

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL ANLAŞMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Turker SALİJİ

ANKARA 2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL ANLAŞMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Turker SALİJİ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Funda Keskin Ata

ANKARA 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

Turker SALIJI

AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL
ANLAŞMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Funda Keskin Ata

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Funda Keskin Ata
Prof. Dr. Gökçe ÜZEL
Dr. Öğr. Üyesi Serpil GÜDÜK

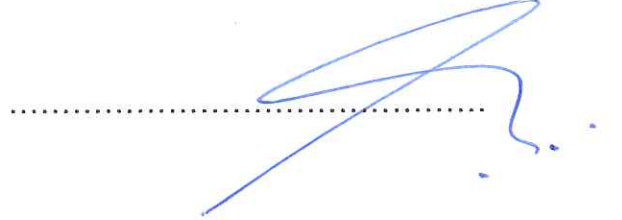
[İmza]
[İmza]
[İmza]

Tez Sınavı Tarihi 11.09.2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(18/09/2018)

Turker SALİJİ



TEŞEKKÜR

Tez çalışması boyunca sabrı, yardımları ve çok değerli desteklerinden dolayı danışman hocam saygıdeğer Prof. Dr. Funda Keskin Ata'ya teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunmayı borç bilirim. Ayrıca Yüksek Lisans eğitimim sürecince yardımlarını ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen saygıdeğer Prof. Dr. Sanem Suphiye Baykal'a teşekkürlerimi sunarım.

Tez yazım aşamasında yardımlarından dolayı Sezin Şentürk ve manevi desteğinden dolayı Enver Pehlivanoglu'na teşekkür ederim.

Ayrıca özlem duyduğum aile bireylerim, Sundus Saliji, Alaedin Saliji, Altaj Saliji ve Şani Saliji'ye şükranlarımı sunarım.

Son olarak hep yanımda olan Ania'ya sevgilerimi sunarım.

Özgürlüğü ve adaleti arayanlara...

Vrapchishte

Makedonya

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	viii
GRAFİKLER	ix
TABLOLAR	ix
GİRİŞ	1
1. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARI VE GERİ KABUL ANLAŞMALARI	11
1.1. Avrupa Birliği Göç Politikaları.....	11
1.1.1. Avrupa Birliği Göç ve Düzensiz Göç Politikaları	13
1.1.2. Avrupa Birliği İltica Politikalarının Göç Politikalarına Etkisi	20
1.1.3. Avrupa Birliği Sınır Yönetimi	27
1.1.4. Avrupa Birliği Göç Finansmanı	31
1.2. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları.....	32
1.2.1. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları Tarihi Süreci	33
1.2.2. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları Yasal Çerçevesi	39
1.2.3. Geri Kabul Prosedürleri.....	45
2. TÜRKİYE GÖÇ POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE GERİ KABUL ANLAŞMASI	49
2.1. Türkiye’ye Düzensiz Göç ve Göçmen Politikası.....	51
2.1.1. Türkiye’ye Düzensiz Göç.....	51
2.1.2. Türkiye’nin Göç Politikası	54
2.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşması	59
2.2.1. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının Tarihi Gelişimi	59
2.2.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının İçeriği	65
2.3. Vize Serbestleştirilmesi Süreci	78
3. MÜLTECİ KRİZİ VE AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE GERİ KABUL ANLAŞMASI	87
3.1. Mülteci Krizi ve Türkiye	89
3.1.1. 18 Mart 2016 Mutabakat’ı.....	94
3.1.2. Mülteci Krizinin Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasına Etkileri .	101
3.1.3. 18 Mart 2016 Mutabakat’ına Yönelik Açılan Davalar.....	104
3.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart Mutabakat’ına Yönelik Eleştiriler.....	110

SONUÇ	119
KAYNAKÇA.....	128
ÖZET	144
ABSTRACT	145



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
AT	Avrupa Toplulukları
AP	Avrupa Parlamentosu
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AMIF	<i>Asylum, Migration and Integration Fund</i> (İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu)
BENELUX	Belçika – Hollanda – Lüksemburg
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CEAS	<i>Common European Asylum System</i> (Avrupa Ortak Dış Politikası)
CEEC	Orta Doğu Avrupa Ülkeleri
EBF	<i>External Borders Fund</i> (Dış Sınırlar Fonu)
ESAO	<i>European Asylum Support Office</i> (Avrupa İltica Destek Ofisi)
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi
EURODAC	<i>Eurodac-Identification of Applicants</i> (Başvuru Sahipleri Kimlik Belirleme)
Europol	<i>European Police Office</i>
ERF	<i>European Refugee Fund</i> (Avrupa Mülteci Fonu)
Frontex	AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı
GKA	Geri Kabul Anlaşması
IF	<i>Integration Fund</i> (Entegrasyon Fonu)
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
ISF	<i>Internal Security Fund</i> (İç Güvenlik Fonu)
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
RF	<i>Return Fund</i> (İade Fonu)
SIS	<i>Schengen Information System</i> (Schengen Bilgi Sistemi)
VIS	<i>Visa Information System</i> (Vize Bilgi Sistemi)
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GRAFİKLER

Grafik 1	2016 Yılı İtibariyle AB Genelinde Göçmen Nüfusu	s. 16
Grafik 2	İltica Başvuruları Kabul Edilen Göçmenlerin İtalya ve Yunanistan'dan Üye Ülkelere Yerleştirilmeleri	s. 24
Grafik 3	2006-2017 Yılları Arasında AB'ye İltica Başvuruları	s. 27
Grafik 4	İltica Başvurularının Üye Ülkelere Göre Dağılımı	s. 27
Grafik 5	2001- 2017 Türkiye Düzensiz Göç Hareketliliği	s. 55
Grafik 6	Düzensiz Göçmenlerin Uyruk Bakımından Dağılımı	s. 56
Grafik 7	Balkan Ülkeleri için Vize Muafiyeti Adımları	s. 66
Grafik 8	2009-2016 Yılları Arasında Yasa Dışı Yollarla AB Sınırlarına Geçen Kişi Sayısı	s. 95
Grafik 9	Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelileri Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı	s. 97

TABLolar

Tablo 1	AB Üçüncü Ülkelerle İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları	s. 44
Tablo 2	AB Tarafından Verilen Çıkış Kararları ve Uygulananlar	s. 46
Tablo 3	Yasal ve İşlevsel Kimliğin Belgelenmesi – GKA'ların Karşılaştırılması	s. 49
Tablo 4	Nisan 2016 İtibariyle Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler	s. 70
Tablo 5	Türkiye'nin 2014 Yılından Bu Yana Yol Haritası Kriterleri İlerlemesi	s. 87
Tablo 6	Türkiye'nin 2016 Yılı Son İlerleme Raporunda Belirtilen Tamamlaması Gereken 7 Kriter	s. 87
Tablo 7	Yıllara göre Türkiye'den Yunanistan Sınırına Yapılan Geçişler	s. 96
Tablo 8	2016 Yılında Yunan Adalarına Ulaşan Göçmenler	s. 101
Tablo 9	2016 Yılında Yunan Adalarına Ölüm ve Kayıp Vakaları	s. 102
Tablo 10	2015 ve 2016 Yılında İtalya ve Yunan Kıyılarına Geçiş	s. 103
Tablo 11	Bire-bir Formülü Kapsamında Türkiye'den Avrupa Ülkelerine Yerleştirilen Suriyeliler	s. 103

GİRİŞ

Günümüzde dünya genelinde 1 milyar kişinin üzerinde kişi, doğdukları ülkenin dışında bir ülkede, göçmen olarak yaşamını sürdürmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) verilerine göre 2000 yılında dünya genelinde uluslararası göçmen sayısı 173 milyon iken, 2017 yılında bu sayı 258 milyona ulaşmıştır. 2017 yılı istatistiklerine göre göçmenlerin %64'ü gelişmiş ülkelerde yaşamını sürdürmektedir. Yine toplam göçmen nüfusunun %60'ı Asya ve Avrupa'da yaşamaktadır. 80 milyon göçmen nüfusuna sahip Asya'dan sonra 78 milyon göçmen nüfusu ile Avrupa ikinci sırada, 58 milyon göçmene sahip Kuzey Amerika ise üçüncü sırada yer almaktadır.¹

Avrupa Birliği (AB) özellikle kurucu üyelerinin ekonomik açıdan mili gelirlerinin ve refah seviyesinin yüksek olduğu ülkelerden oluşması nedeniyle genellikle göçmenler arasında tercih sebebi olmuş ve yüksek sayıda göç almıştır. Almanya başta olmak üzere Birleşik Krallık, Fransa, İspanya, Hollanda, İtalya, İsveç gibi ülkeler göç alan üye ülkeler arasında yer almaktadır.²

Ancak göçmenler arasında bu denli talep gören Avrupa sınırları aynı oranda düzensiz göç sorunu ile de karşı karşıya kalmaktadır. 2008-2014 yılları arasında AB sınırlarına yasa dışı yollarla giriş yapmayı deneyen ve sınırlar içerisinde yasa dışı kaldıkları tespit edilen kişi sayısı yılda 500 bin-800 bin arasında değişmektedir.³ 2015 yılında ise bu sayı 2 milyonun üzerine çıkmış olup, 2016 yılı için ise 1 milyonun üzerindedir.⁴ Bu nedenle Avrupa'da, özellikle son 20 yıl içerisinde daha sıkı bir şekilde

¹ UN, "International Migration Report 2017" (Ney York, 2017), http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

² Eurostat, "Migration and migrant population statistics", (2018), http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

³ Eurostat, "Non-EU citizens apprehended and found to be illegally present in the five most affected EU Member States, 2008-2016", (2018), erişim: 16 Mayıs 2018, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-EU_citizens_apprehended_and_found_to_be_illegally_present_in_the_five_most_affected_EU_Member_States_2008-2016_\(number\)_MI17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-EU_citizens_apprehended_and_found_to_be_illegally_present_in_the_five_most_affected_EU_Member_States_2008-2016_(number)_MI17.png).

⁴ *Ibid.*

göçmen politikaları uygulanmaya başlanmış ve sınır güvenliği için alınan önlemlerini sürekli olarak artması ile birlikte ulaşılması zor bir göç alanı haline gelmiştir.

Schengen bölgesinin oluşturulması ile beraber üye ülkeler arasındaki sınır kontrolleri ortadan kaldırılmış ve sınır güvenlik önlemleri AB'nin sınırlarının dışına taşınmıştır. Schengen Anlaşması 1985 yılında Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Fransa ve Almanya'nın arasında imzalanmış ve sınır denetiminin kaldırılması ile malların ve kişilerin serbest dolaşımını sağlamıştır. Günümüze kadar Schengen bölgesi AB'ye üye olan ülkelerin de artması ile paralel olarak genişlemiştir. Schengen bölgesi günümüzde 400 milyon nüfusa sahip 26 Avrupa ülkesinden oluşmaktadır. AB'nin kendi sınırları üzerindeki göç hareketlerinin kontrolüne yönelik geliştirdiği mekanizmalar, düzensiz göç ile mücadelede son derece önem kazanmıştır. Düzensiz göçün önüne geçmek adına sınır güvenliğinin yanı sıra üçüncü ülkeler ile işbirliği yoluna giderek uygulamaya sokulan göç kontrolleri mekanizmaları, düzensiz göçmenleri AB sınırlarına gelmeden önlemeyi amaçlamıştır. Bu alanda AB tarafından kullanılan en önemli araçlardan biri Geri Kabul Anlaşmalarıdır (GKA). Özellikle 1990'lı yıllardan sonra düzensiz göç ile mücadele konusunda etkili bir araç olarak kullanılmaya başlanan GKA, uluslararası ilişkilerinin önemli bir parçası olmuştur. Söz konusu anlaşmalar; AB, göç veren ülkeler ile AB'ye üye olmayan ve transit geçiş yapılan ülkeler arasında işbirliğini giderek güçlendirmiştir.

Son zamanlarda göç politikalarının yönetimindeki en önemli araçlardan biri olan GKA, uluslararası düzeyde imzalanan anlaşmalar olup tarafların kendi vatandaşlarını, üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları içermektedir. GKA, düzensiz göçmenlerin, AB sınırlarını ihlal etmesinden önce transit olarak kullandıkları geçiş ülkesine veya kaynak ülkelere⁵ geri gönderilmeleri ile ilgili alınan önlem ve yükümlülükleri belirleyen ortak kararları içermektedir. GKA ile ilgili üzerinde durulması gereken en önemli sorulardan biri; GKA uygulamalarının uluslararası insan hakları sözleşmeleri ve uluslararası koruma yükümlülükleri ile uyumlu olup olmadığıdır. Çünkü ekonomik

⁵ Menşe ülke, vatandaşı oldukları ülke

kaygılar sebebiyle ülkelerini terk eden ve daha iyi yaşam koşulları arayışı ile yasa dışı yollarla ulaştıkları ülkelerde tespit edilen kişiler için, sınır dışı edilme işlemlerinin insan haklarına ve onuruna uygun şekillerde gerçekleştirilmesi uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmıştır. Bu anlamda GKA çerçevesinde gerçekleştirilen uygulama ve yöntemler söz konusu uluslararası insan hakları sözleşmelerini ihlal etmeden uygulanmalıdır. Üzerinde durulması gereken bu soru kapsamında, tez çalışmasının birinci bölümünde öncelikle AB'nin iltica, göç ve düzensiz göç ile mücadelesi ve sınır yönetimi politikaları incelenecektir. Ardından AB'nin düzensiz göç ile mücadelesinde etkili bir araç olarak kullandığı GKA'nın tarihsel sürecinin yanı sıra yasal çerçevesi ve pratikte uygulanan bazı prosedürleri ele alınacaktır.

GKA ile ilgili bir diğer soru ise, üçüncü ülkelerin⁶ dezavantajlı duruma düşmelerine rağmen Avrupa Toplulukları/Avrupa Birliği ile neden böyle bir anlaşmayı kabul ettikleridir. 19. yüzyıla kadar uzanan GKA'nın tarihi geçmişine bakıldığında zaman özellikle ülkeler arası ikili anlaşmalarla düzenlendiği görülmektedir. Bu ikili anlaşmalar, taraf olan ülkelerin sadece kendi vatandaşları ile ilgili uygulamaları kapsamıştır. Ancak özellikle AB bünyesinde hazırlanan çok taraflı GKA'da, anlaşmaya taraf olan ülkelerin kendi vatandaşları yanında üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların da geri kabullerini kapsıyor olması anlaşmanın kapsamını daha karmaşık bir hale getirmektedir. Normal şartlarda karşılıklı olarak her iki tarafın da geri kabullerini düzenleyen anlaşmalar, pratikte sadece AB sınırları içinde tespit edilen düzensiz göçmenlerin geri gönderilmelerini içermektedir. Bu nedenle, AB ile anlaşmaya taraf olan ülkeler üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları da kabul etmeyi üstlendiklerinden daha dezavantajlı duruma düşmektedirler. Bu konu, tez çalışmasının birinci bölümünde ele alınacağı gibi ikinci bölümünde de Türkiye örneği üzerinden incelenecektir. Öncelikle genel hatlarıyla Türkiye'nin göç politikaları incelendikten sonra Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA öncesi süreçte yaşanan gelişmeler ve

⁶ “Üçüncü ülke” bu anlamda AB'ye üye olmayan ülkeleri tanımlamak için kullanılmaktadır.

atılan adımlar tartışılacaktır. Türkiye ve AB arasında imzalanan GKA'nın içeriği eş zamanlı yürütülen vize muafiyeti diyalogu süreci ile birlikte incelendikten sonra anlaşmanın ve vize muafiyeti diyalogunun teknik süreci de ele alınacaktır.

Türkiye ile AB arasında GKA'nın imzalanmasına yönelik taslak metnin oluşturulma süreci 2003 yılına kadar uzanmaktadır. GKA müzakerelerinin başlatılmasına yönelik atılan bu adım sonrasında ise Türkiye'nin anlaşma yükümlülükleri arasında yer alan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların da geri kabulüne yönelik uygulamalar ile ilgili çekinceleri olmuştur. Türkiye, Kuzey Afrika ülkeleri, Pakistan ve Afganistan gibi Asya ülkelerinden gelerek Avrupa topraklarına ulaşmayı başaramamış ve anlaşma kapsamında Türkiye'ye geri gönderilebilecek göçmenlerin toplandığı bir ülke haline gelme ihtimalini de göz önünde bulundurduğu için GKA'ya sıcak bakmamıştır. Ancak AB'nin Batı Balkan ülkeleri ile yürüttüğü GKA sonucunda bu ülkelerin vize muafiyeti hakkına sahip olmaları Türkiye'yi de harekete geçirmiş ve böylece 2009 yılından sonra müzakerelerin hızlanmasında belli ölçüde etkisi olmuştur. Fakat Türkiye bu dönemde AB üyeliği için aday ülke konumunda olmasına rağmen, vize muafiyeti hakkının tanınmamasına tepki gösterse de sonuç değişmemiştir. Bu nedenle de sonrasında hız kazanan GKA müzakerelerinde Türkiye, vize serbestisi konusunu en önemli madde olarak belirlemiştir ve müzakare sürecinde vize serbestisini ön koşul olarak sürmüştür. Sonuç olarak 2014 yılında Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA'nın, vize serbestisi ile eş zamanlı yürütülmesi kararı alınmıştır.

Son olarak ise söz konusu anlaşmaların pratikte nasıl uygulandığı sorusu üzerinde durulacaktır.⁷ Anlaşmalarda belirlenen yükümlülükler çerçevesinde geri kabullerin pratikteki uygulamalarının beklenildiğinin aksine başarılı geçmeme ihtimali yüksektir. Tezin ikinci bölümünde ise AB ile Türkiye arasında imzalanan GKA'nın

⁷ Elspeth Guild ve Jan Niessen, "Immigration and Asylum Law and Policy in Europe", içinde *European Readmission Policy: third country interests and refugee rights*, ed. Nils. Coleman, (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009): s. 2.

içeriği ve anlaşmanın oluşum sürecinden itibaren karşı karşıya kalınan zorlukların yanı sıra anlaşmanın günümüzde geline son aşaması incelenecektir. Aynı zamanda taraflar arasında imzalanan GKA'ya 2015 yılında patlak veren mülteci krizinin etkileri tartışılacaktır.

Anlaşma çerçevesinde Türkiye'nin stratejik olarak önemli hale gelmesinin nedeni ise Türkiye'nin coğrafi konumu gereği hem göç alan bir ülke olması hem de AB ile sınır paylaşıyor olmasıdır. Son 20 yıl içerisinde bölgedeki bazı ülkelere göre Türkiye'nin ekonomik gelişim göstermesi ülkeyi; Kuzey Afrika, Asya ve Doğu Avrupa gibi ülkelere gelen göçmenlerin tercih sebebi yapmıştır. Diğer yandan AB ile sınır paylaşan Türkiye, AB'ye ulaşmak isteyen göçmenler için transit olarak kullanılan bir geçiş güzergâhı haline gelmiştir. Bu nedenle Türkiye stratejik pozisyonu itibarıyla, AB için göçün kontrolü bakımından son derece önemlidir. Ayrıca aday ülke konumunda bulunan Türkiye, katılım süreci çerçevesinde AB müktesebatına uyumluluk kapsamında göç politikalarını da AB yasalarına ve göç politikalarına göre şekillendirme sürecine devam etmektedir. Bunun en somut örneği 2014 yılında yürürlüğe giren Türkiye'nin *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)*'dur.

Bu tez çalışmasında AB ile Türkiye'nin imzalamış olduğu GKA'nın içeriği, yasal ve teknik süreci ayrıca tarafların yükümlülükleri incelenecektir. 50 yılı aşkın süredir devam eden ikili ilişkilerde zorlu dönemlerden geçen AB ve Türkiye, aynı şekilde GKA bağlamında geline son noktada karşılıklı güvensizlikle ve kararsız adımlarla hareket etmektedir. Örneğin Türkiye, vize serbestisi uygulanmadığı, katılım müzakerelerinde ilerleme kaydedilmediği veya sözü verilen maddi destek Türkiye'ye ulaşmadığı takdirde, GKA'nın iptal edileceğini belirtmiştir. Diğer yandan AB, Türkiye'nin GKA'yı uygulamaması ve sınır kontrollerini sıkılaştırmaması durumunda veya Türkiye tarafından terör yasasında düzenlemelerin yapılması, kişisel verilerin korunması yasasının oluşturulması, ifade özgürlüğünün iyileştirilmesi için gerekli

adımların atılmaması halinde, hem katılım müzakerelerinde ilerleme sağlanamayacağını hem de vize serbestleştirilmesinin hayata geçirilmeyeceğini belirtmiştir. Yaşanan bu siyasi tikanıklık taraflar arasında imzalanan GKA'yı durma noktasına getirmiştir.

Bu anlamda Ortadoğu'daki istikrarsızlık ve savaşlar neticesinde etkisi sadece bölgesel düzeyde sınırlı kalmayan ve dünya genelinde temel bir sorunsala yol açan mülteci krizi, AB ile Türkiye'nin ilişkilerini ve bu çalışmanın temeli olan GKA'ları çok yakından ilgilendirmektedir. Türkiye, kendisine komşu olan Suriye'deki iç savaştan kaçan 3,5 milyonun üzerindeki "mülteciye" sınırlarını açmıştır. Suriyeliler Türkiye'de YUKK çerçevesinde *Geçici Koruma Statüsü*⁸ kapsamında ikamet edebilmektedirler. Mülteci krizi ile beraber Avrupa ülkelerine geçiş yapmak isteyen savaş mağdurlarının neden olduğu düzensiz göç dalgaları, Türkiye ile AB arasındaki GKA'sını doğrudan etkilediği gibi tarafları bu anlamda yeni önlemler almaya itmiştir.

Söz konusu önlemler mülteci krizine müdahale niteliğinde 18 Mart 2016 Zirvesinde alınan kararlardan oluşmaktadır. Türkiye ile AB arasında Brüksel'de gerçekleşen zirvede (18 Mart Zirvesi) alınan bu kararların en önemli özellikleri arasında AB ve Türkiye arasında imzalanan GKA'nın kriz döneminde karşılaştığı zorlukların aşılmasını sağlamak, anlaşmayı canlandırmak ve yükümlülüklerini genişletmek vardır. Alınan önlemlerin kısa vadeli olması nedeniyle yaşanan bu süreç mülteci krizine müdahale niteliğini taşıması, uluslararası hukuk ve insan hakları çevrelerince yakın takibe alınmış ve sorgulanmıştır. Aynı zamanda AB üyeleri arasında ortak siyasi irade kurulamamış ve AB'nin yeteri kadar sorumluluk üstlenmemesi üzerinden farklı tartışmalar yürütülmüştür. Bu kapsamda üzerinde durulan ve tartışılan bir diğer konu ise kalıcı çözümler üretmekten kaçınan ve bu anlamda yükümlülükleri yerine getirmeyen AB ile aday ülke konumunda olan Türkiye'nin ilişkilerinin hangi yöne doğru evrileceği olmuştur.

⁸ YUKK, madde 91.1-2.

Yukarıda ifade edilen planlama çerçevesinde tez çalışmasında temel olarak şu araştırma sorusuna yanıt aranacaktır; AB'nin 2015 yılı sonrasında hayata geçirmiş olduğu yeni göç gündemi çerçevesinde GKA'ya doğrudan müdahil Türkiye ile varmış olduğu 18 Mart Mutabakat'ı uygulamalarının, hedefine ulaşma potansiyeli, uygulanabilirliği, AB ile Türkiye ilişkilerine etkisi ve ayrıca belli bir standart prosedüre ulaşmış GKA'ların özünü değiştirip değiştirmediğidir. Ayrıca taraflar arasında varılan Mutabakat'ın uluslararası hukuk ve insan hakları bakımından uygunluğu medya ve akademik çevreler tarafından yapılan eleştiriler bağlamında tartışılacak ve GKA'ya nasıl etki ettiği incelenecektir.

Diğer yandan bu çalışma, AB göç politikalarının ve ikili ilişkilerin şekillenmesi sürecinde önemli bir yere sahip olan ve halen tartışmalı bir şekilde gelişimini sürdüren GKA'nın, Türkiye örneği üzerinden incelenmesi ve 2015 yılı itibariyle etkilerini büyük ölçüde göstermeye devam eden göçmen krizleri gibi temel bir sorunun karşısında etkililiğini ve sürdürülebilirliğini tartışmak bakımından önemlidir.

GKA, AB'nin yeni göç gündemi çerçevesinde uluslararası hukuk ve insan hakları bakımından uygunluğunun tartışılmasında açıklığa kavuşturulması gereken ve ayırt edilmesi gereken unsur şudur ki, GKA sadece anlaşmaya taraf olan ülkelere yasa dışı yollarla giriş yapan vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları muhatap almaktadır. Buna göre GKA kapsamında sadece düzensiz göçmenlerin ele alınması beklenmelidir.

Göçmen teriminin, “kişisel rahatlık” amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları kapsadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu terim, hem maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek hem de kendileri veya ailelerinin gelecekte beklentilerini arttırmak için başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır.⁹

Düzensiz göçmen ise, yasadışı giriş veya vizenin geçerlilik tarihinin sona ermesi yüzünden transit veya ev sahibi ülkede hukuki statüden yoksun kişidir¹⁰.

⁹ Göç Terimleri Sözlüğü, IOM, s. 22.

¹⁰ Göç Terimleri Sözlüğü, IOM, s. 15.

Diğer yandan sığınmacı tanımından yola çıkarak, sığınmacıların GKA kapsamı dışında tutulması gerektiği de açıkça görülmektedir.

Sığınmacı ise bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorundadırlar ve eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler nedeniyle ülkede kalma izni verilmemişse bu kişiler ülkede düzensiz bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler.¹¹

Söz konusu statü belirleme süreci içerisinde sığınmacılar uluslararası korumaya tabi tutulmaktadır. Diğer yandan düzensiz göçü engellemek adına AB'nin aldığı sıkı önlemler Avrupa'da sığınma arayan kişilerin de zarar görmelerine yol açmaktadır.¹² Alınan önlemlerin sonucu olarak ortaya çıkan başlıca zorluk ise sığınma arayanların, Avrupa sınırlarına ulaşmalarının giderek zorlaşmasıdır. Sınırlara ulaşmada karşılaşılan en büyük engel de AB ile komşu ülkelerin de GKA çerçevesinde sınır kontrollerini sıkılaştırmalarından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ise, göçmen ve sığınmacı statüleri arasında yaşanabilecek karışıklık ve bu karmaşa içinde sığınmacıların başvurularının incelenmemesi başlıca sorunlar arasında yer almaktadır. Bu durumda başvurusu incelenmeyen bir sığınmacının, düzensiz göçmen kategorisinde değerlendirilmesi sonrasında geri gönderme prosedürünün uygulanması ihtimali yüksektir.

Türkiye örneğinde, GKA kapsamında ve özellikle de 18 Mart 2016 Zirvesinde alınan kararlar sonrasında düzensiz göçmenler, savaş mağdurları ve sığınmacıların statüsü belirlenirken karmaşık bir süreç yaşandığı ve bu statülerin iç içe geçtiği görülmüştür. Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA'nın yasal çerçevesiyle çatışmasına rağmen alınan Zirve kararlarına dayandırılarak, savaş mağdurlarının, çatışma bölgelerinden ve ülkelerindeki siyasi istikrarsızlıklardan kaçanların yasa dışı yollarla AB sınırlarına ulaşmaları durumunda kararlaştırılan uygulamalara tabi tutularak

¹¹ Göç Terimleri Sözlüğü, IOM, s. 49.

¹² F. Keskin Ata, *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, (Ankara: Siyasal Kitapevi, 2013): s. 85.

Türkiye'ye geri gönderilebiliyor olmasının önü açılmıştır. Yapılan sığınma başvuruları sırasındaki statü belirleme sürecinde başvuruyu yapan kişilerin uluslararası korumaya tabi tutulması gerekirken GKA'ya aykırı bir şekilde AB-Türkiye arasında uzlaşmaya varılan Mutabakat çerçevesinde iade sürecine dâhil edilmeleri, açıkça insan hakları ihlali yapıldığının göstergesi niteliğindedir. Bu çalışmada bu iki konu ile ilgili yaşanan kavram karmaşası incelenecek ve göçmen statülerinin belirlenmesi sürecindeki uygulamaların uluslararası hukuk bakımından uygunluğuna dair yapılan eleştiriler ortaya konacaktır.

Bu tez çalışmasında kullanılan yöntem, birincil kaynakların yanı sıra, ağırlıklı olarak ikincil kaynaklardan elde edilen araştırma ve verilerden oluşmaktadır. AB ve Türkiye'nin göç politikaları ve GKA ile ilgili verilerin toplanmasında konu ile ilgili yayınlanan kitap ve makalelerle birlikte AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu (AP) AB Komisyonu, Türkiye AB Bakanlığı, Türkiye Dışişleri Bakanlığı gibi kurumların resmi web sayfalarında yer alan belgelerden yararlanılmıştır. Ayrıca, AB anlaşmalarına ek olarak Konsey, Komisyon ve Parlamento kararları ve direktifleri gibi resmi belgelerden yararlanılmıştır. Göç istatistiklerinin analiz edilmesi aşamasında özellikle Birleşmiş Milletler (BM), Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Eurostat, Frontex gibi uluslararası kaynaklı rapor ve istatistiklerin yanı sıra T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye AB Bakanlığı gibi kurumların da verilerine başvurulmuştur.

Bu tez çalışmanın ana kısıtlamalarından biri de, GKA alanında şimdiye kadar erişilen kaynak ve bilimsel araştırma sayısının sınırlı sayıda olmasıdır. Bunun en önemli nedenleri arasında GKA'ların araştırma konusu olarak görece yeni olması ve güncelliğini halen devam ettirmesi sıralanabilir. GKA'nın, AB tarafından nispeten yeni bir politika aracı olarak kullanılması ve özellikle Türkiye ile GKA anlaşmasının 2014 yılında imzalanmış olması dolayısıyla da uygulama alanında karşılaşılan ve

karşılaşılması beklenen durumlar halen gözlem ve araştırma aşamasında olduğu için de bu alanda kısıtlı sayıda çalışma ve rapor mevcuttur. Diğer yandan çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan AB ve Türkiye'nin imzalamış olduğu GKA'nın mülteci krizi üzerinden incelenmesi de akademik çevrelerin, yerel ve uluslararası gazetelerin, uluslararası örgütlerin ve kar amacı gütmeyen sivil toplum kurum ve kuruluşların görüş ve yayınları gibi farklı görüşlerdeki kaynaklardan elde edilen bilgiler ışığında yapılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARI VE GERİ KABUL ANLAŞMALARI

BM'nin 2000 yılı verilerinde dünya genelinde 30 milyon kişinin yasa dışı sınır geçişi gerçekleştirdiği belirtilmiştir. BM'nin verilerinde de belirttiği üzere 400bin-500bin civarında kişinin yasa dışı yollarla AB sınırlarına geçmesiyle, AB için düzensiz göç dalgalarının önüne geçmek en önemli gündem maddeleri arasında yer almıştır.¹³ 2008 yılında AB üye devletleri içinde 1,9-3,8 milyon arasında düzensiz göçmen bulunduğu tahmin edilmiştir.¹⁴ Göç baskısıyla karşı karşıya olan üye ülkelere yardımcı olmak amacıyla AB'nin dış sınırlarını güvenceye almak için kurulan Frontex (Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı)¹⁵ verilerine göre ise 2015 yılı itibariyle AB'nin dış sınırlarında 1,83 milyon düzensiz sınır geçişinin tespit edildiğini bildirilmiştir.¹⁶ Eurostat'a göre ise düzensiz geçişleri tespit edilen göçmenlerin 1.25 milyonu iltica başvurusunda bulunmuştur.¹⁷ Toplam sayıdan geriye kalanlar göz önünde bulundurulduğunda ise AB'ye yasa dışı yollarla giriş yapan kişi sayısının tahmin edilebilmesi mümkün olmaktadır. Göçmenlerin öncelikli olarak tercih ettiği ve varış noktası haline gelen AB, kuruluşundan bu yana göç akımlarının yönetimine odaklanmış ve düzensiz göç ile mücadele konusunda önlemler alma yoluna gitmiştir.

1.1. Avrupa Birliği Göç Politikaları

Avrupa Toplulukları için özellikle 1990'lı yılların sonrasında düzensiz göçün önüne geçmek adına komşu ülkelerle iş birlikleri yapılması son derece önem

¹³ Stéphane de Tapia, "New patterns of irregular migration in Europe", *Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) France* (Strasbourg, 2002): s. 29.

¹⁴ Franck Düvell, "Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration," *European Journal of Migration and Law* 13, no. 3 (2011): s. 275.

¹⁵ Bkz: *Avrupa Birliği Sınır Yönetimi*, s. 38.

¹⁶ European Parliament Research Service, "Migration and asylum", (2015), erişim: 30 Mart 2018 <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>.

¹⁷ *Ibid.*

kazanmıştır.¹⁸ 2002 yılında Sevilla Zirvesinde¹⁹ yayınlanan bildirgede “*Avrupa Birliği’nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde göçmen politikalarının entegre edilmesi*” başlığı altında yer alan 34. maddede, düzensiz göçün kontrol altına alınabilmesi yönünde kaynak ülke ve geçiş ülkeleri ile iş birliği ve geri kabul uygulamalarının önemi vurgulanmıştır.

Özellikle 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasından sonra göç yönetimi ile alakalı bazı mekanizmalar hayata geçirilmiştir. Bu mekanizmalar göçmen akımlarını durdurmak için sınırların güçlendirilmesine yönelik dış politikaların geliştirilmesine odaklanırken, aynı zamanda göçmenlerin yasal statüleri ve hakları ile ilgili iç politikalar geliştirmeye de önem vermiştir. Düzensiz göçmenlere yönelik bu girişimler AB’nin *Ortak İltica ve Göç Politikaları*²⁰ oluşturmasındaki itici gücü oluşturmaktadır.²¹ Bu çerçevede Frontex, AB’nin dış sınırlarını korumak için oluşturulmuş bir mekanizmadır. Bunun yanı sıra Geri Kabul Anlaşmaları (GKA) ise komşu ülkelerle imzalanan ve düzensiz göçmen ve iltica başvurularını azaltmak için kullanılan bir diğer araç olarak hayata geçirilmiştir.²²

Avrupa Topluluklarının kurucu üye ülkeler genel anlamda ekonomik büyüme gösterdikleri dönemde, göçmen politikalarının daha esnek bir yapıya sahipti. Bu esneklikten yararlanılarak Avrupa’nın savaş sonrası yeniden kalkındırılmasında özellikle iş gücü ihtiyacı göçmenlerden karşılanmıştır. 1970’li ve 80’li yıllardan sonra, her sanayileşen ülkede olduğu gibi Avrupa ülkelerinde de işe alımlar azaltılmış ve dolayısı ile göç politikalarında kısıtlayıcı uygulamalara yönelme olmuştur. Göçmenler açısından Avrupa sınırlarının geçişinin gittikçe zorlaşması ile birlikte Avrupa’ya

¹⁸ Yeşim Özer, “Europeanizing Migration Control and Asylum at the Southeastern Borders of the European Union: Turkey’s Case”, içinde *Turkey: Beyond the Fortress Paradigm at the Southeastern Borders of the EU*, ed. Nurcan Özgür Baklacioğlu ve Yeşim Özer (Edwin Edgar Melen Press, 2013): s. 19.

¹⁹ Council of the EU, “Seville European Council 21 and 22 June 2002” (Brussels, 2002), <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>.

²⁰ European Commission, “Common European Asylum System”, European Commission, erişim: 24 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

²¹ Özer, a.g.e., s. 20.

²² *Ibid.*

ulaşmanın tek yolu yasa dışı yollar ve iltica başvuruları olmuştur.²³ Düzensiz göç ve iltica başvurularının artması, artan güvenlik kaygıları ve dolayısı ile AB'nin sınırlarını daha fazla korumaya yönelmesi, AB'nin göçmenleri bir iç güvenlik meselesi olarak görmesine neden olmuştur.

1.1.1. Avrupa Birliği Göç ve Düzensiz Göç Politikaları

F. Düvell'e göre çağdaş göç politikalarında iki ana husus önem taşımaktadır. Birincisi; göç etmek isteyen veya göç eden kişilere karşı nasıl bir karşılık verileceğidir.²⁴ Burada göçmen politikalarının oluşturulması, göç yönetimi ve sınır kontrollerinin yanı sıra göçmen kabul etme veya sınır dışı etme işlemlerinde uygulamaların etikliği önem kazanmaktadır. İkincisi ülke sınırları içine girmeyi başarmış kişilere yönelik tavidir.²⁵ Düvell, bazı AB ülkelerinin yasa dışı göçmenlerin derhal sınır dışı edilmeleri gibi katı politikaların, hem gerçeklikten uzak hem de AB'deki yasa dışı göçmen sayısına bakıldığında çok maliyetli bir politika olduğunu belirtmektedir.²⁶ Nitekim bu başlık altında AB'nin göçe yönelik yasal düzenlemelerine ana hatları ile göz atıldığında, politikalarında sıkılaştırmaya gittiğini görmek mümkün olacaktır. AB, sıkılaştırdığı politikalarla bir yandan göçü engellemeye çalışırken, diğer yandan göçmenlerin hukuki durumlarını etkilemiştir.²⁷ Düvell aynı zamanda göç politikalarının sıkılaştırılmasının yasa dışı göç akımının tekrarlanmasına ve göç sorununun çözmesinin aksine kısa vadeli çözüm üretilmesine yaramaktadır.²⁸

AB göç politikasının ana hatlarını, *AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın* 79. ve 80. maddeleriyle oluşturmaktadır. Antlaşmanın 79. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

²³ *Ibid*, s. 21.

²⁴ Franck Düvell, *Illegal Immigration in Europe*, ed. Franck Düvell (New York: Palgrave Macmillan, 2006); s. 226.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ Uğur Tekin, "Avrupa'ya Göç ve Türkiye", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 37 (2007); s. 51.

²⁸ Düvell, *Illegal Immigration in Europe*, s. 228.

“Madde 79: Birlik, her aşamada, göç hareketlerinin etkin yönetimini, üye devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarına adil muamelede bulunulmasını ve yasadışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla, ortak bir göç politikası geliştirir”.

Bu anlamda AB göçmen politikalarını; düzenli göçmenler, entegrasyon, yasadışı göçle mücadele ve GKA konuları altında ele almaktadır. Düzenli göçmen konusu altında AB, üçüncü ülke vatandaşlarının ülkeye giriş, öğrenci ve araştırma ikametleri ve aile birleşimi dâhil olmak üzere tüm koşulları belirleme hakkına sahiptir. Üye devletler aynı zamanda iş imkânları arayışı ile ülkeye kabul edilen göçmenlerin sayısını belirleme hakkına sahiptir. Yüksek nitelikli istihdam amacıyla üçüncü ülke vatandaşlarının girişleri ve ikamet koşullarına ilişkin 2009/50/EC sayılı Direktif,²⁹ daha cazip şartlarda, özel bir ikamet ve çalışma izni verilmesine yönelik *AB Mavi Kart* uygulamasını oluşturmuştur. Üçüncü ülke çalışanlarının üye devletlerde yüksek nitelikli istihdam almasını sağlamak amacıyla bu direktifin uygulanmasına ilişkin ilk rapor Mayıs 2014'te yayınlanmış ve çeşitli eksiklikler tespit edilmiştir. Haziran 2016'da, Komisyon sistem revizyonu önermesi sonrasında Avrupa Parlamento (AP) ve Konsey'de buna yönelik çalışmalar, bu tez çalışmasının yazıldığı dönemde (Ocak 2018) itibariyle devam etmektedir.³⁰

*Tek İzin Direktifi*³¹ (2011/98/EU), bir üye devlette ikamet ve çalışma izni için başvuran üçüncü ülke vatandaşları ve düzenli göçmenlere verilecek ortak haklar için tek tip ve basitleştirilmiş prosedürleri belirlemektedir. Uygulamanın ilk raporu Aralık 2016'ya yayınlanmıştır.

²⁹ Official Journal of the EU, “COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC”, (2009), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0050>.

³⁰ European Parliament, “Migration and asylum: a challenge for Europe”, (2018), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI\(2017\)600414_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)600414_EN.pdf).

³¹ Official Journal of the EU, “DIRECTIVE 2011/98/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2011), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098>.

2014 yılının Şubat ayında kabul edilen 2014/36/EU³² sayılı Direktif, üçüncü ülke vatandaşlarının mevsimlik işçiler olarak istihdam amacıyla giriş ve ikamet koşullarını düzenlemektedir. Göçmen mevsimlik işçilerin, geçiş mevsimlerine bağlı olarak faaliyetlerini yürütmek üzere, en az beş en çok dokuz ay (üye devlete bağlı olarak) olarak belirlen en azami bir süre içerisinde AB'de yasal olarak geçici kalmasına izin verilmektedir. Direktif ayrıca, bu tür göçmen işçilerin ne tür haklara sahip oldukları konusuna açıklık getirmektedir.

2014/66/EU³³ sayılı Direktif 15 Mayıs 2014 tarihinde kabul edilmiştir. AP ve Konsey direktifi, işletmelerin ve çok uluslu şirketlerin yöneticilerini, uzmanlar ve stajyer çalışanlarını AB'nde bulunan şubelerine geçici süre için yeniden istihdam edilebilmesini kolaylaştırmaktadır.

Araştırma, çalışma, eğitim, gönüllü hizmet, öğrenci değişim programları veya eğitim projeleri amacıyla üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve ikamet koşullarına ilişkin 2016/801³⁴ sayılı Direktif ise 11 Mayıs 2016 tarihinde kabul edilmiştir.

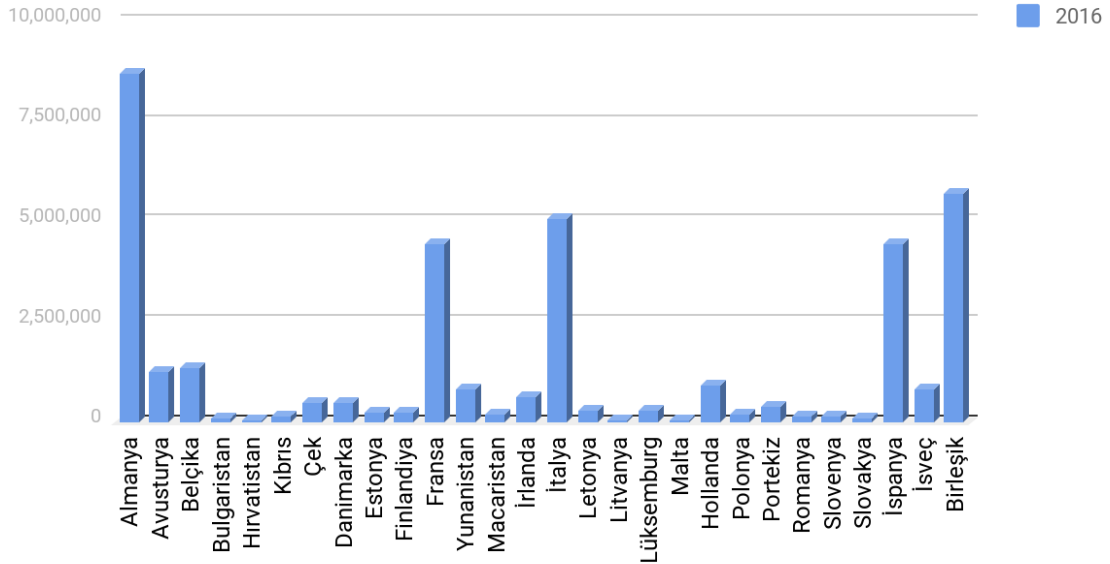
Son olarak, AB'de uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının statüsü, 2003/109/EC³⁵ sayılı Konsey Direktifi tarafından düzenlenmiştir. Mülteciler ve uluslararası koruma muhtaç diğer yararlanıcılara yönelik kapsamalarını 2011 yılında genişletilmiştir. Aşağıdaki grafikte (Grafik 1) Eurostat verilerine göre 2016 yılı itibarı ile bazı AB üye ülkelerinde yaşayan göçmen nüfus verileri belirtilmiştir.

³² Official Journal of the EU, “DIRECTIVE 2014/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0036>.

³³ Official Journal of the EU, “DIRECTIVE 2014/66/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0066>.

³⁴ Official Journal of the EU, “DIRECTIVE (EU) 2016/801 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2016), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_132_R_0002.

³⁵ Official Journal of the EU, “Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”, (2003), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109>.



Grafik 1: 2016 Yılı İtibariyle AB Geneline Göçmen Nüfusu

Kaynak: Eurostat

AB aynı zamanda üye ülkelerde yasal olarak yerleşik üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu ile ilgili düzenlemeler hayata geçirmiştir.³⁶ 2003/86/EC³⁷ sayılı Direktif aile birleşimi haklarını ortaya koymaktadır. 2008 uygulama raporu, göçmenlerin üye devletlerde tam ve doğru bir şekilde uygulanmadığı sonucuna varmıştır. Komisyon, Nisan 2014'te üye devletlere, entegrasyona yönelik uygulamalar konusunda rehberlik eden bir iletişim yayımlamıştır.³⁸

Diğer yandan AB'de düzensiz göç olgusu özellikle 1980 yıllarına kadar dayanmaktadır. Fransa, İtalya, Belçika ve İspanya gibi ülkelerde çalışma izni olmadan göçmenlerin istihdam edilmesi revaçta olmuş ve bu anlamda sıkı kontroller yapılmamıştır.³⁹ Bu ülkelerde kayıtsız istihdam edilen kişiler; arkadaş, aile ve yakınlarını, Avrupa ülkelerine gelmelerinde yardımcı olarak, izinsiz ikamet ve kayıtsız

³⁶ European Commission, "Legal Migration and Integration", erişim: 02 Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration_en.

³⁷ Official Journal of the EU, "COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification", (2003), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>.

³⁸ European Commission, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification - COM(2014) 210 final" (Brussels, 2014), [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210_/com_c om\(2014\)0210_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_c om(2014)0210_en.pdf).

³⁹ Christina Boswell, *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Onclusion and Exclusion*, 2. baskı (Oxford: Blackwell Publishing, 2003): s. 61.

istihdam sayılarının artmasında katkıda bulunmuşlardır.⁴⁰ Ayrıca söz konusu ülkeler yasa dışı yollarla ikamet eden göçmenlere, zaman zaman af çıkartarak düzenli göçmen statüsü vermesi nedeniyle Avrupa ülkelerine düzensiz göçmen akışlarını çekici hale getirmiş ve tetiklemiştir.⁴¹ Bu dönemde izinsiz çalışma ve izinsiz ikamet etme, iltica başvurularından daha kolay bir yol haline gelmiştir.⁴² AB'nin kurulması ile beraber düzensiz göçün önlenmesi ve azaltılması için mücadele verilmektedir. 1980 yılı sonrasında AB göç politikalarının şekillenmesinde önemli bir faktör olan düzensiz göç, kamu düzenine, ekonomik pazara veya kültürel kimliğe tehdit olarak algılanmıştır.⁴³

2002/90/EC⁴⁴ sayılı Konsey Direktifini içeren '*Kolaylaştırma Paketi*', izinsiz giriş, geçiş ve ikamet konularını düzenlemektedir ve bu paket 2002/946/JHA⁴⁵ Çerçeve Kararı ile bu eylemler için cezai yaptırımların tesis edilmesi suçunu tanımlamaktadır. Paket, yetkili makamlarla işbirliği yapan insan ticareti mağduru veya insan ticareti mağdurlarına oturma izni verilmesini öngören 2004/81/EC⁴⁶ sayılı Konsey Direktifi ile tamamlanmaktadır. Mayıs 2015'te ise Komisyon, *Göçmen Kaçakçılığına Karşı AB Eylem Planı*⁴⁷ kabul etmiştir.

2008/115/EC sayılı *Geri Gönderme Direktifi*, ortak AB standartlarını ve düzensiz yerleşik üçüncü ülke vatandaşlarını iade etmeye yönelik prosedürleri belirlemektedir.⁴⁸ Komisyon Eylül 2015'te, Geri Dönüş ile ilgili AB Eylem Planı'nı

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Gökçen Yavaş, "Border Management of the European Union: the Case of the Arab Uprisings", *Marmara Journal of European Studies* 25, sayı 2 (2017): s. 82-83.

⁴⁴ Official Journal of the EU, "COUNCIL DIRECTIVE 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence", (2002), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:EN:PDF>.

⁴⁵ Official Journal of the EU, "2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence", (2002), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0946>.

⁴⁶ Official Journal of the EU, "COUNCIL DIRECTIVE 2004/81/EC", (2004), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:EN:HTML>.

⁴⁷ European Commission, "EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020) - COM(2015) 285 final" (Brussels, 2015), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf.

⁴⁸ Official Journal of the EU, "DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning

yayınlanmıştır.⁴⁹ Mart 2017'de Komisyon, AB'de daha etkili bir geri dönüş politikası için yenilenmiş bir eylem planı benimsenmiş ve Eylül 2017'de güncellenmiş *İade El Kitabı* yayınlanmıştır.⁵⁰ Buna göre uluslararası korumaya muhtaç olmayan ve AB'ye yasa dışı geçiş, yapan veya izinsiz ikamet ettiği tespit edilen kişilerin iade politikası, AB'nin ortak göç politikalarının esas içeriğini oluşturmaktadır.⁵¹

2009/52/EC⁵² sayılı Direktif ise, yasadışı olarak yerleşik üçüncü ülke vatandaşlarının işverenlerine karşı üye devletlerde uygulanacak yaptırımları ve önlemleri belirlemektedir. Geri Kabul Anlaşmaları (GKA) ise düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen ülkeye ulaşmak için transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usulleri öngören anlaşmadır.⁵³

AB'de, göç akışlarının uygun bir şekilde yönetilmesi, üye devletlerde yasal olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarının adil muameleye tabi tutulması, düzensiz göçle mücadele ve üçüncü ülkelerle iş birliği içerisinde kalma amaçlanmaktadır.⁵⁴ 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasının 79. maddesi ile yasal göçmenlerin durumları ile ilgili, düzensiz göçle mücadele ve üçüncü ülkelerle iş birliği konularında yasal düzenlemeler getirilmiştir. Komisyon tarafından 2011 yılında kabul edilen

illegally staying third-country nationals", (2008), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115>.

⁴⁹ European Commission, "EU Action Plan on return -COM(2015) 453 final" (Brussels, 2015), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf.

⁵⁰ European Commission, "COMMISSION RECOMMENDATION establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks C(2017) 6505" (Brussels, 2017), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf.

⁵¹ Anna Triandafyllidou ve Maria Ilies, "EU Irregular Migration Policies", içinde *Irregular Migration in Europe*, ed. Anna Triandafyllidou (Burlington: Ashgate, 2010): 28.

⁵² Official Journal of the EU, "DIRECTIVE 2009/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL", (2009), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/directive_2009_52_ec_1.pdf.

⁵³ Bkz. 1.2. *Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları*, s. 44.

⁵⁴ European Parliament, "Migration and asylum: a challenge for Europe".

“Global Approach to Migration and Mobility”⁵⁵ (Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım), AB'nin göç alanında üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinin nasıl ilerleyeceği üzerine genel bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu çerçevenin dört temel dayanağı bulunmaktadır:

- Yasal göçü daha iyi organize etmek ve iyi yönetilen hareketliliği teşvik etmek,
- Düzensiz göçün önlenmesi, mücadele edilmesini ve insan ticaretinin ortadan kaldırılması,
- Göç ve hareketliliğin gelişim etkisini en üst düzeye çıkarmak,
- Uluslararası korumayı teşvik etmek ve iltica sürecinin dış boyutunu geliştirmek.

Tampere ve Hague programlarının devamında devreye giren Stockholm Programı'nın 2014 yılında sona ermesinden sonra⁵⁶ Komisyon; *Özgürlük, Güvenlik ve Adalet* alanı kapsayan bir sonraki iletişim gündemini yayımlamıştır. “*An open and Secure Europe: Making it Happen*”⁵⁷ (*Açık ve Güvenli Avrupa*) adı altında yayınlanan stratejik kılavuz, 2014-2020 dönemi için göç ve hareketlilik, Schengen bölgesi, dış sınırlar, ortak vize politikası ve CEAS gibi konuların üzerinde dururken iç işleri politikalarının pratikte uygulanmasına yönelik politik öncelikleri de içermektedir. Daha önce uygulanan stratejik programlardan farklı olarak en son yayınlanan stratejik kılavuz, mevcut yasal araç ve önlemlerin aktarılması, uygulanması ve birleştirilmesi hedefine odaklanmaktadır. Kılavuz, göçe karşı bütünsel bir yaklaşım benimsemeye, düzenli göçün mümkün olan en iyi şekilde kullanılmasına, ihtiyaç duyanlara koruma sağlanmasına, yasadışı göçle etkin bir şekilde mücadele edilmesine ve sınırların

⁵⁵ European Commission, “Global Approach to Migration and Mobility”, (2011), erişim: 5 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en.

⁵⁶ Tampere, Hague ve Stockholm Programları için Bkz: 1.1.2. *Avrupa Birliği İltica Politikalarının Göç Politikalarına Etkisi*, s. 30.

⁵⁷ European Commission, “An open and secure Europe: making it happen - COM(2014) 154 final” (Brussels, 2014), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/an_open_and_secure_europe_-_making_it_happen_en.pdf.

yönetilmesine ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. Bir sonraki başlıkta bahsedilecek olan AB Göç Gündemi (*EU Agenda on Migration*)⁵⁸ 2015 yılında yayınlanmış ve Akdeniz ile Ege’de yaşanan göçmen krizine yönelik acil çözüm üretmek üzerine hazırlanmıştır. 2015 yılında 1 milyon kişinin AB sınırlarına ulaşması ile birlikte Schengen uygulamasının sınır kontrolünü gevşek bıraktığı düşüncesiyle sorgulanmasına yol açmış ve göç gündemi ile AB kriz yönetim ve müdahalesini öncelikli hale getirmiştir.⁵⁹ Bu gündem tanımlanırken, göç yönetimi yalnızca AB’ye üye devletlerarasında değil, aynı zamanda AB’ye üye olmayan, göçmenlerin menşe ve transit olarak kullandıkları ülkelere karşı da ortak bir sorumluluk vurgusuyla ortaya konmuştur.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde ele alınacak olan AB’nin Türkiye ile 18 Mart 2016 tarihinde anlaşmaya vardığı bu tür sorumluluklar üzerine kurulan işbirlikleri, yeni göç gündeminin bir örneğini oluşturmaktadır.

1.1.2. Avrupa Birliği İltica Politikalarının Göç Politikalarına Etkisi

AB’nin iltica politikasının amacı, üye devletlerde uygulamaya konulacak iltica prosedürleri için iltica ile ilgili ortak düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak üzere teklif sunma, geçici koruma⁶⁰ ve uluslararası koruma gerektiren herhangi bir üçüncü ülke vatandaşı için uygun statü verilmesi ve *geri göndermeme*⁶¹ ilkesine uyulmasının sağlanmasıdır. AB hukuk normları çerçevesindeki bu politika, *AB Antlaşması ile AB’nin*

⁵⁸ European Commission, “European Agenda on Migration”, erişim: 29 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en.

⁵⁹ Nicole Koenig, “The EU’s External Migration Policy: Towards Win-Win-Win Partnerships”, *Jacques Delors Institut* 190, sayı April (2017): s. 5, erişim: 17 Mayıs 2018, http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf.

⁶⁰ Menşe ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da koruma gerektiren diğer kişilerin yararına olarak, sığınma sisteminin etkin işleyişi üzerinde olumsuz etki yaratmadan sığınma sisteminin işletilememesi riski varsa, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan istisnai özellikteki prosedür. Kaynak: Geçici Koruma: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM.

⁶¹ Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde öngörülen bu ilkeye göre: “hiçbir Taraf Devlet, bir kişinin ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü yüzünden hayatı ve özgürlüğünün tehlikeye gireceği toprakların sınırlarına söz konusu kişiyi hiçbir şekilde sınır dışı etmeyecek veya geri göndermeyecektir (*refouler*).” Kaynak: Geri Göndermeme: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM.

*İşleyişi Hakkındaki Anlaşmada*⁶² ve *AB Temel Haklar Şartı*'nda⁶³ “sığınmacı” ve “mülteci”⁶⁴ terimleri ile ilgili hiçbir tanımlama yapılmamasına rağmen, her ikisinde de 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi⁶⁵ ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokoldeki tanımlamalara atıfta bulunmaktadır. Nitekim bu açıdan değerlendirildiğinde AB'nin iltica politikasının, Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünün yasal çerçevesiyle uyumlu bir şekilde yürütülmesi beklenmektedir. 1967 yılında imzalanan New York Protokolü, Cenevre Sözleşmesi'nde belirtilen, 1 Ocak 1951 yılı öncesinde meydana gelmiş olaylar sonucunda mülteci tanımını genişleterek sözleşmedeki tanımın kapsamına giren tüm mültecilerin tarih sınırlamalarına bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanmalarına olanak sağlamıştır.⁶⁶ Ayrıca iltica ile ilgili yükümlülükler, AB Antlaşmasının 67. ve 77. maddelerinde ve AB Temel Haklar Şartı'nın 18. maddesinde belirtilen yasal dayanaklar çerçevesinde uygulanmaktadır.

1999 yılında Amsterdam Antlaşması⁶⁷ AB kurumlarının iltica ile ilgili konularda bazı yasal düzenlemeler yapılması için zemin hazırlamıştır. Daha sonra ise 2001 yılında Nice Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte anlaşmanın imzalanmasından itibaren geçen beş yıllık süre içinde, Konseyin AB'ye üçüncü ülke vatandaşı tarafından yapılan iltica başvurularından (sığınmacıların kabulü, mülteci statüsünün verilmesi ve prosedürler ile ilgili) hangi üye ülkenin sorumlu olacağı konularını belirleyen bazı kriterlerin ve mekanizmaların oluşturması gerekliliği ortaya konmuştur.⁶⁸ Bu anlamda 2004 yılında üye devletlerin, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin kimlik

⁶² Avrupa Birliği Bakanlığı, “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”, erişim: 26 Mart 2016, (Ankara, 2011), <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.

⁶³ “Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi”, erişim 26 Mart 2018, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>.

⁶⁴ Irkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi. Kaynak: Mülteci: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM.

⁶⁵ UNHCR, “The 1951 Refugee Convention”, (1951), www.unhcr.org.

⁶⁶ Alice Edwards, “Human Rights, Refugees, and the Right ‘to Enjoy’ Asylum,” *Refugees and Rights*, vol. 83, (2017): s. 302.

⁶⁷ European Union, “Treaty of Amsterdam”, (1997), <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

⁶⁸ European Parliament, “Migration and asylum: a challenge for Europe”.

tespitini yapmak için ortak kriterlerin uygulanmasını sağlamak amaçlı, AB Konseyi *Yeterlilik Direktifi* yayınlamıştır.⁶⁹

2007 yılında imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması⁷⁰ ise 61. 62. ve 63. maddelerinde belirtildiği üzere iltica önlemlerinin ortak bir politika haline gelmesini sağlamıştır. Bu dönem itibariyle çok daha kapsamlı olacak şekilde ortak iltica politikası oluşturacak tek tip statü ve prosedürler içine alan önlemler alınmaya başlanmıştır. Buna göre AB; tek tip sığınma, *ikincil koruma*⁷¹, ortak bir *geçici koruma* sistemi, iltica ve ikincil koruma statülerinin verilmesi ve statülerin geri alınması ile ilgili ortak prosedürler, yapılan başvurularda hangi üye ülkenin sorumlu olduğunu belirleyecek kriter ve mekanizmaların ortaya koyulması (Dublin II Yönetmeliği), kabul koşullarına ilişkin standartlar, üçüncü ülkelerle ortaklık ve iş birliği gibi yükümlülükler ortaya koymuştur.⁷²

Antlaşmaların yasal çerçeveleri ışığında Konsey'in uygulamaya koyduğu programlar, Avrupa iltica politikalarının uygulanmasında etkili olmuştur. 2010 yılına kadar iki aşamalı olması planlanan bu programlar, Tampere ve Hague programları adı altında hayata geçirilmiştir. 1999 yılındaki *Tampere Programı*⁷³ 2004 yılına kadar İç İşleri politikalarına kılavuz niteliğinde ortak iltica ve göç politikalarının oluşturulmasının temellerinin atılmasını ve sınır kontrollerinin uyumlaştırılmasını içermektedir.⁷⁴

⁶⁹ Official Journal of the EU, "COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC", (2004), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>.

⁷⁰ Official Journal of the EU, "Treaty of Lisbon", (2007), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>.

⁷¹ İkincil Koruma, AB 2004/83/EC numaralı Konsey Direktifi gereğince uluslararası hukukta sığınmacı olarak mülteci statüsü verilmeyen kişiler için uygulanmaya karar verilen uluslararası korumadır. Kaynak: Avrupa Komisyonu.

⁷² European Parliament, "Migration and asylum: a challenge for Europe".

⁷³ European Commission, "Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency - European Council Tampere 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency", (1999), mdd: 10-27, erişim: 29 Mart 2018, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

⁷⁴ Samantha Velutti, "External Aspectsof EU Asylum Law and Policy - 'New' Ways to Adress the 'Old' Woes", içinde *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers*, ed. Ademola Abass ve Francesca Ippolito, 2. baskı (London & New York: Routledge, 2016): s. 160.

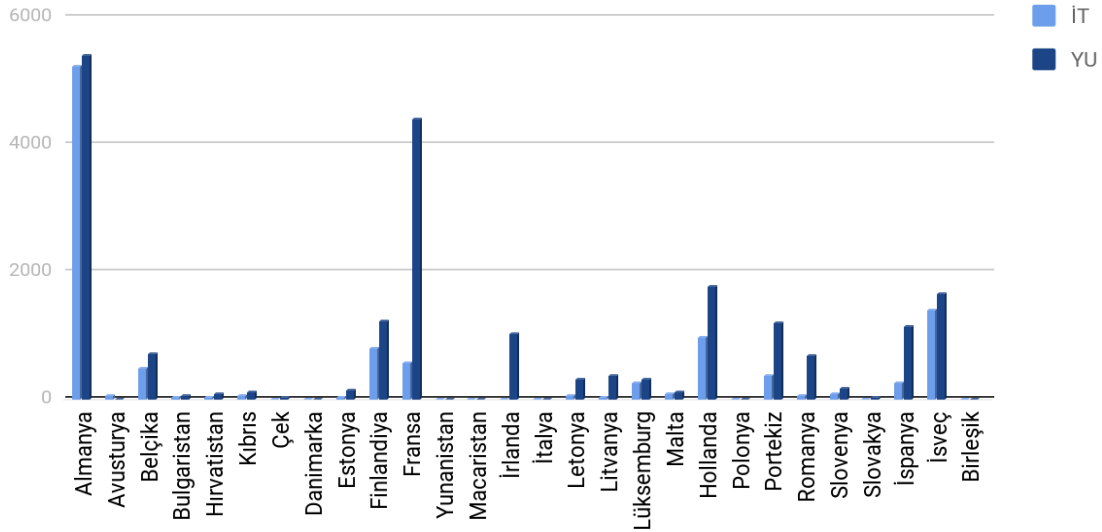
Bu dönemde yapılan iltica başvurularından hangi üye ülkenin sorumlu olduğunu belirleyecek kriter ve mekanizmaların ortaya koyulması, kabul koşullarına ilişkin standartlar 2003 yılında imzalanan Dublin II⁷⁵ Yönetmeliği⁷⁶ ile açıklığa kavuşmuştur. Bu yönetmelikte, sadece tek bir üye devletin (ilk başvuru yapılan üye ülke) gelen iltica talebini incelemekle sorumlu olduğunu belirtmektedir. Bu uygulamadaki amaç, sığınmacıların bir ülkeden diğerine gönderilmelerini engellemek ve bir kişinin birden fazla iltica başvurusu yapmasını engelleyerek sistemin kötüye kullanılmasını önlemektir. Fakat günümüzde iltica başvurularının sadece dış sınır üye ülkeleri tarafından kabul ediliyor olması, üye ülkeler arasında adil paylaşım olmadığı yönünde bazı tartışmalara yol açmıştır. 2013 yılında Dublin Sözleşmesi⁷⁷ (Dublin III Yönetmeliği) revize edilmesine rağmen son yıllarda yaşanan göç akımları nedeniyle İtalya ve Yunanistan'ın tüm yükü üzerine alması adil paylaşım olmadığı tartışmalarını gündemde tutarken, bir yandan da iltica başvuruları sürecinde izlenmesi gereken prosedürlerin bu üye ülkeler tarafından uygulanmadığı iddia edilmiştir.⁷⁸ Yaşanan göçmen krizi sonrası acil yerleştirme mekanizması sayesinde İtalya ve Yunanistan'a yapılan başvurular ile birlikte AB üye devletlerine yerleştirilen göçmenlerin sayısı aşağıdaki grafikte (Grafik 2) belirtilmiştir.

⁷⁵ Dublin II Yönetmeliği, iltica başvurusunun işlenmesinden sorumlu bir ülke için kriterleri belirleyen 1990 Dublin Sözleşmesi'nin yerini almıştır. Tüm AB Üye Devletleri Norveç, İzlanda, İsviçre ve Liechtenstein da dâhil olmak üzere Yönetmeliği uygulayacaklardır.

⁷⁶ Council of the EU, “Dublin II Regulation”, (2003), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>.

⁷⁷ Official Journal of the EU, “REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2013), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>.

⁷⁸ Deutsche Welle Türkçe, “Almanya'nın Dublin istisnası sürececek mi?”, erişim: 29 Mart 2018, [http://www.dw.com/tr/almanyannin-dublin-istisnası-sürecek-mi/a-19380800](http://www.dw.com/tr/almanyannin-dublin-istisnas%C4%B1-s%C3%BCrecek-mi/a-19380800).



Grafik 2: İltica Başvuruları Kabul Edilen Göçmenlerin İtalya ve Yunanistan'dan Üye Ülkelere Yerleştirilmeleri⁷⁹

Kaynak: Avrupa Konseyi

2005-2009 yılını kapsayan *Hague Programı* ise *Tampere Programının* devamı niteliğindedir ve ortak iltica ve göç politikalarının kurumsallaşmasını sağlamıştır. Ortak Göç Politikası (CEAS), üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, üçüncü ülke, kaynak ülke ve transit ülkelerle iş birliği, geri gönderme ve geri kabul politikaları, biyometrik bilgi sistemleri gibi önemli uygulamaları içermektedir. Bu çerçevede 2008 yılında imzalanan Avrupa Göç ve İltica Paktı'nın⁸⁰ AB göç ve sığınma politikalarının, üye devletler arasında karşılıklı sorumluluk, dayanışma ruhu ve AB üyesi olmayan ülkelerle yenilenen ortaklık bağlamında temel olması amaçlanmıştır. İmzalanan bu Pakt ile Cenevre Sözleşmesi uygulamalarına da atıfta bulunarak, herhangi bir kovuşturmayla tabi tutulan yabancının, AB topraklarında yardım ve koruma alma hakkına sahip olduğu güvence altına alınmıştır.

⁷⁹ Council of the EU, "Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism", (2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

⁸⁰ "European Pact on Immigration and Asylum", (2008), erişim: 29 Mart 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3Ajl0038>.

2010-2014 dönemini kapsayan program ise *Stockholm Programı*'dır.⁸¹ Tampere ve Hague Programlarının devamı niteliğindeki bu program, gelecekteki zorlukları karşılamayı ve vatandaşların çıkarlarına ve ihtiyaçlarına odaklanan eylemlerle *Adalet, Özgürlük ve Güvenlik* alanını daha da güçlendirmeyi hedeflemektedir. Stockholm programı ile Avrupa Ortak Göç Politikaları (CEAS)'nın 2012 yılına kadar tamamlanması için çaba gösterilmesi ve *Schengen Bölgesinin*⁸² güçlendirilmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda *European Asylum Support Office - ESAO* (Avrupa İltica Destek Ofisinin) kurulmasının⁸³ esas olduğu vurgulanmıştır. ESAO'nun amacı ortak iltica politikalarının oluşturulması yolunda ortak iltica prosedürleri ve uluslararası koruma sağlananlar için tek tip statü belirleme uygulamaları ile bireysel mülteci vakalarının tüm üye devletler tarafından tutarlı bir şekilde ele alınmasını sağlamaktır.⁸⁴

2015 yılında *EU Agenda on Migration*⁸⁵ (AB Göç Gündemi) adı altında Avrupa Komisyonu tarafından yaşanan göçmen krizine daha etkili çözüm bulmak için yeni bir gündem oluşturulmuştur. 2015 yılında 1 milyon kişinin AB sınırlarına ulaşması ile birlikte ortaya çıkan sınır güvenliği sorunu Schengen uygulamasının da sorgulanmasına yol açmış ve böylelikle göç gündemi ile AB kriz yönetimi ve müdahalesi öncelikli bir hale gelmiştir.⁸⁶ Ortaya konan yeni gündem aracılığıyla AB, üye devletlere orta ve uzun vadede bu gündemin uygulamaya konmasına yönelik araçları sağlamayı amaçlayarak karşı karşıya kalınan göç krizinin her yönüyle daha iyi bir şekilde yönetilmesini hedeflemiştir. Gündem tanımlanırken, göç yönetim sürecinin yalnızca AB'ye üye devletler arasında değil, aynı zamanda AB'ye üye olmayan, göçmenlerin menşe ve transit olarak kullandıkları ülkelere karşı da ortak bir sorumluluk olduğu

⁸¹ Official Journal of the EU, "The Stockholm Programme", (2010), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0034>.

⁸² Bkz: *Avrupa Birliği Sınır Yönetimi*, s. 38.

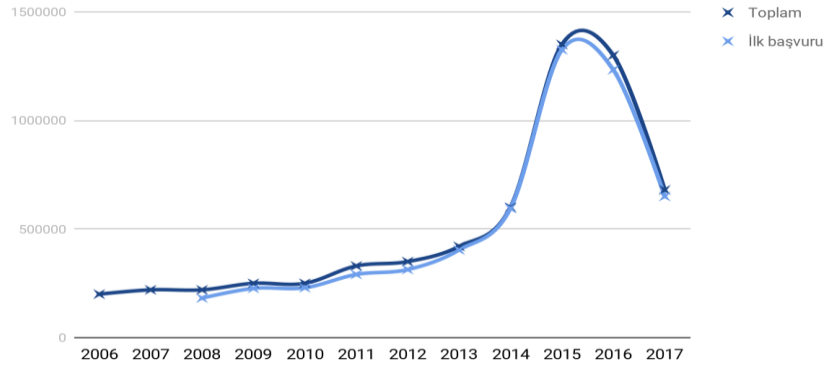
⁸³ Official Journal of the EU, "REGULATION (EU) No 439/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office", (2010), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>.

⁸⁴ "European Asylum Support Office", erişim 29 Mart 2018, <https://www.easo.europa.eu/>.

⁸⁵ European Commission, "European Agenda on Migration".

⁸⁶ Koenig, *a.g.e.*, s. 5.

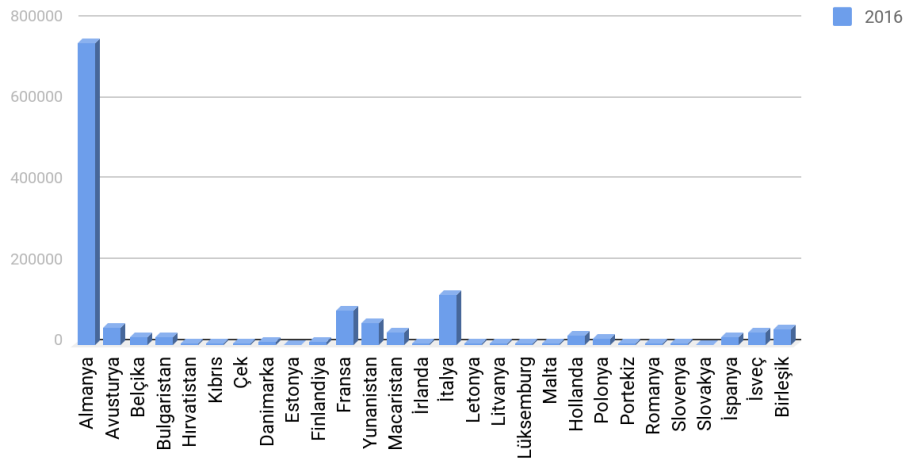
vurgulanmaktadır. Yeni Gündem, iç ve dış politikaların uyum içinde sürdürülerek, AB'ye üye devletlerin ve AB kurumlarının arasında karşılıklı güven ve dayanışma temelini esas alan yeni ve kapsamlı bir yaklaşım sunmayı hedeflemektedir. Eurostat verilerine göre 2006-2017 yılları arasında AB'ye yapılan iltica başvuruları aşağıdaki grafikte (Grafik 3) belirtilmiştir.



Grafik 3: 2006-2017 Yılları Arasında AB'ye İltica Başvuruları

Kaynak: Kaynak: Eurostat⁸⁷ ve Refugee Council⁸⁸

Eurostat'ın 2016 verilerine göre AB üye devletleri arasında en çok başvuru yapılan ülke Almanya olmuştur. İltica başvurularının üye ülkelere göre dağılımı aşağıdaki grafikte (Grafik 4) belirtilmiştir.



Grafik 4: İltica Başvurularının Üye Ükelere Göre Dağılımı

Kaynak: Eurostat

⁸⁷ Eurostat, "Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017", (2017), erişim: 29 Mart 2018, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006–2017\(thousands\)_YB18.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006–2017(thousands)_YB18.png).

⁸⁸ Refugee Council, "Asylum Seekers in Europe", (2017), erişim: 29 Mart 2018, https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum_in_Europe_March_2017.pdf.

2015 yılından sonra *Yeni Gündemi* uygulamaya koyan AB, üçüncü ülkeler ile işbirliği çerçevesinde özellikle Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Kuzey Afrika ülkeleri ile işbirlikleri ön plana çıkmıştır.⁸⁹ AB bu tür işbirlikleri ile kısa vadede söz konusu bölge ülkelerinin GKA'nın uygulanması, göç akımlarının önüne geçilmesi ve insan kaçakçılığı ile mücadele gibi hedefler öncelikli hale gelmiştir.⁹⁰ Uzun vadede ise bu ülkelerle iş imkânlarının arttırılması, yoksulluğun azaltılması, güvenliğin ve istikrarın sağlanması ve özellikle terörle mücadele konusunda işbirliği konularına odaklanılmaktadır.⁹¹ Tez çalışmasının üçüncü bölümlerinde ele alınacağı gibi AB göç gündemi sonrasında bahsi geçen ülkeler ile hedeflediği işbirliği modeli ve çerçevesine 2016'da Türkiye ile yapmış olduğu anlaşma örnek verilebilir. Ancak bu anlaşma uluslararası hukuk ve uygulamadaki insan hakları konularından sakıncalı görülmüş ve eleştirilmiştir.

1.1.3. Avrupa Birliği Sınır Yönetimi

AB, sınır yönetimi kapsamında sadece sınır polisi faaliyetleri yürütmeye değil aynı zamanda üçüncü ülkeler ile sınır yönetimi konusunda işbirliğine odaklanmıştır.⁹² 1985 yılında AB üyesi 10 ülkeden 5'inin (Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda) imzasıyla AB'nin iç sınırlarında kontrolsüz tek bir alan yaratmak, dış sınır yönetimi ile ilgili ortak politika, ortak standartlar oluşturmak ve bu sınırların yönetimi ile ilgili kademeli olarak entegre bir sistem oluşturma kararı alınmıştır. Schengen Sözleşmesi⁹³ olarak bilinen anlaşma ile işbirliğine katılan ülkeler arasında sınır kontrolleri kalkmış ve bu ülke vatandaşları arasında pasaport kontrolü olmaksızın

⁸⁹ Koenig, *a.g.e.*, s. 5.

⁹⁰ *Ibid.*, s. 6.

⁹¹ *Ibid.*, s. 6.

⁹² Triandafyllidou ve Ilies, *a.g.e.*, s. 27.

⁹³ European Commission, "Schengen Area", erişim: 26 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en.

seyahat imkânı sağlanmıştır.⁹⁴ 1990 yılında Schengen Sözleşmesi'nin uygulanması için yasal zemin oluşturulurken, 1999 yılında anlaşma ile ilgili tüm hukuki belgeler AB hukukuna (müktesebatına) dâhil edilmiştir. Bu alanda dâhil edilen hükümlerin AB'ye üye olacak ülkeler için bağlayıcı olması sağlanmıştır.⁹⁵ Ancak İrlanda ve Birleşik Krallık, AB üye ülkeleri olmalarına rağmen Schengen bölgesine dâhil değildir. Diğer yandan AB üye ülkeleri olmayan İzlanda, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn Schengen bölgesinde yer alan ülkelerdir. Günümüzde Schengen uygulaması özellikle 2015 yılındaki mülteci akını sebebiyle geçici olarak askıya alınmaya başlanmıştır. Schengen üyesi ülkelerden Almanya, Avusturya, Danimarka, Hollanda, Slovakya, İsveç ve Norveç, aşamalı olarak sınır kontrollerine başlamıştır.⁹⁶ 2017 yılında artan güvenlik tehlikesi nedeniyle alınan kararla, Schengen bölgesine sınır giriş ve çıkışlarda yolcular sıkı kontrollerden geçirilmektedir.⁹⁷

AB Antlaşması ile AB'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma'nın, 67. ve 77. maddelerinde belirtilen yasal dayanak ve günümüze kadar yaşanan gelişmeler ışığında, Schengen dış sınırlarını oluşturan ve geniş çaplı önlemleri içeren kurallar beş kategoride incelenebilir:

1. 2006 yılında imzalanan *Schengen Borders Code* ile sınırları aşan insan hareketlerini yöneten ortak kurallar belirlenmiştir.
2. AB üye ülkelerin coğrafi konumuna göre her üye ülke dış sınıra (Schengen) sahip olmadığı gibi sınır geçişlerinden de aynı seviyede etkilenmiyor. Bu nedenle AB göç akımlarından daha fazla etkilenen üye ülkeler sınır güvenlikleri harcamalarının karşılanması için özel bir fondan yararlanmaktadır. AB, 2007-

⁹⁴ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, "Schengen Bölgesi", erişim: 26 Mart 2018, <https://www.avrupa.info.tr/tr/schengen-bolgesi-602>.

⁹⁵ European Stability Initiative, "Batı Balkanlar için Schengen Beyaz Liste Projesi", (Berlin, Brüksel, İstanbul: 2012), erişim: 26 Mart 2018, https://www.esiweb.org/pdf/turkey-visa_WB-SWLP_Turkish_selected-excerpts.pdf.

⁹⁶ Hasan Esen, "AB'de sınır kontrolleri tekrar uzatılıyor", *Anadolu Ajansı*, (25 Ocak 2017), erişim: 30 Nisan 2018, <https://aa.com.tr/tr/dunya/abde-sinir-kontrolleri-tekrar-uzatiliyor-/734809>.

⁹⁷ Euronews, "Schengen bölgesinde sınır kontrolleri artırıldı", *Euronews*, (7 Nisan 2017), erişim: 30 Nisan 2018, <http://tr.euronews.com/2017/04/07/schengen-bolgesinde-sinir-kontrolleri-artirildi>.

2013 dönemi için *External Border Fund* (Dış Sınır Fonu) kapsamında üye ülkelerin sınır kontrolünde ve vize politikalarında yük paylaşımı yapabilmelerini sağlamak için 1.82 milyon € bütçe ayrılmıştır. 2014-2020 dönemi için ise *Internal Security Fund: Borders and Visa* (İç Güvenlik Fonu: Sınırlar ve Vize) adı altında 2.76 milyar € bütçe ayrılmıştır.⁹⁸

3. Üçüncü ölçüt, göç ve AB sınır yönetimi için merkezi veri tabanlarının oluşturulmasıdır.

a) *Schengen Information System-SIS* (Schengen Bilgi Sistemi): Kolluk güçlerinin ve göçmenlik kurumlarının aranan veya kayıp kişiler ve nesneler hakkındaki bilgileri girip danışmanlık sağlayan büyük ölçekli bir bilgi sistemidir.

b) *Visa Information System-VIS* (Vize Bilgi Sistemi): Schengen ülkelerinin vize verilerini paylaşmalarına izin veren merkezi bir bilgi işlem sistemidir. Bu merkezi vize sistemini ulusal vize sistemlerine bağlayan bir iletişim altyapısından oluşmaktadır.⁹⁹

c) *Eurodac-Identification of Applicants* (Başvuru Sahipleri Kimlik Belirleme): EURODAC sistemi AB sığınma başvurularında merkezi bir parmak izi veri tabanıdır. Bir kişi sığınma başvurusunda bulunduğu, hangi AB ülkesinde olursa olsun parmak izlerinin EURODAC merkezi sisteminde yer almasına olanak sağlamaktadır. EURODAC sığınma başvurularının yanında yasa dışı yollarla AB sınırlarına girme

⁹⁸ European Commission, “Timeline: 20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration”, (2015), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/timeline_en/timeline_en.pdf.

⁹⁹ European Commission, “Visa Information System (VIS)”, erişim: 26 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en.

teşebbüsünde bulunma ve sınırlar içerisinde tespit edilmesinde kullanılmaktadır.¹⁰⁰

SIS, VIS ve EURODAC 2012 yılından itibaren eu-LISA Ajansı tarafından *Özgürlük, Güvenlik ve Adalet* alanında geniş ölçekli bir bilgi işlem sistemi yönetimi altında varlığını sürdürmektedir.

4. Dördüncü olarak *Facilitators Package*¹⁰¹ (Kolaylaştırıcı Paket) adı altında Konsey Çerçeve kararları tarafından yetkisiz girişlerin önlenmesi ve cezalandırılması için transit geçişler ve ikametgâh konularını düzenleyen bir dizi önlem alınmıştır.

5. Son olarak ise Frontex-Avrupa Sınırı ve Sahil Güvenlik Ajansı adı altında, AB sınır yönetiminde operasyonel iş birliğini amaçlayan önlemler bulunmaktadır. Frontex Ekim 2005'ten bu yana faal olan Varşova merkezli bir AB kurumudur. Frontex, AB ülkelerinin sınır güvenliği konusunda operasyonel iş birliğini düzenleme amacını taşımaktadır. Frontex, üye ülkelerin dış sınır güvenliği, sınır personelinin eğitimi, ortak eğitim standartlarının oluşturulması ve sınır kontrolü ile denetimine yönelik çalışmalar yürütmektedir.¹⁰² Frontex'in AB'ye sınırlarını paylaşan ve üye olmayan ülkeler ile de anlaşmaları bulunmaktadır. Söz konusu anlaşmalar, iş birliği, sınır kontrolü, eğitim ve teknik destek gibi faaliyetlere dayanmaktadır.¹⁰³ 2009 itibarıyla Frontex, AB üyesi olmayan Rusya, Ukrayna, Moldova, Gürcistan, Sırbistan, Bosna Hersek, Makedonya ve Arnavutluk ile işbirliğinde bulunmuştur.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Thierry Balzacq, "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies," *Journal of Common Market Studies* 46, no. 1 (2008): s. 88.

¹⁰¹ Official Journal of the EU, "2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence".

¹⁰² European Stability Initiative, "Batı Balkanlar için Schengen Beyaz Liste Projesi", s. 21.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

1.1.4. Avrupa Birliği G Finansmanı

AB; g, iltica ve sınır alanlarında ye devletlerin Birlik iindeki abalarını desteklemek ve tamamlamak amacıyla kendi finansman aralarını kullanmaktadır. Kullanılan başlıca iki finansman aracı, *Asylum, Migration and Integration Fund-AMIF*¹⁰⁵ (İltica, G ve Entegrasyon Fonu) ve *Internal Security Fund-ISF*¹⁰⁶ (İ Güvenlik Fonu)'dir. Her iki finansman aracı AB'nin 2014-2020 dönemi için toplam 9.26 milyar  tutarında bir bütçesi olan ilgili AB kurumlarının finansmanını da içeren içişleri harcamalarına ayrılmıştır.¹⁰⁷ özellikle, AMIF'in 3,14 milyar 'luk ve ISF'in 2.76 milyar 'luk bütçesi eklendiğinde toplam bütçe 5,9 milyar 'ya ulaşmaktadır. Verilen rakamların dışında AMIF ve ISF'de önceki dönemlerde (2007-2013) verilmiş toplam 3.951 milyar 'luk bütçe aşağıdaki fonlardan karşılanmıştır:

- *European Refugee Fund (ERF)* - Avrupa Mülteci Fonu - 630 milyon ; (2008-2013)
- *Integration Fund* - Entegrasyon Fonu - 825 milyon ; (2007-2013)
- *Return Fund*- İade Fonu - 676 milyon ; (2008-2013)
- *External Borders Fund (EBF)* - Dış Sınırlar Fonu - 1,82 milyar . (2007-2013)

Ek olarak, AB'nin İç işleri alanında faaliyet gösteren aralarında Varşova merkezli Frontex; Valetta merkezli *European Asylum Support Office*–EASO, Talin ve Strasburg merkezli *eu-LISA da (SIS, VIS, EURODAC)* bulunduğu ajanslar için 2014-2020 *AB Mali erevesi* kapsamında 2,36 milyar  kaynak ayrılmıştır.¹⁰⁸

¹⁰⁵ European Commission, “Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)”, erişim: 30 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

¹⁰⁶ European Commission, “Internal Security Fund - Police”, erişim: 30 Mart 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en.

¹⁰⁷ European Parliament Research Service, “Migration and asylum”.

¹⁰⁸ *Ibid.*

AB, sınırları içerisinde kullanılan fonlara ek olarak AB sınırlarının dışında özellikle AB dış sınırlarının yönetilmesinin öncelikli olmasıyla birlikte mülteci krizine yönelmek için 2015-2016 yılları içerisinde bu alana 10,1 milyar €'luk bir bütçe ayırmıştır. 4.3 Milyar €'luk ön ödeneğe ek olarak 6,2 milyarlık bütçe yardımı yapılmıştır:

- İnsani yardım için 2.15 milyar €
- Güvenlik ve sınır kontrolü için 300 milyon €
- Terörle mücadele için 100 milyon €
- Suriye için Güven Fonu 500 milyon €
- Mültecilerin geri gönderilmesi ve yerinden edilmiş kişiler için 280 milyon €
- Eğitim ve sağlık için 70 milyon €
- Afrika için AB Acil Yardım Fonu 1,8 milyar €
- Türkiye'deki Mülteciler için Kolaylık 1 milyar € ayrılmıştır.

AB Türkiye Delegasyonu resmi web sayfasında yer alan bilgiye göre, Türkiye Mülteci Fonu, toplam 3 milyar €' tutarında bir bütçe ile mültecilere ev sahipliği yapan toplumların koordinasyonundan sorumlu olacaktır. 2018 yılında ek olarak 3 milyar € daha aktarılması planlanmaktadır. Bahsi geçen fon, 2016 yılı itibariyle hibeler ve diğer mali destekler yoluyla sağlanmıştır. AB tarafından yapılan bu maddi desteğin Türkiye devletine yapılmadığı, yaşanan mülteci krizi çerçevesinde Türkiye'deki mültecilere yönelik yapıldığı vurgulanmaktadır.¹⁰⁹

1.2. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları

Geri Kabul Anlaşmaları (GKA) düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen ülkeye ulaşmak için transit geçiş yaptıkları ülkeye

¹⁰⁹ European Commission, "Fact Sheet Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers," (2016), erişim: 24 Haziran 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.htm.

geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usulleri öngören anlaşmadır.¹¹⁰ Pratik anlamda GKA, bir ülkede veya sınırları belirlenmiş bir grup ülkede yasadışı olarak bulunan kişilerin anlaşma yapılmış kaynak ülkeye veya en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmesini düzenler. Bu anlaşmalar, AB'nin düzensiz göç ile mücadele stratejisinin bir parçalarıdır.

1.2.1. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları Tarihi Süreci

Geri kabulün geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Oluşum sürecine baktığımız zaman, 1851 tarihli Gotha Antlaşması ve 1906 Hollanda-Almanya Antlaşması ülkeler arası yapılan iş birlikleri ile geri kabulün uygulanmasının ilk örneklerini teşkil etmektedir.¹¹¹ Uzun yıllar boyunca farklı uygulama örneklerine rastlanan geri kabulün zaman içinde kapsamının da değiştiği görülmektedir. Günümüzde göç akışlarını kontrol etmek anlamına gelirken, en erken geri kabul uygulamaları istenmeyen bireylerin sınır dışı edilmesine hizmet etmiştir.¹¹²

2. Dünya Savaşı sonrasındaki yıllarda geri kabule verilecek en önemli örnek, 1960 yılında yürürlüğe giren Benelux Konvansiyonudur. Benelux Ekonomik Birliği, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg ülkeleri arasındaki sınır kontrollerini ortadan kaldırmış ve bu ülkelerin vatandaşları arasında serbest dolaşım sağlanmasının yanında sınır kontrollerini Benelux sınırları dışına taşımıştır. 1960 yılında imzalanan Benelux Sözleşmesi, hem üye ülkeler arasındaki geri kabulleri hem de yabancıların Benelux sınırları dışına gönderilme koşullarını düzenlemiştir. Ancak geri kabulün özündeki, bir ülke sınırları içerisinde yasa dışı yollarla yer alan kişilerin geri gönderilmeleri, kabul edilmeleri ve takip edilmeleri sürecinin kanıtlanması ve uygulanması konusunda sorunlar yaşanmıştır.

¹¹⁰ Kaynak: Geri Kabul Anlaşması: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM

¹¹¹ Guild ve Niessen, *a.g.e.*, s. 12-13.

¹¹² *Ibid*, s. 14.

AB tarafından uygulanan GKA, 90'lı yıllarda yaşanan önemli tarihi gelişmeler sonrasında bugünkü halini almaya başlamıştır. Berlin duvarının yıkılması sonrasında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile sınırlar açılmış ve göç akımları ile yasa dışı girişler büyük ölçüde artmıştır.¹¹³ 1990 yılı Schengen Sözleşmesine uygun olarak, bir yandan Topluluk sınırları içinde seyahat özgürlüğü ve iç sınırların kaldırılması sürecine girilirken, diğer yandan üye ülkeler, Topluluk dışında kalan ülkelerle ikili GKA yapma gereğini duymuşlardır.¹¹⁴ Schengen Sözleşmesi'nin 23. maddesi gereğince yasa dışı yollarla Schengen bölgesinde bulunan yabancıların sınır dışı edilmeleri düzenlenmiştir.¹¹⁵ Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Sovyetler Birliği'nden kaçan göçmenler için gittikçe daha fazla tercih edilen transit bir geçiş bölgesi haline gelmeye başlamıştır. Bundan dolayı da AB'ye üye ülkeleri, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile GKA düzenlemiştir.

1990 yılındaki Schengen Anlaşması'nın ardından ilk anlaşma, 29 Mart 1991'de Almanya (Schengen bölgesi) ve Polonya arasında imzalanmıştır. Anlaşma, her Schengen ülkesinin kendi dış sınırlarından sorumlu olmasını öngörmüştür. Yapılan bu anlaşma üye devletlerin de dâhil olduğu Schengen bölgesine yasa dışı yollarla giriş yapmış üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızları bölge sınırları dışına gönderme yükümlülüğünü içermektedir. Öte yandan bu anlaşmaya göre Polonya, kendi sınırları üzerinden gelen tüm düzensiz göçmenleri de kabul etme yükümlülüğü altına girmiştir. Polonya ile başlayan bu süreç sonrasında 1992 yılında Avrupa Konseyi Edinburgh Zirvesinde, düzensiz göçmenlerin üçüncü ülkelerle ikili ve çok taraflı anlaşmalar yapılarak geri gönderilmeleri ele alınmıştır.¹¹⁶ Böylece özellikle Schengen Bölgesi ile

¹¹³ Daphné 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* 5, no. 3, (2003): s. 359.

¹¹⁴ Gillade Kim, "Readmission Agreements Concluded by the EU", (Universiteit Gent, 2011): s. 9.

¹¹⁵ European Communities, "Schengen Agreement", (1990), https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Schengen-agreement_io.pdf.

¹¹⁶ Ed. Sandra Lavenex ve Emek M. Uçarar, *Migration and the Externalities of European Integration - Google Kitaplar*, (Oxford: Lexington Books, 2002): s. 84, erişim: 16 Mart 2016,

birlikte, komşu ülkelerle yapılan anlaşmalar sayesinde AB dış sınırları için bir güvenlik bölgesi (*cordon sanitaire*) oluşturulmuştur.¹¹⁷ Bu anlamda oluşturulan güvenlik bölgesini genelde AB'nin *güvenli üçüncü ülke* olarak tanıdığı ülkeler oluşturmaktadır.

Güvenli üçüncü ülke, menşe ülke dışında, sığınmacının koruma bulduğu veya bulabileceği bir ülkedir. Güvenli üçüncü ülke kavramı (başka yerde koruma/ilk sığınma ilkesi), mülteci statüsünün belirlenme prosedürlerinde kabul edilme kriteri olarak sıkça kullanılmaktadır.¹¹⁸ Bunun yanı sıra *güvenli ülke* tanımı ise genellikle hiçbir zaman mülteci yaratmayan ülkelere oluşmaktadır.¹¹⁹ GKA, düzensiz göçmenleri kabul eden ülkelere sığınmacıların ve düzensiz göçmenlerin iadesi için yasal dayanak sağlamaktadır. Polonya ile ilk imzalandığı zamandan günümüze değin bu anlaşmaların uygulamalarındaki temel sorun; hem yasadışı göçmenleri sınır dışı etmek hem de sığınma başvurularının incelenmesi için söz konusu ülkeye iade etmek için kullanılmalarıdır. Burada iki çelişkili sonuç ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, GKA iltica konusunda özel bir hüküm içermemesi durumunda bile, sığınmacı ve yasadışı göçmen statüleri arasında karışıklık çok sık görülen bir durum haline gelmektedir. Bu bir noktada, sığınmacı statüsünde olan başvuruların incelenmemesine yol açmaktadır. İkinci olarak, sığınmacılar kendi ülkelerine veya hayatlarının tehlikede olabileceği bir ülkeye sınır dışı edilebilme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır.¹²⁰ Örneğin, 1991 yılında Almanya ile Polonya arasında yapılan anlaşmada, Polonya güvenli ülke kabul edilmiştir. Fakat uygulamada Polonya ve Litvanya arasındaki GKA'nın da aynı anda işleme konma durumu ortaya çıktığı noktada, sığınmacıların Almanya'dan Polonya'ya, Polonya'dan Litvanya'ya gönderilmiştir. Nitekim Litvanya, AB tarafından güvenli ülke

https://books.google.com.tr/books?id=n4KeUt7auE4C&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

¹¹⁷ Lavanex ve Uçarer, *a.g.e.*, s. 61.

¹¹⁸ Nazare Albuquerque Abell, "The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees," *International Journal of Refugee Law* 11, no. 1, (1999): s. 62-63.

¹¹⁹ Kaynak: Güvenli ülke: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM.

¹²⁰ Tineke STRIK, "Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants," *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, (2010): s. 7.

kabul edilmemiştir. Litvanya'dan kendi ülkelerine gönderilebilme ihtimali üzerine yapılan anlaşmalarda ortaya çıkabilecek boşluklar dikkat çekicidir ve geri dönüşü olmayan ihmaller zincirine sebep olabileceği üzerinde durulmalıdır.¹²¹ Bu şekilde işleyebilen GKA, günümüzde de hale geçerliliğini koruyan bir endişe kaynağını oluşturmaktadır.

AB için güvenlik şeridi olarak da kabul gören güvenli üçüncü ülkeler, GKA'nın yanı sıra başka konu başlıkları için de hazırlanan sözleşmelerin sorumluluğunu da üstlenmektedirler ve o sözleşmelerin de hukuki bağlayıcılığı altındadırlar. Standart bir GKA imzalanırken, sözleşmeciler, *Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi* ve *1967 tarihli New York Protokolü*, *1966 Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi*, *1984 BM İşkenceyle Mücadele Sözleşmesi* ve son olarak *2000 Avrupa Temel Haklar Şartı* gibi uluslararası kabul görmüş anlaşmalar ışığında belirlenen prosedürleri gerçekleştirmeyi de kabul ederler. Uluslararası kabul görmüş bu anlaşmaların tümü devletleri, göçmenler, düzensiz göçmenler ve sığınmacılar dâhil olmak üzere kendi sınırlarına geçiş yapmış herkesin güvenliğinin, yaşam hakkının ya da özgürlüğünün herhangi bir şekilde tehdit altında olduğu ülke ve bölgelere sürgün etmemekle yükümlü kılar.¹²² Bu nedenle başvuruları reddedilen veya AB sınırlarından geri gönderilen kişiler kendileri için tehlike arz edecek ülke ve bölgelere gönderilmeden üçüncü güvenli ülkelerde uluslararası korumadan yararlanabilmektedir. Ancak bu, yukarıda da bahsedildiği gibi hem üye olmayan ve GKA imzalamış ülke için ağır bir yükümlülük hem de geri gönderilen kişilerin akıbetinin takibi konusunda tartışmalı ve zorlu bir süreç içerebilmektedir. Bu durum göz önüne alındığında sözleşme taraflarının GKA'nın yükümlükleri, uygulamaları ve sonuçları itibarıyla pratikte anlaşmadan doğan sorumlulukların eşit şekilde dağılmadığını söylemek mümkündür. Bu durumda ortaya çıkan eşitsizlik sözleşmeye taraf olan ülkelerin, özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının

¹²¹ European Parliament, "Migration and Asylum in Central and Eastern Europe (LIBE 104)", erişim: 11 Nisan 2018, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/summary_en.htm.

¹²² Jean-Pierre Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", (Brussels, 2010): s. 24.

sınır dışı edilmeleri ve kaynak ülkelere gönderilmeleri ile ilgili yapılan işlemlerde yapısal ve kurumsal olarak yeterli kapasiteye sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Ancak buna eşitsiz bir şekilde dağılan yükümlülüklerle rağmen, AB üyesi ülkeler tarafından kullanılan; özel ticaret imtiyazları, bölgesel ticaret bloğuna katılım, teknik işbirliği, artan kalkınma yardımı ve giriş vizesi kolaylıkları gibi teşviklerin AB'ye üye olmayan ve sözleşme taraftarı olan ülkelere de sunulmaktadır. Bu unsurlar GKA'yı üçüncü ülkeler açısından cazip hale getirmektedir.¹²³

Örnek olarak AB'ye üye olma beklentisi içinde olan bazı Orta Doğu Avrupa ülkeleri (CEEC) geri kabul müzakerelerinde ve AB'ye üyelik müzakerelerinde oldukça işbirlikçi olmuşlardır ve bu ülkelerle AB üye devletler arasında çok sayıda ikili anlaşma yapılmıştır. Ocak 2007'de AB'ye katılan Bulgaristan ve Romanya örneğinde görüldüğü üzere, imzaladıkları GKA karşılığında ülkenin siyasi çıkarlarına dikkat çekerek, kendi ülkelerindeki AB üyeliği ile ilgili seçim vaatlerini büyük ölçüde haklı çıkarmış, geri kabul konusunda işbirliği yapmaya yönelik seçmenlere gözle görülür bir kanıt sunmuşlardır.¹²⁴ Ancak diğer yandan Fas örneğinde görüldüğü gibi; Fas devleti, İspanya ile uzlaşma sürecinde, 1991 yılında GKA'nın bir parçası olarak *İyi Komşuluk ve Dostluk İşbirliği Anlaşması*'ni imzalamayı kabul etmiştir. Fas, söz konusu anlaşmayı AB'yle sürdürülen siyasi ve ekonomik ilişkilerinde özel bir statü kazanma isteğiyle kabul etmiştir. Ne var ki hem maliyet anlamında hem de 2000'li yılların başında Jose'nin Maria Aznar hükümeti döneminde, İspanya ile yaşanan diplomatik gerginlik, anlaşmanın akıbetini belirsiz hale getirmiştir ve anlaşmanın uygulanmasını zorlaştırmıştır.¹²⁵

¹²³ Jean-Pierre Cassarino, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator* 42, sayı 2, (2007): s. 179, erişim: 2 Mayıs 2018, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/67_cassarinoarticle_/67_cassarinoarticle_en.pdf.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid*, s. 184.

AB ile GKA imzalayan üye olmayan ülke, kendi vatandaşlarının yanı sıra üçüncü ülke vatandaşlarını kabul etmesi ile açıkça dezavantajlı duruma düşmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi bu yükümlülüğün anlaşma tarafları arasında eşitsiz bir şekilde dağılmasının en önemli nedeni AB'nin imzaya taraf olan diğer ülkeler karşısındaki uluslararası boyuttaki üstün konumundan kaynaklandığı söylenebilir. AB gibi uluslararası arenada ekonomik ve siyasi güce sahip bir birliğin bünyesinde bulunabilme ihtimali, anlaşmayı kabul eden ülkelerin ulusal politikaları parçaları haline de gelmiştir. Kendi vatandaşlarını, üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri geri kabul etmenin, üye olmayan tüm devletler için muazzam bir idari, kurumsal, sosyal ve mali zorlukları mevcuttur. Bu ülkelerin tümü, Birliğin kapalı sınır politikalarının bir sonucu olarak AB'nin tampon bölgesi olma durumundan dolayı da tehdit altında hissetmektedirler. Karşılıklı yapılan anlaşmalarda ise bu zemine karşı, bütün yük paylaşımı ihtimallerine ulaşmaya çalışılmaktadır.¹²⁶ GKA'nın üye olmayan ülkeler açısından en büyük kazancı AB üyesi olmanın adımlarından biri olarak da görülmektedir.¹²⁷ Üyeliğe kabul edilmenin “ödül” olarak kullanıldığı bir diğer örnek ise Batı Balkan ülkeleridir.¹²⁸ Mali ve Afganistan gibi ülkeler için ise özellikle mali ve teknik destek ön plandadır. Bu ülkeler AB tarafından yapılan yardımlar bağımlı haldedirler.¹²⁹ Böylece ülke olarak elde edilecek olan olası kazançlar bu anlaşmaların ağır yükümlülüklerini kabul edilmesinin önünü açmaktadır.¹³⁰

Buna rağmen çelişkili bir şekilde geçmişten günümüze giderek artan bir şekilde menşe veya transit ülkeler, üye ülkelerle ikili anlaşmalar yapmış veya AB ile çok taraflı olmak üzere GKA imzalamıştır. AB için yasadışı göçle mücadelede son derece önemli bir araç haline gelen GKA, AB ortak göç politikaları ile bütünleşmiştir.¹³¹

¹²⁶ Imke Kruse, “The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants”, (Cologne, 2006): s. 36.

¹²⁷ H. Burç Aka ve Nergiz Özkural, “Turkey and the European Union: A Review of Turkey’s Readmission Agreement”, *The European Legacy* 20, sayı 3, (2015): s. 257.

¹²⁸ Koenig, *a.g.e.*, s. 8.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Triandafyllidou ve Ilies, *a.g.e.*, s. 30.

¹³¹ Kim, *a.g.e.*, s. 10.

1.2.2. Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları Yasal Çerçevesi

1948 tarihli *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin* 13. maddesinde açıkça belirtildiği gibi;

“Herkes kendi ülkesi dâhil herhangi bir ülkeyi terk etme ve ülkesine dönme hakkına sahiptir”¹³²

Söz konusu maddede; her ülkenin, kendi sınırları dışına çıkan vatandaşını geri kabul etme yükümlülüğü ortaya konmuştur. Söz konusu bildirge BM Genel Kurulu tavsiye kararı niteliğinde olup, devletler için bağlayıcılığı bulunmasa da, uluslararası ilişkiler boyutunda ve ülkelerin insan hakları ile ilgili normlarının oluşturulması bakımından vazgeçilmez bir yol gösterici haline gelmiştir. Ülkeler ikili GKA'ları düzenlerken, kişilerin geri gönderilme ve geri kabul prosedürlerini, bu normları da göz önünde bulundurarak düzenlemektedir.¹³³

Diğer yandan GKA'nın insan hakları bakımından özellikle üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar ile ilgili uygulanışı tartışmalı ve riskler taşıyan bir konu olmuştur. Söz konusu tartışmalı durumu ve riskler ile alakalı olarak G. Noll, hukuki anlamda yabancıların geri gönderilmeleri ile ilgili 3 farklı ilişkiye dikkat çekmiştir.¹³⁴

- Taraf olan ülkelerin birbiriyle olan ilişkisi,
- Gönderen ülke ile kişinin ilişkisi,
- Kabul eden ülke (transit ülke veya kaynak ülke) ile kişinin ilişkisidir.

Öncelikle bir ülkenin uluslararası hukuk çerçevesinde sınır dışı edilen bir kişiyi kabul etme yükümlülüğünün olup olmadığına bakılmaktadır. Bir ülke tarafından sınır dışı edilen bir kişinin, vatandaşı olmadığı üçüncü/başka bir ülke tarafından kabul edilme

¹³² UN, “Universal Declaration of Human Rights”, (1948), erişim: 30 Nisan 2018, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

¹³³ Jean-Pierre Cassarino, “Readmission Policy in the European Union” s. 13.

¹³⁴ Gregor Noll, “Return of the Persons to State of Origin and Third states”, içinde *Migration and International Legal Norms*, ed. T. Alexander Aleinikoff ve Vincent Chetail (Hague: T.M.C. Asser Press, 2003): s. 62–63.

yükümlülüğü bulunmadığından, bu yükümlülük ancak karşılıklı yapılan ikili veya çok taraflı anlaşmaların devreye sokulması durumunda gerçekleşebilmektedir.

AB üyesi Almanya'nın 1995 yılında Vietnam ile yapmış olduğu GKA¹³⁵ veya İtalya'nın 2000 yılında Kuzey Afrika ülkeleri ile yapmış olduğu GKA ikili anlaşmalara örnek olarak verilebilir. Almanya 13'ü AB üye ülkeleri ile olmak üzere toplamda 29 ülke ile İtalya ise 18'i AB üye ülkeleri ile olmak üzere 30 ülke ile ikili GKA imzalamıştır.¹³⁶ Diğer yandan Polonya 19 ve Macaristan da 25 ülke ile ikili GKA imzalamıştır. Günümüzde AB'ye üye olmayan ülkelerin imzalamış olduğu GKA'yı kabul eden tarafın kendi vatandaşlarının yanı sıra üçüncü ülke vatandaşlarını da geri kabul kapsamında kabul ediyor olması uluslararası hukukta yer alan yükümlülükler arasında bulunmamaktadır.¹³⁷

GKA'da üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların anlaşmaya eklenmesinin en önemli nedenlerinden biri de genelde AB üyesi olan bir ülkenin topraklarında yasa dışı olarak tespit edilen kişileri sınır dışı edebilmek için kaynak ülke yerine transit ülke ile daha kolay işbirliği kurabilmesinden kaynaklanmaktadır.¹³⁸ Bu transit ülkeler genel olarak AB'ye komşu ülkeler olurken, AB ile işbirliğine daha çok açık olan veya hâlihazırda AB ile devam eden işbirliği süreçlerini yürüten ülkelerdir. Bu sebeple GKA'da anlaşma tarafları, karşılıklı belirlenen yükümlülükler altında olsalar bile pratik anlamdaki uygulamada AB hep düzensiz göçmenlerin sınırlarının dışına çıkarılmasının talebinde bulunan taraftır. Bu açıdan bakıldığında anlaşmanın eşit şartlarda olmadığı ve uluslararası hukukta üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların farklı bir ülke

¹³⁵ Canada Research Directorate, Immigration and Refugee Board, "Germany/Vietnam - ZZZ36427.E", Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, (2001), erişim: 30 Nisan 2018, <http://www.refworld.org/docid/3df4bed48.html>.

¹³⁶ STRIK, *a.g.e.*, s.7.

¹³⁷ Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", s. 21.

¹³⁸ İlke Göçmen, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 13, sayı 2 (2014): s. 37–38.

tarafından geri kabul etme yükümlülüğü bulunmaması anlaşmayı tartışmalı hale getiren unsurlardır.¹³⁹

Avrupa Topluluğu (AT) yasalarında ortak bir politika olarak yer almaya başlayan AB göç politikalarının da bir parçası olan Schengen Anlaşması, 1985 tarihinde imzalanmıştır. Bunun yanı sıra AB'nin kuruluşunun temelini de atan 1992 tarihli Maastricht Anlaşması (aynı zamanda AB'yi kuran anlaşma), AB'nin göç politikası ile ilgili ele alınan vize, sığınma ve göç meselelerinin, *Adalet ve İçişleri* sütununa bağlanması ile AB göç politikasında gözle görülür bir etki yaratmıştır. Böylelikle atılan bu adımla göç politikaları hükümetler arası bir konumda olmaktadır.¹⁴⁰ 1994 yılında AB Konseyi tarafından üye devletler için yayınlanan öneride, GKA'nın taslaklarının oluşturulması aşamasında üçüncü ülkelerle yapılan ikili ve çok taraflı müzakerelerde ele alınacak model veya örnek maddeler üzerinde durulmuştur.¹⁴¹ Bunu takiben atılan bir sonraki adımda ise, önerilen anlaşma modelini uygulamayı amaçlayan protokollerin oluşturulması için “*yol gösterici ilkelerini*” içeren öneri belgesi hazırlanmıştır.¹⁴² Bu ilkeler arasında;

- Giriş limanlarında geri kabul prosedürleri (basitleştirilmiş veya hızlandırılmış usuller),
- Sınır bölgesinde tespit edilen ve yakalanan yetkisiz bir kişiyi sınır dışı etmek için azami zaman sınırını (iki gün),

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Pelin Sönmez ve Hikmet Kırık, “Turkish-EU Readmission Agreement: A Critique of EU-Turkey Migration Dialogue -AB”, *Güvenlik Stratejileri*, sayı 25 (2013): s. 5–6, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/298051>.

¹⁴¹ Official Journal of the EU, “Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country - OJ C274”, (1994), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.01.0020.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC.

¹⁴² Official Journal of the EU, “Council Recommendation on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements - OJ C274”, (1996), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC.

- Bu sürenin geçmesi durumunda kabul eden ülkeye durumun yazılı olarak bildirilmesi gerektiğini ve bu dilekçeye 15 gün içinde cevap yazılmasının zorunlu olduğu bilgileri yer almaktadır.

Yol gösterici ilkelerin yer aldığı belgede aynı zamanda yakalanan kişinin kimliğinin, yapılan mülakatların kayıtların, konsolosluk kayıtlarının, konuştuğu dilin, yolcu biletinin vb. gibi bilgilerin listesi de yer almaktadır.

1998 yılında yayımlanan iltica ve göç ile ilgili strateji belgesinde, AB GKA'ya taraf olan kaynak ülke veya transit kullanılan ülkeler tarafından, AB sınırları içerisinde yakalanan düzensiz göçmenlerin geri kabul edilme zorunluluğunu içeren hükümlerin gerçekleştirilmesinde gönülsüz davranıldığı ve uygulamaya bakıldığında ise başarısız olduğu vurgulanmıştır.¹⁴³ Uygulamada karşılaşılan bu sorunların sonrasında yukarıda bahsedilen anlaşma modeli ve yol gösterici ilkelerin ışığında, 1999 yılındaki Tampere toplantısı ile birlikte ortak bir sığınma ve göç politikası geliştirme girişiminde bulunulmuştur.¹⁴⁴ Aynı zamanda AB'nin Topluluk yeterliliklerinin belirlendiği ve GKA'nın AB müktesebatına konulduğu ortak göç politikasına ilişkin en önemli anlaşma olan Amsterdam Antlaşması 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. AB müzakere süreci ve GKA'nın yetkilerinin uygulanması, Amsterdam Antlaşması'nın 63. maddesi ile üye devletlerden Birliğe devredilmiştir. Diğer yandan, Schengen Sözleşmesi, uluslar üstü düzeyde ortak müktesebata dâhil edilmiş ve Avrupa Adalet Divanı'na göç, vize ve iltica konularında bağlayıcı kararlar verme yetkisi verilmiştir. Bu durum göç politikasına uluslar üstü bir özellik tanımış ve GKA'yı AB'nin sınır güvenliğinin kontrolünde kilit bir rol üstlenmesine olanak sağlamıştır.¹⁴⁵ Bu dönemden başlayarak AB üçüncü ülkelerle geri kabul müzakereleri başlatmış ve Birlik, günümüzde (2018) 17 ülke ile GKA imzalamıştır (Tablo 1).

¹⁴³ Council of the EU, "Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy - 9809/98" (Brussels, 1998), <http://database.statewatch.org/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>.

¹⁴⁴ Jean-Pierre Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", s. 16.

¹⁴⁵ Sonmez ve Kirik, *a.g.e.*, s. 3.

Tablo 1: AB Üçüncü Ülkelerle İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları¹⁴⁶

Ülke	Müzakerelerin başlaması	Yürürlüğe girme tarihi
Sri Lanka	Eylül 2000	1 Mayıs 2005
Rusya	Eylül 2000	1 Temmuz 2007
Pakistan	Eylül 2000	1 Aralık 2010
Hong Kong	Nisan 2001	1 Mart 2004
Makau (Çin Halk Cumhuriyeti Makau Özel İdare Bölgesi)	Nisan 2001	1 Temmuz 2004
Ukrayna	Temmuz 2002	1 Ocak 2008
Arnavutluk	Kasım 2002	1 Mayıs 2006
Çin Halk Cumhuriyeti	Kasım 2002	---
Cezayir	Kasım 2002	---
Türkiye	Kasım 2002	1 Ekim 2014
Makedonya	Kasım 2006	1 Ocak 2008
Bosna Hersek	Kasım 2006	1 Ocak 2008
Karadağ	Kasım 2006	1 Ocak 2008
Sırbistan	Kasım 2006	1 Ocak 2008
Moldova	Aralık 2006	1 Ocak 2008
Gürcistan	Kasım 2008	1 Mart 2011
Cape Verde Cumhuriyeti	Temmuz 2009	1 Aralık 2014
Belarus	Şubat 2011	---
Ermenistan	Aralık 2011	1 Ocak 2014
Azerbaycan	Aralık 2011	1 Eylül 2014
Fas	Aralık 2014	---
Tunus	Aralık 2014	---

Kaynak: Avrupa Komisyonu

Amsterdam Antlaşması ve Tampere Programı neticesinde Avrupa Komisyonu 2001 yılında düzensiz göç ile mücadele ve ortak politika üretme konusunda özellikle üçüncü ülkeler ile işbirliği detaylarını belirleyen bir belge yayınlamıştır.¹⁴⁷ Aynı zamanda Komisyon, yayınlanan iletişim belgesinde geri kabul yükümlülüğünü kabul eden bu ülkelerin insan ticareti ile mücadele etme kapasitelerini güçlendirmeye ve geri kabul yükümlülükleriyle başa çıkmalarına yardımcı olmak amacıyla finansal destek verilmesi öngörülmüştür. Aynı döneme denk gelen 2002 Sevilla Konseyi de üçüncü ülkeler ile GKA'nın hızlandırılması konusuna odaklanmış ve böylece AB göç

¹⁴⁶ European Commission, "Return and Readmission", erişim: 26 Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.

¹⁴⁷ European Commission, "Communication on a common policy on illegal immigration", (2001), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52001DC0672>.

politikaları kapsamında düzensiz göçle mücadelede atılan adımlar daha da sağlamlaştırılmaya çalışılmıştır.¹⁴⁸

Amsterdam Antlaşması'ndan sonra 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 79. maddesi, Birliğin yasadışı göçmenler ile ilgili üçüncü ülkelerle GKA imzalayabileceğini düzenlemektedir. Böylece AB'nin perspektifinden, bir üye devletin topraklarına yasa dışı giriş yapan üçüncü ülke vatandaşlarına karşı veya ikamet koşullarını yerine getirmeden AB sınırları içinde ikamet edenlere karşı ortaya konan güvenlik endişeleri için anlaşma imzalamaya yetkili olduğu görülmektedir. Bu koşullar altında AB, üçüncü ülke vatandaşlarının bulunduğu ülke ile veya üçüncü ülke vatandaşlarının geldiği ülke ile bir GKA imzalama yetkisine sahiptir.

Fakat Avrupa Komisyonuna göre ise 2010 – 2012 yılları arasında yasa dışı oldukları tespit edilmiş göçmenler için verilen sınır dışı kararlarının sadece %36'sının uygulanabildiği belirtilmiştir.¹⁴⁹ Tablo 2'de görüleceği gibi bu oran daha sonraki yıllarda da benzer şekilde devam etmiştir. Komisyon, bu düşük performansın asıl nedeninin kaynak ülkeler ile olan işbirliği eksikliği olduğu kanaatine varmıştır.¹⁵⁰ Bu nedenle özellikle AB nezdinde üçüncü ülkeler ile işbirliği son derece önem kazanmıştır. Eurostat'ın verilerine göre 2012 -2017 yılları arasında AB sınırları içinde tespit edilen, sınır dışı kararı alınan ve bu karar sonrası geri gönderilmeleri fiilen gerçekleşen üçüncü ülke vatandaşları aşağıdaki tabloda (Tablo 2) belirtilmiştir.

¹⁴⁸ Kruse, *a.g.e.*, s. 7.

¹⁴⁹ Council of the EU, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on EU Return Policy - COM/2014/0199 final”, (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0199>.

¹⁵⁰ V. Voinikov, “Legal Aspects of EU Policy on Irregular Immigration”, *Immanuel Kant Baltic Federal University* 4, sayı 26 (2015): s. 58.

Tablo 2: AB tarafından verilen çıkış kararları ve uygulananlar¹⁵¹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Çıkış kararı verilen için ülke vatandaşları	483,650	430,450	470,080	533,395	493,785	516,115
Çıkışı gerçekleştirilen için ülke vatandaşları	206,675	215,885	196,2820	227,975	250,015	213,505

Kaynak: Eurostat

GKA ile ilgili tartışılan en önemli konu AB ile anlaşmayı imzalayan fakat üye olmayan ülkenin kendi vatandaşlarının dışında üçüncü ülke vatandaşlarını da geri kabul yükümlülüğünün kapsamına girmesidir. AB ile bu anlaşmayı imzalayan ülkeler, üçüncü ülke vatandaşlarını da geri kabul edeceğini bu süreçte taahhüt etmiş olur. AB, iltica başvuruları reddedilen, yasa dışı yollarla Birlik sınırları içerisinde ikamet eden yabancıların Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1950 Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonunda belirlenen ve ifade edilen insan onuruna uygun bir şekilde sınır dışı edilme işlemlerinin yapıldığından emin olmalıdır. Böylece, geri kabul edilme işlemlerinin uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin takip edilmesi sorumluluğunun üye devletlere ait olduğu garanti altına alınmıştır.¹⁵² Fakat bu sorumlulukla çatışan bir şekilde özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının transit ülkeye geri gönderilmeleri durumunda, üye devletler yerine kabul eden ülkenin bu sorumluluğu devralması anlaşmanın yükümlülükleri arasında en önemlisi ve tartışmalı olanıdır. Bu durum bir üst başlıkta da bahsedildiği gibi anlaşmanın taraflarının eşit şartlarda oldukları konusunda şüpheler doğurmaktadır.

1.2.3. Geri Kabul Prosedürleri

Günümüzde üyesi olmayan 17 ülke ile GKA imzalayan AB, tespit edilen kişilerin geri gönderilme işlemleri sırasında belli prosedürlere bağlı kalmak zorundadır. Yasa dışı yollarla ülke sınırları içerisinde bulunan kişilerin geri gönderme/sınır dışı

¹⁵¹ Eurostat, "Statistics on enforcement of immigration legislation", (2018), erişim: 10 Mayıs 2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

¹⁵² Kruse, a.g.e., s. 12.

işlemlerinin başlatılması genelde anlaşmaya taraf olan *talep eden* ülke tarafından gerçekleştirilmektedir. *Talep edilen* ülkeye başvuru yapılması ve yeterli kanıtlar sunulması durumunda sınır dışı işlemleri başlatılmaktadır. Taraflar arasında imzalanan GKA “*Prosedürler*” başlıklı bölümde sınır dışı işlemlerinin nasıl gerçekleşeceği belirtilmektedir.

Anlaşmalarda belirtildiği üzere bu süreçte sadece kendi ülke vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar ile ilgili işlemler yapılmaktadır. AB ile imzalanan anlaşmalarda “kendi ülke vatandaşı” ifadesi altında olanlar ile anlaşmaya taraf olan AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarından bahsedilmektedir. “Üçüncü ülke vatandaşı” ile genelde AB üyesi ülke vatandaşı olmayan tüm diğer ülke vatandaşlarından bahsedilmektedir. Bu anlamda AB anlaşmanın tarafı olan ülke vatandaşlarının kimlik tespiti gerçekleştirmesi halinde, bu kişilerin geri gönderme işlemlerini başlatabilmektedir. Üçüncü ülke vatandaşları ve “vatansızlar” ile ilgili işlemler daha zorlayıcı olan bölümlerdir. Örneğin üçüncü ülke vatandaşlarının transit ülkeye gönderilebilmesi için geçerli seyahat belgeleri ve transit olarak geçtiği ülkeden AB sınırlarına girdiklerine dair talep edilen belgelerin kanıt olarak sunulması gerekmektedir.

İstisnai olarak sınır dışı işlemlerinin hemen başladığı ve talep edilen ülkenin bilgisine veya yazılı bilgilendirme işlemlerine başvurulmadığı durumlar da bulunabilmektedir. Bunlar, tespit edilen kişinin hangi ülkeden seyahat ettiğini gösteren geçerli bir ulaşım belgesi, geldiği ülkeden alınmış vize veya oturma belgesi bulundurması durumlarında gerçekleşmektedir. Tespit edilen kişilerin bulundurdukları hangi belgelerin sınır dışı işlemleri için yeterli kabul edileceği taraflar arasında imzalanan GKA’daki maddelerde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Örneğin Gürcistan ile AB arasında imzalanan GKA’nın 6.2 maddesinde “*seyahat belgesi ve geçerli kimlik*

kartı” bulundurması durumunda ifadesi kullanılmıştır.¹⁵³ Pakistan ile imzalanan GKA 4.3 maddesinde ise *“sadece prima facie¹⁵⁴ kanıtı olan hiç kimse geri gönderilmeyecektir”* ifadesine yer verilmiştir.¹⁵⁵ Türkiye ile imzalanan GKA’nın 7.1. maddesinde ise *“anlaşmanın 4. ve 6. maddelerinde yer alan kişilerin direk olarak kaynak ülkelere gönderilmeleri için AB ve Türkiye tarafından her türlü çabanın sarf edilmesi”* gerektiği şeklinde ifade edilmiştir.¹⁵⁶

Kimlik bilgileri tespit edilemeyen kişiler ise, AB üyesi ülkenin yetkileri dâhilinde olan dil analizi, yaş değerlendirmesi, ulusal veya AB veri tabanları ile parmak izlerinin ve fotoğrafların karşılaştırılması, DNA analizi, röportajlar, ülke menşeli (geçiş yaptığı ülkedeki) memurlarla yapılan istişareler, zorlayıcı yöntemler (başvuru sahibinin mülkünün zorla aranması dâhil) gibi yollara başvurulabilmektedir.¹⁵⁷

AB, GKA çerçevesinde prosedürler uygulanırken özellikle kimlik tespit için farklı ülkelerle hangi belgelerin kanıt olarak sunulabileceği konusuna anlaşmalarda ayrı ayrı yer vermiştir. Carrera’nın (2016) yapmış olduğu derlemede, GKA’larda gerçekleştirilen prosedürlerde yasal ve işlevsel kimliğin belgelenmesi konusunda kanıt sayılan veya sayılmayan belgelerin farklı ülkeler bakımından karşılaştırmalı olarak bir tabelası sunulmuştur (Tablo 3).

¹⁵³ Official Journal of the EU, “Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation - OJ L052, 2011”, (2011), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22011A0225%2803%29>.

¹⁵⁴ Aksi kanıtlanmadıkça doğru sayılan kanıt.

¹⁵⁵ Official Journal of the EU, “Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorisation- OJ L 287,2010”, (2010), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22010A1104%2802%29>.

¹⁵⁶ Official Journal of the EU, “Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation -OJ L 134”, (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22014A0507%2801%29>.

¹⁵⁷ Sergio Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights* (Brussels: Springer Open, 2016): s. 15.

Tablo 3: Yasal ve İşlevsel Kimliğin Belgelenmesi – GKA’ların Karşılaştırılması¹⁵⁸

	Pak.	Gür.	Erm.	Cape Verde	Azb.	Tr
Pasaport	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ulusal kimlik kartı	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Doğum belgesi	X	O	X	O	O	O
Geçici kimlik kartı ve doğum sertifikası	O	X	✓	✓	✓	✓
Vatandaşlık sertifikası	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vatandaşlık belirten diğer sertifikalar	O	✓	✓	✓	X	✓
Fotokopi	O	O	X	X	X	O
Süresi geçmiş belgeler	X	O	O	X	X	X
Dijital parmak izi	O	X	O	O	O	X
Biyometrik	O	X	X	X	X	X
Giriş / çıkış kayıt sistemi	X	X	X	X	O	X
Denizci kimlik kartı / kayıt defteri	O	O	O	✓	O	✓
Gemi kaptanı servis kartı	X	X	X	✓	O	✓
Lasepase (Bırakınız geçsinler)	X	O	O	✓	✓	✓
Servis kitapları / askeri kimlik kartları	O	O	O	✓	O	✓
AB vize bilgi sistemi / ulusal vize veri tabanı	X	O	O	✓	O	✓
İlgili kişi tarafından yapılan açıklama	O	O	O	O	O	O
Tanık ifadeleri	X	X	O	O	O	O
Konuşulan dil / dil testi	X	O	O	O	O	O
Sürücü belgesi	X	O	O	O	O	O
Şirket kimlik kartı	X	O	O	O	O	O
Pasaportu yerine resim içeren belgeler	X	X	X	X	X	O
Diğer herhangi bir belge	X	O	O	O	O	O

✓ – Kişi milliyetinin kanıtı sayılan

O – Aksi kanıtlanmadıkça doğru sayılan kanıt (*prima facie*)

X – Uygun değil /Geçersiz

¹⁵⁸ *Ibid*, s. 32.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE GÖÇ POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE GERİ KABUL ANLAŞMASI

1990'lı yıllardan önce Avrupa'ya göçmen gönderen kaynak ülke olma özelliğine sahip olan Türkiye, 90'lı yıllarla birlikte özellikle Afganistan, İran, Irak vb. gibi ülkelerden gelen göçmenler için transit ülke konumuna gelmiştir.¹⁵⁹ Coğrafi konumu gereği Türkiye, transit göçmenlerin Avrupa'daki gelişmiş ülkelere ulaşmaları sürecinde geçiş ülkesi olarak zorlu bir yol olsa da en çok tercih edilen ülke konumundadır.¹⁶⁰ Diğer yandan Türkiye, ekonomik olarak ucuz iş gücü arayışındaki alanlarda göçmenleri istihdam ederek göçmenler için geçim kaynağı haline gelirken, mülteci statüsü arayışındaki kişiler için ise geçici de olsa sığınma ülkesi haline gelmiştir.¹⁶¹

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye, 1967 Ek Protokolü'nde belirtilen mülteci statüsünü coğrafi sınırlama¹⁶² üzerinden uyguladığından Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınmacıları, mülteci statüsünde geçerli olan hak ve yükümlülüklerin dışında tutmaktadır. Böylece Türkiye, sığınmacıların mülteci statüsü veren ülkelere ulaşmaları sürecinde geçici bir bekleme noktası konumuna gelmiştir. Türkiye'nin, 1967 Protokolüne coğrafi sınırlama kısıtını kaldırmadan taraf olmaya devam etmesinin en önemli nedenleri arasında komşu ülkelerde yaşanan politik, ekonomik ve sosyal istikrarsızlıkların yaşanması olarak sıralanabilir.¹⁶³ İran devriminden başlayarak, Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgal etmesi, İran-Irak savaşı

¹⁵⁹ Damla B. Aksel ve Didem Danış, "Diverse Facts of Europeanization at the Iraqi-Turkish Border", içinde *Turkey: Beyond the Fortress Paradigm at the Southern Borders of the EU*, ed. Nurcan Özgür Baklacioğlu ve Yeşim Özer (Edwin Edgar Melen Press, 2013): s. 274–275.

¹⁶⁰ BBC, "EU border team arrives in Greece to tackle migrants", *BBC News*, (02 Ekim 2010), erişim: 7 Mayıs 2018, <http://www.bbc.com/news/world-europe-11664354>.

¹⁶¹ Aksel ve Danış, *a.g.e.*, s. 278.

¹⁶² UNHCR, "2. Convention Relating to the status of Refugees", (1954), <http://www.unhcr.org/protection/convention/3d9abe177/reservations-declarations-1951-refugee-convention.html>.

¹⁶³ Aksel ve Danış, *a.g.e.*, s. 275.

ve 1991 ile 2003 Körfez Savaşlarının yaratmış olduğu göçler bu anlamda Türkiye'nin göç politikalarını etkileyen en önemli etkenlerdir.¹⁶⁴

Bölgede yaşanan savaş ve istikrarsızlıklar nedeniyle Türkiye'yi tercih eden sığınmacılar, Türkiye'nin uygulamaya devam ettiği coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci statüsü kapsamında değerlendirilmemekte ve mültecilere uygulanan yasal haklara sahip olamamaktadırlar.¹⁶⁵ Fakat Türkiye'nin uyguladığı bu mülteci politikasına rağmen güney sınırlarındaki göç yoğunluğu engellenememiştir. Türkiye'nin coğrafi konumu dolayısıyla özellikle Yunanistan ile olan sınırı, Türkiye ve AB'yi ortak bir göç sorunu ile karşı karşıya getirmekte ve taraflar arasındaki ilişkileri de etkilemektedir.

50 yılı aşkın bir süreyi içine alan AB - Türkiye ilişkilerinin temelini 12 Eylül 1963 yılında imzalanan “*Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma*” veya bilinen diğer adıyla *Ankara Anlaşması* oluşturmaktadır. *Ankara Anlaşması* gereğince 1995 yılında Türkiye'nin Gümrük Birliğine girmesi sonrasında taraflar arası ekonomik ilişkilerde önemli bir yol kat edildiği vurgulanmaktadır. Devam eden süreçte 1999'da Finlandiya'nın başkentinde gerçekleşen *Helsinki Zirvesinde*¹⁶⁶ Türkiye'nin AB'ye üyelik adaylığı resmen ilan edilmiştir. 2002'de gerçekleşen *Kopenhag Zirvesinde*¹⁶⁷ ise Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin 2004 yılında başlatılması kararı açıklanmış¹⁶⁸ ve 2005 yılında müzakereler resmen başlamıştır. Türkiye'nin AB katılım müzakereleri, *Müzakere Çerçeve Belgesi* kapsamında, 35 fasıl üzerinden yürütülmektedir. Müzakereler kapsamında en son 2016 yılında *Mali ve Bütçesel* hükümler konusundaki 33. başlık müzakerelere açılan 16. fasıl olmuştur. 14 fasıl, AB Konseyi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin siyasi engellemeleri sebebiyle bloke edilmiştir.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Council of the EU, “Helsinki European Council”, (1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm.

¹⁶⁷ Council of the EU, “European Council Copenhagen”, (2002), https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2002_12_kopenhag_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_en.pdf.

¹⁶⁸ Council of the EU, “European Council Copenhagen”, madde: 19.

AB ile Türkiye arasındaki günümüzdeki ilişkiler özellikle ticaret ve göçmenler ile ilgili imzalanan mutabakatlar dışında ciddi bir şekilde durma noktasına gelmiştir.¹⁶⁹ Buna rağmen Türkiye ile AB'nin son derece büyük bir öneme sahip olan ve ortaklığın devam ettiği Ortadoğu politikaları sebebiyle işbirliğini sürdürme eğilimini açıkça görmektedir.¹⁷⁰ Üyelik müzakereleri çözülmesi son derece güç konuları içermekte ve bu yüzden de belirsizlik devam etmektedir.¹⁷¹ Bu ortaklık sürecinin en önemli süreçlerinden biri olan göç politikaları kapsamında Türkiye ve AB arasında 2013 yılında imzalanan GKA ve GKA ile bağlantılı olarak gündeme gelen fakat gelecekte hayata geçirilmesi son derece güç olduğu görülen Türkiye vatandaşlarına yönelik Avrupa'ya vize muafiyetinin uygulanması süreci de tez çalışmasının bu bölümünde ilerleyen başlıklarda detaylı bir şekilde incelenecektir.

2.1. Türkiye'ye Düzensiz Göç ve Göçmen Politikası

2.1.1. Türkiye'ye Düzensiz Göç

Türkiye'ye gerçekleşen düzensiz göç ile ilgili Ahmet İçduygu'nun yapmış olduğu araştırmada 3 kategoriden bahsedilmektedir.¹⁷² Birinci kategoride genelde Doğu Avrupa ülkelerinin dâhil olduğu Moldova ve Romanya'dan daha iyi iş imkânları arayışı ile gelen göçmenler yer almaktadır. Bu göçmenlerin bir kısmı Türkiye'nin batı bölgelerindeki inşaat ve tarım şirketlerinde çalıştırılırken, orta ve üst kesim aileler genelde Moldovalı kadın göçmenleri hizmetçi olarak çalıştırmaktadırlar. Bu tür göçmenler genelde yasal yollarla Türkiye sınırları içine girmiş olsalar da, yasal olarak

¹⁶⁹ Euronews, "Seçimlere doğru Türkiye - Batı ilişkileri: Sırada ne var?", (23 Mayıs 2018), erişim: 24 Mayıs 2018, <http://tr.euronews.com/2018/05/24/secimlere-dogru-turkiye-bat-iliskileri-s-rada-ne-var->.

¹⁷⁰ Selim Kuneralp, "Turkey-EU Relations: Past, Present – and Future?", Heinrich-Böll-Stiftung European Union, (2017), erişim: 16 Mart 2018, <https://eu.boell.org/en/2017/05/02/turkey-eu-relations-past-present-and-future>.

¹⁷¹ Nathalie Tocci, "Turkey and the European Union A Journey in the Unknown", *Center on the United States and Europe at Brookings*, sayı 5 (2014): s.1, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Turkey-and-the-European-Union.pdf>.

¹⁷² Ahmet İçduygu, "Irregular Migration in Turkey", *IOM Migration Research Series* 12 (2003): s. 17, erişim: 7 Mayıs 2018, http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_12_2003.pdf.

ülkede kalma sürecini aşıttan sonra vizelerini yenilemediklerinden dolayı düzensiz göçmen konumuna düşmüşlerdir.

İçduygu'ya göre, bir diğer düzensiz göçmen kategorisini ise özellikle İran ve Irak gibi Ortadoğu'dan gelen, Bangladeş, Sri Lanka ve Pakistan gibi Asya'dan gelenler ve Kongo, Nijerya ve Somali gibi Afrika'dan gelen transit göçmenler oluşturmaktadır. Söz konusu göçmenler genelde Türkiye'ye yasa dışı yollarla giriş yapmış veya turistik vizelerinin süresi geçmesi ile yasa dışı konuma düşmüşlerdir.

İçduygu'ya göre, üçüncü kategoride yer alan düzensiz göçmenler ise iltica başvuruları reddedildiğinden kendi ülkelerine gitmekte isteksiz oldukları için Türkiye'de kalan, çalışma izni olmadan iş arayan ve yine Türkiye'den başka bir ülkeye yasa dışı geçiş yollarını deneyen göçmenlerdir. Bu tez çalışmasında yukarıda bahsedilen kategorilerden GKA kapsamında Türkiye'nin transit ülke olarak kullanan düzensiz göçmen kategorisi ve bir kısmı da iltica başvuruları reddedildikten sonra Türkiye'ye gönderilen göçmen kategorisi ele alınacaktır.

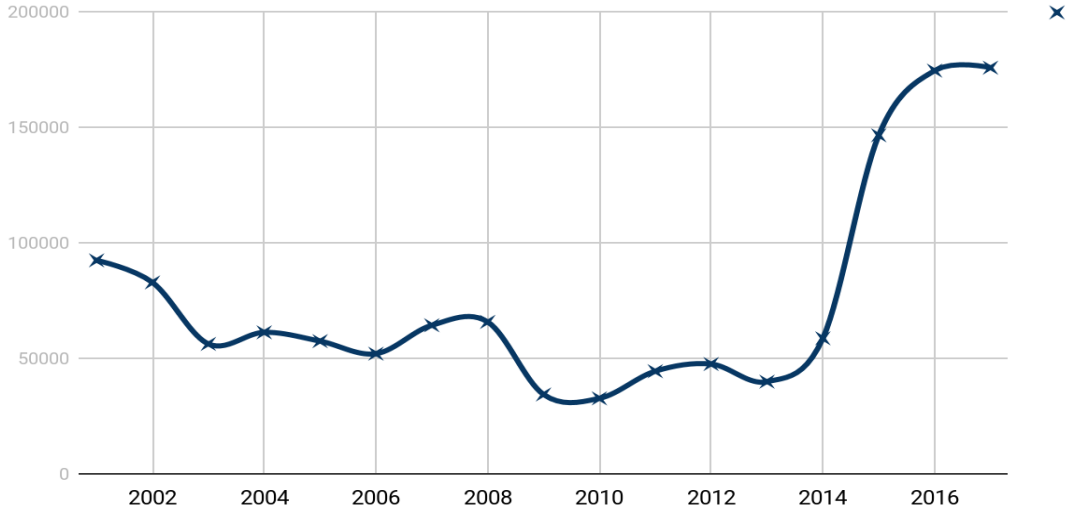
Tez çalışmasının bu alt başlığı altında Türkiye'de düzensiz göç konusunun öncelikli olarak ele alınmasının en önemli sebeplerinden biri ise, Türkiye'deki mevcut göç politikasının 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) çok yakın bir tarihte imzalanması ile birlikte etkilerinin güncelliğini devam ettirmesi ve sonuçlarının yeni yeni tartışılmaya başlanmasıdır.

Coğrafi konumu bakımından Türkiye; Avrupa, Ortadoğu ve Balkan ülkeleri arasında bir köprü niteliğini taşımaktadır. Türkiye'nin bu coğrafi konumu, ülkeye ticari, kültürel ve birçok alanda avantaj sağlarken aynı zamanda doğu ülkelerinden Avrupa'ya geçmek isteyen düzensiz göçmenler açısından zorluklarla dolu olsa da birçok açıdan ise Türkiye'yi elverişli bir güzergâh haline getirmektedir. Türkiye ile AB arasında devam eden son dönem ilişkilerde düzensiz göç, önde gelen sorunlar arasında yerini almıştır.

Düzensiz göç; gönderen, transit ve alıcı ülkelerin düzenleme normlarının dışında gerçekleşen hareketlerdir. Düzensiz göç

konusunda açık veya genel kabul gören bir tanım yoktur. Hedef ülkeleri açısından, bir ülkeye yasadışı giriş yapmak veya bir ülkede yasadışı şekilde kalmak veya çalışmak anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, göçmen, belirli bir ülkeye girmek, orada ikamet etmek veya çalışmak için göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip değildir. Gönderen ülke açısından ise, bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur. Ancak, “yasadışı göç” terimini göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle kısıtlamak gibi bir eğilim söz konusudur.¹⁷³

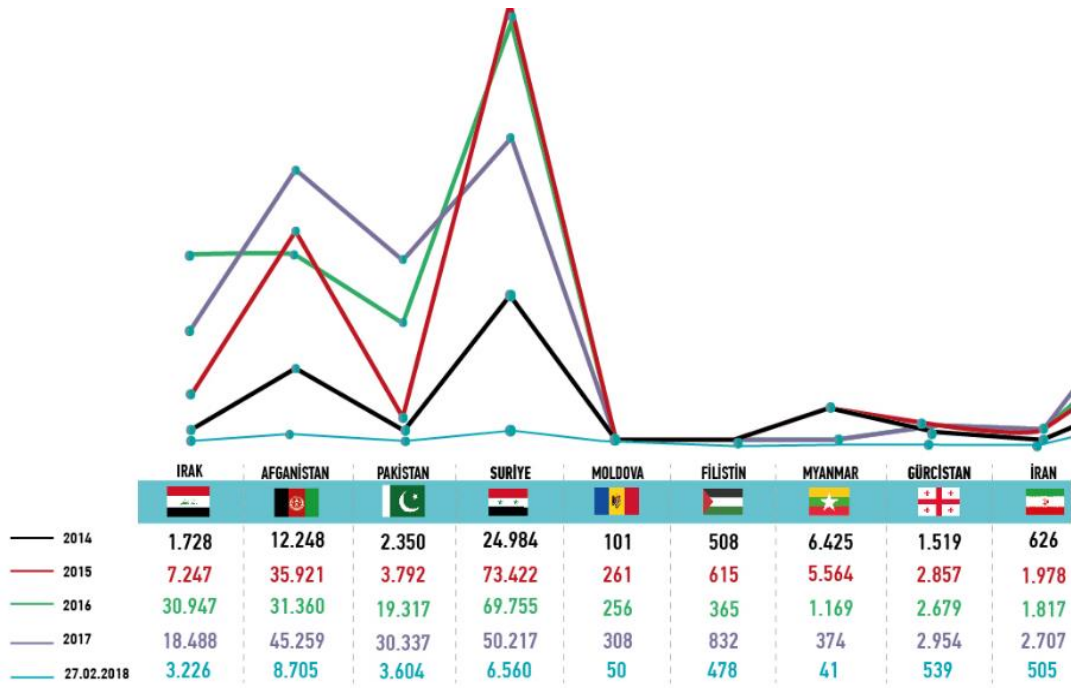
İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak elde edilen sonuçlara göre Türkiye’de 2000’li yıllarda düzensiz göç hareketliliği dengeli bir oranda varlık gösterirken, özellikle 2014 yılından itibaren düzensiz göçte ciddi oranda yükseliş yaşanmıştır. 2005 - 2017 yılları arasında Türkiye’ye yasa dışı yollarla giriş yaptıkları tespit edilen ülke vatandaşları arasında Suriye, Afganistan, Pakistan, Filistin, Moldova gibi ülkeler en başta gelmektedir.



Grafik 5: 2001- 2017 Türkiye Düzensiz Göç Hareketliliği

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

¹⁷³ Kaynak: Düzensiz Göç: Göç Terimleri Sözlüğü, IOM.



Grafik 6: Düzensiz Göçmenlerin Uyruk Bakımından Dağılımı

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

2.1.2. Türkiye'nin Göç Politikası

Türkiye'nin günümüz göç politikaları AB ile ilişkilerini yakından etkilemektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasında NATO ve BM üyesi olan Türkiye, hala bağlayıcılığı devam eden ve 1951 yılında imzalanan Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmuştur. Küresel sisteme entegrasyon çalışmaları sürerken Türkiye, 1961 yılında Almanya ile iş ve işçi bulma anlaşmasını imzalamıştır.¹⁷⁴ Türkiye göç tarihinin dönüm noktası sayılan bu anlaşmayla birlikte yurt dışından gelen talep doğrultusunda ilerleyen yıllarda da devam eden işçi göçü, 1973 yılındaki enerji krizi¹⁷⁵ sonrasında işçi taleplerinin durmasıyla son bulmuştur.¹⁷⁶ Bu dönemin akabinde işçi göçü akımı yerini Almanya'da bulunan işçilerin aile birleşimine ve ailelerinin ülkeye alınması sürecine bırakmıştır.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Ali Zafer Sarioğlu, "Turkey's migration law and policy: is it a new era?", içinde *Turkish Migration Policy*, ed. İbrahim Sirkeci ve Barbara Push (London: Transnational Press London, 2016): s. 41.

¹⁷⁵ 1973 Petrol Krizi, 15 Ekim 1973 tarihinde Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliğinin OAPEC ilan etmiş olduğu petrol ambargosudur.

¹⁷⁶ Sarioğlu, *a.g.e.*, s. 41.

¹⁷⁷ *Ibid.*

1980’li yıllarda Türkiye’deki askeri darbe sonucu ülkedeki siyasi istikrarsızlık sebebiyle farklı azınlık gruplar Avrupa’ya iltica başvurusunda bulunmuşlardır.¹⁷⁸ Bu dönemden itibaren Türkiye, hem kaynak ülke olarak hem de coğrafi konumu gereği transit ülke olarak Avrupa’ya en çok iltica başvurusu gönderen ülkeler arasında yer almıştır. 1980-2013 yılları arasında Almanya başta olmak üzere Avrupa ülkelerine iltica başvurusunda bulunan Türk vatandaşlarının sayısı 1.033.000’tür.¹⁷⁹ Buna ek olarak, 1990’lı yıllarda İran devrimi sonucu Türkiye üzerinden Avrupa’ya ulaşmak isteyen bir göç akımı daha oluşmuştur. Bu dönemde Avrupa aynı zamanda Sovyetlerin ve Yugoslavya’nın dağılması süreci sonrasında da farklı göç dalgalarına maruz kalmıştır.

Diğer yandan Türkiye’nin göç politikalarının şekillenmesinde Avrupa’nın büyük bir rolü vardır. Türkiye hem AB üyelik süreci bağlamında karşısına çıkan süreçler doğrultusunda hem de Türkiye’nin Avrupa için göç alanında başlıca kaynak ülke ve transit ülke olması göz önünde bulundurularak göç politikalarını oluşturmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde günümüzde Türkiye’de uygulanmakta olan göç politikalarının alt yapısının, Avrupa göç politikaları ile paralel bir şekilde oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’nin ekonomik anlamda gelişiminin hızlanması, komşu ülkelere nazaran demokratikleşmesi ve politik anlamda istikrarlı hale gelmesi ile birlikte özellikle komşu ülkelere gelen göçmenler tarafından tercih edilen bir ülke haline gelmesi, göç politikalarında da değişiklik ihtiyacını doğurmuştur.¹⁸⁰ 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne ve 1967 New York Protokolüne coğrafi sınırlama ile taraf olan Türkiye’ye 80’li yıllardan sonra Ortadoğu, Afrika ve Asya ülkelerinden gelen binlerce sığınmacı giriş yapmıştır.¹⁸¹ Bu sebeple Türkiye, 1994 yılına kadar Cenevre Sözleşmesi yükümlülüklerine ek olarak, bu tür iltica başvuruları ve toplu göç kitlelerinin yasal girişleri ve ülkedeki ikametlerini

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 42.

¹⁸¹ İçduygu, “Irregular Migration in Turkey”, s. 21.

düzenlemek amacıyla kendi kanunlarını düzenleme yoluna gitmiştir. Türk yetkililer, giderek artan göç sorunu ile ilgili çözümler ararken *de facto* uygulamalar ile bu göç dalgalarıyla mücadele etmeye çalışmıştır.¹⁸² Örnek olarak İran'daki Humeyni rejiminden kaçan ve çoğunlukla geçerli hiçbir belgeleri bulunmayan İranlılar, Türkiye'nin söz konusu *de facto* korumasından yararlanan ilk sığınmacılardır.¹⁸³ İran'dan gelen sığınmacılar, Türkiye'nin mülteci başvurularında coğrafi sınırlama uygulamasını devam ettirmesi sebebiyle Cenevre Sözleşmesi'nde mültecilere daha geniş kapsamda tanımlanan haklardan yararlanamamaları da Türkiye'deki ikamet süreleri gerekli durumlarda yetkililer tarafından uzatılmıştır. Fakat coğrafi kısıt uygulamasının devam etmesinden dolayı mülteci statüsüne başvuramayan sığınmacılar AB'ye ulaşmak için bu süreçte Türkiye'yi bir geçiş ülkesi olarak görmüşlerdir.¹⁸⁴

YUKK öncesine Türkiye'de 1934 yılında kabul edilen ve daha sonrasında yenilenen 2006 yılı İskân Kanununun, göç alanının yönetiminde karşılaşılan eksikliklerden ve kapsamından dolayı uluslararası hukuk standartlarını altında sağlamadığı belirtilmiştir.¹⁸⁵ AB özellikle göç politikaları nezdinde katılım sürecine istinaden Türkiye'den mülteci mevzuatını düzenlemesi, üçüncü ülkeler ve AB ile GKA imzalaması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi ek protokolünde yer alan (1967 New York) coğrafi kısıtlamayı kaldırması taleplerinde bulunmuştur.

2001 yılında imzalanan “*Katılım Ortaklığı Belgesi*” AB hukukuna göre tekrardan revize edilmiş ve 2003 yılında *Türkiye Ulusal Programına* dönüştürülmüştür. “*AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*”¹⁸⁶ Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Philippe Fargues, “EU Neighbourhood Migration Report 2013”, *European University Institute Migration Policy Center*, (2013): s. 150, erişim: 25 Haziran 2018, http://issuu.com/eui-publications/docs/mpc_eu_neighbourhood_migration_repo?mode=embed&layout=http%3A%2F%2Fskin.issuu.com%2Fv%2Fflight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true.

¹⁸⁶ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “2003 Yılı Ulusal Programı”, (2003), erişim: 18 Nisan 2018, <https://www.ab.gov.tr/196.html>.

kapsamaktadır. Buna ek olarak, göç ve iltica alanında AB'nin *Adalet ve İçişleri* alanındaki müktesebata (mevzuata) uyum sağlayabilmek amacı ile Türkiye sınır kontrolü, göç ve ilticadan sorumlu farklı devlet birimlerinin bir araya getirildiği özel bir görev gücü oluşturulmuştur. *Özel Görev Gücü'nün* çalışmalarının sonunda; Türkiye'de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi, İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesi 2003 yılının sonlarına kadar hazırlanmıştır.

Buna istinaden 2005 yılında yayınlanan *Ulusal Eylem Planı*, günümüz Türkiye göç politikalarının temelini oluşturmuştur.¹⁸⁷ *Ulusal Eylem Planı'nda* teklif edildiği üzere “T.C. İltica ve Göç ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Mevzuatı Uygulama Bürosu” kurulmuş ve 2008 yılında göç idaresinin yasal, yapısal, AB müktesebatına uyum ve gelecek adımları görevlerini üstlenmesi öngörülmüştür. T.C. İltica ve Göç ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Mevzuatı Uygulama Bürosu'nun yapmış olduğu çalışmalar sonucunda 2014 yılında resmi gazetede yayımlanan *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu* (YUKK)¹⁸⁸ ortaya çıkmıştır.

Öncelikle Türkiye'nin günümüzdeki göç politikasının yasal çerçevesini, ülkenin 6458 sayılı 2013 tarihli YUKK oluşturmaktadır. 126 maddeden oluşan YUKK, 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Altı kısımdan oluşan YUKK'da, yabancıların Türkiye'ye girişi ve vize işlemleri, yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahati, vatansızlar, yabancıların Türkiye'den sınır dışı edilmesi, uluslararası koruma ve idari teşkilat konuları düzenlenmiştir.

YUKK'un 3. maddesinde yer alan tanıma göre; “göç: *yabancıların, yasal yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını ve Türkiye'den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını,*

¹⁸⁷ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” (Ankara, 2005), erişim: 18 Nisan 2018, [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(1).pdf).

¹⁸⁸ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” (Ankara, 2013), erişim: 6 Mart 2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>.

*Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı” ifade etmektedir.*¹⁸⁹

YUKK, 2006 (1934) tarihli *İskân Kanunu*¹⁹⁰ ile karşılaştırıldığında birçok yenilik getirmiştir. Öncelikli olarak yabancıların yasal statüleri ile ilgili net tanımlar yapılmış ve bürokratik prosedürler kısaltılmıştır. YUKK, oturma izinlerini geçici ve uzun süreli oturma izinleri olarak ayırmaktadır. 8 yıl boyunca kesintisiz olarak Türkiye’de oturma iznine sahip olan yabancılar uzun süreli oturma izni başvurusu yapma hakkını vermekte ve bu oturma izni ile beraber, seçme ve seçilme hakkına, kamu görevlerinde bulunma gibi haklara da sahip olmaktadır. Çalışma iznine sahip olanların oturma izni alma yükümlülükleri kaldırılmıştır. Buna göre çalışma iznine sahip yabancılar, izinde belirtilen süre boyunca oturma iznine de sahip olmaktadır. 2 yılı dolduran yabancı lisans öğrencileri, haftada 24 saati geçmemek kaydıyla çalışma imkânına, lisansüstü öğrencilerin de aynı izne sınırsız olarak başvurma imkânları bulunmaktadır. Kanun gereği insan kaçakçılığı kurbanları 6 aylık bir süre ile oturma izni alma hakkına sahiptir. Kanunda, vatansız kişiler için de düzenlemeler bulunmaktadır. Türkiye’de yapılan başvuruları kabul edilen vatansızlara *özel vatansız kartı* verilmekte ve bu kişilere her iki yılda bir oturma izinlerini yenileme hakkı verilmiştir.

YUKK’un ikinci bölümünde kendi ülkelerinde hayati tehlike ile karşılaşmış yabancılar ve koruma ihtiyacı olan kişilere yer verilmiştir. YUKK ile beraber Türkiye ilk defa uluslararası koruma kanunlarından yer vermiştir. YUKK’ta yer alan uluslararası koruma ile ilgi getirilen düzenlemeler, uluslararası insan hakları standartlarına göre yeniden düzenlenmiştir. Buna göre mülteci ve şartlı mülteci kavramlarına YUKK ile beraber ilk defa “*Geçici Koruma Statüsü*” kavramı yaratılmıştır. Geçici Koruma Statüsüne göre mülteci veya şartlı mülteci koşullarını yerine getiremeyen kişiler,

¹⁸⁹ YUKK, madde 3 (1).

¹⁹⁰ Resmî Gazete, “İskan Kanunu No: 5543”, (2006), erişim: 18 Mart 2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm>.

uluslararası koruma hakkından yararlanmaktadır. Kitleler halinde göç etmiş veya ülkeden transit olarak geçen kişiler arasından özellikle savunmasız kişiler ve kimsesiz çocuklar koruma altına alınmaktadır. Kitleler halinde göç etmiş ve geçici koruma altında bulunan kişilerin, ülkede istihdam hizmetlerinden yararlanmaları yasalarla düzenlenmiştir. Aynı zamanda *geri gönderememe ilkesi*, kanunla garanti altına alınmıştır. Buna ek olarak yasalar, idari gözetim ve sınır dışı işlemler ile ilgili detaylı bilgiler içermektedir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi Türkiye'nin göç politikaları, AB ile yürütülen ikili ilişkilerle paralel olarak gelişim göstermektedir. Türkiye'nin göç politikasının yasal çerçevesi olan YUKK'un oluşturulmasında AB'nin teknik anlamda ciddi desteği bulunmuştur. Bu alandaki yakın işbirliğinin en önemli nedenlerinden biri Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri yürütmesinin yanında, AB ile sınır paylaşıyor olmasının da rolü çok büyüktür. Tez çalışmasının birinci bölümünde bahsedildiği gibi AB, sınırlarını paylaştığı üçüncü ülkelerin göç politikaları ile çok yakından ilgilenmektedir. AB göç politikaları açısından bakıldığında, hem göç kaynağı konumunda olan hem de düzensiz göç akımlarında transit ülke olarak kullanılan Türkiye, sorunlu bir ülke konumundadır ve konumu itibarıyla de kritik bir öneme sahiptir. Bu nedenle AB kendi sınırları dışındaki göçü kontrol etme amacından dolayı Türkiye ile GKA imzalama hedefi, 2003 yılından itibaren AB tarafından gündemde tutulan önemli bir konu olmuştur.

2.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşması

2.2.1. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının Tarihi Gelişimi

Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere komşu ülkeler ve Ortadoğu bölgedeki istikrarsızlıklardan dolayı Türkiye hem göç alan bir ülke haline gelmiş hem de özellikle Avrupa'daki gelişmiş ülkelere göç edenler için en önemli geçiş ülkelerinden biri olmuştur. Türkiye ile sınır paylaşmayan Afganistan ve Pakistan gibi ülke

vatandaşları -ki en çok göçmen veren ülkeler haline gelmişlerdir- için de Türkiye en uygun geçiş güzergâhı olmaktadır.¹⁹¹

Zaten AB üyesi Yunanistan ile hem deniz hem de kara sınırlarını paylaşan Türkiye, AB'nin doğuya doğru genişlemesi ile Bulgaristan'ı da AB sınırları içine katması, AB ve Türkiye arasında paylaşılan sınırları da arttırmıştır. Böylece AB tarafından Türkiye bu konumu sayesinde AB'ye göç akımlarının kontrolü bakımından son derece kritik bir ülke olarak ele alınmaktadır. Türkiye'nin AB sınır güvenliği için kritik ülke olarak ele alınmasının en önemli nedeni ise AB sınırlarına olan yasa dışı geçişlerin kontrolünün sağlanmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde Türkiye ile AB arasındaki göç kontrolünün sağlamaması için atılan en büyük adım, kendi vatandaşlarının yanı sıra Türkiye'yi Avrupa'ya yasa dışı geçiş yapmak için transit ülke olarak kullanan üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları da geri kabul etmekle yükümlülüğünü kabul eden GKA'dır.

Türkiye'nin AB ile taraf olacağı GKA ile ilgili 2003 yılında ortaya çıkan taslak metin, Türkiye tarafından 2004 yılına kadar parafe edilmemiştir. 2004 yılında Türkiye'nin AB katılım sürecinde ilerleyişine dair Avrupa Komisyonu raporunda GKA müzakerelerinin başlatılmasına yönelik atıfta bulunulmuştur.¹⁹² Diğer yandan (AB ve Türkiye arasındaki) *Katılım Ortaklığı*, Türkiye tam üyelik yolundaki çok sayıdaki engelle ve entegrasyon sürecinin nihai belirsizliğine bakılmaksızın, yasadışı göç konusunda Türk iç ve dış politikasını güçlü bir şekilde etkilemiştir. Ülke, sınır kontrollerini güçlendirmek, Schengen müktesebatını uygulamak, vize politikasına ilişkin AB müktesebatına uyum sağlamak, yasadışı göçü önlemek, göçmenlere karşı mücadeleyi güçlendirmek amacıyla göç konusunda AB müktesebatını benimsemeyi, Europol'a katılmak için ilgili müktesebatın kabul edilmesini ve 1951 BM

¹⁹¹ Bkz: 2.1.1. *Türkiye'ye Düzensiz Göç*, s. 65.

¹⁹² Commission of the European Communities, "2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession - SEC(2004) 1201" (Brussels, 2004), [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/sec/com_sec\(2004\)1201_/com_sec\(2004\)1201_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/sec/com_sec(2004)1201_/com_sec(2004)1201_en.pdf).

Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamanın kaldırılmasını (AB'ye üyeliğin kabul edilmesi şartıyla) kabul etmiştir.¹⁹³

Katılım sürecinde müzakerelerin başlaması ile ilgili yoğun çaba gösterilmesine rağmen GKA ile ilgili Türkiye'nin bazı çekinceleri bulunmaktaydı.¹⁹⁴ GKA müzakerelerine başlama davetine resmi bir cevaptan kaçınan Türkiye'nin bu konudaki ana itirazı transit ülke konumundaki yükümlülükleri, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulleri üzerinedir. Türkiye, kendi vatandaşlarının ve Türk ikamet iznine sahip üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü kabul etmekte, ancak üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye gönderilmesini kabul etmemekteydi.¹⁹⁵ Sonuç olarak Türkiye, bu dönemde AB ile yapacağı GKA'nın sadece Türk vatandaşları ve kalıcı ikamet iznine sahip vatandaşlarla sınırlı olmasına sıcak bakıyordu. Türkiye açısından yaşanan bir diğer çekince de, Avrupa topraklarına ulaşmayı başaramamış ve geri dönen göçmenlerin toplandığı bir ülke haline gelme ihtimaliydi. Bunu engellemek adına Türkiye bölgedeki birçok ülke ile ikili GKA imzalamıştır. Böylece Türkiye'de ikamet etme koşullarını yerine getirmeyen göçmenler kaynak ülkelere gönderilebilecektir. Bu dönemde Türkiye hâlihazırda; Suriye, Yunanistan, Kırgızistan ve Romanya ile gerçekleştirdiği GKA'ya ek olarak Belarus, Bulgaristan, Mısır, Kazakistan, Libya, Lübnan, Makedonya, Sri Lanka, Rusya, Ukrayna, Cezayir ve Özbekistan ile müzakereler yürütmekteydi.¹⁹⁶

Türkiye'nin yukarıda bahsedilen çekincelerinin de etkisiyle 2004 yılından parafe edilen taslak metin üzerine önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Ancak 2008-2009 yıllarında Batı Balkan ülkelerinin (Makedonya, Sırbistan, Karadağ gibi) GKA yükümlülüklerini yerine getirip AB'ye vizesiz seyahat hakkını almalarının ardından Türkiye, GKA sürecine tekrar yoğunlaşmaya karar vermiştir. Türkiye ile AB

¹⁹³ Kruse, *a.g.e.*, s. 33-34.

¹⁹⁴ Aka ve Özkural, *a.g.e.*, s. 257.

¹⁹⁵ Guild ve Niessen, *a.g.e.*, s. 179.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Komisyonu arasında yoğunlaşan istişareler sonucunda 2012 yılında AB Konseyi'nde, GKA'nın imzalanmasına paralel olarak, vize serbestleştirilmesine kademeli ve uzun vadeli bir prosedür olarak başlanması kararlaştırılmıştır. Türkiye ile GKA müzakereleri sürerken ortaya çıkan en önemli engel AB'nin aslında Türkiye'ye yönelik vize muafiyeti ile ilgili bir inisiyatifinin olmamasıdır. Bu süreçte AB, Türkiye'nin asıl arzuladığı vize muafiyeti yerine “vize diyalogu, hareketlilik ve göç” adı altında müzakere başlatmak niyetindeydi.¹⁹⁷ Bu anlamda, Türk vatandaşlarına uygulanan vize başvuruları sırasında uygulanan sıkı prosedürler, istenilen belgelerin sayı olarak fazla olması, gecikmelerin yaşanması, uygulanan keyfî retler, Türkiye'de dışlanmışlık, ayrımcılık ve güvensizlik hissi yaratmaktaydı.¹⁹⁸

AB'nin Batı Balkanlar ile 2006 yılında başlatmış olduğu süreçte GKA ve vize kolaylığı 2008 yılında imzalamış ve 2010 yılında vize serbestleştirilmesi süreci başarılı bir şekilde sonuçlandırılmıştır.¹⁹⁹ Vize kolaylığının avantajları arasında;

- Vize başvurularının 10 gün içerisinde neticelendirilmesi,
- Vize için gereken belgelerin başvuru sahibine tam liste halinde verilmesi;
- 60 € tutarında olan vize başvuru ücretinin 35 €'ya indirilmesi;
- Yakın akrabalar, çocuklar, emekliler, öğrenciler, sporcular, gazeteciler için vizeden muafiyet,
- AB ülkelerine sık seyahat edenler için uzun süreli ve çok girişli vize verilmesi gibi kolaylıkları içermektedir.²⁰⁰

Batı Balkan ülkeleri için çizilen yolda sırasıyla; vize kolaylaştırma anlaşması ve GKA, vize serbestliği diyalogunun başlaması, vize serbestliğine ilişkin yol haritasının belirlenmesi ve sonucunda vize serbestliği sıralamasının takip edilmesine rağmen,

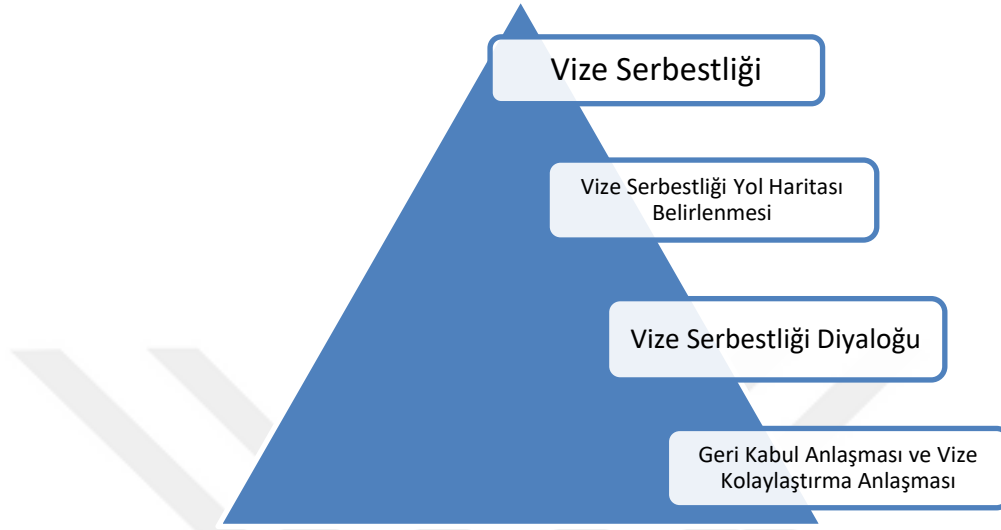
¹⁹⁷ Sarah Wolff, “The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law* 16, sayı 1 (2014): s. 86.

¹⁹⁸ Çiğdem Nas, “Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi”, *MarmaraAvrupa Araştırmaları Dergisi* 23, sayı 2 (2015): s. 171.

¹⁹⁹ Melih Özsoz, *Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geir Kabul, Yol haritası ve Vize Serbestliği* (İstanbul: İktisadi ve Kalkınma Vakfı, 2013): s. 41.

²⁰⁰ *Ibid*, s. 42.

Türkiye örneğinde ise vize kolaylığı bile uygulanmamaktadır. Örneğin Batı Balkan ülkelerinden Makedonya vatandaşlarının üyelik müzakerelerine başlamadan AB'ye vizesiz seyahat hakkına sahip olmaları Türkiye'ye yönelik çifte standart uygulandığı yönünde yorumlanmıştır.²⁰¹



Grafik 7: Balkan Ülkeleri için Vize Muafiyeti Adımları²⁰²

Batı Balkan ülkeleri ile Türkiye arasında GKA süreçlerinin yürütülmesindeki önemli bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Batı Balkan ülkelerinin vize muafiyeti hakkına sahip olmalarının şartı olarak GKA'nın fiilen uygulanıp sonrasında başarılı bir süreç ortaya koyulduğuna karar verilmesi olmuştur. Yani vize muafiyeti teknik anlamda ancak GKA sonrasında gelecek bir adım olarak belirlenmiş ve başarılı geçen bu sürecin “ödülü” anlamına gelmiştir. Ancak Türkiye ile yürütülen süreçte farklı bir sıralama izlenmektedir. Türkiye özelinde, GKA ve vize muafiyeti süreçleri eş zamanlı olarak yürütülmektedir.

Türkiye'nin AB ile ikili ilişkilerde, 2009 yılı itibariyle Makedonya, Sırbistan ve Karadağ'a, 2010 yılında Bosna Hersek ve Arnavutluk gibi Batı Balkan ülkelere vize muafiyetinin tanınmasından sonra, ısrarcı olduğu en önemli konulardan biri Türkiye

²⁰¹ Seçil Paçacı Elitok, “A Step Backward For Turkey?: The Readmission Agreement and the Hope of Visa-Free Europe,” *IPC- Mercator Policy Brief*, no. 12 (2015): s. 7, erişim: 24 Haziran 2018, http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2015/12/A-Step-Backward-for-Turkey_The-Readmission-Agreement-and-the-Hope-of-Visa-Free-Europe.pdf.

²⁰² Özsöz, a.g.e., s. 45.

vatandaşları için de vize muafiyeti hakkının tanınması olmuştur. Taraflar arasında 2003 yılından bu yana yapılan geri kabul diyalogu ve müzakerelere bakılarak Kemal Kirişçi'nin yapmış olduğu yorum, AB'nin Türkiye'yi aslında gelecekte ortak veya AB üye devleti olarak görmediğı ve Türkiye'ye herhangi bir üçüncü ülke gibi davrandığı yönünde olmuştur.²⁰³

Türkiye'nin GKA sürecinin Batı Balkan ülkeleri ile bir diğerk farklılığı GKA sonucunda elde edilecek olan ödöl mantığı ile ilişkilidir. Yukarıda da bahsedildiğı gibi GKA sürecinin başarılı bir şekilde yürütölmesi süreci sonrasında AB imzaya taraf olan ülkeler için vize muafiyeti ve üyelik müzakereleri gibi teşvik edici “ödüller” sunmaktadır. Ancak Türkiye'nin zaten 2005 yılında üyelik müzakerelerine başlamış olması GKA süreci sonrasında alacağı ödölde taviz vermiş gibi bir görünüm yaratmıştır. Türkiye, AB ile GKA imzalamasının karşılığında vize muafiyeti hakkına odaklanmış²⁰⁴ fakat bu tez çalışmasının vize serbestleştirilmesi alt başlığında da ayrıntılı bir şekilde ele alınacağı gibi bu sürecin de uzun zamandır çözölmeyen ve bir şekilde sekteye uğradığını söylemek mümkündür.

Nihayetinde, 2010 yılında 19 Şubat Ankara, 19 Mart Ankara ve 17 Mayıs Brüksel'de üç resmi müzakere turu düzenlenmiş, ardından müzakereciler arasında 14 Ocak 2011 tarihinde Ankara'da ek bir toplantı yapılmıştır.²⁰⁵ Ocak 2011'de gerçekleşen görüşme Avrupa Komisyonu liderliğinde gerçekleşmiştir. Bu görüşmede, Fransa ve Almanya'nın vize muafiyeti konusundaki karşıtlığının üstesinden gelinmesi amaçlanmıştır.²⁰⁶ AB, Türkiye'nin aksine önce GKA'nın imzalanmasını daha sonrasında vize yol haritasının oluşturulması gerektiğini vurgulamıştır. Aslında bu dönemde Türkiye kendi vatandaşları ile ilgili AB üyesi ülkelerle hâlihazırda GKA

²⁰³ Kemal Kirişçi, “Managing Irregular Migration in Turkey: A political-Bureaucratic Perspective”, *Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration - CRIM* 61 (2008): s. 20–21, erişim: 7 Mayıs 2018, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10106/CARIM_AS%26N_2008_61.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁰⁴ Cenk Aygöl, “Visa Regimes as Power: The Cases of the EU and Turkey”, *Alternatives: Global, Local, Political* 38, sayı 4 (2013): s. 330.

²⁰⁵ Wolff, *a.g.e.*, s. 87.

²⁰⁶ *Ibid.*

yürütmekteydi. Örneğin; 2010 yılında Yunanistan yaklaşık 100.000 Türk vatandaşını, Almanya 9035 ve Hollanda 2500 Türk vatandaşını geri göndermiştir.²⁰⁷ Bir yandan Türkiye geliştirdiği ve 2014 yılında yürürlüğe giren *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu* ile birlikte göç alanında reform yapmak için temel hak ve özgürlükler kapsamında AB'nin desteğine başvurmuştur. Diğer yandan GKA ile birlikte Türkiye, geri kabullerin mali yükünün karşılanması, GKA kapsamında Türkiye'ye karşı eşit muamele konusunda adaletsizlik ve özellikle vize muafiyeti konusunda AB Konseyine duyulan güvensizlik hâkimdir. Türkiye AB ile GKA imzalayıp yükümlülüklerini yerine getirse bile yaşadığı güven eksikliği nedeniyle GKA'yı imzalamakta tereddüt etmiş ve zaten bu anlamdaki görüşmeler 2012 yılına kadar uzamıştır.²⁰⁸

2.2.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının İçeriği

AB ile Türkiye arasında GKA, ortak bir metinde karar kılınmasının ardından 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara'da AB İçişleri Komiseri Cecilia Malmström ve dönemin Türkiye Başbakanı Ahmet Davutoğlu'nun atmış oldukları imza ile kabul edilmiştir. Anlaşma, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) Haziran ayında onaylandıktan sonra 2014 Ekim ayında yürürlüğe girmiştir.²⁰⁹

Anlaşmanın birinci maddesi *Tanımlar* ve ikinci maddesi de *Kapsam* kısımlarından oluşmaktadır. Bu kısımların yanında anlaşma, *Türkiye'nin Geri Kabul Yükümlülükleri*, *Birliğin Geri Kabul Yükümlülükleri*, *Geri Kabul Usulü*, *Transit Geçiş İşlemleri*, *Masraflar*, *Verilerin Korunması ve Saklı Kalan Hükümler*, *Yürütme ve Uygulama* ve *Nihai Hükümler* olmak üzere 8 bölümden oluşmaktadır. Anlaşma'nın son kısmı ise *Ekler*, *Bildiriler* ve *Beyanlardan* oluşmaktadır. Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA'nın amacı;

²⁰⁷ *Ibid*, s. 90.

²⁰⁸ *Ibid*, s. 86.

²⁰⁹ Resmi Gazete, "T.C. ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma" (Ankara, 2014), erişim: 8 Mayıs 2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1-1.pdf>.

“Yasadışı yollarla AB ülkelerine giden veya bu ülkelerde bulundukları sırada yasadışı duruma düşen (örneğin, vize süresini geçiren) Türk vatandaşları ve Türkiye üzerinden Anlaşma’ya taraf diğer ülke veya ülke grubuna geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşma’da belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde Türkiye’ye geri alınmasını, Yasadışı yollarla AB ülkeleri üzerinden ülkemize gelen veya Türkiye’de bulundukları sırada yasadışı duruma düşen AB üyesi ülkeler ve üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşma’da belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde ilgili AB ülkesine iade edilmesini düzenlemektedir”²¹⁰

Anlaşmanın 24. maddesine göre, tarafların 4. ve 6. maddelerinde belirtilen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etmeye başlama, anlaşmanın imzalanmasının ardından 3 yıllık bir geçiş sürecinden sonra hayata geçirilmesi kararı alınmıştır.²¹¹ Bu üç yıllık süreç vatansız kişiler için geçerli olmayıp aynı zamanda Türkiye’nin ikili GKA imzaladığı ülke vatandaşları için de geçerli olmamaktadır.

AB ile Türkiye arasındaki anlaşmasının en önemli özelliklerinden biri GKA ve Türkiye Vize Serbestleşmesi süreçlerinin eş zamanlı olarak yürütülmesidir. Türkiye AB Bakanı Ömer Çelik’in yapmış olduğu ve basında da yer alan bir ifadesinde Türkiye’nin vize muafiyeti konusundaki tavrının GKA ile olan ilişkisi de açıkça ortaya koyulmaktadır:

"Ahde vefa ilkesi gereğince, geri kabul anlaşması, yürürlüğe girmesi, vize serbestisi, gönüllü yerleştirme, 33. faslın açılması bunların hepsi bir pakettir ve bir biri ile bağlı elementlerdir. Bu elementlerin birini diğerinden ayırdığınızda yeni başlayan ivmenin kimyasal özelliğini bozarsınız. Bu kimyasal özelliğin korunması sürecin bundan sonra ilerlemesi açısından son derece kritik bir anlam ifade ediyor. Bu sebeple Türkiye'nin talep ettiği vize serbestisi konusunun hayata geçmesi fevkalâde önemlidir" T.C. AB Bakanı, Ömer Çelik²¹²

Yukarıda da bahsedildiği gibi 2014 yılında anlaşma imzalandıktan sonra üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye tarafından geri kabul edilmeye başlanması 3 yıllık bir geçiş sürecinden sonra, yani 2017 yılında başlaması öngörülmüştü. Anlaşmaya göre

²¹⁰ T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar”, (2013): s.1, erişim:8 Mayıs 2018, <https://www.ab.gov.tr/49332.html>.

²¹¹ Official Journal of the EU, “Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation -OJ L 134”.

²¹² Deutsche Welle Türkçe, “AB Komisyonu: Geri Kabul Anlaşması yürürlükte”, *dpa/Reuters/DW,BÖ/ÇA*, (1 Haziran 2016), erişim: 8 Mayıs 2018, <http://www.dw.com/tr/ab-komisyonu-geri-kabul-anlasmasi-yururlukte/a-19299023>.

Danimarka ve İrlanda bu sürecin dışında tutulmuştur. Ancak daha sonra alınan kararla üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü kapsayan uygulama tarihi öne çekilerek 1 Haziran 2016 tarihi itibarıyla GKA'nın tüm yükümlülüklerinin Türkiye tarafından uygulanacağı belirtilmiştir.²¹³ Öne çekilme kararında mülteci krizinin patlak vermesi etkili olmuştur. Sonrasında da Türkiye, kendi ülkesi üzerinden AB sınırları içerisine yasa dışı yollarla geçiş yaptığı tespit edilen 1600 kişiyi kabul etmiştir. T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'nin Nisan 2016 itibarıyla GKA kapsamında kabul ettiği üçüncü ülke vatandaşlarının bazıları aşağıdaki tabloda (Tablo 4) belirtilmiştir.

Tablo 4: Nisan 2016 İtibarıyla Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler²¹⁴

Uyruk	Geri kabul sayısı
Pakistan	653
Suriye	285
Cezayir	178
Bangladeş	98
Afganistan	93
Fas	49
Irak	49
İran	45
Nijerya	17
Sri Lanka	17
Kongo	16
Diğerleri dâhil TOPLAM	1600

Ancak 1 Haziran 2016'da anlaşmanın tüm unsurlarının yürürlüğe girmesinin ilan edilmesinin ardından Türk medyasında devlet yetkililerinin ifadelerine atıfta bulunulmuş ve anlaşmayı askıya almayı düşündükleri haberleri ortaya çıkmıştır.

²¹³ Al Jazeera Türk, "Sorularla Geri Kabul ve Vize Muafiyeti" (8 Aralık 2015), erişim: 29 Haziran 2018, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti>.

²¹⁴ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler", (2018), erişim: 8 Mayıs 2018, http://www.goc.gov.tr/icerik3/geri-alim_363_378_10093.

Türkiye tarafından gerekçe olarak ise AB'nin vize muafiyeti konusunda adım atmaması gösterilmiştir. Bu haberler çıkmasına rağmen diğer yandan Türkiye hükümet sözcüsü Numan Kurtulmuş'un yaptığı basın toplantısında anlaşmayı askıya alma kararının gündemde olmadığı ile ilgili açıklama yapmıştır.²¹⁵ AB yetkilileri ise yaptıkları açıklamalarda Türkiye'nin terörle mücadele yasasının yumuşatılması gerektiğine dair Türkiye'yi uyarmış ve ancak terörle mücadele yasası için gereken adımların atılması koşuluyla Türkiye'nin vize muafiyeti konusunda ilerleme kat edebileceğini ifade etmişlerdir.²¹⁶ Yapılan bu açıklamalar, imza atılan ve resmen yürürlükte olan bir anlaşmanın pratikte ilerlemediğini ve sonucunda da taraflar arasında sıklıkla gerginleşen siyasi ilişkilerin nedeniyle bu konuda isteksiz davrandıklarını ortaya koymaktadır.

AB ve Türkiye arasında imzalanan GKA'nın en zorlu dönemlerinden bir diğeri özellikle 2015 yılında en üst seviyelere çıkan Suriyeli mülteci krizi olmuştur. Tezin bir sonraki bölümünde kapsamlı olarak ele alınacak mülteci krizi ve etkilerine değinmeden önce bu aşamada belirtmek gerekir ki Türkiye ve AB arasında yürütülen 2014 tarihli GKA, Suriyeli mültecileri kapsamamaktadır. Türkiye'de 2018 itibarıyla 3,5 milyon Suriyelinin geçici koruma kapsamında ülkede bulundukları göz önüne alınırsa ancak yasa dışı yollarla AB'ye geçiş yaptıkları tespit edilen Suriyelilerin geri kabulleri gerçekleşmektedir. Ancak akınlar halinde Avrupa'ya yasa dışı yollarla geçiş yapmak isteyen Suriyelilerin bu anlaşma kapsamına alınması ve bu kapsamda uygulamanın gerçekleşmesi çok zorlu bir hal almıştır. Bu yüzden de GKA'ya ek olarak özellikle Ege ve Akdeniz üzerinden Yunanistan'a geçiş yapmak isteyen Suriyeli göçmenleri kapsayan ve daha spesifik bir uygulamayı içeren 18 Mart 2016 tarihli zirve kararı uygulanmaya başlanmıştır.²¹⁷

²¹⁵ Milliyet, "Geri kabul askıya alınmayacak", (06 Haziran 2016), erişim: 8 Mayıs 2018, <http://www.milliyet.com.tr/-geri-kabul-askiya-alinmayacak--siyaset-2258230/>.

²¹⁶ Cumhuriyet Gazetesi, "AB'den 'vize serbestisi' şartı: 'Terörle mücadele yasası' yumuşasın", (16 Şubat 2018), erişim: 8 Mayıs 2018, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/dunya/928174/AB_den_vize_serbestisi_sarti_Terorle_mucadele_yasasi_yumusasin.html.

²¹⁷ Bkz: 3.1.1. 18 Mart 2016 Mutabakat'ı, s. 118.

Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi Türkiye ile AB arasındaki GKA gereği taraflar vatandaş, üçüncü ülke vatandaşı ve vatansızların geri kabullerini içermektedir. Türkiye'nin kendi vatandaşları ile ilgili geri kabul yükümlülükleri anlaşmanın 1. bölümünün 3. maddesinde yer alan koşullarda belirtilmiştir. Buna göre, AB sınırları içerisinde yasa dışı yollarla bulunan veya bulunduğu süre zarfında yasa dışı duruma düşen ve kimliği tespit edilen/kanıtlanan Türk vatandaşlarının yanı sıra, bu vatandaşın reşit olmayan bekâr çocuğu veya bir başka vatandaşlığa sahip eşi ve vatandaşlığı sona eren kişilere de yer verilmiştir²¹⁸. Böyle bir durumda üye devlet (bu durumda talep eden) Türkiye'ye geri kabul başvurusunda bulunmak durumundadır.

Aynı şekilde AB üye ülkelerinin vatandaşlarından Türkiye'de yasa dışı yollarla yollarla geçen ve Türkiye'de tespit edilen bu vatandaşların AB'ye geri gönderilmeleri gerekmekte ve AB'nin de bu insanları kabul etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Birliğin bu yükümlülüğü anlaşmanın 2. bölümünün 5. maddesinde düzenlenmiştir.²¹⁹ Böyle bir durumda Türkiye talep eden ülke olarak AB'ye geri kabul başvurusunda bulunmak durumundadır.

Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar ile ilgili karşılıklı yükümlülüklerin bulunduğu maddeler ise anlaşmanın açık bir şekilde daha sorunlu sayılabilecek kısmını oluşturmaktadır. Türkiye tarafından bu kişilerin için geri kabul yükümlülükleri anlaşmanın 4. maddesinde, AB'nin bu kişiler için yükümlülükleri ise anlaşmanın 6. maddesinde bulunmaktadır.²²⁰ AB sınırlarına yasa dışı giriş yaptığı veya AB sınırlarında yasa dışı bulunduğu tespit edilen bir üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız kişi ancak

- Türkiye devletinin düzenlediği bir vizeye sahipse,
- Türkiye devletinin düzenlediği bir ikamet iznine sahipse veya

²¹⁸ Tr-AB GKA, madde: 3.

²¹⁹ Tr-AB GKA, madde: 5.

²²⁰ Tr-AB GKA, madde: 4 ve 6.

- Türkiye’de kaldıktan sonra ülkeyi transit olarak kullanıp AB üye ülke sınırlarına yasa dışı yollarla giriş yapması durumunda Türkiye’nin geri kabul yükümlülüğü çerçevesine girmektedir.

Böyle bir durumda talep eden ülke (bu durumda AB) Türkiye’ye geri kabul başvurusunda bulunmak durumundadır. Diğer yandan Türkiye bir üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız kişiler kapsamında bakıldığında bu kişiler;

- Transit esnasında Türkiye’nin sadece uluslararası havaalanı aktarma sahasını kullanmışsa veya
- Üye ülkeye vizesiz giriş hakkına sahipse,
- AB üye ülkesi bu kişiye bir vize vermiş veya ikamet izni çıkarmışsa ve bu kişi,
- Türkiye’nin düzenlediği daha uzun geçerlilik süresine sahip bir vizeye veya ikamet iznine sahip değilse Türkiye’nin bu kişiler için geri kabul yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Talep eden ülke tarafından talep edilen ülkeye yapılacak olan başvurunun esasları anlaşmanın 8. maddesinde düzenlenmiştir.²²¹ Başvuru belgesinde kişi ile ilgili bilgiler yer almalı ve her türlü iletişim yolları kullanılabilir. Burada önemli olan unsur şudur; eğer tespit edilen kişi *vatandaş*²²² ise hızlandırılmış yöntem kullanılabilir ve herhangi bir resmi yazılı başvuruda bulunma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak geri gönderme işlemi sırasında talep edilen ülke gayri resmi bile olsa bilgilendirilmelidir. Fakat eğer tespit edilen kişi *üçüncü ülke vatandaşı* veya *vatansız* ise ve bu kişinin geri kabul edilmesi talebinde bulunulan devletin ülkesine giriş vizesi veya o devletin ikamet iznine sahipse, yazılı başvuruda bulunulma yükümlülüğü vardır.²²³

AB açısından ele alındığında da üçüncü ülke vatandaşlarının üye devlet sınırları içinde tespit edilmesi durumunda geri gönderme işlemleri için kimlik tespiti yapma ve talep edilen ülkeye kanıt gösterme yükümlülüğüne sahiptir. Tez çalışmasının 1.

²²¹ Tr-AB GKA, madde: 8.

²²² Anlaşmaya taraf olan ülkenin vatandaşı (bu durumda Türkiye)

²²³ Göçmen, *a.g.e.*, s. 42-43.

Bölümünde yer alan *Prosedürler* başlığı altında hangi belgelerin anlaşma çerçevesinde kanıt olarak sayılabileceği belirtilmiştir (Bkz: Tablo 3). Söz konusu kanıtlar ile ilgili esaslar anlaşmanın 9. ve 10. maddelerinde yer almaktadır.²²⁴

Geri kabul prosedürlerinin pratikteki uygulamalarına bakıldığında AB ile Türkiye arasında yapılan anlaşma gereği, yasa dışı yakalanan üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız kişiler hakkında anlaşmanın 7. maddesinde yer verilen ilkeler uyarınca hızlandırılmış prosedür uygulanabilmekte ve transit ülkeye gönderilmeden direk kaynak ülkeye gönderme işlemi yapılabilmesi için tarafların çaba sarf etmesi gerektiği belirtilmektedir.²²⁵ Buna göre kişi doğrudan yasa dışı yollarla gelip sınır bölgesinde yakalanmışsa, sözü edilen hızlandırılmış prosedür uygulanmaktadır. Talep eden ülke 3 gün içerisinde başvuruda bulunma ve talep edilen taraf ise 5 gün içerisinde yanıt vermek durumundadır.

Burada altının çizilmesi gereken nokta, hızlandırılmış prosedürlerin insan hakları hukukuna uyup uymadığı ile ilgili tartışmalardır. Çünkü zaten GKA kapsamındaki üçüncü ülke vatandaşı ve vatansızların transit ülkeye geri gönderilmesi uluslararası hukukta tanımlanmayan ve kabul edilmeyen bir uygulamadır. Buna ek olarak, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilerin yasa dışı yollarla yakalanmış olmalarına rağmen geri gönderilecekleri ülkeler ve bu kişilerin bu ülkelerdeki durumları tam olarak belirlenip tespit edilemeden uygulamanın hayata geçirilmesi *geri göndermeme* ilkesi açısından değerlendirildiğinde geri dönüşü olmayan birçok sakınca doğurabilir.

Hızlandırılmış uygulamalar dışında uygulanan *normal uygulamalar* ile ilgili hükümler anlaşmanın 11. maddesinde belirlenmiştir. Talep eden ülkenin başvurusu, talep edilen ülkenin cevaplaması, geri kabul işlemine yönelik tarafların uzlaşması, seyahat belgesi hazırlığı ve son olarak transfer ile ilgili bazı hükümlere yer

²²⁴ Tr-AB GKA, madde: 9.

²²⁵ Tr-AB GKA, madde: 7.1.

verilmiştir.²²⁶ Öncelikle eğer talep eden ülkede tespit edilen kişi *vatandaş* ise başvuru için herhangi bir zaman sınırı bulunmamakta ve talep eden ülke istediği zaman başvuru işlemini gerçekleştirebilme hakkına sahiptir. Tespit edilen kişi eğer *üçüncü ülke vatandaşı* veya *vatansız* ise en az 6 ay içerisinde talep eden ülkenin, talep edilen ülkeye başvuru gerçekleşmesi gerekmektedir. Talep edilen ülkenin, yapılan başvuru sürecinde eğer hızlandırılmış prosedür uygulanıyor ise 5 gün, normal prosedür uygulanıyorsa 25-60 gün içerisinde yanıt vermesi öngörülmüştür.²²⁷ Belirlenen bu süreler zarfında olumlu cevaplanan başvuru sonrasında, tespit edilen kişinin transfer edilmesi aşamasına geçilmektedir. Belirlenen bu süreler zarfında herhangi bir yanıt gelmediyse zaman aşımına uğrayan süreç sonrası yine kişinin transfer edilmesi aşamasına geçilmektedir. Bunların dışında talep edilen ülke tarafından geri kabul başvurusuna gerekçeli ret yanıtı da verilebilmektedir. Tespit edilen kişinin geri kabulü konusunda uzlaşılması durumunda ise talep eden ülke tarafından 3 gün içerisinde oluşturulan seyahat belgesi 3 aylık bir geçerlilik süresi taşınmalıdır.²²⁸

Geri kabulü gerçekleştirilecek olan kişinin transfer ve ulaşımı ile ilgili esaslara anlaşmanın 12. maddesinde yer verilmiştir.²²⁹ Buna göre transferi gerçekleşecek olan kişi ile alakalı talep eden devlet, talep edilen devleti en az 48 saat önce gayri resmî bile olsa bilgilendirmek durumundadır. Transferi gerçekleştirilen kişi, yetkililerin almış olduğu karara bağlı olmak kaydıyla genelde refakatçi eşliğinde hava, kara veya deniz yoluyla talep edilen ülkeye iade edilmektedir.

Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA kapsamında AB’de yasa dışı kalan Türkiye vatandaşları veya Türkiye üzerinden geçiş yapıp AB’de yasa dışı kaldıkları tespit edilenlerin, Türkiye’ye iade işlemleri ile ilgili maddi masraflar gönderen ülke

²²⁶ Tr-AB GKA, madde: 11.

²²⁷ Tr-AB GKA, madde: 11.2.

²²⁸ Tr-AB GKA, madde: 11.3.

²²⁹ Tr-AB GKA, madde: 12.

tarafından karşılanmaktadır.²³⁰ Üçüncü ülke vatandaşlarının iadesi sonrasında ise Türkiye’den geldikleri ülkeye gönderilinceye kadar geri gönderme merkezlerinde bekledikleri süre zarfındaki masraflar Türkiye tarafından karşılanmaktadır. Aslında Türkiye’nin sürekli olarak GKA ile ilgili maddi yükümlülük olarak öne sürdüğü konu da budur. Anlaşmanın *Nihai Hükümlerini* oluşturan 8. bölüm başlığı altında yer alan 23. maddede, uygulanacak olan teknik yardım ile alakalı hükümler belirlense de²³¹ İ. Göçmen’in bu konu ile ilgili kullandığı ifade şu şekildedir;

“Türkiye, transit ülke olarak, ilkin, geri kabul ettiği kişiyi köken devletine veya duruma göre transit devlete göndermek yönünden sıkıntı çekebilir; zira Türkiye, kimi zaman, bunun için AB kadar etkin bir siyasi güce sahip olmayabilir. Buna paralel olarak, ilgili “üçüncü ülke vatandaşı” veya “vatansız” kişi de, kimi kez, transit ülke olarak Türkiye içinde sıkışıp kalabilir. İşte Türkiye, transit ülke olarak, bunun sonucunda, önemli derecede ekonomik ve sosyal bir yükü de beraberinde taşıyan pek çok yabancı ile baş başa kalabilir.”

Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA çerçevesinde tartışmalı olan bir diğer konu, anlaşmanın 6. bölümü ve 17. maddesinde yer alan *Kişisel Veriler* maddesidir. Burada AB’nin Türkiye’ye baskı uygulamasının en önemli sebebi ise Türkiye’nin bu süreçte henüz yeterli denebilecek kapsamda bir kişisel veriler kanununun bulunmamasıdır.²³² Anlaşmanın bu kısmında uygulanacak olan esaslar şu şekilde belirlenmiştir;²³³

- a) Kişisel veriler, adil ve hukuka uygun bir şekilde işlenmelidir;
- b) Kişisel veriler, GKA’nın uygulanması için belirtilen sarıh ve meşru amaçlar doğrultusunda toplanmalı ve ne bu bilgileri ileten ne de alan makamca bu amaçlarla uyumsuz biçimde işlenmelidir;

²³⁰ T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar”, s. 17.

²³¹ Tr-AB GKA, madde: 23.

²³² Göçmen, *a.g.e.*, s. 60.

²³³ Tr-AB GKA, madde: 17.

- c) Kişisel veriler, toplanma ve/veya işleme amacına nazaran yeterli ve alakalı olmalı ve aşırı olmamalıdır; iletilen kişisel veriler, sadece aşağıdakilere ilişkin olabilir:
- Transfer edilecek kişinin özellikleri (örneğin: isim, soyadı, önceki ismi, takma adı veya lakabı, cinsiyeti, medeni hali, doğum tarihi ve yeri, şu anki ve herhangi bir önceki vatandaşlığı);
 - Pasaport, kimlik kartı veya ehliyet (seri numarası, geçerlilik süresi, veriliş tarihi, veren makam, verildiği yer);
 - Duraklamalar ve güzergâh;
 - Transfer edilecek kişinin kimlik tespiti için veya GKA uyarınca geri kabul için aranan koşulların incelenmesi için gereken diğer bilgiler;
- d) Kişisel veriler, doğru olmalı ve gerektiğinde güncellenmelidir;
- e) Kişisel veriler, verilerin toplanma veya işleme amacının gerektirdiğinden daha uzun olmayacak süreyle veriye konu kişinin kimliğinin tespit edilmesine imkân sağlayacak bir biçimde tutulmalıdır;
- f) Hem ileten hem de alan makam, işleme buradaki ilke ve kurallara uymadığında; kişisel verilerin uygun şekilde düzeltilmesi, silinmesi ve bunlara erişimin engellenmesi için gereken makul her adımı atar; özellikle bu veriler, yeterli, alakalı, doğru değilse veya işleme amacına nazaran aşırıysa. Bu, her türlü düzeltme, silme veya engellemenin diğer tarafa bildirilmesini de içerir.
- g) Alan makam, talep üzerine, ileten makamı kendisine iletilen verilerin kullanımı ve onlardan elde edilen sonuçlar konusunda bilgilendirir;
- h) Kişisel veriler, sadece yetkili makamlara iletilebilir. Bu bilgilerin sair makamlara iletimi ileten makamın muvafakatini gerektirir;
- i) İleten ve alan makamlar, kişisel verilerin iletiminin ve alımının yazılı kaydını tutmakla yükümlüdür.

Anlaşmanın 18. maddesinde tarafların taraf oldukları uluslararası hukuktan doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına hâlel getirmeksizin GKA'nın uygulanacağı belirtilmiştir.²³⁴ Söz konusu uluslararası anlaşmalar aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- 31 Ocak 1967 tarihli Protokol ile değişik 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme
- 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi;
- Devleti yapılan iltica başvurularını incelemekten sorumlu tutan uluslararası sözleşmeler;
- 10 Aralık 1984 tarihli İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme;
- 13 Aralık 1955 tarihli Yerleşmeye Dair Avrupa Sözleşmesi;
- Suçluların iadesi ve transit geçişle ilgili uluslararası sözleşmeler;
- Yabancıların geri kabulleriyle ilgili çok taraflı uluslararası sözleşmeler ve anlaşmalar.

Yukarıda belirtilen uluslararası anlaşmalar dışında tarafların 1963 yılında imzalanan *Ankara Anlaşması*, Ortaklık Konseyi ve Adalet Divanı ile ilgili hak ve yükümlülöklere de uyması gerektiği belirtilmiştir.²³⁵ Anlaşma kapsamında taraflar aynı zamanda AB'nin konu ile ilgili getirmiş olduğu usullere de hâlel getirmeden uymak durumundadır.²³⁶ Bu usuller aşağıdaki gibidir;

- 2008/115/EC sayılı geri gönderme direktifi,²³⁷
- 2003/9/EC sayılı karşılanacak sığınmacılar ile alakalı uygulanacak standart prosedürler direktifi²³⁸

²³⁴ Tr-AB GKA, madde: 18.1.

²³⁵ Tr-AB GKA, madde: 18.2.

²³⁶ Tr-AB GKA, madde: 18.3-4-5-6.

²³⁷ Official Journal of the EU, "DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals".

²³⁸ Official Journal of the EU, "Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers", (2003), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32003L0009>.

- 2003/109/EC sayılı AB’de uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının statüsüne ilişki direktif²³⁹
- Ve 2003/86/EC sayılı aile birleşimi direktifi.²⁴⁰

Anlaşmanın 7. bölümünün 19. maddesinde *Geri Kabul Komitesinin* kurulması ile ilgili hükümler bulunmaktadır. İki tarafın da üyelerinden oluşacak olan komitenin görevleri şu şekilde belirtilmiştir;²⁴¹

- Anlaşmanın uygulanmasını izleme,
- Anlaşmanın tekdüze uygulanması için gerekli uygulama düzenlemelerine karar vermek
- Türkiye ve AB üye ülkeleri arasında düzenli bir şekilde bilgi alışverişinde bulunmak,
- Anlaşma ve eklerine yönelik değişiklik önerilerinde bulunmak.

Bu başlıkta bahsedildiği gibi Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA ve GKA’nın yükümlülükleri, vize serbestleştirilmesi süreci ile bağlantılı olarak eş zamanlı yürütülmektedir. Buna göre Türkiye’nin bu anlamdaki yükümlülükleri vize serbestleştirilmesi sürecinde belirtilen kriterler üzerinden *Vize Yol Haritası* kapsamında belirtilmiştir. Ancak, daha önce de bahsedildiği gibi bazı koşullar hakkında endişeleri olan Türkiye, yol haritasını kabul etmekte tereddüt etmiştir. Türkiye, GKA’nın bir sonucu olarak, Afganistan, Pakistan, Bangladeş ve diğer üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenlerini de geri almak zorunda kalacağından korkmuştur.²⁴²

AB’nin sunmuş olduğu yol haritasında İnsan Hakları Sözleşmesine ek protokoller imzalanması şartlarına da itiraz etmiştir. Bunların arasında yer alan ve

²³⁹ Official Journal of the EU, “Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”.

²⁴⁰ Official Journal of the EU, “COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification”.

²⁴¹ Tr-AB GKA, madde: 19.1.

²⁴² European Stability Initiative, “AB’nin Türkiye ile vize serbestleşmesi süreci neden hem Türkiye’nin hem de AB’nin çıkarına?”, (2018), erişim: 12 Haziran 2018, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=446>.

Türkiye tarafından onaylanmayan Protokol 4'ün tarihi 1963'tür. Hapis cezasının ve vatandaşların sınır dışı edilmesinin yasaklanmasına ve üçüncü ülke vatandaşlarının toplu olarak sınır dışı edilmesinin yasaklanmasına ek olarak, aynı zamanda hareket özgürlüğü ve bir devlet içinde ikamet hakkı seçimi de tesis edilmektedir (Madde 2).²⁴³ Burada Türkiye tarafından öne sürülen sorun Kıbrıs meselesi ile ilgilidir. 1990 yılında, Yunan kökenli bir Kıbrıslı Rum, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde Kıbrıs'ın kuzey kesiminde mülk sahibi olduğunu ve bundan yararlanamamış olduğunu iddia etmiştir. Başvuran kişi ise, şikâyetini, Protokol 4 de dâhil olmak üzere, yukarıda adı geçen sözleşme ve protokollerinin çeşitli maddelerine dayandırmıştır. Ancak mahkeme, Türkiye'nin protokolü onaylamamasından dolayı şikâyetlerin “kabul edilemez...” olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Türkiye, Protokol 4'ü onayladığı takdirde benzer mahkeme davalarından çekinmektedir. Aslında AB üyeleri Yunanistan, İngiltere ve Schengen'e üye olan İsviçre'de Protokol 4'ü onaylamamıştır.²⁴⁴ Aynı zamanda, esas olarak ceza davalarında çeşitli usul ve güvencelerle ilgilenen Protokol 7'de,²⁴⁵ Almanya, Hollanda ve İngiltere tarafından onaylanmamıştır.²⁴⁶

AB'nin sunmuş olduğu yol haritasını kabul etmekte çekinceleri olan Türkiye, AB Komisyonu'na kendi yol haritasını sunmuştur. Türkiye, *Meşruhatlı (Açıklamalı) Yol Haritası*²⁴⁷ adı altında Komisyon tarafından hazırlanan yol haritasının kabulünün uygun olmadığını tespitini içeren hususlar üzerinden açıklamaların yapıldığı bir yol haritası

²⁴³ Council of Europe, “Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *European Treaty Series* (Strazburg, 1963), https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P4postP11_ETs046E_ENG.pdf.

²⁴⁴ Council of Europe, “Chart of signatures and ratifications of Treaty 046”, (2018), erişim: 16 Nisan 2018, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures>.

²⁴⁵ Council of Europe, “Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, (1984), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/117>.

²⁴⁶ Council of Europe, “Chart of signatures and ratifications of Treaty 117”, 2018, erişim: 16 Nisan 2018, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/117/signatures>.

²⁴⁷ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Türkiye ile Vize Serbestleşmesine İlişkin Diyalogun Birinci Toplantısı”, (2013), erişim: 17 Nisan 2018, https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf.

göndermiştir. Yürütülen müzakereler neticesinde Türkiye'nin *Meşruhatlı Yol Haritası* AB tarafından kabul edilmiştir.²⁴⁸

2.3. Vize Serbestleştirilmesi Süreci

AB, vize muafiyeti uygulamasını komşu ülkeler ikili ilişkilerinde teşvik edici bir dış politika aracı olarak benimsemektedir.²⁴⁹ AB'nin günümüzde yürütmekte olduğu GKA'ların yürütülme sürecine baktığımızda her ülke ile küçük sayılabilecek bazı farklılıkları olsa bile esas olarak aynı şekilde uygulanmaktadır. Buna ek olarak AB üyesi olmayan ülkelerle ilişkilerde vize kolaylığı veya vize muafiyeti, anlaşmaları destekleyici yan politika araçları olarak kullanılmaktadır.²⁵⁰ Bu çerçevede, AB yakın coğrafyasındaki ülkelerle GKA'nın imzalaması ve uygulaması sürecini bu ülkelere vize kolaylığı veya vize muafiyeti tanınması için bir ön koşulu olarak önlerine koymaktadır. Türkiye örneğinde görüldüğü gibi vize muafiyeti talebi beraberinde AB'nin dış sınırlarını koruma şartını da getirmektedir. Nas'ın ifade ettiği gibi;

*“Hareketlilik ortaklığı” olarak adlandırılan bu yaklaşım ile AB ortak dış sınırların korunmasını AB'nin dışından başlatmakta ve Birlik ve üye devletler üzerinde baskı oluşturan göç akınlarını kontrol altına almak için geri kabul anlaşmalarının temelini sağladığı mekanizmalar oluşturmaktadır”*²⁵¹

Burada Türkiye örneğinde altının çizilmesi gereken önemli bir konu bulunmaktadır. Daha önce katılım müzakereleri yürüten hiçbir aday ülke, AB sınırları içerisinde vizesiz seyahat etme hakkından mahrum bırakılmamıştır.²⁵² AB aday ülkesi statüsüne sahip olup AB'ye giriş sırasında vizeye tabi tutulan tek ülke Türkiye'dir.²⁵³ Avrupa sınırları 1985 yılında Schengen Anlaşması'nın imzalanmasının ardından üyesi

²⁴⁸ T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar”, s. 4.

²⁴⁹ *Ibid*, s. 6.

²⁵⁰ Göçmen, *a.g.e.*, s. 26.

²⁵¹ Nas, *a.g.e.*, s. 170-171.

²⁵² European Stability Initiative, “Cutting the Visa Knot. How Turks can travel freely to Europe”, (21 Mayıs 2013), erişim: 16 Nisan 2018, https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=139.

²⁵³ Urmas Pact, “Time for a visa waiver with Turkey”, *EU Observer*, (2011), erişim: 26 Haziran 2018, <https://euobserver.com/opinion/32369>.

olmayan ülkelere karşı serbest dolaşım konusunda yeni önlemler almıştır. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılması ile yapılan anlaşmayla birlikte 1991 yılı itibariyle Polonya vatandaşları için Almanya'ya vize yükümlülüğü kaldırılmıştır. 2001 ve 2002 yıllarında Bulgaristan ve Romanya'ya AB'de serbest dolaşım hakkı verilmesinin ardından 2009 yılında bu hak Makedonya, Sırbistan ve Karadağ için de tanınmıştır. 2010 yılında ise Arnavutluk ve Bosna Hersek aynı haklara sahip olmuştur.

Türkiye ile AB arasında ilişkilerin başladığı 1963 yılından bu yana özellikle Türkiye'de gerçekleşen 1980 darbesi sonrasında gerileyen ve karşılıklı temkinli ilerleyen ilişkiler sebebiyle Türkiye'nin tam üyelik yolundaki müzakere süreci istisna sayılacak özelliklere sahiptir.²⁵⁴ 1980 darbesi öncesi Türk vatandaşları; Hollanda, Almanya ve Fransa gibi ülkelere vizesiz seyahat etme hakkına sahipken darbe sonrasında Türkiye'de yaşanan siyasi istikrarsızlık sonrasında ülkedeki bu ortamdan Avrupa'ya kaçma potansiyeli olan kitleleri engellemek amacıyla bazı Avrupa ülkeleri Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başlamıştır.

Bu sebeple taraflar arasındaki ilişkiler hep uç noktalarda ilerlemiş ve kısa vadeli kararlar alınarak çıkış yolu aranmıştır. Müzakerelerin geldiği bu aşamada iki tarafın da net bir şekilde istediği şeyler bulunmaktadır: Türkiye AB'den vize serbestleştirilmesini, AB ise Türkiye'den GKA'yı imzalanmasını istemektedir.²⁵⁵ Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin bu aşamasındaki yol haritasında açıkça belirtilen ve karşılıklı şart olarak sunulan bu süreçte vize serbestleştirilmesi ve GKA'nın paralel olarak yürütülmesinin en büyük sebebi de karşılıklı sunulan bu isteklerdir. Türkiye, 50 yılı aşkın süredir devam eden ilişkiler sonrasında istisnai uygulamalara maruz bırakılarak, katılım müzakerelerinin yürütülmesine rağmen vize serbestliği hakkının tanınmamasından dolayı AB'nin istediği GKA'yı kendi isteğine karşı koz olarak

²⁵⁴ European Stability Initiative, "Cutting the Visa Knot. How Turks can travel freely to Europe".

²⁵⁵ *Ibid.*

kullanmaya çalışmıştır.²⁵⁶ Uzun yıllar AB'ye geçiş yapmak isteyen düzensiz göçmenlerin geçiş ülkesi konumunda olan Türkiye'nin GKA'yı imzalaması ile AB, Türkiye sınırlarını Schengen bölge sınırları etrafında oluşturduğu güvenlik şeridine eklemeye çalışmakta ve bu anlamda vize serbestleştirilmesi kozunu kullanmaktadır. İki tarafı da zorlu bir pazarlıkla karşı karşıya bırakan bu şartlar, karşılıklı isteksiz ve güvensizlik ortamının hâkim olduğu dönemin kriz koşullarında ortaya çıkmıştır. Karşılıklı tereddüt ve kesinlikten uzak tavırlar başarısız olunmasının önünü açmış ve bir tıkanma noktasına gelen ilişkiler sorunların tekerrür etmesine yol açmaktadır.

Batı Balkanlarda gerçekleşen vize serbestleştirme sürecinin başarılı bir şekilde sonlanması üzerine Türkiye ve AB 2009 yılında vize serbestleştirilmesi sürecini yeniden tartışmaya başlamıştır. AB tarafından AB üyelik müzakerelerine başlamayan ülkelerin bile vize serbestleştirilmesi sürecine başlamaları ve o ülkelere serbest dolaşım hakkı verilmesi, Türkiye'yi rahatsız etmiştir.²⁵⁷

Bunun üzerine 2012 yılının Haziran ayında vize serbestleştirilmesi ile ilgili ilk adım atılmış ve Avrupa Komisyonu, Türkiye ile vize serbestleştirilmesi diyalogunu başlatma çağrısında bulunmuştur.²⁵⁸ Aynı gün Avrupa Komisyonu ve Türkiye GKA süreci başlatılmıştır. GKA sonucunda, AB'nin Türkiye ile vize serbestleştirilmesi sürecinin ön koşulu olarak sunulmuştur.²⁵⁹ GKA ve vize serbestleştirilmesi sürecinin eş zamanlı yürütülmesi aynı zamanda Türkiye AB müzakerecisi Egemen Bağış tarafından 2012 yılı Haziran ayında Brüksel'de gerçekleştirilen AB-Türkiye Ortaklık Konseyi'nin 50. Toplantısında dile getirilmiştir.²⁶⁰

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ European Stability Initiative, "Why a EU visa liberalisation process for Turkey is in both the EU's and Turkey's interest", (Berlin, Brussels, Istanbul: 2016), erişim: 16 Nisan 2018, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=446>.

²⁵⁸ Council of the EU, "Council conclusion on developing cooperation with Turkey in the areas of Justice and Home Affairs" (Luxembourg, 2012): s. 2. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/131103.pdf.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ The Association Council, "50th meeting of the EU-Turkey Association Council - UE-TR 4807/12" (Brussels, 2012): s. 10, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST 4807 2012 INIT>.

Türkiye GKA'yı imzalamadan önce vize serbestleştirilmesi için hazırlanan yol haritasını görmek istemiştir.²⁶¹ 2012'nin ikinci yarısında (Aralık ayında), Avrupa Komisyonu ve AB üye ülkeleri, Türkiye için vizesiz seyahat yol haritasını hazırlamışlardır. Yol haritası, Türkiye'nin vizesiz seyahat hakkı kazanmak için yerine getirmesi gereken tüm şartları sıralamaktadır. Bunlar; belge güvenliği, sınır denetimi, iltica politikası, düzensiz göçle mücadele dâhil olmak üzere göç yönetimi, organize suçun çeşitli biçimlerine karşı ve yolsuzlukla mücadele ve insan haklarıyla ilgili konulardır.

AB tarafından sunulan vize serbestleştirilmesi yol haritasında ifade edildiği gibi Türkiye'nin GKA'yı imzalamasının beklendiği açıkça göstermiş olmaktadır.²⁶² 16 Aralık 2013 tarihli Türkiye *ayrıntılı yol haritasında*; sunulan şartların kritik bölümlerinin yeterli bir şekilde yerine getirildikten sonra Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşlarını da dâhil GKA'nı ve vize serbestleştirilmesinin eş zamanlı yürütülse bile, Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesindeki 1967 tarihli Protokolündeki coğrafi sınırlamayı ancak AB üyeliği tamamlandığında kaldırmayı düşüneceğini belirtmiştir. Özellikle coğrafi sınırlamanın kaldırılması konusu Türkiye açısından taviz verilmeyen önemli maddeler arasında olup direk AB üyeliğinin gerçekleşmesi halinde gündeme geleceği vurgulanmaktadır.²⁶³ Türkiye, ancak AB'ye katılım sonrasında Türkiye için tartışmalı olan İnsan Hakları Sözleşmesi 4. Protokolünü onaylamayı düşüneceğini ve 7. Protokolün onaylanması ile ilgili prosedürü değerlendirdiklerini belirtmiştir. Bu dönemde kabul edilen *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda*, bu iki protokolde yer alan vize diyalogu ile ilgili konuların ele aldığını düzenlemeler ve bunun yanında iltica ve uluslararası koruma ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Yukarıda

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² European Commission, "Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey", (2013), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf.

²⁶³ Özgehan Şenyuva ve Çiğdem Üstün, "A New Episode in EU-Turkish Relations: Why so Much Bitterness? | The German Marshall Fund of the United States," *On Turkey*, (2015), <http://www.gmfus.org/publications/new-episode-eu-turkish-relations-why-so-much-bitterness>.

bahsedilen tartışmalı konulardan dolayı Türkiye ayrıca AB'den anlaşmanın finansal yükünü ve sonuçlarını paylaşmayı da teklif etmektedir.²⁶⁴

16 Aralık 2013'te AB'nin Schengen bölgesini kapsayan ülkelerle Türkiye'nin vizesiz seyahat rejimine ilişkin *yol haritası*²⁶⁵ kabul edilmiş ve Türkiye tarafından AB ile GKA imzalamıştır. Yol haritası, vizesiz seyahat için güvenli bir ortam oluşturmak amacıyla Türkiye'nin yasal ve idari reformları üstleneceği alanları belirlemektedir. Bu yol haritasının amacı, mevzuatın ve Türkiye'nin benimsediği ve kabul etmesi gereken diğer tüm önlemleri ve vize serbestleştirilmesi için gereken şartları yerine getirmektir. 72 kriterden oluşan yol haritası aşağıdaki beş bloğu ele almaktadır:

- Belge güvenliği,
- Göç ve sınır yönetimi,
- Kamu düzeni ve güvenlik,
- Temel haklar ve
- Yasadışı göçmenlerin geri kabulüdür.

Anlaşmada şart olarak sunulan GKA ve vize serbestleştirilmesinin eş zamanlı ilerleyişi kesintilere uğrasa da taraflar arasında yeni çözüm yolları aranmıştır. Anlaşma sürecinde özellikle de GKA'nın gerekliliklerinin yerine getirilmediği gerekçesiyle vize serbestleştirilmesinin hayata geçirilmesi de aksamıştır. Suriye'deki savaşın giderek şiddetlenmesi ve Türkiye'de bulunan mültecilerin AB sınırlarına akın etmesi ile AB tarafından bu akımı durdurmanın yolları aranmış ve Türkiye ile durma noktasına gelen GKA ve vize yol haritası sürecini yeniden başlatmanın veya hızlandırmanın yolları aranmıştır. Bir sonraki bölümde ele alınacak 18 Mart 2016 Zirvesinde alınan kararlar, öncelikle Türkiye üzerinden AB sınırlarına akın eden sığınmacı ve göçmen kitlelerinin

²⁶⁴ N. Ela Gökalp-Aras ve Zeynep Şahin-Mencütek, "From assertive to oportunist usage mass migration for foreign and asylum policy: Turkey's responce to the refugees from Syria.", içinde *Turkish Migration Policy*, ed. İbrahim Sirkeci ve Barbara Push (London: Transnational Press London, 2016): s. 116.

²⁶⁵ European Commission, "Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey".

önüne geçmek ve karşılığında Türkiye'nin vize serbestleştirilmesi sürecini hızlandırmayı amaçlamıştır.

GKA ve vize serbestleştirilmesinin imzalanmasının ardından sunulan vize serbestleştirilmesi yol haritasının Komisyon tarafından 20 Ekim 2014'te ilk değerlendirme raporu yayınlanmıştır.²⁶⁶ Daha sonra AB ve Türkiye'nin vize serbestleşmesi sürecini hızlandırma kararı ile birlikte Komisyon, 4 Mart 2016²⁶⁷ ile 4 Mayıs 2016²⁶⁸ tarihlerinde yayınlanan ana raporlar ile Türkiye'nin vize muafiyeti sürecinde gerçekleştirmesi gereken 72 kriteri değerlendirmiştir. Raporlarda yapılan değerlendirmelerde Türkiye tarafından kriterler *karşılanmıştır*, *Kısmen Karşılanmıştır* ve *Karşılanmamıştır* şeklinde ifadeler kullanılmıştır. 2017 yılının Haziran ayına kadar yol haritası kriterlerinin yerine getirilip vize serbestleştirilmesinin onaylanmasının planlandığı süreçte, 3 raporda da (5.04.2016 tarihli) yapılan değerlendirmelerde Türkiye'nin 7 kriterin yerine getirilmesi için üzerinde çalışması belirtilmektedir. Türkiye'nin 72 maddelik vize serbestleştirilmesi yol haritası değerlendirmesi aşağıdaki tablolarda belirtilmiştir.

Tablo 5: Türkiye'nin 2014 Yılından Bu Yana Yol Haritası Kriterleri İlerlemesi

	Ekim 2014	Mart 2016	Mayıs 2016
Karşılanmıştır/Neredeyse karşılanmıştır	22	37	66
Kısmen Karşılanmıştır	23	23	3
Karşılanmamıştır	27	12	3

Kaynak: European Stability Initiative, Avrupa Birliği Komisyonu

²⁶⁶ European Commission, "Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap -COM(2014) 646 final" (Brussels, 2014), erişim: 17 Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey_first_progress_report_en.pdf.

²⁶⁷ European Commission, "Second Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap - COM(2016) 140 final", (2016), erişim: 17 Nisan 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1457653379810&uri=CELEX:52016DC0140>.

²⁶⁸ European Commission, "Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap- COM(2016) 278 final" (Brussels, 2016), erişim: 17 Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf.

Tablo 6: Türkiye'nin 2016 Yılı Son İlerleme Raporunda Belirtilen Tamamlaması Gereken 7 Kriter

42. Yolsuzlukla Mücadele için Ulusal Strateji ve Eylem Planı ile Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu GRECO'nun önerilerini (I., II. ve III Değerlendirme Aşamaları) uygulamaya devam etmek	Karşılanmamıştır
54. EUROPOL ile bir Operasyonel İşbirliği Anlaşması imzalamak ve hayata geçirmek	Karşılanmamıştır
65. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı, AB müktesebatı ve AB üyesi ülkelerindeki uygulamalar doğrultusunda, bir yandan örgütlü suç ve terörizme dair yürürlükteki kanunî çerçeveyi, diğer yandan da mahkemeler, güvenlik güçleri ve diğer kolluk kuvvetlerinin yaklaşımlarını, özgürlük ve güvenlik hakkı, âdil yargılanma hakkı ve ifade, toplantı ve dernek kurma özgürlüklerini uygulamada teminat altına alacak şekilde gözden geçirmek.	Karşılanmamıştır
47. Sınır dışı durumları dâhil olmak üzere tüm cezaî konularda AB üyesi devletler ile etkin işbirliğinde bulunmak	Kısmen Karşılanmıştır
56. Şahsî verilerin korunması hakkında AB standartlarına uygun bir mevzuatı kabul etmek ve hayata geçirmek	Kısmen Karşılanmıştır
68. AB ile Türkiye arasındaki geri kabul anlaşmasının tüm şartlarını hayata geçirmek	Kısmen Karşılanmıştır
1. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) ve AB standartlarında, makinede okunabilir biyometrik seyahat belgeleri basmaya devam etmek; AB standartlarına uygun biyometrik veriler içeren pasaportları kullanıma sokmak	Neredeyse Karşılanmıştır

Kaynak: European Stability Initiative, Avrupa Birliği Komisyonu

Batı Balkan ülkelerinin AB ile yürüttüğü vize muafiyet sürecinin işleyişi ile karşılaştırıldığında, Türkiye vatandaşlarının vize muafiyeti hakkına sahip olmaları için izlenen süreç daha farklı ilerlemektedir. Balkan ülkelerinden farklı olarak bu süreçte Türkiye'nin yukarıdaki tabloda belirtilen kriterleri yerine getirmesi beklenmektedir. Öncelikle Batı Balkan ülkelerinde yerine getirilmesi beklenen kriter sayısı 41-42 arasında olmuştur. Türkiye'nin yerine getirmesi beklenen kriter sayısı ise 72 olarak belirlenmiştir. Batı Balkan ülkeleri özellikle olan Makedonya, Sırbistan ve Karadağ için

vize yol haritaları sunulması ile vatandaşlar için vize muafiyeti uygulamasının başlaması arasında 17 aylık kısa sayılabilecek bir süre geçmiş ve bu süreç başarılı bir şekilde tamamlanmıştır. Diğer yandan Türkiye'nin GKA ve vize muafiyeti anlaşmasını imzaladığı 2014 yılından başlayarak Haziran 2018 itibariyle bu süreçte bir ilerleme sağlanamamıştır.

Anlaşmanın imzalanmasının ardından 4 yıla yakın bir zaman geçmesine rağmen Türkiye'ye vize muafiyeti hakkının tanınması konusunda AB'nin son derece olumsuz yaklaşımı söz konusudur. Özellikle Almanya, Fransa, Avusturya ve diğer bazı AB ülkeleri, belirlenen koşullar uygulansa bile yaklaşık 80 milyon nüfusa sahip Türkiye vatandaşlarının vize muafiyeti alması konusunda isteksiz olduklarını açıkça göstermektedirler.²⁶⁹

Mayıs 2018'de AB yetkililerinin vize muafiyeti üzerine yapmış oldukları görüşmede, sürecin teknik anlamdan çok siyasi anlamda tıkanmış olduğunun üzerinde durulmuştur. Teknik anlamda yukarıdaki tabloda belirtilen ve Türkiye tarafından Haziran 2018 itibariyle henüz yerine getirilmeyen 7 kriter de AB açısından çok kritik görülen Türkiye'nin terörle mücadele yasası ile ilgilidir. AB, Türkiye'nin terörle mücadele başta olmak üzere yasalarının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarıyla uyumlu hale getirilmesini, İç Güvenlik Paketi'nin gözden geçirilmesini ve ifade ve toplantı özgürlüğüne dair uygulamaların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) standartlarına taşınmasını talep etmektedir.

Siyasi anlamda üye ülkeler ve AP tarafında, Türkiye'nin yakın bir zaman içerisinde vize muafiyeti hakkına sahip olmasına yönelik olumsuz etki yaratacak olan bazı gelişmeler bulunmaktadır. Birincisi, Temmuz 2018'de Avusturya'nın 6 aylık bir süre ile AB dönem başkanlığını devralacak olmasıdır. Avusturya, Türkiye'nin hem üyelik sürecine hem de vize muafiyeti sürecine en olumsuz tavır alan ülkeler arasında

²⁶⁹ BBC Türkçe, "FT: AB Türkiye'ye verdiği vize muafiyeti sözünü sulandırmaya çalışıyor - BBC News Türkçe", (21 Nisan 2016), erişim: 22 Haziran 2018 https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/04/160421_ft_vize_muafiyeti.

yer almaktadır. Siyasi anlamda olumsuz etki yaratacak olan bir diğer gelişme ise 2019 yılında AP seçimlerinin yapılacak olmasıdır. 2014 yılında yapılan AP seçimlerinde Türkiye karşıtı aşırı sağ parlamenterlerin yükselişinin, 2019 yılında yapılacak AP seçimlerinde aşırı sağın daha da güçlenmesi beklenmekte ve vize muafiyetine de uzun vadede olumsuz etkiler yaratabileceği öngörülmektedir.²⁷⁰



²⁷⁰ Kayhan Karaca, “Vize muafiyetinde zor süreç”, *Deutsche Welle Türkçe*, (31 Mayıs 2018), erişim: 26 Mayıs 2018, <http://www.dw.com/tr/vize-muafiyetinde-zor-surec/a-44005912>.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. MÜLTECİ KRİZİ VE AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE GERİ KABUL ANLAŞMASI

BMMYK resmi verilerine göre 2015 yılının sonunda dünya genelinde 65,3 milyon kişinin zulüm, çatışma, şiddet veya insan hakları ihlalleri sebebiyle zorla yerinden edildiği kaydedilmiştir. Bu sayıya göre dünya genelinde 21,3 milyon kişinin mülteci, 40,8 milyon kişinin ülke içinde yerinden edilmiş ve 16,1 milyon kişinin BMMYK mandası altında olduğu tespit edilmiştir. Birleşmiş Milletler Yakındoğu Filistin Mültecilerine Yardım Ajansı (UNRWA) tarafından kaydedilen verilere göre ise 5,2 milyon Filistinli ve 3.2 milyon sığınmacı olduğu belirtilmiştir.²⁷¹

Irak ve Afganistan’da ülke içinde bölgesel olarak devam eden siyasi istikrarsızlık ve savaş ortamı da devam etmektedir. Ayrıca Suriye’deki iç savaş da 2018 itibarıyla 7. yılını doldurmuştur. Bölgede yaşanan bu sorunların devam etmesi, zorunlu göç dalgalarının yaşanmasına ve bu göç dalgaları sonucunda iltica sayısında da öngörülenden daha fazla bir artış yaşanmaktadır. Bu koşullar göz önünde bulundurulduğunda, AB’de de aynı ölçüde yapılan iltica başvurularında yüksek bir artış gözlenmiştir (Bkz: Grafik: 3,4).

2015 yılında alınan Konsey kararlarıyla sığınma başvurusunda bulunan 160.000 kişinin üye ülkeler arasında paylaştırılması kararlaştırılmış, ancak üye ülkeler arasında paylaştırılacak olan kişiler sadece Suriye, Irak ve Eritreli vatandaşlarla sınırlandırılmıştır.²⁷² Alınan bu karar, AB üye ülkeleri arasında tartışmalara neden olmuş ve nitekim planlandığı gibi hayata geçirilememiştir. Bu yüzden de AB’ye üye

²⁷¹ UNHCR, “Global Trends, Forced Displacement in 2015”, (2015): s. 1, <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.

²⁷² Official Journal of the EU, “COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece”, (2015), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011; Official Journal of the EU, “COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece”,(2015), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_248_R_0014.

devletler arasındaki mülteci kabulünün gönüllülük esasına göre işlemesine karar verilmiştir. Ancak üye devletlerin karşı gelmesiyle alınan bu kararlar uygulanmadığı gibi 2016 itibariyle 1600 kişiden az sayıda sığınma başvurusunda bulunan kişi üye devletler arasında paylaşılmıştır.²⁷³ 2018 yılına gelindiğinde üye ülkeler arasında paylaşılması planlanan 160.000 mülteci arasında sadece 21.000 kişi AB'ye kabul edilmiştir.²⁷⁴

İltica başvurularının değerlendirme sürelerinin çok uzun bir zaman alması ise bu sürecin devamında belirsizliği arttırmasının yanında AB sınırlarındaki kontrollerin en üst seviyeye çıkarılmasına neden olmaktadır. Böylece savaştan kaçan sığınmacılar için prosedürlere başvurma ve bu sürecin belirsizliği, bu kişilerin AB'ye ulaşımını imkânsız kılmaktadır.²⁷⁵ Bu durum da AB'ye sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişilerin, yasa dışı yolları denemesine sebep olmaktadır. Yasa dışı yolları tercih eden göçmen ve sığınmacılar, genellikle Ege ve Akdeniz güzergâhındaki geçişlerin güvenlik kontrollerinin arttırılması ve bu yolla geri püskürtülerek engellenmeye çalışılsa da Batı Balkan ülkeleri ve Macaristan üzerinden yasa dışı yollarla AB'ye ulaşmaya çalışmışlardır.²⁷⁶ Akınlar halinde AB'ye ulaşmaya çalışan sığınmacı ve göçmenlere yönelik yapılan müdahaleler arasında Schengen uygulamalarının geçici süreliğine askıya alınması ve her üye ülkenin kendi sınır kontrollerini sıkılaştırması bulunmaktadır. Böylece sığınmacı ve göçmenlerin AB sınırlarına geçişlerine izin verilmezken, bu krize yönelik yaşanan sorunların çözümü ise AB sınırları dışında aranmıştır.

²⁷³ Elspeth Guild vd., “Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?” (Brussels, 2016): s. 16. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf).

²⁷⁴ Gabriela Baczyńska ve Foo Yun Chee, “Poland and Hungary Refuse Asylum Seekers”, *Reuters*, (12 Haziran 2018), erişim: 30 Haziran 2018, <https://www.globalcitizen.org/fr/content/eu-migration-case-hungary-poland-asylum-refugees/>.

²⁷⁵ Guild vd., *a.g.e.*, s. 12.

²⁷⁶ Pablo Gorondi, “Thousands of migrants still taking Balkan route to EU”, *Associated Press*, (06 Mayıs 2016), erişim: 25 Haziran 2018, <http://www.sandiegouniontribune.com/sdut-thousands-of-migrants-still-taking-balkan-route-2016may06-story.html>.

3.1. Mülteci Krizi ve Türkiye

Türkiye’de 2000’li yılların başında başlayan ve ilerleyen yıllarda düşüş gösteren düzensiz göç verileri bir önceki bölümde yer verilen grafikte (Grafik 5) gösterilmiştir. Ancak 2011 yılında şiddeti fazlasıyla artan ve günümüze kadar devam eden Suriye savaşından kaçan Suriyeliler, düzensiz göç çerçevesinde değerlendirilmemektedir. Her ne kadar savaş mağdurları bu çerçevede ele alınmamış olsalar da çatışma ortamından kaynaklanan sebepler dolayısıyla Türkiye’ye akınlar halinde gelen Suriyelilerin ülkeye giriş yapması ile Türkiye, göç hareketliliğinden ciddi oranda olumsuz bir şekilde etkilenmiştir.

2009 yılında Türkiye ile Suriye stratejik iş birliği kurarak ilişkilerini güçlendirmeye ve ülkeler arasında vizelerin kaldırılmasına karar verdiğinde, Suriye’de savaş henüz başlamamıştı.²⁷⁷ 2011 yılında savaşın patlak vermesi üzerine sığınma talebinde bulunan yaklaşık 200-300 arasında Suriyeli vatandaşın, ülkeye giriş yapabilmesi adına savaştan etkilenen Suriyeliler için “açık kapı” politikası uygulanmaya başlanmıştır.²⁷⁸ Suriye’de Esed güçlerine karşı savaşan Özgür Suriye Ordusu’nu destekleyen Türkiye, Özgür Suriye Ordusu mensuplarının ve savaştan kaçan sivillerin Türkiye’ye gelebilecekleri konusunda resmi açıklamalar yapmıştır.²⁷⁹ Türkiye’ye sığınma talebinde bulunan Suriyeliler, 1994 tarihli 22127 numaralı *Resmi Gazetede* yürürlüğe giren yönetmelikte “*Himaye*” başlığı altında belirtilen 10. maddede kullanılan “*iltica talep edenler veya sığınmacılar ülkemizde bulundukları süre içinde devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulur*” hükmünden faydalanmaktadır.²⁸⁰

²⁷⁷ Asım Güneş ve Serkan Akkoç, “Türkiye-Suriye arasındaki vize kaldırıldı”, *Milliyet Gazetesi*, (16 Eylül 2009), erişim: 7 Mart 2018, <http://www.milliyet.com.tr/turkiye-suriye-arasindaki-vize-kaldirildi-gundem-1140074/>.

²⁷⁸ Suna Gülfer IHLAMUR-ÖNER, “Türkiye’nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası”, *Ortadoğu Analiz* 6, sayı 61 (2013): s. 43, <http://www.orsam.org.tr/files/OA/61/11sunaoner.pdf>.

²⁷⁹ T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Davutoğlu ‘BM Güvenlik Konseyi’ni daha fazla geç kalmadan insani duruma çözüm bulacak güçlü bir karar almaya çağırıyorum”, (2013), erişim: 7 Mart 2018, http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-davutoglu-_bm-guvenlik-konseyi_ni-daha-fazla-gec-kalmadan-insani-duruma-cozum-bulacak-guclu-bir-karar-almaya-.tr.mfa.

²⁸⁰ Resmi Gazete, “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılarla ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik - No:22127”

Ancak bu durum savaş mağdurları ve sığınmacılar için kısa vadeli bir çözüm oluştursa da genel anlamıyla geçici bir çözümdür. Almış olduğu karar neticesinde Türkiye, sınırına gelen sığınmacılara yönelik Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) uyguladığı kayıt ve statü belirleme görevini, koordinasyon ve bazı sınır şehirlerde kamplar kurulmasının üstlenilmesini, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Başkanlığı (AFAD) ve Kızılay devralmıştır. 2011 yılı itibariyle Türkiye'ye kabul edilen sığınmacılara, AFAD'ın sağladığı koordinasyon ile birlikte sınır bölgelerinde kurulan kamplarda kalmaları şartıyla barınma, gıda gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması yanı sıra, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi temel hizmetler de sunulmuştur.

Gelen Suriyeli sayısına oranla kampların kapasitesi fazlasıyla dolmuş ve kamplardaki yaşam koşulları gittikçe zorlaşmıştır. Suriye savaşının hala devam etmesi ve “*misafir*” görülen Suriyelilerin kalıcı hale gelmesi ile Türkiye'ye gelen Suriyeliler, ülkenin batı kentleri başta olmak üzere Türkiye genelinde yayılarak daha iyi yaşam koşulları arayışı düşüncesiyle ve diğer çeşitli nedenlerle geçici barınma merkezlerinden ayrılmışlardır. Kampların terk edilmesinin bir diğer nedeni ise Türkiye'nin batısından Avrupa'ya geçme düşüncesidir. Geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyeliler, geçici koruma kapsamında olsalar bile Türkiye devleti tarafından verilmiş bir kimliğe sahip olmadıkları için AFAD'ın geçici barınma merkezlerinde sunduğu hizmetlerden yararlanamamaktadırlar. Bu dönemde Türkiye ayrıca sınırlı sayıda uluslararası örgüt ve sivil toplum kuruluşuna bölgeye erişim konusunda izin vermiştir. Bu sebepten dolayı da kamplarda sayıları gittikçe çoğalan Suriyelilerin yardım almaları sınırlı kalmıştır. Bu sorunların ortaya çıkması nedeniyle Türkiye, geçici barınma merkezleri dışında kalan Suriyelilerin sağlık, eğitim ve istihdam olanaklarına erişimleri başta olmak üzere birçok

alandan çalışma başlatmıştır.²⁸¹ Bu çalışmalar sonucunda 2014 yılı itibariyle yürürlüğe giren YUKK²⁸² ve *Geçici Koruma Yönetmeliği* kabul edilmiş ve yapılan bu yasal düzenlemeler kapsamında Türkiye genelinde yaşayan Suriyelilerin entegrasyonları için temel hak ve ihtiyaçlara erişim sağlanması kademeli olarak olanak sağlamıştır.

2015 yılı itibariyle 2,5 milyonu aşan Türkiye'ye kabul edilen Suriyeli sığınmacıların “*misafir*” ifadesi adı altında Türkiye’de geçici olarak bulundukları belirtilmiştir. “*Misafir*” ifadesinin uluslararası hukukta bir karşılığı bulunmadığından, Türkiye’nin bu konudaki birçok yükümlülüğü yerine getirmediği söylenmiş ve Türkiye’ye yönelik eleştiriler yapılmıştır.

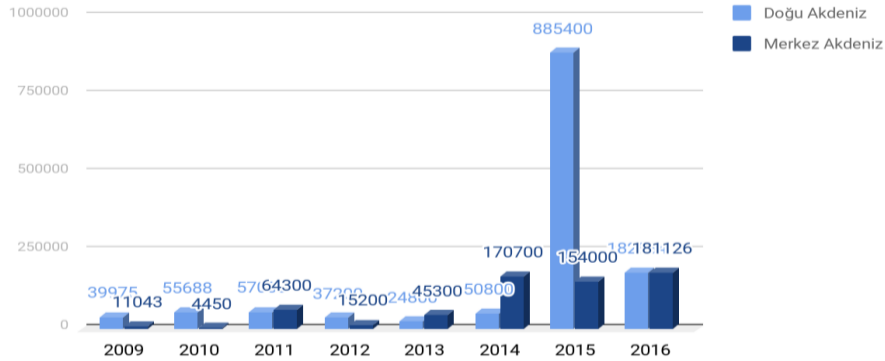
2015 yılına gelindiğinde Türkiye’yi birinci dereceden ilgilendiren ve dünya çapında etkili olan mülteci krizi patlak vermiştir. Böylece, 2015 yılı öncesinde alınan yasal düzenlemeler, yaşanan yeni göç dalgası krizi karşısında yetersiz kalmışlardır. 2015 yılında dünya genelinde etkisini hissettiren bu mülteci krizi özellikle Suriye ve Ortadoğu’da yaşanan çatışmalar nedeniyle coğrafi konumları da göz önünde bulundurulduğunda Türkiye ve Avrupa’yı çok yakından ilgilendirmektedir. Aynı zamanda tezin genelinde de bahsedildiği üzere yaşanan bu mülteci krizi, Türkiye ve AB arasında 2014 yılında imzalanan GKA’yı da doğrudan etkilemiştir. Daha iyi yaşam şartlarına ulaşmak ümidiyle yasa dışı yollarla AB sınırlarından geçmeye çalışan göçmen ve sığınmacılar, genelde Ege (Türkiye’den Yunanistan’a deniz veya kara yoluyla) ve Merkez Akdeniz (genelde Libya’dan İtalya’ya deniz yoluyla) güzergâhlarını kullanmışlardır.²⁸³ 2015 yılında yasa dışı yollarla AB sınırlarına ulaşan kişi sayısının toplamda 1.8 milyonun üzerinde olduğu kaydedilmiştir. Aynı yıl verilerine göre toplam sayının %33 oranlık bir kısmını Suriye vatandaşları oluştururken, %31’lik kısmını ise kimlikleri belirlenemeyen kişiler oluşturmaktadır. Bu oranın kalan kısmını ise Irak’tan,

²⁸¹ IHLAMUR-ÖNER, *a.g.e.*, s. 45.

²⁸² Bkz: 2.1.2. *Türkiye’nin Göç Politikası*, s. 69.

²⁸³ European Stability Initiative, “The Refugee Crisis Through Statistics” (Berlin-Brussels-İstanbul, 2017): s. 13, erişim: 9 Mart 2018 <https://www.esiweb.org/pdf/ESI - The refugee crisis through statistics - 30 Jan 2017.pdf>.

Pakistan'dan ve Afganistan'dan gelenlerle diğer uyruklara sahip vatandaşlar oluşturmaktadır.²⁸⁴ Aşağıdaki grafikte (Grafik 8) 2009-2016 yılları arasında yasa dışı yollarla AB sınırlarını geçen rakamlar belirtilmiştir.²⁸⁵



Grafik 8: 2009-2016 Yılları Arasında Yasa Dışı Yollarla AB Sınırlarına Geçen Kişi Sayısı

Kaynak: Frontex

Yukarıdaki grafikte bahsedilen verilerden görülebileceği üzere, 2015 yılında yasa dışı yollarla AB sınırlarına geçen kişi sayısında ciddi bir artış gözükmemektedir. Bu rakamların çok büyük bir kısmını Türkiye'den Yunanistan'a geçiş yapan kişiler oluşturmaktadır. BMMYK'nın yaptığı açıklamaya göre 2015 yılında Ege güzergâhını kullanarak AB sınırlarına geçiş yapmaya çalışan 3771 kişinin hayatını kaybettiği resmi verilerle ortaya konmuştur.²⁸⁶ Aslında 2012 yılında Türkiye, AB ve Yunanistan'ın düzensiz geçişlerin kontrol altına alınması amacıyla başvurdukları iş birliği kararı sonrası uygulanmaya başlanan tedbirler işe yaramış ve 2013 yılı Türkiye'den Yunanistan'a geçişlerin en düşük seviyede olduğu yıl olarak kaydedilmiştir.²⁸⁷ Ne var ki 2015 yılında tekrar yükselen rakamlar daha önceki yıllarla kıyaslandığında rekor seviyeye ulaşmıştır.

²⁸⁴ Frontex, "Risk Analysis for 2016", 2016, 9 Mart 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

²⁸⁵ European Stability Initiative, "The Refugee Crisis Through Statistics", s. 13.

²⁸⁶ UNHCR, "Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet", (2016), erişim: 6 Mayıs 2018, <http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>.

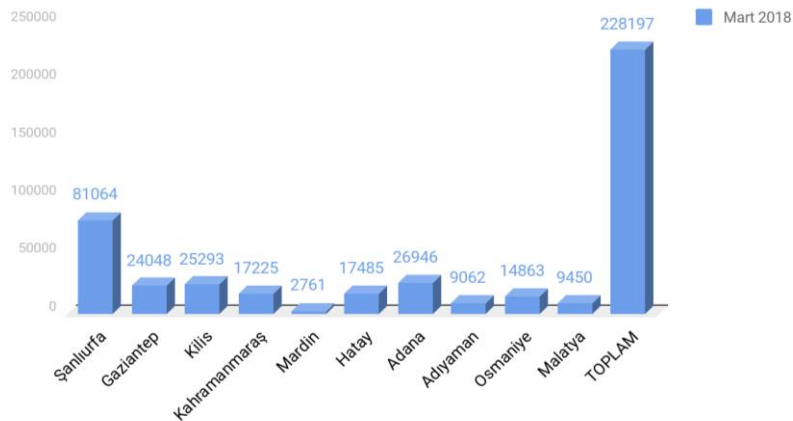
²⁸⁷ Statewatch, "Memorandum of Understanding between Frontex and the Turkish Ministry of Foreign Affairs", (2012), http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/MoU_Turkey_28052012.pdf.

Tablo 7: Yıllara Göre Türkiye’den Yunanistan Sınırına Yapılan Geçişler²⁸⁸

Yıl	Türk- Yunan Sınırından Geçişler	Deniz Yoluyla	Kara Yoluyla
2009	36500	27700	8800
2010	53300	6200	47100
2011	56000	1000	55000
2012	34100	3700	30400
2013	12600	11400	1100
2014	45400	43500	1900
2015	876200	872500	3700
2016 Ocak-Kasım	182500	174400	3100

Yunan sınır polisi verilerinden elde edilen tabloda görüldüğü gibi 2015 yılında rekor seviyeye ulaşan rakamlar, 2016 yılında büyük ölçüde gerilemiştir. Bunun ana nedenlerinden biri ise Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016 tarihli zirvede alınan iş birliği kararlarıdır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve AFAD’ın açıkladığı 2018 verilerinden yararlanılarak elde edilen bilgilere göre, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin geçici barınma merkezlerine göre dağılımları aşağıdaki grafikte (Grafik 9) belirtilmiştir.



Grafik 9: Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

²⁸⁸ European Stability Initiative, “The Refugee Crisis Through Statistics”, s. 14.

Yukarıdaki grafiğe göre, 2018 yılı Mart ayı itibariyle geçici barınma merkezlerinin dışında kalan Suriyelilerin sayısı 3.3 milyonun üzerinde iken, toplam Suriyeli sayısının ise 3.5 milyonun üzerinde olduğu belirtilmiştir.²⁸⁹

Suriye savaşından sadece Türkiye değil tüm Ortadoğu bölgesi en üst seviyede etkilenmiştir. 2018 yılı itibariyle hala devam eden savaş nedeniyle ülke içinde yerinden edilmiş 6,1 milyon kişi dâhil olmak üzere Suriye sınırları içerisinde 13 milyon kişinin insani yardıma muhtaç olmasına neden olmuştur. Aynı zamanda çatışma ve kuşatma nedeniyle yaklaşık 3 milyon kişiye ulaşılamazken, bunun yanı sıra yaklaşık 5,5 milyon kişi de Lübnan, Ürdün, Türkiye, Irak ve Mısır gibi komşu ülkelerde mülteci konumuna düşmüştür.²⁹⁰

3.1.1. 18 Mart 2016 Mutabakat'ı

Mülteci krizine yönelik çözüm arayışları sürerken 2015 yılında AB'ye sığınma talebinde bulunabilme umuduyla yasa dışı yollarla deniz ve kara yolunun kullanılmaya başlanması ile birlikte göç güzergâhlarında karşılaşılan zorluklar sonucunda ölümlerin en üst seviyeye çıkması, devlet yetkililerinin etkili adımlar atması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir.

Mayıs 2015'te AB nezdinde alınan bir kararla Yunanistan ve İtalya'da “*Sorunlu bölge (hotspots)*” merkezleri kurulmuş ve Frontex, Europol ve Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO – *European Asylum Support Office*) aracılığı ile gelen göçmen ve mültecilerin kayıtlarının ve parmak izlerinin alınması gibi işlemler uygulamaya koyulmuştur. 2015 yaz aylarında AB, geçişlerin en yoğun olduğu ülkelerden biri olan Türkiye ile çözüm arayışlarını yoğunlaştırmıştır. Kasım 2015'te Brüksel'deki zirvede bir araya gelen AB liderleri ve Türkiye muhatapları;

- Türkiye'nin katılım sürecinin yeniden canlandırılması,

²⁸⁹ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Geçici Koruma”, (2018), erişim: 6 Mayıs 2018, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik.

²⁹⁰ International Organization for Migration, “IOM Appeal 2018, Syria Crisis”, (2018), erişim: 6 Mayıs 2018, https://www.iom.int/sites/default/files/country_appeal/file/IOM-Syria-Crisis-Appeal-2018.pdf.

- Yılda iki kez üst düzey zirveler düzenleyerek AB-Türkiye arasındaki ilişkilerindeki gelişmeyi ele almak,
- Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri çerçevesindeki fasılların açılması,
- 2014'te imzalanan GKA'nın 2016 Haziran ayına kadar tam uygulanması kaydıyla ve bunun sonucunda vize serbestisi sürecini tamamlamak,
- AB'nin Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyelilere ve ev sahipliği yapan topluluklara yönelik faaliyetlerin etkin hale getirmek üzere Türkiye için bir *Sığınmacı Mali Desteğinde* bulunması,
- Uluslararası korumaya ihtiyacı bulunmayan göçmenlerin Türkiye'ye ve AB'ye seyahatlerini engellemek,
- Mevcut ikili geri kabul yükümlülüklerinin yerine getirilmesini temin etmek ve hızlı bir şekilde kaynak ülkelerine geri göndermek suretiyle göçmenlerle ilgili aktif iş birliğini ilerletmek kararlarını almışlardır.²⁹¹

Kasım 2015'de alınan bu karar sonrasında da AB ve Türk yetkililer daha sonra 2 zirvede daha bir araya gelmişlerdir. 3. Zirve, 18 Mart 2016 tarihinde gerçekleşmiş ve ilerleyen süreçte zirve kararlarının uygulanmaya başlanmasıyla, alınan bu kararların etkisi hissedilmeye de başlanmıştır. Taraflar arasında alınan kararlar, AB ve Türkiye arasında imzalanan GKA'nın genişletilmiş versiyonuna ilişkin maddeleri içermektedir. GKA'dan farklı olarak kararlaştırılan araçları uygulamadaki etkililiği arttırmak adına ise Türkiye için teşvik edici unsurlar da zirve kararlarına eklenmiştir.²⁹² 9 maddeden oluşan 18 Mart 2016 tarihli Türkiye- AB Zirvesi Bildirisi'nin en önemli maddeleri aşağıda sıralanmıştır;²⁹³

²⁹¹ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirgesi" (Brüksel, 2015), erişim: 20 Ocak 2018, https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf.

²⁹² Orçun Ulusoy ve Hemme Battjes, "Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement", *VU Migration Law Series* (Amsterdam, 2017): s. 9, erişim: 16 Mayıs 2018, https://rechten.vu.nl/en/Images/UlusoyBattjes_Migration_Law_Series_No_15_tcm248-861076.pdf.

²⁹³ T.C. AB Bakanlığı, "18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirve Bildirgesi" (Brüksel, 2016), erişim: 9 Mart 2018, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf.

- 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir [...] ²⁹⁴
- Korunmaya muhtaç gruplara yönelik BM Kriterleri dikkate alınmak suretiyle, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir [...] ilk etapta, 20 Temmuz 2015 tarihinde üye devletlerin hükümet temsilcilerinin katıldığı AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısı kararlarında yer alan taahhütlerden kalan 18 bin kişinin yerleştirilmesi şeklinde olacaktır. Daha fazla yeniden yerleştirme ise, ilave en fazla 54.000 kişiye kadar gönüllülük esasına dayanan benzer bir düzenleme aracılığıyla gerçekleştirilecektir[...] ²⁹⁵
- Tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol Haritasının katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecektir [...] ²⁹⁶
- AB, Türkiye ile yakın işbirliği içerisinde, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında başlangıç olarak tahsis edilen 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracak ve [...]AB, Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde 2018 'in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonu devreye sokacaktır. ²⁹⁷

Zirve kararlarının içerisinde aynı zamanda katılım sürecine hız kazandırılması, komşu devletlerle işbirliği, AB'nin gönüllü insani kabul planını uygulamaya koyması gibi kararlar da yer almaktadır. Üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü ile ilgili maddeler Aralık 2013'te imzalanan ve Kasım 2014'te onaylanan AB-Türkiye GKA'sına dayanmaktadır. Aslına bakılırsa, üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili uygulama anlaşmanın imzalanmasından 3 yıl sonra yani, Kasım 2017'de yürürlüğe girmesi beklenmekteydi. Ancak, tez çalışmasının daha önceki bölümlerinde de bahsedildiği üzere AB-Türkiye arasındaki GKA'nın 19. maddesinde belirtildiği gibi uygulanma, izleme ve koordine etmek üzere kurulan Ortak Geri Kabul Komitesi'nin 2/2016 sayılı

²⁹⁴ 18 Mart Bildirisi, madde: 1.

²⁹⁵ 18 Mart Bildirisi, madde: 2.

²⁹⁶ 18 Mart Bildirisi, madde: 5.

²⁹⁷ 18 Mart Bildirisi, madde: 6.

kararı ile bu tarih 1 Haziran 2016'ya alınmıştı.²⁹⁸ Komitenin almış olduğu bu karar üzerine yapılan eleştirilerde, komitenin bu kararları alarak kedi görev yetkisi dışına çıktığı üzerinde durulmuştur.²⁹⁹

Zirve bildirisinin 5. maddesinde görüldüğü üzere AB ile Türkiye arasında imzalanmış GKA'nın içeriğinde yer alan konuların yeniden gündeme gelmesi, canlandırılması veya hızlandırılması gibi ifadeler kullanılmaktadır. Bu maddede ifade edildiği şekliyle aslında taraflar arasında GKA anlaşması üzerinde belli tikanlıklar yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle anlaşmanın uygulanmasında ortaya çıkan krizin acil çözüm gerektirmesinden dolayı, zirve kararının anlaşmaya yeniden can vermesi hedefiyle de hazırlandığı görülmektedir. Nitekim 18 Mart 2018 zirvesinde, AB ve Türkiye yetkilileri arasında alınan kararlar hızlı bir şekilde hayata geçirilmiş ve bu sayede Ege Denizinde, göçmen ve mülteci geçişleri büyük oranda azaltılmıştır. Ekim 2015 itibariyle Yunan adalarına ulaşan kişi sayısı günde 6.360 iken Aralık 2016 itibariyle günde 3,222 olmuştur. Fakat 21 Mart 2018 tarihi itibariyle Yunan adalarına ulaşan kişi sayısının günde 80 kişiye düşmesiyle, Yunan adalarına gelen göçmen ve mülteci oranında %97'lik bir azalma yaşanmıştır.³⁰⁰ Zirve kararlarının uygulanmaya başlanmasıyla birlikte beklenen şekilde yasa dışı geçişlerin azalması aynı zamanda ölüm vakalarının sayısını da hızla düşürmüştür. Ölüm vakalarının azaltılmasına yönelik yapılan çalışmaları desteklemek amacıyla, Türk Sahil Güvenliğinin operasyonel

²⁹⁸ Official Journal of the EU, "COUNCIL DECISION (EU) 2016/551 on the implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement from 1 June 2016", (2016), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32016D0551>.

²⁹⁹ Nuray Ekşi, "18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği", *CONRESS-İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*, (2016): s. 54, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/430395>.

³⁰⁰ European Commission, "EU-Turkey Statement - Two years on" (Brussels, 2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.

kapasitesinin arttırılmasına yönelik olarak AB ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) işbirliği kapsamında 20 milyon € bütçeli yeni bir program başlatmıştır.³⁰¹

Tablo 8: 2016 Yılında Yunan Adalarına Ulaşan Göçmenler³⁰²

Ay	Sayı	Toplam
Ocak	67,415	151,452
Şubat	57,066	
Mart	26,971	
Nisan	3,650	
Mayıs	1,721	21,995
Haziran	1,554	
Temmuz	1,920	
Ağustos	3,447	
Eylül	3,080	
Ekim	2,970	
Kasım	1,991	
Aralık	1,662	

Tablo 9: 2016 Yılında Yunan Adalarına Ölüm ve Kayıp Vakaları³⁰³

Ay	Sayı	Toplam
Ocak	275	366
Şubat	46	
Mart	45	
Nisan	10	
Mayıs	0	68
Haziran	0	
Temmuz	7	
Ağustos	3	
Eylül	27	
Ekim	2	
Kasım	14	
Aralık	5	

Yukarıdaki tablolarda belirtilen durumun da göz önünde bulundurulduğunda zirvede alınan kararların etkinliğini ortaya koymak adına, 2015 ve 2017 yıllarında

³⁰¹ International Organization for Migration, “IOM Turkey Newsletter”, (2017), erişim: 24 Haziran 2018, https://www.iom.int/sites/default/files/mission_newsletter/file/IOM-Turkey-Summer-2017-Newsletter.pdf.

³⁰² UNHCR, “Mediterranean Situation”, (2018), erişim: 16 Mayıs 2018, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

³⁰³ *Ibid.*

Türkiye-Yunanistan arasında yasa dışı geçiş yapmaya çalışanların, sayısal veriler üzerinden değerlendirilmesi mevcut durumu değerlendirme açısından önemli bir noktadır. BMMYK verilerine göre,³⁰⁴ 2015 yılında Türkiye’den Yunan adalarına 856,723 kişi geçiş yapmış ve Yunanistan’a geçiş yapmaya çalışan 799 kişi hayatını kaybetmiş veya kaybolmuştur. 2017 yılında ise 29,718 kişi Yunan adalarına ulaşmış ve 54 kişi hayatını kaybetmiş veya kaybolmuştur.

Ancak AB’nin Türkiye ile gerçekleştirmiş olduğu bu anlaşma sonrası elde edilen sayısal verilere bakıldığında, bu sonuç Merkez Akdeniz bölgesi için geçerli olmamaktadır. Genelde Libya üzerinden İtalya kıyılarına geçiş için kullanılan Merkez Akdeniz rotasında geçişler devam etmiş ve ölüm vakaları beklenenin aksine çoğalmıştır.

Tablo 10: 2015 ve 2016 Yılında İtalya ve Yunan Kıyılarına Geçiş³⁰⁵

	2015	2016
Yunanistan	856,723	173,447
İtalya	153,842	181,438

2015 yılında İtalya kıyılarındaki ölüm ve kayıp vakaları toplam 2,913 iken, 2016 yılında 4,578 kişi ve 2017 yılında da toplam 2873 kişi hayatını kaybetmiş veya kaybolmuştur.

18 Mart Mutabakatı’nın en önemli yeniliklerinden biri, bu tarihten itibaren Yunan adalarından Türkiye’ye geri gönderilen her bir kişiye karşılık olarak Türkiye’de geçici koruma kapsamında ikamet eden bir Suriyelinin AB’ye yerleştirilmesi düzenlemesidir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne verilerine göre 18 Mart Zirvesi sonrasında *Bire-bir Formülü* kapsamında Türkiye’den Avrupa ülkelerine yerleştirilen Suriyelilerin sayısı aşağıdaki tabloda ülkelere göre sıralanmıştır.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid.

Tablo 11: Mart 2018 İtibariyle *Bire-bir Formülü* Kapsamında Türkiye’den Avrupa Ülkelerine Yerleştirilen Suriyelilerin Sayısı

Ülke	Toplam
Almanya	4,302
Hollanda	2,609
Fransa	1,356
Finlandiya	1,002
Belçika	823
İsveç	742
İspanya	429
İtalya	332
Avusturya	213
Lüksemburg	206
Portekiz	123
Litvanya	84
Hırvatistan	76
Letonya	46
Estonya	41
Malta	17
Toplam	12.401

Kaynak: Göç İdaresi Daire Başkanlığı, Avrupa Birliği Komisyonu 2018

Komisyon verilerine göre 18 Mart 2016 ile 31 Ocak 2018 tarihleri arasında Türkiye’ye geri gönderilenlerin sayısı 2.130’dur.³⁰⁶ Bu sayının 1.532’si 18 Mart Mutabakat’ı çerçevesinde gerçekleştirilen geri dönüşler olup, 599’u Türkiye-Yunanistan ikili GKA’sına dayandırılarak geri gönderilmiştir³⁰⁷.

AB’nin Türkiye ile 18 Mart 2016 tarihinde anlaşmaya varması sonrasında ortaya çıkan sorumluluklar üzerine kurulan işbirliği, yeni göç gündeminin bir örneğini olarak da görülmektedir. Mutabakat, AB ve Türkiye arasında imzalanan GKA’nın gerçekleştirilmesi sürecinde yaşanan kriz döneminde karşılaşılan zorlukların aşılmasını sağlamaya, anlaşmayı canlandırmaya ve yükümlülüklerin genişletilmesine yönelik oluşturulmuştur. Bu yüzden de Mutabakat kapsamında, GKA’nın tüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesi iki taraf için de son derece önemlidir. İmzalanan

³⁰⁶ Marie Walter-Franke, “Two years into the EU-Turkey ‘deal’: Impact and challenges of a turbulent partnership”, *Jacques Delors Institut*, (2018): s. 3, https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/03/20180315_Two-years-into-the-EU-Turkey-Deal_Walter-Franke.pdf.

³⁰⁷ *Ibid.*

Mutabakat'a Türkiye açısından değerlendirildiğinde, alınan kararların uygulanması sonucunda vatandaşlarının AB'ye vizesiz seyahat edebilmesinin önü açılması ve katılım müzakerelerinde yol kat edilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca GKA ve 18 Mart Mutabakat'ı çerçevesinde geri kabullerin oluşturduğu mali yükün, AB tarafından üstlenilmesi ve karşılanması beklenmektedir. AB açısından bakıldığında ise Mutabakat, güvenlik tehdidi olarak görülen ve kitleler halinde AB sınırlarına gelen düzensiz göçmenlerin kontrol altına alınması anlamına gelmektedir.

3.1.2. Mülteci Krizinin Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşmasına Etkileri

Türkiye'nin katılım süreci çerçevesinde AB ile uzun vadeli ortaklık adımları atılmış olsa da bu ortaklığın gerektirdiği yükümlülükler devam eden süreçte kararlı bir şekilde uygulanmamıştır. Tez çalışmasının genelinde de belirtildiği üzere uzun vadeli ortaklık içerisinde değerlendirebileceğimiz GKA, 2014 yılında imzaların atılması ile beraber yasal bir zemine oturtulsa da uygulamada birçok zorlukla karşı karşıya gelinmiştir. Son dönemde yaşanan zorlukların en önemli nedenlerinden biri ise Ortadoğu'da yaşanan savaş nedeniyle Türkiye'ye gelen ve buradan AB'ye gitmek isteyen üçüncü ülke vatandaşlarının sayı bakımından çok fazla olmasıdır. Suriye savaşının yaratmış olduğu dünya çapındaki mülteci krizi doğal olarak bölgedeki ülkeleri, komşu ülkeleri, transit geçiş olarak kullanılan ülkeleri ve mültecilerin varmak istedikleri göç alan ülkeleri, çözümü kolay olmayan karmaşık bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır. Ancak Türkiye ve AB arasında imzalanan GKA'da da görüldüğü üzere bu denli büyük çaplı bir sorunun çözümü için kısa vadeli ve krizi atlarmaya yönelik yöntemler izlenmektedir. Böylece de, ileride sorunun tekrür etmesine veya yeni sorunların çıkmasına neden olacak adımlar atılmaya devam edilmektedir.

BM'nin de belirttiği üzere, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan en büyük mülteci krizinin³⁰⁸ merkezinde bulunan Türkiye ve AB için, 18 Mart 2016 tarihinde almış oldukları kararlar ve önlemlerin gerçekleştirilmesinde, iki tarafın da siyasi çıkarlarının öncelik taşıdığı görünür hale gelmiştir. Mülteci krizi sonrasındaki süreç Türkiye açısından ele alındığında, Türkiye'nin en önemli amaçlarından birinin vize serbestleştirilmesinin Türk vatandaşları için yürürlüğe konulması olduğu söylenebilir. Ç. Özen, Mülteci krizinin çözümünde AB'nin Türkiye'ye olan ihtiyacı göz önünde alındığında, Türkiye'nin vize serbestleştirilmesine bu denli yoğun odaklanmasının dar bir çerçeveden konuyu ele aldığı savunmaktadır.³⁰⁹ Türkiye, bu kritik dönemde elindeki bu güçlü kozu, AT ile 1963 yılına imzalanan *Ankara Anlaşması'nın* geliştirilmesine ve bu sağlam temeller üzerinden AB ile hem ekonomik hem de siyasi ilişkileri güçlendirilmesinde kullanması gerekirdi.³¹⁰

Mülteci krizi kapsamında AB tarafından sürekli gündeme getirilen GKA'nın, en önemli konularından biri olan vize serbestleştirilmesinin sağlanması, planlanan tarihlerde uygulamaya konulamamıştır. Bundan ötürü ise 18 Mart zirve kararları, GKA ve eş zamanlı yürütülen vize serbestleştirilmesi sürecini yeniden canlandırmayı amaçlamıştır. Mülteci krizi süreci boyunca devam eden süreçte, Türkiye'nin beklentileri arasında aynı zamanda katılım müzakerelerinin de hız kazanmasını yer almaktadır. Türkiye'nin beklentileri arasındaki kazanımlar içinde 2016-2017 yılları arasında Türkiye'ye verilen 3 milyar € tutarındaki mali destek de bulunmaktadır. Söz konusu bütçenin, 1 milyar €'luk kısmı AB ortak bütçesinden, 2 milyar €'luk kısmı ise üye ülkelerin ulusal bütçelerinden karşılanmıştır. Bu özellikle İtalya gibi üye ülkelerin karşı gelmesine neden olmuş ve bazı AB üye ülkeleri tarafından mali desteğin tamamının AB

³⁰⁸ BBC News Türkçe, "BM: Mülteci sayısı 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana en yüksek seviyede", (20 Haziran 2014), erişim: 4 Temmuz 2018, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/06/140620_multeci_sayisi_tepede.

³⁰⁹ Çınar Özen, "AB ile İlişkilerde Talihsiz bir Dönem", Analist, 2016, <http://www.cinarozen.com/?p=149>.

³¹⁰ *Ibid.*

ortak bütçesinden karşılanması gerektiği yönünde eleştiriler yapılmıştır.³¹¹ Bu kapsamda 2018 yılında 3 milyar €'luk bir mali destek paketinin daha sağlanma sözü verilmiştir. 2017 sonuna kadar sunulacağı sözü verilen ancak 2018 Haziran itibariyle henüz kullanıma sunulmayan ek mali destek yine İtalya'nın engeline takılmaktaydı. İtalya aslında AB'nin mülteci krizine yönelik genel politikasını eleştirdiği gibi, Dublin Sözleşmesini de eleştirmektedir. Sözleşmeye göre; sığınmacılar, AB'ye ilk giriş yaptıkları ülkede kalmak durumundadır. Kıyı ülke olarak mülteci kriz ve düzensiz göçmen yükünü en çok üstlenen İtalya ve Yunanistan, sorumluluğun birlik üyesi ülkeler arasında adil şekilde paylaşılması gerektiğini savunmaktadır.³¹² Diğer yandan 28-29 Haziran Brüksel yapılan zirvede İtalya'nın da endişeleri giderilerek mülteci krizine yönelik ortak bir karar alındığı, diğer üye ülkelerin de mültecilerin paylaşımında daha fazla rol oynayacağı ve Türkiye'ye sözü verilen mali desteğin sağlanması kararı alınmıştır.³¹³

Sonuç itibariyle mülteci krizinin çözümü için izlenen yol, AB ve Türkiye arasındaki işbirliğinin arttırılmasına bir nebze de olsa yardımcı olmuştur. Ayrıca yaşanan bu mülteci krizi, GKA'nın yeniden uygulamaya koyulmasına zemin oluşturulması için de öne sürülmüş olsa da, sürecin geneli itibariyle krize acil çözüm bulmak endişesi yüzünden alınan kararların çoğunun kısa vadeli çözüm odaklı olması, anlaşmanın akıbetinin de kısa vadeli olacağını düşündürmektedir. Tartışmalı bir şekilde GKA taraflar arasında ilişkileri yönlendirmede bir tehdit aracı olarak da kullanılmaktadır. Örneğin Türkiye, vize serbestisi uygulanmadığı, katılım müzakerelerinde ilerleme kaydedilmediği veya sözü verilen maddi destek Türkiye'ye ulaşmadığı takdirde, GKA'nın iptal edileceğini veya 3.5 milyon Suriyeliye ev sahipliği

³¹¹ Övgü Pınar, “İtalya, AB-Türkiye mülteci anlaşmasını bloke ediyor”, *BBC News Türkçe*, (15 Ocak 2016), erişim: 29 Mart 2018, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160115_italya_ovgu.

³¹² John Hanley, “EU migration crisis: what are the key issues?”, *The Guardian*, (28 Haziran 2018), erişim: 29 Haziran 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/27/eu-migration-crisis-what-are-the-issues>.

³¹³ Euronews, “AB liderleri anlaştı: Türkiye'ye ikinci 3 milyar euro yolda”, (29 Haziran 2018), erişim: 29 Haziran 2018, <http://tr.euronews.com/2018/06/29/ab-liderleri-goc-konusunda-anlasmaya-vardi>.

yapan Türkiye'nin, AB'ye yasa dışı yollarla geçiş yapmaya çalışan kişiler için sınır kontrollerini gevşek bırakacağını ve bu kişilerin sınırlardaki geçişlerini engellemeyeceğini ifade etmektedir.

Diğer yandan Türkiye, GKA'yı uygulamadığı durumunda ve sınır kontrollerini sıkılaştırmadığı takdirde veya Türkiye tarafından terör yasasında düzenlemeler yapılması, kişisel verilerin korunması yasasının oluşturulması, ifade özgürlüğünün iyileştirilmesi için gerekli adımları atmaması halinde, hem katılım müzakerelerinde ilerleme sağlanamayacağı hem de vize serbestleştirilmesinin hayata geçirilmeyeceği, AB tarafından ifade edilmektedir. Bu konular da tarafları küresel düzeyde yaşanan sorunların çözümü için ileriye dönük çaba gösterilse de, yaşanan anlaşmazlıklar atılan adımları geriye götürmekte ve tarafları asıl çözüm gerektiren konulardan uzaklaştırmaktadır. Tarafların siyasi düzeyde sürekli olarak karşılıklı restleşmeleri, ikili ilişkilerin tıkanmasına neden olmakta ve bu restleşmelerin sonucu olarak da, GKA çerçevesindeki yükümlülüklerin uygulanmamasına kadar varan bir süreç yaşanabilmektedir.

3.1.3. 18 Mart 2016 Mutabakat'ına Yönelik Açılan Davalar

Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016 tarihinde imzalanan zirvede mutabık kalınan kararlardan geri gönderme ve geri kabul uygulamaları ile ilgili AB Konseyi aleyhine AB Adalet Divan'ında (ABAD) 28 Şubat 2017 tarihinde üç dava görülmeye başlanmıştır. Bu başlık altında bahsedilen üç davadan, *NF* isimli Pakistan vatandaşının 18 Mart 2016 tarihinde AB ile Türkiye arasında imzalanan Mutabakat'ın iptal edilmesine yönelik açılan davanın detayları bir şekilde incelenecektir.³¹⁴ Açılan diğer iki

³¹⁴ General Court (European Union), Order of the General Court - In Case T-192/16, (2017).

dava ise bu bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenecek olan dava ile benzer niteliklere sahip olup, mahkeme tarafından benzer şekilde alınan kararlarla sonuçlandırılmıştır.³¹⁵

Görülen davada, Pakistan vatandaşı olan NF, işkence görme ihtimali olduğunu, kendisinin tehdit edildiği üzere suikasta uğrayabileceğini ve can güvenliği korkusuyla ülkesini terk ettiğini belirtmiştir. NF, 19 Mart 2016 tarihinde can güvenliğinden endişe ederek ayrıldığı ülkesinden daha iyi yaşam koşullarına sahip olma ümidiyle kendi verdiği kararla Türkiye’den botla Yunan adalarına geçiş yapmıştır. 11 Nisan 2016 tarihinde iltica başvurusunda bulunan NF, 18 Nisan 2016 tarihine kadar Yunan adası olan Lesbos’taki geri gönderme merkezinde bekletildiğini belirtmiştir. Ayrıca NF yaptığı iltica başvurusunu tamamen Yunan yetkililerin zorlaması ile yaptığı mahkemede açıkça ifade etmiştir. Yunun yetkililerin baskısından önce iltica başvurusunda bulunmak istememesinin sebebi olarak, AB iltica sistemindeki eksiklikleri sıralamış ve başvuru sürecinin çok uzun süren prosedürlerini gerekçe göstermiştir.

NF de yukarıda bahsedilen diğer iki davada da yer alan davacılar gibi, uzun süren sığınma taleplerinin değerlendirilmesi süresince bekletildikleri Yunan adalarında yaşam koşullarının kötü olduğunu ve bekleme merkezlerinin sayı olarak kapasitesinin zaten dolduğunu bildiklerinden ötürü bu yavaş işleyen başvuru sürecine başlangıçta dahil olmak istemediklerini mahkemede de belirtmişlerdir. NF, Yunan adasında iltica talebinde bulunmasının tek sebebinin Türkiye’ye geri gönderilmesini ve buradan da Pakistan’a sınır dışı edilmesini engellemek olduğunu belirtmiştir. Çünkü yasa dışı yollarla AB üye ülkelerine gelenlerin, iltica başvurusunda bulunmadıkları takdirde, Türkiye’ye geri gönderilme dışında başka bir seçenekleri bulunmadığı söylenmiştir. Bütün bu uygulamaların kendisini mağdur ettiğini savunan NF, 22 Nisan 2016’da ABAD’a yapmış olduğu başvuruda, AB ile Türkiye arasında 18 Mart 2016 tarihinde imzalanan Mutabakat’ın iptal edilmesini talep etmiştir.

³¹⁵ General Court (European Union), Order of the General Court - In Case T-193/16 (2017); General Court (European Union), Order of the General Court - In Case T-257/16 - NM v European Council (2017).

Fakat AB üye ülkelerine iltica başvurusunda bulunan kişilerin insan hakları kapsamında tartışmalı bulunan bütün bu uygulamalara maruz kalmalarına rağmen ABAD, NF'nin açmış olduğu davayı “değerlendirilmez” olarak sonuçlandırmıştır. Açılan davada NF, 18 Mart 2016 Mutabakatı'ndan uluslararası bir anlaşma olarak bahsetmektedir. Mahkeme, 18 Mart Zirve kararlarının uluslararası hukuk, AB hukuku ve Türkiye hukukunda yasal bir zemini olmadığı için bağlayıcılığı olan bir anlaşma olarak da kabul edilemeyeceğinden görülen davanın sonucunda da bu kararların gözden geçirilemez olduğu kabul edilmiştir. Mahkeme, dava sonucunun dayanağı olarak da 18 Mart Mutabakatı'nın, AB Konseyi sayfasında, 144/16 sayılı bir *Basın Açıklaması* olarak yayınladığına dikkat çekmiştir.³¹⁶ Bu nedenle taraflar arasındaki varılan Mutabakat adı altında geçen Zirve Kararlarının milletlerarası bir bağlayıcılığı olmadığı gibi, tarafların politik anlamda varmış oldukları bir mutabakat olarak değerlendirmiştir.

ABAD, uluslararası bir anlaşma niteliğini taşımayan Zirve Kararları üzerine açılan davanın konusunun da Genel Mahkemede³¹⁷ incelenemeyeceği ve bu yüzden de dava konusunun mahkemenin yetki alanına girmediği kanısına varmıştır. Bu yetkisizlik kararına ise doğrudan *Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Anlaşmanın* 263. maddesinde yer alan ifadelerle dayandırılmıştır.

Madde 263: Avrupa Birliği Adalet Divanı, tavsiye ve görüşler hariç olmak üzere, yasama tasarruflarının, Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'nın tasarruflarının ve Avrupa Parlamentosu'nun ve Avrupa Birliği Zirvesi'nin üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler.

Divan, Birlik organ, ofis veya ajanslarının üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının da hukuka uygunluğunu denetler. Divan, bu amaçla, bir üye devlet, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon tarafından yetkisizlik, esaslı şekil kurallarının ihlali, Antlaşmalar'ın ihlali veya Antlaşmalar'ın uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali veya yetkinin kötüye kullanılması gerekçeleriyle açılan davalar hakkında karar vermeye yetkilidir[...]

³¹⁶ Council of the EU, “EU-Turkey statement, 18 March 2016 - Consilium”, (2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

³¹⁷ ABAD işlerinin yürütülmesi amacıyla kurulan mahkemedir.

ABAD'ın vermiş olduğu söz konusu karar birçok bakımdan eleştirilmektedir. Mutabakat'ın imzalandığı 18 Mart 2016 tarihinden sonra etkili bir şekilde uygulanmaya başlanan ve AB Komisyon raporlarındaki sayısal verileri yansıtan Tablo 10'da gösterildiği üzere Yunanistan'a, yasa dışı geçiş yapan kişilerin oranında %97'lik bir düşüş sağlanmıştır. Özellikle üst düzey AB yetkilileri olan Almanya şansölyesi Angela Merkel, Komisyon Başkanı Jean-Claude Juncker ve AB Konseyi Başkanı Donald Tusk, varılan Mutabakat'ın mülteci krizine yönelik müdahalede etkili sonuçlarından övgü ile bahsetmişlerdir.³¹⁸ Ayrıca AB, Mutabakat çerçevesinde Türkiye'de bulunan Suriyelilere yönelik 3 milyar € destekte bulunmuştur. Böylelikle AB operasyonel anlamda da krize yönelik çözüm üretmede bizzat uygulayıcı konumunda bulunmaktadır.

Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ve Marco Stefan gibi önemli analistlerin, *Policy Insights*'ta yayınlamış oldukları NF (ve diğer 2 dava) davası ile ilgili bir yapılan değerlendirmede, AB Konseyi, AB Komisyonu ve Avrupa Konseyi de dâhil birçok kurumun, 18 Mart Mutabakat'ında AB'yi temsil etmediklerini belirtilerek, bu kurumların yasal sorumluluklarını yerine getirmedikleri ortaya konmuştur.³¹⁹ Yapılan bu analize göre, açılan davada AB'yi temsil eden AB Konseyi yapmış olduğu savunmada, 18 Mart Zirvesi sonucunda herhangi bir antlaşma veya anlaşma imzalanmadığını, ancak AB üye ülke temsilcileri ile Türkiye arasındaki uluslararası diyalogun bir meyvesi olarak görülebilecek siyasi bir mutabakatın varıldığına işaret etmiştir. Konseyin savunmasında, basın bülteninde yer verilen "AB" ifadesinin "gazetecilikte" kullanılan bir ifade olduğunu ve Birliğin kendisine değil, üye ülkelere atıfta bulunduğunu iddia etmiştir. Açılan dava sonrası da benzer şekilde yorumlar, AB Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından da yapılmıştır.³²⁰ Zirvede bulunan AB

³¹⁸ BBC News, "Migrant crisis: EU-Turkey deal is 'working'", (24 Nisan 2016), erişim: 28 Haziran 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36121083>.

³¹⁹ Sergio Carrera, Leonhard Den Hertog, ve Marco Stefan, "It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal", *Policy Insights* 15, sayı 4 (2017): s. 1, <https://www.ceps.eu/system/files/EU-Turkey Deal.pdf>.

³²⁰ Enzo Cannizzaro, "Denialism as the Supreme Expression of Realism – A Quick Comment on NF v. European Council", *European Papers* 2, sayı 1 (2017), <http://www.europeanpapers.eu/en/europ>

yetkililerinin AB'yi değil, AB üye ülkelerini ulusal düzeyde temsil ettikleri özellikle vurgulanmaktadır. Bu yüzden de zirvede varılan Mutabakat'ın siyasi nitelikte bir karar olduğu ve bağlayıcılığının olmadığı belirtilmiştir. Buradan da yola çıkılarak AB'ye yönelik açılan davada bu davalarda AB tarafından, AB'nin yasal bir sorumluluğu bulunmadığı savunması yapılmıştır.

Bu savunmayla uyumlu bir şekilde mahkemenin vermiş olduğu karar da, varılan Mutabakat'ın uluslararası bir anlaşma niteliği taşımadığı ve bu sebeple AB Konseyinin muhatap alınamayacağı, asıl muhatapların üye ülke liderleri olduğu belirtilmiştir. Bu koşullar altında ise ABAD'ın da bu davayı sürdürme yetkisinin bulunmadığı kararlaştırılmıştır.

İlk başlarda AB, varılan Mutabakat çerçevesinde mülteci krizine yönelik elde edilen olumlu sonuçları kendine mal etmeye çalışsa da, Mutabakat'ın yasal çerçevesinin pratikteki uygunluğu sorgulandığında ise AB'nin, mahkeme karşısında mesuliyet kabul etmediği ve yasal sorumluluktan kaçtığı açıkça görülmektedir. Mahkeme süresince AB'nin almış olduğu bu tavır, şeffaflık ve güvenilirlik bakımından son derece sorunludur. Binlerce sığınmacının hayatını ilgilendiren bu Mutabakat çerçevesinde pratikte fiilen yapılan uygulamaların bağlayıcılığının olmamasından dolayı, bu süreçte gerçekleşebilecek olan potansiyel insan hakları ihlallerine karşı yasal hakların hangi merciler aracılığıyla aranacağı belirsizliğini korumaktadır. Türkiye ile AB arasında uygulanmaya başlanan geri kabul prosedürlerinin, 2014 yılında imzalanan uluslararası anlaşma niteliğine sahip GKA kapsamında değil de, sadece göçmenlerle ilgili değil aynı zamanda sığınmacılarla ilgili uygulama yöntemlerini de kapsamı içine dâhil eden zirve kararları çerçevesinde gerçekleşmesinin, insan hakları bakımından sakıncalı olduğu ve uzun vadeli varlığını sürdüremeyeceği şüphesizdir. Nitekim AB ile Türkiye arasında imzalanan GKA, Cenevre Mülteci Sözleşmesi, 1967 Protokolü, Avrupa İnsan Hakları

Sözleşmesi veya bu alanlarda AB mevzuatına ilişkin yükümlülüklerini garanti altına almaktadır.

ABAD’da açılan ve yukarıda bahsedilen üç davanın dışında, 18 Mart Mutabakat’ı uygulamalarına yönelik Yunanistan’da da itirazlar bulunmaktadır. Yunanistan Göç Politikaları Bakanlığı, İltica Ofisine bağlı İdari Mahkeme hâkimlerinden oluşan Bağımsız Temyiz Komitesi vermiş olduğu kararda, 18 Mart Mutabakat’ı çerçevesinde iltica başvurusunda bulunan üç Suriyeli vatandaşı, Yunan adası Lesbos’dan Türkiye’ye gönderilmesi kararını uygun bulunmadığını ve bu kararın iptal edilmesi gerektiği belirtilmiştir.³²¹ *The Guardian* gazetesine sızdırılmış belgelerden elde edilen bilgiye göre üç Suriyelinin Türkiye’ye geri gönderilme kararının yeniden değerlendirmesi gerektiği vurgulanmıştır. Türkiye ile AB arasında imzalanan Mutabakat çerçevesinde üç Suriyelinin Türkiye’ye geri gönderilmesinin iptal kararına gerekçe olarak, uluslararası korumaya hak kazanmış olan bahsi geçen Suriyelilerin, Türkiye’ye geri gönderildiklerinde Cenevre Sözleşmesi kapsamında uluslararası korumadan yararlanamayacakları gösterilmiştir. Bunun sebebi olarak da Türkiye’nin Suriyelilere, mülteci statüsü vermek yerine, onları “geçici koruma” statüsünde tutacak olması gösterilmiş ve mültecilere nazaran daha kısıtlı haklara sahip olan Türkiye’deki Suriyeliler için bu durumun kabul edilmez olduğu belirtilmiştir. *The Guardian* gazetesinde, bu kararın benzer şekilde Türkiye’ye geri gönderilme kararı verilen binlerce kişiye örnek olabileceğine ve ilerleyen zamanda, Mutabakat’ın uygulama yönünden ciddi sorunlarla karşı karşıya kalabileceği görüşüne yer verilmiştir.

³²¹ Apostolis Fotiadis, Helena Smith, ve Patrick Kingsley, “Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey”, *The Guardian*, (20 Mayıs 2016), erişim : 27 Haziran 2018, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>.

3.2. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart Mutabakat'ına Yönelik Eleştiriler

Bu başlık altında ele alınacak olan eleştirilerin, hem AB hem de Türkiye tarafına olmak üzere karşılıklı olarak yöneltildiği görülmektedir. Fakat eleştirilerin odak noktasını, AB'nin kendi sınırlarının güvenliğini sağlamada aşırı korumacı yaklaşımı ve uyguladığı politikalarında görece daha baskın rol oynaması oluşturmaktadır. 2. Dünya Savaşı sırasında 50 milyon kişi mülteci durumuna düşmüş ve bu iç göç dalgası sonrası Avrupa'da çok kimlikli bir nüfus yapısını oluşturmuştur. Gerard Delanty, *Avrupa'nın İcadı* adlı kitabında özellikle Arap ülkelerinden gelen göç ile ilgili günümüz Avrupa sınırlarının kale misali korunmasına yönelik eleştirilerde bulunmaktadır. Delanty, Soğuk Savaş dönemindeki *Demir Perdenin* zaten Batı Avrupa'yı, Doğu Avrupa'dan gelen göçmenlere karşı koruduğunu ve Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte Avrupa sınırları içerisinde komünizmin yapılanma tehlikesinin geçtiğini söylemektedir. Komünizmin dünya çapında artık bir tehdit olarak algılanmasının Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile ortadan kalkması üzerine, Avrupa'nın İslam'ı yeni bir düşman olarak belirlediği de ayrıca ifade edilmektedir.³²² Delanty'nin doksanlı yılların ortalarında kaleme almış olduğu bu kitapta, 1979 yılında yaşanan *İslam Devrimi* ve 1991 yılındaki *Körfez Savaşı* gibi gelişmeler sonrasında, Ortadoğu'nun giderek istikrarsızlaşmasına işaret edilmiş ve bu istikrarsızlaşmanın sonucu olarak da (kitabın yazıldığı yıldan) 20 yıl sonrası için Avrupa'nın göç alan bir bölge olacağı öngörüsünde bulunmuştur. Doksanlı yıllarda Avrupa'da İslam karşıtlığının yeniden canlanmasında özellikle Fransa'nın Ulusal Cephe (*French National Front*) lideri Le Pen büyük rol oynamıştır. Avrupa'nın İslam ülkelerinden gelen göçmenleri engellemediği durumda, Avrupa'nın İslamlaşacağı, Avrupa'nın "homojen" yapısının bozulacağı vurgusunu yapan Le Pen, yabancılardan, özellikle de Müslümanların, sınırların dışında bir tehlike olarak beklediklerini

³²² Gerard Delanty, *Avrupa'nın İcadı: Fikir, Kimlik, Gerçeklik*, 4. baskı (Ankara: Adres Yayınları, 2014): s. 282.

savunmuştur.³²³ Aynı şekilde İtalyan Kuzey Ligi, (*Italian Northern League*), Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Doğu Avrupa ülkelerinde gittikçe artan ulusalcılıktan istifade edilerek, bu ülkelerin Müslüman istilasına karşı engelleyici sınır muhafızı haline dönüştürülmesi gerektiğini savunmuştur.³²⁴ Bu gibi görüşlerin geniş kitlelerce benimsenmesi de etkisiyle, Avrupa sınırlarının göçmenlere karşı korunmasının ve önlemler alınmasının en önemli nedenleri arasında özellikle Avrupa'daki refahın ve iş imkânlarının korunmak istenmesi ve göçmenlerin asimile edilemeyerek Avrupa'ya uyum sağlayamayacağı tedirginliği üzerinden Avrupa'nın kültürel anlamda kendini korumaya alması sayılabilir.³²⁵ Göçmenlerin AB sınırları dışında kalması gerektiği düşüncesine dayanan ve AB sınırları içinde hiç de azımsanmayacak bir çoğunluğa sahip bu fikir birliği, aynı zamanda AB'nin günümüzdeki sınırlarının korunmasına yönelik alınan tedbirlerin ve politikaların da temelini oluşturmaktadır.

GKA'nın uygulama aşamasında, yasa dışı yollarla AB sınırlarına gelen kişilerin iltica ve sığınma başvurularının yapılmasına fırsat verilmeden, başvuru süreci engellediği gerekçesiyle insan hakları kuruluşları tarafından sıklıkla eleştirmektedirler.³²⁶ GKA kapsamında uluslararası insan hakları ihlallerinin yapılması noktasındaki en sıkıntılı durumlardan biri de; AB sınırları içerisine girmeyi başaran göçmen veya ilticacıların, GKA yükümlülükleri kapsamına dahil olacak yasal bir başvuru yapmalarına imkân veya fırsat verilmeden geri gönderilebiliyor olmalarıdır. Uluslararası Af Örgütü ve İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi kuruluşların raporlarının çoğunda, AB'nin özellikle Türkiye-Yunanistan sınırında ve İspanya-Fas sınırında, ilticacıları ve mültecileri GKA'ya dayandırarak toplu halde geri gönderdiğine değinilmektedir.³²⁷ 2014'te 23 kişilik bir grup Fas vatandaşının, İspanya sınırlarını

³²³ *Ibid*, s. 283.

³²⁴ *Ibid*, s. 284.

³²⁵ *Ibid*, s. 289.

³²⁶ Hallee Caron, "Refugees , Readmission Agreements , and ' Safe ' Third Countries : A Recipe for Refoulement ?," *Journal of Regional Security* 12, no. 1 (2017): s. 28.

³²⁷ *Ibid*, s. 31.

geçmesine rağmen, (İspanya hükümeti ülke sınırları içine geçilmediğini iddia etse de) plastik mermi ve biber gazı müdahalesi ile karşı karşıya kaldığı ve bu kişilerin Fas'a geri gönderildikleri Uluslararası Af Örgütü tarafından raporlanmıştır.³²⁸ Türkiye-Yunanistan sınırında gerçekleşen olaylarda ile ilgili de benzer raporlar bulunmaktadır. Konuyla ilgili raporlara ve eleştirilere, tezin ilerleyen kısmında daha ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Türkiye ile AB arasında alınan 18 Mart 2016 tarihli bildirinin yayınlanmasının ve uygulamaya koyulmasının ardından, zirvenin yasal geçerliliği ve uygunluğu farklı çevrelerce tartışılmıştır. Özellikle de tartışmaların odak noktası, AB'nin Türkiye'yi güvenli ülke kabul etmesine rağmen pratikte Türkiye'nin üçüncü güvenli ülke kapasitesinin olup olmadığıdır.³²⁹ Burada, Türkiye'nin coğrafi sınırlama ile kabul etmiş olduğu Cenevre Sözleşmesine atıfta bulunularak, mevcut durumda Arap ve Asya (tam olarak Avrupa dışından gelen) ülkelerinden gelen korunma ihtiyacı olan kişilere “mülteci” statüsünün verilmediğine dikkat çekilmiştir. Türkiye'nin “mülteci” statüsü vermek yerine, YUKK kapsamında “geçici koruma” statüsü verdiğinin üzerinde özellikle durulmaktadır. Bu yüzden de uluslararası korunma ihtiyacı olan bu kişilere sınırlı haklar tanındığı ve tam korumanın sağlanamadığı vurgulanmaktadır.³³⁰

BM İnsan Hakları Konseyi'nin Yunanistan'daki göçmen sorunu ile ilgili yayınlamış olduğu raporda, 1 Haziran 2016 itibariyle Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilen kişilerin, (üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar) AB-Türkiye GKA çerçevesinde gerçekleştirildiği belirtilmiştir.³³¹ Bu tarihten önce gerçekleşen geri

³²⁸ Amnesty International, “The Human Cost of Fortress Europe Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders,” (2014): s. 21–22, <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/festung-europa/dok/2015/die-kampagne-sos-europa/bericht-the-human-cost-of-fortress-Europe>.

³²⁹ Ulusoy ve Battjes, *a.g.e.*, s. 11.

³³⁰ Başak Kale, “Geri Göndermeler Avrupa Bütünleşmesinin Sonu Olabilir,” *Bir Gün*, (2016), erişim: 25 Haziran 2018, <http://www.sanalbasin.com/geri-gondermeler-avrupa-butunlesmesinin-sonu-olabilir---basak-kale-13573494/>.

³³¹ Anlaşmanın 4. ve 6. maddeleri çerçevesinde üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların Haziran 2017 tarihinde geri kabulleri uygulanmaya başlaması kararı Ortak Geri Kabul Komitesinin aldığı kararla Haziran 2016 tarihine alınmıştı.

kabullerin ise Türkiye ile Yunanistan arasında imzalanan, 2002 yılı Geri Kabul Protokolü çerçevesinde gerçekleştiği belirtilmektedir.³³² Bütün bunlara rağmen BM raportörü François Crépeau, 18 Mart Zirve Kararlarının taraflar arasındaki (AB ve Türkiye) siyasi bir irade sonucu ortaya çıktığını ve uluslararası hukuk açısından bağlayıcılığının olmadığını iddia ederek, kararın yasal zemininin belirsiz olduğunu belirtmektedir.³³³ Bu sebepten dolayı da kararın sonuçları ile ilgili olarak herhangi bir mahkemeye taşınamayacağı vurgulanmaktadır.³³⁴ BM raportörünün hazırladığı raporda, geri gönderme sürecinin uygulama aşamasında sürecinde bazı göçmenlerin iltica başvurularının kayıt altına alınmadan yanlışlıkla geri gönderildiklerinin ve akıbetlerinin belirsiz olduğunun da altı çizilmektedir.

Zirve kararına göre Yunan adalarına ulaşan göçmenlerin toplu halde gönderilmeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4. Protokol'ünün 4. maddesinde³³⁵ ve AB Temel Haklar Şartının 19.1.³³⁶ maddesinde belirtildiği üzere; “*Yabancıların topluca sınır dışı edilmeleri yasaktır*” ifadesi ile açıkça çelişmektedir. Aynı zamanda Türkiye'ye geri gönderildikten sonra hayati tehlike ile karşı karşıya kalabilecekleri ülkelere geri gönderilmeleri durumunu engellemek için benimsenen *geri göndermeme ilkesine* de aykırı uygulamalar yapılabilme riski taşıdığı özellikle belirtilmektedir.

Eleştiriler arasında yer alan bir diğer konu ise *Bire-bir Formülü* kapsamında, Yunan adalarına yasa dışı yollarla ulaşan ve iltica başvuruları reddedilen tüm göçmenlerin Türkiye'ye geri gönderileceği, ancak bunun karşılığında Türkiye'de

³³² Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, “Introduction”, içinde *Migration in the Southern Balkans: From Ottoman Territory to Globalized Nation States*, ed. Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten (Londra: Springer Open, 2015): s. 20; Resmi Gazetesi, “Türkiye - Yunanistan Geri Kabul Protokolü” (2002).

³³³ BM raporu burada tez çalışmasının 3.1.3. alt başlığında ele alınan NF'nin ABAD'da açmış olduğu davaya atıfta bulunmaktadır.

³³⁴ François Crépeau, “UN Human Rights Council - Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece”, c. A/HRC/35/2 (New York, 2017): s. 5-6, papers3://publication/uuid/187C36A1-6342-4FD4-80C3-E7620A6AC29A.

³³⁵ Council of Europe, “Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”.

³³⁶ Official Journal of the EU, “Charter of the Fundamental Rights of the European Union - 2000/C 364/01” (Brussels, 2000), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

bulunan sadece Suriye vatandaşlarının, AB ülkelerine yerleştirilecek olmalarıdır.³³⁷ Buna göre, Suriyeli vatandaşlar dışında kalan ve potansiyel risk altındaki üçüncü ülke vatandaşları, Türkiye’deki şartlardan kısıtlı olarak yararlanabileceklerdir.³³⁸ Ayrıca yapılan eleştirilerde, AB’nin 18 Mart Zirve kararı gereğince, mültecilere yönelik Türkiye’ye vermiş olduğu maddi destekten de mahrum kalacakları belirtilmiştir. Diğer yandan, iltica başvurusu reddedilen veya herhangi bir sebeple geri gönderilen kişilerin sayısına eş değer olacak şekilde, bir başka Suriyelinin yasal olarak daha iyi şartlardaki bir AB ülkesine yerleştirilmesinin, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 3. maddesi olan “ayrımcılık yapmama ilkesi” ile çeliştiği tartışmaları da geniş yer bulmaktadır.³³⁹

Bire-bir formülü kapsamında, AB sınırlarını geçen her yasa dışı göçmene karşılık, bir düzenli mültecinin AB’ye yerleştirilmesi yoluyla uygulamaya konan geri kabullerin koordinasyonu, BMMK tarafından gerçekleştirilmektedir. BMMYK, AB’ye yerleştirilmek üzere yürütülen geri kabul aşamasında, Türkiye’deki Suriyeliler arasından yapılan seçim için, yasa dışı yollarla AB’ye giriş yapmayı denememiş kişilere öncelik vermektedir. Bu seçimin ilk aşamasında, yerleştirilecek olan kişiler öncelikle valilikler bünyesinde kurulan komisyonlarca belirlenmektedir.³⁴⁰ Bu komisyonlar, yeniden yerleştirme kriterlerine göre belirlenen özel ihtiyaç sahiplerine ilişkin bilgileri, Göç İdaresi Müdürlüğü’ne iletmekte ve buradan BMMYK’ya ulaştırılan bilgiler neticesinde uygun bulunan kişilerin AB üye ülkelerine yerleştirilme işlemi başlatılmaktadır.³⁴¹

Nitekim geri kabul sürecinde yürütülen bütün bu aşamalar da göz önünde bulundurulduğunda, eleştirilerin çoğu, insan haklarının korunması kapsamında en üst seviye kanunlara ve imkânlarla sahip olan AB’ye yöneltilmektedir. *New York Times*

³³⁷ Enzo Rossi ve Paolo Iafrate, “The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugees’ Rights?” (New York, 2016), erişim: 16 Mayıs 2018, <http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ UNHCR, “The 1951 Refugee Convention”.

³⁴⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “İdare Faaliyet Raporu” (Ankara, 2016): s. 80, http://www.goc.gov.tr/files/files/idari_faaliyet_raporu_2016.pdf.

³⁴¹ *Ibid.*

gazetesinin bir makalesinde de, AB'nin Türkiye ile iş birliği içinde olduğu söz konusu zirve kararının aynen Suriye krizinde de deneyimlendiği üzere, kısa vadeli olarak planlandığı ve kalıcı çözüm konusunda üye ülkeler ile beraber bir irade ortaya koyamadığı belirtilmektedir.³⁴² Makaledeki eleştiriler arasında, İtalya ve Yunanistan'da kurulan “hotspots” merkezlerinin, yapılan başvuruları incelemekte yetersiz kaldığı ve kurulan bu tesislerin kapasitesi dolduktan sonra gelenleri otomatik olarak geri çevirme yoluna gittiği yer almaktadır. Aynı zamanda, AB ve Türkiye'nin zirve sonrasında kendi iradeleri ile vermiş oldukları bu kararlarının toplu geri göndermelere yol açtığı ve başvuru sahiplerinin durumlarının yeterli bir şekilde incelenmeden geri gönderme kararına başvurulduğu belirtilmektedir. Geri gönderilen kişilerin çoğunun, Avrupa ülkelerine başka yollarla ulaşmak amacıyla çaresizlik içinde tekrardan insan kaçakçılarına başvurduğu tespit edilmesi üzerine, bu durumun, aynı zamanda insan kaçakçılığı sorununa da yol açması eleştirileri de beraberinde getirmiştir.³⁴³ Örneğin, *İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün (Human Rights Watch)* Ekim 2015'te Türk sınırında 51 Suriyeli ile yapmış olduğu röportajda göre, röportaj yapılan herkesin Suriye'deki savaştan kaçtığı ve Türkiye'ye girmek için tek çarelerinin kaçakçılara başvurmaktan geçtiği belirtilmiştir.³⁴⁴

Aynı şekilde Yunan adalarındaki sığınmacıların durumu ile ilgili *International Rescue Comitee (IRC)*, *Norwegian Refugee Council (NRC)* ve *Oxfam*'ın ortak raporunda, Yunan yetkililerin ve EASO çalışanlarının kapasitelerinin yetersiz olduğu ve yaşanan krizin arka planı ile ilgili genel anlamda bilgisiz oldukları kaydedilmiştir.³⁴⁵ AB tarafından sığınmacılar için belirlenen bütün bu aşamalar sonucunda Yunan adalarına

³⁴² Nils Muiznieks, “Stop Your Backsliding, Europe”, *New York Times*, (14 Mart 2016), erişim: 8 Mayıs 21018, <https://www.nytimes.com/2016/03/15/opinion/stop-your-backsliding-europe.html>.

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ Human Rights Watch, “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border, Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers” (2015), <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

³⁴⁵ Ashleigh Lovett (IRC), Claire Whelan (NRC), ve Renata Rendón (Oxfam), “The Reality of the EU-Turkey Statement”, (2017): s. 4, https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/joint-agency-briefing-note---eu-turkey-statement---final_16-march---new---3.pdf.

ulaşan sığınmacıların önlerinde iki seçenek bulunmaktadır. Bu sığınmacılar ya Türkiye'ye geri dönmektedirler ya da Yunanistan'da iltica başvurusunda bulunmaktırlar. İltica başvurusunda bulunmayanlar veya iltica başvurusu reddedilenler, düzensiz göçmen olarak kayıt altına alındıktan sonra Türkiye'ye geri gönderilme işlemleri başlatılmaktadır.³⁴⁶ İltica başvurusunda bulunanlar ise 12 aydan 2 yıla kadar sürebilecek prosedürlerin sonucunu, Yunan anakarasına geçmeden, yaşam koşulları yetersiz olan adalarda beklemek durumunda kalmaktadırlar. Bu uzun bekleyişin sonucunda, iltica başvuruları olumsuz değerlendirilen sığınmacılar da olmaktadır. AB üye ülkeleri tarafından geri dönüşler olabildiğince hızlı bir şekilde uygulamaya konulurken, AB'ye iltica yoluyla kabul prosedürlerinin çok yavaş işlemleri, burada ortaya çıkan en önemli sorunlar arasında görölmektedir. Geri kabul prosedürü üzerine tartışılan bir diğer konu ise değerlendirme ve sonuç bekleme aşamasındaki iltica başvurularının sahiplerinin bu süreç sonuçlanmadan yine de üçüncü güvenli ülke konumunda bulunan Türkiye'ye gönderilebilmesidir.³⁴⁷ Bu durumun mümkün olabilmesinin en önemli nedeni ise Türkiye'nin AB tarafından ilk iltica başvurusu yapılabilecek üçüncü güvenli ülke olarak kabul edilmesidir. *IRC, NRC ve Oxfam* raporunda yer alan önemli konulardan biri yetkililerin sadece görünürde belli olacak savunmasız kişilere (ör: hamile kadınlar veya kimsesiz çocuklar) öncelik tanınmasıdır.³⁴⁸ Fakat böyle bir yöntem izlendiğinde fiziksel şiddete ve tecavüze maruz kalmış kişilerin veya psikolojik travma geçiren kişilerin göz ardı edildiğı ve bunun yanında bu gibi vakaları ortaya çıkarabilecek yetkin uzmanların olmadığı raporlanmıştır.³⁴⁹

Bu eleştiriler çerçevesinde, AB'nin yeni göç gündemi kapsamında, krize müdahale yöntemi olarak geliştirdiğı ve ilk olarak Türkiye ile uygulamaya koyduğı bu gibi anlaşmaların başka ülkelerle hayata geçirilmesinin de gündeme alınması

³⁴⁶ Elizabeth Collett, "The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal", *Migration Policy Institute (MPI)* 1 (2016), <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Lovett, Whelan ve Rendón, *a.g.e.*, s. 6.

³⁴⁹ *Ibid.*

tartışılmaktadır.³⁵⁰ İnsan hakları ihlalleri bakımından yoğun bir şekilde eleştirilere maruz kalan Türkiye modelinin, yasal dayanağı olan, şeffaflık ve güvenilebilirlik çerçevesinde geliştirilmediği takdirde, örnek verildiği üzere Kuzey Afrika ülkeleri ile uygulanması, Türkiye ile yapılan Mutabakat yönelik benzer eleştirilerin tekrarlanmasını da beraberinde getirecektir. Ayrıca, dünya geneline bakıldığında çoğunun refah seviyesi yüksek olmak üzere 27 üyeden oluşan Birlik, genel anlamda ortak bir siyasi irade ortaya koymak ve kalıcı çözümler üretmek yerine kısa vadeli çözüm yoluna gittiği için ve geri kabulün asıl yükünün anlaşmaya taraf olan üçüncü ülkelere bırakılmasından dolayı eleştiri oklarına hedef olmuştur.

Reuters haber ajansının, AB'nin mülteci krizine yönelik müdahale ve tepkisine yönelik 2016 yılında yapmış olduğu analiz, Birliğin sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişileri nasıl engellendiğine ve bu engellenen kişilerin nasıl sınırların dışında bırakıldığına odaklanmıştır.³⁵¹ Analizde belirtildiği üzere, AB tel örgülerin çekildiği inşaatın çoğuna 2015 yılında başlamıştır. Başlatılan bu inşaatla birlikte, Berlin Duvarının yıkılmasından bu yana AB sınırlarını korumak için göçmenlere karşı 1.200 km'lik tel örgünün çekildiği belirtilmektedir. Kara sınırlarındaki tel örgülerin inşası AB'ye 500 milyon €'ya mal olmuştur. Analizde, sınıra çekilen tel örgülerin AB sınırlarına giriş yapmak isteyenleri “başarılı” bir şekilde engellediği belirtilse de, alınan bu önlemlerle gerçekte, AB'nin sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişileri engellediğini ve bu kişiler için sığınma prosedürlerinin başlatılmasına bir nevi engel olduğunu da görmekteyiz. Analizde yer verilen bir diğer nokta da AB'ye hava yoluyla ulaşmak ve sığınma başvurusunda bulunmak isteyenler ile ilgilidir. Tez çalışmasında daha önce de bahsedildiği üzere savaştan kaçanların %33'lük bir kısmının (hava yolu ile AB üye ülkelerine giriş yapılan) üzerlerinde hiçbir belgenin olmadığı bilinmekte olup,

³⁵⁰ Milliyet, “Avrupa Birliğinin kaderi masada! ‘Türkiye örneği verdiler...’”, (28 Haziran 2018), erişim: 29 Haziran 2018, <http://m.milliyet.com.tr/son-dakika-avrupa-birligi-nin-dunya-2696892/>.

³⁵¹ Gabriela Baczynska ve Sara Ledwith, “How Europe built walls to keep people out”, *Reuters*, (04 Nisan 2016), erişim: 23 Haziran 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/europe-migrants-fences/>.

bu kişilerin pasaportsuz uçağa alınmadığı göz önünde bulundurularak sığınma başvuru imkânları da otomatik olarak bloke edilmektedir.

Bütün olumsuz yorumlara rağmen, anlaşmaya yönelik olumlu eleştirilerin de yapıldığı unutulmamalıdır. AB açısından özellikle mülteci krizinin çözümü ve krizin kontrol altına alınmasına yönelik izlenen süreçte, Türkiye'nin büyük önem taşıdığı ve tarafların işbirliğini sürdürmeye devam etmesi dile getirilmektedir.³⁵² Böylelikle, 2014 yılında imzalanan GKA ve 2016 yılında imzalanan 18 Mart Mutabakat'ın da, AB ile Türkiye arasında bir süredir durgun bir şekilde devam eden üyelik sürecinin, canlanmasına olanak sağlayacağı umulmuştur.³⁵³ Aynı zamanda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan en büyük mülteci krizi ile karşı karşıya kalınması üzerine ortaya çıkan sorunlarla mücadelede, karşılıklı somut bir adım atılmasına da olanak sağlanmıştır. Ayrıca atılan adımlar sayesinde, Avrupa'ya kaçmaya çalışan mültecilerin ölümle sonuçlanan yolculukları önemli oranda azalmıştır.³⁵⁴ Yapılan anlaşma sonrasında, sınır kontrollerinin daha da sıklaştırılması ve taraflar arasında artan güvenlik işbirliği sayesinde uygulanan yeni yöntemlerin, özellikle insan kaçakçılığı ve terörle mücadele konusunda da etkili olması beklenmektedir.³⁵⁵

³⁵² Philip Blenkinsop, Alastair Macdonald, and Michel Rose, "EU Raises Human Rights in Talks with Turkey's Erdogan," *Reuters*, (25 Mayıs 2017), erişim: 24 Haziran 2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-turkey-idUSKBN18L1VT>.

³⁵³ Kemal Kirişçi, "Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?", *Centre for European Policy Studies -CEPS* (Brussels, 2014): s. 1.

³⁵⁴ Özgehan Şenyuva ve Çiğdem Üstün, "A Deal to End 'the' Deal: Why the Refugee Agreement is a Threat to Turkey-EU Relations | The German Marshall Fund of the United States", *On Turkey*, (2016), [http://www.gmfus.org/publications/deal-end-\"the\"-deal-why-refugee-agreement-threat-turkey-eu-relations](http://www.gmfus.org/publications/deal-end-\).

³⁵⁵ Başak Kale, "The EU-Turkey Action Plan Is Imperfect, But Also Pragmatic, And Maybe Even Strategic," *On Turkey*, (2016), erişim: 25 Haziran 2018, <http://www.gmfus.org/publications/eu-turkey-action-plan-imperfect-also-pragmatic>.

SONUÇ

Son yıllarda beklenmedik bir şekilde göç hareketliliğinin artması ile AB, düzensiz göçle ve düzensiz göç sonucu ortaya çıkan sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bunun sonucunda, AB sınırlarına yasa dışı yollarla ulaşmayı çalışan kişi sayısı da bir hayli yükselmiştir. Bundan dolayı da Avrupa’da, özellikle son 20 yıl içerisinde göçmen politikaları sıkılaştırılarak ve sınır güvenlik kontrolleri arttırılarak, Avrupa ulaşılması zor bir göç alanı haline getirilmeye çalışılmıştır.

Düzensiz göçle mücadelede, AB tarafından 1990’lı yıllardan başlayarak GKA etkili bir araç olarak kullanılmaya başlamıştır. Daha öncesinde GKA’lar, ikili anlaşmalar üzerinden şekillenmekte olup taraf olan ülkelerin kendi vatandaşları ile ilgili geri kabulleri düzenlemiştir. AB nezdinde yürütülen GKA’ların yasal çerçevelerinde belirtildiği üzere, ekonomik kaygılarla ülkelerini terk etmiş düzensiz göçmenlerin, AB sınırlarını ihlal etmesinden önce transit olarak kullandıkları geçiş ülkesine veya kaynak ülkelere geri gönderilmeleri ile ilgili alınan önlem ve yükümlülükler düzenlenmektedir. Bu anlamda GKA, göç politikaları kapsamında üçüncü ülkelerle işbirliğini yasal bir çerçeve üzerinden düzenlemektedir.

Bu tez çalışmasının bütününde vurgulandığı üzere; GKA uygulamalarının, uluslararası insan hakları sözleşmeleri ve uluslararası koruma yükümlülükleri ile uyumlu olup olmadığı ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. AB, üçüncü ülkelerle imzalamış olduğu GKA’ları, ortak AB standartlarını garanti altına alacak şekilde düzensiz göçle gelen yerleşik üçüncü ülke vatandaşlarını iade etmeye yönelik prosedürleri belirleyen 2008/115/EC sayılı *Geri Gönderme Direktifi* çerçevesinde uygulamaktadır. İmzalanan anlaşmaların, aynı zamanda geri gönderilen kişiler söz konusu olduğunda, 1951 tarihli *Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme* ve 1967 tarihli *Protokolü*, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme gibi uluslararası

sözleşmelere uygun şekilde düzenlenmesi beklenmektedir. Fakat anlaşmanın yasal ve teorik çerçevesinin, söz konusu insan hakları anlaşmaları hesaba katılarak güçlü temeller üzerine oturtulması, pratikte zorluklarla karşılaşılacağı veya teorik ve yasal temellerin birbiriyle uyuşacağı anlamına da gelmemektedir. GKA, düzensiz göçmenlerin geri gönderilme ve kabul prosedürlerini insan hakları değerlerini de kapsayacak şekilde düzenliyor olsa da, bir başka açıdan ise uygulama esnasında sığınma ve iltica başvurusunda bulunmak isteyen kişilerin de önüne engel olarak çıkartılabilmektedir. Bu durum ise GKA'yı kendi yasal çerçevesi dışına çıkartarak, uygulama alanını insan haklarını göz ardı edecek şekilde genişletmektedir.

Hayat şartlarının, iş imkânlarının ve refah seviyesinin, göçmenlerin geldiği ülkelere oranla daha iyi olduğu AB, başta Kuzey Afrika, Ortadoğu ve Asya olmak üzere dünyanın birçok yerinden göç almaktadır. AB, bu yüksek seviyedeki göç akımı ile sürekli bir mücadele içindeyken ve bu göç hareketliliği sonucunda AB'nin sınırlarının ihlalini en az seviyeye düşürmeye çalışırken; sadece göçmenlerle kısıtlı olmayan aynı zamanda iltica ve sığınma talebinde bulunmak isteyenleri de doğrudan etkileyecek bir şekilde, sınır güvenliğini sağlama adına aşırı korumacı politikaları benimsemektedir. AB kendi sınırlarını korumak ve güvenliğini arttırmak amacıyla özellikle sınırlarını paylaştığı üçüncü ülkeler ile işbirliğinin genişletildiği yeni politikalar geliştirmektedir. Ancak istisnalar olmasına rağmen, işbirliği ön plana çıkartılması üzerine benimsenen politikaların uygulanmasında, AB'nin sınırlarını paylaştığı ülkelere özellikle öncelik verildiği görülmektedir. Fakat AB ile sınır komşusu olan ülkelere, düzensiz göç ile mücadelede öncelik tanınırken, asıl sorunun çıkış noktası olan kaynak ülkelerle kurulabilecek işbirliği göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla, GKA'nın pratikte uygulanışı sırasında sorunun kaynağıyla ilgili bir çözüm üretilmemesinin nedenleri arasında, düzensiz göçün kaynağı olan ülkelere, sorunun çözümü ile ilgili süreçte gerektiği ölçüde yer verilmemesinden kaynaklandığı söylenebilir. Ne koşulda olunursa olsun, geri

gönderme sürecinin devam etmesi ile birlikte, AB'den menşe ülkelere gönderilen kişilere uygulanan geri gönderme prosedürlerinin, uluslararası insan hakları anlaşmalarına bağlı kalmak koşuluyla yürürlükte kalması gerekmektedir. Bu şekilde değerlendirildiğinde, yaşanan bu sürecin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için ise AB, transit ülke ve menşe ülke üçlüsü arasında güçlü işbirliklerinin kurulması büyük önem taşımaktadır. Sorunun kaynağı olan menşe ülkeler ile işbirliği zayıf kaldığı sürece de çözüm bulmak için gösterilen çabanın eksik kalacağı da açıktır. GKA'nın düzensiz göçü engellenmesi beklenirken çeşitli nedenlerle terk ettikleri ülkelere geri gönderilen göçmenlerin, tekrar yasa dışı yollara başvurarak yeniden göç etme ihtimalleri oldukça yüksektir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, AB'nin GKA ile düzensiz göçle mücadelesinde, ağırlıklı olarak sınırlarını paylaştığı ve transit ülkelerle işbirliğine odaklanarak, düzensiz göçmenleri AB sınırlarından uzak tutmayı hedeflediği görülmektedir. GKA'nın uygulamaya koyulmasından sonraki en büyük sorunsal ise AB'den transit ülkeye geri gönderilen üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların, bu aşamada nasıl koşullarla karşı karşıya kalacağının etkili bir şekilde takip edilmemesidir. Bununla birlikte, yukarıda da bahsedilen uluslararası insan hakları sözleşmelerine uyulup uyulmadığının takibi zorlaşmakta ve ihlallerin yaşanma ihtimali artmaktadır. Bu anlamda oluşan sorunun ana nedenlerinden biri, AB'nin GKA imzaladığı ülkeler ağırlıklı olarak transit ülke konumunda olmalarıdır. Bu yüzden de GKA kapsamındaki işbirliğinin sadece AB'yi ve transit ülkeleri içine alacak şekilde değil aynı zamanda menşe ülkeleri de kapsayacak şekilde bir bütün olarak görülmesi gerekmektedir. Menşe ülkeler ile işbirliğinin ilerletilmesi ve sağlamlaştırılması ile daha kalıcı ve çözüm odaklı bir yol izlenebilir. Bu yüzden de AB, geri gönderme uygulamalarındaki transit ülke ve menşe ülke zincirin son ve zayıf halkası olan menşe ülkedeki sorunların çözümüne odaklanmalıdır. Böylece, düzensiz göçün kaynağına inmek, göçmenlerin göç etme nedenlerini de azaltmaya olanak sağlayacaktır.

AB ile GKA imzalayan üçüncü ülkelere dezavantajlı duruma düşmelerine rağmen, kendi vatandaşlarının yanı sıra üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızları da geri kabul etmeyi taahhüt ederek ağır bir yükümlüğün altına girmektedirler. Diğer yandan ise, anlaşmaya taraf olan üçüncü ülkeler, imzaladıkları anlaşmanın karşılığında AB'nin sunacağı ayrıcalıklı koşullardan faydalanmaktadırlar. Bu ayrıcalıklı koşulların en başında, söz konusu ülke vatandaşlarının AB'ye vizesiz seyahat etme hakkına sahip olma istekleri bulunmaktadır. Bunun dışında özellikle Batı Balkan ülkelerinde görüldüğü üzere, AB'ye katılım müzakerelerinin başlatılması ve bu süreci takiben ekonomik anlamda AB ile işbirliğinin arttırılması ile birlikte ekonomik refah seviyesinin iyileşecek olması düşüncesi yer almaktadır. Özellikle Batı Balkan ülkeleri açısından bakıldığında, AB üyeliği sürecinin başlatılması için GKA imzalanması itici bir güç haline gelmiştir. Ancak açıkça görüldüğü üzere, GKA'nın içeriğini ve şartlarını oluşturan, anlaşmayı yöneten ve kontrol eden taraf AB'dir. Bu anlamda da anlaşma taraflarının yüklendiği yükün eşitsiz olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin imzaya taraf olan üçüncü ülkeler üzerindeki otoritesinin daha baskın olduğu görülmektedir. İmzaya taraf olan ülkeler, AB tarafından sunulacak olan ayrıcalıklı koşulları elde etmek düşüncesiyle, AB'nin ekonomik ve siyasi anlamda otoritesi kabul etmektedirler. Batı Balkan ülkeleri, AB ile ikili işbirliğine siyasi anlamda da açık olan ülkelerdir. Bu nedenler de Batı Balkan ülkeleri ile yürütülen GKA süreci başarılı bir şekilde işlemiştir.

Ancak Türkiye açısından aynı sonuca varıldığını söylemek çok da mümkün değildir. AB'nin Türkiye ile GKA imzalanması ile ilgili başlattığı diyalogun temelleri 2004 yılına dayanmaktadır. GKA için yürütülen bu süreç boyunca, Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabullerinin getirdiği ağır yükümlülükleri kabul etmekte çekinceleri olmuş ve Türkiye, AB ile GKA imzalamakta tereddüt ederek bu süreci mümkün olduğu kadar ötelemenin yollarını aramıştır. Zaten 2005 yılında

katılım müzakerelerine başlayan Türkiye, AB'nin GKA'nın ağır yükümlülükleri karşısında “ödül” olarak sunmakta olduğu ayrıcalıklı koşullardan biri olan katılım müzakerelerinin başlatılmasını, anlaşmayı imzalamadan önce bu durumda elde etmiştir. AB ile zaten uzun yıllar devam eden katılım müzakereleri yürüten Türkiye, bir yandan olumsuz giden ilişkileri ve katılım müzakerelerini canlandırmayı da amaçlarken, 2014 yılında imzaladığı GKA'nın karşılığında AB'ye vize seyahat etme “ödülüne” odaklanmıştır.

AB'nin Türkiye ile imzalamış olduğu GKA, tarafların geçmişteki ve şimdiki ilişkileri de göz önünde bulundurulduğunda, bu sürecin görece zorlu geçtiği görülmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ve özellikle vize serbestleştirilmesi ile ilgili yaşanan zorluklar GKA'ya yansıtılmış ve bu zorlu şartlar anlaşmanın içeriğinin önemli noktaları hatta vazgeçilmez şartı haline gelmiştir. Ancak siyasi bağlamda değerlendirildiğinde, AB üye ülkeleri arasında özellikle Almanya, Fransa ve Avusturya başta olmak üzere, Türkiye'nin vize muafiyeti hakkına sahip olması fikrine karşı çıkmaktadır. Bu siyasi tikanıklık GKA'nın Türkiye açısından en önemli şartının hayata geçirilmemesine sebep olurken, anlaşmanın da olumsuz yönde etkilenmesine yol açmıştır.

AB ile Türkiye arasındaki siyasi tikanıklığın GKA'yı olumsuz bir şekilde etkilemesine ek olarak, Ortadoğu'daki savaş ve istikrarsızlığın en üst seviyelere çıkması da uluslararası bağlamda yeni oluşan koşulların değerlendirilmesinin önünü açmıştır. Özellikle Suriye savaşı ile beraber 2015 yılında patlak veren mülteci krizinin bir sonucu olarak ülkelerini terk eden sığınmacılar, öncelikle Türkiye, Ürdün, Lübnan, Libya, Mısır vb. gibi ülkeler üzerinden transit geçiş yaparak, asıl hedefleri olan AB'ye geçmek istemektedirler. AB'nin hâlihazırda uyguladığı sıkı sınır güvenliğinin yanı sıra savaştan kaçanlara karşı sınırların kapatılması ve ulaşımın zorlaştırılması, sığınmacıların yasa dışı yollarla AB'ye ulaşmasında artışa neden olmuştur. Sığınmacıların AB'ye yasa dışı

yollarla ulaşmak için çoğunlukla Ege Denizi güzergâhını tercih etmesiyle birlikte, Türkiye yasa dışı yollarla AB sınırlarına geçmek isteyenlerin yoğun olarak tercih ettiği transit bir ülke haline gelmiştir. Türkiye’den AB’ye sadece göçmenlerin değil aynı zamanda yasa dışı geçiş yapmak isteyen sığınmacıların da dâhil olduğu bu düzensiz geçişler, GKA’nın uygulamaya konmasını daha da zorlaştırmıştır. Mülteci krizi ile birlikte GKA’nın kapsamını aşacak şekilde ortaya çıkan yeni koşullar, GKA’nın uygulanması imkânsızlaştırmaktadır.

Düzensiz göçleri kontrol altına almak adına AB’nin sınırlarına komşu olan ülkelerle başlattığı işbirliği süreci, GKA kapsamında yürütülen bir politika olmanın ötesine geçerek, mülteci krizi ile beraber değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan yeni *Göç Gündemi* ile birlikte daha da genişletilerek sığınmacıları da kapsayacak şekilde yeni bir boyut kazanmıştır. Bu kapsamda Türkiye ile 2016 yılındaki yapılan 18 Mart Mutabakat’ı, sığınmacıların AB’ye ulaşmasını engelleme çabalarına yönelik yasal zemin oluşturma arayışının dikkat çeken bir örneği olmuştur.

AB ile Türkiye’nin 2016 yılında varmış oldukları Mutabakat’ın AB’ye varmak için Ege’de canları pahasına yolculuk yapan savaş mağdurlarına yönelik sahil ve sınır güvenliğinin artırılması sayesinde ölüm vakalarının azaltılması ve insan kaçakçılığına engel olunması bakımından etkili olduğu görülmüştür. Ancak AB bu kapsamda sınır kontrollerini sıkılaştırarak, sığınma talebinde bulunmak isteyenleri de AB sınırlarına gelmeden engellemeye çalışmaktadır.

Bunun yanında, Mutabakat ile birlikte krize yönelik acil müdahale kapsamında ise sınır güvenliğinin de sağlanması adına düzensiz göçmenlerin toplu geri gönderilmesi insan hakları ihlallerine neden olduğundan ötürü sıkça eleştirilmiştir. Diğer yandan tez çalışmasının son bölümünde de ele alındığı üzere Mutabakat kapsamında uygulanan prosedürlerin, uluslararası hukukta mülteci hakları ile ilgili düzenlemelerle uyumsuzluk göstermesinden dolayı da yapılan uygulamalara karşı dava açıldığı da görülmektedir.

18 Mart Mutabakat'ı, mülteci krizi sonucunda ortaya çıkan yeni şartlar için hızlandırılmış ve acil müdahale gerektiren uygulamaları içermiştir. Türkiye ile AB arasında imzalanan bu Mutabakat'ta aynı zamanda 2014 yılında imzalanan GKA'nın içeriğinde bulunan bazı yasal düzenlemelere de değinilmektedir. GKA kapsamında anlaşmaya taraf olan ülkenin kendi vatandaşları dâhil olmak üzere üçüncü ülke vatandaşı olan ve vatansız göçmenlerin geri kabul edilmesi, vize serbestleştirilmesi, katılım müzakerelerinin ilerlemesi ve bu süreçteki maddi yardım konularına değinilirken, benzer şekilde Mutabakat'ta da aynı düzenlemelere yer verilmiştir. GKA ve Mutabakat birlikte değerlendirildiğinde ikisinin kapsamının da iç içe geçtiği açıkça görülmektedir. Bu iç içe geçmişlik ise geri kabul ile ilgili izlenecek yasal prosedürler belirlenirken hangisinin öncelikli uygulanacağı tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. GKA, uluslararası bir anlaşma olarak kabul edildiği için GKA'nın normlar hiyerarşisinde Mutabakat'la karşılaştırıldığında daha üst bir hiyerarşiye sahip olması gerekmektedir. Mutabakat'ın, hem GKA'nın yasal zemininin bir kısmını kapsamasına hem de yaşanan bu mülteci krizine karşı yeni müdahaleleri de içeren bir şekilde düzenlenmesine karşın uluslararası bir anlaşma olarak kabul edilmemesi büyük bir ikileme neden olmaktadır. Mutabakat, uluslararası bir anlaşma olmamasına rağmen sığınmacıları da içine alarak çok geniş bir kapsamda hazırlanmıştır. Bu durumdan dolayı da Mutabakat'ın uygulanmasında karşılaşılabilecek sorunların takibi ve çözümü de çıkmaza sokulmuştur. Çünkü Mutabakat pratikte uluslararası bir anlaşma gibi uygulamaya koyulsa bile yasal zeminde uluslararası anlaşma olarak kabul edilmediği için Mutabakat ile ilgili uluslararası düzeyde yasal bir işlem yapılamamaktadır.

Ayrıca Mutabakat kapsamında, önerilen *Bire-bir* Formülü ile AB, kendisine yönelik düzensiz göçü, düzenli göçe dönüştürmeyi amaçlamıştır. Fakat AB'ye üye devletlerin bu formüle karşı çıkmalarından dolayı da her bir düzensiz göçmene karşı, anlaşmaya taraf olan ülkeden bir Suriyeliyi kabul etme uygulaması beklenildiği şekilde

işlememiştir. Bu kapsamda, Haziran 2018 itibariyle sadece 21.000 kişi AB'ye yerleştirilmiştir. Fakat varılan Mutabakat'a göre 2017'ye kadar 72.000 kişinin kabul edilmesi planlanmıştı. Buna göre AB'nin Türkiye, Lübnan, Mısır vb. ülkelerde bulunan 5.5 milyon mültecinin oluşturduğu ağır yükü paylaşmadığı açıkça görülmektedir. AB'ye üye ülkeler arasında mültecilerin AB'ye kabul edilmesine ve bu yükümlülüğün paylaşılmasına yönelik ortak bir iradeye ulaşılamamıştır. Buna karşın AB, mültecilere ev sahipliği yapan Türkiye, Lübnan, Ürdün vb. gibi ülkelere maddi yardımda bulunarak, mülteci durumuna düşmüş kişilerin ikamet ettikleri yerlerde kalmalarına yönelik politikaların geliştirilmesini amaçlamaktadır. Diğer yandan Türkiye, Avrupa dışında gerçekleşen olaylardan dolayı sığınma başvurusu yapan kişilere mülteci statüsünü vermeyip bu kişilere geçici koruma sağlamaktadır. Türkiye'de geçici koruma statüsü altında temel ihtiyaçların kademeli olarak yapılan çalışmalarla sağlanmasına rağmen, Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki mülteci statüsünün gerektirdiği haklardan yararlanamamaktadırlar. Bu nedenle Türkiye'deki Suriyeliler, AB tarafından geliştirilen tüm politikaların aksine asıl hedefleri tam kapsamlı mülteci haklarından yararlanabilecekleri AB ülkelerine gitmeyi hedeflemektedirler. Buna göre, bu tez çalışmasında yer verilen istatistiki veriler ve bağımsız sivil toplum kuruluşları ile uluslararası örgütlerin görüşleri de dikkate alındığında, AB'nin krize yönelik çözüm bulma aşamasında üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmediği görülmektedir. Oysa yaşanan mülteci krizinin coğrafi anlamdaki etki alanına bakıldığında zaman AB'nin bu krizin merkezinde olduğu ve bu koşullar altında daha çok sorumluluk yüklenmesi gerektiği açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA'nın, mülteci krizi sonucunda ortaya çıkan yeni şartlar da göz önünde bulundurulduğunda, AB ile Türkiye arasındaki siyasi tikanıklık nedeniyle de yürütülmesi son derece zorlu bir hale gelmiştir. 2016 yılından tezin yazıldığı günümüze kadar (Haziran 2018), Mutabakat üzerinden

yürütülen geri kabuller yukarıda da yer verildiği gibi, AB'nin Arap ülke vatandaşlarına yönelik önyargısı ve çeşitli politikalarla AB'ye ulaşmalarını kasıtlı engelleme çabaları, ayrımcılık, toplu sınır dışı etme, geri göndermeme ilkesine yönelik ihlaller, iltica başvuru sürecinin 1-2 yıl arasında uzun süren prosedürler gibi çok ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Uluslararası bir anlaşma niteliği taşıyan GKA'nın etkili çözüm getirmekte zorlandığı bu sürecin aşılması için uluslararası anlaşma niteliğini taşımayan bir Mutabakat'ın ileri sürülmesi ise yaşanan bu krizin ileriki aşamalarında hukuki açıdan bağlayıcılık, şeffaflık, güvenilirlik ve sürdürülebilirlik bakımından yeni tartışmaların devam etmesine neden olacaktır. Ayrıca, AB ile imzalanan Mutabakat'la birlikte, Türkiye örneği üzerinden devam eden bu tartışmalı sürecin, kendi içindeki sorunlar çözülmeden aynı şekilde yürütülüyor olmasının yanı sıra mülteci krizinin kontrol altına alınabilmesi adına, başka ülkelerle de benzer prosedürlerin gelecekte bir model olarak izlenme ihtimali, tartışmaların ve eleştirilerin devamının geleceğinin bir göstergesi niteliğindedir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- Abell, Nazare Albuquerque. “The compatibility of readmission agreements with the 1951 Convention relating to the status of refugees”. *International Journal of Refugee Law* 11, sayı 1, (1999): s. 1–24. <https://doi.org/10.1093/ijrl/11.1.60>.
- Aksel, Damla B., ve Daniş, Didem. “Diverse Facts of Europeanization at the Iraqi-Turkish Border”. İçinde *Turkey: Beyond the Fortress Paradigm at the Southern Borders of the EU*, editör Baklacioğlu, Nurcan Özgür ve Özer, Yeşim, s. 274–77, (Edwin Edgar Melen Press, 2013).
- Aka, H. Burç, ve Özkural, Nergiz. “Turkey and the European Union: A Review of Turkey’s Readmission Agreement”. *The European Legacy* 20, sayı 3 (2015): s. 255–72. <https://doi.org/10.1080/10848770.2015.1004908>.
- Aras, N. Ela Gökalp, ve Mencütek, Zeynep Şahin-. “From assertive to oportunist usage mass migration for foreign and asylum policy: Turkey’s responce to the refugees from Syria.” İçinde *Turkish Migration Policy*, editör Sirkeci, İbrahim ve Push, Barbara, s. 91–127. (London: Transnational Press London, 2016).
- Ata Keskin, Funda. *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*. (Ankara: Siyasal Kitapevi, 2013): s. 85.
- Aygül, Cenk. “Visa Regimes as Power: The Cases of the EU and Turkey”. *Alternatives: Global, Local, Political* 38, sayı 4 (2013): s. 321–37. <https://doi.org/10.1177/0304375413519192>.
- Baczynska, Gabriela, ve Yun Chee, Foo. “Poland and Hungary Refuse Asylum Seekers”. *Reuters*. (12 Haziran 2018). <https://www.globalcitizen.org/fr/content/eu-migration-case-hungary-poland-asylum-refugees/>.
- Baczynska, Gabriela, ve Ledwith, Sara. “How Europe built walls to keep people out”. *Reuters*. (04 Nisan 2016). <https://www.reuters.com/investigates/special-report/europe-migrants-fences/>.
- Balzacq, Thierry. “The policy tools of securitization: Information exchange, EU foreign and interior policies”. *Journal of Common Market Studies* 46, sayı 1 (2008): s. 75–100. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00768.x>.
- Blenkinsop, Philip, Macdonald, Alastair, ve Rose, Michel. “EU raises human rights in talks with Turkey’s Erdogan”. *Reuters*. (25 Mayıs 2017). <https://www.reuters.com/article/us-eu-turkey-idUSKBN18L1VT>.
- Bouteillet-Paquet, Daphné. “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* 5, sayı 3, (2003): s. 359–77. <https://doi.org/10.1163/157181603322599288>.

- Boswell, Christina. *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Onclusion and Exclusion*. 2. baskı. (Oxford: Blackwell Publishing, 2003): s. 52-74.
- Cannizzaro, Enzo. "Denialism as the Supreme Expression of Realism – A Quick Comment on NF v. European Council". *European Papers* 2, sayı 1 (2017): s. 251–57. http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/denialism-as-the-supreme-expression-of-realism-comment-on-nf-v-european-council#_ftnref3.
- Caron, Hallee. "Refugees , Readmission Agreements , and ‘ Safe ’ Third Countries : A Recipe for Refoulement ?" *Journal of Regional Security* 12, sayı 1, (2017): s. 27–50. <https://doi.org/10.11643/issn.2217-995X171SPC79>.
- Carrera, Sergio. *Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*. Brussels: Springer Open, (2016). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42505-4> ISSN.
- Carrera, Sergio, Den Hertog, Leonhard, ve Stefan, Marco. "It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal". *Policy Insights* 15, sayı 4 (2017). [https://www.ceps.eu/system/files/EU-Turkey Deal.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/EU-Turkey%20Deal.pdf).
- Cassarino, Jean-Pierre. "Readmission Policy in the European Union". (Brussels, 2010).
- Cassarino, Jean-Pierre. "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood". *The International Spectator* 42, sayı 2 (2007): s. 179–96. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/67_cassarinoarticle_/67_cassarinoarticle_en.pdf.
- Collett, Elizabeth. "The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal". *Migration Policy Institute (MPI)* 1 (2016): s. 6–8. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Crépeau, François. "UN Human Rights Council - Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece". C. A/HRC/35/2. (New York, 2017). [papers3://publication/uuid/187C36A1-6342-4FD4-80C3-E7620A6AC29A](https://www.unhcr.org/refugees/papers3/publication/uuid/187C36A1-6342-4FD4-80C3-E7620A6AC29A).
- Delanty, Gerard. *Avrupa'nın İcadı: Fikir, Kimlik, Gerçeklik*. 4. baskı. (Ankara: Adres Yayınları, 2014).
- De Tapia, Stéphane. "New patterns of irregular migration in Europe". *Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) France*. (Strasbourg, 2002).
- Düvell, Franck. "Paths into irregularity: The legal and political construction of irregular migration". *European Journal of Migration and Law* 13, sayı 3 (2011): s. 275–95. <https://doi.org/10.1163/157181611X587856>.
- Düvell, Franck. *Illegal Immigratin in Europe*. Editör Franck Düvell. (New York: Palgrave Macmillan, 2006): s. 234-244.
- Edwards, Alice. "Human rights, refugees, and the right 'to enjoy' asylum". *Refugees and Rights*. C. 83, (2017). <https://doi.org/10.4324/9781315244969>.
- Ekşi, Nuray. "18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği". *CONRESS-İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*, (2016). <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/430395>.

- Elitok, Paçacı Seçil. “A Step Backward For Turkey?: The Readmission agreement and the Hope of Visa-Free Europe”. *IPC- Mercator Policy Brief*, sayı December (2015): s. 7. http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2015/12/A-Step-Backward-for-Turkey_The-Readmission-Agreement-and-the-Hope-of-Visa-Free-Europe.pdf.
- European Stability Initiative. “Cutting the Visa Knot. How Turks can travel freely to Europe”, (21 Mayıs 2013). https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=139.
- European Stability Initiative. “Batı Balkanlar için Schengen Beyaz Liste Projesi”, (Berlin- Brüksel -İstanbul, 2012). https://www.esiweb.org/pdf/turkey-visa_WB-SWLP_Turkish_selected-excerpts.pdf.
- European Stability Initiative. “The Refugee Crisis Through Statistics”. (Berlin- Brussels -İstanbul, 2017). <https://www.esiweb.org/pdf/ESI - The refugee crisis through statistics - 30 Jan 2017.pdf>.
- European Stability Initiative. “Why a EU visa liberalisation process for Turkey is in both the EU’s and Turkey’s interest”, (Berlin- Brussels -İstanbul, 2016). <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=446>.
- European Stability Initiative. “AB’nin Türkiye ile vize serbestleşmesi süreci neden hem Türkiye’nin hem de AB’nin çıkarına?”, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=tr&id=446>.
- Fargues, Philippe. “EU Neighbourhood Migration Report 2013”. European University Institute Migration Policy Center, (2013). http://issuu.com/eui-publications/docs/mpc_eu_neighbourhood_migration_repo?mode=embed&layout=http%3A%2F%2Fskin.issuu.com%2Fv%2Fflight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true.
- Fotiadis, Apostolis, Smith, Helena ve Kingsley, Patrick. “Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey”. *The Guardian*. (20 Mayıs 2016). <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>.
- Gorondi, Pablo. “Thousands of migrants still taking Balkan route to EU”. *Associated Press*. (06 Mayıs 2016). <http://www.sandiegouniontribune.com/sdut-thousands-of-migrants-still-taking-balkan-route-2016may06-story.html>.
- Göçmen, İlke. “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 13, sayı 2 (2014).
- Guild, Elspeth, Carrera, Sergio, Groenendijk, Kees, Vosyliūtė, Lina, Brouwer, Evelien, Bigo, Didier, Jeandesboz, Julien, ve Martin-Mazé, Médéric. “Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?” (Brussels, 2016). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU\(2016\)571356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf).
- Guild, Elspeth, ve Niessen, Jan. “Immigration and Asylum Law and Policy in Europe”. İçinde *European Readmission Policy: third country interests and refugee rights*, editör Coleman, Nils. s. 395–465. (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

- Güneş, Asım, ve Akkoç, Serkan. “Türkiye-Suriye arasındaki vize kaldırıldı”. *Milliyet Gazetesi*. (16 Eylül 2009). <http://www.milliyet.com.tr/turkiye-suriye-arasindaki-vize-kaldirildi-gundem-1140074/>.
- Hanley, John. “EU migration crisis: what are the key issues?” *The Guardian*. (28 Haziran 2018). <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/27/eu-migration-crisis-what-are-the-issues>.
- Human Rights Watch. “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border | Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers”, (2015). <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.
- IHLAMUR-ÖNER, Suna Gülfer. “Türkiye’nin suriyeli mültecilere Yönelik Politikası”. *Ortadoğu Analiz* 6, sayı 61 (2013): s. 43–45. <http://www.orsam.org.tr/files/OA/61/11sunaoner.pdf>.
- International, Amnesty. “The human cost of fortress Europe Human rights violations against migrants and refugees at Europe’s borders”. *Amnesty International*, (2014): s. 21–22. <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/festung-europa/dok/2015/die-kampagne-sos-europa/bericht-the-human-cost-of-fortress-Europe>.
- İçduygu, Ahmet. “Irregular Migration in Turkey”. *IOM Migration Research Series* 12, (2003): s. 17–26. http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_12_2003.pdf.
- Kale, Başak. “Geri göndermeler Avrupa bütünleşmesinin sonu olabilir”. *Bir Gün*, (2016). <http://www.sanalbasin.com/geri-gondermeler-avrupa-butunlesmesinin-sonu-olabilir---basak-kale-13573494/>.
- Kale, Başak. “The EU-Turkey Action Plan is Imperfect, But Also Pragmatic, And Maybe Even Strategic”. *On Turkey*, (2016). <http://www.gmfus.org/publications/eu-turkey-action-plan-imperfect-also-pragmatic>.
- Karaca, Kayhan. “Vize muafiyetinde zor süreç”. *Deutsche Welle Türkçe*. (31 Mayıs 2018). <http://www.dw.com/tr/vize-muafiyetinde-zor-surec/a-44005912>.
- Kim, Gillade. “Readmission Agreements Concluded by the EU”. *Universiteit Gent*, (2011).
- Kirişçi, Kemal. “Managing Irregular Migration in Turkey: A political-Bureaucratic Perspective”. *Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration - CRIM* 61 (2008): s. 20–21. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10106/CARIM_AS%26N_2008_61.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kirişçi, Kemal. “Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart ?” *Centre for European Policy Studies -CEPS*. (Brussels, 2014).
- Koenig, Nicole. “The EU’s External Migration Policy: Towards Win-Win-Win Partnerships”. *Jacques Delors Institut* 190, sayı April (2017): s. 1–21. http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf.
- Kruse, Imke. “The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants”. *Cologne*, 2006.

- Kuneralp, Selim. "Turkey-EU Relations: Past, Present – and Future?" Heinrich-Böll-Stiftung European Union, (2017). <https://eu.boell.org/en/2017/05/02/turkey-eu-relations-past-present-and-future>.
- Lavenex, Sandra, ve Uçarer, Emek M.. *Migration and the Externalities of European Integration - Google Kitaplar*. Editör Lavenex, Sandra ve Uçarer, Emek M.. (Oxford: Lexington Books, 2002). https://books.google.com.tr/books?id=n4KeUt7auE4C&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Lovett, Ashleigh (IRC), Whelan, Claire (NRC), ve Rendón, Renata (Oxfam). "The Reality of the EU-Turkey Statement", (2017). https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/joint-agency-briefing-note---eu-turkey-statement---final_16-march---new---3.pdf.
- Muiznieks, Nils. "Stop Your Backsliding, Europe". *New York Times*. (14 Mart 2016). <https://www.nytimes.com/2016/03/15/opinion/stop-your-backsliding-europe.html>.
- Nas, Çiğdem. "Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi". *MarmaraAvrupa Araştırmaları Dergisi* 23, sayı 2 (2015): s. 169–87.
- Noll, Gregor. "Return of the Persons to State of Origin and Third states". İçinde *Migration and International Legal Norms*, editör Aleinikoff, T. Alexander ve Chetail, Vincent, s. 61–74. Lahey: T.M.C. (Asser Press, 2003).
- Özen, Çınar. "AB ile İlişkilerde Talihsiz bir Dönem". *Analist*, 2016. <http://www.cinarozen.com/?p=149>.
- Özer, Yeşim. "Europeanizing Migration Control and Asylum at the Southeastern Borders of the European Union: Turkey's Case". İçinde *Turkey: Beyond the Fortress Paradigm at the Southeastern Borders of the EU*, editör Baklacioğlu, Nurcan Özgür ve Özer, Yeşim, s. 19. (Edwin Edgar Melen Press, 2013).
- Özsöz, Melih. *Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geir Kabul, Yol haritası ve Vize Serbestliği*. (İstanbul: İktisadi ve Kalkınma Vakfı, 2013). https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/kitap_261_web.pdf.
- Paet, Urmas. "Time for a visa waiver with Turkey". *EU Observer*, (2011). <https://euobserver.com/opinion/32369>.
- Refugee Council. "Asylum Seekers in Europe", (2017). https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/0083/Asylum_in_Europe_March_2017.pdf.
- Research Directorate, Immigration and Refugee Board, Canada. "Germany/Vietnam - ZZZ36427.E". Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, (2001). <http://www.refworld.org/docid/3df4bed48.html>.
- Rossi, Enzo, ve Iafrate, Paolo. "The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugees' Rights?" *New York*, (16 Aralık 2016). <https://doi.org/10.14240/cmsesy121616>.
- Sarıoğlu, Ali Zafer. "Turkey's migration law and policy: is it a new era?" İçinde *Turkish Migration Policy*, editör Sirkeci, İbrahim ve Push, Barbara, s. 41–42, (London: Transnational Press London, 2016).

- Sönmez, Pelin, ve Kırık, Hikmet. “Turkish-EU Readmission Agreement: A Critique of EU-Turkey Migration Dialogue -AB”. *Güvenlik Stratejileri*, sayı 25 (2013): s. 5–6. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/298051>.
- Statewatch. “Memorandum of Understanding between Frontex and the Turkish Ministry of Foreign Affairs”, (2012). http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/MoU_Turkey_28052012.pdf.
- STRIK, Tineke. “Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants”. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, sayı 3 (2010): s. 7.
- Şenyuva, Özgehan, ve Üstün, Çiğdem. “A Deal to End ‘the’ Deal: Why the Refugee Agreement is a Threat to Turkey-EU Relations | The German Marshall Fund of the United States”. On Turkey, (2016). <http://www.gmfus.org/publications/deal-end-the-deal-why-refugee-agreement-threat-turkey-eu-relations>.
- Şenyuva, Özgehan, ve Üstün, Çiğdem. “A New Episode in EU-Turkish Relations: Why so Much Bitterness? | The German Marshall Fund of the United States”. On Turkey, (2015). <http://www.gmfus.org/publications/new-episode-eu-turkish-relations-why-so-much-bitterness>.
- Tekin, Uğur. “Avrupa’ya Göç ve Türkiye”. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 37 (2007): s. 43–56.
- Tocci, Nathalie. “Turkey and the European Union A Journey in the Unknown”. *Center on the United States and Europe at Brookings*, sayı 5, (2014). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Turkey-and-the-European-Union.pdf>.
- Triandafyllidou, Anna, ve Ilies, Maria. “EU Irregular Migration Policies”. İçinde *Irregular Migration in Europe*, editör Anna Triandafyllidou, s. 23–41. (Burlington: Ashgate, 2010).
- Ulusoy, Orçun, ve Battjes, Hemme. “Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement”. *VU Migration Law Series*. (Amsterdam, 2017). https://rechten.vu.nl/en/Images/UlusoyBattjes_Migration_Law_Series_No_15_tcm248-861076.pdf.
- Velutti, Samantha. “External Aspectsof EU Asylum Law and Policy - ‘New’ Ways to Adress the ‘Old’ Woes”. İçinde *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers*, editör Abass, Ademola ve Ippolito, Francesca, 2. baskı, s. 145–71. (London & New York: Routledge, 2016).
- Vermeulen, Hans, Baldwin-Edwards, Martin, ve van Boeschoten, Riki. “Introduction”. İçinde *Migration in the Southern Balkans: From Ottoman Territory to Globalized Nation States*, editör Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, s. 1–31. (London: Springer Open, 2015). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-13719-3>.
- Voinikov, V. “Legal Aspects of EU Policy on Irregular Immigration”. *Immanuel Kant Baltic Federal University* 4, sayı 26, (2015): s. 55–65. <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2015-4-4>.

Yavaş, Gökçen. “Border Management of the European Union : the Case of the Arab Uprisings”. *Marmara Journal of European Studies* 25, sayı 2 (2017): s. 77–103.

Walter-Franke, Marie. “Two years into the EU-Turkey ‘deal’: Impact and challenges of a turbulent partnership”. *Jacques Delors Institut*, (2018). https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/03/20180315_Two-years-into-the-EU-Turkey-Deal_Walter-Franke.pdf.

Wolff, Sarah. “The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey”. *European Journal of Migration and Law* 16, sayı 1 (2014): s. 69–95. <https://doi.org/10.1163/15718166-00002049>.

Resmi Belgeler

AB Bakanlığı. “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”. (Ankara, 2011). <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.

“Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi”. Erişim: 26 Mart 2018. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>.

Commission of the European Communities. “2004 Regular Report on Turkey’s progress towards accession - SEC(2004) 1201”. (Brussels, 2004). [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/sec/com_sec\(2004\)1201/_com_sec\(2004\)1201_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/sec/com_sec(2004)1201/_com_sec(2004)1201_en.pdf).

Council of Europe. “Chart of signatures and ratifications of Treaty 046”, (2018). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures>.

Council of Europe. “Chart of signatures and ratifications of Treaty 117”, (2018). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/117/signatures>.

Council of Europe. “Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”. *European Treaty Series*. (Strasbourg, 1963). https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P4postP11_ETS046E_ENG.pdf.

Council of Europe. “Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, (1984). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/117>.

Council of the EU. “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on EU Return Policy - COM/2014/0199 final”, (2014). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0199>.

Council of the EU. “Council conclusion on developing cooperation with Turkey in the areas of Justice and Home Affairs”. (Luxembourg, 2012). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/131103.pdf.

Council of the EU. “Dublin II Regulation”, (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>.

- Council of the EU. "European Council Copenhagen", (2002). https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2002_12_kopenhag_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_en.pdf.
- Council of the EU. "Helsinki European Council", (1999). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm.
- Council of the EU. "Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism", (2018). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.
- Council of the EU. "Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy - 9809/98". (Brussels, 1998). <http://database.statewatch.org/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>.
- Council of the EU. "EU-Turkey statement, 18 March 2016 - Consilium", (2016). <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Council of the EU. "Seville European Council 21 and 22 June 2002". (Brussels, 2002). <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>.
- European Commission. "An open and secure Europe: making it happen - COM(2014) 154 final". (Brussels, 2014). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/an_open_and_secure_europe_-_making_it_happen_en.pdf.
- European Commission. "Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)". Erişim: 30 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.
- European Commission. "COMMISSION RECOMMENDATION establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks C(2017) 6505". (Brussels, 2017). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf.
- European Commission. "Common European Asylum System". European Commission. Erişim: 24 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.
- European Commission. "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification - COM(2014) 210 final". (Brussels, 2014). [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210/_com_com\(2014\)0210_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210/_com_com(2014)0210_en.pdf).
- European Commission. "Communication on a common policy on illegal immigration", (2001). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52001DC0672>.

- European Commission. "EU-Turkey Statement - Two years on". (Brussels, 2018). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.
- European Commission. "EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020) - COM(2015) 285 final". (Brussels, 2015). https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf.
- European Commission. "EU Action Plan on return -COM(2015) 453 final". (Brussels, 2015). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf.
- European Commission. "European Agenda on Migration". Erişim: 29 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en.
- European Commission. "Fact Sheet Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers", (2016). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.htm.
- European Commission. "Global Approach to Migration and Mobility", (2011). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en.
- European Commission. "Internal Security Fund - Police". Erişim: 30 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police_en.
- European Commission. "Legal Migration and Integration". Erişim: 02 Nisan 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration_en.
- European Commission. "Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap -COM(2014) 646 final". (Brussels, 2014). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey_first_progress_report_en.pdf.
- European Commission. "Return and Readmission". Erişim: 26 Nisan 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.
- European Commission. "Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey", (2013). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf.
- European Commission. "Schengen Area". Erişim: 26 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en.
- European Commission. "Second Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap - COM(2016) 140 final", (2016). <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?qid=1457653379810&uri=CELEX:52016DC0140.

European Commission. “Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency - European Council Tampere 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency”, (1999). http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

European Commission. “Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap- COM(2016) 278 final”. (Brussels, 2016). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_road_map_en.pdf.

European Commission. “Timeline: 20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration”, (2015). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/timeline_en/timeline_en.pdf.

European Commission. “Visa Information System (VIS)”. Erişim: 26 Mart 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en.

European Communities. “Schengen Agreement”, (1990). https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Shengen-agreement_io.pdf.

“European Pact on Immigration and Asylum”, (2008). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>.

European Parliament. “Migration and asylum: a challenge for Europe”, (2018). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI\(2017\)600414_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)600414_EN.pdf).

European Parliament. “Migration and Asylum in Central and Eastern Europe (LIBE 104)”. Erişim: 11 Nisan 2018. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/summary_en.htm.

European Union. “Treaty of Amsterdam”, (1997). <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

General Court (European Union). Order of the General Court - In Case T-193/16 (2017).

General Court (European Union). Order of the General Court - In Case T-257/16 - NM v European Council (2017).

General Court (European Union). Order of the General Court - In Case T-192/16, (2017).

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “Geçici Koruma”, (2018). http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”. (Ankara, 2005). [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(1).pdf).

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler”,

- (2018). http://www.goc.gov.tr/icerik3/geri-alim_363_378_10093.
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”. (Ankara, 2013). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>.
- Official Journal of the EU. “2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, (2002). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0946>.
- Official Journal of the EU. “Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorisation- OJ L 287,2010”, (2010). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22010A1104%2802%29>.
- Official Journal of the EU. “Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation - OJ L052, 2011”, (2011). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22011A0225%2803%29>.
- Official Journal of the EU. “Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation -OJ L 134”, (2014). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22014A0507%2801%29>.
- Official Journal of the EU. “Charter of the Fundamental Rights of the European Union - 2000/C 364/01”. (Brussels, 2000). http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece”, (2015). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece”, (2015). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_248_R_0014.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DECISION (EU) 2016/551 on the implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement from 1 June 2016”, (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32016D0551>.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DIRECTIVE 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, (2002). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:EN:PDF>.
- Official Journal of the EU. “Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”, (2003). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109>.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification”, (2003). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>.

- Official Journal of the EU. “Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers”, (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32003L0009>.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DIRECTIVE 2004/81/EC”, (2004). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:EN:HTML>.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC”, (2004). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>.
- Official Journal of the EU. “COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC”, (2009). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0050>.
- Official Journal of the EU. “Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country - OJ C274”, (1994). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.01.0020.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC.
- Official Journal of the EU. “Council Recommendation on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements - OJ C274, s.25-33”, (1996). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE (EU) 2016/801 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2016). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_132_R_0002.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, (2008). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115>.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE 2009/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2009). https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/directive_2009_52_ec_1.pdf.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE 2011/98/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098>.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE 2014/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0036>.
- Official Journal of the EU. “DIRECTIVE 2014/66/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0066>.
- Official Journal of the EU. “REGULATION (EU) No 439/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office”, (2010). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>.
- Official Journal of the EU. “REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN

- PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL”, (2013). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>.
- Official Journal of the EU. “The Stockholm Programme”, (2010). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0034>.
- Official Journal of the EU. “Treaty of Lisbon”, (2007). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>.
- The Association Council. “50th meeting of the EU-Turkey Association Council - UE-TR 4807/12”. (Brussels, 2012). <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST 4807 2012 INIT>.
- T.C. AB Bakanlığı. “18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirve Bildirgesi”. (Brüksel, 2016). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf.
- T.C. AB Bakanlığı. “Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar”, (2013). <https://www.ab.gov.tr/49332.html>.
- T.C. AB Bakanlığı. “2003 Yılı Ulusal Programı”, (2003). <https://www.ab.gov.tr/196.html>.
- T.C. AB Bakanlığı. “Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirgesi”. (Brüksel, 2015). https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf.
- T.C. AB Bakanlığı. “Türkiye ile Vize Serbestleşmesine İlişkin Diyalogun Birinci Toplantısı”, (2013). https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. “Dışişleri Bakanı Davutoğlu ‘BM Güvenlik Konseyi’ni daha fazla geç kalmadan insani duruma çözüm bulacak güçlü bir karar almaya çağırıyorum’ / T.C. Dışişleri Bakanlığı”, (2013). http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-davutoglu-_bm-guvenlik-konseyi_ni-daha-fazla-gec-kalmadan-insani-duruma-cozum-bulacak-guclu-bir-karar-almaya-.tr.mfa.
- Uluslararası Göç Örgütü. “Göç Terimleri Sözlüğü”. (Cenevre, 2009). http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_terimleri_sozlugu.pdf.
- UN. “Universal Declaration of Human Rights”, (1948). <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- UNHCR. “2. Convention Relating to the status of Refugees”, (1954). <http://www.unhcr.org/protection/convention/3d9abe177/reservations-declarations-1951-refugee-convention.html>.
- UNHCR. “The 1951 Refugee Convention”, (1951). www.unhcr.org.
- Resmi Gazete. “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”. (Ankara, 1994). <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>.

Resmi Gazete. “İskan Kanunu No: 5543”, (2006).
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm>.

Resmi Gazete. “T.C. ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”. (Ankara, 2014).
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1-1.pdf>.

Resmi Gazete. Türkiye - Yunanistan Geri Kabul Protokolü, (2002).

Web Kaynakları

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu. “Schengen Bölgesi”. Erişim: 26 Mart 2018.
<https://www.avrupa.info.tr/tr/schengen-bolgesi-602>.

BBC. “EU border team arrives in Greece to tackle migrants”. *BBC News*, (02 Ekim 2010). <http://www.bbc.com/news/world-europe-11664354>.

BBC News. “Migrant crisis: EU-Turkey deal is ‘working’ -”. (24 Nisan 2016).
<https://www.bbc.com/news/world-europe-36121083>.

BBC Türkçe. “FT: AB Türkiye’ye verdiği vize muafiyeti sözünü sulandırmaya çalışıyor - BBC News Türkçe”. (21 Nisan 2016).
https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/04/160421_ft_vize_muafiyeti.

BBC News Türkçe. “BM: Mülteci sayısı 2. Dünya Savaşı’ndan bu yana en yüksek seviyede”, (20 Haziran 2014)

Cumhuriyet Gazetesi. “AB’den ‘vize serbestisi’ şartı: ‘Terörle mücadele yasası’ yumuşasın”. (16 Şubat 2018).
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/dunya/928174/AB_den_vize_serbestisi_sarti_Terorle_mucadele_yasasi_yumusasin.html.

Deutsche Welle Türkçe. “AB Komisyonu: Geri Kabul Anlaşması yürürlükte”. *dpa/Reuters/DW,BÖ/ÇA*. (1 Haziran 2016). <http://www.dw.com/tr/ab-komisyonu-geri-kabul-anlasmasi-yururlukte/a-19299023>.

Deutsche Welle Türkçe. “Almanya’nın Dublin istisnası sürececek mi?”, (6 Temmuz 2016). <http://www.dw.com/tr/almanyannin-dublin-istisnasi-surecek-mi/a-19380800>.

Euronews. “AB liderleri anlaştı: Türkiye’ye ikinci 3 milyar euro yolda”. (29 Haziran 2018). <http://tr.euronews.com/2018/06/29/ab-liderleri-goc-konusunda-anlasmaya-vardi>.

Euronews. “Schengen bölgesinde sınır kontrolleri artırıldı”. (07 Nisan 2017).
<http://tr.euronews.com/2017/04/07/schengen-bolgesinde-sinir-kontrolleri-artirildi>.

Euronews. “Seçimlere doğru Türkiye - Batı ilişkileri: Sırada ne var?”. (24 Mayıs 2018).
<http://tr.euronews.com/2018/05/24/secimlere-dogru-turkiye-bat-iliskileri-s-rada-ne-var->.

Eurostat. “Migration and migrant population statistics”, (2018).
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

Eurostat. “Non-EU citizens apprehended and found to be illegally present in the five

- most affected EU Member States, 2008-2016”, (2018).
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-EU_citizens_apprehended_and_found_to_be_illegally_present_in_the_five_most_affected_EU_Member_States,_2008-2016_\(number\)_MI17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-EU_citizens_apprehended_and_found_to_be_illegally_present_in_the_five_most_affected_EU_Member_States,_2008-2016_(number)_MI17.png).
- Eurostat. “Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017”, (2017).
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006–2017\(thousands\)_YB18.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006–2017(thousands)_YB18.png).
- Eurostat. “Statistics on enforcement of immigration legislation”, (2018).
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.
- European Parliament Research Service. “Migration and asylum | EPRS | European Parliament”, (2015).
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>.
- Esen, Hasan. “AB’de sınır kontrolleri tekrar uzatılıyor”. *Anadolu Ajansı*. (25 Ocak 2017). <https://aa.com.tr/tr/dunya/abde-sinir-kontrolleri-tekrar-uzatiliyor-/734809>.
- Frontex. “Risk Analysis for 2016”, (2016). https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “İdare Faaliyet Raporu”. (Ankara, 2016).
http://www.goc.gov.tr/files/files/idari_faaliyet_raporu_2016.pdf.
- International Organization for Migration. “IOM Appeal 2018, Syria Crisis”, (2018).
https://www.iom.int/sites/default/files/country_appeal/file/IOM-Syria-Crisis-Appeal-2018.pdf.
- International Organization for Migration. “IOM Turkey Newsletter”, (2017).
https://www.iom.int/sites/default/files/mission_newsletter/file/IOM-Turkey-Summer-2017-Newsletter.pdf.
- Jazeera Türk, Al. “Sorularla geri kabul ve vize muafiyeti”, (08 Aralık 2015).
<http://www.aljazeera.com.tr/haber/sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti>.
- Milliyet. “Geri kabul askıya alınmayacak”. (06 Haziran 2016).
<http://www.milliyet.com.tr/-geri-kabul-askiya-alinmayacak--siyaset-2258230/>.
- Milliyet. “Avrupa Birliği’nin kaderi masada! ‘Türkiye örneği verdiler..’” (28 Haziran 2018). <http://m.milliyet.com.tr/son-dakika-avrupa-birligi-nin-dunya-2696892/>.
- Pınar, Övgü. “İtalya, AB-Türkiye mülteci anlaşmasını bloke ediyor”. *BBC News Türkçe*. (15 Ocak 2016).
https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160115_italya_ovgu.
- UN. “International Migration Report 2017”. (New York, 2017).
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.
- UNHCR. “Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet”, (2016).
<http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>.

- UNHCR. “Mediterranean Situation”, (2018).
<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.
- UNHCR. “Global Trends, Forced Displacement in 2015”, (2015).
<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.
- “European Asylum Support Office”. Erişim: 29 Mart 2018.
<https://www.easo.europa.eu/>.



ÖZET

Saliji, Turker, Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. Funda Keskin Ata, 145 s.

Ortadoğu ve Asya’da yaşanan savaşlar sonrasında ortaya çıkan istikrarsızlıklardan kaynaklanan zorunlu göçler veya bu bölgelerdeki ekonomik imkânsızlardan kaynaklanan göçler, düzensiz göç hareketliliğini oluşturmaktadır. Daha iyi yaşam koşulları arayışıyla Avrupa kıtasına gitmeyi tercih eden bu düzensiz göçmenler, transit ölkeler tarafından alınan sıkı önlemlerin de etkisiyle ölümlle sonuçlanabilen göç güzergâhlarından geçmek durumunda kalmaktadırlar. Özellikle 2015 yılında patlak veren mülteci krizi nedeniyle bahsi geçen güzergâhlardan en önemlisi Türkiye olmuştur. Düzensiz göçmenlerin son varış yeri olan Avrupa Birliği ve üye ölkeleri, düzensiz göç hareketliliğini bir tehdit olarak algılamakta ve düzensiz göçün kontrol altına alınabilmesi adına hem iç hem de dış politikaların oluşturulmasında yoğun çaba sarf etmektedir. Düzensiz göçün kontrol altına alınma sürecinde Avrupa Birliği’nin uygulamakta olduğu Geri Kabul Anlaşmaları bu tez çalışmasının odak noktasıdır. Geri Kabul Anlaşması, düzensiz göçmenlerin, imzaya taraf olan ölkelerin sınırlarını ihlal etmesinden önce geçiş yaptığı transit öлкеye veya kaynak öлкеlere geri gönderilmeleri ile ilgili alınan önlem ve yükümlölükleri belirleyen ortak kararları içermektedir. Bu alışmada Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 2014 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşması, mülteci krizi ve yaratmış olduğu etkiler üzerinden incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Geri Kabul Anlaşması, Türkiye, düzensiz gö, mülteci krizi, vize serbestleştirilmesi*

ABSTRACT

Saliji, Turker, European Union Readmission Agreements: The Case of Turkey, Master's Thesis, Advisor: Prof. Dr. Funda Keskin Ata, 145 p.

Irregular migration that arising from the emergent instability after the wars in the Middle East and Asia or migrations arising from economic instability in these regions lead to the irregular migration flows. Irregular migrants, who prefer to go to Europe for seeking better living conditions, has to pass migration routes that may result in death due to the measures taken by the transit countries. Particularly, Turkey has become one of the significant routes due to the refugee crisis, which has broken out in 2015. European Union and its member states as the end destination of irregular migrants perceive the irregular migration flows as a threat and show enormous effort to establish internal and external policies for the sake of getting irregular migration under control. The Readmission Agreement, implemented by the European Union during the process of bringing the irregular migration under control, is the focus point of this thesis. The Readmission Agreement includes co-decisions that specify the precautions and liabilities of the readmission process for irregular migrants, who passed through the transit country or their country of origin before the violation of the borders of the Readmission Agreement signatory states. In this study, the Readmission Agreement, signed in 2014 between Turkey and the European Union, is analyzed with its impact on the refugee crisis.

Key Words: *The European Union, The Readmission Agreement, Turkey, irregular migration, refugee crisis, visa liberalization*