

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KOŞULLULUK BAĞLAMINDA DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELEDE
AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL ANLAŞMALARI VE TÜRKİYE'YE
YANSIMALARI

Didem ŞAHAL ÇELİK

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Sühal ŞEMŞİT

İZMİR- 2018

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Düzensiz Göçle Mücadelede Koşulluluk Politikası Temelinde Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları ve Türkiye**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

../../..

Didem ŞAHAL ÇELİK

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Koşulluluk Bağlamında Düzensiz Göçle Mücadelede Avrupa Birliği Geri Kabul
Anlaşmaları ve Türkiye'ye Yansımaları

Didem ŞAHAL ÇELİK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Anabilim Dalı
Avrupa Birliği Programı

Düzensiz göç, AB'nin cazip bir hedef ülke olması sebebiyle her zaman gündeminde ve mücadele içinde olduğu bir sorundur. Bu sorun, AB ülkelerinin ulusal politikaları ile çözülemeyecek boyutlara geldiğinde Birlik düzeyinde ortak göç politikası oluşturmayı ve düzensiz göçmen potansiyeli yüksek kaynak ve transit ülkelerle bu politika ile uyumlu şekilde işbirliği yapmayı gerektirmiştir. AB, bu ülkeleri düzensiz göçle mücadelesine ortak etmek amacıyla koşulluluk ülkesini devreye sokmuştur. AB, koşulluluk politikası ile bu ülkelere ortak göç politikasının değerlerini ihraç ederek, bu ülkelerin, söz konusu değerler doğrultusunda ulusal politikalarında ve mevzuatlarında reformlar yapmalarını amaçlamıştır. AB, koşulluluk politikası bağlamında bu ülkelere, yaptıkları reformların başarılı olması halinde ödüller (havaç) sunmuş, başarısız olması halinde ise cezalar/yaptırımlar (sopa) uygulamıştır.

AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde en etkili yöntemlerinden biri olan kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşması imzalama sürecinde de koşulluluk politikası etkili olmuştur. AB, bu ülkeleri geri kabul anlaşması için müzakere masasına oturmaya ikna etmek ve imza sürecini hızlandırmak için söz konusu ülkelere, koşulluluk politikası çerçevesinde ödül olarak vize kolaylaştırma ve vize serbestleştirme anlaşmalarını sunmuştur. Geri kabul anlaşmasının vize kolaylaştırma ve vize serbestleştirme anlaşmaları ile ilişkilendirilmesi Batı Balkan ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkede başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak; coğrafi konumu sebebiyle AB açısından önemli bir kaynak ve transit ülke olan Türkiye ile geri kabul anlaşmasının imzalanması sürecinde standartlaşan uygulamanın dışına çıkılmasının yanı sıra; Türkiye'nin reformlarına karşılık vaat edilen ödüller sunulmamıştır.

Anahtar Kelimeler: Düzensiz Göç, Ortak Göç Politikası, Koşulluluk politikası, Geri Kabul Anlaşması, Vize Kolaylığı Anlaşması, Vize Serbestleştirme Anlaşması.

ABSTRACT
Master Thesis
**European Union Readmission Agreements for Tackling Irregular Migration in
the Context of Conditionality and Reflections on Turkey**

Didem ŞAHAL ÇELİK
Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of EU Studies
European Union Programme

As Europe is an attractive destination country, irregular migration causes constant problems for Europe, so it has always remained on the agenda of Europe. When this situation turned out to be an unresolved problem with the national policies of European countries, it required to create common migration policies on the European Union level, and to cooperate coherently with the origin and transit countries that have high potential of irregular migrants. European Union with the policy of conditionality, by exporting the values of common migration policy, aimed that these countries carry out reforms on their national policy and regulations in accordance with mentioned values. Within the context of conditionality policy, Europe provided rewards for these countries. The countries in case of being successful in reforms are awarded with (carrot), but the countries not successful in reforms are sanctioned with (stick).

Conditionality principle also became effective in the process of signing readmission agreement with origin and transit countries that is one of the most efficient method for Europe to fight with irregular migration. To persuade these origin and transit countries to sit down at the negotiation table for readmission agreement and to accelerate the process of signature, Europe within the framework of conditionality policy, proposed visa facilitation and liberalisation agreements as a reward to these countries. Association of readmission agreement with visa facilitation and visa liberalisation agreements brought successful results in many countries, especially in West Balkan States whereas the situation is not the same for Turkey. Although Turkey is an important origin and transit country because of its geographical location, Europe, in the process of signing readmission agreement get out of the standardised implementation and has not provided the reward that was promised in return for the reforms that Turkey applied.

Key Words: Irregular Migration, Common Migration Policy, Conditionality Policy, Readmission Agreement, Visa Facilitation Agreement, Visa Liberalisation Agreement.

**KOŞULLULUK BAĞLAMINDA DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELEDE
AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL ANLAŞMALARI VE TÜRKİYE'YE
YANSIMALARI
İÇİNDEKİLER**

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLOLAR LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL ve KURAMSAL ÇERÇEVE**

1.1. DÜZENSİZ GÖÇ KAVRAMI.....	5
1.1.1 Düzensiz Göçün Tanımı	6
1.1.2. Düzensiz Göçün Nedenleri	9
1.2. AVRUPALILAŞMA VE KOŞULLULUK POLİTİKASI	11
1.2.1. Avrupalılaşma	11
1.2.2. Koşulluluk Politikası	14
1.2.2.1. Komşuluk Politikasının Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Uygulanışı 14	
1.2.2.2. AB'nin Düzensiz Göç Alanındaki Koşulluluk Politikası	
Uygulamaları	17
1.3. GERİ KABUL ANLAŞMASI	20
1.3.1. Geri Kabul Anlaşması Kavramı.....	20
1.3.2. Geri Kabul Anlaşmalarının Tarihçesi	21
1.3.3. Geri Kabul Anlaşmaları, Düzensiz Göç ve Koşulluluk Politikası	
Arasındaki İlişki	24
1.3.4. Geri Kabul Anlaşmalarının İçeriği	25
1.3.5. Geri Kabul Anlaşmalarının Koşulluluk Bağlamında İçerdiği Teşvikler 27	
1.3.5.1. AB Üyeliği Teşviki	29
1.3.5.2. Vize Kolaylığı	30
1.3.5.3. Vize Muafiyeti.....	33

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DÜZENSİZ GÖÇ SORUNU, ÖNLEMESİ
YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR VE KOŞULLULUK
BAĞLAMINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GERİ KABUL ANLAŞMALARI

2.1. AB'DE DÜZENSİZ GÖÇ SORUNU	35
2.1.1. AB'de Düzensiz Göç Sorununun Ortaya Çıkışı.....	35
2.2. AB'DE DÜZENSİZ GÖÇE BAKIŞ	37
2.2.1. AB'nin Ekonomik Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı	37
2.2.2. AB'nin Sosyal Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı	39
2.2.3. AB'nin Siyasi Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı	43
2.3. AB'NİN ORTAK DÜZENSİZ GÖÇ POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİ..	51
2.3.1. AB'nin Düzensiz Göçle Mücadelede Geliştirdiği Yaklaşımlar	51
2.3.1.1. Göç Yönelik Küresel Yaklaşım.....	52
2.3.1.2. Düzensiz Göçle Mücadelede Kapsamlı AB Yaklaşımı	55
2.3.1.3. Düzensiz Göçle Mücadelede Benimsenen Diğer Yöntem ve	
Yaklaşımlar	56
2.3.2. AB'nin Temel Hukuki Belgelerinde Düzensiz Göç.....	61
2.3.3. Düzensiz Göçle Mücadelede Temel Zirveler	72
2.3.3.1. Tampere Zirvesi	72
2.3.3.2. Laeken Zirvesi.....	74
2.3.3.3. Seville Zirvesi	76
2.3.4. Düzensiz Göçle Mücadele İçin Oluşturulan Çok Yıllı Programlar	77
2.3.4.1. Tampere Programı (1999-2004).....	77
2.3.4.2. Lahey Programı (2004-2009).....	79
2.3.4.3. Stockholm Programı (2010-2015).....	80
2.3.5. Düzensiz Göçle Mücadelede Uygulanan Sistemler.....	82
2.3.5.1. Göç ve Sınır Geçişleri Üzerine Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi	82
2.3.5.2. Avrupa Polis Teşkilatı	83
2.3.5.3. Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi	83
2.3.5.4. Schengen Bilgi Sistemleri	87
2.3.5.5. Vize Bilgi Sistemi	88
2.3.5.6. Avrupa Göç Ağı	89
2.3.5.7. Biyometrik Pasaport Uygulaması.....	91
2.3.5.8. Mavi Kart Uygulaması	92
2.3.5.9. Avrupa Sınır Güvenliği	92
2.3.5.10. Avrupa Sınır Gözetim Sistemi	94
2.3.5.11. Geri Kabul Anlaşmaları	96
2.3.6. AB'de Düzensiz Göç Verileri.....	96
2.4. AB'NİN İMZALADIĞI GERİ KABUL ANLAŞMALARI VE	
KARŞILAŞTIRMASI.....	105

2.4.1. AB'nin Aday Ülkelerle İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları.....	107
2.4.1.1. Türkiye	107
2.4.1.2. Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti	108
2.4.1.3. Sırbistan	109
2.4.1.4. Karadağ	110
2.4.2. Komşuluk Politikası Kapsamındaki Ülkelerle İmzalanan Geri Kabul Anlaşmaları	111
2.4.2.1. Ukrayna	112
2.4.2.2. Moldova	113
2.4.2.3. Gürcistan	113
2.4.2.4. Ermenistan.....	114
2.4.2.5. Azerbaycan.....	114
2.4.2.6. Arnavutluk.....	114
2.4.2.7. Bosna Hersek.....	115
2.4.3. Komşuluk Politikası Kapsamı Dışında Üçüncü Ülkelerle İmzalanan Geri Kabul Anlaşmaları	116
2.4.3.1. Hong Kong.....	116
2.4.3.2. Makao.....	117
2.4.3.3. Sri Lanka	117
2.4.3.4. Rusya.....	117
2.4.3.5. Pakistan	119
2.4.3.6. Yeşil Burun Adaları (Cape Verde).....	119
2.4.4. Değerlendirme.....	119

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE İLE İMZALADIĞI GERİ KABUL ANLAŞMASI VE TARAFLARA YANSIMALARI

3.1. TÜRKİYE'DE DÜZENSİZ GÖÇ	123
3.1.1. Türkiye'de Düzensiz Göçün Tarihi ve Düzensiz Göçmen Profili	123
3.1.2. Türkiye'nin Düzensiz Göç Açısından Önemi	125
3.1.3. Son Verilere Göre Türkiye'de Düzensiz Göç Sorunu	128
3.1.4. Türkiye'de Düzensiz Göçle Mücadele	131
3.1.4.1. Yasal Düzenlemeler	133
3.1.4.1.1. Türkiye'nin Taraf Olduğu Göç Alanındaki Uluslararası Sözleşmeler ve Anlaşmalar	134
3.1.4.1.2. Türkiye'nin Göç Alanında Yapmış Olduğu Ulusal Düzenlemeler.....	134
3.1.4.1.2.1. Türkiye'nin AB Adaylığı Öncesinde Yapmış Olduğu Yasal Düzenlemeler	135

3.1.4.1.2.2. Türkiye'nin AB Adaylığı Sonrasında Yapmış Olduğu Yasal Düzenlemeler	137
3.1.4.2. Geri Kabul Anlaşmalarının İmzalanması.....	141
3.1.4.3. Uluslararası İşbirliği	142
3.2. AB VE TÜRKİYE ARASINDAKİ GERİ KABUL ANLAŞMASININ İMZALANMA SÜRECİ.....	144
3.2.1. Müzakere Sürecinin Tarihsel Gelişimi.....	144
3.2.2. Geri Kabul Anlaşmasının Müzakere Sürecini Sekteye Uğratan Etkenler ve Uzlaşma Yöntemleri	144
3.2.2.1. Geri Kabul Anlaşmasının Müzakere Sürecini Sekteye Uğratan Etkenler	145
3.2.2.1.1. Türkiye'nin AB Üyeliği İle İlgili Belirsizlik	145
3.2.2.1.2. AB'nin Diğer Aday Ülkelere Tanıdığı Vize Serbestliğini Türkiye'ye Tanımaması	145
3.2.2.1.3. AB'nin Türk Vatandaşlarına Yönelik Vize Uygulamasının Hukuki Dayanağının Tartışmalı Olması	146
3.2.2.1.4. AB Bünyesinde Standartlaşan Vize Kolaylaştırma ve Vize Serbestleştirmesini İçeren Geri Kabul Paketinin Türkiye İçin Uygulanmaması	147
3.2.2.1.5. Türkiye'nin Tampon Bölge veya Düzensiz Göçmen Çöplüğü Olarak Kullanılacağı Yönündeki Algı	148
3.2.3. Müzakerelerde Uzlaşma Süreci ve Geri Kabul Anlaşmasının İmzalanması.....	149
3.3. GERİ KABUL ANLAŞMASI VE TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN DURUMU	152
3.3.1. Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü	153
3.3.2. Geri Kabul Anlaşmasının Yürürlüğe Girmesi Türkiye'deki Suriyelileri Etkileyecek mi?	154
3.4. 29 KASIM TÜRKİYE- AB ZİRVESİ	155
3.5. 18 MART 2016 TÜRKİYE – AB MUTABAKATI VE “1 E 1 FORMÜLÜ” .	158
3.5.1. 18 Mart 2016 Mutabakatının Uygulanması Hakkında İstatistikî Veriler Çerçevesinde Değerlendirme	160
3.6. KOŞULLULUK POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE GERİ KABUL ANLAŞMASI KARŞILIĞINDA TÜRKİYE'YE SUNULAN VİZE SERBESTİSİ SÜRECİ HAKKINDA GELİŞMELER	167
3.7. TÜRKİYE AÇISINDAN GERİ KABUL ANLAŞMASININ ANALİZİ, ELEŞTİRİLER VE MUHTEMEL SENARYOLAR	171
3.8. GERİ KABUL ANLAŞMASININ AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN ANALİZİ, ELEŞTİRİLER VE MUHTEMEL SENARYOLAR	184
SONUÇ	191
KAYNAKÇA.....	207

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGA	Avrupa Göç Ağı
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin
AKP	Avrupa Komşuluk Politikası
AT	Avrupa Topluluğu
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CARDS	Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CIREFI	Göç ve Sınır Geçişleri Üzerine Bilgi, Değerlemdirme ve Değişim Merkezi
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğu
EIDHR	Demokrasi ve İnsan Hakları Konusunda Avrupa Girişimi
ENPI	Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı
EURODAC	Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi
EUROJUST	Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Ajansı
EUROMED	Avrupa- Akdeniz Ortaklığı
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi
EUROSUR	Avrupa Sınır Gözetim Sistemi
FRONTEX	Avrupa Sınır Ajansı
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğu
GAMM	Göç ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım
ICMPD	Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi
IMF	Uluslararası Para Fonu
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
MEDA	Akdeniz İşbirliği Programı

ODAÜ	Doğu ve Orta Avrupa Ülkeleri
ODGP	Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası
SIS	Schengen Bilgi Sistemleri
TACIS	Bağımsız Devletler Topluluğu için Teknik Destek
VIS	Vize Bilgi Sistemi
WTO	Dünya Ticaret Örgütü
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bazı AB Ülkelerinde Düzensiz Göçün Yasal Tanımları	7
Tablo 2: AB'nin Geri Kabul ve Vize Kolaylaştırma Anlaşması İmzaladığı Ülkeler	32
Tablo 3: Amsterdam Antlaşması'nda AB'nin 3 Sütunlu Yapısı.....	67
Tablo 4: AB'nin Yürürlükte Olan Geri Kabul Anlaşmaları	106
Tablo 5: Türkiye'nin İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları.....	141
Tablo 6: 4 Nisan 2016 Tarihinden İtibaren Türkiye Tarafından Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler	162
Tablo 7: Birebir Formülü Kapsamında Türkiye'den Çıkış Yapan Suriyelilere İlişkin Veriler	163
Tablo 8: Vize Serbestisi Yol Haritasında Türkiye Tarafından Karşılanmayan Kriterler	169

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Ulusal Yapıdaki Değişim Dereceleri	13
Şekil 2: AB'deki Göçmenlerin Yaşlarına Göre Dağılımı	40
Şekil 3: 2016 yılında AB'ne İlk Defa Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan Göçmenlerin Yaşlarına Göre Dağılımı	41
Şekil 4: AB Ülkelerindeki Müslümanların Yüzdelik Dağılımları	46
Şekil 5: Araştırma Sonuçları	47
Şekil 6: Suriye Uyruklu Aylan Bebek.....	50
Şekil 7: EURODAC Veri Tabanındaki Verilerden Bir Örnek.....	84
Şekil 8: VIS Kapsamında Parmak İzi Alınması	89
Şekil 9: EUROSUR Kontrol Merkezinden Gözetim	95
Şekil 10: 2016 Yılında 8 Rota Üzerinden AB'ye İllegal Girişlerin Sayısı	98
Şekil 11: Yıllara Göre Türkiye'de Yakalanan Düzensiz Göçmen Grafiği	130
Şekil 12: 2016 Yılında Türkiye'de Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyruklarına Göre Dağılımları	130
Şekil 13: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler.....	153
Şekil 14: Yunanistan'a Aylık ve Yıllık İllegal Geçişler	161
Şekil 15: 2016-2017 Yılları Arasında Türkiye'den Yunanistan'a Haftalık İllegal Geçişler	166
Şekil 16: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı	180

GİRİŞ

Küreselleşme, teknolojinin ilerlemesi, iletişim ağlarının artması ve ülkelerdeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar, göç hareketlerini tetikleyerek, göç sorununun dünya gündemine taşınmasına sebep olmuştur. Özellikle siyasi istikrarsızlıkların, mezhep çatışmalarının, iç savaşın, ekonomik krizlerin yaşandığı Ortadoğu ülkelerinden, yasa dışı yollarla Avrupa Birliği ülkelerine gitmek üzere yola çıkan göçmen haberleri bu durumun somut kanıtlarını oluşturmaktadır. AB, demokrasi, özgürlük, hukukun üstünlüğü, eşitlik, insan haklarına ve azınlıkların haklarına saygı gibi savunduğu temel değerlerin yanı sıra refah seviyesi yüksek ülkelere oluşan uluslararası bir tüzel kişilik olarak göçmenler için her zaman cazip bir hedef ülke olmuştur. Bu sebeple AB'nin her zaman göç hareketlerine maruz kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. AB, zaman zaman bu göç hareketlerini ekonomik gelişme ve kalkınma alanlarında fırsata çevirebildiği yöntemler geliştirebilmiştir. Ancak AB'ye yönelen bu göç hareketleri, son dönemlerde boyut değiştirerek düzensiz göçmen akınlarına yol açmıştır. Bu düzensiz göçmen akınları, Schengen Bölgesi'nde iç sınırların olmaması sebebiyle Birlik içinde kontrolün zorlaşması sebebiyle, üye ülkelerde güvenlik kaygısını da tetiklemiştir. Bu süreçte AB ülkelerinde terör saldırılarının olması, kayıt dışı istihdamın artması, toplum içinde İslam karşıtlığı ve yabancı düşmanlığının yükselmesi, siyasette aşırı sağ söylemlerin hakim olmaya başlaması, AB'nin düzensiz göç sorunu konusunda farkındalığını artırmıştır. Bu sorunun, üye ülkelere de ulusal politikalar çerçevesinde yönetilemeyeceği anlaşılarak, Birlik bazında ortak bir göç politikasının geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur.

AB, ortak göç politikasında, kendisine yönelen göç akınının önlenmesini temel almıştır. Bu sebeple de düzensiz göçmen açısından kaynak ve transit konumda bulunan tüm ülkelerle işbirliği ve ortaklık kurmayı amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda bölgesel ortaklıklar ve komşuluk politikası gibi başarılı sonuçlar elde ettiği stratejiler geliştirmiştir. Bu ülkeleri işbirliği masasına oturtabilmek içinse koşulluluk politikasını kullanmıştır. AB, koşulluluk politikası çerçevesinde, işbirliği yaptığı ülkelere kendi değerlerini ihraç etme ve bu ülkeleri düzensiz göçle mücadelesine ortak etmek amacıyla talep ettiği reformlar karşılığında vize kolaylığı,

vize serbestisi, ekonomik ve teknik destek gibi ödüller (havuç) sunarken; bu reformlarda başarsız olanlar için de yaptırımlar (sopa) uygulamıştır.

AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde en etkili silahı, kuşkusuz ki geri kabul anlaşmalarıdır. Ancak, AB'nin bu silahı, koşulluluk politikası çerçevesinde sunduğu teşvikler/ ödüller olmaksızın kullanamamakta, düzensiz g  potansiyeli yüksek kaynak ve transit ülkeleri müzakere masasına oturtamamaktadır. Bu anlamda, müzakere masasında pazarlık sürecinde en çok zorlandığı ülkelerden birisi de Türkiye olmuştur. Coğrafi ve stratejik konumu sebebiyle Türkiye, AB açısından hem kaynak hem de transit ülkedir. Ayrıca 2011'de Suriye'de patlak veren insani kriz sebebiyle yaklaşık 3,5 milyon Suriyeli 'ye ve buna ek olarak Afganistan, Irak, İran, Pakistan vb. uyruklu uluslararası koruma başvuru sahiplerine ev sahipliği yapması sebebiyle dünyanın bir numaralı hedef ülkesidir. Bu sebepler, AB ve Türkiye'nin düzensiz g  ve uluslararası koruma politikalarında birlikte hareket etmelerini zorunlu kılmıştır.

Bu bilgiler ışığında, çalışmanın birinci bölümünde düzensiz göç, koşulluluk politikası ve geri kabul anlaşması kavramları tanımlanarak düzensiz g  ve geri kabul anlaşmaları arasında koşulluluk politikası ile nasıl bir bağ kurulduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünün ilk başlığında, AB'deki düzensiz göç sorunu istatistiksel verilerle desteklenerek, AB'nin düzensiz göçe ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan bakış açıları değerlendirilmiştir. İkinci başlık kapsamında ise AB'nin ortak g  politikası oluşturma sürecinde; geliştirdiği yaklaşımlar, hukuki düzenlemeler, gerçekleştirmiş olduğu Zirveler, uyguladığı çok yıllı programlar ve kullandığı tüm sistemler olmak üzere attığı tüm adımlar incelenmiştir. Son başlıkta ise, AB'nin, aday ülkelerle, komşuluk politikası ülkeleri ile komşuluk politikası dışındaki ülkeler ile imzaladığı geri kabul anlaşmaları, benzeşen ve farklılaşan yönleri ile koşulluluk politikasının her ülke bazında nasıl uygulandığı hususları analiz edilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise düzensiz göçle mücadelede gündemdeki iki temel aktör olan Türkiye ve AB açısından detaylı inceleme yapılmıştır. Bu bağlamda, ilk başlıkta Türkiye'deki düzensiz g  ve iltica verileri temel alınarak, Türkiye'nin AB açısından neden işbirliğinde bulunmasının zorunlu olduğu bir ülke olarak addedildiği hususu açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, Türkiye'nin ulusal politikası

çerçevesinde vermiş olduğu düzensiz göç mücadelesi kapsamında izlediği yöntemler ile bu politikasını ne kadar Avrupalılaştırdığı üzerinde durulacaktır.

İkinci başlıkta, AB ile Türkiye arasında geri kabul anlaşmasının imzalanma sürecinden, bu süreci sekteye uğratan etmenlerden, uzlaşma yöntemlerinden ve söz konusu geri kabul anlaşmasının imzalanmasında koşulluluk politikasının nasıl uygulandığından bahsedilmiştir.

Üçüncü başlıkta ise geri kabul anlaşmasının, Türkiye'nin kucağını açtığı geçici koruma kapsamındaki Suriyelileri hangi açılardan etkilediği analiz edilmiştir. Suriyeliler, Türkiye'de elde ettikleri geçici koruma statüsüyle bir yandan iltica politikalarını etkilerken; Türkiye üzerinden AB'ye giderken yakalanan düzensiz göçmenlerin uyruklarına göre dağılımlarında ise ilk sırada yer almaları açısından düzensiz göç sorunun da temel aktörlerinden biri haline gelmiştir. Bu sebeple, AB ve Türkiye işbirliği ile yürütülen göç politikasında Suriyeliler düzensiz göç ve iltica alanlarının ikisinde de yer bulmuştur. 2015 yılı verilerine göre düzensiz göçmen sayılarında yaşanan büyük artışın beraberinde göç yollarında ölen, boğulan ve kaybolan göçmen trajedilerinin de artması, taraflar arasında, Türkiye- AB geri kabul anlaşmasının uygulanmasının öne çekilmesi hususunda uzlaşmıştır. Bu bağlamda, dördüncü başlıkta bu süreçte atılan ilk adım olan 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi, beşinci başlıkta adı geçen Zirve sonucunda yapılan 18 Mart Mutabakatı ve "bire bir" formülü anlatılmaktadır.

Altıncı başlık kapsamında, geri kabul anlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabulünün uygulanması için öngörülen 3 yıllık geçiş sürecinin öne çekilme sürecinde koşulluluk politikasının Türkiye üzerindeki etkisi yer almaktadır. Bu süreçte Türkiye'ye sunulan havuç olan vize serbestisi süreci ile ilgili son gelişmelere değinilmektedir.

Yedinci başlıkta, geri kabul anlaşmasının Türkiye için dezavantaj yaratan hukuki maddeleri analiz edilmiş, anlaşmanın imzalanmasına yönelik siyasi, mali ve akademik çevreden yapılan eleştiriler derlenmiştir. Ayrıca, Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki farklı yaş, eğitim durumu, cinsiyet ve meslek gruplarından 46 Suriyeli ile AB ülkelerine gitme ya da Türkiye'de kalma eğilimlerini ölçmeyi amaçlayan görüşmeler yapılmış olup bu görüşmeler yedinci başlık kapsamında aktarılmıştır. Son başlıkta ise, AB'nin oluşturduğu düzensiz göç politikasına, üçüncü ülkelerle

imzaladığı geri kabul anlaşmalarına ve göçmenlere yönelik eleştiriler ile Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşması hakkında AB'nin, Türkiye'ye yönelik eşitsiz uygulamaları, verilen vaatleri yerine getirmemesi, koşulluluk politikasının başarısızlığa uğraması ve külfet paylaşımında Türkiye'nin yükünü almaması hususları üzerinde durulmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ve KURAMSAL ÇERÇEVE

Günümüzde ülkeler arasında değişen ekonomik, siyasi, sosyal koşullar ile değişken dış politikalar sonucunda göç hareketlerinde artış olmaktadır. Göçün, devletlerin gündemine taşınan en önemli türü düzensiz göç hareketidir. Avrupa Birliği başta olmak üzere pek çok hedef ülke, kendilerine yönelen düzensiz göç akımını önlemeye yönelik politika ve stratejiler geliştirmektedir. Ancak, hedef ülkelerin bu mücadeleyi kaynak ve transit ülkelerin işbirliği olmaksızın başarabilmesi mümkün olamamaktadır. Ancak AB, kendi düzensiz göç mücadelesine ilgili kaynak ve transit ülkeleri dahil edebildiği yöntemler geliştirmiştir. Bu yöntemlerden en etkilisi, bu ülkelerle koşulluluk politikası ile ilişkilendirdiği geri kabul anlaşmaları imzalamaktır.

Bu yöntemi daha iyi analiz edebilmek adına bu bölümde, öncelikle düzensiz göç kavramı, kaynak ülke, transit ülke ve hedef ülke kavramları açısından ele alınacaktır. Akabinde AB'nin Avrupalılaştırma kavramını diğer ülkelere ihraç etmek için kullandığı koşulluluk politikasından ve uygulamalarından bahsedilecektir. Son olarak da AB'nin düzensiz göçle mücadelesine, işbirliği içinde bulunduğu kaynak ve transit ülkeleri ortaklık ve işbirliği anlaşmalarına geri kabul hükmü koyarak dahil ettiği; sonrasında ise geri kabul hükümlerinin geri kabul anlaşmalarına evrildiği süreçten bahsedilecektir. Bu noktada geri kabul anlaşmaları, tarihçesi, içeriği, uygulanışı ve düzensiz göçle mücadele bağlamında geri kabul anlaşmalarının koşulluluk politikası ile nasıl ilişkilendirildiği ayrı başlıklarda incelenecektir.

1.1. DÜZENSİZ GÖÇ KAVRAMI

Tarih boyunca toplumları etkileyen en önemli sosyolojik olgulardan biri olan göç, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından “bir ya da birden fazla kişinin uluslararası bir sınırı geçmesiyle veya bir Devlet sınırları içinde; süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirmesiyle oluşan nüfus hareketleri” olarak tanımlanmaktadır. Bu nüfus hareketleri; mültecileri, yerinden edilmiş kişileri, ekonomik göçmenleri ve aile birleşmesi dahil diğer sebeplerle yapılan kişi

hareketlerini kapsamaktadır¹. Göç hareketi, kabaca bahsi geçen yer değiştirme hareketini gerçekleştiren kişi olarak tanımlayabileceğimiz göçmen terimini de doğurmuştur. IOM'a göre, göçmen terimi, "kişisel rahatlık" amacıyla ve kişinin hür iradesiyle yer değiştirmeye karar verdiği durumları kapsamaktadır. Bu sebeple terim anlamı olarak göçmen, söz konusu kişilerin maddi ve sosyal statülerini iyileştirmek ile daha iyi bir gelecek kurmak amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile bireylerini kapsamaktadır².

Göç ve göçmen kavramlarının düzenli ve düzensiz olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Göç hareketinin hedef ülkenin yasalarına uygun olarak gerçekleşmesi ve bir göçmenin o ülkeye yasal olarak girmesi, o ülkede yasal olarak bulunması ve o ülkeden yasal olarak ayrılması düzenli göç hareketini tanımlarken; söz konusu göçmeni de düzenli göçmen statüsüne taşımaktadır. Aksi durum ise düzensiz göç ve düzensiz göçmen kavramlarını işaret etmektedir.

1.1.1. Düzensiz Göçün Tanımı

Göç hareketlerinin yasa dışı boyutu olarak adlandırılan düzensiz göç, günümüzde özellikle Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye olmak üzere pek çok ülkeyi ilgilendiren önemli bir sorun haline gelmiştir. Çünkü düzensiz göç beraberinde sosyolojik, ekonomik, siyasi sorunların yanı sıra insan kaçakçılığı, insan ticareti gibi yeni kavramların da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle ülkeler, düzensiz göç kavramının içeriğini zaman içinde genişletmişler ve nedenlerinin tespiti üzerine araştırmalar yapmaya ağırlık vermişlerdir.

Düzensiz göç konusunda belirli ve genel bir tanım bulunmamaktadır. Bu durum, bazı AB ülkelerinin düzensiz göçü tanımlayan yasal düzenlemeleri incelenerek örneklendirilebilir. Tablo 1'de AB ülkelerinden İngiltere, Almanya, Hollanda, İspanya, İtalya ve Polonya'nın yasal düzenlemelerinde düzensiz göçe ilişkin tanımları yer almaktadır.

¹ International Organization for Migration, "Key Migration Terms" <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration>, (20.10.2014).

² Uluslararası Göç Örgütü, **Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü**, çev. Litera Çeviri ve Dil Hizmetleri Dnş. Ltd. Şti. (Ed. Doç. Dr. Bülent Çiçekli), Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, No:18, 2009, s.22.

Tablo 1: Bazı AB Ülkelerinde Düzensiz Göçün Yasal Tanımları

Ülke	Tanım	İlgili Düzenleme
İngiltere/Birleşik Krallık	Yasa dışı giriş	1971 Göç Kanunu (Immigration Act)
Almanya	Yasa dışı giriş. İkamet izni biten ve ikamet hakkı olmayan yabancıların federal toprakları terk etmesi gerekmektedir.	Aufenthaltsgesetz (Residence Law)/ İkamet Kanunu
Hollanda	Geçerli ikamet iznine sahip olmayan ve bu nedenle ülkeden ayrılmaya zorlanan ülkedeki mevcut yabancı uyruklular “unlawful, illegal stays” olarak tanımlanmaktadır.	2000 Aliens Act. (Yabancılar Kanunu)
İspanya	Düzensiz göçle ya da yasa dışı durumla ilgili ulusal düzenlemelerde bir terim bulunmamaktadır. Düzensiz göç, yabancıların İspanya’ da yasal olarak ikamet etmemeleri anlamına gelmektedir.	Ley organic 8/2000. Reglamento de la ley organica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en Espana y su integracion social (Rules of Implementation of the Law on Foreigners). Penal code
İtalya	Düzensiz durumdaki yabancılar.	Bossi- Fini Law No. 189/2002.
Polonya	Kanuni olmama, sınırı yasa dışı geçme, gerekli vize ya da izin olmaksızın ülkede ikamet etme.	Act on Aliens. (Yabancılar Hakkında Kanun)

Kaynak: Christal Morehouse ve Michael Blomfield, **Irregular Migration in Europe**, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, Aralık 2011, https://mafiadoc.com/irregular-migration-in-europe_59b4864d1723dddcc6daf353.html, (04.07.2014), s.5.

IOM tarafından düzensiz göç, “kaynak (menşe), transit ve hedef ülkelerin düzenleyici normlarının dışında gerçekleşen yer değiştirme hareketi³” olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tanımda kaynak, transit ve hedef ülke terimleri ortaya çıkmakta ve düzensiz göçün bu terimler açısından anlamı farklılaşmaktadır. Bu nedenle öncelikle ilgili terimlerden bahsetmek gerekmektedir. Bu açıdan IOM tarafından yapılan tanımlamalara bakmak gerekirse; hedef ülke, “göç akınları (yasal ya da yasa dışı) için varılacak hedef konumundaki ülke⁴”; kaynak ülke,” kişilerin bulundukları ülkenin sınırları dışındaki bir ülkeye kalıcı veya geçici olarak yerleşmek amacıyla terk ettikleri ülke⁵” ve transit ülke, “göç akınlarının (yasal ya da yasa dışı) içinden geçtiği ülke⁶” şeklinde yer almaktadır. Hedef ülke açısından düzensiz göç, yasal yollarla gelip yasal çıkış süreleri içerisinde çıkmayarak veya ilgili mevzuatta belirtilen izin veya belgeler olmaksızın bir ülkeye girme, bir ülkede kalma ve çalışma anlamına gelmektedir. Kaynak ülke açısından düzensiz göçten, bir kimsenin geçerli pasaport ya da seyahat belgesi olmaksızın uluslararası sınırları geçmesi ya da ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi durumlarında bahsedilebilir⁷. Transit ülkelere göre ise düzensiz göç; kaynak ülkelerinden ayrılarak kanuni veya kanuna aykırı şekilde transit ülkeye giriş yapan ve hedef ülkelere gitmek amacıyla bu ülke sınırlarından geçen kişilerin göç hareketlerini kapsamaktadır⁸.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)’nda düzensiz göç, “yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişi, Türkiye’de kalışı, Türkiye’den ayrılışı ve Türkiye’de izinsiz çalışması (mad.3/1)⁹” olarak tanımlanmıştır. Bu durumda düzensiz göçmen teriminin karşılığı da IOM tarafından “transit ya da hedef ülkede yasal statüsü olmayan; bir ülkeye izinsiz giren veya bir ülkeye yasal olarak giren fakat sonra kalma iznini kaybeden kişi¹⁰” olarak

³ International Organization for Migration, (20.10.2014).

⁴ Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü, s.25.

⁵ Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü, s.23.

⁶ Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü, s.57.

⁷ International Organization for Migration, (20.10.2014).

⁸ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Genel Bilgi”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-bilgi_409_422_423_icerik, 03.04.2015, (05.05.2015).

⁹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:7, Haziran 2014, s.2.

¹⁰ International Organization for Migration, (20.10.2014).

tanımlanmıştır. Bu tanım detaylıca incelendiğinde bir kimsenin düzensiz göçmen olarak değerlendirilmesinde 3 kriter göze çarpmaktadır¹¹:

1. Ülkeden düzensiz olarak giriş ve/ veya çıkış yapmak.
2. Sınır kapılarından tahrif edilmiş veya sahte seyahat belgeleri ile giriş ve/ veya çıkış yapmak.
3. Yasal olarak giriş yapmış olmakla birlikte vize süresi veya vize muafiyetinin sağladığı kanuni kalış süresinin ya da yetkili makamlar tarafından verilmiş ikamet izni süresinin bitiminde çıkış yapmayarak yasa dışı ikamet etmeye devam etmek.

1.1.2. Düzensiz Göçün Nedenleri

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, nüfuslarının artış oranlarıyla doğru orantılı olarak vatandaşlarına yeterli sosyal ve ekonomik olanaklar sunamamaları, bu kişilerin ülkelerindeki iç savaşlar, savaşlar ve bölgesel gerilimlerden kaynaklı güvenlik kaygılarının olması, geleceğe dönük inançlarının kaybolması gibi sebeplere ek olarak gelişmiş Avrupa ülkelerinin yaşlanma sorununa buna bağlı olarak ortaya çıkan iş gücü ihtiyacı ve benimsediği Kale Avrupası yaklaşımı düzensiz göç kavramını gündeme taşımıştır¹².

EGM, düzensiz göçün nedenlerini itici ve çekici faktörler bazında saptama yoluna gitmiştir. Bu saptamaya göre; dünya nüfusundaki hızlı artış, gelişmemiş ülkelerde işsizliğin sürekli bir sorun haline gelmesi, ulaşım ve iletişim imkanlarının kolaylaşması, yoksul ülkelerdeki kişilerin beklentilerinin yükselmesi düzensiz göç üzerinde itici faktörleri oluşturmaktadır. Düzensiz göç için çekici faktörler ise insan hakları ihlallerini önlemek amacıyla geniş çaplı politikaların üretilmesi ve bu alanda uluslararası kuruluşlarının rollerinin etkinleştirilmesi, iş gücü piyasasında ucuz

¹¹ Oğuzhan Ömer Demir ve Hakan Erdal, “Yasa Dışı Göç İle İlgili Kavramların Doğru Anlaşılabilmesi Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, s.35.

¹² Abdurrahman Yılmaz, Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri, **Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic**, Cilt:9, Sayı:2, Ankara, 2014, s. 1689.

işgücüne rağbetin artması, düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı ile mücadelede yasal mevzuatların yetersiz ve caydırıcı olmaması şeklinde belirlenmiştir¹³.

Genel bir perspektiften bakıldığında ise düzensiz göçün nedenleri, ülkeler arasında oluşan çıkar çatışmaları, bölgesel savaşlar, iç savaşlar, ekonomik sorunlar, siyasi ve etnik baskılar, açlık ve kıtlık sorunu, salgın hastalıklar, ülkeler arasındaki gelir dağılımı farklılıklarından etkilenen kişilerin daha iyi hayat standartlarında yaşama istekleri, aile içi sorunlar, kaynak ülkelerindeki bölgesel ve kültürel farklılıklar şeklindedir¹⁴.

Yazan, bahsedilen faktörleri bazı teoriler çerçevesinde incelemiştir. Bu teorilerde, düzensiz göçü tetikleyen yapısal faktörleri genel olarak ülkelerin gelişmişlik düzeyi, demografik ve demokratik farklılıkları olarak belirlemiştir. Yapısal faktörleri, küresel iş krizi, işsizlik ve kaynak ülkelerde yetersiz iş imkânları ve bu imkânların daha çok tarım sektöründe yoğunlaşması, çatışma ve zulüm şeklinde detaylandırmıştır. Makro düzey yapısal faktörlerin itme- çekme teorisi ve ikili emek piyasası bazında değerlendirildiğinde düzensiz göçü tetikledikleri ileri sürülmektedir. Bu anlamda sosyokültürel ve sosyoekonomik alanlarda gelir dağılımındaki, eğitim ve sağlık olanaklarındaki ülkeler arasındaki eşitsizlikler iten ve çeken faktörleri oluşturmaktadır. İkili emek piyasası teorisine göre ise yerel halkın iş güvenliği olmayan düşük statülü ve düşük ücretli işlerde çalışmak istememesi sonucunda göçmenlere ihtiyacı artırmakta; ancak ülkelerin düzenli göç politikaları sebebiyle yasal girişler zorlaştığı için bu durumun düzensiz göçün artmasına sebep olduğunu göstermektedir. İlişkiler ağı teorisine göre ise teknoloji ve ulaşımındaki hızlı gelişmeler göçmenler arasındaki bilgi akışkanlığını hızlandırmış ve düzensiz göçmen kitlesi ağı kurulmuştur. Bu ağ sayesinde kişiler, hızlı ve kolay iletişim imkânları sayesinde kaynak, transit ve hedef ülkelerde bulunan göçmenlerden o ülkelerdeki siyasi durum, sosyal imkânlar, göçmenlere yönelik uygulanan politikalar, iş imkânları gibi hususlarda bilgi edinebilmeleri sayesinde kendilerinden önce

¹³ Emniyet Genel Müdürlüğü, “Yasa Dışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı”, <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/yasadisi-goc-ve-gocmek-kacakciligi.aspx>, (23.10.2014).

¹⁴ Mehmet Terzioğlu, “Yasa Dışı Göç, İnsan Ticareti ve İltica”, http://www.caginpulisi.com.tr/eski_sitemiz/8/14-15-16-17.htm, (23.10.2014).

birilerinin oradaki deneyimlerine de güvenerek göç etmeye daha meyilli olabilmektedir¹⁵.

1.2. AVRUPALILAŞMA VE KOŞULLULUK POLİTİKASI

AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde daha etkin sonuçlar alabilmek için özellikle düzensiz göç potansiyeli yüksek kaynak ve transit ülke olarak değerlendirdiği üçüncü ülkelerin de işbirliğine ihtiyaç duymaktadır. AB, bu ülkeleri düzensiz göçle mücadelesine ortak etmeye ikna etmek için koşulluluk politikasını uygulamaya koymuştur. Koşulluluk politikası, AB'nin kendi değerlerini üçüncü ülkelere ödül ve cezalar karşılığında aktarabildiği bir uygulama olup çalışmanın alt başlıklarında detaylı olarak incelenmektedir.

1.2.1. Avrupalılaşma

Avrupalılaşma, Avrupa entegrasyonun üye devletler üzerinde nasıl etki yaptığını saptamak için AB düzeyinde kurum geliştirme süreci olarak anlaşılmaktadır¹⁶. Radaelli'ye göre Avrupalılaşma, resmi ve resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, siyasi paradigmaların, tarzların, bir şeylerin yapılış şekillerinin ve öncelikle AB kararlarının pekiştirilmesinde kullanılan, sonra da devletlerin ulusal söylemlerinin, kimliklerinin, politik yapılarının ve kamu politikalarının mantığıyla bütünleştirilen paylaşılan değer ve normların yapılış, yayılış ve kurumsallaşma sürecidir¹⁷. Risse, Cowles ve Caporaso'ya göre ise geçerli ve güvenilir Avrupa kuralların oluşturulmasında uzmanlaşmış siyasi ağlar ve aktörler arasındaki etkileşimin somutlaştırdığı siyasi sorunların çözümüyle ilgili siyasal, yasal ve sosyal kuruluşlar gibi farklı yönetim yapılarının Avrupa düzeyinde baş göstermesi ve geliştirilmesi olarak tanımlanmaktadır¹⁸. Kavram dar anlamda, AB

¹⁵ Yeliz Yazan, **Avrupa Birliği'nin Yasa Dışı Göç Politikası Türkiye Örneği Çerçevesinde İnsan Hakları Sorunsalı**, Milenyum Yayınları, İstanbul, Kasım 2016, ss. 72,73.

¹⁶ Tanja A. Börzel and Thomas Risse, **Conceptualizing the Domestic Impact of Europe**, 20.02.2009, <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>, (24.10.2014), s.3.

¹⁷ Europeanization, "Definitions of Europeanization", 27.02.2011 <http://europeanization.wordpress.com/>, (24.10.2014).

¹⁸ Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, "Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change", **Cornell University Yayınları**, 2001, s.3.

müktesebatının üye/aday ülkelerce uygulanması, geniş anlamda ise Avrupa değer, sembol ve inançlarının benimsenmesi sonucunda ulusal düzeyde meydana gelen değişiklikler anlamında kullanılabilir¹⁹. Akademik anlamda kavram bir de aşağıdan-yukarıya ve yukarıdan-aşağıya şeklinde incelenmiştir. Buna göre aşağıdan-yukarıya yönüyle Avrupalılaşma, Avrupa ülkeleri arasındaki bütünleşme hareketinin sonucunda, AB düzeyinde, kendine özgü bir yönetsel yapının oluşması anlamına gelmektedir. Böylece, aşağıdan-yukarıya yönüyle Avrupalılaşma, karar alma ve politika üretme yetkisinin ulusal devletlerden AB kurumlarına devredilmesi ile Birliğin kurumsal ve işlevsel olarak gelişim sürecini ifade eden bir kavram olmuştur²⁰. Yukarıdan-aşağıya yönüyle ise AB normlarının ve politikalarının üye ülkelerin ulusal sistemlerini etkilemesini ifade etmektedir.

Risse, Cowles ve Caporaso Avrupalılaşma sürecinde ulusal yapıdaki değişimleri, adaptasyonel baskılar, aktör uygulamaları ve içyapısal değişim olmak üzere üç aşamalı bir yaklaşımla analiz etmektedirler. Bu model Avrupalılaşmanın gereğinin bir sonucu olarak görülen ulusal yapıdaki değişimleri adaptasyonel baskılar ve aktör uygulamaları olmak üzere iki ara değişken bağlamında açıklamaya çalışmaktadır. Adaptasyonel baskılar, AB ve ulusal usuller, düzenlemeler, kurallar ve uygulamalar arasındaki uyum derecesine göre oluşur. AB düzeyinde ve çok seviyeli yönetim (multi- level governance), ulusal düzeydeki yönetim ve yapıların AB'ye uyum derecesine bağlı olarak farklı derecelerde adaptasyonel baskılar yaratma eğilimi içine girer. Bu baskılara her devlet tarafından verilen yanıtın aynı şekilde olması çok zordur. Bazı ulusal yapılar, gerekli dönüşüm ve değişimi gerçekleştirdiklerinde Avrupalılaşma sürecine uyum sağlayabilir; bu nedenle adaptasyonel baskıyla çok az karşılaşabilir ya da hiç karşılaşmaz²¹.

Avrupalılaşma sürecindeki adaptasyonel baskıların sonucunda ulusal değişim güçlü ya da zayıf olabilir. Bu nedenle Börzel ve Risse, bu baskıların sonucunda

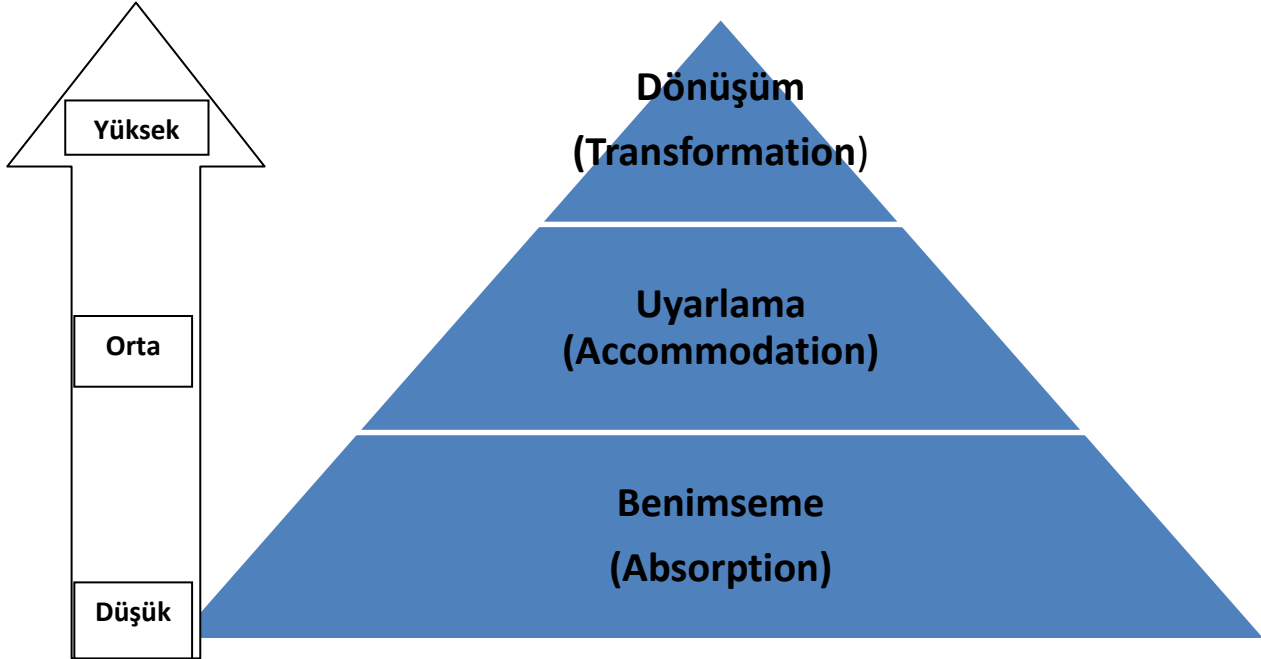
¹⁹ Hatice Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak Avrupalılaşma: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:12, Sayı:4, s.125.

²⁰ Hakan Samur, "Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, 2008, s.381.

²¹ Paul S. Adams, "The Europeanization of the Social Partnership: The Future of Neo-Corporatism in Austria and Germany", Şubat 2008, http://books.google.com.tr/books?id=D_56B5qVJuMC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false, (24.10.2014), ss.62,63.

gerçekleşmesi beklenen ulusal değişimin derecesini düşükten yükseğe olmak üzere sırasıyla benimseme (absorption), uyarlama (accommodation) ve dönüşüm (transformation) olmak üzere üçe ayırarak incelemişlerdir. Şekil 1’de şemalaştırıldığı üzere, benimseme (absorption) derecesindeki ulusal değişimde, ilgili devletler Avrupa politikalarını ya da değerlerini, kendi programlarına ve ulusal yapılarına dahil ederler. Ancak bunları mevcut süreçler, politikalar ve kurumlarda önemli ölçüde değişiklikler yapmaksızın dahil ettiklerinden, bu devletlerde ulusal değişimin derecesi düşüktür. Uyarlama (accommodation) derecesindeki ulusal değişimde; üye devletler, mevcut süreçler, politikalar ve kurumların temel özelliklerinde ve bunların altında yatan kolektif anlayışlarda değişiklikler yapmaksızın Avrupalılaştırma baskılarına uyarlar. Bunu “patching up” adı verilen, yeni politika ve kurumları sonrakini değiştirmeksizin mevcut olanla birleştirme yoluyla yaparlar ve böylece makul düzeyde ulusal değişim gerçekleşir. Son olarak dönüşüm (transformation) derecesinde ilgili devletler, mevcut politika, süreç ve işlemleri yenisiyle değiştirir ya da mevcut olanın temel özelliklerinde ve/veya altında yatan kolektif anlayışlarda kökten değişiklikler yaparak yer değiştirir. Bu nedenle ulusal yapıdaki değişimin derecesi yüksektir²².

Şekil 1: Ulusal Yapıdaki Değişim Dereceleri



Kaynak: Börzel ve Risse, s.14.

²²Börzel ve Risse, s.14.

AB açısından Avrupalılaşma kavramı geçmişten bugüne uzanan süreçte önemini hep korumuştur. AB'nin ilk etapta ye ülkeler için öne sürdüğü Avrupalılaşma, bugün daha çok aday ülkeler için Birliğe girmede getirdiği en önemli koşullardan birisidir. Entegrasyon kavramı temelinde yükselen Avrupa, Birlik içindeki bu uyumu idame etmek için aday ülkeleri ve hatta artık Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) kapsamındaki lkeleri Avrupalılaşma sürecine davet etmekte ve Avrupa'nın değerlerini bu ülkelere ihraç etmektedir. Söz konusu ülkelerin Avrupalılaşma sürecindeki uyum derecelerini de Eurobarometre ile ölçmektedir. Eurobarometre, Avrupa Komisyonu tarafından 1973'ten beri ye ülkelerdeki AB ile ilgili çeşitli alanlarda kamuoyu tepkilerini ölçmek için kullanılmaktadır. Eurobarometre sistemi, günümüzde de AB'nin ye ülke ve diğer ülkelerin kamuoylarında algılanışı, AB'ye yelik, AB kurumları ve politikalarının yansımaları, Avrupa değerleri gibi çeşitli toplumsal konulardaki görüşleri toplayarak altı aylık dönemsel çalışmalar haline getirilmesini saėlamaktadır²³.

1.2.2. Koşulluluk Politikası

AB'nin, komşularıyla olan ilişkilerine verdiği önem, genişleme süreciyle yakından ilgilidir. Yeni yelerin katılımıyla AB'nin sınırları değişmiş, buna paralel olarak komşuları da çeşitlenmiştir. AB, kendi sınırları içinde ve çevresindeki ülkelerde güvenlik ve istikrarı sağlayabilmek için komşu ülkelere kendi değerlerini ihraç etme gereğini hissetmiştir. Bu ihtiyaç doğrultusunda Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) şekillenmeye başlamış ve bu politikayı koşulluluk politikası ile ilişkilendirmiştir.

1.2.2.1. Koşulluluk Politikasının Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Uygulanışı

Koşulluluk (conditionality) kavramı, ilk olarak Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi Bretton Woods kurumlarının, Washington uzlaşısının tüm dünya genelinde uygulanılabirliğinin sağlanması ile ilişkilendirilse de

²³ Hakan vn Onur, "Avrupalılaşma Avrupalı Mı?", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, 2009, s.246.

kavram, daha sonra kredi vermek için gerekli koşulların tümünü ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır²⁴. Bu kavramın AB literatürüne girmesi aday ülkelerin, Birliğe tam üyeliklerinin AB tarafından belirlenen kriterleri yerine getirme koşuluna bağlanması ile olmuştur. Koşulluluk kavramı, AB tarafından, ilk olarak 1962 yılında Avrupa Parlamentosu raportörü Willi Birkelbach tarafından hazırlanan ve adıyla anılan Birkelbach Raporu ile kullanılmaya başlanmıştır. Rapor, Birliğin kapılarının nasıl açılacağını açıklayan üyelik için gerekli koşulları listelemektedir. Ayrıca rapora göre, AB'nin temel değerlerinden biri olan demokrasinin üstünlüğünün Birliğe katılımın koşulu olması, demokratik yönetim biçimlerinin varlığının garantisidir²⁵. Diğer bir deyişle rapor, özünde AB üyeliğinin demokratikleşme koşuluna bağlı olduğunu içermekle birlikte koşulluluk politikasının zeminini hazırlamaktadır. Sonraki süreçte koşulluluk politikasının AB'nin temel anlaşmalarında yer aldığı görülmektedir. Avrupa Birliği'ni Kuran Anlaşma (Maastricht Antlaşması)'nın 49. maddesinde, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerlerini desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa Devleti'nin Birliğe üyelik başvurusu yapabileceği belirtilmiştir. Bu maddede Birliğe üye olabilmenin AB'nin temel değerlerine saygı göstermek ve sahip çıkmak koşuluna bağlandığı dikkati çekmektedir. Bu durumun vurgulandığı bir diğer hukuki belge de Kopenhag Kriterleridir. 22 Haziran 1993 tarihinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde adaylık başvurusunda bulunan ülkelerin tam üye olabilmeleri için karşılamaları gereken kriterler üç grupta toplanmıştır. Bunlardan ilki, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığını ifade eden siyasi kriter; ikincisi, işleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığını içeren ekonomik kriter ve son olarak siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak üzere üyelik

²⁴ Zeynep Özkurt, "AB Koşulluluğu ve Türkiye'nin Reform Süreci", **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, Sayı: 183, İstanbul, 2013, s.50.

²⁵ Gaspare M.Genna and Taeko Hiroi, "Regional Integration and Democratic Conditionality: How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening", **Routledge**, 2014, <https://books.google.com.tr/books?id=T1O2BQAAQBAJ&pg=PT33&lpg=PT33&dq=regional+integration+and+democratic+conditionality&source=bl&ots=TKnH4BBEo&sig=Y5nPqjehmkVtO9BnNyMiKblRJWE&hl=tr&sa=X&ei=FFKsVII DyfJQ5YaC2As&ved=0CCcQ6AEwAQ#v=onepage&q=regional%20integration%20and%20democratic%20conditionality&f=false> , (06.01.2015).

için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmayı ifade eden Topluluk mevzuatının benimsenmesidir²⁶. Aynı dönemlerde Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Avrupa kıtası ciddi bir jeopolitik değişime girdi. Çünkü bu dönemde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yeni demokratik yapıların belirmeye başlaması, bu ülkelerde sosyal ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında önemli bir araç görevi görmekle birlikte bu ülkeler ile Batı Avrupa ülkelerinin gelişmişlik düzeyleri arasındaki uçurumu kapatmada yeterli olmamıştır. Bu noktada dengeyi kurabilmesi için koşulluluk politikası devreye sokulmuştur. Çünkü AB, koşulluluğu aday ülkelerde kendi prensip ve standartları yönünde değişimi sağlamada stratejik bir araç olarak kullanmaktadır.

Koşulluluk politikası, ” havuç ve sopa” (carrot and stick) olarak ifade edilen ödül ve ceza sistemine dayanmaktadır. AB, aday ülkelerin kendi kural ve standartlarına uyum konusundaki eylemlerini koyduğu ödül ve cezalar ile pekiştirmektedir. Bu noktada AB'nin ” havuç” olarak tabir ettiği ödülleri, sıklıkla başvurduğu mali ve teknik yardımlardır. AB'nin en büyük ödülü ise “altın havuç” olarak ifade edilen Birliğe tam üyeliktir. Aday ülke, koşulluluk kapsamında kendisinden beklenenleri yerine getirmediği takdirde “sopa” olarak tabir edilen ceza ile karşılaşmaktadır. AB'nin cezaları ise üye ülkelere sunduğu yardımların ve kurumsal bağların askıya alınması şeklinde uygulanmaktadır. Koşulluluk politikasının uygulanış tarzı, aday ülkeleri fayda- maliyet analizi çerçevesinde hareket ederek Avrupalılaşmaya zorlamaktadır²⁷.

AB'nin, özellikle ODAÜ'nün Avrupalılaşması sürecinde olumlu koşulluluk olarak da adlandırılan ödül sistemini, olumsuz koşulluluk olarak da bilinen ceza sistemine tercih ettiği görülmektedir. AB'nin ödül sistemini (olumlu koşulluluğu) ceza sistemine (olumsuz koşulluluğa) tercih etmesinde temel neden; ödül sistemi kapsamında alınan pozitif önlemlerin söz konusu devletlerin egemenliğine,

²⁶ TBMM İnsan Hakları Komisyonu, **“Kopenhag Kriterleri”**, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf>, (06.01.2015), ss.437-438.

²⁷ Özkurt, ss.50-51.

yaptırımlardan daha az vererek insan haklarının ve demokratik ilkelerin korunabileceği koşulların oluşmasına yardım etmesidir²⁸.

Koşulluluk politikası, AB'nin, aday ülkeler ve AKP kapsamındaki ülkeler açısından Avrupalılaşma yolundaki reformları teşvik etmek ve hızlandırmak için; Birlik açısından ise kendi temel değerlerini korumak için kullandığı bir yöntemdir. Koşulluluk politikası, söz konusu ülkeler açısından Avrupa değerlerinin bir dayatması ya da tam üyeliğin bir basamağı olarak da algılanabilir. Koşulluluk politikası, bardağın dolu tarafı olan tam üyelik perspektifinden bakılınca, Birliğe üye olmak isteyen ülkelerin Avrupalılaşma sürecini tetikleme ve hızlandırma yoluyla asıl misyonunu tamamlamaktadır. Çünkü bu ilke sayesinde, bu ülkeler ekonomik ve siyasi anlamda daha ileri seviyelere çıkabilecektir. Bardağın boş tarafından bakmak gerekirse AB'nin koşulluluk politikasını söz konusu ülkelere doğru ve adil şekilde uygulamaması sonucu bir takım hoşnutsuzluklar ortaya çıkabilir. Örneğin, Türkiye gibi kendisinden beklenen reformlarda hızlı bir ilerleme kaydettiği halde altın havucu elde edemeyen ülkelerin, reformları gerçekleştirmedeki hevesi kırılabilir ve ilerleme süreci sekteye uğrayabilir. Buna ek olarak AB, ODAÜ'lerin reformlarını hızlandırmak için "altın havuç" olarak değerlendirilen tam üyelik hakkını veremese de, "gümüş ya da bronz havuç" vaat ederek bu ülkeleri işbirliği halkasının içinde tutmayı amaçlamaktadır. Böylelikle, 28 ülke arasındaki derinleşme çabalarına zarar vermeyecek bir şekilde ve koşullarında çoğunlukla kendisinin belirleyici olduğu bir stratejiyle bu ülkeleri başta ekonomik olmak üzere diğer açılardan kendi sistemine yaklaştırmayı hesap etmektedir²⁹.

1.2.2.2. AB'nin Düzensiz Göç Alanındaki Koşulluluk Politikası Uygulamaları

AB, aday ülkelerde demokrasinin üstünlüğünü temin etmek için uyguladığı koşulluluk politikasının alanını düzensiz göçü de içerecek şekilde genişletmiştir. AB

²⁸Elizabeth Smith, "The Use Of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", **Paper for the ECSA International Conference**, Seattle, 29 May- 1 June 1997, ss.13-14.

²⁹ Hakan Samur, "Avrupa Komşuluk Politikası ve Amaçları", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:8, sayı:27, 2009, s.31, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000068205/5000063269>, (24.02.2015).

genel olarak koşulluluk politikasını, maruz kaldığı yoğun düzensiz göç akımlarını önlemede, kaynak ve transit ülkelere, kendisiyle bu alanda işbirliği yapması ya da geri kabul anlaşması imzalaması koşuluyla “havuç” olarak mali yardım sağlama, ekonomik işbirliği, vize kolaylaştırma ya da vize muafiyeti gibi imkânlar sunma şeklinde uygulamıştır. Bu uygulamadaki “sopa” ise Birliğe yönelik düzensiz göç akışının yoğunlaşması halinde, ilgili kaynak ülkeye tanınmış olan vize serbestisinin askıya alınabileceğine dair koruyucu bir hükmün bulunmasıdır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu’nun, söz konusu ülke vatandaşlarını belirli koşullara bağılı ve geçici olarak tekrar vize rejimine tabii tutmasına imkân sağlayan düzenleme değişikliğine gitme ihtimali de mümkündür.

Avrupa Komisyonu’nca 4 Mayıs 2011 tarihinde yayımlanan Göç Hakkındaki Tebliğ’de AB’nin Güney Akdeniz ülkelerine yapılacak mali yardımların, bu ülkelerin düzensiz göçle mücadeledeki çabalarına bağılı olduğu vurgulanmıştır. Buna ek olarak, AB, düzensiz göç sorununun temeline inerek, kaynak ülkelerde büyüme ve istihdam koşullarını geliştirmeye yönelik ekonomik işbirliği ile düzensiz göçün ana nedenini ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Ancak söz konusu ekonomik işbirliğinde koşulluluk politikası, düzensiz göç akınının durdurulması, sınır kontrollerinin etkinleştirilmesi, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi ve geri kabulü alanında yükümlölüklerin yerine getirilmesi şeklinde kendini göstermektedir. 4 Mayıs 2011 tarihli Tebliğ’de, Avrupa Komisyonu, düzenli göçün teşvikini de düzensiz göçü önlemenin bir yolu olarak ele almıştır. Söz konusu Tebliğ’de Avrupa Komisyonu düzensiz göçü önlemeye yönelik önerilerini şu şekilde sıralamaktadır:

- “2012 yılına kadar sığınmacılara yönelik ortak Avrupa yaklaşımının benimsenmesi;
- AB dış sınırlarında kontrollerin güçlendirilmesi; düzensiz göç ve suçların önlemesine yönelik AB içerisinde denetimlerin artırılması;
- Öngörölen işgücü ve beceri açıklarını gidermek için düzenli göçten yararlanılması;
- Düzenli göçmenlerin en iyi şekilde entegrasyonunu sağlamak için bilgi paylaşımı;

- *Düzenli göçü kolaylaştırma ve düzensiz göçü önleme yönünde AB üyesi olmayan ülkelerle ilişkilerde stratejik bir yaklaşımın kabul edilmesi³⁰”.*

Avrupa Komisyonu’nun, 2013 yılı bazında AKP’nin uygulanmasına ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı 27.03.2014 tarihli ortak bildirisinde göç ve hareketlilik kavramları arasındaki koşulluluk ilişkisine ilişkin somut örnekler yer almaktadır. Bildiride, düzensiz göçle mücadelenin de içinde yer aldığı Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanındaki reformlarına bağlı olarak, Ukrayna, Gürcistan ve Moldova’nın vize serbestleştirme eylem planlarını uygulamada önemli ilerleme kaydettikleri ve Moldova’nın 539/2001 tüzüğü ile pozitif listeye taşındığı belirtilmektedir. Azerbaycan ile AB arasında Kasım’da vize kolaylaştırma, Aralık’ta Hareketlilik Ortaklığı ve Temmuz 2013’te de geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır. Azerbaycan’ı takiben Belarus ile vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları üzerine görüşmeler başlamıştır. Düzensiz göç bazında en sıkıntılı bölge olan Güney Akdeniz Komşuluk ülkeleriyle de koşulluluk politikası aracılığıyla önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bunun karşılığında Temmuz’da Fas’la; 3 Mart 2014’te Tunus ile AB arasında Hareketlilik Ortaklığı imzalanmış, Aralık’ta da Ürdün ile hareketlilik ortaklığı görüşmeleri başlamıştır. Ayrıca bu bölgede, özellikle Lampedusa kıyılarında düzensiz göçmenleri taşıyan botların batması sonucu birçok göçmenin hayatını kaybetmesi üzerine, bu ölümlerin önüne geçmek için acil çözüm bulabilmek amacıyla Avrupa Konseyi toplanmıştır³¹.

AB, tüm dünyada yankı uyandıran Arap Baharı sonrası karşılaştığı yoğun göç akımlarına karşı da koşulluluk politikasını uygulamıştır. Bu durumda AB, kendisiyle düzensiz göçü önlemede işbirliği yapan Tunus, Ürdün, Fas gibi ülkelere “more for more” yaklaşımı kapsamında göç yönetimi ve hareketlilik alanlarında teşvikler sunmuştur. Ancak, AB bu politikasında bazı noktalarda eleştirilmiştir. Bu eleştiriler; aynı alanda Doğu Avrupa ülkelerine sunulan vize kolaylaştırma ve serbestleştirme tekliflerinin yanında Güney Akdeniz ülkelerine sunulan hareketlilik ortaklığının zayıf kalması, bunun tüm üye devletlerin kabul etmesinde genel bir zorunluluk

³⁰ İKV, “Avrupa Komisyonu Göç Hakkında Tebliğ Yayımladı” **İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni**, 2-8 Mayıs 2011, http://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=1364&id=2214 , (24.02.2015), s.1.

³¹ European Commission, “**Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013**”, 27.03.2014, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf ,(24.02.2015), s.11.

olmayan bir araç olması nedeniyle üye devletlerin ikili ilişkilerinin iyi olduğu ülkelere tanınabilmesi ve hareketlilik ortaklığının genelde akademisyenler, kültürel temsilciler gibi küçük gruplarla sınırlı olarak tanındığı için ne kadar ve hangi kategorideki kişilerin bu ortaklığa dahil edileceğinin belirsiz olması gibi nedenlere dayanmaktadır. Arap Baharı sonrası, koşulluluk politikası gereğince sunulan “havucun”, düzensiz göçle mücadelede etkili ve yeterli olmamasının yanı sıra; AB, bazı üye devletlerin, hareketlilik ortaklığının Schengen sistemini olumsuz etkilediği ve bu nedenle iç sınır kontrollerinin genişletilmesi şeklindeki yoğun baskılarına da maruz kalmıştır³².

1.3. GERİ KABUL ANLAŞMASI

Bu başlık altında geri kabul anlaşmasının tanımı, tarihçesi, içeriği, AB tarafından düzensiz göç ve koşulluluk politikası ile nasıl ilişkilendirildiği hususları ele alınmaktadır.

1.3.1. Geri Kabul Anlaşması Kavramı

Geri kabul, kelime anlamı olarak “başka bir devlete yasa dışı giriş yaptığı veya söz konusu devlette yasa dışı şekilde bulunduğu tespit edilen bir kişinin (kendi vatandaşı olan, üçüncü bir ülkenin vatandaşı olan veya vatansız kişiler) bir devlet tarafından geri kabul edilmesi” anlamına gelmektedir. Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri sözlüğünde geri kabul anlaşması ise “düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen devlete ulaşmak için üzerinden geçtikleri devlete geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usulleri öngören anlaşma“ olarak ifade edilmektedir³³.

Geri kabul anlaşmaları dar anlamda anlaşmaya taraf devletlerin vatandaşlarının geri kabulünü içermektedir. Ancak geri kabul anlaşmalarının kapsamı üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabulünün içeren hükümlerin

³² Rosa Balfour, “EU Conditionality After the Arab Spring”, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf, (25.02.2015), s.21.

³³ Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü, s.21.

eklenmesiyle genişletilebilmektedir. Bu tanımlar ışığında geri kabul anlaşmalarının; geri kabul talebinde bulunan devlet, geri kabul etmesi istenen devlet ve geri kabul edilecek kişi (düzensiz göçmen ya da uluslararası koruma başvurusu reddedilen kişi) olmak üzere üç aktörlü bir yapısı vardır. Tarafları bakımından incelendiğinde ise geri kabul anlaşmaları iki taraflı veya çok taraflı olabilir. Ayrıca geri kabul anlaşmalarının tarafları devletler olabileceği gibi tüzel kişiliğe sahip uluslararası kuruluşlar da olabilir. AB'nin tüzel kişiliğe sahip bir uluslararası kuruluş olarak Türkiye ile yapmış olduğu geri kabul anlaşması bunun en güncel örneklerinden olmakla beraber üçüncü bölümde bu anlaşma detaylı bir şekilde incelenecektir³⁴.

1.3.2. Geri Kabul Anlaşmalarının Tarihçesi

Geri kabul anlaşmaları, düzensiz göç sorunlarının gündemde olması sebebiyle güncel bir kavram olarak algılansa da Avrupa'da XIX. yy. başından beri uygulanan bir yöntemdir. Bu dönemde yapılan geri kabul anlaşmaları, ülkede istenmeyen ve milli güvenlik açısından tehlike oluşturan yabancıların sınır dışı edilmesine yöneliktir. Bu dönemde geri kabul anlaşması yapan devletlere Belçika, Danimarka, Almanya, İtalya, Hollanda, Rusya ve İsviçre örnek verilebilir³⁵.

Literatür taraması yapıldığında ise genel olarak geri kabul anlaşmalarının üç döneme ayrılarak incelendiği görülmektedir. İlk nesil olarak adlandırılan 1950-1960 yıllarında yapılan geri kabul anlaşmaları, Schengen öncesi (pre-Schengen) alanda AB devletleri arasında kişilerin yasa dışı dolaşımlarına yönelik yapılmıştır. Bu dönem, 1958 yılında Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında kurulan Benelüks Ekonomik Birliği'nin, üç ülke arasında iç sınırların kaldırılması üzerine Fransa, Almanya ve Avusturya ile yapılan geri kabul anlaşmalarını kapsamaktadır. İkinci nesil olarak adlandırılan, 1990lı yıllarda ODAÜ ile akdedilen ikili geri kabul anlaşmaları ile ilk nesil geri kabul anlaşmalarıyla güdülen politika dışsallaştırılmıştır. İkinci nesil geri kabul anlaşmaları, Berlin duvarının düşmesinden ve SSCB ile Yugoslavya'nın parçalanmasından sonra kontrolsüz göçmen ve sığınmacı akımlarının istikrar bozucu etkilerini yok etmeyi amaçlaması açısından önem

³⁴ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması**, Beta Yayınları, İstanbul, Mart 2016, ss. 3-5.

³⁵ Ekşi, ss. 8-9.

taşımaktadır. Bu amaçla AB'nin doğu sınırları boyunca kaynak ve transit ülkeler başta olmak üzere Doğu Avrupa ülkeleri ile geri kabul görüşmeleri başlatılmıştır. İkinci nesil geri kabul anlaşmalarındaki temel amaç, karşı tarafın vatandaşlarını ve karşı tarafı transit olarak kullanan üçüncü ülke vatandaşlarını da içeren ikili geri kabul anlaşmaları imzalamak suretiyle AB'nin doğu sınırları boyunca güvenlik kordonu (cordon sanitaire) oluşturmaktır. Ancak, tarafların vatandaşı olmayan kişilerin ve vatansızların geri kabulüne ilişkin hükümler, 2000li yıllarda, AB ile üçüncü ülkeler arasında imzalanan ve üçüncü nesil geri kabul anlaşmaları olarak değerlendirilen anlaşmalara dahil edilmiştir.

AB, geri kabul anlaşmaları ile ilgili uygulamada iki yöntem benimsemiştir. Bunlardan ilki üye devletlerin geri kabul anlaşmalarına yaklaşımlarını uyumlaştırmayı amaçlayan bir ikili geri kabul anlaşması örneğinin benimsenmesi; diğeri ise ortaklık ve işbirliği anlaşmalarına geri kabul hükümlerinin konulmasıdır. Bahsedilen ilk yöntem, 1994 yılında Konsey tarafından üye devletler ve üçüncü ülkeler arasında tarafların kendi vatandaşlarını ve vatandaşları olmayan yabancıları kapsayan ikili geri kabul anlaşması örneğinin kabul edilmesiyle uygulanmaya başlandı. Bu yöntemle AB, üye devletlerin geri kabul anlaşmalarına yaklaşımlarını uyumlulaştırmayı amaçlasa da, üye devletlerin, üçüncü ülkelerle bireysel olarak ikili geri kabul anlaşmaları müzakere etme ve imzalama yetkileri korunmuştur. 1996 yılında, Avrupa Topluluğu (AT) ve üçüncü ülkeler arasında imzalanan Topluluk Anlaşmaları ile AT, 15 üye ülke ve üçüncü ülkeler arasında imzalanan karma anlaşmalara, tarafların kendi vatandaşlarını geri kabul etmelerini, seyahat belgesi düzenlemelerini, düzensiz göçü önleme ve kontrol etmede işbirliğinde bulunmalarını sağlamayı amaçlayan standart bir geri kabul hükmü konulması önerildi. Önerilen geri kabul hükmü sadece sözleşmecî tarafların vatandaşlarının geri kabulünü kapsamaktaydı. Söz konusu geri kabul hükmü, üye devletlere, sonraki aşamada üçüncü ülkelerle diğer ülke vatandaşlarının da geri kabulü hakkında ikili anlaşma müzakere etmesine de imkân vermektedir. Bu durumda, üye devletler, başka bir üye devlete giderken sözleşmecî tarafın topraklarından geçen üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili ek yükümlülükler ve müzakere talep edebilmekteydi.

1 Mayıs 1999 tarihinde Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle AT, üyeleri adına, üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması imzalama ve müzakere etme

yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca AT, yasa dışı ikamet edenlerin kendi ülkelerine iade edilmesi dahil yasa dışı ikamet ve düzensiz göç alanlarında göç politikası hakkında önlemleri almada da yetkili kılınmıştır. Elde edilen yeni yetkilere paralel olarak 13-14 Ekim 1999’ da yapılan Tampere Zirvesinde, Konsey’e, işbirliği anlaşmalarına konulan tarafların kendi vatandaşlarını kapsayan geri kabul hükümleri ile üçüncü ülkelerle imzalanmış olan geri kabul anlaşmalarını entegre etmesi yönünde çağrıda bulunulmuştur. 2 Aralık 1999 tarihinde yapılan Adalet ve İçişleri Konseyi görüşmesinde, Birlik daha önce önerilen standart geri kabul hükmüne, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne yönelik üye devletler adına müzakere etme yetkilerini de eklemiştir. Bunun sonucunda, ilk olarak 1990ların ortasında Orta Asya ve Kafkas ülkeleri ile ortaklık ve işbirliği anlaşmalarına konulan standart geri kabul hükümlerinin, 2002 Seville Zirvesi sonunda üçüncü ülkelerle ya da ülke gruplarıyla yapılacak tüm işbirliği anlaşmalarına konulması yönünde karar alınmıştır³⁶.

Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapma yetkisinin üye devletlerden Birliğe devredilmesi, göç akımlarının yönetilmesinde geri kabul anlaşmalarına ulus-üstü bir araç olma özelliği kazandırmıştır. Bununla birlikte yetki devrinden sonra geri kabul anlaşmalarının, AB’nin tek taraflı çıkarlarına hizmet eden ve sözleşmelere taraf ülkelere aşırı yük, maliyet ve risk yükleyen yapısı nedeniyle imza sürecinin beklenenden uzun süreceği anlaşılmıştır. AB, 2002 Seville Zirvesi’nde, üye devletlerin geri kabul müzakerelerinin hızlanması yönündeki taleplerine koşulluluk politikasını devreye sokarak yanıt vermiştir. Seville Zirvesinde varılan sonuçlar arasında “bir üçüncü ülkenin (göç yönetiminde) yetersiz işbirliği bu ülke ve Birlik arasında daha yakın ilişkiler kurulmasını engelleyebilir” ifadesinin yer alması koşulluluk politikasının sinyallerini vermektedir. Buna ek olarak, bu ülkelerin gerekçesiz olarak işbirliğinde bulunmamaları halinde, AB’nin dış politikasının bir parçası olarak Konsey, oy birliği ile ‘önlemler veya pozisyonlar’ almaya yetkilidir³⁷. Burada görüldüğü üzere koşulluluk başta negatif yaptırımlar ve önlemler bazında ortaya çıkmış; ancak ilerleyen süreçte pozitif teşviklerle geliştirilmiştir.

³⁶ Annabelle Roig ve Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:9, 2007, ss. 367-370.

³⁷ Melike Akkaraca Köse, **Güvensizlik Sarmalında AB Göç Politikalarına Uyum**, Derin Yayınları, İstanbul, 2014, ss.10-11.

AB'nin güncel olarak, "Hong Kong (2004), Macao (2004), Sri Lanka (2005), Arnavutluk (2006), Rusya (2007), Ukrayna (2008), Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti (2008), Bosna-Hersek (2008), Karadağ (2008), Sırbistan (2008), Moldova (2008), Pakistan (2010), Gürcistan (2011), Ermenistan (2014), Azerbaycan (2014), Türkiye (2014) ve Cape Verde (2014)" ile imzaladığı 17 adet geri kabul anlaşması yürürlükte³⁸.

1.3.3. Geri Kabul Anlaşmaları, Düzensiz Göç ve Koşulluluk Politikası Arasındaki İlişki

Ülkelerin düzensiz göç sorununa yönelik verdikleri ilk tepki, ülkelerindeki düzensiz göçmenlerin uluslararası hukuka uygun olarak sınır dışı edilmesidir. Ancak, ülkeler sınır dışı etme işlemlerinde bazı engellerle karşılaşabilmektedir. Bu nedenle AB açısından, geri kabul anlaşmaları çerçevesinde düzensiz göçmenlerin kaynak veya transit ülkelere geri kabulü, sınır dışı etme işlemlerine bir alternatif olarak görülmüştür.

İlk bakışta geri kabul ve sınır dışı işlemleri aynı amaca hizmet etmeleri sebebiyle aynı kavramlar gibi algılansa da Ekşi'ye göre iki açıdan birbirlerinden farklılaşmaktadırlar:

"Birincisi geri kabul ancak bir milletlerarası anlaşmaya istinaden yapılabilir. Buna karşın sınır dışının yasal dayanağını ulusal mevzuat da oluşturabilir. İkincisi, bir devlet, sınır dışı edilen üçüncü bir devletin vatandaşını ve vatansızı ülkesine kabul etmek zorunda değildir. Buna karşın, geri kabul anlaşması yapan bir devlet, anlaşmada öngörülmesi halinde, üçüncü devletin vatandaşını ve vatansızı da kabul etmekle yükümlüdür³⁹."

Bahsedildiği üzere geri kabul anlaşmaları, hedef ülkeler açısından düzensiz göçü önlemede kullanılan başlıca hukuki araçlardan olması sebebiyle önem arz etmektedir. Bu nedenle geri kabul anlaşmalarının temel amacı düzensiz göçmenleri kendi ülkelerine veya transit ülkelere geri göndererek düzensiz göçü önlemektir. Ancak kaynak ülkeler açısından bakıldığında, kendi vatandaşlarının yanı sıra üçüncü

³⁸ European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (22.04.2018).

³⁹ Ekşi, s.5.

ülke vatandaşlarının ve vatansızların da geri kabulünü içeren hükümlerin yer aldığı anlaşmayı imzalamak fayda- maliyet analizi yapıldığında, kaynak ülkelere karlı bulunmamaktadır. Bu durum da geri kabul anlaşmalarının imzalanmasına engel oluşturmaktadır. Jean- Pierre Cassarino'nun analizlerine göre ise, coğrafi yakınlık, dikkat çeken göç potansiyeli ve teşvikler geri kabul anlaşmalarının imzalanmasında en önemli itici faktörlerdir. Bu faktörler açısından değerlendirme yapıldığında, hedef ülkenin kaynak ülkeye coğrafi yakınlığı, bu ülkeye yönelen düzensiz göçmen kaynağı oluşturur. Kaynak ülkedeki düzensiz göç potansiyeli ne kadar çoksa, kaynak ülkenin geri kabul anlaşmasını imzalama isteği de o denli azalır. Bunun sonucunda hedef ülke, transit ve/veya kaynak ülkelere teşvikler sunarak anlaşmaları imzalamaya ikna eder. Teşviklerin düzeyi ne kadar yüksekse transit ya da kaynak ülkelerin anlaşmayı imzalaması o derece daha muhtemeldir. Jean- Pierre Cassarino'nun argümanı coğrafi yakınlığa bağlıdır ve geri kabul anlaşmaları yalnızca düzensiz göç potansiyelinin düşük ve teşviklerin yüksek olduğu durumlarda taraflarca imzalanabilecektir⁴⁰.

1.3.4. Geri Kabul Anlaşmalarının İçeriği

Geri kabul anlaşmaları, genel olarak, geri kabule konu olacak düzensiz göçmenlerin kendi ülkelerine ya da transit ülkelere iadelerine ilişkin işlemlere, uyruklarını ya da geçtikleri transit ülkeleri tespit etmeye yönelik kanıtlarda standart oluşturmaya, süre sınırlarına ve tarafların sorumlulukları ile aralarındaki külfet dağılımına ilişkin hükümleri içermektedir.

Geri kabul anlaşmalarında, tarafların kendi vatandaşlarının, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulünde uyruk tespitine yönelik kanıt ve kesin olmayan karinelerin listesi, geri kabul başvuru formu, transit geçiş başvuru formu gibi ortak ekler bulunmaktadır. Örneğin uyruğun kanıtı olarak belirlenen ortak belgeler; pasaport, ilgili kişiye geri kabul edecek devlet tarafından verilen sınır geçiş belgesi, geçici ve koşullu olanlar da dahil olmak üzere her tür kimlik kartı, askeri

⁴⁰ Lockhart Money, "The Limits of International Cooperation on Migration: Bilateral Readmission Agreements in the European Context", **World Politics**, Cambridge University Press, https://arefiles.ucdavis.edu/uploads/filer_public/2014/11/04/lockhart-money-nov15-readmission.pdf, (05.02.2017), s.4.

hizmet karneleri ile askeri kimlik kartları, gemi adamı kayıt defterleri ve kaptanların hizmet kartları, vatandaşlık sertifikaları ve vatandaşlığı dolaylı veya açıkça belirten diğer resmi belgeler şeklindedir. Uyruk tespitinde kesin olmayan karine olarak kabul edilen ortak belgeler ise; uyruğun kanıtı olarak belirlenen ortak belgelerden herhangi birinin fotokopileri veya geçerlilik süresi dolmuş olanları, sürücü belgelerinin, doğum belgelerinin, şirket kimlik kartlarının asılları veya fotokopileri, tanıkların yazılı ifadeleri, geri kabule konu olacak kişi tarafından yapılan yazılı açıklamalar ve resmi bir sınav sonucu da dahil olmak üzere bahse konu kişinin konuştuğu dilin yazılı beyanı, yetkili makamlarca pasaport yenileme işleminde verilen resimli belgeler dahil olmak üzere ilgili kişinin uyruğunun belirlenmesini sağlayacak herhangi bir diğer belge, resmi yetkililer tarafından edinilmiş olan ve diğer tarafın resmi yetkililerinin de teyit ettiği kesin bilgiler şeklindedir⁴¹.

Avrupa Komisyonu, üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları müzakerelerinde bir standart yakalamak amacıyla mümkün olduğunca ortak özelliklere sahip nihai bir anlaşma metni oluşturmaya çabalamıştır. Böylece AB'nin, anlaşma yapacağı her ülkeden beklenti ve taleplerinin aynı olması amaçlanmakla birlikte bahse konu ülkelerle yapılan görüşmeler neticesinde, o ülkelerin hedef ve talepleri doğrultusunda standart metinden farklı düzenlemeler yapılması durumu da saklı tutulmuştur. Çünkü her ülkenin tarihinin, siyasi durumunun, coğrafi koşullarının ve bu kriterlere bağlı olarak düzensiz göç potansiyelinin, düzensiz göçle mücadele ve göç yönetimi alanlarındaki kapasitelerinin farklı olması, geri kabul anlaşmalarında tarafların yükümlülükleri, süre sınırları, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların kabulü, kanıtların kabul edilirliliği gibi alanlarda standardın dışında düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Bahsedilen farklılıkları örneklendirmek gerekirse; Bosna, Makedonya, Moldova, Karadağ ve Sırbistan ile yapılan anlaşmalarda, geri kabul edilecek kişilerin hem evli hem de reşit olmayan çocuklarının yanı sıra bağımsız ikamet izni almadıkça başka bir devletin uyruğundaki eşlerinin de geri kabul edilecekleri açıkça yer almaktadır. Rusya ve Ukrayna ile yapılan anlaşmalar, geri kabul edilecek kişilerin isteklerine/iradelerine bakılmaksızın geri kabulünü

⁴¹ EUR- Lex, “Agreement Between The European Union And The Republic Of Turkey On The Readmission Of Persons Residing Without Authorisation”, **Official Journal of the European Union**, 7.5.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0507%2801%29>, (04.05.2017), s.18.

gerektirmektedir. Makedonya, Moldova, Rusya, Sırbistan ve Ukrayna ile yapılan anlaşmalarda, bu ülkelerden bir kişinin, talepte bulunan devletin bölgesinden yasa dışı olarak geçtikten sonra sınır bölgesinde yakalanması halinde uygulanması gereken hızlandırılmış prosedüre yönelik hükümler bulunmaktadır. Süre sınırları açısından geri kabul anlaşmalarında; müracaatlarının alınma süresi 6 (Moldova) ile 12 (Arnavutluk) ay arasında değişmektedir. Başvurulara cevap süresi ise 10 işgünü (Sırbistan) ve 25 takvim günü (Rusya) arasında değişmektedir. Muhtemel uzatmalar duruma göre 2 iş günü (Moldova) ile 60 takvim günü (Rusya) ne uzanmaktadır. Talep edilen seyahat belgelerinin geçerliliği 30 gün (Rusya) ve 6 ay (Arnavutluk) arasındadır. Talep eden devlet geçiş süreci için 4 (Moldova) ve 10 işgünü (Ukrayna) arasında belirli bir zaman periyoduna karar vermek zorundadır. Rusya için özel bir zaman dilimi belirlenmemiştir. Ukrayna, üçüncü ülke ya da vatansız kişilerin transit geçişi durumunda refakat edecekler için koşullar belirlenen tek ülkedir. Arnavutluk, Rusya, Ukrayna ile yapılan anlaşmalarda üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulüne dair hükümler belirli bir geçiş sürecinden sonra uygulanabilir hale gelecektir. Arnavutluk ve Ukrayna için bu süre anlaşma yürürlüğe girdikten 2 yıl sonra; Rusya için 3 yıl olarak kabul edilmiştir⁴². Ayrıca çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı olarak incelenecek olan Türkiye ile yapılan geri kabul anlaşmasında da bahsedilen geçiş süreci 3 yıl olarak belirlenmiştir.

1.3.5. Geri Kabul Anlaşmalarının Koşulluluk Bağlamında İçerdiği Teşvikler

Daha önceki başlıklarda bahsedildiği üzere kaynak ve transit ülkeler, geri kabul anlaşmalarını imzalamada özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulü gibi hususlarda çekinceler yaşamaktadır. Bu sebeple anlaşmaların müzakere süreçleri sağlıklı ve hızlı ilerleyememekte; dolayısıyla geri kabul anlaşmalarının imza aşamasının tamamlanması uzun zaman almaktadır. AB, bu tıkanıklığın önüne geçmek için standart bir geri kabul anlaşması örneği benimsemiş; akabinde Birlik adına anlaşma yapma yetkisini almıştır. Bu yöntemlerle

⁴² Emin Topçu, **Analysis Of The Readmission Agreement Between European Union And Turkey** (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, ss.29-30

istediği etkiyi yakalamayan AB, üçüncü ülkelerle yaptığı tüm ortaklık ve işbirliği anlaşmalarına geri kabul hükmü koyma kararı almış ve bu anlamda işbirliği yapmayan ülkelerle daha yakın ilişki kurmayacağını altını çizerek koşulluluk politikasını devreye sokmuştur. Bu aşamada uygulanan ve temelinde ‘havuç- sopa’ yaklaşımı yer alan koşulluluk politikası, daha çok ‘sopa’ yönü ile ortaya çıkmıştır. AB’nin bu anlamda geri kabul hükümlerinde yeterli işbirliğinde bulunmayan ülkelere yönelik yaptırım araçları, yapılan/yapılacak yardımların kesilmesi ya da geri çekilmesi veya daha önceden verilmesi uygun bulunan ödeneklerin askıya alınmasını içermektedir. Bu tehditkâr strateji, en başından başarısızlığa mahkûm olmuştur; çünkü ticaret, kalkınma, insan hakları programları ve demokrasi güçlendirme için AB’nin desteğini azaltması ya da geri çekmesi sadece düzensiz göçün temel nedenlerini daha da kötüleştirecek ve üçüncü ülkelerin sorunu engelleme ve kontrol etme kapasitelerini daha da zayıflatacaktır⁴³.

Üçüncü ülkeleri bu tür kazan-kaybet anlaşmaları imzalamaya ikna etmek için çekici ve telafi edici teklifler içeren tam ters bir tavizkar politika gerekliydi⁴⁴. Bu sebeple, Komisyon, geri kabul anlaşmalarının tamamlanabilmesi adına müzakere süreçlerinden daha somut sonuçlar elde edebilmek için üye devletlerden daha büyük siyasi ve diplomatik düzeyde destek talep etmiştir. Bahse konu destek, müzakere araçları ve teşviklerin toplanabileceği bir ‘paket yaklaşımı’ şeklini almıştır. Komisyonun geri kabul anlaşması müzakerelerinde kullandığı araçlar; vize kolaylaştırma rejimlerinden, uluslar için yasal göç kanalları açılmasına veya geliştirilmesine, kalkınma ve göç yardımlarına, mali ve teknik desteğe ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ile uyumlu ticari ayrıcalıklara kadar çeşitlenmektedir⁴⁵. Komisyon, geri kabul anlaşması yapacağı ülkelerin, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü konusunda işbirliğini korumak ve güçlendirmek amacıyla, oluşturduğu nihai müzakere paketini her ülkenin çıkarlarına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır. Örneğin, mevcut durumda, bu teşvikler, Afrika ülkelerine kalkınmaya yönelik yardımlar şeklinde yapılırken, doğu komşuları ve aday ülkeler ile vize

⁴³ Roig ve Huddleston, s. 379

⁴⁴ Köse, s.11.

⁴⁵ Roig ve Huddleston, s. 375.

kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanması şeklinde uygulanmaktadır⁴⁶. Bununla birlikte ülkeler için her zaman doğru teşvikleri bulmak ve sunmak mümkün değildir. Konsey, pozitif teşviklerin etkili olmaması halinde ise negatif teşvikleri devreye sokmayı tercih etmektedir. AB'nin bu anlamdaki yaptırımları; diploması görevlilerinin geri gönderilmesi, resmi ziyaretlerin dondurulması, diplomatik ilişkilerin bozulması gibi diplomatik yaptırımlar, mali yardımların azaltılması veya askıya alınması, yatırımların sınırlandırılması, finansal işlemlerin yasaklanması şeklinde uygulanabilen mali yaptırımlar, ticari yaptırımlar, uçuş yasakları, vize ve seyahat hürriyetini kısıtlamaya yönelik tedbirler alınması, kültürel ve sportif etkinliklerin boykot edilmesi, üçüncü ülke ile işbirliğinin dondurulması şeklinde olabilmektedir⁴⁷.

Komisyonun, pozitif teşvik paketinin içinde, ülkeleri geri kabul anlaşmasını imzalamaya iten temel faktörler arasında AB üyeliğini kazanma ve vize kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanması öne çıkmaktadır.

1.3.5.1. AB Üyeliği Teşviki

AB üyeliği, AB'nin göç alanında işbirliğine ihtiyaç duyduğu her aday ülke için koşulluluk politikası çerçevesinde gerekli ve zorlu reformları yerine getirmede çok nadir sunulan; fakat en güçlü ödüldür.

AB üyeliğinin, düzensiz göç mücadelesinde ülkelerin rolünü belirlemedeki gücünün etkisi ODAÜ örneğinde görülebilir. Bouteillet-Paquet, ODAÜ ile yapılan ikinci kuşak geri kabul anlaşmalarında vize muafiyetinin ve AB üyeliği cazibesinin paketin iki temel bileşeni olduğunu belirtmektedir. Üye ülkeler, göç akımları karşısında daha büyük sorumluluk üstlenmeleri karşılığında ODAÜ vatandaşları için uygulanan vize zorunluluğunu kademeli olarak kaldırarak, bu ülkelerin anlaşmaya riayet etmelerini güvence altına almıştır. ODAÜ ile yapılan anlaşmaya, Almanya'nın Polonya ve Çek Cumhuriyeti ile ortaklık politikasında olduğu gibi kapasite geliştirmek için teknik ve mali destek sağlanması hususları gibi diğer teşvikler de eklenmiştir. AB göç rejimine uyum, üyelik için kesinlikle birleştirici ve

⁴⁶ Sühal Şemşit, **Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları**, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Çalışmaları Programı, (Yayımlanmamış) Doktora Tezi, İzmir, 2010, s.235

⁴⁷ Şemşit, s.236.

tamamlayıcı bir koşul olarak görülmektedir⁴⁸. Aynı zamanda AB göç politikasının ihracı da genişleme sürecinin kesin koşulu olarak görülmektedir⁴⁹. Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde ODAÜnün, AB üyeliğinin cazibesi karşısında göçle ilgili yükümlülükleri kabul etmekten başka bir seçeneklerinin olmadığı sonucuna varılmaktadır.

1.3.5.2.Vize Kolaylığı

Paket Yaklaşımı'nda uygulanan en başarılı teşvik vize kolaylaştırma rejimidir. Vize kolaylaştırma anlaşmaları, AB ülkelerine giriş için vize almada daha hızlı karar süreci, sadeleştirilmiş belgeler, kısa süreli vizeler için vize ücretlerinin düşürülmesi ve belli kategorideki kişilere çok girişli vize için kolaylaştırılmış kriterler sunmaktadır. Vize kolaylaştırma anlaşmaları ile geri kabul anlaşmalarının kombinasyonu, AB'ye kolay seyahat ve ilgili ülkenin belli kategorideki vatandaşlarına kısa süreli ikamet karşılığında üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünün ve transit ülkelere geri dönüşlerinin de birlikte görüşülmesine imkân vermektedir.⁵⁰ Bu kombinasyon, sınır ötesi hareketlilik isteyen üçüncü ülkelerin talepleri ile sınırları içindeki düzensiz göçmenlerin menşe veya transit ülkelere geri kabulünü sağlamak isteyen AB'nin çıkarlarına hizmet etmesi açısından, geri kabul anlaşmalarının imzalanmasında tikanlıkları gideren en önemli teşviktir.

Vize kolaylaştırma anlaşmaları ile geri kabul anlaşmaları ilk olarak, üçüncü nesil geri kabul anlaşmaları ile uygulanmıştır. Komisyon tarafından vize kolaylaştırma anlaşmaları için ön koşul geri kabul anlaşmalarının imzalanması esas olsa da AB'nin ilk geri kabul anlaşmalarını imzaladıkları Hong-Kong ve Makao bu duruma bir istisna oluşturmuştur. İki ülke ile geri kabul anlaşması imzalanmadan önce vize kolaylaştırma anlaşması imzalanmış ve iki ülke de geri kabul anlaşması imzalamada vize muafiyeti teşvikini talep etmişlerdir. Vize kolaylığı teşvikinin bile ulusal güvenlik gerekçesi ile her ülkeye sunulmasına sıcak bakmayan üye devletler, Komisyonun geri dönüşle ilişkin 2002'deki Yeşil Kitap'ta vize muafiyetinin sadece

⁴⁸ Roig ve Huddleston, s. 375.

⁴⁹ Daphne, Bouteillet-Paquet, 'Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States', **European Journal of Migration and Law**, Cilt:5, Sayı: 3, Kasım 2003, s. 364.

⁵⁰ Roig ve Huddleston, s. 376

Makao ve Hong Kong gibi istisnai ülkelerle sınırlı kalmasını kabul etmesini sağlamıştır. Çünkü AB'nin en büyük ticari ortağı olmaları ve Birliğin ekonomik çıkarları sebebiyle bu ülkeler için vizeler kaldırılmıştır⁵¹. Vize kolaylığı teşviki, koşulluluk politikası çerçevesinde, ilerleyen aşamada vize muafiyeti imkânı sağlama ihtimalini de barındırdığı için üçüncü ülkeler için oldukça etkili bir 'havuç' olmuştur. Ancak, üye devletler, vize kolaylığı teşviki ile bir yandan göç kapılarını kapatmaya çalışırken diğer yandan da yeni bir göç akınıyla karşı karşıya kalmanın tedirginliğini yaşasa da bu teşvikin başarıları görmezden gelinemezdi. Örneğin, karşı çıkmaları sebebiyle müzakerelerin 3 yıl boyunca tıkandığı Rusya ve Ukrayna ile 2004 yılında vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır.

Batı Balkan ülkeleri, vize kolaylaştırma ve geri kabul paketi denemesinin en iyi örneğidir. Bu ülkeler AB ile kurumsal bağları olan ve AB ye katılmaya çok istekli ülkelerdi. 1999 Kosova Savaşından sonra, AB, İstikrar ve Ortaklık Sürecini başlatarak bu ülkelere potansiyel aday statüsü vermiştir. AB, Batı Balkan ülkeleri ile sadece geri kabul anlaşmaları imzalamaları için vize rejimini rahatlatmamış ayrıca bu ülkelerden, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, organize suçla, yolsuzlukla ve düzensiz göçle mücadele etme, evrak güvenliği ve sınır yönetimindeki idari kapasitelerini güçlendirme gibi alanlarda da başlıca reformları yerine getirmelerini istemiştir. Komisyon, Arnavutluk dışındaki ülkelerle geri kabul ve vize kolaylaştırma ile ilgili görüşmeleri Kasım 2006'da başlatmıştır. Arnavutluk ile geri kabul anlaşması ise 1 Mayıs 2006' da yürürlüğe girmiş ve vize kolaylaştırma görüşmeleri de 13 Aralık 2006'da başlamıştır. Batı Balkan ülkeleri ile tüm anlaşmalar Eylül 2007'de imzalanmış ve 1 Ocak 2008'de yürürlüğe girmiştir. AB vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları daha sonraki reformlar için itici bir etki oluşturmaktadır. AB Komisyonu her Batı Balkan ülkesine karşılanması gereken tüm koşulları tanımlayan bir yol haritası hazırlamıştır. Yol haritaları her ülkeye özgü ve o ülkenin durumuna uygun olarak hazırlanmıştır. Bu ülkelerle başlatılan vize kolaylaştırma diyaloglarında, gerekli koşulları ve kriterleri yerine getirmeleri halinde, AB tarafından kademeli olarak vize serbestleştirilmenin sağlanması yer almaktadır. Batı Balkan ülkeleri ile kazanılan deneyimler, bu paketin AB'ye komşu ülkeler için de

⁵¹ Yazan, s. 173.

uygulanabilecek bir model olabileceğini göstermiş ve ilerleyen dönemde AKP'nin de temelini oluşturmuştur⁵².

AB bugüne kadar geri kabul anlaşması imzaladığı 17 ülkeden, Tablo 2'de yer aldığı üzere 12 tanesine vize kolaylaştırma teşviki sunmuştur. Bu durum, vize kolaylaştırma teşvikinin, geri kabul anlaşmalarının imzalanmasında en çok kullanılan olumlu koşulluluk ve paket yaklaşımının temel bileşeni olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: AB'nin Geri Kabul ve Vize Kolaylaştırma Anlaşması İmzaladığı Ülkeler

AB'nin Vize Kolaylaştırma Anlaşmaları İmzaladığı Ülkeler		Yürürlüğe Giriş Tarihleri
Arnavutluk	Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2008
Ermenistan	Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2014
Azerbaycan	Agreement between the European Union and the Republic of Azerbaijan on the facilitation of the issuance of visas	01/09/2014
Bosna ve Hersek	Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2008
Cape Verde (Yeşil Burun Adaları)	Agreement between the European Union and the Republic of Cape Verde on facilitating the issue of short-stay visas to citizens of the Republic of Cape Verde and of the European Union	1/12/2014
FYROM	Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2008
Gürcistan	Agreement between the European Union and Georgia on the facilitation of the issuance of visas	01/03/2011
Moldova	Agreement between the European Union and the Republic of Moldova amending the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas (amending the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas)	01/07/2013
Karadağ	Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2008
Sırbistan	Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas	01/01/2008
Rusya	Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas	01/06/2007
Ukrayna	Agreement between the European Union and Ukraine amending the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas (amending the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas)	01/07/2013

Kaynak: European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, (06.05.2017).

⁵² Florian Trauner ve Imke Kruse, EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool?, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:10, Sayı:4, Kasım 2008, ss.416-417.

1.3.5.3. Vize Muafiyeti

Vize muafiyeti anlaşması, Schengen alanına vizesiz giriş yapabilme, Schengen alanı içinde 90 güne kadar vizesiz kalabilme ve seyahat edebilme anlamına gelmektedir. AB tarafından yakından takip edilen sürecin sonucunda, bir ülkeye vize muafiyetinin tanınması, ilgili ülkenin geri kabul anlaşmasını etkin şekilde uygulaması, sınır yönetimini geliştirmesi, organize suçlarla, yolsuzlukla ve düzensiz göçle mücadele etmesi ile azınlık politikalarında reformlara gitmesi gibi koşulları yerine getirmesi ile ilişkilendirilmiştir⁵³. Vize muafiyeti teşviki, AB'nin geri kabul için sık kullandığı teşviklerden olmamakla birlikte her vize kolaylığı anlaşmasının nihai sonucu da değildir. AB'nin geri kabul anlaşması imzaladığı ve vize muafiyeti tanıdığı ülkeler: Arnavutluk, Bosna Hersek, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti, Gürcistan, Moldova, Karadağ, Ukrayna⁵⁴, Sırbistan⁵⁵, Hong- Kong ve Macao şeklindedir⁵⁶.

⁵³ Köse, s. 13.

⁵⁴ Schengen Visa Info, <https://www.schengenvisainfo.com/news/>, (03.07.2017).

⁵⁵ Vize muafiyeti, Arnavutluk, Bosna Hersek, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti, Gürcistan, Moldova, Karadağ, Ukrayna, Sırbistan ülke vatandaşlarından biyometrik pasaporta sahip olanlar için geçerlidir.

⁵⁶ European Comission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/apply_for_a_visa/docs/visa_lists_en.pdf, (06.05.2017).

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DÜZENSİZ GÖÇ SORUNU, ÖNLEMESİNE YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR VE KOŞULLULUK BAĞLAMINDA AB'NİN GERİ KABUL ANLAŞMALARI

Göç konusu, birçok bilim dalıyla ilişkili, ekonomik, sosyolojik ve siyasi yönleri olan çok yönlü bir konudur. Küreselleşmeye bağlı olarak da göçün uluslararasılaşması kavramı ön plana çıkmıştır. Bu nedenle ulus devletlerin tekelinde olan göç politikaları bugünkü anlamda düzensiz göç ve transit göç başta olmak üzere bunlarla ilişkili insan kaçakçılığı gibi suçların yarattığı sorunlarla başa çıkamamaktadır.

Göç ile ilgili günümüzde temel savlar vardır. Bunlardan en bilineni göçün gelişmemiş ülkelere doğru olduğu, yani sürekli göçün yönünün kuzey ve batı olduğudur. Bu açıdan göçle ilgili en büyük yükü taşıyan ülkelerin Batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olduğuna yönelik bir kanı oluşmuştur. Kuzey- Güney ülkeleri arasında ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkının artması, dünya nüfusunun büyük kısmının kırsal alanlarda yaşamaktayken şehirleşmeye yönelmesi, iletişim alanında kaydedilen gelişmeler ile sağladığı kolaylıklar sayesinde insanların siyasi ve ekonomik ilerlemelerden, değişen tüketim alışkanlıklarından, hayat şartlarından ve ülkeler arası farklılıklardan daha hızlı bilgi sahibi olmaları bu kanıyı destekleyici nedenlerdendir⁵⁷.

Göçün yönü ile ilgili genel kanıya zıt olarak, göçün daha çok Güney- Güney yönlü olduğunu savunanlar da mevcuttur. Buna göre, savaş, siyasi istikrarsızlık, etnik, dini ve kabileler arası çatışmalar, ekolojik felaketler veya ekonomik yıkımlar sebebiyle ülkelerini terk etmeye zorlanan kişiler iç göçe ya da başka bir gelişmekte olan ülkeye göç etmeye daha sıcak bakmaktadır. Göç edenlerin en az yarısı gelişmiş ülkelere değil de gelişmekte olan bir ülkeden diğerine göç etmektedir. Güney-Güney yönlü göç hareketleri, Güney-Kuzey yönlü göç hareketlerine kıyasla rakamlar bazında daha anlamlıdır⁵⁸. Ancak Güney- Güney yönlü göç hareketleri, sonrasında

⁵⁷ Ayhan Gençler, Avrupa Birliği'nin Göç Politikası, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:49, 2005, s.176.

⁵⁸ T.Faist, *Uluslar Arası Göç ve Ulus Aşırı Toplumsal Alanlar*, Bağlam Yayınları, İstanbul,2003' den aktaran, Zübeyit GÜN, *Mülteci ve Göçmenlerle ilgili Bazı Manipülasyonlar ve Bunların*

rotasını kuzeye çevirmekte ve gelişmekte olan ülkeler hedef ülke konumundan transit ülke konumuna düşebilmektedir.

Günümüz verileri çerçevesinde değerlendiren yapıldığında geçmişte olduğu gibi bugün de AB'ye yönelen düzensiz göç akımının fazlalığı yadsınamayacak düzeydedir. Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde, AB ülkelerine yönelik düzensiz göç hareketlerinin ne zaman, nasıl başladığı, son verilere göre değerlendirmesi, bu g hareketinin AB'ye siyasi, sosyal ve ekonomik açıdan nasıl yansıdığı, AB'nin ortak g politikası oluşturma süreci, bu politika çerçevesinde kullandığı araçlar ve hangi ülkelerle, koşulluluk politikası temelinde hangi teşvikler karşılığında geri kabul anlaşması imzaladığı hususları detaylı olarak incelenecektir.

2.1. AB'DE DÜZENSİZ G SORUNU

Bu başlık altında, AB'de düzensiz göç sorununun ortaya çıkışının tarihsel gelişimi ve AB'nin bu düzensiz göç hareketine siyasi, ekonomik ve sosyal perspektiften yaklaşımları ele alınarak, ikinci başlıkta incelenen ortak g politika oluşturma sürecine giden yola ışık tutulmaya çalışılacaktır.

2.1.1. AB'de Düzensiz Göç Sorunun Ortaya ıkışı

Avrupa kıtasına yönelik göç hareketleri, tarihsel çerçevede  evreye ayrılarak incelenmiştir. İlk evre, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ekonomisini canlandırmaya yönelik işçi eksikliğini gidermek üzere bir nevi açık kapı politikasının yürütülmesi sonucunda yaşanan işçi gdr. Özellikle Batı Avrupa lkeleri, bu gerilemeden kurtulmak ve hızlı ekonomik gelişmeyi başlatmak için İşpanya, İtalya, Türkiye, Portekiz, Yugoslavya ve Kuzey Afrika ülkelerinden çok sayıda yasal yollardan göçmen işçiler (misafir işçi) kabul etmişlerdir. Bu yasal göçmenler, Batı Avrupa'nın kısa sürede ekonomik gelişmesine katkıda bulunmuşlardır. 1950lerde başlayan Avrupa'nın işc ithali, 1973 Petrol Krizine kadar sürmüş ve 1970lerde

İdeolojik

http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=90:multeci-vegocmenlerle-ilgili-bazi-manipulasyonlar-ve-bunlarin-ideolojik-temellleri&catid=29:zuebeyit-guen, (22.02.2014), s.2.

Temelleri,

başlayan ekonomik durgunlukla beraber Avrupa göçmenlere kapılarını kapatmaya başlamıştır.

1973'te patlak veren ekonomik kriz sonrasında ve düşük nitelikli yabancı işçi emeğine ihtiyacın azalmasıyla Batı Avrupa ülkeleri, göçmen işgücü alımlarını sona erdirmeye, göçmen işçi talebinde kısıtlamalara gitmeye, bu konuda yıllık kotalar koymaya ve bu ülkelerdeki mevcut göçmenlerin ülkelere geri dönüşlerini teşvik eden politikalar uygulamaya başlamışlardır. Ancak geri dönüşü teşvik edici bu politikaların amacına ulaşmadığı saptanmıştır. Çünkü bu ülkedeki göçmenler gitmeyi reddederek, bulundukları ülkenin sosyal haklarından yararlanmayı tercih etmiş ve aile birleşmesi gibi yollarla sayılarını gün geçtikçe artırmıştır. Avrupa'ya göçün ikinci evresinin başlangıcını aile birleşmeleri oluşturmakla beraber bu birleşmeler sonucunda Avrupa'da artan göçmen sayısı hükümetler arası işbirliğini gerektirmiş ve göçün politikleşmesinin önünü açmıştır.

Avrupa'ya göçün üçüncü evresinde, ikinci evrede başlayan hükümetler arası işbirliğinin bir adım daha öteye giderek Birlik düzeyinde ortak göç politikası oluşturmaya yönelik çabalar yer almaktadır. Bu evrede, 1980'li yılların sonu itibariyle, göç veren ülkelere olan İspanya, İrlanda, Yunanistan, İtalya ve Portekiz gibi ülkeler yavaş yavaş hedef ülke haline gelmişlerdir. Gelişmiş ülkelerin, düşük nitelikli göçmen işgücüne ihtiyaçlarının kalmaması ve bu göçmenlere yönelik engelleri arttırmaları, bu kişilerin yasal yollardan göç imkânı bulamamaları sebebiyle düzensiz göç hareketlerine yönelmelerine neden olmuştur. Söz konusu durum, bu gelişmiş ülkelerde, düzensiz göçle mücadele yolları arayışını doğurmuştur⁵⁹.

Üçüncü evrede göçmen hareketlerine ilişkin bir diğer dönüm noktası da Sovyetler Birliği'nin parçalanmasıdır. Sovyetler Birliği'nin parçalanması sonucunda Avrupa'ya düzensiz göç hareketlerinde önemli artış olmuştur. Çünkü Sovyetler Birliği'nin parçalanmasının akabinde varlığı belirgin hale gelen mafya benzeri yapılar; fakirlik ve zulüm altındaki çoğu göçmenin, bazı bedeller karşılığında yasa dışı şekilde AB'ye girmelerini sağlamış ya da bu kişileri yasa dışı ve zorla çalıştırarak istismar etmiştir⁶⁰. 2004 genişleme dalgası ile ODAÜ'nün AB'ye

⁵⁹ Gençler, ss. 176-177.

⁶⁰ Aslı Özge Özgen, **Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş Ve Mevcut Durum**, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2010, s.113

katılması, bu ülkelerdeki göçmen kaçakçılarının da AB bünyesine girmesine imkân vermiştir. Bu durum da düzensiz göç sorununun, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı boyutunu da ortaya çıkararak düzensiz göçle mücadele konusunda yeni cepheler açmıştır.

Sonuç olarak, AB, ilk olarak göç ile üye devletlerin isteğiyle ve göçün yasal boyutuyla tanışmıştır. Bu düzenli göç hareketi sonucunda, kısa vadede, göçmen alan üye ülkeler de göçmenler de kazanmıştır. Orta ve uzun vadede bu durum, düzensiz göç sorunu temelinde pek çok sorunları beraberinde getirmiştir. Üye ülkelerin düzensiz göçle mücadele sürecinde, Schengen Sözleşmesi ile üye devletler arasındaki sınırların kaldırılması ve insan haklarına vurgu yapılması, Avrupa'daki düzensiz göçmen sayısını artırarak bu göçmenlerin üye ülkeler arasında hareketliliğini kolaylaştırmış, uluslararası koruma başvurularının artmasını sağlamış ve insan haklarına saygı ilkesi gereği sınır dışı edilmelerini zorlaştırmıştır. Bu durum Birlik düzeyinde düzensiz göçle mücadelenin gerekliliğini ortaya çıkarmış ve hukuki düzenlemelerin yanı sıra ortak politika oluşturulması yolunda adımlar atılmasını sağlamıştır.

2.2. AB'DE DÜZENSİZ GÖÇE BAKIŞ

AB'nin maruz kaldığı düzensiz göç hareketleri, AB genelinde ekonomik, sosyal ve siyasi alanlarda farklı sonuçlar doğurmuştur. Bazı alanlarda düzensiz göç olumlu etkilerde bulunsa da sosyal ve siyasi anlamda negatif etkileri bugün bile artarak devam etmektedir. Bu nedenle AB'nin düzensiz göç hareketine, ekonomik, sosyal ve siyasi açıdan yaklaşımları alt başlıklarda detaylı incelenecektir.

2.2.1. AB'nin Ekonomik Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı

AB ve üye ülkelerin, zamana ve ekonomik koşullara göre değişken göç politikaları izlendiği görülmektedir. Yani ulusal ekonomiye ve kalkınmaya katkı sağladığı sürece göçü kabul gören bir politika izlenmiş, hatta düzensiz göçe bile göz yumulmuş; ancak, ekonomik çıkmazlara girildiğinde göçe kapılar kapatılarak mevcut

göçmenlerin ülkelerine dönmeleri teşvik edilmeye çalışılmıştır⁶¹. Bu durumu somutlaştırmak için 1973 ve 2008 ekonomik krizleri örnek verilebilir. 1973 Ekonomik Krizi'nde, daha önce belirtildiği gibi göçmen işçi alımları azaltılmış, kotalarla sınırlandırılmış ve göçmen işçilerin ülkelerine dönüşlerini teşvik eden politikalar uygulanmıştır. Bu anlamda düzenli ve düzensiz göçü kontrol altına almak amacıyla yapılan ilk yasal düzenleme Fransa tarafından 1972 yılında yapılmış; 1973 yılında işverenler tarafından gelen tüm tepkilere rağmen 1974 yılında söz konusu düzenleme daha da katılaştırılmıştır. Fransa'nın akabinde 1972 yılında İsveç de verdiği göç izinlerinde kısıtlamalara gitmiştir. Hollanda, 1970li yılların sonunda göç kontrolüne yönelik önlemler almaya karar vermiştir. İngiltere ise, bu konuda 1962 yılında harekete geçerek İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth) ülkelerinden kaynaklanan göçü azaltmaya başlamış ve 1971 yılında yapılan yasal düzenleme ile bu göç hareketini sınırlamıştır⁶².

Bu çözümlerin yanı sıra göçmen işçi alımı yapan ülkelerdeki düzensiz göçmenleri yasallaştırma işlemine başvurulmuştur. Ancak yasallaştırma politikası da beklenen başarıyı göstermemiştir. 2000'li yıllarda ise, üye ülkelerin vasıfsız göçmen işçi alımına yönelik politikaları, yüksek nitelikli işgücünü kendi ülkelerine çekme politikalarına evrilmiştir. Buna paralel olarak çeşitli Avrupa ülkelerinde çalışma ve ikamet izinlerinde kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; İngiltere, bu amaçla yeni tip vize uygulamasına yönelmiş ve Ocak 2002 tarihinde Yüksek Nitelikli Göçmen Programı'nı başlatmıştır. Almanya'da ise aynı amaçla, 1 Ağustos 2000'den itibaren "Yeşil Kart" uygulaması başlamıştır. 2008 Ekonomik Krizi sonrasında ise, göç politikalarında tekrar geriye dönmüştür. Bu gelişmelerin ardından İngiltere, yüksek nitelikli göçmen işçiler için de kota uygulaması getirmeyi planlamakta, Fransa ve İtalya ise AB vatandaşı kişileri bile sınır dışı etmeyi kolaylaştıracak düzenlemeleri tartışmaktadır⁶³.

AB ülkelerinin göçmen işçi alımıyla başlayan ve düzensiz göçle mücadeleye dönüşen göç politikalarındaki değişimin altında yatan temel nedenin, bu göç hareketinin Avrupa ülkelerinde ekonomik anlamda kalkınmanın yanı sıra ekonomik

⁶¹ Murat Karaşahin, **Avrupa Birliği'nde Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu**, T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2012, s.50.

⁶² Gençler, s.177

⁶³ Karaşahin,s.51.

istikrarsızlığı, kayıt dışı ekonomiyi ve işsizliği de artırmasıdır. AB ülkelerinin, düzensiz göçün negatif etkilerini pozitif çevirmek adına düzensiz göçmenlere yönelik ulusal politikalarında bazı değişikliklere gittiği ve düzensiz göçün yasallaştırılmasına ilişkin düzenlemeler yaptığı görülse de, bu çabalar sürdürülebilir nitelikte olamamıştır.

2.2.2. AB'nin Sosyal Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı

EUROSTAT verilerine göre, 1 Ocak 2016 itibariyle AB ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı 20,7 milyon olarak belirlenmiş ve bu sayı toplam nüfusun %4,1'ine tekabül etmektedir⁶⁴. Düzensiz göçmenlerin sayısı net olarak bilinmemekle beraber 2016 yılında ilk kez uluslararası koruma başvurusunda bulunan göçmenlerin sayısı yaklaşık olarak 1.20 milyondur. 2006 yılında uluslararası koruma başvurusunda bulunanlardan 366.000 göçmene mülteci statüsü, 258.000 göçmene ikincil koruma ve 48.000 göçmene de insani sebeplerle ikamet izni verilmiştir⁶⁵. Son yıllarda gerek düzensiz göçmenlerin hedefi olarak gerekse mülteci potansiyeli açısından AB nüfusunda, göçmenlerin sayısında artan bir eğilim görülmektedir. Yılda artan göçmen sayısı, AB için pek çok anlamda risk olarak algılansa da AB'nin demografik yapısına katkıda bulunduğu söylenebilir. Çünkü AB'nin nüfusunu ve üretkenliğini değerlendirmek gerekirse sonuçlar bugün ve gelecek için pek parlak görünmemektedir. Komisyon'un yayınladığı Göç ve İltica Hakkındaki 4.Yıllık Raporunda, 2012'de 335,4 milyon civarında olan AB'nin çalışan nüfusunun (15-64 yaş arası), son EUROSTAT tahminlerine göre 50 yıl sonra 290,6 milyona düşeceği tahmin edilmektedir⁶⁶. EUROSTAT'ın 2060 yılına yönelik tahminlerini, Şekil 2'de yer alan güncel veriler desteklemektedir. Mevcut durumda

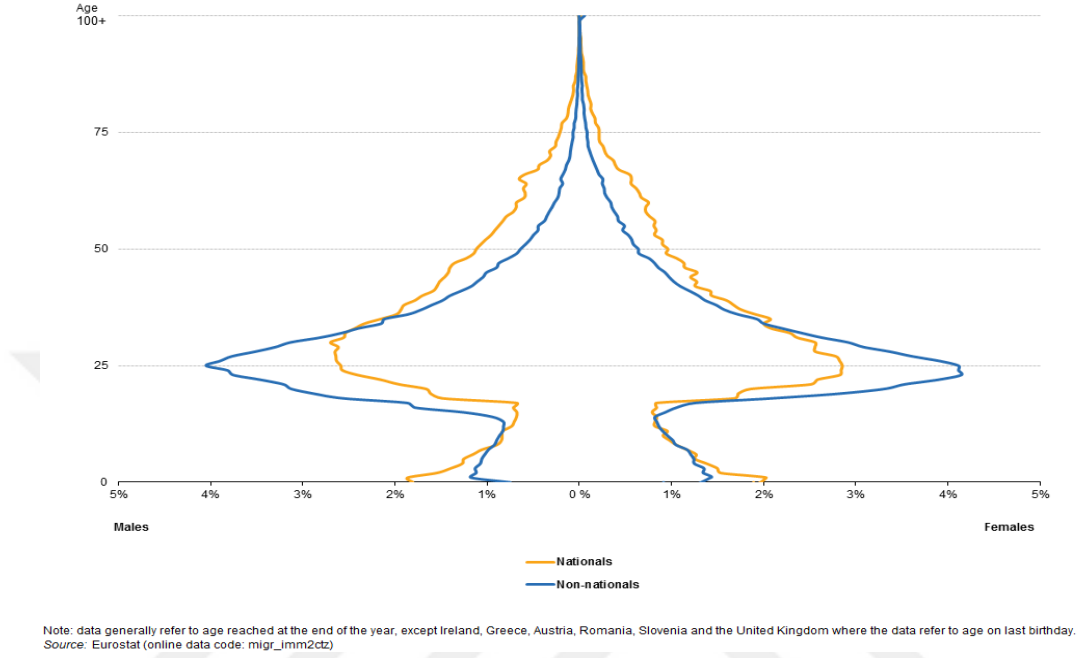
⁶⁴ EUROSTAT, http://ec.europa.eu/EUROSTAT/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, (08.05.2017).

⁶⁵ EUROSTAT, **Asylum Statistics**, http://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (08.05.2017).

⁶⁶ European Commission, **4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012)**, Brüksel, 17.06.2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/4th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf, (15.04.2015), (4th Annual Report), s.3.

AB’de ikamet eden genç ve çalışma çağındaki üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı, AB vatandaşlarının sayısının yaklaşık iki katıdır.

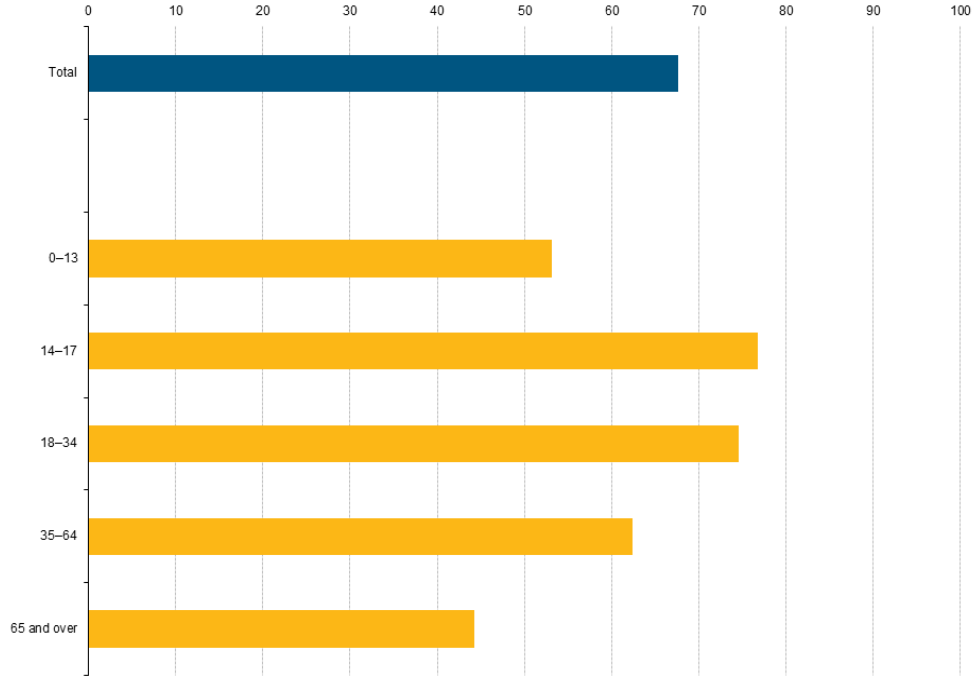
Şekil 2: AB’deki Göçmenlerin Yaşlarına Göre Dağılımı



Kaynak: EUROSTAT, 08.05.2017.

Şekil 2’de yer alan 2016 yılında AB’ye uluslararası koruma başvurusunda bulunan göçmenlerin yaş grafiğinde de aynı durum söz konusudur. Uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar arasında 14-17 ve 18-34 yaş grubundaki kişiler çoğunluktadır. Bu durum da AB’ye yönelen göç hareketinin temel aktörlerinin genç ve çalışma çağındaki kişiler olduğunu göstermektedir.

Şekil 3: 2016 yılında AB'ye İlk Defa Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan Göçmenlerin Yaşlarına Göre Dağılımı



Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Kaynak: EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/File:Share_of_male_\(non-EU\)_first_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_Member_States,_by_age_group,_2016_\(%25\)_YB17.png](https://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/File:Share_of_male_(non-EU)_first_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_Member_States,_by_age_group,_2016_(%25)_YB17.png), (08.05.2017).

Sosyolojik açıdan bu genç göçmen nüfusun, AB ülkelerinde eğitim, sağlık, barınma, iş piyasasına katılım, sosyal hak ve hizmetler ile diğer yasal hak ve özgürlükler açısından sorun teşkil ettikleri düşünülmekte ve bu bakış açısı göçmenlerin eskisi gibi mazlum ya da yardıma, korumaya muhtaç gruplar olarak algılanmalarının da önüne geçmektedir. Bununla birlikte vergi gelirlerinin düşmesi, kayıt dışı ekonominin ve işsizliğin artması, düzensiz göçmenlerin entegrasyonunun ve ülkelerine geri gönderilmelerinin AB ülkelerine fazlaca mali yük getirmesi ile suç oranlarının artması toplumsal gerilimlere yol açmıştır⁶⁷.

⁶⁷ Mehlika Özlem Ultan, *Avrupa Birliği'nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları*, Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, Şubat 2016, s.100

AB'ye yönelen göç hareketlerinin sosyal anlamda yarattığı en önemli sorun ise “yabancı düşmanlığı”dır. Ancak bu sorun, güncel bir sorun değildir. AB'nin II. Dünya Savaşı sonrasında, göçmen işgücü alım politikalarının uzun vadeli sonucudur. 1990'lara kadar AB sınırları içindeki göçmenler “sahtekâr” olarak damgalanmış, “gizli” kişiler ve “yasa dışı” olarak isimlendirilmişlerdir. Buna paralel olarak göçmenlerin, Avrupa ülkelerine yerleştirilip refah içinde yaşamalarının sağlanmasının yerine, sosyal bir korku haline getirilmeleri ötekileştirilmelerine yol açmıştır⁶⁸. Bunun doğal bir sonucu olarak istihdam alanı olarak düzensiz göçmenler çoğunlukla inşaat, tarım, temizlik, ev işleri gibi düşük vasıflı işlerde çalışmaktadır. Genelde, onların yaptıkları bu işlere “3D (dirty, dangerous and demeaning work)” işler denilmektedir. Düzensiz göçmenlerin bu işlerde çalışmasının tek nedeni onların vasıfsız olmaları, yeterli dil seviyesine sahip olmamaları değildir. Eğitim düzeyi yüksek düzensiz göçmenlerin, eğitim aldıkları sektörlerde çalışamamaları uygun çalışma izinlerinin olmamasının yanı sıra bu niteliklerinin AB içinde tanınmamasından da kaynaklanmaktadır⁶⁹.

AB ülkelerinin düzensiz göçmenlere yönelik sosyal anlamda uyguladıkları politikaların birbirinden farklı olması da düzensiz göçle mücadelesinde yeknesaklığı etkilemiştir. Bu politikaları Elmas şu şekilde örneklemektedir:

“Fransa ve Almanya; diğerlerinden daha asimilasyonist politikalar izlerken, İngiltere gibi devletler ise çok-kültürlülüğü öngören politikaları tercih etmektedir. ... İngiliz entegrasyon politikası, ülke içindeki etnik grupların varlığını görünür kılarken; Fransa, Geddes ve Guiraudon'un ifadesiyle, ‘renk körlüğü’ yolunu tercih etmekte ve resmi düzlemde göçmenlerin bireyler olarak Fransız toplumuna entegre olması gerektiği görüşünü benimsemektedir. Fransız politik söylemleri ve hükümet politikaları, sistemi yabancıların mevcut kurulu toplumsal düzene entegre edilmesi temeline dayandırmaktadır. Böylece, çok-kültürlü toplumdaki ziyade, ‘eritme politikası’ etrafında şekillenen bir Fransız sisteminden bahsedilmektedir⁷⁰.”

⁶⁸ Hanifi Sever ve Muhammed Sever, “Avrupa Birliği ve Türkiye Ekseninde Düzensiz Göç ve İltica Paradoksu: Domino Etkisi Sonrası Yaşananlar”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, 2013, s.89.

⁶⁹ Commission of The EC, “**Communication From The Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, Study on The Links Between Legal and Illegal Migration**”, Brüksel, 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0412>, (24.02.2014), s.11.

⁷⁰ Fatma Yılmaz Elmas, “Avrupa Birliği'nin Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı ile Mücadelede Etkin(siz)liği”, **USAĞ**, 23.09.2009, <http://www.usagundem.com/ders-notu/5/avrupa-birli%C4%9Fi-39-nin-irk%C3%A7%C4%B1l%C4%B1k-ve-yabanc%C4%B1-d%C3%BCC%C5%9Fmanl%C4%B1l%C4%9F%C4%B1-ile-m%C3%BCCadelede-etkin-siz-li%C4%9Fi.html>, (24.02.2014).

Göçmenlerin sosyal hayatta uyum sorununun başka bir boyutunu da Almanya örneği üzerinden açıklamak yerinde olacaktır. Çünkü Avrupa ülkeleri arasında göçmenler için en cazip hedef ülkelerden biri Almanya'dır. Almanya'nın sınırları içinde yaşamakta olan Türkler hakkında sosyal anlamda yaşadığı sorunları Gumpel şöyle özetlemektedir:

“... Örneğin bu bölgelerden gelen insanların Alman gelenek ve göreneklerine uyum sağlamaları daha da güç olmaktadır. Böylelikle büyük şehirlerde yabancı gettoları ve paralel toplumlar meydana gelmektedir. Farklı ülkelere mensup insanlar Alman toplumundan izole olmaktadır, bu Almanların böyle istedikleri için değil, göçmenlerin bunu böyle istedikleri için olmaktadır. ... Almanya'nın büyük şehirlerindeki okullarında örneğin hiç konuşamayan veya çok az Almanca konuşabilen yabancı çocuklar bulunmaktadır. Bu çocuklar nedeniyle derslerin yapılması güçleşmekte ve Alman okullarının eğitim düzeyi düşmektedir. Uzun dönem açısından ise bu Alman ekonomisinin rekabet gücünün düşmesine neden olmaktadır⁷¹.”

Son olarak göçmenlerin Avrupa ülkelerince sosyal hayatta kabul edilememesinin en önemli nedenlerinden biri de göçle beraber kriminal olayların artmasıdır. Suçlu göçmen sayısının, toplam hükümlülerin sayısına oranının %40'lara ulaştığı Yunanistan örneğinde görüldüğü üzere, suça karışan göçmenlerin sayısının artması AB ülkeleri genelinde iç güvenlik kaygılarını da arttırmıştır⁷².

2.2.3. AB'nin Siyasi Bağlamda Düzensiz Göçe Bakışı

İnsan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü gibi AB'nin temel değerleri, göçmenlerce yasa dışı olsalar da, geldikleri ülkeden daha kötü muamele görmeyeceklerine dair birer güvence olarak algılanmaktadır. Bu nedenle ülkelerindeki istikrarsızlık, işsizlik, doğal afetler, ekonomik yıkıntılar gibi sebeplerle göç etme kararı alanların hayallerini süsleyen en önemli hedef noktası AB'dir. Bu sebeple AB'ye yönelen düzensiz göç akımının artması güvenlik kaygıları yaratarak AB'nin siyasi anlamda düzensiz göç politikasını daha da katılaştırmıştır.

⁷¹ Werner Gumpel, *Avrupa'ya Yasal ve Düzensiz Göçün Yarattığı Sorunlar*, çev. Alpay Hekimler, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/7907/7365>, (24.02.2014), ss.3-4.

⁷² Sever, s.92.

AB'nin yaşadığı güvenlik kaygıları, AB ülkelerinin daha önce yasal olarak aldığı göçmen işgücünü, kriz zamanlarında geri göndermeye yönelik politikalarla kendini göstermiştir. Bu süreçte göçmenlerin AB ülkelerine entegrasyonda başarısız olması, iş gücü açığı olan alanlardaki niteliklere sahip olmamaları, kriminal olayların artması gibi nedenler, AB kapılarının göçmenlere kapanması için bir adım teşkil etmiş ve 1990'ların başında Fortress Europe yani Kale Avrupası yaklaşımı devreye sokulmuştur. Bu yaklaşımla, yasal olarak ikamet izni olan göçmenlerin AB'de kalabildiği, diğerlerinin ise sınır dışı edildiği bir AB oluşturulmuştur. AB ülkelerindeki bu gelişmeler AB'nin dış dünyadaki imajını değiştirerek Schengen Anlaşmasıyla (1985) "iç sınırları kalkan ancak dış duvarları yükselen bir kale (*Fortress Europe*)" olarak algılanmasına neden olmuştur⁷³.

2000lerden sonra ise AB ülkelerinde, düzensiz göçmenler ile mülteciler, insani yaklaşımlara konu olmaktan ziyade, siyasi alanda partilerin seçim yarışlarında kullandıkları bir koz haline gelmiştir. Aşırı sağ partilerin göçmenlerin sosyoekonomik sorunlara yol açtığı, entegre olmadıkları ya da olmadıkları yönündeki siyasi söylemleri kaygı verici bir hale gelmiştir. Buna güvenlik kaygısı da eklenince, AB sınırlarının bir kale gibi savunulması yönündeki düşüncelerin benimsenmesi sonucunda Korunaklı Kale Avrupası söylemleri sesli bir şekilde dillendirilmeye başlanmıştır⁷⁴.

AB'nin güvenlik kaygıları, 11 Eylül 2001'de ABD'ye yapılan terör saldırılarıyla daha da somutlaştı. Bu saldırı, AB'de de terör kaygıları yaratarak, AB'nin, ABD'nin güvenlik politikalarına yakınlaşmasını sağlamıştır. Örneğin ABD'de, ABD'ye giriş yapan herkesin parmak izi alınması sistemine paralel olarak AB'de EURODAC sözleşmesi yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşme gereğince üye devletlerden herhangi birine uluslararası koruma talebinde bulunan ya da düzensiz göçmenlerin parmak izleri alınabilecek ve üye ülkeler arasında bu parmak izleri paylaşılacaktır. Bir başka uygulama ise Yolcu İsim Kayıt Sistemi (Passenger Name Records - PNR) dir. Bu uygulama ile de AB sınırlarına giren herkes kaydedilerek; bu yolcuların e-posta, özel sağlık sigortası, sık uçuş bilgileri, ödeme bilgileri gibi 34 farklı verisi hakkında bilgi sahibi olunabilmektedir. Bu tarz

⁷³ Ayhan Kaya, **Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz, Avrupa Birliği'ne Giriş**, Hiperlink Yayınları, İstanbul, 2013, s.104.

⁷⁴ Sever,s.94.

uygulamalarla terörizm ve düzensiz göçe karşı mücadele amaçlanmaktadır. Ancak bu uygulamalar, tüm mültecileri Avrupalıların gözünde potansiyel terörist ya da potansiyel suçlu konumuna düşmesine sebep olmaktadır.

AB'nin düzensiz göçmenlere yönelik gündeminin güvenlik kavramı ile ilişkilendirmesinin altında yatan temel sebeplerden birisi de ABD'den sonra AB'de de terör saldırılarının yaşanmasıdır. 1 Mart 2004'te İspanya (Madrid)'da 3 ayrı trene El Kaide tarafından düzenlenen bombalı saldırılar, 7 Temmuz 2005'te İngiltere (Londra)'da 4 teröristin çantalarında taşıdıkları patlayıcılarla yoğun ulaşım noktalarında düzenledikleri intihar saldırıları, 7 Ocak 2015'te Fransa (Paris)'da mizah dergisi Charlie Hebdo'nun ofisine düzenlenen silahlı saldırı, 13 Kasım 2015'te Fransa'nın başkenti Paris'te IŞİD terör örgütü tarafından eş zamanlı silahlı ve bombalı saldırılar, 22 Mart 2016'da Belçika'nın başkenti Brüksel'de IŞİD terör örgütü tarafından havalimanı ve bir metro istasyonunda düzenlenen intihar saldırıları ve 14 Temmuz 2016'da Fransa'nın en önemli milli bayramı Bastille Günü'nde bir terörist tarafından Nice kentinin kana bulanması günümüzde aynı güvenlik kaygılarının devam ettiğini teyitlemekle beraber göçün her türüsüne yönelik bakış açısını daha da olumsuzlaştırmıştır⁷⁵. Bunun yanı sıra bahsedilen saldırıları düzenleyen terör örgütlerinin eylemlerinin altında İslami söylemlerin yer alması, özellikle Müslüman göçmenlerin potansiyel terörist olarak algılanmasına neden olmuş ve AB genelinde İslam karşıtlığıyı artırmıştır. Bu durumu rakamlara dökmek gerekirse Şekil 4'de yer alan 2016 yılı verilerine göre AB üye ülkeleri arasında Müslüman nüfusun yoğun olarak yaşadığı ülkeler sırasıyla Bulgaristan (ülke nüfusunun %13,7'si), Fransa (%7,5), Belçika (%5,9), Almanya (%5,8) ve Yunanistan (%5,3) şeklinde görülmektedir. AB'de yaşayan Müslüman nüfusa yönelik yapılan araştırmalarda müslüman nüfusunun AB nüfusuna 1990 yılındaki oranının %4 iken; 2010'da %6 olduğu tespit edilmekle beraber bu oranın 2030 yılında %8 olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca bir diğer tespit de AB'deki Müslümanların yaş ortalaması bazında diğer dinlere inananlara göre daha genç oldukları şeklindedir. AB genelinde Müslümanların yaş ortalaması 32, Hristiyanlarınki 42, diğer dinlere inananların ise 37 olduğu tespit edilmiştir. AB, 2010 yılından itibaren yaklaşık 13 milyon Müslüman göçmene ev sahipliği yapmakla

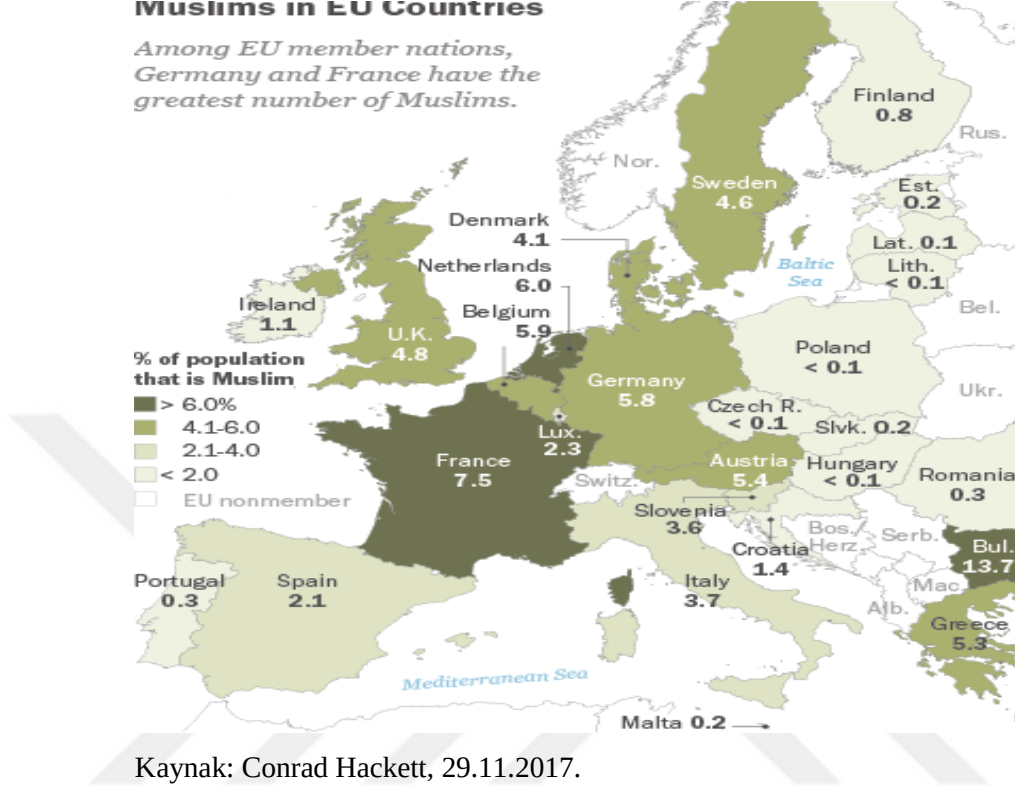
⁷⁵ Milliyet, **Avrupa'yı Sarsan Terör Saldırıları**, 15.07.2016, <http://www.milliyet.com.tr/avrupa-yi-sarsan-teror-saldirilari-dunya-2278356/>, (20.0.2016).

birlikte her üye ülkenin bu kişilere sunduğu haklar hizmetler ve bakış açıları aynı olmamaktadır⁷⁶.

Şekil 4: AB Ülkelerindeki Müslümanların Yüzdelik Dağılımları

Muslims in EU Countries

Among EU member nations,
Germany and France have the
greatest number of Muslims.



Kaynak: Conrad Hackett, 29.11.2017.

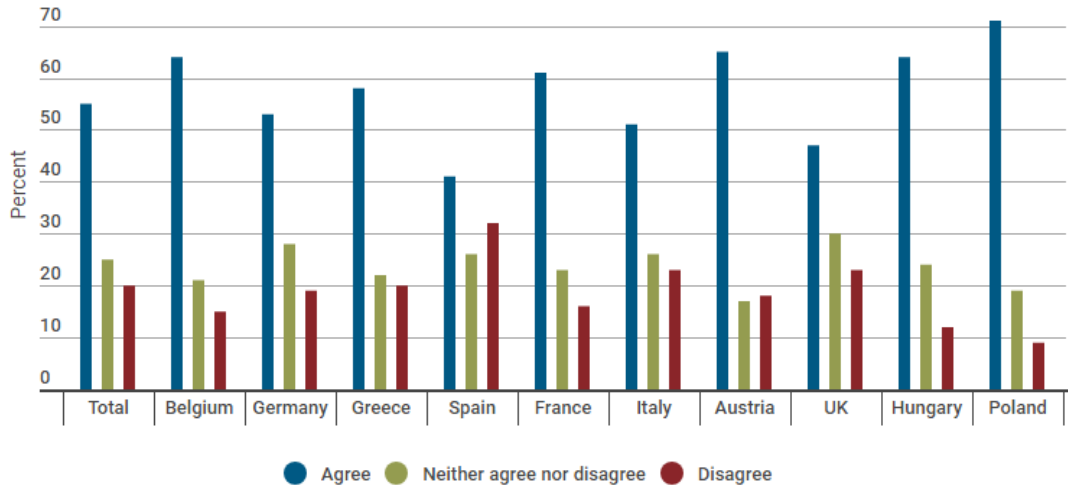
AB’de son yıllarda yaşanan ve söylemlerinde İslami değerlere sahip olduklarını belirten terör örgütlerince yapılan intihar saldırıları AB ülkelerinde yaşayan Müslümanlara yönelik bakış açısını değiştirmiş, İslam karşıtlığı retorik olarak nefret söylemi olmaktan çıkarak fiziki saldırılara ve somut bir düşmanlığa dönüşmüştür. ABD Başkanı Donald Trump’ın İran, Irak, Somali, Suriye, Sudan, Yemen ve Libya olmak üzere 7 müslüman ülkeye vize yasağı getirmesine paralel olarak yapılan araştırmalarda bazı AB ülkelerinin de Müslüman göçmenleri kabul etme yönündeki isteklerinin azaldığı görülmektedir⁷⁷. Chatham House tarafından yapılan bir araştırmaya göre Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Polonya, İspanya ve Birleşik Krallık olmak üzere on AB üyesi

⁷⁶ Conrad Hackett, “5 Facts About Muslim Population in Europe”, 29.11.2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>, (20.05.2018).

⁷⁷ BBC, “Trump’ın Vize Yasağı ve Türkiye’nin Ölçülü Tepkisi”, 31.01.2017, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-38807797>, (20.0.2017).

ülkede 10 binden fazla katılımcı ile yapılan araştırmada, ABD Başkanı Trump'ın "Müslüman göçmenler başta olmak üzere yeni göç dalgaları engellenmeli" argümanına katılıp katılmadıkları sorulmuş ve sonuçlar Şekil 5'de yer almaktadır.

Şekil 5: Araştırma Sonuçları



Kaynak: David Cutts, "What Do Europeans Think About Muslim Immigration?", **Chatham House**, 07.02.2017, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration#>, (20.05.2017).

Şekil 5'e göre on AB üyesi ülkesinin, yaklaşık %55'inin Müslüman ülkelerden gelecek olan göçmenlerin durdurulmasına katıldığı, %25'inin çekimser kaldığı ve %20'sinin katılmadığı görülmektedir⁷⁸. Araştırmaya katılan katılımcıların, Polonya'da yüzde 71'i, Avusturya'da yüzde 65'i, Almanya'da yüzde 54'ü, İtalya'da yüzde 51'i, Birleşik Krallık'ta yüzde 47'si ve İspanya'da yüzde 41'i bu ifadeyi desteklediklerini belirtmiştir. Bahse konu ülkelerden bu ifadeye katılmayanların oranı hiçbirinde yüzde 32'yi aşamamıştır⁷⁹. Şekil 5'de de yer aldığı üzere AB genelinde Müslüman nüfusun yoğun olarak yaşadığı Almanya, Fransa, Belçika ve Yunanistan gibi ülkelerde Trump'ın söylemine katılımın oldukça yüksek olduğunu göstermektedir. AB genelinde yaşanan bu İslam karşıtlığı sorunu 2015 yılından itibaren AB gündeminde ciddi olarak ele alınmakta ve 21 Mart Irkçılık ve Ayrımcılık ile Mücadele Günü'nde yayımlanan Avrupa İslamofobi 2016 raporuna göre;

⁷⁸David Cutts, 07.02.2017.

⁷⁹Enes Bayraklı ve Farid Hafez, "2016 Yılında Avrupa'da İslamofobi", **European Islamophobia Report**, <http://www.İslamophobiaeurope.com/tr/yonetici-ozeti/2016-2/>, (20.05.2017).

“...Eğitim, istihdam, medya, siyaset, yargı ve internet gibi farklı alanların tamamında İslamofobi ciddi ve gözle görülür bir artış göstermektedir. 2015 raporunun açıklanmasından bugüne kadar geçen süre zarfında İslamofobi ile mücadelede çok az ilerleme kaydedildi. 2016 ülke raporları dikkatle incelendiğinde Avrupa’da demokrasi ve insan haklarının gün geçtikçe daha da kötüye gittiği görülmektedir. İslamofobi, Avrupa’daki Müslümanların özellikle gündelik yaşamlarında daha da görünür hale gelmiştir. Bugün geline nokta İslamofobi artık Müslümanlara yönelik sadece retorik bir nefret söylemi olma eşiğini çoktan aştı ve okul, iş yeri, cami, toplu taşıma araçları ve sokakta Müslümanlara yönelik fiziki saldırılarda kendini gösteren somut bir düşmanlık halini almıştır. 2015 yılında hızlanan Avrupa’ya yönelik mülteci hareketi ve bunun Avrupa’da yarattığı kargaşa, aşırı sağ partilerin Avrupa kıtasında daha önce eşi benzeri görülmemiş yükselişi ve birçokları için şaşkınlık yaratan Birleşik Krallık’ın Brexit kararı; 2016 yılındaki İslamofobik olayları ve gelişmeleri içeren bu raporun önemini bir kez daha ortaya çıkarmıştır. İslamofobinin kısa vadeli siyasi etkileri en az yapısal boyutu kadar önem arz etmektedir. Zira daha önce de belirtildiği gibi bazı Avrupa ülkelerinde küçük ilerlemeler kaydedilmesine karşın, Avrupa’daki insan hakları ve dini özgürlüklerin korunması yolunda hala aşılması gereken ciddi zorluklar bulunmaktadır⁸⁰.”

AB’nin insan hakları bakımından eleştirildiği diğer bir husus ise sınırlarını geçmeye çalışan düzensiz göçmenlere yönelik katı tavrıdır. 2013 Ekim ayında, İtalya’nın Lampedusa Adası’nda 500 kaçak göçmeni taşıyan teknenin batması sonucunda Frankfurter Rundschau gazetesi AB’nin Kale Avrupası yaklaşımına tepkisini şu şekilde özetlemiştir:

“Cumhurbaşkanı Gauck (dünkü) konuşmasında Avrupa’yı zihniyet, kültür ve tarihi geçmiştten oluşan sıkı bağların bütünleştirdiğini vurguluyordu. Ama aynı saatlerde Avrupa kıtasının kıyılarında çok sayıda mülteci boğularak ölüyordu. Sınırları önünde boğularak ölen insanları bu sözde değerler topluluğunun seyretmesini hangi zihniyete borçluyuz? Bunun kültürle ne ilgisi var? Özellikle Almanya, kendi kıtasını büyük bir özveri ile dışarıya kapatmayı hangi tarihi geçmiştten öğrenmiştir⁸¹?”

Lampedusa Adası’nda yaşananlar sadece bu olayla sınırlı değildir. Ada bu olayın öncesinde ve sonrasında da benzer olaylara tanık olmuş ve hala olmaktadır. İtalya gibi düzensiz göçmenlerle sorun yaşayan diğer ülkelere Yunanistan ve İspanya

⁸⁰ Bayraklı ve Hafez, 20.05.2017.

⁸¹ AB Haber –DW, “AB’nin Mülteci Politikası Tartışılıyor: Lampedusa’da 300’den Fazla Kişi Hayatını Kaybetti”, 04.10.2013, http://www.abhaber.com/index.php?option=com_content&view=article&id=52591:ab%E2%80%99ni-n-m%C3%BClteci-politikas%C4%B1-tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1yor-lampedusa%E2%80%99da-300-den-fazla-ki%C5%9Fi-hayat%C4%B1n%C4%B1-kaybetti&catid=214:manset-haber&Itemid=915 , (03.09.2014).

örnek verilebilir. Özellikle 2015 yılında AB, düzensiz göç açısından çok zor bir dönemden geçmiştir. FRONTEX (Avrupa Sınır Ajansı) verilerine göre 2015 yılının ilk 9 ayında AB sınırlarını geçen düzensiz göçmen sayısı 710 bini geçmekle birlikte Ege bölgesindeki Yunan adalarına tahmin edilemeyen göçmen akımları yaşanmıştır. Bu sayı bir önceki yılda yani 2014 yılında 282 bin olarak kaydedilmiştir⁸². 2015 yılında AB yoğun olarak düzensiz göç akımına maruz kalmakla birlikte başta Avusturya olmak üzere Balkan ülkeleri sınır güvenliklerini artırmıştır. Balkan güzergâhı üzerinden kaçak göçün engellenmesi için önlemler artırılmaktadır. Güzergâh üzerindeki ülkelerin İçişleri ve Savunma Bakanlarının katılımıyla Viyana’da düzenlenen toplantıda, yeni mülteci akını olasılığına karşı nisan ayına kadar bir güvenlik planı hazırlanmasına karar verilmiştir. Böylelikle, Yunanistan’dan Avusturya ve Almanya’ya kadar uzanan güzergâhtaki güvenlik açıklarının kapatılması hedeflenmiştir. Avusturya İçişleri Bakanı Wolfgang Sobotka, bunun insan kaçakçıları için verilecek açık bir mesaj olduğunu söylemiş ve “Avrupa’ya kaçak yollardan gelmenin” artık mümkün olmayacağını da sözlerine eklemiştir. Güzergâh üzerindeki ülkelerin dikkatli olduğunu belirten Sobotka, “emniyet kemerini zamanında takmayı” tercih ettiklerini dile getirmiştir⁸³. Avusturya’yı Balkan ülkelerinin izlemesiyle, mülteciler ve göçmenler Yunanistan’da birikmeye başlamıştır⁸⁴. Özellikle Yunanistan’a gitmek için Türkiye’yi transit ülke olarak kullanan düzensiz göçmenlerin sayısında büyük artış yaşanmıştır. Bu anlamda Avrupa’yı ve dünyayı derinden sarsan ve mülteci krizinin sembolü haline gelen olay, 02.09.2015 tarihinde Türkiye üzerinden Yunanistan’ın Kos adasına gitmek amacıyla bindikleri botun batması sonucunda boğularak ölen 3 yaşındaki Suriye uyruklu Aylan Kurdi’nin cansız bedeninin kıyıya vurması oldu. Aylan Kurdi’nin kıyıya vurmuş minik bedeni, dünya genelinde tüm insanların vicdanını sorgulatmakla kalmamış, göçmenlere kapılarını kapama yönünde sıkı politikalar uygulamaya

⁸² FRONTEX, <http://FRONTEX.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>, (15.05.2017).

⁸³ Deutsche Welle Türkçe, “Balkan Rotasındaki Son Geçiş Noktaları Kapatılıyor”, 08.02.2017, <http://www.dw.com/tr/balkan-rotas%C4%B1ndaki-son-ge%C3%A7i%C5%9F-noktalar%C4%B1-kapat%C4%B1%C4%B1yor/a-37461767>, (15.05.2017).

⁸⁴ Deutsche Welle Türkçe, “AB’nin Kriz Yılı:2016”, 27.12.2016, <http://www.dw.com/tr/abnin-kriz-y%C4%B1%C4%B1-2016/a-36914406>, (15.05.2017).

odaklı AB'yi yoğun eleştirilere maruz bırakmış ve temel değerlerinden olan insan hakları kavramını hatırlatmıştır⁸⁵.

Şekil 6: Suriye Uyruklu Aylan Bebek



Kaynak: Reuters, “Troubling Image of Drowned Boy Captivates, Horrifies”, 02.09.2015, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-turkey-idUSKCN0R20IJ20150902>, (15.05.2017)

Aylan Kurdi'nin ölümü, siyasi anlamda düzensiz göç ve mülteci krizini devletlerin gündeminde üst sıralara çıkarırken, göçmen sorununa yönelik toplumsal algıyı da artmıştır. Bu durum göçmenlerin deniz üzerinden yasa dışı geçişlerinde bir caydırıcılık yaratmamış; aksine 23.09.2015 tarihinde Türkiye'deki yaklaşık 3 bin Suriyelinin, “Sınırı açın.” “Denizde ölmek istemiyoruz. Hepimiz Aylan'ız.” pankartları ve “Oradan Avrupa halklarına sesleneceğiz, devletlerine değil. Çünkü Avrupalılar, adaletliler, insancılar. Denizde ölmemize izin vermezler⁸⁶.” düşüncesiyle Edirne ilinde Bulgaristan ve Yunanistan sınırında günlerce kararlılıkla beklemesine sebep olmuştur. 24.09.2015 tarihinde ise Brüksel'de AB liderleri tarafından yapılan zirvede, açık kapı politikasının sona ermesi ve sınır güvenliğinin

⁸⁵ Reuters, 02.09.2015.

⁸⁶ Kürşat Akyol, Sığınmacılar Direniyor: Gitmiyoruz, **Deutsche Welle**, 23.09.2015, <http://www.dw.com/tr/s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lar-direniyor-gitmiyoruz/a-18730848>, (15.05.2017).

kaçınılmaz olduğu yönünde uzlaşmakla birlikte, Yunanistan, Bulgaristan ve İtalya'da mülteciler için kabul merkezleri (hot spot) inşa edilmesi ve sığınmacılara yapılacak yardımlar için bütçenin iki kat artırılarak 9 milyar 200 milyon avroya çıkarılması, BMMYK, FRONTEX ve Türkiye'ye maddi yardımlar yapılması yönünde kararlar alınmıştır⁸⁷.

2.3. AB'NİN ORTAK DÜZENSİZ GÖÇ POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİ

Geçen 20 yılı aşkın süredir AB, göçle ilgili sadece ortak ve entegre bir yaklaşım geliştirmekle kalmayıp; ayrıca komşuları olan kaynak ve transit ülkelerle de artan bir işbirliği gerçekleştirerek hedeflerinin ötesine geçmiştir. Bu politika; AB'nin göç politikasının uluslararasılaşması ya da dışsallaşması olarak adlandırılmıştır. Göç konusu, ayrı bir politika alanı olarak ele alındığı gibi geniş anlamda uluslararası ilişkiler, kalkınma ve ticaret politikalarının da unsurudur. Göçün farklı politika alanları içinde ele alınmasında itici faktörler düzensiz ve transit göçtür⁸⁸. Üye devletlerin düzensiz göç akımına yönelik ulusal bazda aldıkları önlemler, Birlik düzeyinde etkin sonuçlar vermemiştir. Bu durum, düzensiz göçle mücadelede Birlik düzeyinde ortak bir politikanın oluşturulmasını ve uygulanması ihtiyacını doğurmuştur. Bu başlık altında, bahsedilen ortak göç politikasının oluşturulma sürecinin her aşaması alt başlıklar şeklinde detaylı incelenecektir.

2.3.1. AB'nin Düzensiz Göçle Mücadelede Geliştirdiği Yaklaşımlar

AB, düzensiz göçle mücadelede Birlik düzeyinde ortak politika oluştururken aynı zamanda Birlik bazında bazı yaklaşımlar da geliştirerek bu ortak politikaların oluşum sürecini ve uygulanmasını kolaylaştırma amacı gütmüştür. Geliştirilen bu yaklaşımlar ve temel ilkeleri üç ayrı alt başlık altında incelenmiştir.

⁸⁷ Deutsche Welle, "AB Açık Kapı Siyasetini Bitiriyor", 24.09.2015, <http://www.dw.com/tr/ab-a%C3%A7%C4%B1k-kap%C4%B1-siyasetini-bitiriyor/a-18736548>, (1.05.2017).

⁸⁸ Franck Düvell ve Bastian Vollmer, "Irregular Migration in and from the Neighbourhood of the EU. A comparison of Morocco, Turkey and Ukraine", **Policy and Society (COMPAS)**, University of Oxford, Eylül 2009, [http://www.hwwi.org/typo3_upload/groups/31/4.Background Information/4.6.Link library Internal Documents/Transit report COMPAS_Sept09.pdf](http://www.hwwi.org/typo3_upload/groups/31/4.Background%20Information/4.6.Link%20library%20Documents/Transit_report_COMPAS_Sept09.pdf), (02.05.2017), ss.5 ve 6.

2.3.1.1. Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım

AB, 1990'larda iki kutuplu dünya düzeninin yıkılmasıyla beraber sınırlarına yönelik göçün artması sonucunda, göçe ilgili Birlik bazında yaklaşımlar geliştirme yoluna gitmiştir. Schengen Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle iç sınırlar, dış sınırlara taşınmış ve dış sınırlarda güvenlik önlemleri artırılmıştır. Bu durum, deniz ve kara sınırlarında; hatta AB'ye yasal girişlerde bile sıkı sınır kontrollerinin uygulanmasına yol açmıştır. Özellikle düzensiz göçmenler AB'ye girebilmek için hayati risk altına girmeye başlamışlar; hatta bu girişimlerin ölümle sonuçlandığı da olmuştur. AB'nin göçmenlere yönelik yarattığı "geçilemez sınırlar" algısı Kale Avrupası yaklaşımını canlandırmış ve demokrasi, çok kültürlülük, insan hakları gibi AB'nin temel değerleriyle bir tezatlık yarattığı için oldukça eleştirilmiştir. Bu nedenle AB, göç politikasında içine kapanmaktan vazgeçip, daha dışa dönük yeni bir yaklaşım geliştirmiştir.

Bu yeni Küresel Yaklaşım, göç sorununu, üçüncü ülkelerle kuracağı birbiriyle entegre, kapsamlı ve dengeli bir ortaklık yolu ile çözebilmek için, göç, dış ilişkiler ve kalkınma politikalarını bir araya getirmektedir⁸⁹. 2005'te kabul edilen Küresel Yaklaşım; AB'nin, artan göç sorununa yönelik, göçe kaynaklık eden ülkeler ve transit ülke olarak adlandırılan göçe geçiş sağlayan ülkeleri de çözüm sürecine dahil etmeyi planlayan daha kapsamlı bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın temel mantığı göçe yönelik alınacak tedbirlerin, henüz Birlik topraklarına varmadan uygulanması ve bu nedenle kaynak ve transit ülkelerin işbirliğine ihtiyaç duyulmasıdır. AB, bunu sağlamak için de kaynak ve transit ülkelerin siyasi ve ekonomik açıdan kalkınmasının sağlanmasını kilit unsur olarak görmektedir.

Küresel Yaklaşımın uygulanmasında, 2006 yılı, pilot yıl olarak kabul edilmiş ve bu yılda AKP'ye de paralel olarak öncelikli olarak Afrika ve Akdeniz ülkeleriyle işbirliğine ağırlık verilmiştir. Daha sonraki yıllarda ise; önemli transit ülkelere olan Türkiye, Batı Balkan ülkeleri (Bosna-Hersek, Arnavutluk, Makedonya, Sırbistan ve Karadağ -Kosova'da dahil), Doğu Avrupa ülkeleri (Moldova, Ukrayna ve Belarus), Güney Kafkasya ülkeleri (Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan) ve Rusya Federasyonunun Küresel Yaklaşımına dahil edilmeleri öngörülmüştür. Bu

⁸⁹ Hakan Samur, "Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2008, (Küresel Yaklaşım), s.8.

ülkelere ek olarak, göç yolları dikkate alınarak ikincil ülkeler, Ortadoğu ülkeleri (Lübnan, Ürdün, Suriye), Orta Asya ülkeleri (Kırgızistan, Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan, Tacikistan) ve diğer Asya ülkeleri (Bangladeş, Afganistan, Endonezya, Çin, Filipinler, Hindistan, Sri Lanka, Pakistan ve Vietnam gibi) olarak belirlenmiştir.

Komisyon'un COM(2011) 248 bildirisinde Küresel Yaklaşım çerçevesinde, AB'nin iç ve dış sınırlarda stratejik hedeflerini daha iyi yansıtmak ve kilit ortaklıklar olarak tabir ettiği; özellikle AB-Afrika, Doğu Ortaklığı (Eastern Partnership), EUROMED ve genişleme ülkeleri ile ortaklıklarının gelişmesi için bu stratejik hedeflerin somut önerilere dönüştürülmesinin altını çizmiştir. Bu noktada, üç temel politika alanında daha iyi bir tematik denge sağlanmasının gerekliliğinden bahsetmiştir. Bu alanlar: a) düzenli göçü düzenleme b) düzensiz göçle mücadeleyi güçlendirme c) kalkınma için göçün yararlarını karşılıklı olarak maksimize etmektir. Aynı zamanda, AB vatandaşlarının önceliğine saygı duyulmak kaydıyla ihtiyaç duyulması halinde AB'nin ortağı olarak görülen üçüncü ülke vatandaşlarına imkânlar sunabilmektedir⁹⁰. Bu yaklaşım kapsamında, teknik destek sağlanarak kara sınırlarında ve denizlerde ortak kontrol operasyonlarının vakit kaybetmeden başlatılması, işbirliği yapılacak ülkelere gelecek olan düzenli göçlerin verimliliştirilmesi ve kolaylaştırılması için, bu ülkelere “özel göç merkezleri”nin oluşturulması ve bu merkezler aracılığıyla, AB'nin işgücü ihtiyacına göre gerekli nitelikteki kişilerin seçilmesi ve bu seçilen kişilerin entegrasyonunu da kolaylaştırmak için yabancı dil ve mesleki kurslar verilmesi yer almaktadır. AB, bu eylemlerin gerçekleştirilmesinde işbirliği yapılacak ülkelere teknik ve mali destek sağlamakla birlikte, bu ülkelere düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolü konularında yeterli çaba sarfedenlerin belirli kriterlerdeki vatandaşlarına vize kolaylığı uygulanması yönünde teşvik de sunmuştur. Bu açıdan denilebilir ki; Küresel Yaklaşım, hem göç sorununa çözüm sunarken hem de işbirliği ve ortaklık politikaları aracılığıyla birbirine ve AB'ye entegre edilmiş ülkeler ile bölgeler

⁹⁰ European Commission, “**Communication on Migration**”, Brüksel, 4.5.2011, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v11_en.pdf, (02.05.2017), ss.15-16.

oluşturarak AB'nin nüfuzunu artırmayı sağlayan önemli bir araç olarak görülmektedir⁹¹.

Komisyon, 18 Kasım 2011'de yeni ve daha kapsamlı olan Göç ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım'(Küresel Approach to Migration and Mobility/GAMM) ın 2. evresini içeren bildiriye (Communication on The Küresel Approach to Migration and Mobility) yürürlüğe soktu. Bu yeni bildiri, uluslararası koruma prosedürünü ve AB'nin dış sınırları boyunca üçüncü ülkelerin hareketliliğinin iyi yönetimini vurgulayan politikanın kapsamının genişletilmesini kapsayan yeni öğeler içermektedir.

Komisyon'un, 21 Şubat 2014'te, Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunduğu GAMM'ın uygulanmasına yönelik raporda, yaklaşımın 2012 – 2013 periyodunda uygulanması ile ilgili tespitler yer almaktadır. Bu raporda, son iki yıldır GAMM'ın uygulanış biçiminin ortak ülkelerle operasyonel işbirliği ve politik diyalog temeline oturtulduğu dikkati çekmektedir. Bu noktada kullanılan başlıca araçlar ise Hareketlilik Ortaklığı (Mobility Partnership) ve Göç ve Hareketlilik Üzerine Ortak Gündemler (Common Agendas on Migration and Mobility/CAMMs)dir. Bu görüşün kaynağı olarak 29 Mayıs 2012 tarihli Konsey Sonuç Bildirisi'nde üçüncü ülkelerle kapsamlı ve dengeli bir şekilde işbirliği ve diyalog için GAMM'ın bir çerçeve olarak kabul edilmesi gösterilebilir. Konsey ayrıca bu belgede, GAMM'ın uygulanmasının iki yıllık raporlarla sistematik olarak denetlenmesi gerektiğini vurguladı. Yine aynı görüşe paralel olarak; GAMM, bazı politik araçlar (ikili ve bölgesel diyaloglar ve eylem planları), yasal araçlar (vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları gibi) , operasyonel destek ve kapasite geliştirme (FRONTEX, EASO ve ETF ve MIEUX ve TAIEX gibi teknik yardım kolaylıkları içeren AB kurumları vasıtasıyla) olduğu kadar üçüncü ülke yöneticileri ve diğer sivil toplum kuruluşları, göçmen dernekleri ve uluslararası örgütler gibi paydaşlara sağlanan çok çeşitli program ve proje desteği aracılığıyla uygulanmaktadır. 2012- 2013 periyodunda, Komisyon; gelişen dünyanın tüm bölgelerinde 90'dan fazla göçle ilgili projeyi 200 milyon avrodan fazla miktarda

⁹¹ Samur, Küresel Yaklaşım, s.11.

finansman ile desteklemiştir. Buna ilaveten, bazı AB üyesi devletler de GAMM'ın uygulanmasında finansal destek sağlamıştır⁹².

2.3.1.2. Düzensiz Göçle Mücadelede Kapsamlı AB Yaklaşımı

Düzensiz göçle mücadelede kapsamlı AB yaklaşımı, Birlik içindeki dayanışma için gereken uzlaşmayı amaçlayan temel prensipler, temel haklar, üçüncü ülkelerden beklenenler ve üye ülkelerdeki genel kamu algısı (public perception) temelinde inşa edilmiştir. İç sınırların kalktığı alanlarda ise üye ülkeler arasındaki dayanışma, karşılıklı güven, paylaşılmış sorumluluk temel gerekliliklerdir.

AB'nin kapsamlı yaklaşımının en önemli öğelerinden birisi temel hakların korunması ve göçmenlere tanınan hakların daha da artırılmasıdır. Özellikle düzensiz göçmenlerin, kaçakçılık şebekelerinin kurbanları olduklarında ya da işverenleri tarafından istismar edildiklerinde insancıl ve insan onuruna yakışır muamele görmeleri sağlanmalıdır. Bu nedenle düzensiz göç alanındaki herhangi bir yasal düzenleme, bu düzenlemenin temel haklar üzerindeki etkisi göz önüne alınarak yapılmalıdır. Bu alanda yapılacak herhangi bir sınırlama Temel Haklar Şartı'na (Charter on Fundamental Rights) ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklere İlişkin Avrupa Konvansiyonu'na (The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms), yasalara ve demokratik toplumun gereklerine uygun olarak yapılmalıdır.

İkinci olarak, AB'nin göç yönetiminde iç ve dış eylemleri arasında uyum sağlamak amacıyla üçüncü ülkelerle ortaklık kurmasıdır. Bu ortaklık, kaynak ülkelere düzensiz göçü tetikleyen etkenleri azaltmaya yardımcı önlemleri de kapsamaktadır. Ayrıca Komisyon, düzensiz göçü azaltmaya ve önlemeye yönelik kesin bir politika izlemesini amaçlayan Politika Planı (Policy Plan) nı kabul etmiştir.

⁹² European Commission, “**Report on the Implementation of the Küresel Approach to Migration and Mobility 2012-2013**”, Brüksel, 21.2.2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_report_1_2012_2013_en.pdf, (02.05.2017), s.3.

Bu planın, düzenli göçle ilgili açık ve şeffaf kuralları ile AB'nin güvenilirliğini güçlendirerek düzensiz göçü azaltıcı etkide bulunabileceği öngörülmüştür⁹³.

Son olarak, kamuoyunda yanlış ya da orantısız beklentiler yaratmamak hususuna önem verilmiştir. Çünkü düzensiz göçe sebep olan faktörler çok çeşitli ve karmaşık olduğundan düzensiz göç akımlarının tamamen durdurulabilmesi gerçek dışı bulunmaktadır. Bu sebeple, düzensiz göçle ilişkili bazı sosyal problemlerde kamu algısı (public perception) da hesaba katılmalıdır. AB ve üye ülkelerin ırkçılık ve yabancı düşmanlığını yok etmek için bu alandaki AB kurallarının kabul edilmesi ve etkin uygulanmasını da içeren nesnel bilgilere dayalı rasyonel tartışmaları artırması gerekmektedir.

2.3.1.3. Düzensiz Göçle Mücadelede Benimsenen Diğer Yöntem ve Yaklaşımlar

AB'nin düzensiz göçle mücadelede açık hedefi, mevcut düzensiz göç akımlarını önlemek olduğu kadar düzenli göç yollarının kötüye kullanımını da önlemek ve kontrol etmektir. Bu, güvenilir düzenli göç ve hareketlilik politikasının ön koşuludur.

Düzensiz göç, dış sınırlar ve geri dönüş hakkındaki 2002 Konsey Eylem Planları, bir takım kapsayıcı önlemler içermektedir. Konsey'in 28 Kasım 2002'de yayınladığı 2002/90/EC Direktifinde düzensiz göçü kolaylaştırıcı eylemler suç olarak kabul edilmiştir. Direktife göre her üye devlet;

- a) Herhangi bir üye devletin vatandaşı olmayan bir kimseye, bir üye ülkenin yabancıların girişi ve transit geçişini düzenleyen kurallarına uygun olmayarak girmesine ya da o ülkeden transit geçmesine kasten yardım eden kişiye;
- b) Herhangi bir üye devlet, vatandaşı olmayan ya da bir üye devletin sınırlarında yasa dışı olarak ikamet eden bir kişiye maddi kazanç sağlamak için yardım eden kişiye kendi ulusal yasalarına göre uygun yaptırımında bulunabilir. Ayrıca her üye devlet, yukarıda bahsedilen ihlallere ilişkin azmettiren, suç

⁹³ European Commission, "Communication From the Commission on Policy Priorities in the Fight Against Illegal Immigration of Third-Country Nationals", Brüksel, 19.7.2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0402>, (02.05.2017), ss.3-4.

ortaklığı yapan ya da bu suça teşebbüs eden kimselere de yaptırım uygulama yetkisine sahiptir⁹⁴.

Komisyon'un 2003 Bildirisi bu eylem planlarında ilerleme kaydetmiş ve 2004 yılı raporunda yıllık değerlendirmeyi sunacağını ifade etmiştir. Komisyon'un (COM(2004)412) bildirisinde düzensiz göçle mücadelede dört farklı yöntem belirlenmiştir. Bunlardan ilki, AB'nin üçüncü ülkelerle, işgücü açığına bağlı ikili anlaşmalar imzalayarak, ülkeler arasındaki kültürel ve ekonomik ilişkilerin gelişmesine, etkileşimler doğrultusunda göç politikalarının geliştirilmesine ve düzensiz göçün önüne geçilmesine katkı sunmaktır. İkinci yöntem, hükümetlerin, iş çevrelerinden, sendikalardan ve iş kurumlarından aldıkları görüşler doğrultusunda senelik kotalar belirlemesidir. Ancak, bu önlem bazı ülkelerle ilişkileri daha iyi seviyelere taşıırken bazılarıyla işbirliğini zedeleyerek ayrımcı politikaların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Üçüncü yöntem, hükümetlerin, göçmenlere geçici veya daimi ikamet izinleri ya da bazı koruma yöntemleri sağlayan düzenlemeler yapmalarıdır. Buradaki temel amaç; düzensiz göçü ve üye ülkelerde yasa dışı çalışmayı önlemektir. Son olarak göçmenlerin sadece bir sorun olarak değil; bir kalkınma aracı olarak da algılanması gerekliliğidir⁹⁵.

Komisyon'un COM(2006) 402 bildirisinde ise düzensiz göçle mücadele alanında dokuz politik öncelik belirlenmiştir. Bunlar genel olarak; üçüncü ülkelerle işbirliği, dış sınırların entegre yönetimi, insan kaçakçılığı ile mücadele, güvenli seyahat ve kimlik belgeleri, yasal düzenlemeler yapılması, yasa dışı istihdamla başa çıkma, geri dönüş politikası, mevcut araçlarla bilginin alışverişini geliştirme ve taşıyıcıların sorumluluğu başlıklarıyla ele alınmıştır⁹⁶.

Komisyon'un COM(2008)359 bildirisinde AB için ortak göç politikası oluşturmada on ortak ilke belirlemiştir. Bu on ilke refah (prosperity), dayanışma

⁹⁴ Official Journal of the European Communities, “**Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 Defining The Facilitation Of Unauthorised Entry, Transit And Residence**”, L 328/18, 5.12.2002, <http://www.statewatch.org/news/2016/jan/eu-directive-facilitation-of-unauthorised-entry.pdf>, (05.05.2017), s.1.

⁹⁵ Aslıhan P. Turan, “Avrupa’da Göçmenler”, BİLGESAM, 26 Şubat 2010, http://www.bilgesam.org/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=584:avrupadagoecmenleri&catid=70:ab-analizler&Itemid=134, (12.03.2014).

⁹⁶ Commission of the European Communities, “**Communication from the Commission on Policy Priorities in the Fight Against Illegal Immigration of Third Country Nations**”, Brüksel, 19.07.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0402&from=EN>, (12.03.2014), ss.4-12.

(solidarity) ve güvenlik (security) olmak üzere üç temel başlık altında hazırlanmıştır. Kısaca bu on ortak ilkeyi özetlemek gerekirse:

- **Refah ve Göç- Açık kurallar ve eşit şartlar sağlamak:** Ortak göç politikası açık, şeffaf ve adil kurallar temelinde yürütüldüğünde düzenli göç teşvik edilebilir. Bu konuda üçüncü ülke vatandaşlarına AB'ye yasal giriş ve AB'de yasal kalışla ilgili prosedürler hakkında gerekli bilgilendirme ile AB'de kanuni şekilde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının yasal statülerinin AB vatandaşlarına yakınlaştırılması konusunda adil anlaşmalar yapılmalıdır.
- **Refah ve Göç- Yetenekler ve ihtiyaçların eşleşmesi:** Ekonomik amaçla göç, AB'nin ekonomik büyümesini geliştirmek ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yanıt vermek üzere tüm yetenek düzeylerinde ve sektörlerde, üye ülkelerin kabul edecekleri göçmen kotalarına göre AB iş gücü piyasasına ortak ihtiyaçlar bazında karşılık vermelidir.
- **Refah ve Göç- Başarılı göçün anahtarı: entegrasyon:** Entegrasyon, ev sahibi üye ülkelerin çabaları ve göçmenlerin katkılarıyla yürütülen iki yönlü bir süreçtir. AB ülkeleri, göçten kaynaklanan çeşitliliği ve sosyal kaynaşmayı geliştirmek yönünde kapasitelerini güçlendirmelidir.
- **Dayanışma ve Göç- Şeffaflık, güven ve işbirliği:** Ortak göç politikası, dayanışma, karşılıklı güven, şeffaflık, ortak sorumluluk ve üye ülkelerin bu konuda çabaları üzerine kurulmuştur.
- **Dayanışma ve Göç- Likitlerin etkili ve uyumlu kullanımı:** Ortak göç politikası oluşturulurken üye ülkeler arasında, stratejik hedefler doğrultusunda, coğrafi konumu gereği göç konusunda özel durumlarla ve sorunlarla karşılaşan üye devletlerin, bu sorunlarının ve dış sınırlarının özel durumlarının göz önünde bulundurulacağı şekilde finansal bileşenlerin kullanımını gözetten bir dayanışma sağlanmalıdır.
- **Dayanışma ve Göç- üçüncü ülkelerle ortaklık:** AB'nin göç akımlarının yönetiminde etkinliğini artırabilmesi için, göç konularını Birliğin kalkınma ve dış politikalarına tamamen entegre ederek bu alanda üçüncü ülkelerin işbirliğini ve ortaklığını sağlamalıdır.

- **Güvenlik ve Göç- AB'nin çıkarlarına hizmet eden vize politikası:** Kullanılan yeni teknolojiler ile verilerin korunması ve gizliliği ilkesine hâlel gelmeksizin üye ülkeler arasında paylaşılan bilgilerle üye ülkelere yapılan vize başvurularında gerekli risk değerlendirmeleri yapılarak ortak vize politikasının güvenliği güçlendirilmelidir.
- **Güvenlik ve göç- Entegre sınır yönetimi:** İç sınır kontrollerinin olmadığı ve kişilerin serbest dolaşım hakkına sahip oldukları Schengen alanının bütünlüğünü muhafaza etmek adına, dış sınırların entegre yönetimi güçlendirilerek AB'nin sınır güvenliği politikaları ile uyumlu olarak geliştirilmelidir.
- **Güvenlik ve göç- Düzensiz göçle mücadeleyi ve insan kaçakçılığına sıfır toleransı güçlendirme:** AB ve üye ülkeler, kayıt dışı çalışma, insan kaçakçılığı ve düzensiz göçle mücadelede önleyici tedbirlerin alınması, hukukun uygulanması ve yaptırımlar konusunda ortak uyumlu politikalar geliştirmelidir.
- **Güvenlik ve göç- Sürdürülebilir ve etkili geri dönüş politikaları:** Düzensiz göçle mücadelede en etkili yöntem, şeffaf, hukuki ve bireysel değerlendirmeye fırsat veren etkili geri dönüş politikalarının geliştirilmesidir⁹⁷.

2008 yılında üye ülkelerde yasa dışı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayan Geri Dönüş Yönetmeliği (Directive 2008/115/EC) yayınlanmıştır. Bu yönetmelik, üye ülkelerde yasa dışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarının temel haklara, Birlik Hukukunun genel ilkelerine ve uluslararası hukuka uygun olarak iade edilmesini/geri gönderilmesini, mülteci koruma yükümlülüklerini ve insan haklarını da içeren ortak standartlar ve prosedürleri kapsamaktadır. Aynı zamanda yönetmeliğin 5. maddesi gereğince üye ülkeler bu yönetmeliği uygularken; a) çocukların üstün yararı; b) aile birliği; c) üçüncü ülke vatandaşının sağlık durumunu dikkate almalı ve geri göndermeme ilkesine saygılı

⁹⁷ European Commission, "A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools", Brüksel, 17.6.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0359&from=EN>, (05.05.2017), ss.17-18.

olmalıdır⁹⁸. Bununla birlikte 7. madde gereğince üye devletler, gereken durumlarda, bireylerin kalış süresi, okula devam eden çocukların varlığı ve diğer aile ve sosyal bağların varlığı gibi özel bireysel durumları gözeterak süreyi uzatma hakları saklı kalmak üzere gönüllü geri dönüşlerde 7 ile 30 gün arasında bir süre tanımaktadır. Ancak, aynı maddenin 4. paragrafı gereğince ilgili kişinin kaçma tehlikesi varsa, yasal kalış başvurusu mesnetsiz ya da hileli başvuru olarak reddedilmişse, bahse konu kişi kamu düzeni ve/veya güvenliği ya da milli güvenlik bakımından risk taşıyorsa; üye devletler gönüllü geri dönüş için süre vermeyebilmekte ya da 7 günden daha az bir süre verebilmektedir⁹⁹. Madde 11'e göre ise gönüllü geri dönüş için ilgili kişiye süre tanınmamışsa ya da ilgili kişi geri dönüş yükümlülüğüne uymazsa, geri dönüş kararları giriş yasağını da beraberinde getirebilmektedir.¹⁰⁰ Diğer durumlarda geri dönüş kararları giriş yasağı ile sonuçlanmayabilmektedir. 2012 yılına ait veriler, geri dönüşlerin %52, 1'inin gönüllü olduğunu göstermektedir. Gönüllü geri dönüş ya da terk, tercihe bırakılmış seçenek olsa da bazı durumlarda zorunlu geri dönüşler gerekli olabilmektedir. Bu durumda, üye devletler, düzensiz göçmenleri gönüllü geri dönüşe ikna etmek üzere Avrupa Geri Dönüş Fonu'ndan desteklenen Avrupa Gönüllü Geri Dönüş Ağı (Voluntary Return European Network)'nın önerdiği tüm imkânları kullanabilmektedir. Üye ülkeler, sıklıkla, geri dönüş kararı alınmış olmasına rağmen geri döndürülemeyen önemli sayıdaki üçüncü ülke vatandaşları ile karşı karşıya kaldıklarından Geri Dönüş Fonu ve FRONTEX işbirliği ile ortak geri dönüş uçuşlarının daha da artırılabilceğı düşünölmektedir¹⁰¹.

Konsey, 23 Nisan 2012 tarihinde "Göç Baskıları Üzerine AB Eylemi-Stratejik Yanıt" (EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response)'ı, 6 stratejik öncelikli eylem alanlarını vurgulayarak kabul etmiştir. Bunlar: Göç yönetiminde transit ve kaynak üçüncü ölkelerle işbirliğinin güçlendirilmesi, dış sınırlarda geliştirilmiş sınır yönetimi, Yunanistan- Türkiye sınırı üzerinden gelen düzensiz göçü önlemek, yasal göç kanallarının kötüye kullanımıyla daha etkin mücadele etme ve bu kanalların üçüncü ölkö vatandaşları tarafından kötüye

⁹⁸ EUR-Lex, "Directive 2008/115/EC Of The European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals", **Official Journal of The European Union**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32008L0115>, (30.05.2017), (Directive 2008/115/EC), s.5.

⁹⁹ Official Journal of The European Union, Directive 2008/115/EC, s.6.

¹⁰⁰ Official Journal of The European Union, Directive 2008/115/EC, s.6.

¹⁰¹ European Commission, 4th Annual Report, 17.06.2013, s.17.

kullanılmasının önlenerek serbest dolaşımın korunması ile geri dönüş uygulamalarında işbirliğini de içeren göç yönetimini geliştirmedir. Göç Baskıları Üzerine AB Eylemi- Stratejik Yanıt, AB ve üye ülkelerine, insan haklarına saygıyı güvence altına alarak düzensiz göç sorunlarının üzerine gitmelerine izin veren bir araç sağlamaktadır. Bunun unsurlarını yerine getirmek ve takip etmek, her biri kurumsal rol ve yetkilerine uygun olan kurumsal aktörler (Konsey, üye devletler, Komisyon ve konuyla ilgili AB kurumları) arasında daha yakın işbirliğini gerektirmektedir¹⁰².

Komisyon'un COM(2013) 422 bildirisinde ise düzensiz göçle mücadele, iki temel başlık üzerine oturtulmuştur. Bunlardan ilki göç baskısının yoğun olduğu noktaları tanımlama ve bunlarla mücadele etmektir. FRONTEX, düzensiz göç güzergâhlarının analizinde, Yunanistan – Türkiye gibi göç baskısının yoğun olduğu spesifik noktalarla mücadele ve bu alandaki eylemleri koordine etmede önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca Komisyon, AB'nin geri kabul stratejisi hakkında 9-10 Ocak 2011'deki Konsey Sonuç Bildirgelerini de kapsayarak mevcut AB Geri Kabul Anlaşmalarının yerine getirilmesini teşvik etmeyi sürdürmektedir. Buna paralel olarak Komisyon, AB'nin geri kabul anlaşmalarının müzakerecisi olarak da çalışmalarını sürdürmektedir. Komisyon üçüncü ülkelerle yeni müzakere edilen geri kabul anlaşmalarında insan haklarını koruyucu garantileri güçlendirmek için çabalamaktadır. İkinci başlık ise etkili sınır yönetimidir. Entegre sınır yönetimi, AB'nin dış sınırlarını ve Schengen alanını kapsamaktadır¹⁰³.

2.3.2. AB'nin Temel Hukuki Belgelerinde Düzensiz Göç

AB'de düzensiz göçün temel sebeplerinden biri kişilerin serbest dolaşımının sağlanmasıdır. Bu konuyla ilgili AB'nin temel anlaşmalarından ilki, 1951 tarihinde imzalanan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Anlaşması'dır. Paris Anlaşması, üye olan altı ülkenin vatandaşlarına, tüm üye ülkelerde çalışma hakkı sunmaktadır. Paris Anlaşması'nı takiben 1957 Roma Anlaşması ile malların,

¹⁰² Council Of The European Union, "EU Action on Migratory Pressures - A Strategic Response", Brüksel, 23.04.2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-action-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf>, (20.05.2017), ss. 1-4.

¹⁰³ European Commission, 4th Annual Report, 17.06.2013, ss.15-18.

kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı öngörülmektedir. Anlaşmanın 48. maddesinde işçilerin serbest dolaşımı düzenlenmiştir. Buna göre, üye devletlerdeki işçiler arasında istihdam, maaş ve diğer çalışma şartlarıyla ilgili, tabiiyetten kaynaklanan her türlü ayrımcılığın kaldırılması öngörülmektedir. Bunun yanı sıra, serbest dolaşım, kamu düzeni/ güvenliği/ sağlığından kaynaklanan sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla, işçilere üye devletlerin toprakları içinde serbestçe dolaşma ve bu ülkelerdeki mevzuata uygun olarak çalışma sebebiyle ikamet etme hakkını da içermektedir¹⁰⁴.

14 Haziran 1985 tarihinde, Fransa, Batı Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg olmak üzere beş Avrupa ülkesi tarafından imzalanan Schengen Anlaşması, AB’de iç sınır kontrollerinin aşamalı olarak kaldırılmasını öngörmektedir. 19 Haziran 1990’da Schengen Anlaşmasını Uygulama Konvansiyonu imzalanmış, ancak beş yıl sonra 26 Mart 1995’te yürürlüğe girebilmiştir. Schengen Anlaşmasını Uygulama Konvansiyonu, sözleşmeciler tarafların ulusal kanunlarına dayanarak ve uluslararası yükümlülüklerine uygun olarak, uluslararası koruma başvurusunda bulunan bir kişiyi geri çevirme ya da üçüncü bir ülkeye sınır dışı etme hakkını saklı tutarak, bir yabancının herhangi bir sözleşmeciler tarafın topraklarında yapacağı uluslararası koruma başvurusunu inceleyeceğini düzenlemektedir¹⁰⁵.

AB, Birleşik Krallık, İrlanda ve Kıbrıs’ın dahil olmak istemedikleri, Bulgaristan ve Romanya’nın henüz dahil olamadığı, buna karşılık AB üyesi olmayan İsviçre ve Norveç’in içinde bulunduğu Schengen bölgesi ile kişilerin dolaşımının serbest olduğu bir özgürlük alanı oluşturulmuştur. Böylece, AB üyesi ülke vatandaşları bu alanda serbestçe hareket etme, yerleşme, çalışma, hatta bazı kurallar çerçevesinde yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkı elde etmektedir¹⁰⁶. Üye ülke vatandaşlarının yanı sıra üçüncü ülke vatandaşları da, Schengen alanına dahil tüm sınır kapılarından bir kere giriş yaptıktan sonra seyahat vizelerinin türlerine göre çeşitli haklardan yararlanarak, Schengen alanı içinde herhangi bir sınır kontrolüne tabi olmaksızın serbestçe dolaşabilmektedirler.

¹⁰⁴ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler Cilt 1: Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Anlaşmalar (AKÇT, AET, AAET)”, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2827,rometpdf.pdf?0>, (08.03.2014), s.135.

¹⁰⁵ Schengen Yürütme Anlaşması, http://www.madde14.org/index.php?title=Schengen_Y%C3%BCr%C3%BCtme_Anla%C5%9Fmas%C4%B1, (09.03.2014)

¹⁰⁶ Kaya, ss.222-223.

Diğer taraftan Schengen Anlaşması'nın imzalandığı dönem göz önüne alındığında, bu dönemde AB'nin düzensiz göç ve organize suçlara yoğun bir şekilde maruz kaldığı dikkati çekmektedir. Bu sorunla mücadele etmek amacıyla Schengen Anlaşması'nda düzensiz göç ve diğer yasa dışı faaliyetlere karşı, Birliğin dış sınırlarının güçlendirilmesini, AB üyesi olan ülkelerle olmayanlar arasında bir tampon bölge oluşturulmasını, ortak bir vize politikasının uygulanmasını ve üye ülkeler arasında yasa dışı faaliyetlere ilişkin bilgi paylaşımını kolaylaştıracak bir bilgi sisteminin kurulması öngörülmüştür¹⁰⁷. Bu amaçla kurulan Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ayrıca bir başlık altında incelenecektir.

1989'da üye ülke görevlilerinden oluşan bir koordinasyon grubunca hazırlanan "Palma Dokümanı"nın içerisinde dış sınırların kontrolü kısa dönemli hedefler kategorisinde öne çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra serbest dolaşım, Topluluk için ortak vize listeleri, birden çok ülkede sığınma başvurusunda bulunanlar ile açıkça kabul edilemez uluslararası koruma başvurusunda bulunanlara ilişkin düzenlemeler, dış sınırların kontrolüne ilişkin ortak düzenlemeler gibi göç ve sığınma konularına belgede yer verilmiştir¹⁰⁸.

1990'lı yıllar ise, sığınmacı sayılarının artması sonucu göç sorunun belirginleştiği ve bu nedenle üye ülkeler arasında bu alanda ortak hareket edilmesi gereğinin altının çizildiği bir dönem olmuştur. Başta üye ülkeler bu alandaki egemen yetkilerinin Topluluk düzeyinde düzenlenmesine karşı çıkmış ve uzlaşma sağlanamamıştır. Ancak düzensiz göç sorununun gittikçe büyümesi ve ulusal politikaların bu konuda yetersiz kalması sonucu uzlaşma kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu nedenle, bu dönem için Birliğin ortak göç politikasını oluşturmaya yönelik çabaların oluşmaya başladığı söylenebilir. Bu çabaların ilki 1990 yılında imzalanan ve 1 Eylül 1997'de yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme temel olarak uluslararası koruma başvurularının incelenmesinden sorumlu devletin belirlenmesine yönelik sorunun çözümüne ilişkindir. Ayrıca, siyasi sığınmacı teriminin tanımına da açıklık getirmektedir. Dublin'de sorumlu ülkenin belirlenmesi, uygulamada karşılaşılan iki sorun etrafında şekillenmiştir. İlki, "yörüngedeki mülteciler (refugees

¹⁰⁷ Başak Pınar Baykul, **Avrupa Birliği'nin Düzensiz göçle Mücadele Politikası ve Bu Politikanın Türkiye'nin Üyelik Sürecine Etkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Ankara, 2012, s.60.

¹⁰⁸ Güler Ünlü, **Uluslararası Göç ve Göçmenliğin Değişen Koşulları İçinde Mültecilik**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi, Muğla, Aralık, 2007, ss. 135-136.

in orbit)” olarak tanımlanan, uluslararası koruma başvurularını değerlendirme sorumluluğunu üstlenecek ülke bulamayan ve ülkeler arasında gidip gelen sığınmacılara ilişkin yaşanan sorunlarken; ikincisi, birden fazla ülkede aynı zamanda ya da ardı ardına uluslararası koruma başvurusunda bulunan sığınmacılara ilişkin problemlerdir¹⁰⁹. Yani Dublin Sözleşmesi’ndeki temel amaç; Birlik sınırları içinde yapılacak uluslararası koruma başvurularının incelenmesi sorumluluğunu belli bir devlete bırakarak konu hakkındaki belirsizlikleri gidermektir. Sözleşmeye göre, uluslararası koruma başvurularını inceleyecek devletin belirlenmesinde bir hiyerarşik sıra izlenmektedir. Bu hiyerarşik sıra şöyledir: aile birleşimi (uluslararası koruma başvuru sahibinin aile bireylerinin yaşamakta olduğu ülke sorumludur), ikamet izin belgesi aldığı ülke, vize aldığı ülke, yasa dışı giriş yaptığı ülke, yasal giriş halinde girişin ilk kabul edildiği ülke, bunların hiçbirinin uymadığı (elçiliğe müracaat etme gibi) özel durumlarda uluslararası koruma başvurusunun yapıldığı ülke¹¹⁰.

Maastricht Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinden önce, üye devletlerin göçten sorumlu bakanları Londra’da toplanarak Londra İlke Kararları adı verilen üç belgeden oluşan bir bildiriye imza atmışlardır. Bu üç belge; “Açıkça Temelden Yoksun Uluslararası Koruma Başvuruları Hakkında İlke Kararları”, “Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları” ve “Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Yaklaşım Hakkında İlke Kararı” şeklindedir. İlk belgede, sayıları gittikçe artan uluslararası koruma başvurularının incelenmesinde zamandan ve maliyetten tasarruf edilmesi için asılsız başvuruların elenmesi gerektiği ve bu nedenle üye ülkeler arasındaki açıkça temelden yoksun başvuruların tanımlanması ile bu konudaki prosedür farklılıklarını ortadan kaldırmak gerekliliğinden bahsedilmiştir. Bu nedenle açıkça temelden yoksun uluslararası koruma başvurularının tanımı genişletilerek; uluslararası koruma başvurularının kötüye kullanılması ve kasıtlı hile durumları da tanıma dahil edilmiştir. Ancak, bu noktada AB’nin kendi içinde çeliştiği önemli noktalardan birisi, AB’nin sığınmacı ve mülteci kaynağı olarak gördüğü ülkelere karşı katı vize politikaları uygulaması sonucunda, bu kişilerin AB’ye yasal giriş imkânını zorlaştırmasıdır. Yasal olarak giriş yapamayan bu kişiler, sahte belge ve vize kullanmak gibi yasa dışı giriş

¹⁰⁹ Ünlü, s.136.

¹¹⁰ Ünlü, s.137.

yollarına başvurmak zorunda bırakılmıştır. Bu durum da düzensiz göçü tetikleyen ve artıran nedenlerden biri haline gelmiştir. İkinci belgede ise “güvenli üçüncü ülke” ile “güvenli menşe ülke” kavramları arasındaki ayrıma değinilmiştir. Güvenli üçüncü ülke kavramı sadece AB ülkelerini kapsarken; güvenli menşe ülke kavramı ise AB dışında sığınmacı ve mülteci kaynağı ülkeleri kapsamaktadır. Buna göre, uluslararası koruma başvurusu yapan kişilerin güvenli menşe ülkeden geldiği tespit edilirse; başvurusu reddedilerek menşe ülkesine geri gönderilmektedir. AB’nin hali hazırda güvenli menşe ülkeler listesi bulunmamakla birlikte üye ülkeler arasında uygulamada, bir ülkenin güvenli menşe ülke olarak değerlendirilmesi konusunda farklılıklar oluşmaktadır. Bu da süreci aksatan sıkıntılardan biri olarak değerlendirilmektedir. Üçüncü belgede ise ev sahibi üçüncü ülke kavramının üye ülkelerdeki uygulanma farklılıklarının kaldırılması amaçlanmaktadır. Sonuç olarak, AB Londra İlkeleri Kararları ile AB içindeki sığınmacı sayılarını azaltmayı ve güvenli menşe ülke ile ev sahibi üçüncü ülke kavramlarıyla sığınmacıları Birlik dışındaki ülkelerde tutmayı hedeflemiştir¹¹¹.

1992’de imzalanan ve 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Roma Anlaşması’nda işçilerle sınırlı olarak serbest dolaşım hakkı, her Avrupa vatandaşının yararlanabildiği genel bir hak haline gelmiştir. Anlaşmanın 3. Maddesinin c bendinde “*üye devletler arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımındaki engellerin kaldırılmasının nitelediği bir iç pazar*”ın kurulması¹¹²; d bendinde ise “*100 C maddesi uyarınca kişilerin iç pazara girişi ve dolaşımı ile ilgili önlemler*” alınması birliğin hedefleri arasında sayılmıştır. Madde 100 C nin 1,2 ve 3. paragrafında;

- I. “*Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra, üye devletlerin dış sınırlarından geçilmesi sırasında bir vize ile mücehhez olması gereken üçüncü ülke vatandaşlarını belirler.*
- II. *Bununla birlikte, bir ülkede, Tophuluğu bu ülkenin vatandaşlarının ani göçü ile tehdit eden acil bir durumun ortaya çıkması halinde, Konsey, Komisyon’un tavsiyesi üstüne, nitelikli çoğunluk esası ile söz konusu*

¹¹¹ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2005, ss.68,75.

¹¹² T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma**, çev. İKV Uzmanı Can BAYDAROL, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Sayı:118, Kasım 2007.s.8.

ülke uyruklarının altı ayı geçemeyecek bir süre için vize almalarını zorunlu hale getirebilir. Bu fıkra ile tesis edilen vize zorunluluğu, I. Fıkradaki usule uygun olarak temdit edilebilir. “

- III. *1 Ocak 1996 tarihinden itibaren, Konsey, I. Fıkroda ele alınan kararları nitelikli çoğunluk esası ile kabul eder. Bu tarihten önce, Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra, oybirliği esası ile bir vize modelinin tesisi için gerekli önlemleri alır¹¹³.”*

ibareleri yer almaktadır. Üçüncü paragrafta belirtildiği üzere 1996 yılından itibaren üçüncü ülke vatandaşları için vize modelinin belirlenmesinde oybirliği esasına geçileceği, bu konuların ileride Birliğin öncelikli konuları arasında yer alacağını kanıtı olarak görülebilir. Maastricht Antlaşması’nın getirdiği en önemli yenilik ise şüphesiz AB’yi, Avrupa Toplulukları, Ortak Güvenlik Politikası ve Dış Politikası ile Adalet ve İçişleri olmak üzere üç sütunlu bir yapı üzerine oturtmuş olmasıdır.

Maastricht Antlaşması’nın oluşturduğu bu yapıya göre I. Sütun kapsamına giren Birlik vatandaşlığı, Topluluk politikaları, ekonomik ve parasal birlik gibi konularda Birlik düzeyinde kararlar alınmaktaydı. II ve III. Sütundaki konularda ise üye ülke hükümetleri kendi aralarında yaptıkları ikili anlaşmalarla kararlar almaktaydı. Bu nedenle, bu alanlarda Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu’nun yetkileri sınırlı tutulmaktaydı. Göç, sığınma, polis ve adli işbirliği konuları da III. Sütunda yer aldığı için, bu konular üye ülkelerin inisiyatifine ve daha çok ulusal politikalarına bırakılmıştır. Ancak Maastricht Antlaşması’nın imzalandığı zaman göz önüne alındığında, o dönemde Sovyetler Birliği’nin dağılmasını takiben AB’ye kitlesel göçlerin olduğu dikkati çekmektedir. Bu göçler karşısında üye ülkelerin ulusal politikalarının yetersiz kaldığı ve göç, sığınma gibi konuların Birlik düzeyine taşınması gerekliliğinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte kitlesel göç akınları, üye ülkeler arasında geçici koruma ve külfet paylaşımı sorunlarını ortaya çıkarmış ve üye ülkelerce 1995 yılında külfetin paylaşılmasına yönelik bir ilke kararı kabul edilmiş olsa da etkin olamamıştır.

1997’de imzalanan 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’nda, Maastricht Antlaşması ile belirtilen Birlik hedefleri yeniden ele alınmıştır. Konuyla ilgili olarak Antlaşmanın 2. maddesinde; “Avrupa Birliği’nin; dış sınırlarının kontrolü, sığınma, göç ve terörle mücadele alanlarında gerekli tedbirler alınarak kişilerin serbest dolaşımlarının garanti altına alındığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet

¹¹³ Baydarol, s.20.

alanı olarak korunması ve daha da geliştirilmesi¹¹⁴ yer almaktadır. Bunu takiben Maastricht Antlaşması ile temelleri atılan Adalet ve İçişleri sütununda bulunan vize, iltica ve göç politikaları birinci sütuna taşınmıştır. Birinci sütunda kararlar, 2005 yılından önce Konsey’de ve nitelikli çoğunluk yöntemi ile alınmaktaydı. 2005 yılında uygulanmaya başlanan değişiklik gereğince, AB bu alanlarda geliştirilecek politikalar açısından ulus üstü bir özellik kazanmıştır. Buna paralel olarak Amsterdam Antlaşması’nın göç alanında yetki ve sorumluluğun, ilk kez açıkça AB’ye tanındığı anlaşma olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca bu değişikliklerle beraber; vize, iltica ve göç politikalarının birinci sütuna taşınmasıyla, üçüncü sütunun adı Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği’ne dönüştürülmüştür.

Tablo 3: Amsterdam Antlaşması’nda AB’nin 3 Sütunlu Yapısı

Avrupa Toplulukları	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası	Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği
• Gümrük Birliği • Ekonomik ve Parasal Birlik • İç Pazar • Ortak Tarım Politikası • Ortak Ticaret Politikası • Ulaştırma • Eğitim ve Kültür • Tüketicinin Korunması • Sağlık • Araştırma ve Çevre • İstihdam • Sosyal Politika • İltica Politikası • Sınır Kontrolleri • Göç Politikası		• Cezai Konularda İşbirliği • Polis İşbirliği • Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İle Mücadele • Uyuşturucu ve Silah Kaçakçılığı ile Mücadele • Örgütlü Suçlarla Mücadele • Terörizmle Mücadele • İnsan Ticareti ve Çocuklara İlişkin Suçlarla Mücadele
Birinci Sütun: Uluslar üstü Bütünleşme	İkinci Sütun: Hükümetler arası İşbirliği	Üçüncü Sütun: Hükümetler arası İşbirliği

Kaynak: Şemşit, s.90.

¹¹⁴ İbrahim S. Canbolat, **Avrupa Birliği ve Türkiye Uluslararası Bir Sistemle Ortaklık**, Alfa Aktüel, 4. Baskı, Bursa, 2006, s. 255.

Amsterdam Antlaşması'nın 61. maddesinde, Konsey aşamalı şekilde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmak için, Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl içinde, dış sınır kontrolleri, sığınma ve göç, kişilerin serbest dolaşımı, suçu önleme ve mücadele alanında önlemler alınırken; sığınmacı, göçmen ve üçüncü ülke vatandaşlarının korunmasına yönelik de önlemlerin alınmasında yetkilendirilmiştir. Bunun yanında cezai ve sivil konularda adli ve polis işbirliği alanında önlemleri almakla da yükümlü kılınmıştır¹¹⁵. 63. maddede ise, üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlere uluslararası koruma talebinde bulunmalarında, üye devletlerin uluslararası koruma başvurularını kabul etmede, üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci statüsü kazanmasında ve kaybetmesinde asgari standartların belirlenmesi, mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilere uluslararası koruma ya da geçici koruma sağlanması ile bu kişilerin üye devletlerce kabulü ve sonrasındaki süreçte üye devletler arasında dengeli bir çabanın desteklenmesi ve bu alanlarda önlemlerin alınmasının düzenlenmesiyle ortak göç politikasının yolu açılmıştır. Aynı maddenin 3. paragrafında göç politikasına ilişkin, üye devletlerce uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesinde asgari standartların belirlenmesi ve yasa dışı ikamet edenlerin ülkelerine dönmelerini de içeren yasa dışı önlemler alınması benimsenmiştir. Yine de bu düzenlemelerde üye devletlerin iç sınırlarının güvenliği tehlikeye girdiği durumlar saklı tutulmuştur. Bununla birlikte, 64. maddede bir veya daha fazla üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlerden herhangi birine ani akımı durumunda, Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine nitelikli çoğunlukla, üye devletler lehine 6 ayı geçmeyecek önlemler alabilmektedir¹¹⁶.

Amsterdam Antlaşması'nın 6. başlığı cezai konularda polis ve adli işbirliğine dair hükümleri düzenlemektedir. Bu kapsamda temel amaç, terörizm, yasa dışı uyuşturucu ve silah ticareti, insan kaçakçılığı, çocuklara karşı suçlar, yozlaşma ve yolsuzluk gibi organize ve diğer suçları önlemek ve bunlarla mücadele etmektir¹¹⁷. Bu konuda da daha sonra ayrıca incelenecek olan, üye devletlerdeki polis güçleri, gümrük görevlileri ve diğer yetkililer arasında işbirliğini öngören Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL) 'nden bahsedilmiştir.

¹¹⁵ Cenk Bolayır, Amsterdam Antlaşması, "Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Anlaşmaları", **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Sayı:162, İstanbul, Haziran 2000, s.17

¹¹⁶ Bolayır, ss.18-19.

¹¹⁷ Bolayır, s.103.

2001 yılında imzalarak 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile daha çok Amsterdam Antlaşması'nın yeterli olamadığı genişleme sonrası Komisyonun üye sayısı ve oluşumu, Konseydeki oy nisapları ve nitelikli çoğunluk ilkesinin uygulama alanının genişletilmesi gibi konularda düzenleme yapmaktadır. Nice Antlaşması imzalanmadan önce bu konuların konuşulduğu 14 Şubat 2000 tarihinde üye devletlerin Dış İşleri Bakanları seviyesinde temsilcilerinin bir araya geldiği bir Hükümetler arası Konferans toplanmıştır. Hükümetler arası Konferans'ın son döneminde nitelikli çoğunluk alanına geçilmesi planlanan ve içinde vize, mülteci ve göç meselelerin de bulunduğu konular hakkında üye devletler arasında yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Nitelikli çoğunluğa geçilmesinin istenmesinin temelinde Konsey'de karar almada genel nisabın oybirliği olması ve çözüm bulunması gereken konularda oybirliği ile karar alınmasının süreci yavaşlatması ve dolayısıyla çözümü geciktirmesi yatmaktadır. Bu nedenle Nice Antlaşması'nda, kurucu anlaşmalarda sınırlı konularda öngörülen nitelikli çoğunlukla karar almanın alanının genişletilmesi amaçlanmaktadır.

Nice Antlaşması'nda nitelikli çoğunlukla karar alınacak alanlar; anlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte şu iki grupta ele alınmıştır; nitelikli çoğunluk ilkesinin uygulanacağı alanlar ve nitelikli çoğunluğa geçişin belirli şart ya da tarihlere bağlandığı kısmen ve aşamalı olarak geçiş yapılacak alanlar. Düzensiz göç konusu ikinci grupta değerlendirilmiş ve Nice Antlaşmasına ekli 5 numaralı Protokol gereği, düzensiz göçe ilişkin önlemler alınması hususunda, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren nitelikli çoğunlukla karar verileceği belirtilmiştir¹¹⁸. Düzensiz göçle bağlantılı suçlarla ilgili olarak da Nice Antlaşması'nın 31. Maddesinde sınır ötesi ve organize suçlarla ilgili cezai soruşturmalarda, Europol'ün de analizlerini dikkate alarak Avrupa Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST)'ne destek artırılmıştır¹¹⁹. Bununla beraber Nice Antlaşması'nda Amsterdam Antlaşması'nda bahsedilen özgürlük, güvenlik ve adalet alanını güçlendirici düzenlemeler yer almaktadır.

16 Ekim 2008 yılında Avrupa Adalet ve İçişleri Konseyi Zirvesi'nde oybirliği ile kabul edilen Avrupa Göç ve İltica Paktı, AB seviyesinde ortak bir göç ve iltica

¹¹⁸ Şengül Arman, **Nice Antlaşması (AB Kurumsal Hukukuna Etkisi)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004, s.35.

¹¹⁹ Sema Gençay Çapanoğlu ve Esra Uyanusta, Nice Antlaşması, Avrupa Birliği Antlaşması, Avrupa Topluluklarını Kuran Anlaşmalar ve İlgili Bazı Kararları Değiştiren Anlaşma, **İktisadi Kalkınma Vakfı**, Sayı:174, İstanbul, Haziran 2003 s.3.

politikası geliştirilmesi için bir takım siyasi hedefler ve stratejik yönelimler içermektedir. Paktnın bir diğer özelliği ise; üye devletlerin göç sorunu hakkında birbirlerine, vatandaşlarına ve dünyanın geri kalanına karşı gerçekleştirmeyi taahhüt etmiş oldukları yükümlülükleri içermesidir. Paktta yer alan beş temel yükümlülük şu şekildedir¹²⁰:

- Her üye devlet tarafından belirlenen öncelikler, ihtiyaçlar ve kabul kapasiteleri göz önünde bulundurularak yasal göçün düzenlenmesi ve entegrasyonun sağlanması: Bundan amaç, göçmenlerin seçilerek ülkeye kabulüdür.
- Düzensiz göçmenlerin, kaynak ya da transit ülkelerine geri dönüşünü sağlayarak düzensiz göçle mücadele edilmesi.
- Daha etkin sınır kontrollerinin yapılması.
- Bir iltica Avrupası inşa edilmesi. (2012 yılına kadar, Tek İltica Prosedürü hazırlanarak yürürlüğe girmelidir.)
- Transit ve kaynak ülkelerle bütünüyle ve stratejik ortaklıklar oluşturularak göç ve kalkınma arasındaki sinerjinin güçlendirilmesi

Lizbon Antlaşması ile Birlik birçok yenilik yaşamıştır. Öncelikle AB, bu anlaşma ile üç sütunlu yapısından kurtulmuştur. Birlik hedeflerinde, Adalet ve İçişleri Alanı, tek pazar ve tek para birimi gibi hedeflerin önüne geçti. Adalet ve İçişleri Alanında başta karar alma biçimleri olmak üzere pek çok değişiklik yapılmıştır. Anlaşmada: “Birlik vatandaşlarına, iç sınırlar olmaksızın insanların serbest dolaşımının tam güvence altına alındığı, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar. Bu özgürlük alanı sınır kontrolleri, iltica, göç, suçun önlenmesi ve suça karşı savaşa yönelik uygun tedbirler ile de bağlantılıdır” denmektedir¹²¹. Lizbon Antlaşması ile bu alanda artık Konsey nitelikli çoğunlukla karar almakla birlikte, Avrupa Parlamentosu da bazı konular dışında bu yetkisine ortak olmaktadır. Ayrıca Adalet Divanına bazı sınırlandırmalarla bu alanda yargı yetkisi tanındı ve EUROJUST ile EUROPOL’ün faaliyetleri parlamento denetimine tabi tutulmuştur.

¹²⁰ Council of the European Union, “**European Pact on Immigration and Asylum**”, 13440/08, Brüksel, 24 Eylül 2008, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>, (01.06.2017), s.4.

¹²¹ Kaya, s.226.

Lizbon Antlaşmasının ikinci bölümünde sınır kontrolleri, uluslararası koruma ve göç konusundaki politikalarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Anlaşmanın 77. maddesinde Birlik içinde uyruklarına bakılmaksızın iç sınırları geçen kişilerin kontrole tabi olmayacağını düzenlerken, dış sınırlarla ilgili entegre bir yönetim sisteminin oluşturulması ve dış sınırların kontrolü ile ilgili yeni önlemler alınmasına yönelik politikalardan bahsedilmiştir. 78. maddede ise uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik geri göndermeme ilkesi saklı olmak kaydıyla uluslararası koruma, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak politika geliştirilmesinin gerekliliğinin altı çizilmiştir. Bu doğrultuda Ortak Avrupa İltica sistemi uyarınca gerekli önlemleri alma yetkisi Konsey ve Parlamenta verilmiştir. Anlaşmanın 79. maddesinde ise göç hareketlerinin etkin yönetimi, yasal göçmenlere adil muamelede bulunulması, düzensiz göç ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlara karşı daha sıkı tedbirlerin alınmasını temel alan ortak bir politika oluşturulması gerektiği düzenlenmiştir. Üye devletlere giriş ile üye devletlerden uzun süreli vize ve ikamet izni alma koşullarında standartlar oluşturmak, bir üye devlette yasal statüde ikamet etmekte olan üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının tanımlanması ile diğer üye ülkelerde dolaşım ve ikamet etme serbestisini düzenleyen koşullar, yasa dışı olarak ikamet eden kişilerin ve düzensiz göçmenlerin sınır dışı edilmesi, kadın ve çocuk ticareti başta olmak üzere insan ticaretiyle mücadele bu alanda alınabilecek başlıca önlemlerdendir. Bu önlemlerde kullanılacak araçlardan en önemlisi de üye devletlerde yasa dışı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının kaynak ülkelere ya da transit olarak geçtiği ülkelere geri gönderilmesini sağlayan AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmalarıdır. Buna karşılık; Parlamento ve Konsey, AB ülkelerinde yasal statüde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonunu sağlamada üye devletler arasında kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlulaştırılmasının yanı sıra üye devletlerin eylemlerini teşvik etmek ve desteklemek amacıyla önlemler alabilir. Anlaşmanın 80. maddesinde ise Birliğin oluşturduğu bu politikanın uygulanması ve mali etkileriyle birlikte üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabidir¹²².

¹²² T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “**Avrupa Birliği Anlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma**”, Ankara, 2011, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (01.06.2017), ss. 26-28.

2.3.3. Düzensiz Göçle Mücadelede Temel Zirveler

AB'nin ortak göç politikasını oluşturma sürecinde geliştirdiği yaklaşımlar, üye ülkelerin Başbakanlarının katılımlarıyla oluşan Zirvelerde dile getirilerek somut eylemlere dönüşmesi yolunda bir adım öteye gidilmiştir. Bu başlık altında AB tarafından gerçekleştirilen Zirveler ve bu Zirvelerde alınan kararlara değinilecektir.

2.3.3.1. Tampere Zirvesi

Tampere Zirvesi, 15- 16 Ekim 1999 tarihinde, Finlandiya'nın Tampere şehrinde 15 AB üyesi ülkenin Başbakanlarının katıldığı, Birlik düzeyinde ortak bir göç politikası ile Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanının oluşturulmasında önemli kararların alındığı bir zirvedir. Amsterdam Antlaşması ile göç konularında AB'nin yetkili kılınması, Birlik düzeyinde bu alanda çalışmalar yapılması gereğini ortaya koymuştur. Bu amaçla yapılan ilk zirve olması nedeniyle Tampere zirvesi ve ardından kabul edilen Tampere programı ortak göç politikası için önemli bir adım olarak kabul edilmektedir. Zirve'de konuşulan başlıca konular:

- Göç akımlarının yönetimi;
- Vize ve sahte belgelerin kullanımı noktasında etkili bir ortak politika geliştirilmesi, üçüncü ülkelerde bulunan AB konsoloslukları ile daha sıkı bir işbirliği sağlanması ve AB ortak vize ofislerini kurulması;
- Düzensiz göçle mücadele alanında insan kaçakçılığı ve göçmenlerin ekonomik anlamda istismarına yönelik eylemlerde bulunan kişilere ciddi yaptırımların uygulanması;
- Üye ülkelerin, bu tip eylemlerde bulunan suç ağlarının belirlenmesi ve yakalanması konusunda EUROPOL ile birlikte hareket etmeleri ve bu alandaki çabalarını arttırmaları;
- Birliğin sınırlarına ilişkin kontrollerin etkinleştirilmesi;
- Gönüllü geri dönüşün teşvik edilmesi amacıyla kaynak ve transit ülkelerden yardım alınması ve geri kabul anlaşmalarının ilgili üçüncü ülkelerle imzalanması hususunda harekete geçilmesi ¹²³.

¹²³ Şemşit, s.95.

Zirve gündeminde ele alınan konulara paralel olarak verilen kararlar Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları'nda yer almaktadır. Bu kararlara göre AB'nin ortak Göç ve İltica Politikası on unsura dayandırılmaktadır. Bu unsurlar: "kaynak ülkelerle işbirliği, ortak Avrupa İltica Sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele, göç akınlılarının yönetimi, Avrupa'da yargıya daha iyi erişim, yargısal kararların karşılıklı tanınması, üye ülkelerin hukuk sistemlerinin birbirlerine daha çok yakınlaştırılması, Birlik düzeyinde suçun önlenmesi, suça karşı işbirliğinin kuvvetlendirilmesi, kara para aklamaya karşı özel eylemlerde bulunulmasıdır"¹²⁴. Oluşturulması planlanan ortak göç politikasının temel taşlarından biri de AB üye ülkelerinde yasal olarak bulunan göçmenlere, AB vatandaşlarına yakın haklar ve yükümlülükler verilmesi gibi adil muamelede bulunulması ve bu kişilere yönelik entegrasyon politikası uygulanarak, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta ayrımcılığın, ırkçılığın ve yabancı düşmanlığının önüne geçilmesidir.

Sonuç Bildirisi Kararlarını, düzensiz göç açısından değerlendirmek gerekirse, AB; düzensiz göç ve buna bağlı organize suçlara yönelik dış sınırlarını korumaya öncelik vermiştir. Dış sınırlarını korurken de kendisine sınırları olan komşu üçüncü ülkelerle işbirliği ya da bölgesel ortaklıklar kurma yolunu tercih etmiştir. Bu açıdan bakıldığında, aslında bu Zirve, göç ve düzensiz göç kavramlarına ilk defa kaynak ve transit ülke ve bölgelerdeki siyasi, ekonomik ve sosyal koşulları da dikkate alacak şekilde kapsamlı bir bakış açısı getirmiş ve bugün Avrupa'nın en etkin politikalarından olan AKP'nin temellerini atmıştır.

Tampere sonrası dönemde, düzensiz göçü önlemeyi sınır kontrolü ile ilişkilendiren geleneksel anlayışın sürdürülmesine paralel olarak, 11 Eylül terör olaylarının yarattığı güvenlik kaygısının etkisiyle ülkeler ve Birlik bazında sınır kontrolleri arttırılmıştır¹²⁵. Daha sonraki süreçte ise, Tampere Zirvesi'nin getirdiği yeni yaklaşımla komşu ülkelerle işbirliği, 1990'lı yıllarda yapılan 1995 tarihli MEDA, Doğu Avrupa, Güney Kafkaslar ve Orta Asya'dan on iki ülkeyi kapsayan TACIS; 1998 tarihli aday ülkelerle yürürlüğe giren "Organize Suça Yönelik Üyelik Öncesi Paketi" ve 1999 tarihli "Güneydoğu Avrupa için İstikrar Paketi" gibi işbirliklerinden daha farklı tarzdadır. Bu yeni bütüncül komşuluk politikası, AB'nin

¹²⁴ European Parliament, "Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions", http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top, (24.03.2014).

¹²⁵ Samur, Küresel Yaklaşım, s.5.

karşılaştığı başta düzensiz göç, uyuşturucu ticareti, fuhuş amaçlı kadın ve çocuk ticareti, enerji açığı, çevre ve ulaştırma gibi alanlardaki sorunlara çözüm getirmeyi amaçlamakta ve bunun için de işbirliği yaptığı ülkelerin AB'nin stratejik hedefleriyle uyumlu olarak kendi iç sistemlerinde değişiklikler yapmalarını gerektirmektedir.

Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'na yönelik kararları açısından incelendiğinde, bu alanda özgürlük kavramına öncelik verildiği dikkat çekmektedir. Bu kapsamda Avrupa bütünleşmesinin insan haklarına, demokratik kurumlara ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir özgürlüğe dayanmasına ek olarak, Birlik ülkelerinde serbest dolaşımı da kapsayan Amsterdam Antlaşması ile öngörülen özgürlüklerden herkesin güvenlik ve adalet koşulları altında yararlanabilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Burada vurgulanması gereken konu, bu özgürlüklerin sadece Birlik vatandaşlarına özgü olmadığı ve haklı gerekçelerle AB'ye girmek isteyen kişilere de tanınması gerektiğidir. Çünkü kendi ülkesinde bu özgürlüklere sahip olamayan çoğu kişi için bu özgürlükler, AB'ye göç etme kararını vermede itici etken olmaktadır. Aksi halde bir tutum, AB'nin temel değerleriyle çelişmesine neden olacaktır. Bunun sonucu olarak, AB bir yandan ortak sığınma ve göç politikası oluşturmaya çalışırken; diğer yandan da düzensiz göçle ve düzensiz göçü organize edenlerle etkin mücadele politikaları geliştirmek zorunda kalmıştır. Ayrıca bu alanda, özgürlüklerden yararlanılabilmesi için, herkesin rahatça mahkemelere ve yetkili makamlara başvurabilmeleri ile tüm üye ülkelerde uygulamada birliği sağlayabilecek bir adalet alanı yaratılmalıdır. Bununla birlikte bu alanda, kişilerin özgürlüklerine ve yasal haklarına tehdit oluşturan suç ve suç örgütleriyle mücadelede emniyet güçlerinin ve adli güçlerin ortak olarak hareket etmesi sağlanmalıdır¹²⁶.

2.3.3.2. Laeken Zirvesi

AB üyesi 15 ülke ile 13 aday ülkenin devlet ve hükümet başkanları, 14-15 Aralık 2001 tarihinde, Laeken bölgesinde bir araya gelerek Özgürlük, Güvenlik ve

¹²⁶ **Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları 1999,** [http://madde14.org/index.php?title=Tampere Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k Sonu%C3%A7 Bildirisi Kararlar%C4%B1_1999](http://madde14.org/index.php?title=Tampere_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sonu%C3%A7_Bildirisi_Kararlar%C4%B1_1999) , (24.03.2014).

Adalet Alanını güçlendirmeye yönelik alınması gereken önlemleri Zirve Sonuç Bildirgesi'nde şu başlıklar altında ele almıştır¹²⁷:

- Doğru bir göç ve iltica politikası,
- Dış sınırların daha etkin kontrolü,
- Kriminal olaylarda EUROJUST, yargı ve polis işbirliğinin sağlanması,
- Uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele,
- Kanunların uyumlulaştırılması, mahkeme kararlarının ve Avrupa tutuklama kararlarının karşılıklı tanınması.

Laeken Zirvesi'nde, göç ve iltica politikasına yönelik yapılan Avrupa Mülteci Fonu'nun kurulması, EUODAC düzenlemesi ve geçici korumaya yönelik direktif gibi bazı düzenlemeler yetersiz bulundu. Bu nedenle, Konsey yeni bir yaklaşım geliştirerek, Tampere Başkanlık Sonuç Bildirgesi Kararlarını temel alarak en kısa zamanda 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndaki ilkelere uygun olarak Birlik üyesi ülkelerde kabul kapasitelerini ve daha iyi yaşam koşullarını düzenleyen kurallar ile göçmen koruma arasında gerekli dengeyi sağlayacak ortak bir göç ve iltica politikası oluşturmayı üstlenmektedir. "Doğru Göç ve İltica Politikası" olarak adlandırılan bu yeni yaklaşıma göre öncelikle, AB'nin göç yönetimi politikası, dış politikasına entegre edilmelidir. Burada bahsedilen temel strateji üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanmasıdır. Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesinde, AB'nin geri kabul anlaşması imzalayacağı ülkeleri belirlerken kullandığı kriterler şu şekilde belirtilmiştir:

- AB üzerinde göç baskısı yaratan,
- Coğrafi konumu itibarıyla AB'ye yönelik düzensiz göç tehlikesi yaratan,
- AB ile Ortaklık veya İşbirliği Anlaşması imzalayan ülkeler hariç, AB ile katılım müzakereleri yürüten,
- Herhangi bir AB ülkesi ile sınırdaş olan,
- AB'nin düzensiz göç mücadelesine katkıda bulunacağı değerlendirilen ülkeler¹²⁸.

¹²⁷ European Commission, "Presidency Conclusions European Council Meeting In Laeken 14 And 15 December 2001", http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf, (25.03.2014).

¹²⁸ Baykul, s.69.

Laeken Zirvesi'ne ilişkin, ikinci olarak iltica alanında kaynak ülkeler hakkında Avrupa Bilgi Değişim Sistemi geliştirilerek, EURODAC ve Dublin Konvansiyonuna etkin başvuru için yapılan düzenlemenin daha hızlı ve etkili prosedürlerle uygulanması sağlanmalıdır. Üçüncü olarak; sığınma, kabul ve aile birleşmeleri ile ilgili üye ülkeler arasında ortak standartlar oluşturulmalıdır. Son olarak, ayrımcılık ve ırkçılıkla mücadelede özel programlar oluşturulmalıdır¹²⁹.

2.3.3.3. Seville Zirvesi

21- 22 Haziran 2002 tarihlerinde gerçekleşen Seville Zirvesi, kendisinden önce gerçekleşen Zirvelerdeki, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratma ile ortak göç politikası oluşturmaya ilişkin kararları aynen kabul etmiş ve bu kararları daha da geliştirerek ilerlemiştir. Bu Zirve'de de ortak göç ve iltica politikası ile düzensiz göç, çözümlenmesi gereken ana sorunlar arasında yer almıştır. Birleşik Krallık ve İspanya'nın önderliğinde bir grup çözüm olarak, sığınmacılığın kaynağında engellenmesi amacıyla kaynak ülkelere ekonomik baskılar yapılması ve AB'nin dış sınırlarının güvenliğinin sağlanması için tek bir sınır polisinin yetkili kılınması önerisinde bulunmuşlardır¹³⁰. Ancak, Zirve sonrası verilen kararlarda sığınmacılığın kaynağında engellenmesi fikri uygun görülse de; baskı yerine farklı bir yöntemde uzlaşmıştır. Buna göre, sığınmacı yaratan ülkelerle ekonomik işbirliği, kalkınma yardımı, çatışmaların önlenmesi ve entegrasyon politikaları gibi, AB'nin yumuşak gücüne dayanan yöntemler tercih edilmiştir. Başkanlık Sonuç Bildirisi kararlarında düzensiz göçle mücadeleye yönelik önlemler şöyledir¹³¹:

- Yıl sonundan önce, vizeye tabi olan ve vize serbestisi sağlanan ülkelerin yeniden değerlendirilmesi,
- İvedilikle vize bilgileri için ortak tanıma sisteminin yürürlüğe sokulması,

¹²⁹ European Commission, (25.03.2014), s.12.

¹³⁰ Desmond Dinan, **Encyclopedia of The European Union**, çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, Cilt:2, İstanbul, 2005, s.482.

¹³¹ Council of the European Union, “**Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions**”, 13463/02, Brüksel, 24 Ekim 2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf, (25.03.2014), ss.8-9.

- Hali hazırda görüşülmekte olan geri kabul anlaşmalarının akdedilmesini hızlandırmak ve Konsey tarafından belirlenen ülkelerle geri kabul anlaşmalarının müzakereleri için yeni belgelerin onaylanması,
- Yılsonundan önce sınır dışı etme ve göçmenlerin ülkelerine iade edilmelerine ilişkin politikalarla ilgili, Komisyon'un Yeşil Kitabı'nın temel alındığı ve bileşenlerinde Afganistan'a dönüş kararını hızlandırmaya yardımcı olacak en iyi teşviklerin de yer aldığı bir iade politikasının benimsenmesi,
- Bir sonraki Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında, insan kaçakçılığı ile mücadele hakkında Çerçeve Karar'ın, düzensiz girişi, transit geçişi ve ikamet izni almayı kolaylaştırmanın önlenmesi ve ilgili yaptırımların güçlendirilmesine yönelik Çerçeve Karar'ın ve söz konusu kavramları tanımlayan Direktif'in resmi olarak onaylanması.

2.3.4. Düzensiz Göçle Mücadele İçin Oluşturulan Çok Yıllı Programlar

Amsterdam sonrası dönem, düzensiz göçle mücadeleyi de içeren konularda ortak politikayı belirlemek amacıyla Tampere (1999-2004), Lahey (2005- 2010) ve Stockholm Programları (2010-2015) ile beşer yıllık dönemler şeklinde düzenlenmiştir.

2.3.4.1. Tampere Programı (1999-2004)

Düzensiz göçle mücadeleyi de içeren ortak göç ve iltica politikası ile ilgili ilk çok yıllık program 1999- 2004 yıllarını kapsayan Tampere Programı'dır. Bu dönem içinde öncelikli olarak, 2000 yılında, mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin üye ülkelere kabulü durumlarında katlanılması gereken maliyetin karşılanması amacıyla bir Avrupa Mülteci Fonu (European Refugee Fund) 'nun kurulması üzerinde uzlaşmıştır. Bu fonun geçerlilik tarihi başta 1 Ocak 2000- 31 Aralık 2004 olarak belirlenmiş; ancak daha sonra 2005-2010 dönemi için de uzatılmıştır. 11 Aralık 2000'de EURODAC'ın kurulmasına ilişkin Konsey Tüzüğü; 20 Temmuz 2001'de Geçici Koruma Sağlamaya Yönelik Minimum Standartları Belirleyen Konsey Yönergesi ve 18 Şubat 2003'te "Bir Üçüncü Ülke Vatandaşının Üye Ülkelerden

Birinde Yaptığı Uluslararası Koruma Başvurusunu İncelemeden Sorumlu Üye Ülkenin Belirlenmesine İlişkin Kriter ve Mekanizmaların Saptanması Hakkında Konsey Tüzüğü (Dublin II)” kabul edilmiştir. Bu dönem içerisinde düzensiz göçle mücadele alanında elde edilen temel somut başarılar şu şekilde sıralanabilir¹³²:

- *Düzensiz göç hakkında hareket planı*: 28 Şubat 2002’de AB Bakanlar Konseyi, düzensiz göç ve insan kaçakçılığı konularında etkin mücadele edebilmek amacıyla genel bir plan hazırlamışlardır.
- *Geri dönüş*: 28 Kasım 2002’de Konsey yasa dışı ikamet edenlerin geri dönüşü için kısa, orta ve uzun vadeli şartları geliştirmeyi öneren, AB’nin belli başlı standartlarını ve klavuzluğunu içeren bir geri dönüş hareket programını ileri sürmüştür.

Bunların yanı sıra Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Arnavutluk gibi üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanmış ve diğer önemli göç kaynağı ülkelerle de geri kabul anlaşması imzalanabilmesi için görüşmelerin yolu açılmıştır. Bu geri kabul anlaşmalarının imzalanması sürecini kolaylaştırmak için, 10 Mart 2004’te, bu üçüncü ülkelere göç ve sığınma alanlarında mali ve teknik yardımlar sunan ve 2004-2008 yıllarını kapsayacak, 250 milyon avroluk bütçeye sahip bir programı içeren Yönetmelik öne sürülmüştür.

1999 Tampere Zirvesi’nden beri Birliğin adalet ve içişleri alanındaki politikaları genel bir program çerçevesinde geliştirilmiştir. Programla ilgili hedeflenen tüm amaçlara ulaşılamasa da kapsamlı ve koordineli bir gelişme elde edilmiştir. Birliğin ilk beş yıllık süreçte elde ettiği sonuçlar şu şekildedir:

- Ortak göç ve iltica politikası için kurumlar oluşturulmuştur.
- Sınır kontrollerinin uyumlulaştırılması sağlanmıştır.
- Polis işbirliği geliştirilmiştir.
- Yargısal kararları karşılıklı tanıma ilkesi temelinde yargı işbirliğinin temelleri atılmıştır.

¹³² First Steps, “AB Göç Politikaları”, <http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=tr&parent=POLICY§ion=Immigration>, (25.03.2014).

- Yargılamada ileri derecede iyileştirme yapılmıştır¹³³.

2.3.4.2. Lahey Programı (2004-2009)

Tampere Programının yürürlükte olduğu süre içinde ABD'ye yapılan 11 Eylül 2001 ve Madrid'de yapılan 11 Mart 2004 terör saldırıları, AB'nin yakın gelecekteki programlarının temel ögesinin terörizmi önleme ve durdurma olacağının sinyallerini vermiştir. Bu yaşanan terör saldırıları AB'de oldukça kaygı yaratmış ve özellikle düzensiz göçmenlerin potansiyel suçlu olarak algılanmasına yol açmıştır. Bu şekilde ortaya çıkan güvenlik sorununda ortak yaklaşım ise üye ülkelerin ulusal güvenliklerini korurken; Birliğin tamamının güvenliğini de hesaba katması prensibine dayanması şeklinde belirlenmiştir. Bunun sonucu olarak; Tampere Zirvesi'nden beş yıl sonra Birlik, karşılaşıcağı yeni sorunlara etkili çözümler bulmak ve ulaşılabilir yeni hedefler inşa etmek için yeni bir gündeme ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyaç doğrultusunda Avrupa Konseyi, Hague Programı olarak bilinen yeni çok yıllık programı kabul etmiştir.

2005 yılında Avrupa Konseyi, Komisyonu, programın amaç ve önceliklerini somut eylemlere dönüştürebilen, bu eylemlerin kabulü ve uygulanması için bir zaman çizelgesi içeren bir eylem planı sunması için görevlendirmiştir. Komisyon aynı zamanda programın uygulanmasıyla ilgili Konsey'e yıllık rapor sunmakla da görevlendirilmiştir. 10 Mayıs 2005 yılında uzlaşmaya varılan eylem planında AB'nin on önceliği şu şekilde belirlenmiştir¹³⁴:

” a) Temel haklar ve vatandaşlık; b) Terörizmle mücadele; c) Göç yönetimi; d) İç- dış sınırlar ve vize; e) Ortak bir iltica alanı; f) Entegrasyon: Göçün toplum ve ekonomiye olumlu etkileri; g) Bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik; h) Organize suçlarla mücadele; ı) Medeni hukuk ve ceza hukuku ve i) Sorumluluğun paylaşılması ve dayanışma”.

Lahey Programı'nın hedefi ise, Birlik ve üye ülkelerin temel haklarının, asgari koruma prosedürlerinin ve yargıya erişimin güvence altına alınması, Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası anlaşmalara uygun

¹³³ EUR-Lex, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union”, **Official Journal of the European Union**, 3.3.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>, (25.03.2014), (The Hague Programme), s.1.

¹³⁴ Arif Köktaş ve Ömer Yılmaz, “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesi'nden Stockholm Programı'na”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 12, Sayı:2, 2010, s.14.

olarak ihtiyacı olan kişilere koruma sağlanması, göç akımlarının düzenlenmesi ve Birliğin dış sınırlarının kontrol edilmesi, organize sınır ötesi suçlarla mücadele edilmesi ve terörizm tehdidinin bastırılması, EUROPOL ve EUROJUST'ın potansiyellerinin farkına varılması, yargısal kararlar ile özel hukuk ve adli konulardaki belgelerin karşılıklı tanınmasının ileriye taşınması ve sınır ötesi etkileri olan özel hukuk ve aile konuları ile ilgili davalardaki hukuki ve yasal engellerin yok edilmesi için Birlik ve üye devletlerin ortak kapasitelerinin geliştirilmesidir¹³⁵.

AB'ye göre bu programdaki temel araç da Tampere Programı'nda olduğu gibi Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Alanı'nı daha da güçlendirmektir. Çünkü AB'ye göre uluslararası göç, sürekli devam edecek bir olgudur ve en önemli güvenlik sorunlarının kaynağıdır. Bu sebeple bu program kapsamında hedeflenen; göç, giriş ve kabul politikalarının her aşamasını içeren ve bunların temel nedenlerine saygılı, entegrasyon ve geri dönüş politikalarını da kapsayan kapsamlı bir yaklaşım geliştirmektir. Programda göç ve ilticanın dışsal boyutu dört temel başlık altında ele alınmıştır: “üçüncü ülkelere ortaklık, kaynak ülkeler ve bölgelerle ortaklık, transit ülke ve bölgelerle ortaklık, geri dönüş ve geri kabul politikaları”. Komisyon genel olarak bu alt başlıkların altını kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalama, bu ülkelerle yakın işbirliği yapma ve bu ülkelere teknik yardım sağlama, Avrupa Geri Dönüş Fonu'nun (European Return Fund) oluşturulması şeklindeki çözümlerle doldurmuştur. Bununla birlikte Programda, sınır kontrolleri ve düzensiz göçle mücadele, biyometrik ve bilgi sistemleri ile vize politikası başlıkları altında belirlenen önlemlerle göç akımlarının yönetilmesi amaçlanmıştır¹³⁶.

2.3.4.3. Stockholm Programı (2010-2015)

2010 yılında yürürlüğe giren Stockholm Programı, kendisinden önceki çok yıllık programlara kıyasla Avrupa Özgürlük, Adalet ve Güvenlik Alanına daha geniş bir çerçeveden bakmıştır. Program kapsamında temel olarak vatandaşlık haklarının ve temel hakların iyileştirilmesi, insan hayatının kolaylaştırılmasına yönelik hukuki reformlar, entegre sınır yönetimi ve vize politikası araçlarıyla AB'nin küreselleşmeye uyumunun sağlanması, göç ve iltica konularında sorumluluk,

¹³⁵ EUR-Lex, The Hague Programme, 3.3.2005, s.1.

¹³⁶ EUR, Lex, The Hague Programme, 3.3.2005, ss.5-7.

dayanışma ve ortaklık gözetilmesi ve Avrupa'nın küresel dünya'daki rolü yer almaktadır.

Programın düzensiz göçle mücadele ile ilgili kısımları incelendiğinde, bu alanda etkili politikaların temeli, polis ve yargı işbirliği ile desteklenen, insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadele için entegre sınır yönetimini öngören, kaynak ve transit ülkelerle işbirliği yapılması şeklinde ele alınmıştır. Bu noktada AB'nin temel hedefi insan kaçakçılarının eylemleri sonucu yaşanan insan trajedilerini önlemektir. Programa göre Birlik içinde iyi yönetilmiş göçün en önemli ögesi etkili ve sürdürülebilir geri dönüş politikasıdır. Birlik ve üye devletler tüm çabalarını öncelikli olarak Birlik içinde ve kendi ülkelerinde yasa dışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönmesi için harcamalıdır. Bu amaç için gerekli bütçe ayrılmıştır. Bununla birlikte, bu politika geri göndermeme ilkesine, temel hak ve özgürlüklere ve geri dönenlerin onuruna tam saygı çerçevesinde uygulanmalıdır. Bahsi geçen geri dönüş politikasında, gönüllü geri dönüş öncelikli olarak tercih edilirken; gerektiğinde ve kaçınılmaz durumlarda geri dönüşe zorlamak da kabul edilmiştir. Geri dönüş ve geri kabulde kapsamlı bir yaklaşım oluşturmak için Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım ve Avrupa Göç ve İltica Paktı'na uyumlu olarak transit ve kaynak ülkelerle, tüm devletlerin başka bir devlette yasa dışı olarak kalan vatandaşlarını geri kabul etmesini içeren bir işbirliği gereklidir. Bu anlamda Avrupa Konseyi; mevcut mali araçların önerdiği imkânları kullanarak teşvik sistemlerinin geliştirilmesi, eğitim, yeniden entegrasyon (reintegration)u da içeren gönüllü geri dönüşü teşvik etmeye odaklanmıştır. Aynı amaca yönelik olarak duruma göre Birlik düzeyinde ya da ikili anlaşmalarla geri kabul anlaşmalarının etkili bir şekilde sonuçlandırılması gerekliliği vurgulanmıştır¹³⁷.

¹³⁷ European Council, "The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens", **Official Journal of the European Union**, 04.05.2010, <http://www.EUROJUST.europa.eu/doclibrary/EU-framework/EUframeworkgeneral/The%20Stockholm%20Programme%202010/Stockholm-Programme-2010-EN.pdf>, (25.03.2014), ss. 30,31.

2.3.5. Düzensiz Göçle Mücadelede Uygulanan Sistemler

Bu başlık altında, AB'nin düzensiz göçle mücadelesine ilişkin geliştirdiği yaklaşımlar ve çok yıllık programlar sonucunda uygulamaya koyduğu araçlar incelenecektir.

2.3.5.1. Göç ve Sınır Geçişleri Üzerine Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi

CIREFI, Birliğin o dönemdeki başlıca sorunlarından olan düzensiz göçle mücadele etmek için, üye ülkelerin göçten sorumlu bakanlarının kararı ile 1992 yılında kurulmuştur. CIREFI, kurulmasından iki yıl sonra; düzenli göç, düzensiz göç, AB'de yasa dışı ikamet eden yabancılar, kolaylaştırıcı ağlar (facilitator networks) aracılığıyla AB'ye giriş yapan yabancılar, sahte ya da tahrif edilmiş belge kullanımı ile yetkili otoriteler tarafından alınan önlemler hakkında bilgi toplamak ve istatistikler halinde düzenli durum raporları hazırlamak amacıyla eylemlerini genişletmiştir. CIREFI, bu alanlarda bilgi toplamanın yanı sıra bu bilgileri analiz etmekte, bu bilgilerden sonuçlar çıkarmakta ve gerektiğinde tavsiye vermektedir. Bununla birlikte sınırların korunması ile ilgili hedef ülke, taşıyıcılar, oranlar, taşımacılık koşulları, geri dönüş belgelerinin elde edilmesinde karşılaşılan sorunlar gibi bilgilerin değişimini teşvik etmektedir. CIREFI, talep edilen diğer raporların yanı sıra eylemleri hakkında yıllık rapor da sunmaktadır.

CIREFI'nin kurumsal yapısı üye devletlerden gelen uzmanlardan oluşmaktadır ve CIREFI'ye her ay Konsey Genel Sekreterliği tarafından lojistik destek sağlanmaktadır. CIREFI'nin düzensiz göçle mücadele konusunda attığı en önemli adım, bir erken uyarı sistemi geliştirmiş olmasıdır. Mayıs 1999'dan beri, CIREFI tarafından işletilen erken uyarı sistemi düzensiz göçmenler ve kolaylaştırıcı ağlar hakkında bilgilerin iletilmesini amaçlamaktadır. Bu sisteme göre; özellikle göç kaynağı ülkelerde düzensiz göç ve kolaylaştırıcı ağlarla ilgili ilk belirtiler, ulaşım şeklinde ya da güzergahındaki değişiklikler, yeni büyük ölçekli sahte seyahat belgeleri tipleri, düzensiz göçte büyük artışlar, kolaylaştırıcı ağlar tarafından gelen

büyük grupların filtrelenmesi gibi acil karşı önlem gerektiren bu alanlarda yeni gelişmeler hakkında derhal bilgi aktarması yapılması gerekmektedir¹³⁸.

2.3.5.2. Avrupa Polis Teşkilatı

EUROPOL, ilk olarak Maastricht Antlaşması kapsamında yer almış; Avrupa Uyuşturucu Birimi (EDU) ismiyle 3 Ocak 1994 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. EUROPOL, faaliyetlerine, uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele çatısı altında başlamış olsa da daha sonraki süreçte görev alanı genişleyerek birçok önemli suçla mücadele birimi haline gelmiştir.

1 Ekim 1998’de EUROPOL Sözleşmesi bütün üye ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş; resmi olarak faaliyetlerine 1 Temmuz 1999’da başlamıştır. EUROPOL, 01.01.2010 tarihli AB Konsey Kararı ile resmi olarak AB kuruluşu kabul edilerek bütçesi AB’nin genel bütçesinden finanse edilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, en az iki üye ülkeyi ilgilendiren, yasa dışı uyuşturucu, motorlu taşıt ticareti, radyoaktif ve nükleer maddelerin ticareti ile düzensiz göç şebekelerinin katıldığı suçlar, çocuk pornografisi, her türlü insan ticareti, para ve diğer ödeme araçları ile ilgili kalpazanlık, terörizm suçları, kara para aklama faaliyetlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi de EUROPOL’ün görev alanına eklenmiştir¹³⁹. EUROPOL bu alanlarda etkin mücadelesini sürdürürken, üye ülkelerdeki EUROPOL irtibat büroları ile üye devletlere bilgi ve analiz desteği vermektedir. Bu irtibat büroları aynı zamanda üye ülkelerin düzensiz göçe karşı yürüttüğü ulusal mücadelelerindeki bilgi ve deneyimlerini diğer üye ülkelerle de paylaşmalarını sağlamaktadır.

2.3.5.3. Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi

EURODAC, üye devletlerden birisinde yapılan uluslararası koruma başvurularını incelemekten sorumlu olan devleti belirlemeye yönelik imzalanan

¹³⁸ EUR-Lex, “Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (CIREFI)”, http://europa.eu/legislation_summaries/other/133100_en.htm, (27.03.2014).

¹³⁹ Interpol- Europol Dairesi Başkanlığı, “Europol’ü Tanıyalım”, <http://www.interpol.pol.tr/Sayfalar/europoltaniyalim.aspx>, (27.03.2014).

Dublin Sözleşmesini etkin olarak uygulayabilmek amacıyla 11 Aralık 2000 tarihinde Avrupa Konseyi'nin 2725/2000 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve 15 Ocak 2003 tarihinde hizmete girmiştir. Ancak bu düzenleme 20 Temmuz 2015 tarihine kadar yürürlükte kalacaktır. Bu tarihten sonraki süreçte 26 Haziran 2013'te Parlamento ve Konsey'in 603/2013¹⁴⁰ sayılı yeni düzenlemesi yürürlüğe girmiştir.

APPLICANT		LEAVE BLANK		TYPE OR PRINT ALL INFORMATION IN BLACK		LEAVE BLANK	
SIGNATURE OF PERSON FINGERPRINTED <i>Kumar</i>		LAST NAME FIRST NAME KUMAR LOVKESH		MIDDLE NAME		LEAVE BLANK	
RESIDENCE OF PERSON FINGERPRINTED 4206 COMET CIRCLE UNION CITY, CA 94587		POBMS <i>ASA</i>		OBI		CRINSEFOO USINS SAN FRANCISCO, CA	
DATE SIGNATURE OF OFFICIAL TAKING FINGERPRINTS		COUNTRY OF ORIGIN INDIAN		SEX RACE REL. EYES HAIR M AI S'B 125 bl bl		DATE OF BIRTH DOB Year 05/31/72 PLACE OF BIRTH POB INDIA	
EMPLOYEE AND ADDRESS		FOUR NO. <i>73-530-419</i>		FBI NO. <i>EB</i>		LEAVE BLANK	
REASON FINGERPRINTED		ARMED FORCE NO. <i>MOG</i>		CLASS			
		DOCU SECURITY NO. <i>SOL</i>		REF.			
		MISCELLANEOUS NO. <i>MANU</i>					

EURODAC sisteminin geliştirilmesindeki temel amaç, bir üye devlete uluslararası koruma talebinde bulunanların ve Birliğe yasa dışı yollardan giriş yapan kişilerin kimliklerinin tespit edilebilmesi ve üye devletlerin kendi sınırları içerisindeki bir düzensiz göçmenin, başka bir üye devlete uluslararası koruma başvurusunda bulunup bulunmadığının kontrol edilebilmesidir. Bu nedenle

EURODAC adı verilen, kimlik tespitinde parmak izi verilerinin karşılaştırılabildiği bir sistemin kurulması konusunda uzlaşmıştır. Böylelikle, üye ülkelerde uluslararası koruma başvurusunda bulunanların parmak izleri kayıt altına alınarak, istenilen zamanda bu verilere ulaşılabilip karşılaştırma yapılabilecek ve bir üye ülkede yasa dışı olarak bulunan kişinin başka bir üye ülkede uluslararası koruma başvurusu yapması önlenebilecektir.

Mevcut sisteme göre, üye devletlere uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve bir üye devletin sınırlarını yasa dışı olarak geçerken yakalanan 14 yaş ve üstü kişilerin parmak izlerinin alınması zorunludur. Sistem, üye ülkelerde oluşturulan veri tabanları ile merkez veri tabanından oluşmaktadır. Gerekli durumlarda ulusal ve merkezi veri tabanları arasında veri alışverişi ve karşılaştırması yapılabilmektedir. Bununla birlikte, ilgili kişilere ait verileri merkezi üniteye ileten kaynak üye devletin, merkezi veri tabanında kayıtlı olan ve ilettiği veriye ulaşımı mümkünken; hiç bir üye devlet, başka bir üye devlet tarafından iletilen veri içerisinde arama yapamamakta ve karşılaştırma sonucu oluşan veri dışında bir veri de alamamaktadır. Mevcut sistem kapsamında elde edilen verilerin saklanma süreleri de kişilerin statüsüne göre değişmektedir. Uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiler için merkezi üniteye kaydedilen veriler, parmak izlerinin alındığı tarihten itibaren on yıl; yasa dışı olarak sınır geçişlerinde yakalanan yabancı uyruklu kişiler için iki yıl geçtikten sonra otomatik olarak silinecektir. Bir üye devlette yasa dışı olarak bulunan yabancı uyruklular için ise bu veriler; o kişilerin bir üye devlette mülteci olarak tanınması ve kabul edilmesi durumunda bloke edilecektir¹⁴¹.

EURODAC'a ilişkin yeni düzenlemede sistemin işleyişine yönelik bazı iyileştirmeler yapılmıştır. Buna göre parmak izi verilerinin merkeze iletilmesi ile parmak izi verilerinin EURODAC'ın merkezi biriminden alınarak merkezi birime gönderilmesi arasında geçen sürenin azaltılmasında yeni süre sınırlamaları getirilmiştir. Ayrıca bu yeni düzenleme güncel uluslararası koruma ile ilgili düzenlemelerle tam uyumluluğu ve en iyi veri koruma gerekliliklerini güvence altına almaktadır. Bugüne kadar EURODAC veri tabanı sadece uluslararası koruma ile

¹⁴¹ EUR- Lex, "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", **Official Journal of the European Communities**, 15.12.2000, http://emn.ie/files/p_20100817104322regulation%202725%20of%202000.pdf, (30.03.2018), s.4.

ilgili durumlarda kullanılırken; yeni düzenleme ulusal emniyet güçlerinin ve EUROPOL'un, EURODAC'ın içerdiği parmak izleriyle cezai soruşturmalarla bağlantılı parmak izlerini karşılaştırmalarına izin vermektedir. Ancak; bu izin, sıkı kontrol altındaki durumlarda ve sadece önleme, suçluyu ortaya çıkarma, terörizm ve cinayet gibi ciddi suçların soruşturmalarıyla sınırlı olmak üzere geçerlidir¹⁴².

EURODAC verilerinin güvenlik birimlerinin erişimine açılarak soruşturma ve adli takip için kullanılması önerisi veri güvenliğini koruma birimleri ve insan hakları savunucuları tarafından olumsuz karşılanırken; Avrupa Parlamentosu'ndaki muhafazakar kesim bu uygulamanın AB içindeki güvenliği artıracaklarını savunmaktadır. Öneriye karşı çıkanlar, bu önerinin uluslararası koruma talep edenleri damgalayacağını, onların ağır suçlar işlemiş gibi değerlendirilmelerine neden olabileceğini ve herhangi bir suç işlenmesi halinde, suçlunun ilk olarak mülteciler arasında aranmasına yol açacağını, bunun da ayrımcılıkla sonuçlanacağını ileri sürmektedirler. Ayrıca veri bankasının polise açılmasının bir damgalama olduğunu ve sığınmacıların tümünü şüphe altında bıraktığı konusunda eleştirmektedirler. Avrupa Parlamentosu'nda muhafazakâr partilerden oluşan Avrupa Halk Partisi grubu ise veri bankasına erişimin oldukça kısıtlı tutulacağını ve çeşitli suçlar ve terörizmle mücadele amacıyla kullanılacağını ifade etmektedir. Bu durumu Avrupa Halk Partisi üyesi Monica Luisa Macovei şöyle örneklemektedir:

“Örneğin bir suç vakası ya da terörist bir saldırı meydana geldiğinde ve Alman polisi kendi veri bankasında parmak izine ilişkin bir bilgi bulamadığında, diğer AB üyesi ülkelerle işbirliği yapabiliyor. Fakat bu da başarılı olmadığında ülkelerin emniyet teşkilatları parmak izlerini EURODAC'a gönderecek ve bu konuda bir kayıt olup olmadığını sorabilecek. Yani veri bankasına doğrudan erişim hakları bulunmayacak. EURODAC yetkilileri de gelen verileri ellerindekilerle kıyaslayarak bir örtüşme olup olmadığı konusunda bilgi verecek. EURODAC kişinin ismini vermeyecek, sadece parmak izinin hangi ülkeden alındığını bildirecek¹⁴³.”

¹⁴² European Commission, “**Identification Applicants (EURODAC)**”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm, (27.03.2014).

¹⁴³ Rayna Breuer ve Başak Demir, “Mülteciler Damgalanıyor”, **Deutsche Welle Türkiye**, 18.12.2012, <http://www.dw.de/m%C3%BClteciler-damgalan%C4%B1yor/a-16464533#>, (27.03.2014).

2.3.5.4. Schengen Bilgi Sistemleri

AB ülkelerinden İngiltere, İrlanda, Kıbrıs, Romanya ve Bulgaristan'ın dahil olmadığı; ancak AB üyesi olmayan İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre'nin dahil olduğu Schengen Bölgesi'nde mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımını öngören Schengen Anlaşması 1995 yılında yürürlüğe girdi. İç sınırların olmadığı bu bölgede söz konusu ülkeler arasındaki dolaşımın güvenliğini sağlamak için 1990'lı yılların ortalarında Schengen Bilgi Sistemi adı verilen ortak bir veri bankası hayata geçirilmiştir. Ancak bu sistem 9 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren Schengen Bilgi Sistemi II (SIS II) ile yenilendi.

Schengen Bilgi Sistemi Avrupa'da kamu güvenliği için en geniş bilgi sistemidir. Ulusal sınır kontrol, gümrük ve emniyet yetkilileri arasında kolayca bilgi değişimine izin vererek AB içinde kişilerin güvenli bir şekilde serbest dolaşımını güvence altına almaktadır. Birinci Schengen Bilgi Sistemi Schengen Konvansiyonu altında hükümetler arası bir girişim olarak kurulmuş; bugün ise AB'ye entegre olmuştur. Bu sistemde aranan veya gözetim altında tutulan kişilere ait veriler yer almakla beraber; sisteme, 2004 genişlemesi ile AB'ye yeni katılan üye ülkelerin de fotoğraf, parmak izi gibi bilgilerini de içeren verileri dâhil edildi. Söz konusu bilgiler, SIS'e ulusal yetkililer tarafından girilmekte ve Merkez Sistem üzerinden tüm Schengen Devletlerine iletilmektedir. Bu sistem sayesinde günümüzde Avrupalı gümrük, sınır, emniyet ve yargı makamlarının, sadece kayıp veya aranmakta olan kişilere ait verilere erişimi değil, aynı zamanda çalıntı otomobil ve silahları takip edebilmesi de mümkün hale gelmiştir¹⁴⁴.

2000 yılında geliştirilmeye başlanan, 2006 yılında faaliyete geçirilmesi hedeflenen; ancak teknik testleri geçemediği için 9 Nisan 2013'te yürürlüğe girebilen ikinci nesil (generation) Schengen Bilgi Sistemi (SIS II) ile güvenlik birimleri arasındaki bilgi paylaşımının hızlandırılması ve kolaylaştırılması hedefleniyor. Dünyanın bu alandaki en geniş IT sistemlerinden biri olan SIS II, üç bileşenden oluşmaktadır: Strasburg' daki Merkez Sistem, AB devletlerinin ulusal sistemleri ile merkez ve ulusal sistemler arasındaki iletişim altyapısı (network) . Bu yeni sistem daha güçlü veri koruma özelliğine sahip olmakla birlikte; biyometrik

¹⁴⁴ Sabrina Pabst ve Başak Demir, "Schengen'e Yeni Bilgi Sistemi", **Deutsche Welle Türkçe**, 08.04.2013, <http://www.dw.de/schengene-yeni-bilgi-sistemi/a-16729229> , (28.03.2014).

kullanım imkânı, yeni uyarı türleri ve sistemde doğrudan sorgulamayı kolaylaştırıcı işlevlerle güçlendirilmiştir¹⁴⁵.

2.3.5.5. Vize Bilgi Sistemi

8 Haziran 2004 tarihli 2004/512/EC sayılı Konsey kararı ile üye devletler arasında vize verilerinin dolaşımını sağlayan Vize Bilgi Sistemi'nin kurulmasına karar verilmiştir. Sistemin bileşenleri: Merkez Vize Bilgi Sistemi (CS-VIS), her üye devlette bulunan National Interface (NI-VIS) ve bunlar arasındaki iletişim alt yapısıdır¹⁴⁶.

VIS, tüm Schengen ülkeleri konsolosluklarında aynı anda yürürlüğe girmeyerek, kademeli olarak bölge bölge uygulanmıştır. İlk olarak 11 Ekim 2011 yılında Kuzey Afrika'da hizmete başlamış; takiben Yakın Doğu (İsrail, Ürdün, Lübnan ve Suriye) ve Körfez bölgesinde (Afganistan, Bahreyn, Birleşik Arap Emirlikleri, Irak, İran, Katar, Kuveyt, Umman, Suudi Arabistan ve Yemen) uygulanması planlanmıştır. Tüm Schengen Devletlerinin konsolosluklarının da iki yıl içinde VIS'e bağlanacağı öngörülmüştür.

Ziyaret ya da Schengen Alanı'ndan transit geçiş için tüm kısa süreli vize başvuruları ile ilgili kararlar ve veriler VIS tarafından işlenmektedir. Hızlı, güvenilir ve güvenli biyometrik doğrulama (secure biometric verifications) aracılığıyla, VIS daha hızlı sınır kontrolleri, daha hatasız vize işlemleri, kimlik hırsızlarına karşı daha iyi yolcu koruma ve daha fazla güvenlik sağlamaktadır¹⁴⁷.

VIS'in kurulmasındaki amaçlar kısaca şöyledir: vize düzenleme ve kontrol işlemlerinde kolaylık sağlama; sahtecilik gibi suçları önleme ve bu suçlarla savaşıma; bir yolcunun başka bir yolcunun seyahat belgesini kullanmasına engel olan ve yolcuları kimlik hırsızlarından koruyan bir yolcu koruma sistemi oluşturmak; hangi üye devletin uluslararası koruma başvurularını inceleme sorumluluğunda olduğunu

¹⁴⁵ European Commission, “**Schengen Information System**”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm, (28.03.2014.)

¹⁴⁶ EUR-Lex, “Council Decision of 8 June 2004 Establishing the Visa Information System (VIS)”, **Official Journal of The European**, 15.06.2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX%3A32004D0512>, (28.03.2014), s. 2.

¹⁴⁷ European Commission, “**The European Visa Information System is Born**”, 11.10.2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20111011_en.htm, (8.03.2014).

belirleyerek uluslararası koruma başvurularında kolaylık sağlamak ile terörist ve diğer ciddi adli suçların önlenmesi, suçluların ortaya çıkarılması ve soruşturulmasında yardımcı olarak güvenliği güçlendirmektir¹⁴⁸.

Şekil 8: VIS Kapsamında Parmak İzi Alınması



Kaynak: European Commission, (VIS), (15.05.2018).

Sistemin uygulanması gereği, vize için başvuran kişilerden on parmak izleri ve bir adet dijital fotoğrafları istenmektedir. Bu biyometrik verilerle beraber vize başvuru formundan elde edilen veriler güvenli merkez veritabanına kaydedilmektedir. Bu dijital on parmak taraması 12 yaş altındaki çocuklara ve fiziksel olarak parmak taraması yapılmasına uygun olmayan kişiler için gerekmemektedir. Schengen Alanı'na sıklıkla seyahat eden kişiler, her seferinde yeni vize başvurusu yaptıklarında yeni parmak taraması (finger scan) vermek zorunda değildir. Bir kere alınan parmak taraması sonraki vize başvurularında da kullanılmak üzere beş yıl boyunca saklanmaktadır.

2.3.5.6. Avrupa Göç Ağı

14 Mayıs 2008 tarihli Konsey kararı ile Topluluk kurumlarının ve üye ülke otoritelerinin göç ve iltica hakkında, bu alanlarda AB politika yapıcılarını (policy

¹⁴⁸ European Commission, **Visa Information System (VIS)**, 05.04.2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm, (28.03.2014).

making) desteklemek amacıyla gereken, güncel, tarafsız, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgileri sağlama amacıyla Avrupa Göç Ağı (AGA)'nın kurulması kabul edilmiştir. AGA'nın görevleri ilgili Konsey kararının 2. Maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- Geniş kapsamlı kaynaklardan güncel ve güvenilir bilgi ve verileri toplamak ve bu bilgilerin dolaşımını sağlamak,
- İlk paragrafta bahsedilen bilgi ve verilerin analizini yapmak ve erişilebilir durumda muhafaza etmek,
- AB'nin konuyla ilgili diğer kuruluşlarıyla işbirliği yaparak, indikatörlerin gelişimine ve bilgilerin tutarlılığını geliştirecek ve Birliğin göç istatistikleriyle ilgili eylemlerinin gelişiminde yardımcı olacak kriterlere katkıda bulunmak,
- Birlik ve üye ülkelerdeki göç ve iltica durumları hakkında periyodik raporları hazırlamak ve yayınlamak,
- Göç ve iltica alanlarındaki yayın ve belgelerin erişimini sağlayacak internet temelli bilgi değişim sistemi oluşturmak ve sürdürmek,
- AGA'nın elde ettiği bilgileri, gizli olmamak kaydıyla yaymak ve topladığı bilgilerin erişimini sağlayarak AGA'nın farkındalığını yaratmak,
- Ulusal kurumlar ve diğer ilgili Avrupa kurumlarıyla işbirliği kurmak ve bilgileri koordine etmek.

AGA'nın kurumsal yapısı üye ülkelerce belirlenen ulusal kontakt noktaları (National Contact Point) ve Komisyondan oluşmaktadır. AGA'nın yürütme kurulu ise her üye ülkeden birer temsilci, Komisyondan bir temsilci ve iki uzmandan oluşmaktadır. Komisyondan gelen temsilci aynı zamanda yürütme kurulunun da başkanıdır. Yürütme Kurulu, AGA'nın yıllık programlarının hazırlanmasına katkıda bulunur ve her ulusal kontakt noktası için belirlenen asgari ve azami bütçe miktarları da dahil olmak üzere bu raporları onaylar. AGA, olağan olarak yılda en az beş kere toplanır. Bu periyodik toplantılarla; AGA'nın işleyişi hususunda Ulusal Kontakt Noktaları arasında bilgi ve tecrübe alışverişlerini sağlamak, AGA'nın çalışmalarındaki gelişmeleri gözden geçirmek, üye devletlerin göç ve iltica alanlarında karşılaştıkları yasal sorunların ve uygulama sorunlarının tartışıldığı bir

platform yaratmak ve AGA'nın eylemlerinin yıllık programlarının gelişimi ile ilgili ulusal kontak noktalarıyla fikir alışverişinde bulunmak amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, her ulusal kontakt noktası da her yıl kendi ülkesindeki göç ve iltica durumunu tanımlayan ve istatistiksel veriler ile politika gelişmelerinin yer aldığı bir rapor hazırlamalıdır. AGA, göç ve iltica alanında yetkili AB kurumlarını ve uluslararası örgütler de dahil olmak üzere Üye ülkelerde veya üçüncü ülkelerdeki tüzel kişilerle işbirliği yapabilir¹⁴⁹.

2.3.5.7. Biyometrik Pasaport Uygulaması

Konsey'in 13 Aralık 2004 tarihli 2252/2004 sayılı kararı ile üzerinde biyometrik verilerin olduğu pasaportlara geçilmesine karar verilmiştir. AB'nin bu kararı vermesinin altında, 11 Eylül saldırıları sonrasında yaşadığı güvenlik kaygıları ile bu nedenle düzensiz göç ve bunla bağlantılı diğer suçlara karşı Birliğe giriş ve çıkışlarda sınır kontrollerini artırması gereği yatmaktadır. Bunun sonucu olarak kabul edilen söz konusu pasaportlarda vatandaşın biyometrik verilerinin bulunduğu bir çip yer almaktadır. İlk etapta bu çiplerde yalnızca bir biyometrik vesikalık bulunurken 2007'nin kasım ayı itibarıyla, çiplere parmak izi verilerinin de eklenmesi şartı getirilmiştir. Ayrıca Radyo Frekansı ile Tanımlama (RFID) teknolojisi ile veriler her an güncellenebildiği gibi verilerin kir, boya, yağ ve kar gibi pek çok materyal üzerinden dahi okunabilmesi sağlanmaktadır¹⁵⁰.

Biyometrik verilerin bulunduğu bu elektronik pasaportların kullanımı, sınır geçişlerine ilişkin verilerin VIS veri tabanına kaydedilmesini sağlamaktadır. Üye ülkeler de bu veri tabanına sınırsız olarak erişim hakkına sahiptir. Böylece düzensiz göçe karşı sınır güvenliği daha etkin hale getirilirken, parmak izi gibi veriler sayesinde de pasaportlarda yapılan sahteciliğin ve bir kişinin, birden fazla ülkede uluslararası koruma başvurusu yapmasının önüne geçilmektedir.

¹⁴⁹ EUR-Lex, "Council Decision of 14 May 2008 Establishing a European Migration Network", 21.05.2008, **Official Journal of the European Union**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008D0381>, (30.03.2018), ss.1-6.

¹⁵⁰ Deutsche Welle Türkçe, "Biyometrik Pasaport Tartışması", 05.08.2006, <http://www.dw.de/biyometrik-pasaport-tart%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1/a-2520722>, (29.03.2014).

2.3.5.8. Mavi Kart Uygulaması

25 Mayıs 2009 tarihli 2009/50/EC sayılı yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye giriş, AB'de ikamet ve çalışma koşullarını düzenleyen Konsey direktifi kabul edilmiştir. Rengini AB'nin bayrağından alan, içerik olarak ABD'nin yeşil kart uygulamasından esinlenen AB Mavi Kart Programı, Birleşik Krallık, Danimarka ve İrlanda dışındaki üye devletlerin dahil olduğu, yüksek derecede vasıflı kişilerin yaygın olarak ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkeler yerine Avrupa'yı seçmeleri için, onlara Avrupa'yı daha cazip hale getirmeyi amaçlayan bir programdır. Bunun altında yatan temel sebep ise José Manuel Barroso'nun şu sözlerinde yer almaktadır: “ Emeğin Avrupa'ya göçü rekabet edebilirliğimizle birlikte ekonomik kalkınmamızı da arttırır. Ayrıca yaşanan nüfusumuzdan kaynaklanan demografik sorunlarımızı da çözmemize yardım eder¹⁵¹.” Bu fikir ışığında AB, göç krizini kalkınma aracı olarak kullanmak suretiyle göçün olumsuz etkilerini telafi etmek amacıyla böyle bir uygulamaya başlamış denilebilir.

AB bu uygulama kapsamında; AB vatandaşlarıyla eşit çalışma ve maaş koşulları, çeşitli sosyoekonomik haklar, aile birleşimi için elverişli imkânlar, daimi ikamet perspektifi, dernek kurma özgürlüğü sunması ile yüksek vasıflı göçmenlerce tercih edilebilirliğini artırmaktadır.

2.3.5.9. Avrupa Sınır Güvenliği Birimi

FRONTEX, 26 Ekim 2004 tarihli ve 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuş ve fiilen 1 Mayıs 2005'te göreve başlamıştır. Kurumun temel kuruluş amacı, üye ülkelerin komşularıyla olan sınırlarının korunmasını ve güvenliğini sağlamaktır. 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğünde kurumun temel görevleri şu şekilde belirlenmiştir¹⁵²:

¹⁵¹ AB Mavi Kart Ağı, “AB Mavi Kart”, <http://www.apply.eu/tr/Mavi-Kart>, (29.03.2014).

¹⁵² European Commission, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Union**, 25.11.2004, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/FRONTEX_regulation_consolidated_2011_en.pdf, (05.04.2015), s.4.

- Dış sınırların yönetiminde üye ülkeler arasında operasyonel işbirliğini sağlamak,
- Üye ülkelerde, ortak eğitim standartlarının kurulmasını içeren ulusal sınır güvenliği eğitimlerine yardımcı olmak,
- Risk analizleri yapmak,
- Dış sınırların gözetimi ve kontrolleri ile ilgili araştırmaların gelişimini takip etmek,
- Üye devletlerde gereken durumlarda dış sınırlarda teknik ve operasyonel yardımları artırmak,
- Ortak geri dönüş operasyonlarında üye ülkelere gerekli desteği sağlamak.

FRONTEX görevlerini yerine getirirken, Birlik genelinde uyumu (cohesion) artırmak için Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının geliştirilmesinde yer alan EUROPOL, EASO, EUROJUST, FRA CEPOL gibi kurumların yanı sıra gümrük yetkililerini de kapsayan diğer AB ortaklarıyla daha yakın ilişki kurmuştur. FRONTEX, ayrıca AB'nin genel dış ilişkiler politikası gereğince düzensiz göç için kaynak ve transit ülke olarak belirlediği, AB üyesi olmayan Schengen ülkelerinin sınır kontrol birimleriyle de yakın çalışmalar içindedir¹⁵³.

FRONTEX, sınır yönetiminde işbirliği, bu alanda ortak politikalar izlenmesi ve sınır görevlilerinin eğitimi amaçları ön planda olarak kurulmuşsa da göreve başladıktan kısa süre sonra AB'nin düzensiz göç sorununda önemli noktalarda kullandığı bir göçmen savar niteliğini kazanmıştır. Bu anlamda özellikle Ege ve Akdeniz bölgelerinde, AB tarafından Ajans'a ayrılan askeri gemi ve personel ile AB'nin "sınır devriyesi" haline dönüşmüştür. FRONTEX tarafından yönetilen RABIT'lerin (Acil Sınır Müdahale Ekipleri - Rapid Border Intervention Teams) sınırı geçmeye çalışan göçmen ve sığınmacılara yönelik ağır askeri ekipmanlarla müdahalede bulunması, Avrupa genelinde halkın tepkisine neden olmuş, gereksiz şiddet uygulamak ve bu kişileri daha tehlikeli bir yolculuğa zorlamakla suçlanmıştır¹⁵⁴.

¹⁵³ FRONTEX, "Mission and Tasks", <http://FRONTEX.europa.eu/about-FRONTEX/mission-and-tasks>, (04.04.2014).

¹⁵⁴ FRONTEX, <http://www.madde14.org/index.php?title=FRONTEX>, (04.04.2014).

2.3.5.10. Avrupa Sınır Gözetim Sistemi

AB’de düzensiz göç sorununun yanı sıra düzensiz göçle bağlantılı ölümlerin artması, bu konuda yeni bir çözüm bulunması konusunu AB gündemine taşıdı. 2013 yılının Ekim ayında İtalya’nın Lampedusa Adası’nda asgari 390 Afrikalı düzensiz göçmenin hayatını kaybetmesi, AB’nin bu konuda harekete geçmesinde tetikleyici unsur olmuştur. Bunun sonucu olarak 22 Ekim 2013 tarihli, 1052/2013 sayılı Avrupa Sınır Gözetim Sistemi’nin Kurulmasına Yönelik Tüzük kabul edilmiştir.

Bu Tüzük, üye ülkeler ve kurumlar arasında, durumsal farkındalığı geliştirmek, Birliğin dış sınırlarını düzensiz göç ve sınır ötesi suçlara karşı koruma, bu suçları ortaya çıkarma ve önleme kapasitelerini artırma, göçmenlerin yaşamlarının kurtarılmasını ve korunmasını güvence altına alınmasını sağlamak için işbirliği ile bilgi alışverişinde ortak bir çerçeve oluşturmaktadır¹⁵⁵.

1 Aralık 2013’te faaliyete geçen EUROSUR’a, Birliğin doğusunda ve güneyinde bulunan 18 üye ülke ile Schengen’e üye olan Norveç dahildir. EUROSUR’a dahil olan diğer ülkeler, Avusturya, Almanya, Belçika, Çekya, Danimarka, Lüksemburg, Hollanda ve İsveç olmakla birlikte sistemin 1 Aralık 2014 tarihi itibarıyla İzlanda, Liechtenstein ve İsviçre’de faaliyete geçmesi öngörülmüştür¹⁵⁶. İrlanda ve İngiltere ise EUROSUR’da yer almama kararı almıştır.

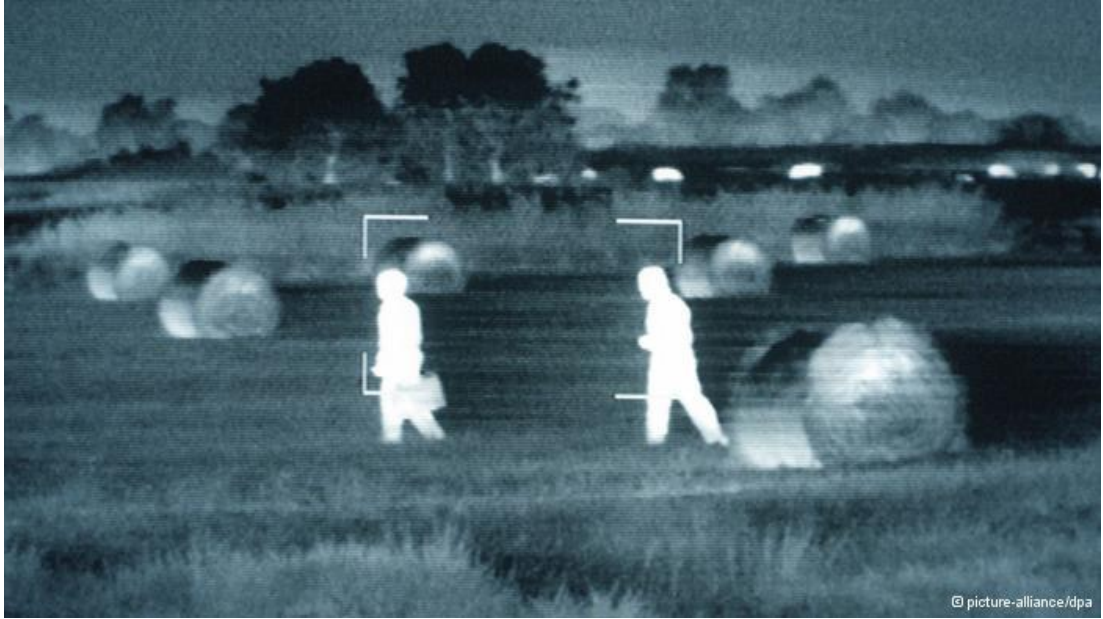
EUROSUR’un, AB’nin daha önce düzensiz göçü önlemeye yönelik geliştirdiği fakat insan hakları örgütlerince oldukça eleştirilen FRONTEX gibi kurumlardan ayrılan önemli bir yanı bulunmaktadır. Bu yeni sistemin temel amaçlarından biri, göçmenlerin hayatını korumak ve kurtarmaktır. Bu amaçla düzensiz göçmen taşıyan küçük tekneleri tespit etme ve böylece zor durumdaki teknelere yardımcı olarak, bu düzensiz göçmenlerin hayatlarını güvence altına almaktadır. Ayrıca kurtarılan göçmenlere, geri göndermeme ilkesi başta olmak üzere diğer uluslararası yükümlülükler çerçevesinde muamele edilmesi temel alınmıştır.

¹⁵⁵ EUR-Lex, “Regulation (Eu) No 1052/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 22 October 2013 Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)”, **Official Journal of the European Union**, 06.11.2013, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3ATOC, (05.04.2014), s.11.

¹⁵⁶ Anadolu Ajansı, “AB’nin Dış Sınırlarında Yeni Gözü EUROSUR Devrede”, 02.12.2013, <http://www.aa.com.tr/tr/dunya/258410--ab-nin-dis-sinirlardaki-yeni-gozu-EUROSUR-devreye-girdi>, (04.04.2014).

EUROSUR’a dahil olan ülkelerdeki ulusal koordinasyon merkezleri aracılığıyla, üye ülkelerin ilgili birimleri arasında işbirliği sağlanmaktadır. Sistem; Birliğin kara ve deniz sınırlarında gelişen olayları gözetlemekte; devriyelerin konumu, analitik raporlar ve istihbarat, “ulusal durum fotoğrafları” aracılığıyla üye ülkeler arasında bilgi alışverişi sağlayarak, üye ülkelerin düzensiz göç, sınır ötesi organize suç ya da mültecilerin hayatlarının tehlikede olduğu durumlarla ilgili daha hızlı müdahale etmesi amaçlanmaktadır.

Şekil 9: EUROSUR Kontrol Merkezinden Gözetim



Kaynak: Deu Deutsche Welle Türkçe, **Gözetleme mi Koruma mı?**, , 28.11.2013, <http://www.dw.de/g%C3%B6zetleme-mi-koruma-m%C4%B1/a-17258418>, (04.04.2014).

EUROSUR’un kontrol merkezi büyük ve penceresi olmayan bir büroda yer almaktadır. FRONTEX’in Varşova bürosunda da dev ekrandan Avrupa haritası yansımaktadır. Bu durum EUROSUR ve FRONTEX arasında işbirliğine işaret etmektedir. Harita üzerinde bulunan sayısız küçük kırmızı noktalara eklenen her nokta EUROSUR’a yeni bir bilgi ulaştığı anlamına gelmektedir. FRONTEX'te ise bu kırmızı noktalar 'vakalar' olarak adlandırılmakta ve bir kırmızı nokta, söz konusu bölgede bir kaçakçı tespit edildiği ya da Afrika’dan gelmekte olan bir tekninin görüldüğü anlamını taşımaktadır¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Deutsche Welle Türkçe, 28.11.2013.

2.3.5.11. Geri Kabul Anlaşmaları

AB'nin düzensiz göçmenlerle mücadelede kullandığı en etkin ve en çok kullandığı araç kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamaktır. Bu yöntem hukuki platformda gerçekleştiği için, AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde kendi değerlerine en uygun olan yöntemdir.

2.3.6. AB'de Düzensiz Göç Verileri

Düzensiz göç ve düzensiz göçle mücadele uzun zamandır AB'nin öncelik verdiği konulardandır. Bu sebeple AB daha önceki başlıklarda da bahsedildiği üzere çeşitli yaklaşımlar ve politikalar geliştirmiştir. Ancak düzensiz göçle mücadelede etkin yöntemler geliştirebilmek adına öncelikle düzensiz göçmenlerin ve göçmen kaçakçılarının kullandıkları yöntemlerin, güzergahların, düzensiz göçmen potansiyelinin ve profilinin belirlenmesi gerekmektedir.

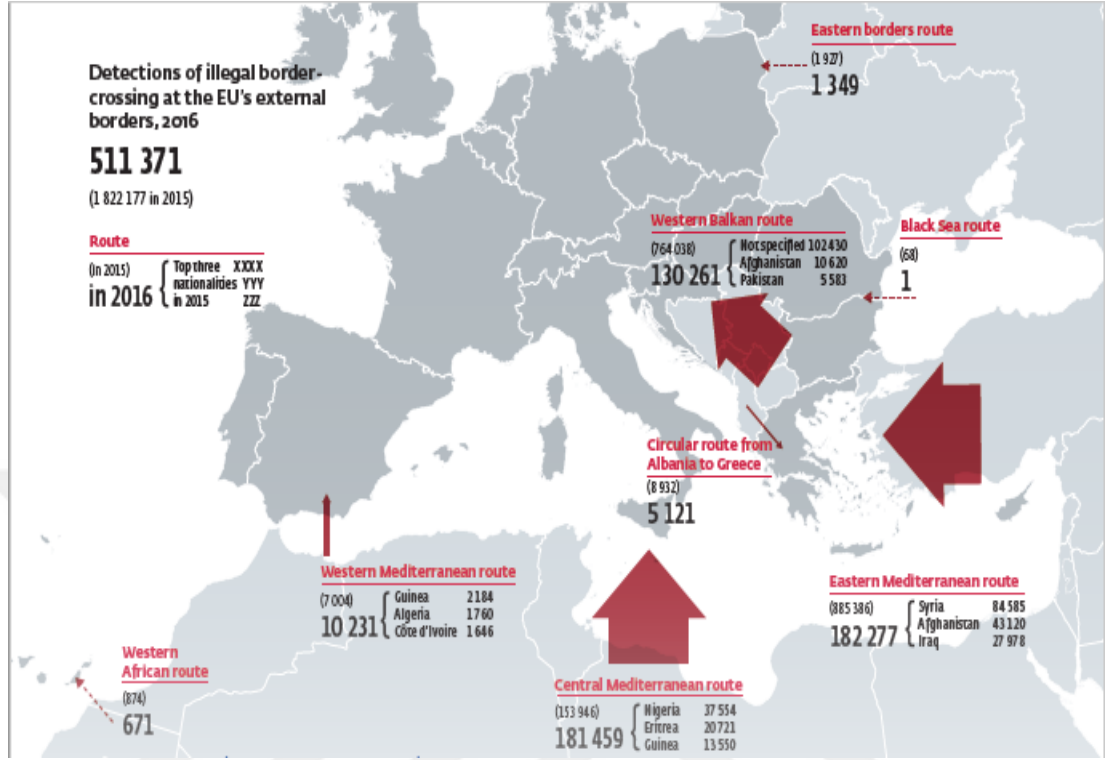
AB'ye olan düzensiz göç kara, deniz ve hava yolu olmak üzere üç güzergahtan gerçekleşmektedir. Kara yolu, bireysel olarak düzensiz göçmenlerin kara sınırından ve kara sınırına yakın fiziki olarak kontrolü zor olan arazilerden yürüyerek veya binek hayvanları aracılığıyla ya da kaçakçılar tarafından düzensiz göçmenlerin kamyon, otobüs vb. toplu araçların gizli bölümlerinde gizlenerek sınırın geçilmesi şeklinde kullanılmaktadır. Deniz yolu, göçmenlerin bireysel olarak ticari gemilere kaçak binmeleri ya da küçük botlar aracılığıyla ulaşılabilen bölgelere yaklaşarak sınırı geçmeleri şeklinde kullanılmaktadır. Göçmen kaçakçıları tarafından ise deniz yolu, düzensiz göçmenlerin eski, yıpranmış, kullanılmayan veya kullanılmayacak durumda olan gemilerle sınırı geçmelerini sağlamak şeklinde kullanılmaktadır. Bu yöntem maliyeti azaltmakla birlikte sahte belge ile sınırdan geçmekten daha kolay bir yol olarak algılanmaktadır. Hava yolu ise en üst düzey kontrollerin yapıldığı bir ulaşım şekli olduğu için düzensiz göçmenler açısından sadece sahte belge kullanımını gerektirmesi, maliyetli, ve riskli olması sebebiyle en az tercih edilen yöntemdir¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Ultan, ss. 66-67.

AB, kendi sınırlarındaki düzensiz göç hareketlerini daha iyi raporlayabilmek adına FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency/ Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Kurumu)'i kurmuştur. FRONTEX, her yıl yayımladığı (Annual Risk Analysis) yıllık risk analizlerinde AB'nin kara, deniz ve hava sınırlarında gerçekleşen tüm olayları bir önceki yıl ile karşılaştırarak analiz etmektedir. FRONTEX'in 2017 yılı için yayımladığı risk analizine göre Şekil 10'da yer aldığı üzere 2016 yılında AB'nin dış sınırlarını yasa dışı olarak geçmeye çalışan göçmenlerin sayısı 511.371 olarak belirlenmiştir. Bu sayı 2015 yılında ise 1.822.177 olarak hesaplanmıştır. Genel olarak incelendiğinde 2015 yılında AB'ye yasa dışı yollarla girmeye çalışan düzensiz göçmenlerin sayısı rekor seviyeye ulaşmakla beraber 2016 yılında Türkiye ve Batı Balkan ülkeleriyle AB sınırında yapılan kontrollerde AB ye yasa dışı girişlerde düşüş tespit edilmiştir. Buna rağmen yarım milyonun üzerindeki tespit (511.371) hala 2010 (104.060) ve 2014 yılları (282.933) arasındaki toplam sayıdan oldukça yüksektir. Bu da 2016 yılında AB' nin dış sınırlarındaki baskının son derece yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Ekim 2015'ten beri Türkiye ile AB sınırındaki göç baskısı azalmaya başlamıştır¹⁵⁹.

¹⁵⁹ FRONTEX, **Risk Analysis for 2017**, Varşova, Şubat 2017, https://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf, (04.11.2017),(Risk Analysis), s.8.

Şekil 10: 2016 Yılında 8 Rota Üzerinden AB'ye İlgal Girişlerin Sayısı



Kaynak: FRONTEX, Risk Analysis, s.18.

Şekil 10'da AB'ye yasa dışı girişler FRONTEX tarafından 8 rota üzerinden incelenmiştir. Doğu Akdeniz rotasında 2016 yılında 182.277 yasa dışı giriş tespit edilmiştir. 2015 yılında ise bu sayı 885.386'dır. Bu açıdan 2015 ve 2016 yılları karşılaştırıldığında yasa dışı giriş tespitinde %80 azalma görülmektedir. Bu güzergâhı kullanan düzensiz göçmenler uyrukları açısından değerlendirildiğinde ilk sırada Suriye (84.585), ikinci sırada Afganistan (43.120) ve üçüncü sırada ise Irak (27.978) yer almaktadır. Bu güzergâhla ilgili bir diğer analiz Türkiye'nin, deniz ve kara sınır güvenliğini sağlamayı ve Yunanistan'dan gönderilen düzensiz göçmenleri kabul edeceğini içerdiği Mart 2016'da yürürlüğe giren mutabakatla AB ve Türkiye sınırındaki göç baskısının Ekim 2016'dan itibaren azaldığıdır. Bu mutabakat, düzensiz göçmenlerin Yunanistan üzerinden AB'ye yasa dışı giriş teşebbüslerinde caydırıcı olmuş ve insan kaçakçılığı ağlarını temelden zayıflatmıştır. Ege denizinde yasa dışı geçişleri önlemek için alınan bazı önlemler Doğu Ege'deki Yunan adalarına ulaşmak için tehlikeli deniz yolculuğu yapmada düzensiz göçmenlerin cesaretini

kırmıştır. Çoğu göçmen diğer AB ülkelerine devam etmek için Yunanistan'da uluslararası koruma başvurusunda bulunmuştur. 2016 yılında 28 üye devlete ek olarak Norveç ve İsviçre'ye toplam 1,1 milyon kişinin uluslararası koruma başvurusunda bulunduğu kaydedilmiştir. Bu sayı, 2015 yılında bugüne kadar kaydedilen en fazla başvuru sayısı olan 1,23 milyona yakındır. 2016 yılında en fazla uluslararası koruma başvurusunun yapıldığı ülke Yunanistan olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte Yunanistan'daki göçmenlere yönelik çoğu merkezin kapasitesinin üzerinde hizmet vermesi merkezdeki göçmenler arasında olduğu gibi göçmenler ve yerel halk arasındaki tansiyonu da artırmıştır. Bu durum da Lebos, Chios ve Samos adalarında ısrarlı isyanlara ve protestolara yol açmıştır. Bu sebeple, Eylül 2015'te oluşturulan yeniden yerleştirme mekanizması ile Yunanistan ve İtalya'daki uluslararası koruma başvuru sahiplerinin sayısının ve göç baskısının azalmasının sağlanması hedeflenmektedir¹⁶⁰.

Batı Balkan rotasında tespit edilen yasa dışı giriş sayısı 2015 yılında 764.038, 2016 yılında ise keskin bir düşüşle 130.261 olarak tespit edilmiştir. Bu güzergâhı kullanan düzensiz göçmenlerin uyrukları incelendiğinde 102.430'unun uyruğu belirlenememiş, 10.620'sinin Afganistan ve 5.583'ünün Pakistan uyruklu olduğu tespit edilmiştir. Batı Balkan rotasındaki göç hareketleri Yunanistan ve Makedonya'dan başlayarak Macaristan ve Sırbistan kara sınırına doğru yapılmaktadır. Buna ek olarak Türkiye'den Bulgaristan'a yasa dışı giriş yapan ve diğer AB ülkelerine geçmek isteyenler çoğunluklu olmak üzere, Bulgaristan ve Romanya'nın çıkışındaki Sırbistan kara sınırında daha çok yasa dışı giriş tespitleri olduğu raporlanmıştır. Ayrıca 2016 yılında Bulgaristan ve Türkiye kara sınırındaki yasa dışı girişlerin de azaldığı tespit edilmiştir. Bu rotada düzensiz göçmen baskısını azaltmak için bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemlerden en etkili 2016 yılının Temmuz ayında Macaristan'da düzensiz göçle mücadelede yürürlüğe giren kanundur. Bu kanun, yetkililere, ülkenin dış sınırının 8 km yakınında özel olarak dizayn edilmiş transit bölgelerde tespit edilen tüm düzensiz göçmenlerin geri gönderilmelerine izin vermektedir. Düzensiz göçmenlerin bu transit alana varır varmaz kayıt ve Macaristan'a yasal kabul işlemleri için 30 gün civarında beklemeleri ya da Sırbistan'a gönüllü geri dönüş yapmaları gerekmektedir. Bu yasal değişiklik

¹⁶⁰ FRONTEX, Risk Analysis, s. 25.

Macaristan'ın raporlama standartlarını da etkileyerek yasa dışı geçişlerin azalmasını sağlamıştır¹⁶¹.

Orta Akdeniz rotasında 2016 yılında tespit edilen yasa dışı giriş sayısı 181,459 olmakla birlikte bugüne kadarki en yüksek sayıdır. Bu rotayı en fazla kullanan düzensiz göçmenlerin uyrukları Nijerya (37,554), Eritre (20,721) ve Gine (13,550)'dir. 2015 (153,946) yılına göre bu rotadaki yakalanmalarda %18 artış olduğu görülmektedir. Bu artış, bu rotanın, Avrupa'ya geçmede en iyi kaçakçı ağlarının bulunduğu hareket ülkesi Libya'ya varmak için ısrarlı göç baskısıyla karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Bu rotadaki tespitler 2008-2013 yılları arasında yıllık ortalama 30.000 iken son 3 yıldır 150.000'i aşmıştır. Buna paralel olarak ölümlerin sayısı da 2015'te 3.175 iken 2016'da 4.500'e çıkmıştır. Bu rotadaki yoğunlukta İtalya'nın güneyine kurulan hot spotlar göçmenlerin kayıt sürecinin ilerlemesine büyük ölçüde yardımcı olmuştur.

Batı Akdeniz rotasında 2016 yılında kaydedilen yasa dışı giriş sayısı 2015 (7.004) yılına göre artış göstererek 10.231'dir. Bu rota için 2016 yılı 10.000 i aşan tespitle bir önceki yıla göre %46 artışla rekor kıran bir yıl olarak analiz edilmiştir. Orta Akdeniz rotasında olduğu gibi bu rotaya yoğunluklu olarak Afrika kıtasından düzensiz göçmen akımı olmaktadır. Bu rotayı en fazla kullanan düzensiz göçmenlerin uyrukları Gine (2.184), Cezayir (1.760) ve Fildişi sahili (1.646) şeklindedir. Ceuta ve Melilla'nın kara sınırındaki tel örgülerin yanındaki yaklaşık 1000'e yakın yasa dışı giriş tespiti bugüne kadar ki en yüksek sayıyı oluşturmaktadır. Deniz sınırında tespit edilen Fas ve Cezayir sahillerinden ayrılarak İspanya'nın güney sahillerine gitmek isteyen 8000'in üzerindeki düzensiz göçmenler de bugüne kadarki en yüksek sayıyı oluşturmaktadır.

Batı Afrika rotasında tespit edilen yasa dışı giriş sayısında 2015 yılına (874) göre düşüş yaşanarak 2016 yılında 671 düzensiz göçmen yakalanmıştır. Bu rotayı kullanan düzensiz göçmenlerin çoğunun yola çıkış noktasının Fas olduğu rapor edilmiştir. Ayrıca bu rotada tespit edilen yasa dışı giriş sayılarının düşük olmasının temel sebebi İspanya, Senegal ve Mauritania arasındaki ortak gözetim aktiviteleri ve yakalanan düzensiz göçmenlerin etkili geri dönüşlerini içeren Mutabakat Bildirisi (Memorandum of Understanding)'dir.

¹⁶¹FRONTEX, Risk Analysis, s.19.

Doğu kara sınırındaki yasa dışı giriş sayısı geçen yıla göre (1.927) azalma göstererek 2016 yılında 1.349 olarak tespit edilmiştir. Bu sayı Finlandiya, Litvanya, Estonya, Polonya, Letonya, Slovakya, Romanya ve Macaristan tarafından raporlanan yasa dışı geçişlerin karışımından elde edilmektedir. Bu rotayı kullanan düzensiz göçmenler riskli yasa dışı geçişten ziyade daha çok sahte vize ve damgalar kullanmaktadır. Bu tespitlerin çeyreğini, çoğunluğunu Ukrayna ve Rusya; daha az derecede Belarus ve Moldova olmak üzere komşu ülkelerin vatandaşları içermektedir. Bu rotadaki olayların çoğunun düzensiz göçle ilgisi olmayıp kaçakçılık veya diğer sebeplerle ilgili olduğu yönünde analizler mevcuttur. Bu tespitlerin yüzde 74'ünü oluşturan ve bölge dışından olan göçmenler çoğunlukla Afgan ve Vietnamlıdır. Vietnam vatandaşları çoğunlukla Litvanya- Rusya sınırını hedeflerken; Afganlar, Macaristan- Ukrayna bölgesinde yakalanmaktadır. Vietnamlı ve Afganlar için yasa dışı sınır geçişlerinin temel sebebi ise düzensiz göçtür¹⁶². Karadeniz rotası ise geçen yıla (68) göre neredeyse tamamen azalarak 2016 yılında sadece 1 yasa dışı giriş tespiti yapılmıştır.

Düzensiz göçmenler doğal olarak kimliklerini yetkililere bildirmediikleri için AB üyesi devletlerdeki düzensiz göçmenlerin sayısı net olarak belirlenememekte ve tahmini olarak hesaplanmasında, tespit edilen yasa dışı girişlerin yanı sıra üye ülkelere girişi reddedilenlerin ve bu ülkelere sınır dışı edilenlerin, ülke içinde ya da sınırda yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı ile uluslararası koruma başvuruları reddedilenlerin sayısından elde edilen veriler kullanılmaktadır. Bu rakamlara hiçbir uluslararası koruma türüne başvurmayanlar ve yasal olarak giren ancak süresinden fazla kalanların sayısı da eklenmelidir¹⁶³. FRONTEX, düzensiz göç sorununun daha iyi tanımlamak adına bahsedilen diğer parametrelere yönelik de analizler yapmaktadır.

2016 yılında AB'ye yasa dışı olarak giriş yapan düzensiz göçmenler arasında, %20'sinin uyruğu belirsiz olmakla birlikte %17'lik oranla birinci sırada Suriye uyruklu düzensiz göçmenler yer almaktadır. Suriye uyruklu düzensiz göçmenleri

¹⁶² FRONTEX, Risk Analysis, s.20.

¹⁶³ Avrupa Komisyonu, **Study on the links between legal and yasa dışı migration/** COM(2004) 412 final, Brüksel, 4.6.2004, s.11

%11'lik oran ile Afganistan, 7'lik oran ile Nijerya uyruklu düzensiz göçmenler takip etmektedir¹⁶⁴.

2016 yılında sınır kontrollerinde AB'ye girişi reddedilen kişi sayısı 206.656'dır. Bu sayının 2015 yılında 139.151 olduğu göz önünde bulundurulduğunda sınır kontrollerindeki önlemlerin artırıldığı şeklinde değerlendirme yapılabilir. Detaylı incelemek gerekirse kara sınırından 151.167, hava sınırından 48.268, deniz sınırından 7.221 kişinin girişi reddedilmiştir¹⁶⁵.

EUROPOL'e düzensiz göç kriziyle bağlantılı olan önemli parametrelerden biri de göçmen kaçakçılığına ek olarak belge sahteciliğidir. Sahte belge kullanımı, AB'nin güvenliği için ciddi bir tehdit olan ve olmaya da devam edecek yaygın kriminal faaliyetlerdendir. Kaçakçılar, hizmetlerinin bir parçası olarak düzensiz göçmenlere sahte pasaport ve kimlik belgeleri temin etmektedirler. Düzensiz göçmenler, bu sahte belgelerle AB'ye giriş yapmanın yanı sıra AB ülkeleri arasında da dolaşabilmektedir. Sahte belgeler kullanarak AB'ye ya da Schengen alanına girmeye çalışırken yakalanan düzensiz göçmenlerin çoğunluğu Ukrayna (1.208), Fas (752), İran (375), Arnavutluk (386) ve Irak (273) vatandaşıdır. 2016 yılında AB sınırlarından sahte belge (vize, pasaport, ikamet izni, kimlik belgesi, damga vb.) kullanarak giriş yapmaya çalışan 7.000 den fazla kişi ve 8.267 sahte belge yakalanmıştır. Bu sayı, 2015 yılı (9.680) ile karşılaştırıldığında sahte belge kullanımında %16 oranında azalış olduğu görülmektedir. Bu düşüşün temel sebebi, Orta Akdeniz rotasından yasa dışı giriş yapmak gibi diğer AB'ye giriş yöntemlerine göre sahte belge temininin maliyetinin yüksek olmasıdır. 2016 yılında, 2015 yılına göre %17 lik artışla ve tespit edilen 620 sahte belge ile İstanbul Atatürk Havalimanı'nın, düzensiz göçmenlerin sahte belge kullanarak AB ülkelerine gitmek için en fazla kullandıkları havalimanı olduğu belirlenmiştir. Atatürk Havalimanı'nı Dakar Uluslararası Havalimanı izlemektedir. En fazla sahte belge tespitinin yapıldığı kara sınırı ise genel olarak Ukrayna uyruklu düzensiz göçmenlerin sahte Polonya vizesi kullandığı Ukrayna- Polonya sınırıdır. Ayrıca İspanya- Fas kara ve deniz sınırı da sahtecilik olaylarının yaygın olduğu ve çoğunlukla Fas uyruklu düzensiz göçmenlerin sahte İspanya kimlik belgeleri kullanarak AB'ye girmeye çalıştıklarının

¹⁶⁴ FRONTEX, Risk Analysis, s.18.

¹⁶⁵ FRONTEX, Risk Analysis, s.21.

tespit edildiği bir sınırdır. Ayrıca sahte belge kullanan çoğu kişi genellikle İngiltere'ye giriş yaparken yakalanmaktadır¹⁶⁶.

Düzensiz göçmenlerin AB'ye giriş yöntemlerinden bir diğeri de kamyon, tır gibi araçlar içine gizlenerek AB sınırını geçmeye çalışmaktır. Bu kapsamdaki düzensiz göçmenlerin sayısında 2015 yılına (3.303) göre düşüş yaşanarak 2016 yılında 2028 kişi tespit edilmiştir. Bu tespiti oluşturan verilerin çoğunun Bulgaristan-Türkiye kara sınırındaki kontroller sonucu elde edildiği raporlanmıştır¹⁶⁷.

Üye devletlerden elde edilen verilere göre, AB genelinde idari veya yargısal bir kararla yasal olarak ilgili ülkelerde bulunma hakkı sona eren veya yasa dışı yollarla giriş yapmayı başararak yasa dışı kalmakta olan 491.891 düzensiz göçmen bulunmaktadır. Bu sayı 2015 yılı (699.374) ile karşılaştırıldığında azalan bir eğilim gösterdiği görülmektedir. Bu alandaki temel veriler geçmiş yıllardan bu yana sınırı yasa dışı yollardan geçen göçmenlerin çoğunun varmayı hedeflediği ülke olan Almanya ve İngiltere'ye ulaşmak için transit ülke olarak kullandıkları Fransa'dan gelmektedir¹⁶⁸.

FRONTEX'in yeni yetkilerine göre Entegre Sınır Yönetimi kapsamında geliştireceği operasyonel stratejinin en önemli ögesi üye devletleri, insan ticareti, mal, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı dahil olmak üzere AB'nin dış sınırında organize suçlarla mücadele konusunda desteklemektir. Buna ek olarak AB'nin düzensiz göçle ilgili mücadelesinde göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin yanı sıra "kolaylaştırıcılar"(facilitator) olarak adlandırılan yeni bir yasa dışı meslek grubu ortaya çıkmıştır. Düzensiz göçü kolaylaştırma, kriminal grupların kendi iş modellerine uyarlayabilecekleri büyüyen bir pazar haline gelmiştir. AB'ye ulaşan düzensiz göçmenlerin sayılarının artması sadece düzensiz göçmenlerin AB'ye yasa dışı girişlerine yönelik değil; AB'de yasal kalışlarıyla ilgili hizmetlere yönelik taleplerini de artırmaktadır. Bahsedilen kolaylaştırma hizmetleri, düzensiz göçmenlerin yasal olarak üye ülkelerde kalmalarını sağlamak amacıyla sahte kimlik veya destekleyen belgeler kullanımı, ikamet izni almak için anlaşmalı evlilik yapma ve uluslararası koruma prosedürünü kötüye kullanma vb. alanlarda hukuki olmayan hizmetler içermektedir. İlk olarak AB'ye yasa dışı girişi ve ikinci olarak da üye

¹⁶⁶ FRONTEX, Risk Analysis, ss.22-23.

¹⁶⁷ FRONTEX, Risk Analysis, s.24.

¹⁶⁸ FRONTEX, Risk Analysis, s.25.

lkeler arasında dolaşımı sağlamaya yönelik kolaylaştırma hizmetlerine talep çok yüksek olmakla birlikte kolaylaştırıcılarca büyük kar sağlanmaktadır. 2016 yılında AB genelinde kolaylaştırıcıların sayısı, 2015 yılında 12.023'ten 2016 yılında 12.568'e yükselerek AB için büyük bir tehdit haline geleceğine yönelik bir kaygı oluşturmuştur. Kolaylaştırıcılara yönelik tespitlerin yoğun olduğu lkeler İspanya, İtalya ve Fransa olmakla birlikte bu ülkelerden gelen verilerin 2016 yılındaki yükselişe sebep olduğu yönünde değerlendirme yapılmıştır.

2016 yılında, ye devletler, 305.365 üçüncü ülke vatandaşı hakkında idari ya da yargı kararı ile geri dönüş kararı verildiğini raporladı. 2015 yılı ile kıyaslandığında bu alanda % 6,5 artış görülmektedir. Uygulamada düzensiz göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmeleri ile ilgili temel sebepler, geri dönecek kişilerin uyruk ve kimlik tespitlerinin yapılamaması ve kaynak ülkelerden zamanında seyahat belgeleri elde edilememesidir¹⁶⁹. Seyahat belgesi temin edilemeyen ülkeler özellikle AB'de sınırlı sayıda konsolosluğu bulunan Fildişi Sahili, Gine ve Senegal gibi bazı Afrika lkeleridir. Bu durumu rakamlarla somutlaştırmak gerekirse, 2016 yılında AB sınırlarını yasa dışı olarak geçmeye çalışırken yakalanan bu ülke vatandaşlarının sayısı 113.935 iken geri dönenlerin sayısı 6.497'dir¹⁷⁰.

Düzensiz göçmenlerin profili hakkındaki araştırmalara göre, bu kapsamdaki göçmenlerin büyük oranının 20-30 yaş arası, genç, hareketli ve risk almaya istekli erkeklerin olduğuna yönelik veriler bulunmaktadır. Düzensiz göçmenler arasında, genç kadın ile yaşlı kadın ve erkek düzensiz göçmenlerin sayılarında artış olduğu da belirtilmektedir. ye devletlerden ulaşılabilen bilgiler düzensiz göçmenlerin genellikle düşük nitelikli olduğunu ve bu nedenle emek piyasasındaki açıkla eşleşemediğini göstermektedir. Buna karşın bazı araştırmalar da eğitimli ve daha iyi bir yaşam arayışında olduğu için g etmeyi seçen düzensiz göçmenlerin sayısında artış olduğunu gstermektedir¹⁷¹.

¹⁶⁹ FRONTEX, Risk Analysis, s.30.

¹⁷⁰ FRONTEX, Risk Analysis, s.18.

¹⁷¹ Commission of The EC, 2004, s.11.

2.4. AB'NİN İMZALADIĞI GERİ KABUL ANLAŞMALARI VE KARŞILAŞTIRMASI

AB, düzensiz göçle mücadelede daha önce de bahsedildiği üzere düzensiz göçe sebep teşkil eden kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamayı en etkin yöntem olarak kullanmaktadır. Ancak, bu anlaşmaların kapsamına sözleşmecî tarafların kendi vatandaşlarının yanı sıra, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin de kabulünün eklenmesi, bu anlaşmaların imzalanmasını sekteye uğratmaktadır. Bununla beraber, AB bu ülkeleri müzakere masasına oturtmada etkinliğini kaybetmeye başlamış ve geri kabul mekanizması işlerliğini yitirmeye doğru sürüklenmiştir. Bu gidişata dur demek adına, AB, “more for more” yaklaşımını temel alarak oluşturmuş olduğu koşulluluk politikasını devreye sokmuştur. Bu stratejiye göre, AB’nin geri kabul anlaşması imzalayacağı ülkelere, sınır kontrolünden göç yönetimine, belge güvenliğinden temel haklara kadar geniş kapsamlı reformlar yapılması koşuluyla, bu ülkelere vize kolaylığı ve vize serbestisi tanımaktadır. AB’nin bu stratejiden kazanımları ise düzensiz göçle hukuki platformda kendi değerlerini de koruyarak sınır güvenliğini sağlamak ve vize kolaylığı ile vize serbestisi için bu ülkelere sunduğu yol haritaları aracılığıyla kendi üstün değerlerini bu ülkelere ihraç etmek ve böylece normatif güç misyonunu tamamlamaktır.

AB son dönemlerde yoğun olarak geri kabul anlaşmalarının imzalanma sürecine ağırlık vermektedir. Tablo 4’de AB’nin geri kabul anlaşmaları imzaladığı ülkeler ile bu anlaşmaların imzalanması sürecinde vize kolaylığı anlaşmalarının nasıl ve hangi aşamalarda uygulandığına ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo 4: AB'nin Yürürlükte Olan Geri Kabul Anlaşmaları

Ülke	Müzakere yetkisinin verildiği tarih	İlk tur	İmza Tarihi	Yürürlüğe Girme Tarihi	Vize Kolaylaştırma Anlaşması ile Birlikte
Hong Kong	Nisan 2001	Ekim 2001	27.11. 2002	01.03.2004	Hayır
Makao	Nisan 2001	Ekim 2001	13.10.2003	01.06.2004	Hayır
Sri Lanka	Eylül 2000	Temmuz 2001	04.06.2004	01.05. 2005	Hayır
Arnavutluk	Kasım 2002	Mayıs 2003	14.04.2005	01.05. 2006	Evet (Geri kabul anlaşması yürürlüğe girdikten hemen sonra teklif edildi.)
Rusya	Eylül 2002	Ocak 2003	25.05 2006	01.06 2007	Evet
Ukrayna	Haziran 2002	18.11.2002	18.06.2007	01.01. 2008	Evet (vize kolaylaştırma anlaşması geri kabul anlaşmasından sonra yürürlüğe girmiştir.)
Makedonya	Kasım 2006	01.12.2006	18.09. 2007	01.01.2008	Evet
Bosna-Hersek	Kasım 2006	20.12.2006	18.09.2007	01.01.2008	Evet
Karadağ	Kasım 2006	15.12. 2006	18.9. 2007	01.01. 2008	Evet
Sırbistan	Kasım 2006	04.12. 2006	18.9.2007	01.01. 2008	Evet
Moldova	Aralık 2006	09.02.2007	10.10.2007	01.01. 2008	Evet
Pakistan	Eylül 2000	Nisan 2004	26.10.2009	01.12. 2010	Hayır
Gürcistan	Kasım 2008	02.04.2009	22.11. 2010	01.03 2011	Evet
Yeşil Burun Adaları (Cape Verde)	Haziran 2009	13.07.2009	18.04.2013	01.12.2014	Evet
Ermenistan	12.10. 2015	07.17.2015	19.04.2013	01.01.2014	Evet
Türkiye	Kasım 2002	Mayıs 2005	16.12.2013	01.10.2014	Hayır
Azerbaycan	19.11.2011	07.02.2012	28.02.2014	01.09.2014	Evet

Kaynak: European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (01.05.2018) ve https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_e, (01.05.2018) kaynaklarından derlenerek oluşturulmuştur.

Çalışmanın bu kısmında AB'nin aday ülkelerle, komşuluk politikası kapsamındaki ülkelerle ve diğer ülkelerle akdetmiş olduğu geri kabul anlaşmaları ile bu ülkelere tanınan teşvikler analiz edilecektir. Elde edilen veriler karşılaştırılarak AB'nin hangi teşvikinin geri kabul anlaşmalarının imzalanmasında daha etkili olduğu, bu teşviklerin uygulanmasının ülkeler arasında hangi açılardan farklılaştığına yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

2.4.1. AB'nin Aday Ülkelerle İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları

2.4.1.1. Türkiye

AB ve Türkiye arasında 21 Haziran 2012 tarihinde paraflanan geri kabul anlaşması 16 Aralık 2013 tarihinde taraflarca Ankara'da imzalanmıştır. Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşması ve bu anlaşmanın içeriği ile ilgili detaylı bilgi çalışmanın üçüncü bölümünde yer almaktadır. Bu başlık altında, geri kabul anlaşması, koşulluluk politikası kapsamında tanınan teşvikler çerçevesinde genel hatlarıyla incelenecektir.

Türkiye düzensiz göç bakımından kaynak ve transit ülke olması dolayısıyla AB'nin geri kabul anlaşması imzalamayı en fazla istediği ve ikna etmede en fazla zorlandığı ülkelerdendir. Tablo 4'de yer aldığı üzere Komisyon, Türkiye ile geri kabul müzakerelerine başlama yetkisini Kasım 2002'de alırken, müzakerelerin ilk turunu ancak üç yıl sonra, yani Mayıs 2005'te gerçekleştirebilmiştir. AB, ilk etapta müzakerelerde Türkiye'yi ikna etmek için Batı Balkan ülkelerine uyguladığı gibi vize kolaylaştırma teşvikini denemiş, ancak Türkiye'den bu anlamda olumlu yanıt alamamıştır. Türkiye aday ülke statüsünde olduğu için, beklentileri vize kolaylığı ile sınırlı değildi. Türkiye, bu müzakerelerden vize serbestisi ve üyelik sürecinin netleşmesi beklentisi içindeydi. Aday ülke bile olmayan Arnavutluk ve Bosna-Hersek'e 2010 yılında vize muafiyeti tanınırken, Türkiye ile ilgili bu konuda adım atılmaması, Türkiye'nin geri kabul anlaşmasına yönelik çekincelerini daha da körüklemiştir.

Müzakerelerin dondurulmasından, Komisyon'un vize muafiyetine yeşil ışık yakmasına kadar süren pek çok müzakereler sonucu geri kabul anlaşması, 16 Aralık

2013 tarihinde taraflarca imzalanmıştır. Hatta, Türkiye'nin anlaşmaya yönelik tutumu sebebiyle, ilk defa AB tarafından Türkiye'nin çekincelerinin yer aldığı Meşruhatlı Vize Yol Haritası hazırlanmıştır.

Geri kabul anlaşmasının 24. maddesinde, anlaşmanın, akit taraflarca onay prosedürlerinin tamamlandığını bildirdikleri tarihi takip eden ikinci ayın birinci gününde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. paragrafında, tarafların üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları geri kabulüne ilişkin yükümlülüklerinin anlaşmanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra başlayacağı yer almıştır¹⁷². Fakat; Türkiye ile bu konuda ikili geri kabul anlaşması veya buna benzer düzenlemeler bulunan üçüncü ülkelerin vatandaşları ve vatansız kişilerin iadeleri için 3 yıllık geçiş süresi beklenmeyecek ve bu kişilerin iadeleri geri kabul anlaşması yürürlüğe girdiği tarihten itibaren başlayacaktır. Ancak taraflar, birbirlerinin ülkelerinde yasa dışı olarak bulunan kendi vatandaşlarını anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren kabul edecektir¹⁷³.

2.4.1.2. Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti

Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi, Makedonya ile resmi olarak geri kabul müzakerelerini başlatma yetkisini Komisyon'a 13 Kasım 2006'da vermiştir. Aynı gün diğer Batı Balkan ülkeleriyle de geri kabul müzakeresi direktifleri Konsey tarafından kabul edilmiş ve Kasım 2006'da Komisyon, AB ve Makedonya yetkililerine geri anlaşma tasarısını yollamıştır. Makedonya ile geri kabul müzakereleri 30 Kasım 2006'da başlatılmış ve ilk resmi tur 1 Aralık 2006'da Brüksel'de gerçekleşmiştir. Sonraki iki tur da vize kolaylaştırma anlaşması müzakereleri ile paralel olarak arka arkaya Brüksel'de gerçekleşmiştir. Müzakerelerin son resmi turu, başta başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmamış Sosyalist Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin resmi vatandaşlarının da geri kabulü olmak üzere tüm önemli konularda anlaşma sağlanmasıyla 12 Nisan 2007'de

¹⁷² EUR-Lex, "Legislation", **Official Journal of the European Union**, L/134, Vol:57, 7 Mayıs 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:134:FULL&from=GA>, (30.05.2018), s.15- 16.

¹⁷³ T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye- AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları", http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf, (30.05.2014), (Geri Kabul) , s.12.

gerçekleşmiştir. Aynı gün anlaşmanın son hali iki tarafın müzakere şefleri tarafından paraflanmıştır. Üye devletlere geri kabul müzakerelerinin resmi ve resmi olmayan tüm aşamalarında düzenli olarak bilgilendirme yapılmış ve danışılmıştır¹⁷⁴.

18 Eylül 2007’de imzalanan geri kabul anlaşması, vize kolaylığı anlaşması ile eş zamanlı olarak 1 Ocak 2008’de yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın 2. maddesinde Makedonya, üye devletlere yasa dışı olarak giriş yapan, bu devletlerde yasa dışı olarak ikamet eden ve vize süresini aşmasına rağmen yasa dışı olarak kalmaya devam eden kendi vatandaşlarını geri kabul etmekle yükümlü tutulmuştur. Anlaşmanın 3. maddesinde Makedonya’nın üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulü düzenlenmektedir. Bu kişiler kapsamına Makedonya üzerinden transit geçerek AB ülkelerine yasa dışı olarak giren kişiler de girmektedir. Aynı maddenin 3. paragrafında Makedonya’nın, başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmamış ve 8 Eylül 1992 itibariyle doğum yeri ve sürekli ikamet yeri Makedonya olan Sosyalist Yugoslavya Federal Cumhuriyeti’nin resmi vatandaşlarını da geri kabul edeceği düzenlenmektedir. Anlaşmanın 4. maddesinde üye devletlerin Makedonya’da yasa dışı olarak bulunan kendi vatandaşlarını, 5. maddesinde de üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişileri geri kabul edeceği düzenlenmektedir¹⁷⁵.

Makedonya ile imzalanan geri kabul anlaşmasında koşulluluk politikası anlamında verilen havuç geri kabul anlaşması ile eş zamanlı olarak yürürlüğe giren vize kolaylığı anlaşması olmuştur. 19 Aralık 2009 tarihinde de Makedonya, Sırbistan ve Karadağ’a vize muafiyeti tanınmış ve bu ülkeler Schengen ülkelerinde vizesiz dolaşım hakkına kavuşmuşlardır.

2.4.1.3. Sırbistan

Komisyonu, Makedonya ile aynı tarihte Sırbistan ile resmi olarak geri kabul müzakere yetkisi verilmiştir. Komisyon, Kasım 2006’da taraflara anlaşma tasarısını

¹⁷⁴ Comission of the European Communities, “Council Decision Concerning the Signing of the Agreement Between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on Readmission”, Brüksel, 19 Temmuz 2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0432\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0432(01)&from=EN), (01.05.2015), s.2.

¹⁷⁵ EUR-Lex, “Agreement Between The European Community and The Former Yugoslav Republic of Macedonia On The Readmission Of Persons Residing Without Authorisation”, **Official Journal of the European Union**, L 334, 19.12.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(01)&from=EN), (01.05.2015), s. 8-9.

yollamıştır. Geri kabul müzakereleri 30 Kasım 2006'da başlayarak müzakerelerin ilk resmi turu 4 Aralık 2006'da Brüksel'de, sonraki iki turu vize kolaylaştırma anlaşması müzakereleri ile paralel olarak arka arkaya Brüksel ve Belgrad'da gerçekleştirilmiştir. 11 Nisan 2007'de gerçekleşen son resmi müzakere turunda bir husus dışında, başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmamış Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin resmi vatandaşlarının geri kabulünü de içeren tüm çekinceli konular kabul edilmiştir. 16 Mayıs'ta ise Komisyon ve Sırbistan, tüm çekinceli konular hakkında uzlaşmış ve aynı gün anlaşmanın son hali iki tarafın baş müzakerecilerince paraflanmıştır. Anlaşma, Batı Balkan ülkeleriyle aynı günde 18 Eylül 2007 tarihinde imzalanarak vize kolaylaştırma anlaşmaları ile birlikte 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmada, tarafların geri kabul yükümlülükleri 2, 3, 4. ve 5. maddelerde düzenlenmiştir. 2. ve 4. maddelerde taraflar kendi vatandaşlarının geri kabulünü, 3. ve 5. maddelerde de üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişilerin geri kabulünü üstlenmektedir. Bu kapsamda Sırbistan, başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmamış Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyetinin resmi vatandaşlarını geri kabul yükümlülüğünü de onaylamakla beraber Sırbistan bu kişilerin geri kabulünü iki koşula bağlamıştır: Doğum yerlerinin Sırbistan sınırları içinde olması ve Sırbistan'ın bağımsızlığından itibaren (27.04.1992) sürekli ikamet yerlerinin Sırbistan olması¹⁷⁶.

Sonuç olarak, Sırbistan da diğer Batı Balkan ülkeleriyle aynı teşvikle yani vize kolaylığı ile geri kabul anlaşmasını imzalamaya ikna olmuştur. Anlaşmanın imzalandığı ayın sonunda Sırbistan'la vize diyalogu başlatılmış ve 19 Aralık 2009'da Kosova vatandaşları hariç tutularak Schengen ülkelerine vizesiz dolaşım hakkını elde etmiştir.

2.4.1.4. Karadağ

Karadağ da diğer Balkan ülkeleriyle aynı gün resmi olarak geri kabul müzakerelerine başlamıştır. Müzakerelerin ilk resmi turu, 15 Aralık 2006'da, sonraki

¹⁷⁶ EUR-Lex, "Council Decision Concerning the Signing of the Agreement Between the European Community and the Republic of Serbia on Readmission," **Commission of the European Communities**, Brüksel, 23.7.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0438\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0438(01)&from=EN), (10.05.2015), s.2-3.

iki tur da vize kolaylaştırma müzakereleriyle arka arkaya Brüksel’de gerçekleşmiştir. Müzakerelerin son resmi turu 11 Nisan 2007’de tamamlanarak, anlaşma iki tarafın baş müzakerecileri tarafından paraflanmıştır. 18 Eylül 2007’de imzalanan anlaşma, 1 Ocak 2008’de yürürlüğe girmiştir.

Tarafların geri kabul yükümlülükleri anlaşmanın 2.3.4 ve 5.maddelerinde düzenlenmiştir. Anlaşmanın 2.ve 4. maddelerinde taraflar kendi vatandaşlarının geri kabulünü, 3. ve 5. maddelerinde de üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişilerin geri kabulünü üstlenmektedir. Bu kapsamda Karadağ için başka bir ülkenin vatandaşlığını kazanmamış Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyetinin resmi vatandaşlarını geri kabul yükümlülüğünü de onaylamakla beraber Karadağ bu kişilerin geri kabulünü iki koşula bağlamıştır: : Doğum yerlerinin Karadağ sınırları içinde olması ve Karadağ’ın bağımsızlığından itibaren (27.04.1992) sürekli ikamet yerlerinin Karadağ olması¹⁷⁷.

Karadağ için de 1 Ocak 2008’de geri kabul anlaşmasıyla beraber yürürlüğe giren vize kolaylaştırma anlaşması teşvik olarak sunulmuş; sonraki yıl Sırbistan ve Makedonya ile aynı tarihte Karadağ da vize serbestisine kavuşmuştur.

2.4.2. Komşuluk Politikası Kapsamındaki Ülkelerle İmzalanan Geri Kabul Anlaşmaları

AKP, İsrail, Moldova, Ürdün, Tunus, Fas, Ermenistan, Mısır, Filistin, Ukrayna, Azerbaycan, Cezayir, Gürcistan, Lübnan, Belarus, Libya ve Suriye olmak üzere AB’nin aday ülke statüsünde bulunmayan; ancak yakın komşusu olan on altı ülkeyi kapsamaktadır¹⁷⁸. Bu ülkelerden Eylem Planları yürürlüğe giren ülkeler; İsrail, Filistin, Moldavya, Tunus, Fas, Ürdün ve Ukrayna’dır. Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Mısır, Lübnan ve Cezayir Eylem Planları hazırlanma aşamasındadır. Suriye ile paraflanan Ortaklık Anlaşması onay sürecinde olup; Libya ve Beyaz Rusya ile henüz AKP kapsamında bir anlaşma imzalanmamıştır. AB bu

¹⁷⁷EUR-Lex, “Council Decision Concerning the Signing of the Agreement Between the European Community and the Republic of Montenegro on Readmission”, **Commission of the European Communities**, Brüksel, 19.7.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0431\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0431(01)&from=EN), (30.05.2015), s.2-3.

¹⁷⁸ T.C. Ekonomi Bakanlığı, “Türkiye- AB İlişkileri”, <http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirligi/index.cfm?sayfa=DB164801-D8D3-8566452049DA66F84F00>, (28.05.2014).

lkelerden Gürcistan, Moldova, Ukrayna, Ermenistan ve Azerbaycan ile geri kabul anlaşmaları imzalamıştır ve Fas’la müzakere süreci devam etmektedir.

2.4.2.1. Ukrayna

Komisyon, Ukrayna ile geri kabul müzakerelerine başlama yetkisini Haziran 2002’de elde etmiş; ilk resmi müzakere turu aynı yılın kasım ayında gerçekleşmiştir. Ukrayna ile yapılan müzakereler sonucunda 18.06.2007 tarihinde geri kabul anlaşması imzalanmış ve 01.01.2008 tarihinde yrrlēe girmiştir. Ukrayna ile imzalanan geri kabul anlaşması diēer ülkelerle imzalanan geri kabul anlaşmalarından bazı noktalarda ayrılmaktadır. Bunlardan en önemlisi, imzalanan geri kabul anlaşmasının Ukrayna için üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri kabul etme ykmllēnn uygulanmasında iki yıllık geçiş süreci öngörmesidir. Yani anlaşmanın 20. maddesinin 3. paragrafı gereēince, anlaşmanın yrrlēe girmesinden iki yıl sonra, Ukrayna tarafından üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulü başlayacaktır. Bu iki yıllık süreçte Ukrayna sadece, geri kabul üzerine akdetmiş olduēu ikili anlaşmalar ya da düzenlemeler gereēi, ikili anlaşma yaptığı ülkelerden iade edilen üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri kabul edebilecektir¹⁷⁹. Bir diēer fark ise, Batı Balkan lkeleri için geri kabul anlaşmasının imzalanmasında havuç olarak kullanılmaya başlanılan vize kolaylaştırma anlaşmasının, Ukrayna’ya geri kabul anlaşmasından beş yıl sonra sunulmasıdır. Ukrayna ile vize kolaylaştırma anlaşması 23.07.2012 tarihinde imzalanmış ve 01.07.2013 tarihinde yrrlēe girmiştir. 11 Haziran 2017 tarihinde ise, Ukrayna AB’ye giriş için vize gereken ülkelerin bulunduēu negatif listeden vize serbestisi tanınan ülkelerin bulunduēu pozitif listeye taşınmıştır. Bu düzenlemeye göre biyometrik pasaporta sahip Ukrayna vatandaşları, vizesiz 90 güne kadar Schengen Bölgesi’ne giriş yapma hakkına sahip olmuřtur¹⁸⁰.

¹⁷⁹ EUR-Lex, “Agreement Between The European Community And Ukraine On The Readmission Of Persons - Annexes - Declaration - Joint Declarations”, **Official Journal of the European Union**, L 332, 18.12.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1218\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1218(02)&from=EN), (03.06.2015), s.55.

¹⁸⁰ European Commission, “**Visa Liberalisation with Moldova, Ukraine and Georgia**”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en, (30.06.2017).

2.4.2.2. Moldova

Aralık 2006’da Moldova ile geri kabul müzakereleri için Komisyon’un yetkilendirilmesiyle, müzakerelerin ilk turu 9 Şubat 2007’de başlamıştır. Moldova ile geri kabul anlaşması 10.10.2007 tarihinde imzalanmış; ancak 1.1.2008 tarihinde, vize kolaylaştırma anlaşması ile beraber yürürlüğe girmiştir. İyileştirilmiş vize kolaylaştırma anlaşması ise 1 Temmuz 2013’te yürürlüğe girmiştir. 2010 yılında Moldova ile AB arasında vize muafiyeti görüşmeleri başlamış ve Avrupa Parlamentosu, 27 Şubat 2014’te Moldova vatandaşlarına vize muafiyetini onaylamıştır¹⁸¹.

2.4.2.3. Gürcistan

Gürcistan, Mayıs 2009’da AB tarafından oluşturulan Avrupa Ortaklığının altı ülkesinden birisidir. Doğu Ortaklığının amacı, AB ve komşuları Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Belarus, Ukrayna ve Moldova ile ilişkilerini derinleştirmek ve güçlendirmektir. Bu bağlamda Haziran 2008’de Konsey, Komisyon’u Gürcistan’la Hareketlilik Ortaklığı için diyalog başlatmakla görevlendirmiştir. Olağanüstü Avrupa Konseyi (The Extraordinary European Council) ise 1 Eylül 2008’de Gürcistan’la vize kolaylaştırmayı da içerecek şekilde bu ilişkiyi bir adım öteye taşımaya karar vermiş; Kasım 2009’da vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmalarının müzakereleri tamamlanmasının ardından AB ile Gürcistan arasında göç politikasında her açıdan daha iyi işbirliğini amaçlayan hareketlilik ortaklığı imzalanmıştır¹⁸². Sürece paralel olarak, önce AB ve Gürcistan arasında 17 Haziran 2010’da vize kolaylaştırma anlaşması; 22 Kasım 2010’da da geri kabul anlaşması imzalanmıştır. İki anlaşma da 1 Mart 2010’ da yürürlüğe girmiştir. 28 Mart 2017 tarihinde ise Gürcistan AB’ye giriş için vize gereken ülkelerin bulunduğu negatif listeden vize muafiyeti olan ülkelerin bulunduğu pozitif listeye taşınmıştır. Bu

¹⁸¹ AB Haber, “AB Moldova’ya vizeleri kaldıracak (English)”, 03.04.2014, <http://www.abhaber.com/ab-moldovaya-vizeleri-kaldiracak-english/>, (09.05.2014).

¹⁸² European Commission, “European Union Signs Readmission Agreement With Georgia”, Brüksel, 22.11.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-601_en.htm?locale=en, (29.5.2014).

düzenlemeye göre biyometrik pasaporta sahip Gürcistan vatandaşları, vizesiz 90 güne kadar Schengen Bölgesi'ne giriş yapma hakkına sahip olmuştur¹⁸³.

2.4.2.4. Ermenistan

AB, Ermenistan ile geri kabul anlaşmasından önce 17 Aralık 2012'de vize kolaylığı anlaşması imzalamıştır. Yaklaşık dört ay sonra, 19 Nisan 2013'te Brüksel'de geri kabul anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmanın, akit tarafların birbirlerine onay prosedürlerini tamamladıklarını bildirdikleri tarihi takip eden ikinci ayın birinci gününde vize kolaylığı anlaşması ile beraber yürürlüğe gireceği belirtilmiştir¹⁸⁴.

2.4.2.5. Azerbaycan

Azerbaycan ile AB arasında vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları müzakereleri 7 Şubat 2012 ile 5 Temmuz 2013 tarihleri arasında dört resmi turda Bakü ve Brüksel'de tamamlanmıştır. Vize kolaylaştırma anlaşması 29.11.2013'te, geri kabul anlaşması ise 28.02.2014 tarihinde imzalanmıştır. İki anlaşmanın, taraflar arasında onay işlemlerinin tamamlandıktan sonra aynı gün yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Ayrıca 2013 yılı itibariyle hareketlilik ortaklığı imzalayan tarafların, ilişkileri güçlendirmede ve derinleştirmede somut adım olarak görüldüğü geri kabul ve vize kolaylaştırma anlaşmaları 01.09.2014 yılında yürürlüğe girmiştir¹⁸⁵.

2.4.2.6. Arnavutluk

Tablo 4'deki veriler ışığında, AB açısından Batı Balkan ülkeleri arasında düzensiz göç açısından en çok sorun yaratan ülkelerden olan Arnavutluk ile geri

¹⁸³ European Commission, “**Visa Liberalisation With Moldova, Ukraine And Georgia**,” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en , (30.06.2017).

¹⁸⁴ Council of the European Union, “**EU- Armenia Readmission Agreement**”, Brüksel, 19.04.2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/136861.pdf, (29.05.2014).

¹⁸⁵ EU Signs Readmission Agreement With Azerbaijan, 28.02.2014, http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/documents/press_releases/2014/20140228_eu_signs_readmission_agreement_with_azerbaijan.pdf, (29.05.2014).

kabul müzakereleri için Kasım 2002’de Komisyon’a yetki verilmiş ve ilk müzakere Mayıs 2013’te gerçekleşmiştir. Müzakereler sonucunda 14 Nisan 2005’te geri kabul anlaşması imzalanmış ve 1 Mayıs 2006’da yürürlüğe girmiştir. Batı Balkan ülkelerinden farklı olarak Arnavutluk’a vize kolaylığı, müzakerelerde teklif edilmemiştir. Arnavutluk ile vize kolaylığı anlaşması geri kabul anlaşması yürürlüğe girdikten sonra 18 Eylül 2007’de imzalanmış ve 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Arnavutluk, 15 Aralık 2010’da vize serbestisine kavuşmuştur.

2.4.2.7. Bosna Hersek

Bosna Hersek ve AB arasında geri kabul müzakereleri, Kasım 2006’da verilen yetki ile 20.12.2006’da ilk resmi tur gerçekleştirilerek başlamış ve diğer Batı Balkan ülkeleri ile benzer olarak vize kolaylaştırma anlaşması ile geri kabul anlaşmasının aynı tarihte (18.09.2007) imzalanarak ve aynı tarihte (01.01.2008) birlikte yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. 26 Mayıs 2008’de iki ülke arasında vize diyalogu başlamış ve 15 Aralık 2010 tarihinde olumlu sonuçlanarak Arnavutluk ile beraber Bosna Hersek de vize serbestisine kavuşmuştur. Geri kabul anlaşmalarının imzalanması sürecinde Batı Balkan ülkelerinden Sırbistan, Karadağ ve Makedonya ile aynı yöntem izlenerek ve aynı teşvik sunularak işleyen süreç vize serbestisi konusunda bu iki ülke açısından farklılık göstermiştir. Sırbistan, Makedonya ve Karadağ 19.12.2009 tarihinde vize serbestisin kavuşurken; Bosna Hersek ve Arnavutluk için süreç 15.12.2010’a kadar sarkmıştır. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir¹⁸⁶:

- Bosna- Hersek ve Arnavutluk’un yol haritasında belirtilen kriterleri yerine getirmede diğer üç ülkeye göre daha yavaş davranması,
- 1 Aralık 2009 tarihinde Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle beraber bir ülkeye vize serbestisi kararının verilmesinde Avrupa Parlamentosunun kararının bağlayıcı hale gelmesi ve yetkisinin Konseyle eşdeğer hale gelmesi, (Lizbon öncesinde Avrupa Parlamentosu’nun bu alandaki rolü sembolikti.)

¹⁸⁶ Özsoz, s.99.

- Bu iki ülkenin (özellikle Arnavutluk) düzensiz göç anlamında diğer ülkelere göre daha çok sivrilmesi.

2.4.3. Komşuluk Politikası Kapsamı Dışında Üçüncü Ülkelerle İmzalanan Geri Kabul Anlaşmaları

AB, işbirliği ve ortaklık kurduğu AKP ülkeleri ile geri kabul anlaşmasını imzalamak için vize kolaylaştırma teşvikini kullanmış ve başarılı sonuçlar elde etmiştir. AB'nin AKP kapsamı dışında kalan ülkelerle imzalamış olduğu geri kabul anlaşmalarında ise her ülkeye vize kolaylaştırma teşvikini sunmadığı ve uygulamada paket yaklaşımının farklılaştığı görülmektedir. Bu başlık altında geri kabul anlaşmalarının imzalanması sürecinde AB'nin bu ülkelere yönelik farklılaşan koşulluluk politikası uygulamaları değerlendirilecektir.

2.4.3.1. Hong Kong

AB'nin ilk geri kabul anlaşması imzaladığı ülke Hong Kong'dur. Hong Kong, ekonomik ve ticari konumu ve o dönemdeki ekonomik durgunluk sebebiyle AB açısından önem arz eden ülkelerdendir. Bu sebeple AB, Hong Kong ile ekonomik ve ticari ilişkilerini güçlendirmek, derinleştirmek ve düzensiz göçle mücadele etmek adına 2001 yılının Nisan ayında Komisyon'a müzakere yetkisinin verilmesiyle geri kabul müzakerelerini başlatmış ve müzakereler 2001 yılından 2003 yılına kadar sürmüştür. Müzakerelerin sonucunda AB, Hong Kong'a vize kolaylığı yerine Hong Kong Özel İdare Bölgesi (Special Administrative Region) pasaportu sahiplerine vizesiz erişim imkânı sunması sonucunda, taraflarca geri kabul anlaşması 27 Kasım 2002'de imzalanmış olup 1 Mart 2004 tarihinden itibaren yürürlüktedir¹⁸⁷.

¹⁸⁷ European Commission, "EU- Hong Kong Readmission Agreement Concluded", Brüksel, 22.11.2001, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1638_en.htm, (01.05.2018).

2.4.3.2. Makao

Tablo 4’de de yer aldığı üzere AB’nin vize kolaylığı sunmaksızın geri kabul anlaşması imzaladığı ülkelerden biri de Makao’dur. Makao ile geri kabul müzakere yetkisinin verilmesi ve ilk müzakere turunun başlaması Hong Kong ile aynı döneme rastlamaktadır. Geri kabul anlaşması taraflarca 13 Ekim 2003’te imzalanmış ve 01.06.2004’te yürürlüğe girmiştir.

2.4.3.3. Sri Lanka

Tablo 4’e göre düzensiz göç açısından önemli kaynak ülkelerden biri olan Sri Lanka ile geri kabul müzakereleri 2000 yılını Eylül ayında başlamış ve müzakerelerin ilk resmi turu Temmuz 2001’de gerçekleşmiştir. Müzakereler sonucunda 04.06.2004 tarihinde geri kabul anlaşması imzalanmış ve 1 Mayıs 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Burada dikkat çeken en önemli nokta, AB’nin, Sri Lanka ile geri kabul anlaşması için vize kolaylığı gibi bir teşvik sunmamış olmasıdır.

2.4.3.4. Rusya

Rusya, Batı Balkan ülkesi, Doğu Ortaklık ya da AKP kapsamında bir ülke değildir. AB, Rusya’yı stratejik ortak olarak görmüş ve Rusya ile çeşitli alanlarda işbirliği geliştirmeye önem vermiştir. Bu alanların başında düzensiz göçle mücadele kapsamında geri kabul anlaşmasının imzalanması gelmektedir. Bu kapsamda Komisyon’a, Rusya ile geri kabul anlaşması hakkında müzakere yetkisi Eylül 2002’de verilmiş ve Ocak 2003’te müzakerelerin resmi olarak ilk turu gerçekleştirilmiştir. Rusya ile geri kabul anlaşması ve vize kolaylaştırma anlaşması aynı tarihte (25.05.2006) imzalanmış ve yine aynı tarihte (01.06.2007) yürürlüğe girmiştir. Rusya ile imzalanan geri kabul anlaşmasında, tıpkı Ukrayna ile imzalanan geri kabul anlaşmasında olduğu gibi üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri geri kabul yükümlülüğünün uygulanmasında bir geçiş süresi öngörülmektedir. Ukrayna için iki yıl olan bu süre, Rusya için üç yıl olarak belirlenmiş ve anlaşmanın 23. maddesinin 3. paragrafında yer almıştır. İlgili madde gereğince, sözleşmenin

taraflarının, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulünü düzenleyen 3. ve 5. maddelerin anlaşmanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra uygulanabilir hale geleceği belirtilmiştir. Bu üç yıllık süreçte Rusya sadece geri kabul üzerine akdetmiş olduğu ikili anlaşmalar ya da düzenlemeler gereği bu ülkelerden iade edilen üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları kabul edebilecektir¹⁸⁸.

Rusya'ya sunulan vize kolaylığı teşvikinin yanı sıra vize serbestisi de Rusya-AB gündeminin üst sıralarında yerini hala muhafaza etmektedir. Bu kapsamda AB, Eylül 2007'den beri Rusya ile "Ortak Adımlar Anlaşması" (Common Steps Agreement) adı altında vize serbestisi diyalogu yürütmektedir. Söz konusu Ortak Adımlar Anlaşması, vize serbestisi yol haritası veya vize serbestisine yönelik eylem planına verilen bir başka isimdir. İki taraf, Nisan 2011 tarihinde program üzerinde anlaşmaya varmıştır. Bu program kapsamında Rusya'ya sunulan yol haritası, Batı Balkan ülkelerine göre vize serbestisini daha uzun vadede öngörmesi açısından Doğu Ortaklığı ülkeleriyle benzerlik gösterirken; AB'nin Rusya için kriterleri zorlaştırması nedeniyle Rusya, bu anlamda Doğu Ortaklık ülkelerinden de farklılaşmaktadır. Rusya'nın siyasi geleneğini, Batı Balkan ülkeleri ve Doğu Ortaklığı ülkeleriyle aynı kefeye koymak mümkün olmadığından bu konularda Rusya ayrı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte AB'nin müzakerelerde kriterleri zorlaştırmasındaki temel amaç ülkedeki göç, iltica ve vize politikalarını doğrudan etkilemek ve ülkenin demokratikleşmesine katkıda bulunmaktır. Kriterlerin sıklığı ve sürecin uzaması, AB'nin bu coğrafyadaki imajına zarar vermesinin yanı sıra Rusya üzerindeki yumuşak gücünü de zayıflatacağı düşünülmektedir. Diğer yandan AB'nin diğer coğrafyalara uyguladığı yöntemleri, Rusya için uygulaması zor ve risklidir. Rus coğrafyasında vize serbestisi konusundaki kafa karışıklığı ve Schengen vizesi uygulamaları nedeniyle Rus vatandaşlarının ciddi sıkıntılar yaşaması, Rusya'nın vize serbestisi sürecindeki çelişkileri artırmaktadır¹⁸⁹.

¹⁸⁸ European Commission, "Agreement Between The European Community and The Russian Federation on Readmission", **Official Journal of the European Union**, 17.05.2007, <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=9061>, (01.05.2018), s.9.

¹⁸⁹ Melih Özsoz, **Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No:261, İstanbul, Şubat 2013, ss.136.

2.4.3.5. Pakistan

Hong Kong, Makao ve Sri Lanka'dan sonra Pakistan da vize kolaylığı anlaşması imzalamaksızın AB ile geri kabul anlaşması akdeden ülkelerden sonuncusu olarak yerini almıştır. Pakistan ile geri kabul müzakereleri Eylül 2000'de Komisyon'a yetkilendirme yapılmasıyla başlamış ve müzakerelerden 10 yıl sonra anlaşma konusunda uzlaşmaya varılmıştır. Taraflarca 26 Ekim 2009'da imzalanan anlaşma, 1 Aralık 2010'da yürürlüğe girmiştir.

2.4.3.6. Yeşil Burun Adaları (Cape Verde)

Yeşil Burun Adaları ile geri kabul müzakereleri, Komisyon'a 2009 yılının Haziran ayında yetki verilmesinin ardından 13 Temmuz 2009'da başlamış ve 12 Ekim 2010'da sona ermiştir. Müzakerelerin bitiminden sonra taraflar arasında, önce 26 Ekim 2012'de vize kolaylaştırma anlaşması imzalanmış, ancak yürürlüğe girmemiştir. Taraflar 18 Nisan 2013 tarihinde geri kabul anlaşması imzalamışlardır. İki taraf da bu anlaşmanın temel amacının, karşılıklılık temelinde birbirlerinin ülkelerinde yasa dışı olarak bulunan yabancıların kimliklerinin saptanması için hızlı ve etkili bir prosedür oluşturmak, güvenli ve düzenli bir şekilde iade edilmeleri olduğunu benimsemektedir¹⁹⁰. Söz konusu geri kabul anlaşması, tarafların onayından sonra vize kolaylaştırma anlaşması ile birlikte 01.12.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2.4.4. Değerlendirme

AB'nin genel anlamda geri kabul anlaşması stratejisi değerlendirildiğinde, bu kapsamdaki ilk anlaşmalarını Hong Kong, Makao ve Sri Lanka ile imzaladığı ve bu ülkeler için her hangi bir teşvik sunmadığı dikkati çekmektedir. Bu ülkelere ek olarak AB, Pakistan ile de vize kolaylığı anlaşması yapmaksızın geri kabul anlaşması imzalamıştır.

¹⁹⁰ Council of the European Union, "EU- Cape Verde Readmission Agreement", Brüksel, 18.04.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/136840.pdf, (30.05.2014),s.1.

AB'nin Batı Balkan ülkeleriyle geri kabul anlaşmaları, AB'nin bugünkü stratejisinin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. AB'nin, Batı Balkan ülkeleriyle geri kabul anlaşması imzalarken, koşulluluk politikası bağlamında vize kolaylığı teşvikini sunduğu ve bu anlaşmaların Arnavutluk haricindeki diğer dört Batı Balkan ülkesi ile geri kabul anlaşmalarıyla eş zamanlı yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu ülkelerle imzalanan vize kolaylığı anlaşmaları genel olarak biyometrik pasaport sahibi söz konusu ülke vatandaşlarına; (1) vize başvuruları sırasında Konsolosluklar tarafından talep edilen belge ve materyaller, (2) vize başvuru ücretleri, (3) vize başvuru süreleri ve (4) vize türü kapsamında, yeni kazanımlar getirmiştir. Bunlardan 1. madde kapsamında, vatandaşlardan talep edilen belgelerde standardizasyona gidilmiş ve belge sayıları azaltılmıştır. İkinci madde kapsamında vize başvuru ücretleri 60 avrodan 35 avroya düşürülmüş ve öğrenciler, sporcular, gazeteciler gibi birçok farklı kişi grubu, vize ücretinden muaf tutulmuştur. Üçüncü madde kapsamında ise vize başvurularının on gün içinde sonuçlandırılması sağlanarak vize alma süreci kısaltılmıştır. Son olarak dördüncü madde kapsamında ise “*bona fide*” ziyaretçiler (iyi niyet çerçevesindeki ziyaretçiler), işadamları, kamyon şoförleri ve sık ziyaret eden kurum temsilcileri için uzun süreli ve çok girişli vizelerin verilmesine başlanmıştır¹⁹¹.

Batı Balkan ülkeleri için vize serbestisine giden yolda hazırlanacak vize yol haritaları ile ilgili olarak Komisyon'un 5 Mart 2008 tarihli bildirisinde bu süreçteki koşulluluk politikasının etkileri hissedilmektedir:

“Komisyon tarafından Konsey'e danışılarak yol haritaları hazırlanacaktır. Batı Balkan ülkeleri bu çerçevede içerik sağlayacaklardır. Bu yol haritaları dört konuyu kapsar; belge güvenliği, yasa dışı göç, kamu düzeni ve güvenliği ile dış ilişkiler. Bu yol haritaları, her ülkeye, reform çabalarına odaklanılması ve AB gereksinimlerine hitap edilmesine imkân tanıyabilmesi için en iyi şekilde hazırlanacaktır. Komisyon'un niyeti, gerekli reformların uygulanmasına hızla başlanması için diyalog sürecinin başlamasının ardından, yol haritalarını bir an önce tamamlamaktır. Vize kolaylığına imkân verecek sürecin hızı, her ülkenin göstergeleri karşılamaındaki ilerlemesine bağlıdır”¹⁹².

¹⁹¹ Özsöz, s. 47.

¹⁹² Özsöz, s. 57.

AB'nin Batı Balkan ülkeleri için uyguladığı paket yaklaşımı başarıyla sonuçlanmıştır. AB'nin koşulluluk politikası çerçevesinde gerçekleştirilmesini beklediği reformlar, vize yol haritalarındaki kriterlere yansıtılmıştır. Batı Balkan ülkelerinin vize yol haritalarındaki kriterleri yerine getirmelerinin akabinde; vize kolaylaştırmanın bir adım ötesine gidilerek, 2009 yılında Karadağ, Sırbistan ve Makedonya'ya aynı günde; Arnavutluk ve Bosna Hersek'e ise bir yıl sonra vize serbestisi tanınmıştır.

AB, AKP ve aynı zamanda Doğu Ortaklığı kapsamındaki Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Belarus, Ukrayna ve Moldova ile de vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları müzakerelerini başlatmış ve Belarus dışındaki ülkelerle söz konusu anlaşmaların imza süreçlerini tamamlamıştır. Bunun ardından AB, Batı Balkan ülkelerinden farklı olarak bu ülkelere vize yol haritası yerine vize serbestliğine yönelik eylem planları sunmuştur. Vize serbestliğine yönelik eylem planlarının içeriği, vize yol haritalarınıninkine benzer olmakla birlikte sürecin açık uçlu olması ve uzun sürmesi istenmesi yönünden farklılık arz etmektedir.

Doğu Ortaklığı ülkeleri arasından vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları müzakerelerini en hızlı tamamlayan ve AB'den vize serbestliğine yönelik eylem planını almaya hak kazanan ilk ülke Ukrayna'dır. Ukrayna'yı Moldova ve Gürcistan takip etmektedir. Belarus ile resmi olarak müzakereler başlamamış; Ermenistan ve Azerbaycan yakın dönem içinde geri kabul ve vize kolaylaştırma anlaşmalarını imzalayarak, AB ile ilişkilerini ve işbirliklerini bir adım öteye taşımışlardır.

Jeopolitik konumu ve siyasi geleneği gereği AB için farklı önemi olan ve stratejik ortak olarak addedilen Rusya ile geri kabul anlaşması ve vize kolaylığı anlaşmaları 2007 yılında yürürlüğe girmiş; ancak vize serbestisi açısından süreç oldukça yavaş ve tartışmalı ilerlemektedir.

Aday ülkeler açısından süreç incelendiğinde vize serbestisine kavuşamayan tek ülke Türkiye olmakla beraber, yakın dönemde bu alanda adımlar atılmaktadır. Türkiye'nin geri kabul anlaşmasını imzalamada bu kadar isteksiz davranmasının ve ertelemelerinin altında yatan temel nedenlerden biri de budur. Sırbistan, Karadağ ve Makedonya 2009'da vize serbestisine kavuşurken, Türkiye'ye bu anlamda yeşil ışık yakılmaması, sadece vize kolaylığına açık kapı bırakılması Türkiye'yi bu anlamda

tatmin etmemiş ve bu teklif Türkiye'ye yavan gelmiştir. AB bu nedenle Türkiye'ye diğer ülkelere uyguladığı gibi önce vize kolaylığı ve geri kabul anlaşmalarının imzalanması, sonra da reformları neticesinde vize serbestisi kapısını açmak yerine daha farklı bir yöntem izlemek zorunda kalmıştır. Ayrıca Türkiye'nin anlaşma ile ilgili çekincelerinden dolayı AB, ilk defa bir ülke için Meşruhatlı Vize Yol Haritası hazırlamıştır. Bununla birlikte Türkiye, Ukrayna ve Rusya ile imzalanan geri kabul anlaşmalarında diğer geri kabul anlaşmalarından farklı olarak, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulüne ilişkin yükümlülüğün uygulanabilirliği için bir geçiş süresi öngörülmüştür. Bu geçiş süreleri Türkiye ve Rusya için üç; Ukrayna için iki yıl olarak belirlenmiştir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TÜRKİYE İLE İMZALADIĞI GERİ KABUL ANLAŞMASI VE TARAFLARA YANSIMALARI

3.1. TÜRKİYE’DE DÜZENSİZ GÖÇ

Doğu- Batı ve Güney- Kuzey arasında bir köprü niteliğindeki coğrafi konumu Türkiye’nin, düzensiz göçmenler açısından hem hedef hem de transit ülke olmasına yol açmıştır. Söz konusu bölgeler arasındaki sosyoekonomik gelişmişlik düzeylerindeki farklılığın devamlılık kazanması ile ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar, Türkiye’nin bu konumunu destekleyici unsurlarındandır¹⁹³. Bu duruma, Sovyet Rusya’nın Afganistan’ı işgal etmesi, 1970’lerde İran’da meydana gelen rejim değişikliği, 1980’lerin sonu ve 1990’ların başında Irak’ta Saddam Hüseyin rejiminin Ortadoğu’da sebep olduğu sorunlar ile aynı dönemde Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’ndeki komünist rejimin sona ermesi örnek olarak gösterilebilir¹⁹⁴. Ayrıca, Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın fazla, sınır güvenliği uygulamalarının yetersiz ve vize politikasının esnek olması düzensiz göç hareketlerinin başlıca nedenlerindendir¹⁹⁵. Türkiye’ye düzensiz göç akımlarının bir diğer sebebi de savaşlar, çatışmalar, doğal felaketler, ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar sebebiyle ülkelerini terk etmeye mecbur kalan veya mecbur bırakılan uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler oluşturmaktadır.

3.1.1. Türkiye’de Düzensiz Göçün Tarihi ve Düzensiz Göçmen Profili

İçduygu, Türkiye’deki düzensiz göçü, 1979-1987 yıllarındaki “fertilizasyon dönemi”; 1988-1993 yıllarındaki “olgunlaşma dönemi”; 1994-2000 yıllarındaki “doygunluk dönemi” ve 2001 yılından günümüze uzanan “dejenerasyon dönemi” olmak üzere dört döneme ayırarak incelemektedir. Fertilizasyon dönemi, 1979 yılında gerçekleşen İran Devriminin ardından, İranlıların Türkiye’ye akınını temel

¹⁹³ T.C. Kalkınma Bakanlığı, **2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı- Göç, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: KB:2858, Ankara, 2014, s.15.

¹⁹⁴ Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, “Türkiye’de Düzensiz Göç”, **Uluslararası Göç Örgütü Türkiye**, Ankara, Eylül 2012, s.20.

¹⁹⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, s.16.

almaktadır. Bu dönemde, ülkelerini siyasi sebeplerle terk eden İranlı göçmenlerin çoğu, Avrupa ya da Kuzey Amerika'daki bir ülkeye göç edene kadar Türkiye'de kaldığı için transit göçmen statüsündedir. Olgunlaşma dönemi ise; komşu ülkelerdeki siyasi ve ekonomik kargaşalar sebebiyle Irak ile Bulgaristan'dan ve ekonomik sebeplerle Sovyet Cumhuriyetleri'nden gelen göçmen hareketleri nedeniyle Türkiye'nin toplu göçle karşılaştığı dönemdir. Doygunluk dönemi ise, 1994 yılında çıkarılan Sığınma Yönetmeliği ile Türkiye'nin göç politikaları açısından bir dönüm noktası olmuştur. Sığınma Yönetmeliği, Türkiye'de sayıları gün geçtikçe artan transit göçmenlere yönelik daha aktif ve hedefli bir politika izlemesi ve göç akımlarını kontrol etmeye yönelik olması açısından önemlidir. Son olarak 2001 yılından günümüze uzanan dejenerasyon döneminde ise Türkiye'de düzensiz göç daha önemli bir sorun olarak gündemin üst sıralarında yer almıştır. Türkiye bu süreçte hukuki ve idari yapısı ile teknik altyapısında iyileştirmeler yaparak iltica sistemini, AB müktesebatına uyumlulaştırmayı hedeflemiştir. Türkiye bu dönemde ulusal düzenlemelerin yanı sıra düzensiz göçmenlerin sayısını azaltmak amacıyla AB ülkeleri ile sınır yönetimi projelerinde işbirliği yapmak gibi uluslararası alanda da faaliyetler göstermiştir¹⁹⁶.

IOM, Türkiye'ye yönelen düzensiz göç akımını üç ana gruba ayırmaktadır. İlk grup Türkiye'de daha iyi hayat standardına sahip olmak ve iş bulmak için Ukrayna ve Moldova'dan gelen düzensiz göçmenleri içermektedir. Bu göçmenlerin çoğu Türk çiftçilerince tarım sektöründe, inşaat firmalarınca ve ev işlerinde çalışmak üzere ailelerce istihdam edilmektedir. İkinci grup düzensiz göçmenler, özellikle İran ve Irak olmak üzere Ortadoğu'dan ve Afganistan, Bangladeş ve Pakistan başta olmak üzere Asya'dan gelen göçmenleri içermektedir. Bu gruptaki düzensiz göçmenler genellikle Türkiye'yi Avrupa ülkelerine gitmek amacıyla transit ülke olarak kullanma amacı gütmektedir. Üçüncü grup düzensiz göçmenler ise ülkesine dönmek istemeyen ve göç edebileceği başka bir ülkede uygun istihdam imkânları arayan reddedilmiş sığınmacıları içermektedir¹⁹⁷.

¹⁹⁶ İçduygu ve Aksel, ss.12,13.

¹⁹⁷ IOM, **Migration in Turkey: A Country Profile**, Ekim 2008, https://publications.iom.int/system/files/pdf/turkey_profile2008.pdf, (15.06.2016), s.31.

Türkiye’de bulunan düzensiz göçmenlere yönelik çalışmalar sonucunda üç ayrı düzensiz göçmen profiline ulaşılmıştır. Bunlar MİREKOÇ’a ait çalışmada şu şekilde belirtilmiştir¹⁹⁸:

- **Mekik ve Yasa dışı Emek Göçü:** Bu gruptaki düzensiz göçmenler, daha çok Rusya, Moldova, Gürcistan, Ukrayna ve Romanya gibi ülkelerden ekonomik amaçlı olarak Türkiye’ye yasal yollardan gelen, ancak vize süresi bittikten sonra kalmaya devam ederek düzensiz göçmen statüsüne düşen kişileri kapsamaktadır. Bu kişiler, Türkiye’de genel anlamda, ev işleri, fuhuş, eğlence, turizm, inşaat vb. geçici sektörlerde istihdam edilmekle beraber, bavul ticareti ya da mekik göçü gibi bir kişinin defalarca gidip gelmesine dayalı göç hareketlerinde bulunmaktadır. Bu kişilerin sayısı, Türkiye’de 2000’li yıllarda oldukça yüksek iken; günümüzde Doğu Avrupa ülkelerinin serbest dolaşım hakkını kazanmasından sonra göç yönlerini Batı’ya çevirmeleri nedeniyle azalmıştır.
- **Geçiş Göçü (Transit Göç):** Genel anlamda Pakistan, İran, Bangladeş, Irak ve Afrika ülkelerinden ayrılan düzensiz göçmenlerin, hedef ülkelerine gitmek amacıyla Türkiye üzerinden geçtikleri göç türüdür.
- **Sığınmacılar ve Mülteciler:** Türkiye’nin, kendini çevreleyen ülkelerdeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar gibi nedenlerle geçmişten bu yana kitlesel ve bireysel sığınma ve mülteci akınına maruz kaldığı düzensiz göç türüdür. Türkiye bu göç akınlarına yönelik 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi çekinceyi muhafaza ederek tedbir almaktadır.

3.1.2. Türkiye’nin Düzensiz Göç Açısından Önemi

Türkiye, 1960’lardan itibaren başta Avrupa olmak üzere pek çok ülkeye en çok işgücü gönderen ülke olarak göç veren ülke statüsünde idi. 1990’lardan itibaren

¹⁹⁸ Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya, “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere - MiReKoç Proje Raporları 1/2014”, TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009-, **Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi (MİREKOÇ)**, İstanbul, Ocak 2014, ss.235-237.

ise Türkiye, göçmenlerin AB'ye gidebilmek amacıyla kullandığı transit ülke; son yirmi yıldır ise Avrupa da dahil olmak üzere komşu ülkelerden göç alan ülke haline gelmiştir. Türkiye'nin göç veren ülke statüsünden göç alan ülke statüsüne evrilmesindeki temel nedenler; gelişen ekonomisi, siyasi istikrarı ve küreselleşmenin etkileri şeklindedir.

Türkiye'nin, doğusunda ile güneyinde yer alan savaş ve siyasi istikrarsızlıklar içindeki Ortadoğu ve Asya ülkeleriyle; batısında yer alan refah seviyesi yüksek Avrupa ülkeleri arasındaki köprü misyonu, onu tarih boyunca düzenli ve düzensiz göç hareketlerine maruz bırakmış; bugün de bırakmaktadır¹⁹⁹. Ayrıca Türkiye'nin, Doğu ile Batı arasındaki köprü misyonu, Türkiye'yi, AB'ye olan düzensiz göçlerin ana kaynağı olan transit ülkelerden biri haline getirmiştir.

Söz konusu düzensiz göçmenlerin rotalarını Türkiye'ye çevirme sebeplerinden ilki ülkenin ekonomik yapısıdır. Türkiye'nin ekonomisinin, komşu ülkelere göre oldukça geliştiği; hatta 2013 verilerine göre ekonomik değerlerinin Maastricht kriterleri açısından değerlendirildiğinde bütçe ve kamu borcu kriterleri açısından pek çok AB ülkesine oranla oldukça iyi olduğu dikkat çekmektedir.²⁰⁰ Bunun yanında Ortadoğu ülkelerine nazaran istikrarlı yapısı, siyasi gücü ve Türkiye'nin Ortadoğu'ya yönelik politikalarda aktif rol alması gibi nedenlerle, Türkiye, Ortadoğu ülkeleri için hem bir model hem de bu ülkelerde yaşayanlar için kendi ülkelerindeki siyasi istikrarsızlıklardan sığınma yeri olmuştur. Bununla birlikte Ortadoğu son zamanlarda gerek Arap Baharı gerekse Suriye'deki iç savaş nedeniyle oldukça acılı günler yaşamaktadır. Arap Baharı'nın diğer Ortadoğu ülkelerinde de domino etkisi yaratması, Suriye'de 2011 yılından beri iç savaşın dinmemesi Türkiye'ye göç akımlarının artması sonucunu doğurmuştur. Elbette ki bu göç akımlarının rotası sadece Türkiye değil; Türkiye'nin, ucu Batı'ya açılan köprü özelliği nedeniyle Avrupa ülkeleri de olmuştur.

Türkiye'nin zaman içinde değişen bu konumu, Türkiye- AB ilişkilerinde göç konusunu, ilişkileri askıya alabilecek kadar önemli bir anlaşmazlık haline getirmiştir. AB'ye katılım sürecinde aday ülke konumunda olan Türkiye'nin üyeliğine, düzensiz

¹⁹⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No: 4, Ankara, Aralık 2013, s.7

²⁰⁰ Uluslararası Politika Akademisi, **Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirmesi**, 16.06.2013, <http://politikaakademisi.org/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/>, (04.06.2014).

göçmen potansiyeli sebebiyle bazı AB üyesi devletlerce sıcak bakılmamaktadır. Bu ülkeler tarafından, Türkiye'nin AB'ye üye olması halinde, AB'ye büyük bir Türk işçi göçü dalgasının olacağı, bu durumun kendi ulusal işgücü piyasalarında baskı oluşturacağı ve sosyal ve ekonomik sorunlara da yol açacağı düşünülmektedir. Bu korkular, Türkiye'nin, AB'ye entegrasyonunu engelleyen, farklı kültürel, dini ve ekonomik yapıya sahip yüksek nüfuslu Müslüman bir ülke şeklindeki AB ülkelerine göre olumsuz perspektifi ile birleşince daha da yoğunlaşmıştır. Bu nedenle, AB, Türkiye'den AB'ye olan transit göçü azaltmak amacıyla, Türkiye'ye, sınırlarında daha etkin kontrol sistemi oluşturma, göçmen ve sığınmacılara Cenevre Sözleşmesine uygun davranma, ulusal göç politikasını ve mevzuatını AB ile uyumlaştırma ve bunlarla ilişkili olarak insan hakları, azınlık hakları, uluslararası hukuka uygun olarak mülteci haklarını tanıma gibi konulara yoğunlaşmasını istemiştir. AB koşulluluk politikası bağlamında, bunların karşılığında ödül olarak AB üyeliğini sunmuştur. Türk hükümeti de, pek çok açıdan AB üyeliğinin önüne taş koyan ve AB'yi bu denli korkutan göç konusunun öneminin farkında olmakla beraber bu alanda idari, hukuki ve teknik önlemleri almaya devam etmektedir²⁰¹.

Türkiye, coğrafi konumu itibarıyla istisnai olarak kaynak, hedef ve transit ülke olarak kullanılan 'çok boyutlu göç ülkesi'dir. Milenyumun başlarında, refah, ülkeler ve bölgeler arasında eşit dağılmamıştır. Sosyalist sistemin dağılmasından sonra kurulan Yeni Dünya düzeni ve küreselleşmenin yükselmesi yeni transit göç güzergâhları yaratmıştır. Türkiye, bu güzergâhlar arasında AB'ye transit göç veren en önemli transit ülkelerden biri olarak belirmiştir²⁰². Kimball'ın transit ülke tanımında belirlediği dört kriter bulunmaktadır. Türkiye'nin tamamını karşıladığı bu kriterlere göre: 1. Türkiye'nin, gelişmiş ülkelerle sınırı vardır. 2. Türkiye, yüksek dış göç ve transit göçe sahiptir. Kimball, bu noktada düşük iç göçü de kriter olarak belirlemiş olsa da, Türkiye yüksek iç göç oranlarıyla diğer transit ülkelerden ayrılmaktadır. 3. Türkiye, Avrupa ülkeleri gibi önemli derecede korunan hedef ülkelere yasa dışı olarak girmeyi planlayan bazı ülkeler için ilk basamak (primary staging ground)

²⁰¹ European Consortium for Political Research, **4th Pan-European Conference on EU Politics, EU – Turkey Relations At The Crossroads: Migration**, 25-27.09.2008, University of Latvia, Riga, s.5.

²⁰² Polat Kara ve Recep Korkut, "Türkiye'de Göç, İltica Ve Mülteciler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, s.161.

olarak işlev görmektedir. 4. Türkiye, iç göçü sınırlayıcı politika ve eylemlerde bulunmaktadır²⁰³.

Özellikle 1990'lardan itibaren Türkiye, Afganistan, Bangladeş, Irak, İran ve Pakistan'dan gelen düzensiz göçmenlerce transit ülke olarak kullanılmaktadır. Transit göçmenler, genellikle Avrupa ülkeleri tercih edilmekle birlikte daha gelişmiş ülkelere gitmek amacıyla Türkiye topraklarını kullanan kişilerdir. Bu transit göçmenlerin, genellikle transit ülkelere insan kaçakçıları, insan tacirleri ve organize suç örgütleri tarafından yasa dışı olarak getirildiği tespit edilmiştir. Transit göçün yoğun olduğu aynı dönemlerde, Türkiye, kurbanları genelde Ukrayna, Moldova, Rusya Federasyonu, Özbekistan ve Kırgızistan'dan gelen insan kaçakçılarının da hedef ülkesi olmuştur. Bu nedenle, günümüzde düzensiz göç, transit göç ve insan kaçakçılığı kavramları birbirini çağrıştıran ve birbirine bağımlı kavramlar olarak algılanmaktadır²⁰⁴. AB ülkelerinin Akdeniz'den yasa dışı geçişlere karşı sıkı tedbirler alması, transit göç güzergâhlarının Türkiye'ye yönelmesine ve son dönemlerde Türkiye üzerinden gerçekleşen düzensiz göç hareketlerinin artmasına sebep olmuştur²⁰⁵. Türkiye'nin transit göç konumunun güçlenmesinde Batılı ülkelerin uyguladığı sıkı giriş kısıtlamaları da etkili olmuştur. Coğrafi konumu, koyduğu coğrafi sınırlama nedeniyle Avrupa ülkeleri dışından gelenlere mülteci statüsü tanımayan mevzuat hükümleri ve yerleşmiş göçmen ağıları nedeniyle Türkiye, Doğu-Batı ve Güney- Kuzey eksenindeki göç güzergâhlarında önemli bir transit ülke haline gelmiştir²⁰⁶.

3.1.3. Son Verilere Göre Türkiye'de Düzensiz Göç Sorunu

Türkiye'nin, Yunanistan ile 203 km, Bulgaristan ile 269 km, Irak ile 384 km, Suriye ile 911 km, İran ile 560 km, Ermenistan ile 328 km Nahcivan ile 18 km, Gürcistan ile 276 km olmak üzere toplam 2.949 km uzunluğunda kara sınırı ve 8.333 km uzunluğunda deniz sınırı bulunmaktadır. 48 hava, 53 deniz, 22 kara ve 7

²⁰³ Zeynep Şahin Mencütek, **Immigration Control in Transit States: The Case of Turkey**, European Journal of Economic and Political Studies, s.149.

²⁰⁴ İçduygu ve Aksel, s.22.

²⁰⁵ Şemşit, s.272.

²⁰⁶ Aslı Didem Danış, "Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye", **Birikim**, No. 184-185, Ağustos-Eylül 2004, s.9

demiryolu olmak üzere toplam 130 hudut kapısı bulunmakla birlikte; Türkiye bu hudut kapılarından yasal girişlerin yanı sıra her yıl artan oranda yasa dışı girişlere de maruz kalmaktadır. Tüm ülkelerde olduğu gibi sınır güvenliği, Türkiye'nin de egemenliğinden doğan başlıca yükümlülüklerindendir. 10.11.1988 tarih ve 3497 sayılı “Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun” hükümleri çerçevesinde ülkenin doğu ve güneydoğu sınırlarını koruma ve güvenliğini sağlama görev ve yetkisi Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığına verilmiştir. Kara sınırlarının korunması, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığına bağlı sınır birliklerince, deniz sınırlarının korunması ise Sahil Güvenlik Komutanlığı birimlerince sağlanmaktadır. Hudut ve gümrük kapılarında ise İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Gümrük Müsteşarlığına bağlı birimler görev yapmaktadır²⁰⁷.

Türkiye'nin gerek Suriyelilere yönelik uyguladığı açık kapı politikası gerekse hem hedef hem de transit ülke olma özelliği sebebiyle sınırlarında düzensiz göç anlamında yoğun bir hareketlilik mevcuttur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)'nin yayımladığı 2016 Türkiye Göç Raporu'na göre; 2016 yılında Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmen sayısı 2015 yılına (146.485) göre % 19'luk bir artış göstererek 174.466 olmuştur. Şekil 11'de 2005 yılından 2016 yılı sonuna kadar yakalanan düzensiz göçmen sayıları yer almaktadır. 2005 yılından 2016 yılı sonuna kadar yakalanan toplam düzensiz göçmen sayısı 817.863'tür. Şekil 11 incelendiğinde 2014 yılından itibaren Türkiye'ye yönelik düzensiz göç akımında sürekli artan bir eğilim olduğu görülmektedir²⁰⁸.

²⁰⁷ Emniyet Genel Müdürlüğü, 23.10.2014.

²⁰⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “2016 Türkiye Göç Raporu”, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No:40, Nisan 2017, http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu.pdf, (07.05.2017), s.57.

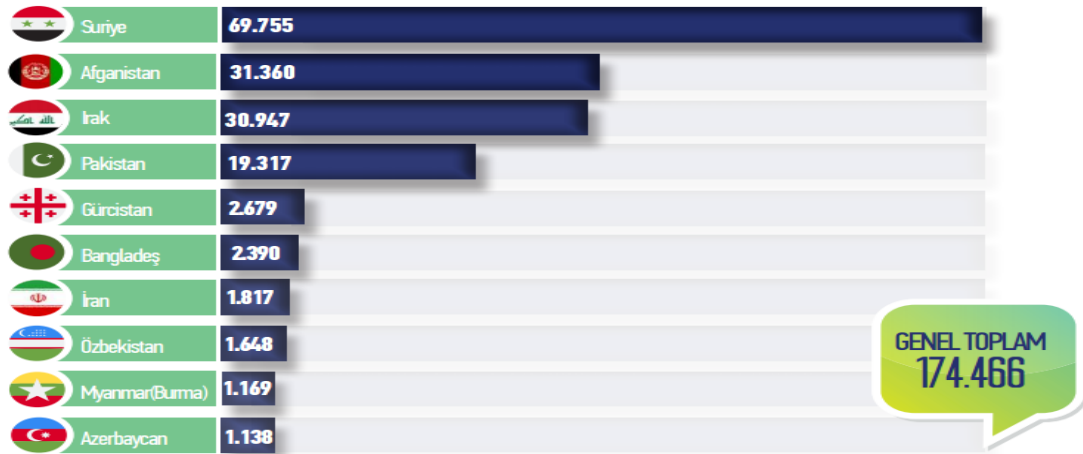
Şekil 11: Yıllara Göre Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Grafiği



Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.57.

2016 yılında yakalanan düzensiz göçmenlerin uyruklarının yer aldığı Şekil 12 incelendiğinde; Suriye vatandaşları 69.755 kişi ile ilk sırada, Afganistan vatandaşları 31.360 kişi ile ikinci sırada, Irak vatandaşları ise 30.947 kişi ile üçüncü sırada yer almaktadır²⁰⁹.

Şekil 12: 2016 Yılında Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyruklarına Göre Dağılımları



Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.58.

²⁰⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.58.

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın istatistiklerine göre deniz yolunu kullanan düzensiz göçmenlerden hayatını kaybedenlerin sayısı 2016 yılında, 2015 yılına göre %29 azalışla 192 olarak belirlenmiştir. 2016 yılında Türkiye'de 3.314 göçmen kaçakçısı yakalanmıştır. 2015 yılı (4.471) ile kıyaslandığında göçmen kaçakçılarının sayısında yaklaşık %26 oranında düşüş olduğu görülmektedir²¹⁰.

3.1.4. Türkiye'de Düzensiz Göçle Mücadele

1999 yılında AB'ye aday ülke statüsünün kabul edilmesinden sonra, Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelesi, AB ile ilişkilerinde önemli etkenlerden birisi haline gelmiştir. AB açısından transit ülke olması ve AB'nin o dönemde göçe yönelik bakış açısının güvenlik temelli olması AB üyesi olmak isteyen Türkiye'nin düzensiz göçle daha etkin mücadele etmesini gerektirmiştir. Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelesi ve düzensiz göç yönetimiyle ilgili çalışmaları, 2000'li yıllardan itibaren yoğun olarak devam etmektedir. Türkiye, 2001 yılında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesinin ve kendisinin hazırladığı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın kabul edilmesiyle birlikte düzensiz göç de dahil olmak üzere ulusal mevzuatın, göç ve iltica konularında AB Müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesine ilişkin çalışmalara ağırlık vermiştir. Bu çerçevede, 2003 yılında İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesi, 2005 yılında ise İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı Yürürlüğe konmuştur. Bu Eylem Planı, Türkiye'nin göç ve iltica alanında AB standartlarına uygun ve insan hakları temelli bir sistem geliştirmesi bakımından, göç yönetimi için temel bir arka plan belgesi niteliği taşımıştır²¹¹.

Yasa Dışı Göçle Mücadele Kurulu'nun 6 Eylül 2011 tarihli 7'nci toplantısında İçişleri Bakanlığı eşgüdümünde düzensiz göçle mücadele ile ilgili bir strateji belgesi ve ulusal eylem planı üzerinde çalışılmasına karar verilmiştir. Bu çalışmanın Türkiye'de bütüncül ve kapsamlı bir göç yönetimi kurulması amacıyla

²¹⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s. 59.

²¹¹ Kemal Kirişçi, "Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?" In Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities", **Hamburg University Yayınları**, Sayı:5, Hamburg, 2012, s. 73.

yürütülen yasal ve kurumsal reform çalışmalarını desteklemesi, düzensiz göçle ilgili kanıta dayalı, kapsamlı politika boşluğunu doldurması, bakanlıklar ve kurumlar arası koordinasyonu geliştirmesi, düzensiz göçle mücadelede aktif bir yaklaşım için siyasi iradeyi güçlendirmesi ve güvenlik perspektifine indirgenmiş politikalar yerine hem kaynak hem hedef ülkeler bakımından daha kalıcı çözümler sağlayabilecek, insanları düzensiz göçe iten sebeplere eğilen, insan odaklı politikalar geliştirmesine destek sağlaması amaçlanmıştır. Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı hazırlık çalışmaları, 11.04.2013 tarihine kadar İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu (İltica ve Göç Bürosu); 11.04.2013 tarihinden itibaren ise GİGM koordinatörlüğünde gerçekleştirilmiştir. IOM, hazırlık çalışmalarına, “Türkiye’nin Düzensiz Göçle İlgili Strateji Belgesi ve Eylem Planının Geliştirilmesi Çabalarının Desteklenmesi” projesi çerçevesinde teknik destek sağlamıştır²¹².

Yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planında 6 stratejik öncelik belirlenmiş olup öngörülen faaliyetlerin 2018 yılı sonuna kadar tamamlanması planlanmaktadır. Türkiye’nin düzensiz göçle mücadelesinde belirlenen 6 stratejik öncelik şu şekildedir²¹³:

1. Düzensiz göçün durdurulması ve göçle bağlantılı organize suçlarla mücadele tedbirlerinin güçlendirilmesi,
2. Düzensiz iş gücü göçünün kapsamlı politikalarla azaltılması,
3. Düzensiz göçmenlerin insan hakları standartları çerçevesinde geri gönderilmesi sisteminin güçlendirilmesi,
4. Düzensiz göçle ilgili sistematik veri toplama, analiz ve paylaşımın geliştirilmesi ve düzensiz göç politikalarına katkı sağlayacak kanıta dayalı araştırmaların yapılması,
5. Düzensiz göçmenlerin insan haklarının gözetilmesi ve hassas konumda olan düzensiz göçmenlerin korunmasının sağlanması,
6. Düzensiz göçü önlemeye katkı sağlayacak kalkınma odaklı bölgesel ve uluslararası işbirliklerinin güçlendirilmesi olarak sıralanmıştır.

²¹² T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, 2015, s.1.

²¹³ Türkiye Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, s.3.

Türkiye, Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nda, bahsedilen stratejik öncelikler ile ilgili fiziki ve beşeri ihtiyaçların neler olduğu, hangi kurum/kurumlarla işbirliğini gerektirdiği ve hangi vadede tamamlanacağı detaylı olarak belirlenmiştir.

Türkiye transit ülke olması sebebiyle düzensiz göç açısından kritik bir ülke olmasının yanı sıra şu anda dünya genelinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan bir ülke olma özelliğini de göz önünde bulundurarak göç ve iltica politikalarını şekillendirmelidir. Bu konuda, Türkiye, kendi ulusal güvenliği ile sınır güvenliğini gözetmesinin yanı sıra AB'nin insan hakları, hukukun üstünlüğü, demokrasi gibi temel değerlerine ve AB müktesebatına da uyumlu bir yol izlemelidir. Bu doğrultuda GİGM tarafından Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele stratejileri ana hatlarıyla şu şekilde belirlenmiştir²¹⁴:

- ✓ “Menşe, transit ve hedef ülkelerin ortak bir zeminde buluşarak gerekli hukuksal reformlar düzenlemesi,
- ✓ Devletin bu alanda doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili tüm birimleri ile ulusal ve uluslararası tüm kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması,
- ✓ Sınır güvenliğini arttırıcı tüm tedbirlerin alınması,
- ✓ Çalışma alanında gerekli düzenlemelerin yapılması ve yasadışı istihdamın asgari düzeye çekilmesi,
- ✓ Göçmenlerin statü edinmesi sürecinin hızlandırılması,
- ✓ Göçmen kaçakçılığı gibi organize suçlarla mücadele tedbirlerinin güçlendirilmesi,
- ✓ Düzensiz göçmenleri taşıyanlara yönelik güçlü yaptırımların belirlenmesi,
- ✓ Menşe ülkelerin göç verme nedenlerinin araştırılarak, bu sebeplerin ortadan kalkmasına yönelik projelerin geliştirilmesi” olarak sıralanabilir.

Bu stratejiler yasal düzenlemeler, geri kabul anlaşmaları imzalama ve uluslararası işbirliği olmak üzere üç ana başlık altında detaylı olarak incelenecektir.

3.1.4.1. Yasal Düzenlemeler

Türkiye, düzensiz göçle mücadelesini yönetirken, hem uluslararası hukuka hem de ulusal hukuka uygun politikalar geliştirmek zorundadır. Bu sebeple yasal düzenlemeler uluslararası ve ulusal hukuk açısından ayrı başlıklarda ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelesinde, ulusal mevzuatının oluşturulması

²¹⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye'nin Düzensiz Göçle Mücadelesi”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiyenin-duzensiz-gocle-mucadelesi_409_422_424_icerik, (09.07.2017).

veya mevcut düzenlemelerin iyileştirilmesi bazında AB'ye aday ülke olması da bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü Türkiye aday ülke statüsünü kazandıktan sonra ulusal mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlulaştırma çalışmalarına hız vermiştir. Bu konuda ulusal mevzuata ilişkin radikal düzenlemelerin göç ve iltica alanında yapıldığı AB'nin de nazarındadır. Bu anlamda ulusal mevzuatta yapılan yasal değişiklikleri Türkiye'nin aday ülke statüsünü kazanmasından önceki ve sonraki dönemler baz alınarak incelemek yerinde olacaktır.

3.1.4.1.1. Türkiye'nin Taraf Olduğu Göç Alanındaki Uluslararası Sözleşmeler ve Anlaşmalar

Türkiye uluslararası alanda, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Göçmen İşçinin Hukuki Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi, Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü”ne taraftır²¹⁵.

3.1.4.1.2. Türkiye'nin Göç Alanında Yapmış Olduğu Ulusal Düzenlemeler

İçduygu, Türkiye'nin göç alanında yapmış olduğu yasal düzenlemeleri ve uyguladığı politikaları üç döneme ayırarak incelemektedir: “1994 öncesi dönem “görmezlikten gelme dönemi”, 1994–2001 arası dönem “uluslararası normlara geçiş dönemi” ve 2001 sonrası dönem de “değişimlerin Avrupalılaşması”²¹⁶. Türkiye'nin göçle ilgili ulusal mevzuatında, adaylık statüsünü kazanmasından sonra AB müktesebatına uyum sağlamak için önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu sebeple

²¹⁵ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Uluslararası Mevzuat”, http://www.goc.gov.tr/icerik/uluslararasi-mevzuat_327_340, (11.07.2017).

²¹⁶ Ahmet İçduygu, “Demographic Mobility over Turkey: Migration Experiences and Government Responses”, **Mediterranean Quarterly**, Cilt:15, Sayı:4, 2004, ss.90-91.

çalışmamızda Türkiye'nin göç alanındaki yasal mevzuatı bu dönem kıstas alınarak iki başlık altında incelenmiştir.

3.1.4.1.2.1. Türkiye'nin AB Adaylığı Öncesinde Yapmış Olduğu Yasal Düzenlemeler

Türkiye'nin göç hukuku alanında yapmış olduğu ilk ulusal düzenleme 14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunudur. Bu kanun, hazırlandığı dönem itibariyle, Türkiye'nin ulus inşa etme politikası içinde olduğu ve ülkenin daha çok Türk kökenli kişilerin göç hareketlerine maruz kaldığı bir dönemin ihtiyaçlarına yönelik çıkarılmıştır. Bu sebeple İskân Kanunu, Türkiye'ye göç edebilecek ve yerleşebilecek kişileri belirlemesinin yanı sıra iltica başvurusunda bulunan kişilerden Türk kültür ve ırkına mensup olanlara imtiyaz tanıyan hükümler içermektedir. Buna paralel olarak bu kanun ile Türkiye, etnik açıdan Türk olarak kabul edilen; 1923 ile 1950 yılları arasında yaklaşık 2 milyon göçmenin Türkiye'ye gelmesi ve yerleşmesi ile düzenli göç; bahse konu kişilerden sığınmacı statüsünde olanların veya uluslararası koruma statüsü reddedilenlerin ülkede yasa dışı olarak kalabilmiş olmaları ile de düzensiz göç açısından etkilenmiştir²¹⁷. 2006 yılına gelindiğinde, 5543 sayılı Kanun, 2510 sayılı Kanunu mülga etmiştir. 5543 sayılı İskân Kanunu, göçmen kavramını, göçmen, serbest göçmen, iskânlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen şeklinde türlere ayırarak tanımlamış ise de tanımlar daha çok soydaşlığa odaklı olduğundan, bu düzenlemeler sınırlı bir yapı öngörmektedir. Dolayısıyla bu sınırlayıcı yaklaşım, günümüz koşullarında düzenli, düzensiz göç ve uluslararası koruma alanlarını içeren göç terimlerinden uzak kalmıştır²¹⁸.

İkinci yasal düzenleme, yabancıların Türkiye'ye yasal girişlerine ve vize almalarına ilişkin koşulları içeren 24 Temmuz 1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunudur. Bu Kanuna göre, Türkiye'den ikamet izni alma talebinde bulunan yabancılar ülkeye yasal yollarla girmiş olmalıdır ve buna ek olarak vize rejimine tabi ülke vatandaşlarının da giriş vizesi almaları gerekmektedir. Türkiye, yakın dönemde, liberal bir vize rejimi uygulayarak 40'tan fazla ülke vatandaşlarını vizeden muaf

²¹⁷ Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023, ss.238-240.

²¹⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, s.14.

tutmuştur. Örneğin, düzensiz göç açısından kırtık ülkelerden olan Fas, Tunus ve İran vatandaşlarını üç ay süre ile vizeden muaf tutmuştur. Ayrıca, bu kanun kapsamında, daha çok “yüksek riskli göç ülkeleri” kategorisinde yer alan 30’dan fazla ülkenin vatandaşı için de sınırda bandrol vize uygulaması getirilmiştir. Öte yandan, AB’nin 15 Mart 2001 tarihli ve 539/200 numaralı Konsey Düzenlemesinde yer alan negatif vize listesine uyum sağlamak amacıyla önemli adımlar atılmıştır²¹⁹.

Üçüncü yasal düzenleme, yabancıların Türkiye’de kalmaları ve yerleşmeleri ile ilgili şartları belirleyen 15 Temmuz 1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanundur. Bu kanuna göre Türkiye’den ikamet izni almak isteyen yabancılar hakkında yerel Emniyet birimleri tarafından yapılan denetimin sonucuna bağlı olarak ikamet izinleri verilmekte idi. Dördüncü yasal düzenleme, 16 Haziran 1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki Kanun’u yürürlükten kaldırarak yabancıların meslek sahibi olmalarına imkan sağlayan 15 Mart 2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun’dur. Bu Kanun ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yabancıların çalışma izni hususunda yetkili kılınmıştır. Türkiye’nin uluslararası koruma alanındaki ilk ulusal düzenlemesi 1994 Yönetmeliği olarak bilinen 14.09.1994 tarihli ve 6169 sayılı Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’tir. Bu yönetmelik, 1988-1991 İran-Irak Savaşı, 1990-1991 Körfez Savaşı ve Ortadoğu’da süregelen diğer iç savaşlar sonucunda Türkiye’nin doğudaki kara sınırlarında terör sorununa ek olarak olası kitlesel göç hareketlerine yönelik bir hazırlık olarak görülmektedir. Ancak 1994 Yönetmeliği, uygulamada uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancıların haklarını korumada yetersiz kalmış ve geri göndermeme ilkesine aykırı uygulamalara sebebiyet vermiştir. Bu sebeple 1994 Yönetmeliği’nin uygulanmasına ilişkin, 22 Haziran 2006 tarihli ve 57 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgesi hazırlanmıştır. Szö konusu Genelge, 1994 Yönetmeliği’nin uygulamada etkinliği artırmak amacıyla, insan hakları, uluslararası koruma ve mülteci hukuku konularında eğitim almış

²¹⁹ Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023, s.240.

personellerin istihdam edilmesini, tercümanlık hizmetlerinin sunulmasını, uluslararası koruma başvuru sahiplerine BMMYK'ya kayıt olabileceklerine ve mülakat aşamalarına ilişkin yazılı ve sözlü bilgilendirilmeler yapılmasını, olumsuz kararlara karşı kullanılabilecek itiraz haklarını ve sivil toplum kuruluşlarıyla koordineli işbirliğini içeren mevcut durumu iyileştirici düzenlemeleri kapsamaktadır²²⁰. Yine de 1994 Yönetmeliği göç ve uluslararası koruma alanında iç hukukumuzdaki boşluğu tam anlamıyla dolduramamış olup devlet otoritesini ve gücünü artıran uygulamalara yol açması sebebiyle uluslararası alanda oldukça eleştirilmiştir.

3.1.4.1.2.2. Türkiye'nin AB Adaylığı Sonrasında Yapmış Olduğu Yasal Düzenlemeler

1994 Yönetmeliği ve diğer düzenlemelerin, ulusal mevzuatta mülteci hukukuna ilişkin mevcut eksiklikleri gideremediği, Avrupa dışındaki ülkelerden gelen kitlesel göç akınlarının yönetilememesiyle ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin mülteci hukuku alanındaki davalarda Türkiye'nin aleyhinde verdiği kararla ortaya çıkmıştır²²¹. 1999 yılında aday statüsü elde eden Türkiye, 2001 yılında Katılım Ortaklığı Belgesinin imzalanmasının akabinde göç ve uluslararası koruma alanında ulusal mevzuatında Avrupalılaşıma yolunda ilerlemiştir. 8 Mart 2001'de kabul edilen ve 26 Mart 2003'te düzeltmeler yapılarak değiştirilen Türkiye Katılım Ortaklığı belgesinde, AB ile müzakere sürecinde Türkiye için önemli olan konular göç, sınır kontrolleri, uluslararası koruma ve gerekli mevzuat değişikliklerin yapılması şeklinde belirtilmiştir. Bu belgeye göre Türkiye, göç ve uluslararası koruma politikalarını AB müktesebatına yakınlaştırmalıdır ve bu doğrultuda Türkiye tarafından gerçekleştirilmesi gereken hedefler şöyledir: 1) Vize ile ilgili düzenlemelerin ve uygulamalarının AB müktesebatıyla uyumlulaştırılması, 2) AB Müktesebatını benimsemek ve uygulamak; düzensiz göçle mücadelede geri kabul ve sınır dışı etme başta olmak üzere en etkin yöntemleri geliştirmek, 3) Müktesebatla uyumlu olarak sınır denetimlerinde Schengen düzenlemelerini

²²⁰ Nasih Sarp Ergüven ve Beyza Özturanlı, "Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye", AÜHFD, Cilt: 62, Sayı: 4, 2013, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1882/19732.pdf>, (08.07.2017), s.1028.

²²¹ Ergüven ve Özturanlı, ss.1031,1032.

tamamen uygulamaya geçirmek, 4) 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi sınırlamayı kaldırmak, uluslararası koruma başvurularının kayıt ve değerlendirme mekanizmasını güçlendirmek ile sığınmacılarla mülteciler için barınma imkanlarını ve sunulan sosyal desteği iyileştirmek²²².

Türkiye'ye yönelen göç akınlarına karşı göçün kontrolü ve denetimi hem AB ülkeleri hem de Türkiye için aynı derecede öneme sahiptir. Bu sebeple Türkiye'nin aday ülke olarak, göç ve uluslararası koruma alanındaki ulusal mevzuatını AB müktesebatına uyumlu hale getirmeye zorlandığı; Türkiye'nin de bu anlamda Avrupalılaşıma konusunda kararlı olduğu görülmektedir. 2002- 2005 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler, bu ifadeyi desteklemektedir. Bu düzenlemelerden ilki "Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi"'nin ve ek protokollerinin öngördüğü şekilde çıkar amaçlı suç örgütleriyle mücadele üzerine 4771 sayılı Kanunun 201.maddesinde değişiklikler yapılmasıdır. Bu değişiklikler insan ticaretine karşı Palermo Yasa Dışı Göçü Suiistimalle Mücadele Protokolü'ne uyum sağlamış ve insan ticareti, cezası beş seneden on seneye kadar hapis cezasını öngören bir suç olarak kabul edilmiştir. İkinci önemli yasal gelişme ise Türkiye'nin, "Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol" (2 Kasım 2000) ve "Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol'ler ilk imzalayan ülkelerden olmasıdır²²³. Bu iki yasal düzenleme de düzensiz göç ve düzensiz göçe bağlı olarak gelişen insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı ile de mücadelede atılmış önemli adımlardandır. Üçüncü yasal düzenleme anlaşmalı evlilikler yaparak ülkede ikamet ve çalışma izni edinebilen düzensiz göçmenlerin önüne geçmek üzere 4 Haziran 2003'te Türk Vatandaşlığı Kanunu'nda yapılan değişikliktir. Bu değişiklik, yabancıların Türk vatandaşı ile evlenmek suretiyle doğrudan vatandaşlık kazanmalarına ilişkin hüküm kaldırılmış olup yerine, vatandaşlık başvurusunda söz konusu evliliğin asgari üç yıl devam etmesi şartı getirilmiştir. Böylece, Türk vatandaşlığına geçmek niyetiyle anlaşmalı evlilik yapılmasının önlenmesi hedeflenmiştir. Dördüncü yasal düzenleme ile kayıt dışı

²²² Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023, s.243.

²²³ Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023, ss.243-245.

çalışmanın önüne geçilmesi amaçlanarak 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile uygulama yönetmeliği 6 Eylül 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeyle, yabancıların düşük ücretlerle ve kayıt dışı istihdam edilmelerinin önlenmesi ile çalışma amaçlı göçün yasal olarak kontrol edilebilirliğinin artırılması hedeflenmiştir²²⁴.

Bu yasal düzenlemelere ek olarak Türkiye, iltica ve göç prosedürlerinin AB müktesebatına uyumlulaştırılması amacıyla, 08.03.2004 tarihinde Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile TR02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesini uygulamaya geçirmiştir. Ayrıca, Ulusal Eylem Planı hazırlanması amacıyla, İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü tarafından hazırlanan taslak, İçişleri Bakanlığı tarafından tamamlanarak, Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı adıyla, Bakanlar Kurulu'nda kabul edilip, 25.03.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir²²⁵. Ulusal Eylem Planı, 2012 yılına kadar orta ve uzun vadede Türkiye'nin, göç ve iltica alanlarında yerine getirmek üzere belirlediği hedefleri içermektedir. Ancak, söz konusu alanları tüm yönleriyle düzenleyen kapsamlı bir yasanın bulunmayışı, Türkiye'nin anayasal ve uluslararası yükümlülüklerini tam anlamıyla yerine getirmesini güçleştirmiştir. Bu durumda, Türkiye, ihtiyaç duyulan alanlardaki hukuki boşlukları idari düzenlemelerle doldurmaya çalışmıştır. Bu durumun, AİHM tarafından, sınır dışı ve idari gözetim kararları ile uluslararası koruma konularında Türkiye aleyhine verilen ihlal kararlarını artırması sonucunda Türkiye'nin kapsamlı mevzuat çalışmalarını başlatmasını zorunlu hale getirmiştir²²⁶. Bu sebeple 15 Ekim 2008 tarihinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu (İltica ve Göç Bürosu)" kurulmuştur. İltica ve Göç Bürosu tarafından, ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin yanı sıra BMMYK ve IOM gibi uluslararası örgütlerin de işbirliği ile kapsamlı bir mevzuat çalışması başlatılmıştır. Mayıs 2012'de çalışmaları tamamlanan YUKK, 11 Nisan 2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. YUKK, 103.madde ile "Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlarla arasında koordinasyonu

²²⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 09.07.2017.

²²⁵ Ergüven ve Özturanlı, s.1029.

²²⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, s.18.

sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü kurmuştur²²⁷.” YUKK'un, GİGM'nin görev ve yetkilerini düzenlediği 104. maddesinde, düzensiz göçle mücadele etme ve gerekli tedbirleri alma da yer almaktadır.

YUKK, gerek hazırlanma süreci gerekse de düzenlediği hususlar göz önüne alındığında, AB müktesebatına uyumluluk açısından atılan en önemli adımlardan birisidir. Hazırlanma sürecinde, ilgili tüm ulusal ve uluslararası kuruluşların görüşlerinin alınmasının yanı sıra taraf olunan uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükler de saklı tutulmuş ve AİHM'nin Türkiye aleyhine vermiş olduğu kararlar da yol gösterici olmuştur. Bu anlamda uluslararası koruma, geçici koruma, sınır dışı etme, idari gözetim, insan ticareti gibi alanlarda uluslararası normlara ve AB müktesebatına uyumlu insan haklarını gözeten önemli hukuki yenilikler getirilmiştir. Bu yeniliklerden en önemlisi, YUKK madde 4'te düzenlenen geri gönderme yasağıdır²²⁸. Ayrıca, bandrol vize uygulamasının istisnai hale getirilmesi ve ilk ikamet izinleri için konsolosluklara müracaat edilerek yabancıların Türkiye'ye gelmeden ülkeye geliş amacının belirlenmesinin sağlanması gibi düzenlemelerle düzensiz göçü önlemeye yönelik tedbirler alınmıştır. Ayrıca YUKK'ta idari gözetime ilişkin de detaylı düzenlemeler getirilmiş ve idarenin söz konusu kararlarına karşı başvurulabilecek etkin hukuki itiraz mekanizmaları oluşturulmuştur. Böylece, iç hukukumuzdaki eksiklerden biri olan idari gözetim kararının dayanağı yasallaşmış, sınır dışı etme kararını alacak makam, kararın kişiye tebliğ edilme şekli ve süresi, sınır dışı kararına karşı itiraz ve yargı yoluna ilişkin hükümler açıkça düzenlenerek, düzensiz göçmenlerin hukuki anlamda hakları da güvence altına alınmıştır.

²²⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No: 20, Mayıs 2016, s.47.

²²⁸ **YUKK madde 4 Geri Gönderme Yasağı:** Bu Kanun kapsamında kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.

3.1.4.2. Geri Kabul Anlaşmalarının İmzalanması

Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelede stratejik önceliklerinden birisi de düzensiz göçmenlerin insan hakları standartları çerçevesinde geri gönderilmesi sisteminin güçlendirilmesidir. Bu hususta YUKK'un çizdiği hukuki çerçevede gönüllü geri dönüş ve geri kabul işlemleri ön plana çıkmaktadır. Türkiye etkin işbirliği çerçevesinde AB ile imzaladığı geri kabul anlaşmasının işlevselliğini artırmak için çalışmalarına hız vermektedir. Ancak diğer taraftan, Türkiye'nin AB'nin en doğusunda yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda, bu yeni düzenleme Türkiye'de sayıları sürekli artan düzensiz göçmenlerin yarattığı ekonomik ve sosyal maliyetin de doğru orantılı olarak artmasına yol açabilecektir. Türkiye, söz konusu düzensiz göçmenlerin sayılarını ve ülkeye maliyetlerini düşük seviyelerde tutabilmek için adil ve etkin bir göç politikası izlemelidir. Bu nedenle Türkiye'nin de bu soruna aynı çözümle cevap vererek, kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşması imzalaması ve bu ülkelerle düzensiz göçle mücadelede işbirliği çalışmalarına hız vermesi beklenmektedir.

Tablo 5: Türkiye'nin İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları

ÜLKE	İMZA TARİHİ
SURİYE	10 Eylül 2001
YUNANİSTAN*	8 Kasım 2001
KIRGIZİSTAN	6 Mayıs 2003
ROMANYA	19 Ocak 2004
UKRAYNA	7 Haziran 2005
PAKİSTAN	7 Aralık 2010
RUSYA FEDERASYONU	18 Ocak 2011
MOLDOVA	1 Kasım 2012
BELARUS	29 Mart 2013
KARADAĞ	18 Nisan 2013
AB	16 Aralık 2013
NIJERYA**	2 Şubat 2011
BOSNA-HERSEK	16 Şubat 2012
YEMEN**	20 Ekim 2012
KOSOVA	15 Aralık 2015
NORVEÇ	26 Nisan 2016

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.61.

Tablo 5'te Türkiye 'nin geri kabul anlaşması imzaladığı ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerden Yunanistan ile Geri Kabul Protokolü imzalanmıştır. Nijerya ve Yemen ile imzalanan geri kabul anlaşmaları TBMM Dış İlişkiler Komisyonunda kabul edilerek TBMM Genel Kuruluna sevk edilmiştir. Ayrıca, Türkiye-AB geri kabul anlaşması Danimarka ile Birleşik Krallık (İngiltere) ve İrlanda dışındaki tüm AB ülkelerini kapsamaktadır²²⁹. Türkiye'nin düzensiz göçe ilişkin istatistiki verileri incelendiğinde Afganistan, İran, Gürcistan, Bangladeş, Özbekistan ve Azerbaycan gibi kaynak ülkelerle de geri kabul anlaşmaları imzalamasının düzensiz göçe mücadelesine katkıda bulunacağı değerlendirilebilir.

3.1.4.3. Uluslararası İşbirliği

Düzensiz göçe mücadele artık, ülkelerin ulusal düzeyde çözebilecekleri bir sorun değildir. Bu sebeple ülkeler; ikili, bölgesel ve küresel gruplar oluşturarak bu mücadeleyi sürdürmeye yönelmişlerdir. Türkiye de bu alandaki kararlı mücadelesinde daha etkin ve verimli sonuçlar elde edebilmek adına birçok ulusal ve uluslararası düzeydeki kurum ve kuruluşlarla işbirliği içine girmiştir. Bu kurumların başında IOM, BMMYK, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICPMD) ve çeşitli ulusal sivil toplum örgütleri gelmektedir.

Türkiye'nin düzensiz göçe yönelik uluslararası alandaki faaliyetlerinden bazıları şu şekildedir²³⁰:

- ✓ Türkiye, 2006 yılında, düzensiz göçü durdurmayı ve bu alanda kalıcı çözümler bulmayı ve göç yönetiminde sürdürülebilir politikalar geliştirmeyi hedefleyen 53 katılımcı ve 4 gözlemci ülke ile birlikte 13 uluslararası kuruluşun katıldığı Budapeşte Süreci'nin başkanlığını üstlenmiştir. Türkiye bu süreçte, İpek Yolu Bölgesi Çalışma Grubunun kurulmasını sağlayarak göç yolu üzerindeki kaynak, transit ve hedef ülkelerin aynı platformda buluşmalarını sağlamıştır.
- ✓ Türkiye, ICMPD tarafından yürütülen Akdeniz Bölgesinde Transit Göç Diyalogu'na da katkı sunmaktadır.

²²⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.61.

²³⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 09.07.2017.

- ✓ Türkiye, düzensiz göçü önlemek amacıyla FRONTEX ile 28 Mayıs 2012’de Mutabakat Zaptı imzalamıştır. Mutabakat Zaptı, FRONTEX’le bilgi ve deneyim paylaşımı ve karma göç akınlarına yönelik ortak değerlendirmeler yapılması hususlarını içermektedir. Ayrıca, bu çerçevede FRONTEX’le AB’nin finansal destek sağladığı ortak projeler geliştirilmesi de mümkündür.
- ✓ 2014-2015 yılında, Küresel Göç ve Kalkınma Forumu’nun dönem başkanlığı İsviçre’den Türkiye’ye devredilmiştir. Söz konusu Forum, gayri resmî yapıda, gönüllü katılıma açık, ve devletler arasında işbirliğini teşvik edecek bir süreç niteliğindedir.

Ayrıca Türkiye’nin ulusal ve uluslararası kuruluşlarla düzensiz göçle mücadelede geri kabul, insan ticareti, uluslararası koruma, kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi gibi alanlarda tamamlamış olduğu projelerden bazıları şu şekildedir²³¹:

“ IOM ile Türkiye’nin Göç Yönetimi Genel Politika Çerçevesi Oluşturma ve Uygulama Çabalarının Göç ve İltica Yol Haritası ve İnsan Ticareti ile Mücadele Ulusal Eylem Planı Ekseninde Desteklenmesi, Gönüllü Geri Dönüş (AVR), Türkiye’nin Düzensiz Göçle İlgili Strateji ve Eylem Planının Geliştirilmesi Çalışmalarının Desteklenmesi, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının (Çift Taraflı İşbirliği) Uygulanması İçin İnsan Hakları Temelinde Bir Çerçeve Oluşturulması Üzerine GİGM’e Destek ve Türkiye’nin Göç Yönetiminde Yeni Mevzuat Oluşturma Çabalarına Destek, TODAİE ile Türkiye’ye Yönelik Kitlesel Akınlar: Türkiye’nin Örnek Uygulamaları ve Liderliği, Uygulanan Politikalar ve Bu Politikaların Sonuçları Üzerine Karşılaştırılmalı Değerlendirme, Yük Paylaşımı Gerçeği; ICMPD ile Münferit Geri Kabul Taleplerinin Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması’nın Hükümleri Doğrultusunda Ele Alınması Konusunda GİGM Personeline Eğitim Verilmesi – READMIC, Hacettepe Üniversitesi ile Türkiye’deki Uydu Kentlerde Yaşayan Sığınmacıların Sosyoekonomik Profili.”

²³¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün tamamladığı projeler için bkz. <http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-idaresi-genel-mudurlugunun-biten-projeleri> 409 570 3608 icerik (11.07.2017) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün devam etmekte olduğu projeler için bkz. <http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-idaresi-genel-mudurlugunun-devam-eden-projeleri> 409 570 3609 (11.07.2017).

3.2. AB VE TÜRKİYE ARASINDAKİ GERİ KABUL ANLAŞMASI'NIN İMZALANMA SÜRECİ

3.2.1. Müzakere Sürecinin Tarihsel Gelişimi

AB Konseyi, 28 Kasım 2002’de, Komisyon’a, Türkiye ile müzakere yetkisini vermesiyle geri kabul anlaşması imzalanması için süreç başlamıştır. Mart 2003 tarihinde AB, hazırladığı geri kabul anlaşmasının taslağını Türkiye’ye göndermiş ve bir yıl sonra Türkiye, bahse konu anlaşma için müzakere yolunu açmıştır. Bunun üzerine 10 Mart 2005 yılında AB tarafından gönderilen “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma” önerisi 27 Mayıs 2005 tarihinde Brüksel’de müzakere edilmeye başlanmıştır. Görüşmelerin ikinci turu, 28 Mart 2006, üçüncü turu 30 Haziran 2006 ve dördüncü turu da 7-8 Aralık 2006 tarihinde gerçekleşmiştir. Ancak Aralık 2006 yılında müzakereler durdurulmuştur. Müzakereler, 17 Aralık 2009’da yeni taslak metnin gönderilmesinin ardından yeniden başlamıştır. Görüşmelerin beşinci turu 19 Şubat 2010 tarihinde Ankara’da, altıncı turu 19 Mart 2010 tarihinde Ankara’da ve yedinci turu da 17 Mayıs 2010 tarihinde Brüksel’de yapılmıştır. 14 Haziran 2011 tarihinde geri kabul anlaşmasının metni hazırlanarak müzakereler sona ermiştir. 21 Haziran 2012 tarihinde paraf edilen anlaşma, 16 Aralık 2013 tarihinde taraflarca imzalanmıştır.

3.2.2. Geri Kabul Anlaşmasının Müzakere Sürecini Sekteye Uğratan Etkenler ve Uzlaşma Yöntemleri

Türkiye ve AB arasında geri kabul anlaşmasının müzakere sürecinin tamamlanması yaklaşık 9 yıl sürmüştür. Ayrıca 2006 yılında Türkiye tarafından müzakereler Şubat 2010 yılına kadar durdurulmuştur. Bu durumda genel bir değerlendirme yapıldığında AB’nin Türkiye’yi geri kabul anlaşmasını imzalamaya ikna etmesinin zor olduğu ve taraflar arasında çıkar çatışmalarının yaşandığı söylenebilir. Bu durumda akla başlıca şu sorular gelmektedir: Türkiye’nin müzakere sürecinden beklentileri nelerdi? Müzakere sürecini neden 2006 yılında durdurdu?

Müzakere sürecine başta olumlu bakmayan Türkiye geri kabul anlaşmasını imzalamaya nasıl ikna oldu?

3.2.2.1. Geri Kabul Anlaşmasının Müzakere Sürecini Sekteye Uğratan Etkenler

Türkiye'nin AB ile geri kabul anlaşmasını imzalama süreci, Türkiye'nin bazı hususlarda haksızlığa uğradığını ve tarafların külfeti eşit olarak paylaşmadığını düşünmesi sebebiyle oldukça sancılı geçmiştir. Türkiye'nin anlaşmayı imzalamaya sıcak bakmaması ve anlaşma ile ilgili çekinceli kaldığı hususlar alt başlıklar halinde açıklanmaya çalışılmıştır.

3.2.2.1.1. Türkiye'nin AB Üyeliği İle İlgili Belirsizlik

Türkiye'nin geri kabul müzakerelerine yönelik olumsuz tavrının en temel nedenlerinden biri, bu anlaşmanın tamamlanması sürecinde standart bir uygulama haline gelen koşulluluk politikasının sonucunda sunulmasını beklediği AB üyeliğinin gündemde dahi olmaması ve bazı üye devletlerce üyeliğinin istenmemesidir. İmtiyazlı ortaklık gibi teklifler ya da AB'nin Kıbrıs olayına yaklaşımı, Türkiye tarafından provokasyon ve hakaret olarak algılanmıştır. Bunun sonucunda Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik kamu desteği de son yıllarda azalmıştır. Kirişçi, AB üyeliği konusundaki bu belirsizliğin, Türk yetkililerin, düzensiz göç konusunda işbirliğinde AB'nin Türkiye'yi düzensiz göçmen çöplüğü olarak kullanmasından korkması sebebiyle motivasyonunu düşürdüğünü ve AB'ye yönelik büyük bir güvensizlik yarattığını ileri sürmektedir²³².

3.2.2.1.2. AB'nin Diğer Aday Ükelere Tanıdığı Vize Serbestliğini Türkiye'ye Tanımaması

Türkiye, AB tarafından Schengen vizesi uygulamasına tabi tutulan tek aday ülkedir. Bununla beraber, bazı AB üyesi ülkelere vize muafiyeti uygulayan

²³² Alexander Bürgin, "European Comission's Agency Meets Ankara's Agenda: Why Turkey Is Ready For A Readmission Agreement?", **Journal Of European Public Policy**, 2012, Cilt:19, Sayı:6, s.886.

Türkiye'nin, vize politikasının mütekabiliyet esasına dayanmadığı ortadadır²³³. AB'nin Batı Balkan ülkelerine göre daha önceden adaylık süreci başlamış olan Türkiye'yi vize rejimine tabii tutup, Batı Balkan ülkelerine (Kosova hariç) vize muafiyeti tanınması Türkiye'ye yönelik çifte standartlı bir yaklaşım olduğunu düşündürmektedir²³⁴.

3.2.2.1.3. AB'nin Türk Vatandaşlarına Yönelik Vize Uygulamasının Hukuki Dayanağının Tartışmalı Olması

Türkiye'nin AET ile 1970 yılında imzaladığı ve 1 Ocak 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol'ün 41. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “Akit Taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar²³⁵.” hükmüne istinaden belli kategorideki Türk vatandaşlarının vizesiz Avrupa ülkelerine giriş hakkının olduğunu teyitlemektedir. Türkiye- AB ortaklık hukukundan doğan bu hak, Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine giden göçmen akınının kontrol altına alınmasında, 1973-1974 yılında yapılan işçi akınının durdurularak işçilerin Türkiye'ye geri dönmeleri için teşvik sunulması yönündeki önlemlerin başarısız olması ve aile birleşimlerine yüksek doğum oranlarının eklenmesi ile Avrupa'da Türk nüfusunun hızla artmaya devam etmesi sonucunda başta Almanya olmak üzere bazı üye ülkeleri rahatsız etmeye başlamıştır. Buna ek olarak, Türkiye'de 12 Eylül 1980 yılında yaşanan askeri darbe sonucunda, Avrupa ülkelerine siyasi sığınma talep edenlerin sayısı 58.000'lere ulaşmıştır. Bu durum karşısında Almanya, Türkiye ile ikili vize anlaşmasını feshederek 1957 tarihli Avrupa Konseyi Anlaşması'nın 7. maddesine istinaden 5 Ekim 1980 tarihi itibarıyla Türk vatandaşlarını vize rejimine tabii tutmaya başlamıştır. Diğer Batı Avrupa ülkeleri de Türk vatandaşlarına vize uygulaması hususunda Almanya'yı takip

²³³ Burak Erdenir, **Vize, Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Turhan Kitabevi, 2013, s.473.

²³⁴ Mehmet Uğur Ekinci, **Türkiye- AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Dialogu**, SETA Yayınları, İstanbul, 2016, s.16.

²³⁵ T.C. Dış İşleri Bakanlığı, “Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol - 23 Kasım 1970”, <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasına-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970.tr.mfa>, (01.01.2018).

etmiştir²³⁶. Bu konuyla ilgili mağduriyet yaşayan Türk vatandaşları, ABAD'da bireysel olarak yargı yoluna başvurmuştur. Bu başvuruların sonucunda, ABAD tarafından belli kategorideki Türk vatandaşlarına ilgili AB ülkeleri tarafından uygulanan vize uygulamalarının hukuka uygun olmadığına karar verilen dava örnekleri mevcuttur. Türkiye açısından AB ile yaşadığı vize sorununun bir diğer uzantısı da 1995 yılında uygulanmaya başlanan Gümrük Birliği'dir. Gümrük Birliği'ne göre malların serbest dolaşımı AB içerisinde mümkünken; bahse konu malların üreticilerinin seyahatleri vize engeline takılmaktadır. Buna karşılık Avrupalı iş adamlarının vize engeli olmaksızın Türkiye'de serbest dolaşım hakkına sahip olması ise karşılıklı ticarete eşitsiz bir durum yaratmaktadır²³⁷.

3.2.2.1.4. AB Bünyesinde Standartlaşan Vize Kolaylaştırma ve Vize Serbestleştirmesini İçeren Geri Kabul Paketinin Türkiye İçin Uygulanmaması

Daha önce bahsedildiği üzere AB, düzensiz göçle mücadele kapsamında koşulluluk politikası çerçevesinde kaynak ülkelerin geri kabul anlaşmasını imzalamasını sağlamak için ödül olarak vize kolaylaştırma ve akabinde vize serbestleştirme teşviklerini uygulamıştır. Batı Balkan ülkeleri için standartlaşan ve başarıya ulaşarak vize serbestleştirmesi ile sonuçlanan bu geri kabul paketi, Türkiye'ye aynı şekilde sunulmamıştır. Batı Balkan ülkeleri için geri kabul ve vize kolaylaştırma anlaşmaları aynı zamanda 2008 yılında yürürlüğe girmiş ve vizesiz seyahat için ilk adım atılmıştır. 1 yıl sonra Aralık 2009'da Sırlar, Makedonyalılar ve Karadağlılar için; 2 yıl sonra da Arnavutluk ve Bosna Hersek için AB ülkelerine giriş için vize zorunluluğu kaldırılmıştır. Komisyon Türkiye'ye de geri kabul anlaşması karşılığında vize kolaylaştırma teklifinde bulunmuştur. Ancak; Balkan ülkelerine uygulananın aksine vize kolaylaştırma görüşmeleri, Türkiye'nin geri kabul anlaşmasını imzaladıktan sonra başlaması öngörülmekte idi. Üstelik vize kolaylaştırma, Türk hükümeti için kendi başına güçlü bir teşvik değildi²³⁸. Komisyonun vize kolaylaştırma teklifi, Türk yetkililerince, üye ülke olabilecek

²³⁶ Erdenir, ss.476,477.

²³⁷ Erdenir, s.473.

²³⁸ Bürgin, s.890.

perspektifte olmayan üçüncü ülkelere sunulan bir araç olarak algılanmasından dolayı aday ülke olan Türkiye'nin statüsü hakkında endişe yaratmıştır²³⁹. Çünkü Türkiye, Batı Balkan ülkelerinden daha önce aday ülke statüsünü (1999) kazanmış, geri kabul görüşmelerine çok önceden başlamış (2002) ve AB ile ortaklık anlaşması çerçevesinde sıkı kurumsal ilişki kurmuş bir ülke olarak AB üyeliğini beklerken sonunda vize serbestliğini bile içermeyen vize kolaylaştırma önerisini yeterli görmemiştir. Hatta dönemin AB Komisyonu'nun Genişlemeden sorumlu üyesi Stefan Füle ile birlikte ortak basın toplantısı düzenleyen dönemin Türk Dış İşleri Bakanı Davutoğlu, "Gerek Ankara Protokolü, gerek Katma Protokol, gerekse Gümrük Birliği ve bu hukuki zemin üzerindeki çalışmalar, Türkiye'ye de aynı Batı Balkanlar'daki gibi, onlardan daha öncelikli olarak bir vize muafiyeti yaklaşımı benimsenmesini gerekli kılıyor" şeklinde açıklamada bulunmuştur²⁴⁰. Bu iddia, 19 Şubat 2009'da ABAD'ın, Katma Protokol'ün 41(1). maddesine dayanan ve Türk vatandaşlarının AB üyesi ülkelere hizmet sunumu kapsamındaki serbest dolaşım haklarını yorumlayan daha önceki Kararlarını [Abdülnasır SAVAŞ Kararı (C-37/98; 11.05.2000), Eran Abatay ve Nadi Şahin Kararı (C-317/01 ve C-369/01; 21.10.2003,) Veli Tüm ve Mehmet Darı Kararı (C-16/05; 20 Eylül 2007)] tamamlayan, güçlendiren ve yeni bir içtihat oluşturan Soysal Kararı ile desteklenmektedir²⁴¹.

3.2.2.1.5. Türkiye'nin Tampon Bölge veya Düzensiz Göçmen Çöplüğü Olarak Kullanılacağı Yönündeki Algı

Daha önceki başlıklarda istatistiksel verilerle de bahsedildiği üzere Türkiye, düzensiz göçmenler için Avrupa ülkelerine yasa dışı yollardan geçişlerde en çok kullanılan transit ülkelere biridir. Bu nedenle AB açısından Türkiye, düzensiz göçle mücadelede geri kabul anlaşması imzalanması gereken en kritik ülkelere biri olarak görülmektedir. Ancak Türkiye açısından geri kabul anlaşması, kendi

²³⁹ Bürgin, s.884.

²⁴⁰ Yeni Asır, "Vizede Kolaylık Değil Muafiyet İstiyoruz", 15.03.2010, <https://www.yeniasir.com.tr/dishaberler/2010/03/16/vizede-kolaylik-degil-muafiyet-istiyoruz>, (01.01.2018).

²⁴¹ ÇSGB, Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararı, <http://www3.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowDoc/WLP+Repository/diyih/disiliskiler/atad-kararlari/mehmet-soysal>, (01.01.2018).

lkelerindeki istikrarsızlıklar sebebiyle, genellikle geri gönderilemeyecek çok sayıdaki düzensiz göçmeni geri kabul etmek zorunda kalmak anlamına gelmektedir. Ayrıca, AB yeliğinin gerekliliklerinden biri olan geri kabul anlaşmasının bu koşullarda Türkiye tarafından imzalanması, AB yeliğ ödülünün garantisi olmadan AB’ nin taleplerinin yerine getirilmiş olması demektir. Üstelik AB’nin geri kabul anlaşması imzaladığı ye devletlere teklif ettiği vize serbestleştirme diyalogu dl, Almanya ve Fransa gibi bazı ye devletlerce reddedilmiştir. Bu durum, Türkiye’nin AB yeliğ hakkında sürmekte olan muhalefeti iyice ortaya çıkararak, Türk yetkililerince, AB’nin Türkiye’yi tampon bölge ve düzensiz göçmenler için çöplük olarak kullanmak istediği yönünde algı oluşmasını desteklemiřtir²⁴².

3.2.3. Müzakerelerde Uzlaşma Süreci ve Geri Kabul Anlaşmasının İmzalanması

AB Komisyonu, 2003 yılında Türkiye’yi geri kabul anlaşmasının taslağı üzerinde görüşmeleri başlatmaya davet etmiştir. Ancak, Türkiye bu davete, 2004 yılının Mart ayına kadar resmi olarak cevap vermemiştir. Türkiye’nin buradaki tavrının başlıca nedeni, Türkiye zerinden Avrupa’ya geçen düzensiz göçmenlerin sayısının sürekli artması ve bu göçmenlerin geri gönderileceği menşe ülkeleri ile geri kabul anlaşmasının olmaması sebebiyle transit ülke konumundan hedef ülke konumuna geçecek olmasının yarattığı kaygıdır. Bu nedenle Türkiye, AB ile imzalayacağı geri kabul anlaşmasında üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne sıcak bakmamaktaydı. Ancak AB Komisyonu, ikili ilişkilerini ve diplomatik taktikler kullanarak Türkiye’yi geri kabul anlaşması imzalamaya ikna etmeleri için ye devletlere baskı yapmıřtır²⁴³.

Komisyon’un bu hamlesi sonuç vererek geri kabul anlaşması ile ilgili resmi müzakereler 27 Mayıs 2005’te başlamıştır. Ancak 2006 yılının Aralık ayında yapılan 4. turdan sonra müzakereler Türkiye tarafından dondurulmuştur. İçişleri Bakanlığı kayıtlarında, Türkiye’nin, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin hükmün, kaynak ülkelerle ikili geri kabul anlaşmalarının imzalanmasından sonra yürürlüğe girmesine yönelik talepleri sebebiyle müzakerelerin dondurulduğu şeklinde yer

²⁴² Bürgin, s.884.

²⁴³ Ekşi, s.37.

almaktadır. Geri kabul müzakerelerinin dondurulmasında, Türkiye'nin bu talebinin yanı sıra Kıbrıs Rum Kesimi'nin uçaklarına ve gemilerine, havalimanlarını ve limanlarını kullandırmaması sebebiyle AB tarafından 8 müzakere faslının askıya alma kararının da büyük etkisi olmuştur²⁴⁴.

Bu süre zarfında Türkiye üzerinden AB'ye düzensiz göç akımında artış olması Türkiye ile geri kabul anlaşmasının imzalanmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Bu duruma paralel olarak Avrupa Konseyi'nin 18 Şubat 2008 tarihli katılım ortaklığına ilişkin kararında kısa vadedeki önceliklerinde, Türkiye ile acilen geri kabul anlaşması imzalanması hükmü yer almaktadır²⁴⁵. Müzakerelerin yeniden başlatılmasında Komisyon'un üye ülkeler üzerinde yoğun bir etkisi olmuştur. Komisyon, vize serbestisi konusunda üye ülkeleri ikna edemese de Türkiye'ye vize kolaylığı teklifinde bulunmuştur. Ancak bahse konu vize kolaylığı diyalogu, Balkan ülkelerine uygulananın aksine geri kabul anlaşmasının imzalanmasından sonra başlayacaktı. Türkiye, bir önceki başlıkta detaylı olarak ele alınan gerekçelerinden dolayı vize serbestisi talebinde ısrarını sürdürmüş ve bu sebeple geri kabul müzakerelerinin tamamlanması uzun sürmüştür²⁴⁶.

Durdurulan geri kabul görüşmelerini yeniden başlatmak için yeni teşvikler sunmak gerekliydi. 2009 yılında AB Başkanlığını temsil eden İsveç Göç ve İltica Politikaları Bakanı Tobias Billström ve Adalet ve İçişleri Komisyoneri ve Komisyon Başkan Vekili Jacques Barrot'un Ankara ziyareti ile o dönemin Türkiye İçişleri Bakanı Beşir Atalay, işbirliği paketini genişleten ortak bir deklarasyon üzerinde anlaşmışlardır²⁴⁷:

1) Üst düzey görevliler arasında hareketlilik, göç, iltica ve vize konularında düzenli bir diyalog kurulması,

2) Vize politikaları ve ilgili alanlarda yüz yüze görüşmeleri artırarak, 1970 Ek Protokolden kaynaklanan Türk hizmet sağlayıcılarının haklarına yönelik ABAD'ın Sosyal kararının etkin uygulanmasını garanti almaya başlayarak işbirliğinin güçlendirilmesi,

²⁴⁴ Bürgin, s.889.

²⁴⁵ EUR-Lex," The Council Decision No 2008/157/EC of 18 February 2008 on The Principles, Priorities And Conditions Contained in The Accession Partnership With The Republic of Turkey and Repealing Decision 2006/35/EC", **Official Journal of the European Union**, 26.02.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0157&from=EN>, (03.04.2018), s.13.

²⁴⁶ Ekinci, s.17.

²⁴⁷ Bürgin,s.892.

3) Türkiye- AB Komisyonunun geri kabul anlaşması hakkındaki resmi görüşmelerine kaldığı yerden devam etmesinin olumlu bir adım ve ortak hedefleri içeren yerinde bir sonuç olarak görülmesi,

4) AB ve Türkiye'nin ilgili menşe ve transit ülkelerle etkin ve uygulanabilir geri kabul anlaşmaları imzalama çabalarının birleştirilmesi,

5) Teknik seviyeye ulaşmış Türkiye ve FRONTEX arasındaki işleyen düzenlemenin resmi olarak onaylanması ve uygulanması.

Bu deklarasyonun akabinde 19 Şubat 2010'da 5.tur ile müzakereler kaldığı yerden devam etmiştir. 6. tur 19 Mart 2010'da ve 7. tur da 17 Mayıs 2010'da tamamlanmıştır. Müzakerelerin sonucunda 2011 yılında geri kabul anlaşmasının son haline ulaşılmış ve 21 Haziran 2012 tarihinde taraflarca Brüksel'de paraflanmıştır. Anlaşmanın paraflama aşamasına gelmesinde temel neden, AB'nin vize kolaylığından öteye gitmeye sıcak bakmasıdır. Çünkü anlaşmanın paraflandığı gün, Konsey, Avrupa Komisyonu'na Türkiye ile vize serbestliği diyalogunu başlatması yönünde yetki vermiştir. Ancak burada Türkiye'nin beklentisinin aksine AB, geri kabul anlaşması imzalandıktan sonra vize serbestisi görüşmelerini başlatmaktan yanaydı. Fakat Türkiye'nin anlaşmayı imzalamaması sebebiyle Konsey, vize muafiyetinin, anlaşma paraflandığında “tedrici ve uzun vadeli bir perspektifle” değerlendirileceğinin belirtilmiş olmasına rağmen, Türkiye'nin tutumunu yumuşatmak için vize muafiyetinin müzakere sürecinin başlatılmasına karar vermiştir. Aylar süren müzakereler sonucunda, taraflarca vize serbestisi sürecine ilişkin bir yol haritası üzerinde mutabık kalınmıştır. AB ile Türkiye arasında, 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara'da geri kabul anlaşması imzalanmış olup anlaşmayla birlikte imzalanan mutabakat metniyle vize serbestisi için diyalog süreci de resmen başlatılmıştır. Geri kabul anlaşmasının yürürlüğe girme tarihi ise 1 Ekim 2014'tür²⁴⁸.

Türkiye'nin geri kabul anlaşmasını imzalamaya ikna olmasının sebebi, müzakere sürecini sekteye uğratan ve ısrarlı tutumunu sürdürdüğü hususların geri kabul anlaşmasında düzenlenmesidir. Müzakere sürecinde Türkiye, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızları geri kabul etmeye hem idari ve teknik kapasite bakımından hazır olmaması hem de kaynak ülkelerle geri kabul anlaşması imzalama

²⁴⁸ Ekinci, ss.17-18.

gerekçeleriyle anlaşmanın uygulanmasının ertelenmesini talep etmiştir. Türkiye'nin bu talebi anlaşmanın "Anlaşmanın yürürlüğe girmesi, süresi ve sona ermesi" başlıklı 24. maddesinin üçüncü paragrafında, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar için geri kabul uygulamasının üç yıl sonra başlanacağı şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca Anlaşmanın 23. maddesinde ve ekinde yer alan Teknik Desteğe İlişkin Ortak Bildiri ile Türkiye'nin düzensiz göç akınlарının yönetiminde külfeti paylaşmak ve Türkiye'nin kurumsal ve idari kapasitesini geliştirmek adına AB tarafından mali ve teknik destek sağlanacağı hususları da düzenlenmiştir²⁴⁹. Türkiye'nin taviz vermediği bir diğer husus olan Türk hizmet sağlayıcılarının ortaklık hukukundan doğan vize serbestliği uygulamalarının garantiye alınmasına yönelik talebi, anlaşmaya ekli "Vize Politikası Alanında İşbirliği hakkında Ortak Beyan" başlıklı bildiride şu şekilde düzenlenmiştir:

"Akit Taraflar, halklar arası temasları daha çok artırmak amacıyla, 19 Şubat 2009 tarihli C-228/06 sayılı Mehmet Soysal, İbrahim Savatlı ve Almanya arasındaki davada Avrupa Birliği Adalet Divanı kararının ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında bir Birlik oluşturan Anlaşmaya ekli 23 Kasım 1970 tarihli Ek Protokole dayanan Türk Hizmet sağlayıcılarının haklarına ilişkin diğer ilgili kararların etkin şekilde uygulanmasını sağlamakla başlayarak vize politikası alanında ve ilgili alanlarda işbirliklerini güçlendirirler²⁵⁰."

3.3. GERİ KABUL ANLAŞMASI VE TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN DURUMU

Türkiye, Mart 2011'de Suriye'de meydana gelen insani kriz sebebiyle ülkesini terk eden Suriyeliler'e "açık kapı" politikası çerçevesinde sınırlarını açmıştır. Bu politikanın sonucunda GİGM'nin 16.08.2018 tarihli verilerine göre Türkiye'de kayıt altına alınmış Suriyelilerin sayısı 3.548.273 tür²⁵¹.

²⁴⁹ T.C. Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**", 02.08.2014, 29076, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1-1.pdf>, (11.03.2018), s.24.

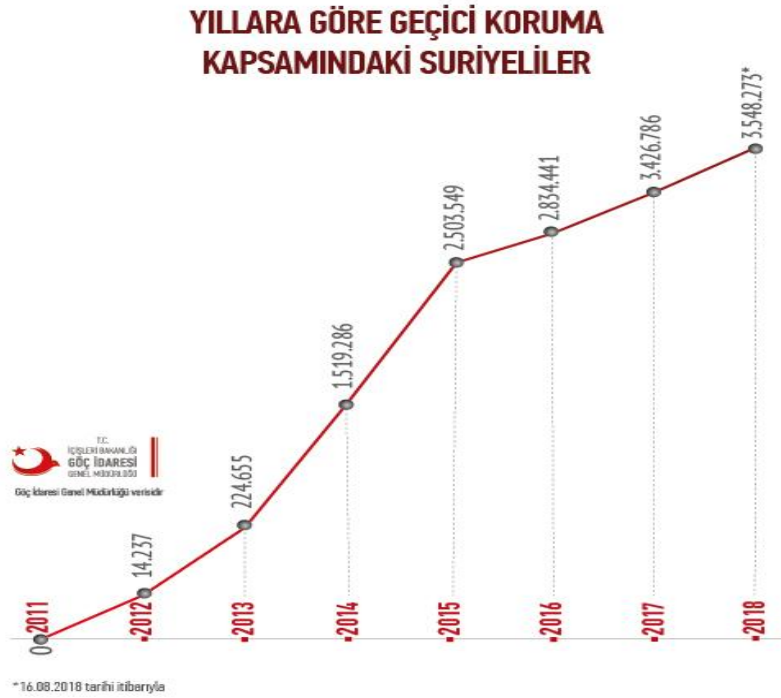
²⁵⁰ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, s.33.

²⁵¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Geçici Koruma, 30.08.2018.

3.3.1. Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü

2011 yılı Nisan ayından itibaren Türkiye’ye sığınan Suriyeliler’in sayısı günden güne artmaya başlamıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren YUKK öncesi dönemde, yürürlükte bulunan 1994 İltica- Sığınma Yönetmeliği’nin sorunları çözmede yetersiz kalması nedeniyle söz konusu Suriyeliler için “misafir” tanımlaması yapılmıştır²⁵². Misafir tanımlamasının yapılmasının bir diğer nedeni ise, bu kişilerin Suriye’de durum normale dönene kadar kalacakları geçici bir durum olarak öngörülmüş olmasıdır denilebilir. GİGM’nin Şekil 13’de yer alan verilerinde de yer aldığı üzere Türkiye’deki Suriyelilerin sayısı 2012 yılında 14.237’ye, 2013 yılında 224.655 ve 2014 yılında ise 1.519.286’ya yükselmiştir. Sayıları istikrarlı olarak sürekli artan Suriyeliler ile ilgili olarak misafir tanımlamasının yetersiz olduğu, daha somut ve kalıcı düzenlemeler yapılması gerekliliğini ortaya çıkmıştır.

Şekil 13: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 30.08.2018.

²⁵² Mazlumder, Türkiye’de Suriyeli Mülteciler - İstanbul Örneği – Tespitler, İhtiyaçlar Ve Öneriler, Haz. Halim YILMAZ, http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli_multeciler_raporu_2013.pdf, (05.06.2014), s.8.

4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen ve 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe giren YUKK ile bu anlamda hukuki alanda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun 91. maddesinde geçici koruma maddesi düzenlenerek Suriyeliler için hukuki bir statü tanımlanmasına olanak sağlanmıştır. 91. maddeye göre: “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir²⁵³”. Yani YUKK, kendinden önceki düzenlemelerin eksikliklerini kapatarak Suriyeliler için gayri hukuki “misafir” statüsünden yasal olarak geçici koruma statüsüne kavuşturmuştur. Kanunun aynı maddesine dayanarak oluşturulan ve 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren “Geçici Koruma Yönetmeliği” ile Suriyeliler için uygulanan geçici koruma prosedürünün kapsamı detaylı olarak düzenlenmiştir. Geçici Koruma Yönetmeliği’nde, 28 Nisan 2011 tarihi kıstas alınarak bu tarihten itibaren ülkelerinde gelişen olaylar sebebiyle, Türkiye sınırlarına kitlesel veya bireysel olarak gelen veya Türkiye sınırlarını geçen Suriye vatandaşlarının, vatansızların ve mültecilerin geçici koruma kapsamına alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Yönetmelikte, YUKK’un 91. maddesinde, bahse konu geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları, bu kapsamdaki kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışları, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarına ilişkin yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere yönelik alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlenmektedir²⁵⁴.

3.3.2. Geri Kabul Anlaşmasının Yürürlüğe Girmesi Türkiye’deki Suriyelileri Etkileyecek Mi?

Türkiye- AB Geri Kabul Anlaşması, Türkiye tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne konulan coğrafi sınırlama nedeniyle mülteci statüsü tanımlanamadığından YUKK’un 91. maddesi gereğince geçici koruma statüsü tanınan Suriye vatandaşlarına etkisi olmayacaktır²⁵⁵. Ancak, AB ülkelerine yasa dışı

²⁵³ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 6, Mayıs 2014, s.41.

²⁵⁴ T.C. Resmi Gazete, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>, (05.02.2018).

²⁵⁵ T.C. AB Bakanlığı, Geri Kabul, s.16.

yollardan giriş yapan ve düzensiz göçmen statüsünde değerlendirilen Suriye uyruklu göçmenlerin geri kabul anlaşması çerçevesinde Türkiye'ye iadesi mümkün olacaktır. Bununla birlikte bu kişilerin Türkiye'ye iade tarihi anlaşma yürürlüğe girdikten üç yıl sonra söz konusu olacağı şeklinde düzenleme olmasına rağmen 18 Mart Mutabakatı ile bu tarih öne çekilmiştir.

3.4. 29 KASIM TÜRKİYE- AB ZİRVESİ

Türkiye ve AB'nin artan düzensiz göç akımına yönelik geri kabul anlaşmasını yürürlüğe koyması kısa vadede düzensiz göç akımının durdurulmasına etki etmemiştir. Çünkü 2015 yılında komşu ülkelerde uzun süredir yaşamakta olan, ancak o ülkelerde eğitim, sağlık ve istihdam hizmetlerine yeterli erişim sağlayamayan Suriyeli sığınmacılar da rotasını Avrupa'ya çevirerek ikinci bir göç dalgası yaratmıştır. AB'ye yönelik düzensiz göç akımında Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkelerinin yanı sıra Suriyeli sığınmacıların da eklenmesi Akdeniz ve Ege sahillerinde trajedilere yol açmasıyla beraber Suriye iç savaşının etkileri AB ülkelerince ilk defa tecrübe edilmeye başlanmıştır. FRONTEX verilerine göre, 2014 yılında AB sınırına yasa dışı yollardan girmeye çalışırken tespit edilen sığınmacı sayısı 280.000 iken 2015 yılının sadece Haziran ve Temmuz ayında bu sayı 340.000'i bulmuştur²⁵⁶.

Bu göç dalgasının ne zaman sona ereceğine ilişkin belirli bir sürenin öngörülememesi, AB'yi üçüncü ülkelerle sınır güvenliği ve düzensiz göçle mücadele konularında işbirliğini geliştirmeye yöneltmiştir. Bu bağlamda AB, en kritik ülkelere biri olan Türkiye'ye, siyasi ilişkilerin güçlendirilmesine ek olarak birtakım teşvikler karşılığında düzensiz göçün yönetimi ve sınır güvenliği alanlarında reformları hızlandırmasını öngören bir Ortak Eylem Planı önermiştir²⁵⁷.

15 Ekim 2015 tarihinde Brüksel'de düzenlenen Türkiye- AB Zirvesinde harekete geçirilmesine karar verilen söz konusu Eylem Planı, Suriye'de patlak veren olayların yarattığı insani krizin etkilerini hafifletmek amacıyla taraflar arasında

²⁵⁶ Mustafa Kutlay ve Öznur Akcalı, "Mülteci Krizi ve Türkiye-AB İlişkilerinde Eksen Kayması Riski", **Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu**, Avrupa Analizleri Serisi No:1, Analiz No: 29, Ekim 2015, s.3.

²⁵⁷ İkinci, s.18.

koordineli çabalarla geçici koruma altındaki Suriyelilerin desteklenmesi ve göç yönetimi konularında işbirliğinin artırılmasını içermektedir. Eylem Planı, mevcut krizin üç şekilde ele alınmasını öngörmektedir: (a) Suriyelilerin kitlesel akınının altında yatan nedenlerin irdelenmesi; (b) geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve Türkiye’de bu kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi (I. Bölüm); (c) AB’ye düzensiz göç akımının önlenmesi amacıyla işbirliğinin artırılması (II. Bölüm)²⁵⁸.

Ortak Eylem Planının içeriğinden genel hatlarıyla bahsetmek gerekirse; geçici koruma altındaki “Suriyelilerin ve Türkiye’de Bu Kişilere Ev Sahipliği Yapan Bölgelerin Desteklenmesi” başlıklı 1. bölümde, AB, Türkiye’de yaşayan Suriyeli sığınmacılara yönelik Türkiye’ye yüklenen mali külfeti azaltmak adına mali fonların artırılması ve yeniden yerleştirme programları kapsamında bu sığınmacıların üye ülkelere yerleştirilme sayılarının artırılmasını taahhüt etmektedir. Türkiye ise bu bölüm kapsamında; YUKK’nin etkin bir şekilde uygulanması ve geliştirilmesi, güçlü bir göç yönetimi adına göçmenlerin kayıt altına alınması ve uygun belgelerin düzenlenmesi, ülkesinde barınan geçici koruma altındaki Suriyelilerin istihdam, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimlerinin kolaylaştırılmasına yönelik mevzuat ve programlar geliştirmesi ve korunmaya ihtiyaç kişilerin tespiti ile bu kişilere gerekli desteğin sağlanmasını taahhüt etmektedir.

Ortak Eylem Planının “AB’ye Düzensiz Göç Akımının Önlenmesi Amacıyla İşbirliğinin Artırılması” başlıklı ikinci bölümü kapsamında ise AB; göçmen kaçakçılığının önlenmesi, Türk makamlarının gözetleme ve devriye kapasitelerinin artırılması, düzensiz göçle mücadele alanlarında Türkiye’yi daha fazla destekleme, düzensiz göçmenlerin geri dönüşlerine yönelik işbirliğinin artırılması ve AB-Türkiye vize diyalogu çerçevesinde belirlenen koşullarının karşılanması ve vize diyalogu ile uyumlu olarak iltica, göç, vize ve entegre sınır yönetimi sisteminin geliştirilmesi için sağlanan finansal yardımın artırılması konusunda taahhütler vermektedir. Aynı bölüm kapsamında Türkiye de; düzensiz göçle mücadelede sınır güvenliği ile bu kapsamda Bulgaristan ve Yunanistan ile işbirliğini artırma, uluslararası koruma başvuruları olumlu değerlendirilenlere mevzuata göre mülteci, şartlı mülteci veya

²⁵⁸ T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye AB Ortak Eylem Planı”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf, (13.01.2018),(Ortak Eylem Planı), s.1.

ikincil koruma statülerinden uygun olanının verilmesi, uluslararası korumaya ihtiyacı bulunmayan ve geri kabul anlaşması hükümlerince Türkiye üzerinden geçişleri esnasında durdurulan düzensiz göçmenlerin geri kabulüne ilişkin prosedürlerin hızlandırılması, AB ve üye ülkeler ile bilgi paylaşımının ve işbirliğinin artırılması hususlarında taahhütler vermektedir²⁵⁹.

29 Kasım 2015 tarihli Zirve’de, sadece Ortak Eylem Planına ilişkin karar alınmamış olup Türkiye- AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi’nde yer alan diğer hususlar genel hatlarıyla şu şekildedir:

- Türkiye- AB ilişkileri arasındaki gelişmeyi ele almak adına daha sık üst düzeyli diyalog kurulması ve yılda iki kez düzenli zirveler gerçekleştirilmesi,
- Dış politika, güvenlik ve terörle mücadele konularında düzenli görüş alışverişi ve işbirliğinin artırılması adına Bakan/Yüksek Temsilci/Komiser düzeyinde kapsamlı ve düzenli siyasi diyalogların gerçekleştirilmesi,
- 17. fasıl başta olmak üzere 2016 yılının ilk çeyreğine kadar diğer fasılların açılmasına yönelik hazırlıklar yapılması,
- Türkiye- AB geri kabul anlaşmasının tam olarak uygulanmasının 1 Haziran 2016 tarihinde uygulanması ve bunun karşılığında Komisyonun Türkiye’nin yol haritasında yer alan kriterleri taşıması durumunda Türk vatandaşlarının Ekim 2016’ya kadar Schengen Bölgesi’ne vizesiz seyahat etmelerinin sağlanması,
- Türkiye’de geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik yük paylaşımının altı çizilerek finansal desteğin artırılması ve başlangıç olarak Sığınmacı Mali İmkânı adlı oluşturulan fondan Türkiye’ye 3 milyar avro verilmesi,
- 15 Ekim 2015 tarihli Ortak Eylem Planının harekete geçirilmesi,
- Üst Düzey Ekonomik Diyalog Mekanizmasının kurulması,
- Üst Düzey Enerji Diyaloğu’nun ve Stratejik Enerji İşbirliği’nin ikinci toplantısının yapılması,

²⁵⁹ T.C.AB Bakanlığı, Ortak Eylem Planı, ss.2-5.

- Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusundaki hazırlıkların başlatılması²⁶⁰.

Bu sonuç bildirgesinde koşulluluk politikası çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında; 1 Ekim 2017'de uygulanması öngörülen üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin hükmün, kapasite artırımı, 3 milyar avro tutarında mali yardım ve teknik yardım karşılığında öne çekilerek 1 Haziran 2016 tarihinde uygulanmaya başlatılmasına karar verildiği dikkati çekmektedir. Geri kabul anlaşmasının hükümlerinin tamamıyla uygulanması koşuluna bağlanan vize diyalogunun başlatılmasına ilişkin tarih de böylelikle öne alınmış ve “yol haritasındaki gereklilikler karşılandığı takdirde 2016 yılının Ekim ayına kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamasının kaldırılması hedeflenmiştir. Zirve ile ilgili bir diğer önemli husus da yeni fasılların açılmasıyla Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerine ivme kazandırılması ve tarafların üst düzey zirveler ve diyalog mekanizmalarıyla düzenli olarak bir araya gelmelerinin kararlaştırılmasıdır.”²⁶¹

3.5. 18 MART 2016 TÜRKİYE- AB MUTABAKATI VE “1'E 1 FORMÜLÜ”

Kendilerine yönelen yoğun mülteci akınını yönetmekte zorlanan AB ülkeleri, Türkiye ile geri kabul anlaşması yürürlüğe girene kadar düzensiz göçü kontrol altına alabilmek için yeni önlem arayışlarına girmişlerdir²⁶². 29 Kasım 2015 Zirvesi Sonuç Bildirgesi uyarınca taraflar arasında Zirveler sıklaşmış ve bu zirveyi takip eden 18-19 Mart 2016 tarihli Brüksel'de gerçekleştirilen üçüncü Zirve'de düzensiz göç ve geri kabule ilişkin önemli kararlar alınmıştır. Bu Zirve'de, 29 Kasım 2015 tarihli Zirve'de alınan kararların uygulanma durumuna ilişkin geri bildirimler yapılmıştır. Bu geri bildirimlerden bazıları AB'nin taahhüt ettiği 3 milyar avroyu somut projeler bazında dağıtmaya başladığı, vize serbestisi alanında ve AB'ye katılım müzakerelerinde çalışmaların 17. faslın müzakerelere açılması dahil olmak üzere ilerlediği şeklindedir.

²⁶⁰ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi”, 29 Kasım 2015, https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, (13.01.2018).

²⁶¹ Ekinci, s.19.

²⁶² Ekinci, s.20.

18 Mart 2016 Zirvesi'nin temel amacı ise Türkiye üzerinden Yunanistan'a yönelik düzensiz göç akınının, insan kaçakçılığının ve bu uğurda meydana gelen can kayıplarının önlenmesidir. Bu rota üzerinde gerçekleşen düzensiz göç akını diğer AB ülkeleri açısından da düzensiz göçmen potansiyeli bakımından tehlike oluşturmaları sebebiyle önem taşımaktadır. 18 Mart Zirvesi bahsedilen hassasiyetler çerçevesinde 9 maddelik bir mutabakatla sonuçlanmıştır. Bu mutabakat genel hatlarıyla şu hususları içermektedir²⁶³:

1) 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye üzerinden Yunan adalarına geçen düzensiz göçmenlerden uluslararası koruma başvurusunda bulunmayan ve uluslararası koruma başvurusu reddedilenler Türkiye'ye iade edilecektir.

2) Bire bir formülü kapsamında Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'de geçici koruma kapsamında ikamet eden bir Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir.

3) Türkiye, düzensiz göçmenlerin yöneldiği yeni kara ve deniz güzergâhlarına ilişkin gerekli tüm önlemleri alacak ve bu doğrultuda AB'nin yanı sıra komşu ülkelerle de işbirliği kuracaktır.

4) Türkiye ve AB arasındaki düzensiz geçişlerin tamamıyla sonlanması ya da büyük ölçüde ve sürdürülebilir şekilde azaltılması halinde Gönüllü İnsani Kabul Planı uygulamaya konulacaktır.

5) Haziran 2016 sonuna kadar, Vize Serbestisi Yol Haritasında yer alan kriterlerin karşılanması sonucunda, Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestisinin uygulanması çalışmalarına hız verilecektir.

6) AB, Türkiye'ye Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında ayrılan 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracak ve Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik finanse edilen projelerin artırılmasını sağlayacaktır. Bu kaynakların tamamının kullanılması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi halinde AB, Türkiye'ye 2018 yılının sonuna kadar Sığınmacı Mali İmkânından ek 3 milyar avroluk bir fon daha ödeyecektir.

7) Taraflar, Gümrük Birliği'nin iyileştirilmesiyle alakalı yürütülen çalışmalardan memnuniyet duyduklarını ifade etmişlerdir.

²⁶³ T.C. AB Bakanlığı, 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, (03.02.2018), ss.1-4.

8) Taraflarca, 14 Aralık 2015 tarihinde 17. faslın müzakereye açılması olumlu karşılanmış olup Hollanda Dönem Başkanlığında 33. faslın da açılması kararlaştırılmıştır.

9) AB, Türkiye ile Suriye içindeki insani koşulların iyileştirilmesine yönelik her türlü ortak çabayı gösterecektir.

3.5.1. 18 Mart 2016 Mutabakatının Uygulanması Hakkında İstatistikî Veriler Çerçevesinde Değerlendirme

18 Mart Mutabakatının imzalanmasının sebeplerini ve işlevselliğini ölçmek için düzensiz göç akınının doruk noktasına ulaştığı 2015 yılını kıstas alarak istatistiksel veriler üzerinden değerlendirme yapmak yararlı olacaktır. FRONTEX verilerine göre AB'ye yasa dışı yollardan girmeye çalışırken yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı 2014 yılında 282.962 iken 2015 yılında 6 kattan fazla artarak 1.822.337 sayısına ulaşmıştır. Bu düzensiz göçmenlerin çoğunluğunun (885.386) Ege Denizi'nde Türkiye –Yunan adaları rotasında yakalandığı tespit edilmiştir. Ayrıca 2015 yılında, 2014 yılına nazaran %112 artışla 470 göçmen ölümü ile 3770'ten fazla ölüm tehlikesi içinde kaybolan göçmen rapor edilmiştir²⁶⁴. 2016 yılında ise AB'ye yasa dışı yollardan girmeye çalışan düzensiz göçmenlerin sayısında büyük bir düşüş yaşanarak bu sayı FRONTEX tarafından 511.371 olarak açıklanmıştır. FRONTEX'in 2017 yılı için risk analizlerinde bu düşüşün, özellikle AB'nin Türkiye ve Batı Balkan ülkeleri ile olan sınırlarında yaşandığı tespit edilmiştir. AB'ye yönelik düzensiz göç akınının azaltılmasında ise temel neden olarak 18 Mart Mutabakatı gösterilerek, bu mutabakat sayesinde Türkiye'nin deniz ve kara sınırlarının güvenliğini artırması sonucunda göçmen kaçakçılığı ağlarının zayıflatıldığı, bu durumun düzensiz göçmenler üzerinde caydırıcılık yarattığı ve böylece göçmen ölümlerinin de azaldığı ileri sürülmüştür²⁶⁵. Bu durumu daha spesifik olarak değerlendirmek adına 2015-2017 yılları arasında Yunanistan'a geçen düzensiz göçmen sayıları incelenmelidir. Şekil 14'de yer alan IOM'a ait veriler

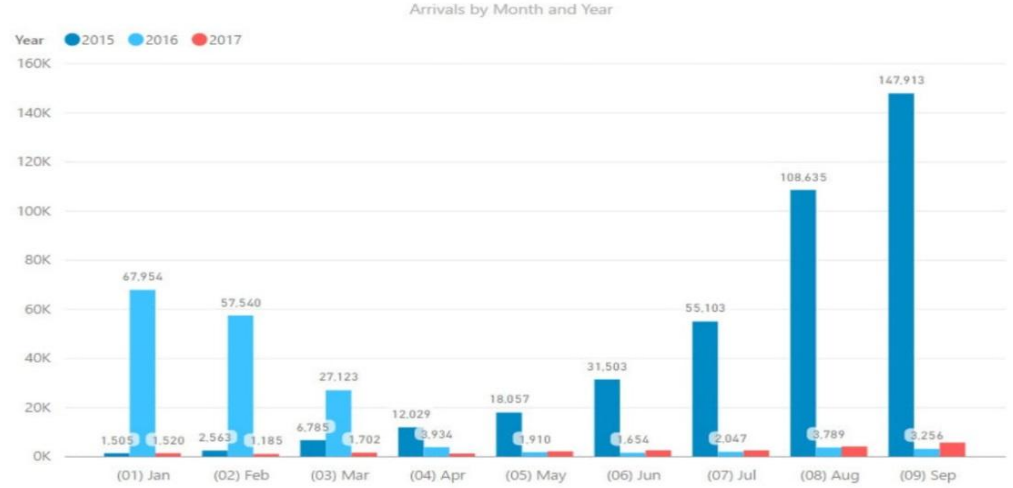
²⁶⁴ FRONTEX, **Risk Analysis for 2016**, http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, (05.02.2016), ss.6-7.

²⁶⁵ FRONTEX, Risk Analysis, s.8.

incelendiğinde Yunanistan’a yasa dışı yollardan geçen düzensiz göçmenlerin sayısında mutabakatın imzalandığı 2016 Mart ayı ve sonrasında belirgin bir düşüş yaşandığı görülmektedir.

Şekil 14: Yunanistan’a Aylık ve Yıllık İllegal Geçişler

Arrivals to Greece



Kaynak: IOM, **Migration Flows to Europe 2017**, http://migration.iom.int/docs/Q3_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf, (05.02.2018), s.5.

18 Mart Mutabakatının işlevselliğini ortaya koymak için mutabakatın maddeleri bazındaki istatistikleri de ortaya koymak gerekmektedir. Bu çerçevede mutabakatın birinci maddesi uyarınca, GİGM’nin 27.08.2018 tarihli verilerine göre Türkiye, 04.04.2016 tarihi itibarıyla Yunanistan’dan 319’u Suriye uyruklu olmak üzere çeşitli uyruklardan toplam 1.689 düzensiz göçmeni kabul etmiştir.

Tablo 6: 4 Nisan 2016 Tarihinden İtibaren Türkiye Tarafından Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler

**4 NİSAN 2016 TARİHİNDEN İTİBAREN
TESLİM ALINAN DÜZENSİZ GÖÇMENLER**

UYRUK	TOPLAM	UYRUK	TOPLAM
GENEL TOPLAM	1689	GENEL TOPLAM	1689
PAKİSTAN	661	TUNUS	6
SURİYE	319	FİLİSTİN	5
CEZAYİR	184	FİLDİŞİ	4
BANGLADEŞ	99	HAİTİ	4
AFGANİSTAN	97	LÜBNAN	4
IRAK	65	MALİ	4
FAS	52	DOMİNİK	3
İRAN	47	HİNDİSTAN	3
NİJERYA	18	KONGO	2
SRİ LANKA	17	YEMEN	2
DEMOKRATİK KONGO	16	NİJER	1
MISIR	15	SUDAN	1
KAMERUN	12	ÜRDÜN	1
NEPAL	11	GAMBİYA	2
MYANMAR	9	ZİMBABVE	1
GİNE	8	SİERA LEONE	1
SENEGAL	7	BURKİNA FASO	1
GANNA	6	KOMORLAR	1

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geri Alım”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/geri-alim_363_378_10093_icerik, (30.08.2018).

Mutabakatın 2. maddesinde bahsedilen bire bir formülü, 4 Nisan itibarıyla Yunan adalarından iade edilen her bir Suriye uyruklu düzensiz göçmen karşılığında yine 4 Nisan’da başlamak üzere Türkiye’deki geçici koruma altındaki bir Suriyelinin AB ülkelerine yerleştirilmesi şeklinde uygulamaya geçmiştir. GİGM’nin 09.08.2018 tarihli verilerine göre birebir formülü çerçevesinde Türkiye’den Avrupa ülkelerine yerleştirilen Suriyelilerin sayısı 15.046’dır²⁶⁶.

AB ülkeleri, Türkiye’den mutabakat çerçevesinde kabul edecekleri Suriyeliler için ilk etapta 18.000, ikinci aşamada ise 54.000 olmak üzere toplam 72.000 şeklinde bir kota belirlemiştir. Ancak 18 Mart mutabakatı çerçevesinde Yunan adalarından

²⁶⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 03.02.2018.

Türkiye’ye iade edilen düzensiz göçmen kapsamındaki Suriyelilerin toplam sayısının 72.000’i geçmesi halinde, AB tarafından değerlendirme yapılarak yeni bir kota belirlenebilecektir. Dolayısıyla, 72.000 olarak belirlenen sayı AB tarafından taahhüt edilen nihai bir sayı olmayıp, alımlar ve koşullar çerçevesinde bu sayı gözden geçirilecektir²⁶⁷.

Tablo 7: Birebir Formülü Kapsamında Türkiye’den Çıkış Yapan Suriyelilere İlişkin Veriler

BİREBİR FORMÜLÜ KAPSAMINDA ÜLKEMİZDEN ÇIKIŞ YAPAN SURIYELİLERE İLİŞKİN İSTATİSTİKİ BİLGİLER

ÜLKE	TOPLAM
GENEL TOPLAM	15.046
ALMANYA	5.538
HOLLANDA	2.884
FRANSA	2.240
FİNLANDİYA	1.030
BELÇİKA	989
İSVEÇ	754
İSPANYA	429
İTALYA	332
AVUSTURYA	213
LÜKSEMBURG	206
PORTEKİZ	123
LİTVANYA	84
HIRVATİSTAN	81
ESTONYA	59
LETONYA	46
SLOVENYA	21
MALTA	17

09.08.2018 itibarıyla



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 30.08.2018.

Mutabakatın düzensiz göçle mücadeleyi amaçlayan birinci maddesi çerçevesinde istatistiksel veriler bazında başarılı olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Ancak hukuki ve insani açıdan değerlendirme yapıldığında olumsuz

²⁶⁷ T.C. Dış İşleri Bakanlığı, “Türkiye- AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar”, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa>, (03.02.2018).

sonuçlarla karşılaşmaktadır. BMMYK, mutabakatın Yunanistan'da gerekli önlemlerin alınmadan uygulanmaya başladığına dikkati çekmektedir. Öncelikle mevcut durumda adalardaki kampların kapasitelerin dolu olduğu ve bu kamplarda yaşayan göçmenlerin insani olmayan koşullara terk edildikleri üzerinde durulmaktadır²⁶⁸. Refugees International tarafından birinci yılı dolan mutabakat hakkında yapılan değerlendirmede, mutabakat uygulanmaya başladıktan sonra Yunan adalarına ulaşan ve Yunan hükümeti tarafından ağır kış koşullarında dahi güvenliksiz ve sağlıksız koşullara terk edilen yüzlerce göçmen hakkında durumlarını teyitleyen pek çok haberin medyada yer aldığı belirtilmektedir. Bu durum, AB tarafından, Yunanistan'a yüzlerce milyon avroluk mali destek sağlandığı göz önüne alındığında affedilemez olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca mutabakatın 2. maddesi kapsamında Türkiye'den AB ülkelerine yerleştirilen göçmenlerin sayısı yetersiz görülmekle birlikte kotaların önemli ölçüde artırılması ile geri kabul ve yeniden yerleştirme arasındaki bağın kaldırılmasına yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır²⁶⁹. BMMYK tarafından mutabakatla ilgili üzerinde durulan bir diğer konu ise uluslararası koruma prosedürünün Yunanistan tarafından hukuki anlamda gerektiği gibi uygulanmamasıdır. Yunanistan'ın adalarda, uluslararası koruma başvurularını değerlendirmek için yeterli kapasitesinin bulunmadığının da altı çizilmektedir²⁷⁰.

Tüm bu hususlar, AB Komisyonu Parlamenterler Meclisi'nin raporunda da yer almıştır ve çözüm olarak taraflara bazı tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda AB ve üye devletlere, vadettikleri söz konusu mülteciler için yeniden yerleştirme sürecini mutabakatın uygulanmasındaki gelişmelerden bağımsız olarak hızlıca yerine getirmelerini ve bundan da öncelikli olarak Türkiye'de yaşamakta olan önemli sayıda Suriyeli mültecinin AB ülkelerine yerleştirilmelerini, Türkiye'ye Kasım 2015'te Suriyeli mültecilere destek olmak amacıyla söz verilen mali desteğin gecikmeksizin ödenmesi, Yunanistan'daki mültecilerin yeniden yerleştirilme taahhüdünün hızla yerine getirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur. Türkiye'ye ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi çekinceyi kaldırması, Yunanistan'dan kabul edilen tüm

²⁶⁸ UNHCR, "UNHCR Redefines Role in Greece as EU-Turkey Deal Comes into Effect", **UNHCR Statement**, 22.03.2016, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, (10.02.2018).

²⁶⁹ Refugees International, "The Anniversary of The EU-Turkey Agreement", 13.03.2017, <https://www.refugeesinternational.org/blog/eu-turkey-agreement>, (10.02.2018).

²⁷⁰ UNHCR, 22.03.2016.

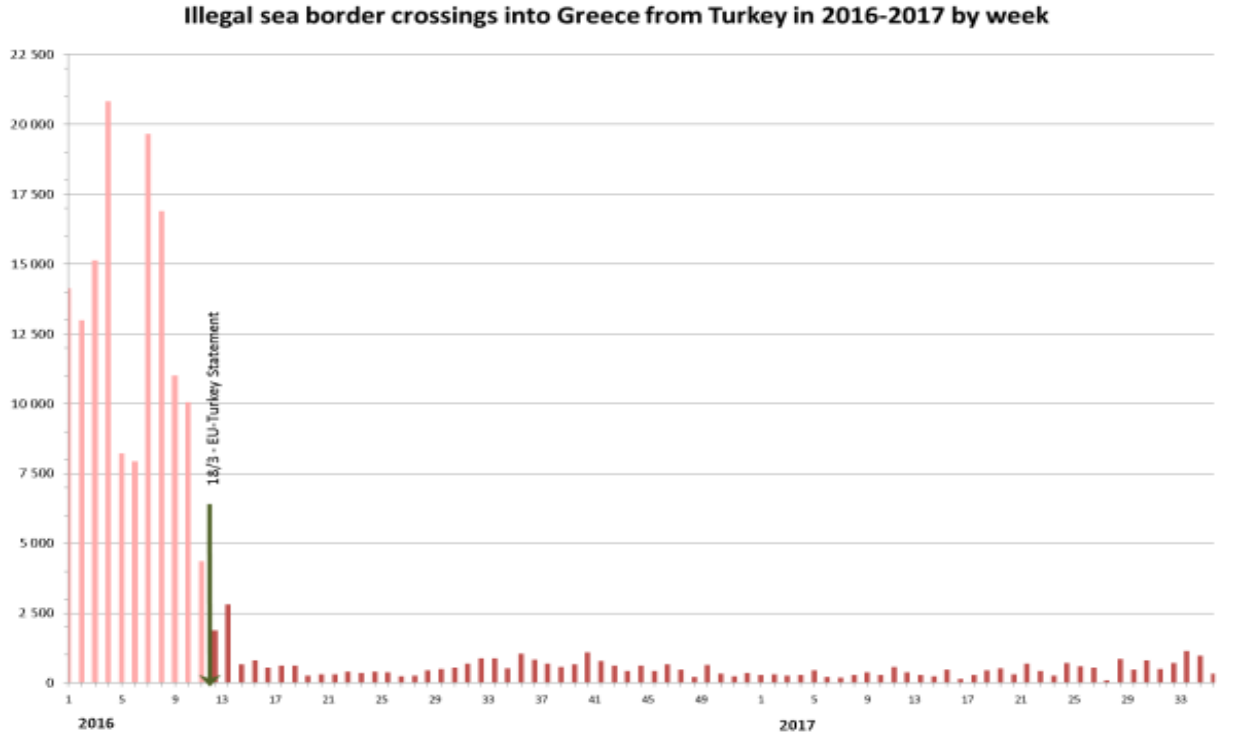
düzensiz göçmenlerin uluslararası koruma prosedürüne erişimlerinin sağlanması ve bu kişilere idari gözetim dahil olmak üzere uluslararası standartlara uygun olarak davranılması önerilmiştir²⁷¹.

Avrupa Komisyonunun mutabakatın uygulanmasına ilişkin 06.09.2017 tarihli 7. raporunda bahsedilen sorunların çözümüne yönelik adımların olduğu ve daha olumlu bir tablo çizildiği anlaşılmaktadır. Rapora göre, Türkiye’den Yunan adalarına yasa dışı yollardan ulaşan düzensiz göçmenlerin sayısının hala düşük seviyede olduğu; ancak; 2016 yaz aylarına kıyasla arttığı, Ege denizindeki can kayıplarında geçmişle kıyaslandığında önemli ölçüde düşüş yaşandığı, Yunanistan- Türkiye kara sınırını yasa dışı yollardan geçen düzensiz göçmenlerin sayısının da düşük seviyede olduğu belirtilmiştir. Şekil 15’de 18.12.2016 tarihinden 31.08.2017 tarihine kadar toplamda 35 haftalık sürede Türkiye üzerinden yasa dışı yollarla Ege Denizi’nden Yunanistan’a geçen düzensiz göçmenlerin hafta bazında sayısı gösterilmektedir²⁷². Şekil 15, detaylı olarak incelendiğinde 2016 yılının ilk 3 ayından mutabakatın imzalandığı 18 Mart 2016 tarihine kadarki süreçte, bu sayının 4. haftada görüldüğü üzere haftalık 20.000’i aştığı bile görülmektedir. Ancak 18 Mart 2016 tarihinden itibaren bu sayının bıçak gibi kesilerek azaldığı ve 2017 yılında da düşük seyrini koruduğu görülmektedir.

²⁷¹Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “The Situation of Refugees and Migrants Under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016”, **Resolution 2019**, 2016, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjc0OCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNzM4>, (10.02.2018).

²⁷² European Commission, **Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council-Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement**, 06.09.2017, Brüksel, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, (02.05.2018), (Seventh Report), s.2.

Şekil 15: 2016-2017 Yılları Arasında Türkiye’den Yunanistan’a Haftalık İlegal Geçişler



Kaynak: European Comission, Seventh Report, 02.05.2018, s.3.

Raporda, Yunan adalarında kötü koşullarda yaşayan göçmenlerin durumuna ilişkin, Yunan hükümeti'nin adalardaki göçmenler için barınma imkânlarının artırılması ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, genel güvenliğin sağlanması, uluslararası koruma prosedürünün işlerliğinin artırılması ve hassas gruplara öncelik tanınması konularında işbirliği içinde Komisyon tarafından desteklendiği yer almaktadır. Ayrıca yine eleştirilen hususlardan biri olan uluslararası koruma prosedürünün tam anlamıyla uygulanmasını sağlamak için adalardaki göçmenlere, gönüllü geri dönüş ve uluslararası koruma prosedürlerini de içeren hak ve yükümlülüklerine ilişkin bilgilendirme çalışmaları başlatıldığı ifade edilmiştir. Uluslararası koruma başvurularının hızlıca karar verilebilmesini sağlamak amacıyla Avrupa Sığınma Destek Ofisi (European Asylum Support Office) tarafından Yunanistan'da 98 tercüman ve üye devletlerden uluslararası koruma alanında karar vermek üzere 84 uzmana ek olarak 96 uzman daha görevlendirildiği belirtilmiştir²⁷³.

²⁷³ European Comission, Seventh Report, 02.05.2018, ss. 3,4.

Rapora göre, bire bir formülü kapsamında Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs, Çekya, Danimarka, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Malta, Polonya, Slovakia, Slovenya ve İngiltere olmak üzere toplamda 13 üye devletin, ülkelerine Türkiye’den hiç Suriyeli kabul etmediği belirtilmiş ve yerleştirme sayılarının yeterli bulunmadığı ve artırılması hususuna dikkat çekilmiştir²⁷⁴. Ayrıca bu konuyla ilgili olarak Türkiye’ye 2016-2017 yılı için vaat edilen 3 milyar avro dışında 1.664 milyon avro değerinde 48 projenin onaylandığını ve harcamaların 838 milyon avroya ulaştığı ifade edilerek AB’nin Türkiye’ye sağladığı mali desteğin altı çizilmiştir²⁷⁵.

3.6. KOŞULLUK POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE GERİ KABUL ANLAŞMASI KARŞILIĞINDA TÜRKİYE’YE SUNULAN VİZE SERBESTİSİ SÜRECİ HAKKINDA GELİŞMELER

AB, Türkiye’ye geri kabul anlaşmasını imzalaması karşılığında koşulluluk politikası çerçevesinde vize serbestleştirme teşvikini sunmuştur. Türk vatandaşları için vize serbestisinin sağlanması için 72 kriterden oluşan meşruhatlı yol haritası hazırlanarak tamamının yerine getirilmesi şart koşulmuştur.

Söz konusu meşruhatlı yol haritasında yerine getirilmesi gereken kriterler, göç yönetimi (migration management), belge güvenliği (document security), temel haklar (fundamental rights), kamu düzeni ve güvenliği (public order and security) ve düzensiz göçmenlerin geri kabulü (readmission of irregular migrants) olmak üzere beş başlık altında toplanmıştır²⁷⁶. Avrupa Komisyonu tarafından meşruhatlı yol haritasına ilişkin ilk değerlendirme raporu 20 Ekim 2014 tarihinde yayımlanmıştır. Bu rapora göre Türkiye, belirtilen 72 kriterden 22’sini karşılamış, 23’ünü kısmen karşılamış ve 27’sini karşılamamıştır. 4 Mart 2016 yılında yayımlanan ikinci rapora göre ise Türkiye’nin kısmen karşıladığı kriter sayısı sabit kalırken karşılamadığı kriter sayısı 12’ye düşmüştür²⁷⁷. 18 Mart 2016 Mutabakatının 5. maddesi ile Türkiye

²⁷⁴ European Commission, Seventh Report, 02.05.2018, s.9.

²⁷⁵ European Commission, Seventh Report, 02.05.2018, s.2.

²⁷⁶ European Commission, “**Report From The Commission on to the European Parliament and The Council on Progress by Turkey in Fulfilling The Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap**”, Brüksel, 20.10.2014, [http://www.esiweb.org/pdf/European%20Commission%20-%20Report%20on%20Turkeys%20progress%20in%20fulfilling%20the%20visa%20roadmap%20requirements%20\(20%20October%202014\).pdf](http://www.esiweb.org/pdf/European%20Commission%20-%20Report%20on%20Turkeys%20progress%20in%20fulfilling%20the%20visa%20roadmap%20requirements%20(20%20October%202014).pdf), (04.03.2018).

²⁷⁷ European Stability Initiative, “**Türkiye'nin Vize Serbestleşmesine Dair Değerlendirme Çizelgesi**”, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=555>, (04.03.2018).

tarafından 2016 yılının Haziran ayına kadar 72 kriterin tamamının yerine getirilmesi halinde vize serbestleştirilmesi sürecine hız verileceği bildirilmiştir²⁷⁸. Haziran ayına kadarki süreçte 72 kriterin karşılanıp karşılanmadığına ilişkin değerlendirmeyi Avrupa Komisyonu yapacaktır ve nihai kararı Avrupa Konseyi ile Avrupa Parlamentosu verecektir. 18 Mart Mutabakatı ile taraflar arasında atılan olumlu adımlara vize serbestleştirmesini eklemek için Türkiye, kriterlere uyum sağlamak için önemli adımlar atmıştır. Ancak; 4 Mayıs 2016’da Komisyon tarafından üçüncü raporun yayımlanması ile taraflar arasındaki pozitif atmosfer değişmiştir. Bu raporda AB’ye göre 72 kriterden karşılanmayan kriter sayısı 7 olarak belirtilmekte iken Türk yetkililerce 5 olarak açıklanmaktadır²⁷⁹. Tablo 8’de Avrupa Komisyonu tarafından karşılanmadığı raporlanan 7 kriter detaylı olarak yer almaktadır.

²⁷⁸ T.C. AB Bakanlığı, 03.02.2018, s.3.

²⁷⁹ NTV, “Türkiye’nin AB Vize Serbestisi Serüveni”, 07.02.2018, https://www.ntv.com.tr/dunya/turkiyenin-ab-vize-serbestisi-seruveni,1o_MS2K7Qk-KfOG-UrNkOA (04.03.2018).

Tablo 8: Vize Serbestisi Yol Haritasında Türkiye Tarafından Karşılanmayan Kriterler

KARŞILANMAYAN KRİTERLER	KARŞILANMAMA DERECEŚİ
Yolsuzlukla Mücadele İçin Ulusal Strateji ve Eylem Planı ile Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun önerilerini uygulamaya devam etmek	Karşılanmamıştır.
EUROPOL ile bir Operasyonel İşbirliği Anlaşması imzalamak ve uygulamak	Karşılanmamıştır.
ABAD ve AİHM içtihadı, AB müktesebatı ve AB üyelerindeki uygulamalar doğrultusunda, bir yandan örgütlü suç ve terörizme dair yürürlükteki kanuni çerçeveyi, diğer yandan da mahkemeler, güvenlik güçleri ve diğer kolluk kuvvetlerinin yaklaşımlarını, özgürlük ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı ve ifade, toplantı ve dernek kurma özgürlüklerini uygulamada teminat altına alacak şekilde gözden geçirmek	Karşılanmamıştır.
Sınır dışı durumları dahil olmak üzere tüm cezai konularda AB üyesi devletler ile etkin işbirliğinde bulunmak	Kısmen Karşılanmıştır
Kişisel verilerin korunması hakkında AB standartlarına uygun bir mevzuatı kabul etmek ve uygulamak	Kısmen Karşılanmıştır
AB ile Türkiye arasındaki geri kabul anlaşmasını tüm koşullarıyla uygulamak	Kısmen Karşılanmıştır
Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) ve AB standartlarına uygun, makinede okunabilir biyometrik seyahat belgelerin basımına devam etmek; AB standartlarına uygun biyometrik veriler içeren pasaportları kullanıma sokmak	Neredeyse Karşılanmıştır.

Kaynak: European Stability Initiative, **Türkiye'nin Vize Serbestleşmesi Mayıs 2016 Değerlendirme Çizelgesi**, 04.05.2016, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Vize%20Serbestlesmesi%20Degerlendirme%20Cizelgesi%20-%20Mayis%202016.pdf>, (04.03.2018), s.2.

Avrupa Komisyonu'nun tavsiye kararının akabinde, söz konusu vize serbestisi yol haritası 10 Mayıs 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi'nde ele alınmıştır. Avrupa Parlamentosu tüm kriterlerin yerine getirilmesi gerektiğini belirterek tüm kriterler karşılanana

kadar AB Komisyonu'nun teklifini oylamama kararı almıştır²⁸⁰. Üçüncü raporda yer alan Terörizmle Mücadele Kanunu'nda, üye devletler tarafından kullanılan tanımlarla uyumlu olarak terörizmin tanımının değiştirilmesini de içeren yasal değişiklikler yapılmasına ilişkin kriter, Türk Hükümeti tarafından oldukça olumsuz bir tepki almış ve buna Avrupa Parlamentosu'nun vize serbestisi için 72 kriterin tümünün eksiksiz yerine getirilmesi yönündeki kararı da eklenince AB- Türkiye arasındaki siyasi gerginlik artmıştır²⁸¹. Siyasi tansiyonun yükselmesine rağmen taraflar arasında ilişkiler tamamen kopmamış; aksine 2018 yılının şubat ayında yeniden canlanmıştır. Türkiye'nin vize serbestisi ile ilgili çalışmaları tamamladığını ve üzerine düşen tüm mükellefiyetleri yerine getirerek Komisyon'a gönderildiğini açıklayan²⁸² AB Bakanı Ömer ÇELİK; terörle mücadele yasasında değişiklik kriterinin iki taraf arasında aşılması en güç madde olduğunu, Türkiye'nin özellikle PYD/PKK, FETÖ ve DAESH gibi unsurlarla mücadele ederken, AB tarafından değiştirilmesi istenen maddelerin, terörle mücadeleyi zaafa uğratacağından endişe duyduğunu da ifade etmiştir²⁸³. Türkiye'nin bu hamlesine karşılık olarak, AB'nin Genişlemeden Sorumlu Üyesi Johannes Hahn, Türkiye tarafından gönderilen belgelerin AB Komisyonu tarafından incelendiğini belirterek Türkiye ile komşuluk ilişkilerine önem verildiği, Türk hükümetinden bazı işaretlerin geldiği; ancak hukukun üstünlüğü konusunda durumun hala tatmin edici olmadığı şeklinde yanıt vermiştir. Buna paralel olarak Türkiye'nin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 26 Mart 2018 tarihinde, AB Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker ve AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'la bir araya geldiği toplantı sonucunda da vize serbestisi dahil olmak üzere diğer konularda da çözüm ya da uzlaş sağlanamamıştır²⁸⁴. 07.06.2018 tarihinde Türkiye Dışişleri Bakanı Mevlüt

²⁸⁰ Yusuf Furkan Şen ve Gözde Özkorul, "Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme", **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2 Sayı:2, Temmuz-Aralık 2016, s. 112.

²⁸¹ Pelin Sönmez Hikmet KIRIK, "Turkish-EU Readmission Agreement: A Critique of EU-Turkey Migration Dialogue", **Güvenlik Stratejileri**, Yıl:13 Sayı:25, s.13

²⁸² NTV, "AB Bakanı Çelik: Vize İle İlgili Çalışmayı Tamamladık", 07.02.2018, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/ab-bakani-celikvize-ile-ilgili-calismayi-tamamladik,rFEfBSExh0GXzT7OMuJTcA>, (05.03.2018).

²⁸³ NTV, "Türkiye'nin Vize Serbestisi Planı AB'ye Ulaştı", 07.02.2018, , https://www.ntv.com.tr/dunya/turkiyenin-vize-serbestisi-planı-abye-ulasi,m1Y1rkcp906w6Wcqwm_P9Q, (05.03.2018).

²⁸⁴ Deutsche Welle Türkçe, "AB: Çözüm veya Uzlaşma Yok", 26.03.2018, <http://www.dw.com/tr/ab-%C3%A7%C3%B6z%C3%BCm-veya-uzla%C5%9Fma-yok/a-43146272>, (27.03.2018).

Çavuşoğlu'nun Yunanistan ile imzalanan 18 Mart Mutabakatının durdurulduğuna ilişkin açıklaması, geri kabul ve vize serbestisi konularında yeni soru işaretlerini doğurmuştur. Yunanistan'ın, Türkiye'de 15 Temmuz 2016 tarihinde meydana gelen darbe girişiminden kaçan ve Yunanistan'a iltica eden sekiz askerden tutuklu bulunan dört asker hakkında tahliye kararı vermesi Türk yetkililerince hoş karşılanmayarak 18 Mart Mutabakatını durdurarak karşılık vermiştir. Çavuşoğlu, Türkiye'nin AB ile imzaladığı geri kabul anlaşmasının hala yürürlükte olduğunu; ancak Yunanistan ile imzalanan 18 Mart Mutabakatının, Yunan mahkemelerinin darbeden kaçan askerlerle ilgili verecekleri son karara göre tekrar değerlendirilmek üzere durdurulduğunu ifade ederek geri kabul ve vize serbestisi konularında açık kapı bırakmıştır²⁸⁵. AB Komisyonu, Türkiye'nin bu hamlesi karşısında, Türkiye'ye 18 Mart Mutabakatının uygulanmasının devam etmesinin vize serbestisinin sağlanmasında ön koşullardan biri olduğunu hatırlatarak bu mutabakata uyması konusunda çağrıda bulunmuştur²⁸⁶. 18.06.2018 tarihinde ise AB'den, Türkiye'nin vize serbestisine ilişkin şubat ayında gönderdiği çalışma ve önerilere ilişkin 31 Mayıs'ta yapılan teknik görüşmeler sonucunda olumlu bir adım atılarak Türkiye'nin biyometrik pasaportların kullanımına ilişkin çalışmaları yeterli bulunarak karşılanmayan kriter sayısının yediden altıya düşürüldüğü bildirilmiştir²⁸⁷.

3.7. TÜRKİYE AÇISINDAN GERİ KABUL ANLAŞMASININ ANALİZİ, ELEŞTİRİLER VE MUHTEMEL SENARYOLAR

Türkiye'nin AB ile uzunca süre ulusal çıkarlarına uygun bulmayarak imzalamamakta direndiği geri kabul anlaşması, vize serbestleştirmesi koşuluna bağlanarak 2013 yılında imzalanmıştır. Ancak Türkiye'nin imzaladığı geri kabul anlaşmasının içeriğine ve vize serbestisi ile kurulan koşulluluk politikasının

²⁸⁵ Deutsche Welle Türkçe, “Türkiye Yunanistan’la Geri Kabul Anlaşmasını Durdurdu”, 07.06.2018, <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-yunanistanla-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-durdurdu/a-44113345>, (26.08.2018).

²⁸⁶ Deutsche Welle Türkçe, “AB’den Türkiye’ye Geri Kabul Anlaşması için Çağrı”, 08.06.2018, <https://www.dw.com/tr/abden-t%C3%BCrkiyeye-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1-i%C3%A7in-%C3%A7a%C4%9Fr%C4%B1/a-44131684>, (26.08.2018).

²⁸⁷ Güven Özalp, “Vize Kriterleri 7’den 6’ya Düştü”, **Hürriyet**, Brüksel, 18.06.2018, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/vize-kriterleri-7den-6ya-dustu-40869977>, (27.08.2018).

uygulanması başta olmak üzere akademik, hukuki, iktisadi ve siyasi çevrelerden eleştiriler dile getirilmiştir.

Ekşi, öncelikle geri kabul anlaşmasının, Türkiye tarafından gerekli yasal düzenlemelerin ve teknik alt yapının tamamlanmadan; kendi sınırlarına komşu ülkelerin tamamıyla geri kabul anlaşmaları imzalamadan; uluslararası koruma başvuru sahiplerine yönelik kabul ve barınma merkezlerinin inşasının tamamlanmadan; göç ve iltica alanında çalışan personelin istihdam ve eğitim sürecinin tamamlanmadan; FRONTEX ile protokol yapılmadan imzalanması ve Türkiye'nin terör örgütü ile mücadele etmesi sebebiyle düzensiz göçmenlerden kaynaklanacak yükü kaldıracak durumda olmamasından dolayı sorunlar yaşanacağını ifade etmektedir²⁸⁸.

Söz konusu geri kabul anlaşmasının Türkiye açısından dezavantaj yaratan maddelerinin analizi yapıldığında Türkiye'nin karşılaşılabileceği sorunlara ilişkin senaryo tahminleri daha da kuvvetlenecektir. Geri kabul anlaşmasının hukuki açıdan analizine 1.maddede yer alan “Akit Taraflar” ibaresiyle başlamak yerinde olacaktır. Anlaşmaya göre akit taraflar Türkiye ve AB'dir. Anlaşmanın diğer tarafı olan AB, İngiltere ve Danimarka dışındaki toplam 26 üye devleti kapsamaktadır²⁸⁹. Bilindiği üzere milletlerarası anlaşmalar taraflara eşit yük yükler. Geri kabul anlaşması, AB üyesi olmayan ülkelere de Türkiye'ye düzensiz göçmen gönderilmesine zemin hazırlamaktadır. Çünkü geri kabul anlaşması gereğince Türkiye kendi vatandaşlarının yanı sıra Türkiye üzerinden geçtiği tespit edilen vatansız ile üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü de içermektedir. Buna paralel olarak Türkiye üzerinden bir üye devlete, o üye devletten de başka bir ülkeye giden düzensiz göçmenler; son varış ülkeleri tarafından tespit edildiğinde öncelikle transit ülke olarak kullanılan AB üyesi devlete ve akabinde de geri kabul anlaşması uyarınca Türkiye'ye iade edilecektir. Türkiye'nin düzensiz göçmenleri geri kabul edeceği ülkelerin sayısının fazlalığı ile geri kabul ettiği düzensiz göçmenleri menşe ülkelerine göndermesinde, ilgili menşe ülke ile geri kabul anlaşmasının bulunmaması, seyahat belgesi temini ve dönüş masrafları konusunda yaşanacak

²⁸⁸ Ekşi, s.54.

²⁸⁹ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, s.3.

engeller dikkate alındığında Türkiye açısından sorunlar daha net ortaya çıkmaktadır²⁹⁰.

Geri kabul anlaşmasının kapsamı, Türkiye ve AB üyesi (İngiltere ve Danimarka hariç) ülkelere girme, bu ülkelerde bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişiler olarak 2.maddede düzenlenmiştir. Türkiye'nin geri kabul edeceği kişiler 3. maddede kendi vatandaşlarının geri kabulü ve 4. maddede üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulü olarak ikiye ayrılarak daha detaylı düzenlenmiştir. Burada dikkat çeken husus ise 3. maddede düzenlenen "vatandaş" kavramının oldukça geniş ele alınmasıdır. 3. maddenin birinci fıkrasında geri kabule konu olacak kişinin, anlaşmanın 9. maddesine istinaden Türk vatandaşı olduğunu kanıtlaması şartı yer almaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise geri kabule konu olan Türk vatandaşının üye ülkede ikamet hakkı olmayan reşit olmayan bekâr çocuğu ile yerel mevzuata göre evliliklerinin tanınmadığının belirtilmediği durumlarda başka bir ülke vatandaşlığına haiz eşlerini de kapsamaktadır. Bunlara ek olarak 3.fıkra da Türk vatandaşlığından çıkarılan veya feragat eden kişiler de ilgili üye devletin vatandaşlığına girmesi hususunda herhangi durum veya vaat yoksa geri kabule konu olacaktır. 4. maddede düzenlenen Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları geri kabul yükümlülüğünde de geri kabule konu olan kişinin 10. maddede yer alan koşulları taşıması gerekmektedir²⁹¹. Burada Türkiye açısından dezavantaj yaratan husus; geri kabule konu olacak üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişinin Türkiye'den girdiğine ilişkin kesin ve karineye dayanan delillerin oldukça geniş yorumlanmasıdır. Söz konusu kapsamdaki kişilerin geçerli bir pasaportu veya Türkiye'ye girmesi için gereken vize, ikamet izni gibi belgeler varsa ilgili üye devlet tarafından yazılı bir geri kabul talebi olmaksızın doğrudan Türkiye'ye gönderilebilecektir. Ancak böyle bir belge yoksa anlaşmanın 3 numaralı ekinde yer aldığı üzere bahse konu yabancıların Türkiye'de kaldıklarını açıkça gösteren otel faturaları, araba kira sözleşmeleri, doktor/dişi randevu kartları, kamu/özel kurumlara giriş kartları, kredi kartı faturaları, seyahat biletleri kargo veya seyahat acentesi hizmetini kullandığını gösterir bilgi ile bu kişilerin sınırı geçtiğini doğrulayan sınır yetkililerinin ya da diğer tanıkların yazılı resmi ifadeleri ve adli veya idari davalarda verdiği bir ifadenin resmi yazılı beyanı da kesin deliller arasında

²⁹⁰ Ekşi, s.61.

²⁹¹ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, ss.4-7.

yer almaktadır²⁹². Ek-3'te yer alan kesin delillerin mevcut olmadığı durumlarda ise Ek-4'te yer aldığı üzere talep eden üye devlet tarafından, bahse konu kişilerin sınırı yasa dışı olarak geçtikten sonra yakalandığına dair ilgili üye devletin yetkililerin, geri kabule konu olan kişilerin yazılı beyanları ya da bu kişilerin kimliklerine ve ikamet bilgilerine ilişkin ailelerinin ile üçüncü kişilerin beyanları da Türkiye'ye geri gönderilmelerine temel oluşturulacaktır²⁹³. Burada bahsedilen kesin ve karineye dayalı deliller Türk vatandaşlığının ispatında da Türkiye'nin aleyhine yorumlanabilmektedir. Örneğin; Türkiye-Yunanistan geri kabul anlaşması uyarınca Suriye, Irak ve İran vatandaşı olup da Türkçe konuşanlar Türk vatandaşı olarak geri kabul anlaşması kapsamında Türkiye'ye gönderilmiştir²⁹⁴.

AB'nin aday ülkelerle imzalamış olduğu geri kabul anlaşmaları incelendiğinde aday ülkelerin üyelik müzakerelerinin başladığı andan itibaren vizesiz seyahat imkânından yararlandıkları dikkati çekmektedir. Ancak aday ülkelerden biri olan Türkiye'nin tam üyelik müzakereleri 2005'te başlamasına rağmen Türk vatandaşları için vize muafiyeti hala söz konusu değildir²⁹⁵. Bu noktada hukuki açıdan yapılan bir diğer eleştiri ise AB'nin, koşulluluk politikası çerçevesinde geri kabul anlaşmasının imzalanmasının karşılığında havuç olarak sunduğu vize serbestisinin anlaşma maddelerinde net ve açıkça düzenlenmemesidir. Ne meşruhatlı Yol Haritasında (Road Map) ne de "First Meeting of the EU-Turkey Visa Liberalisation Dialogue Agreed Minutes" belgelerinde böyle bağlayıcı bir taahhüt bulunmamaktadır. Buna ek olarak vize muafiyetine ilişkin yol haritasının içeriğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. AB'nin Batı Balkan ülkelerine sunduğu vize muafiyeti yol haritaları 41-42 kriterden oluşmakta iken Türkiye'ye sunulan 72 kriter fazla bulunmakla birlikte bu kriterlerin çoğunun vize muafiyeti ve geri kabul ile ilgili olmadığı ileri sürülmektedir. Örneğin; Türk vatandaşlarının Türkiye içerisindeki dolaşım özgürlüğünün sağlanması, ifade özgürlüğünün, toplanma özgürlüğünün, adil yargılanma hakkının tam olarak sağlanması ve korunması gibi kriterler siyasi kriterler kapsamında olup; bu konular üyelik müzakerelerinde görüşülmekte ve

²⁹² T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076,s.26.

²⁹³ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, s.27.

²⁹⁴ Ekşi, s.134.

²⁹⁵ Fatma Zeynep Hacıoğlu, "Geri Kabul Anlaşması (Readmission Agreement)", **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları- Birikimler-V**, Ed.Muharrem Balcı, 1. Baskı, Aralık 2016, İstanbul, s.415.

uygulamaya geçirilmektedir²⁹⁶. Ayrıca vize serbestisinin koşulu olarak ileri sürülen Yol Haritasının AB tarafından tek taraflı hazırlanması anlaşmada tarafların eşitliği ilkesi açısından aykırılık teşkil etmektedir²⁹⁷.

Meşruhatlı yol haritasında, Türkiye'nin ulusal çıkarları açısından risk olarak değerlendirdiği 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmeye koyduğu coğrafi çekincenin kaldırılması²⁹⁸ da kriterler arasında yer almaktadır. 6458 Sayılı YUKK'nin 61. ve 62. maddelerinde bahse konu coğrafi çekince, bir kişiye mülteci statüsünün tanınmasında, değerlendirmenin Avrupa ülkelerinde ve Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar bazında yapılması yönünde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre mülteci statüsünü elde etmek için gerekli kriterleri taşıyan kişi, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle gelmişse 61.madde kapsamında mülteci; Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle gelmişse 62. madde kapsamında şartlı mülteci statüsü elde edebilecektir. Türkiye, tarih boyunca komşu ülkelerindeki istikrarsızlıklar sebebiyle sıklıkla sığınmacı göçüne maruz kalması ve mevcut durumda da dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke²⁹⁹ olması sebebiyle coğrafi sınırlamayı kaldırmak istememektedir. Bu nedenle coğrafi sınırlamayı kaldırma ile ilgili kriteri AB'ye tam üyelik aşamasında değerlendireceğini bildirmiştir³⁰⁰. Ayrıca Avrupa ülkeleri dışından gelen ve mülteci olmak için gerekli kriterleri taşıyan kişilere, üçüncü ülkeye yerleştirilene kadar Türkiye'de kalmasına imkân veren şartlı mülteci statüsünü tanıyarak, söz konusu coğrafi sınırlamanın yaratabileceği mağduriyetlerin hukuki olarak önüne geçmiştir³⁰¹.

Meşruhatlı yol haritasında yer alan tartışmalı kriterlerden birisi de AB'nin, Türkiye'den terör tanımının yeniden yapılarak Terörle Mücadele Kanunu'nun AB

²⁹⁶ Hacıoğlu, s.416.

²⁹⁷ Ekşi, s.61.

²⁹⁸ T.C. AB Bakanlığı, “Vize Serbestisi Diyalogu Metni ve Meşruhatlı Yol Haritası”, https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf, (25.03.2018), (Yol Haritası), s.10.

²⁹⁹ Anadolu Ajansı, “Türkiye'deki Sığınmacı Sayısı 61 Ülkenin Nüfusundan Fazla”, 16.02.2017, <https://aa.com.tr/tr/turkiye/turkiyedeki-siginmaci-sayisi-61-ulkenin-nufusundan-fazla/751580>, (25.03.2018).

³⁰⁰ T.C. AB Bakanlığı, Yol Haritası, 25.03.2018, s.10.

³⁰¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf, (25.03.2018), (YUKK) s.27.

standartlarıyla uyumlulaştırılması talebidir. Dönemin AB Bakanı Volkan Bozkır, bu konuyla ilgili olarak 11.05.2016'da şöyle bir açıklamada bulunmuştur³⁰²:

“Üzerinde çalışırız, yeni gelişmelerden, yeni süreçlerden konuşuruz ama Türkiye’de 450’den fazla güvenlik gücünün PKK terörü tarafından şehit edildiği ve beş ya da altıdan fazla intihar saldırısının düzenlediği, çok sayıda kişinin hayatını kaybettiği bu şartlarda, terörle mücadele yasasının değişmesi kesinlikle mümkün değildir. Üstelik yaşamızın Avrupa standartlarıyla uyumlu olduğunu düşünüyoruz.”

Türkiye’nin geri kabul anlaşmasını imzalamasında eleştirildiği en önemli hususlardan birisi de Türkiye’nin 1963 Ankara Anlaşması’nda ve Katma Protokol’de, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararında yer alan hükümler ve ABAD’ın kararları çerçevesinde Türk vatandaşlarının vize serbestisine sahip olduğu ortada iken Türkiye’nin geri kabul müzakerelerinde vize serbestisini pazarlık aracı etmesi ve Türkiye’nin bu aracı kabul etmesidir. Var olan bir hakkın teyidi için yeni tavizler verilmesi enteresan bir tutum olarak yorumlanmaktadır³⁰³. AB Bakanlığı tarafından vize serbestisi diyaloguna ilişkin yayımlanan kitapçıkta bu husus şu şekilde açıklanmaktadır³⁰⁴:

“Türk vatandaşlarının Türkiye-AB ortaklık hukukundan kaynaklanan ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları ile üye ülke mahkemeleri tarafından onaylanmış bazı kazanılmış hakları bulunmaktadır. Ancak, ortaklık hukuku sadece iş kurma veya hizmet sunma serbestisinden yararlanmak ve AB ülkelerinde işçi olarak çalışmak isteyen vatandaşlarımızın durumlarını düzenlemektedir. Bu bağlamda yeni kısıtlama getirme yasağı (standstill) çerçevesindeki haklar tüm vatandaşlarımız için değil, sadece belli kategorilerdeki vatandaşlarımız için söz konusu olmaktadır. Ayrıca, ortaklık hukukuna göre standstill kuralı uyarınca tüm AB üyesi ülkeler bakımından farklı kurallar geçerlidir. Bir başka ifadeyle, ilgili AB üyesi ülke, Ankara Anlaşması’na Ek 1971 tarihli Katma Protokolü kabul ettiği tarihte vize uyguluyor idiyse, standstill vize muafiyeti bağlamında anlam ifade etmemektedir. Ayrıca, ortaklık hukuku çerçevesinde ABAD veya ulusal mahkemeler tarafından vatandaşlarımız lehine verilen kararların, ilgili ülkelerde etkili ve yeknesak bir şekilde uygulamaya geçirilemediği, emsal karar olarak değerlendirilmediği görülmektedir. Buna ilaveten, ABAD’ın Demirkan davasında, AB ülkelerine turizm amaçlı seyahatler de dahil olmak üzere hizmet

³⁰² Bağımsız İletişim Ağı, “AB Bakanı Bozkır: Vizesiz Seyahat Hakkına Dair Umutlar Azaldı,” 11.05.2016, <http://bianet.org/bianet/siyaset/174663-ab-bakani-bozkir-vizesiz-seyahat-hakkina-dair-umutlar-azaldi>, (25.03.2018).

³⁰³ Ekşi, s.136.

³⁰⁴ T.C.AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu”, <https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf>, (03.04.2018), ss.11,12.

alma serbestisinin hizmet sunma serbestisi kapsamında değerlendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. ABAD bu kararıyla, ortaklık ilişkisine dayanarak hizmet alma amacıyla AB ülkelerine giden Türk vatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanmasının mümkün olamayacağını ortaya koymuştur. Oysa, AB ile Türkiye arasında yürütülmekte olan vize serbestisi süreci başarıyla tamamlandığında sadece belli kategorilerdeki Türk vatandaşlarının değil, tüm Türk vatandaşlarının AB üyesi ülkelere (bu aşamada Birleşik Krallık ve İrlanda hariç) üç aya kadar vizesiz seyahati mümkün olacaktır.”

Geri kabul anlaşması, uygulamada karşılıklılık ilkesini gözetmekte ise de tarafların düzensiz göçmen potansiyelleri değerlendirildiğinde asimetrik özellikte olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, geri kabul anlaşması aslında AB’ye değil Türkiye’ye yükümlülükler yüklemektedir. Çünkü zaten AB’den Türkiye’ye doğru düzensiz göçmen akışı söz konusu değildir³⁰⁵. Kirişçi’nin de ifade ettiği üzere, kendi sınırına komşu kaynak ülkelerin tamamıyla geri kabul anlaşması imzalamadan AB ile geri kabul anlaşması imzalaması, AB’den Türkiye’ye yüksek sayıda düzensiz göçmen gönderilmesine yol açacak ve bu düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilememesi sonucunda Türkiye’nin düzensiz göçmen çöplüğü haline dönüşeceği algısı en muhtemel senaryo olacaktır³⁰⁶. Bu durumda düzensiz göçmenlerin sayısının ve uluslararası koruma taleplerinin artması Türkiye’de ekonomik ve sosyal maliyetin de artmasına sebep olacaktır. Bu konuyu detaylandırmak gerekirse, düzensiz göçmenler ülkede kayıt dışı istihdamı artırmakla beraber güvenlik güçleri tarafından potansiyel bir suç unsuru olarak görülerek ekonomik ve sosyal dışlanmalara maruz kalabileceklerdir. Ayrıca, yasa dışı konumları sebebiyle söz konusu düzensiz göçmenler, eğitim, barınma, adalet ve sağlık hizmetlerine erişimde çok ciddi zorluklarla karşılaşmalarının sonucunda göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti yapan örgütlerce kullanılmaya ve sömürülmeye açık hale gelebilecektir. Bu durum ülkede ciddi güvenlik sorunlarını da beraberinde getirecektir³⁰⁷. Dışişleri Bakanlığı’nın resmi sayfasında geri kabul anlaşmasına istinaden Türkiye’deki düzensiz göçmen sayısının artacağı tezine ilişkin şu şekilde açıklama yapılmıştır³⁰⁸:

³⁰⁵ Hacıoğlu, s.416.

³⁰⁶ Kemal Kirişçi, **Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU**, <http://www.sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/1.-Kemal-Kiri+%FEci.pdf>, (03.05.2018), s.12.

³⁰⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, s.30.

³⁰⁸ T.C. Dışişleri Bakanlığı, **Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Göç Eylem Planı**, <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (19.03.2018).

“...Yasa dışı yollarla bir AB ülkesine giden göçmenin ülkemize iadesi için, bu kişinin son olarak Türkiye üzerinden AB topraklarına giriş yaptığıın Anlaşmada belirtilen somut belgeler yoluyla kanıtlanması ve bu durumun tarafımızdan kabul edilmesi gerekmektedir. Yunanistan ile 2001 yılından bu yana yürütülen ikili Geri Kabul Protokolü de bu şekilde uygulanmaktadır. Dolayısıyla, yasa dışı göçmenlerin AB ülkeleri tarafından ülkemize otomatik olarak iade edileceği ve çok sayıda göçmenin ülkemize akın edeceği iddiaları temelsizdir. Yasa dışı göçe kaynaklık eden ve mevcut durumda geri kabul anlaşmamızın bulunmadığı ülkelerle ikili anlaşmaların imzalanması konusunda çalışmalara başlanmıştır.”

Geri kabul anlaşmasının imzalanmasına ilişkin siyasi çevreden gelen eleştirileri incelemek gerekirse anlaşmanın TBMM’de uygun bulunması sürecinde ileri sürülen çekincelere değinmek yerinde olacaktır. Ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), genel olarak anlaşmanın mevcut halinin yetersiz, dengesiz ve ulusal çıkarlara aykırı olduğunu ileri sürerek yeniden görüşülmesi üzerinde durmuştur. Hatta bu durum, koşulluluk politikasına atıfta bulunularak geri kabul anlaşması, “havucu kısa, sopası uzun bir anlaşma” olarak tabir edilmiş ve havucunun ne olduğunun belli olmadığı ancak sopasının çok kesin olduğu yönünde eleştirilmiştir³⁰⁹. Geri kabul anlaşmasının imzalanmasından sonra 29 Kasım 2015 tarihli Zirve’de alınan kararlar çerçevesinde üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulünün 1 Haziran 2016’da başlayacak şekilde öne çekilmesine ilişkin Ortak Geri Kabul Komitesi’nin 2/2016 sayılı kararına ilişkin muhalefet şerhleri incelendiğinde eleştiriler şu şekilde maddelenebilir³¹⁰:

- Türkiye’nin AB ülkelerine vizesiz seyahati konusu belirsiz kalırken; AB’nin Türkiye’ye düzensiz göçmen iadesi tüm hükümleri ile güvence altına alınmıştır.
- Başta Fransa olmak üzere AB ülkeleri genel olarak Türkiye’ye vize serbestisi sağlanmasına sıcak bakmamaktadır. Bu nedenle Avrupa Konseyi’nden negatif karar çıkması halinde vize serbestisi uygulanmayacaktır.

³⁰⁹ TBMM Başkanlığı, “Türkiye Cumhuriyeti İle Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair”, 19.06.2014, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=32203, (24.03.2018)

³¹⁰ TBMM, “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma ile Oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesinin 2/2016 Sayılı Kararının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı (1/711) ve Dışişleri Komisyonu Raporu”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss298.pdf>, (19.03.2018).

- AB bu anlaşma ile kendi sınırlarını güvence altına alırken Türkiye’yi güvenlik ve ekonomik anlamda büyük bir riske atmaktadır. Bu anlamda, AB’nin ilk aşamada sunacağı 3 milyar avro bu riskin yanında çok zayıf kalmaktadır.
- AB’den Türkiye’ye iade edilen düzensiz göçmenlerin menşe ülkelerine dönüş masrafları ile dönene kadar geçen süredeki tüm masrafları Türkiye’ye ait olacağından düzensiz göçmenlerin sayısı ile doğru orantılı olarak mali bir yük getirecektir. Ayrıca Türkiye bahse konu düzensiz göçmenlerin yanı sıra 3,5 milyon Suriyeli’ye de ev sahipliği yapmaktadır.
- Parmak izi kontrolü gibi güvenlik önlemleri alınmaksızın göçmenlere açılan sınırlar Türkiye’de terör olaylarını artırmıştır.

TBMM tarafından yayımlanan Göç ve Uyum raporunda ise 18 Mart 2016 Mutabakatına ilişkin özetle şu değerlendirmelerde bulunulmuştur³¹¹:

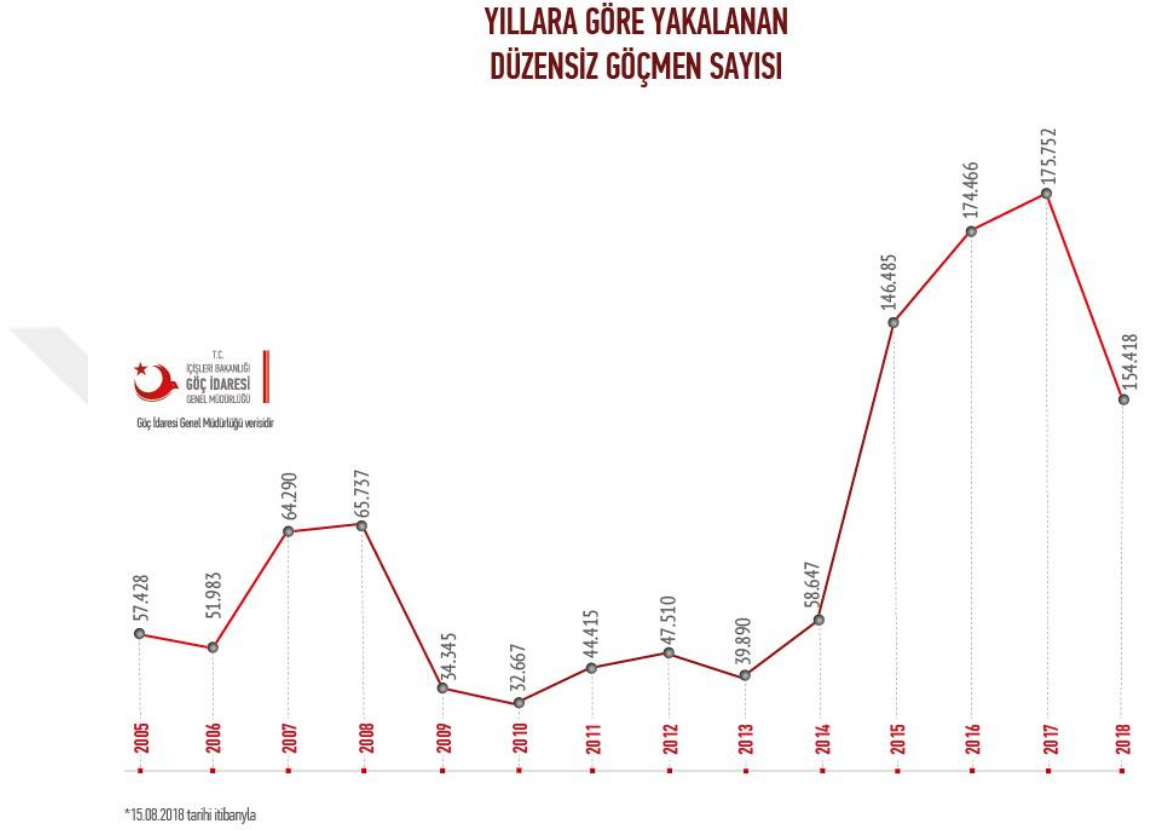
“Mutabakat öncesinde Ege’de hayatını kaybeden düzensiz göçmen sayısı 2015 yılında 279, 2016 yılının ilk 3 ayında 173 iken, mutabakat sonrası 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla Ege denizinde hayatını kaybeden göçmenlerin sayısı oldukça düşük seviyelere gerilemiş, Nisan-Aralık 2016 tarihleri arasında 19 göçmen hayatını kaybetmiştir. 18 Mart mutabakatı çerçevesinde 2017 ilk 6 ayında geri alınan göçmen sayısı 1073, aynı dönemde Avrupa’ya yerleştirilen Suriyeli sayısı 4928 olmuştur ve yerleştirilen Suriyelilerin tespiti doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmıştır. “1-1” kuralı olarak da isimlendirilen bu uygulama, insani mağduriyetlere son verilmesi, çocukların denizlerde kaybolup gitmesini önlemek için bir tedbirdir ve bu açıdan başarılı olmuştur, Ege’de ölümler bitme noktasına gelmiştir. Türkiye kıyılara vuran bebek cesetlerinin olmaması için üzerine düşen tüm görevleri yerine getirirken, Avrupa’nın da sözünde durarak, mutabakatın külfet paylaşımı, yeniden yerleştirme ve vize serbestisi hükümlerine uyması gerekmektedir. “

Tüm bu eleştiriler çerçevesinde en muhtemel senaryonun Türkiye’nin düzensiz göçmen deposuna dönüşeceği ve düzensiz göçmenlere ek olarak ülkedeki geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler ile uluslararası koruma başvuru sahiplerinin Türkiye’ye ekonomik anlamda bir yük yaratacağı; sosyal ve kamu düzeni ile güvenliği açısından da riskleri beraberinde getireceği yönünde birleşmektedir. Bu

³¹¹ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, “**Göç ve Uyum Raporu**”, Mart 2018, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, (24.03.2018), ss.251,252.

hususları istatistiki veriler çerçevesinde değerlendirmek daha sağlıklı olacaktır. Şekil 16'da GİGM'nin 15.08.2018 tarihi itibarıyla Türkiye'de 2005 yılından bu yana yakalanan düzensiz göçmenlerin sayılarına ilişkin veriler yer almaktadır.

Şekil 16: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Düzensiz Göç”, (30.08.2018).

Şekil 16'daki veriler incelendiğinde geri kabul anlaşmasının imzalandığı 2013 yılından itibaren yakalanan düzensiz göçmen sayılarında istikrarlı bir artış görülmektedir. Özellikle 2014 yılından 2015 yılına geçişte yaklaşık 2 kat gibi keskin bir artış görünmekte ve artarak devam etmektedir. 18 Mart Mutabakatının imzalandığı 2016 (174.466) yılından 2017 (175.752) yılına geçişte yakalanan düzensiz göçmen sayısının artış oranında bir azalma olduğu görülmektedir. Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelesi çerçevesinde kurumsal ve idari kapasitesine yönelik değerlendirme yapmak gerekirse GİGM'ye ait aktif durumda bulunan toplamda 18 ilde 8.276 kapasiteli Geri Gönderme Merkezi bulunmaktadır. Ayrıca toplamda 7200 kapasiteli 15 adet Geri Gönderme Merkezi'nin daha faaliyete

geçmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir³¹². Uluslararası koruma ile ilgili verilere bakıldığında ise 2016 yılında Türkiye’ye yapılan uluslararası koruma başvuru sayısı 66.167 iken 2017 yılında bu sayı ikiye katlanarak 112.415’e ulaşmıştır.³¹³ Uluslararası koruma başvuru veya statü sahiplerine barınma imkânının sağlandığı toplamda 150 kapasiteli Yozgat ve Tekirdağ illerinde faal durumda olan iki adet kabul ve barınma merkezi bulunmaktadır.³¹⁴ 16.08.2018 tarihi itibarıyla Türkiye’de geçici koruma kapsamında kayıt altına alınmış 3.548.273 Suriyeli yaşamakta olup bu kişilerden 202.538’i geçici barınma merkezlerinde yaşamaktadır³¹⁵. Bu veriler çerçevesinde Türkiye’nin düzensiz göç ve uluslararası koruma alanında kurumsal kapasitesinin ülkeye yönelik göçmen potansiyeli göz önünde bulundurulduğunda yetersiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye, 6458 sayılı YUKK ile göçe ilişkin mevzuatını AB müktesebatına uyumlaştırarak hukuki reformlarını tamamlamanın yanı sıra aynı kanun ile GİGM’yi de kurmuştur³¹⁶. GİGM’nin kurulması ile göçle ilgili tüm iş ve işlemler Emniyet Genel Müdürlüğü’nden alınarak sivil bir kuruma devredilmiştir. Bu hukuki ve idari reformlar olumlu adımlar olarak değerlendirilmekle birlikte istatistiki veriler çerçevesinde kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Kurumsal kapasitesinin artırılması hususu ülkeye yönelik düzenli ve düzensiz göç akımıyla ilişkilidir. 18 Mart Mutabakatı çerçevesinde düzensiz göçmenlerin Yunanistan’dan Türkiye’ye iade edilmesinde ön koşul geri kabule konu olacak göçmenlerin uluslararası koruma talebinde bulunmamış ya da uluslararası koruma talebinin reddedilmiş olmasıdır. Ege adalarındaki göçmenlerin uluslararası koruma başvurularında bulunmaları sebebiyle geri kabul sayılarının şimdilik düşük seviyede olduğu bilinen bir gerçektir. Türkiye’nin üye devletlerden ne kadar geri kabul talebine maruz kalacağının belirsiz olması ve üye devletlerin bu konuda bilgi paylaşımında bulunmaması da Türkiye’nin geri kabul anlaşmasından doğan

³¹² Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geri Gönderme Merkezleri”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/geri-gonderme-merkezleri_363_378_10094, (24.03.2018).

³¹³ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Uluslararası Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararasi-koruma_363_378_4712, (24.03.2018).

³¹⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Genel Müdürlüğümüzce İşletilen Kabul ve Barınma Merkezleri”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-mudurlugumuzce-isletilen-kabul-ve-barinama-merkezleri_323_326_4616, (24.03.2018).

³¹⁵ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geçici Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713, (30.08.2018).

³¹⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, YUKK, s.53.

yükümlülüklerini karşılamak için gerekli hazırlıklarını olumsuz etkilemektedir.³¹⁷ Bu soruna Özcan, Türkiye'nin geri kabul anlaşmasına geri kabul talebi için bir tavan sayı belirlenmesi ve bu sayıyı aşan taleplerin zamana yayılmasını içeren bir hüküm konulması ya da protokol eklenmesi şeklinde çözüm önerisi sunmaktadır.³¹⁸

Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele etmesinde sınırına komşu kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmalarını tamamlaması gerektiği hususundan bahsedilmişti. Türkiye, AB ile imzaladığı geri kabul anlaşmasından sonra Kosova (15.12.2015) ve Norveç (26.04.2016) olmak üzere iki ülke ile geri kabul anlaşması akdedebilmiştir.³¹⁹ Türkiye'nin uyrukları bazında en fazla düzensiz göçmen aldığı ülkelere olan Afganistan, Irak, İran, Gürcistan, Özbekistan ve Bangladeş gibi ülkelerle henüz geri kabul anlaşması bulunmamaktadır.³²⁰

İstatistiklerde dikkat çeken hususlardan birisi de Suriyelilerin Türkiye'yi iki boyuttan etkilediğidir. 2017 yılında yakalanan düzensiz göçmenlerle ilgili uyruk bazında sıralamada 50.217 kişi ile Suriyeliler birinci sırada yer almaktadır.³²¹ Bu durum gösteriyor ki Suriyeliler hem düzensiz göç hem de uluslararası koruma türlerinden biri olan geçici koruma açısından Türkiye'nin göç alanındaki politikalarının şekillenmesinde önemli etkenlerden biridir. Bu durumun en somut örneği 18 Mart Mutabakatıdır. 18 Mart Mutabakatında Yunanistan'da düzensiz göçmen durumuna düşen Suriyeliler'in Türkiye'ye iade edilmesi ile düzensiz göç boyutu ele alınırken aynı zamanda bire bir formülü ile geçici koruma kapsamında Türkiye'de ikamet etmekte olan Suriyelilerin Avrupa ülkelerine yerleştirilmesi ile uluslararası koruma boyutu da ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye, 13.10.2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği'nde yaptığı değişiklik ile yasa dışı yollarla Ege Adalarına geçen ve Türkiye'ye iade edilen Suriyelilere talep etmeleri halinde geçici koruma statüsünün tanınmasının yolunu açmıştır.³²² 18 Mart Mutabakatı gereğince 04.04.2016 tarihinden 27.08.2018 tarihine kadar Ege Adalarından geri kabul edilen düzensiz göçmen sayısı 1689 olmakla birlikte bu

³¹⁷ Ekşi, s.137.

³¹⁸ Ekşi, s.138.

³¹⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Türkiye Göç Raporu, 07.05.2017, s.61.

³²⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 24.03.2018.

³²¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 24.03.2018..

³²² T.C. Resmi Gazete, "Geçici Koruma Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-18.pdf>, (25.03.2018).

göçmenlerden 319'u Suriye uyrukludur³²³. Birebir formülü ile 09.08.2018 tarihi itibarıyla Avrupa ülkelerine yerleştirilen geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler'in sayısı 15.046'dır.³²⁴ Bu sayı Türkiye'de geçici koruma kapsamında ikamet etmekte olan 3.548.273 Suriyelilerin sayısı ile kıyaslandığında oldukça az olması sebebiyle AB'nin külfet paylaşımı konusunda Türkiye'nin yükünü hafifletmediği ortadadır.

Bu çalışma kapsamında 2017 yılında, Türkiye'de geçici koruma kapsamında ikamet etmekte olan 17-69 yaş aralığındaki, 35'i erkek 11'i kadın olmak üzere 46 Suriyeli ile hem düzensiz göç anlamında hareketliliklerine hem de Avrupa ülkelerine yerleştirilme taleplerine ilişkin görüşmeler yapılmıştır. Yapılan görüşmeler sonucunda 1'i yasa dışı yollardan, 1'i de yasal yollardan olmak üzere Avrupa ülkelerine gitme girişiminde bulunduklarını ve 6 kişi Avrupa ülkelerine yerleştirilmek istediklerini ifade etmişlerdir. Avrupa ülkelerine yerleştirilmek isteyen kişiler Belçika, İsveç, Kanada ve İtalya ülkelerini tercih etmekle beraber tercih sebeplerini aile birleşimi, çalışma, tedavi ve eğitim olarak belirtmişlerdir. İki kişi kararsız olmakla birlikte 38 kişi Avrupa ülkelerine gitmek istemediklerini ve Türkiye'de kalmak istediklerini beyan etmişlerdir. Söz konusu kişilere Türkiye'de kalmak isteme sebepleri sorulduğunda; 15 kişi Türkiye'nin güvenli olduğu, 14 kişi Türkiye'de iş imkânlarının bulunduğu ve yaşam koşullarının iyi olduğu, 9 kişi Türkiye'ye kültürel yakınlık hissettikleri ve iki kişi de Avrupa ülkelerini sevmedikleri şeklinde yanıtlamışlardır. Türkiye'de kaldıkları süre boyunca karşılaştıkları sorunlara ilişkin soruya ise 38 kişi hiçbir sorun ile karşılaşmadıkları, 5 kişi geçim sıkıntısı yaşadıkları ve 3 kişi de geçici koruma kimliklerinin geç çıktığı şeklinde cevap vermişlerdir. Son olarak ülkelerindeki genel durumun düzelmesi halinde Suriye'ye dönmek isteyip istemediklerine ilişkin soruya 23 kişi dönmek istediğini, 12 kişi dönmek istemediğini, 9 kişi sadece orada yaşayan aile üyelerini ya da akrabalarını ziyaret amaçlı dönebileceğini ve iki kişi de kararsız olduğunu söylemiştir.

Yapılan görüşmeler sonucunda Suriyelilerin çoğunluğunun AB ülkelerine yerleştirilmektense Türkiye'de kalmayı tercih ettiği yönünde çıkarımda bulunulabilir. 18 Mart Mutabakatının eleştirildiği noktalardan biri de bu hususa ilişkindir. Yani Mutabakat hükümleri çerçevesinde Türkiye'ye entegre olma aşamasına gelmiş ve

³²³ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 03.02.2018.

³²⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 24.03.2018..

kendine bir yaşam alanı oluşturmuş Suriyelilerin Avrupa ülkelerine yerleştirilmesi Suriyeliler açısından hak ihlaline yol açabilecek bir çözümdür. Ayrıca aynı Mutabakat hükümlerine göre Avrupa ülkelerine yerleştirilen Suriyelilerin, yerleştirildikleri üye devlette uluslararası koruma başvurusunun olumsuz sonuçlanması halinde düzensiz göçmen olarak tekrar Türkiye'ye gönderilmesi de söz konusu olabilecektir.³²⁵

Türkiye'nin gerek geri kabul anlaşması gerek 18 Mart Mutabakatı çerçevesinde üzerine düşen sorumluluğu fazlasıyla yerine getirmiştir. Hem düzensiz göçle mücadele hem de uluslararası koruma alanında hukuki, idari, maddi ve manevi anlamda da tüm imkânlarını kullanmıştır. Ancak AB için aynı durum söz konusu değildir. Örneğin TBMM'nin Göç ve Uyum Raporunda Türkiye, geçici koruma altındaki yaklaşık 3,5 milyon Suriyeli için 30 milyar dolarlık harcama yapıldığı; ancak AB'nin taahhüt ettiği 3+3 milyar avronun 850 milyon avrosunu aktardığı kaydedilmiştir³²⁶. AB'nin mutabakata uymadığı bir diğer husus ise vize serbestleştirilmesi sürecinin hala belirsizliğinin devam etmesi ve bir adım öteye gidememesidir. Bu durumda Türkiye, 18 Mart Mutabakatını ve geri kabul anlaşmasını 24. Maddesine³²⁷ istinaden tek taraflı feshedebileceği yönünde restler çekerek tepki vermiştir³²⁸. Mevcut durumda AB'ye duyulan güvenin azalması ile birlikte geri kabul anlaşması ve 18 Mart Mutabakatı hala yürürlüktedir.

3.8. GERİ KABUL ANLAŞMASI'NIN AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN ANALİZİ, ELEŞTİRİLER VE MUHTEMEL SENARYOLAR

Bilindiği üzere AB, insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve insan hakları değerleri üzerine kuruludur³²⁹. AB açısından geri kabul anlaşmalarına yönelik eleştirilerin kökeninde yatan temel neden de AB'nin göç

³²⁵ Ekşi, s.149.

³²⁶ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, 27.03.2018, ss.270-272.

³²⁷ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, s.24.

³²⁸ Bağımsız İletişim Ağı, "Türkiye ve AB'den Karşılıklı Vize Resti", 01.08.2016, <http://m.bianet.org/bianet/print/177381-turkiye-ve-ab-den-karsilikli-vize-resti>, (27.03.2018).

³²⁹ European Union, "The EU In Brief", https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en, (07.04.2018).

sorununa kendi değerleriyle çelişen bir şekilde yaklaşımda bulunması, bu yaklaşımla çözümler üreterek uygulamasıdır.

TBMM'nin Göç ve Uyum Raporu'na göre Suriye ve Afrika ülkelerinden gelen göç dalgasının AB'yi büyük bir krize soktuğu, hatta çözüm bulunamaması halinde bu sorunu AB projesini sekteye uğratabileceği belirtilmiştir. Bu durum AB'yi siyasi, sosyal ve ekonomik olmak üzere pek çok açıdan etkilemiştir. Siyasi olarak etkisi ise AB'nin temel değerlerini derinden sarsması sebebiyle daha çok hissedilmiştir. Bu duruma paralel olarak AB'de yabancı düşmanlığını besleyen partilerin oyları yükselmiştir. Bunun sonucunda merkez sağ ve sol partiler, karşı argümanlar üretmek yerine mültecilerin denizde ölümlerine göz yumarak sınır güvenliğini artırmaya yönelik politikalar uygulamış ve hatta oy kaygısı güderek aşırı sağ söylemleri sahiplenmişlerdir³³⁰. AB, bu siyasi konjonktürde kendisine yönelen düzensiz göç akımına karşı insani politikalar izlemek yerine güvenlik odaklı bir politika uygulamayı tercih etmiştir. Bunun neticesinde sınır güvenliğini artırmak ve düzensiz göçmenler açısından caydırıcılık yaratmak adına öncelikle sınırlarına tel örgüler örmüş, telleri yükseltmiş, akabinde keskinleştirmiş ve sınırlarındaki güvenlik güçlerinin sayısını artırmıştır. AB, sınır güvenliğine yönelik alınan önlemler ve harcanan yüksek miktardaki fonlar sebebiyle oldukça eleştirilmiştir. Alınan sınır güvenliği önlemlerinin kale duvarına benzetilmesi sebebiyle eleştiriler “Kale Avrupası” şeklinde metafor haline gelmiştir. AB, bahsedilen kale duvarlarını ekonomik göçmenlerin düzensiz geçişlerini önlemek için inşa ettiği yönünde gerekçe ileri sürmektedir. Gerçekte ise, düzensiz göçmenlerin, menşe ülkeleri olan Suriye, Eritre, Afganistan ve Somali gibi ülkelerdeki çatışma ve zulümden kaçtıkları söz konusudur³³¹.

AB'nin düzensiz göç akınını önlemeye yönelik güvenlik odaklı politikalarının en yaygın ve hukuki anlamda meşrulaştırmış olduğu aracı geri kabul anlaşmalarıdır. AB, kendisine yönelen düzensiz göç akınında caydırıcılık yaratmak ve sınırlarını yasa dışı olarak geçen düzensiz göçmenlerin kaynak veya transit ülkelere geri kabulünün, bu ülkelere sınır dışı etmekten daha hızlı, pratik ve hukuki zemine dayalı olması sebebiyle düzensiz göç açısından stratejik öneme sahip kaynak ve transit

³³⁰ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, 27.03.2018, s.273.

³³¹ Hacıoğlu, s.416.

lkelerle geri kabul anlaşması imzalanması hususuna öncelik vermiştir. Ancak kaynak ve transit ülkeleri geri kabul anlaşması imzalamaya ikna etmek kolay olmadığı için koşulluluk politikasını devreye sokmuştur.

AB için, düzensiz göç açısından en kritik ülkelerden olan Türkiye ile geri kabul anlaşması imzalanması süreci oldukça sancılı ve uzun srmştir. AB'nin, diğer ülkelerle imzalamış olduğu geri kabul anlaşmalarında uygulamış olduğu koşulluluk politikası başarılı sonuçlar verirken Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşmasında diğer ülkelere uygulanan standardın dışına çıkıldığı görünmektedir. Öncelikle, AB'nin geri kabul anlaşmaları imzaladığı ülkelere koşulluluk politikası çerçevesinde sunduğu vize kolaylığı, vize muafiyeti ve AB yeliği gibi teşviklerin hepsinin Türkiye için aynı şekilde sunulmadığı ve başarılı olmadığı noktasına değinmek gereklidir. Türkiye rneğinde, geri kabul anlaşması ile ilgili çeşitli risklerin, külfet paylaşımı hususunda asimetrilerin ve belirsizliklerin bulunmasına ek olarak Türkiye'nin AB'ye katılım süreci görüşmeleri devam ederken bazı ye devletlerin Türkiye'nin üyeliğini sorgulamasıyla ilişkiler daha karmaşık hale gelerek güvensiz bir atmosfer oluřmuřtur³³². Adaylık müzakereleri dahi çok sorunlu bir şekilde devam eden Türkiye için AB'nin üyelik vaadinin güvenilirliğinin zedelenmesi, vize serbestisi koşulluluğuna ilişkin de aynı etkiyi yaratmıştır. Türkler için vizesiz seyahate karşı direniş, yüksek düzensiz göçmen potansiyeli ve Türkiye'nin AB yeliğine karşı siyasi itirazlar sebebiyle daha güçlü olmuştur. Bu itirazlarda sesi güçlü çıkan lkeler Almanya ve Fransa olmuştur. Ancak geri kabul müzakereleri sürecinde Komisyon, vize yükümlülüğünün kaldırılmasının Türkiye'den AB'ye yönelik düzensiz göç akınını arttırmayacağını; çünkü geri kabul anlaşması ile bu kişilerin Türkiye'ye iade edilebileceklerini savunmuştur. Türkiye ile güven sorunun yaşandığının farkında olan Komisyon yetkilileri, vize serbestleştirme görüşmeleri başlatılmadan Türkiye ile düzensiz göçle mücadelede konusunda işbirliği yapmanın daha da zorlaşacağı ve geri kabul görüşmeleri süresince yeniden kurulan güvenin yıkılabileceği konusunda muhalefet eden ye ülkeleri uyarak uzlaşma ortamı yaratmaya alıřmıřtır³³³. Bu güven temeli zaten zayıf ilişkide vize

³³² Ahmet İçduygu, **Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?**, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17844/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (30.04.2018), (Irregular Migration), s.10.

³³³ Bürgin, s.894.

koşulsallığını daha da zayıflatan, Batı Balkanlar ile kıyaslandığında uğranılan açıkça ayrımcı uygulamadır³³⁴. Daha önce daha detaylı ele alındığı üzere Batı Balkan ülkeleri ile geri kabul müzakereleri 2006 yılında başlamış ve vize kolaylaştırma anlaşması ile geri kabul anlaşması eş anlı imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Aynı hızla kısa bir süre sonra Batı Balkan ülkelere vize kolaylaştırmanın son adımı olarak vize serbestliği sağlanmıştır³³⁵. Türkiye ile AB arasında geri kabul müzakereleri 2002 yılında başlamış olmasına rağmen müzakereler çerçevesinde aday ülke statüsündeki Türkiye'ye ne vize kolaylığı ne de vize serbestisi sunulmuştur. Türkiye ile AB arasında "Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması" ancak 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmış ve vize serbestisine ilişkin süreç hala belirsizliğini korumaktadır.³³⁶ Bu durum, AB'nin koşulluluk politikası çerçevesinde sunduğu vize kolaylığı ve vize serbestisi koşulsallıklarını uygulamada diğer ülkeler gibi Türkiye'ye adil ve tarafsız şekilde yaklaşmadığını göstermektedir³³⁷. Bu durumun Türk kamuoyunda AB'nin imajını da olumsuz etkilediği aşîkârdır. Bu imaj çıkarları doğrultusunda Türkiye'den ödünler kopararak faydalanmaya çalışan; ama karşılığında bir şey vermeyen güvenilir bir Avrupa Birliği olarak özetlenebilir³³⁸.

Türkiye'de göçmen ve mülteci hakları alanında çalışan 6 sivil toplum kuruluşunun (Helsinki Yurttaşlar Derneği (hYd), İnsan Hakları Derneği (İHD), İnsan Hakları Gündemi Derneği (İHGD), Kaos Gey ve Lezbiyen Kültürel Araştırmalar ve Dayanışma Derneği (Kaos-GL), Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der), Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi (UAÖ)) oluşturduğu Mülteci Hakları Koordinasyonu da Türkiye- AB geri kabul anlaşmasına yönelik kaygı ve endişelerini tek bir metinde dile getirmişlerdir. Anlaşma ile ilgili olarak metinde yer alan hususlar şu şekilde özetlenebilir³³⁹:

³³⁴ Köse, s. 44.

³³⁵ Özsöz, ss.44, 45.

³³⁶ T.C.Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye ile AB Arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması İmzalandı". <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>, (07.04.2018).

³³⁷ Özsöz, s.141.

³³⁸ Köse, s.67.

³³⁹ "MHK - Türkiye ile AB Arasında İmza Edilen "Geri Kabul Anlaşması'na" Dair Tutum Belgesi" [http://www.madde14.org/index.php?title=MHK - T%C3%BCrkiye ile AB Aras%C4%B1nda %C4%B0mza Edilen %E2%80%9CGeri Kabul Ant la%C5%9Fmas%C4%B1%E2%80%99na%E2%80%9D Dair Tutum Belgesi](http://www.madde14.org/index.php?title=MHK_-_T%C3%BCrkiye_ile_AB_Aras%C4%B1nda_%C4%B0mza_Edilen_%E2%80%9CGeri_Kabul_Ant_la%C5%9Fmas%C4%B1%E2%80%99na%E2%80%9D_Dair_Tutum_Belgesi), (07.04.2018).

- Geri kabul anlaşmasının, demokratik gerekler, ciddi taahhütler ve yükümlülükler içermesi sebebiyle kamuoyuna vize muafiyeti müzakeresinin “teknik bir formalitesi” gibi takdim edilmesi hususu büyük bir eksiklik olarak görünmektedir.
- Uluslararası hukuka göre devletlerin yalnızca kendi vatandaşlarını “geri kabul etme” yükümlülüğü bulunmakta; sınırlarından geçen üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız düzensiz göçmenleri kabul etmekle ilgili herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. AB, geri kabul anlaşmalarını düzensiz göçle mücadelede kaynak ve transit ülkeler arasında işbirliğini sağlamada araç olarak kullanmaktadır. Yani AB, bu anlaşmalar yoluyla düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilmesiyle ilgili sorumluluğu Türkiye gibi transit ülkelere ötelemeyi amaçlamaktadır. Bu durumda, AB’ye göre transit ülkeler bu sorumluluk nedeniyle, kendi toprakları üzerinden AB’ye olan düzensiz göç akımını önlemeye yönelik daha ciddi önlemler alacaktır.
- AB’nin gerek vize ve sınır güvenliğine ilişkin politikaları gerekse kaynak ve transit ülkelerle düzensiz göçü önlemeye yönelik yürüttüğü işbirliği ile AB’nin sınırlarına mecazi anlamda ördüğü duvarlar günden güne yükselmektedir. Bu durum savaş ve zulüm gibi gerekçelerle ülkelerini terk eden göçmen ve mültecilerin AB topraklarına erişimlerini engellemesinin yanı sıra başta geri kabul anlaşmaları olmak üzere uygulanan politikalar sebebiyle bu kişilerin güvende olmayacakları kaynak ülkelere sınır dışı edilmelerine ya da geri gönderilmelerine sebebiyet vermektedir. Bu durum da uluslararası hukuktan doğan mülteci haklarına ihlal teşkil etmektedir.
- Avrupalı insan hakları savunucuları, AB’nin dış sınır ülkelerinden, özellikle Türkiye’den düzensiz geçişlerin yoğun olduğu Yunanistan, Bulgaristan ve Kıbrıs Cumhuriyeti gibi ülkelere sağlıklı bir uluslararası koruma sisteminin bulunmadığı ileri sürülmektedir. Türkiye’de göçmen ve mülteci hakları alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarınca yapılan saha çalışmaları sonucunda, göçmen ve mültecilerden elde edinilen bilgilere göre bu kişilerin, Yunanistan ve Bulgaristan’da son derece kötü bir muamele gördükleri ve uluslararası koruma talepleri alınmaksızın apar topar Türkiye’ye “geri atma” veya “geri itme” şeklinde sınır dışı edildiklerine yönelik çok sayıda beyan ve

şikâyet iletilmiştir. Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşmasına göre hiçbir AB ülkesi, uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve mülteci konumunda olan hiç kimse için Türkiye'ye iade talebinde bulunamayacaktır. Ancak Bulgaristan ve Yunanistan'ın etkin bir uluslararası koruma sistemlerinin olmaması ve yaptıkları sayısız insan hakları ihlalleri göz önünde bulundurulduğunda, bu kategoride olan kişilerin de Türkiye'ye iadelerinin talep edilebileceği; dolayısıyla anlaşma metnindeki mülteci konumundaki göçmenlere yönelik koruyucu hükmün uygulamada hiçe sayılabileceğinden endişe edilmektedir. Keza Türkiye- Yunanistan arasındaki geri kabul protokolü çerçevesinde mülteci durumunda olan ve Yunan makamlarınca uluslararası koruma başvurusu dikkate alınmayarak Türkiye'ye iade edilen kişiler tespit edilmiş ve bu kişiler Türkiye'de uluslararası koruma prosedürüne başvurabilmişlerdir.

Geri kabul anlaşması ile ilgili olarak AB'ye yöneltilen eleştirilerin yoğunlaştığı hususlar, insan haklarına aykırı uygulamalara ve uluslararası koruma prosedürünün etkisizleştirilmesine ilişkindir. Bahsedilen iki hususla ilgili anlaşmanın 18. maddesinde düzenleme yapılmıştır. 18. Maddenin birinci fıkrasına göre geri kabul anlaşması, tarafların imzalamış olduğu uluslararası sözleşmeler dahil olmak üzere uluslararası hukuktan doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına hanel gelmeksizin uygulanacaktır. Aynı fıkarda atıfta bulunulan sözleşmeler ise 1967 Protokolü ile değiştirilen 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, 4 Kasım 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Hakların Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi, devleti yapılan uluslararası koruma başvurularını incelemekten sorumlu tutan uluslararası sözleşmeler, 10 Aralık 1984 tarihli İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme, uygulanabildiği hallerde 13 Aralık 1955 tarihli Kuruluşa Dair Avrupa Sözleşmesi, suçluların iadesi ve transit geçiş ile ilgili uluslararası sözleşmeler ve yabancı uyruklu kişilerin geri kabulleriyle ilgili çok taraflı uluslararası sözleşmeler ve anlaşmalar şeklindedir³⁴⁰. Ancak burada düzensiz göçmenlere ilişkin çalışma, eğitim ve sağlık olmak üzere pek çok hakkı tanıyan ve gözetim sözleşme ve anlaşmalara doğrudan atıfta bulunulmadığından, bu anlaşmada

³⁴⁰ T.C. Resmi Gazete, 02.08.2014, 29076, ss.19-20.

insan hakları referansının oldukça kısıtlı ve üstünkörü olduğu yorumlanmaktadır. BM'nin bu haklarla ilgili konu eksenli sözleşmeleri bağlayıcı olmadığı için sadece uygulanabilirliği olan sözleşmeler olarak yer almaktadır. Bu nedenle bahsedilen hakların, uygulama usullerini belirtmeksizin hükümlerde yer alması, söz konusu anlaşmanın insan haklarını gözetdiği şeklinde algılanmamaktadır³⁴¹.

AB'ye yöneltilen eleştirilen yoğunlaştığı diğer husus da uluslararası koruma prosedürünün etkin şekilde uygulanmadığı ve göçmenlerin uluslararası koruma başvurusunda bulunmalarına imkân verilememesidir. Gerek geri kabul anlaşması metni gerekse uygulanmakta olan 18 Mart 2016 Mutabakatı uluslararası koruma prosedürü açısından kaygı vericidir. Öncelikle Türkiye, AB tarafından Avrupa İltica Yönergesi'nde yer alan ilk iltica ülkesi ve güvenli üçüncü ülke olarak tanımlanmamaktadır³⁴². Genel hatlarıyla bu terimlerden bahsetmek gerekirse, başka bir ülkede uluslararası koruma başvurusu kabul edilen; ancak bu ülkede kalmayarak AB'ye gelirse, AB bu kişinin kendi sınırlarında yapmış olduğu uluslararası koruma başvurusunu esastan reddederek ilk başvuru yaptığı ülkeye gönderebilmektedir. İkinci terim çerçevesinde ise kişi, menşe ülkesinden ayrıldıktan sonra AB'ye gelene kadar transit geçtiği ülkelerden birinde uluslararası koruma başvurusunda bulunmamışsa ve bu transit ülkeler AB'nin güvenli üçüncü ülke listesinde yer alıyorsa, söz konusu kişi AB tarafından güvenli ülkeye gönderilebilmektedir. Bu nedenle Türkiye güvenli üçüncü ülke olmak istememektedir³⁴³. Ancak Yunanistan, 18 Mart 2016 Mutabakatı çerçevesinde Ege Adalarında uluslararası koruma başvurusunda bulunmaları sebebiyle Türkiye'ye iade etmesi güçleştiği için bu süreci hızlandırmak için Türkiye'yi ilk iltica ülkesi ve güvenli üçüncü ülke olarak tanıma yolunda hukuki adımlar atmaya başlamıştır³⁴⁴.

³⁴¹ Yazan, ss.181, 182.

³⁴² European Commission, "An EU Safe Countries Of Origin List", https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf , (08.04.2018).

³⁴³ Hacıoğlu, s.416.

³⁴⁴ AB Türkiye Delegasyonu, "AB- Türkiye Bildirisi'nin Uygulanmasına İlişkin Soru ve Cevaplar", <https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/ab-turkiye-bildirisinin-uygulanmasina-iliskin-soru-ve-cevaplar-722> (08.04.2018).

SONUÇ

Günümüzde düzensiz göç, pek çok ülkeyi işbirliğine ve çözüm noktasında aynı masaya oturmaya zorlayan bir sorun haline gelmiştir. Bu sorunla mücadele etme noktasında en istekli ülkeler ise düzensiz göçmenlerce hedef haline gelen ülkeler olmuştur. İstatistiksel veriler incelendiğinde, düzensiz göçmenlerin rotalarının AB ülkeleri yönünde olduğu ortadadır. Bu çalışmanın temel amaçlarından biri de, AB'nin kendisine yönelen bu düzensiz göç akınına karşı mücadele yöntemlerini ve bu yöntemlerin etkinlik derecesini ortaya koymaktır. Bu noktada, AB'nin 2000'li yıllardan sonra göç ve iltica politikalarının farklılaştığı ve daha çok güvenlik odaklı politikalara evrildiği dikkati çekmektedir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomisini düzeltmek için göçmen işçi alımı yapan, nitelikli göçmen işgücünü Mavi Kart programı ile üye ülkelere çekmeyi amaçlayan, bu göçmenlere kendi vatandaşlarına denk haklar sunmaya ve entegrasyon konusuna öncelik veren ve düzenli göçü teşvik etmeye yönelik politikalar geliştiren AB, bugün çok farklı noktadadır. İşçi olarak aldığı göçmenlerin aile birleşimi ile sayılarının artması sonucunda geri dönüşü teşvik eden girişimlerinin başarısız olması, artan terör saldırıları, siyasi arenada aşırı sağ söylemlerin değer görmesi, toplumda yükselen İslam karşıtlığı ve yabancı düşmanlığına ek olarak 2015 yılında AB sınırlarına yönelen yasa dışı girişlerin rekor sayılara ulaşması, AB'yi güvenlik odaklı ve Birlik düzeyinde politikalar geliştirmeye yöneltmiştir.

Ortak göç politikası oluşturma süreci incelendiğinde, AB'nin düzensiz göç ve iltica konularına yaklaşımlarındaki değişim daha net ortaya çıkmaktadır. AB, ulusal politikalarla düzensiz göç ile mücadele edemediğini fark ettiğinde, Birlik bazında bir ortak göç politikasının oluşturulması gerekliliğini hissetmiştir. Kendisine yönelen düzensiz göç akınıyla mücadelede kaynak ve transit ülkelerin de Birlik bazındaki politikalarda rol almaları gerektiğini fark ettiğinde ise dışa dönük bir politika izlemeyi tercih etmiştir. Bu değişim süreci AB'nin temel hukuki belgelerinde, geliştirdiği yaklaşımlar ve sistemlerle somutlaşmaktadır. Örneğin; Maastricht Antlaşması ile AB bünyesinde kurulan üç sütunlu yapıda göç, iltica, polis ve adli işbirliği konuları, üye ülkelerin inisiyatifine ve daha çok ulusal politikalarına bırakıldığı III. Sütunda yer almakta iken; Amsterdam Antlaşmasıyla bu durum

değişmiştir. Çünkü Maastricht Antlaşması'nın imzalandığı dönemde Sovyetler Birliği'nin dağılmasını takiben AB'ye kitlesel göçlerin olduğu ve bu göçler karşısında üye ülkelerin ulusal politikalarının yetersiz kaldığının anlaşılması sonucunda göç, iltica gibi konuların Birlik düzeyine taşınmasına karar verilmiştir. Böylece, 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile vize, iltica ve göç politikaları, Birlik düzeyinde kararların alındığı konuların bulunduğu birinci sütuna taşınmıştır. Birinci sütunda kararlar, 2005 yılından önce Konsey'de ve nitelikli çoğunluk yöntemi ile alınırken 2005 yılında uygulanmaya başlanan değişiklik gereğince, AB bu alanlarda geliştirilecek siyasalar açısından ulus üstü bir nitelik kazanmıştır. Buna paralel olarak göç alanında yetki ve sorumluluk ilk kez açıkça AB'ye tanınmıştır. Amsterdam Antlaşması'nın 61. maddesinde, Konsey aşamalı olarak Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı oluşturmak için, antlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl içinde, dış sınır kontrolleri, sığınma ve göç, kişilerin serbest dolaşımı, suçu önleme ve mücadele alanında önlemler alınırken; sığınmacı, göçmen ve üçüncü ülke vatandaşlarının korunmasına yönelik de önlemlerin alınmasında yetkilendirilmiştir. Bunun yanında cezai ve sivil konularda adli ve polis işbirliği alanında önlemleri almakla da yükümlü kılınmıştır. 63. maddede ise, üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlere uluslararası koruma talebinde bulunmalarında, üye devletlerin uluslararası koruma başvurularını kabul etmede, üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci statüsü kazanmasında ve kaybetmesinde asgari standartların belirlenmesi, mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilere uluslararası koruma ya da geçici koruma sağlanması ile bu kişilerin üye devletlerce kabulü ve bunun sonuçlarının üstlenilmesinde üye devletler arasında dengeli bir çabanın desteklenmesi ve bu alanlarda önlemlerin alınmasının düzenlenmesiyle ortak göç politikasının yolu açılmıştır. AB'ye tanınan bu yetkiler, Birlik düzeyinde ortak bir göç politikası ile Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanının oluşturulmasında önemli kararların alındığı Tampere Zirvesi ile desteklenmiştir. Tampere Zirvesi'nde alınan kararlar, akabinde gerçekleştirilen Laeken ve Seville Zirveleri'nde daha da geliştirilmiştir.

Ortak göç politikasının dışsallaştırılmasını destekleyen Göçe Yönelik Küresel yaklaşım, göç sorununu, AB'nin üçüncü ülkelerle kuracağı birbiriyle entegre, kapsamlı ve dengeli bir ortaklık yolu ile çözmeyi hedeflemektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde AB, ortaklık kurduğu ülkelerle; düzenli göçü düzenleme, düzensiz

göçle mücadeleyi güçlendirme ve kalkınma için göçün yararlarını karşılıklı olarak maksimize etme konularında uzlaşmıştır. Ayrıca; AB, kendi vatandaşlarının önceliğine saygı duyulmak koşuluyla; ihtiyaç duyulması halinde ortaklık kurduğu ülkelerin vatandaşlarına da bu doğrultuda imkânlar sunmayı taahhüt etmiştir. Düzensiz Göçle Mücadelede Kapsamlı AB Yaklaşımında ise üye ülkelerdeki kamu algılaması baz alınarak, düzensiz göçle mücadelede işbirliği yapılacak üçüncü ülkelere beklenenler belirtilmiş ve düzensiz göçmenlere yönelik temel hakların sağlanması ile korunması vurgusu yapılmıştır.

AB'nin ortak göç politikasının dışa dönük uygulamalarının en başarılı örneği ise AKP olmuştur. AKP, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı değerlerine dayanan ve 2004 yılında genişlemiş AB ve komşuları arasında, yeni sınırların ortaya çıkmasını engelleyerek, bunun yerine tüm komşularında refah, istikrar ve güvenliği güçlendirmek amacıyla geliştirilen bir politikadır. Bu politika, AB'ye komşu ülkelere, üyelik vermeyen ancak üyelik yolunu kapatmayan bir ortaklık sunmaktadır. AKP, AB'nin ortaklık kurduğu her ülkenin, AB standart ve değerlerini yakalamaya yönelik yaptıkları reformlar karşılığında mali ve teknik destek gibi ödüller aldığı bir uygulamaya dayalıdır. AB, AKP ile kendi değerlerini komşularına ihraç etmesiyle bu ülkelerde refah ve istikrarı sağlamayı ve böylece bu ülkelere gelebilecek düzensiz göç, organize suç, kitle imha silahlarının yayılması vb. güvenlik sorunlarının önüne geçerek güvenliğini; bu ülkelerle ticareti artırarak refahını ve bu ülkelere demokrasi ve iyi yönetişimi yerleştirerek siyasi istikrarını güvence altına almayı amaçlamıştır. Bu politikanın kapsamı “kurumlar dışında her şeyin paylaşılması” görüşü ile genişletilmiştir. 2011 yılında geliştirilen “more for more” yaklaşımına paralel olarak uygulanan koşulluluk politikası ile reformların hızlandırılması amaçlanmıştır. Sonraki aşamada ise AB, aday ülkelere demokrasinin üstünlüğünü temin etmek için uyguladığı koşulluluk politikasının alanını düzensiz göçü de içerecek şekilde genişletmiştir.

AB, düzensiz göç sorununun etkilerini ekonomik, sosyal ve siyasi anlamda daha etkili hissetmeye başladığında ise göç politikasını, güvenlikleştirme temelinde şekillendirmiştir. Göç politikasının odağında güvenliğin olmasında, 11 Eylül 2001 terör saldırılarının dünyada yarattığı algının da etkisi bulunmaktadır. Bu durum AB'nin düzensiz göçe hassasiyetini artırmış ve hukuki düzenlemelerine de

yansıdığıdır. 28 Kasım 2002’de Konsey tarafından yayınlanan 2002/90/EC Direktif ile düzensiz göçü kolaylaştırıcı eylemler suç olarak kabul edilmiştir. Komisyon’un (COM(2004)412) bildirisiyle düzensiz göçle mücadelede dört farklı yöntem belirlenmiştir. Bunlardan ilki, AB’nin üçüncü ülkelerle, işgücü açığına bağlı ikili anlaşmalar imzalayarak, kültürel ve ekonomik ilişkilerin geliştirilerek bu ülkelerden düzensiz göçmenlerin gelişlerinin önlenmesidir. İkinci yöntem; hükümetlerin, iş çevrelerinin, sendikaların ve iş kurumlarının görüşlerini alarak, yıllık göçmen alım kotalarının belirlemesidir. Üçüncü yöntem, hükümetlerin göçmenlere geçici veya kalıcı oturma izinleri ya da bir takım koruma yöntemleri sağlayan düzenlemeler yapmaları sonucunda düzenli göçü teşvik etmektir. Dördüncü yöntem, göçmenlerin sadece bir sorun olarak değil; bir kalkınma aracı olarak da algılanmasıdır. Komisyon’un COM(2006) 402 bildirisinde ise düzensiz göçle mücadele alanında dokuz politik öncelik belirlenmiştir. Bunlar genel olarak; üçüncü ülkelerle işbirliği, dış sınırların entegre yönetimi, insan kaçakçılığı ile mücadele, güvenli seyahat ve kimlik belgeleri, yasal düzenlemeler yapılması, yasa dışı istihdamla başa çıkma, geri dönüş politikası, mevcut araçlarla bilginin alışverişini geliştirme ve taşıyıcıların sorumluluğu başlıklarıyla ele alınmıştır. 2008 yılında yayınlanan Geri Dönüş Yönetmeliği ile üye ülkelerde yasa dışı olarak bulunan üçüncü ülkelerin vatandaşlarının temel haklara, Birlik hukukunun genel ilkelerine ve uluslararası hukuka uygun olarak geri gönderilmesini düzenlemektedir. 23 Nisan 2012’de, Konsey, Göç Baskıları Üzerine AB Eylemi- Stratejik Yanıt (EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response)’ı 6 stratejik öncelikli eylem alanlarını vurgulayarak kabul etmiştir. Bunlar: göç yönetiminde transit ve kaynak üçüncü ülkelerle işbirliğinin güçlendirilmesi, dış sınırlarda geliştirilmiş sınır yönetimi, Yunanistan- Türkiye sınırı üzerinden gelen düzensiz göçü önlemek, yasal göç kanallarının kötüye kullanımıyla daha iyi mücadele etme, üçüncü ülke vatandaşları tarafından kötüye kullanılmasının önlenerek serbest dolaşımın korunması ve geri dönüş uygulamalarında işbirliğini de içeren göç yönetimini geliştirmedir. Göç Baskıları Üzerine AB Eylemi- Stratejik Yanıt, AB ve üye ülkelere, insan haklarına saygıyı güvence altına alarak düzensiz göç sorunlarının üzerine gitmelerine izin veren bir araç sağlamaktadır. Bunun unsurlarını yerine getirmek ve takip etmek, her biri kurumsal rol ve yetkilerine uygun olan kurumsal aktörler (Konsey, üye devletler,

Komisyon ve konuyla ilgili AB kurumları) arasında daha yakın işbirliğini gerektirmektedir. Komisyon'un COM(2013) 422 bildirisinde ise göç baskılarının yoğun olduğu noktaların tanımlanması ve bunlarla mücadele etmek temel alınmıştır. Düzensiz göç güzergâhlarının analizinde ve Yunanistan – Türkiye gibi spesifik göç baskılarının yoğun olduğu noktalarda mücadele etmek ve bu alandaki eylemleri koordine etmek amacıyla FRONTEX kurulmuştur. FRONTEX'in yanı sıra; AB'nin ortak göç politikası kapsamında oluşturduğu CIREFI, EUROPOL, EURODAC, EUROSUR gibi kurumlar ile geliştirdiği SIS I – SISII, VIS, AGA sistemler ve biyometrik pasaport uygulaması da politikanın güvenlik odaklı yaklaşıma yöneldiğinin somut örneklerindendir. AB, bu sistem ve kurumlar ile iç ve dış sınır güvenliğine öncelik verdiğini göstermiştir.

AB'nin düzensiz göç alanındaki en önemli mücadele araçlarından birisi de geri kabul anlaşmaları olmuştur. Çünkü geri kabul anlaşmaları, AB açısından, sınırlarını ihlal eden düzensiz göçmenleri kaynak veya transit ülkelerine daha hızlı gönderebildiği ve hukuki zeminlere dayalı bir yöntemdir. Geri kabul anlaşmaları, AB'nin ortaklık ve işbirliği kurduğu ülkelerle yaptığı ikili işbirliği ve ortaklık anlaşmalarında yer alan bir hüküm olarak uygulanmaktayken; Amsterdam Antlaşması'ndan sonra ilgili kaynak ve transit ülkelerle Birlik düzeyinde yapılan anlaşmalara dönüşmüştür. AB'nin, geri kabul anlaşmasının hükümlerini, karşı tarafın kendi vatandaşlarını geri kabul etmesine ek olarak kendi sınırları üzerinden AB'ye yasa dışı olarak geçtiği tespit edilen üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin de geri kabul edilmesi şeklinde genişletmesi, müzakere süreçlerinin uzamasına ve ya sonuçsuz kalmasına sebep olmuştur. AB, bu konuda önlem olarak yine koşulluluk politikasını devreye sokarak geri kabul anlaşmalarının imzalanma sürecini hızlandırmayı amaçlamıştır. AB'nin bu aşamada uyguladığı ve temelinde 'havuç-sopa' yaklaşımı yer alan koşulluluk politikası, daha çok 'sopa' yönü ile ortaya çıkmıştır. AB'nin bu anlamda geri kabul hükümlerinde yeterli işbirliğinde bulunmayan ülkelere yönelik yaptırım araçları, yapılan/yapılacak mali yardımların kesilmesi ya da geri çekilmesi veya daha önceden verilmesi uygun bulunan ödeneklerin askıya alınmasını içermektedir. Bu tehditkâr strateji, en başından başarısızlığa mahkûm olmuştur; çünkü ticaret, kalkınma, insan hakları programları ve demokrasi güçlendirme konularında AB'nin desteğini azaltması ya da geri

çekmesi, söz konusu ülkelerde düzensiz göçü daha çok tetiklemiş ve ilgili ülkelerin düzensiz göçü engelleme ile kontrol etme kapasitelerini daha da zayıflatmıştır. Bu sebeple, AB uyguladığının aksine daha tavizkar ve ilgili kaynak ve transit ülkeleri geri kabul anlaşması imzalamaya ikna etmeyi kolaylaştıran ödüllerin bulunduğu bir koşulluluk politikası izlemeyi tercih etmiştir. Yeni koşulluluk politikasında, Komisyon, geri kabul anlaşması müzakerelerinde kullandığı araçları, vize kolaylaştırma rejimlerinden, uluslar için yasal göç kanalları açılmasına veya geliştirilmesine, kalkınma ve göç yardımlarına, mali ve teknik desteğe ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ile uyumlu ticari ayrıcalıklara kadar genişletmiştir. Komisyon bu araçları, geri kabul anlaşması yapacağı ülkelerin, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü konusunda işbirliğini korumak ve güçlendirmek amacıyla her ülkenin çıkarlarına uyumlu hale getirmeye çalışmıştır. Örneğin, uygulamaya bakıldığında, bu teşvikler, Afrika ülkelerinde kalkınma yardımları şeklinde olurken, doğu komşularında ve aday ülkelerde vize kolaylaştırma anlaşmaları imzalanması şeklindedir. Ayrıca Komisyon aksi durumlarda, diplomatik yaptırımlar (diplomatların geri gönderilmesi, diplomatik ilişkilerin kötüleşmesi, resmi ziyaretlerin dondurulması), üçüncü ülke ile işbirliğinin dondurulması, kültürel ve sportif etkinliklerin boykot edilmesi, ticari yaptırımlar (genel veya özel ticari yaptırımlar, silah ambargosu), mali yaptırımlar (mali yardımların geri çekilmesi veya azaltılması, mali işlemlerin yasaklanması, yatırımların sınırlandırılması), uçuş yasakları, vize ve seyahat özgürlüğünü kısıtlamaya ilişkin önlemler şeklinde yaptırımlar uygulama hakkını saklı tutmuştur.

AB'nin geri kabul anlaşmasını imzalamada koşulluluk politikası kapsamında sunduğu en güçlü ödüller, AB üyeliği, vize serbestleştirme ve vize kolaylaştırma anlaşmalarıdır. AB'nin geri kabul anlaşmaları incelendiğinde, geri kabul anlaşmalarının vize kolaylaştırma anlaşmaları ile birlikte imzalandığı ve akabinde vize serbestisi tanınan Batı Balkan ülkeleri örneği en dikkat çekici olandır. Çünkü bu uygulamada başarılı sonuçlar elde eden AB, genel anlamda geri kabul anlaşmalarını vize kolaylaştırma ödülü ile ilişkilendiren bir yaklaşım içine girmiştir.

AB'ye düzensiz göç akınının artması, geri kabul anlaşmalarını AB'nin gündeminde üst sıralara taşımıştır. İstatistiki veriler çerçevesinde, AB sınırlarını yasa dışı olarak geçmeye çalışırken yakalanan 1.822.177 düzensiz göçmenin tespit

edildiği 2015 yılı, AB için düzensiz göçle mücadelede bir dönüm noktası olmuştur. Düzensiz göçmenlerin çoğunlukla Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçiş yaptığı ve Yunanistan üzerinden de diğer Avrupa ülkelerine geçmeyi planladıkları tespit edilmiştir. Ayrıca söz konusu düzensiz göçmenlerin uyruk bazında dağılımları incelendiğinde, Suriye uyruklu düzensiz göçmenlerin ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Türkiye'nin, 2011 yılında Suriye'de yaşanan iç savaş dolayısıyla sınırlarına sığınan ve sayıları bugün 3,5 milyonu geçen Suriyeliye ev sahipliği yapması da AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde Türkiye ile işbirliği sürecini zorunlu kılmıştır. Ancak tarafların bu konuda uzlaşması oldukça zaman almıştır.

AB ile Türkiye arasında geri kabul müzakereleri, 2002 yılında başlamış; geri kabul anlaşması 2013 yılında imzalanmış ve 2014 yılında tarafların kendi vatandaşlarının geri kabulü hükmünün uygulanması şeklinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların taraflarca geri kabulüne ilişkin hükümlerinin 3 yıl sonra uygulanacağı hususunda uzlaşılmıştır. Ancak, bu süreç uzlaşmanın aksine 18 Mart 2016 Mutabakatının imzalanması ile öne çekilmiştir.

Burada öncelikle üzerinde durulması gereken husus, Türkiye ile geri kabul anlaşmasının imzalanma sürecinin bu denli uzun sürmesinin sebepleridir. Şüphesiz ki, Türkiye, AB açısından en önemli kaynak ve transit ülkedir. Çünkü Türkiye, coğrafi konumu gereği, doğusunda ve güneyinde çatışma ve istikrarsızlıkların yaşandığı bazı Ortadoğu ve Asya ülkeleriyle; batısında refah düzeyi ve insan hakları standartları yüksek Avrupa ülkeleri arasında köprü konumundadır. Ayrıca, Türkiye'nin, ekonomik yapısı, Ortadoğu ülkelerine nazaran istikrarlı yapısı, siyasi gücü ve Ortadoğu'ya yönelik politikalarda aktif rol alması gibi nedenlerle Ortadoğu ülkeleri için hem bir model hem de bu ülkelerde yaşayanlar için kendi ülkelerindeki siyasi istikrarsızlıklardan sığınma yeri olması, onu hedef ülke haline getirmiştir. Bununla birlikte Ortadoğu, son zamanlarda gerek Arap Baharı gerekse Suriye'deki iç savaş nedeniyle oldukça acılı günler yaşamaktadır. Arap Baharı'nın diğer Ortadoğu ülkelerinde de domino etkisi yaratması, Suriye'de 2011 yılından beri iç savaşın dinmemesi Türkiye'ye göç akınlarının artması sonucunu doğurmuştur. Elbette ki bu göç akınlarının rotası sadece Türkiye değil; Türkiye'nin, ucu Batı'ya açılan köprü özelliği nedeniyle Avrupa ülkeleri de olmuştur. Türkiye'nin kaynak, transit ve hedef

ülke olma özellikleri, AB açısından, düzensiz göçle mücadelede Türkiye ile işbirliğini zorunlu kılarken; aday ülke statüsündeki Türkiye'nin Birliğe katılımı konusunun üye ülkelerde olumsuz hava yaratması, taraflar arasındaki güveni zedelemiştir. Söz konusu üye ülkelerce, Türkiye'nin AB'ye üye olması halinde, AB'ye büyük bir Türk işçi göçü dalgasının olacağı, bu durumun kendi ulusal işgücü piyasalarında baskı oluşturacağı ve sosyal ve ekonomik sorunlara da yol açacağı düşünülmektedir. Bu korkular, Türkiye'nin, farklı kültürel, dini ve ekonomik yapıya sahip yüksek nüfuslu Müslüman bir ülke olması konusunda AB ülkelerindeki olumsuz perspektif ile birleşince daha da yoğunlaşmıştır. Bu nedenle, AB, Türkiye'den AB'ye olan transit göçü azaltmak amacıyla, Türkiye'ye, sınırlarında daha etkin kontrol sistemi oluşturma, göçmen ve sığınmacılara 1951 Cenevre Sözleşmesine uygun davranma, ulusal göç politikasını ve mevzuatını AB ile uyumlaştırma ve bunlarla ilişkili olarak insan hakları, azınlık hakları, uluslararası hukuka uygun olarak mülteci haklarını tanıma gibi konulara yoğunlaşmasını istemiştir.

Türkiye cephesinden, geri kabul anlaşmasının imzalanması süreci pek çok sebebe bağlı olarak değerlendirilmiştir. Türkiye'nin geri kabul müzakerelerine yönelik olumsuz tavrının en temel nedenlerinden biri, bu anlaşmanın tamamlanması sürecinde standart bir uygulama haline gelen koşulluluk politikasının sonucunda, sunulmasını beklediği AB üyeliğinin gündemde dahi olmaması ve bazı üye devletlerce üyeliğinin istenmemesidir. İkinci sebep; Türkiye'nin, AB'ye aday ülkeler arasında, vatandaşlarına Schengen vizesi uygulanan tek ülke olmasıdır. AB'nin, 1999'dan beri adaylık statüsüne sahip durumdaki Türkiye'ye vize uygularken, üyelik süreci bakımından Türkiye'yi geriden takip eden Batı Balkan ülkelerine (Kosova hariç) vize uygulamaması, Türkiye tarafından çifte standartlı bir yaklaşım olarak algılanmaktadır. Üçüncü neden, Türkiye'nin AB Ortaklık Hukuku ve Gümrük Birliği Anlaşmalarından belli kategorideki kişilere ilişkin vize serbestisi haklarının uygulamada yok sayılmasıdır. Dördüncü neden, Batı Balkan ülkelerinden daha önce aday ülke statüsünü kazanmış, geri kabul görüşmelerine çok önceden başlamış ve AB ile Ortaklık Anlaşması ve Gümrük Birliği çerçevesinde sıkı kurumsal ilişki kurmuş bir ülke olan Türkiye için, geri kabul anlaşması sürecinde askıya alınmış olan müzakereleri devam ettirmek için sunulan vize kolaylaştırma, kendi başına güçlü bir

teşvik değildi. Beşinci neden ise; Türkiye'nin geri kabul anlaşmasının imzalanmasıyla, kendi ülkelerindeki istikrarsızlıklar sebebiyle gelen ve geri gönderilemeyecek çok sayıdaki düzensiz göçmeni geri kabul etmek zorunda kalacağı düşüncesi idi. Ayrıca, AB üyeliğinin gerekliliklerinden biri olan geri kabul anlaşmasının bu koşullarda Türkiye tarafından imzalanması, AB üyeliği ödülünün garantisi olmadan AB' nin taleplerinin yerine getirilmiş olması demektir. Üstelik Türkiye'ye vize serbestleştirmesinin sağlanması konusu da, Almanya ve Fransa gibi bazı üye devletlerce reddedilmiştir. Bu durum, Türkiye'nin AB üyeliği ile ilgili sürmekte olan muhalefeti iyice ortaya çıkararak, Türk yetkililerince, AB'nin Türkiye'yi tampon bölge ve düzensiz göçmenler için çöplük olarak kullanmak istediği yönünde algı oluşmasını desteklemiştir.

Kaynak, transit ve hedef ülke olma özelliklerinin hepsini bünyesinde barındıran Türkiye'nin, kendisine yönelen düzensiz göç akınıyla mücadelesinde, aday ülke statüsünü aldığı 1999 yılının dönüm noktası olduğu dikkat çekmektedir. Türkiye'nin 1999 yılından sonra, AB'ye katılım sürecini hızlandırmak amacıyla, düzensiz göçe ve uluslararası korumaya ilişkin hukuki mevzuatını AB müktesebatına uyumlaştırmak adına önemli hukuki düzenlemeler ve reformlar yaptığı görülmektedir. Türkiye, AB'nin taleplerinin yanı sıra, maruz kaldığı düzensiz göç akını ile Suriye'den gelen kitlesel akın sebebiyle, sınırlarına yönelen göçün kontrolü ve yönetimi için gerekli önlemleri almayı kendisi de istemiş ve bu konuda AB ile işbirliği içinde olması gerekliliğini hissetmiştir. Türkiye, bu sebeplere ek olarak AB'nin vize kolaylığından öteye gitme konusunda yeşil ışık yakması sonucunda geri kabul anlaşması için müzakere masasına yeniden oturmuştur. Aylar süren müzakereler sonucunda 16 Aralık 2013 tarihinde, AB ile Türkiye arasında geri kabul anlaşması imzalanmış ve anlaşmayla beraber imzalanan mutabakat metniyle vize serbestisi için diyalog süreci de resmen başlatılmıştır. Geri kabul anlaşmasının yürürlüğe girme tarihi ise, tarafların kendi vatandaşlarının geri kabulü hükümlerinin uygulanması açısından 1 Ekim 2014'tür. Türkiye'nin geri kabul anlaşmasını imzalamaya ikna olmasında etkili olan bir diğer husus, müzakere sürecini sekteye uğratan ve ısrarlı tutumunu sürdürdüğü hususların geri kabul anlaşmasında düzenlenmesidir. Müzakere sürecinde Türkiye, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızları geri kabul etmeye hem idari ve teknik kapasite bakımından hazır

olmaması hem de kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapması gerektiği gerekçeleriyle anlaşmanın uygulanmasının ertelenmesi talebi sonucunda, bu hükmün uygulanması 3 yıl sonraya ertelenmiştir. Ayrıca Anlaşmanın 23. maddesinde ve ekinde yer alan Teknik Desteğe İlişkin Ortak Bildiri ile Türkiye'nin düzensiz göç akımlarının yönetiminde külfeti paylaşmak ve Türkiye'nin kurumsal ve idari kapasitesini geliştirmek adına AB tarafından mali ve teknik destek sağlanacağı hususları da düzenlenmiştir. Ayrıca söz konusu anlaşmada, Türk hizmet sağlayıcılarının ortaklık hukukundan doğan vize serbestisi hakları güvence altına alınmıştır.

AB-Türkiye geri kabul anlaşması, sivil toplum kuruluşları, akademik, iktisadi ve siyasi çevreler tarafından pek çok açıdan eleştirilmiştir. Yapılan eleştiriler ve geri kabul anlaşmasının mevcut hali tartıldığında Türkiye'nin omzuna yüklenen yüklerin AB'ye göre çok daha ağır bastığı ortadadır. Öncelikle anlaşma, taraflar açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin karşısında 26 üye ülke bulunmaktadır. Bu durum, uluslararası sözleşmelerde yer alan tarafların eşitliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Üstelik geri kabul anlaşması, AB üyesi olmayan ülkelere de Türkiye'ye düzensiz göçmen gönderilmesine zemin hazırlamaktadır. Çünkü geri kabul anlaşması gereğince, Türkiye, kendi vatandaşlarının yanı sıra Türkiye üzerinden geçtiği tespit edilen vatansızlar ile üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü de içermektedir. Buna paralel olarak Türkiye üzerinden bir üye devlete, o üye devletten de başka bir ülkeye giden düzensiz göçmenler; son varış ülkeleri tarafından tespit edildiğinde öncelikle transit ülke olarak kullanılan AB üyesi devlete ve akabinde de geri kabul anlaşması uyarınca Türkiye'ye iade edilecektir. Türkiye'nin düzensiz göçmenleri geri kabul edeceği ülkelerin sayısının fazlalığı ile geri kabul ettiği düzensiz göçmenleri menşe ülkelerine göndermesinde, ilgili menşe ülke ile geri kabul anlaşmasının bulunmaması seyahat belgesi temini ve dönüş masrafları konusunda yaşanacak engeller dikkate alındığında eşitsizlik daha net ortaya çıkmaktadır. Anlaşmanın 3. maddesinde düzenlenen Türkiye'nin kendi vatandaşlarının geri kabulünü düzenleyen hükümde “vatandaş” kavramının bile kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Bu hüküm, geri kabule konu olan Türk vatandaşının üye ülkede ikamet hakkı olmayan reşit olmayan bekâr çocuğu ile yerel mevzuata göre evliliklerinin tanınmadığının belirtilmediği durumlarda başka bir ülke

vatandaşlığına haiz eşlerini de kapsamaktadır. Bunlara ek olarak aynı hükmün 3.fıkrasında, Türk vatandaşlığından çıkarılan veya feragat eden kişiler de ilgili üye devletin vatandaşlığına girmesi hususunda herhangi durum veya vaat yoksa geri kabule konu olacaktır. Burada Türkiye açısından dezavantaj yaratan bir diğer husus ise geri kabule konu olacak üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişinin AB'ye Türkiye üzerinden girdiğine ilişkin kesin ve karineye dayanan delillerin oldukça geniş yorumlanmasıdır. Anlaşmaya göre, geri kabule konu olacak kişilerin, Türkiye'de kaldıklarını açıkça gösteren otel faturaları, doktor/dişi randevu kartları, kamu/özel kurumlara giriş kartları, araba kira sözleşmeleri, kredi kartı faturaları, seyahat biletleri kargo veya seyahat acentesi hizmetini kullandığını gösterir bilgiler de kesin deliller arasında yer alabilmektedir. Ayrıca, geri kabul anlaşması, uygulamada karşılıklılık ilkesini gözetmekte ise de tarafların düzensiz göçmen potansiyelleri değerlendirildiğinde asimetrik özellikte olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, geri kabul anlaşması aslında AB'ye değil Türkiye'ye yükümlülükler yüklemektedir. Çünkü zaten AB'den Türkiye'ye doğru düzensiz göçmen akışı söz konusu değildir. Tüm bu düzenlemeler, düzensiz göçmenlerin geri kabul anlaşması kapsamında Türkiye'ye gönderilmelerini kolaylaştırmakla beraber geri kabule konu olacak kişilerin kapsamını oldukça genişletmiştir. Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelede hukuki ve idari kapasite anlamında attığı adımlar yadsınamamakla birlikte kurumsal, idari kapasite ve alanında uzmanlaşmış personel konusunda hazırlıklarını tamamlamadan anlaşmanın uygulanmaya başlaması Türkiye'yi zor duruma düşürmüştür. Aslında bu konuda yeterli hazırlık yapılamamasında, Türkiye'nin geri kabul edeceği düzensiz göçmen sayısının belli olmaması ya da anlaşma kapsamında geri kabul edilecek kişi sayısı ile ilgili belirli bir kota belirlenmemesi de etkili olmuştur. Ayrıca, Türkiye'nin geri kabul ettiği düzensiz göçmenleri menşe ve transit ülkelerine göndermek için üçüncü ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmaları da yetersizdir. Türkiye'nin, özellikle, en fazla düzensiz göçmen aldığı ülkelerden olan Afganistan, Irak, İran, Gürcistan, Özbekistan ve Bangladeş gibi ülkelerle henüz geri kabul anlaşması bulunmamaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin düzensiz göçmen deposuna dönüşeceği yönündeki senaryolar güçlenmektedir. Düzensiz göçmenlere ek olarak ülkedeki geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler ile uluslararası koruma başvuru

sahiplerinin Türkiye'ye ekonomik anlamda bir yük yaratacağı; sosyal ve kamu düzeni ile güvenliği açısından da riskleri beraberinde getireceği muhtemeldir.

AB ve Türkiye arasında imzalanan geri kabul anlaşmasının uygulanması, 2015 yılındaki düzensiz göç ve beraberinde getirdiği göçmen trajedileri, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi sorunlar sebebiyle taraflarca acil müdahalede bulunmak adına öne çekilmiştir. Bu süreçte Türkiye'nin YUKK ile geçici koruma statüsü tanıyarak ev sahipliği yaptığı Suriyeliler önemli bir rol oynamıştır. Çünkü Suriyeliler, bu politikada hem sığınmacı hem de düzensiz göçmen olarak iki ayrı açıdan değerlendirilmiştir. 2015 yılında, Türkiye üzerinden AB ülkelerine yönelen, Suriye uyruklu göçmenleri başını çektiği düzensiz göç akınlarının rekor seviyelere ulaşması, Aylan bebeğin cesedinin Türk kıyılarına vurmasıyla yankı uyandıran göçmen trajedilerinin artması ve Yunan adalarında yığılan düzensiz göçmenlerin mağduriyetleri taraflarca acilen müdahalede bulunulmasını gerektirmiştir. Bu sebeple, 29 Kasım 2015 tarihli Zirve'de bir araya gelen Türkiye ve AB, genel hatlarıyla, düzenli siyasi diyalogların artırılması, geri kabul anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanmasının 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi ve Türkiye'nin yol haritasında yer alan kriterleri taşıması durumunda Ekim 2016'da vize serbestisinin sağlanması, Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik yük paylaşımının altı çizilerek finansal desteğin artırılması ve başlangıç olarak Türkiye'ye 3 milyar avro ödenmesi ve Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusundaki hazırlıkların başlatılması şeklinde önemli kararlar almıştır.

Bahse konu Zirve'nin sonuç bildirgesinde koşulluluk politikası çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında; 1 Ekim 2017'de uygulanması öngörülen üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin hükmün, kapasite artırımı, 3 milyar avro tutarında mali yardım ve teknik yardım karşılığında öne çekilerek 1 Haziran 2016 tarihinde uygulanmaya başlatılmasına karar verildiği dikkati çekmektedir. Geri kabul anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanmasına endeksli bir süreç olan vize diyalogunun takvimi de böylelikle erkene çekilmiş ve "yol haritasındaki gereklilikler karşılandığı takdirde" sürecin 2016 yılının Ekim ayına kadar tamamlanması hedeflenmiştir. Zirve ile ilgili bir diğer önemli husus da Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerine yeni fasılların açılmasıyla ivme kazandırılması ve iki tarafın üst düzey zirveler ve diyalog mekanizmalarıyla devamlı iletişim halinde olmaları

kararlaştırılmasıdır. Bunun akabinde 18-19 Mart 2016 tarihlerinde Brüksel’de gerçekleştirilen Zirve’de düzensiz g ve geri kabule ilişkin önemli kararlar alınmıştır.

18 Mart 2016 Zirvesi’nin yapılmasındaki temel amaç, Türkiye zerinden Yunanistan’a yönelen düzensiz göç akınının, insan kaçakçılığının ve bu uğurda meydana gelen can kayıplarının önlenmesidir. Bu rota üzerinde gerçekleşen düzensiz göç akını, diğeri AB lkeleri açısından da düzensiz göçmen potansiyeli bakımından tehlike oluşturması sebebiyle önem taşıtmaktadır. 18 Mart Zirvesi, bahsedilen hassasiyetler çerçevesinde 9 maddelik bir mutabakatla sonuçlanmıştır. Bu mutabakatta dikkat çeken en önemli kararlar; 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye’den Yunan adalarına geçen düzensiz göçmenlerden uluslararası koruma başvurusunda bulunmayan ve uluslararası koruma başvurusu reddedilenlerin Türkiye’ye iade edilmesi, “bire bir formülü” kapsamında Yunan adalarından Türkiye’ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye’de geçici koruma kapsamında ikamet eden bir Suriyeli’nin AB ülkelerine yerleştirilmesi, Türkiye’nin düzensiz göçü nleme amacıyla deniz ve kara sınırlarının güvenliğini artırması, Haziran 2016 sonuna kadar Vize Serbestisi Yol Haritasında yer alan kriterlerin karşılanması halinde Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestisinin uygulanmasına yönelik çalışmaların hızlandırılması, AB’nin taahhüt ettiğı 3 milyar avronun ödenmesinin ne çekilmesi ve 2018’in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonun devreye sokması şeklindedir.

18 Mart Mutabakatının uygulanmasına ilişkin istatistiki veriler, Türkiye’nin kara ve deniz sınırlarının güvenliğini artırması sonucunda; Yunan adalarına yasa dışı geçiş yapan ve Ege Denizinde len ve kaybolan göçmenlerin ile yakalanan göçmen kaçakçılarının sayılarında büyük bir düşüş yaşandığını göstermektedir. Türkiye’nin bu anlamda düzensiz göçle mücadelede gsterdiğı gayretler göz ardı edilemeyecek denli fazladır. Mutabakatın birinci maddesi uyarınca, 04.04.2016- 27.08.2018 tarihleri arasında Türkiye, Yunanistan’dan 319’u Suriye uyruklu olmak üzere çeşitli uyruklardan toplam 1689 düzensiz göçmeni kabul etmiştir. Mutabakatın ikinci maddesinde bahsedilen bire bir formülü kapsamında AB ülkelerine, 09.08.2018 tarihi itibarıyla Türkiye’de geçici koruma altında bulunan 15.046 Suriyeli yerleştirilmiştir. Bu sayı, Türkiye’de geçici koruma kapsamında ikamet etmekte olan 16.08.2018

tarihi itibariyle 3.548.273 Suriyelilerin sayısı ile kıyaslandığında AB ülkelerinin ilk etapta belirledikleri 18.000 lik kotayı bile doldurmadıkları, kotaları artırma konusunda isteksiz davrandıkları ve bu anlamda Türkiye'nin yükünü hafifletmedikleri ortadadır. Ayrıca Mutabakat hükümleri gereğince, Yunanistan adalarındaki düzensiz göçmenlerin uluslararası koruma başvurularında bulunmaları ve bu başvurularının sonuçlanmadan Türkiye'ye iade edilemedikleri sebebiyle geri kabul sayılarının düşük seviyede olduğu bilinen bir gerçektir. Türkiye'nin üye devletlerden ne kadar geri kabul talebine maruz kalacağının belirsiz olması ve üye devletlerin bu konuda bilgi paylaşımında bulunmaması da Türkiye'nin geri kabul anlaşmasından doğan yükümlülüklerini karşılamak için yapması gereken hazırlıklarını olumsuz etkilemektedir. Bu noktada, 18 Mart Mutabakatında, AB'nin Türkiye'den bire bir formülü kapsamında kabul edeceği Suriyelilerin sayısına ilişkin ilk aşamada 18.000, ikinci aşamada ise 54.000 olmak üzere toplamda 72.000 kişilik kota belirlediği gibi, Türkiye'nin de geri kabul edeceği kişilerin sayısına ilişkin bir tavan sayı belirmesi planlama ve gerekli hazırlıkları yapması açısından oldukça faydalı olabilirdi. Belirlenen tavan sayıyı aşan taleplerin de zamana yayılması Türkiye'nin göç yönetiminde daha etkin olmasını sağlayabilirdi.

AB, Türkiye'nin üzerindeki manevi külfeti paylaşmada yetersiz olduğu gibi taahhüt ettiği maddi destek konusunda da Türkiye'yi hayal kırıklığına uğratmıştır. TBMM'nin Göç ve Uyum Raporunda yer alan verilere göre, Türkiye, geçici koruma altındaki 3,5 milyon üzerindeki Suriyeli için 30 milyar dolarlık harcama yapmışken AB'nin taahhüt ettiği 3+3 milyar avronun 850 milyon avrosunu aktardığı belirtilmektedir. AB'nin mutabakata uymadığı bir diğer husus ise vize serbestleştirilmesi sürecinin hala belirsizliğinin devam etmesi ve bir adım öteye gidememesidir.

Mutabakat hakkında hukuki ve insani açıdan değerlendirme yapıldığında da olumsuz sonuçlarla karşılaşmaktadır. BMMYK'nın Yunan adalarına yasa dışı yollarla geçen düzensiz göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlarının karşılanmadığı ve bu kişilere yönelik insan hakkı ihlalleri yapıldığı yönünde tespitleri mevcuttur. Ayrıca söz konusu kişilerin uluslararası koruma prosedürüne erişimlerinde sıkıntılar yaşadığı ile Yunanistan'ın uluslararası koruma başvurularını değerlendirmek için yeterli kapasitesinin bulunmadığının da altı çizilmektedir.

Genel olarak geri kabul anlaşması ve 18 Mart mutabakatı değerlendirildiğinde, AB'nin oluşturmaya çalıştığı ortak göç politikasında, teoride savunduğu tüm değerlerin uygulamada karşılık bulmadığı görülmektedir. AB, kendisine yönelen düzensiz göç akınlarına karşı, sınır güvenliğini artırmak ve düzensiz göçmenler açısından caydırıcılık yaratmak adına öncelikle sınırlarına tel örgüler örmüş, telleri yükseltmiş, akabinde keskinleştirmiş ve sınırlarındaki güvenlik güçlerinin sayısını artırmıştır. Alınan sınır güvenliği önlemleri kale duvarına benzetilmesi sebebiyle eleştiriler “Kale Avrupası” şeklinde metafor haline gelmiştir. AB, bahsedilen kale duvarlarını inşa etmesiyle ilgili olarak gerekçesini, ekonomik göçmenlerin düzensiz geçişlerini önlemek olarak belirtmektedir. Gerçekte ise, düzensiz göçmenlerin, Suriye, Eritre, Afganistan ve Somali gibi menşe ülkelerindeki çatışma ve zulümden kaçmaları söz konusudur. Bu durum, uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin de düzensiz göçmen muamelesi görmelerine sebep olarak hak ihlallerine yol açmaktadır. Buna karşılık 3.548.273 Suriyeliye açık kapı politikası uygulayan ve Suriyelilere ek olarak Afganistan, Irak, İran ve Pakistan gibi ülkelere gelen uluslararası koruma başvuru sahiplerine ev sahipliği yapan Türkiye, dünyanın en fazla mülteci barındıran ülkesi olması sebebiyle AB'den daha çok ‘Avrupalı’ davranmıştır. Türkiye, düzensiz göçü yönetmeye, uluslararası koruma sistemine ve düzensiz göçmenlerin haklarının korunmasına ilişkin üzerine düşen tüm sorumlulukları fazlasıyla yerine getirmiştir. Ancak, AB tarafından, koşulluluk politikası sürecinde sunulan vize serbestisi süreci hep çıkmaza sokulmuştur. Bu anlamda, AB'nin koşulluluk politikasının uygulanmasında her ülkeye eşit ve adil davranmadığı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu durumun Türk kamuoyunda AB'nin imajını da olumsuz etkilediği aşîkârdır. Bu imaj, çıkarları doğrultusunda Türkiye'den ödünler kopararak faydalanmaya çalışan; ama karşılığında bir şey vermeyen güvenilmez bir Avrupa Birliği olarak özetlenebilir.

Sonuç olarak, düzensiz göç ile uluslararası ve geçici koruma kapsamı altındaki göçmenler, tarafların birlikte çözüme kavuşturabilecekleri konular olması sebebiyle hem AB hem de Türkiye, çıkmaza girilen konularda ileri adımlar atarak işbirliği sürecini korumaya çalışmaktadır. Çünkü bu konuda tarafların işbirliği konusunda ipleri tamamen koparması, AB'nin 18 Mart Mutabakatı ile Türkiye sayesinde asgari düzeye çekilen düzensiz göç ve sığınmacı akınını yeniden

canlandıracak, bu uğurda meydana gelen göçmen ölümleri, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi faaliyetler artacaktır. Bu durumda AB, kendisi açısından önemli bir transit ülke olan Türkiye'nin desteği olmadan bu krizi yönetmede başarılı olamayacaktır. Türkiye açısından ise; AB'ye üyelik süreci, vize serbestisinin sağlanması ve Gümrük Birliği'nin revize edilmesi konuları tamamen çıkmaza girecektir. Buna paralel olarak, Türkiye'nin, Batıya dönük yüzü olarak tabir edilen AB ile ilişkileri sona erdiğinde Ortadoğu ülkesi olarak algılanacağı ve bugüne kadar yapılan AB'nin temel değerlerine ilişkin yapılan reformlarda gerileme olacağı düşünülmektedir. Bu sebeple gelecekte iki tarafın da kazanabilmesi için işbirliğinin devam etmesi gerektiği, tarafların her olumsuzlukta gösterdikleri tavırlarda açık kapı bırakmalarından da anlaşılmaktadır. Bu anlamda AB ve Türkiye arasındaki işbirliğinin kazan-kazan anlayışı temelinde yürütüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

AB HABER, “AB Moldova’ya Vizeleri Kaldıracak”, 03.04.2014, <http://www.abhaber.com/ab-moldovaya-vizeleri-kaldiracak-english/>, (09.05.2014).

AB HABER- DW, “AB’nin Mülteci Politikası Tartışılıyor: Lampedusa’da 300’den Fazla Kişi Hayatını Kaybetti”, 04.10.2013, http://www.abhaber.com/index.php?option=com_content&view=article&id=52591:ab%E2%80%99nin-m%C3%BClteci-politikas%C4%B1-tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1yor-lampedusa%E2%80%99da-300-den-fazla-ki%C5%9Fi-hayat%C4%B1n%C4%B1-kaybetti&catid=214:manset-haber&Itemid=915, (01.03.2014).

AB Mavi Kart Ağı, AB Mavi Kart, <http://www.apply.eu/tr/Mavi-Kart>, (29.03.2014).

AB Türkiye Delegasyonu, “AB- Türkiye Bildirisi’nin Uygulanmasına İlişkin Soru ve Cevaplar”, <https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/ab-turkiye-bildirisinin-uygulanmasina-iliskin-soru-ve-cevaplar-722>, (08.04.2018).

Adams, Paul S. “The Europeanization of the Social Partnership: The Future of Neo-Corporatism in Austria and Germany”, Şubat 2008, http://books.google.com.tr/books?id=D_56B5qVJuMC&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false, (24.10.2014).

Akkaraca Köse, Melike. **Güvensizlik Sarmalında AB Göç Politikalarına Uyum**, Derin Yayınları, İstanbul, 2014.

Akyol, Kürşat. “Sığınmacılar Direniyor: Gitmiyoruz”, **Deutsche Welle**, 23.09.2015, <http://www.dw.com/tr/s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lar-direniyor-gitmiyoruz/a-18730848>, (15.05.2017).

Anadolu Ajansı, “AB’nin Dış Sınırlarında Yeni Gözü EUROSUR Devrede”, 02.12.2013, <http://www.aa.com.tr/tr/dunya/258410--ab-nin-dis-sinirlardaki-yeni-gozu-EUROSUR-devreye-girdi>, (04.04.2014).

Anadolu Ajansı, “Türkiye'deki Sığınmacı Sayısı 61 Ülkenin Nüfusundan Fazla”, 16.02.2017, <https://aa.com.tr/tr/turkiye/turkiyedeki-siginmaci-sayisi-61-ulkenin-nufusundan-fazla/751580>, (25.03.2018).

Arman, Şengül. **Nice Antlaşması (AB Kurumsal Hukukuna Etkisi)** , (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004.

Bağımsız İletişim Ağı, “AB Bakanı Bozkır: Vizesiz Seyahat Hakkına Dair Umutlar Azaldı”, 11.05.2016, <http://bianet.org/bianet/siyaset/174663-ab-bakani-bozkir-vizesiz-seyahat-hakkina-dair-umutlar-azaldi>, (25.03.2018).

Bağımsız İletişim Ağı, “Türkiye ve AB’den Karşılıklı Vize Resti”, 01.08.2016, <http://m.bianet.org/bianet/print/177381-turkiye-ve-ab-den-karsilikli-vize-resti>, (27.03.2018).

Balfour Rosa, “EU Conditionality After the Arab Spring”, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf, (25.02.2015).

Baykul, Başak Pınar. **Avrupa Birliği’nin Düzensiz göçle Mücadele Politikası ve Bu Politikanın Türkiye’nin Üyelik Sürecine Etkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Ankara, 2012.

Bayraklı, Enes ve Farid Hafez, “2016 Yılında Avrupa’da İslamofobi”, European Islamophobia Report, <http://www.İslamophobiaeurope.com/tr/yonetici-ozeti/2016-2/>, (20.05.2017).

BBC, “Trump’ın Vize Yasağı ve Türkiye’nin Ölçülü Tepkisi”, 31.01.2017, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-38807797> , (20.0.2017).

Bolayır, Cenk. “Amsterdam Antlaşması, Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Anlaşmaları”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Sayı:162, İstanbul, Haziran 2000.

Bouteillet-Paquet, Daphne. ”Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States", **European Journal of Migration and Law**, Cilt:5, Sayı:3, Kasım 2003, ss.359-377.

Börzel Tanja A. ve Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, 20.02.2009, <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>, (06.11.2014).

Bürgin, Alexander. “European Commission’s Agency Meets Ankara’s Agenda: Why Turkey Is Ready For A Readmission Agreement?”, **Journal Of European Public Policy**, 2012, Cilt:19, Sayı:6, ss.883-899.

Canbolat, İbrahim S. **Avrupa Birliği ve Türkiye Uluslararası Bir Sistemle Ortaklık**, Alfa Aktüel, 4. Baskı, Bursa, 2006.

Commission of the EC, “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Study on the Links Between Legal and Illegal Migration”, Brüksel, 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0412>, (24.02.2014).

Commission of The European Communities, “Communication from the Commission on Policy Priorities in the Fight Against Illegal Immigration of Third Country Nations”, Brüksel, 19.07.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0402&from=EN>, (12.03.2014).

Comission Of The European Communities, “Council Decision Concerning the Signing of the Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on Readmission”, Brüksel, 19 Temmuz 2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0432\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0432(01)&from=EN), (01.05.2015).

Council of The European Union, “EU Action on Migratory Pressures - A Strategic Response”, Brüksel, 23.04.2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-actioun-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf>, (20.05.2017).

Council of The European Union, “EU- Armenia Readmission Agreement”, Brüksel, 19.04.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/136861.pdf, (29.05.2014).

Council of The European Union, “EU- Cape Verde Readmssion Agreement”, Brüksel, 18.04.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/136840.pdf, (30.05.2014).

Council of The European Union, “European Pact on Immigration and Asylum”, Brüksel, 24 Eylül 2008, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>, (01.06.2017).

Council of The European Union, “Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions”, Brüksel, 24 Ekim 2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf, (25.03.2014).

Cowles, Maria Green, James Caporaso and Thomas Risse. **Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change**, Cornell University Yayınları, 2001.

Cutts, David. “What Do Europeans Think About Muslim Immigration?”, **Chatham House**, 07.02.2017, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration#>, (20.05.2017).

Danış, Aslı Didem. “Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye”, **Birikim**, No. 184185, Ağustos-Eylül 2004, ss.216-224.

Demir Oğuzhan Ömer ve Hakan Erdal. “Yasa Dışı Göç İle İlgili Kavramların Doğru Anlaşılabilmesi Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, ss.29-54.

Deutsche Welle, “AB Açık Kapı Siyasetini Bitiriyor”, 24.09.2015, <http://www.dw.com/tr/ab-a%C3%A7%C3%B1k-kap%C4%B1-siyasetini-bitiriyor/a-18736548>, (1.05.2017).

Deutsche Welle Türkçe, “AB: Çözüm veya Uzlaşma Yok”, 26.03.2018, <http://www.dw.com/tr/ab-%C3%A7%C3%B6z%C3%BCm-veya-uzla%C5%9Fma-yok/a-43146272>, (27.03.2018).

Deutsche Welle Türkçe, “AB'den Türkiye'ye Geri Kabul Anlaşması için Çağrı”, 08.06.2018, <https://www.dw.com/tr/abden-t%C3%BCrkiyeye-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1-i%C3%A7in-%C3%A7a%C4%9Fr%C4%B1/a-44131684>, (26.08.2018).

Deutsche Welle Türkçe, “AB'nin Kriz Yılı: 2016”, 27.12.2016, <http://www.dw.com/tr/abnin-kriz-y%C4%B1%C4%B1-2016/a-36914406>, (15.05.2017).

Deutsche Welle Türkçe, “Balkan Rotasındaki Son Geçiş Noktaları Kapatılıyor”, 08.02.2017, <http://www.dw.com/tr/balkan-rotas%C4%B1ndaki-son-ge%C3%A7i%C5%9F-noktalar%C4%B1-kapat%C4%B1%C4%B1yor/a-37461767>, (15.05.2017).

Deutsche Welle Türkçe, “Biyometrik Pasaport Tartışması”, 05.08.2006, <http://www.dw.de/biyometrik-pasaport-tart%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1/a-2520722>, (29.03.2014).

Deutsche Welle Türkçe, “Gözetleme mi Koruma mı?”, , 28.11.2013, <http://www.dw.de/g%C3%B6zetleme-mi-koruma-m%C4%B1/a-17258418>, (04.04.2014).

Deutsche Welle Türkçe, “Mülteciler Damgalanıyor”, 18.12.2012, <http://www.dw.de/m%C3%BClteciler-damgalan%C4%B1yor/a-16464533#>, (27.03.2014).

Deutsche Welle Türkçe, “Schengen’e Yeni Bilgi Sistemi”, 08.04.2013, <http://www.dw.de/schengene-yeni-bilgi-sistemi/a-16729229> , (28.03.2014).

Deutsche Welle Türkçe, “Türkiye Yunanistan'la Geri Kabul Anlaşmasını Durdurdu”, 07.06.2018, <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-yunanistanla-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-durdurdu/a-44113345>, (26.08.2018).

Dinan, Desmond. **Encyclopedia of The European Union**, çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, Cilt:2, İstanbul, 2005.

Düvell, Franck ve Bastian Vollmer, “ Irregular Migration in and from the Neighbourhood of the EU. A comparison of Morocco, Turkey and Ukraine”, **Policy and Society (COMPAS)**, University of Oxford, Eylül 2009, http://www.hwwi.org/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.6.Link_library_InternalDocuments/Transit_report_COMPAS_Sept09.pdf, (02.05.2017).

Ekinci, Mehmet Uğur. **Türkiye- AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Dialogu**, SETA Yayınları, 1. Baskı, No:64, İstanbul, 2016.

Ekşi, Nuray. **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması**, Beta Yayınları, İstanbul, Mart 2016.

Emniyet Genel Müdürlüğü, “Yasa Dışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı”, <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/yasadisi-goc-ve-gocmek-kacakciliği.aspx>, (23.10.2014).

Erdenir, Burak. **Vize, Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Turhan Kitabevi, 2013.

Ergüven, Nasih Sarp ve Beyza Özturanlı, “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, **AÜHFD**, Cilt: 62, Sayı: 4, 2013, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1882/19732.pdf>, (08.07.2017), ss. 1007-1061.

EUR-Lex, “Agreement Between The European Community and The Former Yugoslav Republic of Macedonia on The Readmission of Persons Residing Without Authorisation”, **Official Journal of the European Union**, L 334, 19.12.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(01)&from=EN), (01.05.2015).

EUR- Lex, “Agreement Between The European Union and The Republic of Turkey on The Readmission of Persons Residing Without Authorisation”, **Official Journal of the European Union**, 7.5.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0507%2801%29>, (04.05.2017).

EUR-Lex, “Agreement Between The European Community And Ukraine On The Readmission Of Persons - Annexes - Declaration - Joint Declarations”, **Official Journal of the European Union**, L 332, 18.12.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1218\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1218(02)&from=EN), (03.06.2015).

EUR-Lex, “Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (CIREFI)”, http://europa.eu/legislation_summaries/other/133100_en.htm, (27.03.2014).

EUR-Lex, “Council Decision Concerning the Signing of the Agreement Between the European Community and the Republic of Montenegro on Readmission”, **Commission of the European Communities**, Brüksel, 19.7.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0431\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0431(01)&from=EN), (30.05.2015).

EUR-Lex, “Council Decision Concerning the Signing of the Agreement Between the European Community and the Republic of Serbia on Readmission”, **Commission of the European Communities**, Brüksel, 23.7.2007, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0438\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0438(01)&from=EN), (10.05.2015).

EUR-Lex, “Council Decision of 14 May 2008 Establishing a European Migration Network”, 21.05.2008, **Official Journal of the European Union**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008D0381>, (30.03.2018).

EUR-Lex, “Council Decision of 8 June 2004 Establishing the Visa Information System (VIS)”, **Official Journal of the European**, 15.06.2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX%3A32004D0512>, (28.03.2014).

EUR- Lex, “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”, **Official Journal of the European Communities**, 15.12.2000, http://emn.ie/files/p_20100817104322regulation%202725%20of%202000.pdf, (30.03.2018).

EUR-Lex, ”Directive 2008/115/EC Of The European Parliament And Of The Council of 16 December 2008 On Common Standards And Procedures In Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals”, **Official Journal Of The European Communities**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32008L0115>, (30.05.2017).

EUR-Lex, “Legislation”, **Official Journal of the European Union**, L/134, Vol:57, 7 Mayis 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:134:FULL&from=GA>, (30.05.2018).

EUR-Lex, “Regulation (Eu) No 1052/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 22 October 2013 Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)”, **Official Journal of the European Union**, 06.11.2013, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3ATOC, (05.04.2014).

EUR-Lex,” The Council Decision No 2008/157/EC of 18 February 2008 on The Principles, Priorities And Conditions Contained in The Accession Partnership With The Republic of Turkey and Repealing Decision 2006/35/EC”, **Official Journal of the European Union**, 26.02.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0157&from=EN>, (03.04.2018).

EUR- Lex, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in The European Union”, **Official Journal Of The European Union**, 3.3.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>, (25.03.2014).

European Commission, “Agreement Between The European Community and The Russian Federation on Readmission”, **Official Journal of the European Union**, 17.05.2007, <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=9061>, (01.05.2018).

European Commission, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Union**, 25.11.2004, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/FRONTEX_regulation_consolidated_2011_en.pdf, (05.04.2015).

European Comission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/apply_for_a_visa/docs/visa_lists_en.pdf , (06.05.2017).

European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (22.04.2018).

European Commission, “4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012)”, Brüssel, 17.06.2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/documents/policies/legal-migration/general/docs/4th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf, (02.05.2017).

European Commission, “A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools”, Brüssel, 17.6.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0359&from=EN>, (05.05.2017).

European Commission, "An EU Safe Countries of Origin List", https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf, (08.04.2018).

European Commission, "Communication from the Commission on Policy Priorities in The Fight Against Illegal Immigration of Third-Country Nationals", Brüssel, 19.7.2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0402>, (02.05.2017).

European Commission, "Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Study On The Links Between Legal And Illegal Migration", Brüssel, 4.6.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF>, (10.04.2017).

European Commission, "Communication on Migration", Brüssel, 4.5.2011, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v11_en.pdf, (02.05.2017).

European Commission, "EU- Hong Kong Readmission Agreement Concluded", Brüssel, 22.11.2001, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1638_en.htm, (01.05.2018).

European Commission, "European Union Signs Readmission Agreement With Georgia", Brüssel, 22.11.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-601_en.htm?locale=en, (29.5.2014).

European Commission, "Identification Applicants (EURODAC)", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm, (27.03.2014).

European Commission, ” Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013”, 27.03.2014, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf, (24.02.2015).

European Commission, “Presidency Conclusions European Council Meeting In Laeken 14 And 15 December 2001”, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf, (25.03.2014).

European Commission, “Report from The Commission to The European Parliament, The European Council And The Council-Seventh Report On The Progress Made In The Implementation Of The Eu-Turkey Statement”, 06.09.2017, Brüssel, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, (02.05.2018).

European Commission, “Report on The Implementation of The Global Approach to Migration And Mobility 2012-2013”, Brüssel, 21.2.2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_report_1_2012_2013_en.pdf, (02.05.2017).

European Commission, “Schengen Information System”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm, (28.03.2014.)

European Commission, “The European Visa Information System is Born”, 11.10.2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20111011_en.htm, (8.03.2014).

European Commission, “Visa Information System (VIS)”, 05.04.2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm, (28.03.2014).

European Commission, “Visa Liberalisation with Moldova, Ukraine and Georgia”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en , (30.06.2017).

European Consortium for Political Research. “EU – Turkey Relations At The Crossroads: Migration, **4th Pan-European Conference on EU Politics** , 25-27.09.2008, University of Latvia, Riga.

European Council, “The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens”, **Official Journal of the European Union**, 04.05.2010, <http://www.EUROJUST.europa.eu/doclibrary/EU-framework/EUframeworkgeneral/The%20Stockholm%20Programme%202010/Stockholm-Programme-2010-EN.pdf>, (25.03.2014).

EURO-POLICE, “Monitoring European Police”, 07.11.2009, <http://euro-police.noblogs.org/2009/11/polizeizugriff-auf-asylbewerber-fingerabdr-cke-geplant/>, (15.05.2018).

European External Action Service, “EU Signs Readmission Agreement With Azerbaijan”, 28.02.2014, http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/documents/press_releases/2014/20140228_eu_signs_readmission_agreement_with_azerbaijan.pdf, (29.05.2014).

European Parliament, “Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions”, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top, (24.03.2014).

European Stability Initiative, “Türkiye'nin Vize Serbestleşmesine Dair Değerlendirme Çizelgesi”, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=555>, (04.03.2018).

European Stability Initiative, “Türkiye'nin Vize Serbestleşmesi Mayıs 2016 Değerlendirme Çizelgesi”, 04.05.2016, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Vize%20Serbestlesmesi%20Degerlendirme%20Cizelgesi%20-%20Mayis%202016.pdf>, (04.03.2018).

European Union, “The EU In Brief”, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en , (07.04.2018).

EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/File:Share_of_male_\(non-EU\)_first_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_Member_States,_by_age_group,_2016_\(%25\)_YB17.png](https://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/File:Share_of_male_(non-EU)_first_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_Member_States,_by_age_group,_2016_(%25)_YB17.png), (08.05.2017).

EUROSTAT, “Asylum Statistics”, http://ec.europa.eu/EUROSTAT/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (08.05.2017)

EUROSTAT, “Migration and Migrant Population Statistics”, http://ec.europa.eu/EUROSTAT/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, (08.05.2017).

Faist, Thomas.” **Uluslar Arası Göç ve Ulus Aşırı Toplumsal Alanlar**”, Bağlam Yayınları, İstanbul,2003’ den aktaran, Zübeyit GÜN, **Mülteci ve Göçmenlerle ilgili Bazı Manipülasyonlar ve Bunların İdeolojik Temelleri**, http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=90:multeci-ve-gocmenlerle-ilgili-bazi-manipulasyonlar-ve-bunlarin-ideolojik-temellleri&catid=29:zuebeyit-guen, (22.02.2014).

First Steps, “AB Göç Politikaları”, <http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=tr&parent=POLICY§ion=Immigration>, (25.03.2014).

FRONTEX, <http://FRONTEX.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>, (15.05.2017).

FRONTEX, <http://www.madde14.org/index.php?title=FRONTEX>, (04.04.2014).

FRONTEX, “Mission and Tasks”, <http://FRONTEX.europa.eu/about-FRONTEX/mission-and-tasks>, (04.04.2014).

FRONTEX, “Risk Analysis for 2016”, http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, (05.02.2016).

FRONTEX, “Risk Analysis for 2017”, Varşova, Şubat 2017, https://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf, (04.11.2017).

Gençay Çapanoğlu Sema ve Esra Uyanusta. “Nice Antlaşması, Avrupa Birliği Anlaşması, Avrupa Topluluklarını Kuran Anlaşmalar ve İlgili Bazı Kararı Değiştiren Anlaşma”, **İktisadi Kalkınma Vakfı**, Sayı:174, İstanbul, Haziran 2003.

Gençler, Ayhan. “Avrupa Birliği’nin Göç Politikası”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:49, 2005, ss.176-186.

Genna, Gaspare M.ve Taeko Hiroi. “Regional Integration and Democratic Conditionality: How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening”, **Routledge**, 2014, <https://books.google.com.tr/books?id=T1O2BQAAQBAJ&pg=PT33&lpg=PT33&dq=regional+integration+and+democratic+conditionality&source=bl&ots=TKnH4BBEo&sig=Y5nPqjehmkVtO9BnNyMiKblRJWE&hl=tr&sa=X&ei=FFKsVII DyfJQ5YaC2As&ved=0CCcQ6AEwAQ#v=onepage&q=regional%20integration%20and%20democratic%20conditionality&f=false> , (06.01.2015).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Düzensiz Göç”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710, (30.08.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geçici Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 , (30.08.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Genel Bilgi”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-bilgi_409_422_423_icerik, (20.10.2014).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Genel Müdürlüğümüzce İşletilen Kabul ve Barınma Merkezleri”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-mudurlugumuzce-isletilen-kabul-ve-barinma-merkezleri_323_326_4616, (24.03.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geri Alım”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/geri-alim_363_378_10093, (30.08.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geri Gönderme Merkezleri”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/geri-gonderme-merkezleri_363_378_10094, (24.03.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye’nin Düzensiz Göçle Mücadelesi”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiyenin-duzensiz-gocle-mucadelesi_409_422_424_icerik, (09.07.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Uluslararası Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararasi-koruma_363_378_4712, (24.03.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Uluslararası Mevzuat”, http://www.goc.gov.tr/icerik/uluslararasi-mevzuat_327_340, (11.07.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, **Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No:7, Haziran 2014.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf, (25.03.2018).

Gumpel, Werner, “Avrupa'ya Yasal ve Düzensiz Göçün Yarattığı Sorunlar”, çev. Alpay Hekimler, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/7907/7365>, (24.02.2014).

Hacıoğlu, Fatma Zeynep. “Geri Kabul Anlaşması (Readmission Agreement)”, **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları- Birikimler-V**, Ed.Muharrem BALCI, 1. Baskı, Aralık 2016, İstanbul, ss.409-419.

Hackett, Conrad, “5 Facts About Muslim Population in Europe”, 29.11.2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>, (20.05.2017).

International Organization For Migration, ”Key Migration Terms”, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration>, (20.10.2014).

IOM, “Migration Flows to Europe 2017”, http://migration.iom.int/docs/Q3_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf, (05.02.2018).

IOM, “Migration in Turkey: A Country Profile”, Ekim 2008, https://publications.iom.int/system/files/pdf/turkey_profile2008.pdf, (15.06.2016).

İçduygu, Ahmet. “Demographic Mobility over Turkey: Migration Experiences and Government Responses”, **Mediterranean Quarterly**, Cilt:15, Sayı:4, 2004, ss.88-99.

İçduygu, Ahmet. “Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?”, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17844/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (30.04.2018).

İçduygu, Ahmet ve Damla B. Aksel. “Türkiye’de Düzensiz Göç”, **Uluslararası Göç Örgütü Türkiye**, Ankara, Eylül 2012.

İçduygu, Ahmet, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya. “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere - MiReKoç Proje Raporları 1/2014, TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009” -, **Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi (MİREKOÇ)**, İstanbul, Ocak 2014.

İKV, “Avrupa Komisyonu Göç Hakkında Tebliğ Yayımladı”, **İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni**, 2-8 Mayıs 2011, http://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=1364&id=2214, (24.02.2015).

Interpol- Europol Dairesi Başkanlığı, “Europol’ü Tanıyalım”, <http://www.interpol.pol.tr/Sayfalar/europoltaniyalim.aspx>, (27.03.2014).

Kara Polat ve Recep Korkut. “Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, ss.153-162.

Karşahin, Murat. **Avrupa Birliği’nde Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu**, T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2012.

Kaya, Ayhan. **Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz, Avrupa Birliği’ne Giriş**, Hiperlink Yayınları, İstanbul, 2013.

Kirişçi, Kemal. “Turkey’s New Draft Law on Asylum: What to Make of It?” In Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities, **Hamburg University Yayınları**, Sayı:5, Hamburg, 2012, ss.63-83.

Kirişçi, Kemal, “Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU”, <http://www.sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/1.-Kemal-Kiri+%FEci.pdf>, (03.05.2018).

Köktaş, Arif ve Ömer Yılmaz. “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesi’nden Stockholm Programı’na”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 12, Sayı: 2, 2010, ss.1-22.

Kutlay, Mustafa ve Öznur Akcalı. “Mülteci Krizi ve Türkiye-AB İlişkilerinde Eksen Kayması Riski”, **Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu**, Avrupa Analizleri Serisi No:1, Analiz No: 29, Ekim 2015.

MAZLUMDER, “Türkiye’de Suriyeli Mülteciler - İstanbul Örneği – Tespitler, İhtiyaçlar ve Öneriler”, Haz. Halim YILMAZ, http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli_multeciler_raporu_2013.pdf, (05.06.2014).

“MHK - Türkiye ile AB Arasında İmza Edilen “Geri Kabul Anlaşması’na” Dair Tutum Belgesi” [http://www.madde14.org/index.php?title=MHK - T%C3%BCrkiye ile AB Aras%C4%B1nda_%C4%B0mza Edilen_%E2%80%9C Geri Kabul Antla%C5%9Fmas%C4%B1%E2%80%99na%E2%80%9D Dair Tutum Belgesi](http://www.madde14.org/index.php?title=MHK_-_T%C3%BCrkiye_ile_AB_Aras%C4%B1nda_%C4%B0mza_Edilen_%E2%80%9C_Geri_Kabul_Antla%C5%9Fmas%C4%B1%E2%80%99na%E2%80%9D_Dair_Tutum_Belgesi), (07.04.2018).

Milliyet, “Avrupa’yı Sarsan Terör Saldırıları”, 15.07.2016, <http://www.milliyet.com.tr/avrupa-yi-sarsan-teror-saldirilari-dunya-2278356/>, (20.0.2016).

Money, Lockhart. “The Limits of International Cooperation on Migration: Bilateral Readmission Agreements in the European Context”, **World Politics**, Cambridge University Press, https://arefiles.ucdavis.edu/uploads/filer_public/2014/11/04/lockhart-money-nov15-readmission.pdf, (05.02.2017).

NTV, “AB Bakanı Çelik: Vize İle İlgili Çalışmayı Tamamladık”, 07.02.2018, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/ab-bakani-celikvize-ile-ilgili-calismayi-tamamladik,rFEfBSExh0GXzT7OMuJTcA>, (05.03.2018).

NTV, “Türkiye’nin AB Vize Serbestisi Serüveni”, 07.02.2018, https://www.ntv.com.tr/dunya/turkiyenin-ab-vize-serbestisi-seruveni,1o_MS2K7Qk-KfOG-UrNkOA (04.03.2018).

NTV, “Türkiye’nin Vize Serbestisi planı AB’ye Ulaştı”, 07.02.2018, , https://www.ntv.com.tr/dunya/turkiyenin-vize-serbestisi-plani-abye-ulasi,m1Y1rkcp906w6Wcqwm_P9Q, (05.03.2018).

Official Journal Of The European Communities, “**Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 Defining The Facilitation Of Unauthorised Entry, Transit And Residence**”, 5.12.2002, <http://www.statewatch.org/news/2016/jan/eu-directive-facilitation-of-unauthorised-entry.pdf>, (05.05.2017).

Ongur, Hakan Övünç. “Avrupalılaşıma Avrupalı Mı?”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, 2009, ss.237-258.

Özalp, Güven. “Vize Kriterleri 7’den 6’ya Düştü”, **Hürriyet**, Brüksel, 18.06.2018, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/vize-kriterleri-7den-6ya-dustu-40869977>, (27.08.2018).

Özcan, Mehmet. “Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı”, **Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu**, Ankara, 2005.

Özgen, Aslı Özge. **Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş Ve Mevcut Durum**, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2010.

Özkurt, Zeynep. “AB Koşulluluğu ve Türkiye’nin Reform Süreci”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, Sayı: 183, İstanbul, 2013.

Özsöz, Melih. “Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Yayın No:261, İstanbul, Şubat 2013.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016”, **Resolution 2019** (2016),
<http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQybncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjczOCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNzM4>, (10.02.2018).

Refugees International, “The Anniversary of The EU-Turkey Agreement”, 13.03.2017, <https://www.refugeesinternational.org/blog/eu-turkey-agreement>, (10.02.2018).

Reuters, “Troubling Image of Drowned Boy Captivates, Horrifies”, 02.09.2015, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-turkey-idUSKCN0R20IJ20150902>, (15.0.2017).

Roig, Annabelle ve Thomas Huddleston. “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:9, 2007, ss.363-387.

Samur, Hakan. “Avrupa Birliği’nde Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2008, ss.1-16.

Samur, Hakan, “Avrupa Komşuluk Politikası ve Amaçları”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:8, sayı:27, 2009, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000068205/5000063269>, (24.02.2015).

Samur, Hakan. “Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, 2008, ss. 379-386.

Schengen Visa Info, <https://www.schengenvisainfo.com/news/>, (03.07.2017).

Schengen Yürütme Anlaşması,
http://www.madde14.org/index.php?title=Schengen_Y%C3%BCr%C3%BCtme_Anla%C5%9Fmas%C4%B1, (09.03.2014).

Sever, Hanifi ve Muhammed Sever. “Avrupa Birliği Ve Türkiye Ekseninde Düzensiz Göç ve İltica Paradoksu: Domino Etkisi Sonrası Yaşananlar”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 15, Sayı:2, 2013, ss.85-108.

Smith, Elizabeth. “The Use Of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, **Paper for the ECSA International Conference**, Seattle, 29 May- 1 June 1997.

Sönmez, Pelin ve Hikmet KIRIK. “Turkish-EU Readmission Agreement:A Critique of EU-Turkey Migration Dialogue”, **Güvenlik Stratejileri**, Yıl:13 Sayı:25, ss.1-26.

Şahin Mencütek, Zeynep. “**Immigration Control in Transit States: The Case of Turkey**”, European Journal of Economic and Political Studies, <http://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/25821/makaleler/5/1/arastirmax-immigration-control-transit-states-case-turkey.pdf>, (14.04.2018).

Şemşit, Sühal. **Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye’ye Yansımaları**, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Çalışmaları Programı, (Yayımlanmamış) Doktora Tezi, İzmir, 2010.

Şen, Yusuf Furkan ve Gözde Özkorul. “Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, Temmuz-Aralık 2016, ss.86-119.

Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları 1999,
http://madde14.org/index.php?title=Tampere_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sonu%C3%A7_Bildirisi_Kararlar%C4%B1_1999, (24.03.2014).

TBMM, “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma ile Oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesinin 2/2016 Sayılı Kararının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı (1/711) ve Dışişleri Komisyonu Raporu”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss298.pdf>, (19.03.2018).

TBMM Başkanlığı, “Türkiye Cumhuriyeti İle Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair”, 19.06.2014, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=32203, (24.03.2018).

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, “Göç ve Uyum Raporu”, Mart 2018, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, (24.03.2018).

TBMM İnsan Hakları Komisyonu, “Kopenhag Kriterleri”, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf>, (06.01.2015).

T.C. AB Bakanlığı, “18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, (03.02.2018).

T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye- AB Ortak Eylem Planı”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf, (13.01.2018).

T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye- AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları”, http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf, (30.05.2014).

T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye- AB Vize Serbestisi Diyalogu”, <https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf>, (03.04.2018).

T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi”, 29 Kasım 2015, https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, (13.01.2018).

T.C. AB Bakanlığı, “Vize Serbestisi Diyalogu Metni ve Meşruhatlı Yol Haritası”, https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf, (25.03.2018).

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Birliği Anlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Anlaşma”, Ankara, 2011, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (01.06.2017).

T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararı”, http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowDoc/WLP+Repository/diyih/disiliskiler/ata_d_kararlari/mehmet_soysal, (01.01.2018).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol - 23 Kasım 1970”, <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasina-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970.tr.mfa>, (01.01.2018).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye- AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar”, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa>, (03.02.2018).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye ile AB Arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması İmzalandı”. <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>, (07.04.2018).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Göç Eylem Planı”, <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (19.03.2018).

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. **Türkiye Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı**, 2015.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “2016 Türkiye Göç Raporu”, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No:40, Nisan 2017, http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu_.pdf, (07.05.2017).

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları**, Yayın No: 6, Mayıs 2014.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 4, Ankara, Aralık 2013.

T.C. Ekonomi Bakanlığı, “Türkiye- AB İlişkileri”, <http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirligi/index.cfm?sayfa=DB164801-D8D3-8566452049DA66F84F00>, (28.05.2014).

T.C. Kalkınma Bakanlığı, “**2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı- Göç, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Yayın No: KB:2858, Ankara, 2014.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma”, çev. İKV Uzmanı Can BAYDAROL, **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Sayı:118, Kasım 2007.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler Cilt 1: Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Anlaşmalar (AKÇT, AET, AAET)”, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2827,rometpdf.pdf?0>, (08.03.2014).

T.C. Resmi Gazete, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>, (05.02.2018).

T.C. Resmi Gazete, “Geçici Koruma Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-18.pdf>, (25.03.2018).

T.C. Resmi Gazete, “Türkiye İle Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1-1.pdf>, (11.03.2018).

Terzioğlu, Mehmet, “Yasa dışı Göç, İnsan Ticareti ve İltica”, http://www.cagipolisi.com.tr/eski_sitemiz/8/14-15-16-17.htm, (23.10.2014).

Topçu, Emin. “**Analysis Of The Readmission Agreement Between European Union And Turkey**”, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

Trauner, Florian ve Imke Kruse. “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool?”, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:10, Sayı:4, Kasım 2008, ss.411-438.

Turan, Aslıhan P. “Avrupa’da Göçmenler”, **BİLGESAM**, 26 Şubat 2010, http://www.bilgesam.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=584:avrupadagoecmenler&catid=70:ab-analizler&Itemid=134, (12.03.2014).

Ultan, Mehlika Özlem. **Avrupa Birliği’nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları**, Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, Şubat 2016.

Uluslararası Göç Örgütü, **Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü**, çev. Literra Çeviri ve Dil Hizmetleri Dnş. Ltd. Şti., (Ed. Doç. Dr. Bülent Çiçekli), Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, No:18, 2009.

Uluslararası Politika Akademisi, “Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirmesi”, 16.06.2013, <http://politikaakademisi.org/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/>, (04.06.2014).

UNHCR, “UNHCR Redefines Role In Greece as EU-Turkey Deal Comes Into Effect”, **UNHCR Statement**, 22.03.2016, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, (10.02.2018).

Ünlü, Güler. **Uluslararası Göç ve Göçmenliğin Değişen Koşulları İçinde Mültecilik**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi, Muğla, Aralık, 2007.

Yazgan, Hatice. “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak Avrupalılaşma: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:12, Sayı:4, ss.123-140.

Yeni Asır, “Vizede Kolaylık Değil Muafiyet İstiyoruz”, 15.03.2010, <https://www.yeniasir.com.tr/dishaberler/2010/03/16/vizede-kolaylik-degil-muafiyet-istiyoruz>, (01.01.2018).

Yılmaz, Abdurrahman. “Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri”, **Turkish Studies -International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic**, Cilt:9, Sayı:2, Ankara, 2014, ss.1685-1704.

Yılmaz Elmas, Fatma, “Avrupa Birliği'nin Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı ile Mücadelede Etkin(siz)liği”, **USAĞ**, 23.09.2009, <http://www.usagundem.com/ders-notu/5/avrupa-birli%C4%9Fi-39-nin-irk%C3%A7%C4%B1l%C4%B1k-ve-yabanc%C4%B1-d%C3%BC%C5%9Fmanl%C4%B1l%C4%9F%C4%B1-ile-m%C3%BCadelede-etkin-siz-li%C4%9Fi.html>, (24.02.2014).