



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİKİLER ANABİLİM DALI
DEVLETLER HUKUKU BİLİM DALI

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE
GÖÇ VE İLTİCA: SURİYELİ GÖÇMEN KRİZİNE
HUKUKSAL BİR YAKLAŞIM

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Aysu KARACALAR

BURSA –2019



T.C.

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİKİLER ANABİLİM DALI
DEVLETLER HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE
GÖÇ VE İLTİCA: SURİYELİ GÖÇMEN KRİZİNE
HUKUKSAL BİR YAKLAŞIM**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Aysu KARACALAR

Danışman

Prof. Dr. Kamuran REÇBER

BURSA –2019

T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

..... Uluslararası İlişkiler Anabilim / Ana sanat Dalı,
..... Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı'nda 7016.16.005
numaralı AYSU KARACALAR 'nın
hazırladığı
"Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinde Etno ve İktisadi Sorunların Kültürel Hukuka
Bir Yaklaşımı" konulu Yüksek Lisans Tezi (Yüksek Lisans / Doktora / Sanatta Yeterlik
Tezi / Çalışması) ile ilgili tez savunma sınavı, 18./06/ 2019 günü 14.00 -
15.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın
tezinin/çalışmasının başarılı (başarılı / başarısız) olduğuna
..... oybirliğiyle (oybirliği / oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu
Başkanı) Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Prof. Dr. Kamuran REGBER

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Prof. Dr. Baki Özdemir

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Dr. İbrahim Üçeser A. Burak Darcı

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

18./06./ 2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLERANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 22/05/2019

Tez Başlığı / Konusu: Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç ve İltica: Suriyeli Göçmen Krizine Hukuksal Bir Yaklaşım

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 173 sayfalık kısmına ilişkin, 21/05/2019 tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 14 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza
18.06.2019

Adı Soyadı: Aysu KARAGALAR
Öğrenci No: 701616005
Anabilim Dalı: uluslararası ilişkiler
Programı: Yüksek Lisans
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Doç.Dr. Kamuran REĞBER
Danışman
(Adı, Soyad, Tarih) 18.06.2019

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç ve İltica: Suriyeli Göçmen Krizine Hukuksal Bir Yaklaşım” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

21.06.2019



Adı Soyadı: Aysu KARACALAR

Öğrenci No: 701616005

Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler

Programı: Devletler Hukuku

Statüsü: Yüksek Lisans Öğrencisi

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı: Aysu KARACALAR
Üniversite: Uludağ Üniversitesi
Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler
Bilim Dalı: Devletler Hukuku
Tezin Niteliği: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı: X + 154
Mezuniyet Tarihi: / / 2019
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Kamuran REÇBER

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE GÖÇ VE İLTİCA: SURIYELİ GÖÇMEN KRİZİNE HUKUKSAL BİR YAKLAŞIM

Konjonktürel dönüşüme bağlı olarak göç olgusu, günümüzde zorla yerinden edilme kavramıyla ilişkilendirilmekte ve uluslararası aktörlerin sürece müdahil olduğu çok boyutlu bir dinamizme işaret etmektedir. Bu dinamizmin en güncel örneğini ise Ortadoğu kaynaklı kitlesel akınlar oluşturmaktadır. Bu bakımdan Suriye Arap Cumhuriyeti topraklarında yükselen kaos, öngörülemeyen yeni bir göç trendini tetikleyerek uluslararası toplumu kontrol altına alınması zor bir krizle daha karşı karşıya bırakmıştır. Sonuçları itibarıyla küresel nitelik arz eden göçmen krizi, göç yönetimi olgusunu gündeme getirerek kolektif işbirliği çabalarına hız kazandırmış ve bu yönüyle kurumsallaşan işbirliği modellerini gündeme getirmiştir.

Bu bağlamda çalışmada, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında katılım müzakereleri süreciyle temelleri atılan, göçmen kriziyle birlikte ise kurumsallaşma eğilimi gösteren işbirliği süreci ele alınmakta; bu yönüyle taraflar nezdinde tesis edilen ortak iltica rejiminin nitelik ve sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmeler ortaya konmaktadır. Bu bakımdan Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyaloğu gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla kurumsallaşan bu işbirliği forumu, uluslararası toplum nezdinde somut çıktılar üreten dinamik bir süreç olarak ön plana çıkmaktadır. Bu angajman ayrıca, AB açısından krizin kontrol altına alınarak tampon bölgelerde çözüme kavuşturulması; Türkiye açısından sorumluluk ve külfet paylaşımı beklentisini simgelerken, bu yönüyle, tarafların çıkar konfigürasyonları doğrultusunda şekillenen bir oydaşmaya işaret etmektedir.

Günümüzde askıya alınan diyalog süreci, ikili ilişkilerde kısa vadede telafi edilemeyecek bir güvensizliği beraberinde getirmektedir. İlişkilerdeki bu durağanlaşma, kriz yönetimine dair çabalara ket vururken; aynı zamanda, uzun vadede üstesinden gelinemeyecek bir sorumluluk altına giren Türkiye'nin sonu öngörülemeyen bir çıkmaza sürüklenmesine sebebiyet vermektedir. Bu çerçevede Türkiye'yi içinde bulunduğu çıkmazdan kurtarmak ve krize ilişkin insani bir yaklaşım geliştirmek adına uluslararası toplumun desteğine duyulan ihtiyaç, BM ve AB gibi kilit aktörlerin kriz çözümünde çok daha etkin rol üstlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Suriyeli Göçmen Krizi, İltica, Uluslararası Koruma, Türkiye, Avrupa Birliği

ABSTRACT

Name and Surname : Aysu KARACALAR
University : Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : International Relations
Branch :
Degree Awarded : Master
Page Number : X + 154
Degree Date : / / 2019
Supervisor (s) : Prof. Dr. Kamuran REÇBER

TURKEY – EUROPEAN UNION RELATIONS ON MIGRATION AND ASYLUM: A LEGAL APPROACH TO THE SYRIAN MIGRANT CRISIS

Due to the conjunctural transformation, the phenomenon of migration is now associated with the concept of forced displacement and points to a multidimensional dynamism where international actors are involved. The most recent example of this dynamism is the mass influx of the Middle East. In this respect, the rising chaos in the territory of the Syrian Arab Republic triggered a new trend of migration, which was unpredictable, and left the international community facing a crisis that is difficult to take under control. The Migration Crisis, which has a global nature due to its consequences, has accelerated the collective cooperation efforts by introducing the phenomenon of migration governance.

In this context, cooperation process between Turkey and European Union, which started at the process of accession negotiations and showed the institutionalization trend with the migrant crisis, is discussed. In this respect, evaluations on the quality and sustainability of the common asylum regime established by the parties are put forward. This cooperation forum, which is institutionalized through various mechanisms such as the Readmission Agreement and the Visa Freedom Dialogue, stands out as a dynamic process that produces solid outputs in the eyes of the international community. This engagement also allows the EU to take control of the crisis in buffer zones while symbolizing the expectations of Turkey in regards of sharing the responsibility and burden. In this respect, it refers to a consensus formed in accordance with the mutual interests of the parties.

Today, the suspended dialogue process brings a distrust that cannot be compensated in the short term. This stagnation hinders efforts in crisis management, at the same time, Turkey has come under a great burden that can not be overcome in the long term causing an unpredictable dead end (ben buraya for Turkey eklemek istiyorum çünkü cümle öyle tamamlanıyor ama o zaman cümlede iki Turkey oluyor. O yüzden böyle bırakıyorum). In this context, the need for the support of the international community to develop a humanitarian approach to break the deadlock for Turkey and in regards of the crisis, reveals the necessity for key actors such as the UN and the EU to play a much more effective role in crisis resolution.

Key words: Syrian Migrant Crisis, Asylum, International Protection, Turkey, European Union

ÖNSÖZ

Bu süreçte öncelikle, beni yönlendirerek rehberliğini ve değerli bilgilerini esirgemeyen saygıdeğer Hocam Prof. Dr. Kamuran REÇBER'e; ardından, ilgili bölümlerde fikirleriyle çalışmama katkı sağlayarak yol gösteren ve pes etmeye yüz tuttuğum anlarda beni yüreklendirerek destek sağlayan tüm bölüm Hocalarıma en içten dileklerle saygı ve teşekkürlerimi sunmak isterim. Ayrıca eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi destekleriyle yanımda olan, beni her daim başarıya teşvik eden ve sabır göstererek bana olan inançlarını mütemadiyen vurgulayan sevgili ailem ve dostlarıma da sonsuz teşekkür ederim.

Aysu KARACALAR

Bursa - Şubat 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ VE REJİM TEORİLERİ.....	7
1.1. Uluslararası Rejim Kavramının Teorik Gelişimi	8
1.2. Rejim Teorileri: Güç, Çıkar ve Bilgi Temelli Yaklaşım.....	16
2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE GÖÇ OLGUSU	20
2.1. Kavramsal Açıdan Göç Fenomenine Genel Bakış.....	20
2.2. Tarihsel Perspektiften Sınır Aşan Zorunlu Göç	26

İKİNCİ BÖLÜM

GÖÇ VE ULUSLARARASI KORUMA ARASINDAKİ DETERMİNİSTİK İLİŞKİ

1. ULUSLARARASI KORUMA KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	32
1.1. Milletler Cemiyeti Dönemi	32
1.2. Birleşmiş Milletler Dönemi	34
1.2.1. Evrensel Düzenlemeler	34
1.2.1.1. Uluslararası Mülteci Örgütü.....	35
1.2.1.2. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....	35
1.2.1.3. Uluslararası Göç Örgütü (IOM).....	36
1.2.1.4. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği	38
1.2.1.5. Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi	39
1.2.1.6. New York Protokolü	43
1.2.1.7. Ülkesel Sığınma Bildirisi.....	44
1.2.2. Bölgesel Düzenlemeler	45
2. SURİYE’DE ARAP BAHARININ TETİKLEDİĞİ KAOTİK SÜREÇ.....	46
2.1. Kaotik Sürecin Küresel Sonuçları: Suriyeli Göçmen Krizi	48

2.2.	Türkiye ve Avrupa Birliği Nezdinde Krize Reflektif Bir Bakış	49
------	--	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE GÖÇ MEVZUATININ MUKAYESELİ ANALİZİ

1.	AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINDA GÖÇ VE İLTİCA	53
1.1.	Avrupa Birliği Nezdinde Ortak Göç Politikalarının Gelişimi.....	53
1.1.1.	Avrupa Birliği Müktesebatında Göç ve İltica: Dublin Sistemi	57
1.1.2.	Dublin Sisteminde Kurumsal Yapılar	69
1.2.	Arap Baharı Sürecinde Avrupa Birliği ve Değişen Göç Stratejisi	71
1.3.	Avrupa Ortak Göç Rejimine Teorik Bir Yaklaşım	84
2.	TÜRK HUKUKUNDA GÖÇ VE İLTİCA	87
2.1.	Erken Dönem Mevzuatı	87
2.2.	Avrupa Birliğine Üyelik Çerçevesinde Tesis Edilen Mevzuat	92
2.2.1.	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	96
2.2.2.	Geçici Koruma Yönetmeliği	100
2.2.2.1.	İçerik ve Kapsam	101
2.2.2.2.	Yönetmelik Kapsamında Sağlanan Hizmetler	104
2.2.2.2.1.	Barınma Hizmetleri.....	105
2.2.2.2.2.	Sağlık Hizmetleri	107
2.2.2.2.3.	Eğitim Hizmetleri.....	109
2.2.2.2.4.	İş Piyasasına Erişim Hizmetleri	111

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÖÇMEN KRİZİ ÇERÇEVESİNDE İLİŞKİLERİN REKONSTRÜKSİYONU

1.	KRİZ ÇERÇEVESİNDE TARAFLAR ARASINDA TESİS EDİLEN İŞBİRLİĞİ FORUMLARI.....	114
1.1.	Geri Kabul Anlaşması.....	114
1.1.1.	Geri Kabul Anlaşmalarının Yakın Tarihi.....	115
1.1.2.	Türkiye ve AB Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşması	118
1.2.	Ortak Göç Eylem Planı	125
1.3.	18 Mart Mutabakatı.....	127
1.4.	Vize Serbestisi Diyaloğu.....	129
2.	ÜYELİK PERSPEKTİFİNDEN İŞBİRLİĞİ SÜRECİ: İLERLEME RAPORLARINDA GÖÇ VE İLTİCA.....	137
3.	İŞBİRLİĞİ SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNE POTANSİYEL ETKİSİ VE KRİZİN GELECEĞİ	143
	SONUÇ	148

KAYNAKÇA.....	156
---------------	-----

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EASO	Avrupa Sığınma Destek Ofisi
EURODAC	Avrupa Ortak Parmak İzi Tanımlama Sistemi
FRONTEX	AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi İçin Operasyonel İşbirliği Ajansı
GAMM	Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım
GKA	Geri Kabul Anlaşması
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
IRO	Uluslararası Mülteci Örgütü
OASS	Avrupa Ortak Sığınma Sistemi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
UNICEF	BM Çocuklara Yardım Fonu
UNRRA	BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Uluslararası arenada sistemik aktörler yani devletler ve/veya uluslararası örgütler arasındaki ilişkiler, günümüzde çok boyutlu bir görünüm sergilemekte; sürece birçok aktörün müdahil olduğu multilateral bir etkileşim biçimini gözler önüne sermektedir. Genellikle çatışma ve işbirliği ekseninde yürütülen bu ilişkiler, küreselleşme eğilimi gösteren bölgesel istikrarsızlıklar nedeniyle çoğu zaman karşılıklı bağımlılık olgusu temelinde şekillenmekte ve kolektif işbirliği girişimlerini beraberinde getirmektedir. Bu işbirliği forumlarının kurumsallaşma seviyelerindeki farklılaşma ise çeşitli sistem-altı yapılanmalara kaynaklık etmektedir.¹ Belirli bir konu alanının düzenlenmesi veya sorun alanına ilişkin çözüm mekanizmalarının geliştirilmesi gayesinden hareketle, aktörlerin çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde ortaya çıkan *uluslararası rejimler*, bu yönüyle, diğer sistem-altı yapılanmalardan sıyrılarak ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda uluslararası örgütlerle kıyaslandığında gevşek bir kurumsallaşma modelini simgeleyen uluslararası rejimler, tek seferlik tasarruflardan ziyade uzun vadeli ve dinamik işbirliği süreçlerine işaret eden sistematik yapılanmalara tekabül etmektedir.

Günümüzde örneklerine sıklıkla rastlanan uluslararası rejimler, mevcut sistemin ana karakteristiğini yansıtan sistem-altı yapılanmalar olarak ön plana çıkmaktadır. *International Regimes: Problems Of Concept Formation* başlıklı makalesinde “*biz bir uluslararası rejimler dünyasında yaşıyoruz*”² önermesini ortaya koyan Oran Young, uluslararası rejimleri, mevcut sistemi tanımlayan temel parametreler olarak değerlendirmekte ve bu yönüyle rejimlere birincil önem atfetmektedir.

Stephen D. Krasner ve John G. Ruggie önderliğinde uluslararası ilişkiler yazınına kazandırılan rejim olgusu, 1970’li yıllarla birlikte disiplin içerisinde sistematik bir incelemeye tâbi tutulmuş ve bu tarihten itibaren akademik çalışmaların odağına oturtulmuştur. Genel kabul gören şekliyle uluslararası rejimler, “*uluslararası ilişkilerin belli bir konu alanına ilişkin olarak aktörlerin beklentilerinin etrafında örtüştüğü gizli veya açık prensip, norm, kural ve karar alma prosedürleri bütünü*”³ olarak

¹ Aysu Karacalar, “İltica Rejimi Çerçevesinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Suriyeli Göçmen Krizi”, *Social Sciences Studies*, C:IV, S:19, (2018), s.2424.

² Detaylı bilgi için bkz. Oran R. Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation”, *World Politics* 32, (1980), s.331-356.

³ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, V:XXXVI, I: 2, (1982), p.186.

tanımlanmakta; işbirliğinin tesisi ve kurumsallaşmasında aktörler arasındaki iletişim ve koordinasyon sorunlarına alternatif bir cevap niteliği taşımaktadır. Bu bakımdan rejim teorilerinin işbirliğine ilişkin temel varsayımları uluslararası ilişkiler disiplininin farklı paradigmasını temsil eden teorisyenler tarafından kabul edilmekle birlikte, aktörleri işbirliğine yönlendiren faktörler, işbirliğinin önündeki engeller, bu engellerin aşılabilirliği ve işbirliğinin sürdürülebilirliği gibi pek çok noktada ayrışmakta; bu farklılaşmaysa rejim teorilerinin farklı varyasyonlarına işaret etmektedir. Üzerine inşa edildiği merkezi kavramlar bakımından güç, bilgi ve çıkar temelli yaklaşım olmak üzere üçlü bir kategorizasyona tâbi tutulan rejim teorileri, aslen, uluslararası ilişkiler disiplinindeki ana akım kuramları simgelemekte ve bu yönüyle realizm, inşacılık ve neoliberalizmle ilişkilendirilmektedir.

Çalışma kapsamında rejim teorileri neoliberal bir perspektiften değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda anarşik addedilen uluslararası sistemde işbirliği potansiyelinin varlığını koruduğu kabul edilmekte ve bu işbirliğinin tesisinde ortak çıkar kavramına önem atfedilmektedir. Neoliberal yaklaşıma göre çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde işbirliğine yönelen aktörler arasında normatif standartlar ve ortak eylem pratiğinin geliştirilmesi, ilişkileri kurumsallaştırarak uluslararası rejimleri gündeme getirmekte ve rejimler sürdürülebilir barışın tesisinde öncü rol üstlenmektedir. Bu doğrultuda Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) nezdinde tesis edilen işbirliği forumlarını detaylandırmadan önce, sorun alanına ve buna ilişkin olarak tarafları işbirliğine yönlendiren faktörlere kısaca değinmekte yarar vardır.

Kısa zamanda neredeyse tüm Ortadoğu coğrafyasını etkisi altına alan Arap Baharının açığa çıkardığı siyasal dönüşüm talepleri, 2011 yılının Mart ayında Suriye Arap Cumhuriyeti'ne sıçrayarak öngörülemeyen bir kaotizmi tetiklemiştir. Suriye topraklarında rejim ve muhalif güçler arasında süregelen ve günden güne artış gösteren çatışmalar ile radikal terör gruplarının önlenemez yükselişi, şiddet eylemlerinin sivilleri kapsayacak biçimde yaygınlaşarak sistematikleşmesi sonucunu doğurmuş ve uluslararası toplumu yeni bir insani krizle karşı karşıya bırakmıştır. Acil korunma ihtiyacından hareketle güvenli bölge arayışına giren sivillerin ülke içerisinde yer değiştirmesi yahut kitleler halinde komşu ülkelere sığınması, yeni bir göç trendini tetikleyerek krizin Avrupa ve hatta Amerika kıtasına sirayet edecek biçimde genişlemesini beraberinde getirmiştir. Bu bakımdan sonuçları itibarıyla küreselleşme

eğilimi gösteren göçmen krizi, günümüze değin şahit olunan en büyük göç dalgası olarak kamuoyunda yankı uyandırmış ve böylece krizin çözümüne ilişkin multilateral işbirliği girişimlerine hız kazandırılmıştır.

Krizin yıkıcı gücünün emilimini gerçekleştiren sınır devletlerinin külfet ve sorumluluk paylaşımına yönelik yaptığı çağrılar, başlangıçta yanıtız bırakılmış; AB ancak kitlesel göç dalgalarının topraklarına yöneldiği 2015 yılı itibarıyla göçmen krizini ana gündem maddeleri kapsamında değerlendirmeye başlamıştır. Bu dönemde AB, göç yönetişimi kavramını ön plana çıkararak stratejik partnerlerle geliştirilecek işbirliğini önceleyen bir tutum benimsemiş ve Türkiye ile tesis edilecek işbirliğine önem atfederek yoğun bir diplomasi trafiğine start vermiştir. Esasen bu işbirliği girişimini tarafların ortak çıkar konfigürasyonlarının birer yansıması olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Zira bu işbirliği, AB açısından krizin dışsallaştırılması ve tampon bölgelerde çözüme kavuşturulması beklentisini simgelerken Türkiye açınsındansa külfet paylaşımı noktasında ön plana çıkmaktadır. Bu bakımdan işbirliği sürecinde, göç ve ilticaya ilişkin mevzuatın revizyonuna hız kazandırılarak tesis edilmesi öngörülen rejimin normatif temellerinin atıldığı; Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyaloğu gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla elde edilen ortak eylem pratiğinin ise işbirliğinin kurumsallaşması sonucunu doğurduğu ileri sürülebilir.

Öte yandan kriz sürecinde, Türkiye ve AB'nin benimsediği reaksiyoner tutumlar arasındaki tezatlık, taraflar nezdinde bu kişilere tanınacak olan hukuki statünün farklılaşmasını da beraberinde getirmiştir. Kitlesel akınların yoğunluğu ve uluslararası korumanın aciliyeti göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye tarafından geçici koruma rejimine tâbi kılınan Suriyeli göçmenlerin AB'ne iltica talepleriye olağan prosedür kapsamında değerlendirilmekte ve bu kişilere ilişkin herhangi bir ek koruma statüsünün getirilmediği gözlemlenmektedir. Bu farklılaşmanın coğrafi yakınlık faktörü başta olmak üzere, göç ve iltica hususunda tarafların gerçekleştirdikleri yasal dönüşüm neticesinde ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira AB müktesebatında Dublin Sistemi olarak kavramsallaştırılan; Türkiye açınsından ise katılım müzakereleri çerçevesinde başlatılan yasal dönüşüm süreci, her ne kadar birbiriyle uyumlu yasal düzenlemeleri beraberinde getirirse de, politik arka plan dolayısıyla uluslararası koruma rejimlerine ilişkin kimi alanlarda ayrışmalar gündeme gelmektedir.

Bununla birlikte, Türkiye'nin üyelik perspektifi doğrultusunda gerçekleştirdiği yasal ve politik dönüşümün, taraflar arasında tesis edilmesi öngörülen göç ve iltica rejiminin normatif temellerine işaret ettiği, ortak davranış pratiğinin ise göçmen kriziyle birlikte ilişkilere kazandırıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. AB nezdinde krizin dışsallaştırılması stratejisinin temel enstrümanı olarak değerlendirilen geri kabul anlaşmaları ile teşvik mekanizması olarak Türkiye lehine yürütülen vize serbestisi diyalogu, bu işbirliği girişiminin kurumsallaşmasına olanak tanırken, sonuçları itibarıyla başarısız addedilebilecek olan bir işbirliği modelinin tesisini de tetiklemiştir. Bu bakımdan çıkar konfigürasyonlarının birer yansıması olarak vücut bulan bu işbirliği forumunun güçlü bir uluslararası rejime kaynaklık edip etmediği sorunsalı bu çalışma kapsamında değerlendirilecek ve detaylandırılacak olan süreç analiziyle birlikte bu kurumsallaşmanın karakteristiğine ilişkin temel parametreler ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu bağlamda çalışmada, taraflar arasında tesis edilen işbirliği süreci rejim teoriyle ilişkilendirilmekte; AB - Türkiye ilişkileri, konjonktürel dönüşümlere bağlı olarak tarafların değişen göç algıları ekseninde analiz edilmekte ve tarafların göçmen krizine yaklaşımları siyasal ve hukuksal boyutuyla değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda yürütülen işbirliği sürecinin derinleştirilmesinde katalitik etki yaratan göçmen krizi ve kriz yönetiminde Türkiye'ye atfedilen birincil rolün, tarafların güncel göç stratejileri üzerinden değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla çalışma kapsamında, Türkiye ile AB nezdinde gerçekleştirilen yasal dönüşüm ve kriz ekseninde yürütülen diyalog sürecinin ortak bir rejime evrilerek kurumsallaşmış bir işbirliği modelini gündeme getirdiği savunulmakta ve bu işbirliği forumunun niteliğine ve sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmeler ortaya konmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada, sınır aşan düzensiz göç fenomenine devlet merkezli bir yaklaşım getirilmekte ve bu olgu, ancak kolektif biçimde yönetilebilecek kompleks bir sorun alanı olarak kabul edilmektedir. Zira günümüz küresel sisteminde göç serüveni, sınır aşan mahiyetiyle sürece pek çok aktörün müdahil olduğu çok boyutlu bir görünüm sergilemekte ve bu yönüyle devletlerin ülkesel yetkileri dâhilinde bireysel olarak yönetemeyeceği dinamik sorun alanlarına işaret etmektedir. Bu noktada devletler politik ve normatif boyutuyla sınır aşan göçü düzenleyebilecek yetki tekeli elinde bulunduran yegâne aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki çalışma

kapsamında analiz birimi olarak devletler ele alınırken analiz düzeyi olarak kimi zaman devletler kimi zamansa uluslararası sistem referans alınmaktadır.

Ayrıca çalışmada, araştırma yöntemi ile betimsel bir yol izlenerek nitel analiz yöntemlerinden biri olan vaka/durum analizi kullanılmış; hipotezleri test edebilmek amacıyla resmi nitelikli nicel verilerden de yararlanılmıştır. Bu yöntem doğrultusunda uluslararası ilişkiler disiplini çerçevesinde sınır aşan düzensiz göç ve uluslararası korumaya ilişkin literatür taraması yapılmış; AB - Türkiye ilişkileri tarihsel bir perspektiften ele alınarak tarafların geçirdiği yasal dönüşüm süreci incelenmiş ve taraflar nezdinde benimsenen güncel mevzuata ilişkin detaylı bir okuma gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte BMMYK ve IOM gibi kuruluşların yayınladığı raporlarda yer alan istatistiki veriler ve güncel haber kaynaklarından yararlanılarak göçmen krizinin mahiyeti ve uluslararası toplum nezdindeki etkisi ortaya konmuştur.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle, uluslararası işbirliğine yönelik kuramsal çerçeve çizilerek uluslararası rejim teorilerinin temel varsayımları aktarılmaya çalışılacak; ardından göç olgusu, nedenleri, amaçları, hedefe ulaşmada kullanılan yöntemler ve niteliklerine göre oluşturulan farklı kategorizasyonlar kapsamında tanımlanacak ve bilhassa sınır aşan zorunlu göç olgusu üzerine odaklanılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde uluslararası korumaya ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturularak göç ile aralarındaki deterministik ilişki açıklanmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle uluslararası koruma kavramının tarihsel gelişimine ve buna ilişkin kurucu düzenlemelere yer verilecek; süreç, Milletler Cemiyeti ve Birleşmiş Milletler olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenecektir. Akabinde, Suriye Arap Cumhuriyeti'nde Arap Baharının tetiklediği kaotik süreç ve bu sürecin küresel nitelikli sonuçlarına yer verilecek; bu doğrultuda uluslararası toplumun yüzleştiği göçmen krizinin mahiyeti ve tetiklediği insanlık dramının vahameti istatistiksel verilerden yararlanılarak aktarılmaya çalışılacaktır. Buna ek olarak, Türkiye ve AB'nin göçmen krizi karşısında sergilediği reaksiyoner tutumlar da analize dâhil edilecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, genel olarak, göç ve iltica hususunda AB ile Türkiye nezdinde benimsenen mevzuatın mukayeseli analizi yapılacaktır. Bu doğrultuda öncelikle kronolojik olarak, göç ve iltica olgusunun AB müktesebatındaki gelişimi ve

Avrupalılaşma süreci irdelenecek, ardından, AB'nin iltica politikasını şekillendiren strateji ve kurumsal yapıların tümü Dublin Sistemi çatısı altında detaylandırılacaktır. Çalışmanın bütünlüğü çerçevesinde daha sonra Arap Baharı sürecinde AB'nin değişen göç stratejisine ilişkin temel parametreler ortaya konacak ve nihayetinde ortak göç rejimine ilişkin kuramsal bir yaklaşım geliştirilerek tesis edilen rejimin niteliği tartışılacaktır. AB müktesebatının ardından, göç, iltica ve yabancı olgusunun Türk hukukundaki gelişimi erken dönem mevzuatı ve katılım müzakereleri çerçevesinde tesis edilen mevzuat olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenecek, ardındansa Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında Suriyelilere tanınan hukuki statü detaylandırılacaktır.

Nihayetinde çalışmanın son bölümünde ise göçmen krizinin kolektif yönetimine ilişkin işbirliği çabalarının gelişim seyrinden kısaca bahsedildikten sonra, Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyalogu ekseninde taraflar arasında tesis edilen kurumsallaşmış işbirliği forumları aktarılmaya çalışılacaktır. Bu oydaşmanın niteliğine ilişkin çıkarımlar ise rejim teorilerinin temel varsayımlarından yararlanılarak ortaya konacak ve akabinde bu işbirliği girişiminin sürdürülebilirliği ve ikili ilişkilerin geleceğine potansiyel etkisi tartışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ VE REJİM TEORİLERİ

Uluslararası sistemdeki düzeni, değişimi ve dönüşüm potansiyelini, devletlerarası ilişkileri ve insan doğasını açıklamak adına yürütülen teorik çalışmalar, genellikle, çatışma ve işbirliği ekseninde şekillenmektedir. Bu bakımdan uluslararası ilişkiler yazınına hâkim olan teorik yaklaşımların büyük bir çoğunluğunun, çatışma veya işbirliği varsayımından yola çıkarak, devletlerarası ilişkileri monist bir perspektiften okuma eğiliminde olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Ancak bu eğilim, sistemsal ilişkileri anlamlandırma noktasında çoğu zaman yetersiz kalmakta; günümüz dünyası, ne bütünüyle işbirliği temelinde barışın, ne de mütemadi bir çatışmanın süregeldiği bir platform olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴

Martin Wight tarafından ortaya atılan ve Steve Smith'in *The Self Image of a Discipline* başlıklı makalesinde vücut bulan sınıflandırmada, uluslararası ilişkiler kuramına Realizm, Rasyonalizm ve Revolüsyonizm olmak üzere üç ayrı geleneğin hâkim olduğu ileri sürülmektedir.⁵ Bu sınıflandırma literatürde *The Three R's* biçiminde kavramsallaştırılmakta ve sırasıyla Niccolo Machiavelle, Hugo Grotius ve Immanuel Kant'ın düşünceleriyle özdeşleştirilmektedir.⁶ Bu doğrultuda sistemin anarşik yapısına vurgu yapan *realistler* uluslararası siyaseti, herkesin herkese karşı potansiyel savaşı olarak algılamaktayken, sistemik yapıya ilişkin optimist bir bakış açısına sahip olan *revolüsyonistler*se Dünya Cumhuriyeti çatısı altında birleşecek olan siyasal birimlerle ebedi barışın hâkim kılınabileceğini ileri sürmektedirler. Akılcılık olarak kavramsallaştırılan *rasyonalizm* ise uluslararası politika alanını, çatışma ve işbirliğinin bir arada bulunduğu karma ve kompleks bir yapı olarak tanımlamakta ve bu yönüyle, realizm ile revolüsyonizm arasında kendini konumlandırarak bu iki yaklaşımının sentezini sunmaktadır. “*Bu bağlamda, ortak normlar, gelenekler ve kurumlar temelinde*

⁴ Aysu Karacalar, a.g.e., s.2426.

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Smith Steve, “The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory”, Ed. by Steve Smith and Ken Booth, *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 1997, pp.1-38.

⁶ A.g.e., s.12.

şekillenecek olan uluslararası topluma yapılan vurgu, üst otoritenin bulunmadığı anarşik sistemde tesis edilecek uzlaşının temel bileşenine işaret etmektedir”⁷

Günümüze değin Rasyonalist Paradigmanın geçirdiği dönüşüme işaret eden Torbjon L. Knutsen, kuramın, zamanla işbirliğine dayalı teorilerle özdeşleştirildiğini ileri sürmektedir.⁸ Knutsen’in önermesi doğrultusunda, öncelikle, rejim kuramları temelinde rasyonalist perspektiften ele alınacak olan uluslararası işbirliği sürecine kaynaklık eden faktörleri detaylandırmak yerinde olacaktır:

Bu bağlamda *Ole Holsti*, maliyetleri düşürmek; verimliliği artırmak; ortak tehdit/ problemlerle mücadele ve kişisel davranışların diğerleri üzerindeki maliyetlerini azaltmak olmak üzere, işbirliği sürecine kaynaklık eden faktörleri dördü bir sınıflandırmaya tâbi tutmakta ve işbirliği sürecini ortak yarar olgusu çerçevesinde değerlendirmektedir.⁹ Bu bağlamda AB ile Türkiye arasında yürütülen işbirliği sürecinin ortak bir problem ve tehditle mücadele çerçevesinde ön plana çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bunlar, Arap Baharı neticesinde ortaya çıkan *mülteci krizi* ve *küresel terördür*.

“Söz konusu işbirliği, AB açısından düzensiz göçün önlenmesi ve mülteci krizinin birlik sınırları dışında çözüme kavuşturulması beklentisini simgelerken, Türkiye içinse külfet paylaşımı noktasında ön plana çıkmaktadır. Tesis edilecek olan işbirliğinin kurumsallaşarak, ortak bir iltica rejimine dönüştürülmesi olasılığı göz önünde bulundurulduğunda bahsi geçen aktörlerin sürece angajmanı önem arz etmektedir.”¹⁰

1.1.Uluslararası Rejim Kavramının Teorik Gelişimi

Genel olarak uluslararası rejim olgusu, Amerika Birleşik Devletleri’nin hegemon gücünün zayıfladığı ve sorgulamaya açıldığı 1970’lerin sonlarında, uluslararası ilişkiler disiplini içerisinde sistematik biçimde incelenmeye başlamıştır.¹¹ Rejim teorisi,

⁷ Karacalar, a.g.e., s.2426.

⁸ Torbjon L. Knutsen, *Uluslararası İlişkiler Teorisi Tarihi*, Çev. M. Özay, 2. Bs. İstanbul: Açılımkitap Yayınevi, 2015, s.362.

⁹ Kalevi J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th. Ed, New Jersey: Prentice-Hall, 1995, s.362-363.

¹⁰ Karacalar, a.g.e., s.2426.

¹¹ Sevilyay Z. Aksoy, “Rejim Teorileri”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, C:XII, S:46, (t.y.), s. 58-59.

herhangi bir üst otoritenin bulunmadığı uluslararası sistemde, devletlerin çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde, kurumsal ve normatif işbirliğinin gerçekleştirilebileceği varsayımından yola çıkmakta ve bu işbirliği sürecini yönetim kavramıyla ilişkilendirerek uluslararası ve sistem-altı bir yapılanmaya işaret etmektedir.¹² Stephen D. Krasner ve John G. Ruggie'yle birlikte uluslararası ilişkiler yazınına kazandırılan bu kavram, en genel ifadeyle, “uluslararası ilişkilerin belli bir konu alanına ilişkin olarak aktörlerin beklentilerinin etrafında örtüştüğü gizli veya açık prensip, norm, kural ve karar alma prosedürleri bütünü” olarak tanımlanmaktadır.¹³ Bu doğrultuda, genellikle spesifik alanlara ilişkin tesis edilen uluslararası rejimlerin, sürece angaje olacak aktörlere normatif ve eylemsel bir çerçeve sunduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Krasner'ın bu tanımlamasında, *ilkelerin* gerçeğe dair inançları; *normların*, hak ve yükümlülük türünden davranış kalıplarını; *kuralların*, eylem için gerekli görülen emir ve yasakları; *karar alma prosedürlerinin* ise kolektif amaçları elde etmek ve bu amaçları yerine getirmek için geçerli olan uygulamalar serisi olarak nitelendirildiği belirtilmektedir.¹⁴ Rejimlerin üzerine inşa edildiği bu dört unsur arasında bir hiyerarşinin varlığına işaret eden Krasner'a göre ilke ve normlar, rejimlerin temel tanımlayıcısı ve süreklilik gösteren sabit elemanlarını oluştururken; bunlarla uyumlu olması *beklenen kural ve karar alma prosedürleri*yse rejimlerin araçsal ve değişken unsurlarına işaret etmektedir. Bu bakımdan prensip ve normlar, rejimlerin mevcudiyetiyle ilintiliyken, kural ve karar alma prosedürleriyse rejimlerin yapısıyla ilişkilendirilen şekli unsurları simgelemektedir.¹⁵ Bu yönüyle Krasner'ın önermesinin, rejim kuramlarına dair yürütülecek çalışmaların referans noktasını teşkil ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Peki, işbirliğinin ötesinde, uluslararası toplum niçin rejimlere ihtiyaç duymaktadır? Günümüzde üst düzey iletişim ve etkileşim vasıtasıyla sürdürülen sistemik ilişkiler, rejimler aracılığıyla kurumsallaşma eğilimi göstererek normatif

¹² Karacalar, a.g.e., s.2426.

¹³ Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” p.186.

¹⁴ A.yer.

¹⁵ Zeynep Songülen İnanç, *Soğuk Savaş Sonrasında Karadeniz Bölgesi: Uluslararası Rejim Teorisi Işığında İşbirliği Sürecinin Yeniden Düşünülmesi*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017, s.25.

temele oturtulmakta ve bu yönüyle aktörlere ortak hareket etme pratiği kazandırmaktadır. Rejimler herhangi bir üst otoritenin bulunmadığı ve bu bakımdan anarşik addedilebilecek olan sistemde, sistem-altı/yerel bir yapılanmaya işaret ederken, aynı zamanda, devletlerarasındaki uzlaşma alanlarını genişletmekte ve koordinasyon sorunlarını kısmen elimine etmektedir. Bu bağlamda taraflarca benimsenen ilke ve normlar, mevcut işbirliği girişimlerinin kurumsallaşmasını sağlayarak uygulamalara ilişkin eylemsel standartlar geliştirmekte ve bu yönüyle ilişkilerde şeffaflaşma eğilimini beraberinde getirmektedir.¹⁶ Çatışma potansiyelinin varlığını koruduğu uluslararası sistemde, uzun vadeli istikrar ve uzlaşmanın anahtarı da işte bu iki kavramda yatmaktadır: *kurumsallaşma* ve *şeffaflaşma*... Zira tesis edilecek işbirliğinin önündeki engelin temelde aldatılma korkusundan kaynaklandığını ileri süren kuramcılar için de rejimler, asimetric bilginin aşılması, manevi zararın karşılanması ve hayal kırıklığı ile sorumsuzluğun önlenmesine katkıda bulunmakta; bu yönüyle mevcut işbirliğinin istikrarlaştırılması işlevini üstlenmektedir.¹⁷ Yani rejimlerin önemi, sistemde meydana gelecek potansiyel değişim ve dönüşüm süreçlerinin kontrol altına alınarak yönetişiminin sağlanması noktasında ön plana çıkmaktadır.

Uluslararası rejimlerin kökeni ve temel bileşenlerine dair yapılan detaylandırma, rejimlerin oluşum ve gelişimleri, farklı varyasyonları, dönüşüm ve değişimlerine ilişkin tanımlayıcı pek çok önermenin incelenmesini gerekli kılmakta olup, bu noktada, Puchala, Hopkins, Young, Keohane gibi kuramcılarının görüşleri ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda çalışma kapsamında öncelikle rejim olgusuna dair kavramsal bir çerçeve çizilerek genel hatlarıyla rejimlerin niteliklerine ilişkin önermeler okuyucuya sunulacak, ardından, kuramsal temelde Neoliberal perspektiften detaylandırılacaktır.

Uluslararası rejimlerin, devlet davranışlarının eşgüdümünün sağlanması ve tarafların işbirliğine yönlendirilmesi noktasında öncü rol üstlendiğini ileri süren *Puchala ve Hopkins*, rejimleri, uluslararası aktörlerin beklentilerinin bir araya geldiği bir alana ilişkin norm, kural ve prosedürlerin toplamı olarak tanımlamaktadır. Bu doğrultuda rejimlerin beş temel özelliğine vurgu yapan yazarlar, ilk olarak, her rejimin davranışsal birer olgu olduğunu ve bu davranışların ilkeler, normlar ve kurallar yani

¹⁶ A.g.e., s.12-15.

¹⁷ Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Organization*, V: XXXVI, I: 2, 1982, pp.344-345.

rejimin yasal kodlarına bağıllığı takip ettiğini ileri sürmektedirler. Rejimlerin karar almaya ilişkin uygun prosedürler konusundaki inançları kapsadığını belirten yazarlar, rejimlerin tek bir temel normu değil, ulaşılmaya çalışılan amaca yönelik kural ve politikalardan oluşan daha geniş bir normlar silsilesini içerdiğini ileri sürmektedir. Onlara göre bir rejimin tanımı, onu destekleyen temel ilkelerin karakteristiklerini de kapsamalı ve her rejim, kendi içerisinde onu uygulayan bir elit sınıfına sahip olmalıdır. Nihai olarak rejimlerin, belirgin davranış kalıplarının görülebildiği her konu-alanda doğrudan var olabileceğini belirten yazarlar, bu bağlamda düzenli davranışlar, ilkeler, normlar ve kurallara önem atfetmektedir.¹⁸

Bu önerme Türkiye ve AB bünyesindeki girişimlere uyarlandığı takdirde, bizlere, tesis edilen işbirliğinin niteliğine ilişkin ipuçları verecektir. Zira taraflar arasındaki işbirliği forumları, kurumsallaşma düzeylerine göre farklı sistem-altı yapılanmalara işaret edebilmekte, tarafların işbirliğine angajmanları noktasında kimi zaman kavramsal ayrışmalar gündeme gelebilmektedir. Bu bağlamda uluslararası aktörler nezdinde tesis edilen ilişki, gevşek işbirliğinden nispeten bağlayıcılık gösteren sıkı kurumsal yapılanmalara kadar farklı pek çok işbirliği modelini karşımıza çıkarmaktadır. Uluslararası anlaşma, örgüt, rejim gibi kavramsallaştırmalarla karşımıza çıkan bu farklılaşma, rejim olgusunun açıklanmasında temel referans noktası olarak kabul edilmektedir.

Bu doğrultuda, rejimleri yönetsel düzenlemeler serisi olarak tanımlayan *Robert Keohane*, uluslararası örgütler ve rejimler olmak üzere temelde iki tür uluslararası kurumu birbirinden ayırt etmekte; buna ek olarak herhangi bir konuya ilişkin akdedilen anlaşmalar ile rejimler arasındaki farklılaşmanın da altını çizmektedir. Resmi örgütlerin amaca yönelik eylem kapasiteleri ve tanımlanmış bir hiyerarşileri olduğunu ileri süren Keohane, uluslararası rejimlerin, kabul edilen ilkeler, kurallar ve karar alma prosedürleriyle sınırlı kaldığını belirtmektedir. Ona göre, hedefe yönelik politika oluşturma ve faaliyetlerine ilişkin takdir yetkisi kullanma gibi alanlarda eylem kapasitesine sahip olan resmi örgütler, bu yönüyle uluslararası rejimlerden ayrılmaktadır. Zira rejimler bu tarz bir hareket serbestisine sahip olmamakla birlikte

¹⁸ Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons From Inductive Analysis", *International Regimes*, Ed by Stephen D. Krasner London: Cornell University Press, 1983, pp.62-65.

genellikle spesifik bir sorun alanına ilişkin olarak tesis edilmektedir.¹⁹ Bununla birlikte anlaşmaları, belirli bir alana ilişkin akdedilmiş geçici ve sınırlı düzenlemeler olarak tanımlayan yazar, rejimlerin ise taraflar arasındaki sorunların çözümünü kolaylaştıracak ve ilişkilerin geliştirilmesini sağlayarak devletleri işbirliğine yöneltecek uzun vadeli bir süreç ve yapısal çerçeveye işaret ettiğini belirtmektedir.²⁰ Keohane'nin önermesinde uluslararası örgütlerin rejimleri; rejimlerinse anlaşmaları kapsadığı hiyerarşik yapılanma dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, kurumsallaşmanın nihai evresi olarak nitelendirilebilecek olan uluslararası örgütler, rejimlerin kaçınılmaz birer sonucu olarak değindirilememekte, aksine, herhangi bir örgütün eşlik etmediği rejimlere de günümüzde sıklıkla rastlandığı belirtilmektedir.

Bu yönüyle bizler, Keohane'nin yetkisel ve işlevsel farklılaşmaya dair sunduğu önermeyi kabul etmekle birlikte, *Marie-Claude Smouts*'nun görüşlerine de yer vermenin yerinde olacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda, devletlerarasındaki işbirliği forumlarının kurumsallaşma düzeylerine göre birbirinden ayrıştığını ileri süren Smouts'a göre tüm uluslararası örgütler aslında birer rejimdir. Bununla birlikte tüm rejimlerin, uluslararası örgütlerin kuruluşunu beraberinde getirmeyeceğini belirten yazar, uluslararası örgütleri, gayri resmi işbirliği modelleri olarak tanımladığı uluslararası rejimlerin kurumsallaşmış ve somut halleri bir başka ifadeyle geliştirilmiş bir üst sürümleri olarak kabul etmektedir. Bu bakımdan uluslararası örgütlerin öncülü olabilecekleri gibi bağımsız birer yapılanma olarak da mevcudiyetlerini sürdürebilen rejimler -Keohane'nin görüşlerine paralellik arz edecek biçimde- uluslararası örgütlere nazaran kısıtlı eylem kapasitesine sahip nispeten yüzeysel yapılar olarak nitelendirilmektedir.²¹ Bu bakımdan Smouts'nun bizlere sunduğu dedüktif perspektifin uluslararası sistemdeki işleyişi yansıttığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak yine de örgütlerin daima güçlü rejimlere kaynaklık ettiğini varsaymak, mülteci krizi sürecinde AB bünyesindeki kutuplaşmanın bizlere gösterdiği üzere, oldukça ütöpik bir yaklaşım olacaktır.²²

¹⁹ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, V:XXXII, I:4, 1988, s.384.

²⁰ Sezgin Kaya, *AB'nde Uluslararası Terörizmle Mücadele Alanında İşbirliği*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s.27.

²¹ Marie C. Smouts, *Les Organisations Internationales*, Paris: Armand Colin, 1995, s. 27.

²² Karacalar, a.g.e., s.2431.

Bu doğrultuda AB bünyesinde akdedilen hukuki metinler ve yürürlüğe konulan programları, üyelik mertebesinin devletlere yüklediği sorumluluktan kaynaklanan bir çeşit zaruret hali olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Tüm bu normatif çabalar üye devletler nezdinde ortak davranış pratiğine dönüşemediği müddetçe sistem-altı güçlü bir kurumsallaşmadan yani bir rejimden bahsetmek mümkün olmayacaktır.²³ Ortak bir sığınma sistemi oluşturma gayesiyle atılan adımlar, ne uluslararası anlaşmalar gibi tek seferlik tasarruflar, ne de güçlü rejimler gibi ortak davranış standartları olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bu önermenin, mülteci krizi sürecinde Birlik bünyesinde gözlemlenen kutuplaşmayla örtüştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu doğrultuda mevcut düzenlemeler, birliğe angajmanın birer getirisi olmakla birlikte güçlü bir rejimin tesisi için yeterli görülmemektedir. Bu önerme Türkiye'nin AB'ye katılım süreciyle de örneklendirilebilir.

Diğer taraftan, Krasner'ın ortaya koyduğu nedensel değişken modeli, uluslararası rejimlerin temel bileşenlerine işaret etmesi bakımından önem taşımaktadır. Krasner'ın rejimlerin gelişimiyle ilişkilendirdiği *nedensel değişkenler*, rejimlerin geçerliliğine dair benimsenen temel parametreleri tanımlamakta ve bu yönüyle literatürde ön plana çıkmaktadır. Bu nedensel değişkenler *egoistlik öz çıkar, politik güç, normlar ile ilkeler, alışkanlıklar* ile *gelenekler* ve son olarak *bilgi* olmak üzere 5 temel sütuna oturtulmakta ve tesis edilen işbirliği süreciyle ilişkilendirilmektedir. Bu bakımdan *egoistlik öz çıkar*, bir başka tarafın faydasını kapsamadığı noktaya kadar, bir tarafın fayda fonksiyonunu maksimize etme arzusu olarak ifade edilmekteyken bu olgu, AB açısından krizin tampon bölgelerde çözüme kavuşturulması, Türkiye açısından ise külfet paylaşımı gayesiyle açıklanabilmektedir. *Politik güç* kavramıyla ise Krasner'ın, kozmopolitan ve partikülaristik yaklaşım ayırımına gittiği görülmekte; bu kavramlardan ilki ile gücün, sistem içerisinde optimal çıkarları güvence altına almak için kullanıldığı; diğeriylese gücün sistem içerisinde belli aktörlerin kazanımlarını artırmak için kullanıldığı ileri sürülmektedir.²⁴ Komşu devletlerin coğrafi dezavantajları ve külfet paylaşımı göz önünde bulundurulduğunda politik gücün partikülaristik bir görünüm sergileyerek, AB

²³ A.yer.

²⁴ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Regimes*, Ed. by Stephen D. Krasner, London: Cornell University Press, 1983, pp.15-19.

lehine sonuçlar doğurduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Akdedilen Geri Kabul Anlaşması bu durumun somut örneklerinden birini teşkil etmektedir.²⁵

Rejimlerin temel özelliklerini tanımlamada Krasner tarafından oldukça önemli addedilen *ilke* ve *normların* tesisine ilişkin adımların krizden çok daha önce, Türkiye'nin adaylık sürecinde atıldığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Zira 2001 tarihli *Katılım Ortaklığı Belgesiyle* başlayan göç ve iltica müktesebatının uyumlaştırılması süreci, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kabulü ile sonuçlanmış ve ortak bir müktesebat ve prosedürel süreç benimsenerek bu alanda ciddi bir ilerleme kaydedilmiştir.²⁶ Diğer taraftan güncel uygulamalara yönelik davranışlar olarak tanımlanabilecek *alışkanlıklar*; uzun dönemli uygulamalar olarak nitelendirilen *gelenekler* ve *bilgi* ise bir rejimin varlığını etkileyecek öncül unsurlar olmamakla birlikte içsel değişkenler olarak rejimlerin oluşumuna etki etmektedir. Bu bağlamda alışkanlıklar ve gelenekler, ortak davranış pratiğinin ilişkilere yerleştirilmesinde; bilgi ise taraflara ilişkin güvensizliğin giderilerek işbirliğine uygun bir zeminin tesisinde önem taşımaktadır.²⁷

Angajman sürecinin, kurumsallaşma seviyelerine göre sınıflandırılan çeşitli sistem-altı yapılanmaları beraberinde getirdiğini incelemiştik. Bununla birlikte, uluslararası rejimlerin de niteliklerine göre kendi aralarında ayrışarak, farklı sınıflandırmalara konu olduğunu vurgulamak gerekir. Öyle ki söz konusu sınıflandırma, rejimlerin üzerine inşa edildiği problematiğin kapsayıcılığından, rejimlerin geleceğine ilişkin geniş bir skala üzerine kurgulanmakta ve bu yönüyle mevcut rejimlerin analizi noktasında bizlere normatif bir çerçeve sunmaktadır.

Bu bağlamda mevcut rejimlerin fonksiyon, nitelik ve değişimlerini temel alan ilk sınıflandırma, *Puchala* ve *Hopkins* tarafından ortaya konmuştur. Bu bakımdan ilk kategorizasyon, tek bir sorun alanına ilişkin olan ve bu yönüyle dar bir kapsama sahip olan *spesifik rejimler* ile birden fazla sorun alanıyla ilgilenen *karmaşık rejimler* arasında yapılmıştır. Ardından uluslararası örgütler vasıtasıyla oluşturulan, bu örgütün organları tarafından yürütülen ve bürokratik denetime tâbi olan *resmi rejimler* ile katılımcıların

²⁵ Karacalar, a.g.e., s.2429.

²⁶ A.yer.

²⁷ Krasner, "International Regimes", s.20.

bir araya gelmesi ve aralarında konsensüsün oluşmasıyla kurulan, karşılıklı bireysel çıkarlar ve/veya centilmenlik anlaşmaları vasıtasıyla sürdürülen ve tarafların bireysel çabaları neticesinde herhangi bir mekanizma olmaksızın karşılıklı gözetim yoluyla denetlenen *gayri resmi rejimler* arasındaki farklılaşmaya dikkat çekilmiştir. Son kategorizasyonda ise rejimlerin usulüne ve prosedürel süreçlere ilişkin niteliksel değişimlerden kaynaklanan rejimler *evrimsel*, güç dağılımını derinden etkileyen yapısal değişimlerden kaynaklananlarsa *devrimsel rejimler* olarak nitelendirilmiş ve böylece rejimlerin sınıflandırılmasına ilişkin sistematik bir önerme uluslararası ilişkiler yazınına kazandırılmıştır.²⁸

*“AB ve Türkiye arasında tesis edilen rejimin başlangıçta genel göç parametreleri üzerine inşa edildiğini, mülteci krizinin ivme kazanmasına paralel, dönüşüm geçirerek iltica hususunda spesifikleştirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda spesifik rejim olarak adlandırabileceğimiz bu kurumsallaşma, her ne kadar birliğe üyelik sürecine paralel işletiliyormuş izlenimi uyandırorsa da, karşılıklı bireysel çıkarlar doğrultusunda tarafların vardığı konsensüs neticesinde vücut bulmuş ve bu yönüyle gayri resmi bir görünüm kazanmıştır.”*²⁹

Öte yandan oluşturulma biçimleri ve gelişim süreçleri de bizleri, uluslararası rejimlerin farklı varyasyonlarına götürmekte, bu kapsamda *Oran Young*'ın üçlü kategorizasyonu ön plana çıkmaktadır. Young bilinçli bir koordinasyon sonucunda oluşturulmayan ve düzenlediği sorun alanlarına ilişkin açık bir mutabakatın bulunmadığı yapılanmaları *spontane rejimler* olarak adlandırmaktadır. Yazara göre bu tür rejimler, sosyal pratikler neticesinde yakınsanan beklentiler aracılığıyla kendiliğinden ortaya çıkmakta; herhangi bir kurumsal ve normatif altyapıya gereksinim olmaksızın bir düzen tesis etmektedir. Devletlerarasında sürdürülen müzakereler kapsamında, uzun ve bilinçli bir pazarlık süreci neticesinde ortaya çıkan *müzakere edilmiş rejimler* ise kurucu bir sözleşme ya da resmi görüşmelerden kaynaklanmakta; bünyesinde, sorun alanını düzenleyici hükümlere ilişkin karşılıklı odayışmayı barındırmaktadır. Yazarın son kategorisini oluşturan *dayatılmış rejimlerde* ise sistemin başat güçlerince kurulan uluslararası rejimler bağımsız, rejime tâbi olan aktörler ise

²⁸ Puchala and Hopkins, a.g.e., p.64-66.

²⁹ Karacalar, a.g.e., s.2431.

bağımlı değişken olarak değerlendirilmekte; bu tür rejimlerde, kurumsallaşmanın tesisi ve işleyişini sağlamak üzere dominant gücün zorlayıcı ve baskıcı rolü katalizör işlevi görerek ön plana çıkmaktadır.³⁰ Bu önermeden yola çıkarak AB ile Türkiye arasında temelleri atılan ortak iltica rejimini, krize karşı ortaya çıkan ani bir reaksiyonun ürünü olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.³¹

Nihai olarak, uluslararası rejimleri statik olmaktan çok, dinamik bir süreç olarak nitelendirmek yerinde olacaktır. Zira rejimler, ortak bir hedefe yönelik taraflar arasında varılan konsensüsün birer yansıması olarak uzun vadeli bir süreci simgelemekte, yapısal, sektörel ve konjonktürel değişimlere bağlı olarak dönüşüm geçirebilmekte veya ortadan kalkabilmektedir. Bu doğrultuda Puchala ve Hopkins, potansiyel dönüşümünün çıkar ve güç kavramlarıyla yakından ilintili olduğunu ileri sürmekte ve rejimlerin dinamizminin altını çizmektedir.³² Bu yönüyle rejimleri yaşayan birer organizmaya benzetmek yanlış olmayacaktır.

1.2.Rejim Teorileri: Güç, Çıkar ve Bilgi Temelli Yaklaşım

Rejim teorilerinin işbirliğine ilişkin temel varsayımları, uluslararası ilişkiler disiplininin farklı paradigmasını temsil eden teorisyenler tarafından kabul edilmekle birlikte, aktörleri işbirliği yapmaya yönelten faktörler, işbirliğinin önündeki engeller, bu engellerin aşılabilirliği, işbirliğinin sürdürülebilirliği ve aktörlerin işbirliğine angajman dereceleri gibi pek çok noktada ayrışmakta; bu ayrışmaysa bizleri rejim teorilerinin farklı varyasyonlarına götürmektedir.³³ Bu noktada *O. Young* ve *G. Osherenko* tarafından ortaya konan ve Tübingen Okulu temsilcileri *P. Mayer*, *V. Rittberger* ve *A. Hasenclever* tarafından geliştirilen sınıflandırmayı referans almak yerinde olacaktır. Buna göre yazarlar, rejim kuramlarının üzerine inşa edildiği açıklayıcı merkez kavramların üç farklı yaklaşıma kaynaklık ettiğini ileri sürmektedirler: *Güç Temelli, Çıkar Temelli ve Bilgi Temelli Yaklaşım...*³⁴ Çalışma kapsamında referans alınacak

³⁰ Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and The Fall of International Regimes", *International Regimes*, Ed. by Stephen D. Krasner, London: Cornell University Press, 1983, s.98-101.

³¹ Karacalar, a.g.e., s.2434.

³² Puchala and Hopkins, a.g.e., s.90.

³³ Karacalar, a.g.e., s.2427.

³⁴ Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, 6th Ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s.2.

merkezi kavramı detaylandırmadan önce, üçlü sınıflandırmayı kısaca açıklamakta yarar vardır.

Aslında bu kategorizasyon, uluslararası ilişkiler disiplinindeki ana akım kuramları simgelemekte; bu yönüyle güç temelli yaklaşım Realist Okulun, bilgi temelli yaklaşım İnşacı Okulun, çıkar temelli yaklaşım ise Neo-liberal Okulun varsayımlarından hareketle uluslararası rejimleri açıklamaya çalışmaktadır.³⁵ Bu doğrultuda istikrarlı ve sürdürülebilir rejimlerin varlığını, uluslararası sistemin yapısından kaynaklanan nedenlerle ilişkilendiren realist yaklaşım, işbirliğinin tesisinde güç kapasitelerinin ve dağılımının rolüne vurgu yapmaktadır. Bilgiyi esas alan inşacı yaklaşım ise rejimlerin kurulmasında iletişime, kimliğe ve bilgi dinamiklerine önem atfetmekle birlikte aktörler arasındaki iletişim süreçlerinin şeffaflaştırılarak mevcut güvensizliğin giderilmesinde bilginin rolünü ön plana çıkarmakta; ilişkilerdeki bu şeffaflaşma eğilimiyle ise uluslararası rejimlerin tesisi mümkün kılınmaktadır.³⁶

Çalışmada uluslararası rejim teorileri neo-liberal bir perspektiften okunacaktır. Suriyeli göçmen kriziyle birlikte Türkiye ile AB nezdinde ivme kazanan işbirliği sürecinin karşılıklı çıkar konfigürasyonlarının birer yansıması olarak vücut bulduğu kanaatini yansıtan çalışmada, bu nedenledir ki neo-liberal yaklaşımın ana varsayımları mümkün merteye detaylandırılmaya ve ilerleyen bölümlerde mevcut ilişkilere uyarlanmaya çalışılacaktır.

1990'lı yıllardan itibaren neo-liberalizmin bayrağı haline gelen rejim kuramları³⁷, liberal düşünce içerisinde gelişerek liberalizmin işbirliğine dair varsayımları çerçevesinde şekillenmiştir. Bu nedenledir ki uluslararası rejimlere ilişkin kuramsal tartışmaların ana akımı olarak neo-liberal görüşler kabul edilmektedir.³⁸ Bu bağlamda rejimlerin tesisinde ortak çıkar kavramını merkeze alan neo-liberaller, uluslararası sistemin anarşik yapısını kabul etmekle birlikte, işbirliği potansiyelinin varlığını koruduğunu iddia etmektedirler. Karşılıklı bağımlılık olgusunu da analize dâhil eden bu kuramsalcılar, işbirliğinin tesisinde göreceli kazançtan ziyade mutlak kazanç olgusuna

³⁵ Karacalar, a.g.e., s.2427.

³⁶ İnanç, a.g.e., s. 69-73

³⁷ Raymond M. Crawford, *Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations*, Dartmouth: Dartmouth Publishing Company, 1996, p.54.

³⁸ Hasenclever, Mayer, Rittberger, a.g.e., s.23.

vurgu yapmaktadırlar.³⁹ Zira onlara göre, mutlak kazançları doğrultusunda çıkarlarını azami düzeyde gerçekleştirmeyi hedefleyen aktörler, rasyonel tercihleri doğrultusunda hareket ederek işbirliğine yönelecek ve ortak davranış pratiği geliştirerek rejimlerin kuruluşu misyonunu üstlenecektir.⁴⁰

Neo-liberal kuramsalcılar, anarşik addedilen uluslararası sistemde işbirliği potansiyelinin varlığını koruduğunu ileri sürerken, kurumlar vasıtasıyla tesis edilecek olan, uzun vadeli ve sürdürülebilir bir uzlaş platformunun gerekliliğine işaret etmektedir. Esnek kurumsallaşmayı simgeleyen bu platformsa uluslararası rejimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Neo-liberallere göre, egoist olarak nitelendirilen ve rasyonel tercihleri doğrultusunda hareket eden devletler, işbirliğinden doğacak mutlak kazançlarıyla ilgilenirken kolektif eylem opsiyonun kendilerine sunduğu optimal kazançları hesaba katmaktadırlar.⁴¹ Bu bakımdan işbirliğine dair iyimser bakış açısına sahip olan neo-liberaller, işbirliği sürecini sekteye uğratabilecek temel parametreleriyse *aldatılma korkusuyla* ilişkilendirmektedir. Devletlerin davranışlarına ilişkin belirsizliğin hüküm sürdüğü uluslararası sistemde, mevcut işbirliğinin kural ve gereklerine uygun hareket edilip edilmediğini denetleyecek ve aksi hallerde yaptırım uygulayacak bir kontrol mekanizmasının bulunmayışı, işbirliğinin tesisi noktasında kimi zaman devletleri çekimser kılmaktadır. Neo-liberallere göre aldatılma korkusunu aşmanın yegâne yolu o alana ilişkin tesis edilecek olan rejimlerdir. Bu bağlamda *şöhret faktörü* ve *yaptırım mekanizmaları* vasıtasıyla niyet, tercih ve motivasyonlara dair belirsizliklerin azaltılması ve kural ihlallerinin önlenmesinde öncü rol üstlenecek olan rejimler, bu yönüyle sosyal denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmakta ve kısmen işbirliğinin garantörü olarak değerlendirilmektedir.⁴²

Uluslararası rejimlerin tesisinde aktif rol oynayan nedensel etkenlerden *çıkarcı olgusunun*, neo-liberal perspektifin temel referans noktası olarak ön plana çıktığını; uluslararası rejimlerin tarafların çıkar konfigürasyonlarının birer yansıması olarak vücut bulduğunu ve çıkar beklentilerinin uyumlaştırıldığı bir sürece işaret ettiğini belirtmiştik.

³⁹ Tezcan Eralp Abay, *Uluslararası Rejim Tartışmaları ve Karadeniz'de Çevre Yönetimi*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013, s.50.

⁴⁰ Robert Axelrod, Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, V:XXXVIII, I:1, (1985), p. 226.

⁴¹ Aksoy, "Rejim Teorileri", s.61-63.

⁴² Sevilay Z. Aksoy, "Uluslararası Rejim Kuramları", *Uluslararası İlişkiler Kuramları II*, Ed. Tayyar Arı ve Elif Toprak, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013, s.29-31.

Ayrıca neoliberal yaklaşımda, uluslararası aktörlerin işbirliğinin tesisinden edinmeyi bekledikleri çıkar konfigürasyonlarına karşılık gelen *oyun modellerine* başvurulduğu da gözlemlenmektedir. Bir başka ifade ile neo-liberal perspektif, işbirliğinin tesisi, önündeki engeller ve kolektif eylem opsiyonun taraflara sağlayacağı optimal kazancın değerlendirilmesi noktasında, mikro-iktisatta geliştirilen oyun modellerinden yararlanmaktadır.⁴³ Bunlar, *Sözleşmecî Yaklaşım*, *Durum-Yapısalcı Yaklaşım*, *Sorun-Yapısalcı Yaklaşım* ve *Kurumsal Pazarlık Yaklaşımıdır*.

Kısaca detaylandırılacak olursak, *Sözleşmecî Yaklaşım*, tek seferlik bir oyun üzerinden aktörler arasındaki çıkar beklentileri, çatışmaları ve örtüşmelerini temel almakta, ortak hareket etme sorununu işbirliğinin önündeki başlıca engel olarak vurgulamakta ve sistemsel düzeyde analiz yapmaktadır. Bu yaklaşımda rejimler vasıtasıyla, tarafların çıkarlarında bir dönüşüm yaşanmaksızın ortak eylem kapasitesinin güçlendirilmesi hedeflenmekte ve bu süreçte taraflar, koordinasyon aracılığıyla çıkarlarını gerçekleştirmeye yönelmektedir. R. O. Keohane'nin okuyucuya sunduğu çıkar temelli bakış açısının tek yönlü perspektifinin genişletilmesine yönelik geliştirilen *Durum-Yapısalcı Yaklaşım*, aktörlerin davranış opsiyonlarını ve tercihlerini dikkate alarak ortak hareket etme sorunlarını ayrıştırmakta ve ara seçenekleri gündeme getirmektedir. *Kolaborasyon*, *Koordinasyon*, *Teminat* ve *İkna Oyunu* olmak üzere dört farklı yaklaşımı bünyesinde barındıran *Durum-Yapısalcı Yaklaşım*, bu çerçevede, tesis edilecek rejime ilişkin farklı çıkar beklentilerini ortaya koymaktadır. *Durum-Yapısalcı Yaklaşım* gibi *Sorun-Yapısalcı Yaklaşım* da uluslararası işbirliğini ve rejimleri, sistem ile birim arasındaki çeşitli durumlar üzerinden okumakta; bununla birlikte işbirliğine ilişkin sorun ve çatışma merkezli bir çerçeve geliştirmektedir. Bu bağlamda anlaşma zeminini çatışma üzerine kuran *Sorun-Yapısalcı Yaklaşım* işbirliğini, aktörler nezdinde çatışan uyumsuzlukların azaltıldığı durumlar olarak nitelendirmektedir. *Kurumsal Pazarlık Yaklaşımı* ise rejimleri nihai bir anlaşma ve uzlaşma zemini olarak tanımlamakta ve bu süreçte izlenen yol ve müzakerelerin önemine dikkat çekmektedir. Uluslararası sistemdeki belirsizliklerin aktörleri ortak hareket etmeye yönlendirerek pazarlık için uygun alan açtığını ileri süren yaklaşım, rejimlerin, müzakereler vasıtasıyla

⁴³ Aksoy, "Rejim Teorileri", s.61.

yürütülen pazarlık sürecinde ortaya çıkan müşterek menfaatlerin birer yansıması olarak vücut bulduğunu ileri sürmektedir.⁴⁴

Bu doğrultuda bizler, yukarıda belirtildiği üzere, mülteci krizinin katalizör işlevi gördüğü işbirliği sürecine paralel olarak, AB ile Türkiye arasında tesis edilen göç ve iltica rejimini neoliberal perspektiften okuma eğilimi göstermekteyiz. Bu bakımdan çalışmada, neoliberal perspektife dair sunulan kategorizasyonun aksine mevcut ilişkiler, bütünsel bir yaklaşımla ele alınacak ve Suriyeli göçmen sorunu neo-liberal yaklaşımın ana varsayımlarından yola çıkılarak analiz edilmeye çalışılacaktır.

2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE GÖÇ OLGUSU

İnsanlık tarihiyle yakından ilintili bir kavram olan göç, tarih yazınının önemli bir kısmını oluşturmakla birlikte XIX. yüzyıldan itibaren kendine özgü dinamikleri bünyesinde barındıran bağımsız bir çalışma alanı olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu bağlamda göç olgusu, sosyoloji, ekonomi, siyaset bilimi, coğrafya ve hukuk gibi birçok farklı disiplinden etkilenen ve bunlar çerçevesinde şekillenen çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan çalışma, kuramsal ve bilimsel söylemler olmak üzere iki kanattan beslenen mevcut göç literatürüne, uluslararası hukuk perspektifinden normatif bir boyut kazandırmak gayesiyle kaleme alınmaktadır.

2.1.Kavramsal Açıdan Göç Fenomenine Genel Bakış

Göç olgusu çok boyutlu ve disiplinler arası niteliğe sahip olması sebebiyle yekpare ve bütüncül bir tanımlamaya elverişli değildir. Bu nedenlerdir ki çalışma kapsamında pek çok disiplin perspektifinden göçün farklı tanımlamalarına yer verilecektir. En basit tanımıyla mekânsal yer değiştirme anlamına gelen göç, sosyo-ekonomik ve politik unsurların katalizör görevi üstlendiği birey merkezli bir süreci ifade etmektedir. Bu tanımlamaya paralel olarak, süreç ve uzaklık olmak üzere göçün iki uçlu yapısına dikkat çeken Okolski de kaynak ülkeden ayrılışla başlayıp yerleşme ya da geri dönüş ile sonuçlanacak bir akışa işaret etmekte ve göçü bir olay değil bir süreç olarak

⁴⁴ İnanç, a.g.e., s. 73-134.

tanımlamaktadır.⁴⁵ Göçe ilişkin en genel tanımlama ise Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından Göç Terimleri Sözlüğünde yapılmış ve göç kavramı, “uluslararası sınırı aşan veya ülke içinde gerçekleşen bir yer değiştirme hareketi, mesafesi, içeriği, nedenleri ne olursa olsun her türlü insan hareketini kapsayan nüfus hareketleri”⁴⁶ olarak tanımlanmıştır.

Göç ve İçişleri olarak bilinen politika alanından sorumlu Avrupa Komisyonu Genel Müdürlüğünün (Migration and Home Affairs) getirdiği tanımlamaya göre ise göç kavramı, AB’ye üye olmayan üçüncü bir devletin ülkesinden üye devletlerin topraklarına yönelen yahut üye devletlerarasında sirkülasyonu öngören ve minimum 12 ay veya daha uzun bir süre ikamet etme/yerleşme niyetiyle gerçekleştirilen yer değiştirme eylemi olarak tanımlanmaktadır.⁴⁷

Söz konusu mekânsal yer değiştirme hareketi ulusal sınırlar içerisinde, bir yerleşim biriminden diğerine gerçekleştirilebileceği gibi ülke sınırlarını aşan bir nitelik de taşıyabilmekte; bireysel, toplumsal ya da kitlesel olarak gerçekleştirilebilmektedir. Bununla birlikte göç, iletişim ve ulaşım teknolojilerinin yükselişe geçtiği günümüz küresel sisteminde bir idari birimden diğerine, yerleşmek amacıyla veya dönemsel olarak da yapılabilmektedir. Bireyleri yaşadıkları yerleri kısa ya da uzun vadede terk etmeye yönelten sosyo-ekonomik, kültürel veya politik etkenler ön plana çıkmasına rağmen özellikle XIX. yüzyıldan itibaren uluslararası sistemde gözlemlenen bölgesel ve küresel nitelikli çatışmaların göç akımlarının ana kaynağını oluşturduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda göç, sosyo-ekonomik unsurlar kapsamında gönüllü olarak gerçekleştirilebileceği gibi; sosyo-politik nedenlerden kaynaklanan güvenlik sorunsalları nedeniyle de zorunlu olarak gerçekleştirilebilmektedir.

⁴⁵ Marek Okolski, “Migration Pressures in Europe”, *European Populations: Unity in Diversity*, Der. Dirk Van de Kaa, Guiseppa Gesena, European Association for Populations Studies, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, s.141.

⁴⁶ International Organization for Migration, *Glossary On Migration*, Geneva: IOM Publications, 2004, s.41.

⁴⁷ European Commission, Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/immigration-0_en (03.04.2019)

Göç olgusunu nedenleri, amaçları, hedefe ulaşmada kullanılan yöntemler⁴⁸ ve niteliği gibi pek çok farklı kritere uygun olarak tanımlamak ve kategorize etmek mümkündür. Bu bağlamda öncelikle iç ve dış göç ayırımına değinmek yerinde olacaktır. *İç göç*, devletin üzerinde egemenliğini tahsis ettiği ülke sınırları dâhilinde, bir yerleşim biriminden diğer bir yerleşim birimine gerçekleştirilen yer değiştirme eylemi olup, genellikle kırsaldan kentsel alanlara doğru yönelmektedir. *Dış/uluslararası göç* ise nispeten uzun mesafeli olup ülke sınırlarını aşan ve farklı ülkelere varışla sonuçlanan, birçok aktörün sürece müdahil olduğu ve çok daha kompleks bir göç türüdür.⁴⁹ Bu noktada, bireyin yaşadığı öz yurdundan başka ülkeye göç etmesi olarak tanımlanan *dışa-göç* ve göçün yöneldiği ülkeye gerçekleştirilen eylem olarak tanımlanan *içe-göç* kavramları ön plana çıkmaktadır.⁵⁰ Uluslararası göç literatüründe bu kavramlardan ilki *immigration*'a, ikincisiyse *emigration*'a karşılık gelmektedir.⁵¹ Kapsamı gereği çalışmada uluslararası göç kavramı üzerinde durulacak ve kavram detaylı bir incelemeye tâbi tutulacaktır.

Modern anlamda uluslararası göç, etnik ve kültürel birlik üzerine inşa edilen ulus-devletlerin siyasal güçleri ile belirledikleri ülkesel alanları ve yurttaşları üzerinde egemenlik haklarının ortaya çıktığı ve kabul gördüğü XIX. yüzyıl içinde olgunlaşmıştır. Bu doğrultuda ulus-devlet ile birlikte modern anlamda belirginleşen sınırlar, beraberinde yurttaş ve yabancı ayırımını getirmiş, böylece uluslararası göç ve göçmen olgusunun temelleri atılmıştır. Göçün belirgin bir siyasa haline gelmesi ise ancak XX. yüzyılla birlikte gerçekleşmiş; ağır insan hakları ihlallerine sebebiyet veren ve gün geçtikçe şiddetlenen küresel ve bölgesel nitelikli krizler, uluslararası göç olgusuna ivme kazandırarak evrensel boyutta normatif çalışmaları gündeme getirmiştir.⁵²

Uluslararası göç, Faist'in tanımıyla çok sayıda bağ ile birçok ulus-devlet içindeki iki ya da daha çok konumu ve hareket edenlerle kalanlar arasındaki bağları özetleyen

⁴⁸Ahmet İçduygu, İbrahim Sirkeci, "Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Ed. Oya Baydar, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1999, s.249.

⁴⁹ Sunday Üner, *Nüfusbilim Sözlüğü*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1972, s.77.

⁵⁰ Reşat İzbirak, *Coğrafya Terimleri Sözlüğü*, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 1986, s.139.

⁵¹Barış Özdal, Esra Vardar Tutan, "Temel Kavramlar ve Olgular", *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Ed. Barış Özdal, Dora Yayınevi: Bursa, 2018, s.6.

⁵² Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya, *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları (1923-2023): Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus Ötesi Dönüşümlere*. İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014, s.13.

çok boyutlu bir süreç olarak nitelendirilmektedir.⁵³ Bu bağlamda literatürde, göç akınlarının kaynağı olan ülkelere ilişkin olarak *kaynak ülke*, nihai varışın amaçlandığı ülkeye ilişkin olarak *hedef ülke* tanımlaması yapılmaktadır. *Transit ülke* kavramı ise kaynak ülkeden hedef ülkeye varış sürecinde geçiş güzergâhında bulunan ve geçiş koridoru olarak kullanılan ülkeler olarak tanımlanmaktadır.⁵⁴ Bununla birlikte uluslararası konjonktüre bağlı olarak bir ülke tarihsel süreç içerisinde kendisine addedilen rolü yeniden tanımlayabilmekte ve kaynak ülke pozisyonundan hedef ülke konumuna erişebilmektedir.⁵⁵ Örneklendirmek gerekirse Türkiye, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte, 1960'lı yıllardaki kaynak ülke konumunu terk ederek hedef ülke haline gelmiş; Avrupa topraklarına yönelen göç hareketlerindeyse transit ülke konumu korumuştur.

Kuramsal düzeyde yürütülen çalışmalar göç olgusunun sınıflandırılması noktasında çeşitlenmekteyse de çalışmada öncelikle *William Petersen*'in uluslararası göç tipolojisi detaylandırılacaktır. Buna göre Petersen göçü beş kategoriye ayırmaktadır: İlk kategoride, ekolojik faktörlerin itici gücüyle gerçekleşen hareketlilik *ilkel göç* olarak tanımlanmakta, söz konusu hareketlilik göçmenlerin iradesine dayanmakla birlikte, temelde doğa olayları bireyleri göçe sevk etmektedir. Bununla birlikte göç etmeye neden olan itici faktörlerin varlığına rağmen kararın yine göçmene ait olduğu *zorla göç* ikinci; yer değiştirmenin zorunlu olduğu, dolayısıyla kararın göçmenin iradesi dışında verildiği *zorunlu göç* ise üçüncü kategoriyi oluşturmaktadır. Nihai olarak dördüncü kategoriyi oluşturan ve XVIII. yüzyılda Avrupa'dan Amerika'ya yönelen göçlerin bir örneğini teşkil ettiği *serbest göç* göçmenin kararına bağlı olan keyfi bir olgu olarak ön plana çıkmakta; son kategorideyse *kitlesel göç* kavramına yer verilmektedir.⁵⁶

Çalışmanın temel çıkış noktasını oluşturan uluslararası göç olgusu, hedefe ulaşmada kullanılan yöntemler bakımından *yasal/düzenli göç* ve *yasa dışı/düzensiz göç* olmak üzere ikili bir ayrıma tâbi tutulabilir. Bu bağlamda bireyin yasal çerçeve

⁵³ Thomas Faist, *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar*, çev. Ayhan Kaya, Ankara: Bağlam Yayıncılık, 2003, s.30

⁵⁴ International Organization for Migration (IOM), *Glossary On Migration*, 2nd Ed., Geneva: IOM Publications, 2011, s.22.

⁵⁵ Sühal Şemşit, *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.27-30.

⁵⁶ William Petersen, "A General Typology of Migration", *American Sociological Review*, Vol: XXIII, No. 3 (June 1958), pp.259-263.

dâhilinde, belirli prosedürleri yerine getirerek gerçekleştirdiği göç yasal olarak addedilmektedir. Düzenli göç birey tarafından yapılan talebe müteakip hedef ülkenin onayı ile gerçekleştirilebildiği gibi II. Dünya Savaşının ardından Batı Avrupa devletlerinin işgücü açığını karşılamaya yönelik uygulamaya konulan misafir işçi sisteminde gözlemlendiği gibi, nüfus ve iş gücü durumu göz önünde bulundurularak hedef ülke tarafından da talep edilebilmektedir. Bu bağlamda iltica hareketleri de düzenli göç kapsamında değerlendirilmektedir.⁵⁷ *Düzensiz göç* ise bireyin, kaynak ülkenin yasal ve idari gereklerine uymaksızın ülkeyi terk etmesi veya hedef ülke sınırlarını yasa dışı yollardan - pasaport ve/veya vize olmaksızın - aşarak hedef ülkeye giriş yapmasıyla gerçekleşmektedir. Bununla birlikte hedef ülke sınırlarını yasal yollardan geçen ancak vize süresi dolduğu halde ilgili devletin ülkesinde kalmaya devam edenler, kaçak işçiler ve sığınmacılar da düzensiz göçmen kapsamında değerlendirilmektedir.⁵⁸

Bu kavramların AB nezdindeki anlamlarını inceleyecek olursak, yürürlükte olan yasal çerçeveye uygun gerçekleştirilen yer değiştirme eylemlerinin *yasal/düzenli göç* kapsamında değerlendirildiği⁵⁹; buna karşın, kaynak, transit ve hedef ülkelerin sınır aşan göçe ilişkin düzenleyici normları dışında ve bunlara aykırı olarak gerçekleştirilen yer değiştirme eylemlerinin ise *yasadışı/düzensiz göç* olarak kabul edildiği dikkat çekmektedir.⁶⁰ Yasadışı ve düzensiz göç kavramları her ne kadar birbirlerinin yerine kullanılıyor olsalar da, 2006, 2007, 2008 yıllarında AB nezdinde gerçekleştirilen düzenlemelerde çoğu zaman yasa dışı göç kavramına yer verildiği; Avrupa Komisyonu İçişleri Genel Direktörlüğünün tanımlamalarında ise düzensiz göç kavramının tercih edildiği dikkat çekmektedir.⁶¹ Retorikte gözlemlenen bu farklılaşmanın, XXI. yüzyılla birlikte ön plana çıkmaya başlayan insan odaklı yaklaşımdan kaynaklandığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan son dönemlerde literatürde, cezai bir mana taşıyan yasadışı göç kavramından ziyade çok daha nötr bir ifade olan düzensiz göç kavramı tercih edilmeye başlanmıştır.

⁵⁷ Ayhan Gençler, “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: XVII, S:3, (2002) s.29-30.

⁵⁸ Ahmet İçduygu, *Türkiye’de Kaçak Göç*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2004. s.24.

⁵⁹ European Commission, Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/legal-migration-0_en (03.04.2019)

⁶⁰ European Commission, Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-0_en (03.04.2019)

⁶¹ Özdal ve Tutan, a.g.e., s.10

Göç olgusu nitelik bakımından değerlendirildiğinde ise karşımıza gönüllü ve zorunlu göç kavramları çıkmaktadır. Bu bağlamda bireylerin sosyo-ekonomik faktörler (ekonomik amaçlar ve kişisel arzular) sonucu göç etme kararı verdiği ve karar verme tekeli elinde bulundurduğu hareketlilik *gönüllü göç* olarak tanımlanmaktadır. Gönüllü göç kararı genellikle, kaynak ülkedeki itici faktörler ile hedef ülkedeki çekici faktörlerin mukayeseli analizi sonucu makro ve kimi zaman mikro değişkenlere bağlı olarak verilmektedir.⁶² Buna karşın *zorunlu göç* ise çevresel ve buna bağlı olarak ortaya çıkan nükleer felaketler gibi doğal afetler ile küresel/bölgesel nitelikli krizler, etnik/dini temelli çatışmalar, baskı ve iç karışıklıklar gibi insan kaynaklı yıkımlar neticesinde yaşam ve geçimleri tehlikeye giren bireylere seçme şansı tanımayan ve onları hareketliliğe mecbur bırakan göç türünü ifade etmektedir.⁶³

Söz konusu ayırım son dönemlerde sığınmacı ve mültecilere verilen önemin artmasıyla işlerlik kazanmış, bahsi geçen bireylere dair koruma ve yasal uygulamanın farklılaşması bu ayrımı gerekli kılmıştır.

Diğer taraftan, uluslararası göç bireysel, grup bazında ya da kitlesel olarak gerçekleştirilebilmektedir. Sosyo-ekonomik sebeplere dayanan gönüllü göç kapsamında, genellikle *bireysel* ve misafir işçi sisteminde gözlemlendiği üzere *grup bazında* gerçekleştirilen göçler, zorunlu göç söz konusu olduğunda, acil korunma gayesiyle harekete geçen bireylerin *kitlesel* olarak gerçekleştirdiği bir eylem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda tarihteki ilk kitlesel göç hareketinin IV. yüzyılda gerçekleştirilen Kavimler Göçü olduğu bilinmektedir.⁶⁴ Tarihsel süreçte istila, fetih, kolonizasyon ve göç biçimlerinde ortaya çıkan kitlesel hareketliliğin özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yaygınlık kazandığını belirtmek gerekir.⁶⁵ Bu durum sığınma olgusuyla yakından ilintili olup insan haklarının korunması hususunda genellikle devletlere bir takım yükümlülükler getirmektedir. Söz konusu yükümlülükler çalışmanın ilerleyen bölümlerinde hukuksal temele dayandırılarak detaylandırılmaya çalışılacaktır.

⁶²Ayhan Gençler, a.g.e., s.28-29.

⁶³International Organization for Migration (IOM), *Glossary On Migration*, 2nd Ed., Geneva: IOM Publications, 2011, s.39.

⁶⁴Kerem Kınık, "Göç, Sürgün ve İltica", *Hayat Sağlık Dergisi*, S: 2, (Temmuz 2010), s:37.

⁶⁵Ahmet Y. Gökdere, *Yabancı Ülkelere İş gücü Akımı ve Türk Ekonomisi Üzerine Etkileri*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1978, s. 10.

2.2.Tarihsel Perspektiften Sınır Aşan Zorunlu Göç

Öncelikle belirtmek gerekir ki çalışmada, göç tarihi zorunlu göç kapsamında gerçekleştirilen yer değiştirme eylemleri temel alınarak detaylandırılacak ve bu bölümde kullanacak olan sığınma kavramı, herhangi bir hukuki statüyü belirtmeksizin acil korunma ihtiyacının vurgulanması maksadıyla zaruri olarak başka bir devlete sığınan kimseler için kullanılacaktır. Bu bağlamda, günümüz sığınma sürecine benzer ilk düzenleme M.S VI. yüzyılda I. Justinyen tarafından gerçekleştirilmiş; ağır suçlular haricindekiler için sığınma hakkının tanınabileceğine dair hükümler Roma Hukukuna dâhil edilmiştir.⁶⁶ Genel olarak sığınma talebinin temelini dinsel, sosyal veya siyasal nedenlerin oluşturduğu İlk Çağda kutsal addedilen sığınma merkezleri tesis edildiğini; Orta Çağda monarşilerin güçlenmesiyle ise sığınma hakkı tanıma yetkisinin devletlerin tekeline geçtiğini söylemek yanlış olmayacaktır⁶⁷

Yeni Çağda, 1492 yılında İspanya topraklarından* sürülen Araplar ve Yahudilerin Osmanlı İmparatorluğu'nun topraklarına yerleştirilmesi ise tarihteki ilk büyük kitlesel sığınma hadisesi olarak dikkati çekmektedir.⁶⁸ Bununla birlikte, 1517 yılında Almanya'da baş gösteren reform hareketlerinin zamanla tüm Avrupa kıtasına yayılmasıyla; mezhepsel farklılaşmanın getirdiği baskı ve zulüm yeni bir kitlesel sığınma hareketine yol açarak Fransa'dan yaklaşık 250 bin Huguenot'un Protestanların yoğunluk oluşturduğu İngiltere, Almanya, Hollanda gibi ülkelere sığınmasına neden olmuştur.⁶⁹ Yeniçağı sona erdiren Fransız Devrimiyle birlikte ise mezhepsel farklılaşma nispeten önemini yitirerek yerini politik ögelere bırakmaya başlamıştır. Bu bağlamda ön plana çıkan politik baskı ve zulüm dönemin temel parametrelerini oluşturmakta; 1848 tarihli Fransa ve Viyana ihtilalleri neticesinde ortaya çıkan Macar ve Leh mülteciler hadisesi bu yönüyle ön plana çıkmaktadır.⁷⁰ Öte yandan 1880'lerde Rusya'da başlayan Yahudi düşmanlığı neticesinde Aliyah adı verilen Yahudi göçü, dalgalar halinde ve kitlesel olarak Amerika kıtasına ve Filistin'e yönelmiş; Rusya'da başlayan anti-

⁶⁶ *Temel Britannica: Temel Eğitim ve Kültür Ansiklopedisi* Cilt:3, İstanbul: Ana Yayıncılık, 1991, s. 250.

⁶⁷ Meryem Doğan, *Türkiye'de Mültecilerin ve Sığınmacıların Uluslararası Hukuk Çerçevesindeki Temel Haklarının Sağlanması*, (Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale: On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s.27.

* M.S. VIII. yüzyıldan itibaren Arap hâkimiyeti altında kalan...

⁶⁸ Tevfik Odman, *Mülteci Hukuku*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No: 15, 1995, s.1.

⁶⁹ Doğan, *a.g.e.*, s.28.

⁷⁰ *Meydan Larousse: Büyük Lugat ve Ansiklopedi*, Cilt:9, İstanbul: Meydan Yayıncılık, 1972, s. 139.

semitizm, Romanya'ya sığıyarak benzer bir süreci beraberinde getirmiş; bu dönemde Güney Afrika, İngiltere, Kanada ve ABD'ye yönelen Yahudi göçmenlerin sayısı toplamda 3,3 milyonu bulmuştur.⁷¹ Bahsi geçen bu Yahudi göçleri, günümüz konjonktürünün ve siyasal gelişmelerinin kaynağını oluşturması bakımından önem taşımaktadır.

XX. yüzyıla gelindiğinde, I. ve II. Dünya Savaşları, ihtilaller, bağımsızlık hareketleri, sömürgeciliğin tasfiyesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bölgesel çatışmalar uluslararası göçe ivme kazandırmış; bu yüzyılla birlikte kavram dönüşüm geçirerek birçok aktörün sürece müdahil olduğu küresel bir görünüm kazanmıştır. Bu bağlamda Osmanlı ve Habsburg İmparatorluklarının tasfiyesiyle sonuçlanan I. Dünya savaşı, Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da yeni siyasal oluşumları beraberinde getirmiş, milliyetçilik akımından beslenen bu yeni devletler, ülkesel sınırlarında homojen nüfuslar yaratma gayesiyle zorunlu göç politikaları benimsemiştir. Bu dönem öte yandan, büyük çapta mübadele süreçlerine sahne olmuş; özellikle Yunan, Türk, Leh, Macar, Sırp ve Bulgarlar göç etmek zorunda bırakılmıştır.⁷² II. Dünya Savaşı süreci ise Nazi politikalarından kaçan Yahudiler başta olmak üzere, Alman despotizminden kaynaklanan göçlere sahne olmuş, Avrupa'da 20 milyon insan göçmen konumuna düşürülmüş; söz konusu faşist uygulamalar, uluslararası aktörleri göç yönetişimi hususunda harekete geçirerek kuramsal ve kurumsal girişimlerin başlatılmasına önayak olmuştur.⁷³ Bu girişimler çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylandırılacaktır.

Soğuk savaş döneminde ise uluslararası göçün küresel bir nitelik kazandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira ABD ve SSCB çevresinde kutuplaşan ülkelerde yürütülen vekâlet savaşları, rekabetin ivme kazandığı dönemlerde oldukça şiddetli bir hal almıştır. Öte yandan sömürgeciliğin tasfiyesi sürecinde kurulan; etnik açıdan bölünmüş, demokrasi geleneğinden yoksun ve otoriter rejimlere sahip devletler ile zayıf toplumlar siyasal şiddetin yükselişine zemin hazırlamış ve bu gelişmeler sınır aşan göç olgusunu adeta kronikleştirmiştir. Tarihsel açıdan sığınma taleplerine yol açan tüm

⁷¹ Fahir Armaoğlu, *Filistin Meselesi ve Arap İsrail Savaşları (1948-1988)*, 2. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1991, s. 13-14.

⁷²Nermin Abadan Unat, *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s.32-33.

⁷³ Mustafa Mutluer, *Uluslararası Göçler ve Türkiye*, İstanbul: Çantay Kitabevi, 2003, s.31.

gelişmeleri ele almak mümkün olmamakla birlikte, yakın döneme dair önem arz eden nispeten büyük çaplı gelişmelere değinmekte yarar vardır.

1954 yılında başlayan ve oldukça kanlı bir süreç izleyen Cezayir bağımsızlık savaşları, 1,2 milyon Cezayirli'nin ülke içinde yerinden edilmesine, yaklaşık 200 bininin ise mülteci konumuna düşmesine neden olmuştur.⁷⁴ Güney Asya'da ise 1947 yılında Hindistan'ın bağımsızlığını kazanmasıyla, bölgedeki Hindu ve Müslümanlar ayrılarak Pakistan ve Hindistan olarak iki ayrı devlet kurmuş ve yaklaşık 17 milyon kişi buldukları toprakları terk etmek zorunda kalmıştır. Karşılıklı bu göç serüveni dönemin en yoğun kitlesel göçü olarak kayıtlara geçmiş bulunmaktadır.⁷⁵ Yeni kurulan siyasal oluşumların hemen hepsinde benzer durumlar görülmüş; "*Araplar İsrail'den, Yahudiler Kuzey Afrika'dan, Çinliler Endonezya'dan, Güney Asyalılar da Doğu Afrika, Birmanya (Burma) ve Seylan (Sri Lanka)'dan kaçarak başka topraklara sığınmak zorunda kalmışlardır.*"⁷⁶

1975 yılında Hindistan'daki eski Fransız kolonilerinden Vietnam, Kamboçya ve Laos'ta ortaya çıkan ayaklanmalar, üç milyondan fazla insanın bu ülkelere kaçarak sığınmacı konumuna düşmesine neden olmuştur.⁷⁷ Bu dönemde Ortadoğu'da tanık olunan en yoğun göç sirkülasyonu ise 1979 yılında Afganistan topraklarında gözlemlenmiş; bölgedeki yerel nitelikli çatışmalar SSCB'nin müdahalesiyle sonuçlanarak 6,3 milyon Afganın, İran ve Pakistan başta olmak üzere sınır ülkelere sığınmak durumunda kalmasına neden olmuştur.⁷⁸ 1980'li yıllarda ise kitlesel göç olgusu Orta Amerika'ya sığmamış, Nikaragua, El Salvador ve Guatemala'daki yerel çatışmalar 2 milyon insanın yerinden edilerek başta Honduras ve Meksika olmak üzere diğer sınır ülkelere sığınmasına sebep olmuştur.⁷⁹ Çalışmanın bu kısmında göçün tarihsel perspektifine ara vererek SSCB'nin çöküşüne bağlı olarak değişen güvenlik algısı ve bu algı kapsamında yeniden üretilen ve boyutlandırılan göç olgusuna değinmek yerinde olacaktır.

⁷⁴ Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği, *Dünya Mültecilerinin Durumu İnsani Yardımın Elli Yılı*, New York: Oxford University Press, 2000, s.38-39.

⁷⁵ Mutluer, a.g.e.,

⁷⁶ Kemal Eker, *Türkiye'de Yasa Dışı Göç Sorunu*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, 2008, s.63.

⁷⁷ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s.90.

⁷⁸ A.g.e., s.115

⁷⁹ Doğan, a.g.e., s.30.'dan BMMYK istatistik bölümü kayıtları, Cenevre.

Kominform ve Varşova Paktı gibi örgütlenmeler ile kurumsal temele oturtulan SSCB, 26 Aralık 1991 tarihinde Gorbaçov'un istifasının ardından Birliği oluşturan Cumhuriyetlerin bağımsızlıklarını kazanmalarıyla tarih sahnesinden silinmiştir. Bu gelişmeyle birlikte Rusya'nın hinterlandı olarak nitelendirilen Balkanlar, Kafkasya, Doğu Avrupa ve Ortadoğu coğrafyasında başlayan parçalanma ve bütünleşme hareketleri, bağımsız otoritelerin kurulma sürecinde ciddi siyasal istikrarsızlıkları ve bölgesel çatışmaları beraberinde getirmiştir. Zira çözümlenmeyle birlikte bölge coğrafyasında artış gösteren etnik çatışmalar ve ekonomik istikrarsızlıklar, Batı Avrupa'ya yönelen yoğun bir göç dalgasının tetiklenmesine neden olmuştur. Bu dönemde AB ülkelerine yönelen sınır ötesi hareketlilik mülteci krizini tetiklerken; parçalanma sürecinin başladığı 1988 yılından 1994 yılına kadar batıya yönelen göç dalgası 3 milyonu aşmıştır.⁸⁰ Bu noktada bölge ülkelerinde gözlemlenen dönüşüm süreçlerinin ortaya çıkardığı mülteci sorununun boyutlarına değinmekte yarar olacaktır.

Bu bağlamda, 2 Ağustos 1990 tarihinde Irak'ın Kuveyt'i işgaliyle başlayan ve ABD önderliğinde uluslararası müdahaleyi beraberinde getiren Körfez Savaşı neticesinde, 2,7 milyonu ülke sınırları içinde olmak üzere 4,7 milyon Iraklı yerinden edilmiş; İran ve Türkiye başta olmak üzere sınır ülkelere sığınmak zorunda bırakılmıştır.⁸¹ Yugoslavya'da başlayan çözümlenme süreci ise oldukça kanlı bir seyir izlemiş; Bosna-Hersek'in bağımsızlığını ilan ettiği 1992 yılında ivme kazanan silahlı çatışmalar 2,2 milyon Boşnak'ın komşu ülkelere akın etmesi sonucunu doğurmuştur. Benzer olarak Kosova'nın bağımsızlık sürecinde ise etnik temizlik girişimlerine maruz bırakılan yaklaşık 1 milyon Arnavut, ülke sınırlarını aşarak başta Arnavutluk ve Makedonya olmak üzere diğer Balkan ülkelerine sığınmıştır. Çözümlenme sürecinde bastırılmış düşmanlıkların açığa çıktığı diğer bir coğrafya olan Kafkasya'da ise Dağlık-Karabağ, Güney Osetya ve Çeçen sorunu çerçevesinde yükselen bölgesel çatışmalar, yaklaşık 1 milyon kişinin yerinden edilmesine neden olmuştur. Bu örnekler, kıtlık, kuraklık, güç mücadelesi gibi sebeplerle, iç çatışmanın günlük hayatın bir parçası haline geldiği Afrika bölgesi, -özellikle Sudan, Somali ve Ruanda- için de

⁸⁰ Başak Somuncu, *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası*, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006 s.45.

⁸¹ İsmail Şahin, Oğuz Düzgün, "Türkiye'ye Gerçekleştirilen Ortadoğu Kaynaklı Zorunlu Göçlerin Sosyo-Ekonomik Etkileri: 1979-2014 Arası", *TESAM Akademi Dergisi*, C.II, S:2 (Temmuz2015), s. 184.

çoğaltılabilmektedir⁸²; ancak bu, çalışmanın kapsamını genişleteceğinden söz konusu gelişmelere değinilmeyecektir.

İki kutuplu uluslararası sistemin çöküşü bir yandan devlet merkezli ve askeri güvenlik odaklı geleneksel güvenlik algısının sorgulanmasına diğer yandan eleştirel güvenlik yaklaşımının ön plana çıkmasına neden olmuştur. Konjonktürel değişimin gözlemlendiği bu süreç, yenedünya düzeni söylemiyle kuramsal temele oturtulmuş, Komünist tehdidin yerini alacak olan yeni güvenlik endişeleri bu söylem doğrultusunda yeniden tanımlanmıştır. Bu bağlamda, küreselleşmenin etkisiyle çok boyutlu ve aktörlü bir görünüm sergilemeye başlayan uluslararası sistemde, devlet altı ve devlet üstü aktörler tanımlanarak birey odaklı anlayış vurgulanmaya başlanmıştır. Askeri boyutu kapsayan ancak alçak politika olarak nitelendirilen konuların da güvenliğin kapsamına dâhil edildiği bu süreçte, radikal terör başta olmak üzere, bölgesel çatışmalar, kitle imha silahlarının yayılması, organize suçlar, düzensiz göç ve küresel ısınma gibi olgular güncel tehdit unsurları olarak lanse edilmiştir.⁸³ İnsan haklarına atfedilen değerlerin yükselişe geçtiği bu dönemde zorunlu göç ve sığınma olgusu devletler ve uluslararası kuruluşların öncelikli siyasa alanına dâhil edilmiş, göç yönetişimine dair iki ve çok taraflı girişimlere hız kazandırılmıştır.

Küreselleşme, ulaşım ve iletişim teknolojilerinin geliştiği, ülkesel sınırların geçmişe oranla önemini yitirdiği serbest dolaşımı içeren bir süreci işaret etmekte; göçün uluslararasılaşmasında ise kilit rol üstlenmektedir. Göç olgusunda yeni bir yapılanma sürecini beraberinde getiren küreselleşme, aynı zamanda uluslararası sistemde gözlemlenen konjonktürel dönüşümlere bağlı olarak sınır ötesi hareketliliğin yoğunluğunu ve öngörülemez niteliğini artırmaktadır. Bu bağlamda göç, sosyal devrimin ana bileşenlerinden birini oluşturmakta; çok boyutlu ve aktörlü yapısıyla dinamizmini halen korumaktadır. Bu nedenledir ki küreselleşmenin katalizör görevi üstlendiği ve göçün politikleştiği XXI. yüzyıl, Stephen Castles ve Mark Miller tarafından *Göçler Çağı* olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda göçler çağının kalıcı olmasını sağlayacak temel faktörün küreselleşme olduğunu vurgulayan yazarlar,

⁸² Süheyla Çiğdem, *Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasa Dışı Göç Sorunu*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2009, s.41-47.

⁸³ Bülent Sarper Ağır, "Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı", *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, S: 22 (2011), s.103-115.

küreselleşme ve göçün birbirini besleyen çift yönlü bir hat olduğunu ifade etmektedir.⁸⁴ Bu doğrultuda günümüzde, Ortadoğu Coğrafyasında gözlemlenen dönüşüm sürecini de sonuçları itibarıyla bu kapsamda değerlendirmek mümkündür.

⁸⁴ Miller Castles, *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, Çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınevi, 2008, s.3-7.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖÇ VE ULUSLARARASI KORUMA ARASINDAKİ DETERMINİSTİK İLİŞKİ

1. ULUSLARARASI KORUMA KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Vestfalyan devlet anlayışının ortaya çıktığı XVII. yüzyıldan itibaren olgunlaşmaya başlayan yabancı algısı, teritoryal sınırlarda göç kontrollerinin başladığı XIX. yüzyılla birlikte normatif bir okumaya tâbi tutulmuştur. Yürütülen çalışmalar, göç edenlere dair çeşitli hukuki statülerin tanımlanmasını sağlarken iltica ve sığınma olgusu temelinde yeni bir göç rejimi oluşturma çabalarını da gündeme getirmiştir. Bu bağlamda konuyla ilgili çok taraflı ve sistematik ilk çalışmalar, I. Dünya Savaşının ardından Milletler Cemiyeti çatısı altında yürütülmeye başlanmıştır. Bu nedendir ki çalışmamızın bu bölümünde öncelikle Milletler Cemiyeti öncülüğünde gerçekleştirilen girişimlere; ardından normatif ve evrensel düzenlemelerin hayata geçirildiği Birleşmiş Milletler Dönemine ve son olarak bölgesel girişimlere değinilecektir. Sığınma ve iltica hukukunun gelişim sürecine dair yapılacak olan detaylandırma, AB ve Türkiye göç mevzuatını yorumlama noktasında önem taşımakta; yürürlükte bulunan düzenlemelerinse temelini oluşturmaktadır.

1.1. Milletler Cemiyeti Dönemi

I. Dünya Savaşı ve Bolşevik Devrimi kapsamında, Avrupa ve Asya kıtaları ile Ortadoğu coğrafyasında zorla yerinden edilenlere, Kızılhaç Komitesi haricinde yardım ve destek sağlayacak hükümetlerarası bir kuruluşun bulunmayışı, Milletler Cemiyeti çatısı altında çeşitli koruma ve yardım girişimlerinin başlatılmasını beraberinde getirmiş; çözüm arayışları bu dönemde küreselleşme eğilimi göstermiştir.⁸⁵ Milletler Cemiyeti'nin aktif rol üstlendiği 1922-46 yılları arasında, uluslararası koruma hususunda grup / kategori yaklaşımının benimsendiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Zira Milletler Cemiyeti bünyesinde, kişinin uluslararası korumadan yararlanabilmesi için menşe ülkesi dışında bulunması ve bu ülkenin korumasından

⁸⁵ Doğan, a.g.e., s.40.

yararlanamaması gerekli ve yeterli görülmekteydi.⁸⁶ Genel olarak, 1920'li yıllardan itibaren Milletler Cemiyeti şemsiyesi altında yürütülen faaliyetleri iki başlıkta özetlemek mümkündür: Bunlar mültecilerin hukuki statüsünün tanımlanması amacıyla akdedilen ikili ya da çok taraflı sözleşmeler ve kalıcı çözüme yönelik girişimlerdir.

Avrupa'daki büyük ölçekli mülteci sorununun çözümüne yönelik uluslararası düzeydeki resmi ilk adım 1921 yılında Kızılhaç Komitesi tarafından atılmış; iç savaş sırasında yerinden edilen 1 milyonu aşkın Rus mülteciye yardım hususunda Milletler Cemiyeti'ne çağrı yapılmıştır. Başvuru üzerine Milletler Cemiyetine bağlı *Mülteciler Yüksek Komiserliği* kurularak, Norveçli kâşif *Fridtjof Nansen*, Avrupa'daki Rus mültecilerden sorumlu yüksek komiser olarak göreve getirilmiştir. Nansen, Rus mültecilerin hukuki statüsünün belirlenmesi, ev sahibi devlet topraklarında istihdam edilmeleri ve geri dönüşlerinin düzenlenmesi hususlarında yetki üstlenerek etkin çalışmalar yürütmüştür.⁸⁷ Bununla birlikte hiçbir devletin vatandaşı olmayan mülteciler için çıkarılan, *Nansen Pasaportu* olarak adlandırılan ve elliyi aşkın devlet tarafından tanınan seyahat ve kimlik belgeleri, fiili durumlu mülteciliğin yasal temellere oturtulması ve hukuki bir statünün tanımlanmasının yolunu açmıştır. Yasal statüye sahip olma hususunda Rus mülteciler özelinde atılan bu ilk adımı, 1924 yılında Ermenilere; 1928 yılında ise Süryaniler, Keldani Süryanileri, Suriyeliler ve Türklere yönelik atılan adımlar izlemiştir.⁸⁸

İki savaş arası dönemde uluslararası korumaya yönelik çalışmalar yürüten bir diğer öncü isim ise *James McDonald*'dır. Nasyonal Sosyalizmin hüküm sürdüğü Hitler Almanya'sından kaçan Yahudi ve rejim karşıtlarının üçüncü ülkelere yerleştirilerek uluslararası korumadan yararlandırılması maksadıyla oluşturulan organizasyonun başına geçirilerek Bağımsız Yüksek Komiser olarak atanan⁸⁹ McDonald, aynı zamanda, göç sınırlamalarıyla mücadele başta olmak üzere, mültecilere yardım konusunda fon sağlayan kuruluşların koordinasyonunda da aktif rol üstlenmiştir.⁹⁰ 1938 yılına

⁸⁶Bülent Çiçekli, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Nisan 2016, s.234.

⁸⁷ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s. 15.

⁸⁸Aslı Özge Özgen, *Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum*, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.30.'dan Lavenex,1991: 5.

⁸⁹Odman, a.g.e., s. 17.

⁹⁰ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s.15.

gelindiğinde altı yüz bine ulaşan mülteci sayısı ve beraberinde getirdiği sorunlar, Nansen Ofisi ve Alman Mülteciler için oluşturulmuş Bağımsız Yüksek Komiserliğin faaliyetlerinin durdurulmasına neden olmuştur.⁹¹ Aynı yıl, Almanya'dan göç etmek zorunda kalan ve Alman işgalinden kurtulmak isteyen kişilere destek olmak ve sorunlarını çözümlenmek adına Londra'da faaliyet gösterecek olan *Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi* kurulmuş; II. Dünya Savaşı sürecinde kayda değer bir faaliyet gösteremeyen Komite, görevini ancak 31 Aralık 1946 tarihine kadar sürdürebilmiştir.⁹²

II. Dünya Savaşının sonlarına yaklaşıldığı 1943 yılında, SSCB'nin de müdahil olduğu 44 devletin katılımıyla *Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UNRRA)* tesis edilmiş; kurum, yerinden edilmiş her savaş mağdurunu kapsayacak şekilde, zarar gören bölgelere yardım götürülmesi ve bu bölgelerin rehabilite edilmesini içeren geniş bir görev yelpazesinde faaliyetlerini yürütmüştür. Özellikle 1944-45 yıllarında sığınma arayan ve ülke içinde yerinden edilen binlerce insana acil yardım sağlayan kurum, savaşın sona ermesiyle birlikte ülkelerini terk etmek zorunda kalanların vatanlarına geri dönmeleri üzerine yoğunlaşarak, yaklaşık 7 milyon insanın güvenli sirkülasyonuna yardımcı olmuştur. 1947 yılına gelindiğindeyse oluşumun liderliğini üstlenen ABD'nin kararıyla kurumun görevine son verilmiştir.⁹³

1.2. Birleşmiş Milletler Dönemi

1945 yılında kurularak uluslararası sistemin başat aktörlerinden biri olarak ortaya çıkan Birleşmiş Milletler Örgütü ile birlikte mülteci, sığınmacı ve yerinden edilmiş kişilere yönelik çok daha somut hukuki ve kurumsal adımların atıldığını belirtmek gerekir. Bu noktada Birleşmiş Milletler kapsamında gerçekleştirilen girişimleri, evrensel ve bölgesel düzenlemeler olmak üzere iki ayrı başlıkta detaylandırmak yerinde olacaktır.

1.2.1. Evrensel Düzenlemeler

Çalışmanın bu bölümünde, Birleşmiş Milletler çatısı altında gerçekleştirilen ve günümüzde halen varlığını muhafaza eden öncül düzenlemelere kronolojik olarak

⁹¹ Doğan, a.g.e., s.41.

⁹² Yusuf Sıdar Şahin, *Avrupa Birliği ve Mülteci Hukukunda Üye Devletlerin İltica Başvurusunu Değerlendirme Yetkisinin Çerçevesi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 2013, s.14. ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s.94.

⁹³ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s.16.

değinilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda sığınmacı ve mültecilere yönelik işbirliğinin kurumsallaşmasında aktif rol üstlenen Uluslararası Mülteci Örgütü ve BMMYK'nin tesisi, görev ve işleyişlerine ilişkin detaylandırma yapılacak ve uluslararası nitelik gösteren bildiri ve sözleşmelere değinilecektir.

1.2.1.1. Uluslararası Mülteci Örgütü

II. Dünya Savaşının ortaya çıkardığı mülteci akışlarının her safhasıyla ilgilenecek olan çok daha kapsamlı bir kuruluşa duyulan ihtiyaç, 1946 yılında, *Uluslararası Mülteci Örgütü'nün (IRO)* kurulmasını beraberinde getirmiş; bu örgüt, Birleşmiş Milletlere bağlı geçici bir kuruluş olarak faaliyete geçirilmiş; 30 Haziran 1950 tarihinde ise tasfiye edilmesi öngörülmüştür.⁹⁴ Kendinden önceki diğer uluslararası kuruluşlar gibi grup temelli bir yaklaşım benimseyen Uluslararası Mülteci Örgütü, Nazi Almanya'sı başta olmak üzere faşist rejim kurbanları ile savaş başlamadan önce menşei ülkesi dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen kimseleri ilgi alanına dâhil etmiştir.⁹⁵ “*UNRRA'nın geri dönüş endeksli yapılanmasından ziyade IRO*”⁹⁶, ülkeye geri dönüşlerin gerçekleştirilmesinin yanında, iltica talep edenlerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilmesi opsiyonunu da gündeme getirmiş; bu kapsamda kimliklerin saptanması, kayıt altına alınarak sınıflandırılması, hukuki ve siyasi koruma kapsamında yardım ve desteğin sağlanması, kişilerin sosyal olarak yeniden yapılandırılması gibi çok boyutlu bir işlev üstlenmiştir. Bu bağlamda örgütün, kuruluşundan tasfiye edildiği 28 Şubat 1952 tarihine kadar, 1 milyondan fazla kişinin üçüncü ülkeye yerleştirilmesinde; 73 bin kadarınınsa ülkelerine geri dönüşlerinde yardımcı olduğu bilinmektedir.⁹⁷

1.2.1.2. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Birleşmiş Milletler çatısı altında iltica hukukuna dair yürütülen ilk yasal çalışma, insan hakları hukukunun temelini oluşturan *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*'dir. Yaşama, özgürlük, can güvenliğinin sağlanması, zulüm, onur kırıcı ceza ya da işlemden korunma ve ayrımcılık yasağı gibi, bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlükleri düzenleyen bildiri, 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da imzalanarak, üye

⁹⁴ A.g.e., s.17.

⁹⁵ Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee In International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1989, s.4.

⁹⁶ Doğan, a.g.e., s.42.

⁹⁷ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, a.g.e., s.17.

devletlerin kabulüne sunulmuştur.⁹⁸ Beyannamede sığınma hakkı kavramına yer verilmiş ve bu hak, temel haklar kapsamına dâhil edilmiştir. Sığınma hakkı, Beyannamenin 14(1). Maddesinde açıkça düzenlenmiş; bu kapsamda *herkesin zulüm karşısında bir başka ülkeye sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkına sahip olduğu* vurgulanmıştır. Aynı maddenin 2. Fıkrasında ise, hakkın özünü korumak ve istismar edilmesini önlemek maksadıyla uluslararası korumanın kapsamı dışında bırakılan kimseler tanımlanmış; *siyasi olmayan suçlar veya BM amaç ve ilkelerine aykırı faaliyetlerden kaynaklanan kovuşturmalar söz konusu olduğunda sığınma hakkının ileri sürülemeyeceği* belirtilmiştir.⁹⁹ Hakkın kapsamının muğlak bırakıldığı belge, sözleşme niteliği taşımadığından, bireylere tanıdığı haklar hususunda takip, denetim ve yaptırım mekanizmalarına sahip değildir.¹⁰⁰ Bu bakımdan böylesi bir mekanizmaya duyulan ihtiyaç, söz konusu haklara ilişkin özel düzenlemeleri gerekli kılarak 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin ortaya çıkışını hızlandırmıştır.

1.2.1.3.Uluslararası Göç Örgütü (IOM)

Bu örgüt 5 Aralık 1951 tarihinde, II. Dünya Savaşının akabinde Batı Avrupa'da açığa çıkan kaos neticesinde yerinden edilen kimselere yardım etmek amacıyla, başlangıçta, *Avrupa'dan Göçmenlerin Hareketi için Geçici Hükümetlerarası Komite (PICKMME)* adıyla kurulmuştur. Zaman içerisinde öncelikle *Hükümetlerarası Avrupa Göç Komitesi (ICEM)*, ardından, *Hükümetlerarası Göç Komitesi (ICM)* olarak isim değişikliğine uğrayan örgüt 1989 yılında ise *Uluslararası Göç Örgütü (IOM)* adını alarak çalışma alanını göç serüveninin tüm boyutlarını kapsayacak şekilde genişletmiştir.¹⁰¹

Merkezi İsviçre'nin Cenevre kentinde bulunan IOM, 19 Eylül 2016 tarihinde New York'ta gerçekleştirilen BM Mülteciler ve Göçmenler Zirvesinde akdedilen anlaşma ile BM'ye bağlı bir kurum haline getirilmiştir.¹⁰² İnsani ve düzenli göçün, göçmenlere ve

⁹⁸ Çiçekli, a.g.e. , s.234-235.

⁹⁹ İnsan Hakları Evrensel Beynamesi, 10 Aralık 1948, Madde 14.

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (21.02.2018).

¹⁰⁰ Devrim Bülent Akkuşoğlu, *Avrupa Birliği - Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç Sorunu*, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2006, s.19.

¹⁰¹ "History", International Organization for Migration, t.y. <https://www.iom.int/iom-history> (04.04.2019)

¹⁰² "Uluslararası Göç Örgütü BM Sistemine Katıldı", Birleşmiş Milletler Türkiye Dergisi, t.y. <https://www.bmdergi.org/language/tr/uluslararasi-goc-orgutu-bm-sistemine-katildi/> (06.04.2019)

topluma yarar sağlayacağı görüşünü benimseyen IOM, göç yönetiminin artan operasyonel zorluklarının karşılanması, göç yoluyla sosyal ve ekonomik kalkınmanın teşviki, insan onuru ve göçmenlerin refahının korunması hususlarında uluslararası toplumdaki ortaklarıyla işbirliği içerisinde faaliyetlerini yürütmektedir.¹⁰³ Bu bağlamda kurum, göç idaresindeki faaliyet alanlarını göç ve kalkınma; göçü kolaylaştırma; göçü düzenleme ve zorunlu göç olmak üzere 4 ana başlık altında toplamaktadır.¹⁰⁴

Düzenli ve insani göç yönetiminin sağlanmasına yardımcı olmak; göçe ilişkin konularda uluslararası işbirliğini teşvik etmek; problemlere ilişkin pratik çözüm arayışlarını desteklemek ve mülteciler ile ülke içinde yerinden edilmiş kişiler de dâhil olmak üzere ihtiyaç sahibi göçmenlere insani yardım sağlamak amaçlarından hareketle faaliyetlerini yürüten IOM¹⁰⁵, göç ve mültecilere ilişkin uluslararası faaliyetlerin koordinasyonunu kolaylaştırma ve eşgüdümünü sağlama misyonunu da üstlenmektedir. Bu doğrultuda göç yönetişimine devlet merkezli bir yaklaşım getiren IOM, *“çalışmalarında göç ile ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma arasındaki bağlantıyı değerlendirirken, kişilerin seyahat özgürlüğünü olabildiğince himaye etmeye çaba sarf”*¹⁰⁶ etmektedir.

Günümüzde 173 üye ve 8 gözlemci devlet ile çalışmalarını yürüten örgüt, göç yönetimini hükümetler ve uluslararası sivil toplum kuruluşları aracılığıyla koordineli bir şekilde gerçekleştirmektedir.¹⁰⁷ Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyeti 10 Ağustos 2010 tarih 2010/730 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan karar doğrultusunda *Uluslararası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşmasına* katılarak IOM’a üye olmuştur.¹⁰⁸ Bu doğrultuda taraflar, Suriye kaynaklı göçmen krizi sürecinde acil durum ve sonrası yardım faaliyetlerini koordineli bir biçimde organize ederek günümüzde sıkı bir işbirliği pratiği ortaya koymaktadır.¹⁰⁹

¹⁰³ “Mission”, International Organization for Migration, t.y. [https://www.iom.int/mission_\(04.04.2019\)](https://www.iom.int/mission_(04.04.2019))

¹⁰⁴ Töre, a.g.e.,s.14.

¹⁰⁵ “Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütü (IOM)”, T.C. Tarım Orman Bakanlığı, t.y. <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/Uluslararası%C4%B1%20Kurulu%C5%9Flar/IOM%20TR.pdf> (04.04.2019)

¹⁰⁶ Töre, a.g.e., s.14.

¹⁰⁷ “Governments”, International Organization for Migration, t.y. <https://www.iom.int/governments> (04.04.2019)

¹⁰⁸ R.G.10.08.2010/27668. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100810-4.htm> (05.04.2019)

¹⁰⁹ “Suriye İnsani Yardım”, Uluslararası Göç Örgütü, t.y. <https://turkey.iom.int/tr/suriye-insani-yard%C4%B1m> (06.04.2019)

1.2.1.4. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Kapsamı zamanla genişletilmiş olsa da başlangıçta mültecilere uluslararası koruma sağlamak, sorunlarına kalıcı çözümler üretmek ve nihai aşamada ülkelerine gönüllü olarak geri dönüşlerini gerçekleştirmek amacıyla Birleşmiş Milletler bünyesinde bir birim oluşturulması gündeme gelmiş; Genel Kurulun 3 Aralık 1949 tarihli kararıyla Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisinin kurulmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda yürütülen çalışmalar kısa sürede sonuç vermiş; Genel Kurul'un 14 Aralık 1951 tarih ve 428(V) sayılı kararıyla *Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)* Ofisi Tüzüğü kabul edilerek kurumsal yapı oluşturulmuştur. Ayrıca tüzükte, Komiserliğin siyasi olmayan, insani ve sosyal karakteri vurgulanarak kapsamına tüm mülteci grup ve kategorileri dâhil edilmiştir.¹¹⁰ Bu girişim, mültecilerin ihtiyaçlarına cevap verecek kurumsal yapı ve uluslararası hukuk kapsamında oluşturulacak kurallar dizisiyle, uluslararası korumaya yönelik rejim oluşturma çabalarının başarıya ulaşan somut bir örneğini teşkil etmektedir.

Günümüzde BMMYK'nin yetki alanına giren kişiler, yalnızca 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin kapsamına giren mülteciler değil, aynı zamanda Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi ve Cartagena Bildirisi gibi bölgesel girişimlerin öngördüğü üzere *çatışma ve kamu düzenindeki rahatsızlıklardan kaçanlar; Geri dönüş yapanlar, Vatansızlar ve Ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler* olarak özetlenebilir.¹¹¹ Bu bakımdan BMMYK'nin kurulmasıyla birlikte grup temelli yaklaşımın terkedilerek uluslararası korumanın sağlanmasında evrensel yaklaşımın ön plana çıktığı gözlemlenmektedir. Mülteci statüsünün tanınmasında tarihi ve coğrafi çekinceyi ortadan kaldıran *1967 tarihli New York Protokolüyle* birlikte ise Cenevre Sözleşmesinin dünya çapında uygulanabilirliği sağlanarak BMMYK'nin yetki alanının tüm yeryüzüne resmi olarak yayıldığı ileri sürülebilir.

¹¹⁰Statute Of The Office Of The United Nations High Commissioner For Refugees”, 14 Decembre 1950. <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (21.02.2018)

¹¹¹ Özgen, a.g.e., s.33.

Komiserliğin ilgi alanına giren grupların çoğalmasına paralel olarak görev ve yetkilerinin de günden güne arttığı gözlemlenmiştir. Bu bağlamda mültecilere dair sorunların çözümlenmesi ve fiili/siyasi korumanın sağlanması amacıyla mevcut uluslararası faaliyetlerin koordine edilip yürütülmesi hususunda öncü rol üstlenen Komiserlik¹¹², günümüzde aynı zamanda, güçlü bir denetim mekanizmasına sahip olmasa da devletlerin uluslararası iltica hukukuna uyumlarının denetlenmesi ve evrensel bir koruma rejiminin oluşturulması yönünde faaliyetlerini sürdürmektedir. Dolayısıyla Komiserlik, uluslararası korumanın tanınmasıyla başlayan sürecin yönetimine dair faaliyetlerini sürdürdüğü kadar sonuç aşamasında da yani bu kişilerin gönüllü geri dönüşleri, bulunduğu ülkeye entegrasyonları veya üçüncü ülkeye yerleştirilmeleri gibi uzun vadeli çözüm seçenekleri üzerine de çalışmalarını yürütmektedir.¹¹³ Bu bağlamda BMMYK, statünün I. maddesi uyarınca, görevlerini BM Genel Kurulu'na bağlı olarak yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır.¹¹⁴

Başlangıçta mülteci meselesinin kısa vadede çözülebileceği öngörülerek BMMYK'nin görev süresi üç yıl olarak belirlenmiş; farklı coğrafyalardaki dinamiklerin etkisiyle zorunlu göçün boyut değiştirerek ivme kazanması, görev süresinin 1956 yılından başlayarak beşer yıllık sürelerle uzatılmasını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Suriyeli göçmen krizinde aktif ve öncü bir rol üstlenen Yüksek Komiserliğin günümüzde kalıcı bir kurumsallaşma sağlamasına rağmen faaliyetlerinde kimi zaman etkisiz kaldığını belirtmek yerinde olacaktır.¹¹⁵ Diğer taraftan bu kurumsallaşma eğilimi, zamanla, mülteci ve sığınmacılara yönelik öncül sözleşmelerin kabul edilmesinin yolunu açarak, sığınma ve iltica hukukunun kaynak metinlerinin ortaya çıkmasına vesile olacaktır. Hiç şüphesiz bunlardan en önemlileri, Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolüdür.

1.2.1.5. Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi

Mültecilerin hukuki statüsüne dair esaslı ilk düzenleme addedilebilecek olan Cenevre Sözleşmesi uluslararası koruma rejiminin yasal temelini oluşturmaktadır.

¹¹²“Uluslararası Kuruluşlar”, *İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*.

http://www.goc.gov.tr/mobilicerik3/uluslararası-kuruluslar_363_392_394 (20.02.2018)

¹¹³Mesut Aygün, Cansu Kaya, “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: VII, S:1 (2016), s.101.

¹¹⁴“Statute Of The Office Of The United Nations High Commissioner For Refugees”, 14 Decembre 1950.

¹¹⁵ Odman, a.g.e., s. 34.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı kararıyla toplanan konferansta kabul edilen Cenevre Sözleşmesi, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış; 43. maddeye uygun olarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹¹⁶ Sözleşme, ulusal düzeyde hukuki korumadan yararlanamayan kimselere yönelik “uluslararası muamelenin minimum insani standartlarını”¹¹⁷ belirlemek gayesiyle geliştirilmiştir. Dönemin en kapsamlı mülteci tanımını bizlere sunan sözleşme, mülteci statüsünün tanınmasına dair standartların geliştirilmesinde öncü rol oynayarak Afrika ve Güney Amerika’daki bölgesel girişimlere zemin hazırlamıştır. Bununla birlikte mülteci statüsünün tanınmasında tarihi ve mekânsal bağlamda birtakım kısıtlayıcı unsurları içeren sözleşmenin sınırlı bir nitelik taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Cenevre Sözleşmesinin 1. Maddesinin 2. Fıkrasında Mülteci, “1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sonucu ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs”¹¹⁸ olarak tanımlanmaktadır.

Cenevre Sözleşmesinin orijinal metninde yer alan *1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar* ifadesiyle sözleşmenin mekânsal kapsamı muğlak bırakılarak, mülteci tanımına ihtiyari olarak coğrafi sınırlama konulabileceği öngörülmüştür. Taahhüt edilen yükümlülükler bakımından, *Avrupa’da meydana gelen olaylar* ya da *Avrupa veya başka bir yerde meydana gelen olaylar* şeklinde yorumlanabilecek olan ifadenin kapsamının, sözleşmeye katılım aşamasında devletlerin beyanları vasıtasıyla belirleneceği ve tarafların diledikleri zaman yükümlülüklerini genişletebilecekleri vurgulanmaktadır. Bununla birlikte bahsi geçen ifadeyle 1 Ocak 1951 tarihinden sonra meydana gelen olaylar için iltica prosedürünün işletilemeyeceği belirtilmiş ve böylece mülteci

¹¹⁶ Ayşe Dicle Ünlü, Münürcan Atılgan, *6458 Sayılı Kanun Kapsamında Düzenlenen Göç ve İltica Semineri Raporu*, İzmir Barosu, 16-17 Ocak 2015, s. 3/28
<http://www.muglabarosu.org.tr/Upload/files/pdf/6458.pdf> (01.03.2018)

¹¹⁷ Güler Ünlü, a.g.e. s.108.

¹¹⁸ Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi, (Cenevre Sözleşmesi), 28 Temmuz 1951, Md. 1/ A(2). <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (20.02.2018)

statüsünün tanınmasına tarihsel sınırlama da getirilmiştir.¹¹⁹ Söz konusu sınırlamalar, konjonktürel değişime paralel olarak Avrupa dışında gözlemlenen gelişmelere yönelik devletlerin yükümlülüklerini sınırlandırma isteklerinin birer yansıması olarak ortaya çıkmış, 1967 tarihli New York Protokolünün kabulüne kadarsa yürürlükte kalmıştır.

Mülteci Statüsünün kazanılmasının şartlarını genel olarak 4 başlıkta kategorize etmek mümkündür: i) Menşe ülke dışında bulunma - ülkeye dönememe veya dönmek istememe; ii) Bu ülkenin fiili/hukuki korumasından yararlanamama; iii) haklı nedenlerle zulüm korkusu ve son olarak iv) Söz konusu korkunun ırk, din, tabiiyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce dayanması...¹²⁰ Sözleşmenin 1. Maddesinin F Bendine göre, bu koşulları sağlayan kimseler, barışa karşı suç, savaş suçu ve insanlığa karşı suç işlemediği; kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülke dışında siyasi nitelikte olmayan adi bir suç işlemediği; Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı eylemler gerçekleştirmediği veya söz konusu suçların işlendiğine dair ciddi bir kanaat bulunmadığı takdirde potansiyel mülteci olarak kabul edilmekte ve statüsünün tanınmasına dair izlek uygulamaya konulmaktadır.¹²¹ Aksi halde bahsi geçen eylemleri gerçekleştiren kimseler *Uluslararası Korumaya Layık Olmayan Kişiler* olarak addedilmektedir. Burada amacın iltica kurumunun istismar edilmesinin engellenmesi olduğu ileri sürülebilir.¹²²

Sırasıyla Genel hükümler, Hukuki Statü, Gelir Getirici İşler, Sosyal Durum, İdari Önlemler, Uygulamaya Yönelik Hükümler ve Nihai Hükümler başlığını taşıyan VII bölümden oluşan Cenevre Sözleşmesinin IV. bölümünde, mültecilerin sahip olduğu sosyal haklar tanımlanmaktadır. Bu bağlamda sözleşmede, mültecilere yönelik asgari muamele standardının gerektirdiği ölçüde konut edinme, eğitim, çalışma ve sosyal güvenlik hakları detaylandırılmış; bu hakların, ayırım yapılmaksızın tüm mültecilere tanınacağı belirtilmiştir.¹²³

Cenevre Sözleşmesinin 1. Maddesinin C fıkrasında mülteci statüsünü sona erdiren durumlar detaylandırılmıştır. i) Kişinin, vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden kendi

¹¹⁹ Cenevre Sözleşmesi, Md. 1/B(1)-2 ve 1/B(2)-a.

¹²⁰ Çiçekli, a.g.e., s.238.

¹²¹ Cenevre Sözleşmesi, Md. 1/F.

¹²² Işıl Özkan, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, 2. Baskı, Ankara. Seçkin Yayıncılık, 2017, s.110.

¹²³ Sercan Reçber, "Hayatın Yok Yerindekiler: Mülteciler ve Sığınmacılar", *VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu*, t.y., s.251. <http://www.sosyalhaklar.net/2014/bildiriler/reçber.pdf> (01.03.2018).

isteğiyle tekrar yararlanmaya başlaması, ii) Kaybettiği vatandaşlığı kendi arzusuyla yeniden kazanması, iii) Başka bir devletin vatandaşlığını sonradan kazanarak onun diplomatik himayesinden yararlanmaya başlaması, iv) haklı zulüm korkusuyla terk etmek zorunda kaldığı ülkesine kendi isteğiyle geri dönmesi ve v) Mülteci statüsü almasına yol açan şartların ortadan kalkması üzerine işbu sözleşmenin uygulanmasının sona ereceği ve mülteci statüsünün kaldırılacağı hükme bağlanmıştır.¹²⁴ Aynı maddenin D Fıkrasında ise Mülteciler Yüksek Komiserliği haricinde, BM'nin diğer organ veya örgütlerinden koruma ve yardım gören kimseler için de sözleşme hükümlerinin uygulanamayacağı karara bağlanmıştır.¹²⁵ Bu nedenledir ki, *BM Yardım ve İş Ajansı* himayesi altına alınan Filistinliler sözleşmenin kapsamı dışında bırakılarak farklı bir rejime tâbi tutulmaktadır.¹²⁶

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1967 tarihli Ülkesel Sığınma Bildirisinde sığınma terimine yer verilirken, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli New York Protokolünde mülteci teriminin kullanıldığı dikkat çekmektedir. Bu kavramlar, literatürde kimi zaman birbirlerinin yerine kullanılsa da, statüsel bir takım farklılıkları içermektedir. Bu bağlamda iltica etme hakkı kapsamında mülteci olmak hukuki bir statünün kazanılmasını ve sözleşmenin sağladığı koruma ve haklardan yararlanılmasını ifade ederken; sığınmacı kavramı fiili, kısa süreli ve geçici barınma durumunu belirtmektedir. Dolayısıyla mülteci statüsü hukuken tanınmış olan ve *de jure mültecilik* olarak kavramsallaştırılan olgu, iltica talebi incelenen ve bu süre zarfında geçici korumadan yararlanan *de facto mültecilikten* ayrılmaktadır.¹²⁷ Bu bakımdan uluslararası koruma talep eden ancak başvurusu yetkili makamlarca henüz karara bağlanmamış olan sığınmacılığın, mülteciliğin ilk aşamasını oluşturduğu ileri sürülebilir. Bu nedenledir ki mülteci ve sığınmacılara ilişki düzenlemeler birbirinden bağımsız olarak ele alınmaktadır.

Bununla birlikte sığınma ve iltica hukukunun temelini oluşturan *Geri Gönderme / Non-refoulement İlkesinin* de Cenevre Sözleşmesiyle birlikte resmi olarak kabul edildiği gözlemlenmektedir. Günümüzde bu ilke, uluslararası hukukun *emredici normları / jus cogens* arasında yer almakta ve uluslararası korumanın yapı

¹²⁴ 1951 Cenevre Sözleşmesi, Md. 1/C.

¹²⁵ 1951 Cenevre Sözleşmesi, Md. 1/D.

¹²⁶ Güler Ünlü, a.g.e., s.101

¹²⁷ Çiçekli, a.g.e. s.239.

taşını oluşturmaktadır.¹²⁸ Teamül hukukunun bir parçası olarak gelişen bu ilke, Cenevre Sözleşmesinin XXXIII. Maddesinde ele alınmıştır: Buna göre “*Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir.*”¹²⁹ Bu ilke bağlamında, sınırların kontrolü ve sığınma arayanların ülkeye kabulü hususunda öncelikli yetkiye sahip olan devletlerin ülkesel yetkisinin sınırlandırıldığı ileri sürülebilir. Çünkü devletler Cenevre Sözleşmesiyle uluslararası hukuk kuralına dönüşen geri göndermeme ilkesine riayet etmekle yükümlü kılınmıştır.¹³⁰ Ancak aynı maddenin 2. fıkrasında, ...bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından tehlike oluşturmaya devam eden kişinin işbu hükümden yararlanmayı talep edemeyeceği karara bağlanarak ilkenin uygulanmasına bir istisna getirilmiştir.¹³¹

1.2.1.6. New York Protokolü

Cenevre Sözleşmesi kapsamında Avrupa merkezli tanımlamaya tâbi tutulan mülteci olgusu, uluslararası sistemde farklı dinamiklerin katalizör görevi üstlendiği yeni göç dalgalarının ortaya çıkmasıyla birlikte sorgulanmaya başlamış ve bu gelişmelerle birlikte sözleşme hükümlerinin yetersizliği gözler önüne serilmiştir. Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımının kapsamına giren tüm mültecilerin, tarih sınırlamasına bakılmaksızın uluslararası koruma kapsamında eşit hukuki statüden yararlanması gayesiyle yürütülen çalışmalar *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolünün* imzalamasını beraberinde getirmiştir. Protokol, Cenevre Sözleşmesinde taraf devletlere sunulan tarihi çekince hakkını ortadan kaldırması bakımından önem teşkil etmektedir. Zira protokolle birlikte *1 Ocak 1951 tarihinden sonra meydana gelen olaylar nedeniyle* ibaresi kaldırılarak mülteci tanımına tarihsel açıdan bir süreklilik kazandırılmıştır. Ayrıca protokolde, Türkiye örneğinde olduğu gibi, sözleşmeyi coğrafi çekinceyle imzalamış bulunan devletlerin arzu ettikleri takdirde çekincelerini

¹²⁸ Güler Ünlü, a.g.e., s.110.

¹²⁹ 1951 Cenevre Sözleşmesi, Md. 33(1).

¹³⁰ Arthur Zimmermann, “Asylum Law in the Federal Republic of Germany in the Context of International Law”, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, s.53. http://www.zaoerv.de/53_1993/53_1993_1_a_49_87.pdf (02.03.2018)

¹³¹ 1951 Cenevre Sözleşmesi, Md. 33(2).

sürdürebilecekleri belirtilmiş; sözleşmeyi coğrafi çekince olmaksızın imzalamış bulunanlar içinse sonraki süreçte hiçbir coğrafi kısıtlanma olmaksızın protokol hükümlerinin yerine getirileceği belirtilmiştir.¹³² Son olarak protokolün, Cenevre sözleşmesinden bağımsız bir düzenleme olarak sözleşmeye taraf olmayan devletlerin katılımına açık tutulduğu vurgulanmıştır.¹³³

1.2.1.7. Ülkesel Sığınma Bildirisi

Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde herhangi bir düzenlemeye konu olmayan sığınmacılar için ise kapsamlı ilk düzenleme 14 Aralık 1967 tarihli ve 2312 sayılı Genel Kurul Kararı ile kabul edilen *Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi*dir.¹³⁴ Bu bildiriyle birlikte, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi kapsamında bireylere tanınan sığınma hakkının içeriği genişletilerek uygulamaya ilişkin birtakım ilkeler benimsenmiştir. Sığınma hakkının insani ve barışçıl bir eylem olduğunu vurgulayan Bildiride, sığınma hakkını tanımaya ilişkin koşulların, ülkesel yetki doğrultusunda kabul eden devlet tarafından belirleneceği vurgulanmaktadır. Ayrıca ulusal güvenlik ve kitlesel akın gibi olağanüstü durumlarda, kamu güvenliğinin sağlanması amacıyla sığınma hakkına dair kısıtlamaların uygulanabileceği istisnai durumların varlığına işaret eden Bildiride, söz konusu durumlar haricinde (İHEB'nin 14. Maddesi kapsamında) sığınma hakkı tanınması öngörülen kimsenin sınırda reddedilemeyeceği, sınırdışı edilemeyeceği veya zulme uğrayacağı herhangi bir ülkeye gönderilemeyeceği belirtilmektedir. Bununla birlikte Bildiri, özellikle kitlesel sığınma durumlarında devletlerin yüzleşeceği güçlükler karşısında uluslararası düzeyde tesis edilmesi öngörülen dayanışma ruhunu vurgulayarak kolektif işbirliğine yönelik bir tutum da ortaya koymaktadır.¹³⁵ Nihai olarak, yukarıda kısaca özetlenen düzenlemenin

¹³² “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol”, 4 Ekim 1967.

[http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%99CS%C3%99CNE%20%C4%B0L%C4%B0%5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%99C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%99CS%C3%99CNE%20%C4%B0L%C4%B0%5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%99C(1).pdf) (28.02.2018)

¹³³ Nasıh Sarp Ergüven, Beyza Özturanlı, “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: LVII, S: 4, (2013), s.1021.

¹³⁴ Olcay Ziya, *Uluslararası Hukukta Toplu Sığınma ve Türkiye*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Genelkurmay Başkanlığı Harp Akademileri Komutanlığı Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, 2011, s.3-9.

¹³⁵ “Ülkesel Sığınma Bildirisi”, 14 Aralık 1967. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf (28.02.2018)

herhangi bir bağlayıcılığının bulunmadığını ve dolayısıyla taraflar açısından yalnızca tavsiye niteliği taşıdığını belirtmekte yarar vardır.¹³⁶

1.2.2. Bölgesel Düzenlemeler

Uluslararası korumanın tarihsel gelişimini incelerken, evrensel niteliğe sahip olmayan ancak mülteci tanımının kapsamını genişleten bölgesel düzenlemelere de kısaca değinmek yerinde olacaktır. Bu bağlamda 1969 tarihinde kabul edilen *Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi*, Cenevre Sözleşmesindeki tanımın kapsamına, ikamet ettiği ülkeyi, *dış saldırı, işgal, yabancı hâkimiyeti ya da menşei ülkenin veya tabiiyetinde bulunduğu ülkenin bir kısmında ya da tamamında kamu düzenini ciddi şekilde sarsan olaylar yüzünden terk etmek zorunda kalan kişileri* dâhil ederek addedilecek statünün uygulama alanını genişletmiştir.¹³⁷ Sözleşme, yasal bağlayıcılığı bulunan ilk ve tek bölgesel düzenleme olarak ön plana çıkmaktadır.¹³⁸ Bölgesel nitelikli bir diğer düzenleme ise Orta Amerika’da karşı karşıya kalınan mülteci sorununun ardından imzalanan 1984 tarihli *Cartegana Deklarasyonu*’dur. Bu bağlamda *yaşamları, güvenlikleri ya da özgürlükleri, genel şiddet, yabancı baskısı, iç çatışma, insan haklarının ağır ihlali ya da kamu düzenini ciddi şekilde sarsan diğer durumlar yüzünden tehdit altında olması nedeniyle ülkelerinden kaçan kişiler* mülteci tanımının kapsamına dâhil edilmiştir.¹³⁹ Cenevre Sözleşmesindeki tanımın kapsamının genişletildiği Deklarasyonun, hukuken herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu belge ile bahsi geçen düzenlemeleri etkin biçimde uygulayacak ulusal prosedürlerin oluşturulması amaçlanmıştır.¹⁴⁰

Uluslararası korumanın temelini oluşturan metinlerin detaylandırılması, ilerleyen bölümlerde incelenecek olan AB - Türkiye göç ve iltica mevzuatının, Suriyeli göçmenlere tanınacak hukuki statüyle ilişkilendirilmesi noktasında önem taşımaktadır.

¹³⁶ Güler Ünlü, a.g.e., s.84.

¹³⁷ “Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi”, 10 Eylül 1969, Md.1(2). <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015/03/afrika-birli%C4%9Fi-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-m%C3%BCLteci-haklar%C4%B1-s%C3%B6zle%C5%9Fmesi.pdf> (28.02.2018)

¹³⁸ Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005, s.19.

¹³⁹ “Cartegena Bildirisi”, 19-22 Kasım, 1984, Md.3.

<http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/1984%20CARTAGENA%20M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0S%C4%B0.pdf> (28.02.2018)

¹⁴⁰ Doğan, a.g.e., s.55.

Zira bahsi geçen aktörler nezdinde, bu kişilere tanınacak olan hukuki statünün farklılaşması, imzacı devletlerin söz konusu düzenlemelere hangi boyutta angaje olduklarıyla yakından ilintili gözükmemektedir.

2. SURİYE'DE ARAP BAHARININ TETİKLEDİĞİ KAOTİK SÜREÇ

Balkanlar ve Kafkaslarda bölgesel ve kimi zaman uluslararası müdahalenin gerçekleştirilmesiyle küreselleşen etnik temelli çatışmalar, XXI. yüzyılla birlikte Ortadoğu coğrafyasına sıçrayarak mezhepsel farklılaşmadan beslenen bir dizi bölgesel sorunu beraberinde getirmiştir. ABD'nin Irak'a müdahalesi ve Saddam'ın devrilmesiyle başlayan bu dönüşüm süreci, geçiş dönemi yapılandırmasının iç savaşla neticelenmesinin ardından, ülkede uzun yıllar sürecek istikrarsızlığın temellerini atmıştır. Bu süreçte 2 milyondan fazla kişi ülkeyi terk ederek İran, Suriye ve Ürdün başta olmak üzere komşu ülkelere sığınmış; bir o kadar daha Iraklı ise ülke sınırları içinde yerinden edilmiştir.¹⁴¹ Arap uyanışının Irak işgaliyle başlatılabileceğini öne süren yazarlar, müdahalenin ardından Arap devlet geleneğinin üzerine inşa edildiği kolonların çatırdamaya başladığını savunurken, savlarını, 2005 yılında Suriye tahakkümüne karşı Ürdün'den yükselen seslerle örneklendirmektedir.¹⁴² Arap halkının, iktidar kalıplarından sıyrılarak talepkar ve sorgulayıcı bir tutum benimsediği görüşünden yola çıkıldığında, bu gelişmelerin Arap uyanışına zemin hazırladığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Esasen Ortadoğu siyasal geleneğinin halk nezdinde dönüşümünü simgeleyen isyan bayrağı ilk olarak Kuzey Afrika'da göndere çekilmiştir. 2010 yılının Aralık ayında Tunus'ta başlayan ayaklanmalar zamanla Ortadoğu coğrafyasının tümüne yayılarak siyasal geleneğin değişme potansiyelini somut bir biçimde bizlere göstermiştir. Ortadoğu siyasal geleneğinin yarattığı halkın iktidara yabancılaşması ve halk-devlet tezatlığı gibi olgular, Arap ülkelerindeki değişimi tetikleyerek hareketin, halk nezdinde meşruiyet kazanmasını sağlamıştır. Arap Dünyası otoriter ve baskıcı iktidar yapılarına karşı gelişen halk hareketleriyle birlikte siyasal bir dönüşüm sürecine

¹⁴¹ Didem Danış, "Irak'tan Uzağa: 1991 Sonrası Dışarı Göç", *Ortadoğu Analiz Dergisi*, C: I, S:6 (Haziran 2009), s.16.

¹⁴² Serdar Yeşiltay, "Arap Baharı Irak'ta Başladı", *Süreç Analiz*, 10.05.2013
<http://www.surecanaliz.org/tr/makale/arap-bahari-irakta-basladi> (18.02.2018)

girmiş; bu süreç, Arap halklarının demokratik yönetim ve özgürlük taleplerini açığa çıkarmıştır. Siyasal özgürlüklerin sağlanması, gelirlerin adil paylaşımı, insan haklarının korunması ve Tek Adam yönetimine son verilerek çoğulcu sisteme geçilmesi arzusuyla yükselen Arap Uyanışı, Tunus, Mısır, Libya ve Yemen’de iktidarların devrilmesiyle sonuçlanmıştır. Bu süreç, Libya’da uluslararası müdahalenin gerçekleştirilmesine yol açmış; Tunus ve Yemen gibi kimi ülkelerdeyse halkın özgürlük talepleri reformlar aracılığıyla karşılanarak değişimin öne açılmıştır.¹⁴³

2011 yılının Mart ayında Suriye’ye sızrayan isyanlar, bahsedilen ülkelerdeki süreçlerden farklı bir seyir izleyerek iktidar ile muhalif güçler arasında adeta bir iç savaş görünümünü almış; bu kaotik süreç büyük can kayıpları ve insan hakları ihlallerine sahne olmuştur.

İsyanların Suriye’ye ulaştığı dönemde Esad iktidarı, muhalif güçleri kontrol altında tutmayı başarmış, halkın reform taleplerine karşılık vermek adına; olağanüstü halin kaldırılacağı, siyasi tutukluların serbest bırakılacağı ve anayasal değişikliklerin yapılacağına dair vaatlerde bulunmuştur. Buna rağmen taleplere orantısız şiddetle yanıt veren Esad karşısında muhalifler, isyanlara devam ederek Suriye Ulusal Konseyi çatısı altında birleşmiş ve muhalefetin silahlı gücü olarak Esad güçleri ile savaşımaya başlamıştır. Rejime bağlı askeri birlikler tarafından, aşırı şiddet kullanılarak ülke çapına yayılan silahlı direnişin kırılması hedeflendiyse de süreç muhaliflerin yükselişiyle sonuçlanmıştır. Zamanla çıkar algılamalarındaki farklılıklar nedeniyle Konsey içerisinde bölünmeler yaşanmış ve muhalif gruplar kendi aralarında çatışmaya başlamıştır. Nihayetinde radikal grupların eylem alanı haline gelen Suriye toprakları böylece kaos ve istikrarsızlığa sürüklenmiştir.¹⁴⁴

Radikal terör gruplarının yükselişi, bölgesel istikrarı sarsmakla kalmamış; aynı zamanda, göçmen krizi ve sınır aşan terörizm gibi küresel nitelikli yeni sorun alanlarının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır.

¹⁴³ Davut Buzkırın, “Arap Baharının Türkiye’ye Olan Ekonomik ve Sosyal Etkileri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C: V, S:1 (2013), ss.151-154.

¹⁴⁴ Duygu Dersan Orhan, “Ortadoğu’nun Krizi: Arap Baharı ve Demokrasinin Geleceği”, *Atılım Sosyal Bilimler Dergisi*, C: III, S:1-2, t.y., ss.25-26.

2.1.Kaotik Sürecin Küresel Sonuçları: Suriyeli Göçmen Krizi

Terör gruplarının faaliyetleri ve bu örgütlere karşı yürütülen mücadele neticesinde ortaya çıkan kitlesel akınlar, son yüzyılın en trajik hadisesi olarak kayıtlara geçmiş; Suriye'deki çatışmalar, sivil halkı kapsayacak şekilde ülke geneline yayılarak savaş hukuku, insancıl hukuk ve insan hakları ihlallerini kanıksatan kaotik bir süreci tetiklemiştir. İnsanlığa karşı işlenen suçlar kapsamında değerlendirilebilecek olan bu eylemlerin en çarpıcı sonucu, güvenli bölge arayışı içine giren sivillerin ülke içinde yer değiştirmesi veyahut kitle halinde sınır devletlerine sığınması olmuştur. Öyle ki BMMYK yaşanan dramı, *yakın tarihte görülen en büyük göç dalgası* olarak nitelendirmektedir. Zira krizin başladığı 2011 tarihinden itibaren 13 milyonu aşkın Suriyeli ülkesini terk etmek ya da ülke içinde yer değiştirerek güvenli bölgelere göç etmek zorunda bırakılmıştır.¹⁴⁵ Türkiye de izlediği açık kapı politikasıyla söz konusu kitlesel akından yoğun bir şekilde etkilenmiştir. Birleşmiş Milletler verilerine göre 6 Temmuz 2018 itibarıyla Türkiye'deki kayıtlı Suriyeli sayısı 3.562.523'e ulaşmıştır.¹⁴⁶ Bu noktada Suriyeli göçmenler özelinde yeryüzünde kayıt altına alınan mülteci, sığınmacı ve vatansızlara dair güncel istatistiki verileri paylaşmak yerinde olacaktır.

BMMYK'nin verilerine göre, 2017 yılının sonu itibarıyla 3,1 milyonu sığınmacı; 25,4 milyonu mülteci; 40 milyonu ülke sınırları dâhilinde yer değiştirenler olmak üzere, yeryüzünde zorla yerinden edilmiş insan sayısı 68,5 milyona ulaşmıştır.¹⁴⁷ Güvenli bölge arayışıyla ülkesel sınırları aşip başka devletlere sığınarak koruma arayanlar, çoğunlukla Ortadoğu ve Afrika coğrafyasındaki bölgesel çatışmalardan kaynaklanan istikrarsızlıklardan dolayı ülkelerini terk etmek zorunda kalmaktadır. Bu bakımdan 5,5 milyon mülteci ile Suriye ilk sırada yer alırken, onu 2,5 milyon mülteci ile Afganistan ve 1,4 milyon mülteci ile Güney Sudan izlemektedir.¹⁴⁸ Yeryüzünde zorla yerinden edilenlerin sayısında son dönemlerde gözlemlenen artışın Suriye kriziyle yakından ilintili olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. BMMYK'nin yayınladığı 15 Şubat 2018 tarihli veriye göre krizin başlangıcından itibaren zorunlu olarak yerinden edilen

¹⁴⁵ Karacalar, a.g.e., s.2428.

¹⁴⁶ UHNCR, "Syria Regional Refugee Response-Turkey"
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (06.07.2018)

¹⁴⁷ UHNCR Türkiye <http://www.unhcr.org/tr/> (20.02.2018)

¹⁴⁸ "Dünyada En Çok Mülteci Türkiye'de", *NTV Haber*, 19.06.2017
https://www.ntv.com.tr/dunya/dunyada-en-cok-multeci-turkiyede,ID9Asb9xZUiY4Y8iQDt8qg?_ref=infinite (20.02.2018)

Suriyelilerin sayısı günümüzde 5.582.018'a ulaşmıştır. Bu veriye göre kayıt altına alınmış bulunan Suriyelilerin 2,1 milyonu Irak, Mısır, Ürdün ve Lübnan'a; 3,4 milyonu Türkiye'ye, 30 bini aşkın Suriyeli ise Kuzey Afrika'ya göç etmiştir. Bu bakımdan Türkiye uyguladığı açık kapı politikasıyla en fazla Suriyeli göçmen barındıran ülke olarak ön plana çıkmaktadır.¹⁴⁹

Suriye krizinin başlangıcından günümüze, Ortadoğu coğrafyasından batıya yönelen göç iki dalga halinde gerçekleşmiştir. Krizin başladığı 2011 yılından 2015 yılına kadarki ilk süreçte, Türkiye'ye 2 milyon, Lübnan'a 1,1 milyon, Ürdün'eyse 600 bin kişi sığınma talebinde bulunmuştur. İlk kitlesel göç akınlarının gözlemlendiği bu süreçte, hareketlilik komşu ülkelere yani sınır devletlerine yönelirken, kriz bölgeselleşme eğilimi göstermiş ve devletler, ülkesel yetkileri ve kapasiteleri dâhilinde akınları karşılamaya çalışmıştır. İkinci göç dalgası ise 2015 yılının Haziran ayı itibarıyla başlamış; yaklaşık 1 milyon Suriyelinin Türkiye'ye sığınarak geçici korumadan yararlanması ve özellikle Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa ülkelerine yönelmesi ile sonuçlanmış; böylece kriz, uluslararası kamuoyunda yankı uyandırmaya başlamıştır.¹⁵⁰ Bu noktadan sonra mülteci krizi boyut değiştirerek Avrupa kıtasını yakından ilgilendiren bir sorun alanı olarak küreselleşme eğilimi göstermiş; AB öncülüğünde, göç yönetişimi kavramı ön plana çıkarılarak iltica prosedürüne ilişkin ortak davranış pratiği geliştirme yönünde adımlar atılmış ve Türkiye ile ilişkilerde göç politikaları temelinde yeni bir canlanma sürecine girilmiştir.¹⁵¹

2.2.Türkiye ve Avrupa Birliği Nezdinde Krize Reflektif Bir Bakış

Günümüzde çok daha kompleks ve öngörülemez bir hal alan uluslararası hareketlilik sürecini kontrol etme gayesi, göç akınlarına maruz kalan aktörleri işbirliğine yönlendirerek kurumsal ve normatif bir takım girişimleri beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan ihtiyaç duyulan kapsayıcı ve sistematik yönetim anlayışı, kurum ve kuruluşların sürece müdahil olduğu göç yönetişimi olgusunu ön plana çıkarmaktadır.¹⁵² Esasen, çoğunluğun aralarında anlaşmasıyla oluşan bu normlar sistemi, hükümetlerarası

¹⁴⁹UHNCR, "Syria Regional Refugee Response" <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (20.02.2018)

¹⁵⁰Selim Vatandaş, "Avrupa'ya Göçmen Akışı ve Türkiye'de Göç Politikaları", *Bilgi Analiz*, Sayı:3, (Mart 2016), s.2.

¹⁵¹ Karacalar, a.g.e., s.2428.

¹⁵² A.g.e., s.2426.

örgütler, sivil toplum kuruluşları ve çok uluslu şirketleri kapsamakta; bireyler ve baskı gruplarının da sürece dâhil olduğu heterojen bir koalisyonun ürünü olarak ortaya çıkmakta; dolayısıyla çok taraflı ve katılımcı bir yapı sergilemektedir.¹⁵³ XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çok taraflı bir rejim olarak gelişen göç olgusunun devletlerin ulusal güvenlikleriyle ilintili hale gelmesi, uluslararası kurallar vasıtasıyla kontrol altına alınması ihtiyacını doğurmuştur.

Çok - İki taraflı ya da bölgesel düzeylerde gerçekleştirilebilen göç yönetişimi, devletlerin göç algısı, yönetimi ve çözüm sürecini şekillendiren ve düzenleyen normlar ile örgütsel yapılar olarak tanımlanmakta ve üç aşamada ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, iki dünya savaşı arası dönemde gelişmeye başlayan ilk aşamada sürece çok taraflılık hâkim olmuş; Cenevre Sözleşmesi ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi çok taraflı işbirliğini simgeleyen girişimlere adım atılmıştır. Göç yönetişiminin yalnızca göç hukuku bağlamında ele alınamayacak kadar kapsamlı bir süreç olarak ön plana çıktığı ikinci aşamada ise göç olgusu, insan hakları, insancıl hukuk, uluslararası kamu hukuku gibi pek çok alanı kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Günümüzde, göçün resmi olmayan ağlarla hızlı gelişiminin gözlemlendiği son aşamada ise bölgesel işbirliği kapsamında farklı bölgelerdeki göç ağlarının geliştirilmesi amaçlanmakta; küresel ve bölgesel girişimler bir arada yürütülmektedir.¹⁵⁴ Bu bağlamda “*iltica ve sığınma prosedürüne ilişkin olarak kurulacak ulusüstü bir göç rejimi, mülteci krizinin uluslararası toplum nezdinde yönetişimini mümkün kılacak temel enstrüman olarak değerlendirilebilir.*”¹⁵⁵

Popüler bir kavram olarak göç yönetişimi, ulusal ve bölgesel düzeyde gerçekleştirilen girişimlerin uyumlaştırılması noktasında ön plana çıkmakta; çalışma kapsamında ise temel olarak AB ve Türkiye özelinde detaylandırılmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle AB ve Türkiye’nin kriz karşısında benimsediği reaksiyonist politikalar incelenecektir:

Bu bağlamda, “*Suriyelilerin kitlesel akını karşısında Türkiye’nin verdiği reaksiyonun insani sorumluluk bilinciyle krizin içselleştirilmesi şeklinde seyrettiği*

¹⁵³Pierre de Senarclens, “Governance and The Crisis In The International Mechanisms of Regulation”, *International Social Sciences Journal*, V: 50, S: 155, (1998), s.94.

¹⁵⁴ Canan Öykü Dönmez Kara, *Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları*, (Doktora Tezi), Çanakkale: On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s.56-67.’den Alexander Betts, “Policy Primer The UK and Global Migration Governance”, The Migration Observatory 2011, s.2.

¹⁵⁵ Karacalar, a.g.e., s.2426.

dikkat çekmektedir. İç savaştan kaçarak sınıra gelen Suriyeli sivillere yönelik, Türk Hükümeti, öncelikle sorunu kısa vadede çözülecek, geçici bir süreç olarak algılamış ve acil korunma taleplerine karşılık verecek düzeyde, gereken önlemleri alma ve AFAD bünyesinde kimi asgari ihtiyaçları karşılama görevini üstlenmiştir. Kitlesel akının ilk dönemlerinde Hükümetin izlediği açık kapı politikasıyla ülkemize kabul edilen Suriyeliler, misafir olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla herhangi bir hukuki statüye dayandırılmaksızın insani yaklaşımla sunulan hizmetler, kitlesel akınların ciddi bir boyuta ulaşması sebebiyle gerek kendi yükümlülüklerimizin sınırlarını çizmek gerekse ülkeye kabul edilen Suriyelilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlamak maksadıyla gerekli mevzuatın oluşturulması sürecini başlatmıştır.”¹⁵⁶

AB ise başlangıçta Suriye topraklarında şahit olunan insanlık dramına duyarsız kalarak, krizin seyrini gözlemlemeyi ve sağladığı mali fonlar/yardımlar vasıtasıyla sorumluluk paylaşımına asgari düzeyde katkıda bulunmayı tercih etmiştir. Krizin sonuçları itibarıyla küreselleşmeye başladığı dönemde AB'nin, olası bir kitlesel akın durumunda krizin tampon bölgelerde durdurulmasını sağlamak; Avrupa topraklarına ulaşan düzensiz göçmenleri Geri Kabul Anlaşmaları vasıtasıyla geldikleri ülkelere göndermek ve Avrupa kalesinin dış sınırlarını güçlendirmek olmak üzere üç sütun üzerine inşa edilen göç politikasına somut bir uygulama alanı bulduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.¹⁵⁷ Bu stratejiler doğrultusunda Avrupa'nın mülteci krizine yaklaşımını iki kavramla özetlemek mümkündür: Ki bunlar *güvenlikleştirme ve dışsallaştırma*dır.¹⁵⁸ Bununla birlikte operasyonel boyutta ortak bir tutumdan ziyade bireysel/ulusal politikaların ön plana çıktığı bir sürecin yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Birlik bünyesinde *Vişegard Dörtlüsü* olarak adlandırılan Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya ile Fransa, Almanya, İngiltere, Avusturya ve İsveç arasındaki gruplaşma neticesinde ortaya çıkan kutuplaşma, Schengen sistemini askıya alan bir takım uygulamaların benimsenmesine neden olmuş ve böylece birliğin otoritesi sorgulamaya açılmıştır.¹⁵⁹

Dolayısıyla, *“Kitlesel akınlar karşısında, Türkiye ve Avrupa Birliği'nin kriz algılamasındaki farklılaşma, başlangıçta tezat politik süreçlerin yürütülmesiyle sonuçlanmıştır. Türk Hükümeti, acil yardım ve koruma sağlamak gayesiyle, krizi*

¹⁵⁶ A.g.e., s.2428.

¹⁵⁷ Mehmet Özcan, Avrupa Birliği'nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış, *Eğitime Bakış Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi*, C:XII, s:36, (Ocak/Şubat /Mart 2016),s.4-5.

¹⁵⁸ Ortadoğu Stratejik Araştırma Merkezi, “Küresel Göç ve Avrupa Birliği İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi”, Rapor No:123, Haziran 2012, s. 13-15.

¹⁵⁹ A.g.e., s.125-128.

insani ve vicdani bir yükümlülük olarak değerlendirirken, külfet paylaşımı noktasında uluslararası kurum ve kuruluşların işbirliğine duyduğu ihtiyaç sıklıkla dile getirilmiştir. Avrupa Birliği ise, krizin mümkün olduğunca kendi sınırları dışında, sağlayacağı mali fonlar vasıtasıyla çözüme kavuşturulmasından yana bir tutum sergilemiştir. İkinci büyük göç dalgasının başladığı 2015 yılı itibarıyla, göç rotası Batı ve Merkez Akdeniz'den, Doğu Akdeniz'e kayarak Türkiye'yi, Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı düzensiz göçün kaynak ülkesi konumuna getirmiştir. Bu dönüşümün ardından, mülteci yükünü omuzlayan Almanya başta olmak üzere Avrupa Birliği politika değişikliğine giderek, Türkiye ile siyasal diyalogun geliştirilmesi ve ilticaya dair ortak davranış kalıplarının yaratılması talebini gündeme getirmeye başlamıştır."¹⁶⁰

¹⁶⁰ Karacalar, a.g.e., s.2429.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE GÖÇ MEVZUATININ

MUKAYESELİ ANALİZİ

1. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINDA GÖÇ VE İLTİCA

Sınır aşan göç, Avrupa için yeni bir fenomen olmaktan ziyade, siyasal birliğin tesisinden günümüze güncelliğini koruyan ancak özellikle XXI. yüzyılla birlikte boyut değiştirerek siyasal söylemin odağına oturtulan, toplumsal güvenlik perspektifinden okunmaya başlanan ve kolektif eylem mekanizmaları aracılığıyla yönetilen bir olgu haline gelmiştir. Avrupa kıtası, kaynak, transit ve hedef ülkeleri bünyesinde barındıran ve bu yönüyle bütünsel bir yaklaşımı olanaksız kılan heterojen yapısıyla parçalı bir görünüm sergilemektedir. Bu bağlamda Batı ve Kuzey Avrupa hedef, Orta Avrupa transit, Doğu Avrupa ise diğerlerine oranla daha çok göçe kaynaklık eden bölgeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışma kapsamında ulusal politika, hukuk ve uygulamalardan ziyade, uluslararası sistemin başat aktörlerinden biri olarak AB'ne yönelen göçmen hareketliliği referans alınmakta; bu yönüyle göç olgusuna Batı Avrupa odaklı bir yaklaşım getirilmektedir. Dolayısıyla çalışmada, AB bünyesinde göç ve iltica hususunda tesis edilen işbirliği girişimleri hukuksal boyutuyla ele alınmakta ve Suriyeli göçmen krizi bu çerçevede analize dâhil edilmektedir.

1.1. Avrupa Birliği Nezdinde Ortak Göç Politikalarının Gelişimi

Günümüz konjonktürel yapısını yansıtan gelişmelerin temeli II. Dünya Savaşının ardından atılmış; savaşın ardından izlenen politikalar Avrupa'ya yönelen göçe ivme kazandırarak yeni bir göç trendini tetiklemiştir. Esas olarak Avrupa göç tarihini sınıflandıran çeşitli çalışmalar bulunmakla birlikte özellikle Messina ve Zimmermann'ın analizi literatürde ön plana çıkmaktadır. *Anthony M. Messina*, Avrupa göç tarihini üçlü bir kategorizasyon temelinde analiz ederek her bir dönemi, o döneme damga vuran bir göç türüyle ilişkilendirmektedir. Bu bakımdan i) 1945-79 dönemini *Emek Göçü*; ii) 1973-2007 dönemini *Aile Birleşmeleri*; 1989 sonrası dönemiyse iii) *Düzensiz/Zorunlu Göç* olarak sınıflandıran Messina'nın, genel ve tümdenci bir yaklaşım

geliştirerek dar kapsamlı bir çalışma ortaya koyduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.¹⁶¹ Buna karşın Klaus F. Zimmermann Avrupa'ya yönelen göç dalgalarını çok daha sistematik bir biçimde ele alarak dördü bir kategorizasyona tâbi tutmuş ve dönemsel olarak incelemiştir. Bu bağlamda süreç, i) *Savaş Sonrası Düzenlemeler ve Sömürge Ülkelerden Çekilme Dönemi*; ii) *İşçi Göçü Dönemi*, iii) *Sınırlandırılmış Göç Dönemi* ve son olarak iv) *Soğuk Savaş Sonrası Dönem* olarak sınıflandırılmış ve bu kapsamda ilgili döneme ilişkin temel parametreler ortaya konmuştur.¹⁶²

Savaş Sonrası Düzenlemeler ve Sömürge Ülkelerden Çekilme Dönemi olarak adlandırılan 1945-60 yılları arasında, Hollanda, Belçika, Fransa ve İngiltere özelinde Avrupa; Fas, Cezayir, Tunus, Pakistan, Hindistan gibi eski koloni ülkelerinden topraklarına yönelen göç dalgalarıyla yüzleşmek durumunda kalmıştır. Bu dönem Avrupa coğrafyasının yalnızca göç aldığı değil, aynı zamanda farklı coğrafyalara göç verdiği son aşama olarak ön plana çıkmaktadır. 1960 yılı itibarıyla başlayıp 1973 Petrol Krizine kadar devam eden *İşçi Göçü Dönemindeyse* Avrupa'nın yeniden inşası çalışmalarında istihdam edilmek ve güçlü ekonomik büyüme neticesinde ortaya çıkan işgücü açığını karşılamak gayesiyle Almanya, Avusturya, İsviçre ve Danimarka'da misafir işçi programları devreye sokulmuş; güney çevre ülkelerinden sanayileşmiş kuzey ülkelere yönelen misafir işçi göçü dönem itibarıyla 5 milyona ulaşmıştır.¹⁶³ Bu dönemde Batı Avrupa ülkelerinde gözlemlenen istikrar ve kalkınma nedeniyle Avrupa coğrafyası, ülkelerindeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklardan kaçmak isteyen kimselerin temel hedef ve varış noktası haline gelmiş ve böylece Avrupa ülkelerine yönelen göçün yoğunluğunda artış gözlemlenmiştir.

Öte yandan 1973 Petrol Kriziyle birlikte Avrupa ülkelerinin ekonomik büyümelerindeki duraksama ve bu duraksamanın körüklediği sosyo-ekonomik endişeler göç alanında kısıtlayıcı önlemleri beraberinde getirerek kontrol odaklı politikaların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. *Sınırlandırılmış Göç Dönemi* olarak adlandırılan bu evrede aktif işgücü alımı durdurulmuş; misafir işçilerin ülkelere geri dönüş süreci

¹⁶¹Anthony M. Messina, *The Logics and Politics of Post WWII Migration to Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s.19.

¹⁶²Klaus F. Zimmerman, *European Migration: What Do We Know?*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s.4.

¹⁶³Gökay Özerim, "Avrupa'da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem Mi?", *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C:V, S:1, (2014), s. 21-23.

başlatılarak işçi programları kısa vadede sonlandırılmıştır. Göçün siyasallaşmaya başladığı bu evrede, göçmen algısının uğradığı dönüşüme paralel olarak, göç akınlarının yönetimi gayesiyle ulusal göç mevzuatları geliştirilmeye ve AB bünyesinde işbirliği girişimlerine başlanmıştır. Son olarak, *Soğuk Savaş Sonrası* olarak adlandırılan dönemde ise Avrupa ülkeleri çoğunlukla mülteci akınları ve sığınma talepleriyle karşı karşıya kalmıştır. Kronolojik olarak öncelikle Asya ve Afrika'dan, ardından Doğu Avrupa, Balkanlar ve Ortadoğu'dan göç alan Batı Avrupa ülkeleri, zamanla sınırlarını güçlendirerek Kale Avrupa'sını inşa etmiş; uluslararası göçü güvenlikleştirerek tehlike, risk ve kriz kavramlarıyla özdeşleştirir hale gelmişlerdir. Dolayısıyla bu evrede kontrol merkezli ve önleyici politikalar, kolektif eylem mekanizmaları aracılığıyla yürütülmeye ve göç sorunsalı dışsallaştırılmaya başlanmıştır.¹⁶⁴

Avrupa'nın göç deneyiminin tarihsel perspektifi kadar, göç akınları karşısında Avrupa ülkelerinin ulusal, bölgesel ve kimi zaman uluslararası düzeyde verdiği reaksiyonların, ortak göç politikasının inşası sürecinde rol oynadığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan günümüze değin AB bünyesinde yürütülen göç politikalarını üç evrede tanımlamak mümkündür: Uluslararası göçün siyasal bir nitelik kazanmadığı ve liberal anlayışın hâkim olduğu ilk dönemde *serbest yaklaşımın*; 73 Petrol Krizi'nin akabinde, göçe ilişkin önleyici ve kontrol merkezli politikaların yürütüldüğü ve göç olgusunun güvenlikleştirilmeye başlandığı dönemde *geleneksel kontrol yaklaşımının*; göç yönetişiminin küresel arenaya kaydırıldığı, üçüncü ülkelerle yürütülecek işbirliğinin vurgulandığı ve böylelikle sorunun dışsallaştırıldığı son dönemde ise *küresel yaklaşımın* benimsendiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte günümüzde benimsenen küresel yaklaşımın, geleneksel kontrol yaklaşımının devamı niteliğinde olduğu ve bu yönüyle küreselleşmenin tetiklediği uluslararası işbirliği vasıtasıyla, kontrol ve önleme mekanizmasına Birlik sınırları dışında işlerlik kazandırmayı hedeflediği söylenebilir.

AB, yoğun ve arzulanmayan göç akınlarına maruz kaldığı 1980'li yıllarla birlikte göç politikasını dört temel strateji üzerinde şekillendirmeye başlamıştır. Bunlardan ilki göç politikalarının *Avrupalılaştırılması*dir. Göç kontrolünün ardındaki rasyonel-devlet merkezli yaklaşım ve kontrol mantığı, üye devletleri işbirliğine yönlendirerek göç

¹⁶⁴A.g.e., s.23-28.

politikalarının Avrupalılaşıma sürecini tetiklemiş; nihai aşamada, ulusal mevzuat, politika ve uygulamaların yerini alacak kapsayıcı ve yeknesak bir şemsiye sistem oluşturulması öngörülmüştür.¹⁶⁵ Bu doğrultuda *Kvisto* ve *Faist* ulusal göç politikalarının Avrupalılaşıma sürecini dört farklı tarihsel döneme ayırarak incelemektedir: i) AB'nin ulusal göç politikalarına minimal düzeyde dâhil olduğu 1957-89 Dönemi, ii) Hükümetler arası karar alma modelinin uygulandığı 1989-93 Dönemi, iii) Maastricht Andlaşması kapsamında şekillenen 1993-99 Dönemi ve iv) Avrupalılaşıma sürecini güncelle taşıyan Lizbon Andlaşmasının imzalandığı 1999 yılı ve sonrası...¹⁶⁶ Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu sınıflandırma çerçevesinde, gerçekleştirilen politik ve yasal düzenlemeler ayrı bir başlık altında detaylandırılacaktır.

Bununla birlikte görece müreffeh yapısı nedeniyle üçüncü dünya için cazibe merkezi haline gelen topraklarına yönelen göçü sınırlandırmaya yönelik yürütülen AB politikalarının, kontrol merkezli ve önleyici yapısıyla AB'nin dış sınırlarını güçlendirmeye odaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Literatürde *Avrupa Kalesinin* inşası olarak yer bulan bu strateji, göç olgusunun güvenikleştirilmesiyle meşru zemine oturtularak uygulamaya konmuştur.¹⁶⁷ Bu bağlamda *güvenikleştirme*, “belirli bir politika alanında resmi ve yerleşmiş prosedürlerin dışına çıkarak olağanüstü önlemler almayı meşrulaştırmak için o konunun olağandışı bir tehdit unsuru haline getiren”¹⁶⁸ bir yönetim politikasıdır. Göç olgusunun güvenikleştirilmesi ise, siyasi söylemin odağına oturtulan; tehdit, tehlike, kriz gibi söylemler vasıta ile inşa edilen; EURODAC ve FRONTEX gibi kurumsal yapılanmalarla yürütülen bir stratejiyi ifade etmektedir. Bu strateji göç olgusuna insan odaklı yaklaşımı olanaksız kılan geleneksel güvenlik anlayışına yönelik politikaların meşrulaştırılması sürecinde başat rol oynamaktadır. Nihai olarak AB'nin göç politikalarına ilişkin son stratejisi ise göç kontrolünü üçüncü devletlerle yürütülecek işbirliği doğrultusunda Avrupa sınırları dışına taşıyan *dışsallaştırma stratejisidir*. Göçün Birlik sınırlarına varmadan tampon

¹⁶⁵ Fatma Yılmaz Elmas, *Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi, 2016, s.27-34.

¹⁶⁶ Peter Kvisto and Thomas Faist, *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, California: Pine Forge Press, an Imprint of SAGE Publications, 2010, s. 217-218.

¹⁶⁷ Özcan, “Avrupa Birliği'nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış”, s.5.

¹⁶⁸ ORSAM, a.g.e., s.13.

bölgelerde kontrol altına alınmasını hedefleyen bu strateji güvenli üçüncü ülke uygulamaları ve geri kabul anlaşmaları gibi çeşitli araçlarla yürütülmektedir.¹⁶⁹

1.1.1. Avrupa Birliği Müktesebatında Göç ve İltica: Dublin Sistemi

Uluslararası iltica hukukunun temel kaynağı olarak kabul gören Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'ne taraf olan AB, kendi iç mevzuatını da bu sözleşmeler çerçevesinde düzenlemiştir. AB sınırlarında serbest dolaşım özgürlüğü fikrinin filizlendiği 1985 yılına değin, birlik bünyesinde ortak bir göç ve iltica politikası belirlenemediğinden, bu tarihe kadar üye devletler söz konusu sözleşme ve protokol hükümleri doğrultusunda hareket etmişlerdir.¹⁷⁰

Esas olarak göç ve iltica hususunda ortak bir politikanın geliştirilmesi ihtiyacı 14 Haziran 1985 tarihinde imzalanan *Schengen Anlaşması*yla gündeme gelmiş¹⁷¹; kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı kapsamında tek pazarın tesisini öngören 1986 *Avrupa Tek Senedi*yle birlikte serbest dolaşımın tamamlayıcısı olarak hükümetlerarası işbirliği çerçevesinde ön plana çıkmaya başlamıştır.¹⁷² Dolayısıyla Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe girmesiyle birlik bünyesinde göçe yönelik işbirliğinin kurumsallaştığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁷³ Bu bağlamda 1995 yılı itibarıyla işlerlik kazanan Schengen sistemiyle üye devletlerarasında sınır kontrolleri kaldırılarak serbest dolaşım mümkün kılınmış ve üye devletler nezdinde dış sınırların güçlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, vize politikalarının uyumlaştırılması; Schengen Bilgi Sisteminin kurulması; vize ve dış sınır kontrol rejimleriyle ilgili ortak kural ve prosedürlerin geliştirilmesi; polis, gümrük ve yargı alanlarında işbirliğinin artırılması ve organize suçlarla etkin mücadele öngörülmüştür.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Andrew Geddes, "Borders, Territory and Migration in the European Union: From the Politics of Migration in Europe to the Politics of Migration" ,*Of States, Rights and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*, Ed. Oliver Schmidtke and Saime Özçürümez, New York: Palgrave Macmillan, 2008, s.217.

¹⁷⁰ Yusuf Furkan Şen ve Gözde Özkurul. "Türkiye - AB İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme", *Göç Araştırmaları Dergisi*, C:II, No:2, (Temmuz-Aralık 2015), s.98.

¹⁷¹ Enes Bayraklı ve Kazım Keskin, "Avrupa'nın Mülteci Krizi", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, C: XII, S: 2, (2017), s.118.

¹⁷² Elmas, a.g.e, s.37.

¹⁷³ Tülay Yıldırım, *Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 40.

¹⁷⁴ Olcay Erkıral Tavas, *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi*, (Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s.127

1980’li yıllara gelindiğinde ad hoc çalışma grupları vasıtasıyla, Birlik üyesi devletlerin ülkelerindeki genel göç sorunlarından vize politikaları ve sınır kontrollerine uzanan bir çerçevede göçe ilişkin çalışmaların yürütüldüğü ileri sürülebilir. Kvisto ve Faist’in sınıflandırmasında ikinci evreye tekabül eden bu süreçte işbirliğini kolaylaştıran girişimlerden ilki 1986 yılında kurulan ad hoc *Göç Grubu*’dur. Grubunun yürüttüğü çalışmalar neticesinde Avrupa sığınma hukukunun uyumlaştırılmasına ilişkin iki temel metin ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki sığınma başvurularından hangi devletin sorumlu olduğunu saptamak üzere itilaf kurallarını belirleyen *Dublin Sözleşmesi*; diğeri ise üye devletlere iltica taleplerini önlemek için harici yasal engeller getirmeyi amaçlayan *Londra Çözümü*dür.¹⁷⁵ Bununla birlikte bir diğer girişim 1988 tarihli Koordinatörler Grubunca başlatılmış; çalışmalar neticesinde serbest dolaşıma ilişkin düzenlemeler getiren *Palma Belgesi* kabul edilmiştir. Bu doğrultuda ortak vize listelerine, dış sınır kontrollerine, açıkça kabul edilemez sığınma taleplerine ve birden fazla devletin ülkesinde sığınma talebinde bulunanlara ilişkin ortak düzenlemeler ve telafi edici önlemler barındıran belge, bu yönüyle, göç ve iltica konularında Avrupalılaşmayı simgeleyen önemli unsurlar içermektedir.¹⁷⁶

Bununla birlikte, konjonktürel dönüşüme bağlı olarak yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kalmaya başlayan AB üyesi devletler, Birleşik Krallık ve İrlanda dâhil olmak üzere, 15 Haziran 1990 tarihinde, iltica başvurularının hangi üye devlet tarafından inceleneceğine dair kriterleri belirlemek maksadıyla *Dublin Sözleşmesini* imzalamıştır.¹⁷⁷ 1 Eylül 1997 tarihinde yürürlüğe giren sözleşmeyle birlikte, birbirlerini güvenli üçüncü ülke addeden üye devletlerin, sığınma arayan kişiyi, iltica başvurusundan sorumlu tutulan üye devlete iade etme hakkı saklı tutulmuştur. Bu bağlamda sözleşme, sığınmacı trafiğine son vermek maksadıyla, üye devletlere yapılan sığınma başvurularının değerlendirilmesinde sorumluluğunun ait olduğu devleti belirleyerek sığınma hakkının işletilmesinde karşılaşılabilecek muhtemel gecikmeleri engellemeyi hedeflemiş ve sorumluluk paylaşımında nispeten objektif bir sistem geliştirmiştir. Bununla birlikte Sözleşmenin 3. Maddesinin 2. Fıkrası uyarınca i) daha önceden mülteci statüsü kazanmış aile üyelerinin bulunduğu devlet; ii) başvuru sahibine

¹⁷⁵ Elmas, a.g.e. s.37-38.

¹⁷⁶ Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, s.32.

¹⁷⁷ Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention), 97/C 254/01, 15 June 1990.

oturma izni veren veya vermiş bulunan devlet; iii) AB'ne yasa dışı giriş yapılması halinde giriş yapılan üye devlet; iv) AB'ne üye olmayan devletlerin vatandaşları açısından başvuru sahibinin girişini kontrol etmekle görevli üye devlet; v) başvuru sahibinin transit havayolu ile geçiş yaptığı üye devlet ve son olarak vi) sorumlu bir başka üye devletin bulunmaması halinde sığınma başvurusunun yapıldığı devlet, başvuruyu incelemekle yükümlü kılınmıştır.¹⁷⁸

Birlik üyeleri arasında iltica prosedürüne dair siyasi diyalogun başlangıcını ve Maastricht Andlaşmasıyla oluşturulacak yasal çerçevenin temelini oluşturan Dublin Sözleşmesi, Amsterdam Andlaşmasıyla AB hukukuna aktarılmış bulunmaktadır.¹⁷⁹ Bu doğrultuda Birliğin iltica ve sığınma politikasını şekillendiren mevzuat ve uygulamaların tamamı bazı kaynaklarda *Dublin Sistemi* olarak kavramsallaştırılmaktadır.¹⁸⁰ Schengen müktesebatı ve Kurucu Andlaşmalardaki düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda bu kavramsallaştırmanın kapsayıcılıktan ziyade indirgemeci bir yaklaşımı yansıttığını öne sürmek yanlış olmayacaktır. Nihayetinde Dublin Sözleşmesi, üye devletler nezdinde göç ve iltica hukukuna ilişkin kabul edilen yegâne AB sözleşmesi olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak, hükümetlerarası bir düzenleme olarak herhangi denetim mekanizması aracılığıyla kontrolü sağlanamamakta ve bu nedenle üye devletler üzerinde ciddi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.¹⁸¹

Göç Grubunun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan bir diğer belgeyse 1992 tarihli *Londra İlke Kararları*dır. Üye devletlerin sığınma politikaları arasındaki farklılıkları azaltmak; hakkın kötüye kullanımının önüne geçmek ve sığınmacılar için etkin bir sistem inşa etmek amacıyla kabul edilen Londra İlke Kararları üç ayrı belgeden oluşmaktadır. Bu belgelerden ilki *Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararları* olup, başvuruların açıkça temelden yoksun olduğu durumlar için üye devletler nezdinde standart bir yol izlemeyi amaçlamakta ve buna ilişkin düzenlemeler getirmektedir. *Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Yaklaşım*

¹⁷⁸Dublin Convention, Article 4-8. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (7.10.2018)

¹⁷⁹Yıldırım, a.g.e., s.50-52.

¹⁸⁰Zehra Hopyar, "Avrupa'nın Mülteci Politikası", *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, C:II, No:3, Aralık 2016, s.62.

¹⁸¹Tavas, a.g.e., s.135.

Hakkında İlke Kararları adlı ikinci belge, başvuru sahibinin, başvuruda bulunulan üye devlete varmadan önce kaldığı veya transit olarak geçtiği ülkenin zulüm riski taşıyıp taşımadığına dair kriterleri belirlemekte ve Güvenli Menşe Ülke uygulamasına üye devletler nezdinde bağlayıcılık kazandırmaktadır. *Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları* isimli son belge ise AB üyesi olmayan bir devletin hangi durumlarda güvenli addedilebileceğine ilişkin rehber ilkeler getirmekte ve Güvenli Üçüncü Ülke uygulamasına geri kabul anlaşmaları vasıtasıyla işlerlik kazandırmaktadır.¹⁸² Bu bakımdan sonuçları itibarıyla Londra İlke Kararlarının, göçün dışsallaştırılmasına ilişkin politikalara meşruiyet kazandırarak Avrupa Kalesinin güçlenmesine katkıda bulunduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Esasen, 1990'ların ilk yıllarında Yugoslavya ve SSCB siyasi sistemlerinin yıkılışı ve iki Almanya'nın birleşmesiyle AB ülkelerine akın eden yaklaşık 1,3 milyon göçmenin ardından, göç ve iltica konularının Birlik müktesebatı kapsamına alınması kararlaştırılmış ve bu karar 1992 yılında imzalanan *Maastricht Andlaşmasıyla* mümkün kılınmıştır.¹⁸³ Bu bakımdan siyasi bütünleşmeye evrilen ve üç sütun üzerine inşa edilen yapıda, göç ve iltica, Adalet ve İçişleri adı verilen üçüncü sütun kapsamına alınarak, hükümetlerarası işbirliği çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür.¹⁸⁴ Bu anlaşmayla birlikte AB'ne üye devletler tarafından sığınma politikaları; dış sınırlar, bu sınırlardan geçiş ve kontrol uygulamaları; göç politikaları ve üçüncü ülke vatandaşlarıyla ilgili politikalar; üçüncü ülke vatandaşlarının üye devlet topraklarında aile birleşimi ve ikamet koşulları ile yasadışı göç, ikamet ve çalışmayla mücadele konuları ortak çıkar alanları olarak tanımlanmış ve inisiyatif, üye devletlerle Komisyon arasında paylaştırılmıştır. Bununla birlikte Maastricht Andlaşmasıyla, hükümetlerarası işbirliği çerçevesinde AB vatandaşlığı, AB üyesi devlet vatandaşlarının serbest dolaşımı ve

¹⁸²BMMYK ve Avrupa Komisyonu, Londra İlke Kararları, 10579/92 IMMIG, Londra, 30 Kasım-1 Aralık 1992. <http://www.refugeelawreader.org/en/en/english/section-v-european-framework-for-refugee-protection/v2-the-european-union/v24-procedures-for-granting-protection/v244-minimum-standards-for-specific-procedures/v2441-accelerated-and-manifestly-unfounded-procedures/eu-documents-17/8385-resolution-on-manifestly-unfounded-applications-for-asylum-the-council-conclusions-of-the-meeting-of-the-ministers-responsible-for-immigration-doc-1057992-immig-london-30-nov1-dec-1992/file.html> (07.10.2018) ve Yıldırım, a.g.e. s.52-58.

¹⁸³Barış Özdal, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği'nin Göç Politikası Ve İstihdam Stratejisi", *"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, C:X, S:3 , (Temmuz 2008), s.95.

¹⁸⁴İlke Göçmen, Avrupa Birliği İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015, s.95-97.

ikameti ile vize istenecek üçüncü ülkelerin tespiti konularında üye devletlerarasında büyük oranda uzlaşma ve ilerleme sağlandığı göze çarpmaktadır.¹⁸⁵ Bu bakımdan ortak çıkar ve politika alanlarının tanımlandığı anlaşma, bağlayıcılık yönünden kısıtlı olsa da sistematik düzenlemeleriyle göçün Avrupalılaşması sürecinin başlangıcını simgelemektedir.

Maastricht Andlaşması her ne kadar göçe ilişkin ortak çıkar olgusunu vurgulayan bir yaklaşım geliştirse de, üye devletler nezdinde ortak göç politikasının tesisinde etkin bir yasal çerçeve çizememiştir. Göç ve iltica hususunun hükümetlerarası işbirliğini öngören üçüncü sütun kapsamına dâhil edilmesi neticesinde AB organlarına tanınan sınırlı yetki, karar alma süreçlerinde yaşanan tikanıklar ve mevcut yasal araçların bağlayıcılıktan yoksun karakteri, üye devletler ile Komisyon arasında ortak bir inisiyatif geliştirilememesi ve dolayısıyla işbirliğinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi sonucunu doğurmuştur.¹⁸⁶ Bu doğrultuda Kurucu Andlaşmanın revizyonuna duyulan ihtiyaç, 1 Ekim 1997 tarihinde *Amsterdam Andlaşmasının* imzalanmasını beraberinde getirmiş; Andlaşma, onay sürecinin tamamlanmasına müteakip 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girerek üye devletler nezdinde bağlayıcılık kazanmıştır.¹⁸⁷

Birliğin, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak geliştirilmesi hedefi doğrultusunda akdedilen Amsterdam Andlaşmasıyla göç ve iltica, ulusüstü nitelik sergileyen birinci sütuna aktarılmış; Andlaşmaya serbest dolaşım, göç ve iltica konularını kapsayan yeni bir bölüm eklenerek bu konuların Birlik müktesebatı çerçevesinde düzenlenmesi mümkün kılınmıştır. Amsterdam Andlaşmasıyla, birlik yasal düzenine taşınan sığınma politikasına yönelik asgari standartları belirleme yetkisi kısmen Komisyona aktarılmıştır. Ayrıca Andlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıllık bir geçiş süreci öngörülmüş ve nihai olarak 2004 yılı itibarıyla göç ve iltica hususunda AB'nin mutlak yetkisinin tesisi hedeflenmiştir. Bu bağlamda Andlaşmayla, kısa vadede göç ve ilticaya ilişkin politika ve uygulamalarının uyumlu hale getirilmesi,

¹⁸⁵Tavas, a.g.e., s.137-141. Ayrıntılı Bilgi için Bknz. Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (07.10.2018)

¹⁸⁶Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, s.20.

¹⁸⁷Treaty Of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam, 2 October 1997. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam> (08.10.2018)

uzun vadede ise *Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin* oluşturulması hedeflenmiştir.¹⁸⁸ Bu doğrultuda öncelikle, sığınma prosedürüne ve sığınma arayanların kabul koşullarına, mülteci statüsünün tanınması ve kapsamına, geçici koruma sağlanmasına ve sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu tutulan üye devletin belirlenmesine ilişkin ortak mekanizma ve standartların tesisi öngörülmüştür.¹⁸⁹ AB çıkarları doğrultusunda ortak politikanın tespiti ve uygulanması manasında sürekliliği ve aşamalı ilerlemeyi temsil eden Andlaşma, sonuçları itibarıyla, ortak sınır ve serbest dolaşım konuları hariç tam anlamıyla ortak bir göç politikası oluşturamamış olsa da, nihai hedef doğrultusunda sürecin derinleştirilmesinde etkin rol üstlenmiştir.¹⁹⁰

Amsterdam Andlaşmasının yürürlüğe girdiği 1999 yılından Hague Programının kabul edildiği 2005 yılına değin geçen süreç, Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin (OASS) ilk aşaması olarak nitelendirilmektedir.¹⁹¹ Amsterdam sonrası dönem, devlet ve hükümet başkanları düzeyinde gerçekleştirilen zirveler; birlik faaliyetlerini yapılandıran siyasi gündem, genel yönelim, hedef ve zaman çizelgelerini içeren ve beşer yıllık dönemleri kapsayan programlar; tüzük, yönerge ve karar gibi ikincil hukuk araçlarından yararlanılarak ortak göç politikası oluşturma yönünde somut adımların atıldığı bir evreye tekabül etmektedir.¹⁹² Ulusal politika, hukuk ve uygulamaların uyumlaştırılmasına yönelik standartları belirleyen düzenlemelerin ön plana çıktığı bu süreçte, AB göç politikaları hızla gelişim göstererek somut çıktılar üretmeye başlamıştır. Bu doğrultuda Viyana Eylem Planı, Tampere Zirvesi ve Lahey Programı gibi adımlar, AB göç rejiminin tesisi ve geliştirilmesine ivme kazandıran girişimler olarak dikkat çekmektedir.

11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da gerçekleştirilen zirve neticesinde onaylanarak kabul edilen *Özgürlük, Adalet ve Güvenlik Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Planı*, Amsterdam Andlaşmasının hükümlerinin etkin bir biçimde hayata geçirilmesi amacıyla çalışılması gereken konuları belirlemiştir. Bu doğrultuda Balkanlardaki iç savaş sürecinde yerinden edilmiş kimseler için geçici koruma rejiminin ve üye devletlerarasında dayanışma mekanizmasının tesisi; EURODAC sisteminin

¹⁸⁸ ORSAM, a.g.e., s.12.

¹⁸⁹ Yıldırım, a.g.e., s.72-73.

¹⁹⁰ Tavas, a.g.e., s.148.

¹⁹¹ Bayraklı, Keskin, a.g.e.,s.119.

¹⁹²Tavas, a.g.e., s.149.

yürürlüğe girmesi, Dublin Sözleşmesinin etkinliğinin artırılması ve sığınma usul ve prosedürüne ilişkin standartların benimsenmesi gibi hususların ele alındığı Plan, daha etkin bir ortak göç rejiminin kurulması için kayda değer bir temel atmıştır.¹⁹³

Bununla birlikte ortak göç rejiminin tesisine ilişkin bir diğer dönemeç, 16 Ekim 1999 tarihinde Finlandiya'nın *Tampere* kentinde gerçekleştirilen zirvedir. Zirve kapsamında, ortak bir Avrupa sığınma sisteminin gerekliliğine, geri göndermeme ilkesine ve insan haklarına ilişkin sorumluluğun paylaşılarak üstlenilmesine yapılan vurgu dikkat çekicidir. İnsan odaklı bu yaklaşımın esasen Avrupa Kalesi ideolojisinden kopuşu simgelediği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda göç ve iltica konularının güvenleştirilmesinden ziyade insani bir yaklaşımla ele alındığı Zirvede, tesisi öngörülen OASS'nin kurucu 4 unsuruna yer verilmiştir: Bunlar, i) sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu olan devletin belirlenmesi; ii) adil ve etkili bir sığınma sistemi için ortak standartlar geliştirilmesi; iii) sığınmacıların kabulüne ilişkin asgari düzeyde ortak standartların belirlenmesi ve iv) mülteci statüsünün tanınması ve içeriğine dair kuralların uyumlaştırılması şeklindedir.¹⁹⁴ Zirve neticesinde uygulamaya konan Tampere Programı 1999-2004 yıllarını kapsamakta olup, bu süreç zarfında OASS'nin tesisi hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik temel strateji ve yaklaşımları belirlemektedir. Bu bakımdan kaynak ve transit devletlerle işbirliği; yasadışı göç ve insan kaçakçılığı konularında ortak politikanın oluşturulması; üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele uygulamalarının teşvik edilmesi ve göç akınlarının etkili şekilde yönetimi olmak üzere dört temel prensibin benimsendiği Program, uzun vadeli bir vizyonu kısa vadeli amaçlarla birleştirerek ortaya koymakta ve bu yöndeki çabaları sistematikleştirmektedir.¹⁹⁵

Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi uyarınca başlatılan çalışmalar neticesinde, 28 Eylül 2000 tarihinde, mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin kabulü ve entegrasyonuna yönelik olarak üye devletlerin mali yönden desteklenmesi ve teşvik edilmesi amacıyla 4 yıllık süreci kapsayan bir *Avrupa Mülteci Fonu* kurularak, üye

¹⁹³Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on the Creation of an Area of Freedom, Security and Justice, 3 December 1998 (1999/C 19/01), Official Journal of the European Communities, 23.1.1999, s.C19/1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=EN) (08.10.2018)

¹⁹⁴European Commission, Tampere Kick-start to the EU's Policy for Justice and Home Affairs, 15-16 October 1999. http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (08.10.2018)

¹⁹⁵Tavas, a.g.e., s.150-168.

devletlerarasında külfet paylaşımının kurumsallaştırılması yönünde ilk adım atılmıştır.¹⁹⁶

Amsterdam Andlaşmasında, sığınma başvurularının değerlendirilmesinde sorumluluğun hangi devlete ait olduğunun tespitine yönelik olarak Konsey beş yıllık süre içerisinde düzenleme yapmakla yükümlü kılınmış; bunun bir sonucu olarak 18 Şubat 2003 tarihinde *Dublin II. Tüzüğü* kabul edilmiştir.¹⁹⁷ Buna göre, iltica başvurusunun değerlendirilmesi hususunda sorumluluğun, başvuruyu yapan üçüncü ülke vatandaşının, Birlik sınırlarına giriş yaptığı ve topraklarında kalmasına izin veren üye devlete ait olacağı kararlaştırılmıştır.¹⁹⁸ Bu doğrultuda söz konusu devlet, başvuruyu ulusal hukuku doğrultusunda değerlendirmeye alacak ve diğer üye devletlerin ülkelerinde düzensiz olarak kalan ve başvuruda bulunan kişileri geri almaya zorunlu olacaktır.¹⁹⁹ Bu bağlamda başvurunun tek bir üye devlet tarafından değerlendirileceği hükme bağlanmış ve böylece birden çok üye devlete iltica başvurusunun yapılarak hakkın kötüye kullanılmasının önüne geçilmiştir. Dolayısıyla Dublin tüzüğü ile Dublin Sözleşmesinin aksayan yönleri giderilerek sözleşmenin AB müktesebatına aktarılması söz konusu olmuştur.²⁰⁰ Öte yandan, Dublin sistemine işlevsellik kazandırmak ve uygulanmayı kolaylaştırmak maksadıyla, 11 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen *Eurodac Düzenlemesiyle*, AB sınırlarında bulunan sığınmacı ve yasal olmayan tüm göçmenlerin parmak izi veri tabanlarının oluşturularak başvuruların değerlendirilmesinde yararlanmak üzere üye devletler nezdinde paylaşımı öngörülmüştür. Tampere zirvesi kapsamında oluşturulan Eurodac Düzenlemesi, birlik çapında sığınmacıların kimliklerinin tespiti, birden çok devlete sığınma başvurusunda

¹⁹⁶Council Decision of 28 September 2000 Establishing a European Refugee Fund, (2000/596/EC), Official Journal of the European Communities, 6.10.2000, s. L252/12. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/54039966-9e3d-4f33-be56-b440fcaeee97/language-en> (08.10.2018)

¹⁹⁷Council Regulation of 18 February 2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National, (343/2003), Official Journal of the European Communities, 25.02.2003, s.L50/1. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (09.10.2018)

¹⁹⁸Şen ve Özkorul, a.g.e., s.99-100.

¹⁹⁹Tavas, a.g.e., s.163.

²⁰⁰ECRE, *Report on the Application of Dublin II Regulation in Europe, European Legal Network on Asylum*, AD3/3/2006/EXT/MH, p.10. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe-_March-2006.pdf (10.10.2018)

bulunulmasının önüne geçilmesi ve sınırların etkin kontrolü hususlarında önemli bir girişim olarak değerlendirilmektedir.²⁰¹

Balkan kriziyle birlikte göçe ilişkin mevzuatın standardizasyonuna duyulan ihtiyaç, AB bünyesinde yürütülen çabalara ivme kazandırarak kısa vadede somut çıktılara kaynaklık etmiştir. Kronolojik olarak detaylandırılacak olursak, 1990'lı yıllarda Balkan coğrafyasında meydana gelen çatışma ve insani krizler neticesinde yerinden edilmiş kişilere sağlanacak acil korumanın kapsamını belirleyen ve üye devletlerin mevcut politikalarının uyumlaştırılmasını, dayanışmayı ve külfet paylaşımını düzenleyen *Geçici Koruma Yönergesi*, 20 Temmuz 2001 tarihinde kabul edilmiştir.²⁰² İlerleyen süreçte, sığınmacıların kabulüne ilişkin olarak asgari standartların belirlendiği ve ortak prosedürel süreçlerin kısmen tesis edildiği 2003 tarihli *Kabul Koşulları Yönergesi*²⁰³; Cenevre Sözleşmesi'nin kapsamına girmeyen, ancak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere tanınacak hukuki statüye ilişkin standardın belirlendiği 2004 tarihli *Mültecilik Nitelendirme Yönergesi*²⁰⁴ ve ardından, 2005 tarihli *Sığınma Prosedürlerinin Uyumlaştırılması Yönergesi*²⁰⁵ kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler vasıtasıyla, iltica usulüne ilişkin olarak sığınmacı ve mülteci statüsünün kapsamının; geçici ve ikincil korumanın içeriğinin; bu statülerin tanınmasında benimsenen kriterlerin; kişilere sağladığı hak ve yükümlülüklerin; izlenecek usul ve prosedürel süreçlerin AB düzeyinde bir standarda oturtulduğu ileri sürülebilir.

Amsterdam Andlaşmasının öngördüğü beş yıllık geçiş sürecinin ardından, 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla başlatılan ortak Birlik politikasının geliştirilmesi sürecinin ilk aşaması, *Sığınma Prosedürleri Uyumlaştırma Yönergesi*yle tamamlanmış; 3 Mart 2005 tarihinde kabul edilen *Hague (Lahey) Programı*yla ise ikinci aşamaya geçilmiştir. Beş yıllık süreçte temel öncelik ve hedeflere dair izlenecek rotayı belirleyen eylem

²⁰¹Yıldırım, a.g.e., s.85-88.

²⁰²Bülent Çiçekli, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 6. Bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016, s.308-309.

²⁰³Avrupa Birliği Konseyi, *Sığınma Talebinde Bulunan Kişilerin Üye Ülkelere Kabul Edilmesine İlişkin Asgari Standartların Belirlenmesine Yönelik Konsey Yönergesi*, (2003/9/EC), 27 Ocak 2003.

²⁰⁴Avrupa Birliği Konseyi, *Üçüncü Ülke Uyruklarının ya da Vatansız Kişilerin Mülteci Olarak ya da Başka Bir Şekilde Uluslararası Korumaya Muhtaç Olan Kişiler Olarak Nitelendirilmeleri ve Statüleri ve Sağlanacak Korumanın İçeriği için Asgari Standartlara İlişkin konsey Yönergesi*, (2004/83/EC), 29 Nisan 2004.

²⁰⁵Avrupa Birliği Konseyi, *Üye Ülkelerde Mülteci Statüsünün Verilmesi ve Geri Alınmasına Dair Asgari Standartlara İlişkin Konsey Yönergesi*, (2005/85/EC), 1 Aralık 2005.

planı, Tampere Programının devamı niteliğinde olup, geçmiş uygulamalardan edinilen deneyimlerin üzerine inşa edilmiş çok daha kapsamlı ve sistematik bir girişim olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda *Avrupa Yenilenmesi İçin Ortaklık* başlıklı on temel önceliğin belirlendiği Program, temel hakların ve vatandaşlığın korunmasından terörizm ve organize suçlarla mücadeleye; göç yönetiminden entegrasyon sorunları, sorumluluk paylaşımı ve dayanışmaya değin AB politikalarına yönelik geniş bir öncelikler silsilesi ortaya koymaktadır. Hague Programı, üye devletler nezdinde dayanışma, işbirliği ve iletişimi güçlendirmek üzere ulusal iltica birimleri arasında ortak bir yapı (Avrupa Destek Birimi) ve Avrupa Mülteci Fonu II'nin kurulmasını öngörmüş; göçmenlerin geri kabulü ve dönüşü kapsamında üçüncü ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapmıştır.²⁰⁶ Esas olarak program kapsamında göç ve ilticaya ilişkin Birlik yaklaşımının özgürlükten güvenlik eksenine kaydığı dikkat çekmektedir. Şüphesiz ki bu eksen kaymasının nedeni önce ABD'de (2001), ardından Madrid (2004) ve Londra'da (2005) gerçekleştirilen terör saldırılarıdır. Bu nedenledir ki AB, topraklarına yönelen göçün dışsallaştırılmasına ilişkin araçları önceleyen bir eylem planı geliştirmiş ve bu tarihten itibaren göç olgusunu güvenikleştirerek Avrupa Kalesi ideolojisine meşruiyet kazandırmaya çalışmıştır.

Birliğin genişleme politikaları neticesinde kurumsal yapı ve karar alma mekanizmalarının reformasyonuna duyulan ihtiyaç 13 Aralık 2007 tarihinde *Lizbon Andlaşmasının* kabulünü beraberinde getirmiştir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Andlaşmayla AB'ne tüzel kişilik tanınmış, Maastricht Andlaşmasıyla oluşturulan üç sütunlu yapı tek bir çatı altında toplanarak Birliğin yetkileri genişletilmiştir. Göç ve sığınmaya ilişkin düzenlemeleri, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet başlığı taşıyan beşinci bölüm içerisine entegre eden Lizbon Andlaşmasında göç politikaları daha da geliştirilmiş ve sistematikleşmiştir. Anlaşmayla küresel sorunlara daha etkin ve tek bir ağızdan karşılık vermeyi hedefleyen Birlik, mevcut kurumlar ve üye devletlerarasında göç ve sığınmaya ilişkin yetki paylaşımını netleştirerek ortak sığınma politikasının gelişim sürecine ivme kazandırmıştır. Andlaşmayla genel olarak, iç sınır kontrollerinin kaldırılması, sığınma, göç ve dış sınır kontrollerine ilişkin ortak bir politika çerçevesinin belirlenmesi, aşamalı olarak dış sınırların entegre yönetiminin gerçekleştirilmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik tek tip sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma

²⁰⁶ Somuncu, a.g.e., s.88-89.

statülerinin belirlenmesi, bu statülerin tanınması ve geri alınmasına ilişkin ortak usul ve prosedürlerin benimsenmesi gibi hedeflere yer verilmiş²⁰⁷; “iç güvenlik, göç, sığınma ve dış sınırların entegre yönetimi konuları ilk defa bir antlaşma çatısı altında düzenlenmiştir”²⁰⁸

Lahey Programının yürürlüğe girmesinin ardından AB Konseyi, göç politikasının dış boyutuna ilişkin olarak üçüncü ülkelerle tesis edilecek işbirliğine önem atfeden ve bu yönüyle Akdeniz ve Afrika bölgelerine odaklanan bir strateji geliştirerek 13 Aralık 2005 tarihinde *Göçe Küresel Yaklaşım* adlı belgeye imza atmıştır. AB göç politikasının merkezine, yasal göçün teşviki; yasadışı göçle mücadele; birlik ve üçüncü ülkeler arasında hareketlilik ortaklıkları ve döngüsel göçün tesisi gibi hedefleri taşıyan bu yaklaşım, düzensiz göç kapsamında üçüncü ülkelerle öngörülen işbirliğine yönelik, Avrupa merkezli, sistematik ve kapsayıcı bir strateji sunmaktadır. Küresel stratejide benimsenen bu prensipler, Avrupa Göç Sığınma Paktı ve Stockholm Programı gibi araçlarla birlik siyasi düzleminde kabul görerek onaylanmıştır.²⁰⁹

Üye devletlerin ortak göç politikasına angajmanı noktasında daha yoğun işbirliğine yönelik ortaya konan bir diğer siyasi inisiyatifse 16 Aralık 2008 tarihli *Avrupa Göç ve Sığınma Paktı*'dir. Avrupa Sığınma Destek Ofisinin kurulması, mülteciler için tek tip statünün geliştirilmesi ve sığınma prosedürlerinin tek tipleştirilmesi hususlarını içeren Pakt, yasadışı göçün kontrol altına alınması, yasal göçün teşviki ve etkin yönetimi, uluslararası korumanın teşvik edilmesi, yasadışı göçe ilişkin bilgi paylaşımı, sınır kontrolleri ve istihbarat sisteminin güçlendirilmesi noktasında işbirliği kanallarının geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu bağlamda göç politikasına küresel yaklaşımın ancak kaynak, transit ve hedef devletlerarasında kurulacak ortaklık ilişkileriyle işlevsellik kazanacağını belirten Pakt, genel olarak, göçün dış boyutuna odaklanmaktadır.²¹⁰

²⁰⁷Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008, s.83-84.

²⁰⁸Tavas, a.g.e., s.191.

²⁰⁹Council of the European Union, *Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*, 15744/05, Brussels, 13 December 2005.
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT> (22.02.2018).

²¹⁰Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08 Limite, Brussels, 24 September 2008.
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (21.02.2018) ve Yıldırım, a.g.e., s.132-133.

Tampere ve Hague Programlarının ardından, Ortak Sığınma Sisteminin tesisinde üçüncü aşamayı ifade eden *Stockholm Programı* ise Lizbon Andlaşmasının yürürlüğe girmesini takiben AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir.²¹¹ Hague Programı çerçevesinde benimsenen Küresel Yaklaşımı stratejik bir çerçeve olarak referans alan Stockholm Programı, bu yönüyle üçüncü ülkelerle hareketlilik ortaklıkları, döngüsel göç düzenlemeleri, geri kabul anlaşmaları ve bölgesel koruma programları gibi araçların sistematik kullanımına ilişkin bir yönelimi beraberinde getirmiştir. *Vatandaşlarına Hizmet Veren ve Koruyan Açık ve Güvenli Bir Avrupa* başlıklı *Stockholm Programı*, AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin önceliklerini ortaya koyarken, aynı zamanda AB vatandaşlarının menfaat ve ihtiyaçlarını önceleyen bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu doğrultuda Temel Haklar Şartı kapsamında insan haklarına atfedilen önem dikkat çekicidir. Geçmiş programlarda kaydedilen başarı ve edinilen tecrübeler ışığında şekillenen Stockholm Programı ortak sığınma sisteminin tesisine ilişkin çok daha somut hedefleri ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, izlenecek yol haritası niteliği taşıyan Program, 2012 yılına değin sığınma prosedürlerinin ve uluslararası koruma statülerinin tek tipleştirilmesini, üye devletlerarasında külfet paylaşımına ilişkin mekanizmaların oluşturulmasını, üçüncü devletlerle dayanışmayı güçlendirecek finansal mekanizmaların tesisini ve işbirliğinin güçlendirilmesini öngörmektedir.²¹²

Stockholm Programı kapsamında ortaya konan hedeflerin somut birer yansıması olarak, Mülteci Nitelendirme Yönergesi 2011 yılında; Kabul Koşulları Yönergesi, Sığınma Prosedürlerinin Uyumlaştırılması Yönergesi ve EURODAC 2013 yılında güncellenmiştir. 19 Temmuz 2013 tarihinde ise Dublin II Tüzüğü revize edilerek, devletlerin masif farklılıklarına vurgu yapan yeni bir düzenleme getirilmiştir.²¹³

Görüldüğü üzere, Tampere Zirvesinde AB'nin benimsediği insan odaklı yaklaşım, Hague Programında güvenlikleştirme stratejisi doğrultusunda terk edilmeye başlanmış, Stockholm Programındaysa göç politikası, Küresel Yaklaşım doğrultusunda dışsallaştırma stratejisi üzerinden şekillenmeye başlamıştır. Arap Baharı neticesinde ortaya çıkan göçmen krizine verilen reaksiyonist tepkiler bu yönüyle

²¹¹ Council of the European Union, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving And Protecting The Citizens, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017024%202009%20INIT> (22.02.2018)

²¹²Elmas, a.g.e., s.45 ve Yıldırım, a.g.e., s.133-140.

²¹³Yıldırım, a.g.e, s.142-165.

değerlendirildiğinde, zaman içinde şekillenen, kontrolcü ve caydırıcı unsurlar barındıran geleneksel politikanın bir yansıması olarak benimsenen bu stratejinin, lineer bir gelişim gösterdiği gözlemlenmektedir. Bu doğrultuda, Suriyeli göçmenleri Avrupa topraklarına varmadan transit / kaynak ülkelerde durdurma ve geri kabul stratejileri üzerine inşa edilen yeni dönem göç politikasının incelenmesi, hem ortak göç rejiminin karakteristiğinin sorguya açılması hem de Türkiye ile başlatılan diyalog sürecinin analizi bakımından önemlidir.

1.1.2. Dublin Sisteminde Kurumsal Yapılar

Dublin Sözleşmesinin AB müktesebatına aktarılmasıyla tesis edilen ve AB'nin ilticaya ilişkin politika ve uygulamalarının çerçevesini çizen yapı, Dublin Sistemi olarak kavramsallaştırılmakta; EURODAC (Avrupa Ortak Parmak İzi Tanımlama Sistemi), FRONTEX (Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı) ve EASO (Avrupa Sığınma Destek Ofisi) gibi kurumsal yapılanmalar aracılığıyla işlerlik kazanmaktadır. Bu noktada, söz konusu yapılanmaların nitelik ve görevlerine kısaca değinmek yararlı olacaktır.

Bu doğrultuda bahsi geçen kurumsallaşma eğilimlerini kronolojik olarak inceleyecek olursak, karşımıza öncelikle Dublin Sözleşmesinin etkin olarak uygulanmasında başat rol üstlenen *EURODAC* çıkmaktadır. 11 Aralık 2000 tarihinde kurulması kararlaştırılan *EURODAC* Düzenlemesi, AB üyesi devletlerin ülkelerine sığınma başvurusunda bulunan ve AB topraklarına kaçak yollardan giriş yapmış bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının parmak izi veri tabanlarının oluşturulmasını öngörmektedir. Bu yönüyle sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu üye devletin belirlenmesinde yardımcı bir sistem olarak ön plana çıkan *EURODAC*, birden fazla üye devletin ülkesine iltica başvurusunun yapılarak hakkın kötüye kullanılmasının önüne geçmeyi ve kimlik tespitlerinin üye devletlerarasında paylaşımını hedeflemektedir.²¹⁴ 15 Ocak 2003 tarihi itibarıyla uygulamaya konan sisteme üye devletler haricinde Norveç, İsviçre, İzlanda ve Lihtenştayn da katılmıştır.²¹⁵ İşlevselliğine getirilen eleştiriler

²¹⁴Council Regulation No of 11 December 2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention (2725/2000/EC), Official Journal of the European Communities, 15.12.2000, s.L316/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=en> (10.10.2018)

²¹⁵Bayraklı, Keskin, a.g.e., s.121.

doğrultusunda EURODAC'ın revizyonuna duyulan ihtiyaç 26 Haziran 2013 tarihinde 603/2013 sayılı Konsey Tüzüğü'nün kabulüyle giderilmiş; böylece EURODAC güncellenerek Dublin Tüzüğüne uyumu ve veri koruma kapasitesi artırılmış; ayrıca sistem, terör ve bazı ciddi suçlar kapsamında güvenlik alanında da kullanılmaya başlanmıştır.²¹⁶

Dış sınırlara yönelik operasyonel işbirliğinin bütünleşik yönetiminin AB düzeyinde alınacak tedbirler vasıtasıyla gerçekleştirilmesini öngören Amsterdam Andlaşmasıyla fikri temelleri atılan *FRONTEX*, sınır güvenliğine ilişkin olarak üye devletlerin ulusal güvenlik birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumlu olmakla birlikte, düzensiz göçün önlenmesinde etkin rol üstlenmektedir. Bu bağlamda sınır yönetiminin operasyonel koordinasyonunu sağlamak üzere, 26 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile tesis edilen *FRONTEX*, onay sürecine müteakip 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova merkezli faaliyetlerine başlamıştır.²¹⁷ Üye devletler haricince İzlanda ve Norveç de *FRONTEX*'in sisteminde yer almaktadır. Görev alanı, iç ve dış sınırlar, sınır hattı ve sınırların ötesini kapsayan yapının asli görevleri arasında, operasyonel işbirliğini koordine etmek, dış sınırların kontrolü ve gözetilmesi ile ilgili araştırmaları takip etmek, risk analizleri yapmak, üye devletlere teknik destek ve yardım sağlamak ve geri gönderme operasyonlarında yardımcı rol üstlenmek gibi faaliyetler bulunmaktadır.²¹⁸ Bununla birlikte *FRONTEX*'in, Ege ve Akdeniz sularında yaşanan göçmen facialarının kritik düzeye ulaşmasıyla 2016 yılının Ekim ayında yeniden yapılandırılarak yetki ve görev alanı genişletilmiş; *Avrupa Sınır ve Sahil Koruma Ajansı* adını alarak, AB'nin sınır devriyesi haline dönüştürülmüştür.²¹⁹

²¹⁶ Regulation Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 on the Establishment of 'Eurodac' for the Comparis..., (603/2013/EU), Official Journal of the European Communities, 29.06.2013. s.L180/1. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF> (10.10.2018) ve Yıldırım, a.g.e., s.159-161.

²¹⁷ Council Regulation of 26 October 2004 Establishing a European Agency For the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of European Union, (2007/2004/EC) Official Journal of the European Union, 25.11.2004, s. L349. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (10.10.2018)

²¹⁸ Tavas, a.g.e., s.157-160.

²¹⁹ "10 Soruda AB Sınırlarının Korunması", Deutsche Welle, 07 Ekim 2016. <https://www.dw.com/tr/10-soruda-ab-s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1n%C4%B1n-korunmas%C4%B1/a-35980022> (10.10.2018)

Dublin Sistemini tamamlayan bir diğer kurumsallaşma örneği ise 439/2010 sayılı Avrupa Parlamento ve Konsey Yönergesiyle kurulan ve 19 Mayıs 2010 tarihinde AB Resmi Gazetesinde yayınlanmasıyla yürürlüğe giren *EASO*'dur.²²⁰ Danimarka, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn'ın gözlemci statüsüne sahip olduğu kurum, üye devletler nezdinde sığınmaya ilişkin uygulamaların koordinasyonuna katkıda bulunmakta, üyelerin yükümlülüklerini en iyi şekilde ifa edebilmeleri adına onlara çeşitli alanlarda destek olmakta, dayanışmayı kolaylaştırmakta ve bu yönüyle Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin uygulamaya geçirilmesine hız kazandırmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda üye devletlerarasında sığınma politikası ve müktesebatının hazırlanmasına ilişkin bilimsel ve teknik desteği sağlamakla görevli kılınan yardımcı kurum, ulusal iltica birimleri arasında ortak bir yapılanmaya işaret etmektedir.²²¹ Ortak sığınma politikasında, dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı prensibinin vurgulandığı Lizbon Andlaşmasının akdinden günümüze, bu prensibi referans alan yapılanmalardan biri olarak EASO, günümüzde tamamen operasyonel hale gelmiş; sığınma konusunda baskı yaşayan AB devletlerine yönelik erken uyarı sisteminin kurulmasından pratik işbirliğinin geliştirilmesine yönelik destek mekanizmalarının tesisine, geniş bir faaliyet alanında görev üstlenmiştir.²²²

1.2. Arap Baharı Sürecinde Avrupa Birliği ve Değişen Göç Stratejisi

2010 yılının Aralık ayında Tunus'ta başlayan ve zamanla Kuzey Afrika ve Ortadoğu coğrafyasını etkisi altına alan ayaklanmalar, siyasal geleneğin değişme potansiyelini açığa çıkararak kaotik bir süreci tetiklemiştir. Uluslararası aktörlerin ve yeni bölgesel dinamiklerin sürece müdahil olduğu gelişmeler, krizin yönetiminde başat rol üstlenmek isteyen birimler açısından bölgeye ilişkin yeni stratejik konseptleri gündeme getirmiştir. Bu bağlamda AB'nin kaotik sürece ilişkin reaksiyoner tutumu, başlangıçta, halk hareketleriyle yükselen demokrasi arayışını desteklemek yönünde seyretmiş; bölgedeki siyasal dönüşümle birlikte mevcut stratejik ortaklıkların akıbeti sorgulanır hale gelmiştir. Krizin sonuçları itibarıyla küreselleşmesi ise demografik

²²⁰Regulation of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 Establishing a European Asylum Support Office, (439/2010/EU), Official Journal of the European Union, 29.05.2010, s.L132/11. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF> (10.10.2018)

²²¹Yıldırım, a.g.e., s.140-142.

²²²Tavas, a.g.e., s.230.

kaygıları güvenlik eksenine taşıyarak sorunun siyasallaşmasını ve Güney Akdeniz'e yönelik göç politikalarının revizyonunu beraberinde getirmiştir.²²³

Kuzey Afrika ve Ortadoğu kaynaklı kitlesel göç baskısı, güvenlik odaklı kontrol politikalarını yeniden gündeme getirerek sığınma arayanlara ilişkin uzun vadeli bir tepkisizliği tetiklemiştir. *Değerler Avrupası* söylemini tartışmaya açan bu pragmatik yaklaşım, Akdeniz sularındaki göçmen facialarının uluslararası toplumun dikkatini çektiği 2015 yılının yaz aylarına değin güncelliğini korumaya devam etmiştir. Göçmen krizi karşısında bütüncül yaklaşım ve tutarlı politikalar sergileyemeyen AB üyesi devletler, ulusal çıkarlarının gerektirdiği ölçüde mahalli tedbirler benimseyerek AB'ne parçalı bir görünüm kazandırmışlardır. Bu bağlamda Birliğin göçmen krizine ilişkin ilk sınavı İtalya'nın Lampedusa adasına sığınan Tunuslu göçmenler özelinde yaşanmış; yirmi bini aşkın göçmeni ağırlayan İtalya'nın yardım çağrısı, AB nezdinde cevapsız bırakılarak dayanışma ve külfet paylaşım mekanizması devreye sokulamamıştır. Bunun üzerine göçmenlerin tamamına ikamet izni veren İtalyan Hükümeti, Schengen müktesebatı doğrultusunda göçmenlere serbest dolaşımın kapılarını aralamıştır. Avrupa nezdinde büyük yankı uyandıran bu gelişme, Fransa'yla ilişkilerin gerginleşmesine sebebiyet verirken, aynı zamanda Schengen uygulamalarını askıya alan girişimleri de beraberinde getirmiştir. Zira Fransız Hükümeti, ülkenin güney sınırını kapatıp trenlerde kontrol uygulamasına başlayarak ortak sığınma sisteminin işlevsizliğini ilk kez açıkça ortaya koymuştur.²²⁴

Sınır kontrollerini geri çağıran uygulamaların dillendirilmeye başlandığı dönemde, demokratik, istikrarlı, müreffeh ve barışçıl bir Güney Akdeniz ile müşterek çıkarlar çerçevesinde geliştirilecek stratejik ortaklığın önemine yapılan vurgu, *Güney Akdeniz ile Demokrasi ve Refah Paylaşımı İçin Ortaklık* başlıklı bildiriye somutlaştırılmıştır. Bu doğrultuda 8 Mart 2011 tarihinde yayınlanan ilk Ortak Bildiri, Kuzey Afrika'daki gelişmelerin kısa vadeli sonuçlarını ele almak ve uzun vadede AB yaklaşımını belirlemek amacıyla ortaya atılmıştır. Kuzey Afrika devletlerinin değişen koşullarına göre farklılaşmış bir yaklaşımı öngören AB, aynı zamanda, teşvik temelli

²²³Nathalie Tocci, Jean-Pierre Cassarino, "Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11", *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11/06, March 2011, s.8.

²²⁴ Giuseppe Campesi, "The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis", *European University Institute Working Papers*, 2011/59, s.9-16. ve "İtalya, Fransa'ya Kızıp 20 Bin Tunuslu'ya Oturma İzni Verdi", *T24*, 11 Nisan 2011. <https://t24.com.tr/haber/italya-fransaya-kizip-20-bin-tunuslu-ya-oturma-izni-verdi,138212> (11.10.2018)

yeni bir strateji benimsemiş; bu yönüyle bölge devletlerine, öngörülen reformların gerçekleştirilmesine yönelik çabalarıyla doğru orantılı olarak destek ve yardımı öngören koşulluluk temelli bir politika geliştirmiştir.²²⁵

Göçmen krizinin uluslararası kamuoyunda yankı uyandırmaya başladığı dönemde, Komisyon tarafından, *Göç Bildirisi* ve *Göç, Hareketlilik ve Güvenlik için Güney Akdeniz Ülkeleri ile Diyalog* başlıklı iki ayrı bildiri yayınlanmıştır. Göç hususunda spesifik politika önerilerini içeren bu bildirimler, *Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım*'ın üzerine inşa edildiği temel ilkeleri tanımlayan öncü metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda 4 Mayıs 2011 tarihinde yayınlanan Göç Bildirisi, iltica, göç ve hareketliliği güvenli bir ortamda yönetmek adına bir çerçeve oluşturma amacını taşıyarak uzun erimli politikalar ve aciliyet arz eden konulara eğilmekte ve bu yönüyle ikinci bildiriye temel teşkil etmektedir.²²⁶ 24 Mayıs 2011 tarihinde yayınlanan *Göç, Hareketlilik ve Güvenlik için Güney Akdeniz Ülkeleri ile Diyalog* başlıklı bildiri ise Kuzey Afrika devletlerinin ülkelerinden Avrupa'ya yönelen göç baskısının yönetiminde acil önlem ve kısa vadeli eylemlere yer vermekte; aynı zamanda Kuzey Afrika devletleriyle işbirliğinin güçlendirilmesi ve etkin göç kanallarının tesisine yönelik uzun vadeli eylemleri içermektedir. Üçüncü ülkelerle geliştirilecek işbirliği ve diyalogu, farklılaştırma, iki taraflılık, koşulluluk ve denetim olmak üzere dört temel prensip üzerine inşa eden bildirinin, bu yönüyle Göçe Küresel Yaklaşımın revizyonuna temel oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.²²⁷

Her ne kadar siyasi alanda ortak bir yaklaşım benimsenmiş olsa da, tutarlı politikaların yürütülmesine yönelik çabalar yetersiz kalmakta; kontrol merkezli ve önleyici politikanın bir yansıması olarak üye devletler, ancak, FRONTEX'in operasyonel boyutunda aktif bir tutum sergileyebilmektedir. Göçmen krizinin AB siyasi gündeminin zirvesine yerleşmesiyle daha sistematik, kapsamlı ve tutarlı bir göç

²²⁵Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, COM(2011) 200 final, Brussels, 8 March 2011, s.2-3. https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/com_2011_200_en.pdf (20.09.2018)

²²⁶Detaylı bilgi için bkz. Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Communication on Migration*, COM(2011) 248 Final, Brussels, 04 May 2011.

²²⁷Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Dialogue For Migration, Mobility and Security With Southern Mediterranean Countries*, COM(2011) 292 final, Brussels, 24 May 2011, s. 7-12.

politikasına duyulan ihtiyaç belirginleşmiştir. Bu yönüyle mevcut Küresel Yaklaşım politikasının, Birliğin stratejik önceliklerini daha iyi yansıtacak, özellikle Güney ve Doğu komşuluk bölgesi olmak üzere, potansiyel aday ve stratejik partnerlerle işbirliği ve diyalogun güçlendirilmesine yönelik somut çıktılar ortaya koyacak bir yapıya evrilmesi gündeme gelmiştir. Bu ihtiyaç doğrultusunda, 18 Kasım 2011 tarihinde, AB göç politikasının çerçevesi *Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım (GAMM)* başlıklı raporla yenilenerek genişletilmiş ve uyumlaştırılmıştır.²²⁸

Gelenekselden küresele evrilen birlik göç politikasının ikinci evresi olarak tanımlanabilecek GAMM, stratejik partnerler ile göç ve hareketliliğin yönetimine ilişkin geliştirilecek diyalog ve işbirliğinin karşılıklı fayda ve tutarlılık temelinde yürütülmesini öngören bir çerçeve çizmekte ve bu yönüyle göç - dış politika arasındaki ilişkiye yapılan vurguyu güçlendirmektedir. Tematik öncelikler bakımından, i) yasal göç ve hareketliliği düzenlemek ve kolaylaştırmak, ii) düzensiz göç ve insan ticaretini engellemek ve azaltmak, iii) uluslararası korumayı desteklemek ve sığınma politikasının dış boyutunu güçlendirmek ve iv) göç ve hareketliliğin kalkınmaya etkisinin maksimizasyonu olmak üzere göç stratejisini dört sütun üzerine inşa eden GAMM, insan hakları olgusunu bu stratejinin odağına oturtarak Tampere geleneğini güncelle taşımıştır. Bu doğrultuda, potansiyel partnerler ile yürütülecek göç ve hareketlilik diyaloglarının ana karakteristiğini yansıtan unsurlar, farklılaşmış yaklaşım, karşılıklı fayda ve koşulluluk olarak tanımlanmakta ve bu yönüyle geleneksel politika araçları işlevselliğini korumaktadır.²²⁹

Günümüzde güncelliğini koruyan GAMM, Arap Baharının küreselleşen sonuçlarının yönetişimi itibarıyla etkin bir çerçeve çizerek Türkiye ile kurulan stratejik ortaklığın temel parametrelerini açıklamaktadır. Bu bağlamda mevcut işbirliği sürecini detaylandırmadan evvel GAMM'ın temel bileşenlerini oluşturan unsurlara ve merkezi önem atfettiği araçlara değinmek yararlı olacaktır.

Elmas'ın öne sürdüğü üzere, GAMM'ın temel bileşenini oluşturan unsurlardan ilki, göç olgusuna *göçmen odaklı yaklaşım* felsefesinin geliştirilmiş olmasıdır. Kaynak

²²⁸Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011, s. 3.

²²⁹ A.g.e., s.7-12.

ve hedef ülkelere odaklanan ilk versiyonun aksine GAMM'da, göç yönetişiminin özü itibarıyla akınlar, stoklar ve güzergâhlara değil, insanlara ilişkin olduğu vurgulanmakta; bu yönüyle yürütülecek politikaların göçmenlerin ihtiyaç, istek ve sorunları doğrultusunda tasarlanacağı taahhüt edilmektedir.²³⁰ Her ne kadar retorikte benimsenen bu yaklaşım kontrol merkezli ve önleyici politikalardan kopuşu simgelese de; ulusal çıkarları önceleyen pragmatik yaklaşımın ötesine geçilebildiğini ileri sürmek gerçekçi olamayacaktır. Zira Avrupa kıtasına yönelen akınların ivme kazandığı süreçte göçün dışsallaştırılmasına yönelik stratejiler, göçmenler nezdinde yasal göçün sürdürülebilirliğini sorgulatarak gayri resmi kanalların yaygınlık kazanmasına ve Akdeniz sularındaki faciaların yoğunlaşarak kanıksatılmasına neden olmuştur.

Bir diğer unsur küresel nitelik arz eden sorunların çözümüne ilişkin bireysel eylem kapasitesinin ötesinde yönetim olgusunu simgeleyen *karşılıklı diyalog* felsefesidir. Bu bağlamda göç ve hareketliliğin yönetiminde, dengeli bir tutum ve karşılıklı fayda ekseninde yürütülecek işbirliği ve diyalog sürecine ilişkin kapsamlı bir çerçevenin çizilmesi gerekliliğine yapılan vurgu dikkat çekicidir. Bu doğrultuda diyalogların hem bölgesel süreçler aracılığıyla hem de ikili yani ulusal düzeyde yürütülmesini öngören GAMM, üst-düzey toplantılar, eylem planları, işbirliği araçları ve denetim mekanizmaları aracılığıyla süreci sistematikleştirmektedir. Bu bağlamda göç ve hareketliliğe ilişkin diyalog süreçleri partner devlete göre farklılaşırken, iki taraflılık özelinde ve koşulluluk temelinde yürütülen ilişkiler AB tarafından denetlenmekte ve bu bakımdan eşitsiz bir ilişki biçimini simgelemektedir. Bu doğrultuda sürecin, diyalogdan ziyade monolog şeklinde havuç-sopa mantığından hareketle ilerletildiği ve bu yönüyle güvenlik ve kontrol odaklı politikaları ziyadesiyle yansıttığını söylemek yanlış olmayacaktır.²³¹

Bununla birlikte GAMM kapsamında göç politikasının bütüncül bir parçası olarak değerlendirilen *hareketlilik ortaklıkları* göç ve hareketliliğin yönetiminde temel enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. AB göç politikası çerçevesinde on yılı aşkın süredir aktif biçimde kullanılan bu enstrüman, AB ve üçüncü ülke vatandaşlarının yasal dolaşımının yönetimini geliştirmek amacıyla tasarlanarak Küresel Yaklaşım politikasına işlevsellik kazandırılmıştır. “*Avrupa hukuku ve uluslararası hukukun klasik görev*

²³⁰ Elmas, a.g.e., s.221-229.

²³¹ A.g.e., s.229-236.

alanının dışında kalan siyasi deklarasyonlar olarak nitelendirilen hareketlilik ortaklıkları”²³², düzensiz göçün kontrol ve yönetimine ilişkin AB ile işbirliğine yönelik verilecek vaatler karşılığında, imzacı üçüncü ülke vatandaşlarının yasal kanallar aracılığıyla Avrupa’da kısa süreli dolaşım olanaklarını genişletmektedir. Bu yönüyle koşulluluk temelinde tesis edilen Hareketlilik Ortaklıkları, üye devletlerin tercihleriyle şekillenen esnek bir yapılanmayı sergilemektedir. Bağlayıcı nitelik arz etmeyen bu uzlaşma platformları karşılıklılık esasına dayansa da uygulamada AB lehine sonuçlar doğurarak uzun vadede yasadışı göç kanallarını kısmen kontrol ve pasifize etmektedir.²³³

Göç akınlarının etkin yönetimi hususunda partner devletlerle işbirliğinin son sac ayağını ise *Geri Kabul Anlaşmaları* oluşturmaktadır. Hareketlilik ortaklıklarının ayrılmaz bir parçası ve kilit unsuru olarak ön plana çıkan geri kabul anlaşmaları, tarafların, birbirlerinin topraklarında yasadışı ikamet eden vatandaşlarının ve kendi toprakları üzerinden diğerine yasal olmayan kanallar vasıtasıyla geçen üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü öngören düzenlemelerdir. Bu bağlamda yasadışı göç ile mücadele stratejisinin etkin bir aracı olarak addedilen geri kabul anlaşmaları, kaynak ve transit devletlere geri kabul sorumluluğu yüklerken aynı zamanda, operasyonel ve finansal destek, ticari tavizler, vize kolaylığı ve serbestliği; hareketlilik ortaklıkları gibi çeşitli teşvik unsurları aracılığıyla uzlaşmayı imzacı devletler açısından cazip hale getirmektedir. Bu yönüyle her ne kadar karşılıklılık esasına dayansa da bu uzlaşma, geri kabul sorumluluğu altına giren devletler aleyhine işletilmekte ve külfet paylaşımı noktasında sorumluluğu büyük oranda transit geçiş yapılan devletlere yüklemektedir.²³⁴ Bu bakımdan AB ile Türkiye arasında 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan geri kabul anlaşması da göç akınlarının yönü göz önünde bulundurulduğunda, dengesiz bir karşılıklılığı yansıtmakta ve Türk Hükümetini ciddi bir külfet altına sokmaktadır.

Bilindiği üzere Kuzey Afrika ve Ortadoğu’dan Batıya yönelen göç iki dalga halinde gerçekleşmiştir. İlk dalga, acil korunma ihtiyacı çerçevesinde göçmenlerin genellikle komşu devletlerin ülkelerine akın ettiği ve Avrupa topraklarına yönelen

²³²Sergio Carrera, “The EU’s Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under Scrunity: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration”, *Centre for European Policy Studies*, June 2011, s.4. (1-31)

²³³Yılmaz, a.g.e., s.236-248.

²³⁴A.g.e., s.248-260.

göçün nispeten sınırlı kaldığı bir döneme tekabül etmektedir. 2015 yılında başlayan ikinci büyük göç dalgası ise Batı, Merkez ve Doğu olmak üzere üç ayrı göç rotası üzerinden Kıta Avrupası devletlerinin ülkelerine akın etmeyi hedefleyen sığınmacıları kapsamaktadır. Sadece ikinci dalganın başladığı yıl, Avrupa topraklarına ulaşan göçmen sayısı 1 milyonu aşmaktadır.²³⁵ Göçmen krizinin AB siyasi gündeminin merkezine yerleştiği bu dönemde üye devletler, retorikte benimsenen politika ve stratejilerin ötesinde ortak eylem kapasitesinin artırılmasına yönelik bir tutum benimseyerek, Akdeniz sularında yaşanan facialar karşısında harekete geçme ihtiyacı duymuştur. Zira uluslararası toplum açısından krizin en çarpıcı yanı, Orta Akdeniz göç güzergâhı üzerinde şahit olunan insanlık dramı olmuştur. Bu bakımdan IOM'un 25 Ekim 2018 tarihli Mediterranean Update başlıklı rapor verileri göz önünde bulundurulduğunda 3,782 kişinin yaşamını yitirdiği 2015 yılı, Akdenizin en ölümcül dönemi olarak karşımıza çıkmaktadır.²³⁶

Bu nedenledir ki ilerleyen süreçte, daha güvenli olduğu gerekçesiyle Doğu Akdeniz'e kayan göç rotası, göçmenleri, Türkiye'den Yunanistan'a ve daha sonra Arnavutluk, Sırbistan ve Macaristan üzerinden Kıta Avrupası devletlerinin ülkelerine ulaşmaya sevk etmiştir. Bu gelişme ise üye devletlerin göçmen krizi karşısında farklılaşan reaksiyoner tutumlarına kaynaklık ederek AB'nin parçalı görünümünü somutlaştırmıştır. Göç güzergâhı üzerindeki devletlerin karşı karşıya kaldığı göç baskısı ve Dublin II Tüzüğü'nün sığınma başvurularının değerlendirilmesinde sınır devletlerine yüklediği sorumluluk, Schengen sistemini askıya alan kontrolcü eylemleri beraberinde getirerek külfet paylaşımı noktasında ortak sığınma sisteminin işlevselliğini sorgulamaya açmıştır.

19 Nisan 2015 tarihinde Libya'dan yola çıkan bir teknenin Akdeniz açıklarında alabora olarak batması neticesinde 800'ü aşkın göçmenin yaşamını yitirdiği trajik olay, uluslararası toplum nezdinde büyük yankı uyandırarak AB'yi çok daha somut adımlar atmaya yöneltmiştir.²³⁷ Bu doğrultuda 23 Nisan 2015 tarihli AB Liderler Zirvesinde, son dönemlerde ivme kazan göçmen trajedisine yönelik acil önlemleri doğrudan

²³⁵ Vatandaş, a.g.e., s.2.

²³⁶ Mediterranean Update, *Missing Migrants*, 25. Ekim.2018.

<https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-update> (12.10.2018)

²³⁷ Yavuz Güçtürk, "21. Yüzyılda Bitmeyen Trajedi: Akdeniz'de Göçmen Ölümleri", *Seta Perspektif*, Sayı:98, (Nisan 2015), s.1. ve "800 Kişinin Öldüğü Göçmen Gemisinin Kaptanı Tutuklandı", BBC News, 21 Nisan 2011. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/04/150420_gocmen_olu_sayisi (12.10.2108)

uygulamaya koyabilmek maksadıyla *Acil Eylem Planı* kabul edilmiş ve böylece üye devletlerarasında kısmi bir uzlaşma sağlanabilmiştir. Acil ve doğrudan önlemleri içeren Acil Eylem Planında, genel olarak, Trion ve Poseidon adlı ortak operasyonların finansman, kaynak ve kapasitesini artırmak suretiyle güçlendirilmesi ve FRONTEX'in operasyonel alanının genişletilmesi; insan kaçakçılığıyla mücadelenin güçlendirilmesi ve insan kaçakçılarının oluşturduğu çeteler ile mali kaynaklarının ortaya çıkarılması adına EUROPOL, FRONTEX, EASO ve EUROJUST gibi kurumlar arasında kapsamlı işbirliğinin tesisi; göçmenler için acil yerleştirme mekanizmalarının devreye sokulması; yasadışı göçmenlerin hızla geri dönüşlerini sağlamak için FRONTEX tarafından koordine edilen bir kabul programının uygulanması ve göç akınlarının yönetiminde üçüncü ülkelerle işbirliği kanallarının geliştirilmesi hususlarına vurgu yapılmıştır.²³⁸

Göçmen facialarına ilişkin acil önlem ve ihtiyaçlara odaklanan Eylem Planının ardından Avrupa Komisyonu, 13 Mayıs 2015 tarihinde, Avrupa'ya göçün tüm boyutlarının daha iyi yönetilebilmesine ilişkin yeni göç gündemini kamuoyuna duyurmuştur. *Göçe İlişkin Avrupa Gündemi* adıyla paylaşılan bu yeni yaklaşım, iki ayrı plana ayrılarak kaleme alınmış; ilk planda acil eylem gerektiren konulara yer verilirken ikincisinde AB'nin orta ve uzun vadede izleyeceği yol haritası dört sütunlu bir yönetim stratejisi üzerine oturtulmuştur. Bu bağlamda Akdeniz'de yaşamların korunması; Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası operasyonlarını mümkün kılacak şekilde ve sistematik olarak göçmen kaçakçılığı şebekelerinin hedef alınması; sığınmacıların Avrupa devletlerinin ülkelerine yeniden yerleştirilmesi; uluslararası korumaya ihtiyacındaki yerinden edilmiş üçüncü ülke vatandaşlarına üye devletlerce koruma sağlanması; yükselen göç akınlarına müdahale etmek için üçüncü ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi ve göçmenleri karşılayan sınır devletlerine yardımı öngören AB araçlarının aktif kullanımı, Göç Gündeminin Acil Eylem Planını oluşturmaktadır.²³⁹ Bu hedef ve

²³⁸ European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration*, Luxembourg, 20 April 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm (12.10.2018)

²³⁹ Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social committee and the Committee Of The Regions a European Agenda On Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 May 2015, s.3-6.

öncelikler 27 Mayıs 2015 tarihinde yayınlanan Uygulama Planı ile hayata geçirilerek sürece ilişkin detaylar sistematik bir biçimde ortaya konulmuştur.²⁴⁰

Uygulama planı doğrultusunda, Yunanistan ve İtalya'ya ulaşan ve uluslararası koruma ihtiyacında olan sığınmacılara yönelik yeniden yerleştirme mekanizması öngörülerek bu devletlerin ülkelerinde bulunan kırk bin göçmenin gelecek iki yıl içerisinde oluşturulacak kota sistemi vasıtasıyla diğer AB üyesi devletlerin ülkelerine yerleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Öte yandan kriz bölgelerinde tehlike altında bulunan ve ulusal korumadan yararlanamayan yirmi bin kişinin gelecek iki yıl içerisinde AB üyesi devletlerin ülkelerine yerleştirilmesi ve projeye katılan üye devletlere finansal destek sağlanması öngörülmüştür. Bununla birlikte AB bünyesinde *2015-20 Göçmen Kaçakçılığına Karşı Eylem* planı kabul edilmiş; ortak sığınma sisteminin daha iyi işleyebilmesi için parmak izi toplama işleminin sistematikleştirilmesi öngörülmüş; Mavi Kart uygulamasının revize edilerek yasal göçmen politika ve yönetiminin etkinleştirilmesi ve Trion için yeni operasyonel planın devreye sokulması kararlaştırılmıştır.²⁴¹

Sığınmacıların kabulü ve yeniden yerleştirilmelerine ilişkin zorunlu kota sisteminin devreye sokulması gerekliliğine vurgu yapan Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker, adil sorumluluk paylaşımını öngören bir sistem geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu bakımdan zorunlu kota sisteminin üye devletlerin nüfusu, gayri safi yurtiçi hasılası, işsizlik oranı, topraklarında bulunan sığınmacı ve mülteci sayılarına bağlı olarak işletilmesi öngörülmüştür. Ancak göçmenlerin AB içerisinde dengeli dağılımını hedefleyen zorunlu kota sistemi, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi Doğu Avrupa devletleri tarafından kabul görmeyerek yerini gönüllülük esasına dayanan bir formüle bırakmıştır. Gönüllülük esasına dayanan sistem uygulamada ne yazık ki istenilen sonucu verememiş, 14 Eylül tarihinde toplanan AB Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'nde ilk uygulama planında öngörüldüğü üzere, yalnızca 32 bin sığınmacının üye devletlerarasında paylaşımı hususunda uzlaşılabilmiştir.²⁴² Aynı yıl, küresel çapta yeniden yerleştirmeye ihtiyaç duyan 960 bin kişinin varlığı göz önünde

²⁴⁰European Commission, "European Commission Makes Progress on Agenda on Migration", Press Release, IP/15/5039, Brussels, 27 May 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm (12.10.2018)

²⁴¹A.g.e., s.1-2.

²⁴²Elmas, a.g.e., s.273-274. ve Vatandaş, a.g.e., s.12-13.

bulundurulduğunda, üye devletlerin üzerinde uzlaşma sağladığı oranın oldukça sınırlı kaldığı dikkat çekmektedir.²⁴³

Esasen göçmen krizine ilişkin AB bünyesinde atılan hukuki ve siyasi adımlar, her ne kadar güçlü bir profil sergilese de uygulamada tutarlı bir strateji benimsenememiştir. AB'nin apolitik tutumu doğrultusunda üye devletlerin ulusal politikalarının ön plana çıktığı bu süreç, Vişegard Dörtlüsü olarak adlandırılan Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti ile Almanya, Avusturya, İngiltere, İsveç ve Fransa'yı karşı karşıya getirerek üye devletler nezdinde gruplaşmaya neden olmuştur.

Göçe İlişkin Avrupa Gündemi'nin ikinci ayağını, göç sorunsalının Avrupa merkezli, kolektif ve etkin yönetimini hedefleyen uzun erimli bir politika çerçevesinin kabulü oluşturmaktadır. Hedefe ilişkin orta ve uzun vadeli eylemlerin 4 sütunlu bir yapıda toplandığı bu yönetim stratejisi, yeni bir oluşumdan ziyade mevcut stratejik hedeflerin tamamlayıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan i) düzensiz göçü teşvik eden unsurların azaltılması; ii) yaşamların korunması ve dış sınırların güvenliğinin sağlanması adına etkin sınır yönetiminin geliştirilmesi; iii) daha güçlü bir ortak sığınma politikasının tesisi ve iv) yasal göçe ilişkin yeni bir politikanın geliştirilmesi olmak üzere dört temel sütun üzerine oturtulan stratejiyle, sığınma arama hakkına saygı gösteren, insani sorunlara yanıt veren, ortak bir göç politikası için net bir Avrupa çerçevesi çizen ve zamana yenik düşmeyen bir politikanın varlığından söz edilebileceğini ileri sürülmektedir.²⁴⁴

İkinci büyük göç dalgasının başladığı 2015 yılı itibarıyla Türkiye üzerinden Kıta Avrupası devletlerin ülkelerini hedefleyen kitlesel akınlar artış göstererek Macaristan ve Sırbistan gibi Batı Balkan devletlerinin ülkelerini transit geçiş güzergâhı olarak yoğun bir göç baskısıyla karşı karşıya bırakmıştır. Bu bağlamda yaşam standartlarının nispeten yüksek olduğu Almanya, Avusturya, İsveç gibi devletlere ulaşabilmek amacıyla yaklaşık 200 bin sığınmacının ülkenin doğu sınırındaki Sırbistan'dan giriş yaptığı Macaristan'ın, sorumluluk paylaşımı hususunda diğer üyelere yaptığı çağrı yanıtı kalmış; Macar toprakları kapasitesinin üzerinde bir göçmen yoğunluğunu absorbe etmek

²⁴³ UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2015, June 2014, s.7. <https://www.unhcr.org/543408c4fda.pdf> (12.10.2018).

²⁴⁴ Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social committee and the Committee Of The Regions a European Agenda On Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 May 2015, s. 6-17.

zorunda bırakılmıştır.²⁴⁵ Bu süreçte göçmenlere karşı insan hakları ve uluslararası koruma standartlarına uygun olmayan bir tutum benimseyen Macar Hükümeti, 7 Temmuz 2015 tarihinde aldığı karar doğrultusunda göçmen akışını engellemek için Sırbistan ve ardından Hırvatistan sınırını dikenli tellerle kapatarak Schengen sistemini askıya alan uygulamalara imza atmıştır.²⁴⁶

Komisyon uzun erimli politikalara ilişkin ikinci Uygulama Paketi'ni ise 9 Eylül 2015 tarihinde kamuoyuna duyurmuştur. Bu doğrultuda İtalya, Yunanistan ve Macaristan'da insani koruma ihtiyacında olan toplam 120 bin sığınmacının zorunlu kota sistemi kapsamında diğer AB üyesi devletlerin ülkelerine yeniden yerleştirilmesi öngörülmüş; bu yönüyle sorumluluk paylaşımında adil ve dengeli bir sistemin tesisi hedeflenmiştir. Ayrıca üye devletlerin yapısal farklılıklarına bağlı olarak belirlenecek kotalar dâhilinde gerçekleştirilmesi öngörülen yerleştirme faaliyetleri için AB bütçesinden fon sağlanacağı belirtilmiş; haklı bir sebeple yerleştirme kararının tamamı ya da belirli bir kısmına geçici olarak katılmayan devletlerin ise geçici dayanışma hükmü çerçevesinde GSYH 'sının %0,002'si kadar AB bütçesine katkı sağlayacağı kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte olağandışı bir kitlesel akın sonucu ortaya çıkması muhtemel kriz durumlarında, aşırı göç baskısıyla karşı karşıya kalan üye devletlere yardım etmek ve dayanışmayı güçlendirmek adına kalıcı yerleştirme mekanizmasının tesisi; başvuru prosedürünü hızlandıracak Güvenli Kaynak Ülkelerine ilişkin ortak bir Avrupa listesinin oluşturulması, daha etkin bir geri dönüş politikasının geliştirilmesi, sığınmacıların ihtiyaç duydukları hizmetlerin kamu yetkilileri tarafından hızla karşılanmasına yönelik Mülteci Destek Önlemleri İçin Kamu İhale Kurallarına ilişkin Bildirinin kabulü ve Afrika için Güven Fonunun tesisi öngörülmüş; krizin çözümünde dış boyut kilit unsurlardan biri olarak vurgulanmıştır.²⁴⁷

Bu bakımdan 7 temel strateji üzerine inşa edilen ikinci Uygulama Paketi, ortak sorumluluk algısının ön plana çıktığı ve külfet paylaşımının sistematik olarak düzenlendiği bir rehber olarak ön plana çıkmaktadır. İtalya, Yunanistan ve

²⁴⁵ Elmas, a.g.e., s.283-284

²⁴⁶ "Macaristan – Sırbistan Sınırına Tel Örgü", NTV, 24 Ağustos 2015. <https://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/macaristan-sirbistan-sinirina-tel-orgu,FBWjFhgCNkOn5H9JzHTsuw> (13.10.2018)

²⁴⁷ European Commission, "Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action", *Press Release*, Strasbourg, 9 September 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (13.10.2018)

Macaristan'da korunma ihtiyacında olan 120 bin kişinin diğer AB üyesi devletlerin ülkelerine yerleştirilmesine ilişkin öneri, AB İçişleri Bakanları zirvesinde 22 Eylül 2015 tarihinde gerçekleştirilen oylamayla kabul edilerek bağlayıcılık kazanmıştır.²⁴⁸ Topraklarındaki 54 bin sığınmacıyla Macaristan, ret yönünde oy kullanarak yeniden yerleştirme programından yararlanıcı olmak istememiş; sadece İtalya ve Yunanistan'da bulunan 66 bin sığınmacı program kapsamına dâhil edilmiştir. Programın uygulanması hususunda öngörülen zorunlu kota sistemi Merkez ve Orta Avrupa devletlerini göç alan ülke statüsüne taşıyarak, nispeten vasat ekonomilere sahip olan bu devletlerin göçün mali külfetine yönelik endişelerini artırmış ve zorunlu kota sistemine karşı bir tutum sergilemelerine neden olmuştur.²⁴⁹

Krizin başlangıcından Ayan Kurdi'nin Bodrum kıyılarına vuran cansız bedeninin kamuoyunda yankı uyandırdığı 2015 yılının Eylül ayına değin göçmen krizinin dışsallaştırılması yani Avrupa toprakları dışında çözüme kavuşturulması yönünde stratejiler geliştiren üye devletler, vicdani sorumluluktan kaçamayacaklarını idrak ederek, göçmenlere yönelik insan odaklı ve hak temelli bir tutum benimsemeye başlamıştır. Bu tutumun bir yansıması olarak Almanya yıl sonuna kadar topraklarına ulaşması beklenen sekiz yüz bin sığınmacının sınırdan geri çevrilmeyeceğini deklare ederek Avrupa sınırları içerisinde yeni bir göç trendini tetiklemiştir. Bu açıklamanın ardından kısa bir müddet geçmesine rağmen, kapasitesinin üst limitine ulaştığı gerekçesiyle Avusturya sınırını kapatan ve kamu güvenliğinin ve düzeninin bozulduğu gerekçesiyle sınırlarında aynı ay pasaport kontrollerini başlatan Alman Hükümeti, 13 Eylül tarihli bu kararıyla Schengen sistemini askıya alan uygulamalara imza atan bir diğer üye devlet olmuştur.²⁵⁰

Ne yazık ki Schengen sistemini askıya alan uygulamalar Macaristan ve Almanya'yla sınırlı kalmamış, zamanla Batı Avrupa devletlerinden İskandinavya'ya kadar birçok üye devlet benzer uygulamalara girişmiştir. Almanya'nın sınır kontrollerine başlaması Doğu Avrupa devletleri açısından domino etkisi yaratarak, Çek

²⁴⁸ European Commission, European Commission Statement Following the Decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to Relocate 120,000 Refugees, Statement/15/5697, Brussels, 22 September 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.pdf (12.10.2018).

²⁴⁹“AB'de Sığınmacılara Kota Sisteminde Onay”, *Deutsche Welle*, 23 Eylül 2015. <https://www.dw.com/tr/abde-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lara-kota-sistemine-onay/a-18731136> (13.10.2018)

²⁵⁰Bayraklı, Keskin, a.g.e., s.128-129.

Cumhuriyeti ve Slovakya'nın da sınır kontrollerini geri çağırmasında tetikleyici etki yaratmıştır.²⁵¹ Bu kontrol odaklı girişimler kısa zamanda Avusturya, Hollanda gibi Kıta Avrupası devletlerine de sıçramıştır. Bu bakımdan Fransa ile İngiltere arasında bulunan Manş tüneline geçmeye çalışan sığınmacıların yoğunluğundaki artış, yasadışı göçmen akınlarını engellemek isteyen İngiliz Hükümetinin, tren hattı etrafındaki dikenli telleri güçlendirme; polisiye ekipler vasıtasıyla gözetleme ve güvenlik önlemlerini artırma kararlarını almasına neden olmuş; çabaların yetersiz kalması neticesinde Fransa'nın İngiltere'ye geçiş noktası olan liman kenti Calais'de 1 kilometre uzunluğunda devasa duvarlar ördürme kararı alınmıştır.²⁵²

Esasen Schengen müktesebatı, üye devletlere sınır kontrollerini yeniden başlatma yetkisi tanımakta ve bu yetkiyi iki istisnai nedene bağlamaktadır. *Kamu düzenine veya milli güvenliğe yönelik bir saldırı olması durumu* bu istisnalardan ilkinin teşkil etmekte; altı ay veya toplamda iki yılı geçmemek üzere olağanüstü hallerde ve diğer devletlere danışmak koşuluyla sınır kontrollerinin yeniden başlatılabileceği öngörülmektedir. Diğer istisna ise *üye devletlerden birinin sınırla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumudur*. Arap Baharının göçe ilişkin küresel etkilerinin hissedilmeye başlandığı 2013 yılında getirilen bu düzenleme, üye devletlerin kontrol odaklı sınır uygulamalarına meşruiyet kazandırmakta ve Schengen müktesebatını askıya alan ulusal politikalara davetiye çıkarmaktadır.²⁵³ İstisnai şartların gerektirdiği sınırlı uygulama alanından ziyade, üye devletler arasında hızla popülerite kazanarak yaygınlaşan bu uygulamalar, ortak sığınma sisteminin işlevselliğini sorgulatmakla kalmayıp, ulusal çıkarların galibiyetine, Avrupa değerlerininse mağlubiyetine işaret etmektedir.

Nihai olarak, İtalya ve Yunanistan'daki sığınmacıların üye devletlerin ülkelerine yeniden yerleştirilmesi kapsamında öngörülen zorunlu kota sistemini ulusal egemenlik haklarına yapılan bir müdahale olarak algılayan Macar Hükümeti, 2 Ekim 2016 tarihinde bir referandum gerçekleştirerek ortak sığınma sisteminin başarısızlığa uğradığını kamuoyuna resmen ilan etmiştir. AB üyesi devletlerin ülkelerinde bulunan

²⁵¹ "Sınır Kontrollerine Başlayan AB Ülkelerinin Sayısı Arttı: Schengen'de Domino Etkisi", *AB Haber*, 15 Eylül 2015, <http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/> (15.10.2018)

²⁵² "İngiltere - Fransa Sınırına Duvar Örülüyor", *Milliyet*, 7 Eylül 2016.

<http://www.milliyet.com.tr/ingiltere-fransa-sinirina-duvar-dunya-2307665/> (15.10.2018)

²⁵³ Oğuzhan Ömer Demir, Yusuf Soyupek, "Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar", *Global Politika ve Strateji Analiz* 6, (Aralık 2015), s.28-29.

120 bin sığınmacıdan kendi payına düşen 1294'ünün topraklarına kabulünü engellemek amacıyla referanduma giden Macar Hükümeti, vatandaşlarının, Ulusal Parlamentosunun onayı olmaksızın AB'nin inisiyatifiyle, üçüncü ülke vatandaşlarının Macaristan topraklarına yerleştirilmesini kabul edip etmediklerini oylamaya sunmuştur. Referandum neticesinde Macar seçmenlerin yüzde doksan sekizi hayır yönünde oy kullanmasına rağmen, kayıtlı seçmenlerin yalnızca yüzde kırk üçünün referanduma katılmış olması oylamanın kanunen geçersiz sayılmasına neden olmuştur.²⁵⁴ Sorumluluk paylaşımı ve dayanışmanın retorikle sınırlı kaldığını gözler önüne seren bu süreç neticesinde zorunlu kota sisteminin Doğu ve Orta Avrupa devletleri nezdinde ütöpik bir proje olarak hayata geçirilemeyeceği anlaşılmıştır.

1.3. Avrupa Ortak Göç Rejimine Teorik Bir Yaklaşım

Çalışmada, uluslararası göç ve ilticaya ilişkin üye devletlerarasındaki işbirliği süreci normatif ve operasyonel boyutuyla kronolojik olarak kısaca detaylandırılmış; üye devletlerin göçmen krizine ilişkin reaksiyoner tutumları aktarılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Avrupa topraklarına yayılan göçmen krizinin kolektif yönetimine ilişkin çabaların değerlendirilmesi, bizlere, ortak göç rejiminin niteliğine ve etkinliğine dair çeşitli ipuçları sunacaktır. Bu bakımdan uluslararası rejim teorisinin temel varsayımlarından yola çıkarak AB kapsamında yürütülen işbirliği sürecini analiz etmek yerinde olacaktır.

Rejim teorisinin devletlerin çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde, kurumsal ve normatif işbirliğinin gerçekleştirilebileceği varsayımından yola çıktığını ve bu işbirliğini yönetim kavramıyla ilişkilendirerek uluslararası ve sistem-altı bir yapılmaya işaret ettiğini belirtmiştik. Bu bakımdan üye devletlerin krize ilişkin çıkar beklentileri farklılaşmaktan ziyade krizin dışsallaştırılması stratejisi temelinde bir konsensüsü simgelemektedir. Ulusal çıkarların uyum gösterdiği bu ilk süreçte üye devletler, ortak sığınma sisteminin tesisine ilişkin normatif ve kurumsal düzenlemeleri içselleştirerek ortak göç rejiminin mevcudiyetini doğrulayan bir tutum sergilemiştir. Bununla birlikte göç ve ilticaya yönelik ortak prensip, norm, kural ve karar alma

²⁵⁴Dilek Yiğit, "Avrupa Birliğinde Sığınmacılar İçin Kota Sistemi Krizi ve Macaristan Referandumu", 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü Ortadoğu ve Afrika Araştırmaları Merkezi, 4 Ekim 2016. <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/orta-dogu-ve-afrika-arastirmalari-merkezi/2016/10/04/8506/avrupa-birliğinde-siginmacilar-icin-kota-sistemi-krizi-ve-macaristan-referandumu> (15.10.2018)

prosedürlerinin tesisine ilişkin çabaların göçmen krizinden çok daha önce atıldığı bilinmektedir. Öyle ki, üye devletlerarasında sınır kontrollerini kaldırarak serbest dolaşımı mümkün kılan Schengen Anlaşması ile dış sınır kontrolleri gündeme gelmiş; göç ve iltica, Maastricht Anlaşmasıyla topluluk müktesebatına girmiş; Amsterdam Anlaşmasıyla ise ulusüstü nitelik sergileyen Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği sütununa aktarılarak Avrupa Ortak Sığınma Sisteminin temelleri atılmıştı.

Smouts'nun ileri sürdüğü üzere, devletlerarasındaki işbirliği forumları kurumsallaşma düzeylerine göre birbirinden ayrılmakta ve tüm uluslararası örgütler aslında birer rejimin varlığına işaret etmektedir. Buna göre örgütler, gayri resmi işbirliği modelleri olarak adlandırılan uluslararası rejimlerin kurumsallaşmış versiyonları olarak kabul edilmektedir.²⁵⁵ Bu yönüyle yazarın sunduğu perspektifin AB bünyesindeki işleyişi yansıttığı ileri sürülebilir. Zira başlangıçta ekonomik alanda tesis edilen kurumsallaşmanın dış politika ve güvenlik alanlarını kapsayacak şekilde spill-over etkisi göstererek derinleştirildiği gözlemlenmektedir. Bu kademeli kurumsallaşmanın uluslararası toplum nezdinde en dikkat çeken ayağını ise ortak göç politikası oluşturmaktadır. Bu bakımdan AB bünyesinde gerçekleştirilen normatif düzenlemeler ve uygulamalar üye devletler nezdinde genel kabul gören bir göç rejiminin varlığını sergilemekte; paylaşılan ortak değerlerse söz konusu rejimin tesisinde kilit rol oynar gözükmektedir. Bu bakımdan teori ve retorikte etkin bir ortak göç rejiminin varlığından bahsetmek mümkün olsa da uygulamada kolektif eylem kapasitesine sahip olmayan bir yapılanma karşımıza çıkmaktadır. Avrupa herhangi bir sorunla sınanmadıkça, oldukça sistematik ve işlevsel bir görünüm sergileyen bu yapı, mülteci krizinin ivme kazanmasıyla eleştirilerin odak noktası haline gelmiş ve etkinliği sorgulamaya açılmıştır.

Esasen krizin başlangıcından günümüze, rejimlerin temel bileşenlerinden biri olan ortak davranış pratiğinin üye devletlerin ulusal çıkarları ve ülkesel yetkileri kapsamında önemini yitirdiği bir süreç gözlemlenmiş; üye devletlerin ulusal çıkarlarının AB değerlerine baskın geldiği bu süreçte, Dublin sisteminin sorumluluk paylaşımına adil olmayan yaklaşımı kaotizmi tetikleyen temel unsur olarak ön plana çıkmıştır. Zira Dublin Tüzüğü'nün sığınma başvurularının değerlendirilmesinde Yunanistan, İtalya,

²⁵⁵Smouts, a.g.e., s.27.

Macaristan gibi öncü sınır devletlerine yüklediği sorumluluk, bu devletlerin kapasitelerinin ötesinde bir göç baskısına maruz kalmasına; Kıta Avrupası devletlerinin ise dayanışma ruhundan uzaklaşmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda yükü ve sorumluluğu üstlenen sınır devletlerinin, Schengen Sistemini askıya alan ve Avrupa değerleriyle bağdaşmayan uygulamaları, diğer bir takım devletlerin mültecileri kucaklayan söylemleriyle çelişir gözükmektedir.

Göç rejiminin niteliğine ilişkin yapılacak nihai analizde, Holsti'nin görüşlerini referans almak yerinde olacaktır. Bu bakımdan mevcut rejimleri, kendi aralarında zayıflardan güçlülere lineer bir perspektiften ele alan Holsti, zayıf rejimlerin niteliklerine ilişkin tanımlayıcı unsurları okuyucuya sunmaktadır. Buna göre ele alınan sorunun varlığı ve şiddeti üzerine taraflar arasında tam bir konsensüsün bulunmaması ve rejim içerisindeki zımni standartların, taahhütlerin ya da yasaklamaların neye izin verip vermediği konusunda taraflar arasında anlaşmazlıkların bulunması; bu rejimlere angajmanın gerektirdiği sorumluluktan kaçınma, ilgili rejimin kuralları kötüye kullanma ya da kuralların ihlal edildiğini tespit etme kudretinden yoksun bulunması ve rejimin, tesis edilen norm, düzenleme ve kurallara uymayan tarafları cezalandıracak herhangi bir mekanizmaya sahip olmaması zayıf rejimleri niteleyen temel unsurlar olarak değerlendirilmektedir.²⁵⁶ Bu doğrultuda, tel örgülerin inşasından yörüngedeki mültecilere, üye devletlerin krize ilişkin reaksiyoner tutumları göz önünde bulundurulduğunda, bahsi geçen bu dört tanımlayıcı unsurun AB göç rejiminin karakteristiğini yansıttığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Nihayetinde göçmenler tarafından Doğu ve Orta Avrupa devletlerinin kaynak ve transit; Batı Avrupa devletlerinin ise nihai hedef olarak saptandığı göz önünde bulundurulduğunda, AB içerisindeki sirkülasyonun süreklilik arz eden bir dinamizme sahip olduğu fark edilecektir. Görece müreffeh yapısı, Batı Avrupa devletlerinin külfet paylaşımında daha fazla pay sahibi olmalarını gerekli kılarken, kontrol odaklı ve önleyici politikalar, ulusal düzeylerde de krizin dışsallaştırılması stratejilerine ivme kazandırarak kurumsallaşma eğilimine ket vurmaktadır. Dolayısıyla AB bünyesinde akdedilen hukuki metinler ve yürürlüğe konulan programları, üyelik mertebesinin devletlere yüklediği bir çeşit sorumluluk ve zaruret hali olarak nitelendirmek yanlış

²⁵⁶ Holsti, a.g.e. s.370.

olmayacaktır. Tüm bu normatif çabalar üye devletler nezdinde ortak davranış pratiğine dönüşemediği müddetçe, sistem-altı güçlü bir kurumsal bir yapıdan yani güçlü bir ortak göç rejiminden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

2. TÜRK HUKUKUNDA GÖÇ VE İLTİCA

Türk göç ve iltica mevzuatında 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü uluslararası hukuka; 4.4.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile 22.10.2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği ise iç hukuka kaynaklık eden temel metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan, Türk iltica hukukunu *Erken Dönem Mevzuatı* ve *AB Katılım Müzakereleri Çerçevesinde Gelişen Mevzuat* olarak ikiye ayırmak yerinde olacaktır. Zira Helsinki Zirvesiyle üye adayı devlet statüsü kazanan Türkiye, 2000’li yıllarla birlikte göç ve iltica mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlaştırma çalışmalarına hız kazandırmış, bu doğrultuda, ilticaya ilişkin politika ve uygulamalar kurumsallaşma eğilimi göstererek sistematikleşmiştir.²⁵⁷

2.1. Erken Dönem Mevzuatı

Her ne kadar dağınık bir görünüm sergilese de erken dönem Türk iltica mevzuatının temel kaynaklarını *Cenevre Sözleşmesi*, *New York Protokolü* ve 30 Kasım 1994 tarihinde çıkarılan, günümüzdeyse mülga olan 94/6169 Sayılı *İltica Yönetmeliği* oluşturmaktadır. Bu bakımdan erken dönem mevzuatının ulusal ve uluslararası olmak üzere iki ana kaynaktan beslendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönemde yabancılara ilişkin yekpare ve bütüncül bir düzenleme bulunmamakla birlikte, göç ve ilticaya ilişkin prosedürün spesifik karakteri haiz düzenlemeler aracılığıyla işletildiğini belirtmek gerekir.²⁵⁸ Bu bağlamda günümüzde kadar iltica prosedür ve uygulamalarına ilişkin yürürlüğe konan tüm yasal düzenlemeleri kronolojik olarak, 2510 sayılı İskân Kanunu, 1764 sayılı Türk Pasaport Kanunu; 6169 sayılı İltica Yönetmeliği; 5543 sayılı İskân Kanunu, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Geçici

²⁵⁷ Karacalar, a.g.e., s.2430.

²⁵⁸ Nazlı Töre, *Uluslararası Göç Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi, 2016, s.30-32.

Koruma Yönetmeliği şeklinde sıralamak mümkündür.²⁵⁹ Her ne kadar Cenevre Sözleşmesi, New York Protokolü, Geri Kabul Anlaşması gibi uluslararası niteliği haiz metinler iltica hukukunun uluslararası kaynakları kapsamında değerlendirilse de; Anayasanın 90. Maddesi itibarıyla yürürlüğe konulup kanun değeri kazanan bu düzenlemelerin birer iç hukuk işlemi olarak kabul edilebilirliği de söz konusudur.

Bu bakımdan dağınık bir görünüm sergileyen erken dönem Türk iltica mevzuatında kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, genelge, talimat gibi çeşitli düzenleyici işlemlere uygulamada sıklıkla rastlanmaktadır. Bu bakımdan normlar hiyerarşisine uygun olarak 1982 Anayasası ile başlayacak olursak, Anayasanın 16. Maddesi, yabancılara ilişkin hüküm barındırması bakımından ön plana çıkmaktadır. Göç, iltica ve yabancılar hukukunun iç içe geçen yapısı, yabancılara dair kimi yasal düzenlemelerin bu çalışma kapsamında incelenmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda Anayasanın yabancılara temel hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak ancak yasayla sınırlandırılabilmesini öngören 16. maddesi yabancılar hukuku açısından merkezi bir öneme sahiptir.²⁶⁰

Esasen, 19 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu, dönemin iltica politikasını yansıtan temel enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunla birlikte Türk soyundan gelen ve Türk kültürüne bağlı olan; yerleşmek amacıyla, münferit veya toplu olarak Türkiye'ye gelen ve hükümet tarafından kabul olunan kimseler muhacir olarak adlandırılmıştır. Bu bağlamda muhacir ve mülteci statüleri arasında bir ayrıma giden İskân Kanunu, Türkiye'ye yerleşmek maksadında olmayıp, zorunluluk nedeniyle geçici olarak topraklarımıza sığınan soydaşlarımızı *mülteci* olarak tanımlamaktadır. Mevzuatta iltica hususundaki ilk genel düzenleyici belge olarak kabul edilen İskân Kanunu, muhacir ve mülteci statüsünün tanınmasında etnik köken olgusunu referans almakta ve böylece soydaş olmayan kimselere bu statülerin tanınması olanağını ortadan kaldırmaktadır.²⁶¹ Kanun, 26 Eylül 2006 tarihli ve 5543 sayılı yeni İskân Kanununun kabulüyle yürürlükten kaldırılmış; yeni kanunla, Türk soyundan gelen ve Türk

²⁵⁹ Şebnem Çakran, Veysel Eren, “Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:XIV, S:39, (2017), s.20-21. (1-30)

²⁶⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 7.11.1982 https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf 2 (11.12.2016).

²⁶¹ Gökçe Bayındır Goularas, Ulaş Sunata, “Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi”, Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi, C:II, S:1, 2015, s.17. (12-40)

kültürüne bağılı olan, yerleşmek amacıyla tek başına veya kitlesel olarak topraklarımıza gelen ve hükümet tarafından kabul olunan kimseler için *göçmen* tanımlaması kabul edilmiştir.²⁶²

Mevzuatta, yabancıların belirli bir alana ilişkin faaliyetlerini düzenleyen; sahip oldukları hak ve özgürlükleri tanımlayan ve yükümlülüklerini belirleyen yasalar bulunmakla birlikte kısıtlayıcı hükümler barındıran yasalara da rastlanmaktadır. Bununla birlikte belirli faaliyet alanları ve konuları düzenleyen kimi kanunlar, yabancılara yönelik spesifik hükümler barındırabilmekte; bu yönüyle göç ve iltica mevzuatının içeriğine de katkıda bulunmaktadır.²⁶³ Bu bağlamda yabancıların ülkeye giriş, kabul ve yerleşim hususlarını düzenleyen 5901 sayılı *Vatandaşlık Kanunu*; Türkiye’de liberal vize rejimini geliştiren 7564 sayılı *Pasaport Kanunu*; 2644 sayılı *Tapu Kanunu*; 5683 sayılı *Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun*; 4817 sayılı *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun*; 1111 sayılı *Askerlik Kanunu* gibi pek çok yasa da yabancılar, göç ve ilticaya ilişkin normatif öğeler barındırmaktadır.

Uluslararası iltica hukukuna angajmanı noktasında ise Türkiye Cumhuriyeti, 28 Temmuz 1951 tarihinde akdedilen *Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesini*, 29 Ağustos 1961 tarihinde, coğrafi ve tarihi olmak üzere iki çekince ile onaylayarak uygulamaya koymuştur. Bu bağlamda Türk Hükümeti, 1951’den itibaren, sadece Avrupa Konseyi’ne üye olan devletlerin ülkelerinden gelecek sığınmacılara mülteci statüsü tanınabileceğini hükme bağlamıştır. Buna ek olarak Türk Hükümeti, 359 sayılı onay Kanununun 2. Maddesiyle, Cenevre Sözleşmesinin hiçbir hükmünün mülteciye, Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamayacağına dair bir başka çekince koyarak, yurttaşlık bağının ehemmiyetini vurgulayan klasik devlet geleneği anlayışını sürdürmüştür.²⁶⁴ Cenevre Sözleşmesini revize eden New York Protokolüne ise 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla katılan Türk Hükümeti, tarihi kısıtlamayı kaldırırken Protokolün 7. Maddesinde yer alan çekinceler ve duyurular hükmünden istifade ederek coğrafi

²⁶² R.G: 26.09.2006 / 26301 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf> (25.09.2018)

²⁶³ Çiçekli, a.g.e., s.60.

²⁶⁴ R.G. 05.09.1961/10898.

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf&main=h>
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf> (25.08.2018)

çekincesini korumaya devam etmiştir. Mülteci statüsünün tanınması noktasında referans alınan coğrafi kıstas, günümüzde yalnızca Türkiye, Madagaskar, Kongo ve Monaco'da uygulanmaktadır.²⁶⁵

Bu noktada, coğrafi çekinceyi konjonktürel açıdan analiz etmek yerinde olacaktır. Bu çekince, esasen, anti-komünist politikanın bir yansıması olarak, Sovyet zulmü nedeniyle Doğu Avrupa'dan kaçan kimselerin, Batılı ülkelere yerleştirilinceye dek topraklarımıza kabulünü destekleyen bir hamle olarak değerlendirilmektedir.²⁶⁶ Doğu Avrupa'dan gelen mültecilerin yoğunluğu ve BMMYK'nin külfet paylaşımında üstlendiği rol göz önünde bulundurulduğunda, bu hamlenin Türk Hükümetine negatif yönde herhangi bir sorumluluk yüklediği dikkat çekmektedir. Ulusal çıkarları açısından ise stratejik konumu gereği Ortadoğu ve Asya'daki siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle yoğun kitlesel akınlara maruz kalan Türkiye'nin, bu coğrafyalardan gelecek kimselere sınırlı koruma tanıyarak potansiyel akınlara önüne geçmeyi amaçladığını söylemek yanlış olmayacaktır.²⁶⁷ Günümüzde geçerliliğini halen koruyan coğrafi çekincenin, Türkiye ve AB nezdinde Suriyelilere tanınan hukuki statüdeki farklılaşmaya kaynaklık ettiğini de vurgulamak gerekir.

1982 Anayasasının 90. Maddesi çerçevesinde kanun düzeyinde bağlayıcılığı bulunan Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü, Türk mevzuatında mültecilere ilişkin başlıca ve yegâne yasal düzenlemeler olarak uzunca bir süre güncelliğini korumuştur.²⁶⁸ Ancak 1980'li yıllarla birlikte kitlesel akınlara büyük boyutlara varması, ülke topraklarına illegal girişlerin artması ve başvurusu kabul edilmeyen sığınmacıların Türk topraklarında kalmaya devam etmesi milli güvenliğe ilişkin kaygıları artırmış ve bu kaygı, ulusal düzeyde yasal bir düzenlemenin doğuşuna kaynaklık etmiştir.²⁶⁹ Bu bağlamda mültecilerin statüsünü kanun düzeyinde ele alan herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmayışı mevzuat üretim sürecine hız kazandırarak 1994 tarih ve 94/6169 sayılı *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek*

²⁶⁵ Murat Erdoğan, *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*, İstanbul: Bilgi Yayınları, 2015, s.45-47.

²⁶⁶ Gül Arıkan Akdağ, , "AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası", *Stratejik Öngörü Dergisi*, C:II, Sayı: 4, (2005), s.164.

²⁶⁷ Dilek Latif, "Refugee of the Turkish Republic", *The Turkish Yearbook of International Relations*, C: XXXIII, (2002), s.21.

²⁶⁸ Çiçekli, a.g.e., s.232.

²⁶⁹ Somuncu, a.g.e., s.160.

Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in hazırlanması sonucunu doğurmuştur.

Mülteci ve sığınmacılar hususunda mevzuattaki boşluğun doldurulması, ilticaya ilişkin usul ve esasların tespiti ve görevli kuruluşların belirlenmesi amacıyla çıkarılan Yönetmelik, sığınma olgusuna ilişkin ilk genel düzenleyici belge niteliği taşımakta olup, münferit ve toplu sığınma olayları karşısında Türk Hükümetinin yükümlülüklerini belirlemekte ve sığınmacılara sağlanacak hakları kısmen düzenlemektedir.²⁷⁰ Bu yönetmelikle temelde, mülteci ve sığınmacı arasındaki fark ortaya konmuş; mülteci statüsünün tanınmasına ilişkin geliştirilen coğrafi sınırlamaysa ulusal düzeyde yasal zemine oturtulmuştur. Bu bakımdan Avrupa'dan Türk topraklarına gelen kimselerin mülteci, Avrupa dışından gelen kimselerinse sığınmacı olarak tanınacağı hükme bağlanmıştır.²⁷¹ Bu bağlamda Yönetmeliğin, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolünün hükümleri esas alınarak hazırlandığını; ancak, ilticaya ek olarak sığınma kavramına dair düzenlemeler barındırması bakımından bahsi geçen düzenlemelerden çok daha kapsayıcı bir metin olduğunu da belirtmek gerekir.

Bu bakımdan İltica Yönetmeliği, Türk Mevzuatında merkezi bir öneme sahiptir. Zira Avrupalı olmayan sığınmacıların iltica başvurularının değerlendirilmesinde ilgili yasal yükümlülükleri ve iltica prosedürüne dair usul ve esasları içeren yönetmelik, öncül düzenlemelerin kapsamını aşarak, iltica olgusuna insan odaklı bir yaklaşım geliştirmiş; geri göndermeme ilkesine yapılan vurgu, insan hakları yönünde olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir. Ancak zaman içerisinde Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı kitlesel akınları yönetmekte yetersiz kalan yönetmeliğin çizdiği normatif çerçeveye rağmen hukuksal dayanağını oluşturan ve uygulamaya yön verecek herhangi bir üst normun bulunmayışı ciddi bir yasal boşluğa işaret etmiş, mevzuattaki bu açık ise ancak 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile kapatılabilmektedir.

²⁷⁰ Kaya, Eren, a.g.e., s.22.

²⁷¹ R.G: 30.11.1994/22127
Yonnetmeliği.pdf (25.09.2018)

<http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994->

2.2. Avrupa Birliğine Üyelik Çerçevesinde Tesis Edilen Mevzuat

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler, günümüzde, bir yandan 1960'lı yıllarda kurulan ortaklık mevzuatı diğer yandan ise 1999 tarihinde kabul edilen üye adaylığı statüsü kapsamında sürdürülmektedir. Bu bağlamda ortaklık mevzuatının kaynaklık ettiği ortaklık ilişkileri, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ve 1 Ocak 1973 tarihinde geçerlilik kazanan Katma Protokol düzenlemeleri çerçevesinde yürütülürken; 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesiyle ise Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsü tanınarak ikili ilişkiler katılım öncesi stratejisi üzerinden şekillendirilmeye başlamıştır.²⁷²

Dolayısıyla Türkiye'nin üye adayı devlet statüsü kazandığı Helsinki Zirvesinden itibaren ikili ilişkiler, AB tarafından yayınlanan *Katılım Ortaklığı Belgeleri*, Türk Hükümeti tarafından hazırlanan *Ulusal Program ve İlerleme Raporları* aracılığıyla yürütülmüştür.²⁷³ Bu bağlamda, 2005 yılı itibarıyla üyelik müzakereleri ekseninde yürütülmeye başlanan ilişkiler, genel olarak, AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması; sürece ilişkin siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi; kamuoyuna yönelik iletişim stratejileri ile sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi konuları üzerine odaklanmıştır.²⁷⁴ İlerleyen süreçte müzakereler, özellikle Fransa ve Güney Kıbrıs'ın vetoları nedeniyle durma noktasına gelmiş; 2015 yılı itibarıyla otuz beş fasıldan, 19 fasıl müzakereye açılmazken, yalnızca 1 tanesi geçici olarak kapatılabilmektedir.²⁷⁵ Bu bağlamda göç hukuku müzakere fasılları arasında *Adalet, Özgürlük ve Güvenlik* başlıklı 24. Fasıl içerisinde yer almaktadır. AB göç müktesebatına uyum; göç, iltica ve sınır kontrollerine ilişkin politikaların uyumlaştırılması; hukuki konularda adli ve polis işbirliğini içeren bu fasıl, AB Konseyinde halen görüşülmekte olup, henüz açılmış değildir.²⁷⁶

²⁷²Kamuran Reçber, "Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri: Hukuki Bir Analiz", *Avrupa Birliği'nin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*, Ed. İlhan Sağsen, Mehmet Dalar, Ankara: Orion Kitapevi, 2018, s.235.

²⁷³ Karacalar, a.g.e., s.2430.

²⁷⁴ Müzakere Çerçeve Belgesi, Ekim 2005.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCerçevesi/Muzakere_Cerçevesi_2005.pdf (23.05.2018)

²⁷⁵ Göçmen, a.g.e., s.76-79.

²⁷⁶ Avrupa Birliği İşleyişi Hakkında Anlaşma, 1 Aralık 2009, V. Başlık.

<https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (25.09.2018).

24. Fasıl henüz açılmamış olmasına rağmen Türk Hükümetinin, AB müktesebatına uyum noktasında üzerine düşen sorumlulukları büyük oranda yerine getirdiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu doğrultuda göç ve ilticaya ilişkin kısa ve orta vadeli hedeflerin belirlendiği Katılım Ortaklığı Belgeleri, Türkiye'nin yayınladığı Ulusal Programlar vasıtasıyla hayata geçirilmektedir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmış olup, günümüze değin dört kez revize edilerek reform çabalarına ivme kazandırılmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan öncelik ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik program ve takvimi içeren ilk Ulusal Program ise 26 Mart 2001 tarihinde Hükümet tarafından onaylanmış olup, günümüze değin ortaya çıkan gereksinim doğrultusunda üç kez²⁷⁷ güncellenmiştir.²⁷⁸ Bahsi geçen Belge ve Programlar kapsamında, genel olarak, düzensiz göç ile mücadelenin güçlendirilmesi ve AB müktesebatıyla uyumlu yeni bir İltica Kanununun hazırlanması; göç ve ilticaya ilişkin mevzuat, politika ve uygulamaların uyumlaştırılması; sığınma başvurularının değerlendirilmesi ve kararlaştırılması sisteminin güçlendirilmesi; sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması; AB Komisyonu ile Geri Kabul Anlaşmalarının müzakere edilmesi ve Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekincenin kaldırılması gibi hususların ön plana çıktığı görülmektedir.²⁷⁹

Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar vasıtasıyla yürütülen süreçte, AB müktesebatına uyum çalışmaları devam ederken göç ve iltica hususunda ciddi ilerlemeler kaydedildiği somut çıktılarla desteklenmektedir. Bu bağlamda ilerlemeyi simgeleyen ilk adım Türk Hükümetince atılmış; *İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü* 18 Haziran 2002 tarihinde faaliyete geçirilmiştir. Görev Gücünün çalışmaları neticesinde, göç yönetimi alanında AB ile uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla *Göç Strateji Belgesi* ile AB Müktesebat ve uygulamalarına uyum çalışmaları çerçevesinde *İltica Strateji Belgesi* hazırlanmıştır.²⁸⁰ Bununla birlikte Türk Hükümeti, Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile eş zamanlı olarak gerçekleştirilen *İltica - Göç*

²⁷⁷ Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003, 2005 2006 ve 2008 tarihlerinde revize edilmiş; Ulusal Program ise 2003,2005 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir.

²⁷⁸ "Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi", Avrupa Birliği Bakanlığı, 06.06.2017.

<https://www.ab.gov.tr/111.html> (23.05.2018)

²⁷⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Katılım Ortaklığı Belgeleri, 05.06.2017. https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html (23.05.2018).

²⁸⁰ Somuncu, a.g.e., s.162.

Twinning Projesini 08 Mart 2004 tarihinde uygulamaya koyarak, iltica ve göç stratejisinin AB mevzuatına uyumlaştırılması hedefine uygun olarak çalışmalara başlamıştır. Proje kapsamında, Türkiye'nin göç, iltica ve yabancılara ilişkin mevcut kurumsal yapı ve yasal mevzuatı hakkında yapılan değerlendirmeler neticesinde sunulan tavsiyelerin Eylem Planına dönüştürülebilmesi amacıyla, *İltica - Göç Eylem Planı Görev Gücünü* tesis eden Türk Hükümeti, hedeflere yönelik somut bir girişimi böylece başlatmış oldu.²⁸¹

Bununla birlikte, İltica - Göç Twinning Projesi neticesinde otaya çıkarılan *İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Eylem Planı*, 25 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Uyumlaştırma sürecinde uygulamaya konması öngörülen yasal düzenlemeler, kurumsal ve idari yapılanma ve fiziki alt yapı konularında ayrıntılı düzenlemeler içeren Plan, ilişkilerde, ilticaya yönelik önemli bir dönemece işaret etmektedir.²⁸² Katılım müzakereleri sürecinde Türkiye'nin göç, iltica ve yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB ile uyumlu hale getirilmesini amaçlayan Ulusal Eylem Planının, bu yönüyle iltica ve yasadışı göç hususunda Türkiye'nin yol haritasını çizdiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan Türkiye'nin ilticaya ilişkin politika, mevzuat ve uygulamalarında pek çok değişiklik öngören Planın içeriğine değinmekte yarar görmekteyiz: Bu bağlamda, ilticaya dair her konudan sorumlu olacak bir İltica İhtisas Biriminin oluşturulması; iltica ile ilgili bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, sınır işlemleri, sığınmacıların kabulü ve hareketliliğine ilişkin olarak barınma merkezleri, mülteci misafirhaneleri ve geri gönderme merkezlerinin oluşturulması; sığınma ve mültecilerin entegrasyonunu sağlamak gayesiyle gerekli mekanizmaların kurulması, mevzuat değişikliklerinin yapılması; toplumun bilinçlendirilmesi; sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğinin geliştirilmesi ve fon kaynakları gibi önceliklerinin belirlendiği İltica ve Göç Eylem Planında, coğrafi çekincenin kaldırılması gerekliliğine yapılan vurgu dikkat çekicidir.²⁸³

Bu bağlamda Türk Hükümeti, coğrafi çekincenin kaldırılması talebinin, AB'ne katılım müzakerelerine paralellik arz edecek şekilde Türkiye'ye doğudan bir mülteci

²⁸¹ Tavas, a.g.e, s.301.

²⁸² Cemil Güner, "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), (2007), S.87

²⁸³ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 25.03.2005. [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) (E.T.23.05.2018).

akımını teşvik etmeyecek biçimde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi şartına bağlı olarak sonuçlandırılacağını beyan etmiştir.²⁸⁴ Neticede, Eylem Planıyla birlikte AB ve Türkiye'nin çok daha somut bir yol haritası üzerinde uzlaştığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ulusal Eylem Planı doğrultusunda atılan önemli adımlardan ilki İltica Yönetmeliğinin değiştirilmesi olmuş; sığınma ve iltica başvurusunda bulunan yabancı uyruklu ve vatansız kişilere uygulanacak usul ve esaslar ile tanınacak hak ve yükümlülüklerin belirlenmesi amacıyla 57 sayılı *İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı* yayınlanmıştır. Sığınma usulleri ile mülteci ve sığınmacıların hak ve yükümlülükleriyle ilgili hükümler içeren Uygulama Talimatı, göç ve iltica hususundaki önemli bir diğer iç hukuk işlemi olarak ön plana çıkmaktadır.²⁸⁵

Uygulama talimatının ardından revize edilen Ulusal Program 31 Aralık 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak uygulamaya sokulmuş olup günümüzde güncelliğini korumaktadır. İltica politika, mevzuat ve uygulamaların uyumlaştırılmasına ilişkin öncül programlarda vaat edilen taahhütleri ve belirlenen öncelikleri tekrarlayan Program, aynı zamanda, uluslararası standartlara uygun ve kapsayıcı bir Göç ve İltica Kanununun 2010 yılında yürürlüğe konulacağını öngörmüştür.²⁸⁶ Bilindiği üzere söz konusu Kanun öngörülen tarihten birkaç yıl sonra ancak yürürlüğe girebilmiştir.

Ulusal Programın son kez revize edildiği yıl, iltica, göç ve entegre sınır yönetimi alanında Eylem Planlarında belirlenen hedeflere dair çalışmalarını yürütmek, bilhassa yasal alt yapıya dair hazırlıkları koordine etmek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde *İltica - Göç ve Entegre Sınır Yönetimi* adında iki büro kurulmuştur. Bununla birlikte yasadışı göçle mücadelede alınacak tedbirlerin belirlenmesi, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun artırılması ve operasyonel faaliyetlerin makro düzeyde izlenmesi

²⁸⁴ A.g.e., IV. Başlık / XIII. Alt Başlık

²⁸⁵ İbrahim Kaya ve Esra Yılmaz Eren, “ Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hak ve Yükümlülükleri”, SETA Raporu, 2015, s.24. ve Uygulama Talimatı, 13.03.2002 <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/57-Sayili-Genelge-2010-Degisikligi.pdf> (25.09.2018).

²⁸⁶ R.G: 31.12.2008/27097.

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231.htm> (24.09.2018)

amacıyla *Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu* oluşturulmuştur. Bahsi geçen bu yapılanmaların, göç ve iltica alanında nihai aşamada tesis edilmesi öngörülen otoritenin bileşenlerini temsil ettiği ve bu yönüyle ulusal düzeyde kurumsallaşmayı simgelediğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Bununla birlikte iltica ve yasadışı göç alanında karşılaşılan ve mevzuat değişikliğine ihtiyaç duyulmaksızın idari tedbirlerle ortadan kaldırılabilecek sorunların çözümüne ilişkin hazırlanan *İltica ve Yasadışı Göç* başlıklı iki Yönerge, 19 Mart 2010 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanarak uygulamaya konmuş ve böylece ülkeye kabulün ardından uygulanacak usul ve esaslara kısmen açıklık getirilmiştir. İltica genelgesi, mülteci ve sığınmacılara ait kişisel verilerin korunması, mülakat odası temini, tercümanların tespitine ilişkin hususlara yer verirken; Yasadışı Göç Genelgesi, geri gönderme merkezlerinin sahip olması gereken fiziki koşulları, benimsenen uygulamaları ve yasa dışı göçle mücadelede alınması öngörülen tedbirleri içermektedir.²⁸⁷

Bu bakımdan yukarıda detaylandırılmaya çalışılan süreçte, göç ve ilticaya ilişkin spesifik alanları düzenleyen ve uygulamalara ilişkin standartlar getiren nispeten yerel nitelikli düzenlemeler ve hukuki işlemler karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte bütüncül ve kapsayıcı iltica yasasına duyulan ihtiyaç mevzuat hazırlık sürecine hız kazandırarak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanuna zemin hazırlamış, böylece göç ve ilticaya ilişkin mevzuat, parçalı ve dağınık yapısından sıyrılarak, normlar hiyerarşisini yansıtan piramidal bir görünüm kazanmıştır. Bu bağlamda uluslararası kurumlardan gelen taleplerin etkisiyle başlatılan mevzuat hazırlık sürecinin nihai aşamasına, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun kabulüyle geçildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

2011 yılında Suriye’de başlayan kaotik süreçle birlikte, iç savaştan kaçarak sınıra gelen Suriyeli sivillere yönelik Türk Hükümeti, sorunu kısa vadede çözülecek geçici bir süreç olarak algılamış ve acil korunma taleplerine karşılık verecek düzeyde bir tanımlama getirerek, gereken acil önlemleri alma ve kimi asgari ihtiyaçları karşılama görevini üstlenmiştir. Herhangi bir hukuki statüye dayandırılmaksızın insani yaklaşımla sunulan hizmetler, kitlesel akınların giderek ciddi bir boyuta ulaşması sebebiyle gerek

²⁸⁷ ORSAM, a.g.e.,s.21-22.

kendi yükümlülüklerinin sınırlarını çizmek gerekse ülke topraklarına yerleşen Suriyelilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlamak maksadıyla gerekli mevzuatın oluşturulması süreci başlatılmıştır.²⁸⁸

Türkiye’de iltica hukukuna dair kapsamlı ilk düzenleme 11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 6458 sayılı *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*’dur.²⁸⁹ Kanunun amacı 1. Maddede, “*Yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek*”²⁹⁰ şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 125. Maddesinde öngörüldüğü üzere, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yasanın Resmi Gazetede yayımlanmasıyla birlikte, diğer hükümlerse 11 Nisan 2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.²⁹¹ Kanun kayda değer yenilikler getirirse de mülteci statüsüne ilişkin coğrafi çekince unsurunu korumaya devam etmiş; bununla birlikte Avrupa dışından gelen sığınmacılara yönelik farklı statü tanımlamaları da geliştirmiştir.

Bu bağlamda kanunun 2. Maddesinde sözleşmenin kapsamı, “*yabancılarla ilgili iş ve işlemler; ...yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası koruma, ...kitlesele olarak Türkiye’ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici koruma, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları*”²⁹² olarak tanımlanmıştır. Çalışmanın kapsamı gereği detaylandırılması gereken asıl husus Kanunun *Uluslararası Koruma* başlığını taşıyan Üçüncü Kısmıdır. Burada, *mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma* olmak üzere üç ayrı hukuki statüye tekabül eden uluslararası koruma çeşidine yer verilmiş; öngörülen statüler dışında, kitlesele akın durumlarında alınacak tedbirleri içeren ve insanî yardım sağlanmasını amaçlayan *geçici koruma rejimi* düzenlenmiştir. İlk üç statü bireysel korumayı simgelerken geçici koruma rejimi ise kitlesele akın dönemlerinde münferit yahut bireysel

²⁸⁸ Karacalar, a.g.e., s. 2428-2429.

²⁸⁹ R.G:11.04.2013/28615. Kanun için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> (24.09.2018)

²⁹⁰ 11.04.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), Md. 1

²⁹¹ YUKK, Md.125.

²⁹² YUKK., Md. 2.

olarak gelen yabancılara özgü bir uluslararası koruma türü olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁹³

Buna göre, Kanunun 61. Maddesinde *mülteci*, “Avrupa’da meydana gelen olaylardan dolayı, dini, ırkı, tabiiyeti, toplumsal bir gruba mensubiyeti ya da siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da, ...yararlanmak istemeyen şahıs”²⁹⁴ olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlama itibarıyla Cenevre Sözleşmesi ve 1994 Yönetmeliğinde benimsenen coğrafi çekincenin muhafaza edildiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Esasen Kanunun 62. Maddesiyle getirilen esaslı değişikliklerden biri, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylardan mütevellit vatandaşı olduğu devletin dışında bulunan ve bu devletin korumasından yararlanmayan veya yararlanmak istemeyen yabancılar ve vatansızların, uluslararası koruma kapsamında *şartlı mülteci* olarak tanımlanmaya başlamasıdır.²⁹⁵ Bu kimseler, mülteci statüsü kazanmak adına gerekli tüm yasal şartları sağlamalarına rağmen Avrupa toprakları dışından geldikleri için uluslararası koruma talepleri farklı bir statüde değerlendirilmektedir. Öyle ki mülteci statüsünde nihai aşamada vatandaşlığa geçiş amaçlanırken, şartlı mülteci statüsüne haiz kimselerin, üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici bir süreyle Türkiye’de ikamet etmelerine izin verilmektedir.

Kanunun 63. Maddesinde ise mülteci ve şartlı mülteci olarak nitelendirilmeyen ancak menşe veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası işleme konulacak; işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak ya da ...silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen kimselere tanınacak statü *ikincil koruma* olarak tanımlanmıştır.²⁹⁶ Bu statü işletilirken emredici nitelik arzeden bir uluslararası hukuk kuralı haline gelen *geri göndermeme ilkesi* referans alınmakta; şahsın yaşama hakkı,

²⁹³ YUKK III. Bölüm.

²⁹⁴ YUKK., Md. 61.

²⁹⁵ YUKK, Md.62.

²⁹⁶ YUKK, Md.63.

işkenceye maruz kalmama hakkı ve kişi dokunulmazlığı kapsamında korunması amaçlanmaktadır. Bu bakımdan ilke, günümüzde, Kanunun 4. Maddesi ile birlikte Türk Mevzuatında hükme bağlanmış bulunmaktadır.²⁹⁷

Kanunun 91. Maddesinde ise ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara *geçici koruma* sağlanacağı hükme bağlanmış; öngörülen bu statü ilk kez bir kanunla düzenlenmiştir. Geçici koruma sağlanacak kişilerin Türkiye'ye kabulü; Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri; Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler; kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirler; ulusal ve uluslararası kurum / kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon; merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi gibi hususların Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.²⁹⁸ Bu madde, ülkemize sığınan Suriyelilere tanınacak statünün belirlenmesi hususunda temel referans noktasını teşkil etmektedir. Zira kitlesel akınlarda korunma talep edenlerin yoğunluğu, bireysel statü tanımayı imkansız hale getirmiştir.

Nihai olarak Kanunun 103. Maddesinde, “*Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili işlemleri yürütmek üzere*”²⁹⁹ İçişleri Bakanlığı'na bağlı *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*'nün kurulması hükme bağlanmıştır. Kanun çerçevesinde kurulan ve sürecin sivilleşmesi bakımından önem taşıyan kurumun, o güne değin tüm yabancı işlemlerin yürütüldüğü Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yetkisinin kademeli olarak devralması öngörülmüştür.³⁰⁰

²⁹⁷ YUKK, Md.4.

²⁹⁸ YUKK, Md.91..

²⁹⁹ YUKK, Md.103.

³⁰⁰ Erdoğan, a.g.e., s.50.

2.2.2. Geçici Koruma Yönetmeliği

Türkiye günümüze değin, konjonktürel değişim ve dönüşümlere bağlı olarak pek çok kitlesel sığınma talebiyle karşı karşıya kalmıştır. Kısaca değinmek gerekirse, İkinci Dünya Savaşının ardından Bulgaristan Hükümetinin yürüttüğü asimilasyon politikaları, 1950-51 ve 1989 yıllarında iki büyük göç dalgasını tetikleyerek, Bulgaristanlı soydaşlarımızın Türk topraklarına akınına sebebiyet vermiştir. Körfez Savaşının yaşandığı 1988-91 döneminde ise Türk Hükümeti kapılarını, Iraklı sığınmacılara açarak kitlesel akınları göğüslemiştir. Bu akınlar neticesinde Türk Hükümeti 1994 Yönetmeliğini yürürlüğe koyarak kitlesel sığınma ve geçici korumaya ilişkin yasal çerçeveyi kısmen belirlemiştir. Yugoslavya Krizinin ortaya çıktığı 1990'lı yıllardan itibaren Türk topraklarına sığınan Bosnalı Müslümanlarla birlikte ise kitlesel sığınma olgusu boyut değiştirerek büyük ölçekli demografik ve ekonomik sonuçları beraberinde getirmeye başlamıştır.

Son olarak Türkiye, Suriye topraklarında ortaya çıkan siyasal istikrarsızlar ve iç savaş neticesinde topraklarına yönelen Suriyeli siviller ile birlikte yoğun bir göç dalgasıyla yüzleşmek durumunda kalmıştır. AB'ye adaylık doğrultusunda, sığınma sistemini yeniden yapılandırma süreci içerisindeyken bu krizle karşı karşıya kalan Türk Hükümeti, kitlesel akının yasal çerçevesini öncelikle erişime açık olmayan *30 Mart 2012 tarihli Genelge* çerçevesinde düzenlemiştir.³⁰¹ Daha sonra Türk Hükümeti, kitlesel nüfus hareketlerinin yönetimine ilişkin uygulama esaslarını belirlemek ihtiyacından hareketle ulusal mevzuatında köklü bir değişikliğe giderek 6648 sayılı Kanunu yürürlüğe koymuş; bu kanuna istinaden çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile uluslararası camiada takdir edilen bir model oluşturmuştur.³⁰² Çalışmanın bu bölümünde Geçici Koruma Yönetmeliğinin, Türk mevzuatına yenilik getiren düzenlemeleri/maddeleri vurgulanmaya ve kısmen açıklanmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda öncelikle irdelenmesi gereken husus, Yönetmeliğin kapsamına giren yabancılara tanınacak statünün içeriğini açıklayan maddelerdir.

³⁰¹ Neva Övünç Öztürk, "Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: LXVI, S:1, (2017), s.241.

³⁰² Çiçekli, a.g.e., s.312-313.

2.2.2.1. İçerik ve Kapsam

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91. Maddesinde geçici koruma rejimine dair usul ve esasların Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüş, işbu yönetmelik 22 Ekim 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.³⁰³ *Geçici Koruma Yönetmeliği*, 61. Maddede öngörüldüğü üzere, 1994 tarihli Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır. Yönetmeliğin geçici nitelikli 1. Maddesinde, “28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye vatandaşları ile vatansızlar ve mültecilerin geçici koruma altına alınmaları”³⁰⁴ hükmüne bağlanmış; geçici korunanların korumadan yararlandığı sürece, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla, bireysel uluslararası koruma başvurusunda bulunamayacağı öngörülmüştür.

Yönetmeliğin *Tanımlar* başlığını taşıyan 3. Maddesinde, geçici koruma, geçici korunan, kitlesel akın, uluslararası koruma gibi tanımlamalara yer verilerek uygulamaya ilişkin kavramsal bir çerçeve geliştirilmiştir. Yönetmeliğin 5. Maddesinde ise geçici koruma talebiyle ülke sınırlarından yasadışı geçiş yapan şahısların tespit edilmeleri veya makul bir süre içinde kendiliğinden yetkili birimlere kayıt yaptırmak üzere başvurmaları halinde herhangi bir cezai yaptırım uygulanmayacağı öngörülmüştür.³⁰⁵ Bu bağlamda ilk kez 6458 sayılı Kanunun 4. Maddesiyle kaynağını iç hukuktan alan bir düzenlemeye aktarılmış bulunan geri göndermeme ilkesinin bağlayıcılığı, Yönetmeliğin 6. Maddesinde teyit edilmiştir.³⁰⁶ Buna göre, “yönetmelik kapsamındaki hiç kimse, 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 gönderilemez”³⁰⁷, ancak bu kimseler hakkında idari tedbirler alınabilir.

³⁰³ R.G. 22.10.2014/29153. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> (25.08.2018)

³⁰⁴ 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği, (GKY). Md.1 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf> (12.12.2016).

³⁰⁵ GKY, Md. 3.

³⁰⁶ GKY, Md.5.

³⁰⁷ GKY, Md.6.

Yönetmeliğin 7. Maddesinde geçici koruma rejiminin, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara uygulanacağı”³⁰⁸ hükme bağlanmış, dışarıda bırakma hükmü olarak tanımlanan 8. Maddesinde ise Geçici Koruma kapsamına alınamayacak yabancılar belirtilmiştir: Bu kimseler, milli güvenlik, kamu düzeni veya güvenliği açısından tehlike oluşturanlar ile ciddi bir suçtan mahkûm olarak topluma karşı tehlike oluşturabileceği değerlendirilenler³⁰⁹ şeklinde tanımlanmıştır. 9. 10. ve 11. Maddelerde, geçici koruma kararının Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca alınacağı; korumanın coğrafi kapsamı, başlangıç tarihi, süresi, sürenin uzatılması ya da sona erme koşullarını saptama ve süreci sonlandırma yetkisinin yine Bakanlar Kuruluna ait olduğu belirtilmiştir.³¹⁰ Ayrıca “Bakanlar Kurulunun, milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebileceği”³¹¹ öngörülmüştür.

Ancak geçtiğimiz yıl başkanlık sisteminin benimsenmesiyle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi tümüyle Cumhurbaşkanlığı kurumuna devredilmiştir. Bu bakımdan Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin, günümüzde, Cumhurbaşkanlığının tekelinde bulunduğunu belirtmek gerekir.

Diğer taraftan geçici koruma uygulamasının sona erdirilmesi hususunun, Yönetmelik kapsamında toplu ve bireysel olmak üzere iki yöntem çerçevesinde ele alındığı dikkat çekmektedir.³¹² Geçici koruma statünün toplu olarak sona erdirilmesi hallerinde yetkili kılınan Bakanlar Kurulu (günümüzde Cumhurbaşkanlığı), geçici korumayı tamamen durdurarak geçici korunanların ülkelerine dönmesine, geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel değerlendirilmesine veya bu kişilerin Kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin

³⁰⁸ GKY, Md.7..

³⁰⁹ GKY, Md.8.

³¹⁰ GKY, Md.9-10-11.

³¹¹ GKY, Md.15.

³¹² Öztürk, a.g.e., s.244.

verilmesi yönünde karar verebilmektedir. Geçici korumanın bireysel olarak sona ermesi ise geçici korunanların, i) kendi isteğiyle Türkiye'den ayrılması, ii) üçüncü bir ülkenin korumasından yararlanması, iii) Üçüncü bir ülkeye insani nedenler ya da yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilerek söz konusu ülkenin korumasından faydalanması ya da üçüncü bir ülkeye çıkış yapması ve vi) ölmesi hallerinde öngörülerek 12. Madde ile hükme bağlanmıştır.³¹³

Geçici korumanın uygulandığı süre içinde bireysel uluslararası koruma başvurularının, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmayacağı 16. Madde itibarıyla hükme bağlanmış ve bu kısıtlama yoğun eleştirilere neden olmuştur.

Yönetmeliğin 21. ve 22. Maddelerinde ise sevk merkezlerindeki yabancıların yetkili birimler tarafından kimlik tespiti, adres kayıt sistemine kaydedilmesi ve bilgilendirme işlemlerinin tamamlanmasının ardından, Valilikler tarafından yabancıya Türkiye'de yasal kalış hakkı sağlayan ve bu kimseye ait yabancı kimlik numarasını içeren, geçici koruma kimlik belgesinin düzenlenmesi öngörülmektedir. Ancak bu belge, 6458 sayılı Kanunda düzenlenen ikamet izni ile eşdeğer tutulmamakta, uzun dönem ikamet iznine geçiş sağlamamaktadır. Dolayısıyla bu belgenin geçici korunanlara Türk vatandaşlığına geçiş hakkı sağlayamayacağı öngörülmektedir.³¹⁴ Yönetmeliğin 26 ile 35. Maddeleri arasında ise yönetmelik kapsamındaki yabancılara sunulacak hizmetler -ki bunlar sağlık, eğitim, sosyal yardım ve hizmetler, tercümanlık hizmeti ve gümrük işlemlerini kapsar- ve genel yükümlülükleri tanımlanmıştır. 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanuna belirtildiği üzere, koruma altındaki yabancıların bu hizmetlerden yararlanabilmesinin, sosyal ve hukuki işlemlerini yürütebilmesinin ön koşulu kayıt altına alınmış olmalarıdır.³¹⁵ Geçici koruma kimlik belgesinin önemi de işte bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte, sevk merkezleri ve geçici barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesi ile geçici barınma merkezlerinde sağlanacak hizmetler (Md.36-41); gönüllü geri dönüş ve üçüncü ülkeye çıkışa (Md. 42-45); ulusal ve uluslararası

³¹³ GKY, Md.12.

³¹⁴ GKY, Md.21-22.

³¹⁵ Geçici Koruma Yönetmeliğinin Getirdiği Yenilikler, http://www.goc.gov.tr/files/files/gk_yon_getirdigi_yenilikler.pdf (20.09.2018)

kurum ve kuruluşlar ile diğer ülke ve sivil toplum kuruluşları ile yapılabilecek işbirliğine ve destek çağrısı yapılarak yardım sağlanmasına (Md. 46 ve 47); özel ihtiyaç sahiplerine (Md. 48); aile birleşimine (Md. 49); kişisel verilerin korunması, saklanması ve kullanılmasına (Md. 50), gizlilik ve kişisel dosyaya erişime (Md.51) ve avukatlık hizmetlerine (Md. 53) yönelik hükümlerle birlikte sürecin işleyişine ilişkin hususlara da Yönetmeliğin ilerleyen maddelerinde yer verilmiştir.³¹⁶

2.2.2.2. Yönetmelik Kapsamında Sağlanan Hizmetler

Geçici koruma kapsamındakilere tanınacak haklar hususunda yol gösterici temel metin, asgari şartların düzenlendiği, *AB Geçici Koruma Yönergesi* olmuştur. İşbu Yönerge'nin 3. Maddesinde, korumanın uygulandığı süreçte, “*devletlerin, temel hak ve özgürlüklere ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı doğrultusunda hareket edecekleri*”³¹⁷ vurgulanmış, sağlanması öngörülen haklar ise 12-16. Maddeler arasında; barınma, sağlık, eğitim, çalışma ve aile birleşimi olarak tanımlanmıştır. Bu yönerge ışığında, Geçici Koruma Yönetmeliğinin, *Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler* başlığını taşıyan Altıncı Bölümü yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerin sağlanabileceğini öngörmektedir.³¹⁸ Bu ifade ile bahsi geçen hizmetlerin zorunlu olarak düzenlenmediği, hükümetin insiyatifi doğrultusunda hizmet kapsamının daraltılıp genişletilebileceği, dolayısıyla bunların hak olmaktan ziyade, sunulacak hizmetler kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini³¹⁹ savunan görüşlere rastlanmakla birlikte, yetkili Bakanlıklarca hizmet kapsamının son derece geniş tutulduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada, yürütülen hükümet politikalarıyla birlikte Sivil Toplum Kuruluşlarının faaliyetleri de sürecin iyileştirilmesi bakımından etkin pozisyonadadır. Bu bağlamda, Türkiye’de 2016 yılı itibarıyla, geçici koruma altında bulunan Suriyelilere yardımı amaçlayan 14’ü uluslararası olmak üzere toplam 56 Sivil Toplum Kuruluşu bulunmaktadır.³²⁰ Çalışmanın bu kısmında, sağlanması öngörülen

³¹⁶ GKY, Md. 36-53.

³¹⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (20.09.2018).

³¹⁸ GKY, VI Bölüm.

³¹⁹ Kaya, Eren, a.g.e., s.55.

³²⁰ Gül Dilek Türk, “Türkiye’de Suriyeli Mültecilere Yönelik Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Marmara İletişim Dergisi*, S: 25, (2016), s.148.

temel hizmetler detaylandırılacak ve bu hizmetlerin günümüzdeki uygulama alanları değerlendirilecektir.

2.2.2.2.1. Barınma Hizmetleri

Geçici Koruma Yönetmeliğinin 23. Maddesinde, geçici korunanların, “*AFAD tarafından bildirilecek kapasite bilgisi de gözönünde bulundurularak, sevk merkezinden doğrudan veya illere yerleştirildikten sonra, valiliklerle eşgüdüm içerisinde Genel Müdürlükçe uygun görülecek geçici barınma merkezine yönlendirileceği*”³²¹ belirtilmiştir. Bununla birlikte yönetmeliğin 24. Maddesinde ise kamu düzeni, güvenliği ya da sağlığı yönünden herhangi bir sakınca görülmediği durumlarda geçici korunanların, Genel Müdürlük tarafından belirlenecek illerde kalmalarına izin verilebileceği ve geçici barınma merkezi dışında kalanlardan ihtiyaç sahibi olanların, imkânlar ölçüsünde valilikler tarafından belirlenecek yerlerde barındırılabilmesi öngörülmüştür.³²²

Sevk ve barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi, işletilmesi, merkezlerde sağlanacak hizmetler ve bunlara ilişkin esaslar Yönetmeliğin 36.-41. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre; Barınma Merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak valiliklerle koordineli bir şekilde AFAD karar verir. Bu merkezler valilikler tarafından işletilir; merkezlerin yönetimi, güvenliğinin sağlanması, barınanların tâbi olacağı hükümlere ilişkin esaslar ise Genel Müdürlük ve AFAD tarafından ortaklaşa belirlenir. Bununla birlikte, barınma merkezlerine sivil toplum kuruluşları, basın mensupları, uluslararası kuruluş ve araştırmacıların gerçekleştirecekleri ziyaretlere ilişkin hususlar, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve AFAD tarafından belirlenir; valiliklerce uygulanır. Merkezlerin iç ve dış güvenliği ise sorumluluk bölgesine göre ilgili genel kolluk birimi tarafından yürütülür.³²³

İç savaştan kaçarak ülkemize gelen ve koruma altına alınan Suriyelilerin bir kısmı sınıra yakın 9 ilde bulunan 26 Geçici Barınma Merkezinde, büyük bir kısmı ise bu merkezlerin dışında yaşamaktadır. Barınma Merkezlerinin beslenme, sağlık, güvenlik,

³²¹ GKY, Md.23

³²² GKY, Md.24.

³²³ GKY, Md.36-41.

eğitim, sosyal aktivite, tercümanlık, temizlik hizmeti ve diğer ihtiyaçlar doğrultusunda sağladığı imkanların, -Hilton Vakfı İcra Kurulu Başkanı Steve Hilton'un söylemi ile- “uluslararası standartlarının ötesinde” olduğu gözlemlenmektedir.³²⁴ Sunulan imkanları örneklendirme aşamasında barınma ve beslenmeyi birlikte değerlendirmek yerinde olacaktır: Bu doğrultuda kamplarda ihale usulü ile belirlenen özel yemek şirketleri vasıtasıyla üç öğün yemek dağıtılmaktadır. Ayrıca Hükümet ve Dünya Gıda Fonu'nun işbirliği neticesinde yürütölen yardım programı çerçevesinde dağıtılan elektronik kartlarla, Suriyelilere kamp içindeki marketlerden gıda ve diğer ihtiyaçlarını karşılama olanağı sağlanmaktadır. Merkezlerde bulunan televizyon izleme odaları, internet salonları, çocuk oyun alanları, spor salonları ve atölyeler, Suriyelilerin sosyalleşmesi ve adaptasyon süreçlerinin hızlandırılması yolunda önem teşkil etmektedir.³²⁵

Bu bakımdan merkezlerde kalan Suriyelilerin diğerlerine nazaran daha şanslı olduklarını vurgulamak gerekir. Ülkeye yasadışı yollardan giriş yapan, geçerli pasaportu bulunmayan, merkezdeki şartlar ve kısıtlamalardan memnun kalmayan veya kontenjan olmaması nedeniyle barınma merkezlerine yerleşemeyen Suriyeliler, belirli bir sosyal destek mekanizması olmadığı için kendi imkanlarıyla buldukları konutlarda zor şartlar altında yaşamaktadır. Öyle ki koruma altına alınan Suriyelilerin neredeyse %85'i barınma merkezlerinin dışında yaşamaktadır. Ev sahibi ülkeler sığınmacıların güvenliğini ve refahını sağlama konusunda birincil sorumluluğa sahip olsalar da, barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyeli nüfus yoğunluğu, devlet eliyle yürütölen kontrol ve yardım mekanizmasını işlevsizleştirmektedir. Bu noktada, Mazlum-Der, Deniz Feneri, Cansuyu Derneği gibi Sivil Toplum Kuruluşlarının valiliklerle koordineli bir şekilde, ihtiyaç sahibi Suriyelilerin tespitini yaparak barınma ve beslenme imkanı sağladığı bilinmektedir.³²⁶

³²⁴ “Suriyeliler İçin Yapılanın Örneği Yok”, AFAD, 13 Şubat 2015.

<https://www.afad.gov.tr/tr/1564/Suriyeliler-Icin-Yapilanlarin-Dunyada-Ornegi-Yok> (12.12.2016).

³²⁵ Sibel Yılmaz, *Kitlesel Akın(Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s.245-248.

³²⁶ Türk, a.g.e., s.148.

2.2.2.2.2. Sağlık Hizmetleri

Suriyelilerin Hükümet tarafından sağlanan ücretsiz sağlık hizmetlerinden yararlanması konusundaki uygulama üç aşama geçirmiştir; 2011 yılının Nisan ayından 2013 yılının Ocak ayına kadar geçen ilk dönemde sadece barınma merkezlerinde yaşayan Suriyelilerin tıbbi tedaviye ücretsiz erişim imkanı sağlanmaktaydı. Bu bağlamda barınma merkezi dışındaki Suriyelilerin sağlık hizmeti ihtiyacı Sivil Toplum Kuruluşlarının desteği ile Suriye'den gelen doktor, hemşire ve sağlık elemanlarının gönüllü olarak görev yaptıkları sağlık üniteleri aracılığıyla kısmen sağlanmaktaydı. Suriyeli nüfus yoğunluğunun hızla artması ve sağlık hizmeti alma imkanlarının giderek azalması yeni bir düzenlemenin önünü açmış; AFAD'ın 18 Ocak 2013 tarih ve 2013/1 sayılı genelgesi ile bu imkan, barınma merkezlerinin dışında kalan Suriyelilere de tanınmıştır. İşbu genelge ile hasta tedavisinden, barınma merkezlerinin bulunduğu şehirlerdeki sağlık merkezlerinin yetkili olacağı ve önleyici ya da temel sağlık hizmetlerini kapsayan tedavi masraflarının AFAD tarafından karşılanacağı öngörülmüştür.³²⁷

Son aşamaya ise Eylül 2013 tarih ve 2013/8 sayılı genelge ile geçilmiştir. İşbu genelge ile sağlık hizmetlerinin kapsamı coğrafi sınırlamaya bağımlı olmaksızın ülke sınırlarındaki barınma merkezleri içinde ve dışında yaşayan tüm Suriyeliler için genişletilmiş, hukuki olmayan yollardan ülkeye acil giriş yapan, pasaportu veya ikamet izni bulunmayan ve kayıt altına alınmış bulunan hastaların, ülkenin herhangi bir yerindeki sağlık merkezine başvurması halinde, tedavi ve kayıt süreçlerinin eşzamanlı olarak yürütüleceği ve tedavi giderlerinin sağlık merkezinin bulunduğu ilin Valiliğine faturalandırılacağı öngörülmüştür. Tedavilerin bir başka boyutunu oluşturan ilaçlar hususunda da AFAD, Eczacılar Odası ile koordinasyonu sağlamış, Suriyelilerin ilaçlarının reçete masraflarının %20'sini karşılayarak ilaç kullanımının yolunu açmıştır.³²⁸

Yönetmeliğin Sağlık Hizmetleri başlığını taşıyan 27. Maddesi, barınma merkezi sınırlarında ya da dışında sunulacak hizmetlerin, Sağlık Bakanlığının kontrolü ve sorumluluğunda yapılacağını hükme bağlamış ve hizmetlere ilişkin usul ve esasları

³²⁷ Erdoğan, a.g.e., s.90-91.

³²⁸ A.g.e., s.92

açıklamıştır. Buna göre; sağlık hizmetlerini yürütmek üzere, yeterli sayıda ambulans ve sağlık personelinin bulunacağı sağlık merkezlerinin kurulması ve bu merkezlere, kayıtlı olan her Suriyelinin ücretsiz ulaşımı öngörülmüştür. Temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınmayacağı, sunulan sağlık hizmetinin bedelinin, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenmiş olan sağlık uygulama tebliğindeki bedeli geçmeyecek şekilde AFAD tarafından karşılanacağı kararlaştırılmıştır. Geçici korunanların acil ve zorunlu haller dışında, özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramayacakları, bulaşıcı hastalık riskine karşı gerekli tarama, aşılar yapılarak tedbir alınacağı ve üreme sağlığıyla ilgili olarak yetkililerce bilgilendirme yapılacağı ve destek faaliyetleri yürütüleceği öngörülmüştür.³²⁹

Barınma Merkezlerindeki sağlık hizmetlerinin yeterli olmamasına karşın, merkezler dışında sağlanan hizmetlerden memnuniyetin yüksek olmasının nedeni çok daha geniş bir kuruluş ağına ulaşımın mümkün olmasıdır. Suriyelilerim yaşam standartlarını yükseltmek adına Uluslararası Mavi Hilal Vakfı, Hayata Destek Derneği ve Türk Tabipler Birliği gibi kimi Sivil Toplum Kuruluşları sosyal sorumluluk çalışmaları kapsamında korunanlara yönelik çeşitli yardım kampanyaları düzenlemektedir. Yine de Suriyelilerin genellikle kendi vatandaşlarının Türkiye’de açtığı merdiven altı muayenehanelerde sunulan sağlık hizmetinden yararlandığı gözlemlenmektedir.³³⁰

Nihai olarak sağlık hizmetlerinin sağlanmasında uluslararası desteğin oldukça düşük bir seviyede kaldığı, mali yükün neredeyse tamamını Türk Hükümetinin yüklediğine de değinmek gerekir. Bu bağlamda Türkiye’ye aktarılan paranın, toplam poliklinik masraflarının ancak %1-2’sine tekabül ettiği açıklanmıştır.³³¹

³²⁹ GKY, Md.27.

³³⁰ Türk, a.g.e., s.149.

³³¹ Erdoğan, a.g.e., s.92.

2.2.2.2.3. Eğitim Hizmetleri

BMMYK'nin yayınladığı son verilere göre, Türkiye'ye gelerek geçici korumadan yararlananların %44,6'sı 18 yaşının altındaki çocuk ve gençlerden oluşmaktadır.³³² Akınların başladığı ilk dönemde krizin mahiyetinin öngörülememesi nedeniyle eğitim hususunda kalıcı çözümler içeren düzenlemeler getirilmemiştir. Dolayısıyla ilk düzenlemenin yapıldığı tarihe kadar eğitimden uzak kalan çocuk ve gençlerin kayıp nesil olarak tanımlanması tehlikesi doğmuştur. 2016 yılının Haziran ayı verilerini temel alan dönemin Milli Eğitim Bakanı İsmet Yılmaz yaptığı açıklamada, Türkiye'de okul çağındaki Suriyeli çocuk sayısının 976 bin, okullarımızda öğrenim görmüş bulunan veya öğrenimine devam eden Suriyeli öğrenci sayısının ise 21 Mayıs 2018 itibarıyla yaklaşık 612 bin olduğunu açıklamıştır. Böylece Suriyelilerin Türkiye'deki okullaşma oranı günümüze değin büyük bir ilerleme kaydederek %63'e ulaşmıştır.³³³

Barınma merkezlerinde sağlanan imkanlar, ne yazık ki merkez dışındakiler için geçerli değildir. Barınma merkezleri dışında yaşayan ancak resmi yollardan, pasaportla giriş yapan ve ikamet izinleri bulunan okul çağındaki Suriyeliler, Türkçe bildikleri takdirde devlet okullarına kayıt yaptırabilmekte; ikamet izni bulunmayanlar ise Türkçe bilmeleri halinde, misafir statüsünde eğitimlerine devam edebilmektedir.³³⁴ Barınma merkezlerindeki okullarda ise Suriye'deki eğitim müfredatıyla uyumlu ve Arapça eğitim alma imkanı sunulmakta, her eğitim yılı sonunda dönemi başarıyla tamamlayanlara ise belge verilmektedir. 3 Eylül 2012 tarihinde alınan Yükseköğretim Genel Kurul Kararı ile Türkiye'ye sığınan Suriyeliler ile Suriye'de eğitim görmekteyken ön lisans, lisans veya yüksek lisans eğitimlerine ara vermek zorunda kalan Suriyelilerinse eğitimlerine özel öğrenci olarak devam etmesi öngörülmüş; 2012-2013 yıllarına mahsus olmak üzere, Gaziantep, Osmaniye Korkut Ata, Harran, Çukurova, Kilis 7 Aralık, Mustafa

³³² UHNR, "Syria Regional Refugee Response – Demography"
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (20.09.2018).

³³³ "Bakan Yılmaz: Türkiye'deki Suriyelilerin Okullaşma Oranı Yüzde 63'E Yaklaştı", *Milli Eğitim Bakanlığı*, 23.05.2018. <http://www.meb.gov.tr/bakan-yilmaz-turkiyedeki-suriyelilerin-okullasma-orani-yuzde-63e-yaklasti/haber/16453/tr> (20.09.2018)

³³⁴ Murat Erdoğan, a.g.e., s.87.

Kemal, Mersin Üniversitelerinden herhangi birinde özel öğrencilik statüsünde kayıt yaptırmalarına olanak tanınmıştır.³³⁵

Eğitim hizmetlerine ilişkin düzenlemeler genel olarak Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre; 54-66 aylık çocuklar öncelikli olmak üzere okul öncesi eğitim çağındaki 36-66 aylık çocuklara, okul öncesi eğitim hizmetinin verilmesi öngörülmüştür. İlk ve ortaöğretim çağındaki Suriyelilerin eğitim ve öğretim faaliyetlerinin, Millî Eğitim Bakanlığı'nın ilgili mevzuatı çerçevesinde yürütüleceği; ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimleriyle ilgili usul ve esasların ise Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.³³⁶ Bu bağlamda “Yönetmelik kapsamında ülkemizde eğitim alan yabancılara, aldıkları eğitimin içeriğini ve süresini gösteren belge verilir. Farklı müfredatta eğitim alınmış ve belgelendirme yapılmış ise bu belgeler, Millî Eğitim Bakanlığı veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının ilgili birimleri tarafından değerlendirilir ve uygun bulunan seviyelere denklikleri yapılır.”³³⁷

Ayrıca her yaş grubuna yönelik dil eğitimi, meslek edindirme, beceri ve hobi kurslarının talebe bağlı olarak düzenlenebileceği yine yönetmelikte belirtilmiştir. Bu bağlamda yürütülen çalışmalar, misafirlik döneminin uzaması neticesinde kalıcı çözüm üretmek, geçici korunanların meslek edinimini kolaylaştırmak ve hayatlarını sürdürebilmeleri için ekonomik bağımsızlıklarını kazandırmak amacıyla yürütülmektedir. UNICEF, eğitimin sistemin güçlendirilmesi, eğitim kalitesinin ve erişimin artırılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer ortaklarla yakın bir işbirliği içindedir. Öte yandan AB de, eğitim hususunda Türk Hükümeti ile yakın temas halinde bulunarak geçici koruma altında bulunan Suriyelilere yönelik çeşitli işbirliği ve destek mekanizmalarını devreye sokmuştur. Bu bağlamda Dünya Bankası aracılığıyla yürütülen *Eğitim Alt Yaşının Güçlendirilmesi Projesi* ve Alman Kalkınma Bankası aracılığıyla yürütülen *Kriz Zamanlarında Herkes için Eğitim Projesi*, totalde 475

³³⁵ “Suriyeli Mülteciye Sınavsız Üniversite”, CNN Türk, 22.09.2012.

<https://www.cnnturk.com/2012/guncel/09/22/suriyeli.multeciye.sinavsiz.universite/677698.0/index.html> (20.09.2018).

³³⁶ GKY, Md.28.

³³⁷ GKY, Md. 28 (3).

milyon avroya varan bütçesiyle külfet paylaşımına katkıda bulunmakta; pek çok öğrenciye okul ve eğitim alt yapısı sağlamaktadır.³³⁸

Nihai olarak gerek Sivil Toplum Kuruluşları ve uluslararası kuruluşların destek ve teşvikiyle gerekse hükümet yetkililerince getirilen düzenlemelerle, eğitim hizmetlerine ulaşım imkanları genişletilerek barınma merkezlerindeki tamamina, merkez dışındakilerinse büyük bir kesimine ulaştırıldığı gözlemlenmektedir.

2.2.2.2.4. İş Piyasasına Erişim Hizmetleri

İç savaştan kaçarak ülkemize sığınan Suriyelilere çalışma hakkının tanınması, hükümetin üstlendiği mali yükün kısmen de olsa hafiflemesi ve koruma altında bulunan Suriyelilerin yaşamlarını daha iyi koşullarda sürdürebilmeleri noktasında önem taşımaktadır. Genel olarak, yabancıların Türkiye’de çalışmalarına dair usul ve esaslar *4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun* ile belirlenmiş, ancak işverene getirdiği mali yükümlülükler nedeniyle sığınmacılara uygulanması mümkün olmamış ve böylece Suriyelilerle yönelik hususi bir düzenleme yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu bakımdan Suriyelilerle birlikte iş piyasasına arzın yükselmesi ve ucuz işgücü ile ortaya çıkan haksız rekabet, emek sömürsü ve kaçak işgücünün önlenmesi adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bazı düzenlemeler getirmiştir. Suriyelilerin yasal çerçevede çalışabilmesinin imkanlarını yaratan bu düzenleme ile, Türkiye’ye pasaportu ile resmi giriş yapan Suriyeliler için, kayıt altına alınma, oturma ve çalışma izni konusunda kolaylıklar sağlandığı gözlemlenmektedir.³³⁹

2013 yılının Mart ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen çalışma çerçevesinde, Türkiye’ye gelip Emniyet Müdürlüklerinden ikamet izni alan ve 6 ay süreli ikamet tezkeresi bulunan Suriye uyruklu yabancıların çalışma izni alabilmelerine imkan tanınmıştır. Bu bağlamda başvuru Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve ilgili mevzuat kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından değerlendirmeye alınmaktadır.³⁴⁰ Konuyla ilgili son düzenleme Geçici Koruma Yönetmeliğinin İş Piyasasına Erişim başlığını taşıyan 29. Maddesiyle getirilmiştir: Buna göre, geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esasların,

³³⁸ “Bakan Yılmaz: Türkiye’deki Suriyelilerin Okullaşma Oranı Yüzde 63’e Yaklaştı”, a.g.e.

³³⁹ Erdoğan, a.g.e., s.79- 81.

³⁴⁰ A.g.e., s.82.

İçişleri Bakanlığı'nın görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca geçici koruma kimlik belgesine sahip olanların, Bakanlar Kurulunun belirleyeceği sektörler, iş kolları ve coğrafi alanlarda çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na başvurması öngörülmüştür. Bununla birlikte, verilecek çalışma izninin ikamet izinleri yerine geçmeyeceği ve çalışma izni süresinin geçici korumanın süresinden fazla olamayacağı, korumanın sona ermesi ile iznin de sona ereceği belirtilmiştir.³⁴¹

Bu noktada konuyla ilgili toplum nezdinde bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır: Türk halkının endişelerinin büyük bir kısmını, iş piyasasına arzın artışı ve ucuz iş gücü ile haksız rekabetin ortaya çıkışına dayandırmak mümkündür. Ekonomik darboğazda olan halkın, Suriyelileri bir külfet ve kendi işlerini elinden alacak bir tehdit olarak algıladığı gözlemlenmektedir. Buna karşın, büyük çoğunluğu resmi olmayan yollardan ülkemize giriş yapan ve barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilerin, çalışma izni alma koşulları ikamet iznine bağlı kılınmakta, ikamet tezkeresi için ödenecek meblağ, sınırlı şartlarda yaşayan Suriyelileri zorlamaktadır. Resmi çalışma belgesi bulunmayanlarsa kaçak yollardan kayıt dışı çalışarak ücret ayrımcılığı ve emek sömürüsüne maruz kalmaktadır. 2015 yılının Aralık ayı verileri temel alındığında, Türkiye'deki Suriyeli kayıtlı işçi sayısı 3.686, kayıt dışı çalışanların sayısı ise 400 bin olarak tespit edilmiştir.³⁴² 2017 yılına gelindiğinde ise çalışma izni verilen Suriyelilerin sayısının 20.970'e ulaştığı gözlemlenmekte; bu yönüyle geçici korunanların ekonomiye entegrasyonu noktasında ciddi bir ilerlemenin kaydedildiği dikkat çekmektedir.³⁴³

Nihai olarak özellikle sınır illerinde, Suriyelilerin iş piyasasındaki varlığının, yeni ekonomik faaliyet alanlarının doğmasına ve ekonomide bir miktar canlanmaya olanak tanıdığını da belirtmek gerekir. Dolayısıyla Suriyeli göçmenlerin iş piyasasına entegrasyon sürecinin karşılıklı kazanımları beraberinde getirecek şekilde yönetilmesi önem arz etmektedir.

³⁴¹ GKY, Md.28.

³⁴² "Türkiye'deki Suriyeli İşçi Sayısı", *Haberler.com*, 8 Aralık 2015 <http://www.haberler.com/turkiye-deki-suriyeli-isci-sayisi-kayitli-3-7948516-haberi/> (12.12.2016).

³⁴³ "Türkiye'de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı", *Mülteciler Derneği*, 28.02.2018. <https://mülteciler.org.tr/turkiyede-calisma-izni-verilen-suriyeli-sayisi/> (20.09.2018)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÖÇMEN KRİZİ ÇERÇEVESİNDE İLİŞKİLERİN REKONSTRÜKSİYONU

Göçmen krizinin Avrupa kamuoyunda yankı uyandırmaya başladığı 2015 yılı itibarıyla, etki alanının Avrupa kıtasını kapsayacak şekilde genişlediğini belirtmiştik. Bu bağlamda FRONTEX Kara Operasyonları vasıtasıyla Yunanistan ve Bulgaristan'ın Türkiye kara sınırında artırılan güvenlik önlemleri, sığınmacıları Doğu Akdeniz rotasına yönlterek Ege Denizinde yoğun bir göçmen trafiğini ve insanlık dramını tetiklemişti.³⁴⁴ Öyle ki Avrupa topraklarına ulaşan düzensiz göçmen sayısı, aynı yıl, 885.386'ya ulaşarak Doğu Akdeniz rotasını yasadışı göçün ana güzergâhı haline getirmiştir.³⁴⁵ Bu süreçte AB bünyesinde, kriz yönetimine ilişkin etkin bir politika ve ortak davranış pratiğinin geliştirilememesi; çözüm arayışlarında üçüncü ülkeler ile -ki bunlar genellikle tampon bölgelerde konuşlanan ülkelerdir- yapılacak işbirliğine atfedilen önemin artmasına neden olmuştur.³⁴⁶

Göç sorunsalının sınır aşan mahiyete büründüğü dönemde *Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım* başlıklı yeni göç stratejisini benimseyen AB, göç ve dış politika arasındaki ilişkiyi vurgularken aynı zamanda göç yönetimine ilişkin stratejik partnerlerle geliştirilecek diyalog ve işbirliği süreçlerini önceleyen bir yaklaşım geliştirmişti. Benimsenen bu yeni konsept, özellikle, Avrupa'ya yönelen düzensiz göçün önlenmesi ve potansiyel göçmen krizlerinin Avrupa sınırlarına ulaşmadan kontrol altına alınması adına çeşitli politik enstrümanlara önem atfetmekteydi. Bu doğrultuda son dönemde uluslararası ilişkiler yazınında popülerite kazanan ve Türk Hükümetiyle yürütülen siyasi diyalog sürecinde medyada yankı uyandıran geri kabul anlaşmaları, göçmen krizinin dışsallaştırılması stratejisinin temel enstrümanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle çalışma kapsamında öncelikle geri kabul anlaşmalarına ilişkin genel bir çerçeve çizilecek; ardından, Türk Hükümetiyle yürütülen işbirliği süreci geri kabul eksininde analiz edilerek güncel gelişmeler aktarılacaktır.

³⁴⁴ Şen, Özkorul, a.g.e., s.104.

³⁴⁵ FRONTEX 2016 Risk Analiz Raporu,

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (25.11.2018)

³⁴⁶ Karacalar, a.g.e., s.2432.

1. KRİZ ÇERÇEVESİNDE TARAFLAR ARASINDA TESİS EDİLEN İŞBİRLİĞİ FORUMLARI

Üyelik müzakereleri çerçevesinde yürütülen ilişkileri durağan seyrinden uzaklaştıran göçmen krizinin tetiklediği yoğun diplomasi trafiği, işbirliği sürecine ivme kazandıran pek çok politik girişime zemin hazırlayarak kurumsallaşmış işbirliği modellerini gündeme getirmiştir. Bu bağlamda çalışmanın son bölümünde, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla tesis edilen işbirliği forumları detaylandırılarak sürece ilişkin temel dinamikler ortaya konmaya çalışılacaktır.

1.1. Geri Kabul Anlaşması

Hükümetleri yasadışı göçün önlenmesi hususunda önlem almaya teşvik eden, düzensiz göçmenlerin ülkelerine ya da üçüncü bir ülkeye, insan hakları ve onuruna zarar vermeyecek şekilde geri gönderilmelerini sağlamayı hedefleyen bir dış politika aracı olarak Geri Kabul Anlaşmaları³⁴⁷, göçmen krizinin dışsallaştırılması stratejisinin somut bir çıktısı olarak kabul edilmektedir. Geri kabul anlaşmaları genel olarak, bir ülkeye, yasalarla belirtilmiş olan gümrük kapıları ile diğer giriş noktaları haricinde yasadışı yollardan giriş yapan veya pasaport / vize gibi gerekli dokümanlara sahip olmayan kişiler ile giriş sırasında tüm yasal şartları sağlayan ancak süreç içerisinde vize veya ikamet izni ihlalinde bulunarak yasadışı konuma düşenlerin, taraflarca belirlenecek esaslar temelinde kaynak veya transit geçiş yaptığı ülkeye geri gönderilmelerine yönelik düzenlemeleri içeren anlaşmalardır.³⁴⁸

Uluslararası hukuk açısından incelendiğinde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Sözleşme gibi öncü metinlerde öngörüldüğü üzere, kişilere tanınan ülkelerine geri dönme hakkı, devletlere de uyruğunda bulunan kişileri topraklarına kabul etme yükümlülüğü getirmektedir. Bu bağlamda Kay Hailbronner devletlerin kendi vatandaşlarını geri kabul prensibine ilişkin yeknesak bir opinio juris ve kesintisiz devlet uygulamalarının mevcut olduğuna dikkat çekerken, bu

³⁴⁷ Melih Özsöz, *Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği*, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2013, s.43.

³⁴⁸ Ahmet, Çelik, *Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması*, Konya: Ticaret Odası Etüt - Araştırma Servisi, 2014, s.1. ve Fatma Zeynep Hacıoğlu, “Geri Kabul Anlaşması”, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler V*, Ed. Muharrem Balcı, İstanbul: Hukuk Vakfı Yayınları, 2016, s.411.

prensibin uluslararası teamül hukuku kapsamında değerlendirebileceğini ileri sürmektedir.³⁴⁹ Zaten geri kabul yükümlülüğü hususundaki esas problem üçüncü ülke uyuğundaki kişilerin transit geçiş güzergâhında bulunan ülkelerce kabullerine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Zira bir devlet, genel olarak, ülkesel yetkisi dâhilinde üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların ülkeye kabulüne ilişkin inisiyatifi tümüyle elinde tutmaktadır. Bu bakımdan literatürde genel bir kanı bulunmamakla birlikte, tarafların, akdedilecek anlaşmalar vasıtasıyla kendi egemenlik yetkilerinden kısmen ödün vererek geri kabul yükümlülüğü altına gireceği kabul edilmektedir. Aksi takdirde devletler, böyle bir yükümlülükle bağılı değildir.

Mütekabiliyet esası uyarınca gerçekleştirilen geri kabul anlaşmaları, dar anlamda incelendiğinde, akit devletler açısından kendi vatandaşlarının geri kabulünü öngörmekteyken üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların kabul yükümlülüğünün anlaşmaya dâhil edilmesiyle kapsamın genişletilmesi mümkün gözükmektedir.³⁵⁰ İkili ve çok taraflı olarak gerçekleştirilebilen geri kabul anlaşmaları, genellikle, hedef ülkeler ile kaynak ve/veya transit ülkeler arasında karşılıklı kazanımların hedeflendiği çetrefilli bir pazarlık süreci neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda geri kabul anlaşmalarında temel gaye hedef ülke topraklarında bulunan düzensiz göçmenlerin kaynak / transit ülkelere gönderilerek sorunun dışsallaştırılmasıdır. Günümüzde göçün ana istikameti Avrupa olduğu için, bu anlaşmalar genellikle AB lehine sonuçlar doğurmaktayken; kaynak ve transit ülkeler açınsındansa vize kolaylığı veya serbestisi gibi çeşitli teşvik mekanizmaları aracılığıyla nispeten dengeli bir zemine oturtulmaktadır.³⁵¹

1.1.1. Geri Kabul Anlaşmalarının Yakın Tarihi

Tarihsel gelişimine baktığımızda geri kabul anlaşmaları, Avrupalı devletlerarasında uzun yıllardır uygulanmakta olan etkin bir dış politika aracı olarak değerlendirilebilir ve üç dönemde incelenebilir. İlk örneklerine 19. yüzyılın başlarında rastlanan ve *Erken Dönem Geri Kabul Anlaşmaları* olarak adlandırılan anlaşmalar,

³⁴⁹ Kay Hailbronner, “Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, C:LVII, (1997), s.45-46.

³⁵⁰ Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2016, s.5.

³⁵¹ Mehmet Uğur Ekinci, *Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyaloğu Süreci*, İstanbul: SETA Yayınları, 2016, s.12.

savaşlar neticesinde yerinden edilen kişilerin ve savaş esirlerinin geri kabullerini öngören dar kapsamlı düzenlemelerdir. Bununla birlikte *I. Nesil Geri Kabul Anlaşmaları* olarak adlandırılan ve AB'nin temellerinin atıldığı 1950'li yıllardan, üye devletlerarasında sınır kontrollerinin kaldırılarak serbest dolaşımın mümkün kılındığı 1990'lı yıllara değin gerçekleştirilen anlaşmalar ise temelde, Avrupa devletlerinin kendi aralarında imzaladığı bilateral nitelikli anlaşmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Nihai olarak, Sovyet Bloğunun yıkılmasını takiben Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden AB topraklarına yönelen düzensiz göçmenlerin menşei ülkelerine veya transit geçiş güzergâhında bulunan ülkelere iadesini öngören anlaşmalarla birlikte ise *II. Nesil Geri Kabul Anlaşmaları* olarak adlandırılan aşamaya geçildiği söylemek yanlış olmayacaktır. Günümüz geri kabul anlaşmalarının ana karakteristiğini simgeleyen bu dönemde, geri kabul kapsamına akit devletlerin vatandaşlarıyla birlikte üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar da dâhil edilerek transit geçiş güzergâhında bulunan ülkeler aleyhine işleyen bir süreç başlatılmıştır.³⁵²

Düzensiz göçle mücadelede, ortak göç politikasında önemli bir yere sahip olan geri kabul anlaşmalarının, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Andlaşması'yla AB müktesebatına kazandırıldığı ileri sürülebilir. Zira bu andlaşmayla AB kurumları, serbest dolaşım hakkı için gerekli olan alanlarda ikincil mevzuat yaratma yetkisi elde ederek göç, iltica ve sınır kontrolleri hususunda ulusüstü düzeyde yetkili kılınmıştır.³⁵³ Böylece Birliğin göç ve iltica hususunda üçüncü ülkeler ile anlaşma yapma yetkisi elde ederken, aynı zamanda, düzensiz göçün dışsallaştırılması stratejisine ilişkin ana enstrümanını yasal temeller üzerine inşa etme fırsatı elde ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Düzensiz göçmenlerin, kaynak veya transit geçiş güzergâhında bulunan ülkelere geri kabulleri Amsterdam Andlaşması'yla mümkün kılınırken; AB Bakanlar Konseyi'nin uluslararası korumaya ilişkin 2013/32/EU sayılı direktifiyle ise ilk sığınma ülkesi ve güvenli üçüncü ülke gibi mekanizmalarla sığınmacıların da geri kabul kapsamına alınması kararlaştırılmıştır.³⁵⁴

³⁵²Zeynep Yeniceler, *Mülteci Sorununun Tarihi ve Bir Çözüm Arayışı: Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması* (Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s.52-56.

³⁵³ Kerem Batır, "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme", *Yönetim Bilgileri Dergisi*, Cilt: XV, S:30 (2017), s. 590.

³⁵⁴ Ekinci ,a.g.e., s.29.

2013/32/EU sayılı Sığınma Prosedürlerinin Uyumlaştırılmasına İlişkin Direktifin

33. Maddesi uyarınca, AB dışındaki bir ülkenin, başvuru sahibi için ilk sığınma ülkesi veya güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmesi durumunda, üye devletlerin iltica başvurularını reddedebileceği ve bu kapsamda iltica talebinde bulunan kişileri bahsi geçen ülkelere geri gönderebileceği kararlaştırılmıştı.³⁵⁵ Peki, bir devlet, hangi kriterlere göre ilk sığınma ülkesi veya güvenli üçüncü ülke olarak addedilebilir ve bu kavramların içeriği nedir?

İlk sığınma ülkesi olarak addedilebilecek ülkelere ilişkin kriterler Direktifin 35. Maddesinde belirtilmiştir. Buna göre başvuru sahibine mülteci statüsü tanınmış veya tanınabilecek olması ve başvuru sahibinin ülkeden sınırdışı edilmemek dâhil olmak üzere yeterli korumadan yararlanabiliyor olması, o ülkenin *ilk sığınma ülkesi* kabul edilerek geri kabul yükümlülüğü altına sokulmasına sebebiyet vermektedir. Direktifin 38. Maddesinde yer verilen güvenli üçüncü ülkeye ilişkin kriterlere göre ise başvuru sahibinin ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşlerinden ötürü hayat ve özgürlüğünün tehdit altında olmadığı; 2011/95/EU direktifinde tanımlandığı üzere kişiye yönelik ciddi bir zarar tehlikesi ve riskinin bulunmadığı; geri göndermeme ilkesine riayet eden ve bu ilke uyarınca kişinin işkence, zalimane, insanlık dışı ya da küçük düşürücü muameleye maruz kalacağı herhangi bir yere zorla gönderilmeyeceği ve son olarak Cenevre Konvansiyonu uyarınca kişiye sığınma hakkının tanınacağı ülkeler *güvenli üçüncü ülke* olarak addedilmekte ve böylece geri kabul prosedürünün öznelerinden biri haline getirilmektedir.³⁵⁶

Bu bağlamda AB müktesebatında, iltica hakkı tanınmış olan kişiler ile iltica talebi işlem görmekte olan kişilerin geri gönderilmeleri geri göndermeme ilkesi uyarınca mümkün değilken; geri kabul anlaşmaları vasıtasıyla üçüncü ülkelerin sürece müdahil olduğu bir dışsallaştırma stratejisine adım atıldığı ileri sürülebilir. Bu bakımdan temelde ilk sığınma ülkesi ve güvenli üçüncü ülke gibi mekanizmalar aracılığıyla işletilen geri kabul politikaları, birliğin güncel göç stratejisinin ana karakteristiğini yansıtmakta ve bu yönüyle uluslararası toplumun yoğun eleştirilerine maruz kalmaktadır. Bu eleştirilerse

³⁵⁵ Directives Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 (2013/32/EU), Official Journal Of European Union, 29.06.2013, s.L 180/60, a.33. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> (01.12.2018)

³⁵⁶ Directives Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 (2013/32/EU), Official Journal Of European Union, 29.06.2013, s.L 180/60, a.35/38.

bahsi geçen direktif uyarınca benimsenen uygulamaların üye devletlerin suiistimaline ve keyfiliğine açık olduğu hususuna odaklanmaktadır. Gerçekten de sığınmacıların ilk sığınma ülkesi ve/veya güvenli üçüncü ülke addedilebilecek olan herhangi bir ülkeye geri gönderilmelerine olanak tanıyan bu direktifle AB'nin, insan hakları bakımından oldukça tartışmalı bir uygulamaya imza attığı ileri sürülebilir. Zira gerek Avrupa sınırlarındaki göçmen sirkülasyonu gerekse üçüncü ülkelerle başlatılan pazarlık süreçleri, Macaristan dolayısıyla Sırbistan ve Türkiye örneklerinde tecrübe edildiği üzere keyfi uygulamaları beraberinde getirmektedir.

Günümüze değin AB, Hong Kong, Makau, Sri Lanka, Arnavutluk, Rusya, Ukrayna, Makedonya, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan, Moldova, Pakistan, Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, Türkiye, Cape Verde'yle³⁵⁷; Türkiye Cumhuriyeti Devleti ise Suriye, Yunanistan, Kırgızistan, Romanya, Ukrayna, Pakistan, Rusya, Belarus, Moldova, AB, Pakistan, Karadağ, Nijerya, Bosna-Hersek, Yemen, Kosova ve Norveç olmak üzere on yedişer devlet ile geri kabul anlaşması imzalamış bulunmaktadır. Ancak Türkiye'nin Kosova ve Norveç ile imzaladığı anlaşmaların henüz yürürlüğe girmediğini belirtmek gerekir.³⁵⁸ Bununla birlikte Türkiye ve AB arasında akdedilen anlaşmanın nitelik ve kapsam olarak diğerlerinden farklılık gösterdiği gözlemlenmektedir. Zira Türkiye'nin kaynak ülkelerle başlatacağı geri kabul diyalogunda bu anlaşmanın katalizör görevi üstlenerek oluşturulacak geri kabul zincirinin ilk halkasını teşkil edeceğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

1.1.2. Türkiye ve AB Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşması

Düzensiz/yasadışı göçün önlenmesi hususunda AB'nin temel enstrümanlarından biri olan ve sorumluluğu üçüncü ülkelere yükleyen Geri Kabul Anlaşmaları, Türkiye açısından ilk olarak 4 Mart 2003 tarihinde gündeme gelmiş; 2005-2006 yılları arasında 4 tur müzakere edilmiş; mevcut görüş ayrılıkları nedeniyle bu tarihten itibaren ilişkiler dondurulmuş; 2009 yılında yeniden başlayan müzakereler neticesinde ise 21 Haziran

³⁵⁷ European Commission, Migration and Home Affairs-Return and Readmission, 02.03.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/returnreadmission_en (04.05.2018)

³⁵⁸ İçişleri Bakanlığı. 2016 Yılı Göç Raporu, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 40, Nisan 2017 s.148.

2012 tarihinde taraflarca paraflanmıştır.³⁵⁹ Nihai olarak 16 Aralık 2013 tarihinde akdedilen anlaşmanın, Türk vatandaşlarının geri kabul yükümlüğü açısından 1 Ekim 2014; üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabul yükümlülüğü açısından 1 Ekim 2017 tarihi itibarıyla sonuç doğuracağı kararlaştırılmıştır.³⁶⁰ Ancak Türkiye üzerinden Avrupa topraklarına yönelen düzensiz göç akınlarının ivme kazanmasıyla birlikte, Anlaşmanın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar nezdinde öngördüğü yürürlük tarihi - vize serbestliği için öngörülen tarihe paralel olarak - revize edilerek 1 Haziran 2016'ya çekilmiştir.³⁶¹

Bu noktada 21 Haziran 2012 tarihinde Bürükselde paraflanan Anlaşmanın niçin bu denli bir gecikmeyle imzalanarak yürürlüğe girdiğini açıklamak, çalışmanın ilerleyen bölümünde detaylandırılacak olan vize serbestisi diyalogunu anlamlandırma noktasında önem taşımaktadır. Buna göre, Geri Kabul Anlaşmasının paraflandığı gün Konsey, Avrupa Komisyonunu, Türkiye ile vize serbestliğini amaç edinen bir diyaloga girmeye davet etmiş; Komisyonsa bu diyalogun tedrici ve uzun vadeli bir perspektifle değerlendirileceğini bildirerek olumsuz bir tutum sergilemiştir. Bu bakımdan AB vize serbestisi süreci başlatılmadan önce anlaşmanın imzalanmasını arzu ederken; Türk Hükümeti imzadan kaçınarak vize serbestisi diyalogunu geri kabul sürecine paralel bir biçimde yürütmek istemiştir. Böylece Türkiye'nin tutumunu yumuşatmak maksadıyla vize serbestisinin müzakereye açılması kabul edilmiş; aylar süren müzakerelerin ardından bir yol haritası üzerinde uzlaşılabilmiş ve 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan mutabakat metniyle vize serbestisi diyalogu süreci resmen başlatılmıştır.³⁶²

Mütakabiliyet ve koşulluluk olmak üzere iki temel prensip üzerine inşa edilen *Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma* başlıklı metin, genel olarak, Türkiye ve AB'nin geri kabul yükümlülükleri, prosedürel süreç ve ilgili usuller, transit geçiş işlemleri ve masraflara ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Biçimsel açıdan incelendiğinde, anlaşmada ilk maddede gerekli tanımlara yer verildiği; ikinci maddeyle ise kapsamın belirlendiği dikkat çekmektedir. Ardından, bölümlere ayrılan anlaşma metninin, sırasıyla,

³⁵⁹ Sibel Özel, AB - Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi, Toplantı Notları, İstanbul Barosu Yayınları: İstanbul, 2014, s.9

³⁶⁰ R.G. 02.08.2014/29076.

³⁶¹ Karacalar, a.g.e., s.2432.

³⁶² Ekinci, a.g.e., s18.

Türkiye'nin Geri Kabul Yükümlülükleri; Birliğin Geri Kabule İlişkin Yükümlülükleri; Geri Kabul Usulü; Transit Geçiş İşlemleri; Masraflar; Verilerin Korunması ve Saklı Kalan Hükümler; Yürürlüğe Giriş ve Uygulama ile Nihai Hükümler olmak üzere toplam VII başlık üzerine kurgulandığı gözlemlenmektedir.³⁶³

Öncelikle, Anlaşmanın bir ülkede kalma şartlarını taşımayan ya da bu şartları kaybetmiş olan anlaşmaya taraf ülke vatandaşları; anlaşmaya taraf devletlerden birini transit ülke olarak kullanan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar ile hedef ülkeye giriş yaptığı sırada vize / ikamet izni gibi gerekli yasal şartları yerine getirmiş olan ancak sonrasında bu şartları kaybetmiş bulunan taraf ülke vatandaşları olmak üzere üç ayrı grubu kapsadığını belirtmek gerekir. Bu bakımdan, Türk Hükümeti AB topraklarında düzensiz göçmen konumunda bulunan vatandaşlarına ilişkin geri kabul prosedürünün anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla; toprakları üzerinden AB sınırlarına yasadışı yollardan giriş yapan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlara ilişkin geri kabul prosedürünün anlaşmanın yürürlüğe giriş tarihinden üç yıl sonra, vize serbestisi diyalogunun sonuçlandırılması koşuluyla başlatılacağını taahhüt etmiştir.³⁶⁴ Mütakabiliyet ilkesi gereğince AB de kendi toprakları üzerinden Türkiye'ye yönelen düzensiz göçmenlerin geri kabul yükümlülüğü hususunda benzer taahhütlerde bulunarak sorumluluk üstlenmiştir.

Bununla birlikte bu Anlaşma'nın, "*AB üyesi devletlerin ülkelerinde dönüş usullerine tabi olan veya bu devletlerin yetkili makam veya birimlerine iltica başvurusunda bulunmuş kişilerin haklarına ve usulü garantilerine*³⁶⁵ etki etmeyeceği ve uzun dönem ikamet izni almış kişilerin haklarına ve usulü güvencelerine hanel getirmeyeceği akit taraflarca kabul edilmiştir.³⁶⁶ Buna ek olarak, Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bu Anlaşmayla kendi vatandaşlarının, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabul yükümlüğünün yanısıra, Türk Vatandaşlık Kanunu gereğince

³⁶³Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri kabulüne İlişkin Anlaşma (Geri Kabul Anlaşması), 16 Aralık 2016.

<http://www.madde14.org/images/6/61/ABGeriKabulAnlasma.pdf> (02.12.2018)

³⁶⁴ İlke Göçmen, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C: XIII, S:2 (2014), s.22.

³⁶⁵ Kamuran Reçber, *Türkiye - Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku*, Dora Yayıncılık: Bursa, 2016, s.246.

³⁶⁶ Kamuran Reçber, "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşmasının Yaratabileceği Sonuçların Analizi", *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Ed. Barış Özdal, Dora Yayıncılık: Bursa, 2018, s.304.

vatandaşlığı sona eren kişileri de ülkesine kabul etmekle mükellef kılınmıştır. Artık vatansız statüsünde bulunan bu kimselerin vatandaşlıkları, şayet cezai mahiyette kaybettirilmişse bu kişilerin, işledikleri suç itibarıyla ülkeye kabullerinin ardından adli sürece tabi tutulacakları kararlaştırılmıştır.³⁶⁷

Ayrıca taraflar, Geri Kabul Anlaşmasının uygulanması ve yorumlanmasında birbirlerine karşılıklı yardım sağlayacaklarını ve bu amaç doğrultusunda ortak bir *Geri Kabul Komitesi* oluşturacaklarını taahhüt etmişlerdir. Komitenin görevleri, XIX. Maddede, Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasını denetlemek; işbu Anlaşmanın yeknesak uygulanması için yürürlüğe konulacak düzenlemelere karar vermek; taraflarca hazırlanan Uygulama Protokolleri hakkında düzenli bilgi paylaşımında bulunmak ve ilgili Anlaşma ve ekleri için değişiklik önerilerinde bulunmak şeklinde belirlenmiştir. Bununla birlikte Anlaşmada, Ortak Geri Kabul Komitesinin, Birliğe üye devletlerin uzmanlarınca desteklenen Komisyon ve Türkiye'nin temsilcilerinden oluşacağı ve akit tarafların talebi doğrultusunda toplanacağı öngörülmüştür.³⁶⁸ Bununla birlikte Komitenin kararlarının, taraf devletlerin iç hukuklarının gerektirdiği her türlü zorunlu usul işlemlerinin izlenmesini takiben taraflar açısından bağlayıcı olacağı; aksi takdirde bu kararların doğrudan uygulanma kabiliyeti ve/veya etki doğurma özelliğine sahip olamayacağı belirtilmektedir.³⁶⁹

Geri kabul yöntemine değinecek olursak, olağan ve hızlandırılmış olmak üzere iki ayrı prosedürel süreçten bahsetmek mümkün gözükmektedir. Olağan prosedür genel uygulamada var olan geri kabul yönteminin olması gereken şeklini ifade ederken; geri kabul kapsamındaki kişilere yönelik anlaşmada belirlenen süreler ve yasal prosedür dahilinde yürütülen sürece işaret etmektedir. Hızlandırılmış prosedür ise düzensiz göçmenlerin, kaynak veya transit geçiş güzergahında bulunan ülkenin toprakları üzerinden sınırı yasal olmayan şekilde aşarak hedef ülkenin sınır bölgesinde, yani sınıra mücavir yirmi kilometrelik alanda, kolluk birimleri tarafından yakalanmaları halinde yürütülmesi öngörülen prosedür olarak tanımlanabilir. Bu durumda geri kabulü talep eden devlet, kişinin yakalanmasını müteakip üç iş günü içerisinde ilgili ülkeye geri

³⁶⁷ A.g.e., s.304-305.

³⁶⁸ Geri Kabul Anlaşması Md. XIX.

³⁶⁹ Kamuran Reçber, "Geri Kabul Anlaşmasının İçeriği ve Yaratabileceği Sorunlar", *Prof. Dr. Mehmet Genç'e Armağan*, Bursa: Dora Yayıncılık, 2016, s. 59.

kabul başvurusunda bulunabilmekte; talebe ilişkin yanıt ise 5 iş günü içerisinde ilgili ülkeye bildirilmekte; süreç e-posta veya faks yoluyla işletilebilmektedir.³⁷⁰ Hızlandırılmış prosedür, doğası gereği istisnai bir nitelik taşımakla birlikte geri kabul sürecinin bürokrasiden bağımsız işleyişine olanak tanımaktadır.

Olağan prosedüre ilişkin olarak, taraf devletler, birbirlerinin vatandaşlarının geri kabulüne yönelik yapılacak taleplerde herhangi bir süre sınırlamasına tabi kılınmazken; üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabul talebine ilişkin süreç farklılaşmaktadır. Şöyle ki, geri kabul koşulları haiz kişinin yasal olmayan biçimde AB topraklarında bulunduğu tespit edilmesinin ardından en fazla 6 ay içerisinde geri kabul talebinin Türk Hükümet yetkililerine bildirilmesi gerekmektedir. Geri kabul talebini alan Türk Hükümeti, başvuruya en geç 25 takvim günü içerisinde cevap vermekle mükellef kılınmış; başvuruya zamanında yanıt verilmesinin önünde hukuki veya fiili engellerin bulunması durumunda ise öngörülen sürenin 60 güne kadar uzatılabileceği kararlaştırılmıştır.³⁷¹ Bununla birlikte Türk Hükümeti, geri kabul başvurusuna olumlu yanıt vermesinin ardından, üç iş günü içerisinde yabancılar için acil seyahat belgesini en az üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde düzenlemekle yükümlüdür.³⁷²

Prosedürel işlemlerin tamamlanmasının ardından talepte bulunan devletin yetkili makamları iadesi öngörülen kişilerin transfer tarihi, ülkeye giriş noktası ve olası refakatçileri gibi hususlarda talepte bulunulan devlet yetkilerine en az 48 saat önceden bildirim yapmakla mükelleftir. İade edilecek kişinin transferi hava, kara veya deniz yoluyla tarifeli/tarifesiz seferlerle herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın gerçekleştirilebilmektedir.³⁷³

Bununla birlikte üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulüne ilişkin olarak, Türk hükümetince düzenlenmiş vize ve/veya ikamet iznine sahip olanlar ile Türk topraklarında belli bir süre kaldıktan yahut transit geçiş yaptıktan sonra AB sınırlarına doğrudan ve yasadışı geçiş yapanlar geri kabul prosedürünün öznesini oluşturmakta; bu

³⁷⁰ Metin Kışık, *Türkiye - Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması Ve Vize Muafiyeti Süreci* (Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s.44-45.

³⁷¹ Geri Kabul Anlaşması Md.11(2). ve Ekşi, a.g.e., s.96.

³⁷² Geri Kabul Anlaşması Md. 4(3).

³⁷³ Geri Kabul Anlaşması Md. 12(1).

yönüyle Türkiye'ye iadesi öngörülen düzensiz göçmen tanımlamasının oldukça genel ve kapsamlı yapıldığı dikkat çekmektedir.³⁷⁴ Ancak yine de geri kabul yükümlülüğünün söz konusu olmadığı istisnai durumlar mevcuttur. Şöyle ki, üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi sadece Türkiye'nin bir uluslararası havalimanının aktarma sahasından geçmişse; iade talep eden devlet, üçüncü ülke vatandaşına veya vatansız kişiye, kişi kendi sınırlarına girmeden önce veya girdikten sonra herhangi bir vize veya ikamet izni düzenlemişse ve söz konusu kişi Türkiye tarafından düzenlenmiş daha uzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye veya ikamet iznine sahip değilse ve son olarak, üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, iade talep eden üye devletin ülkesine vizesiz giriş imkanına sahipse Türkiye'nin herhangi bir geri kabul yükümlülüğünden bahsedilemeyecektir.³⁷⁵

Geri kabul anlaşmaları çerçevesinde, talep eden devlet, kaynak veya transit geçiş güzergâhında bulunan ülke üzerinden yasal olmayan yol ve yöntemlerle geçtiği öne sürülen göçmenlerle diğer akit devlet arasındaki illiyet bağıını kanıtlamak zorundadır. Bir başka ifadeyle, kendi vatandaşları açısından, talepte bulunulan devlet ile iadesi öngörülen düzensiz göçmen arasında mevcut bulunan uyrukluk bağı, vatandaşlığın kesin ve/veya kesin olmayan kanıtları kapsamında değerlendirilen belgelerle (pasaport, kimlik belgesi, ehliyet...) ispatlanmalıdır.³⁷⁶ Üçüncü ülke vatandaşları açısından ise bu kişilerin, talepte bulunulan ülke topraklarını transit kullanarak kendi sınırlarına giriş yaptığı kesin ve gerektiği durumlarda kesin olmayan karineler gösterilerek ispatlanmak durumundadır. Talepte bulunulan devlet tarafından verilen vize ve/veya ikamet izni, seyahat belgeleri, faturalar... gibi dokümanlar kesin karine olarak değerlendirilirken; ilgili kişinin yazılı beyanı, uluslararası kuruluşlar, aile üyeleri ve seyahat arkadaşları tarafından verilen bilgiler gibi ikincil öğelerse kesin olmayan karineler kapsamına girmektedir.³⁷⁷

Bu bakımdan düzensiz göçmen konumundaki Türk vatandaşları ile AB topraklarına Türkiye sınırından geçtiği kesin olarak belgelendirilebilen üçüncü ülke vatandaşları veya vatansızların iade ve/veya geri kabul tarihleriyle ilgili herhangi bir zamanaşımı süresi mevcut değilken; bahsi geçen topraklardan geçişi kesin olmayan

³⁷⁴ Geri Kabul Anlaşması Md. 4(1).

³⁷⁵ Geri Kabul Anlaşması, Md.4(2).

³⁷⁶ Geri Kabul Anlaşması, Md.9.

³⁷⁷ Geri Kabul Anlaşması, Md.10.

karinelere dayanan kişiler için farklı bir uygulama söz konusudur. Bu doğrultuda anlaşmada, Türkiye üzerinden geçtikleri kesin olmayan karinelere dayanan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların iadesinde beş yıllık bir zamanaşımı süresi öngörülmüştür. Dolayısıyla Türk topraklarını beş yıl ya da daha fazla süre önce terk ederek Avrupa topraklarına geçiş yapan kişiler için geri kabul talebinde bulunulması mümkün değildir.³⁷⁸

Geri kabule ilişkin külfet paylaşımı hususundaysa, iade edilecek düzensiz göçmenlerin masraflarının talep eden devlet tarafından karşılanacağı öngörülmektedir. Ancak Türk Hükümeti tarafından iadesi kabul edilen üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların, Türk topraklarına kabulünün ardından kaynak ülkesi belirlenip gönderilene kadar geçen süre içerisinde göçmen barınma merkezlerinde idari gözetim altında tutulması; bu süreç zarfında barınma ve ülkelere dönüşlerine yönelik masrafların Türk Hükümeti tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. Bir başka deyişle transit ülkeye varıncaya kadarki masraflar AB tarafından karşılanırken; kaynak ülkeye kadarki masraflar Türk Hükümetince üstlenilmektedir.³⁷⁹ Her ne kadar AB oluşturduğu fonlar vasıtasıyla taraf ülkenin yükünü hafifleterek külfet paylaşımını dengeli bir zemine oturtmaya çalışsa da; mali yardımların aktarımındaki gecikmeler ve mevcut istikrarsızlıklar nedeniyle kişilerin kaynak ülkelerine transfer sürecinin uzaması Türkiye'yi ciddi bir külfet altına sokmaktadır.

Ayrıca süresiz olarak akdedilmiş bulunan Geri Kabul Anlaşmasını gerek Türkiye'nin gerekse AB'nin tek taraflı olarak feshetme hakkının saklı tutulduğunu belirtmek gerekir. Buna göre, anlaşmanın fesholunduğu karşı tarafa bildirildikten altı ay sonra anlaşmanın otomatik olarak yürürlükten kalkacağı öngörülmektedir.³⁸⁰ Dolayısıyla vize serbestisi sürecinin taraflarca öngörülen süre zarfında olumlu sonuçlanmaması halinde Türkiye'nin anlaşmayı feshetme bulunmaktadır.

Geri Kabul Anlaşmasının üye devletler nezdinde bağlayıcılığına baktığımızda, İngiltere ve İrlanda'nın, AB'nin İşleyişine İlişkin Anlaşmaya ek 21 numaralı Protokol uyarınca, özgürlük, adalet ve güvenlik alanında farklı kurallara tabii oldukları ve dolayısıyla kendilerine bu alana ilişkin anlaşmalara katılma / katılmama hususunda

³⁷⁸ Geri Kabul Anlaşması, Md.3. ve Ekinci, a.g.e., s.22.

³⁷⁹ Geri Kabul Anlaşması, Md.16. ve Çelik, a.g.e., s.2-3,

³⁸⁰ Geri Kabul Anlaşması, Md.24(5).

serbestlik tanındığı bilinmektedir. Bu bakımdan vize politikaları ve geri kabul anlaşmalarına ilişkin yükümlülüklerin bu ülkeler üzerinde doğrudan ve kendiliğinden herhangi bir bağlayıcılık oluşturmadığını belirtmek gerekir. Özgürlük, adalet ve güvenlik alanlarında Anlaşmanın dışında kalmayı tercih eden bir diğer üye olan Danimarka ise Schengen üyesi olmasına rağmen, sisteme koyduğu çekince dolayısıyla anlaşmayla bağlı bulunmamaktadır. Bununla birlikte anlaşmanın, AB üyesi olmayan ancak Schengen sistemine dâhil olan Norveç, İsveç, Lihtenştayn ve İzlanda açısından da herhangi bir hukuki bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu bakımdan gerektiği takdirde, Türk Hükümeti ile İngiltere, İrlanda, Danimarka, Norveç, İsveç, Lihtenştayn ve İzlanda arasında aynı şartları taşıyan bireysel anlaşmaların imzalanarak sürece dair prensiplerin saptanacağı öngörülmektedir.³⁸¹

1.2. Ortak Göç Eylem Planı

Türkiye'nin, AB'ye üyelik sürecinde yürütülen Katılım Müzakerelerinin kimi zaman Kıbrıs sorunu kimi zamansa Ermeni Meselesiyle bağlantılı veto edilerek askıya alındığını ve göçmen krizine değin gözle görülür bir ilerleme kaydedilemediğini belirtmiştik. Zira Türk Hükümeti, Katılım Müzakerelerine başlanan tarihten göçmen krizinin yükselişine kadar geçen on yıllık süreç içerisinde gerçekleştirilen üst düzey zirvelere davet dahi edilmemişti.³⁸² Ancak Avrupa'nın krizle yüzleşerek göçmen akınlarını absorbe etmek zorunda kaldığı 2015 yılı, çözüm arayışlarının hızlandırılarak etkili bir sonuca ulaştırılmasında Türk Hükümetine atfedilen önemin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla bu süreç, üst düzey temaslar ve siyasi diyalog mekanizmaları vasıtasıyla ikili ilişkilere dinamizmin kazandırıldığı ve aday ülke olarak Türkiye'nin yıldızının parladığı bir döneme tekabül etmektedir.

İlişkilerdeki bu uzun soluklu duraksamanın ardından 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen Türkiye - AB Zirvesiyle ilişkilerde yeni bir döneme girildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Kriz yönetimi ve sınır güvenliği hususlarında Türkiye'nin işbirliğine duyulan ihtiyaç neticesinde ortaya çıkan ve 15 Ekim 2015 tarihli Ortak Göç Eylem Planının fiiliyata geçirilmesine odaklanan zirve, Türk Hükümeti,

³⁸¹Kamuran Reçber, "Türkiye İle Avrupa Birliği Arasında Vize Muafiyetinin Yasal Ve/Veya Yasadışı Göç Olgusuna Bağlanmasının Anlamsızlığı", MHB, Yıl:37, S:2, (2017), s.841.

³⁸²Murat Ercan, "Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması", *Bölgesel Çalışmalar*, 1(1), (Yaz 2016), s.7.

birliğe üye 28 ülke, AB Konseyi, Komisyonu ve Parlamentosunun katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Zirve neticesinde yürürlüğe konan *Ortak Göç Eylem Planı*, iltica hususunda tarafların ortak çıkar beklentisinin uyumlaştırıldığı temel enstrüman olarak ön plana çıkmaktadır. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve Türkiye’de bu kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi ve düzensiz göçün önlenmesi amacıyla işbirliğinin güçlendirilmesi olmak üzere iki ana bölümden oluşan Plan, özetle, tarafların işbirliğine yönelik karşılıklı taahhütlerini içermekte ve kısa vadede gerçekleştirilmesi öngörülen hedefleri sistematik bir şekilde ortaya koymaktadır.³⁸³

Zirve neticesinde ortaya çıkan *Sonuç Bildirgesi* tarafların karşılıklı beklentilerini net bir biçimde ortaya koyan hedefler barındırması bakımından dikkat çekicidir. Metin incelendiğinde, tam üyelik müzakerelerinde yeni fasılların açılması için 2016 yılının ilk çeyreğine kadar gerekli hazırlıkların tamamlanması öngörülmüş, düzenli üst düzey zirveler ve diyalog mekanizmalarıyla Türkiye’nin Birliğe katılım sürecinin canlandırılması kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte, Türk Hükümeti’nin geri kabul anlaşmasını tam anlamıyla yürürlüğe koyma tarihi öne çekilerek 1 Haziran 2016 olarak yeniden belirlenirken, geri kabul sürecine endeksli olarak vize serbestisi yol haritasında yer alan kriterlerin karşılanması ve akabinde vize serbestisi diyalogunun aynı yılın Ekim ayında sonuçlandırılması öngörülmüştür. Bununla birlikte oluşturulan Sığınmacı Mali İmkânı destek programı vasıtasıyla AB’nin, Türk Hükümetine 3 milyar avroluk ek kaynak ve teknik destek tahsis edeceği; anılan miktarın bir kısmının doğrudan, diğer kısmının ise geçici koruma altındaki Suriyelilerin ihtiyaçlarına yönelik oluşturulacak projeler vasıtasıyla aktarılacağı taahhüt edilmiştir.³⁸⁴ Böylece mülteci krizine ilişkin taraflar arasındaki külfet paylaşımında çok daha dengeli bir dağılıma adım atılmıştır.

Türkiye’nin 64. Hükümeti tarafından 10 Aralık 2015 tarihinde yayınlanan 2016 Yılı Eylem Planında, vize serbestisi yol haritasında öngörülen yasal reformların ivedilikle tamamlanması hedefine uygun olarak 2016’nın *Reform ve AB Odaklı Yıl* olacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda çalışmaları yürüten Reform Eylem Grubu, vize

³⁸³ “Ortak Göç Eylem Planı”, 15 Ekim 2015.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf (22.05.2018) ve Karacalar, a.g.e., s.2433.

³⁸⁴ “Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi”, Avrupa Birliği Bakanlığı, 29.11.2015, https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf (22.05.2018).

serbestisi hedefi doğrultusunda Türk Hükümetinden beklenen adımların süratle atılacağını açıklamış ve akabinde ciddi bir yasal dönüşüme şahit olunmuştur.³⁸⁵

1.3. 18 Mart Mutabakatı

Ortak Eylem Planının ardından, külfet paylaşımı hususunda Türkiye tarafından sergilenen olumlu tutum ve çabalar neticesinde, 7 Mart 2016 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesinde önemli kararlar üzerinde mutabakata varılmış; taraflar arasındaki uzlaşma, 17-18 Mart tarihli AB Liderler Zirvesinde netlik kazanarak sistematik bir uygulamaya adım atılmıştır.³⁸⁶ Mülteci krizi özelinde göç sorununa odaklanan bu son zirve neticesinde kabul edilen Mutabakat Metni ile Türk Hükümeti ile yürütülen siyasi diyalogda nihai aşamaya geçildiği ileri sürülebilir.

Mutabakat kapsamında, Türkiye ve Yunanistan arasında 2002 yılında akdedilen Geri Kabul Anlaşması uyarınca, Türk topraklarından Yunan Adalarına geçen veya bu hedef doğrultusunda Türk karasularında yakalanan yasadışı göçmenlerin geri kabul prosedürünün ivedilikle işletileceği belirtilmiştir. Bu bakımdan Türk Hükümeti, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren toprakları üzerinden Ege Adalarına ulaşan ve henüz uluslararası koruma başvurusunda bulunmamış veya başvuru yaptığı halde olumsuz sonuçlanmış düzensiz göçmenleri sınırlarına kabul edeceğini taahhüt etmiştir. Mutabakatla, Türkiye’ye iade edilen her bir Suriyeli için, bire-bir formülasyonu kapsamında Türkiye’den AB ülkelerine bir Suriyeli sığınmacının yerleştirilmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda yerleştirmeler ilk etapta kota sisteminin öngördüğü biçimde 72 bin sığınmacıyı kapsayacak; daha sonra ise göçmenlerin kabulüne gönüllülük esasına uygun olarak devam edilecektir. Bu süre zarfında Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında Türkiye’ye tahsis edilmesi öngörülen miktara ek olarak 2018 yılı sonuna kadar 3 milyar Avroluk bir destek daha verilmesi taahhüt edilmiştir. Nihai aşamada, Mutabakatta vize diyalog sürecine de değinilmiş; Türkiye’nin üzerine düşen sorumlulukları yerine

³⁸⁵ “Türkiye-AB Gündemi”, *İktisadi Kalkınma Vakfı*, Aralık 2015.

https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=700&id=1144&anahtar=10%20Aral%20%20C4%B1k%20%202015 (01.12.2018)

³⁸⁶ Ekinci, a.g.e., s.20.

getirmesi halinde, Avrupa Komisyonunun 2016 yılının Haziran ayı itibarıyla Konseye, Vize Serbestisine geçiş için olumlu görüş bildirileceği belirtilmiştir.³⁸⁷

Yukarıda detaylandırılan Mutabakat ile Ege Denizinde yoğunlaşan düzensiz göç akınlarının kontrol altına alınması, insan kaçakçılığı konusunda caydırıcı önlemlerin oluşturulması ve can kayıplarının önüne geçilmesinin hedeflendiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.³⁸⁸ Zira Mutabakatın yürürlüğe girdiği 4 Nisan 2016 tarihinden itibaren insan kaçakçılığı dolayısıyla Ege Denizinde yaşanan can kayıplarında hatırı sayılır bir azalma gözlemlenerek Nisan ayında önceki aya nazaran yüzde seksenlik bir azalma olmuş ve hiçbir ölüm yaşanmamıştır.³⁸⁹

Bu angajman sayısal veriler ışığında değerlendirilecek olursa, 2018 yılında, 5 bin sığınmacının geri dönüş programı çerçevesinde gönüllü olarak Yunanistan'ı terkettiği; 322 sığınmacının Türkiye'ye sınırdışı edildiği; bunun karşılığında ise AB'nin 7 bin Suriyeli mülteciyi sınırlarına kabul ettiği bilinmektedir.³⁹⁰ Yunanistan Göç Politikaları Bakanlığının yayınladığı son verilere göre Mutabakatın imzalanmasından günümüze, yaklaşık 90 bin göçmenin Ege Denizi üzerinden Avrupa'ya geçiş yaptığı, Mutabakat kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne iade edilen göçmenlerin sayısının iltica başvurularını değerlendirme sistemindeki yavaşlık nedeniyle 1842 kişi ile sınırlı kaldığı, bu kişilerinse ancak 341'inin Suriyeli olduğu belirtilmektedir.³⁹¹ Krizin Avrupa topraklarına sirayet ettiği yıl yayınlanan veriler ile kıyaslandığında Mutabakatın ardından Ege Denizi üzerinden gerçekleştirilen düzensiz göç ve ölüm oranlarının hızlı bir düşüş trendine girdiği dikkat çekmekte ve bu yönüyle Mutabakatın kısmi bir başarıya ulaştığı iddia edilmektedir.

7 Haziran 2018 tarihinde, darbe suçlularının iadesine yönelik sergilediği tutum nedeniyle, Yunanistan ile akdedilen ikili Geri Kabul Anlaşmasının durdurulduğu

³⁸⁷ "Türkiye – Avrupa Birliği Mutabakat Metni", 18.03.2016.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf (22.05.2018).

³⁸⁸ Yeniceler, a.g.e., s.81.

³⁸⁹ "Geri Kabul Hayat Kurtardı", *Haber7*, 03.05.2016 <http://www.haber7.com/izmir/1928640-geri-kabul-hayat-kurtardi> (01.12.2018).

³⁹⁰ "AB Geçen Yıl Türkiye'den 7 Bin Suriyeli Mülteciyi Aldı", *Deutsche Welle Türkçe*, 04.03.2019 <https://www.dw.com/tr/ab-ge%C3%A7en-y%C4%B1-t%C3%BCrkiyeden-7-bin-suriyeli-m%C3%BClteciyi-ald%C4%B1/a-47763913> (02.05.2019)

³⁹¹ Mustafa Bağ, "Türkiye İle AB Arasındaki Göçmen Mutabakatında 3 Yıl Geride Kaldı", *EuroNews*, 19. 03. 2019. <https://tr.euronews.com/2019/03/19/turkiye-ile-ab-arasindaki-gocmen-mutabakatinda-3-yil-geride-kaldi> (14.04.2019)

Dışişleri Bakanı Mevlut Çavuşoğlu tarafından deklare edilerek taraflar arasındaki işbirliği süreci resmi olarak askıya alınmıştır.³⁹²

1.4. Vize Serbestisi Diyalogu

Göç akınlarının ana güzergâhı olan Avrupa lehine sonuçlar doğuran geri kabul anlaşmalarını, kaynak ve transit geçiş güzergâhında bulunan ülkeler açısından çekici kılan teşvik mekanizmalarından biri olan ve genellikle vize kolaylığının ardından kademeli olarak tanınan vize serbestisi diyalogu, Türk kamuoyunda oldukça yankı uyandıran bir sürece tekabül etmektedir. Bu bakımdan toplum nezdinde yıllardır talep edilen ve siyasi arenada dillendirilen vize serbestisi diyalogunu, aday ülke statüsündeki Türkiye için oldukça gecikmeli bir adım olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle, adaylık statüsüyle birlikte tesisi öngörülen ancak yıllar sonra Avrupa topraklarındaki düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iadesi karşılığında başlatılabilen vize serbestisi diyalogu, hukuki ve tarihsel açıdan detaylandırılacak, ardından bu işbirliği platformunun sürdürülebilirliği analiz edilecektir.

AB nezdinde Türk vatandaşlarına uygulanan vize rejiminin tarihsel ve hukuki dayanakları incelendiğinde, meşruiyetine dair bazı şüpheler açığa çıkmaktadır. Şöyle ki, 1963 tarihli Ankara Anlaşmasıyla hukuki temelleri atılan ortaklık ilişkisinin taraflar arasında ekonomik entegrasyonu hedef alan Katma Protokol ile daha da derinleştirildiği ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin bir takım öncü düzenlemelerin bu protokol kapsamında getirildiği dikkat çekmektedir. Protokolün *Yerleşme Hakkı, Hizmetler ve Ulaştırma* başlıklı II. Bölümü / 41. Maddesinde yer alan ve aşağıda detaylandırılacak olan ibare ile üye ülkelere girişlerinde, Türk vatandaşlarına getirilecek engelleyici tedbirlerin önüne geçilmesinin hedeflendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.³⁹³ Buna rağmen o tarihlerde taraflarca benimsenen serbest vize rejimi, 1980 Askeri Darbesinin ardından Türk Hükümetinin siyasi gerekçelere dayalı talebi ve Topluluk üye devletlerin kararıyla kademeli olarak kaldırılarak Türk vatandaşlarına vize şartı getirilmiştir. Katma Protokol uyarınca, taraflar arasında serbest dolaşımı engelleyici herhangi bir tedbirin

³⁹² “Türkiye Yunanistan'la Geri Kabul Anlaşmasını Durdurdu”, Deutsche Welle Türkçe, 07.06.2018. <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-yunanistanla-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-durdurdu/a-44113345> (13.04.2019)

³⁹³ Ebru Turhan, “Mülteci Krizinin AB-Türkiye İlişkilerine Etkinleri: AB'ye Üyelik Sürecinden Bir Ortaklığa Doğru mu?”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C: XVI, S:31, 2017, s.650.

alınamayacağına dair ibare dikkate alındığında bu uygulamanın hukuki olarak sorunlu addedilebileceği kabul edilebilir.³⁹⁴

Bununla birlikte 1995 yılında tesis edilen Gümrük Birliği vasıtasıyla Türk mallarının AB sınırlarında herhangi bir engellemeye tabi tutulmaksızın dolaşımı mümkün kılınırken, bu uygulamamanın kapsamının Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkını içermeyecek biçimde dar tutulması, anlaşmanın ikircikli yapısını gözler önüne sermiş ve pragmatist bir tutumla Türkiye'nin ticari bir partner olmaktan fazlasını teşkil edemeyeceği şeklinde birtakım ön kabullerin dillendirilmesine sebebiyet vermiştir. Esas olarak AB topraklarına gerçekleştirdikleri seyahatlerde Türk vatandaşlarından talep edilen vizenin hukuki dayanağının yüksek sesle sorgulanmaya başlandığı dönem aslında Türkiye'nin aday ülke statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi'ne tekabül etmektedir. Zira aday ülke addedilerek katılım müzakerelerine başlayan Türkiye, bu statüsüne rağmen, herhangi bir vize kolaylığı yahut serbestisinden yararlanamamaktadır. Bu yönüyle Batı Balkan ülkeleri, Gürcistan, Ukrayna gibi diğer aday ülkelere farklılaşan Türkiye, istisnai bir örneği teşkil etmekte ve vize uygulamasına tabi kılınan yegâne aday ülke olarak adil olmayan bir üyelik süreci geçirmektedir.³⁹⁵

Dolayısıyla vize muafiyetinin, aslında ortaklık mevzuatının ilgili düzenlemelerinden kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan taraflar arasında tesis edilen ortaklık mevzuatının düzenlediği kimi alanlarda Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşı gerçek ve tüzel kişilere uygulanan vize rejiminin ortaklık hukukuna aykırı olduğu Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) çeşitli kararlarında da kabul edilmektedir.³⁹⁶ Önkarar prosedürü işletilerek tesis edilen bu kararlarda, Katma Protokolün 41. Maddesinin I. Paragrafında yer alan "*Akit taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar*"³⁹⁷ hükmüne atıf yapılarak vize uygulamasının hukuki temelleri sorgulamaya açılmaktadır. Zira bu hüküm çerçevesinde 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren Katma Protokolünün *Yerleşme Hakkı, Hizmetler ve Ulaştırma* başlığını taşıyan II. Bölümünün ilgili düzenlemeleri gereğince Türkiye Cumhuriyeti Devleti uyuşundaki süljelerin yerleşim

³⁹⁴ Kışlık, a.g.e., s.59-60.

³⁹⁵ Ekinci, a.g.e., s.16-17.

³⁹⁶ Reçber, *Türkiye - Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku*, s.272.

³⁹⁷ Katma Protokol, 13 Kasım 1970, Md.41(1) https://www.ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf (10.04.2019)

ve hizmet konusundaki haklarına tek taraflı olarak yeni kısıtlamalar konulamayacağı kararlaştırılmıştır.³⁹⁸

Bu bağlamda ABAD tarafından önkarar prosedürü işletilerek tesis edilen kararlardan en dikkat çeken 19 Şubat 2009 tarihinde verilen C-228/06 sayılı *Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararı*'dır. Kısaca özetleyecek olursak, Türkiye Cumhuriyeti Devleti uyuğunda bulunan ve aynı zamanda bir uluslararası taşıma şirketinde sürücü olarak çalışan Soysal ve Savatlı, Almanya'nın uyuğunda bulunan bir firmaya ait ağır yükleri Türkiye ile Almanya arasında taşırken vize almak zorunda bırakılmış; 2000 yılına değin karşılanan vize talepleri, bu tarihten itibaren reddedilmeye başlanmıştır. Bu ret işlemine karşı ilgililer tarafından Berlin İdare Mahkemesinde iptal davaları açılmış; müracaatlarının reddedilmesinin ardından ise bu karar Alman iç hukukunda temyize götürülmüştür. Temyiz başvurusunda yetkili Alman Mahkemesi, kararını verebilmek için davacılar tarafından ileri sürülen Katma Protokolün 41. Maddesini ve AB hukuk düzenini ilgilendiren diğer hususları yorumlatmak amacıyla ön karar prosedürünü işleterek ABAD'a müracaat etmiş ve vize uygulamasının ilgili düzenlemeler itibarıyla hukuka uygun olup olmadığı hususunu incelemiştir.³⁹⁹

19 Şubat 2009 tarih ve C-228/06 sayılı kararında ABAD, Katma Protokolün 41. Maddesinin I. Paragrafı uyarınca, hizmet sunmak amacıyla AB üyesi devletlerin ülkelerine giden Türkiye Cumhuriyeti Devleti uyuğundaki gerçek ve tüzel kişilerin seyahat ve ulaşım haklarına ilişkin yeni kısıtlamalar getirilmesinin yasaklandığı ve dolayısıyla Schengen Müktesebatı kapsamında Alman Hükümeti tarafından uygulamaya konan vize rejiminin ek bir prosedürel süreç, masraf ve külfet getirmesi bakımından yeni bir kısıtlama olarak değerlendirilebileceğini belirtmiştir. Zira Katma Protokolün yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti Devleti uyuğundaki kişilerin Almanya'ya girişlerinde serbest vize uygulaması benimsenirken; 1980 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen askeri darbenin ardından bu kişilere yönelik kontrolcü vize politikaları geliştirilerek ülkeye girişlerinde vize şartı aranmaya başlamıştır.⁴⁰⁰ Bu nedenle mevcut uygulama, ABAD tarafından Protokolün 41. Maddesinde öngörülen

³⁹⁸Reçber, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Vize Muafiyetinin Yasal ve/veya Yasadışı Göç Olgusuna Bağlanmasının Anlamsızlığı", s.844.

³⁹⁹Reçber, "Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri: Hukuki Bir Analiz", s.243.

⁴⁰⁰Reçber, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Vize Muafiyetinin Yasal ve/veya Yasadışı Göç Olgusuna Bağlanmasının Anlamsızlığı", ss.846-847.

yerleşme hakkı ve vize serbestisine getirilen ağırlaştırılmış maddi ve/veya usulü bir kısıtlama olarak kabul edilmekte ve böylece Schengen müktesebatı kapsamında uygulanan vize rejiminin meşruiyeti sorgulamaya açılmaktadır.

Bu doğrultuda dönem itibarıyla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşlarına yönelik serbest vize rejimini uygulayan Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Luxemburg, İngiltere, Danimarka, İrlanda ve İtalya'nın Katma Protokolün yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren benimsediği vize uygulamaları, Protokolün ilgili düzenlemesi uyarınca sonradan getirilen yeni / ek kısıtlamalar olarak değerlendirilmekte ve ortaklık hukukuna aykırı addedilmektedir. Bu durum, genişleme neticesinde Protokolün yürürlüğe girdiği tarihten sonra AB'ne üye olan devletler için ise farklılık arz etmekte ve Protokolün yürürlük tarihi, ortaklık mevzuatının bu yeni üye devletlere teşmil edilerek bağlayıcılık kazandığı tarih olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu devletler açısından ilgili tarihler itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşlarına yönelik uygulamada olan vize rejiminin niteliği (vize uygulamasının olup olmadığı) referans alınmakta ve serbest vize rejimini kısıtlamaya yönelik getirilen her yeni düzenleme ABAD nezdinde ortaklık hukukuna aykırı sayılmaktadır.⁴⁰¹

Esas olarak AB ülkelerine gerçekleştirilen kısa süreli seyahatlerde Türk vatandaşlarına uygulanmakta olan vize rejiminin kaldırılmasını hedef edinen diyalog süreci, Geri Kabul Anlaşmasının taraflarca paraflandığı 21 Haziran 2012 tarihinde gündeme gelmiştir. Türkiye ile vize serbestliğini amaç edinen bir diyalog geliştirilmesi yönündeki Konsey daveti, başlangıçta, Avrupa Komisyonu tarafından olumsuz karşılanarak Vize Serbestisi Diyalogunun tedrici ve uzun vadeli bir perspektifle değerlendirileceği belirtilmiştir. Ancak Geri Kabul Anlaşmasının imzalanmasını vize serbestisi diyaloguna paralellik arz edecek şekilde yürütmek isteyen Türk Hükümetinin bu edilgen tutumu, diyalog sürecinin kısa vadede resmileştirilmesi ve tarafların üzerinde uzlaştığı bir yol haritasının ortaya çıkışını hızlandırmıştır.⁴⁰²

Vize serbestisi uygulamasını uzun vadeli bir sürece yaymak isteyen AB, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, temel haklar, düzensiz göçmenlerin kabulü, vize politikaları ve uluslararası koruma rejimine ilişkin konularda tarafların mevzuat ve

⁴⁰¹ A.g.e., ss.847-848.

⁴⁰² Ekinci, a.g.e., s..17-18.

uygulamalarının uyumlaştırılmasını öngören bir taslak metin hazırlayarak Türk Hükümet yetkililerine sunmuş; bu talepler karşısında Türk Hükümeti ise yol haritasına ilişkin olarak meşruhat adı altında bazı yorum, açıklama ve çekincelerini ortaya koymuştur. Aylar süren müzakerelerin ardından varılan uzlaşma neticesinde diyalog sürecinin 72 kriterlik *Meşruhatlı Yol Haritası* üzerinden yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Nihayetinde, Geri Kabul Anlaşmasına paralel olarak, 16 Aralık 2013 tarihinde akdedilen *Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Zaptı* ile süreç resmi olarak başlatılmıştır.⁴⁰³

Meşruhatlı Yol Haritası genel olarak incelendiğinde şu hususların ön plana çıktığı görülmektedir: Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve ilgili New York Protokolü gereğince, yalnızca Avrupa Konseyine üye devletlerin ülkelerinden gelecek kimselere mülteci statüsünün tanınacağına ilişkin coğrafi çekincesini ancak AB'ye tam üyelik aşamasında değerlendirmeye alacağını; AB'nin vize politikasını üye statüsü kazandığı takdirde üstleneceğini; Yol Haritasında yer alan uluslararası anlaşma, sözleşme ve protokollerden yalnızca Vize Serbestisi Diyalogu ve Geri Kabul Anlaşmasının usulünce uygulanmasında doğrudan ilgisi bulunanlara taraf olacağını vurgulamış; Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasıyla ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti Devletine ciddi yük getirecek konularda ise mevcut mali yardım araçlarının dışında AB tarafından ilave yardımın gündeme getirilebileceği belirtilmiştir.⁴⁰⁴

Türk Hükümetinin gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği kriterlerin karşılanması ve Geri Kabul Anlaşmasının tam anlamıyla yürürlüğe girmesi kaydıyla, vize serbestisi diyalogunun en geç 2016 yılının Ekim ayında sonuçlandırılması öngörülmüştür. Aksi halde Türk Hükümetinin Geri Kabul Anlaşmasını feshetme hakkı koşulluluk prensibi çerçevesinde saklı tutulmuştur.

Bununla birlikte Yol Haritasında gerçekleştirilmesi öngörülen reformların tamamlanmasının ardından AB Komisyonunun, Konsey ve Parlamenta, 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nün revizyonu kapsamında, Türk vatandaşlarına uygulanan vize

⁴⁰³ "Meşruhatlı Yol Haritası", 16.12.2013.

https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf (22.05.2018).

⁴⁰⁴ Reçber, "Geri Kabul Anlaşmasının İçeriği ve Yaratabileceği Sorunlar", s.76.

yükümlülüğünün kaldırılmasına yönelik öneride bulunabileceği öngörülmüştür. Bu bağlamda AB Komisyonu, vize serbestisi diyalogu sürecinde Türk Hükümetinin katettiği mesafeyi düzenli olarak yayınlayacağı değerlendirme raporları vasıtasıyla AB Konsey ve Parlamentosuna bildirecektir.⁴⁰⁵ Bu yönüyle her ne kadar diyalog sürecine sistematik bir işleyiş kazandırıldığı öne sürülebilse de reformları öngören AB kurumlarının aynı zamanda takdir yetkisini elinde bulundurması sebebiyle, sürecin objektif kriterlerden ziyade keyfi değerlendirmelere açık olduğu gözlemlenmektedir. Bu bakımdan vize serbestisi diyalogunu liyakat temelli ve ucu açık bir süreç olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.⁴⁰⁶

Öngörülen kriterlere uyum bağlamında AB Komisyonunun ilk Değerlendirme Raporu 20 Ekim 2014 tarihinde yayımlanmış; ardından 4 Mart ve 4 Mayıs 2016 tarihlerinde olmak üzere iki Değerlendirme Raporu daha hazırlanmıştır. Genel olarak, Türk Hükümetinin öngörülen reformları gerçekleştirmeye yönelik sergilediği yoğun çabanın takdir edildiği ve diyalog sürecine ilişkin ciddi ilerlemelerin kaydedildiğine yönelik olumlu değerlendirmelerin yapıldığı raporlar, Türk Hükümeti tarafından memnuniyetle karşılanarak reform sürecini tetikleyici ve hızlandırıcı bir işlev üstlenmiştir.⁴⁰⁷ 4 Mayıs 2016 tarihinde yayımlanan son Değerlendirme Raporunda ise Türk Hükümeti'nin altmış beş kriteri başarıyla yerine getirdiği belirtilirken; Geri Kabul Anlaşmasının gereğince uygulanması ve AB standartlarına uygun biometrik pasaportların kullanıma sunulması olmak üzere iki kriterin üyelik süreciyle bağıntılı olarak zamanla hayata geçirileceği öngörüldüğünden henüz değerlendirilemediği belirtilmiştir.⁴⁰⁸

Kişisel Verilerin Korunması Kanununun tadili; EUROPOL ile operasyonel işbirliğinin geliştirilmesi; Siyasi Etik Kanun tasarısının yasalaşması; AB ülkeleriyle adli alanda işbirliğinin tesisi ve Terörle Mücadele Kanununun revizyonu başlıkları altında

⁴⁰⁵ Kışık, a.g.e, s.65.

⁴⁰⁶ Ekinci, a.g.e., s.49.

⁴⁰⁷ Zehra Hopyar, "Avrupa'da Göç ve Mülteci Olgusu", *Diaspora Araştırma Merkezi*, Mayıs Raporu,(2016), s.1-7.

⁴⁰⁸ "Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu", 4 Mayıs 2016, s.3-44.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_roadmap_swd_en.pdf (02.12.2018)

henüz karşılanmamış bulunan beş kriterinse Türk Hükümeti tarafından kısa vadede tamamlanabileceğine dair inancın vurgulandığı raporda⁴⁰⁹ ayrıca AB Komisyonu tarafından yasama sürecini başlatacak olan tüzük değişikliği önerisinde bulunulduğu da belirtilmiştir. Bu bağlamda Komisyon, kalan beş kriterin ivedilikle karşılanacağı anlayışından hareketle, Türk vatandaşlarının vize yükümlülüğünü kaldıracak olan teklifi Konsey ve Parlamenta sunarak diyalog sürecini son aşamaya taşımıştır. 10 Mayıs 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi'nde ele alınan teklifin, Yol Haritasında öngörülen kriterler tümüyle tamamlanana kadar Parlamenta oylamaya sunulmayacağı kararı alınmıştır. Bu bakımdan Komisyon, ilerleyen süreçte, bahsi geçen kriterlerde herhangi bir ilerleme olup olmadığına dair Konsey ve Parlamenta bilgi vermekle yükümlü kılınmıştır.⁴¹⁰

Terörle Mücadele Kanununun revizyonunu öngören köklü reformist talepler, mevcut konjonktür nedeniyle Türk Hükümetinin kısa vadede karşılayamayacağı kriterler olarak siyasi söylemlerde yankı bulmuş; Komisyonun uzlaşmaz tavrı ise diyalog sürecini neredeyse dondurmıştır. Dolayısıyla bu işbirliği atmosferi, karşılanmayan kriterler öne sürülerek sekteye uğratılmış; 15 Temmuz Darbe girişiminin ardından ikili ilişkilere olumsuz bir atmosfer hâkim olmuştur. Buna rağmen, 24 Kasım 2016 tarihine kadar karşılıklı temaslar ve çalışmalar vasıtasıyla ilerleyen ilişkiler, Türkiye ile yürütülen katılım müzakerelerinin geçici olarak dondurulmasını öngören Parlamento kararının alınmasıyla kopma noktasına gelmiştir.⁴¹¹ Nihayetinde sorumluluk ve yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle, Türk Hükümetiyle yürütülen vize serbestisi diyalogunun seyri fiilen askıya alınarak işbirliği girişimi başarısızlıkla sonuçlandırılmıştır.⁴¹²

Bu bilgiler ışığında, vize muafiyetini Türkiye Cumhuriyeti Devleti açısından ortaklık hukukundan kaynaklanan kazanılmış bir hak olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Buna rağmen vize muafiyeti, günümüzde, ortaklık mevzuatının gereğince işletilmesi neticesinde değil, ancak Geri Kabul Anlaşmasının akdedilmesi şartına bağlanarak gündeme getirilmektedir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde, havuç-sopa

⁴⁰⁹ A.g.e.

⁴¹⁰ Şen, Özkorul, a.g.e., s.111-112.

⁴¹¹ Yeniceler, a.g.e., s.82.

⁴¹² Ahmet Ceran, "Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteri Derinlemesine Bakış", IKV Değerlendirme Notu, Sayı:183, (2016), s.8-9.

mantığından hareketle bu hakkın bir çeşit teşvik unsuru olarak geri kabul sürecinde ön plana çıkarıldığı ileri sürülebilir. Üstelik AB'nin vize serbestisi diyalogunu sonuçlandırmada isteksiz davrandığı gözlemlenmektedir. Bu nedendir ki Türkiye Cumhuriyeti Devleti diyalog sürecinden bağımsız olarak ortaklık hukukundan kaynaklanan hakları doğrultusunda vize muafiyetinin sağlanması yönündeki inisiyatifini ortaya koymalı ve Ortaklık Konseyi çatısı altında gerekli kararların alınması ve ortaklık mevzuatının tam anlamıyla işletilmesiyle hiçbir yükümlülük altına girilmeden vize engelini kaldırılmalıdır.⁴¹³

Nihai olarak, vize serbestisi diyalogunun Türkiye Cumhuriyeti Devleti lehine sonuçlandırılması akabinde ilgili devlet vatandaşlarının elde edeceği avantajlar ile Geri Kabul Anlaşması neticesinde Hükümetin üstlendiği yükümlülükler kıyaslandığında, bu oydaşmanın oldukça dengesiz bir eşitlik üzerine kurgulandığı dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda *Kamuran Reçber*, Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşlarına tanınacak vize serbestisinin bu kimselere, üye devletlerin ülkelerine yerleşme ve buralarda iş bulma, sağlık ve eğitim olanaklarından yararlanma imkânı sağlamayacağına, ancak üç ay/doksan güne kadar olan kısa süreli ziyaretlerinde geçerli olacağına dikkat çekmektedir. Dolayısıyla AB ülkelerine gerçekleştirdikleri turistik mahiyetteki ziyaretlerinin ardından Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşları ülkelere dönmekle mükellef kılınmakta; dönmedikleri takdirde ise Geri Kabul Anlaşması uyarınca Türkiye'ye iade edilmek üzere geri kabul prosedürüne tabi tutulmaktadır. Bu yönüyle incelendiğinde vize serbestisinin maddi olanakları turistik gezi yapmaya elverişli olan vatandaşlar ve iş insanlarından oluşan küçük bir toplumsal azınlık açısından avantaj sağlandığı ve sınırlı etki alanına sahip olduğu gözlemlenmektedir.⁴¹⁴

Vize Serbestisi Diyalogunda gelinen son noktada ise 31 Mayıs 2018 tarihinde gerçekleştirilen teknik görüşmelerde henüz karşılanmamış bulunan kriterlerden *AB standartlarına uygun biyometrik pasaportların kullanıma sunulmasına* ilişkin kriterin tamamlandığına dair görüş bildirilmiş; ancak, geri kabul anlaşmasının tam olarak uygulanması, Kişisel Verilerin Korunması Kanununun tadili, EUROPOL ile operasyonel işbirliğinin geliştirilmesi, Siyasi Etik Kanun Tasarısının yasalaşması, AB

⁴¹³ Reçber, *Türkiye - Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku*, s.272.

⁴¹⁴ Reçber, “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşmasının Yaratabileceği Sonuçların Analizi”, ss.312-313.

ülkeleriyle cezai konularda adli işbirliğinin geliştirilmesi ve Terörle Mücadele Kanununun revizyonu olmak üzere kalan 6 kriterin karşılanması koşuluna bağlı olarak vize muafiyetinin sağlanabileceği belirtilmiştir. Bu görüşmede taraflar, teknik çalışmaların sürdürülmesi hususunda mutabakata vardığıysa da, günümüzde, nihai hedefe ilişkin somut bir ilerlemeden bahsetmek zordur.⁴¹⁵

2. ÜYELİK PERSPEKTİFİNDEN İŞBİRLİĞİ SÜRECİ: İLERLEME RAPORLARINDA GÖÇ VE İLTİCA

AB'ye katılım sürecinde olan devletlerin üyeliğe hazırlık aşamasında katettiği gelişmeler Avrupa Komisyonu tarafından her yıl düzenli olarak yayımlanan *İlerleme Raporları* kapsamında değerlendirilmektedir. Türkiye'nin katılım sürecine yönelik ilk İlerleme Raporu 1998 yılında yayımlanmıştır. Bu bağlamda günümüze değin yayımlanan yirmi rapor, çalışmada, üçlü bir kategorizasyon kapsamında dönemsel olarak incelenecek ve tarafların göç ve iltica politikalarına ilişkin beklenti, tavsiye ve icraatlarının geçirdiği dönüşüm kronolojik olarak ortaya konacaktır.

İlk İlerleme Raporunun yayınlandığı tarihten katılım müzakerelerine başlanan 2005 yılına kadarki raporlarda, Batı Avrupa'ya yönelen göç akınlarının geçiş güzergâhı üzerinde bulunan Türkiye ile bu stratejik konumu dolayısıyla gerçekleştirilecek işbirliğinin önemine yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Raporlar genel olarak incelendiğinde, düzensiz göçle mücadele ve sınır yönetimi hususlarında taraflar arasında aktif işbirliği kanallarının geliştirilmesi ve AB müktesebatının bütünüyle uygulanmasını sağlayacak şekilde Türk iltica mevzuatının revize edilmesi gerekliliği üzerinde durulduğu gözlemlenmektedir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekincenin iltica mekanizmasını büyük ölçüde etkisiz kıldığı kanısını yansıtan raporlarda çekincenin kaldırılmasına yönelik talepler ön plana çıkarken; Türkiye'nin AB yasal ve idari çerçevesine uyumu ise bu dönüşümle ilintili olarak öngörülmektedir. İlk kategorizasyona ait son raporlarda ise Avrupa'ya yönelen düzensiz göçlerde transit ülke konumunu koruyan Türkiye'nin hem AB hem de üçüncü

⁴¹⁵ Güven Özalp, "Vize Kriterleri 7'den 6'ya Düştü", *Hürriyet*, 18.06.2018.
<http://www.hurriyet.com.tr/dunya/vize-kriterleri-7den-6ya-dustu-40869977> (14.04.2019)

ülkeler ile Geri Kabul Anlaşmaları müzakerelerine başlaması ve bu yöndeki çabaların yoğunlaştırılması gerekliliği üzerinde durulduğu gözlemlenmektedir.⁴¹⁶

Üyelik müzakerelerine başlanan tarihten, iltica yönetiminin sağlam bir yasal zemine oturtulduğu ve Geri Kabul Anlaşmasının akdedildiği 2013 yılına değin yayınlanan raporlar incelendiğinde, genel olarak, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Fasıldaki uyum hazırlıklarının erken aşamada olduğu; göç ve iltica alanında ise ancak sınırlı bir ilerlemenin kaydedilebildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Raporlarda Geri Kabul Anlaşmasının akdine ilişkin müzakerelere başlanması Komisyon tarafından memnuniyet verici bir gelişme olarak değerlendirilirken, uzlaşmazlıkların giderilerek müzakerelerin başarıyla sonuçlandırılmasında mevcut çabanın kayda değer bir biçimde artırılmasına ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır. Bu bağlamda spesifik olarak, AB müktesebatı ile uyumun gerçekleştirilmesi, uygulama için gerekli idari kapasitenin iyileştirilmesi ve iltica işlemlerinin modernizasyonuna yönelik çabaların yoğunlaştırılması gerekliliği üzerinde duran raporlarda, çok daha kapsamlı ve yeknesak bir iltica sisteminin tesisine yönelik öncelikler belirlenmektedir. Ayrıca iltica alanında kaydedilen sınırlı ilerlemeyi Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekincenin sürdürülmesiyle ilişkilendiren Komisyon, çekincenin kısa vadede ortadan kaldırılmasını elzem olarak görmektedir.⁴¹⁷

2013 yılından günümüze değin yayınlanan İlerleme Raporlarıysa Suriyeli göçmen krizi ve Türk Hükümeti tarafından gerçekleştirilen normatif dönüşüm ekseninde kaleme alınmış ve genel olarak taraflar arasında akdedilen Geri Kabul Anlaşması ve eş zamanlı olarak başlatılan Vize Serbestisi Diyaloğu konularına odaklanmıştır. Bu tarihten itibaren yayınlanan raporları ayrı ayrı ele almak yerinde olacaktır.

16 Ekim 2013 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda, göç ve iltica alanında kapsamlı bir yasal ve kurumsal çerçeve geliştiren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun kabul edilmesi memnuniyet verici bir gelişme olarak değerlendirilmiş; işbu Kanunun kabulüyle Türkiye'nin AB standartları ve uluslararası

⁴¹⁶Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "İlerleme Raporları (1998-2005)", 4. Mayıs 2018. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (13.04.2019) ve Barış Özdal, Esra Vardar, "Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç Sorunu", *Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*, Ed. İlhan Sağsen ve Mehmet Dalar, Ankara: Orion Kitapevi, 2016, s. 262.

⁴¹⁷Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "İlerleme Raporları (2005-2013)", 4. Mayıs 2018. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (13.04.2019)

standartlara uyumunun büyük oranda gerçekleştirildiği ve bu yönüyle kayda değer bir ilerlemenin sağlanabildiği belirtilmiştir. Ayrıca raporda, kanun hükümleri uyarınca kurulması öngörülen ve sürecin sivilleşmesinde etkin rol üstlenen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile bu alanda şimdiye kadar takip edilen güvenlik odaklı yaklaşımın terkedildiğine yönelik olumlu değerlendirmeler de ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekince nedeniyle mülteci statüsüne yönelik hükümlerin uluslararası standartlardan farklılık gösterdiği belirtilerek çekincenin kaldırılması yönündeki Komisyon talebi zımni olarak yinelenmektedir. Buna ek olarak raporda, Geri Kabul Anlaşmasının ivedilikle akdedilmesi ve etkin bir biçimde uygulanması gerekliliğine vurgu yapılmakta ve geri kabul yükümlülüklerinin tam olarak uygulanmasının hayati öneme sahip olduğunun altı çizilmektedir. Neticede Suriye Arap Cumhuriyetindeki durumun ciddiyetini koruduğu dönemde göçmen akınlarıyla mücadelede Türkiye'nin kayda değer bir efor sarf ettiğini belirten Avrupa Komisyonu, bu raporuyla, adalet, özgürlük ve güvenlik alanında iyi düzeyde bir ilerlemenin kaydedildiğini ortaya koymaktadır.⁴¹⁸

8 Ekim 2014 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda, Türkiye'nin Avrupa'ya yönelen düzensiz göçlerde transit ülke konumunu koruduğu yinelenirken; aynı zamanda, hem düzenli hem de düzensiz göçlerde nihai varış noktası olarak hedef ülke konumuna eriştiği vurgulanmaktadır. İltica konusuna ilişkin olarak, Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekince nedeniyle sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerin yalnızca Avrupa dışından gelen mültecilerle sınırlandırıldığı; ancak 6458 sayılı Kanunla Avrupalı olmayan mültecilere şartlı mülteci adı altında yeni bir statü öngörülmesi dolayısıyla uluslararası koruma standartlarına uyum çabalarına ivme kazandırıldığı belirtilmektedir. Ayrıca raporda, onay sürecine müteakip 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geri Kabul Anlaşmasına ilişkin yükümlülüklerin etkin biçimde yerine getirilmesine yönelik beklentinin sıklıkla vurgulandığı dikkat çekmektedir. Bununla birlikte Komisyon tarafından, Türkiye'nin Ortadoğu coğrafyasından gelen ve gün geçtikçe artış gösteren kitlesel akınları karşılama konusunda olağanüstü çaba sarf ettiği ve Suriyeli göçmenlere verdiği paha biçilemez destekten dolayı övgüyü hak ettiği de dile getirilmektedir. Nihai olarak üstlendiği bu

⁴¹⁸ Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu", 16 Ekim 2013, ss.65-68.
https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

büyük sorumluluğa rağmen Türkiye'nin, göç ve iltica politikasına yönelik önemli adımlar atarak Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Fasıl kapsamında kayda değer ilerlemeler kaydettiği ve bu fasılda uyumun nispeten ileri düzeyde seyrettiği vurgulanmaktadır.⁴¹⁹

10 Kasım 2015 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda, 2,2 milyonu aşan akınlar karşısında Türkiye'nin, diğer devletlere nazaran emsalsiz bir insani yardım ile destek sağlamaya yönelik çabalarına devam ettiği ve bu yönüyle takdir edilen bir model haline geldiği belirtilmektedir. Geri Kabul Anlaşmasıyla eş zamanlı olarak yürütülen Vize Serbestisi Diyaloğuna ilişkin kriterleri karşılamaya yönelik reform çalışmalarının başlatıldığını teyit eden Komisyon, raporda, ortak sorumluluk ve karşılıklı taahhütlere dayanarak kapsamlı bir işbirliği modeli ortaya koyan Ortak Eylem Planının kabulünü memnuniyet verici bir gelişme olarak tanımlamaktadır. Bununla birlikte raporda, 6458 sayılı Kanunun etkin biçimde uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan normatif ve kurumsal yapının tesis edilmesi; geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler için işgücü piyasasına erişimin sağlanmasına yönelik mevzuat ile üye devletlerle adli ve polis işbirliğinin kolaylaştırılması amacıyla Avrupa standartlarıyla uyumlu kişisel verilerin korunmasına dair kanunun kabul edilmesi ve uygulanması gerekliliğinin altı çizilmektedir. Buna ek olarak raporda, yükselen göçmen trajedileri nedeniyle sınır güvenliğine dikkat çekilirken Ege sahillerinden Avrupa'ya yönelen düzensiz göçmenleri önlemek adına Türk Hükümetinin daha fazla çaba sarf etmesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁴²⁰

9 Kasım 2016 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda, sayıları 3 milyona ulaşan ve sürekli artmakta olan kitlesel akınlar karşısında, geçici koruma rejimine ilişkin mevzuatın genişletilmesi ve iş piyasasına erişim dâhil olmak üzere, insani yardım ve destek sağlanmasına yönelik Türkiye'nin günden güne yoğunlaşan emsalsiz çabasından takdirle bahsedilmektedir. Raporda Vize Serbestisi Yol Haritasında yer alan kriterlerin karşılanmasına yönelik yoğun çaba göz önünde bulundurularak, geriye kalan 7 kriterin karşılanması koşuluyla vize şartının kaldırılmasına yönelik Komisyon teklifinin gündeme getirileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte Ortak Eylem Planı ve 18 Mart

⁴¹⁹ Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu", 8 Ekim 2014, ss.62-66.
https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

⁴²⁰ Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu", 10 Kasım 2015, ss.76-78.
https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

Mutabakatı'yla mevcut işbirliğinin derinleştirildiğine yönelik olumlu değerlendirmelerin yapıldığı raporda, düzensiz göçün kontrol altına alınarak önlenmesi, göçmen kaçakçılığı faaliyetlerinin sekteye uğratılması ve göçmen facialarının engellenmesi hedeflerine yönelik başarının bu yoğun işbirliği çerçevesinde elde edildiği belirtilmektedir. Ayrıca Geri Kabul Anlaşmasının üye devletler nezdinde tümüyle ve etkili bir biçimde uygulanmasının önemine dikkat çekilirken, bu hedef Vize Serbestisi Yol Haritasında gerçekleştirilmesi öngörülen kriterlerden biri olarak koşulluluk temelinde ön plana çıkarılmaktadır. Nihai olarak raporda, henüz karşılanmamış bulunan 7 kriterin gelecek yıl içerisinde ivedilikle yerine getirilmesine yönelik beklenti de vurgulanmaktadır.⁴²¹

2017 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yıllık ilerleme raporu hazırlanmamış; ancak Nisan 2016'dan Eylül 2017'ye kadar geçen süreçte, 18 Mart Mutabakatı sonrası gelişmelerin değerlendirildiği çeşitli raporlar yayınlanmıştır. Bu bakımdan AB-Türkiye Bildirisinin uygulanması sürecinde kaydedilen ilerlemeye ilişkin 6 Eylül 2017 tarihinde yayınlanan yedinci ve son raporda⁴²², taraflar arasında geliştirilen koordinasyon ve işbirliği süreçleri, Yunan Adalarında bulunan düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye geri dönüşleri, 1e1 Formülasyonu kapsamında Türkiye'den Avrupa'ya yerleştirilmesi öngörülen sığınmacılar ve Gönüllü İnsani Kabul Programına yer verilmiş; Mutabakat sonrası düşüş trendine giren düzensiz akınlar sayısal veriler ışığında değerlendirilerek taraflar arasındaki angajmanın olumlu sonuçlarına dikkat çekilmiştir.⁴²³

17 Nisan 2018 tarihinde yayınlanan son İlerleme Raporunda ise Türkiye'nin 18 Mart Mutabakatına bağlılığını ve Doğu Akdeniz rotasındaki akınların yönetiminde kararlılığını sürdürdüğü belirtilerek olumlu değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu doğrultuda geçtiğimiz yıl göç ve iltica alanında ciddi ilerlemelerin kaydedildiğini vurgulayan Komisyon, Geri Kabul Anlaşması 1 Ekim 2017 tarihinde tam anlamıyla

⁴²¹Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2016 Yılı İlerleme Raporu", 9 Kasım 2016, ss.77-81. https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

⁴²²"6 Eylül'de Avrupa Komisyonu, AB-Türkiye Bildirisinin Uygulanması Sürecinde Kaydedilen İlerlemeye İlişkin Yedinci Raporunu Yayınladı" *Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu*, 7 Eylül 2017. <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/6-eylulde-avrupa-komisyonu-ab-turkiye-bildirisinin-uygulanmasi-surecinde-kaydedilen-ilerlemeye> (15.04.2019)

⁴²³European Commission, Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2017) 470 final, Brussels, 06.09.2017. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (15.04.2019)

yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlara ilişkin hükümlerin halen uygulamaya konulmadığını belirterek Türkiye'nin tutumuna ilişkin olumsuz bir eleştiri de getirmektedir. Bu bağlamda Komisyon, Yol Haritasında yer alan ve henüz karşılanmamış bulunan 7 kriterin yerine getirilmesine yönelik çalışmalar ve bu çabalara ilişkin değerlendirmelerin sonuçlandırılmasının ardından vize serbestisi hususunda somut adımların atılabileceğini belirtilmektedir.⁴²⁴

Bununla birlikte raporda, Yol Haritasında öngörüldüğü üzere gelecek yıl içerisinde Türkiye'nin, 18 Mart Mutabakatına angajmanını sürdürmesi; Geri Kabul Anlaşmasının hükümlerini tümüyle ve üye devletlerin tamamına yönelik olacak şekilde uygulaması; kişisel verilerin korunması mevzuatını Avrupa standartlarına uygun hâle getirmesi; EUROPOL ile kişisel verilerin paylaşımını mümkün kılan uluslararası bir anlaşmanın müzakere edilmesi için gereken koşulları yerine getirmesi ve son olarak terörle mücadele mevzuat ve uygulamalarını Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı ve AB müktesebatı ve uygulamalarıyla uyumlu hâle getirmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.⁴²⁵

Bu açıdan incelendiğinde İlerleme raporlarının başlangıçta AB müktesebatının üstlenilmesi, Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekincenin kaldırılması ve Komisyon ile Geri Kabul Anlaşmalarının müzakere edilmesi konularına odaklandığı; Arap Baharının küresel sonuçlarının Avrupa kıtasına sirayet ettiği 2013 yılı itibarıyla ise daha çok sınır yönetiminin güçlendirilmesi, göç ve iltica alanındaki işbirliğinin derinleştirilmesi ve Geri Kabul Anlaşmasının tam anlamıyla uygulanması konuları üzerine odaklandığı dikkat çekmektedir. Bu stratejik dönüşümü kriz yönetiminde Türkiye'ye atfedilen rol ile ilişkilendirmek mümkündür. Zira AB açısından düzensiz göçün kontrol altına alınarak sınırlandırılması ve krizin tampon bölgelerde çözüme kavuşturulması beklentisini simgeleyen bu angajman, geleneksel güvenlik odaklı kontrol politikasının bir yansıması olarak vücut bulmuştur. Bu bakımdan katılım müzakerelerinin seyri ve ilerleme raporlarının içeriği de yürütülen diyalog süreciyle bağlantılı olarak şekillendirilmiştir.

⁴²⁴ Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2018 Yılı İlerleme Raporu", 17 Nisan 2018, ss. 45-48.

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

⁴²⁵ Avrupa Komisyonu, "Türkiye 2018 Yılı İlerleme Raporu", 17 Nisan 2018, s. 41.

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

3. İŞBİRLİĞİ SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNE POTANSİYEL ETKİSİ VE KRİZİN GELECEĞİ

Türkiye ile AB'nin kriz karşısındaki reaksiyoner tutumları çalışmanın önceki bölümlerinde detaylandırılmasına rağmen, topraklarında bulunan Suriyelilere yönelik benimsedikleri koruma rejimlerinin içeriği, uyuşan ve ayrışan noktaları mukayese edilmemişti. Bu bağlamda süreç analizi kapsamında öncelikle taraflar nezdinde Suriyeli göçmenlere tanınan hukuki statüler detaylandırılacak; ardından krizin ikili ilişkilerin geleceğine nasıl yansıtacağı ve nihayetinde Suriyeli göçmenlere ilişkin kalıcı çözüm mekanizmalarının sürdürülebilirliği ve uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Çalışmanın önceki bölümlerinde detaylandırıldığı üzere, tarafların göçmen krizine yaklaşımları ve kriz karşısında sergiledikleri reaksiyoner tutumlar arasındaki farklılaşma, aynı zamanda, güvenli bölge arayışındaki sivillere sağlanacak uluslararası korumanın kapsamına da yansıtılmaktadır. Yani Türkiye ve AB nezdinde, Suriyeli göçmenlere tanınan hukuki statü kapsam ve içerik bakımında oldukça farklılaşmaktadır. Bu ayrışmanın temelinde, coğrafi yakınlık faktörü ve Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekince kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda Türk Hükümeti yalnızca Avrupa Konseyine üye olan devletlerden gelen sığınmacılara Mülteci statüsü tanımakta; Ortadoğu coğrafyasıysa bu kapsamın dışında bırakılmaktadır.⁴²⁶ Dolayısıyla münferit göçlerden ziyade yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kalan Türk Hükümeti, bireysel statü tanıma prosedürünü işletemeyerek Suriyeli göçmenleri topluca Geçici Koruma Rejimi kapsamına almaktadır. Bu doğrultuda Türk Hükümeti, göçmenlere, asgari yaşam standartlarını koruyacak düzeyde barınma, sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim gibi kimi haklar tanıyarak ülkelerine dönünceye kadar koruma sağlamayı taahhüt etmiştir. Ancak bu korumanın süresi yasal olarak belirlenmediğinden ve Suriye'de istikrarın yeniden tesisine endekslendiğinden, Türk Hükümetinin kısa vadede devredilemeyecek bir sorumluluk altına girdiği ileri sürülebilir.

Bu bakımdan benzer bir örnek Yugoslavya Krizinin ortaya çıktığı 1990'lı yıllarda Avrupa kıtasında da gözlemlenmiş ve AB, kitlesel akınlar karşısında 2001 tarihli Geçici Koruma Yönergesini kabul ederek göçmenlere üç yıl süreyle sınırlı kalmak kaydıyla

⁴²⁶ Karacalar, a.g.e., s.2432.

kapılarını açmıştır. *İltica rejimi Çerçevesinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Suriyeli Göçmen Krizi* başlıklı makalede detaylandırıldığı üzere Suriyeli göçmen krizinde ise durum, sağlanacak uluslararası korumanın kapsamı dolayısıyla farklılık arz etmektedir:

“Zira Suriye coğrafi olarak, Avrupa topraklarına oldukça uzak bir noktada konumlanmıştır. Dolayısıyla krizin yıkıcı gücünün emilimi komşu ülkelere gerçekleştirilmiş, ancak yansımaları Avrupa kıtasına ulaşabilmiştir. Bu nedendir ki AB ülkeleri olağan sığınma prosedürünü işleterek sığınma başvurusunda bulunan Suriyelilere nihai aşamada Mülteci statüsü tanımayı öngörmüşlerdir. Bu bağlamda mültecilik yasal bir statüyü, geniş hak ve yükümlülükleri, nihai aşamada ise vatandaşlığa kabulü kapsarken, geçici koruma rejiminin, sunulan korumanın aciliyeti ve geçiciliği göz önünde bulundurulduğunda asgari düzeyde sunulan hizmetlerle sınırlı kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır.”⁴²⁷

Ancak yine de sığınma başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi topraklarına yönelen göçmen azınlığını kucaklayan bir Avrupa imajını akıllara getirmemelidir. Zira AB ülkelerine gerçekleştirilen başvuruların büyük bir çoğunluğunun reddedilerek sığınmacıların yasadışı göçmen konumuna kasten getirilmesi günümüzde örneklerine sıklıkla rastlanan bir uygulama olup, geri kabul kapsamında sığınmacıların kaynak veya transit geçiş güzergâhında bulunan ülkelere iadesini öngören stratejinin bir uzantısı olarak işletilmektedir.

Öte yandan *“Neoliberal perspektiften yapılacak süreç analizi bizlere göstermektedir ki, akılcı ve egoist aktörlerin davranışlarını belirleyen araçsal mantık, onları çıkarları doğrultusunda hareket etmeye ve fayda maksimizasyonu sağlayacak stratejiyi seçmeye yönlendirmektedir.”⁴²⁸* Bu hedef doğrultusunda kurumsallaşma eğilimi gösteren işbirliği girişimleri ise uluslararası rejimlerin tesisini beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda taraflar arasındaki işbirliği sürecinin, AB açısından Geri Kabul Anlaşması; Türkiye açısından ise Vize Serbestisi Diyalogu ekseninde yürütüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte göç ve iltica alanında başlatılan bu işbirliği girişiminin, çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde kurumsallaşma eğilimi göstererek ortak bir iltica rejimine evrildiğini ileri sürmek de mümkündür. Göç ve iltica mevzuatının uyumlaştırılması ve ortak davranış pratiğinin

⁴²⁷ A.g.e.

⁴²⁸ A.g.e., s.2434.

geliştirilmesi sonucunu doğuran bu diyalog süreci, kriz neticesinde ortaya çıkan ani bir reaksiyonun ürünü olmaktan ziyade, Türkiye'nin adaylık geçmişinden kaynaklanan yükümlülüklerinin birer yansıması olarak zaman içerisinde kurgulanan, lakin kriz neticesinde ivme kazanan bir angajmanı simgelemektedir. Köklü temellere sahip olsa da, tesis edilen iltica rejiminin ne yazık ki yüzeysel bir kurumsallaşma pratiği olmaktan öteye gidemediği gözlemlenmektedir.

Türkiye ile AB arasında tesis edilen bu işbirliği platformu, başarıya ulaşsın yahut başarısızlıkla sonuçlansın, çıkar konfigürasyonlarının birer yansıması olarak koşulluluk temelinde ve mütekabiliyet prensibi çerçevesinde inşa edilmiştir. Avrupa açısından krizin dışsallaştırılarak tampon bölgelerde çözüme kavuşturulması; Türkiye açısından ise külfet paylaşımı noktasında önem kazanan işbirliği sürecinin, ilk bakışta, kazan-kazan mantığı üzerine inşa edildiği ileri sürülebilecektir. Ancak gerek Geri Kabul Anlaşması'nın içeriği gerekse Vize Serbestisi Diyalogu incelendiğinde, tesis edilen işbirliğinin AB lehine işleyen bir süreci yansıttığı ve dengesiz eşitlik üzerine inşa edildiği dikkat çekecektir. Türkiye'nin, Avrupa Ortak Sığınma Sistemine angajmanı şeklinde değerlendirilebilecek olan bu süreç neticesinde, göç ve iltica alanında gerçekleştirilmesi öngörülen yükümlülüklerin büyük bir kısmının kriz yönetimi kapsamında Türk Hükümeti tarafından kısa vadede başarıyla tamamlanarak birlik iltica sistemine büyük oranda uyumun sağlandığı gözlemlenecektir.

Nihayetinde, "Türkiye'nin birliğe katılım sürecinde, ilişkilerde canlanmaya işaret eden bu işbirliğinin başarısızlığa uğradığı söylemek yanlış olmayacaktır. Zira mütekabiliyet ilkesi gereğince işletilmesi beklenen Geri kabul süreci, tarafların ortak çıkar beklentilerini ve değerlerini yansıtmaktan ziyade sağır bir diyalogun⁴²⁹ ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Söylemde mütekabiliyet esasına dayanan bu süreç, uygulamaların asimetrik etkisi ve tarafların farklı yasal, yapısal ve kurumsal kapasiteleri göz önünde bulundurulduğunda çoğu zaman orantısız yükümlülükleri beraberinde getirmektedir. Buna ek olarak, Avrupa'nın pazarlık süreci olarak kamuoyunda yankı bulan bu oydaşmanın, jus cogens normları arasında yer alan ve uluslararası korumanın yapıtaşını oluşturan Geri Göndermeme İlkesine aykırılık teşkil edecek uygulamalara zemin hazırlayacağı da ileri sürülmektedir. Zira temelinde Güvenli Üçüncü Ülke

⁴²⁹ Andrew Geddes, "Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum", Swedish Institute for European Policy Studies, Report No.2, (April 2009), s.25.

kavramı bulunan GKA'larla, geri gönderme prosedürü, ancak güvenli üçüncü ülke ve/veya ilk sığınma ülkesi addedilen devletlerle işletilebilmektedir. Bu bağlamda Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekince nedeniyle, güvenli üçüncü ülke addedilemeyecek olan Türkiye ile başlatılan geri kabul sürecinin yasal ve insani temelleri, sorgulamaya açık gözükmektedir.”⁴³⁰

Başarısızlıkla sonuçlanan bu sürecin uzun vadede ikili ilişkilere nasıl yansıtacağına dair bir öngöründe bulunmak gerekirse, adaylık sürecine oldukça olumsuz bir atmosferin hakim olacağını tahmin etmek zor değildir. Çıkar beklentilerinin uyumlaştırıldığı ve hatta kimi alanlarda ortak davranış pratiğinin benimsendiği ve bu yönüyle kısmen başarılı addedilebilecek olan süreçte, Türk Hükümetince taahhüt edilen yükümlülüklerin büyük oranda yerine getirildiği; buna karşılık AB'nin ise vadettiği teşvik unsurlarını temellendirilemeyen gerekçelerle yerine getirmediği gözlemlenmektedir. Bu durum Birliğin objektivitesine ilişkin güven kaybına yol açarken, gösterilen yoğun çabanın sonuçsuz bırakılması, Türk Hükümetinin adaylık sürecine ilişkin motivasyonunu kaybetmesine neden olacaktır. Öte yandan 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe girişimi neticesinde büyük oranda yıpranan ikili ilişkilerde; Avusturya, Almanya, Hollanda gibi üye devletlerde milliyetçi partilerin siyasi arenada yükselişe geçişiyle birlikte, sağ kesimin Türkiye ile üyelik perspektifinin sonlandırılmasına ilişkin talepleri neticesinde, uzun soluklu bir duraksamaya girildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan sürüncemede bırakılacak olan adaylık süreci, ancak, AB'nin muhtemel bir krizle daha karşı karşıya kalması neticesinde Türk Hükümetinin işbirliğine duyacağı ihtiyaç ile tekrar gündeme gelerek somut çıktılar üretebilecektir.

Durum böyle olunca göçmen yükünün büyük bir kısmını omuzlayan sınır devletlerinden biri olan Türkiye'nin, kriz çözümünde yalnızlaştırılarak sonu öngörülemeyen bir çıkmaza sürüklendiği ileri sürülebilir. Öyle ki mültecilere ilişkin, BMMYK tarafından tanımlanan; gönüllü geri dönüş, yerel entegrasyon ve yeniden yerleştirme olmak üzere üç ayrı mekanizmayı kapsayan kalıcı çözümlerden ikisi, Türk Hükümetince geçici koruma rejimi altına alınan Suriyeli göçmenler için işletilememektedir. Zira Mülteci statüsüyle nihai aşamada yerel entegrasyon

⁴³⁰ Karacalar, a.g.e., s.2434.

kapsamında vatandaşlığa kabul öngörülürken; geçici koruma rejimiyle, sunulan korumanın nitelik itibarıyla aciliyeti ve geçiciliği göz önünde bulundurulduğunda, nihai aşamada göçmenlerin ülkelerine dönüşleri hedeflenmektedir. Yeniden yerleştirme ise mülteci statüsü kapsamında bireysel olarak işletilen bir kalıcı çözüm mekanizmadır. Dolayısıyla (mülteci statüsüne sahip olma şartını bir kenara bırakırsak) geçici koruma statüsü altındaki nüfus yoğunluğu göz önünde bulundurulduğunda yeniden yerleştirme kapsamına alınacak kesimin tespiti kaotik bir süreci tetikleyebilir ve göçmenler, yaşam standartlarını koruma gayesiyle yeniden yerleştirme karşıtı bir tutum sergileyebilir. Ki bu durumda sürecin işletilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Nihayetinde, geriye Türk Hükümetinin benimseyebileceği tek bir kalıcı çözüm mekanizması kalmaktadır: Gönüllü geri dönüş...

Geçici koruma altındakilerin ülkelerine dönüşleri, Suriye’de istikrarın yeniden tesisine ve sosyo-ekonomik yaşamın inşasına endekslendiğinden, bu kişilerin kısa vadede Türk topraklarını terk etmesi muhtemel gözükmemektedir. Kaldı ki bahsi geçen şartlar gerçekleştirildiğinde dahi, Türk kültürüne adapte olmaya başlayan yeni nesil açısından gönüllü geri dönüşün, bir seçenek olmaktan ziyade, Ortadoğu’nun baskı girdabına bir adım olarak değerlendirilmesi muhtemeldir. Bu nedendir ki ilerleyen süreçte, Türk Hükümetini ve hatta toplumunu sosyo-ekonomik yönden oldukça yıpratacak bir süreç beklemektedir. Bu dönemde, BMMYK ve IOM gibi uluslararası kurumlarla geliştirilecek işbirliğiyle sorumluluk paylaşımı açısından önem arz etmektedir. Zira Türkiye, kriz sürecinde elinden gelenin fazlasını ortaya koyarak insani bir yaklaşımla sorumluluğun büyük bir kısmını üstlenmiştir. Bu nedenle şimdi özveri sırası uluslararası topluma ait gözükmemektedir.

SONUÇ

İki kutuplu uluslararası sistemin çöküşüyle devlet merkezli ve askeri güvenlik odaklı geleneksel güvenlik anlayışı sorguya açılırken toplumsal güvenlik yaklaşımı ön plana çıkmaya başlamıştır. Soğuk Savaş sonrası dönemde güvenliğin tanımı genişleyerek sadece ulus devlete ve onun sınırlarına yönelik risk ve tehditleri içeren bir kavram olmaktan çıkarak birey merkezli bir okumaya tabi tutulmuş; toplum ve bireylerin güvenliğine yönelik endişeler uluslararası politika alanında öncelikli konular haline gelmeye başlamıştır. Dolayısıyla bu yeni dönemde tehdit olgusunda niceliksel bir artış ve niteliksel boyutta bir çeşitlenme meydana gelmiş; geleneksel güvenlik anlayışının kapsamında bir genişleme ve derinleşme süreci yaşanmaya başlamıştır.⁴³¹ Böylece uluslararası politikada tehdit yelpazesi giderek genişleyerek aktörler arasındaki bağımlılığı zorunlu kılan ortak sorun alanlarını arttırmıştır.

Bu yeni dönemde, uluslararası politikanın ana gündemini oluşturan ve bekaya ilişkin askeri ve/ya siyasi konuları içeren yüksek politika alanlarının yanısıra, alçak politika alanı olarak nitelendirilen konuların da güvenliğin kapsamına dâhil edildiğini belirtmiştik. Dolayısıyla bu dönüşüm sürecinde, radikal terör başta olmak üzere, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, düzensiz göçle mücadele, uyuşturucu ve insan kaçakçılığı, organize suçlar ve küresel ısınma gibi konular güncel tehdit unsurları olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu yeni tehdit unsurları ise ulaşım ve iletişim teknolojilerinin zirveye ulaştığı günümüz küresel sisteminde, uluslararası toplumun geneline sirayet etme potansiyeli bulunan ve ancak kolektif biçimde yönetilebilecek olan dinamik sorun alanlarına işaret etmekte ve bu yönüyle devletlerin ülkesel yetkileri dahilinde bireysel olarak çözemeyecekleri kompleks süreçleri simgelemektedir. Devletlerin algı ve politikalarını şekillendirilen ve onları oydaşmaya iten bu yeni kolektif yönetim süreci ise ortak sorun alanlarında tesis edilecek istikrarın temel bileşeni olarak kabul edilmektedir.

Bu bağlamda sınır aşan mahiyetiyle düzensiz göç fenomeni de geçtiğimiz yüzyıl itibarıyla uluslararası aktörlerin öncelikli siyasa alanına dâhil edilmeye başlamıştır. Bu bakımdan uluslararası göç, devletlerin ulusal güvenlikleri temelinde sosyal istikrarının,

⁴³¹ Bülent Şener, “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Uluslararası Göç Olgusu Ve Ulusal Güvenlik Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, C:VI, S: 1, (Mayıs 2017), ss.7-8.

kültürel kimliğinin, demografik güvenliğinin, sosyal güvenlik sisteminin, refah devleti felsefesinin ve ulusal güvenliğinin etkilendiği bir realite olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde kontrolsüz ve öngörülemez bir hal alan uluslararası göç olgusu, göç alan devletler açısından başlı başına bir ulusal güvenlik tehdidi olarak siyasal, sosyal ve ekonomik alanda ciddi güvenlik zafiyetlerine yol açmaktadır.⁴³² Bu nedenle politik ve normatif boyutuyla sınır aşan göçü düzenleyebilecek yetki tekeli elinde bulunduran devletler, kolektif yönetim olgusunu gündeme getirerek sistematik, kurumsallaşmış ve sürdürülebilir işbirliği modellerini ortaya çıkarmaktadır. Göç politikalarının Avrupalılaşması sürecinde ilk örneklerine rastlanan bu angajmanlar, zamanla, Avrupa'yı çevreleyen tampon bölgelere sirayet ederek yeni işbirliği süreçlerini gündeme getirmektedir.

Bu kurumsallaşmış işbirliği modelleri ise günümüzde genellikle uluslararası rejimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Çatışma ve işbirliğinin bir arada bulunduğu uluslararası sistemde, belirli bir konu alanının düzenlenmesi yahut bir sorun alanına ilişkin çözüm mekanizmalarının geliştirilmesi gibi kolektif yönetime ihtiyaç duyulan durumlarda tesis edilen uluslararası rejimler, sistem-altı yapılanmalara işaret etmekte ve nispeten kurumsallaşmış işbirliği modellerini gündeme getirmektedir. Bu yönüyle çağımızda örneklerine sıklıkla rastlanan uluslararası rejimler, yükselen yeni göç trendleri neticesinde önem atfedilen bir işbirliği platformu olarak göç ve iltica alanında ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu bakımdan Avrupa Ortak Sığınma Sisteminin oluşturulması hedefine paralellik arz edecek şekilde ulusal mevzuat ve uygulamaların Avrupalılaştırıldığı süreç, AB nezdinde ortak bir iltica rejiminin varlığına işaret ederken aynı zamanda, bu alana yönelik rejimlerin ilk kapsamlı örneğini teşkil etmektedir. Bu doğrultuda bölgesel istikrarsızlıklar nedeniyle artış gösteren kitlesel göç akınlarının yönetiminde tesis edilecek işbirliğine atfedilen önem, stratejik partnerlerin iltica rejimine angajmanını gündeme getirerek sürdürülebilir işbirliği modellerinin yaygınlaşmasını beraberinde getirmektedir.

Suriye topraklarındaki kaotik süreçle birlikte ortaya çıkan kitlesel akınlar, günümüze değin şahit olunan en büyük göç dalgası olarak kamuoyunda yankı uyandırırken; sınır aşan mahiyetiyle sürece pek çok aktörün müdahil olduğu çok

⁴³² A.g.e., s.2.

boyutlu bir dinamizme işaret etmektedir. Bu nedenledir ki kitlesel akınların kontrolü ve yönetimi, uluslararası aktörleri işbirliğine yönlendirerek kolektif eylem pratiğine ilişkin çabaları gündeme getirmektedir. Krizin sonuçları itibarıyla küreselleştiği dönemde AB ile Türkiye arasında başlatılan yoğun diplomasi trafiğini bu kapsamda değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan krizin yıkıcı gücünün emilimini gerçekleştiren sınır devletlerinden biri olan Türkiye için bu işbirliği, sorumluluk ve mali külfet paylaşımı beklentisini simgelerken; akınları absorbe etmekte zorlanan AB içinse düzensiz göçün önlenmesi ve krizin dışsallaştırılması stratejisinde ön plana çıkmaktadır. Tarafların çıkar beklentilerinin uyumlaştırıldığı diyalog süreci, zaman içerisinde, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla işbirliğinin kurumsallaşmasını beraberinde getirerek krizin çözümüne ilişkin normatif ve eylemsel bir çerçeve geliştirmiştir. Bu noktada ortak bir iltica rejiminin varlığından bahsetmek mümkün gözükmemektedir.

Türkiye ve AB nezdinde gerçekleştirilen yasal dönüşüm ve kriz ekseninde yürütülen diyalog süreci incelendiğinde, işbirliğinin tek seferlik tasarruflardan ziyade düzensiz göçe ilişkin normatif ve eylemsel çerçeve oluşturan sistem-altı bir yapılanmaya işaret ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bakımdan taraflar arasında ortak bir rejimin varlığından bahsetmek mümkündür. Bu doğrultuda tesis edilen rejimin niteliğine ilişkin tartışma ve değerlendirmeler şu şekildedir:

Düzensiz göç akınlarının kontrol altına alınarak sınırlandırılması hedefi doğrultusunda fikri temelleri atılan bu angajmanın, göç yönetişimi hususunda varılan konsensüs neticesinde vücut bulduğu ileri sürülebilir. Düzensiz göçle mücadele stratejisinin bir uzantısı olarak taraflar arasında akdedilen Geri Kabul Anlaşması, Avrupa'ya ulaşmayı başaran düzensiz göçmenlerin Türkiye topraklarına iadesini öngörmekteyken, uzun vadede yasadışı göç kanallarını pasifize etmeyi hedeflemektedir. Bu angajmanla AB, yükselen göç akınlarının yasal kanallar vasıtasıyla kontrol altına alınarak düzenlenmesi hedefine ve seçici göç politikasına somut bir uygulama alanı bulurken; Türkiye'nin rolünü, istenmeyen göçmenleri absorbe edecek tampon bölge olarak yeniden tanımlamaktadır.

Türkiye ile AB arasında tesis edilen rejimin normatif temellerinin, göçmen krizinden çok daha önce, katılım müzakereleri çerçevesinde atıldığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve

İlerleme Raporları vasıtasıyla yürütülen süreç, göç ve iltica mevzuatının uyumlaştırıldığı ve benzer politik söylemlerin benimsendiği bir oydaşmaya işaret etmekte ve Türkiye'nin Avrupa ortak iltica rejimine angajmanı olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla uluslararası rejimlerin temel bileşenlerine işaret eden, tarafların beklentilerinin üzerinde örtüştüğü prensip, norm, kural ve karar alma prosedürlerinin üyelik sürecine paralellik arz edecek biçimde kademeli olarak benimsendiği; ortak eylem pratiğininse göçmen kriziyle birlikte ilişkilere kazandırıldığı varsayılabilir. Bu bakımdan üyelik müzakerelerinin başladığı tarihten itibaren ikili ilişkilerin altın çağına işaret eden bu işbirliği forumunun, bilinçli ve çetrefilli bir pazarlık sürecinin ardından Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyalogu ekseninde şekillendiğini ve rejimin tesisinde pazarlığa konu olan tavizlerin tarafların temel motivasyon kaynağına işaret ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Tesis edilen bu işbirliği forumunu kuramsal açıdan değerlendirecek olursak, iltica rejiminin taraflar arasında paylaşılan ortak değerlerden ziyade farklı çıkar konfigürasyonlarının şekillendirdiği bir kurumsallaşmayı simgelediği dikkat çekecektir. Zira göçmen krizinin dışsallaştırılması stratejisinin yardımcı aktörlerinden biri olarak ön plana çıkan Türkiye, yıllarca ortak değer vurgusu üzerinden AB'ye üyeliği gerçekleştirilemeyen üye adayı bir devlet olarak, pragmatik hamlelerin tetiklediği bir oydaşmaya itilmiş; çeşitli teşvik mekanizmaları aracılığıyla ise bu işbirliğine angajmanı gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte düzensiz göçün kontrol altına alınarak önlenmesi ve sorumluluk paylaşımı esaslarına dayanan iltica rejiminin bu yönüyle spesifik bir karaktere sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Krizin Avrupa topraklarına sirayet ederek kamuoyunda yankı uyandırmaya başladığı süreçte ani bir reaksiyonun ürünü olarak ortaya çıkan bu yoğun etkileşim, taraflar arasında sürdürülen bilinçli bir müzakere ve pazarlık süreci neticesinde ortak bir iltica rejiminin tesisini gündeme getirmiştir. Yürütülen diplomasi trafiği ve düzenlenen zirveler göz önünde bulundurulduğunda işbirliğinin dinamik bir süreci yansıttığı dikkat çekecektir.

Ortak inanç ve değerler temelinde inşa edilen rejimlerin aksine çok daha kırılgan ve kısa vadeli addedilebilecek olan çıkar merkezli rejimler, bu yönüyle zayıf angajmanları simgelemekte ve konjonktürel değişimler kadar iç parametrelerden de etkilenen hassas bir yapıya işaret etmektedir. Ancak ortak değerler ve kurumlar vasıtasıyla oluşturulan köklü rejimlerin daima güçlü angajmanlara kaynaklık edeceğini

varsaymak da ütöpik bir yaklaşım olacaktır. Zira kriz sürecinde AB bünyesinde gözlemlendiği üzere, üye devletlerin çıkar algılamalarındaki farklılaşmanın bir yansıması olarak ortaya çıkan kutuplaşma ve Schengen sistemini askıya alan uygulamalar, mevcut iltica rejiminin işlevsizliğini gözler önüne sererken aynı zamanda AB'nin otoritesine ilişkin sorgulamaları da beraberinde getirmiştir.

Bu bakımdan AB nezdinde, benzer tutumları benimseyen devletlerarasında yeni ittifakların doğuşu gündeme gelirken, Doğu ve Batı Avrupa arasına yeni bir demir perdenin çekildiğine ilişkin yorumlar seslendirilmektedir. Almanya, Fransa, İspanya ve İsveç gibi Batı Avrupa ülkeleri krizin çözümüne ilişkin ılımlı bir tutum benimserken; Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan ve Slovakya'dan oluşan Vişegard Dörtlüsü ile İtalya ve Avusturya'nın oluşturduğu grup ise Göçmen Karşıtı Blok olarak nitelendirilmekte ve bu ayırım, tezat politik süreçlerin yürütülmesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla Avrupa kıtası günümüzde bir kez daha doğu-batı ekseninde bölünerek yarım asırdır süregelen beraberliğin/birliğin çöküşünü gözler önüne sermiştir.⁴³³

Krizin dışsallaştırılması stratejisinin temel enstrümanlarından biri olarak ön plana çıkan geri kabul anlaşmasının, Türkiye ile yürütölen işbirliğinin derinleştirilmesinde katalitik etki göstererek ikili ilişkilerde canlanmayı beraberinde getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Türkiye'nin işbirliğine yönelik temel motivasyonunu oluşturan Vize Serbestisi Diyaloğu ise geri kabul yükümlölüğü karşısında vaat edilen bir çeşit teşvik mekanizması olarak gündeme gelmiştir. Dolayısıyla Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyaloğu ekseninde yürütölen bu işbirliği sürecinin koşulluluk temelinde şekillendiği gözlemlenmektedir. Zira bu iki süreç birbirine paralellik arz edecek biçimde yürütölmekte; bu bağlamda, vize serbestisi diyaloğunun sonuçlandırılması koşuluna bağlı olarak geri kabul prosedürünün tam anlamıyla uygulamaya konulması öngörülmektedir. Öte yandan mütekabiliyet ilkesi uyarınca yürütöldüğu varsayılan bu sürecin, AB lehine sonuçlar doğuran dengesiz bir eşitliği yansıtarak orantısız yükümlölükleri beraberinde getirdiğini de belirtmek gerekir.

⁴³³ "Göçmen Krizi Avrupa'ya Yeni 'Demir Perde' Çekiyor", Anadolu Ajansı, 19.09.2018.
<https://www.aa.com.tr/tr/analiz-haber/gocmen-krizi-avrupaya-yeni-demir-perde-cekiyor/1258818>
(15.04.2019)

Mütekabiliyet ilkesi uyarınca işletilmesi beklenen bu işbirliği süreci, uygulamaların asimetrik etkisi ve tarafların farklı yasal, yapısal ve kurumsal kapasitelerinden kaynaklanan nedenlerle orantısız yükümlülükleri beraberinde getirmektedir.⁴³⁴ Bu bakımdan Avrupa'ya yönelen düzensiz göçlerin sınırlandırılarak yasal kanallar vasıtasıyla düzenlenmesi hedefine yönelik olarak Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üstlendiği sorumluluk, sunulan teşvik mekanizmalarıyla kıyaslandığında oldukça ağırdır. Zira diyalogun sonuçlandırılmasında gerçekleştirilmesi öngörülen taahhütleri içeren Yol Haritası, köklü reformist talepleri barındıran ve kısa vadede hayata geçirilmesi mümkün olmayan birtakım revizyonları öngörmektedir. Buna rağmen Türkiye'nin taahhütleri gerçekleştirilmede gösterdiği üstün çaba, öngörülen reformların büyük çoğunluğunun kısa vadede hayata geçirilmesi sonucunu doğurarak uluslararası toplumun takdirini beraberinde getirmiştir. Sürece ilişkin ciddi bir ilerleme kaydedilmesine rağmen kısa vadede gerçekleştirilmesine imkân bulunmayan kriterler öne sürülerek diyalog süreci sekteye uğratılmış ve AB, bu uzlaşmaz tavrı nedeniyle Türkiye'nin yoğun eleştirilerine maruz kalmıştır.

Bununla birlikte kriterleri belirleyen ve taahhütlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini denetleyen mekanizmanın aynı otoritenin tekelinde bulunması, objektif değerlendirmelerden çok keyifliliği beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan AB tarafından vaat edilen teşvik unsurları temellendirilemeyen gerekçelerle yerine getirilmemiş; sağır bir diplomasinin ürünü olan bu işbirliği sürecinde Türkiye lehine herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir. Bu doğrultuda vize muafiyetini ortaklık hukukundan kaynaklanan bir hak olarak değerlendiren *Reçber*'in görüşleri ve ön karar prosedürü kapsamında ABAD tarafından alınan kararlar göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşlarına hiçbir yükümlülük altına girmeden vize muafiyeti tanınması gerekliliği somut bir realite olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda Türk Hükümetinin vize muafiyetinin hiçbir koşula bağlı olmaksızın sağlanmasına yönelik inisiyatifini ivedilikle ortaya koyarak Ortaklık Konseyi çatısı altında çalışmalara başlaması elzem gözükmemektedir.

Taraflar arasında sınır aşan göçe yönelik işbirliği devam ederken, bu süreçte üyelik perspektifinden uzaklaşmış olup düzensiz göç ve göçmen krizinin çözümüne

⁴³⁴ Fatma Yılmaz Elmas, *Avrupa 'Kapı Duvar': Göç Yaklaşımında Söylem Eylem Tutarsızlığı*, USAK Yayınları: İstanbul, 2016, s.239.

odaklanılmış ve dolayısıyla ilişkiler günümüzde tek bir boyut üzerine şekillenmeye başlamıştır. Üstelik bu girişim de fiilen askıya alınarak başarısızlıkla sonuçlandırılmıştır. Bu bakımdan her ne kadar bu işbirliği süreci başarısız addedilebilirse de, sınır aşan göç ve iltica hususunda tesis edilen normatif ve eylemsel çerçevenin halen yürürlükte olduğu, dolayısıyla ortak iltica rejiminin mevcudiyetini koruduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu yönüyle canlı organizmalarla ilişkilendirilebilecek olan rejimler, tarafların karşı karşıya kalacakları krizlerde saptayacakları normlarla çok daha güçlü angajmanlara kaynaklık edebileceği gibi, karşılıklı bağımlılığın minimize edildiği süreçlerde ise sonlandırılabilir.

İkili ilişkilerin geleceğine baktığımızda ise AB'nin uzlaşmaz tavrının, kendi objektivitesine ilişkin güven kaybına yol açarak ikili ilişkilerde yakın gelecekte telafi edilemeyecek bir hasara yol açtığı görülmektedir. Bu savı Avrupa kamuoyunda yükselen Türkiye karşıtı söylemlerde gözlemlemek mümkündür. Bu nedenlerdir ki ortak inanç ve değerler söyleminin ön plana çıkarıldığı üyelik sürecinin, Türkiye lehine sonuç doğuracak biçimde kısa vadede neticelendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Aksine, katılım müzakerelerinin sekteye uğratıldığı yeni bir süreç bizleri beklemektedir. Çünkü genellikle Türkiye'nin işbirliğine, üyelik statüsünden bağımsız stratejik bir partner olarak ihtiyaç duyulmakta; kriz anlarında ani bir reaksiyonun ürünü olarak havuç-sopa mantığından hareketle ilişkiler canlandırılmaktadır.

Karşılıklı kazanımları beraberinde getirmesi öngörülen bu işbirliği sürecinde, sorumluluk ve külfet paylaşımına ilişkin vaatlerini karşılamayan AB'nin, göçmen krizinin nispeten kontrol altına alındığı dönemde Türkiye'yi yalnızlaştırarak krizin mali yükünü tümüyle omuzlarına yüklediği gözlemlenmektedir. Bireysel koruma prosedürünü işleterek iltica başvurularını kabul eden ancak büyük çoğunluğunu olumsuz sonuçlandıran AB, bu tutumuyla, geçici koruma rejimi kapsamında yaklaşık beş milyon Suriyeliyi topraklarında barındıran Türkiye'yi sosyo-ekonomik açıdan sonuç öngörülemez bir çıkmaza sürüklemektedir. Geçici koruma rejimi kapsamına alınan göçmenlerin ülkelerine gönüllü geri dönüşleri, Suriye'de istikrarın ve sosyo-ekonomik altyapının inşasına endekslendiğinden, ne yazık ki yakın gelecekte herhangi bir çözüm mekanizmasının geliştirilebileceği öngörülemezdir. Dolayısıyla kriz, Türkiye'de kontrol altına alınarak dizginlenmiş; günümüzde, Avrupa açısından bir tehdit olmaktan çıkarak önleyici tedbirlerle yönetilebilecek bir problematik haline getirilmiştir. Zira son

dönemlerde Türkiye'den Avrupa kıtasına yönelen göç trendinde büyük düşüş gözlemlenmiş; Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasıyla birlikte göçmenler, Türkiye'de kalmayı yeğlemiştir.

Nihai olarak, hem AB hem de Türkiye nezdinde tesis edilen iltica rejiminin arzu edilen başarıyı sağlayamadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktadan sonra, Türkiye tarafından üstlenilen sorumluluğun sistemik aktörler ve kuruluşlar arasında paylaşımı elzem gözükmekle birlikte, uluslararası toplum nezdinde krize ilişkin insan odaklı yaklaşımın geliştirilmesi aciliyet arz etmektedir. Bu bakımdan gerek kayıp nesiller gerekse yörüngedeki mülteciler hususunda uluslararası toplumun kolektif işbirliğine ihtiyaç duyulmakta; sorumluluk ve külfet paylaşımına yönelik atılacak her bir adımsa Türkiye'yi içinde bulunduğu çıkmazdan kısmen kurtarmaktadır. Bu bakımdan uluslararası işbirliğinin sürdürülebilirliğine ilişkin inanç her ne kadar yara almış olsa da, işbirliği potansiyelinin varlığına işaret eden toplumsal örgütlenmelerin etkisiyle kurulacak olan siyasal baskı, uluslararası aktörleri harekete geçmeye yöneltecek ve bu, sorumluluk paylaşımında adil bir dağılımı tetikleyecektir. Dolayısıyla krizin çözümüne ilişkin sorumluluk artık uluslararası topluma devredilmiş gözükmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- AKSOY, Sevilay Z., “Uluslararası Rejim Kuramları”, *Uluslararası İlişkiler Kuramları II*, Ed. Tayyar Arı ve Elif Toprak, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013.
- ARMAOĞLU, Fahir, *Filistin Meselesi ve Arap İsrail Savaşları (1948-1988)*, 2. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1991.
- BMMYK, *Dünya Mültecilerinin Durumu İnsani Yardımın Elli Yılı*, New York: Oxford University Press, 2000.
- BOZKURT Enver; ÖZCAN Mehmet; KÖKTAŞ Arif, *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008.
- Bülent Çiçekli, 6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.
- CASTLES, Miller, *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, Çev. Bülent Uğur Bal; İbrahim Akbulut, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınevi, 2008.
- CRAWFORD, Raymond M., *Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations*, Dartmouth: Dartmouth Publishing Company, 1996.
- ÇELİK, Ahmet, *Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması*, Konya: Ticaret Odası Etüt - Araştırma Servisi, 2014.
- ÇİÇEKLİ, Bülent, *6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Nisan 2016.
- EKSİ, Nuray, *Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*, Beta Yayınevi: İstanbul, 2016.
- EKŞİ, Nuray, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2016.
- ELMAS, Fatma Yılmaz, *Avrupa ‘Kapı Duvar’: Göç Yaklaşımında Söylem Eylem Tutarsızlığı*, USAK Yayınları: İstanbul, 2016.
- ERDOĞAN, Murat, *Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*, İstanbul: Bilgi Yayınları, 2015.
- FAİST, Thomas, *Uluslararası Göç ve Uluslararası Toplumsal Alanlar*, çev. Ayhan Kaya, Ankara: Bağlam Yayıncılık, 2003.
- Fatma Yılmaz Elmas, *Avrupa ‘Kapı Duvar’: Göç Yaklaşımında Söylem Eylem Tutarsızlığı*, USAK Yayınları: İstanbul, 2016.

- GEDDES, Andrew, "Borders, Territory and Migration in the European Union: From the Politics of Migration in Europe to the Politics of Migration" of *States, Rights and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*, Ed. Oliver Shmidtke and Saime Özçürümez, New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- GOODWIN-GİLL, Guy S., *The Refugee In International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- GÖÇMEN, İlke, *Avrupa Birliği İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- GÖKDERE, Ahmet Y., *Yabancı Ülkelere İş gücü Akımı ve Türk Ekonomisi Üzerine Etkileri*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1978.
- HACIOĞLU, Fatma Zeynep, "Geri Kabul Anlaşması", *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler V*, Ed. Muharrem Balcı, İstanbul: Hukuk Vakfı Yayınları, 2016.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER Peter; RİTTBERGER Volker, *Theories of International Regimes*, 6th Ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HOLSTİ, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th. Ed, New Jersey: Prentice-Hall, 1995.
- International Organization For Migration, *Glossary On Migration*, Geneva: IOM Publications, 2004.
- İÇDUYGU Ahmet; ERDER Sema; GENÇKAYA Ömer F., *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları (1923-2023): Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus Ötesi Dönüşümlere*, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014.
- İÇDUYGU Ahmet; SİRKECİ İbrahim, "Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Ed. Oya Baydar, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1999, ss.249-260.
- İÇDUYGU, Ahmet, *Türkiye'de Kaçak Göç*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2004.
- İZBIRAK, Reşat, *Coğrafya Terimleri Sözlüğü*, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 1986.
- KNUTSEN, Torbjon L., *Uluslararası İlişkiler Teorisi Tarihi*, Çev. M. Özay, 2. Bs. İstanbul: Açılımkıtap Yayınevi, 2015.
- KRASNER, "Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Regimes*, Ed. by Stephen D. Krasner, London: Cornell University Press, 1983, pp.1-21.
- KVİSTO Peter; FAİST Thomas, *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, California: Pine Forge Press, an Imprint of SAGE Publications, 2010.

- MESSİNA, Anthony M., *The Logics and Politics of Post WWII Migration to Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- MUTLUER, Mustafa, *Uluslararası Göçler ve Türkiye*, İstanbul: Çantay Kitabevi, 2003.
- ODMAN, Tevfik, *Mülteci Hukuku*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No: 15, 1995.
- OKOLSKİ, Marek, "Migration Pressures in Europe", *European Populations: Unity in Diversity*, Der. Dirk Van de Kaa, Guiseppe Gesena, European Association for Populations Studies, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, pp.141-194.
- ÖZCAN, Mehmet, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005.
- ÖZDAL, Barış ve VARDAR, Esra., "Avrupa Birliği'nin Düzenli Göç Politikasının Türkiye'ye Etkileri", *I. Uluslararası Göç ve Mülteci Kongresi*, Ed. Doç. Dr. Ali Ertuğrul Doç. Dr. Mehmet Emin Uludağ, Düzce Üniversitesi: Düzce, 2018, ss.13-27.
- ÖZDAL, Barış ve VARDAR, Esra., "Avrupa Birliği'nin Düzenli Göç Politikası'nın Türkiye'ye Etkileri", *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Ed. Barış Özdal, Dora Yayıncılık: Bursa, 2016, ss.273-299.
- ÖZDAL, Barış ve VARDAR, Esra., "Temel Kavramlar ve Olgular", *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Ed. Barış Özdal, Dora Yayıncılık: Bursa, 2016, ss.3-63.
- ÖZDAL, Barış ve VARDAR, Esra., "Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç Sorunu", *Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*, Ed. İlhan Sağsen, Mehmet Dalar, Orion Kitabevi: Ankara, 2018, ss. 251-276.
- ÖZEL, Sibel, *AB - Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi*, Toplantı Notları, İstanbul Barosu Yayınları: İstanbul, 2014.
- ÖZKAN, Işıl, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, 2. Baskı, Ankara. Seçkin Yayıncılık, 2017.
- ÖZSÖZ, Melih, *Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği*, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2013.
- PUCHALA Donald J.; HOPKİNS, Raymond F., "International Regimes: Lessons From Inductive Analysis", *International Regimes*, Ed by Stephen D. Krasner London: Cornell University Press, 1983, pp.245-275.
- REÇBER, Kamuran, *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri*, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınevi, 2004.
- REÇBER, Kamuran., "Geri Kabul Anlaşmasının İçeriği ve Yaratabileceği Sonuçlar", *Prof. Dr. Mehmet Genç'e Armağan*, Ed. Kamuran Reçber, Barış Özdal, Zeynep Özgenç, Dora Yayınları: Bursa, 2016, ss.47-80.
- REÇBER, Kamuran., "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşmasının Yaratabileceği Sonuçların Analizi", *Uluslararası Göç ve Nüfus*

- Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Ed. Barış Özdal, Dora Yayınları: Bursa, 2018, ss.299-316.
- REÇBER, Kamuran., “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Hukuki Bir Analiz”, *Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*, Ed. İlhan Sağsen, Mehmet Dalar, Orion Kitapevi: Ankara, 2018, ss.235-250.
- REÇBER, Kamuran., *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, 3. Baskı, Dora Yayınları: Bursa, 2018.
- REÇBER, Kamuran., *Türkiye – Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku*, Dora Yayınları: Bursa, 2016.
- SMOUTS, Marie C., *Les Organisations Internationales*, Paris: Armand Colin, 1995.
- STEVE, Smith, “The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory”, Ed. by Steve Smith and Ken Booth, *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 1997, pp.1-38.
- TÖRE, Nazlı, *Uluslararası Göç Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi, 2016.
- UNAT, Nermin A., *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.
- ÜNER, Sunday, *Nüfusbilim Sözlüğü*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1972.
- YILDIRIM, Tülay, *Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.
- YOUNG, Oran R., “Regime Dynamics: The Rise and The Fall of International Regimes”, *International Regimes*, Ed. by Stephen D. Krasner, London: Cornell University Press, 1983, pp. 93-113.
- ZIMMERMAN, Klaus F., *European Migration: What Do We Know?*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Makaleler

- AĞIR, Bülent S., “Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik ve Değişen Güvenlik Anlayışı”, *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, S: 22 (2011), ss.97-131.
- AKDAĞ ARIKAN, Gül, “AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası”, *Stratejik Öngörü Dergisi*, C:II, Sayı: 4, (2005), ss.161-167.
- AKSOY, Sevilay Z., “Rejim Teorileri”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, C:XII, S:46, (t.y.), ss.57-77.
- AXELROD Robert; KEOHANE Robert O., “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, V:XXXVIII, I:1, (1985), pp.226-254.

- AYGÜN, Mesut; KAYA Cansu, “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: VII, S:1 (2016), ss.87-142.
- BATIR, Kerem, “Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme”, *Yönetim Bilgileri Dergisi*, Cilt: XV, S:30, (2017), ss.585-604.
- BAYRAKLI Enes, KESKİN Kazım, “Avrupa’nın Mülteci Krizi”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, C: XII, S: 2, (2017), ss.115-136.
- BUZKIRAN, Davut, “Arap Baharının Türkiye’ye Olan Ekonomik ve Sosyal Etkileri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C: V, S:1 (2013), ss.147-162.
- CAMPESİ, Giuseppe, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis “, *European University Institute Working Papers*, 2011/59, pp.1-30.
- CARRERA, Sergio, “The EU’s Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under Scrunity: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration”, *Centre for European Policy Studies*, June 2011, pp.1-31.
- CERAN, Ahmet, “Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteria Derinlemesine Bakış”, *IKV Değerlendirme Notu*, Sayı:183, (2016), ss.1-16.
- ÇAKRAN Şebnem, EREN Veysel, “Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:XIV, S:39, (2017), ss.1-30.
- DANIŞ, Didem “İrak’tan Uzağa: 1991 Sonrası Dışarı Göç”, *Ortadoğu Analiz Dergisi*, C: I, S:6, (Haziran 2009), ss.15-22.
- DEMİR, Oğuzhan Ö.; SOYUPEK Yusuf, “Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar”, *Global Politika ve Strateji Analiz* 6, (Aralık 2015), ss.1-42.
- ERCAN, Murat, “Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması”, *Bölgesel Çalışmalar*, 1(1), (Yaz 2016), ss.1-22.
- ERGÜVEN, Nasih S.; ÖZTURANLI Beyza, “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: LVII, S: 4, 2013.
- GEDDES, Andrew, “Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report No.2, (April 2009), pp.1-63.
- GENÇLER, Ayhan, “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: XVII, S:3, (2002) ss.28-46.

- GOULARAS BAYINDIR Gökçe; SUNATA Ulaş, “Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi”, *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, C:II, S:1, 2015, ss.12-40.
- GÖÇMEN, İlke, “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C: XIII, S:2 (2014), ss.21-86.
- GÜÇTÜRK, Yavuz, “21. Yüzyılda Bitmeyen Trajedi: Akdeniz’de Göçmen Ölümleri”, *SETA Perspektif*, Sayı:98, (Nisan 2015), ss.1-7.
- GÜNER, Cemil, “İltica Konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), 2007, ss.81-109.
- HAİLBRONNER, Kay, “Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, C:LVII, (1997), ss.1-50.
- HOPYAR, Zehra, “Avrupa’da Göç ve Mülteci Olgusu”, *Diaspora Araştırma Merkezi*, Mayıs Raporu, 2016, ss.1-12.
- HOPYAR, Zehra, “Avrupa’nın Mülteci Politikası”, *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, C:II, No:3, Aralık 2016, ss.60-67.
- İçişleri Bakanlığı, *2016 Yılı Göç Raporu*, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 40, Nisan 2017.
- KARACALAR, Aysu, “İltica Rejimi Çerçevesinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Suriyeli Göçmen Krizi”, *Social Sciences Studies*, C:IV, S:19, 2018, ss.2424-2438.
- KAYA İbrahim, YILMAZ EREN Esra, “ Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hak ve Yükümlülükleri”, *SETA Raporu*, 2015, ss.1-81.
- KEOHANE, Robert O., “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, V:XXXII, I:4, 1988, pp. 379-396.
- KEOHANE, Robert O., “The Demand for International Regimes,” *International Organization*, V: XXXVI, I: 2, 1982, pp.325-355.
- KINIK, Kerem, “Göç, Sürgün ve İltica”, *Hayat Sağlık Dergisi*, S: 2, Temmuz 2010, ss.36-39.
- KRASNER, Stephen D., “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, V:XXXVI, I: 2, 1982, pp.185-205.
- LATİF, Dilek, “Refugee of the Turkish Republic”, *The Turkish Yearbook of International Relations*, C: XXXIII, 2002, ss.1-29.
- ORHAN, Duygu Dersan, “Ortadoğu’nun Krizi: Arap Baharı ve Demokrasinin Geleceği”, *Atılım Sosyal Bilimler Dergisi*, C: III, S:1-2, t.y., ss.17-29.

- ORSAM, “Küresel Göç ve Avrupa Birliği İle Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi”, Rapor No:123, Ankara, Haziran 2012.
- ÖZCAN, Mehmet, “Avrupa Birliği’nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış”, *Eğitime Bakış Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi*, C:XII, s:36, (Ocak/Şubat /Mart 2016), ss.4-8.
- ÖZDAL, Barış, “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği’nin Göç Politikası Ve İstihdam Stratejisi”, *“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, C:X, S:3, (Temmuz 2008), ss.89-121.
- ÖZERİM, Gökay “Avrupa’da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem Mi?”, *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C:V, S:1, 2014, ss.1-48.
- ÖZTÜRK, Neva Ö., “Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: LXVI, S:1,2017, ss.201-261.
- REÇBER, Kamuran, “Türkiye İle Avrupa Birliği Arasında Vize Muafiyetinin Yasal ve/veya Yasadışı Göç Olgusuna Bağlanmasının Anlamsızlığı”, *MHB*, Yıl:37, S:2, (2017), ss.837-857.
- REÇBER, Sercan, “Hayatın Yok Yerindekiler: Mülteciler ve Sığınmacılar”, *VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu*, t.y.
<http://www.sosyalhaklar.net/2014/bildiriler/recber.pdf> (01.03.108).
- SENARCLENS, Pierre, “Governance and The Crisis In The International Mechanisms of Regulation”, *International Social Sciences Journal*, V: 50, S: 155, (1998), ss.91-104
- ŞAHİN İsmail; DÜZGÜN Oğuz, “Türkiye’ye Gerçekleştirilen Ortadoğu Kaynaklı Zorunlu Göçlerin Sosyo-Ekonomik Etkileri: 1979-2014 Arası”, *TESAM Akademi Dergisi*, C.II, S:2 (Temmuz2015), ss.167-195.
- ŞEN Yusuf Furkan; ÖZKORUL Gözde, “Türkiye - AB İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, C:II, No:2, Temmuz-Aralık 2015, ss.86-119.
- ŞENER, Bülent,. “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Uluslararası Göç Olgusu ve Ulusal Güvenlik Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, C:VI, S: 1, (Mayıs 2017), ss.1-31.
- TOCCİ Nathalie, CASSARİNO Jean-Pierre, “Rethinking the EU’s Mediterranean Policies Post-1/11”, *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11/06, March 2011, pp.1-29.
- TURHAN, Ebru, “Mülteci Krizinin AB-Türkiye İlişkilerine Etkinleri: AB’ye Üyelik Sürecinden Bir Ortaklığa Doğru mu?”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C: XVI, S:31, 2017, ss.647-663.

- TÜRK, Gül Dilek, “Türkiye’de Suriyeli Mültecilere Yönelik Sivil Toplum Kuruluşlarının Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Marmara İletişim Dergisi*, S: 25, 2016, ss.145-157.
- ÜNLÜ, Ayşe D.; ATILGAN Münürcan, 6458 Sayılı Kanun Kapsamında Düzenlenen Göç ve İltica Semineri Raporu, *İzmir Barosu*, 16-17 Ocak 2015. <http://www.muglabarosu.org.tr/Upload/files/pdf/6458.pdf> (01.03.2018)
- VATANDAŞ, Selim, “Avrupa’ya Göçmen Akışı ve Türkiye’de Göç Politikaları”, *Bilgi Analiz*, Sayı:3, (Mart 2016), ss.1-19.
- YEŞİLTAY, Serdar, “Arap Baharı Irak’ta Başladı”, *Süreç Analiz*, 10.05.2013. <http://www.surecanaliz.org/tr/makale/arak-bahari-irakta-basladi> (18.02.2018)
- ZIMMERMANN, Arthur, “Asylum Law in the Federal Republic of Germany in the Context of International Law”, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, pp.49-87. http://www.zaoerv.de/53_1993/53_1993_1_a_49_87.pdf (02.03.2018)

Diğer Kaynaklar

- “10 Soruda AB Sınırlarının Korunması”, *Deutsche Welle*, 07 Ekim 2016. <https://www.dw.com/tr/10-soruda-ab-s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1n%C4%B1n-korunmas%C4%B1/a-35980022> (10.10.2018)
- “6 Eylül’de Avrupa Komisyonu, AB-Türkiye Bildirisinin Uygulanması Sürecinde Kaydedilen İlerlemeye İlişkin Yedinci Raporunu Yayınladı” *Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu*, 7 Eylül 2017. <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/6-eylulde-avrupa-komisyonu-ab-turkiye-bildirisinin-uygulanmasi-surecinde-kaydedilen-ilerlemeye> (15.04.2019)
- “800 Kişinin Öldüğü Göçmen Gemisinin Kaptanı Tutuklandı”, *BBC News*, 21 Nisan 2011. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/04/150420_gocmen_olu_sayisi (12.10.2108).
- “AB’de Sığınmacılara Kota Sisteminde Onay”, *Deutsche Welle*, 23 Eylül 2015. <https://www.dw.com/tr/abde-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lara-kota-sistemine-onay/a-18731136> (13.10.2018).
- “Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi”, 10 Eylül 1969. <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015/03/afrika-birli%C4%9Fi-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-m%C3%BClteci-haklar%C4%B1-s%C3%B6zle%C5%9Fmesi.pdf>
- “Avrupa Birliği İşleyişi Hakkında Anlaşma”, 1 Aralık 2009. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (25.09.2018).

- “Bakan Yılmaz: Türkiye’deki Suriyelilerin Okullaşma Oranı Yüzde 63’E Yaklaştı”, *Milli Eğitim Bakanlığı*, 23.05.2018. <http://www.meb.gov.tr/bakan-yilmaz-turkiyedeki-suriyelilerin-okullasma-orani-yuzde-63e-yaklasti/haber/16453/tr> (20.09.2018).
- “Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütü (IOM)”, T.C. Tarım Orman Bakanlığı, t.y. <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/Uluslararası%C4%B1%20Kuru%C5%9Flar/IOM%20TR.pdf> (04.04.2019)
- “Cartegena Bildirisi”, 19-22 Kasım, 1984. <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/1984%20CARTAGENA%20M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0S%C4%B0.pdf>
- “Dünden Bugüne Soçi ve Tüm Suriye Zirveleri”, *Stratejik Ortak*, 31.01.2018. <https://www.stratejikortak.com/2018/01/suriye-zirve-astana-cenevre-soci.html> (20.02.2018).
- “Dünyada En Çok Mülteci Türkiye’de”, *NTV Haber*, 19.06.2017. https://www.ntv.com.tr/dunya/dunyada-en-cok-multeci-turkiyede,ID9Asb9xZUiY4Y8iQDt8qg?_ref=infinite (20.02.2018).
- “FRONTEX 2016 Risk Analiz Raporu” http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (25.11.2018)
- “Geçici Koruma Yönetmeliği”, 22 Ekim 2014. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf> (12.12.2016).
- “Geçici Koruma Yönetmeliğinin Getirdiği Yenilikler” http://www.goc.gov.tr/files/files/gk_yon_getirdigi_yenilikler.pdf (20.09.2018).
- “Geri Kabul Hayat Kurtardı”, *Haber7*, 03.05.2016 <http://www.haber7.com/izmir/1928640-geri-kabul-hayat-kurtardi> (01.12.2018).
- “Governments”, International Organization for Migration, t.y. <https://www.iom.int/governments> (04.04.2019)
- “Göçmen Krizi Avrupa'ya Yeni 'Demir Perde' Çekiyor”, *Anadolu Ajansı*, 19.09.2018.
- “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, 25.03.2005. [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) (E.T.23.05.2018).
- “İngiltere – Fransa Sınırına Duvar Örülüyor”, *Milliyet*, 7 Eylül 2016. <http://www.milliyet.com.tr/ingiltere-fransa-sinirina-duvar-dunya-2307665/> (15.10.2018).
- “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”, 10 Aralık 1948,. <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (21.02.2018).

- “İtalya, Fransa’ya Kızıp 20 Bin Tunuslu’ya Oturma İzni Verdi”, *T24*, 11 Nisan 2011. <https://t24.com.tr/haber/italya-fransaya-kizip-20-bin-tunusluya-oturma-izni-verdi,138212> (11.10.2018).
- “Katılım Ortaklığı Belgeleri”, Avrupa Birliği Bakanlığı, 05.06.2017. https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html (23.05.2018).
- “Macaristan – Sırbistan Sınırına Tel Örgü”, *NTV*, 24 Ağustos 2015. <https://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/macaristan-sirbistan-sinirina-tel-orgu,FBWjFhgCNkOn5H9JzHTsuw> (13.10.2018).
- “Mediterranean Update”, *Missing Migrants*, 25 October 2018. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-update> (12.10.2018).
- “Meşruhatlı Yol Haritası”, 16.12.2013. https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf (22.05.2018).
- “Mission”, International Organization for Migration, t.y. <https://www.iom.int/mission> (04.04.2019)
- “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi”, 28 Temmuz 1951. <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (20.02.2018).
- “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol”, 4 Ekim 1967 [http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf) (28.02.2018)
- “Müzakere Çerçeve Belgesi”, Ekim 2005. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf (23.05.2018)
- “Ortak Göç Eylem Planı” 15 Ekim 2015. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf (22.05.2018).
- “Sınır Kontrollerine Başlayan AB Ülkelerinin Sayısı Arttı: Schengen’de Domino Etkisi”, *AB Haber*, 15 Eylül 2015, <http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/> (15.10.2018).
- “Statute Of The Office Of The United Nations High Commissioner For Refugees”, 14 Decembre 1950. <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (21.02.2018)
- “Suriye İnsani Yardım”, Uluslararası Göç Örgütü, t.y. <https://turkey.iom.int/tr/suriye-insani-yard%C4%B1m> (06.04.2019)

- “Suriyeli Mülteciye Sınavsız Üniversite” , *CNN Türk*, 22.09.2012.
<https://www.cnnturk.com/2012/guncel/09/22/suriyeli.multeciye.sinavsiz.universite/677698.0/index.html> (20.09.2018).
- “Suriyeliler İçin Yapılanın Örneği Yok”, *AFAD*, 13 Şubat 2015.
<https://www.afad.gov.tr/tr/1564/Suriyeliler-Icin-Yapilanlarin-Dunyada-Ornegi-Yok> (12.12.2016).
- “Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi”, Avrupa Birliği Bakanlığı, 06.06.2017.
<https://www.ab.gov.tr/111.html> (23.05.2018).
- “Türkiye - AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi, Avrupa Birliği Bakanlığı, 29.11.2015.
https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf (22.05.2018).
- “Türkiye - Avrupa Birliği Mutabakat Metni”, 18.03.2016.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf (E.T.22.05.2018).
- “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, 07 Kasım 1982
https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (11.12.2016).
- “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”, 16 Aralık 2016.
<http://www.madde14.org/images/6/61/ABGeriKabulAnlasma.pdf> (02.12.2018)
- “Türkiye’de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı”, *Mülteciler Derneği*, 28.02.2018.
<https://multeciler.org.tr/turkiyede-calisma-izni-verilen-suriyeli-sayisi/> (20.09.2018)
- “Türkiye’deki Suriyeli İşçi Sayısı”, *Haberler.com*, 8 Aralık 2015.
<http://www.haberler.com/turkiye-deki-suriyeli-isci-sayisi-kayitli-3-7948516-haberi/> (12.12.2016).
- “Türkiye-AB Gündemi”, *İktisadi Kalkınma Vakfı*, Aralık 2015.
https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=700&id=1144&anahtar=10%20Aral%20%C4%B1k%20%202015 (01.12.2018).
- “Uluslararası Göç Örgütü BM Sistemine Katıldı”, *Birleşmiş Milletler Türkiye Dergisi*, t.y.
- “Uluslararası Kuruluşlar”, *İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*.
http://www.goc.gov.tr/mobilicerik3/uluslararasi-kuruluslar_363_392_394
- “Uygulama Talimatı”, 13.03.2002. <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/57-Sayili-Genelge-2010-Degisikligi.pdf> (25.09.2018).
- “Ülkesel Sığınma Bildirisi”, 14 Aralık 1967.
http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf (28.02.2018)

“Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, 11 Nisan 2013.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> (24.09.2018)

AB Geçen Yıl Türkiye'den 7 Bin Suriyeli Mülteciyi Aldı”, *Deutsche Welle Türkçe*,
04.03.2019 <https://www.dw.com/tr/ab-ge%C3%A7en-y%C4%B1l-t%C3%BCrkiyeden-7-bin-suriyeli-m%C3%BClteciyi-ald%C4%B1/a-47763913>
(02.05.2019)

ABAY, Tezcan E., *Uluslararası Rejim Tartışmaları ve Karadeniz’de Çevre Yönetimi*,
(Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the
Provisions of the Treaty of Amsterdam on the Creation of an Area of Freedom,
Security and Justice, 3 December 1998 (1999/C 19/01), Official Journal of the
European Communities, 23.1.1999, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=EN) (08.10.2018).

AKKUŞOĞLU, Devrim B., *Avrupa Birliği - Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç Sorunu*,
(Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
2006.

Avrupa Birliği Konseyi, Sığınma Talebinde Bulunan Kişilerin Üye Ülkelere Kabul
Edilmesine İlişkin Asgari Standartların Belirlenmesine Yönelik Konsey
Yönergesi, (2003/9/EC), 27 Ocak 2003.

Avrupa Birliği Konseyi, Üçüncü Ülke Uyruklarının ya da Vatansız Kişilerin Mülteci
Olarak ya da Başka Bir Şekilde Uluslararası Korumaya Muhtaç Olan Kişiler
Olarak Nitelendirilmeleri ve Statüleri ve Sağlanacak Korumanın İçeriği için
Asgari Standartlara İlişkin konsey Yönergesi, (2004/83/EC), 29 Nisan 2004.

Avrupa Birliği Konseyi, Üye Ülkelerde Mülteci Statüsünün Verilmesi ve Geri
Alınmasına Dair Asgari Standartlara İlişkin Konsey Yönergesi, (2005/85/EC), 1
Aralık 2005.

Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu, 4 Mayıs 2016.
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_roadmap_swd_en.pdf (02.12.2018).

Avrupa Komisyonu, “ Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu”, 16 Ekim 2013, ss.65-68.
https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf
(15.04.2019)

Avrupa Komisyonu, “Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu”, 8 Ekim 2014, ss.62-66.
https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf
(15.04.2019)

Avrupa Komisyonu, “Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu”, 10 Kasım 2015, ss.76-78.
https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)

- Avrupa Komisyonu, “Türkiye 2016 Yılı İlerleme Raporu”, 9 Kasım 2016, ss.77-81.
https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.04.2019)
- Avrupa Komisyonu, “Türkiye 2018 Yılı İlerleme Raporu”, 17 Nisan 2018, ss. 45-48.
https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (15.04.2019)
- Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği ve Avrupa Komisyonu, Londra İlke Kararları, 10579/92 IMMIG, Londra, 30 Kasım-1 Aralık 1992.
<http://www.refugeelawreader.org/en/en/english/section-v-european-framework-for-refugee-protection/v2-the-european-union/v24-procedures-for-granting-protection/v244-minimum-standards-for-specific-procedures/v2441-accelerated-and-manifestly-unfounded-procedures/eu-documents-17/8385-resolution-on-manifestly-unfounded-applications-for-asylum-the-council-conclusions-of-the-meeting-of-the-ministers-responsible-for-immigration-doc-1057992-immig-london-30-nov1-dec-1992/file.html> (07.10.2018).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Dialogue For Migration, Mobility and Security With Southern Mediterranean Countries, COM(2011) 292 final, Brussels, 24 May 2011.
- Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final, Brussels, 18 November 2011.
- Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social committee and the Committee Of The Regions a European Agenda On Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 May 2015.
- Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social committee and the Committee Of The Regions a European Agenda On Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 May 2015.
- Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on Migration, COM(2011) 248 Final, Brussels, 04 May 2011.
- Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention), 97/C 254/01, 15 June 1990. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (7.10.2018)
- Council Decision of 28 September 2000 Establishing a European Refugee Fund, (2000/596/EC), Official Journal of the European Communities, 6.10.2000.
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/54039966-9e3d-4f33-be56-b440fcaeee97/language-en> (08.10.2018).

- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (20.09.2018).
- Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08 Limite, Brussels, 24 September 2008. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (21.02.2018).
- Council of the European Union, *Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*, 15744/05, Brussels, 13 December 2005. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT> (22.02.2018)
- Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving And Protecting The Citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017024%202009%20INIT> (22.02.2018)
- Council Regulation No of 11 December 2000 Concerning the Establishment of ‘Eurodac’ for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention (2725/2000/EC), Official Journal of the European Communities, 15.12.2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=en> (10.10.2018).
- Council Regulation of 18 February 2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National, (343/2003), Official Journal of the European Communities, 25.02.2003. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (09.10.2018).
- Council Regulation of 26 October 2004 Establishing a European Agency For the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of European Union, (2007/2004/EC) Official Journal of the European Union, 25.11.2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (10.10.2018).
- ÇİĞDEM Süheyla, *Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasa Dışı Göç Sorunu*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2009.
- Directives Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 (2013/32/EU), Official Journal Of European Union, 29.06.2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> (01.12.2018).

- DOĞAN, Meryem, *Türkiye’de Mültecilerin ve Sığınmacıların Uluslararası Hukuk Çerçevesindeki Temel Haklarının Sağlanması*, (Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale: On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- ECRE, Report on the Application of Dublin II Regulation in Europe, European Legal Network on Asylum, AD3/3/2006/EXT/MH. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe- March-2006.pdf> (10.10.2018).
- EKER, Kemal, *Türkiye’de Yasa Dışı Göç Sorunu*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, 2008.
- ELMAS, Fatma Yılmaz, *Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- European Commission, “European Commission Makes Progress on Agenda on Migration”, Press Release, , IP/15/5039, Brussels, 27 May 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm (12.10.2018).
- European Commission, “Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action”, Press Release, Strasbourg, 9 September 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (13.10.2018).
- European Commission, European Commission Statement Following the Decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to Relocate 120,000 Refugees, Statement/15/5697, Brussels, 22 September 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.pdf (12.10.2018).
- European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration*, Luxembourg, 20 April 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm (12.10.2108).
- European Commission, Migration and Home Affairs-Return and Readmission, 02.03.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/returnreadmission_en (04.05.2018)
- European Commission, Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2017) 470 final, Brussels, 06.09.2017. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (15.04.2019)
- European Commission, Tampere Kick-start to the EU’s Policy for Justice and Home Affairs, 15-16 October 1999. http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (08.10.2018).
- Güven Özalp, "Vize Kriterleri 7’den 6’ya Düştü”, *Hürriyet*, 18.06.2018. <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/vize-kriterleri-7den-6ya-dustu-40869977> (14.04.2019)

- <https://www.aa.com.tr/tr/analiz-haber/gocmen-krizi-avrupaya-yeni-demir-perde-cekiliyor/1258818> (15.04.2019)
- <https://www.bmdergi.org/language/tr/uluslararasi-goc-orgutu-bm-sistemine-katildi/> (06.04.2019)
- İNANÇ, Zeynep S. *Soğuk Savaş Sonrasında Karadeniz Bölgesi: Uluslararası Rejim Teorisi Işığında İşbirliği Sürecinin Yeniden Düşünülmesi*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.
- Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels, 8 March 2011. https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/com_2011_200_en.pdf (20.09.2018)
- KARA DÖNMEZ, Canan Öykü, *Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye'nin Politikaları*, (Doktora Tezi), Çanakkale: On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- KAYA, Sezgin, *AB'nde Uluslararası Terörizmle Mücadele Alanında İşbirliği*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- KIŞLIK, Metin, *Türkiye - Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması Ve Vize Muafiyeti Süreci* (Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, 2018, s.44-45.
- Meydan Larousse: Büyük Lugat ve Ansiklopedi*, Cilt:9, İstanbul: Meydan Yayıncılık, 1972.
- Mustafa Bağ, "Türkiye İle AB Arasındaki Göçmen Mutabakatında 3 Yıl Geride Kaldı", *EuroNews*, 19. 03. 2019. <https://tr.euronews.com/2019/03/19/turkiye-ile-ab-arasindaki-gocmen-mutabakatinda-3-yil-geride-kaldi> (14.04.2019)
- ÖZGEN, Aslı Ö., *Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum*, (Yüksek Lisans Tezi), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2010.
- R.G. 02.08.2014/29076. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802.htm> (25.08.2018)
- R.G. 05.09.1961/10898. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf> (25.08.2018)
- R.G. 22.10.2014/29153. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> (25.08.2018)
- R.G.10.08.2010/27668. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100810-4.htm> (05.04.2019)

- R.G: 30.11.1994/22127 <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeli.pdf> (25.09.2018).
- R.G: 31.12.2008/27097.
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231.htm> (24.09.2018)
- R.G:11.04.2013/28615.<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> (24.09.2018)
- R.G:26.09.2006/26301. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf> (25.09.2018)
- Regulation of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 Establishing a European Asylum Support Office, (439/2010/EU), Official Journal of the European Union, 29.05.2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF> (10.10.2018)
- Regulation Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 on the Establishment of 'Eurodac' for the Comparis...., (603/2013/EU), Official Journal of the European Communities, 29.06.2013. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF> (10.10.2018).
- SOMUNCU, Başak, *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası*, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2006.
- ŞAHİN, Yusuf S., *Avrupa Birliği ve Mülteci Hukukunda Üye Devletlerin İltica Başvurusunu Değerlendirme Yetkisinin Çerçevesi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.
- ŞEMŞİT, Sühal, *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- TAVAS, Olcay E., *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi*, (Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- Temel Britannica: Temel Eğitim ve Kültür Ansiklopedisi*, Cilt:3, İstanbul: Ana Yayıncılık, 1991.
- Treaty Of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam, 2 October 1997. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam> (07.10.2018).

- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, “İlerleme Raporları (1998-2005)”, 4. Mayıs 2018. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (13.04.2019)
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, “İlerleme Raporları (2005-2013)”, 4. Mayıs 2018. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (13.04.2019)
- UNCRH “Syria Regional Refugee Response”
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (20.02.2018)
- UNHCR Türkiye <http://www.unhcr.org/tr/> (20.02.2018).
- UNHCR, “Syria Regional Refugee Response-Turkey”
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (06.07.2018).
- UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2015, June 2014
<https://www.unhcr.org/543408c4fda.pdf> (12.10.2018).
- UNHRC, “Syria Regional Refugee Response – Demography”
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (20.09.2018).
- ÜNLÜ, Güler, *Uluslararası Göç ve Göçmenliğin Değişen Koşulları İçinde “Mültecilik”*, (Yüksek Lisans Tezi), Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- YENİCELER, Zeynep, *Mülteci Sorununun Tarihi ve Bir Çözüm Arayışı: Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması* (Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- YILMAZ, Sibel, *Kitlesel Akın(Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- YİĞİT, Dilek, “Avrupa Birliğinde Sığınmacılar İçin Kota Sistemi Krizi ve Macaristan Referandumu”, 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü Ortadoğu ve Afrika Araştırmaları Merkezi, 4 Ekim 2016. <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/orta-dogu-ve-afrika-arastirmalari-merkezi/2016/10/04/8506/avrupa-birliginde-siginmacilar-icin-kota-sistemi-krizi-ve-macaristan-referandumu> (15.10.2018).
- ZİYA, Olcay, *Uluslararası Hukukta Toplu Sığınma ve Türkiye*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Genelkurmay Başkanlığı Harp Akademileri Komutanlığı Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, 2011.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Aysu KARACALAR
Tez Adı	Avrupa Birliği – Türkiye İlişkilerinde Göç ve İltica: Suriyeli Göçmen Krizine Hukuksal Bir Yaklaşım
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Uluslararası İlişkiler
Tez Türü	Yüksek Lisans
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Kamuran REÇBER
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni Kısıtlama	<input type="checkbox"/> Patent Kısıt (2 yıl) <input type="checkbox"/> Genel Kısıt (6 ay) <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum.

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 21.06.2019

İmza : 