İKTİSADİ KALKINMA VAKFI YAYINLARI
Yayın No: 293

52 yıl



TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR KONU:

MÜLTECİ SORUNU VE TÜRKİYE-AB İŞBİRLİĞİ

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR KONU:

MÜLTECİ SORUNU VE TÜRKİYE-AB İŞBİRLİĞİ

Editörler:
Prof. Dr. Yaprak Gülcan
Prof. Dr. Sedef Akgüner
Prof. Dr. Yeşim Kuştepeli

İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları
Yayın No: 293

İSTANBUL, TEMMUZ 2017

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI
Esentepe Mahallesi Harman Sokak TOBB Plaza No: 10 Kat: 7-8
34394 Levent İstanbul/Türkiye
Tel: +90 212 270 93 00 Faks: +90 212 270 30 22
E-posta: ikv@ikv.org.tr

BRÜKSEL TEMSİLCİLİĞİ
Avenue de l'Yser 5-6, 1040 Brüksel/Belçika
Tel: +32 2 646 40 40 Faks: +32 2 646 95 38
E-posta: ikvnet@skynet.be
www.ikv.org.tr

**Bu yayında yer alan yorum ve görüşler,
İKTİSADİ KALKINMA VAKFI'nın resmi görüşünü yansıtmamaktadır.**

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, yayının editörleri
Prof. Dr. Yaprak Gülcan, Prof. Dr. Sedef Akgüner ve Prof. Dr. Yeşim Kuştepeli ile
yayına katkıda bulunanlara teşekkür eder.**

ISBN: 978-605-5984-87-8

Yayına Hazırlık ve Baskı

Genel Yönetmen: Gürhan Demirbaş
Genel Yönetmen Yardımcısı: Eser Soygüder Yıldız
Görsel Yönetmen: Hakan Kahveci
Editör: Hüseyin Vatansever
Sayfa Tasarım: Şahin Bingöl
100. Yıl Mah. 34204, Bağcılar - İSTANBUL
Tel: 0212 440 24 24

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN KURUMSAL, SİYASİ BOYUTU VE MÜLTECİ MESELESİ

I. Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları 37
Yonca Özer

II. Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına Avrupa İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye "Güvenli Ülke" midir? 70
Ahmet Ceran

III. AB'de Yeni Bir Ortak Sığınma Sistemine Doğru: Dublin Sisteminin Reformu 92
Gözde Kaya

IV. Suriye İç Savaşı'nın AB'ye Yansımaları: Mülteci Sorunu ve Terörizm 134
İrem Aşkar-Karakır

V. Mülteci Krizinde AB'nin Normatif Gücünü Yeniden Düşünmek 165
Zühal Ünalp-Çepel

VI. Avrupa'da Mülteci Krizi ve Aşırı Sağın Yükselişi: Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ), Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA Hareketi Örnekleri 185
Selcen Öner

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN TOPLUMSAL, EKONOMİK BOYUTU VE MÜLTECİ MESELESİ

VII. AB'nin Mülteci Krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek 212
Beken Saatçioğlu

VIII. Suriyeli Sığınmacıların Türkiye Ekonomisine Etkileri 237
Burçak Müge Vural

FOTOĞRAFLARLA YOLDA 257
Sinan Kılıç

TABLOLAR

Tablo 1.	2009 ve 2014 AP Seçimlerinde Avusturya ve Almanya'daki Aşırı Sağ Partilerin Temsili	205
Tablo 2.	Değerlendirme Tablosu	218
Tablo 3.	Anahtar Parametreler ve Göstergeler	240
Tablo 4.	Zorunlu Göçün Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi	245

KATKIDA BULUNANLAR

Sedef Akgüngör

E-posta: sedef.akgungor@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 82 23

Sedef Akgüngör, Ege Üniversitesi'nde Tarım Ekonomisi lisans derecesi (1984), Michigan State Üniversitesi'nde İktisat yüksek lisans derecesi (1991) ve Tarım Ekonomisi doktora derecesi (1992) almıştır. Tarım ekonomisi, bölgesel kalkınma, sanayi kümeleri konularında araştırmalar yürütmüş, yurt içinde ve yurt dışında makaleleri yayımlanmıştır. 2007-2010 yılları arasında *European Science Foundation* EUROCORES ECRP Programme, *European Collaborative Research Projects in the Social Sciences, "Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?"* isimli projede araştırmacı, 2007-2010 yılları arasında Avrupa Bilim Vakfı, EUROCORES INVENTING EUROPE Programme, *"The European Road and Rail Infrastructure: A Geographical Information System for the History of the European Integration (1825-2010)",* başlıklı projede ise yürütücü olarak görev almıştır. 2008-2011 yılları arasında 7. Çerçeve Programı: *Food Labeling to Advance Better Education for Life (FLABEL), European Commission 7th Framework Programme for Small Collaborative Project, Grant Agreement: 211905* yürütücü olarak görev almıştır. 2011-2014 BMBF ve TÜBİTAK UİDB, IntenC Programme (Hohenheim Üniversitesi, Innovation Ekonomisi Kürsüsü) kapsamında *"Knowledge Transfer in Turkish-German Innovation Networks in the Context of European Integration"* başlıklı projede araştırmacı olarak görev yapmıştır. 2012-2015 yılları arasında 2539 no'lu Belçika Flaman Bölgesi FWO ve TUBİTAK UİDB İşbirliği Programı çerçevesinde, (Gent Universitesi ile birlikte) 113K013 no'lu *"The EU's Expanding Trade Policy: Challenges for EU-Turkey Customs Union"* başlıklı projede yürütücü ve araştırmacı olarak görev almıştır. Prof. Akgüngör, 2014-2015 öğretim yılında Fulbright Scholar-in-Residence Bursu kapsamında *University of Arkansas, Clinton School of Public Service* ve *Philander Smith College'de* dersler vermiştir. Ayrıca 2014 tarihinden bu yana *Heifer International*'ın projelerinde izleme ve değerlendirme ekibi ile çalışmalar yapmaktadır. 2009 yılından bu yana *Regional Studies Association* Türkiye temsilciliğini yürütmektedir. İzmir

Kalkınma Ajansı kümelenme komitesi üyesidir. Ege Üniversitesi ve Işık Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak görev yaptıktan sonra 2005 yılından bu yana Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi İngilizce İktisat Bölümü'nde akademik çalışmalarını yürütmektedir.

Ahmet Ceran

E-posta: aceran@ikv.org.tr
Telefon: 0 (212) 270 93 00

Ahmet Ceran, 2011 yılında İstanbul Ticaret Üniversitesi'nde lisans öğrenimi tamamladıktan sonra Harp Akademileri Komutanlığı Stratejik Araştırmalar Enstitüsü'nde (SAREN), uluslararası insancıl hukuk alanında yüksek lisans çalışmalarını sürdürmüş, 2014 yılında "Silahlı Çatışmalar Dahilinde İnsansız Hava Aracı Kullanımının Uluslararası Hukuktaki Yeri" başlıklı teziyle yüksek lisansını tamamlamıştır. Aynı dönem, İstanbul Politikalar Merkezi (İPM) Direktörü Prof. Dr. Fuat Keyman'ın nefret söylemi ve ifade özgürlüğü konulu çalışmalarına destek vermiştir. 2014 yılında Ceran, İktisadi Kalkınma Vakfı'nda (İKV) başladığı görevinde, Türkiye-AB katılım müzakerelerinin "Yargı ve Temel Haklar"a ilişkin 23'üncü faslı ile "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" temalı 24'üncü faslı ve Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğu'na ilişkin araştırmalar yürütmüştür. 2015 yılında Ceran, AB Türkiye Delegasyonunun hak temelli çalışmalara yönelik sağladığı SivilDüşün destek programı çerçevesinde Türkiye'de ve AB'de kişisel verilerin korunması düzenlemeleri ve uygulamalarına dair bir projeyi uygulamaya koymuş; Türkiye'de ve AB'de Kişisel Verilerin Korunması başlıklı bir yayın hazırlamıştır. Ceran, 2015 yılında Türkiye'nin G20 Dönem Başkanlığı sürecinde G20 ülkelerinin sivil toplumunu temsil eden C20 açılım grubunda, yönetişim ve yolsuzlukla mücadele alanlarında politika üretim süreçlerine dahil olmuştur. İKV Uzmanı Ceran 2016 yılı yaz döneminde Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Mykolas Romeris Üniversitesi Hukuk Fakültesi işbirliğiyle Litvanya'da, yönetişim ve yolsuzlukla mücadele alanında düzenlenen saygın yaz okulu programını tamamlamıştır.

Zühal Ünalp Çepel

E-posta: zuhal.unalp@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 82 16

Zühal Ünalp Çepel, 2003 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun olmuştur. 2005 yılında aynı bölümde Araştırma Görevlisi olmaya hak kazanan Ünalp Çepel, yüksek lisans ve doktora derecelerini Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Çalışmaları Anabilim Dalı'ndan almıştır. Doktora tez aşamasında Finlandiya hükümet bursu CIMO ile 3 ay süreliğine *University of Eastern Finland*'da araştırmacı olarak bulunmuştur. Ünalp Çepel'in saha çalışması ile desteklediği araştırması SCI kapsamında yer alan Voluntas isimli uluslararası bir dergide yayımlanmıştır. 2013 yılında doktor unvanını alan Ünalp Çepel, AB Altıncı Çerçeve Programı ve Yedinci Çerçeve Programı desteği ile düzenlenen uluslararası etkinliklere, ECPR ve IPSA tarafından organize edilen konferanslara katılmıştır. 2016 yılında akademik teşvik alan Ünalp Çepel'in çalışma alanları arasında demokratikleşme, sivil toplum, Türkiye AB ilişkileri konuları yer almaktadır.

Elif Yaprak Gülcan

E-posta: yaprak.gulcan@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 82 08

E. Yaprak Gülcan, 1991 yılında Kansas Üniversitesi, Ekonomi Bölümünden mezun olmuştur. Yüksek lisans ve doktora derecelerini DEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsünden almıştır. Doktora tez araştırmasını *British Council* tarafından tüm dünyada sınırlı sayıda verilen *British Chevening Scholarship* bursu ile Glasgow Üniversitesinde yapmıştır. 2005 yılında doçent derecesi alan E.Yaprak Gülcan 2010 yılında profesörlüğe yükseltilmiştir. 2006 yılında ilk kez TÜBİTAK 1001 Hızlı Destek programında araştırmacı olarak görev almıştır. 2007-2010 yılları arasında *European Science Foundation* EUROCORES ECRP Programı, *European Collaborative Research Projects in the Social Sciences, "Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?"* isimli projede yürütücü, 2007-2010 yılları arasında *European Science Foundation,* EUROCORES INVENTING EUROPE Programı, *"The European Road and Rail Infrastructure: A Geographical Information System for the History of the European Integration (1825-2010)",* başlıklı projede ise araştırmacı olarak görev almıştır. 2008-2011 yılları arasında 7. Çerçeve Programı *Food Labeling to Advance Better Education for Life (FLABEL) European Commission 7th Framework Programme for Small Collaborative Project. Grant Agreement:* 211905 araştırmacı olarak görev almıştır. 2011-2014 BMBF ve TÜBİTAK UİDB, IntenC Programme (Hohenheim Üniversitesi, İnovasyon Ekonomisi kürsüsü) kapsamında *"Knowledge Transfer in Turkish-German Innovation Networks in the Context of European Integration*" başlıklı projede araştırmacı olarak görev yapmıştır. 2012-2015 yılları arasında 2539 No'lu Belçika Flaman Bölgesi FWO ve TUBİTAK UİDB İşbirliği Programı çerçevesinde, (Gent Universitesi ile birlikte) 113K013 No'lu *"The EU's Expanding Trade Policy: Challenges for EU-Turkey Customs Union*" başlıklı projede yürütücü ve araştırmacı olarak görev almıştır. Prof. Gülcan 2014-2015 Akademik yılında TUBİTAK 2219 Programı bursiyeri olarak Rhode Island Üniversitesinde misafir profesör olarak görev yapmıştır. Profesör Gülcan'ın ulusal ve önemli uluslararası dergilerde Türkçe ve İngilizce yayınlanmış 30'dan fazla makalesi, kitap ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

İrem Aşkar Karakır

E-posta: irem.askar@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 81 32

İrem Aşkar Karakır, 2002 yılında Koç Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünden mezun olmuştur. Yüksek lisans derecelerini sırasıyla Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Orta Doğu Araştırmaları Anabilim Dalından (2005) ve Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalından (2008) almıştır. Doktora derecesini Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalından (2013) almıştır. Doktora tez araştırmasını YÖK bursu ile İngiltere'de Exeter Üniversitesi'nde yapmıştır. Akademik hayatına 2004 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünde araştırma görevlisi olarak başlayan Aşkar Karakır, halen aynı üniversitede yardımcı doçent olarak çalışmaktadır. Orta Doğu Siyaseti, Türk Dış Politikası ve Milliyetçilik Siyaseti ile ilgili dersler veren Aşkar Karakır'ın *Political Reform in the Arab Gulf Monarchies: A Comparative Analysis of Political Liberalization in Kuwait and Saudi Arabia* başlıklı İngilizce olarak yayımlanmış bir kitabı bulunmaktadır. Aşkar Karakır'ın Orta Doğu siyaseti, Türk dış politikası ve AB dış politikası konularındaki çalışmaları ulusal ve uluslararası dergilerde yayımlanmıştır.

Gözde Kaya

E-posta: gozde.kaya@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 82 38

Gözde Kaya, 1998 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olmuştur. 1999 yılında avukatlık stajını tamamlamış ve bir yıla yakın Deniz Ticareti Hukuku alanında avukat olarak çalışmıştır. 2000 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, AB Hukuku Anabilim Dalına araştırma görevlisi olarak girmiş ve hâlâ aynı fakültede yardımcı doçent olarak görev yapmaktadır. Kaya, ilk yüksek lisans derecesini 2003 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü AB Anabilim Dalında, "Avrupa Vatandaşlığı" konulu tez çalışmasıyla almıştır. Kaya, 2005-2006 akademik yılı için Avrupa Komisyonu tarafından verilen Jean Monnet bursunu kazanarak, Hollanda'nın Utrecht Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde AB Hukuku alanındaki yüksek lisans programını (LLM) onur derecesiyle tamamlamıştır. 2010 yılında ise Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü AB Anabilim Dalından, "AB İş Hukuku'nda Cinsiyet Ayrımcılığı" başlıklı teziyle doktora derecesini almıştır. Doktora tezi, 2012 yılında AB Bakanlığı tarafından Akademik Araştırmalar Serisi çerçevesinde seçilerek, kitap olarak yayımlanmıştır. Kaya'nın Avrupa Vatandaşlığı, AB'de Kişilerin Serbest Dolaşımı, AB İş Hukukunda Ayrımcılık Yasağı ve Türkiye-AB İlişkileri alanlarında ulusal ve uluslararası yayınları ve tebliğleri bulunmaktadır.

Sinan Kılıç

E-posta: sinan.20006@hotmail.com
Tel: 0 (507) 375 61 79

Üniversite yıllarında fotoğrafı toplumsal belgesel boyutuyla tanımıştır. "Mahzen Photos" fotoğraf kolektifi kurucularındandır (www.mahzenphotos.com). Ulusal ve uluslararası alanda birçok fotoğraf festivali ve sergilerde fotoğraflarıyla yer almıştır. Zamana tanıklık etme ve toplumsal bilincin oluşması açısından fotoğrafın önemli bir güce sahip olduğu düşüncesiyle belgesel alanında fotoğraf üretmektedir. Çocuklar için fotoğraf atölyeleri düzenlemektedir. Çeşitli fotoğraf atölyesi oluşumlarında eğitmenlik yapmaktadır.

Yeşim Kuştepeli

E-posta: yesim.kustepeli@deu.edu.tr
Tel: 0 (232) 301 82 10

Yeşim Kuştepeli, Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde İktisat lisans derecesi (1992), Clemson Üniversitesi'nde İktisat yüksek lisans derecesi (1994) ve İktisat doktora derecesi (1999) almıştır. Makroiktisat, mali iktisat ve kamu sektörü ekonomisi konularında araştırmalar yürütmüş, yurt içinde ve yurt dışında makaleleri yayımlanmıştır. 2007-2010 yılları arasında *European Science Foundation* EUROCORES ECRP *Programme, European Collaborative Research Projects in the Social Sciences, "Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?"* isimli projede ve 2007-2010 yılları arasında *European Science Foundation,* EUROCORES INVENTING EUROPE Programı, *"The European Road and Rail Infrastructure: A Geographical Information System for the History of the European Integration* (1825-2010)", başlıklı projede araştırmacı olarak görev almıştır. 2008-2011 yılları arasında 7. Çerçeve Programı *Food Labeling to Advance Better Education for Life (FLABEL) European Commission 7th Framework Programme for Small Collaborative Project. Grant Agreement:* 211905 araştırmacı olarak görev almıştır. 2011-2014 BMBF ve TÜBİTAK UİDB, IntenC Programı (Hohenheim Üniversitesi, Innovation Ekonomisi kürsüsü) kapsamında *"Knowledge Transfer in Turkish-German Innovation Networks in the Context of European Integration"* başlıklı projede yürütücü olarak görev yapmıştır. 2012-2015 yılları arasında 2539 No'lu Belçika Flaman Bölgesi FWO ve TUBİTAK UİDB İşbirliği Programı çerçevesinde, (Gent Universitesi ile birlikte) 113K013 No'lu *"The EU's Expanding Trade Policy: Challenges for EU-Turkey Customs Union"* başlıklı projede araştırmacı olarak görev almıştır. 2006 yılında doçent ve 2011 yılında profesör unvanlarını alan Kuştepeli, 2000 yılından bu yana Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi İngilizce İktisat Bölümünde akademik çalışmalarını yürütmektedir.

Selcen Öner

E-posta: selcen.oner@bahcesehir.edu.tr

Lisans öğrenimini İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde 1999'da, yüksek lisansını Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümünde (İng)'nde 2002 yılında, doktorasını 2008'de Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler (İng.) Anabilim Dalı'nda tamamlamıştır. 2015 yılında doçentlik derecesini almıştır. Halen Bahçeşehir Üniversitesi AB İlişkileri bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. İlgilendiği araştırma konuları arasında Türkiye-AB ilişkileri, Avrupa kimliği, AB siyaseti, Avrupa'da aşırı sağ ve Türkiye'de sivil toplum yer almaktadır. Bazı yayınları şunlardır: Öner, Selcen, *Turkey and the European Union: The Question of European Identity, Lanham, Maryland: Lexington Pub., 2011.,* Öner, Selcen, *"The Influence of the Economic Crisis and Refugee Crisis on EU Politics: The Challenges and Prospects for Turkey-EU Relations",* Marmara Journal of European Studies, Cilt 24, Sayı 2, 2016. Öner, S., *"The Role of Turkish Community Organisations in Berlin: Their Role in Turkey-Germany and Turkey-European Union Relations",* İbrahim Sirkeci, vd. (der.) , Politics and Law in Turkish Migration, Turkish Migration Series, Transnational Press, London, 2015. Öner, S., *"Internal Factors in the EU's Transformative Power over Turkey: The Role of Turkish Civil Society",* Southeast European and Black Sea Studies, Cilt 14, Sayı 1, 2014.

Yonca Özer

E-posta: yoncaozer@marmara.edu.tr
Tel: 0 (216) 336 33 35

1993 yılında Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun olmuştur. İlk yüksek lisans eğitimini aynı üniversitenin Avrupa Topluluğu Enstitüsü'nde Avrupa Çalışmaları alanında yapmıştır. 1999 yılında Avrupa Komisyonu Jean Monnet Bursunu kazanan Özer, bu bursla bir yıl boyunca bulunduğu *London School of Economics*'ten Uluslararası Siyasal İktisat alanında ikinci yüksek lisans derecesini almıştır. Doktora çalışmasını ise 2004 yılında Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü'nde tamamlamıştır. 1994 yılında araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladığı Enstitüde halen öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Doçentliğini Ekim 2013'de 'Avrupa Birliği' alanında almıştır. Akademik çalışmalarını, genel olarak AB, özel olarak AB Dış İlişkileri, AB-Türkiye İlişkileri ve ayrıca Uluslararası Siyasal İktisat konuları üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bu alanlarda yayınlanmış birçok makalesi mevcuttur ve birçok uluslararası konferansta tebliğ sunmuştur. 2006 yılında Sosyal Demokrasi Vakfı (SODEV) yayını olarak basılan Tek Kutuplu Dünyada Yaşamak: Gerçekler, Yanılgılar ve Gerçekler başlıklı kitabın editörüdür. Ayrıca 2012'de İngiliz yayınevi Ashgate tarafından yayımlanan Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation başlıklı kitabı Doç. Dr. Çiğdem Nas ile birlikte derlemiştir. Yine Doç. Dr. Çiğdem Nas ile birlikte yazdığı Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles başlıklı kitap Haziran 2017'de İngiliz Routledge yayınevi tarafından yayınlanacaktır.

Beken Saatçioğlu

E-posta: beken.saatcioglu@mef.edu.tr
Tel: 0 (212) 395 36 00

Doç. Dr. Beken Saatçioğlu MEF Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesidir. Lisans eğitimini Marmara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde (2000), yüksek lisans (2003) ve doktora (2009) çalışmalarını ise Uluslararası İlişkiler/Siyaset Bilimi alanlarında, University of Virginia'da tamamlamıştır. 2009-2010 yıllarında Berlin Özgür Üniversitesi (*Freie Universität Berlin*)'nde, 2010-2011 yıllarında ise Viyana'da bulunan *Institute for European Integration Research* (EIF)'de post-doktora çalışmaları yapmıştır. Beken Saatçioğlu, MEF Üniversitesi'nin yanı sıra Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi ve Virginia Üniversitesi'nde dersler vermiştir. Araştırma alanları arasında AB koşulluluğu ve genişlemesi, Avrupalılaşma, demokratikleşme, Avrupa bütünleşmesi, Türkiye-AB ilişkileri ve Türkiye siyaseti bulunmaktadır. Bu konularda uluslararası derleme kitap bölümleri ve *South European Society and Politics*, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Democratization, Turkish Studies*, Uluslararası İlişkiler ve *Insight Turkey* gibi bilimsel akademik dergilerde yayımlanmış makaleleri bulunmaktadır. Saatçioğlu ayrıca bir Ufuk 2020/Horizon 2020 projesi olan *"The Future of EU-Turkey Relations: Mapping Dynamics and Testing Scenarios* (FEUTURE) (AB-Türkiye İlişkilerinin Geleceği), 2016-2019" başlıklı projede - Ekonomi ve Dış Politika Araştırma Merkezi (EDAM) ve *Istituto Affari Internazionali* (IAI) ile birlikte yürütücü ve araştırmacı olarak görev almaktadır.

Burçak Müge Vural

E-posta: muge.tunaer@deu.edu.tr
Telefon: 0 (232) 301 81 39

Burçak Müge Vural, 1999 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, Ekonomi Bölümünden mezun olmuştur. *London School of Economics*'te Politik İktisat yüksek lisans derecesini tamamladıktan sonra, Para ve Bankacılık alanında ikinci yüksek lisans ve doktora derecelerini Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsünden almıştır. Doktora tezini Kurumsal Karşılaştırmalı Üstünlükler konusunda yazmıştır. TÜBİTAK 2219 Yurt Dışı Doktora Sonrası Araştırma bursunu kazanarak, 2014-2015 yılları arasında, Glasgow Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olmuş, Reel Döviz Kurunun ve Dış Ticaret Dengesine Etkileri konusunda araştırmalar yapmıştır. Vural, 2014 yılında doçent ünvanını almıştır. 2014-2017 yılları arasında AB tarafından finanse edilen '*Building the Bridges with Europe and with the World*' başlıklı Jean Monnet Kürsü Projesinde araştırmacı olarak görev almıştır. Uluslararası İktisat ve İktisadi Kalkınma konularında ulusal ve uluslararası dergilerde, Türkçe ve İngilizce yayımlanmış çeşitli makaleleri ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

Teşekkür

Bu kitap fikri, İKV ve Friedrich Naumann Vakfı işbirliği ile Nisan 2016 tarihinde Dokuz Eylül Üniversitesi, İşletme Fakültesi ev sahipliğinde gerçekleştirilen "Yeni Perspektifler: Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporlarının Matematiği ve Dili" başlıklı toplantı sonrasında ortaya çıktı. Bu seminer vesilesiyle biraraya gelen araştırmacılar, Türkiye-AB ilişkilerinde en öncelikli konulardan bir tanesi haline gelen Suriyeli mülteciler ile ilgili kaynak olabilecek Türkçe bir kitaba ihtiyaç olduğundan bahsettiler. Buradan hareketle hazırlanan kitabı yayımlayan ve bu süreçte tam desteğini veren İKV Genel Sekreteri Doç. Dr. Çiğdem Nas başta olmak üzere İKV'ye sonsuz teşekkürler.

Giriş

21. yüzyılın en önemli sorunlarından bir tanesi zorunlu olarak yerlerinden ve yuvalarından ayrılan insanların verdiği yaşam mücadelesidir. Bugün insanlık, sadece yaşadığımız coğrafya ve çevresinde değil, Kuzey Afrika ve Güney Amerikayı da kapsayan en büyük göç olaylarından biri ile karşı karşıyadır. Mülteci[1], sığınmacı ya da göçmen her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın, milyonlarca insan yer değiştirmektedir. Bu çok önemli meseleye Türkiye ve AB çerçevesinde bakmayı amaçlayan bu kitap, uluslararası ilişkiler, hukuk ve ekonomi alanlarında çalışan akademisyenlerin konuyu kendi alanlarından değerlendirerek mevcut durumu ortaya koyma çabasından ortaya çıkmıştır.

Türkiye, 2016 yılı ortası itibarıyla 2,8 milyon mülteci ile bütün ülkeler arasında en yüksek sayıda mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülkedir[2]. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin verilerine göre Türkiye'de Şubat 2017 itibarı ile 2,45 milyonu kendi olanaklarıyla yaşayan, yaklaşık 300.000'i ise Türk makamlarının yönettiği kamplarda yaşayan toplamda 2,8 milyon Suriyeli mülteci vardır. Suriye iç savaşının 6. yılına girdiği 2017'ye kadar geçen süreçte gerçekten Türkiye büyük fedakârlıklar yapmıştır. Milyonlarca mülteciye ev sahipliği yapmak tek bir ülkenin altından kalkamayacağı kadar büyük sosyal, siyasi ve ekonomik maliyetler getirmektedir. Türk hükümeti siyasi bir risk alarak yurtiçinde nefret söylemi ile karşı karşıya kalan Geçici Koruma altındaki Suriyeli mültecilerin kayıtlı istihdama erişmesini sağlayan mevzuatı Ocak 2016 tarihinde kabul etmiştir. Özellikle kentlerde yaşayan

[1] Uluslararası hukukta "mülteci" kavramı, vatandaşı olduğu ülke dışında olan ve "ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu" için vatandaşı olduğu ülkeye dönemeyen veya dönmek istemeyen kişileri ifade etmektedir. Sığınmacı, mülteci olarak uluslararası koruma arayan ancak statüleri henüz resmi olarak tanınmamış kişilere denir. Bu terim genellikle, mülteci statüsü almaya yönelik başvurularının hükümet ya da Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından karara bağlanmasını bekleyen kişiler için kullanılır. Göçmen; maddi ve/veya sosyal durumlarını iyileştirmek, kendileri veya ailelerinin gelecekten beklentilerini arttırmak için başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır. Uluslararası hukukta mülteci (refugee), sığınmacı (asylumseeker), göçmen (immigrant) terimleri kullanılıyor. Bu çalışmada Uluslararası Af Örgütü'nü takiben Türkiye'de ki yasal statülerine bakılmaksızın tüm Suriyeliler için mülteci terimi kullanılmaktadır.

[2] Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, 6 Şubat 2017 yazısı

Suriyeli mültecilerin kendi kendine yeterliliğine olanak veren bu çok önemli mevzuat bile işsizlik probleminin 2016 yılında %10.6, 2017 yılında %12.6[3] ile ciddi seviyelere ulaştığı Türkiye'nin ne kadar büyük bir yük aldığına örnektir[4]. 2011 yılından bu yana Türkiye AB ilişkileri siyasi krizlere ve konjonktürel değişimlere bağlı olarak sürmektedir. Haziran 2006'da başlayan katılım müzakereleri, Türkiye ve AB'nin ortaya çıkan sorunları farklı pencerelerden değerlendirmeleri nedeniyle çok yavaş ilerlemiştir. 2013 yılında Türkiye ve AB arasında imzalanan Vize Serbestliği Diyaloğu Mutabakat Metni ile Geri Kabul Anlaşması Türk vatandaşları için vizesiz Avrupa yolunda önemli bir adım olmuştur. Ancak bu Anlaşmanın diğer bir önemli unsuru 1'e 1 formülü olup, Türkiye'ye iade edilecek her bir Suriyeli mülteci için yasal yollardan AB'ye gitmeye çalışan bir Suriyeli sığınmacının AB'ye gönderilmesidir[5].

2015 yılında 1 milyondan fazla mültecinin AB sınırlarına girmesi 29 Kasım 2016 Ortak Eylem Planı ve 18 Mart 2016 Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı ile Türkiye AB ilişkilerinin en güncel ve acil konularından biri haline gelmiştir[6]. Bu Anlaşmanın öne çekilmesi ile Türkiye üzerinden Ege Denizini aşarak Yunanistan'a ve Doğu Balkanlara olan düzensiz mülteci akınını durdurmayı başarmışsa da Türk vatandaşları için kısa süreli vize serbestliği konusunda ilerleme olmaması Türkiye tarafında hayal kırıklığı yaratmıştır. 15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişiminden sonra AB liderlerinin olayla ilgili açıklama yapma konusundaki çekimser tavırları, Türkiye'nin terör tanımı ve Terörle Mücadele Kanunu'nun değişmesinin mümkün olmadığı yönündeki

---

[3] TÜİK,2017

[4] 18 Mart 2016 Türkiye-AB Zirvesinde 3 milyar avroluk kaynağın kullanımının hızlandırılmasına karar verilmiştir. 2017 Nisan sonu itibariyle 2 milyar 156 milyon avronun hangi proje ve programlarda kullanılacağı Avrupa Komisyonu kararları ile tespit edilmiş bunun 1 milyar 572 milyon avrosu sözleşmeye bağlanmıştır. AB Bakanı ve Başmüzakereci Ömer Çelik, Sözleşmeye bağlanan fonun 568 milyon avrosu projelerin uygulamasından sorumlu uluslararası kuruluşlara, 222 milyon avroluk bölümü ise ilgili bakanlıklara aktarıldığını belirtmiştir (www.ab.gov.tr, 23.5.2017).

[5] İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülen çalışmalar kapsamında 2 Mayıs 2017 itibarıyla toplam 1093 düzensiz göçmen Türkiye'ye iade edilmiştir ve AB üye ülkelerine toplam 5024 Suriyeli gönderilmiştir (www.ab.gov.tr, 23.5.2017).

[6] Gündemden » 2016'ya veda Ederken Türkiye ve AB İlişkileri | İKV –www.ikv.org.tr

açıklamaları Türkiye-AB ilişkilerini germiştir. 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referendumu öncesi ve sonrası Hollanda ve Almanya ile yaşanan krizler ilişkilerin daha da gerilmesine neden olmuştur. Ancak unutulmamalıdır ki AB, özellikle de AB içerisinde ki Almanya hala Türkiye'nin en büyük ticari ortağıdır[7]. Siyasi nedenlerle gerilen ilişkilerin düzelmesi zaman almakta ve ülkenin katlanmak zorunda kaldığı ekonomik maliyetler artmaktadır.

Diğer yandan AB açısından Birliğin geleceği çok önemli bir sınavdan geçmektedir. 2015 yılında 1 milyondan fazla mültecinin AB sınırları içine girmesi karşısında ortaya çıkan krizle baş etme yöntemleri ve uygulanan politikalar, AB'nin kurumsal ve politik olarak böyle büyük bir sorunla yüzleşmeye hazır olmadığını göstermiştir. AB ülkeleri kendi arasında AB ortak göç ve mülteci politikaları oluşturamamıştır. Bu süreç de Dublin Düzenlemelerinin adil ve sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır. İtalya ve Yunanistan gibi mültecilerin ilk ayak bastığı ülkeler, transit geçtikleri ülkeler ile yolculuklarının tamamladığı ülkelerin (genellikle, Almanya, Finlandiya, İsveç ve Benelüks ülkeleri) farklı olması mülteci krizinin etkilerinin de asimetrik olmasına yol açmıştır. Bazı AB ülkelerinin ulusal sınır politikalarına geri dönerek, sınır kontrolleri uygulaması komşu ülkelerle tansiyonun yükselmesine neden olmuştur. Macaristan'ın sınıra tel çit örmesi Fransa'nın önce bu durumu kınaması daha sonra benzer uygulamalara girişmesi örneğinde olduğu gibi tamamen Schengen ruhuna aykırı uygulamalar AB'in geleceğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi Doğu Avrupa ülkelerinin mülteci, göçmen veya yabancılara kültürel olarak alışık olmamaları AB ülkeleri arasında sosyal ayrışmalara da neden olmuştur.

Önümüzdeki yıllarda AB ve Türkiye'yi mülteci meselesinde daha çalkantılı günler bekliyor olabilir. Suriye'de süren savaşın devam etmesi Türkiye açısından güvenlik meselesini öne çıkarırken, Afrika, Asya ve Orta Doğu'dan AB'ye

[7] 2016 yılı verilerine göre Almanya 14.000.056 bin dolar ile Türkiye'nin bir numaralı ihracat pazarı olup tek başına toplam ihracatının %9,8'ini gerçekleştirmektedir. Türkiye'nin ithalatı incelendiğinde Çin'den sonra en fazla ithalat 21.474.547 bin dolar ile yine Almanya'dan yapılmaktadır. www.tuik.gov.tr - Ülkelere göre yıllık ihracat ve ithalat tabloları.

gitmek isteyen mülteci sayısının önümüzdeki 30 yılda artarak devam edeceği öngörülmektedir[8]. Böyle bir dönemde ortak bir pazara ve geleceğe sahip olan Türkiye ile AB'nin sığınmacı ve göçmenlerle ilgili ortak politikalar geliştirmesi çok önemlidir. Her iki taraftan da yapılan karşılıklı açıklamaların sertleşmesi[9] Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel döngüsü çerçevesinde yeni bir dip noktası gördüğünü işaret etmektedir. 2017 yılında Türkiye'nin AB üyelik hedefinden sapmadan akılcı politikalarla Gümrük Birliği Anlaşması'nın güncellenmesi çalışmalarına ve terörle mücadele politikalarında işbirliği konularına odaklanması gerektiği düşünülmektedir. AB içinde aşırı sağın yükselişi ve İslamofobi Türkiye-AB ilişkilerinin önündeki yeni engeller olarak yer almaktadır.

"Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği" başlıklı bu çalışma, olabildiğince tarafsız, bir araştırmacı titizliği ile gelinen durumu tespit ederek tarihe bir not düşmeyi hedeflemektedir.

Bu kitabın birinci bölümü Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal ve siyasi boyutu kapsamında mülteci meselesini incelemeye ayrılmıştır. Yonca Özer tarafından kaleme alınan "Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları" başlıklı makale iki kısım halinde Türkiye–AB ilişkilerini geçmişten günümüze irdeleyerek mülteci sorununun her iki taraf açısından önemini ortaya koymaktadır. Özetle; 2011 yılından beri Türkiye'de ve AB'de yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin ilişkilere yansımaları, hem Türk hükümetinin hem de AB'nin üyelik perspektifinden uzaklaştığını kanıtlar niteliktedir. Suriye krizinin dayattığı mülteci akınının başa çıkılamaz

---

[8] Frontex 2017

[9] 26 Kasım 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Türkiye ile AB'ye üyelik müzakerelerinin geçici olarak dondurulmasına yönelik tavsiye niteliğinde bir karar almıştır. Bunu takiben Aralık 2016'da AB Konsey toplantısı öncesinde yapılan Genel İşler Konsey toplantısında müzakerelerin askıya alınması kararı çıkmadı. Ancak sonuç bildirisinde müzakerelerde yeni fasılların açılmasının düşünülmediği açıklandı. Diğer yandan Cumhurbaşkanı ve diğer yetkililer AB'nin Türkiye'ye yönelik tutumunu ve terör örgütleri ile mücadele eden Türkiye'ye destek olmamasını eleştirdi ve AB ile müzakerelerin devamı konusunun bir referandum ile halka sorulabileceği ifade edildi. Gündemden, 2016'ya Veda Ederken Türkiye ve AB İlişkileri | İKV–www.ikv.org.tr.

boyutlara gelmesi ve Türkiye'nin bu anlamda AB için yeni bir stratejik önem kazanması neticesinde Türkiye-AB ilişkilerinde 2015 yılının son aylarından beri Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in inisiyatifiyle başlatılan ve göç meselesinin ilişkilerin merkezine oturduğu bir süreç yaşanmıştır. 29 Kasım 2015'te sığınmacı krizine ilişkin Türkiye ve AB tarafından kararlaştırılan Ortak Eylem Planı ve daha sonra 18 Mart 2016'da iki taraf arasındaki zirvede varılan uzlaşma konjonktürel bir meselenin, ya da başka bir ifade ile krizlerin ve siyasi gelişmelerin, Türkiye-AB ilişkilerinin seyrini nasıl etkilediğinin dikkat çekici son örneğidir.

AB tarafına bakıldığında Avro krizi, mülteci sorunu ve bunlara bağlı olarak sağın ve Avrupa şüpheciliğinin yükselişi, dolayısıyla da genişlemenin gündemden düşmesi Türkiye'nin üyeliği konusunu da olumsuz etkilemiştir. Türkiye tarafında ise hükümetin otoriter eğilimlerinin artması ve Türk demokrasisindeki gerilemelere bağlı olarak üyelik konusu, elde edilecek bir ödül olarak algılanmaktan ziyade demokratik reformların yapılması için AB tarafından sıklıkla kullanılan bir baskı aracı olarak görülmeye başlamıştır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye-AB ilişkilerindeki son gelişmeler üyelik perspektifinin güçlendirilmesinden ziyade kontrolsüz ve yasadışı mülteci krizinin çözülmesi tarafların önceliği haline geldiği şeklinde yorumlanabilir. Kısacası ilişkiler, konjonktürün dayatması ile tarafların siyasi çıkarları doğrultusunda rasyonel bir yaklaşımla mülteci konusuna endekslenmiş görünmektedir. Çalışmada iki tarafın da üyelik perspektifinden uzaklaştığı argümanından hareketle ve eleştirel bir yaklaşımla mülteci krizi çerçevesindeki son gelişmelerin Türkiye-AB ilişkilerine ne şekilde yansıdığının ve ilişkilerin geleceğini nasıl şekillendireceğinin araştırılmaktadır.

İlk bölümün ikinci makalesi, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına Avrupa İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye "Güvenli Ülke" midir? başlıklı makalede Ahmet Ceran, "Türkiye güvenli ülke mi?" sorusunu tüm ön kabullerden uzak bir perspektifle incelemekte, "güvenli üçüncü ülke" kavramını Avrupa'nın tarihsel insan hakları geleneği ile güncel dönüşümlerin etkisi altında değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Ceran çalışmasında öncelikle

konuya ilişkin kavramsal ve hukuki çerçeveyi çizmiş ve sorunu AİHM davalarında alınan örnek kararlarla açıklamaya çalışmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ile garanti altına alınan göç hukukunun en önemli iki temel unsuru olan temel hak ve özgürlüklerin korunması ile geri göndermeme koşullarının işleyişi ele alınmıştır. Türkiye'nin "güvenli üçüncü ülke" olup olmadığının nasıl değerlendirilmesi gerektiğine dair tartışmalardan sonra Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama koymuş olsa da 2013 yılından itibaren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve izleyen yönetmeliklerle yapılan düzenlemeler, esas itibariyle Türkiye'nin "güvenli üçüncü ülke" statüsüne sahip olduğunu gösterir niteliktedir. Ancak Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının öngördüğü mekanizmaların uygulama aşamasında Türkiye açısından sıkıntılar içerdiği aşikârdır. Çalışma, günümüzde yaşanan sorunlar nedeniyle en temel insan hakları ve hukuk metinlerine yapılan eleştirileri vurgulayarak son bulmaktadır.

Gözde Kaya tarafından kaleme alınan "AB'de Yeni Bir Ortak Sığınma Sistemine Doğru: Dublin Sisteminin Reformu" başlıklı çalışma, mülteci meselesinin anlaşılması için gerekli hukuksal altyapıyı sağlamaya yöneliktir. AB hukuku çerçevesinde, AB'ye üçüncü devlet vatandaşları ya da vatansız kişiler tarafından yapılan sığınma başvuruları konusunda AB'nin Dublin III Tüzüğü olarak bilinen 604/2013 sayılı Tüzük uygulanmaktadır. Bu Tüzük temel olarak bir sığınma başvurusunun incelenmesinden hukuken hangi üye devletin sorumlu tutulacağını belirlemekte ve başvurunun incelenmesinden bir başka devletin sorumlu olduğu hallerde, başvuru sahibinin ilgili üye devlete transfer edilmesini sağlamaktadır. Mülteci krizi, AB'nin Dublin sisteminin uygulamadaki yetersizliğini net bir şekilde ortaya çıkarmış ve sistem pek çok eleştiriye konu olmuştur. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu, Dublin sistemine ilişkin olarak özellikle son yıllarda yaşanılan tecrübeler ışığında AB Konseyi'ne ve AP'ye 4 Mayıs 2016 tarihinde Avrupa ortak sığınma sisteminin reformunu amaçlayan yeni bir Tüzük tasarısı sunmuştur. Dublin IV Tüzüğü olarak da anılan bu tasarı ile Avrupa ortak sığınma sisteminin üye devletlerin üzerindeki sorumluluklarının daha adil ve dayanışma ilkesi temelinde paylaşılması ve daha hızlı işleyecek şekilde reform edilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışma, Dublin sisteminin işleyişini Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılında sistemi yeniden düzenlemeye yönelik başvurduğu araçlar ve özellikle Dublin IV Tüzüğü tasarısı temelinde incelenmiştir. Kaya, getirilmesi planlanan bu değişikliklerin sistemin işleyişinde etkinlik sağlanması bakımından yeterli olup olmayacağını eleştirel ve mevcut düzenlemelerle mukayeseli bir bakış açısıyla tartışmaktadır.

"Suriye İç Savaşının AB'ye Yansımaları: Mülteci Sorunu ve Uluslararası Terörizm" başlıklı çalışmasında İrem Aşkar Karakır konuyu nispeten yeni, bir o kadar da önemli olan güvenlik bağlamında tartışmaktadır. Amaç, mülteci sorunu ve terörizm ilişkisini Suriye'deki iç savaş ve bu savaşın AB açısından sonuçları ekseninde analiz etmektir. İç savaşın şiddetine bağlı olarak ciddi ölçüde artan mülteci sayısı ekonomik ve sosyal sonuçlara paralel olarak güvenlik riskini de beraberinde getirmektedir. Kasım 2015'te Paris'te ve Mart 2016'da Brüksel'de gerçekleşen terör saldırıları, Avrupa'daki göçmen algısını olumsuz etkilemiş ve konunun güvenlikleştirilmesine yol açmıştır. Saldırılar sonrasında Avrupa'da sığınmacılar, mülteciler ve hatta göçmenler gittikçe artan bir şekilde potansiyel terörist olarak görülmeye başlamıştır. İltica ve terörizm elbette birbirinden farklı olgulardır ancak Avrupa'daki son gelişmelere (sağ partilerin yükselmesi, sınır güvenliği tartışmaları) de bağlı olarak bu iki olgunun sıklıkla aynı cümlede telaffuz edilmesi bunun arkasındaki nedenlerin analiz edilmesini önemli kılmaktadır. Bu bağlamda, AB'nin mülteci krizini doğru yönetememesi ve savaş mağduru insanların dışlanması, uluslararası toplum tarafından ciddi bir güvenlik tehdidi olarak görülen Irak Şam İslam Devleti'nin (IŞİD/DAEŞ) istihdam arayışına katkıda bulunarak Avrupa nezdinde güvenliğe dayalı endişelerin daha da artmasına neden olacağı tartışılmaktadır.

Zühal Ünalp Çepel, "Suriye Krizinde AB'nin Normatif Gücünü Yeniden Düşünmek" konusunu tartışmaktadır. AB, 1990'ların sonundan itibaren dünyada yaşanan konjonktürel değişimlere Avrupa'daki norm ve değer birikiminin yarattığı güç ile dâhil olmayı amaçlamıştır. Balkanlardaki kayıplardan sonra daha aktif ancak "norm difüzyonu"na dayalı yürütülen

dış politika, özellikle 2010'da başlayan Orta Doğu'daki halk hareketlerinin ardından aynı söylemlere rağmen rotasını değiştirmiş görünmektedir. 18 Mart 2016 tarihinde kabul edilen Mülteci Uzlaşısı siyasi sorunlar nedeniyle sekteye uğramış olsa da Türk vatandaşlarının vize muafiyeti konusunun Suriyeli mültecilerin Türkiye üzerinden ülkelerine geri gönderilmesi şartına bağlanması insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü, azınlık haklarının korunması gibi normlar hiyerarşisinde en üstte bulunan ve AB tarafından temel alınan değerlerin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çalışma Avrupa bütünleşme kuramlarından biri olan liberal hükümetler arasıcılık perspektifinden AB'nin göç politikası, Suriyeli mültecilere karşı izlediği tutum ve Türkiye ile Geri Kabul Anlaşması müzakereleri çerçevesinde normatif gücünün değerlendirilmesini ve yeniden düşünülmesi gerekliliğini vurgulamaktadır.

Birinci bölümün son çalışmasında Selcen Öner, "Avrupa'da Mülteci Krizi ve Aşırı Sağın Yükselişi: Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ), Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA Hareketi Örnekleri" başlıklı çalışması ile Avrupa'da özellikle 2015 yazından sonra yoğunlaşan mülteci krizi bağlamında yükselen aşırı sağın mülteci karşıtı ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşı politikaları ve söylemlerini incelemiştir. Aşırı sağ partilerin söylemlerinin temel odak noktaları göçmen ve mülteci karşıtlığı ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olmalarıdır. Bu süreçte Avrupa'da yabancı düşmanlığı, İslamofobinin giderek arttığı, göçmenler ve mültecilere karşı saldırıların da yoğunlaştığı görülmektedir. Diğer yandan aşırı sağ partiler ve aşırı sağ hareketler pek çok Avrupa ülkesinde etkisini arttırmaya devam etmektedir. Bu partiler AB projesine de şüpheyle bakmakta olup hükümetler arası bir AB veya ülkelerinin tamamen AB'den çıkmasından yana politikalar önermektedir. Brexit referandumu sonrasında Fransa'da, Hollanda'da ve Avusturya'da aşırı sağ partiler ülkelerinin AB'den çıkması için referandum yapılması çağrısında bulunmuşlardır. Çalışmada aşırı sağ partilerin siyasi temsilinin yüksek olduğu, Türk göçmen oranının yüksek olduğu ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşıtı söylemlerin yoğun olduğu Avusturya'dan aşırı sağcı Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ) ve Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA

Hareketi örnek olarak incelenmiştir. Bu partilerin göçmen ve mültecilere yönelik politikaları ve parti liderlerinin mültecilerle ilgili söylemleri, Türkiye-AB arasındaki Mülteci Uzlaşısına bakışları ve Türkiye'nin AB üyeliğiyle ilgili söylemleri üzerinde durulmuştur.

İkinci Bölüm Türkiye-AB İlişkilerinin Toplumsal ve Ekonomik Boyutu ile Mülteci Meselesini tartışmaya açmaktadır. Bu bölümün ilk çalışması "AB'nin Mülteci Krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek" başlığıyla Beken Saatçioğlu tarafından yazılmıştır. Saatçioğlu çalışmasında AB'nin 2015 yazından beri derinleşen "mülteci krizi" yönetiminin bir topluluk olarak AB'nin kimliğine olan etkisini ele almaktadır. AB'nin mülteci krizini algılayışı ve ele alış biçimi AB'nin ne tür bir topluluk olduğunun incelenmesi ve kavramsallaştırılması bakımından çalışılmaktadır. AB çıkarlar mı değerler mi yoksa haklar temelinde mi motive olarak hareket eden bir birliktir? AB içinde bu unsurların hangisi ya da hangileri ağır basmaktadır? Mülteci krizi bize bu temel soruyla ilgili nasıl ışık tutmaktadır? Çalışma, bu sorunsalı Helene Sjursen'in AB için öngördüğü üç farklı topluluk türünden oluşan kategorizasyonuna odaklanarak ele almaktadır: (1) Üye Devletlerin çıkarlarını yansıtan, "problem-çözücü", "çıkar-temelli" bir oluşum olarak AB, (2) Üye Devletleri ortak kimlik ve uygun davranış standartları etrafında birleştiren, "değer-temelli" bir oluşum olarak AB, (3) Evrensel demokratik ilkeler ve insan hakları normlarına dayanan, "haklar-temelli", ulus-sonrası bir birlik olarak AB.

Saatçioğlu çalışmasında, hem AB kurumları hem de Üye Devletler düzeyinde mülteci krizi konusunda 2015 yazından beri geliştirilmiş politikaları ve söylemleri inceleyerek yukarıdaki sorunsal ile ilgili şu sonuca varmıştır: AB mülteci krizini ağırlıklı olarak değerler ya da haklar üzerinden değil iç odaklı stratejik çıkarlar üzerinden ele almıştır ve bu durum birliğin daha ziyade çıkar temelli bir topluluk olarak evrildiğine işaret etmektedir. Her ne kadar kimi Üye Devletler ve Avrupa Komisyonu gibi AB kurumları krizin yönetiminde Avrupa değerleri ve haklar temelli ortak bir göç ve sığınmacı politikasının geliştirilmesinin önemine vurgu yapmış olsalar da sonuç olarak üye

devletlerin mültecilerin kabulü konusunda ortak çözümler oluşturamaması ve AB'nin krizi Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale etmesi politikasından da anlaşıldığı üzere, mülteci krizi bize AB'nin çıkar odaklı, problem çözücü bir birlik olduğunu göstermektedir.

Kitabın son bölümünde "Suriyeli Sığınmacıların Türkiye Ekonomisine Etkileri" Müge Vural tarafından mekânsal ve zamansal boyutta, alt bölgelere ayrıştırılarak incelenmiştir. Suriye'de iç çatışmaların başladığı Mart 2011 tarihinden yaklaşık bir ay sonra, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye zorunlu göçü başlamıştır. Resmi rakamlara göre, 4,9 milyon Suriyeli zorunlu göçe maruz kalmıştır. Resmi istatistikler, 2016 yılı itibariyle nüfusu 78,7 milyon olan Türkiye'ye, aynı yıl içerisinde zorunlu göç etmiş Suriyeli sığınmacı sayısının 2,8 milyona ulaştığını göstermektedir. Halen iç savaş koşulları ortadan kalkmadığından, zorunlu göç devam etmektedir. Ayrıca, BM, AB ve diğer aktörlerin, sığınmacılara yönelik göç ve insani yardım politikalarının oluşturulmasında sağladıkları katkının sınırlı ve yetersiz olması zorunlu göç alan komşu ülkelerin yükünü artırmaktadır. Bu noktada, zorunlu göçün ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal etkilerin araştırılması, ölçülerek sayısallaştırılması, ulusal/uluslararası alanda dizayn edilen göç ve insani yardım politikalarının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Literatürde, zorunlu göçün ekonomik etkileri, göç veren ülke ve göç alan ülke olmak üzere iki açıdan ele alınmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen zorunlu göçün Türkiye ekonomisine etkilerini ortaya koymaktır. Zorunlu göçe bağlı olarak artan nüfusla beraber, ekonomi arz ve talep şoklarına maruz kalmaktadır. Ayrıca, izlenen göç politikalarına bağlı olarak kamu maliyesi üzerinde de etkiler ortaya çıkmaktadır. Tüm bu genel etkiler sektörel ve bölgesel düzeyde farklılıklar göstermektedir. Göç alan ve almayan bölgelerde işsizlik, fiyatlar genel düzeyi ve üretim temel makroekonomik göstergelerin, göçün başladığı 2012 yılı öncesinde ve sonrasında nasıl değiştiği "farkların farkı yöntemi" ile analiz edilmiştir. Sonuç olarak dış göç şokuna maruz kalan ev sahibi ülkede mikro düzeyde 'kazanan' ve 'kaybeden' gruplar ortaya çıkmaktadır. Zorunlu göçün Türkiye ekonomisi üzerindeki genel etkileri değerlendirildiğinde, işsizlik ve enflasyon

değişkenlerine dair istatistiki olarak anlamlı sonuçlar elde edilemezken üretim üzerinde olumlu etkisi gözlenmektedir. Makroekonomik etkiler, sektörel bazda ayrıştırıldığında Suriyeli sığınmacıların tarım sektöründe ikame etkisiyle istihdamı azaltırken, sanayi istihdamına katkı sağladığı gözlenmektedir. Buradan çıkarılan politika önermesi Suriyeli sığınmacıların yarattığı olumsuz sektörel istihdamın bölgeye özel politikalarla desteklenmesi gerektiğidir.

Kitabın Üçüncü ve son Bölümü, "Fotoğraflarla Yolda" adlı çalışması ile Sinan Kılıç tarafından çekilen fotoğraflara ayrılmıştır. Zamana tanıklık etmek ve toplumsal bilincin oluşması açısından fotoğrafın önemli bir güce sahip olduğuna inanan Kılıç, en önemli göç yollarından biri olan İzmir'in Çeşme İlçesi'nden lastik botlarla, Yunanistan'ın Sakız Adası'na geçmeye çalışan Afgan, İran ve Suriye kökenli mültecilerin mücadelelerini belgelemiştir.

Farklı disiplinlerden gelen araştırmacılar olarak tarihin en büyük göç olayına tanıklık ederken elden geldiğince konuya ilgili okuyucuyu uzmanlık alanlarımız itibariyle bilgilendirmek istedik. 2015 yılında, mülteci dramı bir insanlık trajedisi olarak konuşulurken 2017'de bir güvenlik krizi ve finansal sorun olarak ele alınmaya başlanmıştır. Hayatlarını kaybedenlerle ilgili teknik bilgiler verilirken olayların insani boyutundan bahsedilmemektedir. Bu kitabın bilimsel bir çalışma olduğunu unutmadan, yaşanan zorunlu göçün bir insanlık dramı olduğunun sadece anlaşma isimlerinden, tarihlerden ve sayılardan ibaret olmadığının da altını çizmek istedik.

Prof. Dr. Yaprak Gülcan
Prof. Dr. Yeşim Kuştepeli
Prof. Dr. Sedef Akgüngör

BİRİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN KURUMSAL, SİYASİ BOYUTU VE MÜLTECİ MESELESİ

Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları

Yonca Özer

Giriş

Suriye krizinin dayattığı mülteci akınının başa çıkılamaz boyutlara gelmesi ve Türkiye'nin bu anlamda AB için yeni bir stratejik önem kazanması neticesinde Türkiye-AB ilişkilerinde 2015 yılının son aylarında Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in inisiyatifiyle başlatılan ve göç meselesinin ilişkilerin merkezine oturduğu oldukça yoğun bir diyalog süreci yaşanmıştır. 29 Kasım 2015'te mülteci krizine ilişkin Türkiye ve AB tarafından kararlaştırılan ortak eylem planı ve daha sonra 18 Mart 2016'da iki taraf arasındaki zirvede varılan uzlaşma konjonktürel bir meselenin, ya da başka bir ifade ile krizlerin ve siyasi gelişmelerin, Türkiye-AB ilişkilerinin seyrini nasıl etkilediğinin dikkat çekici bir örneğidir. Uzun bir süredir atalet içinde olan Türkiye-AB ilişkileri bu gelişmeyle canlanmış ve birçok kanaat sahibinin ilişkilerin geleceğine dair umutlanmasına neden olmuştur. Ancak Türkiye-AB Ortak Eylem Planı'nın ve Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının 16 Aralık 2013'te imzalanan Vize Serbestliği Diyaloğu Mutabakat Metni ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ile zaten başlamış olan bir süreci, mali yardım, vize serbestliğinin öne çekilmesi ve müzakerelerde yeni bir başlığın açılması gibi bazı tavizlerde bulunarak, hızlandırmayı önermekten daha ileri ve yeni bir şey içermediği de aşikârdır.

2011 yılından beri Türkiye'de ve AB'de yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin ilişkilere yansımaları göz önüne alındığında hem Türk hükümetinin hem de AB'nin üyelik perspektifinden uzaklaştığı görülmektedir. AB tarafına bakıldığında avro krizi, mülteci sorunu ve bunlara bağlı olarak sağın ve Avrupa şüpheciliğinin yükselişi, dolayısıyla da genişlemenin gündemden düşmesi Türkiye'nin üyeliği meselesini de olumsuz etkilemiştir. Türkiye tarafında ise hükümetin otoriter eğilimlerinin artması ve Türk demokrasisindeki gerileme neticesinde üyelik meselesi, AB reformlarının kabulü şartına bağlı olduğundan, sonunda elde edilecek bir ödül olarak algılanmaktan ziyade demokratik reformların yapılması için AB tarafından sıklıkla kullanılan bir baskı aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye-AB ilişkilerinde 18 Mart 2016 Mülteci Uzlaşısı ile neticelenen gelişmeler üyelik perspektifinin güçlendirilmesi hedefinden ziyade kontrolsüz ve yasa dışı mülteci sorununun çözülmesi meselesinin tarafların önceliği haline geldiği şeklinde yorumlanabilir. Kısacası bu dönemde ilişkiler konjonktürün de dayatması ile tarafların siyasi çıkarları doğrultusunda rasyonel bir yaklaşımla mülteci krizi ve vize serbestliği meselelerine endekslenmiş görünmektedir.

Mülteci uzlaşısının uygulamadaki başarısı ve hedeflendiği üzere Haziran sonuna kadar vize serbestliğinin elde edilmesi için Türkiye'nin yerine getirmesi gereken hususlardaki zayıf performansına dair tartışmalar devam ederken 15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişimi ile ilişkiler birden kritik bir seyir kazandı. Başta Türkiye'de yaşananlara dair AB'nin empati eksikliği ve duyarsızlığı, sonrasında da hükümet tarafından alınan önlemlerin orantısız ve hukuk dışı olduğuna dair ağır eleştirileri ve Avrupa Parlamentosu tarafından müzakerelerin dondurulması kararına varan tepkileri, ilişkileri daha da germiştir. Ciddi güvenlik sorunları ve endişeleri yaşayan Türkiye'nin özgürlük-güvenlik ikileminde demokrasi lehine güvenliğinden vazgeçemeyeceği düşünüldüğünde üyelik perspektifinin kuvvetlendirilmesi ihtimali zayıflamıştır. Bu noktada resmi olarak ve söylemsel düzlemde katılım hedefini terketmeden karşılıklı çıkarların yönlendirdiği belli alanlarda işbirliği yaparak ilişkileri canlı tutma düşüncesi hakim olmaya başlamıştır.

Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının Arka Planı: Geri Kabul Anlaşması, Mülteci Krizi ve Türkiye'nin Önemi

İkinci Dünya Savaşı'ndan beri AB'nin karşı karşıya kaldığı en büyük mülteci krizi sebebiyle uzun süredir atalet içinde bulunan ilişkilerde 2015'in son ayları ve 2016'nın ilk aylarını kapsayan dönemde önemli bir canlanma yaşandı. Eylül 2015 tarihinden itibaren taraflar arasında yaşanan yoğun diyalog ilişkilerde yeni bir dönemin başladığına işaret etmekteydi. Aslında mülteci krizi ile birlikte başlayan bu diyalog sürecinin meyvesi olan mülteci uzlaşısı ilişkilerde tamamen yeni bir açılım değil, 16 Aralık 2013'de imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın bir an evvel uygulanmasını sağlama ve dolayısıyla krizle mücadeleyi hızlandırma kararlılığıyla alınmış bir inisiyatiftir.

Geri Kabul Anlaşması'nın müzakereleri ise AB Konseyi'nin 28 Kasım 2002 tarihli kararının ardından imzalandığı tarihten on yıl önce 2003 yılında başlamıştır. Müzakerelerin sonuçlanmasının bu kadar uzun sürmesinin nedeni 2005'te yapılan ilk fiili görüşmelerin ardından Aralık 2006'da müzakerelere ara verilmesidir. Geri kabul mekanizmasının sadece üyelikle gerçekleşebilecek bir düzenleme olacağını düşünen Türkiye, Ekim 2005'te AB ile katılım müzakerelerinin başlamasıyla geri kabul anlaşması müzakerelerine yönelik ilgisini kaybetmişti. Anlaşma ile AB tarafından sağlanacak yardım ve destekler ile vize kolaylığı ya da serbestliği meselesi zaten katılım müzakereleri kapsamında ele alınabilecek ve olası bir tam, üyelik neticesinde söz konusu olabilecekti. Bu durum Türkiye açısından anlaşmayı gereksiz hale getirmişti (Ulusoy, 2013).

Ancak AB katılım müzakerelerinin beklenen hızda ilerlememesi, bazı başlıkların gerek AB kurumlarından AB Konseyi tarafından alınan kararla gerekse bazı ülkelerin vetoları nedeniyle açılamaz oluşu ve dolayısıyla her yıl açılan başlık sayısında özellikle 2008 sonrasında dramatik bir düşüşün yaşanması, açılabilen başlıkların da AB Konseyi'nin aynı kararı ile geçici olarak kapatılamaz oluşu her iki tarafın da Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğini

yakın gelecekte olası görmemelerine neden oldu. AB Konseyi'nin Aralık 2006'da aldığı Türkiye, "Kıbrıs Cumhuriyeti" bayraklı taşıtlara deniz ve hava limanlarını açana kadar Gümrük Birliği ile ilgili sekiz başlığın açılmaması ve herhangi bir başlığın da kapatılmaması kararı katılım müzakerelerinin ana sorununu teşkil etmektedir. Bunun dışında Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) Aralık 2009'dan itibaren altı başlığın açılmasını veto etmektedir. Fransa ise 2007 yılında iktidara gelen Nicolas Sarkozy'nin cumhurbaşkanlığı döneminde üyelikle doğrudan ilgili beş başlığın açılmasını bloke etmiştir[10]. Müzakere sürecindeki bu gelişmelerin neticesinde Haziran 2006'da ilk başlığın açılması ile başlayan süreç 2007'de beş başlık ve 2008'de de dört başlığın açılmasının ardından aksamaya başlamış ve sonraki iki yılda (2009 ve 2010) toplamda üç başlık açılmış olmakla birlikte, Kasım 2013'de Letonya Dönem Başkanlığı'nda 'Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' başlığının açılmasına kadar geçen beş Konsey Dönem Başkanlığı süresince hiçbir başlık açılamamıştır (Toygür ve Özsöz, 2016: 1-2). Katılım müzakerelerinin nihai üyelik için hiç de ümit verici olmayan bu seyri Türkiye'nin AB reformlarına dair gittikçe kötüleşen performansının da katkısıyla tarafların katılım sürecine olan bağlılığını zedelemiştir.

Katılım süreci neredeyse durma noktasına geldiğinden ve dolayısıyla AB'ye yönelik düzensiz göç hareketinin önlenmesinde önemli bir transit ülke olan Türkiye ile eş güdümün sağlanmasına yönelik çözüm olmaktan uzaklaştığından, mülteci meselesinin AB için kritik bir hal aldığı konjonktürde, geri kabul anlaşması Türkiye-AB ilişkilerinin gündemine yeniden girdi. Öyle ki Avrupa Komisyonu'nun önerisiyle 2012 yılında Pozitif Gündem çerçevesinde başlatılan ve tıkanan Türkiye-AB ilişkilerine yeniden ivme kazandırmayı amaçlayan belli meselelere odaklı işbirliği sürecinin temel konularından birini oluşturuyordu. Öte yandan Türk vatandaşlarının Almanya'da açtığı

[10] 2012'de François Hollande'ın iktidara gelmesiyle Sarkozy zamanında açılamayan başlıklardan ikisi (Ekonomik ve Parasal Politika ile Mali ve Bütçesel Hükümler) Fransa'nın vetosunu kaldırmasıyla açılabilmiştir.

ve AB Adalet Divanı'na (ABAD) taşınan davalardan vize sorununu ortadan kaldıracak ve vize serbestliği getirebilecek hukuki bir sonuç alınamayınca[11] Türkiye siyasi bir çözüme yakınlaşmak durumunda kaldı ve uzun süre sürüncemede kalan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, Vize Serbestliği Diyaloğu Mutabakat Metni ile birlikte, 16 Aralık 2013'te imzalandı (Nas, 2016a: 29). Nitekim 2009 yılının Aralık ayında yeniden başlayan geri kabul anlaşması müzakerelerinde Türkiye'nin önceliğini, vatandaşlarının Schengen Alanı'na gerçekleştirecekleri kısa vadeli ziyaretleri sırasında karşılaştıkları vize zorunluluğunun bu anlaşma ile ortadan kaldırılması oluşturmuştu. Böylece Türkiye yasal olmayan yollarla AB'ye giden hem kendi vatandaşlarının hem de Türkiye'yi transit geçiş yolu olarak kullanan üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü meselesini AB'nin vize serbestliği sağlaması şartına bağlamış oldu. Bunun neticesinde anlaşmayla eşzamanlı olarak Türkiye ile AB arasında bir vize serbestliği diyaloğu başlatıldı. Diyalog kapsamında Avrupa Komisyonu Türk vatandaşlarına uygulanan vize zorunluluğunun kaldırılması için yerine getirilmesi gereken kriterleri içeren Türkiye ile Vize Serbestliğine Yönelik Yol Haritası belgesini hazırladı.

Tarafların 2013 yılının sonunda kabul ettiği söz konusu belge beş ayrı alanla[12] belirtilen 72 teknik kriter içermekteydi. Türkiye'nin bu kriterleri yerine getirmeye yönelik olarak yol haritasının ilk yılındaki performansının değerlendirildiği 20 Ekim 2014'te yayınlanan birinci Komisyon raporuna

[11] Bu davalar 2009'da Soysal ve 2013'de Demirkan davalarıdır. Soysal davası hizmetlerin serbest dolaşımı bağlamında hizmet sunan Türk vatandaşları açısından olumlu sonuçlanmış olmakla birlikte vize sorununu ortadan kaldıracak ve vize serbestliği getirecek bir çözüm teşkil edememiştir. Bu karara istinaden Almanya hizmet sunanlarla ilgili bir mevzuat değişikliği yapmış ve vize muafiyeti başvuru mekanizması getirmiştir. Ancak bu durum hizmetlerin serbest dolaşımının sadece hizmet sunanlar için mi olduğuna dair sorunun sorulmasına yol açmıştır. Nitekim Demirkan davası Soysal davasından hareketle bu sefer hizmet almaya gidenler için açılmıştır. Ancak bu davada ABAD siyasi baskılara karşı çıkamayarak siyasi bir karar vermiş ve hizmet almaya gidenlerin vize serbestliğinden faydalanamayacağına hükmetmiştir. Böylece Türkiye'nin vizesiz Avrupa hedefine ilişkin hukuki çabalarının da sonuna gelindiği anlaşılmıştır. (Nas, 2016a: 28, 29)

[12] Bu alanlar şunlardır: Belge Güvenliği, Göç Yönetimi, Kamu Düzeni ve Güvenliği, Temel Haklar ve Düzensiz Göçmenlerin Geri Kabulü.

göre Türkiye, yasal ve idari birçok reformu yerine getirerek yol haritasının birçok kriterini sağlamış, dahası kriterlere ileri düzeyde uyum sağlayabilme kapasitesinin olduğunu göstermiştir (İKV, 2014: 48). Daha somut konuşulması gerekirse 72 kriterden yaklaşık 60'ında ilerleme sağlandığı belirtilmiştir (Özsöz, 2015: 8). Ancak Türkiye yol haritasının ilk yılındaki bu performansını ikinci yılında gösterememiş; 2015 yılında iç politikada yaşanan gelişmeler, hükümetin kurulamaması sebebiyle yaşanan belirsizlik ve arka arkaya yaşanan genel seçimler sonucunda vize serbestliğini sağlamaya yönelik reformların gerçekleşmesi yolunda kayda değer bir ilerleme sağlayamamıştır. Bununla birlikte 2015 yılı sonundan itibaren mülteci krizi çerçevesinde Türkiye-AB ilişkilerinin kazandığı ve mülteci uzlaşısı ile sonuçlanan ivme neticesinde bu kriterlerin yerine getirilmesine verilen önem artmış ve Türkiye önceki yılın açığını önemli oranda kapatmıştır. Nitekim 4 Mayıs 2016'da açıklanan Vize Serbestliği Yol Haritası Komisyon Üçüncü Değerlendirme Raporu geriye yerine getirilmesi gereken beş kriter kaldığını belirtmiştir (Ceran, 2016a: 2).

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, yasadışı yollarla Türkiye üzerinden AB ülkelerine geçiş yapan üçüncü ülke vatandaşlarının anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıllık bir geçiş süresi sonunda Türkiye'ye geri kabul edilmeye başlanmasını öngörmüştür[13]. Anlaşma 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girdiğine göre Türkiye üçüncü ülke vatandaşlarını anlaşmada belirtilen şartlar ve kurallar çerçevesinde 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren geri kabul etmeye başlayacaktı. Ancak Suriye'deki savaştan kaynaklanan mülteci akınının sosyoekonomik açıdan baş edilemeyecek boyuta ulaşması ve Türkiye'nin transit ülke olarak AB'ye düzensiz mülteci geçişlerini kontrol altına almada öneminin artması AB'yi anlaşmanın uygulanmasını hızlandıracak ve garanti altına alacak inisiyatifi almaya yöneltmiştir.

[13] Yasadışı yollarla AB ülkelerine giden veya bu ülkelerde bulundukları sırada (mesela vize süresi geçtiği için) yasadışı duruma düşen Türk vatandaşlarının geri kabulü ise Anlaşma yürürlüğe girer girmez yani 1 Ekim 2014 tarihinden itibaren söz konusu olmaya başlamıştır.

Özellikle 2015 yılında AB'nin kitlesel bir mülteci akınına maruz kalmasıyla yaklaşık 1,5 milyon insanın yasal olmayan yollarla AB ülkelerine giriş yapması (Arısan Eralp, 2016: 21) ve birçok AB ülkesinin mültecileri kabul etmedeki gönülsüzlüğü zorunlu göç meselesini AB için müdahale edilmesi aciliyet arz eden bir kriz haline getirmiştir. Suriye'de hâlâ devam eden savaş Türkiye başta olmak üzere Lübnan ve Ürdün gibi komşu ülkelerde toplam 4 milyondan fazla mülteciye ve Suriye içinde de 7 milyondan fazla insanın yerinden edilmesine neden olduğundan dolayı daha pek çok mültecinin Avrupa ülkelerine gelmeye teşebbüs edeceğine kanaat getirilmesi üzerine bu durum AB'nin öncelikli meselesi haline gelmiştir (Lehne, 2016: 3).

AB'nin mevcut kurumsal ve yasal düzenlemeleri bu yoğunlukta bir mülteci akınıyla başa çıkamamakta, üye ülkeler arasında yoğun işbirliği ve eşgüdüm ile sağlanabilecek etkin ortak göç ve iltica politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Göç, iltica ve dolaşım özgürlüğü alanlarındaki mevcut entegrasyon seviyesi kriz karşısında etkili ortak bir reaksiyon vermek için yetersiz kalmıştır. Mesela Schengen Alanı'nın idaresine destek olmak amacıyla oluşturulan Frontex ve Avrupa İltica Destek Ajansı (*European Asylum Support Office*) gibi ortak kurumlar yeterince fonlanmadıkları ve yetkilendirilmedikleri için krizle mücadelede etkili olamamışlardır. Ancak üye ülkeler, değişen çıkarları ve toplumsal reaksiyonları nedeniyle göç ve iltica alanlarındaki ulusal yetkilerinden bu tür ortak kurumlar lehine vazgeçmek istememektedirler. Dolayısıyla, AB ortak politikaları ve araçlarının bu kriz karşısında etkili olabilmelerine yönelik güçlendirilmeleri ihtiyacı karşılanamamaktadır (Lehne, 2016: 1, 4).

Mülteci krizi üye ülkeler arasındaki derin görüş ayrılıklarını ve dolayısıyla AB'nin ortak politikaların oluşturulmasına dair zayıflığını ortaya çıkarmış, hatta AB içi bir 'dayanışma' krizine dönüşmüştür. 2015 yılında tarihinin en büyük mülteci akınıyla karşılaşan AB'de bazı ülkeler tekrar sınır kontrolleri uygulamaya başlamak ve sınırlarında engeller inşa etmek suretiyle bireysel hareket etmişlerdir. Mültecilerin büyük oranlarda, kontrolsüz ve hızlı bir şekilde giriş yapmasını kabul eden ülkenin yeni gelenleri toplumuna entegre

edebilmesi ve sağlık, istihdam ve eğitim ihtiyaçlarını karşılayabilmesi açısından kapasitesini zorlamış; yabancı düşmanlığına ve milliyetçi politikalara neden olmuştur. Mülteci akınını önlemek için sınırlarına engeller inşa eden ilk ülke olarak Macaristan sert bir şekilde eleştirilmiş olmasına rağmen onun ardından Avusturya, Slovakya, Danimarka, Fransa, Almanya, İsveç, Norveç ve Belçika gibi ülkelerin sınır kontrollerini geçici de olsa tekrar koymaları Schengen sistemini derinden sarsmıştır. Neticede AB'ye giriş yapan mültecilerin ülkelerine yerleştirilmelerine karşı çıkan ve kabul eden ülkeler olarak bir ayrışma oluşmuş; ilk grupta başta Macaristan olmak üzere Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovakya yer almış, göç ve iltica meselelerinde dayanışma gösterebilen ve Almanya'nın önderlik ettiği ikinci grup ise Avusturya Benelüx ülkeleri, Finlandiya, Yunanistan ve İsveç'ten oluşmuştur. Bu ayrışma, giderilemez ve ortak hareket edilemezse yapısal bir hale gelebileceği ve mevcut entegrasyon seviyesinin dahi kaybedilebileceği ihtimali nedeniyle AB için "varoluşsal" bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Eğer AB dış sınırlarında güvenliği temin edemez, yasa dışı ve düzensiz göçü kontrol altına alamaz ve üye ülkeleri arasında adil bir yük paylaşımı sağlayamazsa göç ve iltica politikalarının tekrar ulusallaşması kaçınılmaz olacaktır (Lehne, 2016: 2, 4). Bu risklerin farkında olan ve mülteci yükünün çoğunu taşıyan Almanya, avro krizinde olduğu gibi bu krizin de yönetiminde liderliği üstlenmiştir. Şansölye Angela Merkel, Birlik içindeki dayanışma sorununun giderilebilmesi amacıyla meseleye ortak bir çözüm bulunmasının öneminde ısrarcı olmuştur. Merkel'in bu doğrultuda en önemli motivasyonlarından birini de hem içeride hem de diğer AB ülkelerinde aşırı sağ partilerin kuvvetlenmesine neden olan göçmen karşıtlığı ve yabancı düşmanlığı ile mücadele edebilmek oluşturmuştur (Arısan Eralp, 2016: 21).

Bütün bu kaygıların neticesinde 2015 yılı AB için mülteci kriziyle mücadelede Almanya'nın önderliğinde yoğun çaba harcadığı bir yıl olmuştur. Yine avro krizi ile mücadeleye benzer şekilde bu mesele hükümetler arası bir yapıda olan AB Konseyi'nde ele alınmış, yani üye ülkelerin liderleri nezdinde çözüm aranmıştır. Frontex'e göre 2015'te AB ülkelerine gelen 1.5 milyon mültecinin yaklaşık 900 bin kadarının Doğu Akdeniz göç yolunu kullanarak AB'nin

deniz sınırlarını geçmesi (Arısan Eralp, 2016: 21) dikkatleri Türkiye'ye çekmiş ve mülteci kriziyle mücadelede Türkiye ile işbirliğini öncelikli hale getirmiştir. Öyle ki Ekim 2015'te sadece bir günde 10 bin mültecinin Türkiye'den AB topraklarına geçiş yaptığı olmuştur (Avrupa Komisyonu 2016a). AB bu kadar çok sayıda mültecinin Avrupa'ya geçişinin ardında Türkiye'nin sınırlarını etkin bir şekilde kontrol edememesi nedeniyle Avrupa'ya uzanan bir otoban haline gelmesinin yattığını düşünmektedir[14]. Dolayısıyla çekişmeli tartışmaların neticesinde Merkel'in yönlendirmesiyle mülteci krizi ile mücadelede AB Konseyi'nde alınan en önemli karar Türkiye ile mülteci akınını ivedilikle frenleyecek bir uzlaşıya ulaşmak, yani geri kabul anlaşmasının krizin kontrol altına alınmasını karşılayacak etkinlikte ve bir an evvel uygulanabilmesini sağlamak olmuştur. Bu uzlaşı ile AB'nin hedeflediği, Avrupa'ya düzensiz ve yasal olmayan yollarla Türkiye'den gelen mültecileri Türkiye'de durdurmak, yeniden yerleştirme yolu ile kayıtlı ve düzenli bir şekilde sınırlı sayıda ve yasal yollarla AB'ye iltica edebilecekleri süreci başlatmaktı (Arısan Eralp, 2016: 21). Bu doğrultuda 2015 yılı sonuna doğru Türk hükümeti ile pazarlık süreçleri içeren yoğun bir mülteci diyaloğu başlamıştır.

Türkiye'ye gelince 2011 yılından beri ülkede yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin ilişkilere yansımaları göz önüne alındığında Türk hükümetinin AB'nin üyelik perspektifinden uzaklaştığı görülmektedir. Hükümetin otoriter eğilimlerinin artması ve Türk demokrasisinin gerilemesi neticesinde üyelik meselesi, AB reformlarının kabulü şartına bağlı olduğundan, sonunda elde edilecek bir ödül olarak algılanmaktan ziyade demokratik reformların yapılması için AB tarafından sıklıkla kullanılan bir baskı aracı olarak görülmeye başlanmıştı. Bu noktada AB'nin mülteci krizi ile baş edebilmede Türkiye'nin işbirliğine acil ihtiyacının doğması Türkiye'ye bir rahatlama sağlamıştır. Türkiye ile yürütülen müzakerelerin stratejik çıkarlar doğrultusunda rasyonel bir yaklaşımla mülteci meselesine endekslenmiş olması, 1 Kasım seçimleri

[14] Bu arada Türkiye 2011'den beri Suriyeli mültecilere 'açık kapı' politikası uygulamakta ve 2.7 milyondan fazla Suriyeli mülteciyi misafir statüsünde barındırmaktadır (Arısan Eralp, 2016: 21).

öncesinde gerçekleşen Merkel'in Türkiye ziyareti ve Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarının yayınlanmasını seçimlerin sonuna ertelemesi gibi gelişmeler AB'nin, demokrasi açığı ve insan hakları ihlalleri meselelerinde Türk hükümetine baskıyı azaltacağını göstermiştir. Kısacası AB mülteci meselesini toprakları dışında çözmek için işbirliğine ihtiyaç duyduğu Türkiye'ye karşı koşulluluk politikasını stratejik çıkarları uğruna aşikar bir şekilde göz ardı etmiştir (Saatçioğlu, 2016). Bu durum mülteci krizinde işbirliği yapması karşılığında bazı ödünler vermeye hazır olan AB'nin karşısında Türkiye'nin pozisyonunu güçlendirmiştir. Yaşanan ekonomik yavaşlamayı durdurması için tekrar AB çıpasına ihtiyacı olan Türkiye, mülteci uzlaşısı ile bazı müzakere başlıklarının açılarak katılım sürecinin de canlandırılacağı beklentisi içindeydi. Ayrıca bu uzlaşı ile iç politika açısından önemli bir kazanım olarak gördüğü vize serbestliğini elde edeceğini düşünüyordu. AB aday ülkeleri arasında vatandaşları için vize zorunluluğu bulunan tek ülke olarak Türkiye için bu durum hem ekonomik hem de siyasi bir yük teşkil ediyordu. Benzer şekilde ülkede bulunan 2 milyonu aşkın Suriyeli mülteciler için Ekim 2015 tarihine kadar 7.5 milyar avro harcandığı (Özsöz, 2015: 3) düşünüldüğünde bu anlaşma ile AB'den sağlanacak mali katkı da Türkiye için önemliydi. Bu saiklerle hareket eden Türkiye için mülteci krizi AB ile ilişkilerin canlandırılmasına yönelik bir fırsat teşkil etmiştir.

Mülteci Krizi ile Mücadelede Varılan İşbirliğinin Temel Unsurları ve Sonuçları

Eylül 2015'ten itibaren Türk hükümeti ile AB'nin üst düzey yetkilileri ve siyasileri arasında yaşanan yoğun diplomasi trafiği ve iki tarafın liderleri arasında toplanan üç zirve neticesinde 18 Mart 2016'da taraflar resmi bir uzlaşıya varmıştır. Mülteci uzlaşısının temel unsurlarından birisi düzensiz ve yasal olmayan yollarla 20 Mart 2016'dan sonra Türkiye'den Yunan Adalarına geçmiş olan mültecilerin bireysel bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra Türkiye tarafından geri kabulü ve bu şekilde geri alınmış olan her bir mülteci karşılığında Türkiye'deki kamplarda bulunan kayıt altına alınmış Suriyelilerden birinin (toplamda en fazla 72 bin olacak şekilde) bir AB

ülkesinde yeniden yerleştirilmesidir. 16 Aralık 2013'te imzalanan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'na göre ise Türkiye üçüncü ülke vatandaşlarını 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren geri kabul etmeye başlayacaktı. Mülteci uzlaşısı ile bu takvim 1.5 yıl kadar öne çekilmiştir.

Avrupa Komisyonu 8 Aralık 2016'da Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının uygulanmasında kaydedilen ilerlemeye dair yayınladığı dördüncü raporunda uygulamada yaşanan birçok sıkıntıya rağmen önemli adımlar atıldığını ve istikrarlı bir ilerleme kaydedildiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016b: 2). Mülteci meselesinde Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkileyen en önemli gelişme 15 Temmuz'da yaşanan darbe girişimi ve ardından başlayan olağanüstü hal dönemidir. Bu dönemde Yunan Adalarında görevli irtibat birimleri Türkiye'ye geri çağrılmış, bürokratik süreçlerde ve mülteci uzlaşısının uygulanmasında yavaşlama söz konusu olmuştur. Ancak bu yavaşlama ve aksaklıklar yaz aylarını geçtikten sonra azalmaya başlamış ve işleyiş olağan seyrine dönmüştür (Ceran, 2016b: 28).

Uzlaşı sayesinde Türkiye'den Yunanistan'a Ege Denizi vasıtasıyla gerçekleşen düzensiz geçişlerde dramatik bir düşüş söz konusu olmuştur. Mülteci uzlaşısının uygulamaya başlamasından önceki haftalarda günde 1.740 civarlarında düzensiz geçiş söz konusuyken 21 Mart 2016'dan itibaren bu sayı günde ortalama sadece 90 geçişe düşmüştür. Türkiye'de birçok kesimin endişe ettiği gibi olmamış, mülteci uzlaşısı kapsamında Türkiye'ye geri gönderilen mültecilerin toplam sayısı Aralık 2016 itibarıyla 748'e ulaşmakla birlikte iltica başvuru sürecinde ve üye devletlerin bu başvuruları yanıtlamasında yaşanan sıkıntılar sebebiyle geri dönüşler oldukça yavaş gerçekleşmiştir[15]. Aynı şekilde mülteci uzlaşısı çerçevesinde Türkiye'den Schengen Alanı ülkelerine yine Aralık 2016 itibarıyla 2.761 Suriyeli mülteci yerleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016c).

[15] Türkiye'ye geri gönderilen kişiler ya iltica başvuruları reddedilmiş, ya iltica başvurularını geri çekmiş ya da hiç iltica başvurusu yapmamış kişilerdir (Avrupa Komisyonu, 2016b: 5).

1'e 1 formülü kapsamında AB ülkelerinin gönüllülük esasına dayanarak belirledikleri maksimum 72 bin olan yeniden yerleştirme kapasitesinin aşılması durumunda daha fazla mültecinin alınmasına dair mevcut mülteci uzlaşısı AB açısından herhangi bir yasal yükümlülük içermemektedir. 15 bin kişiyle en fazla mülteci yükünü üstlenen Almanya diğer AB üyeleri ile gönüllülük koalisyonu oluşturma beklentisindedir. Böylelikle mültecilerin gönüllü olarak kabul edilebileceğini düşünmektedir (Arısan Eralp, 2016: 23). Ancak İtalya ve Yunanistan'daki mültecilerin yeniden yerleştirilmesinde AB ülkelerinin gösterdikleri oldukça düşük performans kapasitenin aşılması durumunda Türkiye'den gönderilecek yeni mültecileri kabul etmede istekli olmayacaklarının sinyalini vermektedir. Bu durumda uzlaşının devamlılığı söz konusu olmayacaktır. Kaldı ki halihazırda AB ülkelerinin yeniden yerleştirmek için kabul ettikleri mülteci sayısı ilk etapta belirlenen kotanın bile çok gerisindedir ve alınması gereken çok yol vardır.

Uzlaşının bir diğer önemli unsuru ise vize serbestliği yol haritasındaki kriterlerin tamamının Nisan 2016 sonuna kadar yerine getirilmesi şartıyla Schengen Alanı'na dahil AB ülkelerinde 180 gün içerisinde 90 günü aşmayan kalışlarda Türk vatandaşları için vize serbestliğinin en geç Haziran 2016 sonu itibarıyla gerçekleştirilmesidir. Geri Kabul Anlaşması'na paralel olarak başlatılan vize serbestliği diyaloğunun belirlenen programda ilerlemesi halinde vize uygulaması en geç 2017 yılında kalkacaktı. Aynı Geri Kabul Anlaşması örneğinde olduğu gibi vize serbestliğinin gerçekleşme tarihi de mülteci uzlaşısı ile öne çekildi. 29 Kasım 2015'te kararlaştırılan Ortak Eylem Planı ile önce Ekim 2016 olarak belirlenen bu tarih 18 Mart 2016 Mülteci Uzlaşısı ile daha da öne alınmıştır. Uzlaşı imzalandığında Türkiye'nin vize serbestliğini elde etmek için yerine getirmesi gereken 37 kriter bulunmaktaydı (Avrupa Komisyonu, 2016d). Nisan sonuna gelindiğinde kısa bir süre içerisinde önemli bir ilerleme kaydetmiş olmasına rağmen yol haritasında yer alan kriterlerin tamamını yerine getirememişti. Nitekim 4 Mayıs 2016'da yayınlanan yol haritası üçüncü değerlendirme raporunda Avrupa Komisyonu Türkiye'nin yerine getirmesi gereken 5 kriter daha kaldığını ve

vize serbestliğinin gerçekleşmesinin bu kriterlerin de yerine getirilmesine bağlı olduğunu belirtmiştir[16].

Bu kriterlerden terörle mücadele kanununun ve uygulamalarının AB standartlarına uygun bir şekilde reform edilmesi şartı[17] son dönemde sıklıkla yaşanan terör eylemleri göze alındığında ve 15 Temmuz başarısız darbe girişimi sonrası olağanüstü hal ortamında Türkiye'nin yerine getirmekte özellikle sorun yaşadığı kriterdir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan raporun açıklanmasının hemen ertesinde, 15 Temmuz sonrası koşullarından da önce, Avrupa Komisyonu'nun vize serbestliği için önemle üzerinde durduğu terörle mücadele kanunundaki 'terör' tanımının değişmesi[18] ve terörle mücadelede 'orantılı' olunması kriterine karşı rest olarak yorumlanan bir açıklama yapmıştı[19] (Gürcanlı, 2016). Bu durum Türkiye açısından vize serbestliğinin o dönemin (günümüzün olağanüstü hal koşullarına kıyasla) nispeten daha uygun koşullarında dahi gerçekleşmesinin zorluğunu göstermektedir. Komisyon raporunun yayınlanmasının hemen ardından Cumhurbaşkanı ve bazı hükümet üyeleri tarafından yapılan, terör örgütleriyle mücadelenin en yoğun olduğu bir dönemde söz konusu kanunun kesinlikle değiştirilmeyeceği yönündeki açıklamalar[20] neticesinde vize serbestliğinin gerçekleşmesine dair

---

[16] Adı geçen belge için bkz. (Avrupa Komisyonu, 2016e)

[17] Diğer 4 kriter ise yolsuzlukla mücadele, kişisel verilerin korunması, tüm üye ülkelerle adli işbirliğinin sağlanması ve Europol ile yaygın işbirliğidir.

[18] AB, Türkiye'deki yasalarda yer alan terör tanımının oldukça geniş olduğu ve terör suçlarının net bir şekilde tanımlanmadığı, dolayısıyla insan hakları ve temel özgürlükler açısından ciddi kısıtlamalara neden olabileceği şeklinde eleştirilerde bulunmaktadır. Mesela, kişilerin bildiri ya da basın yoluyla görüşlerini paylaşmasının "teröre destek" kapsamında değerlendirilemeyeceğini, "ifade özgürlüğüne" girdiğini savunmaktadır.

[19] Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın açıklaması şöyledir: "Türkiye dört bir yanından terör örgütlerinin ve onlara destekçilerinin saldırısı altındayken, şu anda AB vize için 'terörle mücadele yasasını değiştireceksiniz' diyor. Siz önce Avrupa Parlamentosu önünde çadır kuranlara karşı zihniyetinizi niye değiştirmiyorsunuz? Onlara çadır kurduracaksınız, demokrasi için olduğunu söyleyeceksin; bize de vizeyi kaldıracağım şartı şu. Biz yolumuza gidiyoruz, siz de yolunuza gidin. Kiminle anlaşabiliyorsan onunla anlaş." (Gürcanlı, 2016)

[20] Bu yöndeki açıklamalar Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı uygulamayı bırakabileceği sinyalini de vermiştir. Bu durum mülteci işbirliği olarak tanımlanan bu sürecin ve vize serbestliği meselesinin birbirine bağlanmış olması sebebiyle birinde meydana gelen bir aksaklığın diğerini de olumsuz etkileyebileceğini göstermiştir.

oluşan kötümser hava 15 Temmuz başarısız darbe girişimi sonrasında daha da derinleşmiştir. Nitekim 15 Temmuz sonrası ilan edilen ve iki kere uzatılan olağanüstü hal konjonktüründe terörle mücadele kanunu, değiştirilebilecek en son kanun olarak yorumlanmaktadır. Türk vatandaşları için vize serbestliğinin gerçekleşmesi, terörle mücadele kanununun ve uygulamalarının değişmesi dahil yol haritasındaki tüm kriterlerin yerine getirilmesi şartına bağlı olduğuna göre mevcut durum vize serbestliği ile birlikte geri kabul anlaşmasının uygulanmasını ve dolayısıyla uzlaşının tamamını tehlikeye sokmaktadır. AB açısından ise Türkiye'nin yol haritasındaki kriterlerin tamamını yerine getirmesi ve dolayısıyla Komisyon'un olumlu raporu dahi vize serbestliğinin verilmesini garantilememektedir. Komisyon'un vize serbestliğinin verilmesini öneren raporunun Bakanlar Konseyi ve AP tarafından onaylanması gerekmektedir.

Mülteci uzlaşısının temel unsurlarından mali olanı ise Türkiye'deki Suriyeli mülteciler için ortak eylem planı çerçevesinde kararlaştırılan 3 milyar avroluk kaynağın aktarımının hızlandırılması ve gerektiğinde bir 3 milyar avroluk ek kaynağın daha 2018 yılının sonuna kadar mobilize edilmesini içermektedir. 2016-2017 dönemi için öngörülen 3 milyar avroluk ilk mali yardım kaynağının toplamda 2.2 milyar avroluk kısmı Aralık 2016 itibarıyla tahsis edilmiş durumdadır. Bunun 1.3 milyar avrosu kontratlandırılmıştır. Kontratlandırılan miktarın da 677 milyon avrosu ödenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016b: 11). Söz konusu mali kaynağın, Türkiye'deki mültecilerin yaşam ve gıda gibi acil ihtiyaçlarının karşılanmasında, sağlık, eğitim ve alt yapı gibi alanlardaki somut projelerin finansmanında kullanılması esas alınmıştır. AB diğer bütün meselelerde olduğu gibi bu meselede de mali yardımı projeye dayalı fonlama şeklinde yapmakta ısrarlı davranmıştır. Projeler vasıtasıyla aktarılan bu fonların mülteci ihtiyaçlarının karşılanmasında doğrudan etkili olmaları ve böylece AB'ye geçişlerin daha az muhtemel hale gelmesi hedeflenmiştir. Ancak projelerin hazırlanması ve teklif edilenlerin arasından uygun olanların kabul edilmesi belli bir süreç gerektirdiğinden proje bazlı mali yardımın aktarılması hemen ve toplu olarak gerçekleşememektedir. Ayrıca fonlanan projelerin etkin ve şeffaf bir şekilde hayata geçirilmesi ve fonların idaresi,

paylaştırılması aşamasında da bütün paydaşların hesap verebilir bir şekilde proje süreçlerini yönetmesi oldukça önemlidir.

Mülteci İşbirliğinin İlişkilerin Diğer Meselelerine Yansıması

Katılım Müzakereleri

Eylül 2015'te mülteci krizinde işbirliğine ulaşmak amacıyla AB ile başlayan görüşmelerde Türkiye'nin AB yetkililerine ve liderlerine sunduğu temel taleplerden biri de yeni başlıkların açılması vasıtasıyla müzakere sürecinin canlandırılmasıydı. Açılması istenen başlıklar, Fransa'nın Nicolas Sarkozy döneminde üyelikle doğrudan ilgili oldukları gerekçesiyle veto ettiklerinden biri olan 'Ekonomik ve Parasal Politika' ile GKRY'nin 2009 yılından beri Kıbrıs meselesi sebebiyle bloke etmekte olduğu 'Yargı ve Temel Haklar', 'Adalet, Özgürlük ve Güvenlik', 'Eğitim ve Kültür', 'Enerji' ve 'Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası' başlıklarıydı. Bu görüşmelerde Fransa'nın söz konusu başlığa uyguladığı vetoyu kaldıracağına dair kanaatlerin kuvvetlenmesinin ardından mülteci krizine dair işbirliği hedefiyle 29 Kasım 2015'te toplanan ilk liderler zirvesinde bu başlığın Aralık ayında açılması kararlaştırıldı. Nitekim François Hollande'ın Cumhurbaşkanı oluşuyla Fransa'nın veto ettiği başlıklardan ilk olarak 'Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' başlığının 5 Kasım 2013 tarihinde açılabilmesinden 2 yıl sonra mülteci krizinde işbirliğiyle ilişkili olarak bir başlıkta daha Fransız vetosu kalkmış ve 'Ekonomik ve Parasal Politika' başlığı da 14 Aralık 2015 tarihinde açılabilmiştir.

Türkiye GKRY tarafından bloke edilmeye devam eden başlıklara dair talebini 7 Mart 2016'da toplanan ikinci liderler zirvesinde yinelemiştir. Ancak GKRY, mülteci krizine dair işbirliği meselesinin Türkiye'nin üyelik müzakereleriyle birlikte ele alınmasına karşı çıkmış, özellikle AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'un diplomatik çabalarına rağmen söz konusu müzakere başlıklarındaki vetosunu, Türkiye Gümrük Birliği'nin kapsamını 10 yeni AB ülkesini kapsayacak şekilde genişleten Ek Protokole dair yükümlülüklerini yerine getirene yani hava ve deniz limanlarını "Kıbrıs Cumhuriyeti" bayraklı taşıtlara açana kadar kaldırmayacağını ortaya koymuştur (Şahin, 2016: 6). Rum

Fileleftheros gazetesi Rum Yönetimi Başkanı Nikos Anastasiadis'e AB'den ilk kez bu denli baskı geldiğini ve "AB'de Siper Savaşları" olarak tanımladığı bu yoğun baskıya Anastasiadis'in de aynı sertlikte tepki gösterdiğini yazmıştır (Kıbrıs Arşiv, 2016). Ancak Türkiye tarafında ise, söz konusu müzakere başlıklarına koyduğu vetoyu kaldırması için GKRY'ye yeterince baskı yapılmadığı, bunun nedeninin de 22 Mayıs'ta yapılacak Parlamento seçimlerinde Anastasiadis'in elini zayıflatmasından ve iki toplum arasında yeniden başlayan ve daha önce hiç olmadığı kadar siyasi bir çözüme yakın olan görüşmelerin zarar görmesinden duyulan endişe olduğu kanaati hakim olmuştur (Şahin, 2016: 6). Böylece Kıbrıs meselesi bir kez daha Türkiye-AB ilişkilerinin gündemine taşınmış ve söz konusu başlıkların açılması ile ilgili yaşanan tartışmalar bu meselenin Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde önde gelen bir engel olduğunu bir kez daha göstermiştir. Bu noktada hali hazırda devam eden müzakerelerin iki toplum tarafından da kabul edilebilir bir çözüme ulaşmasının Türkiye'nin katılım sürecinin ivme kazanmasındaki önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Mülteci krizinde işbirliğine dair ikinci liderler zirvesi ile 18 Mart'ta yapılan üçüncü zirve arasındaki süreçte, GKRY'nin söz konusu müzakere başlıklarındaki vetosunu devam ettirmek için gösterdiği direnç karşısında yine Fransa'nın uyguladığı vetoyu bir başlıkta daha kaldıracağını ifade etmesiyle Türkiye ikna edilebilmiştir. Bunun üzerine 'Mali ve Bütçesel Hükümler' başlığının Hollanda Dönem Başkanlığı sona ermeden açılması kararı üçüncü zirvede alınabilmiş, neticede 30 Haziran 2016'da bu başlık açılabilmiş ve böylece açılan başlık sayısı 16'ya ulaşmıştır. Son zirvede ayrıca, GKRY'nin veto uyguladığı 5 başlık açıkça belirtilmeden söz konusu engellemeler giderilebildiği takdirde diğer fasılların açılabilmesi amacıyla hazırlık çalışmalarının hızlandırılmış bir şekilde yürütüleceğine dair karara da varılmıştır. Bu karar alınırken üye devletlerin pozisyonlarının korunacağına atıfta bulunulmasından fasılların açılmasını engelleyen GKRY'nin tek taraflı vetosunun devam edeceği anlaşılmaktadır (İKV, 2016a). Bu durumda ek fasılların açılabilmesi için hazırlık çalışmalarının hızlandırılması anlamını yitirmektedir.

Mülteci kriziyle mücadeleye ilişkin Türkiye ile AB arasında varılan uzlaşıya giden sürecin katılım müzakerelerine olumlu yansıması olarak değerlendirilen bu iki başlığın 6 buçuk ay arayla 2 yıllık bir ataletten sonra açılması katılım müzakerelerini canlandıracağı beklentisini doğurmuştur. Ancak 'Ekonomi ve Parasal Politika' başlığının açılmasına dair gelişme, Fransa'nın vetosunu kaldırmasıyla 'Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' başlığının açılmasını takiben son iki yıldır açılması zaten Türkiye-AB ilişkilerinin gündeminde olan bir başlığın daha açılmasından ibarettir. Aslında bu başlık çok daha önce açılabilirdi. 9 yıl önce Almanya Dönem Başkanlığı sırasında Türkiye, bu başlıkta müzakereleri başlatmak için herhangi bir açılış kriteri bulunmadığından müzakere pozisyonu belgesini sunmaya davet edilmişti. Ancak Türkiye müzakere pozisyonu belgesini sunduğunda Fransa'nın blokajıyla karşılaşmıştı. 'Mali ve Bütçesel Hükümler' başlığına gelince, normalde katılım müzakerelerinin son safhalarında ele alınan ve üyelikle birlikte ülkelerin milli gelirleri doğrultusunda AB bütçesine ne kadar katkı yapacaklarını düzenleyen kuralları kapsayan bu başlığın açılmasının da katılım müzakerelerini canlandırmaya yetmeyeceği aşikardır (Eralp-Arısan, 2016: 24). Üstelik Türkiye'nin gittikçe kötüleşen demokrasi, temel haklar ve hukukun üstünlüğü ile ilgili performansına dair AB'den yapılan eleştirilerin yoğunlaştığı ve tüm fasılların kapatılmasının Kıbrıs meselesi nedeniyle AB Konseyi kararı ile bloke edildiği dikkate alındığında bu iki başlığın açılması müzakerelerin geleceği açısından fark yaratacak bir öneme sahip değildir.

Açılması Türkiye'nin üyelik hedefine bu başlıklardan daha fazla katkıda bulunacağı aşikar olan GKRY'nin veto ettiği 'Yargı ve Temel Haklar' ile ilgili olan 23'üncü başlık ile 'Adalet, Özgürlük ve Güvenlik' alanındaki 24'üncü başlığın ne zaman açılacağının hala belli olmaması müzakerelerin ve dolayısıyla katılım hedefinin gidişatı açısından düşündürücüdür. Öyle ki Türkiye, demokrasi, insan hakları ve adalet sistemi ile ilgili sorunlarına AB'den gelen eleştirilere karşı bu meselelerin söz konusu başlıklar altında görüşülmesi talebinde bulunmaktadır. Dolayısıyla, Türk hükümetinin bireysel hak ve özgürlükler ile basın özgürlüğü konusunda uyguladığı kısıtlamaları kaldırması ve yargıya yönelik siyasi müdahalelerini azaltması için itici güç teşkil etmesi açısından bu

başlıkların açılması özellikle önemlidir. Ancak siyasi vetoların devam etmesi ve Kıbrıs konusunda henüz çözüme ulaşılamamış olmasından dolayı AB Konseyi tarafından bloke edilen başlıkların açılamaması ve hiçbirinin geçici olarak kapatılamaması müzakere sürecindeki tıkanıklığı devam ettirmektedir.

Üstelik özgürlük-güvenlik ikileminde her daim bocalayan ve genellikle güvenlik endişeleri ağır basan Türkiye'de 15 Temmuz darbe girişimi ertesinde terörle mücadelenin temel hak ve özgürlükler karşısında daha da öncelikli hale gelmesi neticesinde müzakereler neredeyse askıya alınma tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır. Her iki tarafta da müzakerelerin devamı ve üyelik perspektifi konusunda ciddi bir sorgulama söz konusu olmuştur. AB yetkilileri sıklıkla özellikle 15 Temmuz sonrası temel haklar ve özgürlükler aleyhine yaşanan gelişmeleri kaygı verici bulduklarını dile getirirken Türk hükümeti bir darbe girişimiyle karşı karşıya kaldıkları ve muhtemel bir başkasını önlemeye çalıştıkları bu süreçte AB'den yeterli desteği görememekten yakınmaktadır. Darbe girişimi sonrası ilan edilen olağanüstü hal ortamında kanun hükmünde kararnamelerle onbinlerce kişinin kamu görevlerinden ihraç edilmesi ve tutuklanması, yayın organlarının kapatılması, gazetecilerin ve dokunulmazlıkları kaldırılmış olan milletvekillerinin gözaltına alınıp tutuklanması ve idam cezasının geri getirilmesine yönelik tartışmaların yoğunlaşması üzerine AB'den gelen eleştiriler artmış, ilişkilerde oldukça zorlu bir döneme girilmiştir.

Alınan olağanüstü hal önlemlerinin iktidarın gücünü merkezileştirmek için muhalifleri etkisiz hale getirmeye yönelik siyasi bir tasfiye süreci olup olmadığının sorgulanması söz konusu olmuş, Avusturya müzakerelerin askıya alınması önerisini dile getirmeye başlamıştır. Özellikle adaylığımızın ilan edildiği Helsinki Zirvesi sonrasında AB ile müzakerelere başlayabilmek için gerçekleştirilen reformlarla 2002'de kaldırılan idam cezasının geri getirilmesi tartışmaları AB tarafından şiddetli tepkiyle karşılanmış, böyle bir durum gerçekleştiği takdirde katılım müzakerelerinin askıya alınmasının söz konusu olabileceği çeşitli çevrelerce ifade edilmiştir. Nitekim AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, Avrupa

Komisyonu Başkanı Jean-Claude Junker ve Almanya Dışişleri Bakanı Frank-Walter Steinmeier gibi önde gelen AB yetkilileri idam cezasının geri getirilme ihtimalini müzakerelerin durdurulması için "kırmızı çizgi" olarak değerlendirmiştir (Nas, 2016b: 4-5). 9 Kasım'da Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için yayımlanan 19'uncu İlerleme Raporu'nda dördü siyasi kriterlerden (yargının bağımsızlığı, ifade özgürlüğü, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü) olmak üzere toplam 6 alanda[21] geriye gidiş olduğu tespit edilmiştir (İKV, 2016b).

Neticede 24 Kasım'da AP'de Türkiye ile katılım müzakerelerinin geçici olarak askıya alınmasını öneren bir karar alınmıştır. AB Konseyi için tavsiye niteliğindeki bu kararı Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ve hükümet yetkilileri tepkiyle karşılamış, kararın Türkiye için bir hükmünün olmadığını belirtmişlerdir (En Son Haber, 2016; Deutsche Welle, 2016). Hatta Cumhurbaşkanı Erdoğan, bazı çevreler tarafından AB'yi tehdit şeklinde algılanan, gerekirse mültecilere sınırların açılmasına dair bir açıklamada bulunmuştur[22] (Deutsche Welle, 2016). Aralık ayında Avusturya tarafından AB Konseyi gündemine taşındığında söz konusu tavsiye karar, zirve toplantısı öncesindeki Genel İşler Konseyi toplantısında kabul edilmemiş, ancak sonuç belgesinde hakim olan mevcut şartlar altında Türkiye ile yeni müzakere başlıklarının açılmasının düşünülmediği ifadesi yer almıştır (AB Konseyi, 2016: 13). Böylece müzakere sürecinde bir gelişmenin beklenmediği durağan bir sürece girilmiştir.

Dolayısıyla, bazı başlıkların açılarak katılım sürecinin hızlandırılması hedeflenmiş olsa bile zamanlamasının önemi tartışılır iki başlığın açılmasının bunu gerçekten sağlayamadığı açıktır. Türkiye'nin katılım müzakerelerinin

[21] Diğer alanlar ise "kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi" ile "genel ekonomi ve iş ortamı"dır.

[22] Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın açıklaması şöyledir: "Daha ileri giderseniz bu sınır kapıları da açılır bunu bilesiniz. 53 yıldır bu ülkeye AB'nin kapısını açmayanlar yaptırım mı uygulayacak? Ne oldu, yaptırım uyguluyorlarsa ne oldu? Battık mı? Yaptırımlar bizi çökertmez." (Deutsche Welle, 2016)

gidişatında oldukça önemli bir etkisi olduğundan dolayı Kıbrıs meselesinde siyasi bir çözüme ulaşılması elbette müzakereleri ilk etapta ve doğrudan olumlu etkileyecek en önemli faktör olacaktır. Ancak sadece bu da yeterli değildir. Kıbrıs meselesinde çözüme ulaşılsa dahi Avusturya veya Almanya gibi bazı ülkelerin, Türkiye'nin siyasi kriterler açısından gösterdiği kötü performansa dayanarak, süreci tıkaması söz konusu olabilir. Kıbrıs müzakerelerinde olumlu bir sonuca ulaşılmasının yanısıra, krizlerin ve Brexit'in gölgesindeki AB'nin gelecek yapısının nasıl şekilleneceği ve AB üyesi ülkelerin genelde genişlemeye özelde de Türkiye genişlemesine yaklaşımlarının nasıl olacağı ile Türkiye'nin üyeliği için şart olan hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanındaki tavrı katılım sürecinin gidişatı açısından hep beraber belirleyici olacaktır.

Gümrük Birliği

Mülteci uzlaşısında yer alan unsurlardan biri de Gümrük Birliği'nin güncellenmesi meselesidir. Taraflar bu amaca yönelik devam eden çalışmaları memnuniyetle karşıladıklarını ifade etmişlerdir. Gümrük Birliği'nin güncellenmesi, revizyonu ya da modernizasyonu olarak adlandırılan süreç 12 Mayıs 2015 tarihinde taraflar arasında bu yönde varılan mutabakat ile başlamış, Avrupa Komisyonu'nun Ağustos 2015 tarihinde hazırladığı bir yol haritası ile şekillenmiştir. Hazırlık çalışmaları devam eden Gümrük Birliği modernizasyonu müzakerelerinin 2017 yılı içinde başlaması beklenmektedir. AB'nin kendi müzakere pozisyonunu oluşturması amacına yönelik olarak kamuoyu yoklamaları değerlendirmelerinin de dahil olduğu Gümrük Birliği Etki Analizi Komisyon tarafından hazırlanmıştır. Türkiye'nin kendi etki analizi çalışması da aynı amaçla Ekonomi Bakanlığı tarafından bağımsız bir araştırma kuruluşuna yaptırılmıştır[23]. Etki analizini üye ülkelerle paylaşıp onların da görüşlerini almasının ardından Komisyon 21 Aralık 2016

[23] Gümrük Birliği Güncellenmesi Etki Analizi Basın Bildirisi için bkz. http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/blog/newsDetail?news_id=EK-235432&_afrLoop=1022855478672687&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D1022855478672687%26news_id%3DEK-235432%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1jxevh8kd_54

tarihinde müzakereleri başlatmak için Konsey'den yetki istemiştir. Gelinen bu son aşamada Konsey'in, söz konusu etki analizine dayanarak, ortak müzakere pozisyonunu belirlemesi ve Komisyon'a AB adına müzakereleri başlatmak ve yürütmek için yetki vermesi gerekmektedir. Bu yetkinin ardından resmi müzakereler başlayabilecektir (İKV, 2016c).

1 Ocak 1996 tarihinde uygulamaya giren Gümrük Birliği, AB ile ilişkilerimizin önemli bir zeminini oluştururken, Türkiye ekonomisinin Avrupa ve dünya piyasalarına entegrasyonunu sağlayan önde gelen bir enstrüman olmuştur. Gümrük Birliği ile AB'nin ilgili mevzuatına büyük oranda uyum sağlandığından Türk sanayisi dünya standartlarındaki yasal düzenlemelere tabi olarak üretim ve ticaret yapmak durumunda kalmış, iç piyasaların uluslararası rekabete daha açık bir hale geldiği yeni piyasa şartlarında kalite seviyesini ve rekabet gücünü artmıştır. Ayrıca Gümrük Birliği ile AB pazarlarında elde edilen rekabet avantajı iyi değerlendirilmiş ihracata yönelik üretimimiz artmıştır. AB ile olan Gümrük Birliği'nin doğru ve yeknesak bir biçimde işlemesi için gerekli olduğundan üçüncü ülkelerle yapılan serbest ticaret anlaşmaları (STA) da ihracattaki bu artışa katkıda bulunmuştur. Dolayısıyla toplam ihracatımızda Gümrük Birliği öncesi 1995 yılı ile 2014 yılı arasında 7 katın üzerinde artış söz konusu iken AB'ye olan ihracatımız da 5 katın üzerinde artış göstermiştir. Aynı dönemde toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımları içinde AB'nin payı da önemli oranda artarak %70'e ulaşmıştır (Saraçoğlu ve Teker, 2015: 81).

Ancak tüm bu kazanımlarına rağmen Gümrük Birliği'nin yapısal ve konjonktürel sebeplerden kaynaklanan sorunları vardır ve tarafların bu yakın işbirliğinden daha fazla kazanım elde edebilmeleri için bu sorunların ivedilikle giderilmesi gerekmektedir. Gümrük Birliği'nin yeni ve çok daha karmaşık uluslararası ticaret düzeni, zamanın şartları ve tarafların ihtiyaçları çerçevesinde gözden geçirilip yeniden şekillendirilmesinin zamanı çoktan gelmiştir ve buna yönelik tartışmalar uzun süredir gündemdedir. Özellikle Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısından kaynaklanan sorunların, Gümrük Birliği'ne rağmen mal taşıyan Türk tırlarına AB ülkeleri tarafından uygulanan taşıma kotalarının ve iş adamları ile tır şoförleri gibi hizmet sunanlara

uygulanan vize yükümlülüğünün yol açtığı zararların giderilmesi gerektiğini Türkiye uzun süredir dile getirmektedir. Gittikçe kronikleşen bu sorunlar Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisine olumlu etkilerini de önemsizleştirmekte ve 6 Mart 1995'te Ortaklık Konseyi'nde Gümrük Birliği Kararı alınırken Türk karar alıcılarının hedeflediği üzere AB'ye katılım için doğru bir araç olup olmadığının sorgulanmasına sebep olmaktadır.

Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısı, Türkiye'nin, üye olmadığından dolayı karar alma mekanizmalarına katılamamasına ve ticari çıkarlarını temsil edememesine rağmen kendi ticaret politikasını bütün unsurlarıyla AB'nin Ortak Ticaret Politikası ile uyumlaştırması gereğinden kaynaklanmaktadır. Bu unsurlardan en önemlisi AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı STA'lardır. Türkiye AB'nin bu anlaşmalardaki ortak müzakere pozisyonunun belirlenmesinde yer almadığından dolayı müzakerelerde ticari çıkarları da dikkate alınmamaktadır. 6 Mart 1995'te Türk hükümeti Gümrük Birliği kararını yakın zamanda tam üye olunacağı beklentisiyle imzaladığından AB'nin Ortak Ticaret Politikası karar alma mekanizmalarında yer alamamayı önemli bir sorun olarak görmemiştir. Üstelik Gümrük Birliği Kararı, doğru uygulandığı takdirde bu durumun yol açabileceği sorunları giderebilecek şekilde taraflar arasında bir "danışma" prosedürü sağlamıştır[24]. Ancak üyelik geciktikçe ve danışma prosedürü de etkin bir şekilde işletilemeyince bu durum göz ardı edilemeyecek zararlar vermeye başlamış; 21 yıl sonra bugün AB üyeliği hala kısa, hatta orta vadede, mümkün gözükmediğinden ivedilikle çözülmesi gereken bir sorun haline gelmiştir.

AB, danışma prosedürünü kullanarak Türkiye ile ortak bir pozisyon belirlemeden bu anlaşmaları müzakere ettiği ve sonlandırdığından dolayı Türkiye, Gümrük Birliği'nin doğru ve yeknesak bir şekilde işlemesini temin etmek için AB'nin bu anlaşmaları yaptığı üçüncü ülkelerle benzer anlaşmaları kendisi yapmak durumundadır. Bu durum Türkiye için özellikle 2006'dan itibaren önem kazanmıştır. Bu tarihten itibaren AB, Dünya Ticaret Örgütü çerçevesinde

[24] Kararın 54-60. maddeleri bu prosedürü öngörmektedir.

yapılan çok taraflı ticaret görüşmelerindeki tıkanıklık nedeniyle rekabet gücü yüksek üçüncü ülke piyasalarını AB mallarına daha fazla açmak ve daha adil ticari düzenlemelere tabi olmak amacıyla yeni nesil STA'lara[25] hız vermiştir. AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı bu tür anlaşmaların sayısı arttığından Türkiye bu hıza yetişememektedir. Üstelik söz konusu üçüncü ülkeler Türkiye ile bu tür anlaşmaları yapmak yükümlülüğünde olmadıklarından, bazı ülkeler ticari çıkarları öyle gerektirmediği için böyle bir anlaşma yapmaya istekli değillerdir. Bu durum Türkiye'nin ticari ilişkilerinde ve genel olarak ekonomisinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Dünya ticaretinin önde gelen iki ekonomisi AB ve ABD arasındaki Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTYO) müzakereleri bu bağlamda Türkiye için özellikle önemlidir. Eğer Türkiye ABD ile TTYO'ya benzer ve onunla eş zamanlı bir anlaşma yapamaz ise bu Türkiye'nin ABD ile ticaret dengesini olumsuz etkileyecek ve Türk mallarının AB malları karşısında ABD pazarında rekabet gücünü azaltacaktır. Ayrıca TTYO Türkiye'nin, dış ticaretinde çok önemli yere sahip olan bu iki ekonomiye olan mal ve hizmet ticareti ile yatırımlar alanında yeni belirlenecek düzenlemeler ve normlara göre hareket etmesini gerektirecektir (İKV, 2015).

Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısından kaynaklanan bu sorunların yanısıra AB ülkelerinin Türk ihraç mallarını taşıyan tırlara uyguladıkları yetersiz kotaların (yani yollarından belli sayıda Türk plakalı aracın ücretsiz geçişine izin verilmesinin), dolayısıyla Gümrük Birliği'ne rağmen malların serbest dolaşımına getirdikleri engellerin de Türk ekonomisine olumsuz etkileri önemli boyuttadır.

Üye ülkelere ihracat malları taşıyan karayolu taşıtları için yetersiz sayıda transit izin belgesi dağıtılması, yani bu şekilde transit geçiş yapacak taşıtların sayısının sınırlanması aslında taşıdıkları mallar için bir kısıtlama

[25] Yeni nesil STA'lar öncekilere göre ticarete konu olan sektörler açısından çok daha derin ve çok daha kapsamlı anlaşmalardır. Öncekiler gibi sadece mal ticaretinin serbestleşmesini değil, aynı zamanda doğrudan dış yatırımla ilgili alanların, hizmetlerin, ticarete konu olan fikri sınai mülkiyet haklarının ve kamu alımlarının serbestleşmesini, ortak rekabet kurallarını, çevre ve sosyal standartları kapsamaktadır.

oluşturmaktadır. Bu durum miktar kısıtlamalarıyla eş etkili önlem teşkil etmektedir. Üstelik sınırlı sayıda verilen transit izin belgesi ihracat malları taşıyan karayolu taşıtlarını ulaştırma maliyetlerini arttıran daha uzun rotalar kullanmaya ya da gidilecek yere tren ile taşınmaya zorlamaktadır. Bu durum da taşınan ihracat malları için tarifelerle eş etkili maliyetler oluşturmaktadır. Kısacası söz konusu ulaştırma kotaları Türkiye aleyhine ihracatın sınırlanması anlamına gelmektedir ve dolayısıyla Gümrük Birliği Kararının hükümlerine aykırıdır. Bu durum aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere Türk tır şoförleri için istenen vize yükümlülüğünün kısıtlayıcı etkisi ile birleşerek daha da ağırlaşmaktadır.

AB ise, Türkiye'nin sıklıkla ifade ettiği soruna karşılık ulaştırma kotaları meselesini başka bir açıdan değerlendirmekte ve malların serbest dolaşımının konusu değil hizmetlerin serbest dolaşımının konusu olduğunu iddia etmektedir. Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği de hizmetlerin serbest dolaşımını içermediğinden AB, bu meselenin Türkiye'nin öne sürdüğü üzere Gümrük Birliği'nin bir sorunu olmadığını ifade etmektedir. Bu yaklaşım farklılığı meselenin çözümünü tıkayan en önemli unsur olmuştur. Gerçi Gümrük Birliği'nin kapsamının hizmetlerin serbest dolaşımını da kapsayacak şekilde genişletilmesi revizyon müzakerelerinin konularından biri olacağından AB'nin iddiasının dayanağı ortadan kalkacaktır. Ancak uluslararası taşımacılık sektörümüz bu sorunun bir an çözülmesi ve Gümrük Birliği revizyon müzakerelerinin sonucunun beklenmemesi yönünde önemli bir irade ortaya koymaktadır. Nitekim Macaristan'da açılan bir davanın[26] "ön karar usulü" ile ABAD'ın önüne getirilmesi neticesinde bu meselenin hukuk yoluyla çözümü konusunda son zamanlarda önemli bir gelişme yaşanmaktadır. Sektörün Uluslararası Nakliyeciler Derneği (UND) tarafından temsil edildiği söz konusu davada Avrupa Komisyonu avukatının yıllardır

[26] Mal taşıyan bir Türk tırı geçiş belgesi olmadan Macaristan otoyolunda seyrederken trafik polislerine yakalanmış ve nakliye şirketinin -aramızdaki gümrük birliği uygulamasına aykırı olduğu gerekçesiyle- polislerin kestiği cezayı ödememesi üzerine anlaşmazlık Macar idare mahkemesine intikal etmiştir (Nuray, 2017: 42).

olanın tersine ve şaşırtıcı bir şekilde Türk tarafının tezi ile tamamen aynı görüşü sunması meselenin Gümrük Birliği modernizasyonu müzakerelerini beklemeden çözüleceğine dair umutları kuvvetlendirmiştir. İlk celsesi 19 Ocak 2017 tarihinde yapılan söz konusu davanın yıl sonuna kadar sonuçlanması beklenmektedir (Nuray, 2017: 40-43).

Benzer şekilde tır şoförleri gibi hizmet sağlayanlara, iş adamları ve sanayicilere uygulanan vize yükümlülüğü de AB ile "adil" bir Gümrük Birliği ilişkisi açısından Türkiye için sorun teşkil etmektedir. AB'li ekonomik aktörler Türkiye'ye vizesiz ya da en kötüsü kapı vizesi ile seyahat edebilmekte iken Türk muhatapları hem oldukça maliyetli hem de uzun ve meşakkatli bir süreç sonunda elde edilebilen giriş vizesine tabidirler. Bu durum bir yanda iki tarafın ekonomik aktörleri arasında Türk vatandaşları aleyhine bir durum yaratmakta, aynı zamanda Gümrük Birliği'nin mantığına da aykırılık teşkil etmektedir. Malların iki taraf arasında serbestçe dolaşabilmesi, Gümrük Birliği ilişkisi sayesinde mümkünken onları pazarlamaya, satmaya ve ulaştırmaya çalışan Türk vatandaşları vize dolayısıyla engellerle karşılaşmaktadır. Bu arada genel bir yaklaşımla "tüm" Türk vatandaşlarının vize serbestliği elde etmesi meselesi zaten mülteci krizi ile mücadelede iki taraf arasında varılan işbirliğinin önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, vize serbestliğinin mülteci işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi mümkün olabilirse Türk ekonomisine verdiği zararlar açısından Gümrük Birliği bağlamında da önemli bir sorun çözülmüş olacaktır. Ancak yine yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı gibi, AB'nin vize serbestliği için istediği terörle mücadele yasasının AB norm ve standartlarına uyumlu olarak reform edilmesi şartının yerine getirilmesi günümüz koşullarında olası gözükmemektedir. Dolayısıyla müzakereler başladığında Gümrük Birliği'nin işleyişine ilişkin yaşanılan diğer sorunlarla birlikte bu meselenin de Türkiye tarafından gündeme getirilmesi özellikle önem taşımaktadır. Müzakerelerde bu meselenin mülteci işbirliğinde belirlenen parametrelerden bağımsız ele alınması söz konusu olmayabilir. Ancak Gümrük Birliği bağlamında yaşanılan tek taraflı zorluklar karşı tarafa etkili ve ısrarlı bir şekilde anlatılmalı, en azından ekonomik aktörler açısından bu sorunun giderilebilmesi temin edilmelidir.

Bu yıl içinde başlaması beklenen modernizasyon müzakereleri başarılı bir şekilde tamamlandığı takdirde Gümrük Birliği'nin işleyişine ilişkin yaşanılan ve artık kronikleşen bu sorunların giderilmesinin yanında Türkiye ile AB arasında ekonomik açıdan daha derin bir entegrasyon sağlanması söz konusu olabilir. Mevcut sorunların giderilmesi meselesi ile birlikte Gümrük Birliği'nin kapsamının tarım, hizmetler ve kamu alımları sektörlerinin dahil edilecek şekilde genişletilmesi müzakerelerin hedefleri arasındadır. Bir yanda AB ile yapılan ticarette yüksek oranda korunan tarım sektörünün liberalleştirilmesi ve üçüncü ülkelerin tarım ürünlerine uygulanan vergilerin AB seviyesine indirilmesi, diğer yanda hizmet ve kamu alımları piyasalarının AB firmalarına açılması AB ile ekonomik entegrasyonumuzun derinleşmesini sağlayacak, dolayısıyla AB üyeliği hedefine katkıda bulunacaktır. Şüphesiz böylece Türkiye'nin değişen küresel ekonomi düzenine daha etkin şekilde entegrasyonunun da önü açılmış olacak, TTYO gibi küresel ticareti yeniden şekillendirecek girişimlerin bir parçası olması kolaylaşacaktır.

Sonuç Yerine: Mülteci Konusundaki İşbirliği İlişkiler için Yeni Bir Model Olabilir mi?

1964'ten beri ortaklık ilişkisi söz konusuyken, 1999'da Türkiye'nin üyelik adaylığının ilan edilmesinden itibaren AB ile ilişkiler, bir tarafta Gümrük Birliği'ne dayanan ortaklık ilişkisi diğer tarafta katılım süreci olmak üzere her ikisinin de amacı tam üyelik olan birbirine paralel çift yollu karmaşık bir yapıda ilerlemiştir. Katılım müzakereleri Gümrük Birliği dahil entegrasyon alanlarının hepsini kapsadığından dolayı 3 Ekim 2005'te tam üyeliğe giden bu iki paralel yolun fonksiyonel olarak birleşmiş olmasına rağmen, Ankara Anlaşması'nın ve Ortaklık Konseyi gibi kurumlarının hala yürürlükte olmasından ve ortaklığın nihai hedefine henüz ulaşılmamasından dolayı ilişkilerin kurumsal olarak hala bu iki ayrı yolda devam ettiği iddia edilebilir. Ancak Gümrük Birliği ile ilgili 8 müzakere başlığının askıya alınmış olması ilişkilerin sadece kurumsal olarak değil fonksiyonel olarak da hala bu iki ayrı zeminde yer aldığı değerlendirmesi yapılabilir. Neticede Türkiye'nin katılım süreci başarılı bir şekilde tamamlandığında, ilişkilerin bu iki zeminde devam

eden yapısı otomatik olarak sona erecek ve Türkiye, AB üyeliği statüsü elde edeceğinden ilişkiler tek bir yasal temele oturacaktır (Tezcan, 2013: 45).

Öte yandan mülteci işbirliğinin sağlanmasıyla ilişkilerde üçüncü bir yolun açılmış olduğu ya da üçüncü bir zeminin oluşturulmuş olduğu da öne sürülebilir. Her ne kadar bu işbirliği vesilesiyle katılım müzakerelerinde bazı başlıkların açılması söz konusu olmuş olsa da meselenin kendisi müzakerelerden bağımsız ayrı bir zeminde ele alınmıştır[27]. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, katılım müzakereleri sürecinde 'Adalet, Özgürlük ve Güvenlik' alanındaki 24'üncü başlık altında yapılan katılım ortaklığı çalışmalarının bir ürünü olmasına (Kale, 2016: 10) rağmen özelde bu başlık açılamadığından ve genelde de müzakerelere olan bağlılık zedelendiğinden mülteci uzlaşına giden süreçte taraflar katılım müzakereleri zemininden ayrılmıştır.

Katılım müzakerelerinin nihai üyelik için hiç de ümit verici olmayan seyri ve Türkiye'nin AB reformlarına dair gittikçe kötüleşen performansı sebebiyle bir süredir tıkanıklık yaşanan ilişkiler mülteci işbirliği ile bir süre canlanma yaşamış ve ilişkilerin geleceğine dair umutların artması söz konusu olmuştur. Ancak demokrasi ve insan hakları gibi AB değerlerinde yaşanan gerileme özellikle başarısız darbe girişiminden sonra daha da belirgin hale gelerek Türkiye'yi üyelik hedefinden iyice uzaklaştırmıştır. Üstelik Avrupa'da gittikçe güç kazanan aşırı sağ, popülist ve genişleme karşıtı siyasi eğilimler de dikkate alındığında gelinen son aşamada ilişkilerin nihai katılım hedefi inandırıcılığını iyice kaybetmiştir. Her ne kadar AB üyeliği resmi olarak ortak hedef olmaya devam etse de her iki taraf için de üyelik perspektifinin büyük yara aldığı günümüz koşullarında bu hedefin gerçekleşmesi her zamankinden çok daha zor görünmektedir. Dolayısıyla, ad hoc diyebileceğimiz bir biçimde ve üyeliğin dışında bir mekanizma olarak devam eden, karşılıklı çıkarların örtüştüğü bir alanda pragmatik ve pratik olarak ilerleyen mülteci işbirliği, ilişkilerin bundan sonraki gidişatının nasıl olacağı ile ilgili örnek teşkil

[27] Nitekim bazı uzmanlar mülteci meselesinin müzakere zemini dışında ele alınmasını eleştirmiş, iki taraf arasındaki mülteci işbirliği sürecinin müzakere zeminine çekilmesi gerektiğini belirtmiştir (Kale, 2016: 11).

etmeye başlamıştır. Bu bağlamda mülteci meselesi, ekonomi, enerji ve terörle mücadele gibi bazı alanlarda karşılıklı çıkarlar temelinde gelişen tematik işbirliği süreçlerinin Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir model olup olamayacağı tartışmaları gündeme gelmiştir (Ülgen, 2016a; Ülgen 2016b).

İlişkilerin sadece inandırıcılığını ve fonksiyonelliğini kaybetmiş olan katılım sürecine dayanması yerine katılım yolu ile birlikte, onu tamamlayacak ve destekleyecek ama ona alternatif oluşturmayacak şekilde işbirliği oluşturmak iki tarafın da önünde mevcut şartlar altında zorlu ama ideal bir seçenek olarak durmaktadır. Sadece ad hoc şeklinde ve katılım süreci dışında gerçekleştirilecek işbirliğine odaklanmak kısa dönemli hedefler için rasyonel ve kolay olan yol olabilir. Ama Türkiye'nin uzun dönemli ekonomik ve siyasi hedefleri düşünüldüğünde ne ideal ne de rasyonel olandır. Bu tematik işbirliği örneklerinin katılım hedefinden ayrı düşünülmemesi, bu hedefi destekleme ve güçlendirme stratejisinin bir parçası olarak ele alınması halinde kısa dönemde söz konusu ilişki alanlarına uzun dönemde ise Türkiye'nin katılım sürecine önemli katkıları olacaktır. Zaten Gümrük Birliği örneğine baktığımızda yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye tarafından üyelik hedefine ulaşmada bir araç olarak benimsendiğini görüyoruz. Aksi takdirde asimetrik yapısından kaynaklanan sorunlar da düşünüldüğünde Gümrük Birliği yerine bir STA daha tercih edilebilir olurdu. Ancak AB için Gümrük Birliği'ne yönelik olarak aynı yaklaşımın benimsendiğini söylemek zor görünmektedir. Nitekim Gümrük Birliği'nin bağlı olduğu ortaklık anlaşmamızın üyeliğe giden yolda sunduğu diğer imkanlar hayata geçirilememiştir. Her ne kadar Türkiye Gümrük Birliği'ni ortaklığın üyelik hedefine yönelik en önemli enstrümanı olarak ele almış olsa da ortaklığın üyeliğe yaklaştıracak diğer imkanlarından yararlanılamaması Gümrük Birliği ile üyelik arasındaki ilişkiyi koparmıştır. Gümrük Birliği modernizasyon müzakereleri bu durumu tamir etmek için önemli bir fırsat olarak karşımıza çıkmaktadır. Müzakere sürecinde Gümrük Birliği ile üyelik arasındaki ilişki yeniden kurulmalı; Gümrük Birliği'nin 1964 Ankara Anlaşması ve 1973 Katma Protokol temelinde tesis edildiği göz önünde bulundurularak bu ortaklık anlaşmasının nihai hedefi doğrultusunda içerdiği diğer serbest dolaşım ve ekonomide uyum alanlarındaki hükümlerinin de hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

Mülteci işbirliğine gelince ortaya çıkışı, seyri ve sonuçlandığı süreç düşünüldüğünde tarafların katılım saiki ile hareket etmedikleri ortadadır. Türkiye'nin üyeliği hedefi bu süreçte sadece sözde kalırken taraflar tamamen pragmatik hareket ederek çıkar temelli bir işbirliği modeli benimsemişlerdir. Aslında bu durum, Senem Aydın-Düzgit'in kendisiyle yapılan bir mülakatta ifade ettiği üzere, üyelik perspektifinden uzaklaşan her iki tarafın da beklentilerini karşılamıştır: AB'nin Türkiye'ye demokrasi ve insan hakları konusunda yaptığı baskı eskisi gibi olmayacak, üstelik hem mali kaynak hem de vize serbestliği elde edecekti. Türkiye'yi üye olarak görmek istemeyenlerin çoğunlukta olduğu AB için de oldukça uygun bir işbirliği olacaktı. Neticede Türkiye ile üyelik meselesi bir kenara atılırken, yerine AB'nin çıkarlarının gerektirdiği bazı alanlarda yoğun işbirliği sağlanmıştır (Today's Zaman, 2015). Türkiye, resmi olarak tanımlamak gerekirse, AB ile katılım müzakereleri yürüten bir aday ülkedir. Ancak gelinen aşamada mülteci işbirliği etrafında şekillenen ilişkiler daha çok stratejik bir ortaklığa işaret etmektedir. Özellikle bu işbirliği çerçevesinde başlatılan üst düzey diyalog mekanizması ve AB'nin daha çok sınırdaş olduğu ülkelerle yaptığı geri kabul anlaşması gibi unsurlar aday bir ülke ile olan katılım ilişkisinden ziyade bir ortaklığın özelliklerini yansıtmaktadır. Bu durum oldukça kritik bir dönemeçte olduğumuzu göstermektedir (Nas, 2016a: 32).

Tarafların katılım sürecini göz ardı ederek bağımsız bir zeminde sadece aciliyet arz eden meselelerin çözümüne odaklanmak yerine mevcut ve muhtemel işbirliği alanlarını uzun vadeli ve üyelik müzakerelerini destekleyecek şekilde stratejik bir yaklaşımla ele almaları, ilişkilerin herhangi bir üçüncü ülke ile olan ortaklık[28] formunda devam etmesinin önüne geçilmesini ve katılım sürecinin canlandırılmasını sağlayacaktır. Her iki tarafın da uzun dönemli çıkarları bunu gerektirmektedir. En ideal olanı kuşkusuz söz konusu işbirliği alanlarına dair meselelerin katılım müzakereleri zemininde tartışılması ve farklı bir düzleme

[28] Türkiye'nin AB ile sahip olduğu ve Ankara Anlaşması ile Katma Protokol'e dayanan ortaklık ilişkimiz AB'nin herhangi bir üçüncü ülke ile yaptığı ortaklık anlaşmalarından farklı olarak önsözünde atıfta bulunulduğu ve 28'inci maddesinde düzenlendiği üzere tam üyelik hedefini içermektedir.

kaydırılmamasıdır. Ancak söz konusu meselelerin bu şekilde müzakere sürecine paralel olmakla birlikte aynı parametreler çerçevesinde görüşüldüğü bir yapıda yapılan işbirliği, müzakerelerin siyasi engeller nedeniyle tıkandığı mevcut şartlar altında ikinci en iyi durumu teşkil etmektedir. Böylece siyasi engeller ortadan kalktığında katılım müzakerelerinin çok daha çabuk sonuçlanması sağlanacaktır. Siyasi engellerin dayanağını teşkil eden Kıbrıs sorununun son dönemde çözüme şimdiye kadar olduğundan çok daha yakın olduğu tespiti tarafların bu noktada en önemli motivasyonunu oluşturmalı, adadaki iki toplum liderleri arasında siyasi bir çözüme ulaşmak amacıyla devam eden müzakereler kuvvetle desteklenmelidir. Ortak sorunların çözümünün ve ortak çıkarların gerektirdiği işbirliğinin gerçek anlamda en iyi sağlanacağı model Türkiye'nin üyeliği olacaktır. Bu doğrultuda bir tarafta Türkiye, AB reformlarına yeniden ve acilen ivme kazandırmalı ve mülteci meselesi ile Gümrük Birliği'ni bu amaç doğrultusunda ortak işbirliği alanları olarak değerlendirmeli; diğer tarafta AB Türkiye'nin üyelik perspektifini canlandırmalı ve kuvvetli bir koşulluluk sunmalıdır.

Kaynakça

AB Konseyi (2016) Outcome of the Council Meeting, 3511th Council Meeting, General Affairs, Brussels, 13.12.2016. http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2016/12/13/ (Erişim tarihi: Ocak 2017)

Arısan Eralp, Nilgün (2016) "Challenges of the German-led Refugee Deal Between Turkey and the EU", CESifo Forum, 17(2), TEPAV. http://www.tepav.org.tr/en/haberler/s/4083 (Erişim tarihi: Eylül 2016)

Avrupa Komisyonu (2016a) Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration, Press Release, Brussels, 8.12.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_en.htm (Erişim tarihi: Ocak 2017)

Avrupa Komisyonu (2016b) Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Communication From the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, COM(2016) 792 final, Brussels, 8.12.2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementati-

on-package/docs/20161208/4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (Erişim tarihi: Ocak 2017)
Avrupa Komisyonu (2016c) Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers, European Commission Fact Sheet, Brussels, 8.12.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.htm (Erişim tarihi: Ocak 2017)
Avrupa Komisyonu (2016d) Six Principles for further developing EU-Turkey Cooperation in tackling the Migration Crisis, Press Release, Brussels, 16.3.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_en.htm (Erişim tarihi: Eylül 2016)
Avrupa Komisyonu (2016e) Third Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap, Report From the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2016) 278 final, 4.5.2016. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52016DC0278 (Erişim tarihi: Eylül 2016)
Ceran, Ahmet (2016a) Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kritere Derinlemesine Bakış, İKV Değerlendirme Notu, 183, Mayıs. (Erişim tarihi: Ağustos 2016) http://www.ikv.org.tr/images/files/degerlendirme183_aceran2.pdf
Ceran, Ahmet (2016b) "Mülteci Uzlaşısı Cephesinde Her şey Aynı (Değil)", İKV Dergisi, Sayı:213, Eylül. http://www.ikv.org.tr/ikv_dergi/ikv_eylul_2016/html/files/assets/common/downloads/publication.pdf (Erişim tarihi: Kasım 2016)
Deutsche Welle (2016) Erdoğan AB'yi tehdit etti: Sınırları açarız, 25 Kasım. http://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan-abyi-tehdit-etti-s%C4%B1n%C4%B1rlar%-C4%B1-a%C3%A7ar%C4%B1z/a-36519386 (Erişim tarihi: Şubat 2017)
En Son Haber (2016) Erdoğan: AP'nin kararının bizim için kıymeti yok, 24 Kasım. http://www.ensonhaber.com/erdogan-apnin-kararinin-bizim-icin-kiymeti-yok-2016-11-24.html (Erişim tarihi: Şubat 2017)
Gürcanlı, Zeynep (2016) "Erdoğan'dan AB'ye vize muafiyeti resti", Sözcü, 6 Mayıs. http://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/erdogan-vize-muafiyeti-soku-1219173/ (Erişim tarihi: Şubat 2017)
İKV (2016a) 18 Mart Türkiye-AB Zirve Sonuçları Hakkında İKV Değerlendirmesi. http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=99&id=1331 (Erişim tarihi: Aralık 2016)
İKV (2016b) 19. İlerleme Raporu Yayımlandı: Türkiye için AB Süreci Önemini Koruyor, Ancak İlişkilerin Onarılmaya İhtiyacı Var. http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=99&id=1633 (Erişim tarihi: Ocak 2017)

İKV (2016c) Avrupa Komisyonu'nun Gümrük Birliği Müzakereleri için Konsey'den Yetki Talebi Olumlu Bir Gelişme. http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=99&id=1714&anahtar=gümrük birliği müzakereleri (Erişim tarihi: Şubat 2017)

İKV (2015) Gümrük Birliği'nin Revizyonuna İlişkin Mutabakat hakkında İKV Görüşü, 12 Mayıs. http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=812&id=888&anahtar=12 mayıs (Erişim tarihi: Şubat 2017)

İKV (2014) Türkiye ile Vize Serbestliğine İlişkin Yol Haritası Birinci Değerlendirme Raporu İKV Tarafından Gerçekleştirilen Resmi Olmayan Çeviri, http://www.ikv.org.tr/images/files/roadmap%20for%20visa%20liberalisation_final%20(revised-version)2.pdf (Erişim tarihi: Aralık 2016)

Kale, Başak (2016) "AB'den toplu iadeler insan hakları ihlallerine yol açabilir", Göç Uzmanları Türkiye-AB Sığınmacı Görüşmelerini Değerlendiriyor: İşbirliği Olacak mı?, İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (İGAM) ve Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi (HUGO), http://docplayer.biz.tr/20259854-Goc-uzmanlari-turkiye-ab-zirvesini-degerlendiriyor-isbirligi-olacak-mi.html (Erişim tarihi: Mayıs 2016)

Kıbrıs Arşiv (2016) Türkiye'ye konulan veto devam edecek, 9 Mart. http://arsiv.kibrisgazetesi.com/?p=775758 (Erişim tarihi: Aralık 2016)

Lehne, Stefan (2016) How the Refugee Crisis Will Reshape the EU, Carnegie Europe. http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650 (Erişim tarihi: Ocak 2017)

Nas, Çiğdem (2016a) "Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğunun Üyelikle Paralel Hikayesi", Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği, İKV, Yayın No: 289, Ekim. http://www.ikv.org.tr/images/files/IKV%20Yayin%20No_289.pdf (Erişim tarihi: Aralık 2016)

Nas, Çiğdem (2016b) Darbe Girişimi Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri: Türkiye'nin AB'li Geleceği Açısından Çıkarımlar, İKV Değerlendirme Notu, 188, Ağustos. http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_notu _Darbe_girisimi_sonrasi_turkiye_ab_iliskileri.pdf (Erişim tarihi: Aralık 2016)

Nuray, M. Haluk (2017) "Uluslararası Taşımacılık Sektörümüz Adalet Divanında Hakkını Arıyor", İKV Dergisi, Sayı: 216, Ocak-Şubat, s.40-43. http://www.ikv.org.tr/ikv_dergi/ikv_ocak_subat_2017/html/#7/z (Erişim tarihi: Mart 2017)

Özsöz, Melih (2015) Türkiye-AB Mülteci 'Uzlaşısı': Yeni Bir Dönem mi, Boya Badana mı?, İKV Değerlendirme Notu, 153, Ekim. http://www.ikv.org.tr/images/

files/T%C3%BCrkiye-AB%20M%C3%BClteci%20Uzla%C5%9F%C4%B1s%-C4%B1_De%C4%9Ferlendirme%20Notu_153(2).pdf (Erişim tarihi: Eylül 2016)

Saatçioğlu, Beken (2016) Turkey and the EU: Strategic Rapprochement in the Shadow of the Refugee Crisis, E-International Relations, 21 Ocak. http://www.e-ir.info/2016/01/21/turkey-and-the-eu-strategic-rapprochement-in-the-shadow-of-the-refugee-crisis/ (Erişim tarihi: Aralık 2016)

Saraçoğlu, Cahit ve Teker, Kadriye (2015) "Gümrük Birliği'nde Revizyon Zamanı", Derin Ekonomi, Temmuz, Sayı:2, s.80-83. http://ikv.org.tr/images/files/Derin%20Ekonomi%20Dergisi%20Temmuz%202015(1).pdf (Erişim tarihi: Eylül 2016)

Şahin, Yeliz (2016) Türkiye-AB Zirvesi Kararlarını Deşifre Etmek, İKV Değerlendirme Notu, 178, Mart. http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_178_son.pdf (Erişim tarihi: Eylül 2016)

Tezcan, Ercüment (2013) "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Ortaklık Boyutu: Hukuki Çerçeve", Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Derleyen: B. Akçay and S.A. Açıkmeşe, Ankara: Turhan Kitabevi, 43-75.

Today's Zaman (2015) Academic Aydın-Düzgit: Turkey-EU agreement not ethical, a step backward in relations, 18 Aralık.

Toygür, İlke ve Özsöz Melih (2016) "Reshaping Relations in the Midst of Crises: A Bitter Anniversary for Turkey-EU Accesssion Negotiations", İstanbul Policy Center (IPC)-Mercator Policy Brief, Mart. http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2016/03/Reshaping-Relations-in-the-Midst-of-Crises_A-Bitter-Anniversary-for-Turkey-EU-Accession-Negotiations_ToygurI_OzsozM.pdf (Erişim tarihi: Eylül 2016)

Ulusoy, Orçun (2013) "Geri Kabul Anlaşması, AB ve Türkiye", Mülteci.net http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view= article&id=271:geri-kabul-anlamas-ab-ve-tuerkiye&catid=47:orcun (Erişim tarihi: (Aralık 2016)

Ülgen, Sinan (2016a) New Models of Economic Integration for Turkey and the UK, Carnegie Europe, 3 Ekim. http://carnegieeurope.eu/2016/10/03/new-models-of-economic-integration-for-turkey-and-uk-pub-64791 (Erişim tarihi: Ocak 2017)

Ülgen, Sinan (2016b) Turkey Needs a Soft Exit From the EU, Canegie Europe, 22 Kasım. http://carnegieeurope.eu/2016/11/22/turkey-needs-soft-exit-from-eu-pub-66228 (Erişim tarihi: Ocak 2017)

Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye "Güvenli Ülke" midir?

Ahmet Ceran

Giriş

Suriye iç savaşının etkileri, IŞİD ve Boko Haram gibi yabancı terörist kavramını literatürde perçinleyen yapılanmaların doğurduğu istikrarsızlıklar, küresel ısınma tehdidi ve çok farklı düzlemlerdeki radikal, kökten dönüşümler, uluslararası sistemin son yıllarda karşı karşıya kaldığı en büyük krizlerden birini; kitlesel göç akınlarıyla doğan mülteci krizini ortaya çıkarmıştır. Böyle bir dönemde, en fazla sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapmakta olan Türkiye ile en yüksek miktarda insani yardımı gerçekleştirmiş olan AB, sürecin kritik aktörleri haline gelmiştir. Dolayısıyla da iki aktörün, krizin çözümündeki işbirliği, kaçınılmaz bir zarurete dönüşmüştür (İKV, 2016). Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı, böyle bir perspektifin sonucudur. Devam eden süreçte Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının ve öngördüğü mekanizmaların aceleye geldiği, pragmatik saiklerle ortaya koyulduğu, temel hakları yeterince garanti altına almadığı gibi çok çeşitli eleştiriler doğmuştur. Uluslararası hukuk ve insan hakları rejimi açısından yöneltilen bu eleştirilerin merkezinde Türkiye'nin AB'den gönderilen sığınmacılara etkin koruma sağlayabilecek güvenli bir üçüncü ülke olmadığı yargısı yer almaktadır (Baird, Radcliffe, & Roman, 2016), (Collett, 2016) (Rossi & Iafrate, 2016).

Bu çalışma, uluslararası sistemin kökten ve hızlı dönüşümlere sahne olduğu, benzersiz bir göç fenomeniyle karşı karşıya kalınan bir dönemde, konuya ilişkin değerlendirmelerin, ön kabullerden bağımsız ve daha geniş çerçevede ortaya koyulması gerektiği görüşüyle hazırlanmıştır. Dolayısıyla üçüncü güvenli ülke kavramını bir yandan Avrupa'nın köklü tarihsel insan hakları içtihad mirası diğer yandan da bütün güncel dönüşümlerin etkisi ışığında ele almak amaçlanmıştır. Çalışmada ilk olarak kavramsal ve hukuki çerçeve sunulup, güncel konjonktürdeki belirleyici dinamiklerin etkisiyle meselenin nasıl ele alınabileceği tartışmaya açılacaktır. Uluslararası göç hukuku, insan hakları hukuku ve uluslararası hukukun da bir noktada alternatif ve yeni açılar, araçlar üzerinden tartışılır hale gelmesine katkı sağlamak, öngörülen en öncelikli kazanımdır.

Dönüşen Sistemin Değişen Göç Yönetim Aygıtları

Tarihsel perspektifin de gösterdiği üzere mikro veya makro ölçekte her krizin etkin şekilde üstesinde gelinebilmesi için kurulan işbirliği aygıtlarının; etkin ve iyi yönetişim, temel hak ve özgürlüklerin korunması ile hukukun üstünlüğüne dayalılık prensiplerine tam uyum sağlaması gerekmektedir. Bu durum, mülteci krizinin yönetimi ve bu alanda kurulacak etkin işbirlikleri için de geçerlidir.

17-18 Mart 2016 tarihlerinde Türkiye-AB arasında varılan Mülteci Uzlaşısı, çalışmanın devamında da üzerinde durulmakta olan ve dikkate alınması gereken bütün eleştirilere rağmen 2011 yılından itibaren büyüyerek devam eden mülteci krizinin çözümüne yönelik en somut ve ayakları yere basan mekanizmayı meydana getirmiştir. Dolayısıyla bu mekanizmanın oluşturulmasını gerekli kılan saikler, sonuçları ve krizin geleceği kadar; kurulan aygıtın biçimsel ve işlevsel olarak yukarıda bahsi geçen prensiplere uyumu da kritik önem taşımaktadır. İyi yönetilmeyen ve hukuki altyapısı zayıf her politika aygıtının bir noktada çöktüğünü, tarih sahnesi çok kereler göstermiştir.

Peki, 17-18 Mart tarihlerinde ortaya koyulan uzlaşı nasıl bir mekanizma öne sürmektedir ve bu aşamalara nasıl gelinmiştir? AB liderleri ve Türkiye'deki kritik karar alıcılar 17-18 Mart 2016 tarihlerinde, Kasım 2015'ten bu yana üçüncü kez mülteci krizine kalıcı ve sürdürülebilir bir çözüm için Brüksel'de biraraya gelmiştir. Zirve'nin ardından dönemin Başbakanı Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu, Konsey Başkanı Donald Tusk ve Komisyon Başkanı Jean-Claude Juncker, Türkiye'nin AB resmindeki kritik konumunu ortaya koyan ve ulusal, uluslararası basında geniş yer kaplayan fotoğrafların parçası olmuştur. Bu Zirve, 2015 yılından itibaren tarafların girdiği yoğun diplomasi ve müzakere trafiğindeki en kritik dönemeçti. Ankara ve Brüksel'de gerçekleştirilen çok sayıda toplantının, hazırlanan sayısız eylem planı ve değerlendirme raporunun, net bir şekilde ortaya koyulan beklentilerin, prensiplerin ve kırmızı çizgilerin ardından 18 Mart 2016 tarihinde taraflar, Türkiye üzerinden AB'ye düzensiz göçü sona erdirmeyi öngören adımlara ilişkin anlaşmaya varmıştır (Ceran, 2016).

Kurulan mekanizma, en basit ifadeyle, Türkiye üzerinden düzensiz yollarla Yunan Adalarına geçiş yapan ve yaparken yakalanan, sığınma talepleri reddedilen veya değerlendirmeye alınmayan bütün yabancıların, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren kademeli olarak Türkiye'ye geri gönderilmesini; karşılığında ise Türkiye'ye geri gönderilen her bir Suriyeli için Türkiye'deki göçmen kamplarında bulunan bir Suriyelinin AB ülkelerine yerleştirilmesini içermektedir (AB Konseyi, 2016). Türkiye ile Yunanistan arasındaki deniz sınırlarının oluşturduğu Doğu Akdeniz göç yolu, mülteci hareketliliğinin en yoğun olduğu alandır. Dolayısıyla Doğu Akdeniz göç yolunun etkin ve hukuki bir mekanizmayla kontrol altına alınması, aslında krizin genelinin çözümü açısından da büyük önem taşımaktadır (Frontex, 2016).

Mekanizmanın hukuka uygunluğu da, Mülteci Uzlaşısı metninde açıkça ifade edildiği üzere tarafların bu alandaki AB hukukuna ve uluslararası göç hukukuna tam uyumuyla sağlanacaktır. Bu bakımdan göç hukukunun temelini iki unsur oluşturmaktadır: temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geri göndermeme ilkesi. Yani Yunan yetkili makamlar, bu ilkeler gereği, göçün kaynağı ülkelerde olumsuz koşullar sürdüğü sürece, sığınma başvurusunda bulunanları,

kendi ülkelerine veya benzer olumsuz koşulların sürdüğü ülkelere geri gönderememektedir. AB ülkelerinin bir üçüncü ülkeye düzensiz göçmenleri gönderebilmesi için o üçüncü ülkenin "güvenli üçüncü ülke" statüsüne sahip olması gerekmektedir (BMMYK, 2016) (ESI, 2015). Çalışmanın içeriği tam olarak bu noktada düğümlenmektedir. Türkiye, uluslararası hukuka uygun olarak AB'den mültecilerin gönderilebileceği güvenli bir üçüncü ülke midir? Sorunun yanıtı bir yandan Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının öngördüğü geçerli mekanizmanın hukuka uygunluğunu belirlerken diğer yandan daha geniş anlamda Türkiye'nin Avrupa insan hakları sistemindeki konumu, yatırım yapılabilir bir ülke olarak ekonomik itibarı ve AB'ye vizesiz seyahatin mümkün olduğu bir Avrupa ülkesi olarak geleceğine ilişkin de göstergeler öne sürmektedir. Dolayısıyla uluslararası hukukun ve güncel küresel sistemin geçirmekte olduğu dönüşümlerin ve güvenlik merkezliliğin konjönktürü "değiştirici etkisi"nin de dikkate alınması gerekmektedir. Neticede temel hak ve özgürlüklerin korunmasının her şartta, hangi dönüşümden bahsedilirse bahsedilsin öncelikli hassasiyet olması gerektiği hatırlanmalıdır.

Geri Göndermeme İlkesi ve Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı

Daha önce de ifade edildiği üzere uluslararası göç hukukunun temel unsurlarından birini geri göndermeme ilkesi oluşturmaktadır. Bir ülkede bulunan yabancıların o ülkeden; işkence, insanlık dışı muamele veya küçük düşürücü muamele ve cezalara maruz kalabilecekleri ülkelere gönderilmeleri uluslararası teamül hukuku ve antlaşma hukuku tarafından kesin bir şekilde yasaklanmıştır. Bu hükmün örneği, BM Genel Kurulunun 10 Aralık 1984'te kabul ettiği ve Türkiye'nin 25 Ocak 1988 tarihinde imzaladığı İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme'nin cezasızlık ilkesini vurgulayan 3 (1) maddesinde de görülmektedir (ILO, OHCHR, & IPU, 2015).

Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına uluslararası sivil toplum ve insan hakları çevrelerinin yönelttiği temel eleştirilerin başında da bu konu yer almaktadır. Sığınma talebinde bulunan Suriyeli ve diğer yerinden edilmiş kişilerin doğ-

rudan Türkiye'ye gönderilmesine dayanan mekanizmanın geri göndermeme ilkesiyle çeliştiği yönünde görüşler ortaya koyulmaktadır. Nitekim bu mesele siyaset veya hak savunuculuğu faaliyetlerinin ötesinde hukuki bir meseledir ve değerlendirmeler hukuk kaynaklarına dayandırılmalıdır. Meseleye ilişkin şüphesiz ki en öncelikli birincil uluslararası hukuk belgesi 1951 tarihli, Mültecilerin Durumuna ilişkin Cenevre Sözleşmesi'dir.

Cenevre Sözleşmesi'yle uyumlu olduğu takdirde AB hukuku ve uluslararası hukukun pek çok enstrümanı, ilgili yabancının güvende olacağının öngörüldüğü güvenli üçüncü ülkelere yerleştirmesini mümkün kılmaktadır. BMMYK'nın Mart 2016 tarihli kritik mütalaasında da belirtildiği üzere kavramsal olarak güvenli üçüncü ülke konsepti her bir mülteci için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Temelde, gönderileceği üçüncü ülkede adil ve işlerliği olan prosedürlerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğinin değerlendirilmesi, mültecinin karşı karşıya olacağı bütün süreçten haberdar olması ve gerektiğinde itiraz ve denetim mekanizmalarına doğrudan ve basit şekilde ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Aynı mütalaada BMMYK, Avrupa insan hakları hukukuna ve AB düzenlemelerine fazlaca referansta bulunmaktadır. (BMMYK, 2016) Dünyanın en öncelikle göç güzergahı olan Avrupa kıtasında evrimsel olarak geniş bir mevzuat ve içtihat oluşmuştur. Türkiye'nin güvenli ülke olarak statüsünün daha etkin tartışılabilmesi için bunların detaylı şekilde dikkate alınması önem taşımaktadır.

Bilindiği üzere mülteci krizinin doğurduğu kitlesel göç hareketlilikleri, krizin başlangıcından bu yana artan bir eğilimle devam etmiş, 2015 yılında 1 milyonun üzerinde yerinden edilmiş kişi, mülteci ve düzensiz göçmen AB'yi hedef rota olarak belirlemişti. 1 Kasım 2014 tarihinde Jean-Claude Juncker başkanlığında göreve gelen Avrupa Komisyonu bu eğilimin farkındalığıyla, meseleyi 10 temel önceliğinden biri kabul edip AB politika üretim süreçlerinin dümenini göç meselesine yöneltmişti (Avrupa Komisyonu, 2014).

Komisyon, konuya ilişkin kısa, orta ve uzun vadeli önceliklerini Avrupa Göç Gündemi adı altında bir araya getirmiştir. Orta ve uzun vadeli önceliklerin

önemli boyutunu, Avrupa ortak sığınma sisteminin (*Common European Asylum System*) dayandığı mevzuatın güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Yani bütün Üye Devletlerde ortak ve uygulanabilir bir mülteci hukukunun ve prosedürlerin benimsenmesi amaçlanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015a). Dolayısıyla AB'nin bu alandaki müktesebatında (*acquis communautaire*) değişiklikler öngören tasarı paketini Komisyon ilk olarak 15 Aralık 2015 tarihinde ortaya koymuştur (Statewatch, 2015). Devam eden süreçte ise, 4 Mayıs 2016 tarihinde Komisyon, Ortak İltica Sisteminin daha ileri seviye reformunu öngören tasarıyı sunmuştur. Bütün reform çabaları temelde AB'de göç yönetiminden sorumlu birimlerin güçlendirilmesi ve eşgüdümün sağlanmasına yöneliktir. Bu doğrultuda, atılan adımların, AB'nin mülteci hukuku alanındaki üç temel hukuki dayanağını; Dublin Düzenlemeleri, Eurodac Tüzüğü ve İltica Prosedürleri Yönergesi'ni (*Asylum Procedures Directive*) de doğrudan etkilediğini öne sürmek mümkündür (Avrupa Komisyonu, 2016a).

Bahsi geçen müktesebat kapsamında[29] Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı ve Türkiye'nin güvenli ülke statüsü açısından AB İltica Prosedürleri Yönergesi öncelikli öneme sahiptir. Komisyonun Türkiye ve Yunanistan üzerinden kurduğu geri gönderim mekanizması hukuki olarak İltica Prosedürleri Yönergesi'ne dayanmakta; ilgili Yönerge, AB hukuku çerçevesinde "güvenli üçüncü ülke" ve "ilk iltica ülkesi" konseptlerinin içini detaylıca doldurmaktadır.

AB İltica Prosedürleri Yönergesi'nde Güvenli Ülke Kavramı

AB İltica Prosedürleri Yönergesi'nin (Directive 2013/32/EU) 33'üncü maddesinde geri göndermeme ilkesinin dışında kalan istisnai haller, yani Üye Devletlerin sığınma başvurusunda bulunan kişilerin başvurularını değerlendirme yükümlülüğünde olmadığı durumlar sıralanmaktadır.

[29] Avrupa Göç Gündeminin ilan edildiği tarihten 2016 yılı sonuna kadar AB kurumları tarafından konuya ilişkin ortaya koyulan hukuki düzenlemelerin tamamına ulaşmak için: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en

Bu kapsamda aynı maddede belirtildiği üzere eğer Üye Devlet, başka bir üçüncü ülkenin başvuruda bulunan kişi için güvenli üçüncü ülke olduğunu öne sürerse, sığınma talebini kabul etmeyebilmektedir. Yönergenin 38'inci maddesinde ise AB hukukunda güvenli üçüncü ülke statüsünün detaylarına yer verilmektedir. 38'inci maddeye göre, sığınma talebinde bulunmak üzere AB ülkesine giriş yapmış bir kişinin üçüncü ülkeye gönderilebilmesi için o üçüncü ülkenin beş temel kriteri taşıması gerekmektedir. Güvenli üçüncü ülke statüsünü tayin eden beş kriter şöyledir:

a) Irk, din, millet, sosyal zümreye üyelik veya siyasi görüşler sebebiyle yaşamı ve özgürlükleri tehlikeye atacak bir ortamın bulunmaması;
b) 2011/95/EU sayılı Yönergeye ciddi bir aykırılık riski olmaması;
c) Cenevre Sözleşmesi'nde öne sürüldüğü şekliyle geri göndermeme ilkesine uyulması;
d) Uluslararası hukukun çekirdek, emredici nitelikteki (*jus cogens*) hükümlerinden olan işkence, insanlık dışı muamele veya küçük düşürücü muamele ve cezaların yasaklandığının garanti altına alınması;
e) Mülteci statüsüne başvurulabilmesi ve mülteci statüsünün verilmesi halinde Cenevre Sözleşmesi'nin öne sürdüğü korumanın sağlanması.

Güvenli üçüncü ülke konsepti, her sığınma talebi için ayrı ayrı, kendi özel dinamikleri dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Her değerlendirmede de yukarıda belirtilen 5 kritere uygunluk gözetilmelidir. Bununla birlikte 5 kriterin yanı sıra dikkate alınması gereken diğer önemli unsur, başvurucu ile üçüncü ülke arasında bir bağlantının olup olmadığıdır. Güncel konjönktürde, hedef ülkelerin, geçiş güzergahındaki ülkeleri güvenli üçüncü ülke olarak belirleme eğilimi göze çarpmaktadır. Bir başvurucunun gönderilmesi öngörülen üçüncü ülkenin güvenli üçüncü ülke kabul edilebilmesi için kişi ile o üçüncü ülke arasında öngörülebilir, etkin bir bağlantının bulunması veya hedef ülke ile geçiş güzergahındaki ülke arasında hukuki bağlayıcılığı olan bir anlaşmanın (Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Anlaşması gibi) önceden tesis edilmiş olması gerekmektedir (BMMYK, 2010).

Avrupa insan hakları rejimi, güvenli üçüncü ülke statüsü için yukarıda bahsi geçen 5 kritere uyumu gözetirken sadece İltica Prosedürleri Yönergesi ve Cenevre Sözleşmesi'ni dikkate almamaktadır. Avrupa insan hakları kültürünün temel taşı niteliğindeki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına da asli bağlayıcılık atfetmektedir. Başvuruda bulunan yabancıyı üçüncü ülkeye yönlendirecek olan Avrupa ülkesi, üçüncü ülkede AİHS ve AİHM içtihadına uyumlu seviyede bir insan hakları rejimi olduğunu garanti altına alma sorumluluğu taşımaktadır. AİHS doğrudan mülteci veya göçmenleri hedefleyen bir hüküm bulundurmamaktadır. Nitekim taraf devletler, 1'inci maddede vurgulandığı üzere yargı yetkileri altındaki tüm insanları AİHS kapsamında koruma altına almayı taahhüt eder. Dolayısıyla bu kapsama, mültecilerle birlikte yargı yetkisi altındaki bütün yerinden edilmiş kişiler ve yabancılar da girmektedir.

AİHS, mülteci hukukuyla bağlantılı olarak değerlendirildiğinde; Sözleşmenin yaşama hakkını garanti altına alan 2'nci maddesi ve işkenceyi, insanlık dışı ve aşağılayıcı muameleyi yasaklayan 3'üncü maddesinin dikkate alınması gerekmektedir. Sığınma talebinde bulunan kişilerin güvenli olmayan bir ülkeye gönderilmesi de 3'üncü maddenin ihlaline sebebiyet verebilmektedir, dolayısıyla gönderen ülkenin derinlemesine bir durum değerlendirmesi ortaya koyması şarttır.

Geri Göndermeme İlkesini AİHM Çerçevesinde Ele Almak

Konuya ilişkin AİHM'in emsal teşkil eden ve Mahkemenin tarihinde ilk defa, kişinin üçüncü ülkeye gönderilmesi halinde kötü muamele ihtimalinin doğacağı gerekçesiyle 3'üncü maddeye ihlal meydana geleceği hükmü, 7 Temmuz 1989 tarihli Soering – Birleşik Krallık Kararı'nda (Başvuru No. 14038/88) verilmiştir. Alman vatandaşı olan Soering, ABD'nin Virjinya eyaletinde kız arkadaşının ebeveynlerini öldürdükten sonra, İngiltere'ye kaçmış, burada yakalanmıştır. Soering'in Virjinya'ya iadesi halinde, idam cezasıyla yargılanması yüksek ihtimaldir ve ABD yetkili makamları, idamın gerçekleşmeyeceği yönünde etkin bir güvence vermemiştir. Birleşik Krallık

makamlarının, ABD'nin güçlü olmayan güvencesine rağmen Soering'i iade kararının ardından AİHM'e taşınan vak'a 3'üncü madde çerçevesinde incelenmiştir. AİHM, idam gerçekleşmeyecek olsa dahi, iadesinin ardından Soering'in idamla yargılanması halinde yargı sürecinde oluşacak olumsuz muamele ve idama kadarki süreçte doğacak psikolojik ve fiziksel kötü muamele (*death row*)[30] riski sebebiyle iadesinin 3'üncü maddeye aykırı olacağına hükmetmiştir. Burada mahkeme iadeyi değil, iadenin ardından doğabilecek etkileri 3'üncü madde kapsamında değerlendirmiştir.

Üçüncü ülkede meydana gelen her istikrarsızlık veya şiddet eylemi o ülkeye iadeyi 3'üncü maddenin ihlali haline getirmemektedir. AİHM içtihadına göre, 3'üncü maddenin ihlal edildiğini değerlendirebilmek için ilgili üçüncü ülkedeki riskin gerçek, öngörülebilir ve şahsi olması şarttır. Her başvuru ayrı ayrı kendi koşulları içerisinde değerlendirilmelidir. Yani bir üçüncü ülke, gönderilen yabancı için tehdit oluştururken diğer yabancılar için oluşturmayabilir. AİHM, değerlendirmenin, kişinin bütün koşulları ve bölgenin bütün koşulları ayrı ayrı değerlendirilerek yapılması gerektiğinin altını çizmektedir. Bu ayrıma ilişkin en kritik kararlardan biri Vilvarajah ve Diğerleri – Birleşik Krallık Kararı'dır.

Sri Lanka'da devlet ile Tamil azınlık unsurları arasında uzun dönem süren etnik çatışmalar sebebiyle Tamil azınlık grubuna mensup çok sayıda Sri Lanka vatandaşı Avrupa ülkelerine sığınmanın yollarını aramıştır (Evin, 2016). Vilvarajah da onlardan biridir. Nitekim Vilvarajah'ın Birleşik Krallık'a sığınma talebi kabul edilmemiş ve vak'a AİHM'e kadar taşınmıştır (AİHM Vilvarajah ve Diğerleri – Birleşik Krallık Kararı, 26 Eylül 1991, Başvuru No. 45/1990/236/302-306). 3'üncü maddeyi ihlalin araştırıldığı davada, sonuç olarak 3'üncü maddenin ihlal edilmediğine, başvuranların Sri Lanka'ya gönderilmesinde sakınca olmadığına karar verilmiştir. Mahkeme, konuya

[30] Avrupa insan hakları rejiminde idam tartışmaları ve "death row" kavramına ilişkin detaylı değerlendirmeler için bkz. Nas ve Ceran (2016) http://ikv.org.tr/images/files/IKV%20Degerlendirme%20Notu_190.pdf.

ilişkin risk değerlendirmesinin, AİHS'e taraf ilgili devlet tarafından yapılacağını, bu değerlendirme sonucunda gönderme işleminin gerçekleşmemesi için, AİHS'in garanti altına aldığı temel haklara yönelik şiddetli risklerin tespit edilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Dolayısıyla Vilvarajah ve Diğerleri vak'ası böyle bir yaklaşımla incelenmiş; o dönemde istikrarsızlığın sürdüğü Kuzey ve Doğu Sri Lanka bölgelerinde normalleşmenin başladığı tespit edilmiştir. Çatışmaların sürmesine rağmen, bölgedeki BMMYK misyonu, Şubat 1988'de, Tamil nüfusunun bölgeye yeniden entegre edilebileceği aşamaya gelindiğini rapor etmiştir (Vilvarajah ve Diğerleri, 1991, paragraf 76 ve 110). Bu doğrultuda Vilvarajah'ın ve diğerlerinin başvurularına ilişkin şahsi değerlendirmeler ışığında, başvuranların Sri Lanka'ya gönderilmesi açısından 3'üncü maddenin ihlaline sebebiyet verecek riskler bulunmadığına hükmedilmiştir. Kararda dikkate değer bir diğer mesele, uluslararası bağımsız gözlemcilerin, uluslararası örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının değerlendirmelerinin adaletin tesisindeki etkin rolü olmuştur. Ülkedeki genel konjonktüre ilişkin değerlendirmelerde bulunurken AİHM, farklı nitelikte paydaşların raporlarını da dikkate almaktadır. Dolayısıyla Türk yetkili makamların da Türkiye'deki duruma ilişkin farklı çevreler tarafından ortaya koyulan bulguları dikkate alması, olası ihlallerin önüne geçilmesi için kayda değer bir araç olarak görülebilir.

Konuya ilişkin en güncel ve ilginç vak'alardan biri, Nisan 2016'da karara bağlanan AİHM F.G. – İsveç Davası'dır. Bu dava Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı çerçevesinde Türkiye'nin güvenli ülke statüsüne ilişkin devam eden tartışmaların bir bölümüne de katkı sağlar niteliktedir. 2009'da İsveç'e giriş yapan ve sığınma talebinde bulunan İran vatandaşı, İran'a gönderilmesi halinde, siyasi eylemleri ve yapmış olduğu rejim karşıtı internet yayınları sebebiyle, idama kadar varabilecek seviyede kötü muamele riskiyle karşı karşıya olduğunu öne sürmüştür. Başvurucunun, davayı etkileyecek nitelikte bir özelliği daha bulunmaktadır; İsveç'e giriş yaptığı dönem Hristiyanlık dinine geçen başvurucunun bu niteliği de İran'da güvenliği açısından tehlike teşkil etmektedir. Nitekim İsveç yetkili makamlarına yaptığı başvuruda, bu niteliğinin sığınma talebi için sebep oluşturmadığını, bunun kendi özel

hayatıyla ilgili bir konu olduğunu belirtmiştir. İsveç yetkili makamlarının yaptığı değerlendirmede sığınma başvurusu geçersiz kabul edilmiştir. Devam eden süreçte vak'a, AİHM Büyük Daire'ye iletilmiştir. Bu kararda, Avrupa insan hakları rejiminde bir ülkenin; 3'üncü madde çerçevesinde risk teşkil edip etmediği ve gönderilecek kişi için güvenli ülke olarak statüsü açısından en yalın ve basit değerlendirmeler yer almıştır.

Karara göre, 3'üncü madde kapsamında AİHM'e taraf olan devletin dikkate alması gereken tehlikeler, devletin başvurucuyu göndermeyi öngördüğü ülkenin genel durumundan ve bilindik faktörlerden kaynaklanıyorsa bu durumun analizi en kapsamlı ve etkin şekilde bütün faktörleri dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Ama eğer risk değerlendirmesi, başvurucunun özel durumuna dayanıyorsa taraf devlet bu değerlendirmeyi, başvurucunun paylaştığı veriler ışığında gerçekleştirmelidir. Yani iki durumun soruşturma aşamasında yöntemsel farklar bulunmaktadır. Nitekim bu Kararında, Büyük Daire önemli bir yoruma imza atmıştır. F.G. – İsveç Davası'nın belirleyici ve emsallerinden farklı olmasına sebep olan yorum, başvurucunun değerlendirmeyi etkilemesini istemediği, Hristiyanlığa geçiş meselesine ilişkindir. Mahkemeye göre eğer başvurucu, gönderileceği ülkede 2'nci ve 3'üncü maddeler kapsamında risk oluşturabilecek özel sebeplere sahipse ve bunu başvurduğu makama ilettiyse, sığınma talebini bu özel sebepler üzerine inşa etmemiş olsa dahi, yetkili makamın özel sebebin sürece etkisini kendiliğinden (*ex proprio motu*) inceleme sorumluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla AİHM, sığınma başvurusunu Hristiyanlığa geçiş sebebine dayandırmamış olmasına rağmen, başvurucu, İran'a gönderildiği takdirde 3'üncü maddeye aykırı muameleyle karşı karşıya kalabileceğinden; davada 3'üncü maddeye aykırılık tespit etmiştir. Fakat Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı açısından kritik nokta bu değildir.

Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına yöneltilen eleştirilerin öncelikli bir dayanağı olarak Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlama gösterilmektedir. F.G. – İsveç Kararı'nın 117'nci paragrafı, AİHM'in, konuya ilişkin davalarda taraf devletlerin Cenevre Sözleşmesi'ne uygunluğunu

incelemediğini; keyfi geri göndermelerin önüne geçen etkin hükümlere sahip olup olmadığına baktığını belirtmektedir. Yani, Türkiye'nin ilgili mevzuatında içeriğe, saike, 3'üncü maddeye ilişkin koruma mekanizmalarına bakılmadan sadece Cenevre Sözleşmesine şekli uyumu öne sürerek yapılan eleştiriler AİHM içtihat hukukunda karşılık bulmamaktadır. Konuya, çalışmanın devamında daha detaylı yer verilmektedir.

Bu bölümde örnek olarak paylaşılan AİHM davaları; sığınma talebinde bulunan kişinin başka bir ülkeye gönderilmesi faaliyetinin ve bunun gerçekleşmesi için ortaya koyulan prosedürlerin Avrupa insan hakları rejimine uygunluğunu denetleyen kararları içermektedir. 2008 tarihli AİHM Saadi – İtalya ve AİHM 2011 tarihli M.S.S. – Belçika ve Yunanistan Kararları gibi mülteci hukukunun temelini teşkil eden, yerinden edilmiş kişinin gönderildiği ülkede doğrudan maruz kaldığı 3'üncü madde ihlallerini gündemine alan ve yasaklayan kararlar da dikkate alınmalı, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının her aşamasında bu kararlara uyumlu uygulamalar benimsenmelidir. Öte yandan bu çalışma sadece Uzlaşının içerdiği prosedürlerin ve bu çerçevede Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke statüsünü masaya yatırmakta; entegrasyonun temelini oluşturan eğitim ve iş gücü piyasasına katılım, sosyal uyum gibi alanlardaki standartları değerlendirmemektedir.

Görüldüğü üzere, AB'nin güvenli üçüncü ülke statüsü belirleme ve mülteci haklarının korunması alanlarındaki hukuki birikimi, AB İltica Prosedürleri Yönergesi gibi dar kapsamlı hukuk metinlerine veya Avrupa Komisyonu'nun kısa basın duyurularına indirgenemeyecek kadar geniş, tarihsel perspektife dayanan ve basmakalıplığın ötesinde dikkatli incelenmesi gereken niteliktedir. Dolayısıyla değerlendirmeleri sıradanın ötesinde bir bakış açılarıyla ele almak, uluslararası göç hukukunun gelecekte nasıl evrileceği ve günümüz koşullarıyla nasıl etkileşimde olacağının incelenebilmesi için de değerlidir.

Türkiye'nin Güvenli Ülke Statüsüne İlişkin Tartışmalara Kısa Bir Bakış

Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının ve Türkiye'nin üçüncü ülke statüsünün değerlendirilmesi için öncelikle bu alanda Türkiye'de geçerli ulusal mevzuata bakılmalıdır. Türk yetkili makamlar, 2013 yılından bu yana, artan düzensiz göçün önüne geçebilmek ve Türk vatandaşlarına vizesiz Avrupa'nın kapılarını açacak Vize Serbestliği Yol Haritası kriterlerini karşılayabilmek için, göç yönetimine ilişkin hukuki ve idari kapasiteyi artıran adımlar atmıştır. Öyle ki, 4 Mayıs 2016 tarihinde Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğunu değerlendiren 3'üncü raporda belirtildiği üzere Türkiye, Yol Haritasının göç yönetimi bloğunda yer alan 27 kriterin tamamını karşılamıştır (Avrupa Komisyonu, 2016b). Bu kriterler; ilgili AB birimleriyle ve AB ülkeleriyle işbirliğinin tesisi, teknik altyapının güçlendirilmesi, vize düzenlemelerinin AB ile uyumlaştırılması, geri göndermeme ilkesinin tesisi, sığınma talebinde bulunanlar ve mültecilere yönelik etkin mevzuatın ve itiraz yollarının oluşturulması gibi kritik reformlar öngörmektedir.[31] Komisyon tarafından Türkiye'nin AB müktesebatına uyuma ilişkin hazırlanan düzenli ilerleme raporlarında da son yıllarda göç ve sınır yönetimine dair olumlu değerlendirmeler ön plana çıkmıştır.

Yukarıda belirtilen çerçevede Türkiye'nin ilk kritik reform hamlesi olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetkiler ve teşkilatlanmasını belirleyen 5'inci kısmı 11 Nisan 2013 tarihinde, diğer 4 kısmı ise 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylelikle göç yönetiminin tek kaynağa ve sivil otoriteye bağlı idare edilmesi için büyük bir eşik aşılmıştır. Devamında da koruma

[31] Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğu ile Türkiye-AB Mülteci işbirliği; birbirini besleyen ve etkileyen; Türkiye-AB ilişkilerinin son yıllarda gündemde kalmasını sağlayan öncelikli politika alanlarıdır. Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı dahilinde de vize serbestliği sürecinin hızlandırılması taahhüdünde bulunulmuş, Türkiye'nin göç yönetimi alanında attığı her reform hamlesi vize serbestliği diyaloğuna olumlu katkı sunmuştur. İKV tarafından Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğuna ilişkin gerçekleştirilen çalışmalara ulaşmak için bkz. http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=46&id=552

talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara yönelik usul ve esasları düzenleyen Geçici Koruma Yönetmeliği; 15 Ocak 2016'da geçici koruma statüsü altındakilere yönelik çalışma iznini düzenleyen Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik, 26 Nisan 2016 tarihinde ise diğer bütün uluslararası koruma başvuru sahiplerinin Türkiye'de çalışma iznini düzenleyen 29695 sayılı Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 4'üncü maddesi geri göndermeme ilkesini net şekilde kabul etmekte ve böylelikle uluslararası göç hukukunun en temel ilkesini ulusal mevzuatta perçinlemektedir. Ulusal mevzuatta gerçekleştirilen iyileştirmeler, Türkiye'de koruma altındaki veya başvurucu konumundaki bütün yabancıların AİHS'in 3'üncü maddesi çerçevesindeki haklarını garanti altına almak üzere düzenlenmiştir. Dolayısıyla önceki bölümde üzerinde durulan F.G. – İsveç Kararın özüyle uyum sağlanmıştır. Yani Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlamanın, AB'nin ilgili mevzuatına aykırılık teşkil ettiği ve bu açıdan Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke statüsü edinemeyeceğini belirten görüşler Avrupa insan hakları rejimi çerçevesinde haklılık taşımamaktadır.

Özünde, mevzuat açısından coğrafi konum fark etmeden Türkiye'deki bütün yerinden edilmiş kişilere ve mevzuat kapsamına giren yabancılara koruma sağlandığı görülmektedir. Bu durum, son vize serbestliği diyaloğu raporunda Komisyon'un Türkiye'nin ilgili kriteri (24'üncü kriter) karşıladığını değerlendirmesiyle de teyit edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016c). Nitekim 3'üncü maddeye uyumun sağlanması ve güvenli ülke statüsünün kazanılabilmesi için ulusal yasal mevzuatın güçlendirilmesi yeterli değildir. İlgili mevzuat kadar, bu mevzuatın etkin şekilde uygulandığının ve itiraz gerektiren hallerde etkin başvuru mekanizmalarının oluşturulduğunun da garanti altına alınması gerekmektedir (Saadi – İtalya Kararı'nda da önemle vurgulandığı üzere). Peki bu çerçevede Türk yetkili makamlar, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının öngördüğü mekanizmanın uygulama ve itiraz aşamasında ne tür tedbirler almalıdır?

Öncelikle, Türkiye'de koruma başvurusunda bulunan her yabancı ile görüşmelerin Türk yetkili makamlar tarafından birebir gerçekleştirilmesi, her bir başvurunun kendi şartlarıyla özel olarak, en kısa sürede değerlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'deki yerinden edilmiş, korumaya başvuran veya koruma altındaki bütün yabancılara açık bir dille haklarının ve özgürlüklerinin anlatılması da şarttır. Etkin itiraz yollarına ilişkin ise aleyhte kararı geçersiz kılma yetkisine sahip bir yargı makamına başvuru hakkı; hukuki ve diğer konularda danışmanlık sağlayacak kişilere erişim hakkı tesis edilmelidir. Türkiye'nin sağlamakla yükümlü olduğu bir diğer koruma ise, Yunanistan'dan Türkiye'ye gönderilenlerin, prosedür süresince Türkiye'de tutulduğu idari gözetim merkezilerinde hak ve özgürlükleri ile güvenliklerinin sağlanmasıdır (DCR&ECRE, 2016).

Fakat halihazırda Uluslararası Af Örgütü, İnsan Hakları İzleme Örgütü ve Hollanda Mülteci Konseyi gibi uluslararası sivil toplum örgütleri (İnsan Hakları İzleme Örgüt, 2016); Mültecilerle Dayanışma Derneği gibi ulusal sivil toplum örgütleri (MÜLTECİ-DER, 2016), Avrupa Parlamentosu Avrupa Birleşik Solu-İskandinav Yeşil Solu (GUE/NGL) Delegasyonu gibi uluslararası nitelikte gözlem grupları yukarıda belirtilen alanlarda bir takım ihlaller rapor etmiştir. Örneğin Uluslararası Af Örgütü, konuya ilişkin raporunda, yetkili makamlar tarafından sığınma başvurularında, Kanunda öngörülen kayıt mülakatı ve nihai karar sürelerine uygulamada riayet edilmediğini belirtmektedir. Sürelere ilişkin eksiklikler temelde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kapasitesi ve insan kaynağının ötesinde oranlarda başvuru gerçekleşmesinden doğmaktadır. Göç idaresinin illerdeki yerel yapılanmasındaki eksiklikler de buna etkendir. Sürelerle ilgili bir diğer mesele, idari gözetim altındakilerin durumudur. Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının öngördüğü mekanizma kapsamında Yunanistan'dan Türkiye'ye gönderilenlerin bir bölümü, idari gözetim altında tutulmaktadır (Uluslararası Af Örgütü, 2016). Uluslararası Af Örgütü'ne göre idari gözetim altındakiler de Kanunda öngörülenden uzun sürelerde tutulmakta ve bu sürede hukuki temsile erişim noktasında zorluklar yaşamaktadırlar. Sığınmacıların

tutulmakta olduğu idari gözetim merkezlerinin fiziki kapasitesi ve bu merkezlerde gördükleri muamele AİHS 3'üncü madde ve Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke statüsü açısından hayati önemdedir. Temel insan haklarının ve insanlık onurunun korunabilmesi için bu tesislerin fiziki şartları iyileştirilmeli, tesis içerisindeki yabancıların psikolojik ve sosyolojik sağlığı gözetilmeli, prosedürlerin hızlandırılmasına yönelik olarak ise gerekli personel artırımı ve insan kaynağı gelişimi sağlanmalıdır.

GUE/NGL Delegasyonu, gözlem ziyaretinde, ilgili merkezlerde sunulan hizmetlerde ve fiziki şartlarda olumsuzluklar rapor etmiştir (GUE/NGL, 2016). Bu konuda akademik ve sivil toplum çevrelerinde daha açık, şeffaf analizler ortaya koyulabilmesi için ilgili kamu birimlerinin daha fazla veriyi kamuoyuna açması, insan hakları izleme misyonlarına kampları ve gözetim merkezlerini daha kolay ulaşılır hale getirmesi gerekmektedir. Böylelikle kamu birimlerinin ortaya çıkması muhtemel dezenformasyon ve kasıtlı yanlış bilgilendirmelerin de önüne geçmesi mümkün hale gelecektir.

Sonuç Yerine: "Güvenli Ülke"nin Yapı Bozumu

"Türkiye, AB mülteci hukuku açısından güvenli ülke midir?" sorusuna cevap verebilmek için son olarak, çalışma boyunca ortaya koyulan değerlendirmelerin dayandığı uluslararası sistemin güncel durumunu masaya yatırmakta fayda vardır. Popülist/radikal eğilimlerin soğuk savaş sonrası dönemde daha önce görülmediği kadar revaçta olmasından[32] ve teknoloji ile sosyal medyanın yarattığı içiçe geçiş ve hızın dönüştürücü etkisinden uluslararası hukuk ve insan hakları öğretisinin de nasibini aldığı görülmektedir.

[32] Güncel durumsalda popülizm fenomeni de mülteci krizi ile sıkça bağlantılı ele alınmaktadır. Popülist siyasi çevrelerin, AB'de mülteci karşıtlığını veya mültecilere desteği, güvenlik ve sosyal haklara dem vurarak politik kampanyalarının veya seçmenleri yönlendirme araçlarının öğesi haline getirdiği görülmektedir. Brexit kampanyası bunun bir örneğidir. Konuya ilişkin olarak bkz. Inglehart ve Norris (2016), https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1401

Küresel düzlemde uluslararası barış ve güvenliğin en temel unsurunu oluşturan Birleşmiş Milletler sistemi günümüzde her zamankinden daha geniş skalada paydaşlar tarafından eleştirilmektedir. AB entegrasyon projesi ilk defa gözle görülür bir varoluşsal krizin eşiğindedir. Bir yandan Brexit kararı alan Birleşik Krallık'ta AİHS'e taraf olmanın gerekliliği sesli şekilde tartışılırken diğer yandan Rusya, Uluslararası Ceza Mahkemesi'ni (UCM) kuran Roma Statüsü'nden imzasını çekmiş, Afrika kıtasında pek çok ülke UCM'nin işlerliğini ve itibarını sorgulamaya başlamıştır. Yani açıkça insan hakları ve insancıl hukukun temel metinleri ile kurumları tüfeğin namlusunun ucuna yerleştirilmiştir. Bu durum, insan hakları ötesi dünya (post-human rights world) teriminin de, içinde bulunulan dönemi tartışırken kullanılan ifadelerden biri haline gelmesine sebep olmuştur (Foulkes, 2016).

Geçerli uluslararası hukuk ve insan hakları rejimine yöneltilen eleştirel yaklaşımı iki şekilde okumak gerekmektedir. Öncelikle uzun yıllar süren mücadeleler, savaşlar, kayıplar ve felaketler sonucu garanti altına alınabilmiş olan yaşama hakkı, sığınma hakkı, işkence yasağı gibi temel değerler bütününü tartışmaya açmanın ve insan hakları ötesi dünyayı öne sürmenin bir takım olumsuz sonuçlar doğurması muhtemeldir. Buna örnek olarak Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu'nun Aralık 2016'da yayımladığı, aralarında İsviçre, Fransa, Çin, Ukrayna, Suriye ve Afganistan gibi farklı ölçeklerde 16 ülkeden örneklemle gerçekleştirilen kamuoyu araştırmasının sonuçları gösterilebilir. Anket çalışmasının sonuçlarına göre, 16 ülkeden katılımcıların yüzde 36'sı, yakalanan düşman savaşçıya askeri bilgi edinmek için yapılan işkenceyi meşru kabul etmektedir. 1999 yılında yapılan ankette ise işkenceyi meşru görenlerin oranı yüzde 28'di (ICRC, 2016). Bu artışta küresel sistemdeki güncel durumsalın şüphesiz ki rolü vardır.

Temel değerleri tartışmaya açmanın doğuracağı tehlikeleri göz ardı etmeden, temel değerleri garanti altına alan mekanizmaların güncel konjonktürde verimliliğini ne kadar koruduğunu ve tarihsel perspektifte gerçekleşen dönüşümlere ne kadar ayak uydurabildiğini masaya yatırmakta fayda var. Mesela güncel durumda, silahlı çatışma hukukunun ve insancıl hukukun

temelini oluşturan 1949 Cenevre Sözleşmeleri ile Ek Protokollerini değerlendirirken hibrid savaş (*hybrid warfare*) ve hedefleyerek öldürme (*targeted killing*) gibi asimetrik yöntemler şüphesiz ki bu hukuk alanının farklı dinamikler dikkate alınarak yorumlanmasına sebep olacaktır. Veya özel hayatın gizliliği ve veri güvenliği hukuku artık günümüzde internet ve bilişim teknolojilerinin etkisi gözetilmeden şekillendirilemez. Mültecilerin korunmasına yönelik kurulan uluslararası hukuk sistemi de böyle tartışmalara sahne olabilecek bir alandır.

Güncel durumda uluslararası göç hukuku, siyasi ve ekonomik dinamiklerle etkileşim içerisinde, çok boyutlu hale gelmiştir. Öncelikli olarak son yıllarda gerçekleşen kitlesel göç akınları ile düzensiz göçün devasa boyutlarının ve kaotik yapısının altını çizmek gerekir. Bunun yakın geçmişte meydana gelen herhangi bir fenomene benzemediği ortadadır. Özellikle de küresel sistemin hazırlıklı olmadan karşı karşıya kaldığı bu fenomene çözüm ve uyum çabaları, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı gibi yeni, spekülasyona açık aygıtların doğmasına sebep olmuş, "güvenlilik" kavramını gri bir alana dönüştürmüştür. Bu evrilmenin ışığında güvenli üçüncü ülke statüsünün birbirinden farklı yorumlara açık hale geldiği ortaya atılabilir.

Uluslararası sistemin yapısal olarak Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edildiği 1951 yılından farklı olduğu gerçektir. Öte yandan bu çalışmanın hazırlandığı tarihlerde Uluslararası Af Örgütü tarafından on dört AB ülkesinde terörle mücadele mevzuatının incelendiği bir rapor yayımlanmıştır. Raporda, Fransa'da OHAL döneminin 5'inci kez uzatıldığı, Birleşik Krallık'ta geçici emniyet önlemlerinin norm haline gelmeye başladığı, Polonya'da yeni terörle mücadele kanunuyla yabancıların ayrımcı muameleye maruz kaldığı, Macaristan'da idari yetkilerle keyfi olarak acil durum ilanına ortam hazırlayan mevzuat değişiklikleri meydana geldiği belirtilmiştir. Aynı dönemlerde Türkiye'deki olağan üstü hal durumu da sürmektedir. Ulusal güvenlik odaklı yaklaşım son dönemde, hiç görülmediği kadar başat bir güdü haline gelmiştir (Uluslararası Af Örgütü, 2017). Dolayısıyla böyle bir atmosferde hem AB ülkelerinin aşırı korumacı ve ulusal güvenlik odaklı yaklaşımla, sırf göçmen

akınlarından etkilenmemek için bütün komşu üçüncü ülkelere güvenli ülke statüsü sağlamalarının ve kendilerine gelen göçmenleri doğrudan oralara yönlendirmelerinin önüne geçilmesi hem de ortaya koyulan alternatif ve geçmiş pratiklerden farklı girişimlerin peşin hükümle güvenli ülke statüsüne aykırı olarak nitelendirilmemesi gerekmektedir.

Nihayetinde genel bir "Türkiye güvenli ülke midir?" sorusunun doğru bir soru ve "Türkiye güvenli üçüncü ülke değildir." yanıtının kesin bir yanıt olmadığı sonucuna varılmıştır. Her sığınma başvurusunun kendi iç dinamiklerine göre ayrı ayrı değerlendirildiğinin garanti altına alınması, bu prosedürün de en hızlı şekilde gerçekleşmesi sağlanmalıdır. Olumsuzluğu genelleyici yaklaşımların, Türkiye ve AB arasında işbirliği alanlarının sınırlanmasına; AB ülkelerinde kapalılık ve ulusal güvenlik odaklılığın, şahsilik ilkesini zedelemesine meydan oluşturulmamalıdır. Mülteci hukuku ve insan hakları çerçevesindeki yeni norm arayışlarının, artmakta olan popülist ve kökten söylemlerin odağında savrulması da engellenmelidir. Hem Türkiye'de hem de kitlesel göçün hedefi ülkelerin tamamında bütün yabancılar için çalışmada bahsi geçen hak ve özgürlüklerin açık şekilde garanti altına alınması da sağlanmalıdır. Ancak temel hak ve özgürlükler ile insan onuru ve insan güvenliği garanti altına alındığı takdirde mülteci krizinin aşılmasında altenatif ve yenilikçi modeller gündeme taşınabilir, uygulamaya koyulabilir. Avrupa Ombudsmanlık Makamı 20 Ocak 2017 tarihinde tam olarak da bu noktayı gündeme taşımıştır ve Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının sık aralıklarla ve açık insan hakları etki analizlerinin yapılması gerektiğine hükmetmiştir. İnsan haklarına uygunluğun bütün süreçlerde dikkatli bir şekilde gözlemlenmesi; bu gözlem süreçlerinin de değişen tüm dinamikleri doğru şekilde değerlendirmeye alması şüphesiz ki önümüzdeki dönemde daha etkin kriz yönetim aygıtlarının tesisine olanak sağlayacaktır.

Kaynakça

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. "F.G. – İsveç Kararı (43611/11)". http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-161829"]}.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. "M.S.S. – Belçika ve Yunanistan Kararı

(30696/09)". http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609.
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. "Saadi – İtalya Kararı (37201/06)". http://www.refworld.org/docid/47c6882e2.html.
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. "Soering – Birleşik Krallık Kararı (14038/88)". http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20SOERING%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM.doc.
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. "Vilvarajah ve Diğerleri – Birleşik Krallık Kararı (45/1990/236/302-306)". http://www.refworld.org/docid/3ae6b7008.html.
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. http://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf.
Avrupa Komisyonu. (2014). "10 Priorities". https://ec.europa.eu/priorities/index_en.
Avrupa Komisyonu. (2015, 13 Mayıs). "European Agenda on Migration". https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.
Avrupa Komisyonu. (2016a, 4 Mayıs). "Towards a sustainable and fair Common European Asylum System". http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm.
Avrupa Komisyonu. (2016b, 4 Mayıs). "Turkey's Progress on the Visa Liberalisation Roadmap". http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/2016__April/Visa_factsheet_01246.pdf.
Avrupa Komisyonu. (2016c, 4 Mayıs). "Third Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of Its Visa Liberalisation Roadmap".
Avrupa Konseyi. (2016, 18 Mart). "EU-Turkey Statement". http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.
Avrupa Parlamentosu & Avrupa Konseyi. (Directive 2013/32/EU) "Avrupa İltica Prosedürleri Yönergesi", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032.
Baird, T., Radcliffe, T., & Roman, E. (2016, February). "Why Turkey is Not a Safe Country?". Statewatch. http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf.
BMMYK. (2010). "UNHCR comments on the European Commission's proposal for a

Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection".

BMMYK. (2016). "Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation".

Ceran, A. (2016). "Ege'de Yeni Bir Mitoloji Yaratmak. Ekonomik Forum, 52-54".

Collett, E. (2016, March). "The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal" Migration Policy Institute. http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal.

DCR&ECRE. (2016, Mayıs). "The DCR/ECRE Desk Research on Application of a Safe Third Country and a First Country of Asylum Concepts to Turkey".

ESI. (2015, 17 Ekim). "Turkey as a "Safe Third Country" for Greece".

Evin, M. (2016, 8 Ocak). "9 Soruda Sri Lanka Modeli: Silahla Bir Topluma Asla Huzur Gelmiyor". Diken.

Foulkes, I. (2016, 30 December). "Are We Heading towards a 'Post-Human Rights World'?" BBC News. http://www.bbc.com/news/world-europe-38368848.

Frontex. (2016). "Migratory Routes Map". http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/.

GUE/NGL. (2016, 4 Mayıs). "Report from GUE/NGL Delegation to Turkey". http://www.guengl.eu/uploads/news-documents/GUENGL_report_Situation_of_refugees_since_EU-Turkey_deal_2016.05.10.pdf.

ICRC. (2016, Aralık). "People on War". Geneva.

ILO, OHCHR, & IPU. (2015). "Migration, Human Rights and Governance".

Inglehart, F. R., & Norris, P. (2016). "Trump, Brexit, and the Rise of Populism:Economic Have-Nots and Cultural Backlash". Harvard Kennedy School. https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1401

İçişleri Bakanlığı. (2014, Ekim). "Geçici Koruma Yönetmeliği". http://www.goc.gov.tr/files/files/20141022-15-1.pdf.

İçişleri Bakanlığı. (2016, Ocak). "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik". http://www.goc.gov.tr/files/files/gecici_koruma_saglanan_yabanc%C4%B1lar%C4%B1n_cal%C4%B1sma_izinlerine_dair_yonetmelik.pdf.

İçişleri Bakanlığı. (2013, Aralık). "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu". Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, No:3. http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf.

İKV. (2016). Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği. İKV Yayınları, No:289.

İnsan Hakları İzleme Örgüt. (2016, 14 Kasım). "Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint".https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint.

MÜLTECİ-DER. (2016, 22 Nisan). "Mültecilerin Türkiye'deki Durumlarına dair Gözlemler".

Nas, Ç. & Ceran, A.(2016, Kasım). "Neden İdam Cezası Geri Getirilmemelidir?". İKV Değerlendirme Notu, No:190. http://ikv.org.tr/images/files/IKV%20Degerlendirme%20Notu_190.pdf

Rossi, E., & Iafrate, P. (2016, December). "The EU Agreement with Turkey:Does it Jeopardize Refugees' Rights?" Center for Migration Studies http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/#_ftn6.

Statewatch. (2015, 12 15). "Press Releases on 15 December 2015 and New Measures/Reports".http://www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-med-crisis-dec-15-package.htm.

Uluslararası Af Örgütü. (2016). "Güvenli Olmayan Sığınak". http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/2016-turkce67.pdf

Uluslararası Af Örgütü. (2017). "Dangerously Disproportionate". Londra.

AB'de Yeni Bir Ortak Sığınma Sistemine Doğru: Dublin Sisteminin Reformu

Gözde Kaya

Giriş

Suriye'de Mart 2011'de başlayan rejim karşıtı gösterilerin kısa süre içerisinde iç savaşa dönüşmesiyle birlikte, ülkeden komşu diğer ülkelere yoğun bir göç akını başlamıştır. Bu dramatik kaçış, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından 'yakın tarihin en büyük göç dalgası' olarak nitelendirilmiştir. Suriye vatandaşları, Türkiye başta olmak üzere en yoğun olarak sırasıyla Lübnan, Ürdün, Irak, Mısır ve AB ülkelerine sığınmışlardır (Erdoğan 2015, 1, 30).

1990'lı yıllardan bu yana kendisine ortak bir sığınma sistemi yaratma çabası içerisinde olan AB, 2015 yılında doruk noktasına ulaşan Suriye mülteci kriziyle başa çıkmakta çok büyük zorluklar yaşamıştır. Bu çerçevede, bir milyondan fazla kişi, kendilerine yeni bir yaşam kurabilmek umuduyla AB topraklarına gelmiş; yaklaşık 3.771 kişi ise yolculuklarını tamamlayamadan ölmüştür. AB topraklarına ulaşanların büyük bir kısmı ise daha ziyade Yunanistan ve İtalya'da mahsur kalmıştır (International Commission of Jurists 2016, 1).

AB'nin ortak sığınma sisteminin belkemiğini oluşturan Dublin sistemi, AB'ye Üye Devletlere üçüncü devlet vatandaşları ya da vatansız kişiler tarafından yapılan sığınma başvurularından hangi Üye Devletin sorumlu olacağına ilişkin kriterleri ve bu mekanizmanın işleyişine ilişkin esasları belirlemektedir. Üye Devletlerin sorumluluğuna ilişkin özellikle üçüncü devlet vatandaşlarının hukuka aykırı şekilde giriş yaptıkları ilk giriş ülkesinin sorumluluğunu doğuran ve Suriye mülteci krizi öncesinde dahi pek çok eleştiriye konu olan bu sistem, son kriz neticesinde iyice çıkmaza girmiş ve uygulanamaz hale gelmiştir. Suriyeli sığınmacıların AB topraklarına giriş yaptıkları sınır ülkelerinden daha içerilere gitmeleri bazı üye devletlerin Schengen Antlaşması'nı[33] askıya almaları neticesinde imkansız hale gelmiş ve bu da ekonomik seviyeleri diğer AB ülkelerine nazaran daha geride olan sınır ülkelerinin mevcut sığınmacılarla başa çıkma kapasitelerinde çok büyük sıkıntılara yol açmıştır. Bu suretle AB topraklarına gelen sığınmacı sayısının Üye Devletler arasında adil ve dayanışma ilkesi çerçevesinde paylaşılamadığı görülmüştür.

AB Konseyi, 2015 yılı Eylül ayında mülteci krizinde en çok sorunu yaşamakta olan İtalya ve Yunanistan'dan uluslararası koruma talep eden sığınmacıların bir kısmının iki yıllık bir süre zarfında diğer AB üyesi devletlere yerleştirilmesine ilişkin iki zorunlu paylaşım kararına imza atmış olsa da, söz konusu yerleştirmelerin Üye Devletler arasında yeterince etkin şekilde işleyemediği ortaya çıkmıştır. Tüm bu gelişmeler, AB'nin ortak sığınma sistemini oluşturan mevzuatında değişiklikler yapılması ve sorunun çözümüne daha etkili formüller bulunması ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu, AB'nin ortak sığınma sisteminin reformuna ilişkin birbirini izleyen iki yasama paketi hazırlamayı taahhüt etmiştir. Avrupa ortak sığınma sistemindeki en köklü değişikliği oluşturacak ilk pakette, AB'nin mevcut 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü ile 603/2013 sayılı Eurodac Tüzüğü'nün

[33] The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239 , 22/09/2000 P. 0019 – 0062.

reformu ve bir Avrupa Sığınma Ajansı'nın kurulması tasarısı yer almaktadır. Takip edecek ikinci paket ise AB'nin 2011/95 sayılı Vasıf Yönergesi, 2013/32 sayılı Usul Yönergesi ile 2013/33 sayılı Kabul Koşulları Yönergesi'nin reformunu amaçlayan tasarıları kapsayacaktır (Dublin IV Proposal, 2016, 2-3). Bu şekilde, AB'nin ortak sığınma sistemine ilişkin köklü değişiklikler yapılması planlanmaktadır.

Bu çalışmada, sığınma hakkı öncelikle uluslararası belgeler, ardından AB belgeleri temelinde ele alınmış, bunu takiben AB'nin ortak sığınma sisteminin temelini oluşturan mevcut 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü, kapsamı ve bu Tüzüğe getirilen eleştiriler çerçevesinde detaylı olarak incelenmiştir. Çalışmanın ana kısmını AB Komisyonu'nun Dublin III Tüzüğü'ndeki yetersizlikleri ve son mülteci kriziyle daha da belirginleşen sıkıntıları karşılamak amacıyla Mayıs 2016'da hazırladığı Dublin IV Tüzüğü olarak da anılan yeni Dublin Tüzüğü tasarısının kapsamlı şekilde ve hukuksal bir perspektifte incelenmesi oluşturmaktadır. Bu çerçevede Dublin IV Tüzüğü tasarısıyla sisteme getirilen değişiklikler ve bu değişikliklerin mevcut ihtiyaçları karşılamada ne kadar etkin ve verimli olacağı güncel gelişmeler ışığında eleştirel ve mevcut düzenlemelerle mukayeseli bir bakış açısıyla tartışılmıştır.

Uluslararası Belgelerde Sığınma Hakkı

Birbirleriyle yakından ilişkili olan sığınmacı ve mülteci kavramlarının anlamı üzerinde Türk hukuk doktrininde tam bir görüş birliği bulunmamaktadır[34]. Zaman zaman eş anlamlı olarak da kullanılan bu iki kavram Aybay ve Özkan'ın haklı görüşlerine göre esasen birbirinden farklı anlama sahiptir. Bu çerçevede, sığınmacı uyruğunda olduğu devletin dışında bir devlette fiilen bulunan ve mülteci olarak kabul edilmesi için yaptığı başvurunun sonuçlanmasını bekleyen kişidir. Oysa ki, mülteci kavramı, BM koruması altında olan ve

[34] Sığınma ve mülteci kavramlarına ilişkin Türk hukuk doktrininde yazarların farklı görüşlerine ilişkin detaylı bilgi için bkz. Işıl Özkan, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2013, 70-71.

hem uluslararası belgeler hem de ulusal belgeler tarafından düzenlenen hak ve güvencelerden yararlanan kişiye karşılık gelmektedir (Aybay ve Dardağan Kibar 2010, 24; Özkan 2013, 71).

Uluslararası hukukta sığınma hakkını düzenleyen belgelerin başında, Mültecilerin Hukuki Durumuna dair 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Sözleşme'ye ek Protokol[35] gelmektedir. Cenevre Sözleşmesi md.1/A-2'ye göre mülteci kavramı, "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda 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 her şahsı" kapsamaktadır. Bu tanıma giren kişiler, Sözleşme'nin sağladığı haklardan ve korumadan yararlanırlar. Sözleşme'nin sağladığı koruma daimi nitelikte olmayıp, mülteci statüsünü kazanmış olan kişiler, yukarıda belirtilen sebeplerin ortadan kalkması halinde, artık bu kapsama girmezler. Söz konusu sebepler ortadan kalkınca isteğiyle kendi ülkesine geri dönen kişi ya da yerleştiği ülkede vatandaşlık kazanan kişi, artık mülteci sıfatına sahip olmaz (The UN Refugee Agency 2016, 3).

Cenevre Sözleşmesi, mültecilere ilişkin pek çok hak içerdiği gibi, bunların bulundukları ülkeler için de birtakım yükümlülükler öngörmektedir. Sözleşme'de yer alan en önemli ilkelerden biri, Sözleşme'nin 33'üncü maddesinde düzenlenen 'geri göndermeme ilkesi'dir. Cenevre Sözleşmesi

---

[35] 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, İngilizce metinler için Erişim: http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html[21.09.2016] Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, Türkçe metni için bkz. T.C.İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Erişim: http://www.goc.gov.tr/icerik3/multecilerin-hukuki-durumuna-iliskin-sozlesme_340_341_641 [21.09.2016] Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 1967 tarihli Protokol, Türkçe metni için Erişim: http://www.goc.gov.tr/icerik3/multecilerin-hukuki-statusune-iliskin-1967-protokolu_340_343_650[21.09.2016]

md.33/1'e 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 (*refouler*) etmeyecektir." Bu korumadan, söz konusu ülkenin güvenliği için tehdit oluşturan ya da ciddi bir suçtan ötürü hüküm giymiş olan ya da bulunduğu ülkenin halkına tehlike yaratan kişiler yararlanamayacaktır. Özkan, geri göndermeme ilkesinin sağladığı korumadan, sadece mülteci statüsü tanınan kişilerin değil, haklı zulüm korkusu olan herkesin yararlanabileceğini savunmaktadır. Dahası yazar, geri göndermeme ilkesinin aksi açıkça öngörülmediği sürece kitle hareketlerine de uygulanacağını belirtmektedir (Özkan 2013, 158-159).

AB'nin Ortak Sığınma Sistemi ve AB Belgelerinde Sığınma Hakkı

AB'nin ortak sığınma politikası, Birliğin aşamalı olarak "özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" yaratma hedefinin kurucu unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu politika, aynı zamanda ortak bir sığınma sisteminin tesisini de içermektedir[36]. AB'de 1995 yılına dek ortak sığınma sisteminin gerçekleştirilmesi için somut bir ilerleme sağlanamamıştır. AB Konseyi 1995 yılında Üye Devletlerin sığınma alanındaki ulusal düzenlemelerinin asgari düzeyde uyumlaştırılması amacıyla "Sığınma Prosedürleri için Asgari Teminatlar Hakkında Kararı[37] " kabul etmiştir. Bu kararı AB Konseyi tarafından 1996 yılında kabul edilen "Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Bir Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum[38]" izlemiştir. Bu belgeyle, AB üye devletlerinin ulusal düzenlemelerinde mülteci statüsünün tanınmasına ilişkin

[36] Para. 1 of the Preamble of the Council Regulation (EC) No 343/2003 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.

[37] Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, OJ C 274, 19.09.1996.

[38] 96/196/JHA: Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees, OJ L 63, 13.3.1996, 2–7.

kriterlerin uyumlu bir şekilde uygulanmasının sağlanması hedeflenmiştir (Savaşan 2009, 20-21).

AB, ortak bir sığınma sistemi oluşturulması konusunu ilk olarak 1999 yılında gerçekleştirdiği Tampere Zirvesi'nde ele almıştır. Tampere Zirvesi'nde AB, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin taahhütlerini karşılayacak bir Avrupa ortak sığınma sistemine gereksinim olduğunu ortaya koymuştur. Kısa vadede bu yeni sistemle, sığınma başvurularını değerlendirmekten sorumlu üye devletlerin etkin şekilde belirlenmesi, adil ve verimli işleyen bir sığınma prosedürü için ortak standartların kabulü, sığınmacıların kabulü için ortak asgari koşulların tayini ve Üye Devletlerin mülteci statüsünün tanınmasına ve esasına ilişkin kurallarının birbirine yakınlaştırılması hedeflenmiştir (Tampere Presidency Conclusions 1999, para.14).

Tampere Zirvesi'nde aynı zamanda hem AB hem de AB'ye üye devletlerin göç kavramından ayrı fakat bununla sıkı şekilde bağlantılı olan sığınma arama hakkına mutlak şekilde saygı duyulmasına verdikleri önem teyit edilmiştir. Zirvede 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin tam ve etkin şekilde uygulanmasının önemine değinilerek, bu Sözleşmede yer alan "geri göndermeme ilkesine" atıf yapılmış ve hiç kimsenin zulüm uygulanan yere geri gönderilmeyeceğinin garanti altına alınması gereği vurgulanmıştır (Tampere Presidency Conclusions 1999, para.13).

AB'nin vize, göç ve sığınma politikaları, 2009 yılında Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklik çerçevesinde AB'nin İşleyişine dair Antlaşma'nın[39] (ABİDA) 5'inci Başlığı altında Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı adı altında düzenlenmiştir. Bu çerçevede sığınma, sınır denetimleri ve göç konuları aynı başlığın 2'nci bölümü'nde ABİDA'nın 77 vd. maddelerinde ele alınmıştır. (Özkan 2013, 216) AB'nin sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma

[39] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390, İngilizce metni için Erişim:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT[06.10.2016] ABİDA'nın Türkçe metni için Erişim: http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf[06.10.2016]

çerçevesinde uluslararası koruma talep eden üçüncü devlet vatandaşlarına uygun bir statü tanıyacağı ve geri göndermeme ilkesine riayet edeceği ortak bir politika geliştireceği hüküm altına alınmıştır. Bu politikanın 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokol'e de uygun olması gerektiği ilave edilmiştir. (md.78/1) Antlaşma'da diğer hususların yanı sıra, özellikle Birliğin ortak sığınma politikası çerçevesinde üçüncü devlet vatandaşları için tüm AB dahilinde geçerli olacak tek tip bir mülteci statüsü, kitlesel göç durumunda ortak bir geçici koruma sistemi ve sığınma başvurularının incelenmesinden hangi üye devletlerin sorumlu olacağına ilişkin kriterler oluşturulması konuları yer almaktadır (md.78/2-a-c-e).

ABİDA'da yer alan diğer bir önemli hüküm ise AB'ye, Üye Devletlerden birinin topraklarına girme veya burada bulunma koşullarını karşılayamayan ya da artık karşılayamaz hale gelen üçüncü devlet vatandaşları için, bunların vatandaşı oldukları ya da geldikleri ülke tarafından geri kabul edilmelerine yönelik üçüncü ülkelerle anlaşma yapma yetkisinin tanınmasına ilişkindir (md.79/3). Geri kabul anlaşmaları[40] olarak ifade edilen bu antlaşmaları AB'nin çoğunlukla Batı Balkan ülkeleri, Rusya Federasyonu haricinde Doğu Avrupa ülkeleri (Özkan 2013, 217) ve bunların yanı sıra Türkiye ile de akdettiği[41] belirtilmelidir. AB, üçüncü ülkelerle geri kabul antlaşmaları yapmak suretiyle, topraklarına hukuka aykırı şekilde giriş yapan üçüncü devlet vatandaşlarını kendi ülkelerine geri gönderebilmeyi amaçlamaktadır. Bunun karşılığında ise çoğu zaman üçüncü ülkelere AB topraklarına giriş için vize kolaylığı sağlamaktadır (Kaya 2014, 133).

---

[40] AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu geri kabul antlaşmaları ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Ayselin Gözde Yıldız, The European Union's Immigration Policy-Managing Migration in Turkey and Morocco, Palgrave Macmillan Publishers, 2016, London, 70-75.

[41] "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma" (Geri Kabul Antlaşması), 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmış ve 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiştir. Türk tarafı için bkz. 29076 sayılı ve 2 Ağustos 2014 tarihli Resmi Gazete. AB tarafı için bkz. Council Decision No. 2014/252/EU of 14 April 2014 on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation (OJ 2014 L 134).

AB'nin vize, göç ve sığınma politikalarının uygulanmasının, mali etkileriyle birlikte, Üye Devletler arasındaki dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olacağı kararlaştırılmıştır. Bu suretle kabul edilen Birlik tasarrufları, gereken hallerde bu ilkenin uygulanmasına yönelik uygun önlemleri de içerecektir (md.80).

Sığınma hakkı, AB birincil hukukunda aynı zamanda AB'nin temel haklar kataloğu olarak da bilinen ve 2009 yılında Lizbon Antlaşması ile hukuken bağlayıcılık kazanan AB Temel Haklar Şartı'nda[42] düzenlenmiştir (Handbook on European Law relating to asylum 2014, 35). Şart'ta sığınma hakkının 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Protokol kuralları dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'ya uygun olarak teminat altına alınması gerektiği hükme bağlanmıştır (md.18). AB Temel Haklar Şartı'nın, sığınma hakkını tek başına bağımsız bir hak olarak ele alan ilk uluslararası belge olduğu belirtilmelidir (Savaşan 2009, 17). Şart'ta ayrıca, geri göndermeme ilkesine yer verilerek, toplu sınır dışı etmelerin yasak olduğu ve hiç kimsenin ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir devlete geri gönderilemeyeceği, sınır dışı edilemeyeceği veya iade edilemeyeceği öngörülmüştür (md.19). Geri göndermeme ilkesinin temeli üç unsura dayanmaktadır. AB bakımından bir kişinin menşe ülkede zulme uğrayacağı konusunda haklı korkusu bulunmaktaysa, üye devletler konunun doğru olup olmadığını incelemeden bu kişiden ülkesine geri dönmesini talep edemeyecektir. İkinci olarak ise Üye Devletler her sığınma başvurusunda bulunanın kişisel durumunu gerekli usuller çerçevesinde birbirinden bağımsız olarak incelemek yükümlülüğü altındadır. Son unsur ise kişinin hiçbir şekilde güvenlikli olmayan ve risk altında olduğu bir ülkeye -sadece AB dışındaki ülkeler değil, diğer bir AB üyesi ülke de dahil olmak üzere- geri gönderilemeyeceğine ilişkindir (Özkan 2013, 210).

---

[42] Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000/C/364/01), 18.12.2000. İngilizce metni için Erişim: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf [07.10.2016] AB Temel Haklar Şartı Türkçe metni için bkz. AB Türkiye Delegasyonu, Erişim: http://avrupa.info.tr/tr/ab-ve-sivil-toplum/haklar-bildirgesi.html[07.10.2016]

Üçüncü devlet vatandaşları ve vatansız kişilerin sığınma hakkını AB ikincil hukuk kaynakları arasında en kapsamlı şekilde düzenleyen belge ise aşağıda detaylı olarak incelenen ve Dublin III Tüzüğü olarak bilinen 604/2013 sayılı AP ve Konsey Tüzüğü[43]'dür. Sığınma konusu Dublin III Tüzüğü'nün ve diğer spesifik Yönergelerin yanı sıra, üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansızlara mülteci statüsünün verilmesine ya da ikincil korumadan yararlanmalarına dair şartları belirleyen 2011/95 sayılı Vasıf Yönergesi[44], sığınma arayanların kabulü için asgari koşulları belirleyen 2013/33 sayılı Kabul Koşulları Yönergesi[45], toplu göç durumunda tanınacak geçici korumanın asgari koşullarını belirleyen 2001/55 sayılı Geçici Koruma Yönergesi[46], mülteci statüsünün verilmesi ve geri alınmasına ilişkin asgari usul standartlarını belirleyen 2013/32 sayılı Usul Yönergesi[47], yasadışı göçü önleme ve bazı suçlarla mücadeleyi güçlendirmeye ilişkin 2004/81 sayılı Yasadışı Göç Yönergesi[48] ile düzenlenmiştir.

---

[43] Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59.

[44] Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast),OJ 2011 L337/9. 2011/95 sayılı Yönerge, aynı konuda daha önceden çıkartılmış olan 2004/83 sayılı Yönergeyi yürürlükten kaldırmıştır.

[45] Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection,OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116. 2013/33 sayılı Yönerge, aynı konuda daha önceden çıkartılmış olan, 2003/9 sayılı Yönergeyi yürürlükten kaldırmıştır.

[46] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

[47] Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95. 2013/32 sayılı Yönerge, aynı konuda daha önceden çıkartılmış olan, 2005/85 sayılı Yönergeyi yürürlükten kaldırmıştır.

[48] Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261, 6.8.2004, p. 19–23.

Sığınma hakkıyla ilgili başka bir düzenleme ise kitle akını (*mass influx*) kavramına ilişkindir. Kitle akını, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ya da 1967 tarihli Protokol'de yer almamıştır. Bu kavrama yukarıda değinilen 2001/55 sayılı Geçici Koruma Yönergesi'nde yer verilmiştir. Bu Yönerge, özellikle, 1990'ların başında Balkan ülkelerinde yaşanan gelişmelerin neticesinde ortaya çıkmıştır (Erdoğan 2015, 49). Bu çerçevede Yönerge'de kitle akını, yurdundan ayrılmaya zorlanmış, özel bir ülke ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda kişinin, ulaşmaları ister kendiliğinden ister yardım sonucu olsun örneğin bir tahliye programı aracılığı ile Topluluğa ulaşması olarak tanımlanmıştır (md.2/d). Geçici koruma kavramı ise aynı Yönerge'de üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yurdundan ayrılmaya zorlanmış kişilerin kitlesel sığınması ya da ani bir kitlesel sığınma tehlikesi durumunda, özellikle de sığınma sisteminin bu akınla, etkili işleyişi bozulmaksızın başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kişilerin çıkarları doğrultusunda bu kişilere acil ve geçici koruma sağlanması olarak tanımlanmıştır (md.2-a).

İlginçtir ki AB, Geçici Koruma Yönergesi'ni son mülteci krizi dahil olmak üzere şimdiye dek hiç uygulamamıştır. BMMYK, 2015 yılındaki görüşünde bu Yönerge'nin aktive edilmemesine vurgu yaparak, Yönerge'nin tüm AB düzeyinde yeknesak bir statü ve hak kazanımı sağlamak üzere tasarlandığını ve hem hızlı hem de daha basitleşmiş usuller öngördüğünü belirtmiştir. Yönerge'nin uygulanmasının Üye Devletlerin ulusal sığınma sistemlerinde daha etkili kazanımlar sağlayacağı ve beraberinde maliyetleri azaltacağının altı çizilmiştir. Bu çerçevede BMMYK, Yönerge'de belirtilen hedeflere mutlaka ulaşılması gerektiğini hatırlatmıştır. (UNCHR's proposals to refugee crisis 2015, 1-2)

AB'nin 604/2013 Sayılı Dublin III Tüzüğü'nün Kapsamı

Avrupa ortak sığınma sisteminin bir parçası olan Dublin Tüzüğü, ilk olarak 1990'da "Dublin Sözleşmesi"[49] adı altında bir sözleşme olarak düzenlenmiş ve daha sonraları bir Tüzüğe dönüştürülmüştür (Özkan 2013, 219). 1997 yılında

[49] Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, OJ C 254, 19.8.1997, p. 1–12.

yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi, AB'ye Üye Devletlere üçüncü devlet vatandaşları ya da vatansız kişiler tarafından yapılan sığınma başvurularından hangi Üye Devletin sorumlu olacağına ilişkin kriterleri ve bu mekanizmanın işleyişini belirleyen bir sistem yaratmıştır. Dublin Sözleşmesi gereği, söz konusu sığınma başvurusunu ancak sorumluluğu olan Üye Devlet incelemekle yükümlüdür (Battjes and Brouwer 2015, 183). Dublin Sözleşmesi'nin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki uyarınca AB Üye Devletlerine yapılacak sığınma başvuruları için tek bir Üye Devletin sorumlu olması nedeniyle, artık başvuruların eş zamanlı ya da birbirini takip eder şekilde birden fazla Üye Devlete yapılmasının (*asylum shopping*) önüne geçilmiştir. İkinci olarak ise bu sistem sorumluluğu doğan Üye Devletin, sığınmacıların yapmış oldukları başvuruların değerlendirme sürecini tamamlaması yönünde itici güç olmuştur. (Hurwitz 1999, 648) Aynı zamanda Üye Devletlerin sığınma başvurularını inceleme konusunda sorumluluk kabul etmekten kaçınarak, sığınmacıları çoğu kez birbirine transfer etmesi (*refugees in orbit*) de engellenmeye çalışılmıştır (Nicoletti 2015, 7).

Dublin Sözleşmesi'nin kapsamı 2003 yılında kabul edilen ve Dublin II Tüzüğü olarak da adlandırılan 343/2003 sayılı Konsey Tüzüğü[50] ile tekrar düzenlenmiş ve bu Tüzükte Dublin Sözleşmesi ile kurulan sistemin devamlılığının teminat altına alındığı ifade edilmiştir (Council Regulation 343/2003, para. 10).

2013 yılında Dublin sisteminin daha etkin şekilde işleyebilmesi için 343/2003 sayılı Konsey Tüzüğü'nde değişiklik yapma ihtiyacı ortaya çıkmış ve Dublin III Tüzüğü olarak bilinen 604/2013 sayılı AP ve Konsey Tüzüğü kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir. AB'ye Üye Devletlerin birbirlerine güven mekanizması üzerine kurulu Dublin sisteminin uygulama aşamasını kolaylaştırmak amacıyla Eurodac Tüzüğü adı altında 2725/2000 sayılı Konsey Tüzüğü[51] kabul

[50] Council Regulation (EC) No 343/2003 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.

[51] Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316 , 15/12/2000 P. 0001 – 0010.

edilmiş, 2013'teki yeni Dublin Tüzüğü'nü desteklemek amacıyla da Eurodac Tüzüğü'nü revize eden 603/2013 sayılı AP ve Konsey Tüzüğü[52] yürürlüğe koyulmuştur. Eurodac Tüzüğü ile Üye Devletlere sığınma talebinde bulunan kişilerin ya da yasa dışı göçmenlerin ilk giriş yaptıkları ya da ilk sığınma başvurusunda bulundukları Üye Devleti tespit edebilmek amacıyla parmak izlerini kayıt altına alan bir veri tabanı kurulmuştur (Mouzourakis 2014, 4).

604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü ile üçüncü devlet vatandaşlarının ve vatansız kişilerin sığınma başvurularının incelenmesinden hangi Üye Devletin sorumlu olduğuna ilişkin öncelik sırası dahilinde (hiyerarşik olarak) birtakım kriterler belirlenmiştir. Bu çerçevede uluslararası koruma talep eden üçüncü devlet vatandaşları ya da vatansız kişilerin yerleşmek istedikleri Üye Devleti seçebilme hakkına sahip olmadıkları hatırlatılmalıdır.

İlk olarak Üye Devletlere yapılan sığınma başvurularının incelenmesinden aşağıda açıklanacak kriterler çerçevesinde belirlenecek tek bir üye devletin sorumlu olacağı belirtilmelidir (md.3/1). Tüzükte yer alan kriterler çerçevesinde sorumluluğu bulunan herhangi bir Üye Devletin tespit edilememesi halinde, kural olarak sığınma başvurusunun incelenmesinden, bu başvurunun ilk olarak yapıldığı Üye Devlet sorumlu olacaktır (md.3/2). Bununla birlikte her Üye Devlete, 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde, sığınma talep eden bir kişiyi, kendi ulusal mevzuatı gereği güvenli bir üçüncü ülkeye gönderme hakkı tanınmıştır (md.3/3).

Tüzük'te yanında refakatçisi bulunmayan küçüklerin menfaatlerine en uygun olacak şekilde korunmalarının garanti altına alınması gerektiği sıklıkla vurgulanmıştır. Bu çerçevede, bu küçüklerin sığınma başvurusunun incelenmesinden küçüklerin aile üyelerinden ya da kardeşlerinden birinin yasal olarak bulunduğu devlet; bu kişilerin bulunmaması halinde ise, küçüğün sığınma başvurusunu yaptığı Üye Devlet sorumlu olacaktır (md.8/1-4).

---

[52] Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 […], OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

Sığınma başvurusunda bulunan üçüncü ülke vatandaşının aile üyelerinden birinin diğer üye ülkelerden birinden uluslararası koruma almış olduğu ya da uluslararası koruma talep etmiş olmakla birlikte kendisi hakkında henüz bir karar verilmemiş olan hallerde, ilgili kişilerin de yazılı rızasıyla, başvurudan söz konusu Üye Devlet sorumlu olacaktır (md.9-md.10). Çok üyesi bulunan ailelerin eşzamanlı ya da birbirlerine yakın zamanlarda yaptıkları sığınma başvurularının incelenmesinden, kriterler çerçevesinde en fazla sayıda aile üyesi için sorumluluğu doğan Üye Devlet; bunun bulunmaması halinde ise en yaşlı aile üyesi için sorumluluğu doğan Üye Devlet sorumlu olacaktır (md.11). Sığınma talep eden kişinin AB'ye Üye Devletlerden birinden geçerli bir oturma izni ya da vize belgesi bulunmaktaysa, bu belgeleri veren Üye Devlet, sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumludur (md.12/1-2).

Tüzük'te yer alan en önemli kriterlerden biri ise, sığınma başvurusunda bulunan kişinin, Üye Devletlerden birine üçüncü bir devlet üzerinden kara, deniz ya da hava yoluyla hukuka aykırı şekilde giriş yaptığının ispatlanması halinde, sığınma başvurusundan ilk giriş yapılan ülkenin sorumlu olmasıdır (md.13/1). Sığınma başvurusunda bulunan kişi için Üye Devletlerden birinin vize şartını kaldırmış olması halinde, başvurunun incelenmesinden vizeyi kaldıran ilgili Üye Devlet sorumludur. (md.14/1) Son olarak ise sığınma başvurusunun Üye Devletlerden birinin havaalanındaki uluslararası geçiş alanında yapılmış olması halinde, başvurunun incelenmesinden söz konusu Üye Devletin sorumlu olacağı belirtilmelidir (md.15).

Sığınma başvurusunda bulunulan bir Üye Devlet, başvurunun incelenmesinden kendisinin değil de, başka bir Üye Devletin sorumlu olduğunu düşünmekteyse, en kısa süre içerisinde ve her hâlükârda başvurunun yapıldığı tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde, ilgili Üye Devletin başvuruda bulunan kişinin sorumluluğunu üstlenmesini talep edecektir. Bu talebin belirtilen süre içinde yapılmaması halinde, başvurunun yapıldığı Üye Devletin sorumluluğu doğacaktır (md.21). Talebin yapıldığı Üye Devletin ise, talebi aldığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde gerekli kontrolleri yaparak söz konusu talebe ilişkin bir karar vermesi gerekmektedir. Talebi yapan Üye

Devletin durumun acil olduğunu bildirdiği hallerde ise, talebin yapıldığı Üye Devlet kendisine tanınan süre limitine uymak için elinden geleni yapmalıdır. Her koşulda aciliyet söz konusu ise, bu sürenin bir ayı geçmemesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Talebin yapıldığı Üye Devlet yukarıda belirtilen iki aylık ya da bir aylık sürelerde herhangi bir yanıt vermediği taktirde, yapılan talebi kabul etmiş sayılacak ve sığınma başvurusunda bulunan kişinin kendi ülkesine girişine ilişkin hazırlıkları ayarlamak dahil olmak üzere, bu kişinin sorumluluğunu üstlenmiş sayılacaktır (md.22).

Üye Devletler, bazı durumlarda kendilerine sığınma başvurusunda bulunan kişilerin diğer üye Devletler tarafından geri alınmasını talep edebilir. Bu durumlardan ilki Üye Devletlerden birinde oturma belgesi olmaksızın bulunan ya da orada başka bir Üye Devlette yaptığı ilk sığınma başvurusunu geri çekmek suretiyle sığınma başvurusunda bulunmuş bir sığınmacının, başvuruyu incelemeden sorumlu Üye Devletin belirlenmesi sürecinde, başvurusunu yaptığı ilk Üye Devlet tarafından geri alınmasına ilişkindir (md.20/5). İkinci olarak ise, sorumluluğu doğan Üye Devlet, üye Devletlerden birinde oturma belgesi olmaksızın bulunan ya da sığınma başvurusu incelenmekteyken başka bir Üye Devlete sığınma başvurusu yapan ya da bir Üye Devlette yaptığı sığınma başvurusunu geri çekerek diğer Üye Devlette sığınma başvurusu yapan ya da bir Üye Devlette yaptığı sığınma başvurusu reddedildikten sonra diğer bir Üye Devlette sığınma başvurusu yapan kişileri geri almakla yükümlüdür (md.18/1-b-c-d).

Üye Devletlerden biri, diğer bir Üye Devletin yukarıda belirtilen bu durumlar çerçevesinde sorumluluğu doğduğunu düşünmekteyse, söz konusu Üye Devletten geri alma talebinde bulunabilir (md.23/1). Hatta bir Üye Devlet, md.18/1-b-c-d'de yer alan durumlardan birinin varlığı halinde, Üye Devletlerden birinde oturma belgesi olmaksızın bulunan sığınmacı tarafından herhangi bir sığınma başvurusu yapılmamış olsa dahi, sorumluluğu doğan Üye Devletten bu kişiyi geri almasını talep edebilecektir (md.24/1). Geri alma talebi, mümkün olan en kısa süre içerisinde ve her hâlükârda Eurodac kayıtları alındıktan itibaren en geç iki ay içerisinde yapılacaktır. Bu talebin

belirtilen süre içinde yapılmaması halinde, başvurunun en son yapıldığı Üye Devletin sorumluluğu doğacaktır (md.23/2-3). Talebin yapıldığı üye devletin, mümkün olan en kısa süre içerisinde ve her hâlükârda geri alma talebini aldığı tarihten itibaren en geç bir ay içerisinde gerekli kontrolleri yaparak, söz konusu kişiyi geri alma talebine ilişkin kararını vermesi gerekmektedir. Belirtilen süreler içerisinde bu kararın verilmemesi halinde, söz konusu üye devlet, geri alma talebini kabul etmiş sayılacaktır (md.25).

Üçüncü devlet vatandaşı ya da vatansız bir kişinin yapmış olduğu sığınma başvurusunu incelemek ya da bu kişiyi geri almak yönünde sorumluluğu doğan bir Üye Devlet, bu sorumluluğunu kabul ettiği taktirde, talebi yapan Üye Devlet, ilgili kişilere sorumlu olan üye devlete transferlerine ilişkin kararı bildirmekle yükümlüdür (md.26/1). Tüzük'te sığınma başvurusunda bulunan kişilerin Üye Devletler arasındaki transfer kararlarına karşı itiraz yolları da ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir (md.27).

Tüzük'te Üye Devletlere, sığınmacı kişilerin kaçma olasılığının yüksek olduğu ve daha az bir önlem uygulanmasının yeterli olmayacağı hallerde, transfer işlemlerinin güvence altında yürümesi için ölçülülük ilkesi çerçevesinde bu kişileri geçici olarak gözaltına alma hakkı da tanınmıştır (md.28). Sığınma başvurusunda bulunan kişilerin Üye Devletler arasındaki transfer işlemlerine ilişkin uyulması gereken zaman ölçütleri, transferin maliyeti, transfer öncesinde Üye Devletler arasındaki bilgi alışverişi, erken uyarı ve kriz yönetimi gibi esaslar da Tüzük'te düzenlenmiştir (md.29-33). Tüzük'te son olarak Üye Devletler arasındaki idari işbirliğine (md.34-36) ve Üye Devletler arasında Tüzüğün uygulanmasına ilişkin olarak çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlığın çözümü için çalışacak bir Uzlaşma Komitesi'nin kurulmasına (md.37) ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Son Dönemde Yaşanan Gelişmeler Işığında Dublin Sistemine Getirilen Eleştiriler

Suriye mülteci krizinin etkisiyle son bir kaç yıldır yaşananlar,1990 yılındaki Dublin Sözleşmesi'nden bu yana AB'ye gelen göçün boyutunu, doğasını ve coğrafi odağını büyük ölçüde değişikliğe uğratmıştır. AB'ye Üye Devletlere yapılan sığınma başvurusu sayısında çok ciddi artışlar meydana gelmiştir (Nicoletti 2015, 6; European Agenda on Migration 2015, 13). 2013'te 431.000 ve 2014'te 627.000 civarında seyreden başvuru sayısı 2015 yılında tavan yaparak, 1.300.000'e yaklaşmıştır. 2015 yılı için kaydedilen bu sayı, eski Yugoslavya'nın dağılması sonrası 1992'de 15 üyeli AB'ye yapılan ve maksimum seviyeye ulaşan 672.000 başvurunun neredeyse iki katı civarındadır. 2015 yılı için AB'ye en çok üç ülkenin vatandaşlarından sığınma başvurusu yapılmıştır. Bunlar Suriye, Afganistan ve Irak'tır. Aynı yıl itibarıyla Suriye vatandaşları, AB'ye yapılan toplam sığınma başvurularının %29'unu; Afgan vatandaşları %14'ünü, Irak vatandaşları ise %10'unu oluşturmuştur (Eurostat Asylum Statistics 2016).

2015 yılında AB ülkelerine yapılan sığınma başvurularının en çok gerçekleştiği ülke Almanya'dır. Almanya'ya yapılan başvurular, tüm AB'ye yapılan başvuruların neredeyse %38'ine denk gelmektedir. Bu çerçevede 441.800 sığınma başvurusu alan Almanya'yı, 174.435 başvuruyla Macaristan ve 156.110 başvuruyla İsveç izlemektedir (Guild and Carrera 2016, 4). Avrupa Komisyonu, 2015 yılında yayımladığı "Göç Hakkında Avrupa Gündemi (*European Agenda on Migration*)" belgesinde[53] Dublin sistemindeki sorumluluk ve külfet paylaşımının AB'ye Üye Devletler arasında, olması gerektiği gibi verimli işlemediğine dikkat çekmiştir (Europan Agenda on Migration 2015, 13). Son gelişmeler neticesinde özellikle bir kaç Üye Devletin çok ağır sorumluluklar altına girdiği görülmektedir. Sığınma başvurusunda bulunanların Üye Devletler arasındaki dağılımı ülkelerin coğrafi konumları, özellikle bir kısmının AB'nin dış sınırlarında bulunmaları nedeniyle oldukça

[53] A European Agenda on Migration, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

eşitsiz bir görünüm sergilemektedir (Nicoletti 2015, 3; Carrera and Lannoo 2015, 1). 2015 yılı itibarıyla Birlik topraklarında sığınma başvurusunda bulunanların %75'inin başvurusunun incelenmesiyle sadece beş Üye Devlet ilgilenmiştir. Bu çerçevede Almanya, Macaristan, İsveç, Avusturya ve İtalya, diğer üyelere kıyasla çok sorumluluk yüklenmiştir[54]. Guild ve Carrera, güncel veriler ışığında, çoğu sığınmacının AB topraklarında belirli bir yerleştirmeden ziyade 'kendi kendine yer değiştirdiğini' belirtmektedir. Yazarlar, sığınma başvurusunda bulunanlarla beş üye devletin daha yoğun olarak ilgilenmesi söz konusu olsa da, bunların büyük ülkeler olup, sığınma sistemlerinin iyi işlediğine ve sığınmacılarla baş etme kapasitelerinin yeterli olduğuna işaret etmektedirler (Guild and Carrera 2016, 9). Bu çerçevede AB'ye Üye Devletler, 2015 yılında sığınma başvurusunda bulunan 333.350 kişiye, mülteci statüsü vermek ya da ikincil korumadan yararlandırmak suretiyle uluslararası koruma sağlamıştır. AB ülkeleri içerisinde 2015 yılında 148.200 kişiyle en fazla sığınmacıya uluslararası koruma sağlayan ülke Almanya olmuştur. Uluslararası korumadan yararlananların yarısından fazlasının ise Suriye vatandaşı olduğu belirtilmelidir (Guild and Carrera 2016, 6).

Sığınma konusunda AB'ye Üye Devletler arasındaki yük dengesizliğinin Suriye mülteci krizinden önce de mevcut olduğunu belirtmekte fayda vardır. Thielemann, 2004 yılında yapmış olduğu bir çalışmada, AB'ye Üye Devletlerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri ve istihdam olanaklarını, sığınmacının kendi ülkesi ve sığınma başvurusunda bulunulan devlet arasındaki tarihsel bağları (kültürel, dilsel ya da koloni bağları), başvuruda bulunulan devletin sığınmacının ülkesine yaptığı ekonomik yardım sebebiyle kazandığı itibarı, sığınmacının ülkesi ve başvuruda bulunulan devlet arasındaki coğrafi uzaklığı, bazı ülkelerin sığınmacılara daha çekici gelmesinin ardında yatan nedenler olarak sıralamıştır. Bununla birlikte, yazar, ulusal sığınma politikaları daha engelleyici ve caydırıcı nitelikte olan Üye Devletlerin, daha esnek politika

[54] Figure 3: Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2014 and 2015, Asylum Statistics, Main Statistical Findings, Asylum Applicants, Erişim: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics[15.09.2016]

güdenlere göre, daha az sığınma başvurusuyla karşılaştığı yönündeki tezlere katılmamaktadır. Yazara göre bu doğru olmuş olsaydı, başta Almanya ve Avusturya gibi AB içinde en fazla sığınmacı çeken bazı üye devletlerin yürüttükleri katı ulusal sığınma politikaları nedeniyle daha az külfete maruz kalmaları gerekirdi. Bu sebeple yazara göre, yapısal sebepler diğer bir ifadeyle yoğun göç akınının kökenindeki sebepler dikkate alınmaksızın, AB düzeyinde daha caydırıcı nitelikte bir ortak sığınma politikasının kabulü ve uygulanması, külfet paylaşımındaki dengesizlikleri çözmede yeterli olmayacaktır (Thielemann 2004, 60-64).

Dublin sistemi, AB'ye Üye Devletler tarafından tam ve istikrarlı bir şekilde uygulanamamaktadır. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu'na göre, Dublin sistemi kusursuz şekilde işlemiş olsaydı dahi, bunun son Suriye mülteci krizi çerçevesinde ortaya çıkan olumsuz tabloyu değiştireceğini söylemek güçtür (Commission Communication 2016, 4). Nitekim, Dublin sistemi, Üye Devletlerin AB genelinde yapılan sığınma başvurularına ilişkin sorumlulukları bakımından eşit ve adil bir 'külfet paylaşımı' sağlanması amacıyla tasarlanmamıştır. Üye Devletlerin sığınma başvurularından doğan sorumluluğunu belirleyen kriterler arasında en az aile bağlarıyla ilgili kriterlerin uygulandığı belirtilmelidir. Bunun nedeni de sığınmacıların ailelerinin izlerini bulmada ya da aile bağlarını ispatlamada zorluk yaşamalarıdır (Dublin IV Proposal 2016, 10).

Üye Devletlerin sorumluluğunu belirlemede en çok başvurulan kriter ilgili Üye Devletin topraklarından hukuka aykırı giriş yapılmış olmasına ilişkin ilk giriş ülkesi kriteridir (Nicoletti 2015, 3; Comission Communication 2016, 4; Thielemann 2004, 58). Bu çerçevede AB'ye Üye Devletlerin, sığınma alanındaki sorumluluklarının tahsisi ile Birliğin dış sınırlarını koruma yükümlülükleri arasında doğrudan bir bağ kurulmuştur (Commission Communication 2016, 4). İlk giriş ülkesi kriterinin Birlik dış sınırları en uzun olan Üye Devletleri orantısız şekilde etkileyeceği aşikardır (Thielemann 2004, 58). Nitekim Dublin III Tüzüğü'nde yer alan kriterler, Üye Devletlerin kapasitelerini dikkate almamaktadır (Dublin IV Proposal 2016, 12). Her ne kadar Dublin sistemi, AB'ye Üye Devletler arasında külfet paylaşımını sağlamak ya da ulusal

kapasitelerdeki eksiklikleri gidermek amacını taşımasa da, AB ortak sığınma politikasının 2009 yılından bu yana, Lizbon Antlaşması ile getirilen ve ABİDA 80'inci maddede yer alan dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olduğu hatırlatılmalıdır. Bu da en belirgin şekilde Avrupa Sığınma Destek Ofisi ve Sığınma, Göç ve Bütünleşme Fonu aracılığıyla gerçekleşmektedir (Nicoletti 2015, 12; Özkan 2013, 212). Nitekim 2014 ile 2020 yılları arasındaki dönem için AB'nin Sığınma, Göç ve Bütünleşme Fonu'na, göç akışının idaresinin etkin bir şekilde sağlanabilmesi ve sığınma ve göç konularında ortak bir Birlik yaklaşımı uygulanabilmesi için toplamda 3.137 milyar avro'luk bir bütçe tahsis edilmiştir (Asylum, Migration and Integration Fund, 2016). Görüldüğü üzere, AB, son yıllarda ortak sığınma politikasını çok-yönlü külfet paylaşımı mekanizması temelinde şekillendirmektedir. Bu suretle, Birlik, üye devletlerden ortak sığınma politikasının sorumluluklarının spesifik bir katkı sağlamak suretiyle paylaşılması yerine çeşitli başka katkılar sağlamak suretiyle de paylaşımına imkan vermektedir. Bazı çok-yönlü külfet paylaşımı mekanizmalarında orantısız şekilde külfete katlanan ülkelere tazminat ödenmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin ülkeler kendileri için belirlenen mülteci kotalarını doldurmak yerine kotalarını diğer ülkelere nakdi ya da ayni ödeme yapmak suretiyle devredebilmektedirler. AB'de mali külfet paylaşımı 2000 yılında kurulan ve yerini 2014'te yukarıda belirtilen Sığınma, Göç ve Bütünleşme Fonu'na bırakan Avrupa Göç Fonu sayesinde gerçekleşmeye başlamıştır. Bu fonlar sayesinde mültecilerin ve vatansız kişilerin uluslararası korumasını üstlenen ülkelerin üstlendikleri sorumluluklar ölçüsünde kendilerine Birlik kaynaklarının tahsisi suretiyle, desteklenmeleri sağlanmıştır (Thielemann 2008, 5).

Dublin sisteminin işleyişindeki en başlıca sıkıntılardan biri, Üye Devletlerin sığınma alanındaki ulusal mevzuatlarının ve uygulamalarının birbirinden hayli farklı olmasıdır. Oysaki Dublin sistemi, Üye Devletlerin sığınma alanındaki ulusal kurallarının uyumlaştırılması aracılığıyla birbirine benzer uygulamaların ortaya çıkmasını hedeflemiştir. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu ve BMMYK tarafından da sıklıkla vurgulandığı üzere, AB ülkelerine başvuruda bulunanlar, bir üye ülkeden diğerine göre değişen farklı muamelelere muhatap kalmaktadırlar. Bu durumda sığınmacılar, haklı gerekçelerle kendi özel durumlarına uygun ve en iyi koruma sağlayacak Üye Devleti seçmeye

yönelmektedirler (UNCHR Response 2007, 38; Commission Communication 2016, 5). Üye Devletlerin sığınma başvurusunda bulunanlara mülteci statüsü ya da ikincil koruma statüsü tanınmasında, oturma izinlerinde ve sosyal yardımlara başvuruda ve aile birleşmelerinde ortaya çıkan bu farklılıklar, uygulamada ikincil hareketlerin artmasına yol açmaktadır (Commission Communication 2016, 5). Dublin sisteminin işleyişinde sığınmacıya yerleşmek istediği üye devleti özgürce seçebilme hakkının tanınmamış olması da, sığınma arayanları, kanunu dolanmaya yönlendirmektedir (UNCHR Response 2007, 38). Sığınmacılar, sisteme yeterince güven duymamakta ve sistemin onlara tüm Üye Devletlerde benzer haklar tanıdığına olan inançları da azalmaktadır. Bu da, sığınmacıların Dublin sisteminin birden fazla Üye Devlete başvuru yapılmasını engelleme yönündeki temel amacının aksine hareket etmelerine yol açmaktadır (Nicoletti 2015, 12). 2014 yılında AB topraklarında sığınma başvurusunda bulunanların yaklaşık %24'ünün birden fazla Üye Devlette başvuruda bulunduğu tespit edilmiştir (Dublin IV Proposal 2016, 11-12). Halbuki, Dublin sistemine getirilen ortak kurallar, aksine, farklılıklardan kaynaklanan ikincil hareketlerin azaltılmasını amaçlamaktadır (Thielemann 2008, 5). Bu sebeple, BMMYK, Üye Devletlere, sorumluluğun sığınma başvurusunun ilk olarak yapıldığı Üye Devlete tahsis edilmesini tavsiye etmektedir (UNCHR Response, 2007, 38).

Bu konuyla yakından bağlantılı olan bir diğer sorun ise Üye Devletlerin, 603/2013 sayılı Eurodac Tüzüğü başta olmak üzere, 2013/33 sayılı Kabul Koşulları Yönergesi ve 2013/32 sayılı Usul Yönergesi'ni uygulamalarındaki yetersizliklerine ilişkindir. Sığınmacıların bir Üye Devletten diğerine transferinde ortaya çıkan yüksek maliyetler de, bu düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanmasının önüne geçmektedir (Nicoletti 2015, 3).

Avrupa Komisyonu, Dublin sisteminin reformuna ilişkin olarak hazırladığı Nisan 2016 tarihli Bildiri'de[55] özellikle sorunların Üye Devletlerin sığınma başvurularına ilişkin sorumluluklarının ispatına yönelik olarak ortaya

[55] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, European Commission, Brussels, 06.04.2016, COM (2016), 197 final.

çıktığını ve bunun sonucunda Üye Devletlerin, sığınma başvurularının diğer Üye Devletlere transferine ilişkin taleplerin reddinde artış yaşandığını belirtmiştir (Commission Communication 2016, 4). Üye Devletlerin neredeyse tümü, sığınma başvurularından doğan sorumluluğun ispatında Eurodac ve vize bilgi sisteminin verilerini geçerli birer ispat aracı olarak kabul etmişlerdir (Dublin IV Proposal 2016, 10). Bununla birlikte Komisyon, üye devletlerin sığınma başvurularının transferini kabul etmeleri halinde dahi, bu transferlerin ancak dörtte birinin verimli bir şekilde gerçekleştiğini ve çoğu kez sığınmacıların transfer edilmeleri sonrasında transferi gerçekleştiren Üye Devlete geri döndüklerini vurgulamıştır (Commission Communication 2016, 4). Bu sebeple, Üye Devletler arasındaki transferlerin gerektiği düzeyde gerçekleşmemesi de, sistemin etkin şekilde uygulanamadığını bir kez daha ispatlamaktadır (Nicoletti 2015, 11). Öte yandan transferlerin büyük bir kısmının 2011 yılından bu yana Yunanistan örneğinde gözlendiği gibi yoğun bir göç akını çerçevesinde gerçekleşmesinin de mevcut durumu zorlaştırdığı belirtilmelidir (Commission Communication 2016, 4).

Avrupa Komisyonu'na göre sistemin verimli şekilde işleyişini tehlikeye atan bir başka husus ise, Üye Devletler arasındaki sorumluluğun belirli bir sürenin geçmesinin ardından el değiştirmesine ilişkindir. Bu çerçevede bir sığınmacının Üye Devletlerden birinin ülkesinde transfer işlemi etkin şekilde yapılmaksızın uzunca bir süre hukuka aykırı olarak bulunması halinde, ilgili Üye Devlet nihai olarak sorumlu olan ülke haline gelmektedir (Commission Communication 2016, 4).

Dublin sistemi, sığınma başvurusunda bulunanların temel insan haklarını yeterince korumadığından bahisle de eleştiriye konu olmaktadır. Strasbourg AB Konseyi, sığınmacıların aile hayatı hakkı, gayri insani ya da küçültücü muameleye maruz kalmama hakkı, geri gönderilmeme hakkı, keyfi olarak gözaltına alınmama hakkı ve etkili bir kanun yoluna başvurma hakkı konularında ihlallere maruz kalabildiklerini ve bu ihlallerin bir kısmının AİHM'e başvuru konusu olduğunu belirtmektedir. Bunun yanı sıra Konsey, sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu devletin tayinine dek geçen sürelerin

gereğinden uzun ve belirsiz olduğuna ve bu sürecin kişilerin sığınma politikası halihazırda geç işleyen Üye Devletlere transferi halinde daha da zorlaştığına dikkati çekmektedir (Nicoletti 2015, 3). Bazı durumlarda sığınmacılar, sadece sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu devletin tayini için dahi 10 ya da 11 ay kadar beklemektedirler (Dublin IV Proposal 2016, 9).

Dublin sistemi uygulamada hem insan hakları hem de Üye Devletlerin ayırdığı ekonomik kaynaklar çerçevesinde oldukça maliyetli olup, işlevsiz kalmakta ve hedeflerini gerçekleştirememektedir. Bu sebeple de Dublin sisteminin tamamıyla hem Dublin III Tüzüğü hem de uygulamasını içerecek şekilde acilen reformu gerekmektedir (Nicoletti 2015, 3). Bu çerçevede Strasbourg AB Konseyi, Dublin sisteminin daha iyi işleyebilmesi için sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu Üye Devletin belirlenmesinde ilk giriş ülkesi kriterinin kaldırılmasını ve bu süreçte sığınmacıların tercihlerine daha fazla değer verilmesini tavsiye etmektedir (Nicoletti 2015, 4-5).

Öte yanda Avrupa Komisyonu, AB'nin üst düzeyde koruyucu ve cömert nitelikte bir sığınma sistemine sahip olduğunu ve AB'ye üye devletlerden biri tarafında tanınan uluslararası koruma statüsünün uygulamada genellikle AB ülkelerinde kalıcı yerleşme hakkına dönüştüğünü belirtmektedir (Commission Communication 2016, 5).

Son mülteci krizi çerçevesinde, Suriyeli sığınmacıların pek çoğu sığınma başvurularını Birlik'e ilk giriş yaptıkları üye devletlerden değil, yerleşme niyetiyle vardıkları üye devletlerden yapmışlar ve sistem işleyemez hale gelmiştir. Bu durum ise, pek çok Üye Devleti bu yoğun sığınmacı akınını engelleyebilmek amacıyla ulusal düzeyde birtakım önlemler almaya itmiştir. Üye Devletlerin bir kısmı, AB kurallarını çoğu zaman uygulayamaz hale gelmiş ve Schengen Antlaşması uyarınca kaldırılmış olan iç sınır denetimlerini tekrar uygulamaya başlamışlardır (Commission Communication 2016, 4). Özellikle AB'nin dış sınırında yer alan Üye Devletlerde, yoğunluktan ötürü sığınmacıların parmak izlerinin kaydedilmesinde büyük sıkıntılar yaşanmış ve bu da ikincil hareketlerin artmasına neden olmuştur (Dublin IV Proposal 2016, 9).

AB'de Sığınma Alanındaki Güncel Gelişmeler ve Dublin Sisteminin Reformuna İlişkin Tüzük Tasarısı

AB Konseyi ilk olarak 14 Eylül 2015'te, durumun aciliyetini göz önünde bulundurmak suretiyle mülteci krizinde en çok sorunu yaşamakta olan İtalya ve Yunanistan'dan uluslararası koruma talep eden 40.000 sığınmacının iki yıllık bir süre zarfında diğer AB üyelerine yerleştirilmesine ilişkin zorunlu bir paylaşım kararı almıştır[56]. Bu çerçevede iki yıl içerisinde İtalya'dan 24.000 sığınmacının, Yunanistan'dan ise 16.000 sığınmacının alınması öngörülmüştür (Council Decision 2015/1523, para.22).

AB Konseyi, 22 Eylül 2015 tarihinde ise, bu kez daha fazla sığınmacıya ilişkin ve Üye Devletler arasında hala tartışmalı olan ikinci bir zorunlu paylaşım kararına[57] imza atmıştır. Bu karar, uluslararası koruma talep eden bu defa 120.000 sığınmacının, İtalya ve Yunanistan'dan alınarak, diğer AB üyesi ülkelere yerleştirilmesine ilişkindir. Avrupa Sığınma Destek Ofisi'nin, sığınmacıların bu iki devletten alınarak, diğer Üye Devletlere gönderilmesi süreçlerinde destek sağlaması öngörülmüştür. Sığınmacıların zorunlu paylaşımı planı temel olarak üye ülkeler arasında gönüllük esasına dayanmakla birlikte, sığınma başvurusunda bulunanlar açısından bağlayıcıdır. Zorunlu paylaşım planının, Mayıs 2016'ya dek geçen süreçte, yerleştirmesi yapılan kişi sayısı bakımından yukarıda belirtilen 160.000 kişi hedefinden oldukça geri kaldığı belirtilmelidir. Bu süreçte Yunanistan'dan 909, İtalya'dan ise 591 kişinin alınmak suretiyle, Fransa (499 kişi), Finlandiya (259 kişi), Portekiz (211 kişi) ve Hollanda (192 kişi) başta olmak üzere diğer üye ülkeler arasında yerleştirilmesi yapılmıştır (Guild and Carrera 2016, 7).

---

[56] Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156

[57] Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94

AB Konseyi, Kasım 2015'te Türkiye ile görüşerek, Suriye mülteci krizine yönelik işbirliği yapmak ve kendi topraklarına gelen düzensiz göçü kontrol altına almak amacıyla daha önce kabul edilen ortak eylem planını aktive etme yönünde karar almıştır. Her iki taraf, 18 Mart 2016'da ise Türkiye'den Yunanistan'a uzanan düzensiz göçü engellemeye ilişkin birtakım önlemler alınması hususunda anlaşmaya varmıştır. Bu anlaşma gereği, Türkiye'den Yunanistan'a geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilirken, Yunanistan'dan Türkiye'ye iade edilen her Suriye vatandaşı için, Türkiye'den bir Suriye vatandaşı AB topraklarına yerleştirilecektir. Söz konusu antlaşma gereği düzensiz göçmenlerin Yunanistan'dan Türkiye'ye iadesi, Türkiye'nin sığınmacıların haklarının korunacağı güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmesine dayanmaktadır. AB, bu antlaşma gereği ayrıca koşullu ve aşamalı olarak Türk vatandaşlarının AB topraklarında dolaşımına ilişkin vize serbestliği ve Suriyeli sığınmacıların bakımı için 3 milyar avro fon sağlamayı taahhüt etmiştir (18 Mart Türkiye-AB Zirve Sonuçları 2016; International Commission of Jurists 2016, 2).

Avrupa Komisyonu, daha önce de belirtildiği üzere, Nisan 2016'da AP ve Bakanlar Konseyi'ne Dublin sisteminin reformunu amaçlayan bir bildiri sunmuştur. Komisyon, bu bildiride, sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu olan Üye Devletlerin tespitinde daha sürdürülebilir ve adil bir sistem kurulması gerektiğini belirtmiştir. Bildiride bunun yanı sıra, Eurodac sisteminin güçlendirilmesi, ortak sığınma sistemi için daha fazla uyumlulaştırılma sağlanması, ikincil hareketlerin önlenmesi ve Avrupa Sığınma Destek Ofisi'ne daha fazla yetki tanınması konularına yer verilmiştir.

Avrupa Komisyonu, bu bildirinin ardından, Mayıs 2016 da AP ve Bakanlar Konseyi'ne mevcut 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü'nün reforme edilmesi (*recast*) amacıyla yeni bir Tüzük tasarısı[58] hazırlayarak, sunmuştur. Komisyon

[58] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), European Commission, Brussels, 04.05.2016, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD)

tarafından hazırlanan ve kimi kaynaklarca (ECRE Comments, 2016) Dublin IV Tüzüğü olarak da adlandırılan yeni tüzük tasarısında, Dublin sisteminde belirlenen temel amaçların korunduğu görülmektedir. Bu bağlamda, tasarıda AB'ye Üye Devletlere yapılan sığınma başvurusu süreçlerinin daha hızlı işlemesi ve sığınma başvurularından daha önce olduğu gibi tek bir üye devletin sorumlu olması gerektiği yer almaktadır (Dublin IV Proposal 2016, 3).

Tüzük tasarısında, büyük ölçekli bilgi teknolojileri sistemleri kullanılmak suretiyle, AB topraklarında sığınma başvurusunda bulunanların Üye Devletler tarafından kayıt edilmesine imkan tanıyacak ve Üye Devletlerin o ana dek yapılmış tüm başvurulardaki sorumluluk payını gözlemleyecek otomatik bir sistem kurulması yer almaktadır. Bu çerçevede AB'ye Üye Devletlerden birine yapılan bir sığınma başvurusu ilgili Üye Devlet tarafından hemen sisteme kayıt edilecek, bu başvuruya bir kayıt numarası verilecektir. Sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu üye devlet tespit edildiğinde ise bu bilgi de sisteme yüklenecektir. Söz konusu otomatik sistem, AB genelinde ve üye devlet bazında yapılmış başvuru sayılarını, üye devletlerin sığınma başvurularının incelenmesinden doğan sorumluluklarının sayıları ile diğer üye devletlere kıyasla sorumluluk paylarını ve her Üye Devlete yerleştirilen kişi sayısını gösterecektir (Dublin IV Proposal 2016, 18).

Dublin Tüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin tasarıyla getirilen en büyük yenilik, tasarının 34. maddesinde yer alan ve AB topraklarında sığınma başvurusunda bulunanların üye devletler arasında eskiye göre daha eşit ve adil dağılımını hedefleyen bir "düzeltici paylaştırma mekanizması" (*corrective allocation mechanism*) kurulmasıdır. Bu mekanizmanın temeli, her üye devletin son bir yıldaki tüm sığınma başvurularından doğan sorumluluğunun ve ilgili üye devletlere yapılan yerleştirmelerin sayılarının hesaplanmasına dayanacaktır. Bu sistem gereği her Üye Devletin sığınma başvurularının incelenmesinden kaynaklanan sorumluluğunun yüzdesi devamlı olarak tutulacak ve her biri için bir kilit referans noktası (md.35) temel alınmak suretiyle üye devletlerin referans yüzde paylarının kıyaslaması yapılacaktır. Baz alınacak kilit referans noktası eşit ağırlıklı (her biri %50) iki kritere dayanmaktadır. Bu kriterler,

her üye ülke nüfusu ve toplam gayri safi yurtiçi hasılasından oluşmaktadır. Düzeltici paylaştırma mekanizması, bir Üye Devletin incelenmesinden sorumlu olduğu sığınma başvurusu sayısının, kilit referans noktasındaki rakamı %150 geçmesi halinde, kendiliğinden devreye girecektir (Dublin IV Proposal 2016, 18).

Bu mekanizmanın devreye girmesinin ardından, orantısız bir külfetle karşı karşıya olan ilgili üye devlete yapılan yeni sığınma başvuruları, kendilerine yapılan başvuru sayıları kilit referans noktalarındaki rakamı aşmamış olan diğer üye devletlere paylaştırılacaktır. Söz konusu paylaştırma, kilit referans noktaları esas alınmak suretiyle, Üye Devletler arasında orantılı bir şekilde gerçekleştirilecektir. Sorumlu olduğu sığınma başvurusu sayısı referans noktasındaki rakamı geçen ilgili üye ülkeye hiçbir yeni paylaştırma yapılmayacaktır. Diğer üyelere yapılan paylaştırma işlemi, orantısız külfete maruz kalan ilgili Üye Devlet, referans noktasındaki rakamın %150'sinin üzerinde olduğu sürece devam edecektir. Düzeltici paylaştırma mekanizmasının sığınma başvurusunda bulunan aile üyelerinin birbirinden ayrılmalarına yol açmaması gerektiği düşüncesinden hareketle, aile üyeleri aynı üye devletlere paylaştırılacaktır (Dublin IV Proposal 2016, 18-19). Üye Devletler arasındaki sorumluluğun paylaştırılması için temel alınan %150'lik eşik, bazı çevrelerce oldukça yüksek olarak değerlendirilmektedir. Bu tür bir eşiğin tasarının temel amacı olan Üye Devletler arasında eşit bir paylaşım sağlamaktan ziyade, aksine yol açabileceğinden endişe edilmektedir. Bu bağlamda, yeni sistem, bir Üye Devlet ancak "aşırı derecede" orantısız bir külfete maruz kaldığında devreye girmektedir. Bununla birlikte, herhangi bir Üye Devletin %100 kapasitesini aşsa da, henüz %150 eşiğine ulaşmamış olan orantısız külfet durumları için herhangi bir düzeltici mekanizma önerilmemektedir (ECRE Comments 2016, 34).

Tüzük tasarısında getirilen yeniliklerden biri de yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde kendisine paylaştırma yapılacak Üye Devletlerden birinin, bu sorumluluğunun yerine on iki aylık bir süre için ve geçici olmak üzere mali sorumluluğunun işletilmesini talep edebilmesine ilişkindir (md.37).

Düzeltici paylaştırma mekanizmasında yer almak istemeyen bir AB üyesi, bu bilgiyi otomatik sisteme kaydedecek ve diğer Üye Devletlerin yanı sıra, Avrupa Komisyonu ile Avrupa Sığınma Ajansı'nı da bu konu hakkında bilgilendirecektir. Bu suretle, söz konusu Üye Devlete paylaştırılacak sığınmacılar, diğer Üye Devletler arasında bölüştürülecektir. Düzeltici paylaştırma mekanizmasına geçici olarak katılmak istemeyen bir Üye Devletin bu noktada mali sorumluluğu doğacak ve sığınma başvuruları kendilerine geçen diğer Üye Devletlere sığınmacı başına 250.000 avro ödeyecektir. Bu mali sorumluluk üye devletlerin sığınma alanında dayanışma ilkesini uygulamaları gerekliliğinin bir sonucu olup, bu mekanizma "dayanışma katkı mekanizması" olarak adlandırılmıştır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu'nun, dayanışma katkı mekanizmasının daha detaylandırılması için bir uygulama yasası kabul etmesi ve Avrupa Sığınma Ajansı'nın bu mekanizmasının işleyişini yıllık bazda gözlemleyerek, Komisyon'a rapor etmesi gerekmektedir (Dublin IV Proposal 2016, 19). Bununla birlikte, dayanışma katkı mekanizmasının ne kadar sağlıklı bir çözüm sunacağı da tartışmalıdır. İlk olarak, bu mekanizmaya başvurmanın tamamen Üye Devletlerin kendi takdir yetkisine bırakılmış olması, mevcut sistemde yer alan benzer nitelikteki istisnai hükümlerden[59] farklılık göstermektedir. Kanun koyucunun Üye Devletlere bu keyfiyeti tanımasındaki amacı anlamak pek de mümkün gözükmemektedir. Öte yanda, istisnai nitelikteki bu hükümden ancak ekonomik durumu göreli olarak daha iyi olan Üye Devletlerin yararlanabileceği aşikardır. Bu durumda ekonomisi iyi olan Üye Devletlere, Avrupa ortak sığınma sisteminin getirdiği yükümlülüklerden bir tür kaçma imkanı tanındığını söylemek yanlış olmayacaktır. Refah içerisindeki AB ülkeleri, sığınma alanındaki sorumluluklarını kolaylıkla ekonomik durumu daha az iyi olan üyelere yönlendirebileceklerdir. Bu da, Üye Devletlerin Dublin sisteminin eşit ve adil olduğu yönündeki algılarını olumsuz etkileyerek, onların zamanla

[59] Üye devletler, 2015/1601 sayılı AB Konseyi Kararı md.5/7 gereğince, zorunlu paylaşım mekanizmasındaki yükümlülüklerinden ancak, paylaştırılacak sığınmacının ilgili üye devletin kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit oluşturması ya da 2011/95 sayılı Yönerge'nin 12 ve 17.maddelerinde öngörülen istisnai hükümlerin uygulanması için haklı gerekçeler oluşması halinde kaçınabilecektir.

ortak kurallara uymalarını güçleştirebilecektir (ECRE Comments 2016, 37). Bununla birlikte, mekanizma her ne kadar geçici olarak öngörülmüş olsa da, tasarıda bir Üye Devletin bu mekanizmayı en fazla kaç kere işletebileceğine ilişkin bir kısıtlama yer almamaktadır. Bu suretle, sistemin kalıcı olarak dışında kalmak isteyen üyelere, mali sonuçları kabul ettikleri sürece, bu yetki tanınmış olmaktadır (Maiani 2016, 34-35).

Düzeltici paylaştırma mekanizmasından yararlanan Üye Devlet, sığınmacıları ve parmak izlerini güvenlik doğrulamasının sağlıklı şekilde yapılabilmesi için paylaştırmanın yapıldığı diğer üye ülkelere gönderecektir. Bu şekilde daha önceden paylaştırma kararlarının uygulanması esnasında tecrübe edilen engellerin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Transferlerin ardından, ilgili Üye Devletlerden somut başvurularda Dublin sistemine ilişkin olarak uygulanması gereken kriterleri tespit etmeleri ve aile kriterinin uygulanmasının söz konusu olduğu hallerde, sığınma başvurusunda bulunanların, nihai olarak sorumluluğu doğan Üye Devletlere transferini gerçekleştirmeleri beklenmektedir (Dublin IV Proposal 2016, 19). Esasen tasarıda getirilen bu yeniliğin, usul yönünden eskiye göre daha da karışık bir mekanizma yarattığı söylenebilir. Şöyle ki, sığınmacı, başvurusunu bir Üye Devlette yapmakta, bunun akabinde kişisel mülakata tabi olacağı ikinci bir Üye Devlete transferi yapılmakta, nihai olarak ise başvurusunun inceleneceği üçüncü bir Üye Devlete transfer edilmektedir. Bu sebeple bu karışık mekanizmanın uygulanması hem insani açıdan hem de idari açıdan oldukça külfetli görülmektedir (ECRE Comments 2016, 36).

Düzeltici paylaştırma mekanizması, pratikte sağlayacağı verimlilik açısından da eleştirilmektedir. Özellikle AB Konseyi'nin zorunlu paylaşım kararları mevcut sistemde uygulanırken edinilen tecrübeler, söz konusu paylaşımın, yükü hafifletilmeye çalışılan Üye Devletlere pratikte yalnız başına çok da büyük bir fayda getirmediğini göstermektedir. Söz konusu Üye Devlet, diğer Üye Devletlere yapılan paylaştırma sonrası tam rahatlayacakken, Dublin sisteminin normal işleyişi neticesinde kendisine başka Üye Devletlerden transfer edilen yeni sığınmacıları kabul etmek durumunda kalmaktadır.

Dolayısıyla gidenlerin yerine yeni sığınmacılar gelmektedir. Bu sebeple, düzeltici paylaştırma mekanizmasının gerçek amacına ulaşabilmesi için, yükü hafifletilmeye çalışılan Üye Devlete, Dublin sistemi çerçevesinde yapılmakta olan transferlerin bu süreç zarfında durdurulması önerisi getirilmektedir (ECRE Comments 2016, 33).

Tüzük tasarısında önerilen bu düzeltici paylaştırma mekanizmasının işleyişini gözlemleme ve denetleme görevi Avrupa Komisyonu'na verilmiştir. Komisyon, ilki bu Tüzüğün yürürlüğe girmesinden itibaren on sekiz ay sonra başlamak kaydıyla, denetim görevini yıllık bazda yerine getirecektir. Bu suretle Avrupa Komisyonu, bu mekanizmanın Üye Devletlerin sığınma alanındaki sorumluluklarına ilişkin olarak uygulamada daha adil bir paylaşım yaratıp yaratmadığını ve orantısız külfete maruz kalan üye devletleri gerçekte rahatlatıp rahatlatmadığını değerlendirecektir (Dublin IV Proposal 2016, 19). Dublin Tüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin tasarı md.2/g'de, aile üyesi kavramı Dublin III Tüzüğü'ne göre genişletilmiştir. Tasarıda eskiden sığınma başvurusunda bulunanın aile üyesi kavramına dahil olmayan kardeş ya da kardeşlerinin de aile üyesinden sayılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bunun yanı sıra, göç alanındaki güncel tecrübeler dikkate alınmak suretiyle, sığınmacıların kendi ülkelerini terkettikten sonra AB topraklarına ulaşmaları uzunca zaman aldığı için, transit ülkelerde kurdukları ailelerin de aile üyesi kavramına dahil olacağı kararlaştırılmıştır. Söz konusu her iki durumda da, sığınmacıların AB topraklarındaki ikincil hareketlerinin azaltılması amaçlanmaktadır (Dublin IV Proposal 2016, 24-25). Bu çerçevede aile üyesi kavramın kapsamının genişlemesi, olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bunun yanı sıra, sığınma başvurusunda bulunan birinin başvurusunun incelenmesinden sorumlu olan Üye Devlet, artık ilgili kişinin ileride sığınma alanında yapacağı tüm başvuruları incelemekten sorumlu olacaktır. Söz konusu kişinin ilgili Üye Devletin topraklarını terketmiş ya da çıkartılmış olması bu sonucu değiştirmeyecektir (Dublin IV Proposal, 2016, 26-27).

Tüzük tasarısıyla getirilen düzenlemelerden bir diğeri ise AB topraklarına sığınma başvurusunda bulunan kişilerin sığınma başvurularını hukuka aykırı olarak giriş yaptıkları ilk Üye Devlette ya da hukuka uygun olarak bulundukları Üye Devlette yapmak zorunda olmalarıdır (md.4). Avrupa Komisyonu, bu yükümlülük ile sığınmacıların Üye Devletler arasındaki ikincil hareketlerinin önlenmesinin ve sorumlu Üye Devletin tayininin kolaylaştırılmasının sağlanacağını belirtmektedir. Bunun yanı sıra Komisyon, söz konusu yükümlülük sayesinde sığınma başvurusunda bulunanların başvurunun incelenmesinden sorumlu Üye Devleti seçmelerinin açık bir şekilde önüne geçileceğini vurgulamaktadır (Dublin IV Proposal 2016, 15). Dolayısıyla, sığınmacılar, Dublin IV Tüzüğü tasarısı ile de Dublin III Tüzüğü çerçevesinde sıklıkla eleştirilmesine rağmen, yerleşmek istedikleri Üye Devleti seçebilme hakkına kavuşamamışlardır.

Esasen Dublin III Tüzüğü'nde de var olan ve ilk giriş ülkesinin sorumluluğunu doğuran bu düzenlemenin korunması, uygulamada orantısız külfete maruz kalan üye devletlerin durumunu iyileştirmekten uzaktır (Maiani 2016, 36). Hatta tasarı md.6/1(a)'da, sığınmacıların ilk başvuru yaptıkları Üye Devletin yetkili makamları tarafından, uluslararası koruma talep etme hakkının, sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu olan Üye Devleti seçebilme hakkını içermediği yönünde bilgilendirilmeleri gerektiği yeni bir düzenleme olarak hükme bağlanmıştır. (Hruschka 2016, 2) Suriye mülteci krizi çerçevesinde sığınmacıların, AB topraklarına vize alarak ya da havayolu taşımacılığı kuralları çerçevesinde gelmeleri olasılığının ne kadar düşük olduğu düşünüldüğünde, esasen hukuka aykırı olarak gelmekten başka çareleri kalmadığı görülmektedir. Suriye mülteci krizinden bağımsız olarak dahi değerlendirildiğinde, ülkesinde baskı ve zulüm altında olup da sığınma arayan kişiler için vize alabilmenin kolay olmadığı hatırlatılmalıdır (Savaşan 2009, 25). Dolayısıyla, AB'ye üye ülkelerde sığınma başvurularında en sık kullanılan kriter, ilk giriş ülkesinin sorumluluğunu doğuran kriterdir. Bunun yanı sıra, sığınmacılara daha kısıtlayıcı nitelikte kurallar getirilmesi, ikincil hareketlerin azaltılmasından ziyade, aksine artmasına yol açabilir niteliktedir. Bu sebeple Thielemann'ın daha önce belirttiğimiz tezine katılmaktayız. Çeşitli

nedenlerle bazı Üye Devletler sığınmacılara daha çekici gelmeye devam edecektir. Göçün temelindeki nedenler dikkate alınmaksızın, daha caydırıcı politikalar uygulanması, sorunu daimi olarak çözmekten uzak kalacaktır (Thielemann, 2004, 60-64). Öte yanda, tasarının 4'üncü maddesinde yer alan bu düzenleme, kişilerin sağlıkla ilgili acil durumlar hariç, bulunmaları gereken Üye Devlet haricinde bir Üye Devlete 2013/33 sayılı Kabul Koşulları Yönergesi çerçevesinde başvurmalarını da kesin surette engellemektedir. Bu sebeple, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin sorumlu olan üye devlette kabul koşullarını sağlamalarını engelleyen ya da hassasiyet gerektiren farklı spesifik durumlarda başka bir Üye Devlete gitmeye zorunlu olmaları halinde, yeni düzenlemenin yeterli bir koruma sağlamayacağı belirtilmektedir (International Commission of Jurists 2016, 6-7).

Bu konuyla bağlantılı ve tasarıda getirilen bir başka düzenleme ise başvurunun yapıldığı ilk Üye Devletin, başvurunun kabul edilebilir olup olmadığını da inceleyecek olmasıdır. Bu suretle Dublin mekanizması, ancak sığınma başvurusu ilk sığınma ülkesi[60] ya da güvenli üçüncü ülke[61] sebepleri ile kabul edilemez nitelikte bulunmayan, menşe ülkesinin güvenli olması nedeniyle başvurusu hızlandırılmış usulle incelenecek olmayan sığınmacılar ile başvurusu Üye Devletin kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit oluşturmayan sığınmacılara açık olacaktır. Tasarı md.3/3'te yer alan bu düzenlemenin amacı, başvurusu kabul edilemez nitelikte olan ya da uluslararası korumaya ihtiyacı olmayan ya da güvenlik riski taşıyan sığınmacıların Üye Devletler arasında transfer edilmesinin engellenmesidir (ECRE Comments 2016, 6). Bu düzenleme, AB'den sığınma talep edebilmeyi oldukça güçleştirmiştir. Bu suretle, söz konusu düzenleme, AB'nin uluslararası belgelerden doğan koruma sorumluluğunu uluslararası hukukta tartışmalı kavramlar olan ilk sığınma ülkesi ya da güvenli üçüncü ülkelere yönlendirir

[60] İlk sığınma ülkesi kavramı, başka bir devlette uluslararası koruma bulan bir kişinin, devletlerin büyük bir kısmı tarafından kendi ülkesindeki sığınma usulüne kabulünü reddetmesi fikrine dayanır. Detaylı bilgi için Bkz. Özkan 2013, 357.

[61] Güvenli üçüncü ülke kavramı ise, sığınmacının sığınma başvurusu yaptığı ülkeye gelirken, transit geçtiği ülkelerden biri güvenli ise, geçtiği ülkeden sığınma isteyebileceği fikrine dayanır. Detaylı bilgi için Bkz. Özkan 2013, 357-358.

nitelikte değerlendirilmektedir (ECRE Comments 2016, 7). AB'nin sığınma alanında özellikle, güvenli üçüncü ülke kavramına başvurması, doktrinde eleştirilere konu olmaktadır. AB'ye Üye Devletler, kendilerinden sığınma talep eden kişilere ilişkin sorumluluklarını, bu kavram çerçevesinde, Birliğin dışındaki üçüncü ülkelere yönlendirmek eğilimindedirler. Üye Devletlerin bu uygulaması, sığınma alanındaki yükün kendi aralarında paylaşılmasından ziyade, üçüncü ülkelere devredilmesi ve uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerden bir tür kaçış olarak değerlendirilmektedir (Yıldız 2016, 78). AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu geri kabul anlaşmaları da, AB'ye Üye Devletlerin sığınma alanındaki yükümlülüklerini üçüncü ülkelere devrini kolaylaştıracak nitelikte olmasından ötürü, benzer eleştirilere konu olmaktadır. Tasarı md.3/3'te yer alan bu düzenleme, Komisyon'un tasarıda özellikle vurguladığı verimlilik ve dayanışma ilkeleriyle de çelişir nitelikte görülmektedir (ECRE Comments 2016, 7). Nitekim, sığınma başvurusunda bulunanların büyük bir çoğunluğu, başvurularını AB topraklarına ilk giriş yaptıkları ülkelerden yapmakta olup, bu düzenlemenin ilgili sınır ülkelerinin yükünü hafifletmek yerine artıracağı da aşikardır (ECRE Policy Notes 2016, 3; Progin Theuerkauf, 2016).

Tasarıda ilgili düzenlemeyi takip eden fıkrada (md.3/4) bir başvuruyu kabul edilemez nitelikte değerlendiren ya da hızlandırılmış usulle inceleyen Üye Devletin artık, o başvurudan sorumlu Üye Devlet olacağı hükme bağlanmıştır. Görüldüğü üzere, her iki düzenleme de sınırdaki Üye Devletlere eleştirilen mevcut düzenlemelerden dahi daha fazla yük getirir niteliktedir. Pratikte uygulanması zor olan bu düzenlemeler, sistemin reformundaki temel amaç ile de çelişmektedir (ECRE Comments 2016, 9). Söz konusu düzenlemelerle Üye Devletlere Dublin mekanizmasını işletmeden önce yürürlükteki sistemde mevcut olmayan ek birtakım usulleri daha gerçekleştirme zorunluluğu getirilmekte ve sistemin işleyişi kolaylaştırılmak yerine, güçleştirilmektedir (ECRE Comments 2016, 8). Bu da, Üye Devletlerin Dublin Düzenlemelerini uygulamalarını güçleştirecek ve mekanizmanın daha önce yaşandığı gibi tıkanmasına yol açabilecektir. Tüm bunlara ek olarak, tasarı md.3/3'te yer alan düzenlemeyle yukarıda belirtilen koşulların varlığı halinde Dublin

mekanizmasının aile birleşmesine ilişkin hükümlerinin uygulanması da imkânsız hale gelecektir. Dolayısıyla, bu düzenlemenin kabul edilmesi, Üye Devletlerden birinin sınırlarına gelen fakat ilk sığınma ülkesi, güvenli üçüncü ülke, güvenli menşe ülkesi ya da kamu düzenliği ve kamu güvenliği nedenleriyle Dublin mekanizmasının uygulanmadığı kişileri, diğer Üye Devletlerde bulunan aile üyeleriyle birleşme hakkından yoksun bırakacaktır (ECRE Comments 2016, 8; Progin Theuerkauf, 2016).

Tasarıda getirilen yeni düzenlemelerden bir diğeri ise, sığınma alanında üye ülkelerin sorumluluğunu belirleyen kriterlerin sadece bir kez uygulanacak olmasıdır (md.9). Kriterlerin sadece bir kez uygulanacak ve Üye Devletlerin sorumluluğuna dair geri dönüşe imkan vermeyen bir bağlayıcılık taşıyacak olması, özellikle ilk giriş ülkelerinin yetkili makamlarının üzerindeki sorumluluğu ve baskıyı artıracak nitelikte değerlendirilmektedir (ECRE Comments 2016, 10).

Tasarıda, Üye Devletlerin sığınma alanında sorumluluğunu doğuran, başvuruda bulunana geçerli bir oturma izni ya da vize belgesi verilmiş olması kriterinin uygulama alanı süre bakımından daha da genişletilmiştir. Bu çerçevede Üye Devletlerden birinde geçerliliği ilk başvurunun yapıldığı tarihten önce sırasıyla iki yıl ya da altı ay içinde sona eren bir oturma iznine ya da vize belgesine sahip olanların sığınma başvurularının incelenmesinden, yine bu belgeleri veren Üye Devletler sorumlu olacaktır (md.14).

Tasarıda yanında refakatçisi bulunmayan küçüklerin yapmış oldukları sığınma başvurularına ilişkin olarak da bir değişikliğe gidilmiştir. Bu çerçevede, yanında refakatçisi bulunmayan bir küçüğün Üye Devletlerden birinde yasal olarak yerleşmiş bir aile üyesi, kardeşi ya da akrabası bulunmaması halinde, sığınma başvurusunun incelenmesinden, bu başvuruyu yaptığı Üye Devlet yerine sığınma başvurusunu ilk olarak yaptığı Üye Devlet sorumlu olacaktır. Bu değişiklik, AB Adalet Divanı'nın (ABAD) bu alandaki içtihat hukukuyla çelişir nitelikte görüldüğü için eleştirilmektedir. İlgili değişikliğin amacı, yanında refakatçisi bulunmayan küçüklerin Üye Devletler arasındaki ikincil hareketlerinin

azaltılması olarak belirtilmektedir. Bu suretle, yeni düzenleme, çocuk haklarının korunmasına öncelik vermekten uzak görünmektedir (Klaassen 2016).

Tüzük tasarısında, Üye Devletler arasındaki sığınma başvurusunda bulunanların sorumluluğunun üstlenilmesine ilişkin taleplerin, geri alma bildirimlerinin, transferlerin gerçekleştirilmesi ve bunlara ilişkin yapılan itirazların karara bağlanması süreçlerinin eskiye göre hızlandırılması ve mümkün olan en kısa sürelerde tamamlanması gerektiği de vurgulanmıştır (Dublin IV Proposal 2016, 27). Bu çerçevede Tüzük tasarısında değişiklik getirilen konulardan biri de sığınma başvurusunda bulunan kişilerin Üye Devletler arasındaki transfer kararlarına karşı itiraz sürelerinin mevcut düzenlemeye göre hayli kısaltılmış olmasıdır. Dublin III Tüzüğü'nde "makul bir süre" şeklinde öngörülen itiraz süresi, yeni düzenlemede transfer kararının tebliğ edilmesinden itibaren yedi gün olarak (md. 28) belirlenmiştir.

Uluslararası belgelerde koruma altına alınan "etkili bir kanun yoluna başvurma hakkının" sağlanabilmesi bakımından, yedi günlük bir süre haklı olarak oldukça kısa olarak değerlendirilmektedir. Özellikle de Üye Devletlerin sığınma alanındaki mevzuatlarının birbirinden farklılığı, karmaşıklığı ve kişilerin kimi zaman başvuruda bulunabilmek için tercümana ihtiyaç duymaları gibi faktörler dikkate alındığında, bu sürenin etkili bir şekilde kullanılma olasılığı daha da zorlaşmaktadır. Bu sebeple, sürenin mevcut haliyle korunması önerilmektedir (International Commission of Jurists 2016, 2-4). Tasarıda sürelerin kısaltılması, sığınmacıların Üye Devletler arasındaki geri kabul talepleri[62] (md.26) ve transferleri (md. 30) için öngörülen süreler bakımından da söz konusudur. Bu süreçlerin işlemesi için daha kısa süreler öngörülmesi ve bazı durumlarda sürecin gereken zaman dilimi içerisinde işlememesi halinde sorumluluğun bir Üye Devletten diğerine geçtiği yaptırım mekanizmalarının kaldırılması, diğer bir ifadeyle daha kısa ama bağlayıcılığı bulunmayan zaman kısıtlarının getirilmesi olumlu bir düzenleme olarak

[62] Sığınmacılara ilişkin Üye Devletler arasındaki "geri kabul talepleri", tasarıda "geri kabul bildirimleri" olarak ifade edilmiştir. (Bkz. Tasarı md.26)

değerlendirilmemektedir. Nitekim, daha önceki tecrübelerin ışığında bu tür durumların çoğunlukla üye devletlerin sığınma başvurularını inceleme konusunda sorumluluk kabul etmekten kaçınarak, sığınmacıları çoğu kez birbirine transfer etmesine (*refugees in orbit*) yol açtığı görülmüş ve mevcut sistemdeki bağlayıcı zaman kısıtları esasen bu sebeple getirilmiştir (Hruschka 2016, 3). Dolayısıyla süreleri kısaltan bu yeni düzenleme, sığınmacıların temel haklarının ihlaline yol açabilir nitelikte olmasının yanı sıra, Üye Devletlerin yetkili makamlarının üzerinde halihazırda dahi yüksek seviyede olan baskıyı daha da artıracağa benzemektedir (Progin Theuerkauf, 2016).

Yukarıda belirtilen tüm hususların ışığında, Dublin IV Tüzüğü tasarısının, sistemin daha iyi şekilde işlemesini sağlamaktan ziyade, AB topraklarında sığınma başvurusunda bulunan kişilerin durumlarının eskiye oranla kötüleşmesine yol açması daha muhtemeldir (Progin Theuerkauf, 2016). Tüzük tasarısı, mevcut sistemde özellikle Üye Devletler arasında sığınma başvurularının incelenmesine ilişkin sorumluluk tahsisiyle ilgili eksiklikleri ve problemleri çözmekten uzak olup, aksine artırır nitelikte değerlendirilmektedir. Tasarı, sığınmacılara daha fazla uluslararası koruma sağlamaktan ziyade, üye ülkeler arasındaki ikincil hareketlerin azaltılmasına odaklanmıştır. Bu durum da, sığınmacıların temel haklarının korunmasına ilişkin ciddi endişeler yaratmakta olup, Avrupa ortak sığınma sisteminin kurallarının daha alt düzeye çekilmesi tehdidini ortaya çıkarmaktadır. Tasarı, eskiye göre daha adil ve sürdürülebilir bir sistem yaratmak hedefinin aksine, ilk giriş ülkeleri olan sınır ülkelerinin daha da aleyhine olacak düzenlemeler içermektedir (Maiani 2016, 43-44).

Bu gelişmelerin akabinde AP, Eylül 2016'da Avrupa Komisyonu'nun 54.000 sığınmacıyı Yunanistan ve İtalya'dan alarak, zorunlu paylaşım çerçevesinde diğer Üye Devletlere yerleştirilmesi ve bu kişilerin yerine Türkiye ile AB arasındaki Geri Kabul Anlaşması gereği Türkiye üzerinden yeni sığınmacı alınması yönündeki tasarısına karşı çıkmıştır. Bağlayıcı olmayan yeni bir tasarı hazırlayan AP, Yunanistan ve İtalya'dan diğer ülkelere sığınmacı yerleştirilmesi ile AB dışından yeni sığınmacı alınması konularının birbirinden bağımsız

olduğuna işaret ederek, söz konusu iki ülkeden diğer üyelere daha fazla sayıda sığınmacı yerleştirilmesi gereğine dikkat çekmiştir. AP aynı zamanda AB dışından da daha fazla yeni sığınmacı alınması gerektiği konusunda çağrı yapmış, bazı Üye Devletlerin şimdiye dek tek bir sığınmacı dahi almadıklarını, Üye Devletlerin kendilerine tahsis edilen sığınmacıları herhangi bir engel çıkartmadan acil şekilde almaları gerektiğini belirtmiştir (Milliyet Gazetesi 2016; GUE/NGL 2016). Nitekim, AB'ye üye ülkelerin kapasiteleri göz önüne alındığında, AB'nin şimdiye dek misafir ettiği sığınmacı sayısının, Türkiye ve Lübnan'ın ev sahipliği yaptığı sığınmacı sayısına oranla, oldukça düşük düzeyde kaldığı hatırlatılmalıdır (Yıldız 2016, 78).

Görüldüğü üzere AB'nin, sığınma başvurusunda bulunanları sınır ülkelerinden diğer AB ülkelerine zorunlu paylaşımı planı şimdilik pek de etkin şekilde işlememektedir. Bu sebeple Avrupa Komisyonu'nun bu başarısız uygulamanın, Tüzük tasarısında ana kural haline geldiği takdirde, verimli şekilde işleyeceği yönündeki beklentisini anlamak güçtür (Peers, 2016).

Sonuç

Dublin sisteminin, başlangıcından itibaren, AB topraklarında yapılan sığınma başvurularının tüm Üye Devletler tarafından eşit ve adil bir sorumluluk çerçevesinde paylaşımını sağlamak üzere tasarlanan bir sistem olmadığı hatırlatılmalıdır. Uygulamaya bakıldığında, Üye Devletlerin sorumluluğunu belirlemede en çok başvurulan kriterin, topraklarından hukuka aykırı olarak giriş yapılan ülkenin sorumluluğunu doğuran ilk giriş ülkesi kriteri olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, son birkaç yıldır Suriye mülteci krizi çerçevesinde yaşanılan tecrübeler bize, ilk giriş ülkesi kriterinin uygulanmasının, ekonomik, sosyal, altyapı ve kapasite olarak daha dezavantajlı olan sınır ülkelerinin üzerinde orantısız bir yük yarattığını göstermiştir.

AB'ye Üye Devletler arasında sığınmacıların yerleştirilmesinde daha adil ve eşit bir paylaşım getirmesi amacıyla hazırlanan Dublin IV Tüzüğü tasarısının,

uygulamadaki yetersizlikleri çözmede etkili olacağını söylemek güçtür. Nitekim, tasarıda, ilk giriş ülkesi kriteri muhafaza edilmekte ve hatta sınır ülkelerine sığınma başvurularının kabul edilebilirliğinin incelenmesine ilişkin ek birtakım sorumluluklar yüklenmektedir. Bunun sınır ülkelerinin yetkili makamlarının üzerindeki yükü ve baskıyı artıracağı aşikardır. AB topraklarına, ülkelerindeki iç savaştan kaçan sığınmacıların, vize almak suretiyle ya da havayolu taşımacılığı kuralları çerçevesinde hukuka uygun olarak gelme olasılıklarının ne derece düşük olduğu dikkate alındığında, pratikte en fazla uygulanan kriter, ilk giriş ülkesi olmaya devam edecek gözükmektedir. Dolayısıyla AB'nin diğer Üye Devletleri, kendi sınırlarını ve ulusal çıkarlarını koruma eğiliminde olmaya devam ettiği ve ilk giriş ülkesinin sorumluluğu kriteri korunduğu müddetçe, sınır ülkelerinin üzerindeki külfetin etkin ve dayanışma ilkesi temelinde ortak bir paydada bölüşülmesi pek de olası değildir.

Öte yanda, mevcut Dublin III Tüzüğü'nde sıklıkla eleştirilmesine rağmen, yeni tasarıda da sığınmacıların temel insan hakları çerçevesinde yerleşmek istedikleri Üye Devletleri kendi tercihleri doğrultusunda seçebilmelerine imkan tanınmamıştır. Sığınmacıların yerleşmek istedikleri Üye Devletleri kendi tercihleriyle seçememeleri, uygulamada sıklıkla var olan ve esasen önlenmeye çalışılan ikincil hareketleri artırır niteliktedir. Nitekim, üye devletlerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerinin birbirinden farklılığı, bazı Üye Devletleri sığınmacılar için her daim daha cazip hale getirmeye devam edecek ve onları kalmak zorunda oldukları Üye Devlette yerleşmekten ziyade, ikincil hareketlerde bulunmaya sevk edecektir. Birlik topraklarındaki ikincil hareketler arttıkça, Üye Devletler AB düzeyindeki kurallara itibar etmeyerek, kendi ulusal önlemlerini almaya başlayacaklar ve sistem işleyemez hale gelecektir. Nitekim, 2015 yılında yaşanılan tecrübeler bunu desteklemektedir.

Tasarıda getirilen yeni düzenlemelerle artık AB ülkelerinden sığınma talep edebilmenin oldukça güçleştirildiği belirtilmelidir. AB'ye üye devletlerin, uluslararası hukukta hayli tartışmalı kavramlar olan ilk sığınma ülkesi, güvenli

üçüncü ülke, güvenli menşe ülkesi kavramlarına başvurmak suretiyle, sığınma alanındaki uluslararası belgelerden doğan koruma sorumluluklarını diğer üçüncü ülkelere yönlendirme eğiliminde oldukları görülmektedir. AB'nin üçüncü devletlerle yapmış olduğu geri kabul anlaşmaları da bunu kolaylaştıran birer vasıta niteliğindedir. Oysaki, insan hakları ve demokrasinin beşiği olan AB'ye Üye Devletlerden, son yıllarda meydana gelen bu uluslararası krizlerde, uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan sorumluluklarını daha aktif ve etkin bir şekilde yerine getirmeleri beklenmektedir. AP'nin de sıklıkla vurguladığı üzere, sadece sınır ülkelerinin değil, AB'ye üye tüm devletlerin daha fazla sayıda sığınmacıya uluslararası koruma tanıması ve bu yakın tarihin en büyük insani krizinin çözümünde ellerini taşın altına koymaları gerekmektedir.

Son olarak, Komisyon tarafından getirilen bu tasarı, AB'deki çevrelerce amacının aksine Üye Devletler arasında eskiye göre daha bile eşitsiz sonuçlara yol açtığından bahisle, şimdiden pek çok eleştiriye konu olmuştur. Dublin sistemi, her Üye Devlete eşit bir mesafede yaklaşmalı ve durumu daha dezavantajlı olan sınır ülkelerini mağdur eden bir mekanizmaya yol açmamalıdır. Bu çerçevede, AB Konseyi ve AP, Komisyon tasarısını, BMMYK ve Avrupa'da sığınma alanında uzman çevrelerce yapılan tüm eleştirileri dikkate almak suretiyle, ancak tasarıda gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra kabul etmelidir.

Kaynakça

Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) (2016). European Commission Migration and Home Affairs, Erişim: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm[26.09.2016]

Aybay, Rona ve Esra Dardağan Kibar (2010). Yabancılar Hukuku, 3. Baskı, İstanbul.

Battjes, Hemme and Evelien Brouwer (2015). The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law", Review of European Administrative Law, Vol.8, No.2, 183-214.

Carrera, Sergio and Karel Lannoo (11.09.2015). Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptons, Centre for European Policy Studies (CEPS) Commentary, Erişim: https://www.ceps.eu/publications/treat-root-causes-asylum-crisis-not-symptoms[25.09.2016]

Comments of the International Commission of Jurists on the Specific Procedural Measures in the Recast of the Dublin Regulation (27 September 2016). Procedural Rights in the Proposed Dublin IV Regulation, Erişim: http://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/09/EU-Dublin-IV-Regulation_Comment-Advocacy-Analysis-Brief-2016-ENG.pdf[10.11.2016]

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (13.5.2015). A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brussels.

Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Erişim: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf[06.12.2016]

Erdoğan, M. Murat (Şubat 2015). Türkiye'deki Suriyeliler-Toplumsal Kabul ve Uyum, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

European Commission (04.05.2016). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), Brussels.

European Commission (06.04.2016). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM (2016), 197 final, Brussels.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Policy Notes 2 (2016). The Road Out of Dublin: Reform of the Dublin Regulation, Erişim: http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/Policy-Note-02.pdf[02.11.2016]

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (October 2016). ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM (2016) 270, Erişim: http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf[02.11.2016]

Eurostat (2016). Asylum Statistics, Main Statistical Findings, Asylum Applicants, Erişim: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics[15.09.2016]

European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group (GUE/NGL) (14.09.2016).

54000 Refugees must be relocated from Italy and Greece to other Member States, Erişim: http://www.guengl.eu/news/article/54000-refugees-must-be-relocated-from-italy-and-greece-to-other-member-stat[27.11.2016]

Guild, Elspeth and Sergio Carrera (17 June 2016). Rethinking Asylum Distribution in the EU-Shall We Start with the Facts?, Centre for European Policy Studies Commentary, Erişim: https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts[20.09.2016]

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (2014). Publications Office of the European Union, Belgium.

Hruschka, Constantin (17.05.2016). Dublin is Dead! Long Live Dublin! The 4 May 2016 Proposal of the European Commission, EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, Erişim: http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/[26.11.2016]

Hurwitz, Agnes (1999). The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment", International Journal of Refugee Law, Vol.11, No.4, 646- 677.

İktisadi Kalkınma Vakfı (2016). 18 Mart Türkiye-AB Zirve Sonuçları Hakkında İKV Değerlendirmesi, Erişim: http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=99&id=1331[20.11.2016]

Kaya, Gözde (2014). Free Movement of Turkish Citizens after the Soysal Judgment", içinde Turkey and the European Union Facing New Challenges and Opportunities, ed. Fırat Cengiz ve Lars Hoffmann, Routledge, London and New York.

Klaassen, Mark (24 June 2016). The Commission Proposal on the Recast of the Dublin Regulation: A Backward Step?, Universiteit Leiden Law Blog, Erişim: http://leidenlawblog.nl/articles/the-commission-proposal-on-the-recast-of-the-dublin-regulation-a-backward-s

Maiani, Francesco (June 2016). The Reform of the Dublin III Regulation, European Parliament

Milliyet Gazetesi (16.09.2016). AP'den AB Komisyonu'nun 'mülteci planı'na ret, Erişim: http://www.milliyet.com.tr/ap-den-ab-komisyonunun-multeci-dunya-2311695/[27.11.2016]

Mouzourakis, Minos (December 2014). We Need to Talk about Dublin' Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union", Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, Oxford University, Working Paper Series No.105, Erişim: https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf/[05.12.2016]

Nicoletti, Michelle (9 September 2015). After Dublin-the urgent need for a real European asylum system, Council of Europe Parliamentary Assembly Report, Commitee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc.13592, Erişim: http://website-pace.net/documents/19863/1278654/20150909-AfterDublin-EN.pdf/755eb5b6-3bd1-4d99-af22-0b18fdb5a513[28.09.2016]

Özkan, Işıl (Mart 2013). Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Peers, Steeve (2016). The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should unaccompanied children apply for asylum? EU Law Analysis, Erişim: http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2016/01/the-dublin-regulation-is-end-nigh-where.html[24.10.2016]

Progin Theuerkauf, Sarah (01.09.2016). The 'Dublin IV' Proposal: One Step Forward and Ten Steps Back", National Center of Competence in Research – The Migration-Mobility Nexus, Erişim: http://blog.nccr-onthemove.ch/the-dublin-iv-proposal-one-step-forward-and-ten-steps-back/[06.12.2016]

Savaşan, Zerrin (2009). AB'de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 27, 13-34.

Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, (1999) Erişim: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm[25.09.2016]

The UN Refugee Agency (2015). UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015, Erişim: http://www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf[15.10.2016]

The UN Refugee Agency (UNHCR) (September 2007). Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, Erişim: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public consultation/2007/pdf/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf[11.10.2016]

The UN Refugee Agency (2016). The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol, Erişim: http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html[21.09.2016]

Thielemann, Eiko (2008). The Future of the Common European Asylum System:In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach, Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps), February, Issue 1.

Thielemann, Eiko R. (2004). Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden Sharing?, European Journal of Migration and Law 6, 47-65.

Yıldız, Ayselin Gözde (2016). The European Union's Immigration Policy-Managing Migration in Turkey and Morocco, Palgrave Macmillan Publishers, London.

Suriye İç Savaşının AB'ye Yansımaları: Mülteci Sorunu ve Uluslararası Terörizm

İrem Aşkar-Karakır

Giriş

İlk olarak 2010 yılının sonunda Tunus'ta başlayan, Arap halklarının otoriter rejimlere karşı siyasi reform, özgürlük, eşitlik, sosyal adalet gibi taleplerini geniş katılımlı protestolarla dile getirdiği halk hareketlerinin üzerinden yaklaşık altı yıl geçmiştir. Yaygın olarak Arap Baharı olarak adlandırılan bu toplu başkaldırı eylemlerinin Arap ülkelerindeki seyri birbirinden farklı olmuştur. Örneğin, reform yanlısı eylemler; Suudi Arabistan, Fas, Lübnan gibi ülkelerde rejimlerin reformlara yönelik vaatleri ile kısa sürede kontrol altına alınırken; Tunus, Mısır, Libya gibi ülkelerde otoriter rejimlerin devrilmesine yol açmıştır. Bu iki örnekten farklı olarak üçüncü bir grup olarak sayılabilecek Suriye, Yemen gibi Arap ülkelerinde halk protestoları kontrolden çıkmış, ancak yönetimdeki rejimlerin devrilmesi ile sonuçlanmamıştır. Söz konusu ülkelerde rejim güçleri ve muhalif gruplar arasında başlayan şiddetli çatışmalar zaman içerisinde farklı dini, etnik ve çıkar gruplarının da yer aldığı kanlı birer iç savaşa dönüşmüştür.

Sürecin en gergin ve kanlı seyrettiği ülke, şiddetli çatışmalara ve yoğun insan hakları ihlallerine sahne olmaya devam eden Suriye'dir. Suriye'de beş

yılı aşkın bir süredir devam etmekte olan iç savaş, etnik ve dini unsurların kıyasıya mücadelesi ve dış aktörlerin de etkisiyle ciddi sayıda sivil ölümler, yaralanmalar, insan hakları ihlalleri ile birlikte milyonlarca Suriyelinin evlerini terk etmesine yol açmıştır. Suriye'de devam etmekte olan iç savaşın uluslararası sistem üzerindeki en belirgin yansımaları savaştan kaçarak bölge ülkelerine ve Avrupa ülkelerine sığınan, sayıları gün geçtikçe artan siviller ile Suriye'deki durumu fırsat bilerek bu ülkeyi kendileri için üs olarak kullanmaya başlayan radikal grupların bölge ve Avrupa kentlerini hedef alan intihar saldırıları olmuştur. Uluslararası toplumun soruna çözüm bulma çabalarının sonuçsuz kalmasıyla durum daha da vahim bir hal almıştır. Öncelikle, Esad rejimini engelleme çabaları Rusya, Çin ve İran gibi dış aktörlerin Esad yönetimini desteklemeleri ve bu ülkelerden Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi'nin daimi üyeleri olan Rusya ve Çin'in Suriye'ye yaptırım kararını devamlı olarak veto etmesiyle başarısız olmuştur. Ayrıca, BM'in Suriye'deki iç savaşı durdurabilmek için Esad rejimi ile muhalefet arasında diyalog kurma çabasıyla gerçekleştirilen Cenevre Görüşmeleri de sorunu çözmede yetersiz kalmıştır.

Suriye'de devam etmekte olan yıkımdan en fazla etkilenenler, siviller olmuştur. Ülkelerindeki iç savaştan kaçan Suriyelilerin bir kısmı Lübnan, Türkiye, Ürdün gibi diğer bölge ülkelerine sığınmış, diğer bir kısmı da kendine Avrupa'yı hedef olarak belirlemiş ve bu hedef doğrultusunda kaçak yollardan Avrupa'ya ulaşmak için Akdeniz'de tehlikeli bir yolculuğu göze almıştır. Bu bağlamda, 2015 yılının yaz aylarında Suriye'deki iç savaşın daha da alevlenmesine paralel olarak deniz yolu ile kaçak olarak Avrupa'ya seyahat sürecinde hayatını kaybeden Suriyeliler dünya gündemine damgasını vurmuştur. Sığınmacı akınındaki hızlı artış Avrupa ülkelerinde belirgin endişelere yol açmıştır. Aynı zamanda, Suriye'deki kaos ortamından beslenen radikal gruplardan Irak Şam İslam Devleti (IŞİD/DAEŞ); Suriye şehirlerini, bölge ülkelerini ve Avrupa ülkelerini hedef alan bir dizi terör saldırısını üstlenmiştir. Mülteci krizi ve ona eşlik eden terör saldırıları AB üyesi ülkeler arasında ulusal sınırlara dönme tartışmalarını tetiklemiştir.

Bu gelişmeler ışığında, Suriye iç savaşını yalnızca ulusal bir olay olarak değerlendirmek yanlış olacaktır çünkü Suriye'de devam etmekte olan şiddetli çatışma ortamı ülke dışındaki siyasi aktörleri, toplumları ve gelişmeleri de şekillendirici bir etkiye sahiptir. Gleditsch'in (2007, 293) de belirttiği gibi günümüzde gerçekleşen çoğu iç savaş; aktörlerin, kaynakların ve olayların milli sınırları aştığı bir karaktere sahiptir. Benzer bir şekilde, Salehyan (2008, 787) ulusal düzeydeki siyasi bir kargaşanın uluslararası sistemdeki diğer ülkeler üzerinde önemli yayılma etkileri olabileceğinin ve dış bedeller yüksek olduğunda da diğerleri tarafından tepkiye neden olabileceğinin altını çizmektedir. Gerçekten de iç çatışmalar ve iç savaşlar sıklıkla geniş nüfusların yer değişimlerine ve ulusal sınırlar arasında sığınmacı akımına neden olur. Yoğun sığınmacı akınları, bu akınlara maruz kalan ülkelerde, özellikle daha az gelişmiş olanlarda, çoğu zaman olumsuz sonuçlara yol açar. Suriye iç savaşının şiddetli bir şekilde devamı zorunlu göçü tetiklemiş ve evlerini terk etmek zorunda kalan pek çok Suriyeli gelişmiş Avrupa ülkelerine ulaşmak umudu ile yollara düşmüştür. Buna paralel olarak, ulusal sınırların kaybolduğu AB Schengen bölgesinde iç sınırlar yeniden belirgin hale gelmiş ve gerek görüldüğü durumlarda kapatılmıştır. Örneğin, Haziran 2016'da İtalya-Fransa sınırındaki Ventimiglia'dan Fransa'ya geçmek isteyen 200 kadar sığınmacı karşısında Fransa, Dublin Sözleşmesi'ne işaret ederek sınırlarını İtalya'dan gelen sığınmacılara kapatmıştır (Lendaro 2016, 150). Buna ek olarak, sınır bölgesindeki ve yakınlarındaki tren istasyonlarındaki polis varlığı güçlendirilmiştir.

Suriye'de Mart 2011'den bu yana devam etmekte olan iç savaş, bölgeyi AB'yi olumsuz yönde etkilemektedir. AB açısından mülteci sorunu, Suriye krizinin yol açtığı sorunların başında gelmektedir. Krizin şiddetine bağlı olarak ciddi ölçüde artan mülteci sayısı ekonomik ve sosyal sonuçlara paralel olarak güvenlik riskini de beraberinde getirmiştir. Kasım 2015'te Paris'te ve Mart 2016'da Brüksel'de gerçekleşen terör saldırıları Avrupa'daki göçmen algısını olumsuz etkilemiş ve konunun güvenlikleştirilmesine yol açmıştır. Saldırılar sonrasında Avrupa'da, sığınmacılar, mülteciler ve hatta göçmenler gittikçe artan bir şekilde potansiyel terörist olarak görülmeye başlamıştır.

İltica ve terörizm elbette birbirinden farklı olgulardır, ancak Avrupa'daki son gelişmelere (sağ partilerin yükselmesi, sınır güvenliği tartışmaları) de bağlı olarak bu iki olgunun sıklıkla aynı cümlede telaffuz edilmesi bunun arkasındaki nedenlerin analiz edilmesini önemli kılmaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmanın amacı mülteci sorunu ve terörizm ilişkisini Suriye'deki iç savaş ve bu savaşın AB için sonuçları ekseninde analiz etmektir. AB'nin mülteci krizini doğru yönetememesi ve savaş mağduru insanların dışlanması uluslararası toplum tarafından ciddi bir güvenlik tehdidi olarak görülen IŞİD'in istihdam arayışına katkıda bulunarak Avrupa nezdinde güvenliğe dayalı endişelerin daha da atmasına neden olacaktır.

Çalışmada ilk olarak Suriye'deki iç savaş ve mülteci krizi arasındaki ilişki analiz edilecektir. Daha sonra ise iç savaş ve uluslararası terörizm arasındaki ilişki ele alınacaktır. Son olarak, mülteci krizi ile uluslararası terörizm kavramlarının son yıllarda neden giderek artan sıklıkta birlikte telaffuz edildikleri sorgulanacaktır. Sığınmacı ve mülteci kavramları aslında birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. BM Mülteci Sözleşmesi'ne (BM, 1951) göre mülteci (*refugee*) kavramı; "vatandaşı olduğu ülke dışında olan ve ırk, din, milliyet, belli bir sosyal gruba üye olmak veya siyasi görüşü nedeniyle güçlü zulüm görme korkusu ile kendi ülkesine dönemeyen veya dönmek istemeyen" ve bu nedenle yapmış oldukları yasal iltica başvurusu kabul edilen sığınmacılara verilen addır. Diğer yandan, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne (*United Nations High Commissioner for Refugees*) göre ise sığınmacı (*asylum-seeker*) benzer nedenlerden dolayı ülkesinden kaçarak başka ülkeye sığınan ancak henüz resmi olarak mülteci statüsü kazanmamış kişilere verilen addır. Diğer bir deyişle, mülteciler de başta sığınmacı olmalarına rağmen sığınmacılar ancak yasal izni alabildiklerinde mülteci olarak kabul edilirler. Suriye'deki iç savaştan kaçarak Avrupa ülkelerine sığınan kişilerden bazıları başvuru süreçleri sonrasında mülteci statüsü kazanırken, bazı sığınmacıların başvuru süreci henüz devam etmektedir. Bunların dışında AB üyesi ülkelere yasal olmayan yollarla giriş yapmış olan önemli sayıda Suriyeli sığınmacı vardır. Bu çalışmada, AB'nin konuya yaklaşımının analizinde bütün bu kategoriler göz önünde bulundurulmaktadır. Ancak, pratik nedenlerden dolayı çalışmada

mülteci kavramı hem sığınma eyleminde bulunan hem de bu eylemin sonunda mülteci statüsü kazanmış kişileri ifade etmek için kullanılacaktır.

AB ve Suriye Krizi

Mülteci Sorunu

Suriye'de devam etmekte olan iç savaşın AB üzerindeki yansımalarından en önemlisi giderek artan sayılarda yasadışı yollarla AB üyesi ülkelere giriş yapan Suriyeli mültecilerdir. Aslında, Adhikari'nin (2012, 590) de belirttiği üzere çatışmalar veya iç savaşlar insanların vatanlarında kalma veya vatanlarını terk etme kararlarını tek başına etkileyen faktörler değildir. Fiziksel etkisinden ayrı olarak, çatışmalar ve iç savaşlar ekonomik alt yapıyı yok edip insanları ekonomik güçsüzlüklere maruz bırakarak da yer değişimine katkıda bulunabilir. Afrika ve Orta Doğu'da devam etmekte olan çatışmalar, iç savaşlar ve ekonomik sorunlar bu bölgelerden giderek artan sayıda kişinin yasal veya yasadışı yollardan Avrupa'ya sığınmasını beraberinde getirmiştir. Çatışma bölgelerinde yaşanan geniş kapsamlı çaresizliğe bağlı olarak milyonlarca insan Batı ülkelerine yerleşmeyi umut etmektedir.

Suriyeli mülteciler krizi 2006-2009 yılları arasında yoğun olarak yaşanan Iraklı mülteciler krizinin hemen ardından gerçekleşmiştir. Her iki krizde aynı nedenlerden dolayı milyonlarca sivil; Ürdün, Lübnan, Türkiye ve Mısır gibi bölge ülkelerine sığınmışlardır. Buna ek olarak, her iki kriz de dünyanın en fazla ve en uzun süreli mülteci sorunu olarak görülen Filistinli mültecilerin yoğun olarak yaşamakta olduğu ülkelerde patlak vermiştir (Fargues 2014, 3). Suriye'deki amansız çatışmalar 2014 yılı itibarı ile 4,5 milyonu ülke içinde kalmak ve 2,5 milyonu sığınmacı ve mülteci olarak sınır dışına gitmek suretiyle toplam 7 milyon Suriyelinin evlerini terk etmesine yol açmış ve söz konusu kişilerin büyük bir kısmı Suriye'ye komşu olan beş ülkeden dördüne sığınmıştır. Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR 2015, 8) tarafından yayımlanan rapor 2016 yılı Aralık ayı itibarı ile Türkiye'nin 2.750.000, Lübnan'ın 950.000, Ürdün'ün 630.000, Irak'ın 250.000 ve Mısır'ın 107.000 sayıda kayıt altına alınan Suriyeli mülteciye evsahipliği yapacağını

öngörmüştür. 2015 yılı itibarı ile 1 milyondan fazla mülteci Avrupa'ya giriş yapmış ve bu durum söz konusu toplu göçü yönetmeye çalışan AB üyesi ülkelerde büyük bir insani ve siyasi krize neden olmuştur (Balkan 2016, 118). Bu mültecilerin önemli bölümünü Suriye'deki iç savaştan kaçan siviller oluşturmaktadır. Mültecilerin yerleşimine ilişkin sorunlar ve mülteciler ile AB vatandaşları arasındaki gerilim arttıkça mülteci krizi Avrupa'nın kırılgan siyasi dengesi için önemli bir tehdit haline gelmiştir.

Aslında, AB komisyonu, insani amaçlara yönelik çalışan çeşitli uluslararası hükümet dışı örgütler (BM, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi…) aracılığı ile çatışma bölgelerindeki milyonlarca ihtiyaç sahibi insana yiyecek, içme suyu, barınma, tıbbi tedavi ve korumayı kapsayan hayat-kurtaran yardımlar sağlayarak insani programlara destek vermektedir. Bu bağlamda, AB ve AB üyesi ülkeler Suriye krizine ilişkin uluslararası insani desteğin öncü gücünü oluşturmaktadır. 2015 yılının başında AB Suriye ve Irak'ta devam etmekte olan krizlerle mücadele etmeye yönelik 2015-16 yılları için 1 milyar avro fon temini içeren geniş kapsamlı stratejisini ortaya koymuştur. AB, Suriye içinde zor koşullarda yaşamaya devam eden Suriyeliler ve bölgede Suriyeli mültecilere ev sahipliği yapan Lübnan, Ürdün, Irak ve Türkiye gibi komşu ülkelere yardım ve iyileştirme amaçlı 5 milyar avro'yu aşan miktarda finansal destek gerçekleştirmiştir (ECHO Factsheet, 2016). Buna ek olarak, 4 Şubat 2016 tarihinde Londra'da düzenlenen 'Suriye'yi Destekleme' konferansında 3 milyar avro yardım teminatında bulunmuştur (ECHO Factsheet, 2016).

Avrupa Komisyonu Suriyeli mültecilere yönelik insani yardımlarında, özellikle söz konusu kişilere sınırlarını açan çevre ülkelere finansal desteğe önem vermektedir. Örneğin, Komisyon, Lübnan'da kötü şartlarda yaşayan 126.000'den fazla Suriyeli mültecinin yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla uluslararası örgütlere finansal destek sağlamak suretiyle barınma desteğinde bulunmaktadır (ECHO Factsheet, 2016). Komisyon yine Ürdün'de mültecilerin %83 oranında şehir nüfusunun yoğun olduğu yerlerde yaşadığı göz önüne alınarak göreceli olarak en kötü şartlarda yaşayan mültecilere nakit para yardımında bulunmaktadır. Komisyon ayrıca Suriye ve Irak'taki

şiddetten kaçarak Türkiye'ye sığınan özellikle kamplar dışında yaşamakta olan yardıma muhtaç mültecilere insani destekte bulunmaktadır. Türkiye'ye insani amaçlı finansal desteğinde komisyon, yardıma muhtaç sığınmacılara sağlık hizmetlerine erişim, korunma, yiyecek ve acil ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik elektronik harcırah kuponları içeren temel desteğe öncelik vermektedir. Sığınmacı konumundaki pek çok Suriyeli çocuk son yıllarda herhangi bir eğitim alamamış ve kayıp nesil olma riski ile karşı karşıya kalmıştır. Komisyon "AB Barış Çocukları" insiyatifi ile Türkiye'de kayıp nesil olma riski ile karşı karşıya kalan bu çocuklar için insani amaçlı finansal destekte bulunmuştur. Bu insiyatifle binlerce Suriyeli çocuğun eğitime erişimi teminat altına alınmıştır. Bunlara ek olarak, Kasım 2015'te AB 3 milyar avro ile Suriye'deki mültecilere etkin ve tamamlayıcı destek vermek amacıyla Türkiye'de bir mülteci tesisi kurmak için gerekli yasal çerçeveyi oluşturduğunu duyurmuştur (ECHO Factsheet, 2016). Yine, AB Konseyi Suriye'de devam etmekte olan iç savaştan etkilenenlere, sığınmacılara ve sığınmacılara ev sahipliği yapmakta olan Suriye çevresindeki ülkelere yardım ve iyileştirmeye yönelik maddi destek sağlamıştır. Bu bağlamda, AB Konseyi mültecilerin barınma, eğitim, sağlık hizmetlerine eşit erişim ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik ek AB desteğini güvence altına almak amacıyla özellikle Lübnan, Ürdün ve Türkiye ile işbirliği ve ortaklığı geliştirme gerekliliği konusunda anlaşmıştır. Tüm bunlara ek olarak, Suriye krizine karşı kurulan AB Bölgesel Güven Fonu'na (Madad Fonu) AB, üye ülkeler ve diğer ülkeler tarafından toplam 500 milyon avro yatırılmıştır (Council of the European Union, 2015).

AB'nin Suriye krizi sonrasında iyice belirginleşen mülteci krizini çözmeye yönelik kendi sınırları dışında atmış olduğu bu adımlar her ne kadar yapıcı olsa da, söz konusu olan AB üyesi ülkelerin ulusal sınırları ve karşılaşılan mülteci akımı olduğunda AB'nin kendi kapasite ve imkanlarının oldukça altında kalan bir yaklaşım ve buna bağlı politikalar izlediğini söylemek doğru olacaktır. İlk olarak, Avrupa ülkeleri toplam Suriyeli sığınmacı nüfusunun sadece küçük bir bölümüne kapılarını açmışlardır. Örneğin; Mart 2011 ve Aralık 2013 tarihleri arasında AB'nin 28 Üye Devleti Suriye uyruklularca yapılan toplam 69.740 iltica talebinden 41.695'i hakkında olumlu karar

vermişlerdir (Fargues 2014, 2). Bu rakamlar elbette az değildir, ancak Lübnan, Türkiye, Ürdün, Irak ve Mısır'ın aynı dönemde kabul ettiği toplam 2.301.533 Suriyeli mülteci sayısına oranla oldukça az kalmaktadır (Fargues 2014, 2). İkinci olarak Avrupalı devletler mülteci krizine dengesiz bir tutumla karşılık vermişlerdir. AB üyesi 28 ülke arasından sadece iki tanesi toplam iltica taleplerinin üçte ikisi kabul etmiştir. Bu iki ülke 23.110 başvuru sayısı ile İsveç ve 20.700 başvuru sayısı ile Almanya'dır. İsveç bu başvuruların 11.495'ine olumlu, Almanya ise 16.610'una olumlu yanıt vermiştir (Fargues 2014, 2). Diğer taraftan, Litvanya ve Avusturya Suriye'den tek bir sığınma talebini bile kabul etmemişlerdir. Bu da AB'de son zamanlarda üye ülkelerden düzensiz göç akımına maruz kalanlar ile kalmayanlar arasında sorumluluk paylaşımı, yük dağılımı konusundaki tartışmaları tetiklemiştir.

Üçüncü olarak, Avrupa'da Suriye uyruklu sivillere yönelik iltica olanaklarında artış olurken, bu olanaklar savaş koşullarına bağlı olarak artış göstermemiştir. Suriye'de olaylar patlak vermeden önce de Suriye'den Avrupa ülkelerine yönelik düzenli olarak sığınma talebi olmaktaydı. 2011 yılının ikinci yarısında Suriye'de krizin derinleşmesine bağlı olarak Avrupa ülkelerine sığınma talebinde artış olmuş ve Avrupa ülkeleri Suriyeli sığınmacıların neredeyse üçte birini kabul etmişlerdir. Ancak daha sonra Avrupa ülkeleri Suriye'den gerçekleşen göç miktarı ile doğru orantılı olarak kapılarını mültecilere açmamışlardır. Dördüncü olarak, Suriyelilerin Avrupa'ya sığınma taleplerine yönelik engeller artmıştır. Mülteci olmak için yapılan başvurular süreçleri daha uzun sürmektedir.

Avrupa devletleri, Suriye krizine, daha çok 2015 yazında doruk noktasına ulaşan sığınmacılar çerçevesinde yaklaşmışlardır. Ekim 2015'te Viyana görüşmeleri başladığı zaman bir ayda Avrupa'ya giriş yapan 218.394 sığınmacı 2014 yılı boyunca giriş yapan toplam sığınmacı sayısına eşittir ve bu sığınmacıların %50'sinden fazlasını Suriyeliler oluşturmuştur (Barnes-Dacey & Levy 2015, 3). Bu dinamik, dikkatleri sığınmacı akımındaki artışın temel siyasi nedeni olan Suriye çatışmasına yeniden çevirmede kritik bir rol oynamıştır. Sığınmacı sayısındaki artış, Paris terör saldırıları sonrasında

konunun Avrupa devletleri nezdinde güvenlikleştirilmesine neden olmuştur. AB içinde neredeyse tamamen ortadan kalkan sınırların yeniden getirilmesine ve Avrupa projesinin geleceği konusunda derin endişelere yol açmıştır. Sınır denetimlerine ilişkin AB üyesi ülkelerin hükümetleri tarafından benimsenen mekanizmalar ve araçlar, her şeyden önce ulusal sınırların korunması konusuna atfedilen öneme dikkat çekmektedir. 2004 yılında kurulan AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı (FRONTEX) ile 2003 yılında mültecilerin parmak izlerini kaydetmek ve karşılaştırmak için devreye giren Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi (EURODAC) bunun örnekleridir (Lendaro 2016, 151).

Diğer bir uygulama yasadışı göç ile mücadele kapsamında AB'nin, Akdeniz'de faaliyet gösteren göçmen kaçakçılarına yönelik kullandığı EUNAVFOR MED operasyonudur. Operasyonun ilk safhasında insan kaçakçıları tarafından kullanılan yol ve yöntemler ile ilgili mümkün olduğunca fazla bilgi toparlanmıştır. Operasyonun Ekim 2015'de başlayan ve 'Sophia' adını aldığı ikinci safhasında ise yasadışı yollarla sığınmacıları Avrupa'ya taşıdığından şüphelenilen kaçakçıların gemilerine el koyulup, bu gemiler ayrıldıkları ülkelere teslim edilmiştir (Lendaro 2016, 151). AB kurumları göçmen kaçakçılığı ile mücadelede zaman içerisinde çeşitli mekanizmalar geliştirmiş olsa da burada gözden kaçırılan önemli bir konu vardır. O da söz konusu göçmen kaçakçılığının neden tam olarak önüne geçilemediği ve sorunlu bölgelerden kaçan sivillerin tüm risklerine rağmen neden kendilerini bu kaçakçılara teslim ettiği sorunsalıdır. Burada üzerinde düşünülmesi gereken husus, örneğin bugünkü konjonktürde Suriyeli olup da Avrupa'ya giriş yapmak için vize almak amacıyla üçüncü ülkelerdeki konsolosluklara başvuru yapmaya ilişkin zorluklar ve buna bağlı olarak Avrupa sınırlarından yasal olarak geçişin neredeyse imkansız hale gelmesidir. Buna ilaveten, AB'ye komşu ülkeler, özellikle de Türkiye Avrupa'ya geçiş için Türkiye'yi kullananların akımını asgariye indirmek için sınır kontrollerinin sıkılaştırılması konusunda Avrupa tarafından artan baskıya maruz kalmaktadır. Komşu ülkeler üzerinden Avrupa'ya transit geçiş için yasal yolların kapalı olmasını da göz önünde bulunduracak olursak yasadışı insan kaçakçılığı yapan şebekeleri kontrol

altına almaya çalışmak mülteci krizine çözüm getirememektedir. Sınır kontrol mekanizması uygulamalarının sıkılaştırılması ve yasal iltica hakkına ilişkin başvuru süreçlerindeki zorluklar sığınmacıların yolculuk koşullarını çok daha kötü hale getirmekte ve insan kaçakçılarının elini güçlendirmektedir.

Avrupa'daki mülteci krizini ele alırken üzerinde durulması gereken bir diğer konu da mülteci sayısındaki artış sonrasında çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan ve Avrupa toplumlarında mültecilere yönelik negatif bir algı oluşmasını sağlayan gelişmelerdir. Bu gelişmelerden biri Orta Doğu kökenli mülteciler tarafında gerçekleştirilen çeşitli suçlardır. Örneğin, Almanya'nın Köln şehrinde yeni yıl kutlamaları sırasında bir tren istasyonunda 1.000 kadar Orta Doğu kökenli erkek kadınlara toplu cinsel tacizde bulunmuştur (Newman 2016, 19). Toplu taciz vakalarından ayrı olarak rapor edilen toplu soygunlar da olmuştur. Tüm bunların üzerine Avrupa'nın çeşitli kentlerinde yine Orta Doğu kökenli kişilerce gerçekleştirilen terör eylemlerine bağlı olarak Avrupa ülkelerinde nefret ve korkunun artması ve mülteci konusunun gittikçe güvenlik odaklı algılanmasına paralel olarak yabancı düşmanlığı ve İslamofobi belirgin bir oranda artmıştır. Mülteci krizinin derinleşmesi ile bazı Avrupa hükümetlerindeki üst düzey yetkililer, artan cihatçı terör riski ile "geçilmez bölgeler" olarak da bilinen, yetkililerin müdahale etmekten çekindikleri İslamcıların kontrolündeki mahallelerdeki artış ve genişlemeye dikkat çekmektedirler (Newman 2016, 17).

Yine, çeşitli Avrupa ülkelerinde mülteci kamplarına karşı toplumdaki düzeni bozduğu gerekçe gösterilerek düzenlenen protestolar sonucu bazı Avrupa hükümetleri radikal sayılabilecek kararlar almışlardır. Örneğin, Fransa'nın İngiltere ile sınırında yer alan liman kenti olan Calais'deki mülteci kampı, kentte artan suçlar ve ekonomik koşulların kötüleşmesinden bu kampta yaşayan mültecileri sorumlu tutan Calaislilerin yoğun protestosu ile karşılaşmıştır (Deutsche Welle Türkçe 2016). Diğer taraftan, bu kampta yaşayan mültecilerin kamyon ve tırlara saklanarak İngiltere'ye geçişlerinden rahatsızlık duyan İngiltere, Fransa'dan mültecilerin kaçak geçişini engellemek için Calais'e dört metrelik beton duvar inşa inşa etme kararı almıştır (Deutsche Welle Türkçe 2016).

Tüm bu olumsuz gelişmelerin de etkisi ile Avrupa'da aşırı sağcı partiler yükselişe geçmiştir. Örneğin, Fransa'da Milli Cephe (Front National), İngiltere'de Bağımsızlık Partisi, Almanya'da Almanya için Alternatif gibi sağcı partilere verilen halk desteğinde gözle görülür bir artış olmuştur (Wells 2016). Söz konusu partiler temelde, göçün durdurulmasını, sınırlar üzerinde ulusal kontrolün sağlanmasını savunmakta ve üye ülkeler arasında 50 yıldır sürmekte olan daha yakın bütünleşmeye yönelik AB projesini eleştirmektedirler. İngiltere'de Haziran 2016'da gerçekleştirilen, İngiltere'nin AB üyeliğine devamının halkın onayına sunulduğu referandum, siyasette sağ eğilimin arzu ettiği şekilde sonuçlanmış ve İngiltere AB'den ayrılma yönünde karar almıştır. Fransa'nın sosyalist Cumhurbaşkanı François Hollande, Paris saldırıları sonrasındaki süreci elinden geldiğince iyi yönetmesine karşın, 2017 Cumhurbaşkanlığı için yapılan kamuoyu yoklamalarında sürekli Milli Cephe Lideri Marine Le Pen'in gerisinde kalmaktadır (Wells 2016). Almanya'da ise Angela Merkel'siz bir ulusal siyaseti hayal etmek zor gibi görünürken son zamanlarda Merkel'in arkasındaki seçmen desteğinde önemli bir azalma olduğu söylenebilir. Merkel hükümeti, mültecilere karşı cömert ve misafirperver bir tavrı benimsemiştir. Ancak, Köln'de kadınlara taciz nedeniyle tutuklanan 58 erkeğin Fas, Cezayir ve Tunus asıllı olmaları ve bunlardan sadece üç tanesinin yakın zamanda kabul edilen mültecilerden olması bile Merkel'i güç durumda bırakmıştır (Wells 2016). 2017 seçimlerinde Merkel'in dördüncü kere aday olması halinde bu seçimler Merkel'in politikalarına dair bir halk referandumu olma özelliği taşıyacaktır. Bu bağlamda, Almanya ve Fransa'da 2017'de gerçekleşecek ulusal seçimlerde hangi partilerin kazanacağı AB'nin iki önemli ülkesinin mülteci sorununa ilişkin nasıl politikalar izleyeceklerini belirleyecektir.

Aslında, AB üyesi ülkeler bir yandan Suriye iç savaşının mülteci akını, İslami terör gibi yansımalarından yakınmakta diğer yandan Suriye'deki kriz yönetimine kapasite ve imkanlarının çok altında kalan bir katkı sağlamaktadır. Cenevre'de Suriye rejimi ve muhalifler arasında yürütülmekte olan barış görüşmeleri sonuçsuz kalmıştır. Avrupa görüşmelerde sesinin duyulmasını istemektedir, ancak sınırlarını Suriye'den kaçan çocuk, kadın ve erkeklere kapatarak, dış sınırlarındaki insani ve siyasi felakete duyarsız bir uluslararası

aktör profili sergileyerek krizi yönetmedeki samimiyetini sorgulanır hale getirmiştir. Bu da, uluslararası barış görüşmelerinde AB'nin etkin ve söz sahibi bir aktör olabilmesini engellemektedir. AB normatif bir güç olduğunu uluslararası topluma göstermek istiyorsa, mülteci krizine kendi savunduğu insan hakları ve benzer demokratik değerlere uygun bir şekilde cevap vermesi gerekmektedir. Bunun başlıca yolu, mültecilere karşı fiziksel ve mental duvarlar örmeyi bırakarak, çatışma bölgelerinden kaçanların AB içerisinde ilk olarak sığındıkları ülkelerin yükünü kolektif olarak paylaşmaktan geçmektedir.

Uluslararası Terörizm Sorunu

Suriye'de devam etmekte olan iç savaşın AB üzerindeki kritik yansımalarından bir diğeri de Suriye iç savaşına bağlı olarak bölgedeki otorite boşluğundan yararlanan bazı radikal İslamcı terör örgütlerinin güçlenmesi ve bunlardan IŞİD çeşitli AB üyesi ülkelerde gerçekleştirdiği terör eylemleridir. İç savaş ve terörizm kavramlarını ayrı ayrı ele alan literatüre bakılacak olursa her ikisinde de son on yılda birbirine paralel bir artış olmuştur (Boulden 2009, 11). Taşdemir'in (2015, 41-67) de ifade ettiği gibi iç savaş ve terörizm birbirinden tamamen bağımsız olan şiddet türleri değildir ve terör stratejilerine zaman ve mekana da bağlı olarak iç savaş öncesinde, sırasında ve sonrasında başvurulmaktadır. İç savaş ile terörizm arasındaki bağlantı konusunda Boulden (2009, 18) de iç savaşın terörizmin sebebi veya sonucu olabileceğine işaret etmiştir. Bu ilişkiye Suriye örneğinde odaklanacak olursak bölge ülkelerine ve AB üyesi ülkelere yönelik uluslararası terör saldırıları, Suriye iç savaşında şiddetin artmasına paralel olarak ortaya çıkmıştır.

Terör, düşman olarak görülen devletleri ve söz konusunu devletlerin temsil ettiği kurumları ve kontrol ettiği nüfusu hedef alan şiddet eylemidir. Şiddet kullanımının amacı düşmandan tavizler elde etmek ve taraftarlardan destek görmek amacıyla gücünü göstermektir (Kydd ve Walter 2006, 78). BM, 2004 yılında kabul ettiği 1566 sayılı kararının üçüncü maddesinde terörizmi; sivilleri de kapsayabilen bir hedefe ilişkin öldürme, ciddi yaralama veya rehin alma yoluyla bir toplumun genelinde dehşete yol açmak suretiyle bir nüfusu,

bir devleti veya uluslararası bir örgütü belli bir eylemi yapma veya yapmama konusunda baskılayan suç eylemi olarak tanımlamaktadır (United Nations Security Council Resolution 1566, 2004). Terörün genel olarak iki farklı çeşidi vardır: ulusal terör ve uluslararası terör. Ulusal terörde, terör hareketi doğmuş olduğu ülkenin sınırları içindeki insanları, kurumları veya takip edilen belli politikaları hedef alır ve çoğu terör eylemi ulusal niteliktedir. Diğer bir deyişle, ulusal terörde terör eylemini gerçekleştirenler, kurbanlar ve seyirciler aynı ülkedendir (Rosendorff ve Sandler 2005, 172). Uluslararası terör ise saldırıyı gerçekleştirenler, kurbanlar ve seyirciler göz önüne alındığında iki veya daha fazla ülke üzerinde etki yaratan şiddet eylemleridir (Rosendorff ve Sandler 2005, 172). 11 Eylül 2001 ABD, New York İkiz Kuleler ve Pentagon saldırıları ile 11 Mart 2004 İspanya Madrid saldırıları uluslararası terör eylemleri olarak nitelendirilebilir. Bu tür terör eylemlerinde bir çeşit yayılma etkisinden de söz edilebilir. Örneğin, Orta Doğu bölgesinde yaşanan siyasi ve ekonomik mağduriyet veya kızgınlıklar, bu mağduriyet ve kızgınlıklarla Avrupa ülkeleri arasında ilişki kuran veya konuya ilişkin Avrupa ülkelerinin ve uluslararası toplumun dikkatini çekmek isteyen terör örgütlerini Avrupa şehirlerinde terör eylemleri gerçekleştirmeye sevk edebilir (Rosendorff ve Sandler 2005, 172).

Terörle ilişkili şiddetin arkasındaki stratejik mantığa bakacak olursak, teröristler şiddete hükümetlerin ve bireylerin kendi amaçlarına uygun davranmalarını sağlayabileceğine inandıkları için başvurmaktadırlar. Örneğin, İrlanda Cumhuriyet Ordusu'nun (IRA) liderleri Londra'daki pubları, parkları ve alışveriş bölgelerini bombalarken bu eylemler ile İngiltere'yi Kuzey İrlanda'dan çekilmeye ikna edeceklerine inanıyorlardı. Yine El Kaide, Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'u hedef alırken ABD'yi İsrail ve Suudi Arabistan gibi bazı Arap rejimlerine desteği için cezalandırmak istemiş ve saldırı sonrasında ABD'yi dünyadaki tüm Müslümanları seferber edip karşısına alacak şekilde bir askeri karşılık için tahrik etmeyi umut etmişti (Kydd ve Walter 2006, 50). Teröristlerin nihai hedefleri yıllar içerisinde farklılık gösterse de, bunlardan beş tanesi belirgindir: rejim değişikliği, sınır değişikliği, politika değişikliği, sosyal kontrol ve statükonun korunması (Kydd ve Walter 2006, 52). Ayrıca, teröristler şiddet eylemlerini hedefi orantısız karşılık verme yönünde provoke

ederek ılımlıları radikalleştirme ve onları kendi yanlarında yer almaya teşvik edip, destekçi ve işbirlikçilerini arttırma amacıyla kullanırlar (Lake 2002, 16).

11 Eylül öncesi dönemde, İranlı Halkın Mücahitleri Örgütü (PMOI) ve Hizbullah gibi gruplar İran, İsrail ve Lübnan gibi devletlere karşı çeşitli terör eylemleri gerçekleştirmişlerdir. Ancak, ilk defa 11 Eylül'de El Kaide gibi devlet dışı bir aktör, ortaya çıktığı coğrafyanın dışında bir devletin altyapısına ve tesislerine kuvvetli bir şekilde zarar vermiştir (Bhat 2014, 300). El Kaide lideri Bin Ladin'in Amerika saldırısındaki temel amacı ABD tarafından İslam ülkelerine karşı kitlesel bir misillemeyi provoke etmek ve böylece tüm Müslümanların Amerikan gücünün emperyal ve anti-İslamcı yüzünü görmelerini sağlamaktı. Amerika'nın askeri saldırılarından zarar gören Arap dünyasındaki ılımlılar böylece ABD'yi radikallerin gördüğü açıdan görüp radikallere ittifak kurma yoluyla onların sayısını ve gücünü artırabilecekti (Lake 2002, 20).

Soğuk Savaş sonrasında gerçekleşen terör eylemlerinin önemli bir kısmı Orta Doğu bölgesindeki çatışma ve savaşlardan beslenmektedir (Enders ve Sandler 1999, 165). Ayrıca, Soğuk Savaş sonrası gerçekleşen terör eylemlerinde intihar saldırılarının kullanımında hem cereyan hızı hem de cereyan mekanı açısından belirgin bir artış olmuştur. Örneğin, intihar saldırıları, Filistinli gruplar tarafından İsrail'i Batı Şeria ve Gazze'den geri çekilmeye zorlamak için, Tamil Elam Kurtuluş Kaplanları tarafından Sri Lanka hükümetini bağımsız bir Tamil devleti kurulmasına ikna etmek için, El Kaide tarafından ise ABD'ye Arap Yarımadası'ndan geri çekilme konusunda baskı yapmak için kullanılmıştır (Pape 2003, 343). Aslında, intihar saldırıları 1980'li yılların başından önce nadir olarak gerçekleşmekle birlikte fazla bilinmiyordu (Pape 2003, 343). Son yirmi yıldır, intihar saldırılarındaki belirgin artışın başlıca nedeni teröristlerin bu yolla siyasi amaçlarına ulaşmada daha etkili sonuçlar elde edebileceklerini düşünmeleridir (Pape 2003, 343). İntihar eylemi içeren terör, teröristlerin kendi toplumlarından aldığı desteği kaybetme pahasına başvurulan terörizmin en agresif şeklidir. Bir intihar eylemcisini belirgin kılan eyleminin sonunda sağ kalma gibi bir beklentisinin olmaması ve sıklıkla bu eylemlerin başarıya ulaşması için saldırganın ölümüyle sonuçlanması

gerektiğidir. Saldırı; araca yerleştirilen bir bomba, giyilen bir intihar yeleği veya bir uçağın hedefteki binaya çarptırılması şeklinde gerçekleşir (Pape 2003, 345). İntihar eylemlerinde yer alan teröristlerin öbür dünyada mükâfatlandırılma, aile bireyini öldüren düşmandan intikam alma veya basit olarak çocukları/torunları için maddi destek sağlamak gibi çeşitli motivasyonları vardır. Buna karşın, terör örgütlerinin yönetim kadrosunu intihar eylemleri için motive eden temel faktör siyasi amaçlardır (Kydd ve Walter 2006, 52).

Suriye iç savaşı ile uluslararası terörizm arasında bir ilişki kurmak gerekirse, genel olarak başarısız olan veya başarısız olma yolunda ilerleyen devletler, terör örgütlerinin hızla gelişebilmesine olanak tanıyan koşulların oluşmasına katkıda bulunmak suretiyle uluslararası güvenliği tehdit ederler (Piazza 2008, 469). Mart 2011'den beri Suriye'de devam etmekte olan iç savaşla birlikte Suriye'de farklı radikal cihatçı gruplar ortaya çıkmıştır. Bu gruplar ülkede özellikle 2012 yılı itibarı ile güç kazanmaya başlamıştır. Örneğin, 2012 yılında kurulan El Nusra Cephesi aynı yıl içinde Suriye'nin büyük kentlerine yönelik intihar saldırıları gerçekleştirmiştir. Suriye'deki çatışma ortamından en fazla yararlanan radikal İslamcı örgüt ise IŞİD'dir. Aslında IŞİD'in kökleri Irak'ta Amerikan işgali sonrasındaki sürece dayanmaktadır. El Kaide'nin Irak şubesi lideri Ebu Musa Zarkavi'nin ABD kuvvetleri tarafından 2006 yılında öldürülmesinden sonra örgütün içinden çıkan Ebu Ömer el-Bağdadi IŞİD'i kurmuştur (Taşdemir 2015, 60). Örgüt 2013 yılının başlarında Suriye'de Esad rejimine karşı savaşmaya başlayarak zamanla Suriye'nin kuzeyindeki en güçlü gruplardan biri haline gelmiştir (Taşdemir 2015, 60). Suriye'deki çatışmalarda çeşitli zaferler kazanan IŞİD, Irak'ın en büyük ikinci şehri olan Musul ile Suriye'nin kuzeyinde Sünni nüfusun ağırlıkta olduğu birçok yeri ele geçirmiştir (Byman 2016, 135). IŞİD Mart 2014'te Suriye'de Halep'in ve Haziran 2014'te Irak'ta Musul'un kontrolünü ele geçirmiştir (Taşdemir 2015, 60-61). Örgüt lideri Bağdadi, Suriye'nin kuzeyinde ve Irak'ın batısında yüzölçümü olarak İngiltere'den daha büyük bir alanı, 6 milyon sakiniyle birlikte ele geçirdikten sonra 4 Temmuz 2014'te İslam Devleti ismiyle yeni bir halifelik ilan etmiştir (Byman 2016, 135-136).

Sekteryanizm (mezhepsellik) İslam Devleti'nin temel doktrini olmuş, İslam Devleti bu bağlamda Suudi Arabistan, Yemen ve diğer ülkelerde Şii karşıtı şiddeti yani sekteryan dinamikleri kullanarak daha fazla taraftar çekmeye çalışmıştır (Byman 2016, 137-138). Örgüt sadece bölgede değil, Batılı ülkelerde de belirgin sayıda taraftara sahiptir. Yaklaşık 20,000 ile 31,500 savaşçıya sahip olduğu tahmin edilen IŞİD vahşi terör stratejileri kullanmakta, kontrolü altındaki bölgelerde kendine has bir yönetim kurarak vergi toplamakta, mahkemeler kurmakta ve petrol çıkartarak satmaktadır (Taşdemir 2015, 60-61). Mezhebe dayalı din propagandasını sosyal medya aracılığı ile aktif bir şekilde kullanan IŞİD halka açık infazlar, dini azınlıkların (Ezidiler, Süryaniler) toplu olarak katledilmesi ve Batılı gazetecilerin öldürülme anlarına ilişkin video çekimlerinin paylaşılması gibi şiddet eylemleri ile uluslararası toplum üzerinde sarsıcı bir etki yaratmıştır.

Suriye'deki iç savaştan beslenen IŞİD'in şiddet eylemleri Suriye, Irak ve bölge ülkeleri ile sınırlı kalmamış, zaman içerisinde örgüt Avrupa ülkeleri için de ciddi bir tehdit haline gelmiştir. Son iki yılda Brüksel ve Paris'te gerçekleşen toplam altı IŞİD bağlantılı terör saldırısında 170'den fazla kişi ölmüştür (Wells, 2016). Bunlardan 13 Kasım 2015'te Paris'te farklı noktalara eş zamanlı olarak gerçekleştirilen terör saldırılarında 130 kişi hayatını kaybederken yüzlerce kişi yaralanmıştır (BBC News 2015). Brüksel'de ise 22 Mart 2016'da Zaventem Havalimanı ile Maelbeek Metro İstasyonu'nda IŞİD tarafından gerçekleştirilen 3 ayrı saldırı sonucunda 34 kişi hayatını kaybetmiş ve 250 kişi de yaralanmıştır (NTV 2016). Son olarak, Fransa'nın Nice kentinde bir kamyonun kasıtlı olarak Bastille Günü için toplanan kalabalığın içine dalmasıyla 84 kişinin hayatını kaybettiği ve 200'ün üzerinde kişinin yaralandığı terör saldırısını IŞİD üstlenmiştir (The Guardian, 2016). Saldırı sonrasında Fransa'da Paris saldırılarının ardından ilan edilen 3 ay süreli olağanüstü hal (OHAL) 3 ay daha uzatılmış ve Avrupa'nın önde gelen şehirlerinde güvenliği sağlama amacıyla askerlerin nöbet tutması yaygın hale gelmiştir.

Orta Doğu bölgesi IŞİD'in terör saldırılarını gerçekleştirdiği temel bölge olarak kalmasına rağmen çeşitli Avrupa şehirlerine düzenlenen terör eylemleri örgütün neden Avrupa ülkelerini giderek artan bir şekilde hedef aldığı sorusunu da beraberinde getirmiştir. Batı'da 2015'te 2014 yılına kıyasla iki kat daha fazla İslam Devleti ile ilişkili saldırı gerçekleşmiştir (Byman 2016, 157). Aslında IŞİD'in açıklamış olduğu uzunca bir düşman listesi vardır. Listede öncelikle, 'kafir' olarak nitelendirilen ABD ve bazı Avrupa ülkeleri yer almakta, ama aynı zamanda liste 'dininden dönen' Körfez Arap ülkelerini, Suriye'deki Alevi Esad rejimini ve Irak ve İran'daki Şii hükümetleri içermektedir (Byman, 2016 153). IŞİD'in terörizmi bir araç olarak tercih etmesinin arkasındaki nedenlerden biri rasyonel olarak bakıldığında örgütün Avrupa devletleri veya ABD ile direkt olarak konvansiyonel savaşa girmesi durumunda başarısız olmasının yüksek bir ihtimale dayanmasıdır (Byman 2016, 145). Örgütün Batılı ülkeleri hedef alan terör eylemlerinin bir diğer nedeni de bu şekilde uluslararası topluma sesini daha etkili bir şekilde duyurabileceğini düşünmesidir.

Son olarak, Tromifov'un (2016) da belirttiği gibi Batılı ülkelerde gerçekleştirilen terör eylemlerinin arkasında giderek artan sıklıkta IŞİD gibi bir radikal İslamcı örgütün olması, Batı'nın karşı karşıya olduğu tehdidin İslam'ın radikalleşmesi mi yoksa radikalizmin İslamlaşması mı olduğu konusunda geniş çaplı tartışmalara neden olmuştur. Örneğin, Fransız siyaset bilimci ve İslami hareketler uzmanı olan iki Profesör, Gilles Kepel ile Olivier Roy, bu konuda ciddi bir fikir ayrılığı yaşamaktadır. Kepel'e göre sorunun cevabı İslam'ın radikalleşmesi iken Roy'a göre radikalizmin İslamlaşmasıdır (Nossiter 2016). Diğer bir deyişle Kepel'e göre sorunun kalbinde İslam yatarken, Roy son dönemde Avrupa'ya yönelik terör eylemlerini marjinalize olan genç suçluların gerçekleştirdiğine ve İslam'ı aşırı şiddete başvurmalarını meşrulaştırmada kullandıklarını savunmuş ve sorunun radikalizmin kendini İslam aracılığı ile ifade etmesi olduğunun altını çizmiştir (Putz 2016). Buradaki sorun İslam'ın radikalleşmesi ise çözüm Avrupa'da devletlerin camiler, İslami vakıflar ve okullar üzerindeki denetiminin arttırılması olabilir. Ancak, diğer yandan eğer sorun radikalizmin İslamlaşması yani Batı'daki nihilistlerin ve

şiddet eğilimli sistem karşıtlarının, sistemin başlıca düşmanı olduğu için IŞİD'e sadakat geliştirmeleri ise bu sefer çözüm, IŞİD'in sistem karşıtlarını cezbedici propaganda mekanizmalarının ortadan kaldırılması gibi çok daha karışık olabilir (Trofimov 2016).

Mülteci Sorunu ve Uluslararası Terör Sorunu İlişkisi

Mülteci ile terör elbette birbirinden farklı kavramlardır, ancak bu iki kavramın zaman zaman birlikte telaffuz edilerek ilişkilendirilmesi bunun arkasındaki nedenlerin araştırılmasını gerektirir. Burada özellikle analiz edilmesi gereken bu iki sorunun birlikte değerlendirilmesine yol açan uluslararası siyasetteki koşullardır. Madrid'te 11 Mart 2004 ile Londra'da 7 Temmuz 2005 tarihlerinde gerçekleştirilen terör saldırıları Avrupa'da göç ve terör arasında bağlantı bulunabileceğine dair şüphelerin oluşmasına neden olmuştur (Adamson 2006, 166). Yakın geçmişte, Paris'te gerçekleştirilen 13 Kasım 2015 terör saldırıları sonrasında ise Avrupa'da ivme kazanan göçmen karşıtı söylem, sığınmacıları sıklıkla terör ile ilişkilendirmektedir. Bu bağlamda, Paris saldırıları sonrasında ortaya çıkan en çekişmeli tartışmalardan biri göç ile terör arasında herhangi bir bağlantı bulunup bulunmadığıdır.

Avrupa medyası, Paris'teki terör saldırılarına ilişkin soruşturmanın özellikle bir yönünü, saldırıları gerçekleştiren teröristlerden bazılarının Fransa'ya Suriyeli ve Iraklı sığınmacıların kullandıkları yolu kullanarak giriş yapmalarını, ön plana çıkarmıştır (Lendaro 2016, 150). Bu bağlamda, Avrupa'da artan terör saldırıları sonrasında medyanın da etkisiyle sığınmacılar, mülteciler ve hatta göçmenler potansiyel terörist olarak algılanmaya başlamıştır (Nail 2016, 158). Milton, Spencer ve Findley (2013), mülteci akınlarının yoğun olarak yaşandığı ülkelerde uluslararası terör eylemlerinde artış olup olmadığını sorguladıkları çalışmalarında, mülteci akımlarının terörizme iki şekilde katkıda bulunabileceğine işaret etmişlerdir. Bunlardan birincisi mülteci kamplarındaki kötü koşulların, ikincisi ise ev sahibi ülkelerde mültecilerin dışlayıcı bir tavra maruz kalmalarının, onların radikalleşmesine neden olabileceğidir.

Milton, Spencer ve Findley'e (2013, 623) göre ortalama bir mülteci deneyimi, "evinden ayrılmak zorunda kalan, izole ve sağlığa aykırı koşullardaki kamplarda yaşamını sürdüren, temel kaynaklara ve sağlık bakımına erişimi olmayan" olarak tabir edilebilir. Mülteciler zulüm korkusu ile evlerini, eşyalarını, ailelerini ve arkadaşlarını bırakıp daha iyi koşullara kavuşacaklarını varsaydıkları yerlere ulaşmaktadırlar. Ancak, çoğu zaman kamplarındaki koşullar mültecileri rahatlatma açısından yetersizdir. Pek çok mülteci kampı yeterli sağlık ve barınma koşullarına sahip değildir. Bu bağlamda, fiziksel ve mental sağlıkları savaş koşulları nedeniyle dramatik bir şekilde bozulan mültecilerin acil olarak ihtiyaç duydukları sağlık ve rehabilitasyon imkanlarına kamplarda kavuşamamaları, hareket edememe ve ortalama eğitime erişim eksikliği gibi birtakım farklı faktörlerle birleşince mültecilerin durumunu iyice içinden çıkılamaz bir duruma sokmaktadır (Milton, Spencer ve Findley 2013, 626).

Mülteci kamplarındaki kötü koşulların, kamplarda yaşayanların radikalleşmesi üzerinde etkisi olabileceğine dair çeşitli çalışmalar vardır. Örneğin, Khashan (2003) çalışmasında Güney Lübnan'daki Filistinli mülteci kamplarındaki sefil yaşam koşullarının, bu şartlara maruz kalan kişilerin radikal İslamcı örgütlerin intihar saldırılarında yer alma eğilimini tetiklemede önemli bir rol oynadığını saptamıştır. Khashan'a (2003, 1064-1065) göre kederli yoksulluğun radikal İslam ile kaynaştığı mülteci kampları, toleransı imkansız olan kızgınlığı intiharla bağlantılı şiddete dönüştürmek suretiyle terörizme vesile olmaktadır. Yine Milton, Spencer ve Findley'e (2013, 625) göre mülteci kampları, radikalleşme yani siyasi veya dini amaçlar için şiddet kullanmaya, şiddetin kullanılmasına göz yummaya veya şiddeti desteklemeye yönelik sosyal süreçler için elverişli bir ortam sağlamaktadır. Salehyan (2008, 791) ise mültecilerin büyük çoğunluğunun savaşın talihsiz kurbanları olduğunun ve çoğunun hiçbir zaman doğrudan şiddet kullanmamış olmalarının altını çizerek, yine de aralarında bazılarının, militan grupların kamp hayatına alternatif olarak daha iyi koşullar ile hayata dair bir amaç sunması nedeniyle, bu isyankar gruplara katılabilmekte olduğunu ortaya koymuştur.

Mültecileri ve sığınmacıları radikal terör örgütleri karşısında savunmasız bırakan bir diğer faktör de ev sahibi ülkelerdeki halkın kendi refahlarına ve güvenliklerine zarar verebilecekleri düşüncesiyle mültecilere sempatik olmayan şekilde yaklaşmalarıdır. Bu durum, mültecileri sığındıkları ülkelerde mevcut problemlerinden kurtulmak bir yana daha fazla incinmeye maruz bırakmaktadır (Milton, Spencer ve Findley 2013, 623). Ev sahibi ülkelerde mültecilere yönelik negatif algıyı tetikleyen üç farklı etken vardır. Bunlardan ilki mülteci akımının ev sahibi ülkeler üzerinde oluşturduğu ekonomik yüktür. Çeşitli uluslararası yardımlar yapılsa da, mültecilere ev sahipliği yapan ülkeler, bu ağırlamanın maliyetini büyük ölçüde üstlenmek zorunda kalmaktadır (Salehyan 2008, 789). Ayrıca, mültecilerin kaynaklar ve iş imkanları açısından, özellikle de bu açılardan kısıtlı imkanlara sahip olan ülkelerde rekabete yol açacakları yönünde kanı vardır. Mülteci akımı nedeniyle daha da vahim hale gelen kaynak dağıtımı, ülke vatandaşlarını kızdırmakta ve bu da mültecileri yerli halk ile karşı karşıya getirmektedir (Salehyan 2008, 789).

İkinci olarak, mülteciler ev sahibi ülkelerde birtakım olumsuz sağlık sonuçlarına neden olabilirler. Mülteci kampları sıklıkla kalabalık ve sağlığa aykırı koşullarda olduğundan enfeksiyonel hastalıkların yayılmasına neden olabilmektedir (Salehyan 2008, 790). Son olarak, mülteciler, ev sahibi ülke vatandaşlarının güvenliğini ve istikrarını, ülkenin toprakları üzerinde organize silahlı çatışmaya katkıda bulunmak suretiyle olumsuz etkileyebilir. (Salehyan 2008, 790). Bu üç faktör ev sahibi toplumlarda mültecilere yönelik negatif algıya neden olmakta ve mültecilerin topluma entegrasyon sürecinin başarısız olmasını beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda, ev sahibi ülke hükümetlerinin de mülteci konusunun kendi nüfusları üzerindeki etkisini yönetme konusunda kabiliyetsiz kaldığı söylenebilir (Milton, Spencer ve Findley 2013, 624). Burada altı çizilmesi gereken husus, ortalama bir mülteci tecrübesi yaşayan kişilerin sıklıkla teröristlere dönüşmeleri gibi bir durumdan bahsedilemeyeceğidir. Ancak, Milton, Spencer ve Findley'in (2013, 623) de çalışmalarında ortaya koyduğu gibi ortalama mülteci tecrübesinde görülen iki değişkenin (mültecilerin kamplarda karşılaştıkları kötü koşulların ve ev sahibi ülkelerin engelleyici/dışlayıcı tavırlarının) çok az sayıda da olsa

terör bağlantılı radikal ideolojiler ve ifade şekilleri karşısında mültecileri savunmasız kıldığını söylenebilir.

Mülteci kamplarının ve iltica sistemlerinin teröristler tarafından suistimale açık olması mülteciler ve terörizm kavramlarının ilişkilendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Uluslararası göç, kimi zaman şiddet ve terör stratejilerini kullanarak amaçlarına ulaşmak isteyen radikal örgütlere ulusal sınırları aşan faaliyetlerde bulunmak için olanak sağlamaktadır (Adamson 2006, 198). Sınıra uzak veya yakın olsun, mülteci kampları genelde izoledir ve toplumdan büyük ölçüde ayrılmıştır. Bu da, kampların içindeki faaliyetlerin bazen yetkililerden saklanabilmesini sağlar. Bu mahremiyet durumu terör hücrelerinin gelişimi, terörist istihdamı, silah kaçakçılığı ve dağıtımının fark edilmemesi için fırsat yaratmaktadır. Böylece, teröristler mülteci kamplarına sızabilir, saklanabilir ve kampta yaşayanlar arasından kendi örgütleri için yeni üyelerin istihdamını gerçekleştirebilirler. Ayrıca, kendilerine yakın gördükleri mültecilere başka şekilde ulaşamayacakları kaynakları sağlamak suretiyle, onları etki altına alıp, eğitebilirler (Milton, Spencer ve Findley 2013, 627).

Sadece mülteci kampları değil aynı zamanda iltica sistemleri de teröristlerin suistimaline açık olabilmektedir. İltica başvurusunda bulunan kişiler genelde çatışma bölgelerinden kaçtıkları için bazı ülkelere eksik belgelerle başvuru yapabilmeleri tolere edilmektedir (Schoenholtz 2003, 185). Böyle durumlarda yoğun denetimler zor olduğu için iltica sistemleri teröristlerin suistimaline açıktır. Buradaki esas zorluk, güvenlik amacıyla göçü kontrol altında tutmaya çalışırken, aynı zamanda mültecileri korumaya yönelik uluslararası yükümlülüklerin dengelenmesidir (Schoenholtz 2003, 185). İstihbarat toplanması ve paylaşımı, iltica sistemlerini teröristlerin suistimalinden daha iyi koruyabilir (Schoenholtz 2003, 186).

Göç ve güvenlik konuları arasındaki bağlantıya özellikle son yıllarda Batılı liderlerin söylemlerinde de rastlamak mümkündür. Avrupa ve Amerika'daki politikacılar giderek artan bir şekilde göç politikaları ve güvenlik arasındaki bağlantıya ve sınır güvenliğine vurgu yapmaktadırlar. Bu söylemlerin

odağında da göç akımlarının teröre neden olduğu düşüncesi yer almaktadır (Adamson 2006, 165). Örneğin, AB Konseyi Başkanı Donald Tusk Avrupa'nın "açık kapı" göçmen politikasını sonlandırması gerektiğine dair yaptığı konuşmada mülteci krizinin kötüye gitmekte olduğunu ve Avrupa'nın sınırlarını güvence altına alması gerektiğini belirtmiştir (Holehouse 2015). Fransa'da sağ eğilimi temsil eden Ulusal Cephe'nin lideri Marine Le Pen, 170 kişinin öldüğü Paris'teki terör saldırıları sonrasında Fransa'ya mülteci kabulünün acilen durdurulması gerektiğini söylemiştir (Wyke 2015). Le Pen, saldırganlardan biri olarak bilinen Ahmed El-Muhammed'in saldırıdan bir ay önce Yunanistan üzerinden geçerek Fransa'ya girmiş olduğuna dikkat çekmiştir (Wyke 2015). Le Pen ayrıca AB içinde ulusal sınır kontrollerinin daimi olarak yeniden yürürlüğe girmesi çağrısında bulunmaktadır (Didier Bigo et al. 2015). Sığınmacıları jiletli tel çitler ile engelleyen Macaristan'ın Başbakanı Viktor Orban ise parlamentoda yaptığı açıklamada teröristlerin toplu göçü kullanarak daha iyi bir yaşam hayali kuran insanların arasına sızdığına dikkat çekmiştir (Wyke 2015). Orban ayrıca konuşmasında: "Herkesin terörist olduğunu düşünmüyoruz, ancak kimse şimdiye kadar kaç teröristin giriş yaptığını, her gün kaç tanesinin gelmekte olduğunu söyleyemez" ifadesini kullanmıştır (Wyke 2015). Aşırı sağ siyasi parti temsilcileri terör ve taciz olayları nedeniyle AB'deki serbest dolaşımı ve AB'nin mülteci krizi konusundaki tutumunu suçlamaktadırlar (Didier Bigo et al. 2015).

Elbette çeşitli siyasi liderlerin görüş ve açıklamaları AB'nin konuya ilişkin genel yaklaşımı olarak görülemez. AB yetkilileri arasında göç ve terör konularının birbirinden ayrı tutulması gerektiği savunanları da göz ardı etmemek gerekir. Örneğin, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker kendisi ile yapılan bir röportajda, Avrupa'ya gelmekte olan çeşitli kategorilerdeki insanların birbirine karıştırılmaması ve Paris saldırılarından sorumlu olan kişilerin mülteciler ve yer değiştirmek zorunda kalan insanlarla aynı görülmemesi gerektiğini belirtmiştir (European Commission 2015). Juncker ayrıca Avrupa'da şimdiye dek benimsenen göç politikalarını değiştirmeye çalışanları da bu konuda ciddi olmaya ve böyle basit tepkiler vermemeye davet etmiştir (European Commission 2015). Juncker yine 15

Kasım 2015'de gerçekleşen G20 toplantısında yaptığı konuşmada Avrupa'daki tartışmalarda terör ile mülteciler konularının bir araya getirilmesinden kaçınılması gerektiğinin ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan insanların suçlu veya potansiyel terörist olmadıklarının altını çizmiştir (Didier Bigo et al. 2015). Juncker gibi yetkililer tarafından yapılan sağduyulu açıklamalara rağmen göç ile terör kavramlarının ilişkilendirilmesi, AB üyesi ülkelerce göçün güvenlikleştirilmesine neden olmuştur.

Son dönemde, Avrupa başkentlerine yönelik terör saldırılarından sonra Avrupa hükümetleri terörizme dair potansiyel tehlikeleri önlemek adına mevcut göç yasalarında önemli değişiklikler yapmışlar veya yapmayı düşünmüşlerdir (Schoenholtz 2003, 174). Ekim 2015'te Slovenya, Almanya, Avusturya, Danimarka ve İsveç, ülkelerine giriş yapma eğiliminde olan mülteci akınını daha yakından denetlemek amacıyla sınır kontrollerini yeniden başlatacaklarını duyurmuşlardır (Lendaro 2016, 150). Fransa ve Avrupa'daki kamuoyu da hiçbir zaman AB'nin sınır kontrollerinin tekrar başlatılmasına bu kadar taraftar olmamıştır (Lendaro 2016, 150). AB'de son zamanlarda gerçekleşen terör olaylarını takip eden siyasi söylemler, sınır kontrollerinin güçlendirilmesi ve Schengen Alanı içindeki sınırlar arası hareketliğin yakından takip edilmesine vurgu yapmıştır ve bu vurguyu AB Konseyi'nin 20 Kasım 2015 tarihli terör karşıtı belgesinde de görmek mümkündür (Didier Bigo et al. 2015). Sınırlar arası insan hareketi ve terörizm arasında bir bağlantı olabileceğine dair imalar, Avrupa kanunlarında istihbarat odaklı ve geniş kapsamlı gözetlemeyi ön plana çıkaran kamu politikalarının yeniden canlandırılmasına yol açmıştır (Didier Bigo et al. 2015). Bu politikalar, AB vatandaşlarının ve üçüncü ülke vatandaşlarının AB sınırları içine veya dışına seyahatlerinin sistematik olarak izlenmesini amaçlamaktadır. Ancak, Paris saldırıları sonrasında ortaya konan bazı AB insiyatifleri bu politikaların dolaşım serbestliği ve Schengen çerçevesi ile ne kadar uyumlu olup olmadığına dair belli başlı soruları beraberinde getirmiştir (Didier Bigo et al. 2015).

Aslında, 11 Eylül ile birlikte gelişmiş ülkelere İslamcı radikal terör örgütleri tarafından düzenlenen saldırılardan en fazla zarar görenlerin başında

mülteciler gelmektedir. 11 Eylül terör saldırıları sonrasında ABD'nin teröre karşı açtığı savaş mültecilerin yaşam koşulları üzerinde dünya çapında yayılan bir olumsuz etki yaratmıştır. Örneğin, daha önceleri iltica talebinde bulunan Afgan sığınmacılara kapılarını açmakta olan ülkeler daha yoğun güvenlik tedbirleri ve daha sıkı kontrollere başvurmaya başlamışlardır (Frelick 2002, 27). İflas eden devletlerin yarattığı umutsuz insanlar, üzerine uluslararası toplum tarafından da dışlanmaları halinde siyasi ve dini aşırılıklar için önemli bir beslenme kaynağı oluşturmaktadır. Genellikle, uluslararası toplum bu durumun ancak terör saldırıları sonrasında farkına varmakta ve sıklıkla bu durumdan mültecileri kendileri de kurban oldukları halde sorumlu görmektedirler (Frelick 2002, 28). Burada, mültecilerin ihtiyaçlarına kulak vermek sadece mültecilerin değil, aynı zamanda dünyanın barış ve güvenliğine katkıda bulunacaktır (Frelick 2002, 28).

Mülteciler ile terör kavramlarının ilişkilendirilmesine meydan okuyan önemli bir gerçek, Paris terör saldırılarında yer aldığı öne sürülen teröristlerin çoğunun AB üyesi ülkelerin vatandaşları olmasıdır (Newman 2016, 18). Üstelik bunlardan bazıları Müslümanların domine ettiği İslami alt-kültürlerin hüküm sürdüğü bölgelerde yetişmiş olmalarına rağmen Avrupa'da doğmuştur. Diğer bir deyişle, bunlardan sadece azı çatışma bölgesinden kaçarak, sığınmacı veya mülteci olarak Avrupa'ya giriş yapmıştır. Ancak, IŞİD ve diğer cihatçı gruplar uzun süredir göç akımları esnasında örgüt üyelerini Avrupa'ya soktukları konusunda övünmektedirler (Newman 2016, 18). Bu bilginin gerçek olması halinde bazı cihatçıların hala mülteci kamplarında ve yeni gelenler için kurulan merkezlerde bulunmaları muhtemeldir. Yine birtakım teröristler, özellikle Suriye iç savaşından sonra Avrupa'ya artan göç akınını fırsat bilerek mültecilerin aralarına sızmak suretiyle kendilerini Suriyeli mülteci olarak göstermeye çalışmaktadır. 2015 yılında 1 milyondan fazla Orta Doğu kökenli mülteciyi kabul eden Almanya, bunların küçük bir kısmını yakalamıştır. Şubat 2016'nın başında kendilerini Suriyeli mülteciler gibi göstermeye çalışan birtakım terör şüphelilerinin yakalanmasından sonra Almanya İstihbarat Şefi Hans-Georg MaaBen, Avrupalı yetkilileri teröristlerin mülteci kılığında ülkeye girebildikleri konusunda uyarmıştır (Newman 2016, 18).

Sonuç

Yaklaşık beş yılı aşkın bir süredir Suriye'de devam etmekte olan iç savaşın etkileri, sadece bölgede değil, tüm dünyada şiddetle beslenen istikrarsızlığın yayılmasına neden olmuştur. Bu savaşın en yıkıcı sonuçlarını yaşayan Suriyeliler olmakla birlikte, savaşın artan bedeli son zamanda IŞİD'in Avrupa ülkelerine yönelik saldırıları ile dünya çapında hissedilmiştir. Son iki yıl, özellikle AB üyesi ülkeler için sarsıcı bir etkiye sahip olmuştur. Suriye iç savaşının AB'ye yansımaları olan mülteci akını ile radikal İslamcı terör saldırıları, AB üye ülkelerindeki güvenlik endişelerini had safhada artırmıştır. AB içinde sınır kontrollerinin yeniden başlamasına yönelik tartışmalar, Avrupa toplumlarında artan ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ve mültecilere karşı inşa edilen duvarlar, AB'nin kurulma nedenlerinin sorgulanmasına yol açarak Avrupa siyasetini yeniden şekillendirmektedir.

Dikkatlice incelendiğinde, mülteciler ve teröristlerin Avrupa devletlerini, bu devletlerin üzerinde farklı baskı unsurları oluşturarak etkilediği söylenebilir. Bu eş zamanlı etki, AB siyasetinde göç ile terörün artan bir şekilde ilişkilendirilerek göçün belirgin şekilde güvenlikleştirilmesine neden olmuştur. Paris'teki saldırıları gerçekleştiren teröristlerin çoğunun AB vatandaşı olmalarına rağmen, saldırılarda zayıf sınır güvenliği ve mülteciler konusundaki politikalar suçlanmıştır. Avrupa'ya sığınma talebinde bulunan, savaştan kaçan erkek, kadın ve çocuklar ile gerçekleşen terör saldırıları, devam etmekte olan aynı savaşın farklı sonuçlarıdır. Terör saldırılarını gerçekleştirenler aslında mültecilerin vatanlarından kaçmalarına neden olan kişilerden başkaları değildir. Diğer bir deyişle, Avrupa'ya mülteci olarak gelenlerin büyük çoğunluğunu IŞİD'in yıkım ve yağmasından kaçan kişilerin oluşturması, yine IŞİD'in saldırılarından endişe duyan Avrupalılar ile mülteciler arasında ortak bir nokta oluşturmaktadır.

Aslında, siyasetçilerin esas üzerinde durması gereken, göç akınları ile terör saldırıları arasında kurulmaya çalışılan sağlıksız ilişkilendirmenin ne şekilde engellenip, sorunların temel nedenlerinin çözümüne nasıl

odaklanılabileceğidir. Burada ilk olarak yapılması gereken, uluslararası toplumun, ilişkilendirmeye belirgin bir katkıda bulunan Suriye krizini çözmeye yönelik kararlı adımlar atmasıdır. Suriye'de devam etmekte olan iç savaş, BM'nin merkezinde yer aldığı mevcut küresel sistemi ciddi olarak tehdit etmektedir. BM Güvenlik Konseyi üyeleri, ciddi can kaybı ve kuvvetli yıkıma neden olan böyle durumları engellemeye yönelik kararlı bir tutum izleyememiştir (Baxter and Davidson 2016, 1306). Suriye'de insani felaket devam ederken, BM Güvenlik Konseyi tam bir çıkmaza girmiştir. Suriye'deki ölü sayısı on binler olarak telaffuz edilirken, BM Güvenlik Konseyi'nin iki daimi üyesi olan Rusya ve Çin, Suriye'ye olası bir müdahaleyi mutlak surette reddetmiştir. Uluslararası toplumun Suriye'ye müdahale konusundaki başarısızlığı, uluslararası hukuk doktrini olarak insani müdahalenin almış olduğu belirgin bir darbedir. Görülen odur ki, uluslararası sistemdeki çatışmalar ve bunun sonucunda insanların yer değiştirmek zorunda kalması, sorunu ekonomik ve siyasi menfaatleri birbirlerininki ile çatışma halinde bulunan ABD ve Rusya gibi ülkelerin askeri katılımları ile daha vahim hale gelmektedir. İşin ilginci, her ne kadar IŞİD kendine düşman yaratmakta bir dahi olsa da, bu yaratılan düşmanlar örgütü yok edememiştir. 2015 yılından itibaren güçlenen radikal İslamcı hareketler, Irak ve Suriye'de son 10 yılda görülen parçalanmanın sonuçlarıdır. Fransa, İran, Rusya ve ABD'nin yanı sıra birçok devlet dışı aktörün IŞİD'e karşı gelmek için iyi birer nedeni vardır, ancak hiçbiri bu örgütü yenmek için gerekli kaynakları etkin bir şekilde tahsis etmemiştir.

İkinci olarak yapılması gereken, uluslararası toplumun ve topraklarında mülteci nüfusu barındıran ülkelerin, mülteci kamplarındaki koşulların iyileştirilmesi için gerekli önlemleri almasıdır. Ev sahibi ülkeler, mültecilerin kamplarda majinalize olup şiddet kullanmalarına neden olabilecek koşulların iyileştirilmesini temin etmelidir. Mülteci kamplarında, sivilleri teröristlerden ayırmak için önlemler alınmalı ve özellikle de teröristlerin kendilerine mülteci kamplarından istihdam arayışına engel olunmalıdır. Bunun için, uluslararası toplum da üzerine düşeni yaparak mülteci desteğine yönelik kaynakları artırarak, kaynakları fon sorunu yaşayan ev sahibi ülkelere aktarabilir. Ayrıca,

uluslararası toplum ev sahibi ülkelerdeki hükümetler üzerinde mülteci kamplarında olması gereken minimum insani koşullara yönelik baskı ve denetim mekanizmasını kullanabilir. Mültecilere gerekli imkânları sunmayan ülkelere yönelik çeşitli insiyatiflerden veya yaptırımlardan yararlanılabilir.

Üçüncü olarak, Avrupa ülkelerinde mültecilere yönelik algı ve davranış kalıpları gözden geçirilmeli; göçmenlerin, mültecilerin ve sığınmacıların ırkçılık ve yabancı düşmanlığından korunması konusuna gerekli hassasiyet gösterilmelidir. 11 Eylül'den beri, masum göçmenler teröristlerin hedef aldığı ülkelerin yabancı düşmanı vatandaşları tarafından ölüm ve şiddet eylemlerine maruz kalmaktadırlar. El-Kaide ve IŞİD gibi radikal örgütler, terör yoluyla ulus devletleri giderek artan bir şekilde dışlayıcı, milliyetçi güvenlik önlemleri almaya itmek suretiyle Batı'da muhafazakâr, yabancı düşmanı ve göçmen karşıtı duyguların artmasına neden olmuştur. Göçmenlere yönelik bu yabancı karşıtlığı içeren şiddet eylemleri, terör saldırılarının artmasına bağlı olarak daha da kötüye gitmektedir. Buna göre, hükümetler göçmenlere karşı yıkıcı tepkilerin ne şekilde önlenebileceği üzerinde durmalıdır. Siyasetçiler ve medya kuruluşları, terör olayları ile göç ve mülteciler arasında doğrudan bir bağlantı kurulamayacağını vurgulayarak halkın yabancılara bakış açısını şekillendirebilir.

Son olarak, göç akınlarının ulusal güvenlik üzerindeki etkisi tek başına değil, başka faktörlerle ilişkili olarak değerlendirilmelidir. Uluslararası terör sorununun kökenleri göç sürecinde değildir. Birçok ülke terörizm deneyimini kendi vatandaşları tarafından gerçekleştirilen eylemler ile yaşarlar. Uluslararası göçmenlerin büyük çoğunluğu güvenlik tehdidi değildir. Bu nedenle göç kontrolü, terörizm ile mücadelede rol oynayabilir ama bu sınırlı bir roldür. Terörizmi engellemeye yönelik önlemler insanların serbest dolaşımına zarar vermemelidir. Bu elbette, yetkililerin teröristlerin dolaşımını açığa çıkarmaması ve kontrol etmemesi anlamına gelmez. Burada önemli olan bunun nasıl yapılacağıdır. Güvenlik tehditleri nedeniyle kontrol çabaları göçmenlerin yasal süreçlerle giriş yapmalarının önüne geçmemelidir. İstihbarat paylaşımı ve göç kontrol adımları, güvenlik riskini olabildiğince düşürmekte kullanılmalıdır.

Kaynakça

Adamson, Fiona B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. International Security, 31(1), 165-199.

Adhikari, Prakash, (2012). The Plight of the Forgotten Ones: Civil War and Forced Migration. International Studies Quarterly, Vol.56, 590-606.

Balkan, Osman (2016). Disorder at the Border: Europe's 'Migrant Crisis' in Comparative Perspective. Studies in Ethnicity and Nationalism, 16(1), 118-120.

Barnes-Dacey, Julien ve Daniel Levy (Kasım 2015). Syrian Diplomacy Renewed: From Vienna to Raqqa. European Council on Foreign Relations, Policy Brief, http://www.ecfr.eu/page/-/Syria_memo_1127_1550.pdfhttp://www.ecfr.eu/page/-/Syria_memo_1127_1550.pdf (Erişim tarihi: 27.07.2016), 1-14.

Baxter, Kylie ve Renee Davidson (2016). Foreign Terrorist Fighters: managing a twenty-first century threat. Third World Quarterly, 37(8), 1299-1313.

BBC News (9 Aralık 2015). Paris attacks: What happened on the night. http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994 (Erişim tarihi: 21.07.2016).

Bhat, Neha (2014). 'My Name is Khan' and I am not a Terrorist: Intersections of Counter Terrorism Measures and the International Framework for Refugee Protection. San Diego International Law Journal, 15, 299-334.

Bigo, Didier et al. (Kasım 2015). The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks. Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper, 84, https://www.ceps.eu/system/files/No%2084%20EU%20Responses%20to%20Paris_0.pdf (Erişim tarihi: 25.07.2016), 1-13.

Boulden, Jane (2009). Terrorism and Civil Wars. Civil Wars, 11(1), 5-21.

Byman, Daniel (2016). Understanding the Islamic State. International Security, 40(4), 127-165.

Council of the European Union (12 Ekim 2015). Council Conclusions on Syria. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/12-fac-conclusions-syria/ (Erişim tarihi: 25.07.2016).

Deutsche Welle Türkçe (7 Eylül 2016). İngiltere mültecilere karşı dört metrelik duvar örecek. http://www.dw.com/tr/ingiltere-m%C3%BCltecilere-kar%C5%9F%C4%B1-d%C3%B6rt-metrelik-duvar-%C3%B6recek/a-19532764 (Erişim Tarihi: 19.09.2016).

Enders, Walter ve Todd Sandler (1999). Transnational Terrorism in the Post–Cold War Era. International Studies Quarterly, 43, 145-167.

European Commission (15 Kasım 2015). Transcript of Press Conference – G20 Summit in Antalya, Speech 15/6091, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6091_en.htm (Erişim tarihi: 27.07.2016).

European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection (Ocak 2016). Turkey-Syria Crisis. ECHO Factsheet, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets /syria_en.pdf (Erişim tarihi: 27.07.2016), 1-3.

Fargues, Philippe (2014). Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, but How? European University Institute Migration Policy Centre, Policy Briefs 1, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29919/MPC_PB_2014_01.pdf?sequence=3&isAllowed=y (Erişim tarihi: 24.07.2016), 1-5.

Frelick, Bill (Kasım/Aralık 2012). Neglect is never benign. Bulletin of the Atomic Scientists, 27-35.

Gleditsch, Kristian Skrede (2007). Transnational Dimensions of Civil War. Journal of Peace Research, 44(3), 293-309.

Holehouse, Matthew (24 Eylül 2015). EU Chief: Close the Doors and Windows as Millions More Migrants Are Coming. The Telegraph, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11887091/EU-chief-Close-the-doors-and-windows-as-millions-more-migrants-are-coming.html (Erişim tarihi: 20.07.2016).

Khashan, Hilal (2003). Collective Palestinian frustration and suicide bombings. Third World Quarterly, 24(6), 1049-1067.

Kydd, Andrew H. ve Barbara F. Walter (2006). The Strategies of Terrorism. International Security, 31(1), 49-80.

Lake, David A. (2002). Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-First Century. Dialogue IO, 1(1), 15-29.

Lendaro, Annalisa (2016). A 'European Migrant Crisis'? Some Thoughts on Mediterranean Borders. Studies in Ethnicity and Nationalism, 16(1), 148-157.

Milton Daniel, Megan Spencer veMichael Findley (2013). Radicalism of the Hopeless: Refugee Flows and Transnational Terrorism. International Interactions, 39, 621-645.

Nail, Thomas (2016). A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks. Studies in Ethnicity and Nationalism, 16(1), 158-167.

Newman, Alex (4 Nisan 2016). Refugee Crisis has Europe on the Brink. The New American, 17-22.

Nossiter, Adam (12 Temmuz 2016). 'That Ignoramus': 2 French Scholars of Radical Islam Turn Bitter Rivals. New York Times, http://www.nytimes.com/2016/07/13/world/europe/france-radical-islam.html?_r=0 (Erişim tarihi: 21.07.2016).

NTV (23 Mart 2016). Brüksel'de art arda 3 patlama: 34 ölü. http://www.ntv.com.tr/dunya/brukselde-art-arda-3-patlama-34-olu,ov0bn_57OkSlJHlU-yx0yA (Erişim tarihi: 26.07.2016).

Pape, Robert A. (2003). The Strategic Logic of Suicide Terrorism. American Political Science Review, 97(3), 343-361.

Piazza, James A. (2008). Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? International Studies Quarterly, 52 (3), 469-488.

Putz, Catherine (14 Temmuz 2016). Kepel vs Roy: Arguing About Islam and Radicalization. The Diplomat, http://thediplomat.com/2016/07/kepel-vs-roy-arguing-about-islam-and-radicalization/(Erişim tarihi: 21.07.2016).

Rosendorff, Peter B. ve Todd Sandler (2005). The Political Economy of Transnational Terrorism. The Journal of Conflict Resolution, 49(2), 171-182.

Salehyan, Idean (2008). The Externalities of Civil Strife: Refugees as a Source of International Conflict. American Journal of Political Science, 52(4), 787–801.

Schoenholtz, Andrew I. (2003). Transatlantic Dialogue on Terrorism and International Migration. International Migration, 41(4), 173-192.

Taşdemir, Fatma (2015). İç Savaş Çerçevesinde Terörizm ve IŞİD Örneği. Uluslararası Hukuk ve Politika, 11(42), 41-67.

The Guardian (16 Temmuz 2016). Nice truck attack: Islamic State claims responsibility. https://www.theguardian.com/world/2016/jul/16/islamic-state-claims-responsibility-for-nice-truck-attack (Erişim Tarihi: 20.07.2016).

The UN Refugee Agency (2016). http://www.unhcr.org/asylum-seekers.html (Erişim Tarihi: 28.09.2016).

The UN Refugee Agency (2015). Regional Refugee and Resilience Plan 2016-2017 in response to the Syria Crisis, http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2015/12/3RP-Regional-Overview-2016-2017.pdf (Erişim Tarihi: 16.10.2016), 1-51.

Trofimov, Yaroslav (16 Haziran 2016). Radicalization of Islam or Islamization of Radicalism? The Wall Street Journal, http://www.wsj.com/articles/radicalization-of-islam-or-islamization-of-radicalism-1466069220 (Erişim Tarihi: 19.07.2016).

United Nations (1951). Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, http://www.unhcr.org/3b66c2aa10 (Erişim Tarihi: 18.07.2016), 1-52.

United Nations Security Council (8 Ekim 2004). Resolution 1566 adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566(2004) (Erişim Tarihi: 20.09.2016).

Wells, Paul (8 Nisan 2016). Europe's Breaking Point. Maclean's, http://www.macleans.ca/news/world/breaking-point-how-europe-can-still-save-itself/ (Erişim tarihi: 20.07.2016).

Wyke, Tom (16 Kasım 2015). Far Right on the march: Marine Le Pen demands 'immediate halt' to new migrants in France, while German anti-immigration group Pegida hold protest rally. Daily Mail, http://www.dailymail.co.uk/news/article-3320841/Paris-terror-attacks-pave-way-march-Far-Right-Le-Pen-demands-immediate-halt-new-migrants-France-PEGIDA-hopes-draw-record-crowds-tally-tonight.html (Erişim tarihi: 18.07.2016).

Mülteci Krizinde AB'nin Normatif Gücünü Yeniden Düşünmek

Zühal Ünalp-Çepel

Giriş

Suriye krizinin ulusal alanda olduğu kadar küresel ve bölgesel alanlarda da önemli etkileri olmuştur. Küresel alanda ABD, Rusya, Çin gibi ülkelerin yanı sıra bir diğer önemli aktör de AB'dir. Bölgesel alanda ise İran ve Suudi Arabistan'ın yanı sıra Türkiye önemli bir aktör konumundadır.

1951 yılında imzalanan Cenevre Sözleşmesi, Suriye krizi sonrasındaki tartışmalara ışık tutan en önemli kaynaklardan bir tanesi olmuştur. Cenevre Sözleşmesi'ne göre, kendi ülkesinden zorunlu sebeplerle ayrılan kişinin sığındığı ülkede başvurmuş olduğu yasal bir statüdür mülteci statüsü. Sığınmacılar ise bu sözleşmeye göre mülteci değildirler. Hukuki çerçeveden bakıldığında sığınmacılar geçici olarak bir ülkeye sığınırlar ve bu kişilere 'geçici koruma statüsü'nün sağlanması gerekmektedir. (Özkan, 2013, s.124).
BM verilerine göre Nisan 2011 ile Ağustos 2016 arasında Avrupa ülkelerine 1.151.865 Suriye vatandaşının sığınma başvurusunda bulunmuş olmasına rağmen AB'nin geçici koruma statüsü konusunu gündemine almaması, AB'ye yönelik eleştirilerin temel sebebi olmuştur (UNHCR Refugee Situations,

2016). Diğer taraftan Suriye ile ortak sınırları olan Türkiye'nin 2011 yılında Suriyeli göçmenlere geçici koruma statüsünü sağlaması, dünya kamuoyunda Türkiye'nin olumlu bir izlenim bırakmasını beraberinde getirmiştir (Tolay, 2014, s.4). Bu çalışma idealler üzerine kurulan Avrupa bütünleşmesinin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan en büyük insani krize karşı nasıl bir duruş sergilediğini yansıtmakta ve AB'nin normatif gücünü liberal hükümetlerarasıcılık kuramı çerçevesinde yeniden değerlendirmektedir. Çalışma ayrıca AB'nin Türkiye ile Geri Kabul Anlaşması müzakereleri ve Suriye krizinin Türkiye-AB ilişkilerine nasıl etki ettiğine de yer vermektedir.

AB'nin Normatif Gücü Tartışmaları ve Liberal Hükümetlerarasıcılık

AB'nin 1990'ların sonlarından itibaren normatif bir güç olduğuna dair yapılan çalışmalar (Manners, 2002, 2006; Kagan, 2002; Whitman, 2011; Nielsen, 2016) Birlik'in dünyadaki geleneksel dış politika stratejilerinden farklı olarak genişleme, Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ve Avrupa Komşuluk Politikası gibi ekonomik, politik ve kültürel politikalarla dış politikasına şekil verdiğini ifade etmektedir. Ancak AB politikalarının ayrıntılarında saklanan konular normatif güç yaklaşımına eleştiriler getirilmesini salık vermiştir. Örneğin Hyde-Price çalışmasında AB'nin normatif gücü söylemini uluslararası ilişkiler kuramlarından biri olan realizm perspektifinden eleştirmiştir. Hyde-Price'a göre AB, "normatif/sivil/yumuşak bir güç" olmadığını 1990'larda Balkanlarda yaşanan süreçte kanıtlamıştır. AB'nin normatif katkılarla Balkanlardaki insan hakları ihlallerini önleyememesi buna karşın ABD'nin katkılarıyla NATO'nun varlık göstermesi toplu katliamların son bulmasını beraberinde getirmiştir. Hyde-Price (2006, s.227) bu noktada AB'nin ancak askeri güç ile normlarını destekleyebileceğini ifade etmiştir. Diez (2005), AB'nin askeri kabiliyet ve gücünü arttırmak istemesinin onu diğer geleneksel güçlerden ayırt etmeyi güçleştirdiğini belirtmiştir. Smith (2004) de AB'nin ortak bir savunma politikası üzerinde çalışmasının onu normatif güç olma hedefinden uzaklaştırdığını ileri sürmüştür. Wang (2012) ise AB'nin normatif gücünün kendi sınırları içinde söz konusu olduğunu, AB'nin kendi sınırları dışındaki demokratikleşme süreçlerinde etkin bir rol oynayamadığını ifade etmiştir.

AB için normatif güç nitelemesine bir başka eleştiri getiren kuram da Avrupa bütünleşme kuramlarından biri olan liberal hükümetlerarasıcılıktır. Liberal hükümetlerarasıcılık, uluslararası ilişkiler kuramlarından neorealizm ve neoliberalizmin bazı özelliklerine paralellikler göstermektedir. Kuram, neorealizme paralel olarak ulus-devletlerin başat aktörler olduğunu kabul etmekte; ulus-devletler arasındaki "işbirliği"ni desteklemektedir. Yine neoliberalizme paralel olarak ulus-devletler arasında "rejim"lerin kurulduğunu, Avrupa Topluluğu'nun (AT) da bir rejim olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede rejimler devletlerin "karşılıklı bağımlılık"larından doğmaktadır (Öraz, 2011, s.1613). Liberal hükümetlerarasıcılığın Hoffman'ın 1960'lı yıllarda öne sürdüğü klasik hükümetlerarasıcı yaklaşımdan farkı liberal ve çoğulcu özellikler taşımasıdır. Avrupa bütünleşmesinin temel aktörü olarak ulus-devletin kabul edilmesinin yanı sıra bu kuramda ulus ile uluslararası aktörler arasındaki etkileşim de göz önünde bulundurulmaktadır (Schimmelfennig, 2004, s.80).

Moravcsik (1993) tarafından sunulan kuramın varsayımları şu şekilde sıralanabilir:

Devletler hükümetler arası müzakerelerde pazarlık güçlerini kullanır.

Devletler hedeflerine hükümetler arası müzakere ve pazarlık ile ulaşmaktadır. Ulus üstü alanda otorite oluşturma ve politik kararları uygulama sürecinde merkezileşmiş bir güç söz konusu değildir (Moravcsik and Schimmelfennig, 2009, s.68). Moravcsik'e göre AB, politika koordinasyonu sağlayabilen en iyi uluslararası rejimdir (Moravcsik, 1993, s.480). Devletlerin pazarlık güçlerini kullanmaları varsayımı Realist bir varsayım değildir; çünkü söz konusu varsayımın temel motivasyon noktası ulusal güvenlik değildir. Bu varsayıma göre devlet yetkisi zor kullanarak gösterilmez. Diğer taraftan devlet tercihleri ve kimlikler tek tip değildir (Keohane and Nye, 1977). Avrupa bütünleşme kuramlarından yeni işlevselcilik kuramına da eleştiriler getiren liberal hükümetlerarasıcılık, bütünleşme sürecinde yayılma etkisinden ziyade ulusal çıkarlar, ülke içindeki çıkar gruplarının beklentileri ve uluslararası

konjonktürün izin verdiği ölçüde bir bütünleşmenin söz konusu olduğunu ileri sürmektedir (Andersson, 2016, s.40).

Devletler rasyoneldir; ekonomik çıkarlar önceliklidir.

Liberal hükümetlerarasıcılık, rasyonel kuramların bir sentezidir. Tercihler ve pazarlıklar realizmde olduğu gibi önem taşır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009, s.84.). Bu çerçevede "devletler rasyoneldir". Aktörler alternatif politika izlemelerinin getireceği kazançları hesaplar ve en fazla kazancı getirecek olan seçeneği tercih ederler (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009, s.68). Kuram, realizmden farklı olarak güvenlik yerine ekonomik çıkarların öncelikli olduğunu savunmakta; ulusal ve ulus üstü alanlarda iş dünyası örgütleri gibi çıkar gruplarının beklentilerine paralel politikalar izlendiğini vurgulamaktadır (Andersson, 2016, s.41). Moravcsik, 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi'nin Almanya, Fransa ve İngiltere'nin ulusal çıkarlarının örtüşmesi neticesinde imzalandığını 1991 yılında yayınladığı eserinde dile getirmiş; ulus üstü alanda bütünleşmenin özellikle söz konusu ülkelerdeki ekonomik çıkar gruplarının önceliklerinin uyuşması ile gerçekleştiğini vurgulamıştır (Moravcsik, 1991, s.21).

Jeopolitik ve ideolojik gereksinimler ise ikincildir.

Ekonomik çıkarların güçsüz olduğu ve sebep-sonuç ilişkilerinin belirsiz olduğu durumlarda aktörlerin jeopolitik ve ideolojik yakınlıklarının/gereksinimlerinin incelenmesi gerekmektedir. Moravcsik'e göre Avrupa ideallerini yansıtan ideolojiler ve güvenlik, bütünleşme sürecine etki eden birincil faktörler değildir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009, s.70,85). Ancak kuramcı, "*The Choice for Europe*" eserinde 15 olay incelemesi yaparak ekonomik çıkarlardan sonra ikinci olarak jeopolitik çıkarların Avrupa bütünleşmesine etki ettiğini vurgulamıştır. Üye ülkeler egemenliklerinin bir kısmını ulus üstü düzeye devretmiş ve yeni kurumlar inşa etmiştir. Kuramın bu özelliği kurumsallaşma olarak da adlandırılmakta, liberal hükümetleraracılığın kurumsalcılık ile ortak bir noktada buluştuğu

ifade edilmektedir (Andersson, 2016, s.41). Örneğin 2005 yılındaki AB anayasası çalışmaları AB'deki insan hakları konusunun kurumsallaşmasının göstergelerinden bir tanesi olmuştur (Rittberger ve Schimmelfennig, 2006). 2009 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması ile en az 1 milyon Avrupa vatandaşının bir araya gelerek yasa önerisi sunma hakkının getirilmesi de kurumsallaşmanın bir diğer örneğidir (Kaczorowska, 2011, s.663). AB'nin liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinden değerlendirilebilecek bir diğer politikası da sığınma politikasıdır. Bu politika 2011'den günümüze Suriyeli sığınmacılar bakımından önemli sonuçlar doğurmuştur. Aşağıdaki bölümde AB'nin Suriye krizine yönelik nasıl bir politika izlediği, Suriye'deki yönetim krizinin yol açtığı sığınmacı krizini hangi araçlarla yönetmeyi tercih ettiği ortaya konulmakta; bu süreçteki AB politikalarının liberal hükümetlerarasıcılık bağlamında değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Suriye Krizi ve AB Politikası

2011 yılında patlak veren Suriye krizi, tüm dünyayı etkisi altına alan bir kriz haline gelmiştir. Suriye krizinin en önemli sonuçları iyi yönetilememiş olan göç politikaları ile İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki en büyük insanlık dramının yaşanması olmuştur (Fargues ve Fandrich, 2012).

AB-Suriye ilişkileri, Suriye'nin 1995 yılında Barselona sürecine dahil olması ve 2005 yılında Avrupa Komşuluk Politikası kapsamına alınması ile farklı bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde AB'nin Suriye'ye yönelik izlediği politikalarda normatif değerlere atıf yapıldığı görülmektedir (Seeberg, 2015, s.19). Barselona sürecinde Akdeniz ülkelerinde demokratikleşme süreçlerine destek verilmesi ön planda iken, 2005 yılında başlayan Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında Birlik'in daha içe kapanık bir sürece girdiğinden bahsetmek mümkündür. Avrupa Komşuluk Politikası, Avrupa Akdeniz Ortaklığı'ndan farklı olarak çok taraflı işbirliği yerine iki taraflı ilişkilere ağırlık vermiştir. İkinci olarak reform sürecini hızlandıran ülkelere 'pozitif koşulluluk' çerçevesinde ek finansal ve politik destek sağlanmıştır. Üçüncü olarak da güvenlik, göç ve ticaret gibi konulara ağırlık verilmiştir. Tömmel'e

göre AB bu süreçte daha çok kendi çıkarlarına yönelmiştir. Orta Doğu'daki halk hareketlerine de ilk aşamada kayıtsız kalan AB, bir süre sonra komşuluk politikasına yeni bir yaklaşım getirilmesini zaruri görmüştür (Tömmel, 2013, ss. 20,23).

2008 yılında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın revize edilmesi sonucunda kurulan Akdeniz için Birlik Girişimi de AB'nin Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Balkanlardaki 15 komşu ülke ile ekonomik bütünleşmeyi amaçlamaktadır. Bu girişim teknik işbirliğine dayalı bir girişim olup çevrenin korunması, teknolojik inovasyon ve enerji konularına ağırlık vermektedir (European Union External Action, 2016).

Her komşu ülkenin farklı ihtiyaçlara yönelmesi, AB ve partner ülkeler arasındaki ilişkilerin partner ülkenin önceliklerine göre değişim göstermesi gibi nedenlerle 2011 yılında Avrupa Komşuluk Politikası yenilenmiştir. AB, bu yenilenme sürecinde insan hakları gibi konularda sorun yaşayan ülkelerle ilişkilerini en düşük düzeyde tutacağını, gelişme gösteren ülkelerle ise ilişkilerini ilerleteceğini duyurmuştur (Seeberg, 2015, s.19). Sonuç olarak, yeni Avrupa Komşuluk Politikası, 'realist ve normatif' amaçlara odaklanmaktadır. Literatür AB'nin yeni komşuluk politikasında normatif güç söylemini kullanmasına rağmen komşularının karşısında güçlü ve realist bir yaklaşım güden bir aktör gibi davrandığına dikkat çekmektedir. AB komşu ülkeler için geliştirdiği politikalarında normatif hedefleri giderek azaltmış ve kendi çıkarlarına ağırlık vermiştir (Seeberg, 2015, s.20; Tömmel, 2013, s.35). Demokrasinin güçlenmesine verilen teşvik yerini daha çok Birlik'in ekonomik çıkarlarına hizmet edecek olan piyasanın serbestleşmesine bırakmıştır. Elbette ki AB'nin yönünü demokrasiden ekonomik çıkarlara çevirmesinde Orta Doğu yönetimlerinin demokratik reformlara karşı isteksizliği önemli bir rol oynamıştır.

AB, liberal hükümetlerarasıcılığın da vurguladığı gibi Birlik çıkarlarına ağırlık vermekte; Orta Doğu ülkelerinden olası göçlere karşı da çözüm üretmek yerine sınırları kontrol altında tutma hedefine yönelmektedir. 2011 yılında Suriye'deki rejim karşıtı gösteriler Esad yönetimi tarafından oldukça sert

bir tepki ile karşılanmıştır. 2016 verilerine göre 4,8 milyondan fazla Suriyeli ülkesini terk etmek zorunda kalmış; Suriyeli göçmenler Lübnan, Ürdün, Irak, Mısır ve Türkiye'ye sığınmış, özellikle Yunanistan, İtalya ve Macaristan'a iltica etmeye gayret etmiştir (European Commission 2016, s.1; Hoel, 2015, s.1). Sığınmacılar Avrupa'ya üç farklı yoldan ulaşmaya çalışmıştır: Yunanistan ya da Bulgaristan'a karayolu ile ulaşım; herhangi bir AB ülkesine havayolu ile ulaşım; ve Akdeniz üzerinden Yunanistan, Kıbrıs, Malta, İtalya ve hatta Fransa ve İspanya'ya deniz yolu ile ulaşım. Ancak Suriyeliler en fazla Almanya, İsveç, Belçika, İngiltere ve Avusturya'ya sığınma talebinde bulunmuştur (Fargues ve Fandrich, 2012, ss.5, 6). Suriye'den AB ülkelerine mülteci statüsünde, düzensiz göçmen ya da sığınmacı olarak giriş yapmak isteyenler Suriye'den ayrılanların oldukça az bir kısmını oluşturmaktadır. Eurostat verilerine göre 2016 yılının ikinci yarısında 148 ülkeden AB'ye sığınma talebinde bulunan vatandaşlar arasında Suriyeliler, Afganlar ve Iraklılar en fazla başvuruda bulunan ülke vatandaşları olmuştur. Toplamda 90.500 Suriyeli sığınma talebinde bulunmuştur (Eurostat, 2016). AB'nin bu önemli kriz karşısında hızlı ve çözüm odaklı stratejiler geliştirmemesi çeşitli varsayımlarla açıklanabilir. Aşağıda liberal hükümetlerarasıcılığın temel varsayımları çerçevesinde AB'nin Suriyeli sığınmacılar konusundaki yaklaşımı incelenmektedir.

AB'ye üye ülkeler sığınma politikasında pazarlık güçlerini kullanmaktadır.

AB'nin Suriye politikası farklı aşamalardan geçmiştir. İlk olarak AB, Esad yönetiminin devrilmesini, ardından ülkenin çoğulcu ve temsili demokrasiye geçişini desteklemiştir. 2011'de başlayan Suriye krizinin önlenebilmesi için Suriye rejimine yönelik olarak 2011 ve 2012 yıllarında yaptırımlar uygulanmıştır (Council Regulation No. 442/2011). Ancak yaptırım uygulamak gerçekçi bir çözüm olmamış; yaptırımlar beklenen etkiyi doğurmamıştır (Hoel, 2015, s.3; Seeberg, 2015, s.27). AB'nin Suriye politikasındaki ikinci aşama ise Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde yer alan Suriye ile ilişkilerin dondurulması olmuştur (Hoel, 2015, s.3). Bu süreçte AB, sınırlı sığınmacı kabulü ve sınırların korunmasına ağırlık vermiştir (Fargues ve Fandrich, 2012, s.1).

AB üye ülkeleri Suriyeli sığınmacılar konusunda farklı tepkiler göstermektedir. İsveç ve Almanya açık kapı politikası, Norveç ve Danimarka da hoşgörülü bir sığınma politikası izlemiştir. Diğer taraftan Macaristan, Estonya, Slovakya ve Slovenya göç karşıtı politikalar izlemiş; İtalya ise AB'nin finansal desteği ile kapılarını göçmenlere açabileceğini duyurmuştur (Hoel, 2015, s.1). Suriyeli göçmenlerin Avrupa'ya artan oranda sığınma talepleri neticesinde üye ülkeler iç politikaların da yeniden değerlendirilmesini teklif etmiştir. Örneğin Fransa ve İtalya, AB sınırlarında yaşanan sığınmacı sorununu çözmek üzere iç sınırların kısa bir süreliğine geri getirilmesini teklif etmiştir. Ancak bu teklif, Schengen düzeninin bozulmasını ve bütünleşmeden geri adım atılmasını beraberinde getireceği için özellikle AB kurumları temsilcileri tarafından reddedilmiştir (Barraso, 2011).

Suriye'deki insani yardım operasyonları AB'nin Suriye politikasındaki üçüncü aşamayı göstermektedir. Avrupa Komisyonu bünyesinde *Regional Trust Fund for Syria* isimli fon aracılığı ile Suriye halkına mali destek sağlanmıştır. Dördüncü aşamada ise İtalya, Yunanistan ve Macaristan gibi AB ülkelerine iltica etmiş Suriyelilere yönelik olarak yeniden yerleştirme politikası uygulanmıştır (Hoel, 2015, s.4). Nisan 2011'den Şubat 2016'ya kadar Avrupa'ya toplam 972.012 kişi sığınma talebinde bulunmuştur. Ancak BM Mülteciler Yüksek Komiserliği verilerine göre Avrupa'ya sığınan Suriyelilerin sayısı Suriye komşusu ülkelere sığınan Suriyelilerden daha azdır (UNHCR Map of Syrian Asylum Applications, 2016).

AB, Suriye'deki ve Suriye dışında göçmen konumundaki Suriyelilere toplamda 5 milyar avro'dan fazla tutarda sosyal yardım sağlamıştır. Ayrıca Şubat 2016'da Londra'da yapılan Suriye'ye Destek Konferansı'nda AB, 3 milyar avro destek sağlayacağını dünyaya duyurmuştur (European Commission, 2016, s.1). Avrupa Komisyonu'nun 2012 yılında Suriye krizinin kontrol altına alınabilmesi için Orta Doğu ülkelerinde oluşturulmasını teklif ettiği Bölgesel Kalkınma ve Koruma Programı 2016 yılında hayata geçirilmiştir. Ürdün, Lübnan ve Irak'taki sığınmacıların bulundukları ülkelerde korunması

amacıyla oluşturulan program AB'nin yanı sıra Danimarka, Hollanda ve İngiltere'nin mali desteği ile yürütülmektedir. Toplam 16,3 milyon avro bütçesi olan programa AB'nin katkısı 12,3 milyon avro'dur (European Resettlement Network, 2010).

AB'nin Yugoslavya'nın dağılmasının ardından göçmen krizine çözüm getirebilmek için hazırladığı Geçici Koruma Yönergesi, Suriyeli sığınmacı krizi ile yeniden gündeme getirilmiştir. Yönergede özgür, güvenli ve adil bir coğrafyanın inşa edilebilmesi için AB'nin sığınma talebinde bulunanlara kapılarını açacağı, bu Yönerge ile ortak bir sığınma sisteminin temellerinin atıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca AB ülkeleri arasındaki dayanışma ve külfet paylaşımının AB'nin bölgesel bir bütünleşme olmasında önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmıştır (Official Journal of the European Communities, 2001). Uluslararası toplum, AB'nin Suriyeli sığınmacı krizi sebebiyle söz konusu yönergeyi uygulamaya geçirmesini beklemiş, ancak AB tarafından herhangi bir adım atılmamıştır. Sığınma politikası, 2010 yılında kurulan 'Avrupa Sığınma Destek Ofisi' ve 2014-2020 döneminde hizmet vermesi için kurulan Sığınma, Göç ve Entegrasyon Fonu'na rağmen halen hükümetler arası bir özelliğe sahiptir (Tolay, 2014, s.2). AB'nin bu aşamada karar alamamasında hükümetlerarası yaklaşımın bir göstergesi olan nitelikli çoğunluk ile karar alma yönteminin de önemli bir etkisi bulunmaktadır. Üye Devletler hemfikir olmadıkları konularda karar alma yöntemini etkilemekte; ilgili politikaların yürütülmesi olanaksız hale gelebilmektedir.

AB üye ülkeleri özellikle Avrupa'daki Suriyeli sığınmacılar konusunda ortak bir duruş sergileyememiştir. Bu duruşun AB bünyesindeki hükümetler arası karar alma yöntemlerinden kaynaklandığı görülmektedir. AB federal bir yapı olmaması dolayısıyla üyelerinin çeşitli politikalara gönüllü katılımı ile sürdürülebilir bir özellik kazanmaktadır. Üye Devletler istedikleri politikalarda geri adım atabilmekte ya da Birlik'ten ayrılmaya yönelik tehditlerde bulunabilmektedir (Moravcsik, 1993, s.499).

AB, rasyonel tercihlere ve ekonomik çıkarlara öncelik vermektedir.

AB'nin Suriye krizine yönelik olarak ilk tepkisini ticari yaptırımlarla vermesi, konuya öncelikli olarak insan haklarının korunması çerçevesinden yaklaşmadığını göstermektedir ki bu yaklaşım liberal hükümetlerarasıcılık ile açıklanabilmektedir. İnsani yardımlar ancak AB üyesi ülkeler arasındaki müzakereler sonucunda mümkün olmuştur. Söz konusu yardımlar Suriyeli sığınmacıların AB sınırlarına dayandığı sırada gündemde olmamış; gündemi sınırların korunması meşgul etmiştir. AB üyesi ülkelerin sosyal, politik ve ekonomik kaygıları Suriyeli sığınmacıların mümkün olduğunca geri gönderilmesi politikasını beraberinde getirmiştir (The Guardian, 2016). Bu nedenden ötürü insan hakları ve demokrasi bağlamında İlerleme Raporları ile Türkiye'ye eleştiriler getiren Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke olduğunu açıklamış; Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye vize serbestliği getirilmesi karşılığında Türkiye'ye gönderilmesi, oradan da kendi ülkelerine iadesi tartışılmıştır. 18 Mart 2016 tarihinde bu tartışmalar resmi düzeyde karşılığını bulmuş; Türkiye ve AB'yi temsilen Almanya arasında Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır.

Geri Kabul Anlaşmaları AB'nin göçle mücadele yöntemlerinden biri olarak görülmektedir. AB üyesi ülkeler özellikle Schengen Alanının koruma altına alınması gerektiği konusunda hemfikir olmuştur (Özsöz, 2013, s.44). Geri Kabul Anlaşmaları, imzacı tarafların karşılıklı ve eş zamanlı adım atmasını gerektirmektedir. Söz konusu antlaşmalar esas olarak üye devletlerin kendi ülkelerinden düzensiz/yasadışı göçmenlerin çıkarılması, göçmenlerin kaynak (göçmenlerin kendi ülkeleri) ve transit ülkelere geri gönderilmesi amacıyla imzalanmakta; karşılığında AB tarafından imzacı tarafa vize kolaylıkları ve ek olarak mali yardımlar sağlanabilmektedir (Göçmen, 2014, s.26). Böylece AB yasa dışı göçle mücadele ederken ve sınır güvenliğini sağlarken adalet ve içişleri alanında da ilerleme kaydedebilmektedir. Geri Kabul Anlaşmalarının imzalanmasında 1999 yılından bu yana yetkili olan AB, yasadışı göçmenlerin kaynak ülkelere geri gönderilmesinde sorumluluk üstlenmemekte; sorumluluk üçüncü ülkelere bırakılmaktadır (Yılmaz Elmas, 2016, ss.250-252).

AB'nin vize kolaylığı müzakereleri ilk olarak 2013 yılında Balkan ülkeleri ile başlamış; Avrupa Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı müzakerelerin coğrafi alanının genişlemesini beraberinde getirmiştir. Aday ülke Türkiye ve AB ile stratejik işbirliği içinde olan Rusya da AB ile vize konusunda müzakerelere devam etmektedir. Ancak Türkiye'nin AB ile 60 yılı aşkın sürdürdüğü ilişki AB'nin Balkanlar, Doğu Ortaklığı ülkeleri ve Rusya ile sürdürdüğü ilişkilerden çok daha farklı özellikler taşımaktadır. Dolayısıyla Türkiye ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın niteliğinin ve vize serbestliği için gereken koşulların tarihsel süreçte imzalanmış olan önceki antlaşmalar göz önünde bulundurularak diğer ülkeler için belirlenen koşullardan farklılık göstermesi gerekmektedir (Özsöz, 2013, ss.25,141).

Geri Kabul Anlaşmaları, vize kolaylığı gibi öngörülerine rağmen imzacı taraflar için önemli sıkıntılar doğurmuştur. Örneğin Balkan ülkelerine ödül niteliğinde sunulan vize kolaylaştırma işlemleri uzun ve sancılı bir süreçte gerçekleştirilmiştir. AB gerekli gördüğü hallerde koruma tedbirleri alarak vize kolaylığı sağladığı ülke vatandaşlarının AB sınırlarından içeri girmesini engelleyebilmektedir. Böylece vize muafiyetini askıya alma yöntemi ile Geri Kabul Anlaşması'nda güçlü tarafın AB olduğunu ortaya koymaktadır (Özsöz, 2013, s.124).

Avrupa bütünleşmesi normatif değerleri temel almaktadır. Ancak Birlik tarihsel süreci ve özellikle Suriye krizi AB üyesi ülkelerin ulusal çıkarlarına odaklandıklarını, şeffaflık, koordinasyon ve işbirliğinden uzaklaştıklarını göstermektedir ki bu durum AB kimliğini dahi tehdit etmektedir (Munigala, 2012, s.32). Dolayısıyla AB'nin Geri Kabul Anlaşması gibi yeni güvenlik stratejileri geliştirmek yerine Birlik'in genel işleyişinin güçlendirilmesi üzerine odaklanması söz konusu olsaydı normatif güç Avrupa'dan bahsetmek mümkün olacaktı.

AB'nin ikincil hedefleri, jeopolitik ve ideolojik gereksinimlerin karşılanmasıdır. AB'nin Türkiye ile kabul ettiği uzlaşı çerçevesinde, mülteci statüsü edinmek için başvuruda bulunmuş ve başvurusu reddedilmiş göçmenler ile henüz

başvuruda bulunmamış olan göçmenlerin Yunanistan'a, oradan Türkiye'ye gönderilmesi kararı alınmıştır. BM İnsan Hakları Şefi Zeid Ra'ad Al Hussein, AB'nin bu uzlaşı ile insan hakları hukukunu görmezden geldiğini belirtmiş, mülteci tanımını Avrupalı olmayanlara genişletmemiş olan Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke ilan edilmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Al Hussein, göçmenlerin Türkiye'ye iadesinde ortaya çıkabilecek insan hakları ihlalleri - özellikle engelliler, travma geçiren ve şiddet görmüş sığınmacıları ilgilendiren durumlar - ile ilgili olarak AB'nin hiçbir hazırlık içinde olmadığını dile getirmiştir. Al Hussein, bu süreçte AB'nin uluslararası hukukun temel kurallarını işletmemesinin dünyanın diğer bölgelerini de olumsuz etkileyeceğini ifade etmiştir. AB'nin izlediği politika BM tarafından "ahlaki ve hukuki bakımdan karmaşık" olarak değerlendirilmiştir (OHCHR, 2016).

Uluslararası toplumun bir parçası olarak AB, Suriyeli sığınmacı akınının doğurduğu krizlerin üstesinden gelmek üzere özellikle mali destek ve sığınmacıların yeniden yerleştirilmesi konularında çözüm odaklı bir yaklaşım geliştirmemiştir (Ostrand, 2015, s.255). AB'nin göçmen politikasını etkileyen konulardan biri de pek çok AB ülkesinde yaklaşan seçimler olmuştur. Bir Avrupa düşünce kuruluşu olan *European Council on Foreign Relations*, Avrupa'da ve Amerika'da oluşan göçmen karşıtı politikaların göç sorununu çözmek ya da kontrol altına almak yerine sorunu görmezden gelme şekline büründüğünü ifade etmiştir. Kuruluşun temsilcilerinden De Gruyter (2016) Avrupa'nın bu sorunu organize olarak kontrol altına alabileceğini ifade etmiştir. Göç yollarında yaşanan kayıpları önlemek üzere AB'nin belli başlı ülkelerde başvuru merkezleri kurarak yasal ve güvenli bir şekilde mülteci başvuruları alması mümkündür. Ya da AB ülkelerinin hangi sektörlerde işçi ihtiyacı olduğunu belirlemesi ve mülteciler için kontenjan ayırması mümkündür. Oysaki AB coğrafyasında, politikacıların seçim telaşı ve göçmen karşıtlığı ile toplumu etki altına alma çabaları göze çarpmaktadır.

AB'de Üye Devletlerin pazarlıkları sonucunda kararlar alınmakta; pazarlıklar en düşük ortak paydada sonuçlanmaktadır (Moravcsik, 1993, s.480). Çünkü Üye Devletler ulusal çıkarları ile uyuşmayan konularda egemenliklerini

Birlik'e devretmekten kaçınmaktadır. Özellikle dış politika bağlamında AB, ortak bir politika izlemekte zorlanmaktadır. Çünkü her üye ülkenin ayrı dış politika öncelikleri bulunmaktadır. En düşük ortak paydada buluşarak göç ve sığınma politikaları oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Geri Kabul Anlaşması'nın, Türkiye'nin 72 kriteri karşılamasından sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmış olsa da Türkiye'nin terörle mücadele konusunda AB kriterini karşılamamış olmasından ötürü antlaşma yürürlüğe girmemiştir. Bu pazarlık sonuçlanmış olsaydı hem AB hem de Türkiye sosyal, politik ve ekonomik çıkarlarına hizmet eden bir noktada olacaktı. Ancak Avrupa'da mülteci statüsü edinmek isteyen tüm sığınmacıların insan hakları göz ardı edilmiş olacaktı.

Suriye Krizinin Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları

Suriye krizinin başlamasının ardından Suriyeli sığınmacılar Suriye sınırına en yakın ülkelere sığınma ihtiyacını duymuşlardır. İsrail ile Suriye arasında devam eden savaş nedeniyle İsrail tercih edilmemiş; sığınmacılar Irak, Ürdün, Lübnan ve Türkiye'yi tercih etmişlerdir. Türkiye Suriyeli göçmen krizinde insani bir yaklaşım izleyerek açık kapı politikası yürütmüştür. Türkiye'nin diğer üç Orta Doğu ülkesinden farkı Türkiye'nin 1951 yılında imzalanan 'Mültecilerin Genel Durumuna dair Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmasıdır. Türkiye, 1968 yılında ise 1967 Protokolü'ne katılmıştır. 1967 Protokolü'nde 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde getirilen zaman ve coğrafi kısıtlama kaldırılmıştır. Ancak Türkiye, Protokolün 'ihtirazi kayıtlar ve beyanlar' hükmünden yararlanarak coğrafi sınırlama hakkını korumuştur (Özkan, 2013, s.80). Türkiye'nin coğrafi kısıtlamasını kaldırmaması Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de mülteci statüsüne başvurmalarına engel oluşturmaktadır (Fargues ve Fandrich, 2012). Tolay'a göre, Türkiye'de Suriyeli göçmenlere yönelik politika üç aşamadan geçmiştir. Birincisi, 2011 yılında Türkiye'ye gelen Suriyeli sığınmacılara uluslararası destek aramaksızın kapıların açılmasıdır. İkinci aşama uluslararası gözlemcilerin Türkiye'deki kamplara girebilmesi ve bilgi edinerek uluslararası kamuoyuna sığınmacıların durumunun yansıtıldığı aşamadır.

Bu süreçte Türkiye resmi belgesi olmayan Suriyelilerin Türkiye'ye geçişine sınır getirmeye başlamıştır. Üçüncü aşama ise 2013 itibariyle Türkiye'ye gelen sığınmacı sayısının giderek artması sebebiyle Türkiye'nin uluslararası kamuoyundan destek beklediği aşamadır (Tolay, 2014, s.5).

Suriyelilerin 2011'den bugüne artan oranda Türkiye'ye sığınma talepleri Türkiye'deki sığınma ve göç konularındaki hukuki boşluğun doldurulması girişimlerinin başlamasına olanak sağlamıştır. İlk olarak geçici koruma statüsü sağlanmış; 2013 yılında da Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla geri gönderme yasağı (*non-refoulement*) kabul edilmiştir. Söz konusu kanunda Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamanın kaldırılmadığı, sadece Avrupa'dan sığınma talebinde bulunanların mülteci statüsünü kazanabileceği belirtilmiştir (Tolay, 2014, s.3).

Türkiye Suriyeli göçmenlere en büyük desteği veren ülke konumundadır (UNICEF Syria Crisis Situation Report, 2016, s.19). 2016 verilerine göre Türkiye'de 3 milyondan fazla Suriyeli bulunmaktadır ki bu rakam dünyada en fazla Suriyelinin Türkiye'de olduğunu göstermektedir (European Commission 2016, s.3). 260 bin Suriyeli sığınmacı 10 ildeki 26 barınma merkezinde yaşamını sürdürmektedir. Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar için 2011'den bu yana 8 milyar dolar harcama yapılmıştır (AFAD, 2016). Ancak bu olanaklar sığınmacıların yaşamsal ihtiyaçlarını karşılamalarında yeterli olmamaktadır. AB, 2016 yılında 'Türkiye Mülteci Aracı'nı oluşturarak Suriyeli sığınmacıların gıda ve sağlık hizmetleri gibi konulardaki ihtiyaçlarını Türkiye ile işbirliği içinde gidermeyi amaçlamıştır. 3 milyar avro'luk bir bütçeye sahip olan Türkiye Mülteci Aracı, 2016 ve 2017 yıllarında Türkiye'deki sığınmacılara insani yardım yapılması amacına hizmet etmektedir (European Commission 2016, s.3).

AB Türkiye'ye göre insan hakları ve finansal kaynaklar bakımından oldukça ileri düzeyde olmasına rağmen Suriyeli sığınmacılar konusunda harekete geçmemektedir (Tolay, 2014, s.5). Açık kapı politikası ve alınan mali sorumluluklara rağmen Suriyeli sığınmacıların yasal statüleri (mülteci statüsü yerine geçici koruma statüsü) ve sosyo-ekonomik durumları Türkiye'nin

de çekincelerinin olduğunu göstermektedir (Elman, 2015, s.2). Sınırlarını korumaya ve sığınmacıların Avrupa'ya giriş yapmasını engellemeye yönelik politikalar izleyen Birlik, Türkiye'de bulunan özellikle Suriye vatandaşı olan sığınmacıların Avrupa'ya girişini durdurmak üzere 2015 yılında Türkiye-AB Eylem Planı'nı hazırlamış; söz konusu girişim AB'nin Türkiye'ye vize serbestliği getirmesi ve sığınmacılar için maddi destek sağlaması karşılığında sığınmacıların Avrupa'ya geçişini engellemeyi amaçlamıştır. Bu girişim Avrupa'nın sığınmacılara karşı sınırlarını koruma altına alması olarak yorumlanmış, AB'nin sorumluluklarını komşu ülkelere kaydırdığı şeklinde değerlendirilmiştir (Yılmaz Elmas, 2016, s.298). AB'nin 2015 öncesinde Türkiye için insan hakları ve demokratikleşme gibi konularda eleştiriler getirmesine rağmen 2015 yılı itibariyle bu eleştirilerine ara vermesi AB'nin Türkiye ile sığınma politikası bağlamında pürüzsüz bir ortaklık sürdürme niyetini ortaya koymuştur (Leigh, 2015).

Türkiye Suriyeli sığınmacılar bakımından hem transit hem de ev sahibi ülke olarak görülmektedir. AB, bu noktadan hareketle Türkiye'nin ev sahibi ülke konumuna destek olmak üzere mali destek sağlamaktadır. Ancak Türkiye'nin transit ülke olarak Suriyeli sığınmacıların da bir insan hakkı olarak AB'nin desteğine ihtiyacı vardır. Bu aşamada farklı bölgelerde AB başvuru mekanizmalarının oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Elman, 2015, s.8). Türkiye-AB ilişkileri Geri Kabul Anlaşması'nın imzalandığı tarihten günümüze inişli-çıkışlı bir şekilde devam ediyor gibi görünse de ilişkiler, 1963 yılında imzalanan ve taraflar arasında bir ortaklık ilişkisi kuran Ankara Anlaşması temelinde yasal süreçler göz ardı edilmeksizin değerlendirilmelidir.

Sonuç

AB'nin Akdeniz ve Orta Doğu ülkelerine yönelik 1995 yılında başlattığı Avrupa Akdeniz Politikası, 2005 yılında revize edilen politikanın Avrupa Komşuluk Politikası'na dönüşmesi ve 2008 yılında Akdeniz için Birlik girişiminin başlatılmasının ardında söz konusu ülkelerde demokratikleşmenin desteklenmesi, dolayısıyla normatif değerlerin yayılması fikri yer almıştır.

Ancak günümüze kadar devam eden süreçte demokrasiye yapılan atıf zamanla azalmış; öncelik AB'nin bölgedeki ekonomik, ticari ve güvenlik stratejilerine verilmiştir. AB, Orta Doğu ülkelerindeki yönetimlerin demokratikleşme konusundaki isteksizliklerinden de etkilenerek sınırların korunması, yasal göç hareketlerine izin verilmesi, tarım ürünleri ve enerji gibi sektörlerde ticaretin özendirilmesine ağırlık vermiştir. 1990'larda normatif güç olarak adlandırılan AB'nin 2000'li yıllarda bu özelliğinden uzaklaşarak pragmatik bir özellik gösterdiği, Orta Doğu'daki sivil hareketlerin sonuçlarının AB düzeyinde göz ardı edildiği görülmektedir. AB üye ülkeleri sığınmacı akınına karşı ulusal çıkarlarını ön planda tutmakta, AB sığınma politikası bağlamında ortak bir duruş sergileyememektedir. İngiltere, 2016 yılında yapılan referandum sonucunda Birlik'ten ayrılma kararı almış ve sığınmacılara yönelik olarak çözüm odaklı bir adım atmamıştır. Almanya ve İsveç, Suriyeli sığınmacılara açık kapı politikası izlerken Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya gibi ülkeler göçmen karşıtı politikalarını açık bir şekilde kamuoyuna duyurmuş; diğer üye ülkeler ise sessiz kalarak sığınmacıların durumlarına ilişkin herhangi bir girişimde bulunmadıklarını göstermişlerdir.

Suriye krizi devam ederken Türkiye, Suriyeli sığınmacılara açık kapı politikası izlemiştir. Ancak 2011'den günümüze sığınmacıların ekonomik ve sosyal alanlardaki etkilerinin artması Türkiye'yi Geri Kabul Anlaşmasını imzalama konusunda harekete geçirmiştir. 2016 yılında imzalanan Anlaşma, Türkiye'nin Terörle Mücadele Yasası'nı revize etmemesi dolayısıyla yürürlüğe girmemiştir. Geri Kabul Anlaşması Türkiye'ye vize serbestliği sağlayacak olmasından ötürü pozitif bir gelişme olarak değerlendirilse de Türkiye'nin ortaklık temeline dayanan 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile elde ettiği kazanımlarının yok sayılmasını ifade etmektedir. Vize serbestliğinin sığınmacıların Avrupa sınırlarından çıkarılması karşılığında yapılması ise AB'nin normatif bir güç olduğu savı ile çelişmektedir. Dolayısıyla AB, Suriye krizinde rasyonel tercihlere ve ekonomik önceliklere ağırlık vermekte; ideolojik temellerini ikinci plana atmakta ve dış politikasını üye ülkelerin karar alma süreçlerindeki pazarlık güçlerine dayanarak yürütmektedir.

Kaynakça

AFAD. (27 Eylül 2016). AFAD Başkanı Bilden: 3 Milyon Suriyeliye Ev Sahipliği Yapıyoruz. https://www.afad.gov.tr/tr/10544/AFAD-Baskani-Bilden-3-Milyon-Suriyeliye-Ev-Sahipligi-Yapiyoruz (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

Andersson, H. E. (2016). Liberal Intergovernmentalism, Spillover and Suprantional Immigration Policy. Coperation and Conflict, 51(1), ss. 38-54.

Barraso, J. M. D. (2011, 10 Mayıs). Migration Flows and Asylum and Their Impact on Schengen. Strasbourg: European Parliament. Speech/11/32.

De Gruyter, C. (9 Eylül 2016). Stopping migration is impossible; managing it is smarter, http://www.ecfr.eu/article/commentary_stopping_migration_is_impossible_managing_it_is_smarter7012. (Erişim tarihi: 31 Ekim 2016).

Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. Millenium Journal of International Studies, 33(3), 2005, ss. 613-636.

Elman, P. (2015). From Blame Game to Cooperation: EU-Turkey Response to the Syrian Refugee Crisis. PISM Policy Paper, 34(136), ss. 1-8.

European Commission (20 Kasım 2016). Migration and Home Affairs, Temporary Protection. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection/index_en.htm (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection (2016). Syria Crisis Factsheet. https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

European Parliament (Nisan 2015). Irregular Immigration in the EU: Facts and Figures, Briefing. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

European Resettlement Network (2010). Regional Protection Pogrammes,
http://www.resettlement.eu/page/regional-protection-programmes (Erişim tarihi: 16 Kasım 2016).

Eurostat (Eylül 2016). Asylum Quarterly Report. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Where_do_they_come_from.3F (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

European Union External Action (2 Mayıs 2016). Union for the Mediterranean.
https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/329/union-for-the-mediterranean-ufm_ru (Erişim tarihi: 16 Kasım 2016).
Fargues, P. ve C. Fandrich. (2012). The European Response to the Syrian Refugee Crisis What Next? Migration Policy Centre Research Report, 2012/14.
Göçmen, İ. (2014). Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, (13) 2, ss. 21-86.
Hoel, M. (2015). The European Union's Response to the Syrian Refugee Crisis. Master's Thesis in European Studies. Norway: Norvegian University of Science and Technology.
Kaczarowska, A. (2013). European Union Law. London, New York: Routledge.
Kagan, R. (2002). Power and Weakness. Policy Review, 113, ss. 3-28.
Keohane, R. O. ve J. S. Nye. (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Little, Brown: Michigan University.
Kingsley, P. (7 Mart 2016). Analysis one in, one out – the EU's simplistic answer to the refugee crisis. The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2016/mar/07/one-in-one-out-the-eus-simplistic-answer-to-the-refugee-crisis (Erişim tarihi: 31 Ekim 2016).
Leigh, M. (19 Ekim 2015). EU Should Make Minor Compromises for Turkey's Help on Refugess. German Marshall Fund of the United States,
http://www.gmfus.org/blog/2015/10/19/eu-should-make-minor-compromises-turkey%E2%80%99s-help-refugees (Erişim tarihi: 31 Ekim 2016).
Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies. 40(2), ss. 235-258.
Manners, I. (2006). Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads. Journal of European Public Policy, 13(2), ss. 182-199.
Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies, 31(4), ss. 475-524.
Moravcsik, A., Schimmelfennig, F. (2009) Liberal Intergovernmentalism. İçinde: Diez, T., Wiener, A., (2009) European Integration Theory, Oxford: Oxford University Press, ss. 67 - 87

Munigala, V. N. D. (2012). EU as Global Actor A Response to the Syrian Crisis, Bachelor Level Thesis, Sweden: Malmö University.

Nielsen, K. L. (2016). Soft Power Europe: The Lesser Contradiction in Terms and Practices. Tartu: University of Tartu Press.

Official Journal of the European Communities (20 Temmuz 2001). Council Directive 2001/55/EC, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33124 (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

OHCHR (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner) (24 Mart 2016). UN Rights Chief Expresses Serious Concerns over EU-Turkey Agreement. http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=E#sthash.qC2LHdBR.dpuf (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

Ostrand, N. (2015). The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden and the United Kingdom, and the United States. Journal on Migration and Human Security, 3(3), ss. 255-279.

Öraz, S. (2011). Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi. Turkish Studies, International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 6(1), ss. 1611-1624.

Özkan, I. (2013). Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Ankara: Seçkin Hukuk.

Özsöz, M. (2013). Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği, İstanbul: İKV Yayınları (261).

Rittberger, B. ve F. Schimmelfennig (2006). Explaining the Constitutionalization of the European Union. Journal of European Public Policy, 13(8), ss.1148-1167.

Schimmelfennig, F. (2009) Liberal Intergovernmentalism. (Ed. Wiener, A. ve T. Diez), European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, ss. 75-94.

Seeberg, P. (2015). The EU and the Syrian Crisis: The Use of Sanctions and the Regime's Strategy for Survival. Mediterranean Politics, 20(1), ss. 18-35.

Slim, H. and L. Trombetta. (Mayıs 2014). Syria Crisis Common Context Analysis, New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Syria%20Crisis%20Common%20Context%20Analysis_June%202014.pdf (Erişim tarihi: 31 Ekim 2016).

Smith, K. (2004). European Union Foreign Policy in a Changing World. London: Polity Press.

Tolay, J.(2014). The EU and Turkey's Asylum Policies in Light of the Syrian Crisis, Global Turkey in Europe. Policy Brief (10). Stiftung Mercator Initiative. Istanbul Policy Center: Sabanci University.

Tömmel, I. (2013). The New Neighborhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring? Democracy and Security, 9(19), ss.19-36.

UNHCR Refugee Situations (3 Ekim 2016) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (Erişim tarihi: 3 Ekim 2016).

UNICEF (31 Ağustos 2016). Syria Crisis Situation Report, Humanitarian Results, http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/unicef-syria-crisis-situation-report-august-2016 (Erişim tarihi: 11 Ekim 2016).

Wang, P. (Mayıs 2012). Normative Power Europe and Asia-Europe Relations, University of Freiburg, Occasional Paper Series (10). https://www.southeastasianstudies.uni-freiburg.de/Content/files/occasional-paper-series/op10-wang-normative-power-europe-end.pdf (Erişim tarihi: 31 Ekim 2016).

Whitman, R. (Ed.) (2011). Normative Power Europe Empirical and Theoretical Perspectives. UK: Palgrave Studies in European Union Politics.

Yılmaz Elmas, F. (2016). Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi.

Avrupa'da Mülteci Krizi ve Aşırı Sağın Yükselişi: Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ), Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA Hareketi Örnekleri

Selcen Öner

Giriş

AB çok kritik bir dönemden geçmektedir, 2008'deki ekonomik krizin ardından 2'nci Dünya Savaşı'ndan sonra karşılaştığı en büyük mülteci krizi ile karşı karşıyadır. Bir yandan ekonomik krizin yansımaları sürerken, diğer yandan mülteciler konusunda kendi içindeki dayanışmayı sorgulamaktadır. 2015'te bir milyondan fazla sığınmacı Avrupa'ya ulaşmıştır, çoğunlukla denizden (%97) ve Türkiye üzerinden Yunan Adalarına (%82) geçmiştir (Sekeris ve Vasilakis, 2016).

Böyle bir dönemde AB, giderek Türkiye'yi özellikle mülteci krizinin çözümünde işbirliği yapması gerektiği bir 'stratejik partner' olarak görmektedir. AB ülkelerinin mülteci krizi konusunda kendi arasında dayanışma göstermemesi, pek çok AB üyesinin mülteci kabulü konusunda isteksiz olması, özellikle Almanya'nın Türkiye ile işbirliğini öne çıkarmasında etkili olmaktadır.

Bu nedenlerle Türkiye ile AB arasında öncelikle Kasım 2015'te ortak eylem planı, ardından da Mart 2016'de Mülteci Uzlaşısı kabul edilmiştir. Türkiye

ile AB arasındaki ortak eylem planına ve Mülteci Uzlaşına rağmen bunun sadece karşılıklı çıkar ve beklentilere dayanan geçici pragmatik hedeflerle hazırlandığı öne sürülmekte ve sürdürülebilirliği pek çok kesim tarafından sorgulanmaktadır. Tüm bu karşılıklı çıkarlara rağmen iki taraf arasında karşılılıklı güvensizlik olduğu ve bunun ortak hedefler doğrultusunda hareket edilmesini zorlaştırdığı görülmektedir.

Diğer yandan dünya genelinde küreselleşmenin getirdiği sorunların da etkisiyle popülist politikalar ve söylemlerin etkisi giderek artmaya başlamıştır. 11 Eylül'den itibaren göç güvenlikleştirilmiş ve göç politikaları iç güvenlik politikalarının bir parçası olarak görülmeye başlamıştır.[63] Bu süreçte aşırı sağ hareketler ve partiler Avrupa'da giderek etkisini arttırmaktadır. Aşırı sağ söylem ve politikalar giderek normalleşmekte ve bazı merkez partiler tarafından da benzer söylem ve politikalar geliştirilmeye başlamıştır.

Aşırı sağın temel söylemleri arasında "bizim" mekânlarımız "ötekiler" tarafından işgal ediliyor veya alınıyor söylemi ön plandadır. Temel "ötekiler" arasında elitler, İslam, göçmen ve mülteci tehditi ön plandadır. 2000'lerden itibaren Müslüman karşıtı "kültürel ırkçılık" ve göçmen karşıtı politikalar aşırı sağda en öne çıkan konulardır. Müslüman göçmenler Avrupa'nın "öteki"leri olarak inşa edilmeye çalışılmaktadır. Göçmenler dini ve kültürel farklılıklar üzerinden, sosyal yardımlar, iş piyasası, eğitim sistemi ve güvenlik konuları açısından yerel halka rakip olarak görülmektedir. Ayrıca Müslüman göçmenlerin Avrupa değerlerini paylaşmadığı ileri sürülmektedir (Ajanovic vd., 2016: 133-138).

Göçmenler sadece adi suçlarla değil, terör ile de bağlantılı görülebilmektedirler. İç güvenlik teması sadece göçün durdurulmasına ilişkin söylemi desteklemek için değil, giriş koşullarının ve vizelerin sıkılaştırılması, kimlik kontrollerinin arttırılması gibi sıkılaştırıcı önlemlerin alınması için de gerekçe olarak

[63] Daha fazla bilgi için bkz. Cas Mudde, The Relationship between Immigration and Nativism in Europe and North America, Migration Policy Institute, Washingtoni 2010, s.11.

kullanılmaktadır (Mandacı ve Özerim, 2013: 123). Terör olaylarının Avrupa'da da yaygınlaşmasıyla özgürlük-güvenlik dengesinde hem dünyada genel olarak hem de Avrupada giderek güvenlik daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Aşırı sağ partilerin ve hareketlerin yükselişi AB projesinin karşılaştığı en büyük tehditlerdendir. Mudde (2007) populist radikal sağ partilerin ortak ideolojilerini nativizm, popülizm ve otoriteryen eğilimler olarak sıralamaktadır. Avrupa'daki ekonomik krizin ve mülteci krizinin de etkisiyle aşırı sağ hareketler ve partiler güçlenmeye devam etmektedir. Ekonomik kriz ortamını da fırsat bilerek göçmenleri, işsizlik sorunu, maaşların düşmesi, vb. konularda "günah keçisi" olarak göstermektedirler.

Ekonomik kriz aşırı sağın yükselişinde tek belirleyici neden değildir. Örneğin 2008 ekonomik krizinden en çok etkilenen ülkelerden biri olan İspanya'da bir aşırı sağ parti öne çıkmamıştır. Buna karşılık ekonomik krizden pek etkilenmeyen İsveç, Danimarka gibi ülkelerde aşırı sağ partilerin yükseldiği görülmektedir. Bu partiler çok kültürlülük politikalarının etkili olduğu İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerde de önemli oranda destek görebilmektedirler (Mandacı ve Özerim, 2013: 107).

Aşırı sağ partilerin temel söylemleri ve politikaları göçmen ve mülteci karşıtlığına dayanmaktadır. Diğer ortak özellikleri de AB'ye ya şüpheyle yaklaşmaları ve hükümetlerarası bir AB'den yana olmaları veya tamamen karşı olmalarıdır. Haziran 2016'da Brexit referandumu sonrasında Fransa'da, Hollanda'da ve Avusturya'daki aşırı sağ partiler de ülkelerinin AB'den çıkması için referandum yapılması çağrısında bulunmuşlardır. Aşırı sağ partilerin ortak söylemlerinin bir diğeri de Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olmalarıdır.
Aşırı sağ partiler, ulusal güvenliği, seçim kampanyaları, seçim programları ve parti liderlerinin konuşmalarıyla göç karşıtı söyleme entegre etmektedirler. Ulusal düzeyde ekonomik sorunların kaynağı olarak göçmenlerin gösterilmesi, göç karşıtı söylemin önemli bir parçasıdır ve aşırı sağ partilerin söylemleri arasında öne çıkan konulardan biridir. Aşırı sağ partilerin ekonomik kaygıları kullanarak göçmenler üzerinden yürüttükleri bu politika "refah

şövenizmi" olarak tanımlanmaktadır. Buna göre refah hizmetlerinin sadece ülkenin kendi vatandaşlarına sağlanması gerekmektedir. Ekonomik güvenlik teması içinde istihdam piyasasına tehdit oluşturma, refah devletine tehdit yaratma, aileleriyle birlikte sağlık masrafı yaratma, göçmen çocuklarının eğitim masrafları, hükümetin mültecilere yaptığı harcamalar yer almaktadır (Mandacı ve Özerim, 2013: 112-116).

Aşırı sağ partiler sadece göçü sıkılaştırıcı yasaların çıkmasını sağlamamakta, çok kültürlülüğe yönelik yasama çalışmalarını da engellemeye çalışmaktadırlar.[64] Sadece kendi ulusal kültürlerini değil, Avrupa kültürünü de "yabancı istilası"ndan veya küreselleşmeden koruduklarını iddia etmektedirler.[65] Avrupa'da en büyük kültürel tehdit olarak gösterilen grup Müslümanlardır (Mandacı ve Özerim, 2013: 119-120). Macaristan Başbakanı Victor Orban, mültecilere karşı dışlayıcı politikalar konusunda öncü rolü oynamıştır ve gerekirse mülteci geçişini önlemek için duvar örülebileceğini belirtmiştir ve Macaristan sınırına bu dönemde duvar örülmüştür. Bu süreçte Avrupa'da yabancı düşmanlığı ve İslamofobinin giderek arttığı, göçmenler ve mültecilere karşı saldırıların da yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu bölümde Avrupa'da özellikle 2015 yazından sonra hızla artan mülteci krizi bağlamında aşırı sağın yükselişi değerlendirilmiştir. Aşırı sağın temsilinin federal parlamentoda yüksek olduğu ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşıtı söylemlerin yoğun olduğu Avusturya ve AB'nin ekonomik krizi ve mülteci krizi sonrası en öne çıkan aktörü, aynı zamanda genişleme sürecinde en önemli rolü oynayan aktörlerden biri olan Almanya örnekleri incelenmiştir.
Batı Avrupa'da temsil açısından en güçlü aşırı sağ parti olan Avusturya'dan Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ) ve Almanya'dan ekonomik kriz sonrasında

[64] Daha fazla bilgi için bkz. Michelle Hale Williams, The Impact of Radical Right Wing Parties in Western European Democracies, Macmillan, Palgrave, 2006, s.70.

[65] Daha fazla bilgi için bkz., Hans Georg Betz, "Exclusionary Populism in Austria, Italy and Switzerland", International Journal, Cilt 56, Sayı 3, 2001, s.394.

bölgesel seçimlerde yükselişe geçen Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA (Batı'nın İslamlaşmasına Karşı Yurtsever Avrupalılar)[66] hareketi örnek olarak incelenecektir. Bu partilerin ve PEGIDA hareketinin göçmen ve mültecilere yönelik söylemleri ve politikaları ve Türkiye'nin AB üyeliğine bakışları üzerinde durulmuştur.

Mülteci Krizi, Avrupada Aşırı Sağın Yükselişi ve Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları

2004 ve 2007'deki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine genişleme süreci sonrası genişleme yorgunluğu yaşayan AB, 2008'de başlayan ekonomik kriz ve Suriye krizinin etkisiyle 2015'ten itibaren artan mülteci sorunu AB'nin daha çok kendi iç sorunlarına odaklanmasına ve genişleme sürecinin yavaşlamasına yol açmıştır. Suriye krizinin mülteci krizi olarak Türkiye ve oradan Avrupa'ya yansıması da, zaten şüpheyle bakılan Türkiye'nin AB üyelik sürecine daha da kuşkuyla bakılmasında etkili olmuştur (Aydın-Düzgit ve Kaliber, 2016: 2).

2013 sonunda Türkiye ve AB arasında Geri Kabul Anlaşması imzalanmış, Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestliğinin de belirlenen yol haritasına göre gerekli 72 kriterin yerine getirilmesi durumunda gerçekleşmesi öngörülmüştür. Türkiye'nin vize yol haritasında uyum sürecinde özellikle terörizmle ilgili mevzuatın AB müktesebatı, AB Konseyi standartları ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı ile uyumlaştırılması gerektiği konusunda tarafların anlaşmazlığı devam etmektedir.

Mülteci krizi sonrasında Türkiye'yi özellikle Almanya'nın giderek aday ülkeden ziyade stratejik partner olarak görmeye başladığı görülmüştür. Merkel, "Avrupa, eğer mülteci sorununda başarısız olursa, bizim hayal ettiğimiz Avrupa olamayacaktır" demiştir (Toygür ve Benvenuti, 2016: 1).

[66] PEGIDA 2014'ün sonu 2015'in başında özellikle Doğu Almanya şehirlerinden Dresden'de destek gören aşırı sağ yabancı düşmanı bir sosyal harekettir. PEGIDA, Avrupa'nın Yahudi ve Hristiyan değerlerini kıtada artan İslam etkisine karşı savunduğunu iddia etmektedir.

Suriyeliler dünyadaki mülteciler arasında en geniş grubu oluşturmaktadır (UNHCR, Syria Regional Response, 2015). Türkiye en fazla mülteci barındıran ülkelerin başında gelmektedir. Türkiye'nin Cenevre Anlaşması'na koyduğu coğrafi çekince nedeniyle sadece AB Konseyi ülkelerinden kişilere mülteci statüsü vermektedir. Bu nedenle Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar 2014'te yapılan bir düzenlemeyle "geçici koruma" altındadır.

Özellikle 2015 yazından itibaren Türkiye üzerinden AB ülkelerine bilhassa Yunanistan'a olan düzensiz göçte önemli bir artış gözlenmiştir. 2015'te yaklaşık 1,5 milyon kişi AB'ye izinsiz giriş yapmıştır (Arısan Eralp, 2016: 21). Türkiye'den Yunanistan'a geçen kişilerin Yunanistan'ı da transit ülke olarak gördüğü ve asıl hedef ülkelerin Almanya, İsveç gibi Kuzey ve Batı Avrupa ülkeleri oldukları görülmektedir. Macaristan, Polonya, Slovakya gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ise mülteci kabul etmek istememişlerdir.

Dublin Sözleşmesi (1997), AB Üyesi Devletler tarafından sınır kontrolleri, vize, iltica ya da göç hukuku alanında kabul edilen tek sözleşmedir. Mülteci kriziyle birlikte Almanya ve Macaristan, Dublin Sözleşmesi'ni Suriye'den gelen mülteciler için askıya almıştır (Akkaya, 2016: 38).

Türkiye-AB müzakere sürecinin özellikle Kıbrıs sorunundan dolayı tıkandığı dönemde mülteci krizi nedeniyle Kasım 2015'ten itibaren Türkiye ile işbirliğine gidilmesi gerekli görülmüş ve bu amaçla mülteciler konusunda Türkiye'ye mali destek, Türk vatandaşlarına vize serbestliği tanınması sürecinin hızlandırılması ve müzakere sürecinde bazı başlıkların açılarak sürecin hızlandırılması vaad edilmiştir. Bu süreçte özellikle Almanya öncü bir rol üstlenmiştir.

Pek çok AB üyesi ülke mülteci sorununun çözümü için sorumluluklarından kaçarak ülkelerine mülteci kabul etmek istememiş, hatta yasadışı göçmenlerin geçişini engellemek için Macaristan, Sırbistan ve Hırvatistan ile olan sınırına duvar örmüştür. Bu süreçte AB üyesi ülkeler pek iyi bir sınav verememiş ve AB'nin temel ilkelerinden birisi olan "dayanışma" ilkesinden giderek uzaklaşmıştır. Suriye'ye komşu ülkeler arasında özellikle Türkiye ve Lübnan gibi ülkeler en fazla

sığınmacı barındırırken, Almanya ve İsveç bölge dışında, AB ülkeleri arasında en fazla mülteci kabul eden ülkeler arasındadır (Ostrand, 2015:273).

Ekonomik kriz sonrası yükselişte olan göçmen karşıtı aşırı sağ söylem ve politikalar, mülteci krizi ve Avrupa'da terörist saldırıların artmasıyla birlikte birbirine paralel görülmeye başlamıştır. Aşırı sağ hareketler ve partiler de göçmenlere ve mültecilere yönelik şüheciliğin de artmasıyla göçmen ve mültecilere yönelik sınırlayıcı söylemleri ve politikaları daha fazla öne çıkarmaya başlamışlardır.

1930'lu yıllar Avrupa'da aşırı sağ partilerin ön planda olduğu bir dönemdi. Bu dönemde aşırı sağ partilerin odaklandığı konular dünya ekonomik bunalımı sonrası karşılaşılan sosyo-ekonomik sıkıntılar ve Yahudi karşıtlığında yükselişti. 2'nci Dünya Savaşı sonrası Avrupa entegrasyon projesi öne çıkarken, 90'larda aşırı sağ hareketler yeniden güç kazanmaya başlamıştır, merkez partilerin başarısızlıkları da aşırı sağın yükselişinde etkili olmuştur.
Avrupa'da aşırı sağ partiler "Avrupa'da göçün güvenlikleştirilmesi sürecinin en önemli aktörlerindendir". Yeni güvenlik anlayışıyla göçmen işgücünün bireyin istihdamına, ekonomik alanına ve sosyal yaşamına tehdit oluşturduğu ileri sürülmektedir (Mandacı ve Özerim, 2013: 125). Göçmenlerin entegrasyon problemleri de göçmen karşıtlığının ve yabancı düşmanlığının giderek artmasında etkili olmuştur. 11 Eylül saldırıları ardından 2004 Madrid ve 2005'te Londra saldırılarının radikal İslamcı olarak tanımlanan örgütler tarafından yapılmasının da etkisiyle Avrupa'da İslamofobi daha da artmıştır. Tüm bunların etkisiyle aşırı sağ için yeni 'öteki'ler göçmenler, özellikle de Müslüman göçmenler ve mülteciler olmaya başlamıştır[67].

2009'da İsviçre'de minare referandumu yapılmıştır. Mevcut minareler dışında yeni minarelerin inşaatını yasaklayan referandum İsviçre'deki aşırı sağ İsviçre Halk Partisi (SVP) girişimiyle gerçekleştirilmiştir. Referandum sonucunda

[67] Daha fazla bilgi için bkz. Selcen Öner, "Avrupa'da Yükselen Aşırı Sağ, Yeni 'Öteki'ler ve Türkiye'nin AB Üyeliği", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 13, No.1, 2014.

İsviçre halkı %57,5 oranında yeni minare yapımına karşı oy kullanmıştır (Alkan, 2015: 280). Ekonomik krizin de yansımaları sonucu aşırı sağ partilerin yükselişi 2014'teki Avrupa Parlamentosu seçimlerine de yansımıştır. Almanya'da Milliyetçi Demokratik Partisi (NPD) ve Yunanistan'da ekonomik kriz sonrası öne çıkan Altın Şafak Partisi AP'ye ilk kez milletvekili göndermeyi başarmıştır (Özsöz, 2014: 11).

Avrupa ekonomik krizi ve özellikle 2015'te mülteci krizinin Avrupa'ya yoğun bir şekilde yansıması sonrası Cas Mudde (2016: 15)'nin belirttiği gibi Avrupa şüpheciliği ve göçmen karşıtlığı aşırı sağ partileri merkez sağdan ayıran ideolojik özellikler olmaktan çıkmıştır. Merkez sağ da benzer söylemler ve politikalar geliştirmeye başlamıştır.

Avrupa'da aşırı sağın yükselişi ve mülteci sorunu Almanya ve Avusturya örnekleri üzerinden bu bölümde incelenmektedir. Almanya, ekonomik kriz sonrası ve mülteci krizi sürecinde bu sorunların çözümü için AB içinde öncü rol oynamaktadır. Aşırı sağ partiler Almanya'da federal parlamento da temsil edilmese de yerel düzeyde giderek etkilerini artırmaktadır. Ayrıca aşırı sağ hareketler de Almanya'da güçlüdür ve son dönemde öne çıkan PEGIDA hareketi de Almanya'da başlamıştır.

Diğer yandan Avusturya'da aşırı sağ parti FPÖ güçlüdür ve uzun zamandır federal parlamento içinde yer almaktadır. Mülteci krizi, Paris ve Brüksel saldırıları sonrası Avrupa'da güvenlikçi politikaların öne çıktığı görülmektedir. Almanya'dan Avusturya'ya geçme ihtimali olan sığınmacılar için Avusturya tarafından sınıra ordu birlikleri konuşlandırılmıştır. Mülteci krizi ve terör saldırıları sonrasında hem Almanya hem de Avusturya geçici olarak Schengen'i askıya almış ve sınır kontrolleri yapmışlardır.[68] Hem Almanya hem de Avusturya'da mülteci krizinin de etkisiyle aşırı sağ gücünü arttırmaktadır.

[68] Daha fazla bilgi için bkz. BBC, "Schengen: Controversial EU Free Movement Deal Explained", http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723, Erişim tarihi: 17.11.2016.

Almanya'da Aşırı Sağ: Almanya için Alternatif (AfD) Partisi ve PEGIDA Hareketi

2'nci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'da Avrupa kimliği yurtseverliğin yerine daha fazla vurgulanmış ama Almanya'nın birleşmesi sonrası Alman kimliği yeniden öne çıkmaya başlamıştır. 2009'da Identity Foundation tarafından yapılan bir araştırmaya göre katılımcıların dörtte üçü Alman olmakla gurur duymaktadır. Ulusal kimlik yeniden normalleşmeye başlamış ve Almanlar yeniden yurtseverliği öne çıkarmaya başlamıştır (Grimm, 2016: 268).

Avro Alanı krizi ve ardından mülteci krizi sonrası AB ülkeleri arasında Almanya'nın etkisi ve öncü rolü artmaya başlamıştır. Özellikle 2015 yazından itibaren Türkiye üzerinden Yunanistan'a düzensiz göçün artmasıyla birlikte bunun azaltılmasını sağlamak için Merkel öncü bir rol oynayarak öncelikle Kasım 2015'te AB ile Türkiye arasında Ortak Eylem Planı, ardından da Mart 2016'da Mülteci Uzlaşısının kabul edilmesinde etkili olmuştur.

Avrupa'ya geçen sığınmacıların hedef ülkesi çoğunlukla Almanya'dır. Almanya mülteci akınının başında açık kapı politikasını izlemeye çalışmıştır. Ancak bu politika, hem siyasi hem de sosyal olarak çeşitli eleştirilerle karşılaşmış (Akkaya, 2016: 42), aşırı sağın yükselişinde de etkili unsurlardan biri olmuştur. Almanya ülkesindeki mülteciler için ciddi harcamalar yapmaktadır. Ekonomik Çalışmalar Merkezi'ne göre Almanya 2015'te mülteciler için 21,1 milyar avro harcamıştır. Almanya, mültecilerle ilgili artan maliyetlere çözüm bulmaya çalışmaktadır. Bu amaçla mültecilerin yükünü AB üyesi ülkeler arasında dağıtmaya çalışmak, mültecilerin bulundukları ülkelerde kalabilmesini sağlayacak maddi yardımlar yapmak, en önemli transit ülke konumundaki Türkiye ile bu konuda işbirliği yapmak gibi tedbirlere başvurulmaktadır. Bu amaçla, Türkiye ekonomik olarak desteklenerek ve AB süreciyle ilgili de bazı vaadlerde bulunularak mültecilerin Avrupa'ya ve özellikle de Almanya'ya kitleler halinde düzensiz göçü önlenmeye çalışılmaktadır. Almanya'nın mültecilerin en fazla tercih ettiği ülkelerin başında gelmesi, Almanya'da

yabancı karşıtlığının giderek artması, yabancı karşıtlığına dayalı söylem ve politikaların öne çıkmasında etkili olmuştur (Akkaya, 2016: 29-41).

Almanya'da 2016'ya girerken içlerinde Suriyeli ve Iraklı bazı sığınmacıların da bulunduğu genç erkeklerin kadınlara yönelik saldırıları aşırı sağ partilerin ve hareketlerin güçlenmesinde etkili olmuştur. Özellikle Orta Doğu'dan gelen göçmenlere saldırılarda artış görülmektedir (Kirişci, 2016).

AfD başlangıçta tek parayı eleştirerek tek bir konu üzerine odaklanan Avrupa şüphecisi bir hareket olarak başlamıştır (Grimm, 2016: 272). AfD'nin kuruluşu 2012'de Hristiyan Demokrat Parti (CDU)'den ayrılan bazı siyasetçilerin 2013 seçimleri için alternatif bir hareket olarak kurdukları *Wahlalternative* 2013 hareketiyle başlamıştır. 2013'te AfD bir siyasi partiye dönüşmüştür (Akkaya, 2016: 35). 2013'te kurulan, görece yeni, aşırı sağ popülist ve Avrupa şüphecisi bir parti olan AfD aşırı sağ bir parti olarak tanımlanabilir mi sorusuna Cas Mudde şöyle cevap vermiştir: "Evet bence AfD aşırı sağın bir parçası, nativist, otoriteryen ve populist özellikler gösteren populist radikal sağ olarak tanımlayabiliriz" (The Local De). AfD, yerel, ulusal ve Avrupa seçimlerinde önemli bir destek görebilen Almanya'daki ilk Avrupa şüphecisi partidir.

2013'te bazı AfD üyeleri, FPÖ'den bazı kişilerle görüşmüşlerdir. Ayrıca AfD'nin gençlik kolu "*Junge Alternative*" 2014'te İngiltere'nin aşırı sağ partisi UKIP ile bir panel düzenlemiştir. 2013'ten itibaren AfD içindeki liberal kesimler giderek arka planda kalmış, daha sağ olan kesim gücünü konsolide etmiştir (Grimm, 2016: 273).

Eylül 2013'teki genel seçimlerde AfD tek parayı, kemer sıkma politikalarını eleştirmiş, oyların %4,7'sini alarak nerdeyse federal parlamentoya girecek kadar oy toplamıştır. Mayıs 2014'te AP seçimlerinde ise AfD %7 oy almış ve 7 üye göndermiştir (Grimm, 2016: 264).

AfD medyanın dikkatini çekmiştir, önemli üyeleri medya tarafından tanınan, Alman Sanayi Federasyonu'nun eski Başkanı AP üyesi Hans Olaf Henkel,

Alexander Gauland, Konrad Adam gibi kişilerdir. Bu nedenle AfD için geniş bir kitleye ulaşmak çok zor olmamıştır. 2014'te AP seçimleri için yapılan ikinci parti konferansında Henkel "Profesör eğer bir isim olsa AfD'de en fazla bulunan ilk isim olurdu" demiştir. 2014 AP seçimlerinde 20 adayından 7'si akademisyendir, diğer 5'inin de doktorası vardır (Grimm, 2016: 270-271).
AfD, Avrupa şüphecisi programıyla Almanya'daki merkez sağ ve merkez sol partilerden ayrışmaktadır. AfD'ye göre avro, Avrupa'yı, borç veren ve alan ülkeler olarak bölmüştür. AfD'nin sloganlarından biri "Almanya için ayağa kalkma cesareti"dir. Böylelikle AfD yolsuzluğa bulaşmış ve dürüst olmayan profesyonel siyasilere yurtsever bir alternatif olduğunu iddia etmektedir. Liderleri Lucke'ye göre AfD, yönetici elitlere karşı sivil toplum ayaklanmasıdır (Grimm, 2016: 265). AfD'nin "güçsüzleştirilmiş insanlarla yakın işbirliği içinde olması ve kendini siyasi elitten farklılaştırması popülist hareketlerin ortak iletişim stratejilerindendir (Jagers ve Walgrave, 2007 içinde Grimm, 2016: 268).

AfD'nin seçmenlerinin %53'ü orta sınıftan, %26'sı üst sınıftan gelmektedir. %44'ünün geliri 3000 avro veya üstüdür (Der Stern, 2014 içinde Grimm, 2016: 271). 2013 ve 2014'teki parti konferanslarında katılımcılar arasında yargıçlar, öğretmenler, her disiplinden akademisyenler, avukatlar ve gazeteciler de vardı. Çoğu Avro Alanı krizinin merkez partiler tarafından çözümü konusunda onlara güvenmiyordu ve ekonominin geleceği konusunda karamsardı. 2014'teki AP seçimlerinde de istikrarlı bir para, sosyal güvenlik ve göç konuları AfD seçmenleri için en önemli konulardı. AfD'nin 2014 programı Avrupa entegrasyonuna karşı değildi. AfD, Tek Pazarı desteklemektedir ancak şu anki kurumsal düzenlemesini desteklememektedir ve tek paranın geleceği konusunda şüphelidir (Grimm, 2016: 271-272). Taggart ve Sczerbiak (2002)'ın sınıflandırmasına göre AfD yumuşak bir Avrupa şüphecisi partidir. 2014'te AP seçimleri sonrasında AfD, İngiliz Muhafazakar Parti'nin de dahil olduğu European Conservatives and Reformists grubuna dahil olmuştur (Grimm, 2016: 272).

AfD başlangıçta temel olarak avro'ya karşı ve Avrupa'daki borç krizi sonrası kemer sıkma politikalarına karşı bir parti olarak ortaya çıkmıştır. 2015'te partinin bölünmesi sonrası İlerleme ve Yenilenme için İttifak (ALFA) da kurulmuştur. Bu bölünme sonrasında AfD'nin yeni lideri partiyi daha çok göçmen karşıtı ve İslam karşıtı bir platforma dönüştürmüştür. AfD, mülteci krizini ve bununla ilgili entegrasyon problemlerini Avrupa'nın karşılaştığı en büyük tehdit olarak algılamaktadır. Ancak Avro Alanı krizinin, AB'nin çözümlerinin sürdürülebilir olmaması nedeniyle yeniden bu listenin en başına çıkabileceğini düşünmektedir (Dennison ve Pardijs, 2016: 17).

AfD %5 seçim barajı nedeniyle henüz Federal Parlamento'ya girememiştir. 2016'da bazı bölgesel seçimlerde (Baden-Württemberg, Rihenland-Palatinate, Saxony-Anhalt) oylarında artış göstermiştir. Baden-Württemberg'te %15,1 oy almış ve 23 sandalye kazanmıştır, Rhineland-Palatinate'te ise %12,6 oy ile 14 sandalye kazanarak her ikisinde de üçüncü parti olmuştur. Saxony-Anhalt'ta ise %24,2 oy oranıyla 24 sandalye kazanmış ve ikinci parti olmuştur. Saxony'de AfD, özellikle kontrolsüz göçle ilgili yaygın olan korkular, suça karışmış olan sığınmacılar, çifte vatandaşlık ve cami yapılması konusunda referandum yapılması konularına odaklanmıştır Almanya, Avro Alanı'nda ve borç krizi sürecinde en karlı ülke olmasına rağmen, Avrupa şüphecisi olan AfD'nin son dönemlerdeki seçimlerde oylarını artırması Avrupa entegrasyonunu genelde desteklediği düşünülen Almanya'da Avrupa şüpheciliğindeki artışın bir yansıması olarak görülmektedir (Grimm, 2016: 265- 273).

AfD, Putin'in görüşlerine ve politikalarına sempatiyle bakmaktadır, çokkültürlülüğe karşıdır, ulusal egemenliği vurgulamaktadır, Amerika ve Brüksel'den bağımsızlaşmayı savunmaktadır. Rusya'ya yaptırımların devam etmesine karşıdırlar, NATO'nun yerine Rusya'yı da içine alan bir güvenlik düzeninden yanadırlar. AfD, Rusya ile yakın bağlar geliştirmektedir. Gençlik kolları da Putin'in partisinin gençlik kolları ile ortaklık içindedir. Diğer yandan, ABD'nin Orta Doğu'daki faaliyetlerini eleştirmekte, mülteci krizinin ve radikal İslam'ın yükselişinin nedenleri arasında bu müdahaleleri de görmektedir (Dennison ve Pardijs, 2016: 17-18).

AfD'nin söylemlerinde mülteci karşıtlığının ön planda olduğu görülmektedir. AfD, mülteciler için yeni kurallara ihtiyaç duyulduğunu, Almanya'nın eğitimli ve entegrasyon isteği olan mültecilere gereksinim duyduğunu, ülkeye büyük kalabalıklar halinde gelen insanların ülkeye bu şekilde gelişlerinin durdurulması gerektiğini belirtmiştir. AfD söylemlerinde parti programının aksine daha sert tedbirlerin alınabileceğini ifade etmektedir (Akkaya, 2016: 36). Temel söylerimden biri "iltica sınırlar gerektirir-Merkel'e kırmızı kart"tır. Ayrıca Almanya'da son dönemde göçmen ve mültecilerin kaldıkları yerlere saldırılar da artmaktadır (Deutsche Welle, 2015).

AfD, Türkiye'nin AB üyeliğine etno-kültürel farklılıklar nedeniyle karşı çıkmaktadır (Grimm, 2016: 273). 2014 AP seçimleri için hazırlanan AfD parti programında (2014) Türkiye'nin AB üyeliğiyle ilgili olarak "AB'nin Türkiye ile devam eden müzakere sürecini durdurması gerektiği" belirtilmiştir. Yeni ülkelerin AB'ye katılabilmesi için tüm katılım kriterlerini karşılamaları gerektiği vurgulanmıştır.

AfD'nin aşırı sağa doğru kaymasının en önemli göstergelerinden biri de PEGIDA hareketine pozitif yaklaşmasıdır (Grimm, 2016: 273). AfD'nin bölgesel seçimlerdeki oylarındaki artış, 2017'de Almanya'da yapılacak olan genel seçimler için de önemli bir işarettir.

PEGIDA ilk olarak Almanya'da ortaya çıkmış ve daha sonra bazı Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Ortadoğu'daki çatışmanın Almanya'ya yansımasını protesto etmek için bir araya gelen yaklaşık 300 kişilik grubun Dresden'deki yürüyüşü PEGIDA'nın ilk gösterisidir. PEGIDA'nın yürüyüşlerine katılım oranı giderek artmış, Ocak 2015'te 25.000 kişinin bu yüyüşlere katıldığı görülmüştür. Bu hareketin yaygınlık kazanmasında Batının İslamlaşması korkusunu öne çıkarmaları etkili olmuştur. PEGIDA yöneticileri Alman kültürünün korunması gerektiğini vurgulamışlardır. Suriyeli mültecilere harcanacak paraların ülkede ekonomik açıdan zor durumda olan Almanlara harcanması gerektiğini ileri sürmektedirler (Alkan, 2015: 283-284).

Mülteci kriziyle derinleşen yabancı ve İslam karşıtlığı PEGIDA gibi hareketlerin giderek gücünü arttırmasında etkili olmuştur. Alman ve Hristiyan kimliklerini korumak, kendi kültürlerini ve ülkelerini koruma fikri ön plandadır. Ülkedeki Müslümanlara, göçmenlere karşı olumsuz bir tavır sergilemektedirler (Akkaya, 2016: 31-32). PEGIDA, Almanya'ya gelen Müslümanların yerel kültürü bozduğunu ileri sürmektedir (Chwalisz, 2015: 17; İçinde: Akkaya, 2016: 32).

Avrupa'da DAEŞ ve El-Kaide gibi terör örgütleri tarafından gerçekleştirilen terör eylemleri de Almanya'daki Müslüman göçmen ve mültecilere yönelik toplumsal tepkilere ve saldırılara yol açabilmektedir. PEGIDA da toplumsal muhalif bir hareket olarak Almanya'nın İslamlaşmasına karşı katılım düzeyi yüksek sokak gösterileri düzenlemektedir (Akkaya, 2016: 33).

PEGIDA, Alman basınını yalancı olarak adlandırmaktadır. PEGIDA katılımcılarına aşırı sağcı ve ırkçı iftirasının atıldığını belirterek, yalancı basın olarak adlandırdıkları medya kuruluşlarına konuşmama ve röportaj vermeme kararı almışlardır (Alkan, 2015: 283-284).

Dresden Üniversitesi'nin Ocak 2015'te yayınladığı PEGIDA anketine katılanların %70'i çalışan kişilerden oluşmaktadır. Katılımcıların %25'i İslam'ı bir tehdit olarak görmektedir. PEGIDA'ya neden katılıyorsunuz sorusuna %54'ü siyasete yönelik memnuniyetsizlik, ikinci neden olarak da %20 oranında medyaya yönelik memnuniyetsizlik demiştir. Siyasi olarak memnuniyetsizliği cevap olarak gösteren katılımcıların %20'si Almanya'nın uyguladığı mülteci politikasından memnun olmadıklarından PEGIDA'ya olumlu baktıklarını belirtmişlerdir. Frank Richter, PEGIDA hareketine destek verenleri dört gruba ayırmıştır: Holiganlar ve aşırı sağ NPD (Almanya Ulusal Demokrat Partisi) sempatizanları; Almanya kültürü için endişelenen insanlar, Almanyanın mülteci politikalarını beğenmeyenler ve toplumun kaybedenleri. PEGIDA hareketi, Doğu Almanya'da ortaya çıkmış, sonraki dönemlerde İngiltere, Danimarka ve İsveç'e de yayılmıştır (Alkan, 2015: 285-286).

Almanya'da 2010 verilerine göre 4,5 milyon Müslüman yaşamaktadır. Yapılan tahminlere göre 2030'da 5,5 milyon nüfus yaşayacaktır. Bu da nüfusun %7'sini oluşturacaktır. PEGIDA, Almanya'nın İslamlaştığını savunmaktadır. Ayrıca PEGIDA'nın öne çıkan söylemlerinden biri de Almanya'daki mültecilere Almanya bakarken yaşlı Almanların ekonomik durumunun pek iyi olmadığı iddia edilmektedir (Alkan, 2015: 285). PEGIDA'nın Aralık 2014'te yayımladığı manifesto içinde göçmen ve mültecilerle ilgili şu ifadeler yer almaktadır: Suç işleyen göçmenler ve mülteciler hızla sınır dışı edilmeli, mülteciler merkezi bir yerde toplanmayıp Alman eyaletlerine dağıtılmalıdır, AB, merkezi bir daire kurmalı, mültecileri tespit edip ülkelere göre dağıtmalıdır, Kanada, İsviçre, Güney Afrika modeli kontrollü göç politikası uygulanmalıdır; mülteci başvuruları kısa süre içinde değerlendirilip sınır dışı edilecekler daha hızlı sınır dışı edilmeli, edilmeyenler de daha çabuk Almanya'ya uyum sağlayacak kurslara yönlendirilmelidir denmiştir (Alkan, 2015: 286).

PEGIDA'ya göre hem ekonomik hem kültürel tahribatın sebebi ülkeye gelen göçmenler, mülteciler ve onların ait oldukları kültür dünyasıdır. Almanya'ya gelen mülteci akını sonrası sosyal medya hesabı üzerinden Almanya'nın mülteci politikasını eleştirmiş ve 10 Eylül 2015'te yayımladığı deklarasyonda bu konuyla ilgili payalaştığı görüşlerinden bazıları şunlardır:
"-Schengen Antlaşması ve Dublin Prosedürü askıya alınmalı ve sıkı bir sınır kontrolü yapılmalıdır.
-Sığınmacıların yıllık alımıyla ilgili bağlayıcı bir sınır olmalıdır ve bu konudaki karar referandumla alınmalıdır.
-Yasadışı olarak Almanya'ya gelenler derhal sınır dışı edilmelidir.
-"İslami terörizm"le ilgili yabancı suçlular aileleriyle birlikte sınır dışı edilmelidir.
-Sığınma hakkı geçici olmalıdır, ülkelerindeki durum normale döndüğünde sığınmacılar geri dönmelidir.
-Sığınmacıların problemleri kendi kültürlerinde çözülmelidir. Suudi Arabistan, Katar ve Birleşik Arap Emirlikleri bu sorumluluğu almalıdır.
-İslami kesim tarafından bastırılmış olan Hristiyan göçmenleri Almanya'ya almaya hazırız.

-Acil olarak sığınmacıların gelişleri durmalı, yönetilebilir miktarda ve yılda 2000 kişiyi geçmeyecek sığınmacı rejimi kurulmalıdır (Akkaya, 2016: 32-33). AfD gibi PEGIDA da elitizm karşıtı, merkezi siyasi yapıya karşı söylem dışında, Alman kimliğinin kaybı gibi yaygın sosyal endişeler üzerinde durmuş, sınırlı göç politikalarını önermiştir. Almanya'da merkez partiler, PEGIDA'yı yabancı düşmanı ve İslamofobiyi savunan bir hareket olarak kısa bir zaman içinde kınarken, AfD daha olumlu yaklaşmıştır. AfD vekili Alexander Gauland, PEGIDA'yı AfD'nın doğal destekçisi görürken, AfD başkan yardımcısı Frauke Petry, PEGIDA'yı Ocak 2015'te Dresden'deki Saxonya Parlamentosu'na işbirliği yapmak için çağırmıştır (Grimm, 2016: 273).

Mülteci politikası konusunda Merkel, hem Hristiyan Sosyal Birliği Partisi (CSU) hem de kendi partisi Hristiyan Demokrat Birliği (CDU) tarafından eleştirilmektedir (Akkaya, 2016: 36). Türkiye ile özellikle Ekim 2015'ten itibaren mültecilerle ilgili işbirliği, buna karşılık vize serbestliği sürecinin hızlandırılması konusunda görüşmelerin başlamasıyla paralel olarak CDU/CSU'ya olan destek azalmaya başlamıştır. Mayıs 2016'da yapılan bir araştırmaya göre yarın seçim olsa kime oy verirdiniz sorusuna sadece %33'ü CDU/CSU demiştir, 2013'teki oy oranları ise %41.5'tir. Buna rağmen Merkel, Türkiye ile mülteci sorunu konusunda işbirliğine devam etmeye çalışmaktadır (Toygür ve Benvenuti, 2016: 5-6). DeutschlandTrend (2016) araştırmasına göre CDU/CSU %35, Sosyal Demokrat SPD %22 ve AfD %13 olarak görülmektedir (Deutsche Welle). Aralık 2016'da Berlin'de Noel pazarına yapılan terör saldırısı ve saldırıyı yapanların da mülteci oldukları şüphesi Merkel'in 2017 genel seçimlerindeki durumunu daha da zorlaştırmakta, AfD'nin federal parlamentoya girme ihtimali giderek güçlenmektedir.

Avusturya'da Aşırı Sağ: FPÖ Örneği

Avusturya'da aşırı sağcı popülist politikaların geleneği eskidir. FPÖ'nün başarısı Avrupa'da aşırı sağın popülist modernizasyonunda öncü rolü açısından önemli bir örnektir. FPÖ'nün modernizasyonu ve popülizmi öne çıkarması 1986'da Jörg Haider'in parti başkanı olmasıyla başlamaktadır (Ajanovic vd., 2016: 131-133).

FPÖ, Batı Avrupa'daki en başarılı aşırı sağ partidir. 1956'da kurulmuş ve uzun yıllar güçlü iki partili sistem içinde üçüncü parti olarak yer almıştır. 1983'e kadar parlamento seçimlerinde %5-7 arasında oy almıştır. 1970'lerden 1986'ya kadar parti içindeki liberal kanat etkili olmuştur. 1986'da Jörg Haider'in parti liderliğine geçmesinden sonra göçmen karşıtı duruşu partide de etkili olmuştur (Givens, 2005: 2). Avusturya'da göç algısında ekonomik kaygılar, göç politikalarında şekillendirici bir unsur olarak yer almaktadır. Göç konusu Avusturya için 1970'lere kadar daha çok emek piyasası bağlamında değerlendirilmiştir, entegrasyon ve iltica boyutu 1980'lerde öne çıkmaya başlamıştır. 1980'lerin sonuna kadar göçün istihdam piyasasında yaratacağı güvensizlik üzerinde durulurken, 1980 sonrasında ayrıca kaçakçılık, yasa dışı göç ve organize suçlar bağlamında da tartışılmaya başlamıştır (Mandacı ve Özerim, 2013: 126).

FPÖ göç karşıtı politikaları 1980'lerden itibaren öne çıkarmaya başlamıştır. Avrupa'da aşırı sağ partiler içinde göç karşıtlığını en temel politika argümanları arasına yerleştiren partilerin başında FPÖ yer almaktadır. Haider'in 1986'da liderliğe gelmesiyle göç konusu FPÖ parti programın ön sıralarına yerleşmiştir. Parti 1990'da Göç Sorunu Üzerine Bildiri yayımlamıştır (Mandacı ve Özerim, 2013: 109-110).

Göç konusu 1980'lerde Haider ve FPÖ'nün girişimlerine kadar Avusturya'da siyasi gündemin ve iç güvenliğin önemli bir konusu olmamıştır. Burda dönüm noktası olarak göç konusunun Avusturya'da Sosyal İşler Bakanlığı'ndan İçişleri Bakanlığı'nın yetki alanına geçmesi gösterilebilir, böylece göç, bir iç güvenlik tehditi olarak görülmeye başlamıştır (Williams, 2006; içinde Mandacı ve Özerim, 2013: 123). FPÖ'nün 1999'daki seçim manifestosunda "Avusturya bir göç ülkesi değildir" denmiş, ardından Avusturya'da göçmen nüfusun arttığı vurgulanarak "organize suçlar kontrolsü bir şekilde yükseliştedir" denmiştir. Sadece göçmenleri değil, sığınmacıları da potansiyel suçlular olarak görmektedir. Örneğin sığınmacıların tüm prosedürleri tamamlanana kadar izole edilmiş alanlarda bulunmaları gerektiğini savunmaktadır. Sosyal refah devletinin imkanlarını istismar etmenin suç olarak ceza yasasına eklenmesini ve bu suçu işleyenlerin acil olarak ülkeden çıkartılmasını savunmaktadır

(Mandacı ve Özerim, 2013: 123-124). FPÖ'nün 1999 seçimleri sonucunda %27 oy oranıyla hükümet ortağı olması üzerine diğer Avrupa ülkelerinden ve AB'den gelen tepkiler sonucunda Haider istifa etmek zorunda kalmıştır. FPÖ'nün yerel seçim kampanyalarında da giderek iç güvenlik vurgusunun öne çıktığı görülmektedir. Örneğin FPÖ, 2010'da Viyana seçim kampanyasında "daha güvenli bir Viyana için" sloganını kullanmıştır (Mandacı ve Özerim, 2013: 123-124).

FPÖ'nün göç karşıtı politikaları incelendiğinde temel hedefinin yok olma tehlikesi altındaki "Avusturya ulusunu" koruma hedefinin ön planda olduğu görülmektedir. 'Heimat' kavramı, 'vatan' kavramının ötesinde kültürel boyutları da içeren bir toplumu ifade etmektedir. Partinin 1997 programında, kültürel kimlik olarak tanımladığı 'Heimat'ın korunması ana hedefleri arasında belirtilmiştir. FPÖ, vatandaşlık hakkının verilmesini de Almanca'yı bilme, Avusturya'nın kültürel değerleri hakkında bilgi sahibi olma, uyum sağlama gibi birtakım kriterlere bağlanması gerektiğini vurgulamıştır. FPÖ, aile birleşmesi hakkını da reddetmekte ve göç probleminin ana kaynağı olarak görülmektedir. Göçün durdurulması için aile birleşmelerini önlemeyi gerekli görmekte, hatta bu isteğini sadece Avusturya için dile getirmemiş, AB ülkelerini de göçü durdurmaya ve aile birleşmesi hakkını kaldırmaya çağırmaktadır (Mandacı ve Özerim, 2013: 113-114).

FPÖ'nün en çok vurguladığı noktalardan biri de göçmenlerin Avusturya'daki sosyal sistemi istismar etme ihtimalinin bulunduğudur. FPÖ bunu önlemeye çalışacağını öne sürmektedir.

FPÖ'nün çok kültürlülük ile birlikte Avusturya kültürüne tehdit olarak gördüğü diğer bir olgu da İslam'dır. 1997'deki parti programındaki bir bölümün başlığı "Avrupanın kurucu değeri olarak Hristiyanlık"tır (Mandacı ve Özerim, 2013: 121).

İstihdam ve göç ilişkisi partinin 2006 yılındaki seçim manifestosunda da önemli bir yer tutmuştur, yabancıların çalışma izinlerinin geniş ölçüde sınırlanacağı, yabancılara çalışma izninin ancak orta vadede yerel işgücünden sağlanamayan meslekler için verileceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca misafir işçilerden uzun dönem işsiz kalanların sosyal devlete zarar vermeleri nedeniyle ikamet izinlerinin iptal edilebileceği de belirtilmiştir. Bunlar yanında "yabancı işçilerin özellikle geçici kalanların sosyal güvenliklerinin kamu kaynaklarından değil, ayrı bir şekilde karşılanacağı yeni bir sistem oluşturacaklarını vaat etmiştir" (Mandacı ve Özerim, 2013: 116-117).

FPÖ'nün göçü güvenlikleştiren söyleminin ekonomik boyutunda sosyal devlete vurgu yapılarak, 'istismar' kavramı vurgulanmaktadır. Avusturya'da yaşayan herkese mali olanaklar sunan devlet anlayışını reddetmektedir. Çünkü pek çok göçmenin Avusturya'daki sosyal hizmetlerin cazibesi dolayısıyla Avusturya'ya göç etmesine neden olduğunu iddia etmektedir (Mandacı ve Özerim, 2013: 117).

FPÖ, 2016'daki Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısını bir felaket olarak nitelendirmiştir. AB'nin Türkiye ile yapacağı her türlü işbirliğine karşıdır. FPÖ'ye göre Avusturya vatandaşlarının yaşam standartları korunmalıdır ve entegrasyon için istekli olmayan göçmenler ülkeyi terk etmeye zorlanmalıdır. Ayrıca genişleme, anlaşma değişiklikleri ve yeni anlaşmaların AB üyesi ülkelerde oylanması gerektiğini düşünmektedir. Dış politikada Avrupa ve Avusturya için özellikle enerji ve tarım sektöründe Rusya'yı en önemli ortak olarak görmektedir. Suriye krizinde de çözüm için ABD yerine Rusya ile işbirliği yapılması gerektiğini düşünmektedir (Dennison ve Pardijs, 2016: 7).
FPÖ güçlü bir siyasi parti olmasına rağmen Avusturya Kimlik Hareketi (İBÖ) gibi aşırı sağ toplumsal hareketler de bulunmaktadır. 2007'den itibaren camilerin ve İslami merkezlerin inşa edilmesine karşı sivil insiyatifler özellikle Avusturya'nın doğusunda 2007'den itibaren organize edilmeye başlamıştır. Bunların katılımcıları sayı olarak fazla olmamasına rağmen, tek konu üstüne odaklanan bu hareketler, geçici de olsa toplumun farklı kesimlerinden destekçi bulabilmektedir. İlk Fransa'da ortaya çıkan Kimlik Hareketi'nin Avusturya

kanadı 2012 sonbaharından itibaren aktiftir. Farklı ülkelerdeki faaliyetlerini *Facebook* sayfalarından paylaşmaktadır (Ajanovic, vd., 2016: 135).

İBÖ'nün odaklandığı konular cami ve İslami merkezlerin Avusturya'da yapılmasına karşı çıkmaktır. İslami merkez veya cami, yerel kültüre yabancı bir nesne olarak görülmektedir ve yerel halkın yaşayışına bir tehdit olarak algılanmaktadır. Yerel mekanlar Avusturya halkına ait görülmektedir ve onlar tarafından düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Avrupa halkları küreselleşme, göç ve İslamlaşma tehditleriyle karşı karşıya görülmektedir. Bu hareketlere göre kendi yaşam alanlarının homojenliğinin bu tehditler nedeniyle farklı kültürler ve geleneklerle karışma tehlikesi vardır. Diğer yandan Almanya'da başlayan PEGIDA hareketi, Avusturya'nın Viyana, Graz gibi bazı şehirlerinde gösteriler organize etmeye çalışmış ancak başarısız olmuştur (Ajanovic, vd., 2016: 132-143).

PEGIDA'nın çağrısı üzerine bir araya gelen Graz'da 100, Viyana'da 300 kişiye karşı, Graz'da yaklaşık 1000 kişi, Viyana'da yaklaşık 5000 kişi ırkçılık karşıtı protestocu tarafından engellenmiştir (Müller, 2015; içinde: Ajanovic, vd., 2016: 134). FPÖ lideri Strache, PEGIDA hareketi tarafından ifade edilen konulara katılmasına rağmen Avusturya'da PEGIDA'ya ihtiyaç olmadığını belirtmiş ve FPÖ "gerçek PEGIDA'dır." demiştir. FPÖ, Avusturya'da aşırı sağ açısından en etkili aktördür, ancak diğer aktörleri de kendine rakip olmadığı sürece desteklemektedir. PEGIDA'nın Avusturya'da başarılı olamamasının nedeni FPÖ ile rekabet halinde olmasındandır (Ajanovic, vd., 2016: 134-145). 2016'daki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde FPÖ'nün adayı Norbert Hofer ikinci turda %49,7 oranında oy almıştır (Dennison ve Pardijs, 2016: 7). Hofer sığınmacı karşıtı söylemlere sahipti, ayrıca Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda Avusturya'nın AB'den ayrılmasını savunmaktaydı. Avusturya Anayasa Mahkemesi 22 Mayıs'ta yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerine Strache tarafından getirilen itirazı kabul ederek reddetmiştir. Seçimler tekrarlanmış, sonuçta Yeşiller Partisi'nin destek verdiği bağımsız aday Alexander Van der Bellen oyların %50.3'ünü alarak az bir farkla kazanmıştır. FPÖ, Avrupa'daki mülteci krizi sonrası kendini giderek Avusturya'nın kültürel mirasını ve sınırlarını koruyan bir siyasi parti olarak tanımlamaya başlamıştır.

Bir sonraki genel seçimler Avusturya'da 2018 sonunda yapılacaktır.

FPÖ, AfD'ye göre çok daha eski ve güçlü bir partidir. Ancak üzerinde durdukları konular, söylemleri açısından bazı benzerlikler vardır. Özellikle göçmenlerin sınırlandırılması ve AB şüpheciliği açısından söylemleri birbirine benzemektedir (Dennison ve Pardijs, 2016: 36-37).

Tablo 1. 2009 ve 2014 AP seçimlerinde Avusturya ve Almanya'daki Aşırı Sağ Partilerin Temsili

	2009 Oy Oranı (%), Sandalye Sayısı	2014 Oy Oranı(%), Sandalye Sayısı	2009-2014 Sandalye Sayısı Değişimi
Avusturya FPÖ BZÖ	17,3 12,71 2 4,58 0	20,2 19,72 4 0,47 0	+2
Almanya NPD REP AfD	- 1,3 0 -	1,0 1 0,40 0 7,10	+8

Kaynak: AP internet sitesi, 2009 ve 2014 seçim sonuçları.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi Avusturya'da aşırı sağın yükselişi hem 2014 AP seçimlerine hem de 2016'daki cumhurbaşkanlığı seçimlerine yansımıştır. AfD, 2014'te ilk kez katıldığı AP seçimlerinde %7,10 oranında oy almış ve 7 sandalye kazanmıştır (AP internet sitesi). Almanya'da aşırı sağ bir parti henüz federal parlamentoya girmemiş olsa da 2014 AP seçim sonuçları ve son yapılan Almanya'daki anketler Almanya'da da aşırı sağın yükselişinin devam ettiğinin göstergelerinden biridir.

Sonuç

Mülteci krizi sonrası Avrupa giderek daha fazla "Surlar Avrupası"na dönüşmektedir. Giderek dış sınırlarının korunmasını öne çıkarmakta ve

güvenlik-özgürlük dengesinde güvenlik giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Mandacı ve Özerim (2013: 123)'in belirttiği gibi "göç güvenlikleştirilirken eş zamanlı olarak göçmenler de suçlanma, suç öznesi haline getirilme sürecine dahil olmaktadırlar". Aşırı sağ partiler, özellikle 2015'te Avrupa'ya etkisi artan mülteci krizi sonrasında güçlerini daha da artırmaktadır.

Popülist radikal sağ partiler Yunanistan'dan neo-Nazi Altın Şafak Partisi'nden İngiltere'den neoliberal popülist UKIP'e kadar çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. FPÖ gibi bazıları giderek radikalleşmiş eski merkez partilerdir. Fransa'dan Ulusal Cephe (FN)'nin geçmişi 45 yılı bulmaktadır, diğer yandan AfD'nin geçmişi 10 yıldan azdır (Mudde, 2016: 15-16).

Özellikle Fransa, Hollanda, İngiltere, Avusturya ve İskandinavya'da güçlü olan aşırı sağ partilerin aralarındaki farklılıklara rağmen ortak paydaları göçmen karşıtı ve AB karşıtı söylemleridir. Güney Avrupa, eski otoriter rejim tecrübelerinin de etkisiyle aşırı sağın yükselişinden göreceli daha az etkilenmektedir. Ancak bunun Yunanistan'da çok etkili olmadığı görülmektedir (Chopin ve Jamet, 2016).

Bu süreçte Türkiye, Almanya ve AB açısından pragmatik olarak işbirliği yapılması gereken bir stratejik ortak gibi görülmektedir. Türkiye ile işbirliği, Almanya'ya ve Avrupa'ya mülteci akınının durdurulmasının en temel yolu olarak görülmüştür. Mülteci kriziyle birlikte, Almanya'da ve Avrupa'nın pek çok ülkesinde aşırı sağ hareketler ve partiler güç kazanmaya başlamış, söylemleri ve politikaları da merkezdeki partileri de daha fazla etkilemeye başlamıştır. Yabancı düşmanlığı ve İslamofobi de giderek yaygınlaşmaktadır (Akkaya, 2016: 42).

Aşırı sağ partilerin benzer söylemleri arasında çok kültürlülüğü reddetmek, milliyetçilik, Hristiyan değerlerini savunmak ve İslomofobi yer almaktadır. Göçmen ve mülteci karşıtlığı ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olmaları da diğer ortak yanları arasındadır. Merkez sağ partiler de aşırı sağın yükselişinin de etkisiyle göçmen politikalarında sıkılaştırıcı önlemler alma, özgürlük-güvenlik

dengesinde daha çok güvenlikçi politikalara kayma ve mülteci politikaları açısından giderek benzer söylemler ve politikalar geliştirmeye başlamaktadır.

Avrupa'da ekonomik kriz sonrasında kurulan AfD, içinde akademik isimlerin de yer almasının etkisiyle kendisini merkezdeki partilere alternatif olarak ortaya koyabilmiş, Avrupa projesine ve Alman hükümetine güvenini kaybeden seçmenler için bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır. 2013'teki genel seçimlerden itibaren AfD, Alman siyasi parti sistemi içindeki konumunu güçlendirmiştir. 2014'te AP'ye AfD'den 7 milletvekili seçilmekle kalmamış, aynı zamanda Doğu Almanya'daki yerel parlamentolarda da önemli bir varlık kazanmıştır. AfD'nin geçici bir siyasi parti olmadığını seçmenlerine gösterebilmesi için sadece Avro Alanı krizi sırasında ortaya çıkan tek konuya odaklanmış bir parti olmadığını göstermesi gerekmektedir. Yakın dönemde yapılan yerel seçim bildirgeleri ve yabancı düşmanı PEGIDA hareketinin bazı siyasi parti liderleri tarafından onayı AfD'nin giderek popülist bir aşırı sağ parti olma yönünde ilerlediğini göstermektedir (Grimm, 2016: 274). 2017 Almanya federal parlamento seçimleri, AfD'nin Alman siyasetindeki geldiği noktayı göstermesi açısından önemli bir dönüm noktası olacaktır.

Haziran 2016'daki Brexit referandumu da popülist politikaların Avrupa'da yaygınlaştığının göstergelerindendir, AB içindeki dayanışmayı ve AB'nin geleceğini zorlamaktadır. AB'deki Brexit referandumunun sonucu ve Trump'ın Kasım 2016'da ABD başkanı seçilmesi populizmin ve kutuplaşmanın dünyanın genelinde yükselişte olduğunun göstergeleridir (Dinç, 2016: 9-11). Brexit referandumu sonrası Almanya'da AfD, Avusturya'da FPÖ, Fransa'da FN, Hollanda'da PVV de kendi ülkelerinde İngiltere'dekine benzer AB'den ayrılma ile ilgili referandum yapılması talebinde bulunmuşlardır. AfD ve FPÖ aynı zamanda AB'nin genişleme süreci konusunda da referandum yapılmasını talep etmişlerdir (Dennison ve Pardijs, 2016: 1-6). 2017'de Almanya federal parlamento seçimlerine kadar uygulanacak mülteci politikası ve bu konuyla ilgili alınacak tedbirler hem mevcut iktidarın hem de aşırı sağın konumunu etkileyecektir (Akkaya, 2016: 37). Bu süreçte Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısının durumu da bu açıdan Almanya ve Merkel için önemlidir.

Günümüzde aşırı sağ söylem ve politikalarda Müslüman karşıtı "kültürel ırkçılık" ön plana çıkmakta, hem yerel, hem ulusal hem de Avrupa düzeyinde aşırı sağ giderek etkisini artırmaktadır (Ajanovic, vd., 2016: 134-145). Sonuç olarak, 2015'te Avrupa'ya özellikle Türkiye üzerinden düzensiz göçün artması, göçmenlere yönelik sınırlayıcı politikalar yanında, mültecilere yönelik olarak da sınırlayıcı politikarın öne çıkmasında etkili olmaktadır. Aşırı sağ içinde Türkiye'nin AB üyeliğine karşı söylemler de yaygındır. Avrupa'da son yıllarda terör olaylarındaki artış ve bu olaylara katılan teröristler arasında göçmen kökenlilerin yaygın olmasının da etkisiyle, yabancı düşmanlığı ve İslamofobi de giderek yaygınlaşmaktadır. Aşırı sağ hareketlerin ve partilerin yükselişi AB'nin geleceği açısından da en büyük zorluklardan biridir. Hem mülteci krizinin çözümünde hem de terörle mücadelede, AB ülkeleri arasındaki dayanışma ve işbirliği ve Türkiye ve AB arasındaki işbirliği çok önemlidir. Sosyo-ekonomik sorunların işbirliği ile çözülmesi, sorunlara çözüm üretemediği düşünülen merkez partilere alternatif olarak aşırı sağın görülmesini de azaltacaktır.

Kaynakça

AfD 2014 AP Seçimleri Parti Programı, 22 Mart 2014, http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2014/04/AfD-Manifesto-for-Europe-summary.pdf, Erişim tarihi: 17 Kasım 2016.

Ajanovic, vd., "Spaces of Right-Wing Populism and Anti-Muslim Racism in Austria: Identitarian Movement, Civil Initiatives and the Fight against 'Islamisation', Czech Journal of Political Science, Cilt 23, Sayı 2, 2016.

Akkaya, Adem, "Almanya'nın Zorunlu Tercihi: Mülteci Krizi Ekseninde Türk-Alman İlişkilerini Yeniden Düşünmek", Bölgesel Çalışmalar, Cilt 1, Sayı 1, Yaz 2016.

Alkan, M. Nail, "Avrupa'da Yükselen Irkçılık: Pegida Örneği", Akademik Bakış, Cilt 8, Sayı 16, Yaz 2015.

Arısan Eralp, Nilgün, "Challenges of the German-Led Refugee Deal between Turkey and the EU", CESifo Forum 2, Haziran 2016.

AP web sitesi, http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-de-2014.html, Erişim tarihi: 14 Kasım 2016.

AP web sitesi, http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2014.html, Erişim tarihi: 14 Kasım 2016.

AP web sitesi, AP seçimleri, Avusturya, http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2009.html, Erişim tarihi: 14 Kasım 2016.

AP web sitesi, http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-de-2009.html, Erişim tarihi: 14 Kasım 2016.

Aydın-Düzgit, Senem ve Alper Kaliber, "Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country?", South European Society and Politics, Cilt 21, Sayı 1, 2016.

Chopin, Thierry ve Jamet, Jean-François, "The Future of Europe", Fondation Robert Schuman, European Issue Sayı 402, 13 Eylül 2016.

Dennison, Susi ve Dina Pardijs, "The World According to Europe's Insurgent Parties: Putini Migration and People Power", European Council on Foreign Relations, Haziran 2016.

Deutsche Welle news, "Thousands Protest against Asylum Policy", 7 Kasım 2015, http://www.dw.com/en/thousands-protest-against-asylum-policy/av-18834680, Erişim tarihi: 25 Ekim 2016.

Deutsche Welle news, "Support for 2017 Merkel Chancellorship Surges: Survey", 9 Aralık 2016, http://www.dw.com/en/support-for-2017-merkel-chancellorship-surges-survey/a-36700305, Erişim tarihi: 19 Aralık 2016.

Dinç, Pınar, "Mapping Populism: Definitions, Cases and Challenges to Democracy", Istanbul Policy Centre (IPC), Ekim 2016.

Givens, Terri, Voting Radical Right in Western Europe, New York: Cambridge University Press, 2005.

Grimm, Robert, "The Rise of the German Eurosceptic Party Alternative für Deutschland, Between Ordoliberal Critique and Popular Anxiety", International Political Science Review, Cilt 36, Sayı 3, 2015.

Kirişçi, Kemal, "Europe's Refugee/Migrant Crisis: Can 'Illiberal' Turkey Save 'Liberal Europe' while Helping Syrian Refugees?", European Policy Centre, 19 Şubat 2016.

Mandacı, Nazif ve Gökay Özerim, "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", Uluslararası İlişkiler, Cilt 10, Sayı 39, Güz 2013.

Mudde, Cas, Popülist Radical Right Parties in Europe, New York: Cambridge University Press, 2007.

Mudde, C., "The Stduy of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave", University of Oslo C-REX (Center for Research on Extremism) Working Paper Series, Sayı.1, 2016.

Ostrand, Nicole, "The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the UK and the US", Journal of Migration and Human Security, Cilt 3, Sayı 3, 2015.

Özsöz, Melih, "2014 Avrupa Parlamentosu Seçimlerinin İlkleri, Enleri, Aşırıları, Kazananları ve Kaybedenleri", İKV Değerlendirme Notu, Sayı 84, Haziran 2014.

Sekeris, Petros ve Chrysovalantis Vasilakis, "The Mediterranean Refugee Crisis and Extreme Right Parties: Evidence from Greece", MPRA Paper, Sayı 72222, 28 Haziran 2016, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72222, Erişim tarihi: 27 Ekim 2016.

Taggart, Paul ve Aleks Szczerbiak, "The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States", SEI Working Paper, Sayı 51, 2002.

The Local DE, https://www.thelocal.de/20160927/how-far-right-are-the-afd, Erişim tarihi 16 Aralık 2016.

Toygür, İlke ve Bianca Benvenuti, "The European Response to The Refugee Crisis: Angela Merkel on The Move", IPC-Mercator Policy Brief, Haziran 2016.

UNHCR, "Syria Regional Response", 2015.

İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN TOPLUMSAL, EKONOMİK BOYUTU VE MÜLTECİ MESELESİ

AB'nin Mülteci Krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek

Beken Saatçioğlu

Giriş

2011 yılından beri devam etmekte olan Suriye iç savaşının en kritik sonuçlarından biri hiç şüphesiz yol açmış olduğu insani krizdir. Suriye halkının daha güvenli ve iyi bir yaşam için öncelikli olarak sınırdaş Türkiye topraklarına, zaman içinde ise artan biçimde Avrupa ülkelerine sığınma çabaları ile ortaya çıkan mülteci sorunu, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın en vahim insani krizi haline gelmiş, bundan dolayı da "Avrupa'nın mülteci krizi" olarak nitelendirilmiştir. 2015'in bahar aylarından itibaren Akdeniz ve Ege üzerinden Avrupa'ya sistematik mülteci akınının artışıyla derinleşen kriz, AB içinde çok ciddi bir kriz yönetimi ve koordinasyon sorununu da beraberinde getirmiştir. Avrupa Komisyonu ve Almanya önderliğinde, Avrupa ortak sığınma sisteminin reforme edilmesi ve mültecilerin belirli kotalar doğrultusunda mevcut Üye Devletlerde yeniden yerleştirilmesi esaslarına dayanarak geliştirilmeye çalışılan "Avrupa çözüm planı", yerini zamanla krizin Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale edilerek dışsallaştırılması yoluyla çözülmesi çabalarına bırakmıştır.

Bu çalışmanın amacı, mülteci krizinin yönetilmesine ilişkin oluşturulan AB dış politikasının incelenmesi aracılığıyla Birlik içinde fiili olarak ortaya çıkan topluluk düzenini ele almaktır. AB çıkarlar mı değerler mi yoksa haklar temelinde mi motive olarak politika oluşturan ve uygulayan bir topluluktur? AB içinde bu unsurların hangisi ya da hangileri ağır basmaktadır? 2015'ten itibaren vahimleşen Avrupa mülteci krizinin AB tarafından algılanışı ve yönetimi bize bu temel soruyla ilgili olarak ne söylemektedir? Çalışma, bu sorunsalı yazında AB için kavramsallaştırılarak öngörülmüş olan, her biri farklı Avrupa bütünleşmesi modellerini yansıtan, üç ayrı "ideal" topluluk türünü içeren kategorizasyona (Eriksen ve Fossum 2004; Sjursen 2006) odaklanarak incelemektedir: (1) Üye Devletlerin çıkarlarını yansıtan, "problem-çözücü", "çıkar-temelli" bir oluşum olarak AB, (2) Üye Devletleri ortak kimlik ve uygun davranış standartları etrafında birleştiren, ortak kültür ve "değer-temelli" bir oluşum olarak AB, (3) Evrensel demokratik ilkeler ve insan hakları normlarına dayanan, "haklar-temelli", ulus-sonrası bir birlik olarak AB.

Mülteci krizinin yönetimi, topluluk tipi sorunsalının test edilmesi bakımından çok önemli bir veri kaynağı teşkil etmektedir. Yazında bu sorunsala yönelik ampirik çalışmalar AB'nin 2000'li yıllardaki Avrupa anayasası oluşturma çabaları (Eriksen ve Fossum 2004) ve doğu genişlemesi (Sjursen 2006) konularına uygulanmış, Birlik'in salt üye devletlerin karşılaştığı sorunları çözmeye odaklı, performans ve verimliliği ön plana alan, işlevsel nitelikli bir örgütün ötesine geçtiği sonucuna varılmıştır. Başka bir deyişle, yazında ortaya çıkarılmış olan bulgu, siyasi bir topluluk olarak AB'nin meşruiyet kaynağının sadece Avrupa ekonomik bütünleşmesi ile sınırlanan ortak çıkarlar değil aynı zamanda ilerlemekte olan kültürel ve siyasi bütünleşmeye paralel olarak benimsenen Üye Devletlerin ortak kültürel ve siyasi normları olduğudur. Mülteci krizi ise bize vahim bir dışsal kriz karşısında, AB ülkelerinin sınırlarını mülteci geçişlerine karşı korumak adına stratejik açıdan birbirinden ayrışan ulusal çıkarlarını ön planda tuttuğunu göstermiştir. Bu da AB'nin dış politika yapımı ve topluluk yapısında değer ve haklardan ziyade problem çözme temelli meşruiyetin ağır bastığına işaret etmektedir.

Çalışmanın birinci kısmında AB için teorize edilmiş olan üç ideal topluluk türü tartışılacak; ardından AB'nin mülteci krizi için geliştirmiş olduğu politika özelinde bu kategoriler ampirik olarak ele alınacaktır. Çalışma, mülteci krizinin yönetiminin AB'yi değer ve haklardan uzaklaştırdığı ve Birlik içinde çıkar odaklı topluluk türünü baskınlaştırdığı sonucuna varmaktadır.

AB ve Farklı Topluluk Kavramları

Problem-Çözücü Bir Topluluk Olarak AB

AB için "ideal tip" kategorileri üzerinden kavramsallaştırılmış olan topluluk türleri ekonomik, kültürel ve siyasi olmak üzere üç farklı bütünleşme modeli ve bunlara karşılık gelen rasyonalite çeşitlerine dayanmaktadır.[69] Bunlardan birincisi, araçsal ve sonuç odaklı rasyonalite temelinde şekillenen ve üyelerin ortak sorunlarını çözmeye yönelik, işlevsel bir örgüte indirgenmiş olan AB modelidir. Buna göre AB, ulus-üstü değil, hükümetlerarası bir yönetişim aracılığıyla Üye Devletlerin çıkarlarına hizmet edecek olan bir topluluktur. Bunun sonucu olarak Avrupa bütünleşmesi yolundaki AB politikaları, Üye Devletlerin bunlardan sağlayacağı faydanın alternatif ulusal çözüm ve politikaların getirisinden daha fazla olacağı algısına koşut olarak benimsenecektir. Başka bir deyişle, üye ülkeler arasındaki işbirliği ve bütünleşme adımları ulusal maddi çıkarları yücelttiği ölçüde zemin bulacak, tersi durumda ise Üye Devletler tarafından veto edilecektir. Bu bağlamda daha ziyade ekonomik işbirliğine odaklanan bütünleşme süreci, dış politika ve güvenlik gibi devletlerin egemenlik hakları açısından "hassas" kabul edilen alanlarda ise ancak Üye Devletlerin çıkarlarını tehdit eden ortak kriz durumlarının üstesinden gelmek amacıyla gerçekleşebilecektir.

Özetle, bu topluluk modelini belirleyici kılan temel özellik meşruiyetinin problem çözücü niteliğinden kaynaklanmasıdır. Üye Devletler küresel ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların yanısıra uluslararası suç, güvenlik ve düzensiz göç gibi çeşitli konuların yönetimi ile ilgili olarak AB'nin ulusal

[69] Bu bölüm ağırlıklı olarak Sjursen (2006, sf. 2-11)'nın literatür derlemesinden faydalanmaktadır.

fayda getirecek biçimde fonksiyonel olmasını bekledikleri için Birlik'in varlık sebebi de işlevsel performansı olarak görülmektedir. Bu bağlamda vurgulanması gereken bir diğer husus da bu tarz bir topluluğun istikrarsız olacağıdır çünkü Üye Devletler artık fayda getirmediğine inandıkları andan itibaren bütünleşmeye yönelik işbirliğini de sonlandıracaklardır (Eriksen and Fossum 2004: 440-441). Dolayısıyla, Üye Devletleri birbirine kenetlemek, bütünleşmeyi anlamlandırmak ve sonuç olarak AB'yi daimi kılmak adına salt ortak faydanın ötesine geçilmesi gerekliliği ortaya çıkmış ve bundan hareketle, aşağıda bahsedilecek olan, AB için alternatif topluluk modelleri kavramsallaştırılmıştır.

Değer Temelli Bir Topluluk Olarak AB

Bu modele gore AB, coğrafi açıdan sınırlandırılmış ve ortak Avrupa kültürel değerleri üzerine inşa edilmiş bir Avrupa kimliği etrafında kenetlenen Üye Devletlerin oluşturduğu bir topluluktur. Bu toplulukta, topluluk bilinci ve aidiyetinden beslenen ortak kimlik, bütünleşmenin itici gücünü ve meşruiyet kaynağını oluşturur. Bu bağlamda, geliştirilen AB amaç ve politikaları Avrupa değerlerinin bütünü olarak tanımlanabilecek olan ortak kimliği yansıtacak ve güçlendirecektir. Daha açık söylemek gerekirse, AB politikaları, AB'nin kendi kimlik kavramı ve temsil ettiklerine uygunlukları doğrultusunda kabul edilerek meşrulaştırılacaktır. Bu politikaların şekillendirdiği entegrasyon ise sadece üye devletlerin somut çıkar ve beklentilerinin karşılanacağı alanlarda değil, bütünleşmeden doğan fayda ve zararların Üye Devletler arasında eşitsiz biçimde dağıtımını gerektiren meseleler üzerinde de sağlanacaktır. Ortak kimliği paylaşan AB üyeleri, bu aidiyetlerinden hareketle kendilerini tekil olarak değil, bir topluluğun mensubu olarak tanımlayarak birbirleriyle dayanışma halinde olacak ve bu uğurda bütünleşmenin faydaları kadar maliyetlerini de doğal olarak üstleneceklerdir. Başka bir deyişle, topluluğun ortak iyiliği, bekası ve Üye Devletler arası dayanışma, AB'yi birarada tutan temel unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Bu tarz değer temelli bir yapılanmanın sonucu olarak, AB'nin hükümetlerarasıcı bir yönetişim biçiminin ötesine geçerek ulus-üstü kurumsal yapıları da içererek evrileceği öngörülmektedir.

Problem-çözücü modelde olduğu gibi değer temelli topluluk kurgusunda da kavramsallaştırılabilirlik ve uygulanabilirlik bakımlarından birtakım sorunlar bulunmaktadır. Şüphesiz en temel kavramsal eksiklik ortak Avrupa kimliğinin kültürel bileşenlerinin halihazırda belirgin biçimde tanımlanamamış olduğudur. 2000 yılında kabul edildikten sonra Birlik'in 2009 Lizbon Antlaşması'na dahil edilmiş olan AB Temel Haklar Şartı'nın Başlangıç Bölümü'nde açıkça ifade edildiği üzere:

Ruhani ve manevi mirasının bilincinde olan Birlik, bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerleri üzerine inşa edilmiştir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır (…). Birlik bu ortak değerlerin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunurken Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanısıra Üye Devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir.[70]

Benzer biçimde, Lizbon Antlaşması da ortak Avrupa kimliğini oluşturan Avrupa kültürünü "çeşitlilik içinde birlik" ilkesi üzerinden tanımlamaktadır: "Birlik, Üye Devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğine saygı göstererek ve ortak kültürel mirası da öne çıkararak, kültürlerinin zenginleşmesine katkıda bulunur" (Madde 167).[71]

Bu alıntılardan da anlaşılacağı gibi, ortak "Avrupa değerleri", siyasi ve evrensel niteliklerinden dolayı esasında Avrupa'ya has olmadıkları gibi farklı Avrupa kültürleri ile beraber Avrupa sahnesinde yerlerini almaktadırlar. AB'nin bu çoğulcu yaklaşımının sonucu olarak da, Avrupa kimliği üzerinde din, dil, etnik köken, ortak geçmiş ve tarihsel miras gibi ögelerden oluşan kültürel kimliğin (Pan-Avrupacılık) mi yoksa demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi siyasi unsurlara dayanan politik kimliğin (post-milliyetçilik) mi

[70] AB Temel Haklar Şartı tam metni için, bkz.: http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20BİRLİĞİ%20TEMEL%20HAKLAR%20ŞARTI.pdf

[71] Lizbon Antlaşması tam metni için, bkz.: http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf.

daha belirleyici rol oynayacağı gerek teorik[72] gerek siyasi alanda tartışma konusudur.

Ancak bu tartışmalara rağmen şurası muhakkaktır ki AB, benimsemiş olduğu bildirge ve anlaşmalarda, kendisini herşeyden önce ortak değerler etrafında kenetlenen bir birlik olarak tanımlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak, bu birliğe karşı "biz duygusu" ve aidiyet hissi besleyen Üye Devletler arasında en azından (kendi dar ulusal çıkarlarından bağımsız olarak) işbirliği ve dayanışma kendiliğinden gelişecektir. Dolayısıyla sadece işbirliği ve dayanışmanın ne ölçüde gerçekleşmekte olduğu dahi değer-temelli topluluk türünün somut testi olarak kabul edilebilir.

Hak Temelli, Post-Nasyonal Bir Birlik Olarak AB

Bu üçüncü topluluk modelinin meşruiyeti, özünü yasallaştırılmış temel hak ve demokratik prosedürlerden alan "anayasal vatandaşlık" (Habermas 1996; Müller 2007) kavramına dayanmaktadır. Burada AB Üyesi Devletleri birleştiren ana tema yukarıda bahsedilen diğer modellerde olduğu gibi ortak fayda ya da kültür değil medeni ve siyasi haklardır. Daha açık bir ifadeyle, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi unsurlardır. Lizbon Antlaşması'nda da açıkça belirtildiği gibi, "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler (…) Üye Devletler için ortaktır" (Madde 2). Nitekim, bu yaklaşımın doğal bir uzantısı olarak, AB üyelik (Kopenhag) kriterleri, "demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarı" biçiminde tanımlanmıştır.

Spesifik hak temelli vurgunun neticesinde, AB düzeyinde benimsenen politikalar, Üye Devletlerin özel çıkarları ya da ortak kimlikten bağımsız olarak anayasal

[72] Avrupa kimliğinin farklı yönlerinin detaylı bir tartışması için bkz., Erdenir (2016); Kaya (2011). Örnek teorik çalışmalar için bkz: Smith (1992); Checkel ve Katzenstein (2009).

vatandaşlığın bileşenleri olan demokratik ilkelerle uyumlu olacaktır. Aynı zamanda bu süreçte şekillenen Avrupa demokrasisi ve "Avrupa demos"u, değer-temelli topluluğun ortak kültür bazlı, olası dışlayıcılığının tersine, AB'nin coğrafi sınırlarının demokratik ve kozmopolit bir anlayış dahilinde belirlenmesine de imkan sağlayacaktır. Ayrıca AB'nin iç kurumsal yapılanma ve işleyişi yine bu anlayışa paralel olarak demokratik ve hesap verebilir nitelikte kurgulanacak, böylelikle fayda-temelli modele kıyasla (ve değer bazlı modelde olduğu gibi) Üye Devletlerden daha özerk bir yönetişim sistemi söz konusu olacaktır.

Yukarıdaki anlatımdan anlaşılacağı gibi, pratikte, hak temelli topluluk anlayışı değer bazlı birlik modelinin içerdiği siyasi değerleri de kapsadığı için bu iki kategoriyi birbirinden ayırt etmek esasında güç olacaktır. Ancak başlangıçta da belirtildiği gibi, farklı topluluk türleri analitik sebeplerle, ana vurgu noktalarından hareketle birbirlerinden ayrıştırılmış olup ideal tipleri yansıtmaktadırlar. Dolayısıyla, basitleştirmek gerekirse, değer temelli topluluk, ortak kültürel kimlik ve geniş anlamda bununla örtüşen etik davranış kriterleri (kültürel değerler); hak bazlı topluluk, dar anlamda demokratik hak ve ilkeler; problem çözücü topluluk da ulus-devlet çıkarları üzerinden ayrıştırılmaktadırlar.

Tablo 2. Değerlendirme Tablosu

Topluluk Tipi	**Belirleyici Söylem**	**Dayandığı Rasyonalite**	**Somut Gösterge**
Problem çözücü	Faydacı	Sonuç mantığı	Ulus-devlet çıkarları
Değer temelli	Etik ve kimliksel	Uygunluk mantığı	Kültürel değerler: Avrupalılık, Üye Devletler arası dayanışma, sorumluluk paylaşımı
Hak temelli	Ahlaki	Doğrulama mantığı	Demokratik hak ve ilkeler

Kaynak: Sjursen (2006: 10)'den adapte edilmiştir.

Mülteci Krizinin Gelişimi ve AB'nin Politikaları

Krizin İlk Aşaması (Nisan-Eylül 2015): AB Söylem ve Kararlarında Değerler Vurgusu

AB'nin "mülteci krizi"nin 2011'den beri sürmekte olan Suriye iç savaşı ile ortaya çıkmış olmasına rağmen Birlik'in dikkatini 2015'in bahar aylarına kadar fazlaca çekmemiş olduğunu söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır. Meselenin AB nezdinde karar ve politikaları hareketlendirmesi Nisan 2015'te İtalya'nın Lampedusa adası açıklarında göçmenleri taşıyan bir geminin batması sonucu 800'den fazla can kaybının yaşanmasından sonra olmuştur. Bu facia, AB liderlerini krize karşı tavır almaya yöneltmiş, ilk etapta duygusal tepkilerin yoğun biçimde dillendirilmesine neden olmuştur. İtalya Başbakanı Matteo Renzi'nin ifade ettiği gibi: "Akdeniz'de (…) meydana gelenler (…) çok ağır bir insanlık krizidir (…) Bu kriz, sadece İtalya ve Malta'nın sorunu olmamalı (…) 20 yıl önce Srebrenitsa'da gözlerimizi kapadık, ancak artık bugün gözlerimizi kapayamayız" (Hürriyet 2015).

Somut adım olarak ise, facianın hemen ardından AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'nin başkanlığında toplanan AB içişleri ve dışişleri bakanları, 10 maddelik bir eylem planını kabul etmişlerdir. 20 Nisan 2015'te çıkarılan bu belge, 23 Nisan'da biraraya gelen AB liderler zirvesinde de benisenmiştir. Belgede, mülteci akınının ilk aşamada kontrolünü sağlayacak güvenlikçi tedbirler, doğrudan atılacak adımlar olarak oybirliğiyle kabul edilmiştir. Örneğin, AB'nin Akdeniz'de sınır kontrolünü sağlamak üzere geliştirdiği operasyonların (Triton, Poseidon) finansman ve kapasitesinin arttırılması, Akdeniz'de insan kaçakçılarının kullandığı deniz araçlarının ele geçirilmesi ve imha edilmesi, FRONTEX ve EUROPOL gibi kuruluşlar arasında kaçakçıların tespit edilmesi ve izlenmesi konularında sıkı işbirliği sağlanması, Avrupa'ya ulaşan bütün göçmenlerin parmak izlerinin alınması zorunluluğu, düzensiz göçmenlerin hızlıca ülkelerine geri gönderilmeleri için etkili bir geri kabul programının oluşturulması ve göç kaynağı üçüncü ülkelerle işbirliğinin artırılması, eylem planında benimsenen önlemlerin ağırlık noktası olarak ortaya çıkmıştır (Avrupa Komisyonu 2015a).

Eylem planı, Mogherini ile Komisyon'un Göç, İçişleri ve Vatandaşlıktan Sorumlu Üyesi Dimitris Avramopoulos tarafından yapılan ortak açıklamada "Avrupa'nın sorumluluk alması", "hepimizin birlikte çalışması" (ibid.) gibi vurgularla lanse edilerek AB'nin mülteci krizini salt dışsallaştırarak (örneğin, Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale ederek) çözme yanlısı olmadığı sinyali verilmiştir. Planda korumacı önlemlerin ağırlıklı olması ise daha uzun soluklu, yapısal çözüm önerilerinin Komisyon tarafından ele alınacağı öne sürülerek haklı kılınmıştır. Nitekim, bu tarz bir yaklaşım, 13 Mayıs 2015'te Komisyon tarafından sunulan "Avrupa Göç Gündemi"nde geliştirilmiştir. Burada, göç yönetimi için atılması önerilen adımlar "dört sütun" altında anlatılmıştır: (1) Düzensiz göçü teşvik eden unsurların azaltılması, (2) Sınır yönetimi – yaşamların kurtarılması ve dış sınırların güvence altına alınması, (3) Avrupa'nın koruma görevi – güçlü bir ortak sığınma politikasının sağlanması, (4) Yasal göçe ilişkin yeni bir politika (Avrupa Komisyonu 2015b). 27 Mayıs 2015'te nihai şeklini alan gündemde, önceki eylem planından farklı olarak, samimi bir şekilde üye-devletler arasında sorumluluk paylaşımını sağlamak üzere geliştirilen yeniden yerleştirme (*relocation*) ve yerleştirme (*resettlement*) ön plana çıkmıştır (Avrupa Komisyonu 2015c).

Yeniden yerleştirme ilkesi uyarınca, AB'nin göçmen akınlarına doğrudan muhatap olan sınır devletlerinden olan Yunanistan ve İtalya'ya ulaşan ve uluslararası koruma ihtiyacında olan göçmenlere yönelik bir yeniden yerleştirme mekanizması planlanmıştır. Bu iki ülkede bulunan toplam 40 bin göçmenin iki sene zarfında diğer AB ülkelerinde yerleştirilmeleri öngörülmüştür. Aynı zamanda, Malta gibi diğer AB ülkelerinin de benzer ani göçmen akınlarıyla karşılaştıkları takdirde bu mekanizmaya onların da dahil edileceği taahhüt edilmiştir. Yerleştirme konusunda ise AB sınırları dışındaki kriz bölgelerinde bulunan ve açıkça uluslararası koruma ihtiyacında olan 20 bin kişinin belirli bir dağılım usulüne göre yine AB ülkelerinde yerleştirilmeleri Üye Devletlere öneri olarak sunulmuştur.[73]

[73] Avrupa göç gündemine ilişkin daha detaylı bir tartışma için bkz. Elmas (2016: 257-265); Carrera et al. (2015).

Yeniden yerleştirme ve yerleştirme önerileriyle Komisyon, AB değerlerine prensipte bağlılığını göstermiştir. Komisyon başkan yardımcısı Frans Timmermans'ın da aynı gün açıkça ifade ettiği gibi, "Bugün, Komisyon, sözleri eylemlerle eşleştirmektedir. Dayanışma sorumlulukla birarada gider (…) Sığınma arayan herkes bunu Avrupa'da bulmalıdır. Ama haklı bir iddiası olmayanlar hızlıca tanımlanmalı ve ülkelerine geri döndürülmelidir" (Avrupa Komisyonu 2015c). Özellikle yeniden yerleştirme önerisi ile Komisyon AB ülkelerini İtalya ve Yunanistan'la dayanışmaya davet etmiş, böylelikle Lizbon Antlaşması'nın göç yönetimine ilişkin geçici tedbirlerin alınmasına ilişkin hükmüne de ilk kez işlerlik kazandırmıştır: "Bir veya daha fazla Üye Devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, ilgili Üye Devlet veya Devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir (…)" (Madde 78/3).

Özetle, Komisyon, dayanışma ve sorumluluk paylaşımı gibi AB değerleri doğrultusunda ortak bir Avrupa sığınma politikası geliştirilmesi ve uygulanması mesajını vermiştir:

> "Dayanışma ve sorumluluk paylaşımı ilkeleriyle uyumlu olarak göçü ele almak (...) için Avrupa'da ve ulusal bazda çabalarımızı biraraya getirme yetimize olan güveni yeniden tesis etmeye ihtiyacımız var. Hiçbir Üye Devlet göçü yalnız başına etkili biçimde ele alamaz. Yeni ve daha Avrupalı bir yaklaşıma ihtiyacımız olduğu açıktır." (Avrupa Komisyonu 2015b: 2).

Komisyon'un hazırladığı şekliyle göç gündemi, Haziran 2015 AB Konseyi zirvesinde kabul edilmiş, "kapsamlı ve sistemli bir yaklaşımın tüm boyutları"nda eşzamanlı ilerleme kaydedilmesi kararı alınmıştır ve bunlar, yeniden yerleştirme/yerleştirme, geri döndürme/geri kabul, ve kaynak ve transit ülkelerle işbirliği olarak belirlenmiştir (AB Konseyi 2015a: 1). Bunu takiben 14 Eylül'de olağanüstü olarak toplanan Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, uluslararası koruma ihtiyacında olan 120.000 göçmenin daha AB

içinde yeniden yerleştirileceğine karar vermiş, böylece yeniden yerleştirme kontenjanı 160.000'e çıkarılmıştır. Özellikle, "Yunanistan'ın karşılaştığı güçlüklerin Avrupa'nın güçlükleri" olduğu vurgulanmış; yeniden yerleştirme tedbirlerinin yanısıra Yunanistan'a, sığınma sisteminin uygulanması, sığınmacı karşılama merkezlerinin geliştirilmesi ve dış sınırların korunması gibi konularda insan hakları ve güvenlik gerekleriyle uyumlu olacak şekilde destek verilmesi de kararlaştırılmıştır (AB Konseyi 2015b: 2).

Krizin İleri Aşamaları: AB İçinde Değerler-Çıkarlar Çatışmaları

Gerek sınır devletleri Yunanistan ve İtalya'ya destek, gerekse krizin uluslararası mülteci hukukuyla uyumlu biçimde[74] yönetilerek kontrol altına alınması doğrultusundaki yukarıda irdelenen AB söylem ve kararları, uygulama safhasında AB üye devletleri nezdinde ciddi çıkar çatışmaları ve bölünmelere yol açmıştır. Birlik içinde krize yönelik ortak bir Avrupa sığınma politikasının geliştirilmesine liderlik eden yegâne ülke Almanya olmuştur. "Eğer Avrupa mülteciler sorununda başarısız olursa, dilediğimiz Avrupa olmayacaktır" diyen Almanya Başbakanı Angela Merkel (Toygür ve Benvenuti 2016: 1), sadece 2015 yılı içinde Almanya'nın 800.000 mülteciye kapısını açacağını duyurmuştur. Her ne kadar 2015 yılında yaklaşık 1,1 milyon sığınmacının Almanya'ya giriş yapmış olmasından hareketle Merkel'in pragmatist nedenlerle de AB ülkelerini işbirliğine teşvik etmiş olabileceği iddia edilebilecek olsa da, yine de kendisinin "Avrupalı" bir çözüm için çabalamış olan başlıca AB lideri olduğu gözden kaçırılmamalıdır (ibid.: 1).

Bu bağlamda, 22 Eylül 2015 tarihli AB Adalet ve İçişleri Bakanları zirvesi kararlarıyla nihai şeklini alan Merkel'in önderlik ettiği sığınma politikası, AB içindeki muhalefetin iyice su yüzüne çıkmasına vesile olmuştur. 14 Eylül

[74] Hatırlamak gerekirse, AB'nin Lizbon Anlaşması'nın 78/1 Maddesi'nde de bu husus zaten açıkça belirlenmiştir: "Birlik, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamak amacıyla, iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirir. Bu politika, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır".

Konseyi'ni teyit ederek İtalya ve Yunanistan'dan 120.000 göçmenin daha AB içinde yeniden yerleştirilmesini karara bağlayan zirve, bunu Lizbon Antlaşması'nın 80'inci maddesi'nde[75] de göç yönetimine ilişkin olarak zikredilmiş olan, "Üye Devletler arasında dayanışma ve adil sorumluluk paylaşımı ilkeleri"ne bağlayarak meşrulaştırmıştır (AB Konseyi 2015c: 7).

22 Eylül zirvesinde, kullanılan nitelikli çoğunluk oylama sisteminden dolayı, "kota sistemi"nin (mültecilerin üye devletler arasında farklılık gösteren belirli kotalar doğrultusunda AB içinde yeniden yerleştirilmesi) kabulünün göç karşıtı siyasi eğilimlerin ağırlıklı olduğu Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Romanya'nın vetolarına rağmen gerçekleşmiş olduğunu vurgulamak gerekir. Zira, itirazlara rağmen kararın alınması AB ülkelerinin "Doğu-Batı ekseni"ndeki bölünmelerini ayyuka çıkarmış, yeniden yerleştirme ve yerleştirme bazlı bir ortak Avrupa sığınma politikasının kolayca uygulanamayacağını ortaya koymuştur. Dolayısıyla, "AB değerleri" ve resmi kararları ile pratik arasındaki uçurum kriz ilerledikçe derinleşmiştir.

Doğu'daki itirazların başını çeken Macaristan Başbakanı Victor Orban, gerek mültecilere yönelik "açık kapı politikası" gerekse önayak olduğu yeniden yerleştirme sisteminden dolayı Merkel'i "ahlaki emperyalizm"le suçlamış (The Wall Street Journal 2015), gelen mültecilerin çoğunun zaten Almanya'ya gitmek istediğini öne sürerek mülteci sorununun "Avrupa'nın değil Almanya'nın problemi" olduğunu söylemiştir (BBC Türkçe 2015). Orban'ın bu çıkışını, Slovakya ve Macaristan'ın Aralık 2015'te, Avrupa Adalet Divanı'nda, kota sistemine göre mültecilerin Üye Devletlere dağıtılması kararının iptali için peş peşe açtıkları davalar izlemiştir. İki ülkenin liderleri, AB'nin kota kararının Üye Devletlerin ulusal fikir ve kanaatlerini ifade etme hakkını ihlal ettiğini savunmuşlardır.

[75] 80. Madde uyarınca: "Bu bölüm kapsamındaki Birlik politikaları [Sınır kontrolleri, iltica, göç konusundaki politikalar] ve bu politikaların uygulanması, mali etkileri de dahil olmak üzere, Üye Devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabidir (...)".

Doğu ülkeleri, konuyla ilgili yasal bazdaki protestolarına ek olarak, kültürel planda da çekincelerini dile getirmekten kaçınmamışlardır. Orban, Müslüman mültecilerin AB'nin hem güvenliğine hem de Hristiyan kimliğine tehdit oluşturduğunu öne sürmüştür (Ibid.). Birlik'in kota kararını veto etmemekle beraber, dönemin Polonya Başbakanı Ewa Kopacz da, "Hristiyan bir ülke olarak" Polonya'nın Hristiyan Suriyeli ailelere yardım etmek konusunda "özel bir sorumluluğu" olduğunu ileri sürerek "Kale Avrupası"[76] yanlısı bir tutum takınmıştır (EU Observer 2015). Çek Cumhurbaşkanı Milos Zeman, bu kültürel dışlayıcılığı daha da ileriye götürerek Müslüman göçmenlerin "potansiyel terörist" olduğunu söylemiştir (Ibid.).

Merkel'in göç politikasına gerek güvenlikçi gerek kültürel ve hatta ırkçı reflekslerle karşı çıkan Doğu ülkeleri, kota sistemine alternatif olarak AB'nin korumacı önlemler uygulaması gerektiğini savunmuşlardır. AB'nin dış sınırlarının güçlendirilmesi ve iç sınırlar boyunca inşa edilecek duvar ve dikenli teller yoluyla Ege'den sığınmacı akınının durdurulması bunların arasında önde gelmektedir. Yine bu konuda da uygulamada başı çeken Macaristan olmuş, Eylül 2015'te Sırbistan ile olan sınırını kapatmıştır.

Artan mülteci akınına paralel biçimde, zamanla diğer Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri de zincirleme olarak sınır güçlendirme ve/veya kapatma yöntemine başvurmuşlardır. 2016 yılının ilk aylarında, bu ülkelerdeki korumacı ve dışlayıcı önlemlerin "domino etkisiyle" arttığını belirtmek gerekir. Başlangıçta Merkel'in politikasına en azından söylemsel olarak destek veren Fransa ve Avusturya gibi ülkeler dahi daha fazla mülteci kabul edemeyeceklerini ya da ülkelerine giriş yapacak olan mülteci sayısını günlük bir kota ile sınırlayacaklarını dillendirme noktasına gelmişlerdir (EU Observer 2016a). Merkel'in resmi mülteci söylemine muhalif olan bu korumacı yaklaşım, 24 Şubat 2016'da Avusturya'nın Batı Balkan ülkelerinin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan,

[76] AB'nin resmi söyleminin aksine, etnik kültür bazında sınırlarını belirleyerek farklı kültürlere karşı kapsayıcı değil dışlayıcı olabileceğini ifade etmek için kullanılan "Kale Avrupası" kavramının AB'nin göç politikası kapsamında detaylı bir tartışması için bkz. Geddes (2000).

Slovenya) katılımıyla alternatif bir üst düzey toplantı düzenlemesiyle zirveye ulaşmıştır. Bu ülkeler, Batı Balkanlar'da iç sınırların güçlendirilerek Yunanistan'dan AB içine doğru mülteci akınını fiili olarak durdurulması konusunda anlaşmışlardır.

Gerek Yunanistan'ın davet edilmediği bu zirve gerekse onu izleyen toplantılarda ortaya çıkan ortak iradenin mülteci akınına doğrudan maruz kalan bu sınır ülkesini krizin yönetiminde neredeyse kendi kaderiyle baş başa bırakmak yönünde şekillendiğini söylemek abartılı bir tespit olmayacaktır (EU Observer 2016b). AB'nin dış sınırlarının mümkün olduğunca güçlendirilmesi, bu olmadığı takdirde de mültecilerin Yunanistan'da tutulması yanlısı tavır, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti nazarında da artan biçimde belirgin hale gelmiştir.

Bu dışlayıcı tavır karşısında Yunanistan Başbakanı Alexis Tsipras, Avusturya ile ilgili resmi şikâyette bulunarak, ülkenin mülteci kısıtlaması kararını "19'uncu yüzyıldan kalma" bir tutum olarak tanımlamış, genel anlamda AB'nin dayanışma ilkesinden uzaklaştığı tespitini yapmıştır: "Yunanistan, Avrupa'nın insanlık ve dayanışma gibi kurucu ilke ve değerlerini onaylayacağı veya bunlara ihanet edeceği bir noktadır (...) Biz dayanışmadan daha fazla bir şey talep etmiyoruz" (Ibid.). Benzer söylem, toplantının tek taraflı niteliğini (Almanya ve Avrupa Komisyonu ile koordine edilmemiş olmasını) eleştiren Merkel tarafından da dile getirilmiştir: "Yunanistan, sorunla tek başına bırakılmamalıdır... [AB'nin geliştireceği sürdürülebilir sonuçlar], bir tarafta diğer devletlerin öylece başetmek zorunda kalacağı birşey düzenlememelidir" (Ibid.). Konsey Başkanı Donald Tusk da "AB Yunanistan'ı yalnız bırakmayacaktır" diyerek, Makedonya'nın Yunanistan sınırını kapatmasını takiben 70.000 mültecinin Yunanistan'da sıkışıp kalacağı öngörüsünden hareketle, ülkeye AB maddi desteği sözü vermiştir (EU Observer 2016c). Bu değerlendirmelere ek olarak, Tsipras, Yunanistan'ın "tek taraflı eylemlerin Avrupa'da son bulmasını", ayrıca "bütün ülkelerin [AB] anlaşmasına saygı göstermesini ve bunu yapmayanlar için de yaptırımların olmasını isteyeceğini" net biçimde ifade etmiştir (Ibid.).

Yukarıdaki anlatımdan anlaşılacağı gibi, öncülüğünü Merkel ve AB kurumlarının (Komisyon; Konsey Başkanı Tusk) yaptığı, Birlik ülkeleri arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı gibi temel AB değerlerine dayanılarak önerilen ortak Avrupa sığınma politikası, gerek söylemsel gerek eylemsel açıdan özellikle Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin nazarında ciddi itirazlarla karşılanmıştır. İtirazların dar Üye Devlet çıkarlarıyla örtüştüğü ve kimi yerde "Kale Avrupası" dışlayıcılığından da beslendiği göz önüne alınacak olursa, AB'nin mülteci krizini yönetiminde değer temelli topluluk olma vizyonundan geriye düştüğü açıktır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir başka husus da, değerler-çıkarlar ikiliğinin mülteci politikası konusunda en liberal tutumu takınmış ülkelerde bile belirli ölçülerde tezahür etmiş olduğu gerçeğidir. Bunların arasında önde gelen Almanya, Fransa, Avusturya, İsveç gibi ülkeler, başlangıçta her ne kadar söylemsel olarak AB değerlerine bağlılık taahhüt etmiş olsalar da, 2015'in güz aylarında artarak devam eden mülteci akını karşısında sınır kontrolleri uygulayarak AB içinde serbest dolaşım hakkını garanti altına alan ve AB'nin temel dayanaklarından olan Schengen Sistemi'ni pratikte askıya almışlardır. Özellikle Almanya'nın 800.000 mülteciye kapısını açacağını duyurduğu Eylül 2015 tarihli açıklamasının hemen ardından Macaristan'daki mültecilerin Avusturya sınırına akın etmesinin Merkel'in sınır kontrollerini devreye sokmasına doğrudan yol açmış olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir.[77]

Birlik içinde dayanışma prensibinin uygulanması ile yakından ilgili olarak, yeniden yerleştirme ve yerleştirme kararlarının hayata geçirilmesinde de AB ülkeleri genelinde bir yavaşlık ve belirlenmiş hedeflerden geri düşme gözlemlenmektedir. Komisyon'un yeniden yerleştirme ve yerleştirmeyi ele aldığı, 9 Kasım 2016 tarihli "Yedinci Rapor"unda da belirtildiği gibi, şimdiye kadar sadece 6.925 mülteci AB içinde yeniden yerleştirilmiştir

[77] Merkel'in bu tutum değişikliği üzerinde savunduğu açık kapı politikasına karşı kendi partisi dahil olmak üzere iç siyasi arenada gittikçe yükselen muhalefetin de hiç şüphesiz doğrudan etkisi vardır. Almanya'nın mülteci politikasının detaylı bir incelemesi için bkz. Bayraklı ve Keskin (2015).

(Avrupa Komisyonu 2016a). Bu rakamın Eylül 2015'te kararlaştırılmış olan 160.000 mülteci hedefinin çok küçük bir fraksiyonuna denk geldiği açıktır. Yerleştirmede ise 22.504 olarak belirlenmiş sayı üzerinden, Türkiye, Ürdün ve Lübnan'dan toplam 11.852 mülteci Avrupa içinde yerleştirilebilmiştir (Ibid.). Her ne kadar bu rakam, hedefin yarısından fazlası olsa da, AB'nin yeniden yerleştirme ve yerleştirme programını iki senelik bir süre içinde (Ekim 2017'ye kadar) tamamlama taahhüdüyle beraber değerlendirildiğinde, bu konudaki çabalar yetersiz görünmektedir. Bu durumdan hareketle, Komisyon, raporunda AB ülkelerini ayda 6000 yeniden yerleştirme hedefine[78] katkıda bulunmaya davet etmiş, bunun gerçekleştirilmesi için de yeniden yerleştirme taahhüt ve eylemlerinde ciddi bir artış olması gerektiğini kaydetmiştir. Ancak bu konuda Üye Devletler arasında çekişmeler olmaya devam edeceği açıktır. Zira, Avusturya ve Macaristan,[79] şimdiye kadar tek bir mülteciyi dahi yeniden yerleştirmemiş olduğu gibi buna ilişkin ileriye yönelik herhangi bir taahhütte de bulunmamaktadır. Yanısıra, Polonya Nisan 2016'dan beri, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya da Eylül 2016 sonundan beri aynı tutumu sergilemektedir (Avrupa Komisyonu 2016a: 6).

Toparlamak gerekirse, AB, mülteci krizinin derinleşmesine paralel olarak 2015'in bahar aylarından itibaren geliştirdiği "Avrupalı" ortak sığınma politikasını Üye Devletlerin iç siyasi ve kimi yerde popülist motivasyonlarla beslenen dar ulusal çıkarlarını ön planda tutmaları nedeniyle yeterince uygulayamamıştır. Özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde kendisini hissettiren mültecilere karşı dışlayıcı tutum, sığınmacı sorunuyla doğrudan muhatap olan Yunanistan ve İtalya ile dayanışma gerekliliğinden pratikte ödün verilmesi

[78] Komisyon, bu hedefi yeniden yerleştirme ve yerleştirme konulu, Mart 2016 tarihli birinci raporunda belirlemiştir.

[79] Macaristan'ın yeniden yerleştirme konusunu 2 Ekim 2016'da referanduma götürmüş olduğu da dikkatlerden kaçırılmaması gereken bir detaydır. Macarların %98 gibi ezici bir çoğunluğu ülkede iki yıl içinde 1294 mültecinin yerleştirilmesine karşı oy kullanmış olmasına rağmen, referandum, %50 oranında katılım sağlanamamış olduğu için geçersizdir (BBC Türkçe 2016). Ancak, referandum gerek Orban'ın dışlayıcı tutumunu pekiştirmek gerekse diğer muhalif AB ülkeleri için emsal teşkil etme potansiyeli bakımlarından önemli bir dönüm noktası olarak görülebilir.

vahim sonucunu doğurmuştur. Böylelikle, AB'nin kurucu anlaşmalarında vurgulanan dayanışma, sorumluluğun adil paylaşımı, özgürlük, eşitlik, çeşitlilik içinde birlik gibi etik değerlerden oluşan Avrupa kimliğinin Birlik ülkelerini bu temel sorun etrafında birleştirecek kadar güçlü olmadığı sonucuna varılabilir. Üye Devletler her ne kadar dışsal bir kriz karşısında işbirliği yapmaya çalışmış olsalar da, bu ideal ölçüde gerçekleşmemiş olduğu için, gelinen noktada AB'nin değer-temelli topluluk modelini yansıttığını iddia etmek güçtür. Nitekim, sorunu kendi aralarında dayanışma yoluyla çözemeyen Birlik ülkeleri, zamanla krizi giderek Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale ederek çözme noktasına gelmişlerdir.

Krizin Çözümünde Kritik Eşik: Türkiye İle Mülteci Anlaşmaları

AB'nin, mülteci sorununun kaynak ve transit ülkeleri olarak tabir edilen üçüncü ülkeler ile işbirliğini artırarak krizi çözme çabaları, yukarıda bahsedilen Birlik içinde dayanışma odaklı ortak sığınma politikasına büyük ölçüde paralel olarak yürütülmüştür. Bu bağlamda, mültecilerin Avrupa'ya çıkış noktaları olan Kuzey Afrika ülkeleri ve özellikle bir geçiş ülkesi olarak Türkiye ile yapılan destek ve işbirliği anlaşmaları ön plandadır. Kasım 2015'e gelindiğinde, krizin AB ülkelerinin kendi aralarında işbirliği yoluyla çözümünün önündeki güçlükler iyice anlaşılmış, 11-12 Kasım Valetta Zirvesi'nde AB tarafından Afrika ülkelerine mültecilere destek bağlamında 1,8 milyar avro mali kaynak aktarılması kararlaştırılmıştır (Müftüler-Baç 2015: 3).

Ancak üçüncü ülkelerle mülteci krizine yönelik işbirliğinin asıl kritik halkası Türkiye olmuştur. Bu bağlamda AB, Türkiye ile 29 Kasım 2015 ve 18 Mart 2016 tarihlerinde iki ayrı işbirliğini tesis etmişlerdir. Ana çerçeveleri 15 Ekim 2015 tarihli Türkiye-AB Ortak Eylem Planı ile çizilmiş olan bu uzlaşılar da Merkel ile Komisyon'un ortak çabaları sonucu şekillendirilerek imzalanmıştır. Ana hatlarıyla özetlemek gerekirse, bu iki uzlaşı ile Suriyeli mültecilerin Türkiye sınır ve karasularından Avrupa'ya gidişlerine son verilmesi ve Türkiye tarafından misafir edilmeleri karşılığında AB, Türkiye'ye, üyelik

müzakerelerinin hızlandırılması, Türk vatandaşlarına Schengen Alanına vize serbestliği ve - Türkiye'de barınan sığınmacıların ihtiyaçlarına yönelik olarak kullanılmak üzere - toplam 6 milyar avro tutarında maddi destek sözü vermiştir (AB Konseyi 2015d; AB Konseyi 2016).[80] Bu tavizlerin yanısıra, AB, Türkiye ile daha sık yüksek düzeyli siyasi diyalog gerçekleştirilmesi ve - göç yönetimine ek olarak - enerji, Gümrük Birliği, terörle mücadele gibi kritik alanlarda da güçlendirilmiş işbirliği kararı almıştır (AB Konseyi 2015d).

Anlaşmaların yürürlüğe girmesini takiben Türkiye'den AB'ye mülteci geçişlerinde ciddi oranda azalma kaydedilmiştir.[81] Türkiye, mülteci kabulü anlamında üzerine düşen yükümlülüğü hâlihazırda 2,7 milyon Suriyeli sığınmacıyı barındırıyor olmasına rağmen yerine getirmektedir. Buna mukabil, 18 Mart anlaşması kapsamında AB, 20 Mart 2016'dan itibaren Türkiye'nin Yunan adalarından geri gönderilecek her bir Suriyeli mülteciyi kabul etmesine karşılık olarak Türkiye'den bir Suriyeli mülteci (1'e 1 mekanizması)[82] almayı taahhüt etmiş olmasına rağmen, bunu gerçekleştirmekte de, yukarıda bahsedilen yeniden yerleştirmede olduğu gibi, yavaş davranmaktadır. 4 Nisan 2016'dan beri Türkiye'den toplamda sadece 2217 Suriyeli mülteci AB'de yerleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu 2016a).

---

[80] Bu anlaşmalar diğer bölümlerde kapsamlı olarak incelendiği için burada detaylara yer verilmeyecektir. Kısaca not düşmek gerekirse, anlaşmaları takiben, 14 Aralık 2015'te 17. Fasıl ("Ekonomik ve Parasal Politika"), 30 Haziran 2016'da ise 33. Fasıl ("Finansal ve Bütçesel Hükümler") Türkiye ile AB arasında müzakereye açılmıştır. Maddi destek aktarımında ise yavaşlıklara rağmen süreç ilerlemektedir. Genel olarak, anlaşmalar kapsamında AB'nin Türkiye'ye vaat ettikleri arasında en tartışmalı olan konu vize serbestisidir. 2013'te imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanması kapsamında gerçekleşmesi gereken vize serbestisi üzerinde, AB, en önemli koşul olarak Türkiye'nin Terörle Mücadele Yasası'nı demokratikleştirmesini öne sürmektedir. Türkiye ise, halihazırda bu konuyla ilgili sert itirazlar dile getirmekte, vize serbestisi sağlanmazsa mülteci anlaşmasını tek taraflı olarak sonlandıracağını açıkça ifade etmektedir.

[81] Bkz. İçduygu ve Millet (2016), dipnot 24.

[82] AB'nin Türkiye'den kabul edeceği maksimum Suriyeli mülteci sayısı 72.000'dir. Buna karşılık Türkiye için benzer bir tavan belirlenmemiştir.

AB açısından bakılacak olursa, Türkiye ile mülteci anlaşmaları, mülteci krizini sonlandırma noktasına getirerek uygulamada soruna en etkili çözümü oluşturmuştur. Nitekim, Komisyon ve Konsey dahil olmak üzere tüm AB liderleri, bu konuda Türkiye ile işbirliğinin alternatifinin olmadığını ve bunun "AB'nin önceliği" olduğu hususunda mutabık kalmışlardır (Deutsche Welle 2016).

Son tahlilde, mülteci krizinin dışarıya havale edilerek kontrol altına alınmış olması, AB'nin sadece değer temelli değil, yukarıda değinilen insan haklarına dayalı bir topluluk olma vizyonuna da gölge düşürmektedir. Türkiye-AB mülteci anlaşmaları, AB'nin jeo-stratejik çıkarlarını hak ve özgürlüklere olan normatif bağlılığından fiili olarak daha ön planda tuttuğunu göstermiştir. Bunun iki temel göstergesi olduğu iddia edilebilir. Birincisi, bir AB üye adayı olarak Türkiye'ye 1999'dan beri uygulanan demokratik koşulluluğa olan zayıflatıcı etkisine rağmen AB'nin Türkiye ile işbirliği yapmaktan kaçınmamış olmasıdır. Her ne kadar işbirliği ile koşulluluğa tabi olan Türkiye'nin üyelik perspektifi AB nazarında birbirlerinden ayrı tutulsa da, Birlik'in Türkiye ile masaya oturarak birtakım tavizlerde bulunmuş olması Türkiye demokrasisine yönelik sert değerlendirmeleriyle[83] çelişmekte, bu bağlamda AB'nin demokratik meşruiyetine de gölge düşürmektedir.

İkinci olarak dikkate alınması gereken husus, Türkiye-AB mülteci anlaşmalarının uluslararası mülteci hukukuyla uyumlu olacak biçimde Suriyeli mültecilerin haklarını ne ölçüde garanti altına aldığıdır. AB Temel Haklar Şartı (Madde 18, 19) ve Lizbon Antlaşması'nda karara bağlandığı üzere, AB, Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Bu bağlamda, Birlik'in "iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin (geliştireceği) ortak politika (...) Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili

[83] Bkz. Avrupa Komisyonu (2015d) ve Avrupa Komisyonu (2016b). 2015 ve 2016 Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları'nın ortak noktası Türkiye'de, özellikle ifade ve basın özgürlüğü ile hukukun üstünlüğü gibi temel AB siyasi değerlerine uyum konusunda son yıllarda "ciddi gerileme" gözlemlendiği tespitidir. İki raporun, Komisyon'un şimdiye dek Türkiye'ye yönelik olarak kaleme aldığı en sert raporlar olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

diğer anlaşmalara uygun olmalıdır"[84]. Ancak, Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ni kabul etmekle beraber anlaşmaya getirmiş olduğu coğrafi istisna, AB'nin bu taahhüdünü fiili olarak sınırlandırmaktadır. Buna göre, Türkiye, sadece Avrupa'dan gelen sığınmacılara mülteci statüsü edinme hakkı tanımaktadır. Suriye'den gelen sığınmacılar ise, Türkiye'de yalnızca "geçici koruma" statüsü elde edebilmekte, sürekli yerleşme hakkından mahrum bırakılmaktadırlar. Türkiye her ne kadar son yıllarda göç ve sığınma mevzuatını AB ile uyumlulaştırmaya çalışmış olsa da,[85] mevcut yasal düzenlemelerde eksiklikler devam etmektedir. Örneğin, Ocak 2016'da çıkarılan bir yönetmeliğe[86] göre, sığınmacılar Türkiye'de geçici koruma statüsü edindikten altı ay sonra çalışma izni için başvurmaya hak kazanmaktadırlar. Ancak, sonunda izin alabilseler dahi istihdam edilme şansları düşük görünmektedir çünkü bu yönetmelik uyarınca bir işyerinde mültecilerin oranının yüzde 10'u geçmemesi gerekmektedir. Nitekim Temmuz 2016 itibariyle, sadece 5.500 sığınmacının çalışma izni bulunmaktadır ve bu da Türkiye'deki tüm Suriyeli sığınmacı nüfusunun % 0,2'sine denk gelmektedir (Batalla Adam 2016).

Kendilerine tanınan geçici koruma hakları kapsamında sığınmacıların eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerine erişimleri de ilk kayıt oldukları yerle sınırlıdır ve genellikle bu kayıt noktaları bu tarz hizmetlerin zaten sınırlı olarak verildiği Türkiye-Suriye sınır köyleridir. Suriyelilerin hizmetlerin daha yoğun olarak sunulduğu büyük şehirlere ulaşımı ya da Türkiye içinde yer değiştirmeleri ise Yunanistan'a düzensiz geçişlerin önlenmesi adına Türk hükümeti tarafından zaten kısıtlanmaktadır. Genel anlamda Türkiye'de bulunan Suriyeli sığınmacı nüfusunun sadece % 10'u sayısı toplam 26 olan sığınmacı kamplarında misafir edilmekte, bu oranın dışında kalanlar çok zor koşullarda yaşamaktadırlar (Ibid.). Özetle, Türkiye, hak-temelli bir göç politikasını halihazırda tesis edememiş olduğu için Suriyeli mültecilerin Türkiye'deki yaşam şartları güçlüklerle devam etmektedir (Eder ve Özkul 2016)[87].

---

[84] Lizbon Antlaşma, Madde 78.

[85] Mevzuat değişikliklerinin detaylı bir değerlendirmesi için bkz., İçduygu ve Millet (2016).

[86] Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik (29594 Sayılı Resmi Gazete, 15 Ocak 2016), http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160115-23.pdf.

[87] Mültecilerin Türkiye'deki koşullarının detaylı bir değerlendirmesi için bkz., New Perspectives on Turkey (no. 54, 2016) Dergisi, Özel Sayı makaleleri.

Uluslararası mülteci hukukuna uyum bakımından Türkiye-AB anlaşmalarında dikkate alınması gereken bir diğer husus da, Türkiye'nin ne ölçüde "güvenli ülke" olduğudur. AB Temel Haklar Şartı'nın 19. Maddesi'ne göre, "hiç kimse, ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir devlete geri gönderilemez, sınırdışı edilemez veya iade edilemez". Her ne kadar Türkiye kendi mültecilerini yaratmamış bir ülke olarak güvenli ülke olmanın en temel kriterlerinden birini karşılıyor olsa da, özellikle son dönemde ülkenin doğu ve güneydoğusunda artan terör eylemleri dolayısıyla bu bölgelerde yaşayan Suriyeliler açısından "güvenli ülke" olduğu tartışmalıdır (İçduygu ve Millet 2016). Ayrıca Türkiye'nin mülteci koruma hukukunda uluslararası bir norm olan non-refoulement ilkesine her zaman uymadığı iddiaları da bulunmaktadır. Konuya ilişkin Uluslararası Af Örgütü raporları, özellikle 2015 sonu ve 2016 yılı başlarında Türkiye'nin Suriyeli sığınmacıları "güvenli ülke" olmayan Irak, Afganistan ve Suriye gibi ülkelere geri göndermek suretiyle bu ilkeyi ihlal ettiğini ortaya koymaktadır (Amnesty International 2016; 2015). Bu tarz geri göndermelerden dolayı da Türkiye'nin güvenli ülke durumu hakkında soru işaretleri bulunmaktadır.

Yukarıdaki değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere, mülteci haklarının korunması bakımından içerdikleri tüm eksikliklere rağmen Türkiye-AB mülteci anlaşmalarının yine de yapılmış ve uygulanmış olması[88], Birlik'in dar çıkarlarını hak ve özgürlüklerin temininden daha ön planda tuttuğunu ortaya koymaktadır. Mülteci krizinin yönetimi özelinde AB'nin haklara bağlılığından normatif anlamda ciddi ödünler verdiği ortadadır. Dolayısıyla, AB, tam manasıyla hak-temelli bir topluluk olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir.

---

[88] Özellikle 18 Mart 2016 anlaşmasının AB tarafından hızlıca uygulanmış olması, AB'nin sığınmacı başvurularını ne ölçüde bireysel bazda değerlendirdiği sorularını da beraberinde getirmiştir. AB Temel Haklar Şartı (Madde 19/1) toplu sınırdışı etmeleri yasaklamaktadır. Ancak Yunanistan'dan Türkiye'ye sığınmacılar geri gönderilirken iltica başvurularının kollektif olarak değerlendirilebileceği, dolayısıyla bu maddenin pratikte ihlale son derece açık olduğu da uluslararası insan hakları örgütleri ve BM Mülteci Yüksek Komiserliği tarafından pek çok kez dile getirilmiştir (Toygür ve Benvenuti 2016: 4-5).

Sonuç

Suriye iç savaşının ardından, İkinci Dünya Savaşı'ndan beri Avrupa'nın en vahim insani krizi olarak patlak vermiş olan mülteci krizi, AB içinde göç yönetimine ilişkin bir politika geliştirilmesini gerektirmiştir. Ancak, öncülüğünü Almanya ve Avrupa Komisyonu'nun yaptığı, Üye Devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı değerlerine dayalı, "Avrupalı" bir ortak sığınma politikası, tüm çabalara rağmen fiili olarak hayata geçirilememiştir. Her ne kadar bu değerler, Lizbon Anlaşması ve AB Temel Haklar Şartı gibi AB'nin en önemli doküman ve kararlarında ilkesel olarak belirlenmiş olsa da, pratikte, Üye Devletlerin dar ulusal çıkarlarını ön planda tutmuş olmalarından dolayı krizin çözümü için geliştirilen nihai politikaya yeterince yansıyamamışlardır. Özellikle Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin artan mülteci akınları karşısında sınırlarını kapatarak AB'nin sınır ülkesi Yunanistan'la dayanışma göstermemiş olmaları buna en belirgin örnektir. 2015'in güz aylarından başlayarak mülteci geçişleri karşısında – Doğu Avrupalı AB ülkeleri kadar olmasa da – daha kısıtlayıcı bir tutum sergilemiş olan Almanya ve Fransa gibi diğer AB ülkeleri de, sorunun bir yandan AB içinde mültecilerin yeniden yerleştirilerek Yunanistan ve İtalya'nın yükünün hafifletilmesi bir yandan da Türkiye'ye havale edilerek mültecilerin orada tutulması yoluyla giderilmesine ön ayak olmuşlardır. Ancak, yukarıda verilerle detaylı olarak anlatıldığı üzere, yeniden yerleştirmedeki yavaşlıklar da, AB'yi değerlere olan bağlılığından geri düşürmekte, krizin yönetiminde AB ülkelerine hakim olmuş olan çıkar odaklı "sonuç mantığı"na işaret etmektedir. Buna ek olarak, AB'nin Türkiye ile yapmış olduğu mülteci anlaşmaları da, uluslararası mülteci hukukuna riayet edilmesi anlamında ciddi eksiklikler içermekte, mülteci haklarının Türkiye'de temin edilmesine imkan vermemektedir. Dolayısıyla AB'nin bu anlaşmalarda ısrar etmesi, insan haklarına olan normatif bağlılığına da gölge düşürmektedir.

Bu gözlemlerden hareketle, mevcut çalışma, AB'nin, mülteci krizinin yönetimi özelinde değer ya da hak temelli bir topluluktan ziyade çıkar-temelli, problem-çözücü bir örgüt olarak ön plana çıktığı sonucuna varmıştır. Son

tahlilde, AB nezdinde krizin dışsallaştırılarak çözümünün ağır basmış olması, varılan bu sonucu pekiştirmektedir. Problem-çözücü topluluk modelinde kavramsallaştırıldığı gibi, Üye Devletler ortak bir dış tehdide (göç) karşı biraraya gelerek işbirliği sağlamaya çalışmışlar, ancak bu işbirliği, Üye Devletler açısından birtakım maliyetleri de beraberinde getireceği için (ör: yeniden yerleştirme kotaları) uygulanamamış, zamanla bunun yerini Türkiye ile yapılan anlaşmalar almıştır. Gelinen noktada, AB'nin kendi temel değerleri, demokrasi ve insan haklarından uzaklaşmış olması, normatif gücünü ve meşrutiyetini gölgelemekte ve daha ziyade "işlevsel" bir yapılanmayı belirgin kılmaktadır.

Kaynakça

Amnesty International. (2016). "EU's reckless refugee returns to Turkey illegal". 3 Haziran, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/.

Amnesty International. (2015). "Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey". Index: EUR 44/3022/2015. Aralık, https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/.

Avrupa Komisyonu. (2016a). "Seventh Report on Relocation and Resettlement". Brüksel. 9 Kasım, COM (2016) 720 final.

Avrupa Komisyonu. (2016b). "Turkey 2016 Report". Brüksel. 9 Kasım, SWD (2016), 366 final.

Avrupa Komisyonu. (2015a). "Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration". Press release. Lüksemburg. 20 Nisan, IP/15/4813, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm.

Avrupa Komisyonu. (2015b). "A European Agenda on Migration". Brüksel. 13 Mayıs, COM (2015), 240 final.

Avrupa Komisyonu. (2015c). "European Commission makes progress on agenda on migration". Press release. 27 Mayıs, IP/15/5039, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm.

Avrupa Komisyonu. (2015d). "2015 Yılı Türkiye Raporu". Brüksel. 10 Kasım, SWD (2015) 216.

Avrupa Konseyi. (2016). "EU-Turkey statement – 18 March 2016", Brüksel. 18 Mart, 144/16.

Avrupa Konseyi. (2015a). "European Council Presiden cy Conclusions", Brüksel. 26 Haziran, EUCO 22/15.

Avrupa Konseyi. (2015b). "Presidency Conclusions". Brüksel. 14 Eylül, 12002/1/15, REV 1.

Avrupa Konseyi. (2015c). "Legislative Acts and Other Instruments". Brüksel. 22 Eylül, 12098/15.

Avrupa Konseyi. (2015d). "Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015". Brüksel. 29 Kasım, 870/15.

Batalla Adam, L. (2016). "The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary But Uncertain Deal". Global Turkey in Europe Working Paper, No. 14, Eylül.

Bayraklı, E. ve K. Keskin. (2015). "Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi", SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı - Analiz, Sayı: 143, Kasım.

BBC Türkçe. (2016). "Macaristan Başbakanı Orban'dan mülteci referandumu sonrası zafer ilanı". 3 Ekim.

BBC Türkçe. (2015). "Macaristan Başbakanı Orban: Sığınmacılar Hıristiyan kökleri tehdit ediyor." 3 Eylül.

Carrera, S., S. Blockmans, D. Gros ve E. Guild. (2015). "The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities". CEPS Essay, No. 20: https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf.

Checkel, Jeffrey T. ve Peter J. Katzenstein. (2009). European Identity. Cambridge: Cambridge University Press.

Deutsche Welle. (2016). "EU plans special refugee summit with Turkey in early March". 19 Şubat.

Eder M. ve D. Özkul. (2016). "Editors' introduction: precarious lives and Syrian refugees in Turkey". New Perspectives on Turkey, 54: 1-8.

Elmas, F. Yılmaz. (2016). Avrupa "Kapı Duvar": Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı. Ankara: USAK Yayınları.

Erdenir, B. (2016). "Avrupa Kimliği". İçinde B. Akçay ve İ. Göçmen (editörler), Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar (sf. 707-723). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.

Eriksen, E. O. ve J. E. Fossum. (2004). "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed". International Political Science Review, 25 (4): 435-459.
EU Observer. (2015). "EU states favour Christian migrants from Middle East". 21 Ağustos.
EU Observer. (2016a). "EU migration mini-summit cancelled after Turkey attack". 18 Şubat.
EU Observer. (2016b). "EU leaders continue war of words on refugees". 3 Mart.
EU Observer. (2016c). "EU asking Turkey to take back migrants". 3 Mart.
Geddes, A. (2000). Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?. Machester: Manchester University Press.
Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press.
Hürriyet. (2015). "Renzi'den göçmen faciasına ilişkin sert açıklama". 21 Nisan.
İçduygu, A. ve E. Millet. (2016). "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration". Global Turkey in Europe Working Paper, No. 13, Ağustos.
Kaya, A. (2011). "Avrupa Birliği Yurttaşlığı". İçinde A. Kaya, S. Aydın Düzgit, Y. Gürsoy ve Ö. Onursal Beşgül (editörler), Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar (sf. 139-154). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
Müftüler-Baç, M. (2015). "The Revitalization of the Turkish-European Union Relations: Old Wine in New Bottles?". IPC-Mercator Policy Brief, Aralık.
Müller, Jan-Werner. (2007). Constitutional Patriotism. Princeton: Princeton University Press.
Sjursen, H. (2006). "Introduction: Enlargement and the Nature of the EU Polity". İçinde H. Sjursen (editör), Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity (sf. 1-15). Londra ve New York: Routledge.
Smith, Anthony D. (1992). "National Identity and the Idea of European Unity". International Affairs, 68 (1), sf. 55-76.
The Wall Street Journal. (2015). "Orban Accuses Germany of 'Moral Imperialism" on Migrants". 23 Eylül.
Toygür, İ. ve B. Benvenuti. (2016). "The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move". IPC-Mercator Policy Brief. Haziran.

Suriyeli Sığınmacıların Türkiye Ekonomisine Etkileri

Burçak Müge Vural

Giriş

Suriye'de 2011 yılında ortaya çıkan iç savaş, tarihin en büyük zorunlu göç olaylarından birinin gerçekleşmesine yol açmıştır. Suriye'nin verdiği dış göçün büyük kısmı Türkiye'ye gerçekleşmiştir. Nüfusu 2016 yılı itibariyle 78,7 milyon olan Türkiye'ye, resmi rakamlara göre aynı yıl içerisinde 2.8 milyon sığınmacı Suriye'den zorunlu göç gerçekleştirmiştir. Suriye'den Türkiye'ye zorunlu göçün Türkiye üzerindeki sosyal ve ekonomik etkilerinin büyük olacağı öngörülmektedir. Ayrıca, zorunlu göçü ortaya çıkaran çatışma ve iç savaş koşullarının ortadan henüz kalkmadığı dikkate alındığında, söz konusu etkilerin uzun dönemde artarak devam edebileceği değerlendirilmektedir.

Zorunlu göç olgusunun, zorunlu göçe maruz kalan toplumlar ve ev sahibi ülkeler açısından çeşitli boyutlarda etkileri ortaya çıkmaktadır. Bu etkilerin büyük bir kısmı yoksulluk, çevre, beşeri sermaye stokundaki değişimler gibi ekonomik etkileri içermektedir. Zorunlu göçün ekonomik etkilerine yönelik araştırmalar ise, 2000'li yılların başında literatürde yeni yeni yer almaya başlamıştır. Hâlbuki zorunlu göçün ekonomik etkilerinin araştırılması

ve ölçülerek sayısallaştırılması, ulusal/uluslararası alanda dizayn edilen göç ve insani yardım politikalarının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Literatürde göç olgusunun ekonomik etkilerini araştıran pek çok çalışma bulunmasına karşın, zorunlu göç konusunun göz ardı edildiği görülmektedir. Ancak, zorunlu göçü ortaya çıkaran unsurların farklı karakteri, zorunlu göç sürecini gönüllü göç sürecinden çok farklı kılmaktadır. Bu durumda gönüllü göç konusunda yapılan değerlendirmeler ve ileri sürülen politika önermeleri geçersiz kalmaktadır. Küresel çapta 40 milyondan fazla bireyin zorunlu göçe maruz kaldığı günümüzde zorunlu göçün etkilerinin araştırılması önem kazanmıştır.

Zorunlu göçün ekonomik etkileri literatürde (1) sığınmacılar açısından ve (2) ev sahibi ülke açısından olmak üzere iki perspektifte ele alınmaktadır (Ruiz ve Vargas-Silva, 2013). Zorunlu göçün sığınmacılar üzerindeki etkileri; göçü zorunlu kılan çatışmanın niteliği, sığınmacının kişisel özellikleri ve uluslararası çevrenin sığınmacılara yaklaşımı gibi faktörler tarafından belirlenmektedir[89]. Literatürün genel olarak fikir birliği içerisinde olduğu konu ise, zorunlu göçe maruz kalan nüfusun fakirleştiği ve harcama düzeyinin azaldığıdır. Araştırmacıları zorlayan en önemli konulardan bir tanesi ise, sığınmacılar açısından ortaya çıkan etkilerin zorunlu göçün sonucu mu yoksa çatışma ve iç savaşın sonucu mu olduğunun anlaşılmasıdır. Çok sayıda sığınmacının ülke sınırlarından girmesiyle beraber ortaya çıkan "zorunlu göç şoku", ev sahibi ülkede hem arz hem talep yönlü etkiler meydana getirmektedir. Arz yönlü baskıların en yaygın olarak ele alınanı emek piyasasıdır. Nüfus artışına paralel olarak, emek piyasasında iş gücüne katılım oranı artmakta ve bu durum ücretler ve istihdam üzerinde baskı oluşturmaktadır. Diğer yanda, artan nüfusla beraber toplam talep artmakta ve fiyatlar üzerinde enflasyonist etkiler ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca, sığınmacılara yönelik göç politikaları

[89] Zorunlu göçün sığınmacılar üzerindeki etkilerini araştıran çalışmalar için bkz. Fiala (2015), Bauer et.al. (2011), Bozzoli ve Brück (2010), Sarvimaki et.al. (2009), Kondylis (2008).

kapsamında kamu maliyesi üzerinde de etkiler ortaya çıkmaktadır. Tüm bu genel etkiler sektörden sektöre farklılıklar göstermektedir ve böylece dış göç şokuna maruz kalan ev sahibi ülkede mikro düzeyde "kazanan" ve "kaybeden" gruplar ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen zorunlu göçün Türkiye ekonomisinin makroekonomik değişkenleri üzerindeki etkilerini ölçümlemek ve değerlendirmektir. Çalışmanın birinci bölümünde araştırmanın teorik çerçevesi anlatılmaktadır. Bu çerçeve içerisinde, zorunlu göçün ekonomik değişkenler üzerindeki olası etkileri literatüre bağlı kalınarak açıklanmaktadır. İkinci bölümde söz konusu etkilerin ölçümlenmesi için kullanılacak olan model tanıtılmaktadır. Üçüncü bölümde model tahminleri sunularak yorumlanmaktadır. Dördüncü ve son bölümde ise, elde edilen bulgular özetlenerek politika önerilerine yer verilmektedir.

Zorunlu Göçün Ekonomik Etkileri

Bu bölümde zorunlu göçün ekonomik değişkenler üzerindeki olası etkileri ele alınmaktadır. Zetter (2012) zorunlu göçün ekonomik sonuçlarını mikro ve makro parametreler bazında açıklamaktadır. Bu çerçevede; gelir, emek piyasaları, varlıklar ve tasarruflar mikroekonomik parametrelerin göstergeleri olarak ele alınırken, konut piyasası, fiyatlar, sermaye stoku ve gayrisafi yurtiçi değişkenleri makroekonomik parametre göstergeleri olarak sınıflandırılmıştır (Bkz. Tablo 3).

Zorunlu göçün ev sahibi ülke nüfusu üzerindeki etkilerinin ölçülmesinde temel yaklaşım, parametreler bazında göstergelerin göç öncesi ve sonrası değişimlerinin değerlendirilmesidir. Diğer yandan, nüfusun tamamının söz konusu göstergeler bakımından zorunlu göçün etkilerine duyarlılığı aynı değildir (Whitaker, 2002). Yaş, cinsiyet, gelir grubu gibi demografik ve sosyo-ekonomik faktörler zorunlu göçün etkilerini güçlendirebilmekte ya da zayıflatabilmektedir. Ayrıca, söz konusu etkiler zaman boyutu içerisinde de farklılık göstermektedir. Dolayısıyla, zorunlu göçün çeşitli gruplar için ve zaman içerisindeki etkilerini gözlemlemek gerekmektedir.

Tablo 3: Anahtar Parametreler ve Göstergeler	
Mikroekonomik Parametreler	Makroekonomik Parametreler
Gelir • Gelir / Harcanabilir Gelir • Tüketim Düzeyi	Konut Piyasası • Konut Arz/Talebi • Maliyetler • Kira Değeri
Emek Piyasası • Ücretler • İstihdam • Meslek Yapısı • İşgücü Katılım Oranı • Çalışma Saati	Fiyatlar • Mal ve Hizmetler
Varlıklar • Canlı Varlıklar	Sermaye Stoku • İnşaat / Altyapı
Tasarruflar	GSYH • Azalış / Artış

Kaynak: Zetter (2012), s.39.

Mikroekonomik etkilerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar, hanehalkı düzeyinde derlenmiş veri setlerinin kullanımına dayalı olup, genel olarak gelir ve emek piyasası göstergelerinin değerlendirilmesini esas almaktadır. Ele alınan kavramlar istihdam, tüketim, gelir gibi makro kavramlar olmasına karşın, ekonometrik analiz mikro boyutta hanehalkına dayalı olduğu için literatürde çoğunlukla mikro etkiler olarak ele alınmaktadır. Diğer yandan; konut piyasası, fiyatlar (genel ve sektörel bazda), sermaye stoku ve GSYH değişkenlerinin gözlemi makroekonomik veri seti bazında ele alınmaktadır.
Maystadt ve Verwimp (2014) Tanzanya'nın Kagera bölgesinde, Burundi ve Rwanda'dan zorunlu göçün artmasıyla beraber hanehalkı tüketiminin artmasına bağlı olarak refahın arttığını ileri sürmektedir. Aynı çalışmada, göçle beraber artan rekabete bağlı olarak, tarımsal alanda işgücü maliyetlerinin ve fiyatlarının düşmesine karşın, vasıflı emek gerektiren istihdamın ve bu işlerde çalışanların ücretlerinin arttığı gözlenmektedir. Benzer şekilde, Calderon ve Ibanez (2009) de zorunlu göçün Kolombiya'da işgücü piyasası üzerindeki etkilerinin formel ve enformel piyasalar bazında, cinsiyet ayrımına dayalı

farklılıklar gösterdiği sonucuna ulaşmıştır. Braun ve Mahmoud (2011) ise, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Doğu Avrupa'dan Almanya'ya gerçekleşen zorunlu göçün sonucunda sığınmacılar için %10'luk bir istihdam artışının ev sahibi ülke vatandaşlarının istihdamında %3'lük bir azalmaya yol açtığını ortaya koymuştur. Literatürde elde edilen bulgulara topluca bakıldığında, birbiriyle çelişen sonuçlar gözlenmektedir. Zorunlu göç kimi zaman ev sahibi ülke vatandaşlarının refahında artışa yol açarken, kimi zaman vatandaşların istihdam düzeyini ve ücretlerini düşürerek refahı azaltmaktadır. Esas olarak, zorunlu göçün emek piyasası üzerindeki etkisi, sığınmacı işgücünün yerli işgücünü ne ölçüde ikame ettiğine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye için yapılan sınırlı sayıda çalışma ise, Suriyeli sığınmacıların ekonomiye etkileri konusunda birbiri ile çelişen sonuçlar ortaya koymaktadır. Akyüz et.al. (2015) Suriyeli sığınmacıların, 2012 ve 2013 yıllarında gerçekleştirdikleri zorunlu göçün Türkiye'de işgücü piyasasına etkisi olmadığını göstermiştir. Ancak, Bahçekapılı ve Çetin (2015)'in bulguları, göçle beraber Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli, Kilis, Konya, Gaziantep ve Adıyaman'da işsizliğin arttığını işaret etmektedir.

Ampirik Yöntem

Zorunlu göç sonucu ortaya çıkan etkilerin tam olarak ayrıştırılabilmesi mekânsal ve zamansal boyut karşılaştırmalarına dayanmaktadır. Çalışmada, zorunlu göç sonucu etkilenmesi beklenen temel makroekonomik göstergelerin zorunlu göç öncesinde ve zorunlu göç sonrasında değişimi, farkların farkı (difference-in-differences) yöntemi kullanılarak araştırılmıştır. Bu yönteme göre, göç alan ve göç almayan bölgeler (IBBS II düzeyinde) işsizlik, fiyatlar genel düzeyi ve GSYH değişkenleri esas alınarak karşılaştırılmıştır. Böylece, göçten etkilenen ve etkilenmeyen bölgelerde temel makroekonomik göstergelerin, göçün başladığı 2012 yılı öncesinde ve sonrasında nasıl değiştiği gözlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından sunulan verilere göre, Suriyeli sığınmacılar için 10 ilde 24 geçici barınma merkezi oluşturularak 260,163 Suriyeliye geçici koruma

sağlanmıştır (Bkz. Ek 1). Diğer yandan, barınma merkezleri dışında yaşayan 2.580.933 kayıtlı Suriyeli sığınmacı bulunmaktadır. Ayrıca, resmi kayıtlar Türkiye'de 81 ilin tamamının Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen zorunlu göçten az ya da çok pay aldığını göstermektedir (Bkz Ek 1). Çalışmanın amacına yönelik olarak, Suriyelilere sağlanan geçici koruma kapsamında en fazla göç alan bölgeler IBBS II düzeyinde belirlenmiştir. Bu kapsamda, devletin açtığı geçici barınma merkezlerinin bulunduğu Hatay (TR63), Malatya (TRB1), Gaziantep (TRC1), Şanlıurfa (TRC2), Mardin (TRC3) alt bölgeleri ele alınmıştır. Ancak, Suriyeli sığınmacıların %85'inden fazlası geçici barınma merkezlerinin dışında çeşitli şehirlerde yaşamını sürdürdüğü göz önünde bulundurularak, Suriyeli sığınmacı nüfusun yoğun olduğu İstanbul (TR10), İzmir (TR31), Bursa (TR41), Kocaeli (TR42), Ankara (TR51), Konya (TR52), Adana (TR62) ve Kayseri (TR72) alt bölgeleri de göçten etkilenen bölgeler kapsamında değerlendirilmiştir. Diğer bölgelerin ise, göçten etkilenmediği kabul edilmiştir.

$$\left(U_{post,R} - U_{pre,R}\right) - \left(U_{post,TR} - U_{pre,TR}\right) \quad (1)$$

$$\left(\pi_{post,R} - \pi_{pre,R}\right) - \left(\pi_{post,TR} - \pi_{pre,TR}\right) \quad (2)$$

$$\left(GDP_{post,R} - GDP_{pre,R}\right) - \left(GDP_{post,TR} - GDP_{pre,TR}\right) \quad (3)$$

Burada, (1) no'lu denklemde işsizlik (U), (2) no'lu denklemde enflasyon, (3) no'lu denklemde üretim ele alınmıştır. Söz konusu üç makroekonomik gösterge bazında göçe maruz kalan bölgelerdeki (R) göç öncesi ve sonrası değişimler, göçten etkilenmediği kabul edilen bölgelerdeki (TR) göç öncesi ve sonrası değişimlerle karşılaştırılmıştır. Böylece, zorunlu göçün etkisi ayrıştırılmaktadır.

Zorunlu göçün makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini, farkların farkı yöntemiyle regresyon analizine tabi tutmak için ise sırasıyla (4), (5) ve (6) no'lu regresyon denklemleri tahmin edilmiştir.

$$U_{it} = \alpha + \beta I_{it} + T_t + R_i + e_{it} \qquad i = 1, \dots, 26 \quad t = 1, \dots, 8 \quad (4)$$

$$\pi_{it} = \alpha + \beta I_{it} + T_t + R_i + e_{it} \qquad i = 1, \dots, 26 \quad t = 1, \dots, 8 \quad (5)$$

$$GDP_{it} = \alpha + \beta I_{it} + T_t + R_i + e_{it} \qquad i = 1, \dots, 26 \quad t = 1, \dots, 8 \quad (6)$$

Burada, zorunlu göçün sırasıyla işsizlik (U_{it}), enflasyon (π_{it}) ve üretim (GDP_{it}) değişkeleri üzerindeki etkisini ölçmek için (4), (5) ve (6) no'lu denklemler tahminlenmiştir. Regresyon analizi, 26 alt bölge için 2010–2015 yılları arasında ele alınmıştır. Her üç denklemde de I_{it} bağımsız değişkendir ve ilgili yılda alt bölgede bulunan Suriyeli sığınmacı varlığını ifade etmektedir. Dolayısıyla, β katsayısı zorunlu göçün ilgili makroekonomik değişken üzerindeki etkisini göstermektedir. Sığınmacıların varlığı iki farklı modelde iki farklı şekilde incelenmiştir. Birinci modelde alt bölgede bulunan Suriyeli sığınmacı sayısı bağımsız değişken olarak içerilirken, ikinci modelde ilgili bölgede Suriyeli sığınmacı etkisi tespit edilmişse 1, edilmemişse 0 kukla değişkeni kullanılmıştır. Zorunlu göçün üretim üzerindeki etkisini ölçen modelde, üretim bağımlı değişkeninin logaritmik fonksiyonu yer almaktadır. Böylece, zorunlu göçün üretim üzerindeki yüzdesel etkisi yorumlanmaktadır. T_t zaman sabit etkilerini, R_i alt bölge sabit etkilerini göstermektedir. Ayrıca, zorunlu göçün işsizlik bağımlı değişkeni üzerindeki sektörel etkileri kontrol edebilmek için, tüm regresyonlar tarım ve sanayii sektörleri için ayrı ayrı tahminlenmiştir.

Uygulamadan Elde Edilen Sonuçlar

Zorunlu göç şokunun etkisini ölçebilmek amacıyla, göçe maruz kalan bölgeler ve göçten etkilenmediği kabul edilen bölgeler için seçili makroekonomik göstergeler, göç öncesi (2010-2012) ve göç sonrası (2013-2015) zaman dilimleri bazında karşılaştırılmıştır (Bkz Ek 3). Tablonun son kolonunda yer alan farkın farkı (FF) katsayısı, bölgenin ilgili gösterge bazında, göçten etkilenmediği kabul edilen bölgelerin ortalamasından sapma oranını göstermektedir. Katsayının pozitif (negatif) işaretli olması, zorunlu göç şokuna maruz kalan bölgenin ilgili gösterge bazında, göçten etkilenmediği kabul edilen bölgeye oranla farkının arttığını (azaldığını) göstermektedir.

Elde edilen sonuçlar, zorunlu göçün ortaya çıkardığı enflasyonist baskıyı işaret etmektedir. Kayseri ve Malatya alt bölgeleri dışında zorunlu göç şokuna

maruz kalan tüm alt bölgelerin pozitif ayrıştığı, yani bu bölgelerde enflaysonun Türkiye genelinin üzerinde arttığı gözlenmektedir. Ayrıca, enflasyonun en hızlı artış gösterdiği alt bölgenin İzmir olduğu görülmektedir. Fiyat artışının ölçülmesinde esas alınan enflasyon sepetinin heterojen yapısı dikkate alınarak, nüfus artışından en fazla etkilenmesi beklenen gıda ve konut fiyatlarındaki değişim ayrıca gözlenmiştir. Beklentilerle uyumlu olarak, konut fiyatlarındaki değişim oranının yüksek olduğu izlenmiştir. Diğer yandan, özellikle kırsal bölgelerde gıda fiyatlarındaki artışın, çoğunlukla, Türkiye genelinin altında kaldığı görülmektedir. Bu durumun olası nedeni, Suriyeli sığınmacıların tarım sektörüne ucuz işgücü sağlayarak bu sektörde maliyetlerin azalmasına katkıda bulunmaları olarak değerlendirilebilir. Nitekim; Hatay, Şanlıurfa, Mardin gibi ekonomisi sanayi gelişiminden yoksun, tarıma dayalı bölgelerde işsizlik oranının göç sonrasında hızla arttığı gözlenmektedir. Bu durum, Suriyeli sığınmacıların tarım sektöründe yerli işgücünü dışlama etkisi olarak yorumlanabilir.

Zorunlu göçün işgücü piyasalarına etkisi değerlendirildiğinde, İstanbul, Bursa, Kocaeli, Gaziantep, Konya gibi alt bölgelerde olumlu istihdam etkisi fark edilmektedir. Sanayi üretiminin kümelendiği bu alt bölgelerde, yüksek istihdam kapasitesinin işgücüne katılım artışını massederek işsizlik oranının düşmesine neden olduğu düşünülebilir. Söz konusu bölgelerde işsizlik oranındaki düşüşle beraber artan üretim, enflasyonist baskının talep itişli olabileceğini işaret etmektedir.

Zorunlu göçün Türkiye ekonomisi üzerindeki genel etkilerini gözleyebilmek amacıyla (4), (5) ve (6) no'lu denklemlerin tahminlenmesine dayalı ekonometrik uygulama sonucunda elde edilen sonuçlar Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4: Zorunlu Göçün Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi							
	İşsizlik	İşsizlik_ Tarım	İşsizlik_ Sanayi	Enflasyon	Enflasyon Gıda	Enflasyon Konut	Üretim
Bağımsız Değişken: Suriyeli sığınmacı sayısı	0.001 (0.0008)	0.016** (0.1761)	-0.003* (0.0126)	0.014 (0.128)	0.016 (0.228)	0.001**	0.012*
Bağımsız Değişken: Suriyeli sığınmacı sayısı etkisinin varlığı	0.001 (0.0053)	0.011* (0.2120)	-0.002* (0.0043)	0.191 (0.5337)	0.018 (4221)	0.002**	0.009*
Sabit	14.48**	12.11**	10.32**	8.51**	9.68**	8.09**	9.45**
Rsqr	0.44	0.45	0.51	0.50	0.43	0.44	0.46
Gözlem Sayısı	156	156	156	156	156	156	156

Standart hata terimi parantez içerisinde verilmiştir. *p<0.05, **p<0.01

Elde edilen sonuçlar, Suriyeli sığınmacıların işsizlik göstergesi üzerinde istatistiki olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığını göstermektedir. Bu bulgu, Akyüz ve diğerlerinin (2015) bulgularıyla uyumluluk göstermektedir. Diğer yandan, tarım ve sanayi ayrı ayrı ele alındığında Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen zorunlu göçün tarımda işsizliği artırırken, sanayide istihdama katkı sağladığı görülmektedir. Suriyeli sığınmacıların, tarımda yerli işgücünü ikame edecek şekilde işgücüne katılımının tarım sektöründe bir yandan işsizliği artırdığı, diğer yandan Suriyeli işgücü ile yerli işgücü arasındaki rekabet sonucu bu sektörde işgücü maliyetlerini azalttığı ileri sürülebilir. Tablo 2'de gıda fiyatlarındaki artışın istatistiki olarak anlamlı çıkmaması bu durumu destekler niteliktedir. Diğer yandan, sanayide Suriyeli sığınmacıların vasıfsız işgücü gerektiren işkollarındaki açığı kapattığı ve bu sayede istihdama katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir (ORSAM-TESEV, 2015; s. 18).

Suriyeli sığınmacıların zorunlu göçüyle Türkiye genelinde kiraların arttığı gözlenmektedir (ORSAM-TESEV, 2015; s. 17). Konut, su, elektrik, gaz ve diğer yakıtları içeren tüketici fiyat endeksinin zorunlu göç bağımsız değişkenine verdiği tepkinin pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı çıkması yine bu durumla örtüşmektedir. Akyüz ve diğerlerinin (2015) elde ettiği sonuçlarda benzer niteliktedir. Akyüz ve diğerlerinin (2015) bulgularından farklı olarak gıda fiyatlarında anlamlı bir tepki gözlenmemiştir.

Son olarak, Suriyeli sığınmacıların üretimi artırdığı gözlenmektedir. Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen zorunlu göç sonucu gelen nüfusun büyüklüğü düşünüldüğünde bu sonuç beklenmektedir. Nitekim Suriyeli sığınmacıların hem tüketime hem de üretime katkı yaparak ekonominin genişlemesini sağladığı anlaşılmaktadır. Zorunlu göç sonucu %1'lik bir nüfus artışının üretimi %1,2 düzeyinde artırdığı görülmektedir.

Değerlendirmeler

Bu çalışmada, yakın tarihin en büyük zorunlu göç olaylarından biri olarak değerlendirilen, Suriye'den Türkiye'ye zorunlu göçün makroekonomik etkileri ele alınmıştır. Resmi rakamlara göre, nüfusu 3 milyona yaklaşan Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de hem üretime hem tüketime katıldığı ve suretle ekonomiyi derinden etkilediği gözlenmektedir. Zorunlu göçün, makroekonomik yapı içerisinde özellikle işgücü piyasaları, fiyat artışları ve üretim üzerinde etkisi araştırılmıştır.

Zorunlu göçün Türkiye ekonomisi üzerindeki genel etkileri değerlendirildiğinde, işsizlik ve enflasyon değişkenlerine dair istatistiki olarak anlamlı sonuçlar elde edilemediği görülmektedir. Elde edilen bulgular, zorunlu göçün işgücü piyasalarındaki etkisini araştıran diğer çalışmaların sonuçları ile uyumludur (Ruist, 2013; Fakih ve Ibrahim, 2016). Diğer yandan, göçün üretim üzerinde olumlu etkisi gözlenmektedir.

Makroekonomik etkiler sektörel bazda ayrıştırıldığında, göçün tarım sektöründe istihdamı azalttığı görülmektedir. Bu durumun olası nedeni, bu sektörde Suriyeli sığınmacıların yerli işgücünü daha düşük ücretler karşılığında istihdam etmesidir. Ayrıca, Suriyeli sığınmacıların sanayi istihdamına katkı sağladığı da gözlenmektedir. Artan nüfusa paralel olarak, Türkiye genelinde konut fiyat artışı beklentilerle uyumlu ve istatistiki olarak anlamlı çıkmıştır.

Son olarak, zorunlu göçün etkileri bölgesel farklılıklar göstermektedir. Sanayi üretiminin ve ekonomik kümelenmenin yoğun olduğu bölgelerin göçten olumlu etkilendiği, buna karşın kırsal kesimde göç sonucunda makroekonomik göstergelerin kötüleştiği gözlenmektedir. Bu doğrultuda, özellikle İstanbul, Bursa, Kocaeli, Gaziantep ve Konya bölgelerinde göçle beraber istihdamın ve üretimin belirgin ölçüde arttığı fark edilmektedir. Buna karşın, Hatay, Diyarbakır ve Şanlıurfa alt bölgelerinde üretim azalışına paralel olarak işsizliğin de arttığı görülmektedir. Türkiye ekonomisinin dual yapısı göz önüne alındığında, söz konusu iki zıt etkinin ortaya çıkması olağandır. Elde edilen bulgular ışığında, zorunlu göçün kırsal bölgeler ve sanayi bölgeleri arasındaki farklılıkları artıracağı bu bağlamda dual yapıyı derinleştireceği öngörülmektedir. Dolayısıyla, politika yapıcıların bölgesel politikalara ağırlık vererek, kırsal kesimi desteklemesi gerektiği düşünülmektedir.

Kaynakça

Akyüz, Y.E., Van den Berg, M., Hassink, M. (2015). The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crises in Turkey. Discussion Paper, No: 8841, IZA.

Bahçekapılı, C. ve Çetin, B. (2015). The Impacts of Forced Migration on Regional Economies: The Case of Syrian Refugees in Turkey. International Business Research, 8 (9): 1 – 15.

Bauer, T.K., Braun, S., Kvasnicka, M. (2011). The Economic Migration of Forced Migrants: Evidence for Post-War Germany. Discussion Paper, No.5855, IZA.

Bozzoli, C. ve Brück, T. (2010). Child Morbidity and Camp Decongestion in Post-War Uganda. Research Working Paper. No.24, MICROCON.

Braun, S. ve Mahmoud, T. O. (2011). The Employment Effects of Immigration: Evidence from the Mass Arrival of German Expellees in Post-War Germany. Working Paper, No: 1725, Kiel Institute.

Calderon, V. ve Ibanez, A. M. (2009). Labour Market Effects of Migration – Related Supply Shocks: Evidence from Internally Displaced Populations in Colombia. Research Working Paper, No. 14, MICROCON.

Fakih, A. ve Ibrahim, M. (2016). The Impact of Syrian Refugees on the Labor Market in Neighboring Countries: Empirical Evidence from Jordan. Defence and Peace Economics, 27(1): 64 – 86.

Fiala, N. (2015). Economic Consequences of Forced Displacement. The Journal of Development Studies, 51(10): 1275 – 1293.

Kondylis, F. (2008). Agricultural Outputs and Conflict Displacement: Evidence from a Policy Intervention in Rwanda. Economic Development and Cultural Change. 57(1): 33 – 66.

Maystadt, J. F. ve Verwimp, P. (2014). Winners and Losers among a Refugee – Hosting Population. Economic Development and Cultural Change, 62(4): 769 – 809.

ORSAM (Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi) – TESEV (Türkiye Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı). (2015). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri, ORSAM Rapor No.195.

Ruist, J. (2013). The Labor Market Impact of Refugee Immigration in Sweden 1999 – 2007. Working Paper No.1, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies.

Ruiz, I. ve Vargas-Silva, C. (2013). The Economics of Forced Migration. Journal of Development Studies, 49(6): 772 – 784.

Sarvimaki, M., Uusitalo, R., Jantti, M. (2009), Long – Term Effects of Forced Migration, Discussion Paper, No. 4003, IZA.

Whitaker, B. E. (2002). Refugees in Western Tanzania: The Distribution of

Burdens and Benefits among Local Hosts. Journal of Refugee Studies. 15(4): 339 – 358.
Zetter, R. (2012). Guidelines for Assessing the Impacts and Costs of Forced Displacement. The World Bank.

Ekler

Ek 1: Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacıların Barınma Merkezlerine ilişkin Temel Veriler (05/01/2017 itibariyle)

İl	Geçici Barınma Merkezi	Nüfusu (Suriyeli)
HATAY	Altınözü Konteynerkenti Yayladağı 1 Çadırkenti Yayladağı 2 Konteynerkenti Apaydın Konteynerkenti Güveççi Çadırkenti	4,973 2,646 3,659 5,216 3,002
GAZİANTEP	İslahiye 1 Çadırkenti İslahiye 2 Çadırkenti Karkamış Çadırkenti Nizip 1 Çadırkenti Nizip 2 Çadırkenti	7,389 10,023 6,682 10,082 4,521
ŞANLIURFA	Ceylanpınar Çadırkenti Akçakale Çadırkenti Harran Konteynerkenti Viranşehir Çadırkenti Suruç Çadırkenti	22,192 31,767 14,042 15,561 31,757
KİLİS	Öncüpınar Konteynerkenti Elbeyli Beşiriye Konteynerkenti	15,990 20,986
MARDİN	Midyat Çadırkenti	3,484
KAHRAMANMARAŞ	Merkez Konteynerkenti	18,579
OSMANİYE	Cevdetiye Çadırkenti	7,250
ADIYAMAN	Merkez Çadırkenti	9,694
ADANA	Sarıçam Çadırkenti	341
MALATYA	Beydağı Konteynerkenti	10,267

Kaynak: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

Ek 2: Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı (05/01/2017)

İl Sıra	İller	Kayıt Edilen	Nüfus	İl Nüfusuna Oranı
Toplam		2,841,036	78,741,053	%3.61
1	Adana	149,668	2,183,167	%6.86
2	Adıyaman	24,876	602,774	%4.13
3	Afyon	4,218	709,015	%0.59
4	Ağrı	861	547,210	%0.16
5	Aksaray	1,165	386,514	%0.30
6	Amasya	217	322,167	%0.07
7	Ankara	67,424	5,270,575	%1,28
8	Antalya	368	2,288,456	%0.02
9	Ardahan	80	99,265	%0.08
10	Artvin	40	168,370	%0.02
11	Aydın	7,459	1,053,506	%0.71
12	Balıkesir	1,902	1,186,688	%0.16
13	Bartın	31	190,708	%0.02
14	Batman	19,425	566,633	%3.43
15	Bayburt	38	78,550	%0.05
16	Bilecik	513	212,361	%0.24
17	Bingöl	716	267,184	%0.27
18	Bitlis	668	340,449	%0.20
19	Bolu	1,034	291,095	%0.36
20	Burdur	7,831	258,339	%3.03
21	Bursa	103,390	2,842,547	%3.64
22	Çanakkale	3,432	513,341	%0.67
23	Çankırı	340	180,945	%0.19
24	Çorum	1,510	525,180	%0.29
25	Denizli	7,362	993,442	%0.74
26	Diyarbakır	29.144	1,654,196	%1.76
27	Düzce	574	360,388	%0.16
28	Edirne	6,490	402,537	%0.16
29	Elazığ	5,181	574,304	%0.90
30	Erzincan	174	222,918	%0.08
31	Erzurum	526	762,321	%0.07
32	Eskişehir	2,082	826,716	%0.25
33	Gaziantep	317,989	1,931,836	%16.46
34	Giresun	146	426,686	%0.03
35	Gümüşhane	67	151,449	%0.04
36	Hakkari	874	278,775	%0.31
37	Hatay	379,264	1,533,507	%24.73
38	Iğdır	81	192,435	%0.04
39	Isparta	6,193	421,766	%1.47

40	İstanbul	442,204	14,657,434	%3.02
41	İzmir	100,194	4,168,415	%2.40
42	Kahramanmaraş	87,084	1,096,610	%7.94
43	Karabük	379	236,978	%0.16
44	Karaman	516	242,196	%0.21
45	Kars	159	292,660	%0.05
46	Kastamonu	754	372,633	%0.20
47	Kayseri	55,497	1,341,056	%4.14
48	Kırıkkale	683	270,271	%0.25
49	Kırklareli	2,086	346,973	%0.60
50	Kırşehir	692	225,562	%0.31
51	Kilis	122,539	130,655	%93,79
52	Kocaeli	27,575	1,780,055	%1.55
53	Konya	70,379	2,130,544	%3.30
54	Kütahya	347	571,463	%0.06
55	Malatya	20,797	772,904	%2.69
56	Manisa	5,912	1,380,366	%0.43
57	Mardin	93,480	796,591	%11.74
58	Mersin	140,175	1,745,221	%8.03
59	Muğla	8,560	908,877	%0.94
60	Muş	838	408,728	%0.21
61	Nevşhir	5,760	286,767	%2.01
62	Niğde	3,255	346,114	%0.94
63	Ordu	621	728,949	%0.09
64	Osmaniye	41,677	512,873	%8.13
65	Rize	630	328,979	%0.19
66	Sakarya	7,072	953,181	%0.74
67	Samsun	4,024	1,279,884	%0.31
68	Siirt	3,178	320,351	%0.99
69	Sinop	71	204,133	%0.03
70	Sivas	2,190	618,617	%0.35
71	Şanlıurfa	406,212	1,892,320	%21,47
72	Şırnak	14,329	490,184	%2,92
73	Tekirdağ	5,961	937,710	%0.64
74	Tokat	811	593,990	%0.14
75	Trabzon	2,067	768,417	%0.27
76	Tunceli	90	80,076	%0.10
77	Uşak	1,203	353,048	%0.34
78	Van	1,645	1,096,397	%0.15
79	Yalova	2,707	233,009	%1.16
80	Yozgat	3,027	419,440	%0.72
81	Zonguldak	303	595,907	%0.05

Ek 3: Temel Makroeokonomik Göstergeler Bazında Farkın Farkları

	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR10: İstanbul	TR10	TR	TR10	TR	FF
İşsizlik (%)	12.5	7.74	11.5	6.88	-0.14
Enflasyon (%)	7.32	8.13	7.99	7.93	0.87
Enflasyon: Gıda (%)	8.37	8.54	10.96	11.08	0.05
Enflasyon: Konut (%)	6.3	9.34	7.92	6.15	4.81
Üretim (kişi başı / TL)	30,685	14,090	42,371	19,700	6,076
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR31: İzmir	TR31	TR	TR31	TR	FF
İşsizlik (%)	14.87	7.74	14.77	6.88	0.76
Enflasyon (%)	7.81	8.13	8.77	7.93	1.16
Enflasyon: Gıda (%)	8.55	8.54	11.92	11.08	0.83
Enflasyon: Konut (%)	8.63	9.34	5.82	6.15	0.38
Üretim (kişi başı / TL)	21,624	14,090	30,220	19,700	2,986
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR51: Ankara	TR51	TR	TR51	TR	FF
İşsizlik (%)	11.73	7.74	10.97	6.88	0.1
Enflasyon (%)	7.63	8.13	7.80	7.93	0.37
Enflasyon: Gıda (%)	9.46	8.54	11.56	11.08	-0.44
Enflasyon: Konut (%)	6.07	9.34	8.08	6.15	5.2
Üretim (kişi başı / TL)	26,993	14,090	34,145	19,700	1,542
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR41: Bursa	TR41	TR	TR41	TR	FF
İşsizlik (%)	8.13	7.74	7.07	6.88	-0.2
Enflasyon (%)	7.54	8.13	8.12	7.93	0.78
Enflasyon: Gıda (%)	8.19	8.54	10.83	11.08	0.1

Enflasyon: Konut (%)	7.38	9.34	6.17	6.15	1.98
Üretim (kişi başı / TL)	20,528	14,090	28,882	19,700	2,744
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR42: Kocaeli	TR42	TR	TR42	TR	FF
İşsizlik (%)	11.5	7.74	9.97	6.88	-0.67
Enflasyon (%)	7.52	8.13	7.66	7.93	0.34
Enflasyon: Gıda (%)	7.28	8.54	11.48	11.08	1.66
Enflasyon: Konut (%)	8.09	9.34	5.83	6.15	0.93
Üretim (kişi başı / TL)	19,296	14,090	31,646	19,700	6,740
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR52: Konya	TR52	TR	TR52	TR	FF
İşsizlik (%)	6.77	7.74	5.53	6.88	-0.38
Enflasyon (%)	8.06	8.13	7.91	7.93	0.05
Enflasyon: Gıda (%)	9.75	8.54	11.07	11.08	-1.22
Enflasyon: Konut (%)	8.64	9.34	5.85	6.15	0.4
Üretim (kişi başı / TL)	13,831	14,090	20,644	19,700	1,203
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR62: Adana	TR62	TR	TR62	TR	FF
İşsizlik (%)	12.57	8.76	11.1	6.88	0.41
Enflasyon (%)	8.05	8.13	8.09	7.93	0.24
Enflasyon: Gıda (%)	9.55	8.54	10.1	11.08	-1.99
Enflasyon: Konut (%)	8.41	9.34	6.21	6.15	0.99
Üretim (kişi başı / TL)	14,131	14,090	19,525	19,700	-216
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR62: Adana	TR62	TR	TR62	TR	FF
İşsizlik (%)	12.57	8.76	11.1	6.88	0.41

Enflasyon (%)	8.05	8.13	8.09	7.93	0.24
Enflasyon: Gıda (%)	9.55	8.54	10.1	11.08	-1.99
Enflasyon: Konut (%)	8.41	9.34	6.21	6.15	0.99
Üretim (kişi başı / TL)	14,131	14,090	19,525	19,700	-216
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR63: Hatay	TR63	TR	TR63	TR	FF
İşsizlik (%)	12.07	8.76	14.8	6.88	4.61
Enflasyon (%)	7.97	8.13	7.85	7.93	0.08
Enflasyon: Gıda (%)	8.66	8.54	10.20	11.08	-1
Enflasyon: Konut (%)	10.23	9.34	6.10	6.15	-0.94
Üretim (kişi başı / TL)	11,528	14,090	15,757	19,700	-1,381
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TR71: Kayseri	TR71	TR	TR71	TR	FF
İşsizlik (%)	10.5	8.76	9.6	6.88	0.98
Enflasyon (%)	9.20	8.13	8.15	7.93	-0.85
Enflasyon: Gıda (%)	9.2	8.54	11.59	11.08	-0.15
Enflasyon: Konut (%)	8.64	9.34	5.65	6.15	0.2
Üretim (kişi başı / TL)	14,320	14,090	20,040	19,700	110
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TRB1: Malatya	TRB1	TR	TRB1	TR	FF
İşsizlik (%)	9.67	8.76	7.13	6.88	-0.66
Enflasyon (%)	8.38	8.13	7.49	7.93	-0.69
Enflasyon: Gıda (%)	8.55	8.54	10.71	11.08	-0.38
Enflasyon: Konut (%)	10.25	9.34	5.98	6.15	-1.08
Üretim (kişi başı / TL)	11,258	14,090	14,700	19,700	-2,168

	2010 – 2012		2013 – 2015		FF
TRC1: Gaziantep	TRC1	TR	TRC1	TR	
İşsizlik (%)	12.7	8.76	8.6	6.88	-2.22
Enflasyon (%)	8.25	8.13	8.88	7.93	0.83
Enflasyon: Gıda (%)	9.01	8.54	11.48	11.08	-0.07
Enflasyon: Konut (%)	9.89	9.34	8.48	6.15	1.78
Üretim (kişi başı / TL)	10,880	14,090	16,595	19,700	105
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TRC2: Şanlıurfa	TRC2	TR	TRC2	TR	FF
İşsizlik (%)	9.37	8.76	17.5	6.88	10.01
Enflasyon (%)	8.29	8.77	8.33	7.93	0.88
Enflasyon: Gıda (%)	7.68	8.54	10.99	11.08	0.77
Enflasyon: Konut (%)	10.99	9.34	8.45	6.15	0.65
Üretim (kişi başı / TL)	8,014	14,090	10,091	19,700	-3,533
	2010 – 2012		2013 – 2015		
TRC3: Mardin	TRC3	TR	TRC3	TR	FF
İşsizlik (%)	15.0	8.76	23.3	6.88	10.18
Enflasyon (%)	7.44	8.77	7.45	7.93	0.85
Enflasyon: Gıda (%)	7.11	8.54	10.28	11.08	0.63
Enflasyon: Konut (%)	10.06	9.34	6.58	6.15	-0.29
Üretim (kişi başı / TL)	8,816	14,090	12,294	19,700	-2,132

FOTOĞRAFLARLA YOLDA

Sinan Kılıç

































İKTİSADİ KALKINMA VAKFI YAYINLARI
Yayın No: 293

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI
Esentepe Mahallesi, Harman Sokak,
TOBB Plaza, No:10, Kat:7-8, Levent, 34394, İstanbul
Tel: 0212 270 93 00, Fax: 0212 270 30 22, E-posta: ikv@ikv.org.tr

Brüksel Temsilciliği:
Avenue de l'Yser 5-6 1040 Brüksel / Belçika
Tel: + 32 2 646 40 40, Fax:+ 32 2 646 95 38, E-posta: ikvnet@skynet.be

www.ikv.org.tr