

RAPOR

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'ndaki Kriz Halinin Ötesine Geçebilmek:

Sürdürülebilir,
Hak Temelli AB
Sığınma ve Mülteci
Politikalarına Doğru

J. OLAF KLEIST

Heinrich Böll Stiftung Selanik, Yunanistan Temsilciliği için kaleme alınmıştır.
Berlin, Mart 2022

Yazar Hakkında

Dr. J. Olaf Kleist, Mülteci ve Zorunlu Göç Çalışmaları alanında uzman bir siyaset bilimcidir. Çalışmalarını Berlin'deki Almanya Entegrasyon ve Göç Araştırmaları Merkezi'nde (DeZim) sürdürmektedir. Öncesinde Osnabrück Üniversitesi, Göç Araştırmaları ve Kültürlerarası Çalışmaları Enstitüsü (IMIS) ve Oxford Üniversitesi, Mülteci Çalışmaları Merkezi (RSC) bünyesinde bulunmuştur. İlgili alanları mültecilerin korunmasına ve çeşitli siyasal düzenlerdeki mülteci politikalarına odaklanır. Yakın zamanda (2022) yayınlanacak "Gewalt-schutz in Geflüchtetenunterkünften" [Mülteci Barınma Yerlerinde Şiddete Karşı Koruma] (yayım aşamasında) ve "Flucht- und Flüchtlingsforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium" [Mültecilik ve Mülteci Çalışmaları: Araştırma ve İnceleme El Kitabı] (Nomos Yayınları) başlıklı kitapların eş editörüdür.

İçindekiler

Kısaltmalar	4
Önsöz	5
Özet	7
Giriş	9
1. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Beş Yılı: Mevcut Zorluklar	10
1.1 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatını Anlamak	10
1.1.1 Sığınmacı Göçünün 2015'teki Durumu	10
1.1.2 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Oluşturulması	12
1.2 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı İşe Yaradı mı?	14
1.3 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Sonuçları	16
1.3.1 Türkiye Açısından Sonuçları	17
1.3.2 Yunanistan Açısından Sonuçları	19
1.3.3 AB Açısından Sonuçları	20
1.3.4 Özet: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nı Yeniden Değerlendirmek – AB'nin Mülteci Politikaları Çıkmazda mı?	21
1.4 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı 2021-Yoksa Kriz Paydos Mu Etti?	25
1.4.1 Dış ilişkiler bağlamında yenilenmiş bir mutabakat	25
1.4.2 Göç politikalarında daha geniş boyutlu gelişmeler bağlamında yenilenmiş bir mutabakat	26
2. Çıkmazın Aşılmasında Bir Çözüm Olarak Mültecilerin Korunması	28
2.1 Mevcut Zorluklar	29
2.1.1 Kısa Vade	29
2.1.2 Uzun Vade	30
2.2 Bölgesel Krizin Üstesinden Gelmek: Mülteci Koruma Programı	32
2.2.1 Sınır Kontrolünün Dışsallaştırılmasına Son Verilerek Sınırlar Üzerindeki Egemenliğin Yeniden Kazanılması	32
2.2.2 Bölgedeki Mültecilere İnsani Yardım Sağlanması	37
2.2.3 Küresel Mülteci Kabul Programı (KMKP) Oluşturmak	38
2.2.4 Mülteci ve Sığınmacıların Tahsisi	40
2.2.5 Özet: Mülteci Koruma Programının Hedefleri Nelerdir?	42
2.3 AB Krizinin Üstesinden Gelmek: Hak Temelli bir AB Sığınma ve Mülteci Politikası Sistemine Doğru	44
2.3.1 Ortak Sığınma ve Mülteci Sistemi	45
2.3.2 Mültecilerin Korunmasını Avrupalılaştırmak	45
2.3.3 Koruma ve entegrasyon sorumluluklarını birbirinden ayırmak	46
2.3.4 Özet: Gelecekteki Zorunlu Göç Krizlerine Hazırlıklı Olmak	47
Kaynaklar	48

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABSA	Avrupa Birliği Sığınma Ajansı
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CPA	Kapsamlı Eylem Planı
EASO	Avrupa Sığınma Destek Ofisi
ERDF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
GEM	Türkiye'deki Geçici Eğitim Merkezleri
KMKP	Küresel Mülteci Kabul Programı
STÖ	Sivil Toplum Örgütü

Önsöz

Ukrayna'daki savaş, zorunlu göç meselesini dramatik bir biçimde Avrupa Birliği gündeminin tepesine yeniden taşıdı. BMMYK tarafından da belirtildiği üzere, Avrupa'da 2. Dünya Savaşı'ndan beri yaşanan en hızlı göç hareketliliği, bütün kıtada muazzam bir dayanışma dalgasını tetikledi. AB üye ülkeleri hep bir elden, Ukrayna'dan gelen mültecilerin tamamına Birlik içinde koruma sağlayacak "Geçici Koruma Mekanizması" adı verilen mekanizmayı faal hale getirmeye karar verdi. Böylesi bir adım, bir yandan savaş nedeniyle harap olan bir ülkeden gerçekleşen dramatik kaçış göz önünde bulundurulduğunda doğru ve gerekli olsa da, diğer yandan ise geçtiğimiz yıllarda göç meselelerinde hiçbir asli mutabakata varılamamış olduğu düşünüldüğünde aynı zamanda dikkate değerdir.

Yerinden edilmiş insanların sayısındaki küresel yükselişe rağmen, Ukrayna savaşından önce AB'de koruma arayanların sayısı düşüştü. Üye ülkeler arasındaki tüm anlaşmazlıklara rağmen ortak olarak kabul edilmiş tek bir amaç varsa o da, 2015'teki senaryonun tekrarlanmasının önüne geçmek için AB'ye gelecek düzensiz göçmenlerin sayısını azaltmaktı. AB-Türkiye Mutabakatı'nın geliştirilmesine zemin hazırlayan da işte bu saikti. Hatta Türkiye ile bu çerçevede gerçekleştirilen işbirliğinin, AB göç politikasının üzerinde müttefik olunan yegâne veçhesi olduğu dahi söylenebilir. Bu mutabakatın ne ölçüde başarılı olduğuna ilişkin değerlendirmeler de hayli tartışmalı olmaya devam ediyor. Bu yaklaşımın, düzensiz girişlerin azaltılmasıyla ilgili olarak başarı olduğu söylenebilse de, kâğıt üzerinde öngörülen güvenli ve yasal yolların oluşturulması bakımından sınıfta kaldığı da bir sır değil. Dahası, bu, insan hakları ve mülteci hakları perspektifinden bakıldığında son derece vahim sonuçlar da doğurdu. Ege Denizi'nin Yunanistan tarafındaki mülteciler ve özellikle de sırf orayla sınırlı olmasa da Midilli adasında olanlar için dramatik koşullara yol açtı ve Şubat 2020'de Meriç Nehri sınırında yaşanan vahim durumun da açıkça gösterdiği üzere siyasal bağımlılıklar ve gerilimlere vücut verdi ya da bunların daha da artmasına neden oldu.

Mutabakatın bu bariz olumsuz neticelerine rağmen, hâlâ AB içindeki pek çok kişi, mülteci korumasının daha da "dışsallaştırılması" (yani mültecilere ev sahipliği yapmaları ya da göçün frenlenmesi için üçüncü ülkelerin desteklenmesi) fikrini destekliyor. Öyle ki Türkiye ile yapılan mutabakata, halen diğer üçüncü ülkelerle yapılan işbirlikleri için bir şablon atıfta bulunulmaya devam ediliyor.

Dolayısıyla mutabakatın yürürlüğe girmesinin üzerinden geçen altı yılın ardından, mutabakatın kısa ve uzun vadeli etkilerinin sorgulanması önemini koruyor. AB'nin yakın geçmişteki ve şimdiki mülteci politikasını kavrama gibi bir derdi olan herkesin, Türkiye ile yapılan bu mülteci mutabakatının dinamiklerini ve bu mutabakatın bölgede olduğu kadar, AB'nin bütününde oluşturduğu yankıları ve sonuçları anlaması şarttır. Türkiye'deki mülteci sayısının yüksekliği de dâhil olmak üzere politika yapıcılarını böylesi bir çerçeveyi oluşturmaya yönelten baştaki zorluklar hâlâ gündemde olmaya devam ediyor. Gerçekten de 2014 yılından bu yana Türkiye'nin ağırladığı kadar mülteciye ev sahipliği yapan başka bir ülke yok ve Suriye ve Afganistan gibi bölgelerdeki çatışmalar ve krizler de insanları yerinden etmeye mecbur bırakmayı sürdürüyor.

Dr. Olaf Kleist, "AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'ndaki Kriz Halinin Ötesine Geçebilmek: Sürdürülebilir, Hak Temelli AB Sığınma ve Mülteci Politikalarına Doğru" başlıklı bu politika belgesinde, hem 2015 bağlamına hem de mutabakata götüren aşamalara dair genel bir bakış sunuyor. Bu çalışma, bu politikanın etkilerini de değerlendirip Yunanistan, Türkiye ve Avrupa Birliği için doğurduğu sonuçları da gözden geçiriyor. Dr. Kleist tarafından yapılan bu analiz, onu, AB'nin Türkiye'yle içinde bulunduğu mevcut mutabakata hak temelli ve sürdürülebilir, güçlü bir alternatife ihtiyacı olduğu sonucuna götürüyor ve daha genel bir AB sığınma ve mülteci politikası reformuna dair tasavvurunu da ortaya koyuyor. Yazara göre dış sınırlardaki mülteci kamplarının yerini kayıt merkezleri almalı, 72 saat içinde yeniden yerleştirme gerçekleştirilmeli ve Türkiye'deki Mülteciler için AB Mali Yardım Programı odağı biraz değiştirilerek sürdürülmeli. Dr. Kleist, aynı zamanda, misafirperver şehirleri de hesaba katan gönüllü üye ülkelerin koalisyonuna dayanan, geniş ve küresel bir yeniden yerleştirme programının devreye girmesi gerektiğini de savunuyor.

Almanya Yeşiller Siyasi Vakfı olarak bu türden önerilerin sunulmasını ve tartışılmasını bir zorunluluk olarak görüyoruz; çünkü biz de mevcut çerçevenin bir alternatife ihtiyaç duyduğu kanısını taşıyoruz. Bizler, Türkiye ve Yunanistan'daki ofislerimiz ve paydaşlarımız vasıtasıyla, yıllardır süren politikaların olumsuz etkilerine ilk elden tanık olduk. Yürürlükteki AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na karşı ne tür alternatifler getirilebileceği üzerine yapılacak tartışmaları teşvik edip, önünü açmamızın sebebi de bundan kaynaklanıyor.

Bu rapor Ukrayna'daki savaştan önce tamamlanmıştı. Kuşkusuz ki bu savaşın, Avrupa ve küresel çaptaki farklı politika alanları üstünde muazzam yankıları olacak. Her ne kadar şimdilerde bunları öngörmek güç olsa da, biz, AB üye ülkelerinin ortaya çıkan mülteci krizi karşısında beklenmedik bir işbirliği içinde karşılık vermelerine de tanıklık ettik. Bu durum, pek tabii AB mülteci politikasının önümüzdeki yıllarda içinde bulunacağı durumu değiştirecek nitelikte olsa da, raporda ifade edilen fikirler ve görüşler —tıpkı Ege bölgesindeki zorluklar gibi- geçerliliğini koruyor.

Son olarak raporun yazarı Dr. Olaf Kleist'a, sivil toplum örgütlerindeki ve üniversitelerdeki paydaşlarımıza ve uzmanlıklarını bizimle paylaşarak bu raporda ifade edilen görüşlerin oluşumuna katkı sunan, İstanbul, Selanik, Berlin ve Brüksel'de bulunan çalışma arkadaşlarımızla minnettarlığımı ifade etmek istiyorum.

Selanik, Mart 2022

Neda Noraie-Kia
Avrupa Göç Politikası Başkanı

Özet

Bu rapor, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın yürürlüğe girmesinin üzerinden geçen beş yılın ardından, AB politikasını masaya yatırmakta ve ileriye dönük bir yol önermektedir. Mutabakatın ortaya çıkışının izi sürüldüğünde, mutabakatın odağının, sınır kontrolünü dışsallaştırarak göçü önlemek olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Mutabakatın düzensiz yollarla AB'ye gelenlerin geri gönderilmeleri karşılığında diğer mültecilerin AB'ye yeniden yerleştirilmesini öngören ayağı başarısız olurken, Türkiye'deki Suriyeli mültecilere sağlanan insani yardım ise mutabakatın başarı hanesine yazıldı. AB'deki sığınmacı sayısı, 2015 yılına kıyasla önemli ölçüde azalsa da AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın bu gelişmedeki üstündeki etkisi ise hâlâ net değil. Gelgelelim o zamandan bu yana Türkiye'de mültecilere yönelik kamusal ve siyasi destek azalmış, Yunanistan'daki mülteciler insanlık dışı koşullarda tutulmuş ve reform çabaları tıkanmış durumdayken ne Yunanistan'ın ne de AB'nin sığınma sistemleri düzeldi. Dahası, AB de Türkiye'nin göç kontrolüne bağımlı hale geldi. Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda bu raporun AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın sürdürülmesini isteyenlerle hemfikir olmadığını söyleyebiliriz.

Göç ve siyasi koşullardaki değişiklikler dikkate alındığında, güncel yaklaşımın önüne, 2015 ve 2016'ya nazaran çok daha farklı hedefler koyması gerekiyor. Bunlar kısa vadede, Türkiye ve bölgedeki sonu gelmeyen mültecilik durumunun çözüme kavuşturulması, Schengen bölgesinin dış sınırlarının kontrolünün yeniden kazanılması ve mültecilerin insan haklarının ve temel haklarının güçlendirilmesidir. Uzun vadede ise sığınmacı ve mültecilerin tahsisinde, toplumsal entegrasyonda ve mülteciler korunurken AB'nin egemenliğinde ortaya çıkan ihtilafların çözülmesi amaçlanmalıdır. Bu nedenle AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın yerini alacak yeni bir mülteci koruma planının oluşturulması, AB sığınma sisteminde yapılacak köklü bir reformla da iç içe geçmiş olacak.

Bu raporda, kısa vadede dört politika önerilmektedir: **1.** Sığınmacı ve mülteci haklarının, Frontex'in yetki alanının olmazsa olmazı haline getirilmesi ve dış sınırlarındaki mülteci kamplarının yerini kayıt merkezleri ile bu merkezlerde geçirilecek 72 saatin ardından kişilerin yeniden yerleştirilmelerinin alacağı bir sistemin AB sınır kontrolüne entegre edilmesi. **2.** Türkiye'deki Mülteciler İçin AB Mali Yardım Programı'nın, toplumsal katılıma ve eğitim ve sağlık programlarının devlet kurumlarının genel işleyişine entegre edilmesine yönelik vurgusunun artırılarak sürdürülmesi. **3.** Beş yıl içinde Türkiye'den en az bir milyon mülteciyi yeniden yerleştirmek üzere bir Küresel Mülteci Kabul Programı'nın oluşturulması için uluslararası bir mülteci konferansı çağrısının yapılması. Böylesi kayda değer bir sorumluluk paylaşımı, bölgedeki zorlukların azaltılmasına katkı sağlayacak, mültecilerin ev sahibi ülkelerdeki kabulünü genel anlamda iyileştirecektir. **4.** Sığınmacıların ve mültecilerin kabulünün başlangıçta, istekli üye devletlerden oluşan bir koalisyon tarafından gönüllülük esasına göre yapılması. Bu kapsamda oluşturulacak tahsis sistemi, bir eşleştirme sistemi yoluyla sığınmacıların ve mültecilerin kabulünü destekleyen belediyeler ve sivil toplumun kapasitesinden de istifade etmeli ve bu çabalara mali destek sağlamalıdır.

Uzun vadede ise AB sınırını korumada yaşanan zorluklara karşı, hak—ve hukukun üstünlüğü—temelli bir yanıtın oluşturulması, AB sığınma sisteminde haklara ve hukukun üstünlüğüne dayalı genel bir reformunun temelini atacaktır. Böylesi bir reform, yeni açılan Avrupa Birliği Sığınma Ajansı'nı (ABSA) AB içindeki sığınmacıların ve mültecilerin AB içindeki tahsis ve transferini tek bir çatı altında toplama yönünde güçlendirecektir. Bu göreve ek olarak, AB mülteci hukukunda ve sığınmacı kabul eden üye ülkelerde yaşanan egemenlik ihtilafını aşmak için AB genelindeki tüm mülteci statüsü belirleme işini de ABSA üstlenmelidir. Böylece bir Avrupa koruma statüsü de yaratılmış olacaktır. Yine, sığınmacıların ve mültecilerin AB içerisindeki dağıtımının da soyut ilkelere ziyade, yetenek ve kapasitelerin eşleştirilmesi temelinde gerçekleştirilebilmesi mümkündür. Sürdürülebilir ve kapsamlı bir sığınma ve mülteci politikası sisteminin tesis edilmesi, AB'nin gelecekte yaşanacak yerinden edilme sorunlarına 2016'dakinden çok daha iyi bir yanıt vermesini sağlayacaktır.

Giriş

2021 yılından bakıldığında, 2015 ve 2016'daki mülteci ve sığınmacı meselesi çok uzakta kalmış gibi. Mart 2016'da ilan edilen AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, gelişlerin önünü kestiye bile, aradan geçen beş yılın ardından mutabakatın insani yardım ayağındaki fonlar da tükenirken, genel politikaya dair bir değerlendirmenin zaruri olduğu görünüyor. AB ve Türkiye hükümeti, mutabakatın ufak tefek tadillerle sürdürülmesini arzu ederken, STÖ'ler ve mülteci hakları savunucuları da buna karşı ciddi eleştirilerde bulunuyor. Bu rapor, alınan derslerle birlikte mevcut zorluk ve fırsatlara yanıt verebilen alternatif bir yaklaşım üzerinde düşünmek için politikaların ve sonuçlarının değerlendirilmesini hedefliyor. Kaldı ki AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, AB'nin sığınma sisteminin hâl-i pürmelâli içinde konumlandığından, bu raporda yeni bir bölgesel mülteci koruma programının, AB'nin sığınma ve mülteci politikalarındaki genel bir reforma nasıl karşılık geleceği de ele alınacak. Kısa ve uzun vadeli politika önerilerine de yer verilecek olan bu rapor, temel olarak iki bölüme ayrılıyor: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na dair bir değerlendirme ile hak temelli ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir Avrupa mülteci politikası ve sığınma sisteminin oluşturulmasına yönelik tavsiyeler. Bu iki bölüm birbirinin üzerine bina edilmiş olsa da bu bölümlerin ayrı ayrı okunabilmesi de mümkün.

Bu çalışma AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na AB ve mülteci hakları perspektifinden bakmakta ve Türkiye ya da diğer ülkelere yönelik önerileri içermemektedir. Dolayısıyla bu çalışma, meseleye Avrupa'dan doğru bakmaktadır: mutabakatın nasıl geliştirildiği, sonuç ve akıbetinin nasıl ele alınacağı, daha geniş kapsamlı mülteci ve sığınma politikaları bağlamında nereye tekabül ettiği ve mutabakatın yenilenmesine dair ne tür bir alternatifin mevcut olabileceği gibi soruların tamamını, Avrupalı bir bakışla ve AB politikaları yönünden—Türkiye ile AB üye devletlerinin menfaatleri ile özellikle de mültecilerin insan hakları ve temel haklarını göz ardı da etmeden— ele alıyor.

Ortaya konulan tavsiyelerde mülteci politikalarına ve sığınma sistemi reformuna dair itirazla oldukça açık tartışmalara ise girilmedi. Bunun yerine, sürdürülebilir ve kapsamlı bir AB sığınma ve mülteci politikası sistemiyle bağlantılı olarak AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na hak temelli ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir alternatif oluşturabilecek politika modellerine ve stratejilere yer verildi. Bu satırların müellifi, aynı zamanda, bu tür yaklaşımlara karşı gelebilecek görüşlerin ve direnç noktalarının da ziyadesiyle farkındadır. Yıllar içinde bu konuda ortaya konulan reform çabalarının neredeyse tamamı başarısız oldu, bu da mülteci haklarını giderek dışarıda bırakan bir en küçük ortak paydayı bulma siyasetine vücut verdi. Bu raporun amacı ise sürdürülebilir ve kapsamlı bir niteliğe sahip, hak temelli ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir mülteci politikasının nasıl olması gerektiğine dair bir izlek önermektir. Bunun da yolu, direnç ve itirazları verili saymadan politik müzakerenin nasıl yapılabileceğine rehberlik etmekten geçiyor. Öte yandan, burada yer verilen tavsiyeler genel nitelikte olup tartışmaya da kapalı değildir. Aksine bu çalışma, mevcut AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na nasıl bir alternatif getirilebileceği ve AB'nin nasıl bir sığınma ve mülteci politikası sistemine sahip olması gerektiğine ilişkin tartışmaları teşvik etmeyi ümit ediyor.

1. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Beş Yılı: Mevcut Zorluklar

1.1 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatını Anlamak

1.1.1 Sığınmacı Göçünün 2015'teki Durumu

2015 yılında Yunanistan'a ulaşan sığınmacı sayısı 900 bin civarındaydı. Bu kişilerin neredeyse tamamı da Türkiye'den botlarla hareket ederek Yunanistan'ın küçük adalarına çıkmışlardı. Gelenlerin yaklaşık yarısı Suriye'den, %20'si Afganistan'dan ve %10'u Irak'tandı. Suriye'deki iç savaşın şiddetini artırması, Yunanistan'ın Batı ve Orta Avrupa'ya geçişler için daha güvenli bir güzergâh olarak görülmesi ve Orta Akdeniz'i geçmenin giderek daha tehlikeli bir hale gelmesiyle birlikte bu rota üzerinden Avrupa'ya varan sığınmacı sayısı, zaten önceki üç yılda kademeli bir şekilde artmıştı.¹ 2014 ve 2015 yılları arasındaki kısa sürede sığınmacıların sayısının yirmi kat artması da AB için sığınmacıların kabulü ve korunmasında yeni zorluklara yol açtı.

Zira ne Yunanistan ne de AB, sayının 2015 yılındaki boyutlarına ulaşmasından önce bile bu gelişler için hazırlıklı değildi. Aşırı sağcı siyasi baskı altındaki Yunanistan, 2012'de Türkiye'yle olan kara sınırını güçlendirmiş, göçmenlerin entegrasyonu ve sığınmacıların kabulüne ilişkin olarak hazırlanan reform taslaklarını geri çekmiş ve idari gözetim tedbirlerini yürürlüğe sokmuştu (Skleparis 2017). AB ise Dublin Tüzüğü uyarınca, Yunanistan'a yapılacak geri göndermelerin yeniden başlatılması için ülkenin çökmüş vaziyetteki sığınma sistemiyle ilgili reformlara mali destek sağlasa da pek başarılı olamamıştı. Öte yandan Yunanistan ve AB, gerek Yunanistan adalarına varışların kayda değer bir seviyeye ulaşsa da hâlâ kolaylıkla yönetilebilir bir düzeyde olduğu bir dönemde gerekse de bu varışların altından kalkmanın fevkalade güç bir hale geldiği 2015 yılında, sığınmacılar için AB mevzuatının şart koştuğu² kabul ve kayıt tedbirlerini almayı ihmal etmişti. Onların yerine sığınmacıların karaya çıkmalarını, barınmalarını, temel ihtiyaçlara erişimlerini ve daha da önemlisi, bir sonraki duruşa devam etmelerini kolaylaştıran, adaların yerel sakinleri, uluslararası STÖ'ler ve Avrupa kıtasının dört bir yanından gelen gönüllüler oldu. Sığınmacı sayısında yaşanan bu artışın adalardaki kaynakların hızla üzerine çıkmasıyla da Yunanistan, göçmenleri, çeşitli ağlar, akıllı telefonlar, gönüllüler ve aktivistlerin desteğiyle Balkanlar güzergâhı üzerinden Batı ve Kuzey Avrupa'daki daha güvenli ülkelere yol bulacakları Yunanistan anakarasına nakletti.

Tüm bunlar yaşanırken hem AB hem Yunanistan-Balkan güzergâhındaki ülkelerin sınır kontrolleri ve sığınma politikalarından el çekmesi her iki alanda uzun vadeli etkiler yarattı. Sınırların

¹ İtalya'ya varmayı başarabilen birçok sığınmacı, buraya gelmelerinin ardından kaydedilme ve dolayısıyla da Dublin Tüzüğü uyarınca diğer ülkelere seyahat edememe riskiyle karşı karşıya kaldı. Öte yandan Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) Yunanistan'a geri göndermeleri insan hakları ihlalleri nedeniyle (CJEU C-4/11) yasakladı. Dolayısıyla Almanya ve diğer Batı Avrupa ülkelerinde sığınma başvurusunda bulunmanın mümkün olduğuna dair haberlerin yayılması, Türkiye-Yunanistan güzergâhı üzerinden geçişleri daha da tetikledi.

² 2013/32/EU sayılı İltica Prosedürleri Yönergesi; 2013/33/EU sayılı Kabul Koşulları Yönergesi; (EU) 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü.

açılması hukuka uygundu, Yunanistan özelinde uluslararası mülteci hukuku ile uluslararası insan hakları hukuku da bunu gerektiriyordu ve dahası, ilgili ülkeler bakımından rasyonel seçim de buydu.³ Ancak Avrupa’da “yerinden edilmiş kişilerin kitlesel hareketleri” durumunda uygulanacak bir mevzuatın olmasına rağmen,⁴ gelenler için kayıt ve kabul prosedürlerinin işletilmemesi, AB’nin uzun süredir benimsenen sığınma prosedürlerinde sorumluluk tahsisi ilkesini terk ettiği anlamına geliyordu. Üstelik son derece yerleşik EURODAC sistemi gibi idari prosedürlerin yokluğunda devletler bırakın Schengen bölgesini, kendi topraklarında bile kimlerin olduğunu bilemez hale geldi. Avrupa’daki sığınmacıların kendi kendilerine ülkelere dağılmasının, entegrasyon ihtimali bakımından, yukarıdan aşağıya doğru dayatılan bir dağıtım sistemine nazaran daha etkili olduğu ileri sürülse de (Aksoy & Poutvaara, 2021), Yunanistan’da idari kabul prosedürlerinin yokluğu, yüzbinlerce (potansiyel) sığınmacının Avrupa içinde fiilen kayıtsız ya da düzensiz göçmen olarak hareket etmesi anlamına geliyordu. Bu durum, AB ve devletlerin sığınmacıların sorumluluğunu üstlenmekten el çekmesinin hem bir sonucu hem de bir ifadesiydi. AB sığınma mevzuatı uyarınca sınır kontrolü, sınırların kapatılmasını değil, tüm sığınmacıların varışlarıyla birlikte kayıt altına alınmalarını ve vardıkları yerde kalmalarından ya da diğer yerlere doğru hareket etmelerinden bağımsız olarak güvenliklerinin sağlanmasını gerektiriyordu.

Sığınmacıların kabul ve kayıtlarının ihmal edilmesiyle, özellikle de 2015 yılının sonbaharından bu yana, Avrupa genelindeki kamuoyunda ve siyasette sınırlar üzerindeki kontrolün ve dolayısıyla da egemenliğin kaybı olarak algılandı. Devletin sığınmacıları kabul etme görevinin gönüllülerce üstlenildiği Almanya’daki “misafirperverlik yazı” ile mültecilere dair dostane algıların çok sayıda ülkede yaygınlaşmasının ardından kamuoyunun tutumu, sığınmacıların gelişlerine karşı bir yere evrildi. Sınırların kapatılarak kontrol altına alınması, önce sağ siyasette, ilerleyen süreçte de toplumların genelinde hâkim talep halini aldı. Avusturya’nın Eylül 2015’te Macaristan’la olan sınırında kontrolleri uygulamaya koymasının ardından, Macaristan da ilk önce Sırbistan, daha sonra da Hırvatistan üzerinden kendisine yönelen varışlara karşı tel örgüler inşa etmeye başladı ve mültecileri Slovenya’ya doğru itti. Avusturya ise buna, Slovenya’yla olan sınırına da tel örgüler çekip Batı ve Kuzey Avrupa’ya çıkabilecek yolların tamamını kapatarak yanıt verdi. Göçmenlerin buralarda sıkışıp kalması bir domino etkisine de neden oldu: Slovenya, Hırvatistan üzerinden ülkeye girişlere karşı tel örgüler dikerken, Sırbistan ve Makedonya da bazı uyruklardaki mültecilerin ülkeye girişine kısıtlamalar getirdi, nihayet Makedonya, Şubat 2016’da Yunanistan üzerinden gelişlere karşı sınırlarını tel örgülerle tahkim etti.

Batı Balkan Koridoru’ndaki bu çöküş ve sığınmacıların Yunanistan’da sıkışıp kalmalarıyla birlikte Yunanistan hükümeti, başlangıçta STÖ’ler ve gönüllüler tarafından kurulan ve idame ettirilen adalardaki ve anakaradaki mülteci kamplarının kontrolünü eline almaya karar verdi. Kapanan bu koridorun en uç tarafında bulunan Yunanistan, kabaca Aralık 2015’ten itibaren, yetki alanı dahilindeki mültecileri kayıt altına almaya ve onların hareketlerine kap-

3 Yunanistan, geri itme yasa dışı olduğu için sığınmacıların karaya çıkışını kabul etmek zorunda kaldı. Yunanistan ve Balkan ülkeleri için, göçmenlerin önündeki yolu açmak, onlar açısından sorumluluktan sıyrılmanın en kolay yolu oldu, sığınmacılar da zaten buralarda kalmayı planlamadığı için kendi sınırları üstünden geçiş yapılması bu ülkeler için kabul edilebilir bir şeydi. AB’ye Macaristan üzerinden yeniden giriş yapılmasıyla da çok sayıda sığınmacı burada sığınma başvurusunda bulundu ve ülkedeki cılız sığınma sistemi üzerine ciddi bir yük binmesine neden oldu. Buna mukabil Almanya hükümeti, komşu ülkedeki kabul merkezlerinin kapasitesinin tükenmesinin önüne geçmek için sığınmacıların sınırlarından geçişini kabul etti (Almanya’nın Macaristan’dan gelen sığınmacıları kabul etmesi hakkındaki hukuki tahlil için bkz: Steinbeis & Detjen, 2019).

4 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Yönergesi.

samlı kısıtlamalar getirmeye başladı. Bir sonraki mantıksal adımın, Türkiye’den gelen düzensiz girişlere karşı deniz sınırlarının kapatılması olduğu görülüyordu. Ancak, Yunanistan sahil güvenliğinin yasal sorumluluğu mülteci teknelerini geri itmek değil bu tekneleri kurtarmak olduğundan, Yunanistan’ın bunu tek başına yapabilmesi mümkün değildi (Christides ve diğerleri, 2020). Nitekim hem AB hem de Almanya gibi Avrupa’nın en fazla mülteci alan ülkelerin hedefinde de Schengen bölgesinin dış sınırlarının kapatılması vardı. Aslında aylardır planlanan bu olsa da Türkiye’yle yakın bir işbirliğini gerektiriyordu.

1.1.2 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı’nın Oluşturulması

Türkiye-Yunanistan sınırında yaşananlar, her iki tarafın da çıkarlarını gözetten bir işbirliğini zorunlu kılıyordu. 2015 yılındaki gelişmeler göz önüne alındığında, AB için bu üç temel hedef etrafında şekillenmişti:

1. Schengen bölgesinin dış sınırlarının güneydoğusunda kontrolün yeniden kazanılması;
2. Türkiye’den gelen düzensiz göçmenlerin sayısının tümüyle olmasa da büyük ölçüde azaltılması;
3. Halkın mültecilere karşı artan düşmanlığına, sınırlarda egemen gücü sergileyerek ve sığınmacıların gelişlerine son verilmesine yönelik çağrılara kulak vererek mukabele etmek.

2014 yılı itibariyle dünyada, en çok mülteci barındıran ülke konumuna gelen ve bugün dahi bu unvanını sürdüren Türkiye ise 2015 sonu itibariyle topraklarında yaklaşık 2,5 milyon mülteciye ev sahipliği yapıyordu. Bu da müzakerelere giren Türkiye hükümetinin politika hedeflerinin barındırdığı bir dizi zorluğu beraberinde getirdi:

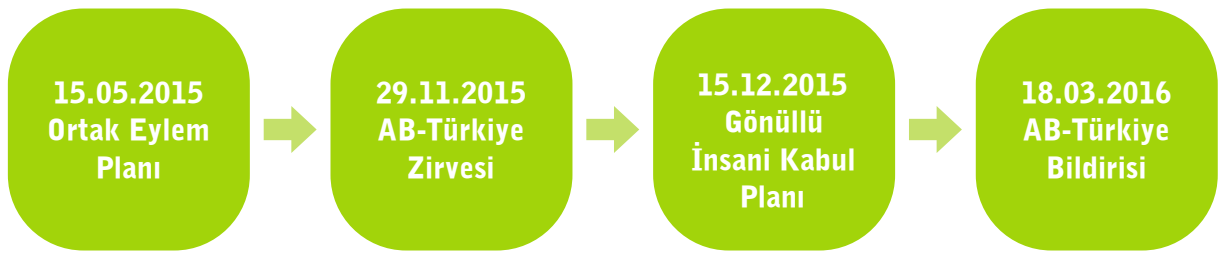
1. Mültecilere ev sahipliği yapılması için kaynak alınması;
2. (Müslüman) mültecilere ev sahipliği yapmasıyla kazandığı bölgesel etkinin ve uluslararası ve yerel normatif statünün korunması,
3. Türkiye vatandaşları için AB vizeleri, gümrük birliğinin kurulması ve AB katılım müzakerelerinin yeniden başlatılması konularıyla ilgili müzakerelerde baskı gücünün yaratılması.

Taraflar, 18 Mart 2016 tarihinde tüm bu konuların ele alınması için pek çokları tarafından AB-Türkiye Mutabakatı ya da AB-Türkiye Anlaşması olarak adlandırılan Ortak Bildiriyi kamuoyuna açıkladı. Bildiride çok sayıda hükme yer verilmiş olsa da özünde yeni bir politika aracı olan 1’e 1 mekanizması yer alıyordu. Bu mekanizma uyarınca Yunanistan’a koruma hakkı olmadan gelen her düzensiz göçmen Türkiye’ye geri gönderilecek ve sınır dışı edilen her bir Suriyeli için de Türkiye’deki başka bir Suriyeli AB’ye yerleştirilecekti. Bu sürecin üst sınırı genel itibariyle 72.000 kişi olarak belirlendi. Bunun bir kısmı da Mayıs 2015 sonrasındaki Avrupa Göç Gündemi çerçevesindeki yeniden yerleştirme ve kabul kontenjanınca doldurulacaktı.⁵ Olur da Türkiye’ye daha yüksek sayıda göçmenin geri gönderilmesi gerekirse, emniyet supabı olarak koyulan bir madde uyarınca da bu mekanizma askıya alınacaktı.

5 AB Komisyonu COM(2015) 240.

AB'nin daha önce üçüncü ülkelerle imzaladığı bazı göç anlaşmaları olsa da⁶ mutabakat çerçevesindeki 1'e 1 mekanizması, gerçek anlamda bir yenilikti. Mekanizmanın hedefinde, hem sınır dışı edilme riskini vurgulayarak Avrupa'ya yönelen düzensiz göçün önünü kesmek hem de Türkiye'de kalanlara yönelik olarak yeniden yerleştirme yoluyla alternatif ve daha güvenli bir yol tesis etmek vardı.

Hedefin çerçevesi, 16 Mart tarihli bildirinin parçası olmakla birlikte çok daha öncesinde üzerinde uzlaşıya varılmış ve uygulamaya konulmuş bir dizi başka anlaşma yoluyla oluşturuldu. Bir başka deyişle AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, aslında her iki tarafın Ekim 2015'ten başlayarak yaklaşık altı aylık bir süre zarfında dört farklı vesileyle bir araya gelmesiyle inşa edilen bir dizi diplomatik girişimden meydana gelmişti. Bu adımların tamamı, özel olarak kurulan 1'e 1 mekanizmasıyla birlikte Mart ayındaki bildiriyle kamuya açıklansa da düzenlemelerin diğer veçheleri çok daha az biliniyordu.



Mutabakatın en önemli unsurları 15 Ekim 2015 tarihli AB-Türkiye Ortak Eylem Planı'nda formüle edildi (AB Komisyonu, 2015). Şu iki parçadan oluşan kapsamlı bir işbirliği anlaşmasıydı bu: 1) Eğitim ve emek piyasasına erişim de dâhil olmak üzere Suriyeli mültecilerin hukuki ve fiili durumlarının iyileştirilmesini de içerecek şekilde Türkiye'deki Suriyelilerin korunması ile mültecilere verilecek insani yardım desteği için AB tarafından ivedi ve tatmin edici düzeyde mali yardım aktarılması. 2) Frontex ve Europol de dâhil olmak üzere kolluk ve sınır güvenliği konularında yakın bir işbirliği yapılarak düzensiz göçün önlenmesi. Türkiye, Yunanistan'a doğru hareket eden göçmenleri durdurma, geri gönderilen göçmenlerin kabulleri için gerekli prosedürleri tesis etme, AB ile uyumlu vize ve sığınma düzenlemelerini hayata geçirme ve kaçakçılık şebekeleriyle mücadele etme taahhüdünde bulundu. Buna karşılık olarak AB de Türkiye'nin tüm bu çabalarına lojistik ve bilgi paylaşımı yoluyla destek verecekti. Bu sayede, yalnızca göçün önlenmesi değil, aynı zamanda geri gönderme işlemlerinin güvenli üçüncü ülke şartları çerçevesinde gerçekleştirilmesi amaçlanıyordu.

Böylelikle, işbirliğinin sınırlar ve düzensiz göçe dair olan ana hatları Ekim 2015'te formüle edildi. Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Devlet veya Hükümet Başkanlarının, Türkiyeli mevkidaşlarıyla bir araya geldiği 29 Kasım 2015 tarihli AB-Türkiye Zirvesi'nde de hayata geçirildi. Zirve'de Ortak Eylem Planı, vize kolaylığı, AB üyeliği, gümrük birliği, enerji alanındaki işbirliği ve terörle mücadelede eşgüdüm gibi konular başta olmak üzere, AB-Türkiye arasındaki ilişkilerin ve müzakerelerin yeniden başlatılmasını öngören bir bağlamda yer buldu. Zirve'de ayrıca, AB tarafından Türkiye'deki mültecilere insani yardım desteği için ilk ödeme olarak üç milyar Euro tahsis edilmesine karar verildi. Mart ayında da bu rakamın

6 Örneğin: <https://www.khartoumprocess.net>.

2018 yılına kadar iki katına çıkarılacağı ilan edildi ve ardından da Türkiye'deki mülteciler için bir AB Yeniden Yerleştirme Programı gündeme geldi.

Diğer konulara ilaveten, Türkiye'nin AB üyeliği hakkındaki AB ve Türkiye arasındaki müzakerelere 14 Aralık 2015 tarihine dek devam edildi. AB Komisyonu, hemen bir gün sonra da Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO) tarafından geliştirilecek olan Türkiye ile Gönüllü İnsani Kabul Planı'nı kamuoyuna duyurdu. Plan, Temmuz 2015'ten itibaren, AB üye devletleri tarafından Avrupa Göç Gündemi uyarınca verilen yeniden yerleştirme taahhütlerinin yerini almak üzere tasarlanmıştı. AB ve Türkiye arasındaki bu işbirliğinin özünde göç karşıtı politikalar yer alsa da sürece, insani yardım ve yeniden yerleştirme politikaları sürece dâhil edilmiş oldu. Dolayısıyla, birçok kişi tarafından AB-Türkiye Mutabakatı olarak anılan 18 Mart 2016 tarihli bu Ortak Bildiri, aslında temel meselelerin zaten uygulamaya konulduğu birkaç aylık dönem zarfında AB ile Türkiye arasında gerçekleşen dördüncü toplantıydı. Bu kapsamdaki yegâne yenilik ise, AB üye ülkelere sağlanan teşviklerin yetersizliği nedeniyle önceden başarısızlığa uğrayan kabul programlarının tekerrüründen doğan 1'e 1 mekanizmasıydı. Öte yandan, bu yeni mekanizma, kabul programlarını göç karşıtlığı ve sınır kontrol politikalarına entegre etmiş oldu. Bir başka ifadeyle, göç kontrolü konusundaki işbirliği aslında çoktan başlamıştı.

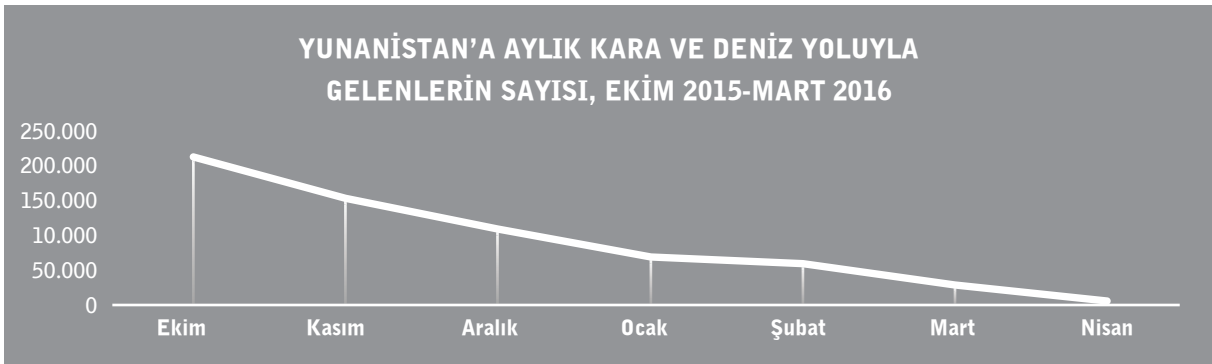
1.2 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı İşe Yaradı mı?

İşleyiş olarak AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, Ortak Eylem Planı, Kasım Zirvesi, Aralık Duyurusu ve Mart Bildirisi birbirlerinin takip edecek şekilde hayata geçirildi. AB Komisyonu, Türkiye'deki Suriyeli mültecilere sağlanan insani yardımın, genel anlamda başarılı olduğu kanaatini taşıyor (Avrupa Komisyonu, 2019). Dahası, sonraki iki yıl içinde bir kez daha artışlar yaşansa da Yunanistan'a gelen kişilerin sayısı 2016'da 2015 yılına, 2017'de ise 2016'ya göre altıda bire düşmüştü.⁷ Benzer şekilde, kaçakçılık ve düzensiz göç de etkili bir şekilde azaltıldı ama bu durum, aynı zamanda hem göçü hem de kaçakçılarla teması mülteciler açısından çok daha tehlikeli bir hale getirdi (Yıldız, 2021). Bununla beraber Yunanistan'a varmayı başarabilen sığınmacıların sayısındaki bu ilk düşüşün, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'ndan ve özellikle de 1'e 1 mekanizmasından kaynaklanıp kaynaklanmadığı konusunda bir netlik söz konusu değil.

2016 ve 2020 yılları arasında, bu program Türkiye'ye geri gönderilen düzensiz göçmenlerin sayısı 2140'ken, gelenlerin sayısı 350 bini buluyordu. Gönderilebilen kişilerin sayısı, AB'deki geri gönderme konusundaki insan hakları sınırlamaları ve Türkiye'nin 2019 yılından beri geri gönderilenleri gittikçe daha fazla reddetmesiyle görece düşük kaldı, 2020 itibariyle Covid-19 salgınından ötürü geri kabuller tamamen durdu. Aynı dönemde Türkiye'den AB'ye yeniden yerleştirilen Suriyelilerin sayısı ise 28.300'dü. Bu sayı, aslında 1'e 1 mekanizması çerçevesinde yeniden yerleştirilmesi öngörülen çok üzerindediydi; ancak bu sayıya, hâlihazırda tamamı kullanılmamış olan insani kabul programı çerçevesindeki yeniden yerleştirmeler de dahildi. Dolayısıyla öngörülen bu mekanizma bir program olamadı. Peki, bir politika olarak düzensiz göçü caydırabilirdi mi?

7 2020 yılında Yunanistan'a gelişler Covid-19 salgını nedeniyle özellikle düşük düzeydeydi; sayılar için bkz: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

Sıklıkla AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın "mucidi" olarak görülen Berlin merkezli politika danışmanı Gerald Knaus, Mart 2016 sonrasında Yunanistan'a gelenlerin sayısındaki ciddi azalmaya dikkat çekerek bu durumun mutabakatın başarılı olduğunu ortaya koyduğunu belirtiyor (Corall/Göbel, 2021). Buna göre düzensiz göçmenlerin geri gönderileceğinin duyurulmasından sonra Yunanistan'a olası varışlar caydırılmış oldu. Öte yandan, verilere baktığımızda gelenlerin sayısının önceki yıllara kıyasla Mart 2016 tarihinden çok daha önce düştüğü (bkz: Tablo 1) ve Ekim 2015'ten sonraki varışların da ay ay azaldığı gözlemlenebiliyordu. Dahası, bir önceki yıl yaşandığı üzere, hava şartlarının düzelmesiyle birlikte Şubat 2016 sonrasında sayıların bir kez daha yükselişe geçmesi beklenirken AB-Türkiye Bildirisi kamuoyuna açıklanmadan önce dahi gelenlerin sayısındaki azalış devam ediyordu.



Aydan aya Yunanistan'a kara ve deniz yoluyla gelenlerin sayısı; kaynak BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

Kanımızca 2016 yılının başlarında Yunanistan'a neden daha az sayıda sığınmacının ulaşabildiğinin üç açıklaması olabilir. Bunlardan ilki, yukarıda ayrıntılı olarak ifade edildiği üzere, 2015 sonbaharından bu yana Batı ve Kuzey Avrupa'ya giden güzergâhın kapatılmasıydı. Balkanların batısında ve Yunanistan'daki kamplarda şiddete uğrayan ve buralarda mahsur kalan mültecilerin görüntüleri de birçok potansiyel göçmeni yola çıkmaktan alıkoymuş olabilir (Arsenijević ve diğerleri, 2017). İkinci alternatif açıklama ise, Türkiye içinde ve çevresindeki olup da Avrupa'ya göç etmek gibi somut arzuları olan mültecilerin zaten büyük bir bölümünün 2015 yılı sonu itibariyle Türkiye'den ayrılmış olmasıdır. Böylesi bir varsayıma dair anılan dönem özelinde somut bir veri bulunmamakla birlikte, önceki yıllarda göç güzergâhlarının, bu güzergâhlar üzerinde yaşanan zorluklara göre yeniden şekillendiği gerçeğinin altının çizilmesi faydalı olacaktır. Nitekim 2015 öncesinde Suriyelilerin büyük bir kısmı, çok daha tehlikeli olan Orta Akdeniz üzerinden İtalya'ya geçiyordu. 2016 yılına gelindiğinde ise, bu güzergâh bir kez daha İtalya'ya yönelmedi ya da mesela Rusya üzerinden Avrupa'nın

kuzeyine kaymadı. Özellikle Suriyeli mülteciler, bunun yerine varabildikleri bölgede kaldılar. Bu kapsamdaki üçüncü alternatif açıklama da bünyesinde 1'e 1 mekanizmasını barındıran AB-Türkiye Bildirisi'nden ziyade, ondan daha önce yürürlüğe giren ve sınır kontrolü ile kaçakçılık şebekelerinin akamete uğratılması konularında işbirliği yapılmasını öngören Ortak Eylem Planı'nın AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının esas unsuru olması ve Yunanistan'a varışların sayısının da bu sayede düşmesiydi. Dolayısıyla mutabakatın hakikaten de göçün azalmasına bir katkısı olduysa bu katkı, baskıcı ve caydırıcı tedbirler yoluyla sağlanabilmişti.

Büyük olasılıkla da bu üç unsur beraber işlemişti. Yani, artık çok daha az sayıda insanın Avrupa'ya gitme gibi bir arzusu vardı, bu niyette olanlar da Avrupa sınırlarının kapatılması ve baskıcı politikalarla caydırıldılar ve nihai olarak da Türkiye'deki kolluk tarafından engellendiler ya da daha büyük tehlikeye sokuldular. Tüm bunların neticesi olarak da Avrupa'ya gelen mülteci sayısında kısa vadeli bir azalma yaşandı. Öte yandan, uzun vadede gerek muhtelif politika unsurunun gerekse de bölgede yaşanan ve karmaşıklık arz eden genel gelişmelerin mülteci hareketleri üzerindeki etkilerini ölçebilmek, özellikle de 2017 sonrası sayılardaki yeniden artış göz önünde bulundurulduğunda son derece güç. Ancak ölçmesi güç olmayan bir şey varsa o da AB-Türkiye Mutabakatı'nın, mülteciler, mültecilerle ilgili politikalar ve bunların çok daha ötesinde çok sayıda geniş kapsamlı sonuçları olduğudur.

1.3 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Sonuçları

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın bir dizi dar ama net olarak belirlenmiş politika hedefi vardı. Beş yılın ardından bu hedeflerin artık ne ölçüde başarılı olduklarını değerlendirmek mümkün. Yukarıda da vurgulandığı üzere, nedensellik bağı kurabilmek çoğu kez düşünüldüğünden daha zor. Varışlardaki azalışa etki eden etmenler nelerdi? Mutabakat, Avrupa'daki mülteci karşıtı popülist tutumların önünü mü aldı yoksa bunları teşvik mi etti? Dahası mutabakatın, mülteciler, mültecilerle ilgili politikalar ve bunların çok daha ötesinde, ilk başlarda pek net olmayan, ama sonraları arzu edilmediği ve hatta AB'nin politika hedeflerine açıkça aykırı olduğu ortaya çıkan birtakım sonuçları oldu. Dolayısıyla mutabakatın değerinin tayin edilebilmesi için, hangi politika hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediğinden de öte, bu sonuçların değerlendirilmesi son derece elzemdir.

İlerleyen bölümde, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın, özelde Yunanistan ve Türkiye'deki mülteciler ve mülteci politikalarında, genelde ise AB'nin bölgedeki dış ilişkileri ve daha genel ölçekli mülteci politikalarında doğurduğu sonuçlar ele alınacaktır. AB düzeyinde öngörülen değişiklikler ve Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin (CEAS) reformuna dönük mevcut tasarılar da dâhil olmak üzere, mutabakatın yenilenmesinin uygun olup olmadığını sorgulamak mümkün olacaktır böylece. Son olarak, mutabakatın geçtiğimiz beş yıl içindeki sonuçları, başarıları, eksiklikleri ve tehlikeleri hakkında etraflıca düşünmek, bizlere, insan hakları ve mülteci haklarına, demokratik normlara ve AB menfaatlerine uygun bazı alternatif politikaları geliştirme olanağı da sağlayacaktır.

1.3.1 Türkiye Açısından Sonuçları

Türkiye'deki mültecilere sağlanacak insani yardım, Ortak Eylem Planı'ndan beri AB-Türkiye Mutabakatı'nın asli bir unsuruydu. AB, on yıllık süre zarfında insani yardım, eğitim, göç yönetimi, sağlık, belediyelerin altyapıları ve Türkiyeli topluluklara sağlananlar da dâhil olmak üzere sosyal ve ekonomik destekle ilgili projelere 6 milyar Euro tutarında hibe vermişti. Türkiye hükümetinin danışmanlığında gerçekleşen *Türkiye'deki Mülteciler için AB Mali Yardım Programı* tarafından yönetilen projeler, uluslararası STÖ'ler ile uluslararası hükümetler ve hükümetler arası kuruluşlar tarafından ve çoğunlukla da yerli ve ulusal kuruluşlar, Türkiye'deki bakanlıklar ve diğer idari makamlarla işbirliği içinde yürütüldü (Avrupa Komisyonu, 2021a). Bu projelerin, Türkiye'deki mültecilerin, çoğunlukla da Suriyeli mültecilerin yaşamlarının iyileştirilmesine son derece olumlu katkıları oldu.

Sağlanan finansmanın ilk fazında, diğerlerinin yanı sıra, Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı (WFP) ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Çocuklara Acil Yardım Fonu (UNICEF) aracılığıyla yapılan insani yardımlara öncelik verildi. Bu da milyonlarca Suriyeli mültecinin temel ihtiyaçlarının karşılanmasına katkı sağladı.

Finansman, aynı zamanda, Suriyeli mültecilere yönelik destek, yardım ve hizmetlerin yeniden düşünülmesine ve ilk baştaki acil durum müdahalesinden, uzun erimli bir stratejiye geçiş yapılmasına da olanak verdi. Sağlık hizmetlerinde, mülteciler için kurulan belli göçmen sağlık birimleriyle sınırlı olmayan ve Suriyeli sağlık profesyonellerini de ulusal sağlık sistemine entegre eden ve pasiften aktife doğru gelişen bir yaklaşımın benimsendiği bir dönüşüm yaşandı (Yıldırım ve diğerleri, 2019). Dil, finansman ve personel sorunları devam etse de AB Mali Yardım Programı, mültecilerin sağlık sorunlarının, Türkiye'deki sağlık politikalarına daha derin bir şekilde entegre edilmesine ve bu sayede mültecilere yönelik uzun vadeli önleyici ve rehabilite edici hizmetlerin iyileştirilmesine de olanak verdi (Assi ve diğerleri, 2019).

2011 yılından, yani daha en başından itibaren, Türkiye'ye gelen Suriyeli çocuklara, Arapça eğitim imkânları sağlandı. 2016 yılında da Türkçe dersleri uygulamaya geçirilerek hükümet tarafından dil eğitimine öncelik verildi. AB Mali Yardım Programı çerçevesinde, özellikle mülteci çocuklara yönelik olarak Geçici Eğitim Merkezleri (GEM) kuruldu. 2017 ve 2018 yılına gelindiğinde yarım milyondan fazla Suriyeli öğrencinin yaklaşık yarısı bu merkezlerle, diğer yarısı ise devlet okullarına kayıtlı durumdaydı. Her ne kadar Suriyeli mültecilerin eğitimi ve Türkiye'deki eğitim sistemine entegre edilmelerine dair büyük çabalar sarf edilse de yine de bu çabaların, mülteci çocukların tamamına ulaşılabilmesi mümkün olmadı. 400.000'den fazla çocuğun herhangi bir eğitim kurumunda kaydı yoktu (Ünlü/Ergül, 2021). Öte yandan, ücretsiz eğitim ve üniversitelere erişimin, özellikle de kız çocukları ve kadınlar açısından, sosyal entegrasyona önemli bir katkıda bulunduğu hatırlanmasında yarar vardır (Koçak ve diğerleri, 2021).

Türkiye'deki Suriyeli mültecilerin yaklaşık yarısının çalışma yaşında olduğu da unutulmamalıdır. Suriyeli mülteciler çalışma imkânları başlarda kayıt dışı işgücü piyasasıyla sınırlıyken, Türkiye 2016'da AB'nin baskısıyla, geçici koruma altındakilere çalışma izni verilmesi sistemini hayata geçirdi. Kayıtlı emek piyasasına katılımın kuşkusuz sosyal entegrasyon açısın-

dan önemli bir rolü olsa da; iş olanaklarının olmayışı mülteciler etrafında gelişen kayıt dışı bir emek piyasasının oluşmasına yol açmakta, bu da yine yerel ağların ve entegrasyona katkı sağlamaktadır (Sivis, 2021). Kentlerde yaşayan mültecilerin ezici bir çoğunluğu da güvensiz çalışma koşullarıyla karşı karşıya bulunmaktadır.

Türkiye'deki mültecilere sağlanan destek genel anlamda, mültecilerin yalnızca acil değil, aynı zamanda uzun erimli refahına da katkıda bulundu. Türkiye hükümeti, 2016 yılında vatandaşlıkla ilgili mevzuatında değişikliğe giderek mültecilere kalıcı entegrasyon olanağı sağladı (Köşer Akçapar/Şimşek, 2018). AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, çoğu zaman temel düzeyde de olsa mültecilerin sektörler arası katılımını ve entegrasyonunu kolaylaştırdı. Ancak Suriyeliler, Türkiye toplumunda hâlâ yaygın ve artan bir ırkçılık ve ayrımcılıkla karşı karşıya bulunuyorlar, Türkiye hükümeti de 2019 yılından başlayarak, kent merkezlerindeki mültecilere karşı sert tedbirler uygulamaya başladı (Kınıklıoğlu, 2020). Sonuç olarak, yakın zamanlı araştırmalar, Türkiye'deki mültecilerin dörtte birinin Türkiye'yi terk edip Avrupa'ya geçme niyetleri olduğunu; öte yandan bunun için hem kaynak hem de fırsat eksikliğinin yaşandığını ortaya koydu (Düvell ve diğerleri, 2021). Dolayısıyla da AB destek tedbirleri nedeniyle mülteci hanelerinin ekonomik durumundaki iyileşmeler, ayrımcılık ve temel haklardan yoksunlukla bir araya gelerek Türkiye'den AB'ye doğru düzensiz göç hareketlerinde yeniden artışın yaşanmasına yol açabilir.

Türkiye'deki mültecilerin neredeyse tamamı için en büyük zorluk hâlâ hukuki belirsizlik. Şimdiye dek 100 bin civarında Suriyelinin Türkiye vatandaşlığı kazanmasına rağmen bu seçenek, 2016'daki darbe girişiminin ardından ve kamuoyundaki değişen algılar nedeniyle, Suriyeli olsun olmasın, hemen hemen tüm mülteciler için artık ulaşılmazı mümkün olmayan bir hayal gibi görülüyor (Bozdağ, 2020). 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmasına rağmen coğrafi çekincesini koruyan Türkiye, Suriyelilere geçici koruma statüsü veriyor, Afganlar ile diğerleri ise uluslararası koruma statüsüne tabiler. Türkiye'deki mültecilerin kalış süreleri uzadıkça ve Türkiye toplumuna entegrasyon giderek güç bir hale geldikçe diğer kalıcı çözüm seçenekleri masaya gelmeye başlıyor. Suriyelilerin, Suriye'nin kuzeyine geri gönderilmeleri, mülteci karşıtı söylemlere verilebilecek bir taviz olarak teşvik edilirken çoğunluğu Kürt olan ve Kürt YPG güçleri tarafından kontrol altında tutulan ya da daha önce tutulmuş olan yerlerdeki uluslararası etki için bir araç haline getiriliyor. Türkiye'deki zorunlu göçmenlerin sayısı arttıkça ve bu kişilerin ileriye doğru hareketleri büyük ölçüde imkânsız hale geldikçe, Türkiye hükümeti de yeni mülteci gelişlerine karşı İran'la olan sınırına bir duvar inşa ederek kendini kapatıyor.

Dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapma konusundaki çok sayıda başarıya ve AB tarafından sağlanan hacimli finansal ve lojistik desteğe sahip olmasına rağmen Türkiye'deki durum bir kırılmaya doğru gidiyor (Kınıklıoğlu, 2020). AB ile yapılan mülteci mutabakatı da şimdiki hükümetle yakından bağlantılı olduğu için, mültecilerin varlığı ülkede artık siyasallaşmış bir konu haline geldi. Muhalefet partileri de hükümetin ekonomi alanındaki başarısızlıkları ile uluslararası alanda güttüğü emeller nedeniyle Türkiye'deki mültecileri günah keçisi ilan etme fırsatını tepmedi. Özellikle de işsizliğin yüksek seyrettiği ve mültecilerin kırılğan hayatlarının çok daha görünür olduğu kent merkezlerinde bu strateji başarılı da oldu. Mültecilerin korunması, siyasi açıdan çetrefilli bir meseleye dönüştü. Dahası bu süreç,

şimdiki cumhurbaşkanıyla yakinen bağlantılı olduğundan, Türkiye'nin göç kontrolünde AB için istikrarsız bir ortak haline gelebilme ihtimali de mevcut.

1.3.2 Yunanistan Açısından Sonuçları

2015'te gönüllüler ve insani yardım alanında çalışan STÖ'ler, Yunanistan'a varmayı başaran büyük bir hızla Yunanistan anakarasına ve Avrupa'daki diğer ülkelere doğru seyahatlerine devam eden sığınmacılara yönelik olarak bu adalarda geçici barınaklar kurdu. AB ise buna paralel olarak, sığınmacıların AB genelinde yeniden dağıtımı için "sıcak nokta" [hotspot] adını verdiğini yerleri hayata geçirirse de çoğu ülke, Yunanistan'dan yapılacak nakilleri kabul etmediğinden bu girişim sonuçsuz kaldı. Balkan koridorunun kapanmasıyla birlikte de sığınmacılar, Yunanistan hükümetinin mülteci kampları kurduğu adalarda sıkışıp kaldılar. Bu yerler, hızla aşırı derecede kalabalıklaşırken insani koşullar da aynı hızda kötüleşti (Hänsel & Kasperek, 2020). Psikolojik sorunların ve intihar girişimlerinin tırmanışa geçtiği bu kamplar, bir yandan potansiyel göçmenler için caydırıcı bir işlev görürken diğer yandan ise insan haklarına dair kaygıları ciddi anlamda artırdı (Hermans ve diğerleri, 2017; Stathopoulou ve diğerleri, 2019). 2020 yılından kampların mülteciler tarafından ateşe verilmesinin ardından Yunanistan hükümeti, insan hakları alanında çalışan STÖ'lerin hapisaneyeye benzettikleri yeni ve kapalı kamplar inşa etti (Smith, 2021).

Gönüllüler ve aktivistler, mültecilerin Yunanistan anakarasında barınmaları ile anakaraya nakilleri konularında da önemli bir rol oynadı (Parsanoglou, 2020). Sonrasında ise bağımsız nitelikteki bu mülteci destek girişimleri ya kademeli olarak kapatıldı ya da faaliyetlerine kısıtlamalar getirildi. Öte yandan sığınmacılara ve mültecilere sağlanan destek de yetersizdi. Kırılgan durumda olanlara verilen apartman daireleri de oldukça sınırlı ve güvensizken bir yandan da kontrol mekanizmalarına tâbiydi (Papatzani ve diğerleri, 2021).

Yunanistan'daki tüm çocuklar ücretsiz eğitim hakkına sahiptir. Açık mülteci kamplarında, ilave olarak anaokulu imkânları da sağlandı. 2016 yılından beri, ülkedeki mülteci çocuklara yönelik olarak, çocukların devlet okullarına ve genel itibarıyla de Yunanistan'daki eğitim sistemine entegrasyonlarını teşvik eden ayrı bir hazırlık sınıfı uygulaması hayata geçirildi. Benzer bir biçimde, üniversitelerin de mülteciler için erişilebilir kılınmasına yönelik çabalar sarf edildi ve 2018'e gelindiğinde, Yunanistan'daki genç mülteci yetişkinlerin yaklaşık %7'si öğrenci olduklarını ifade ediyordu (Skleparis, 2018).

Yunanistan'daki emek piyasası ise uzun bir süredir daralmış bir durumda ve her ne kadar sağlanan çalışma izinleri, uluslararası korumadan yararlanan kişilere kayıtlı emek piyasasına erişim olanağı verse de sığınmacılar ve mülteciler için iş bulabilmek oldukça güç. 2017 yılında yapılan bir araştırma, Yunanistan anakarasındaki genç mültecilerin %10'dan azının, tam veya yarı zamanlı bir işte çalışabildiğini gösteriyor (a.g.e.). İstihdam olanaklarına erişildiği hallerde bile gıda güvensizliği ve yardımlara bağımlılık hâlâ çok yüksekken, uluslararası koruma statüsü tanınan mülteciler için bile, sosyal yardımlara erişim çok sınırlı (a.g.e.).

Yunanistan'daki sığınma sisteminde yıllardır AB yasalarına riayet edilmemesi sorunu kronikleşmiş bir hal almış durumda. Sığınma başvurusunda bulunan kişilere karşı işlenen insan hakları ihlalleri ile kabul koşulları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından o den-

li vahim kabul edildi ki Dublin Tüzüğü uyarınca Yunanistan'a yapılacak geri göndermeler 2011'den 2017'ye kadar askıya alındı. Şimdiye dek ortaya konulan kapsamlı reform çabaları ise sistemin AB hukukuyla uyumlu ve tatmin edici politika ve uygulamalara erişebilmiş değil. Yine, Yunanistan adalarındaki hareket özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalar ve mülteci kamplarındaki insanlık dışı koşullar, AB'nin Kabul Yönergesine de aykırılık teşkil ediyor. Dahası, Türkiye'nin, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı bağlamında güvenli üçüncü ülke olarak belirlenmesi de Yunanistan'daki hukuka aykırı geri göndermeler konusunda endişelere neden oldu (Karamanidou, 2021, s.105). Sığınmacıların Yunanistan sahil güvenlik muhafızları tarafından kara ve deniz sınırlarında geri itilmeleri birçok defa belgelendi. Dolayısıyla, Yunanistan'ın zaten epey sorunlu olan sığınma sistemi, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın doğrudan bir sonucu olarak daha da kötüye gitti. Benzer bir biçimde, AB'nin, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın hükümlerinin uygulanması için Yunanistan'da sığınma hukukunun ve insan haklarının ihlallerini aktif olarak teşvik ettiği dahi ileri sürüldü (Karamanidou, 2021, s. 107).

1.3.3 AB Açısından Sonuçları

AB, Yunanistan gibi üye ülkelerde sığınma hukuku ve mülteci haklarının uygulanmasında yaşanan gerilemenin yanı sıra Türkiye ile imzaladığı mülteci anlaşması nedeniyle de siyasi bir kurum olarak büyük ölçüde etkilendi. Sınır kontrolünün dışsallaştırılması, sığınmacıların Avrupa'ya düzensiz yollarla geçmelerini önlemek için komşu bir ülkeye bel bağlanması anlamına geliyordu. Bu ise, Türkiye hükümetine diplomatik bir avantaj sağladı ve AB'yi diğer politika alanlarında ciddi şekilde sınırlar bir hale geldi. Türkiye hükümeti, 2016 yazında yaşanan darbe girişiminin ardından muhalefete yönelik baskıları hayata geçirdiğinde, Avrupa'dan buna cılız tepkiler geldi. Türkiye'nin askeri birlikleri, Suriye'nin kuzeyindeki Kürt bölgelerini işgal ettiğinde ise Avrupalılar neredeyse hiçbir itirazda bulunmadılar. Türkiye hükümeti defalarca anlaşmayı sonlandırma ve göçmenleri de doğudan AB sınırına yönlendirme tehdidinde bulundu. Türkiye hükümeti, 2020 yılının Şubat ayında binlerce sığınmacıyı otobüslere doldurarak Türkiye'nin Yunanistan'la olan kara sınırına gönderdi, bu da Yunanistan ve AB'nin ivedi bir şekilde tepki verme ve anlaşmaya uyma çağrılarını yapma konusunda harekete geçirdi. Bir diğer ifadeyle, düzensiz göçmen korkusu, Türkiye'ye karşı dış politika çıkarları söz konusu olduğunda AB'yi aciz hale getirdi. Başka ülkeler de bu gelişmeleri dik-katle bir kenara kaydetmekten geri durmamıştı ve Belarus, 2021'de sığınmacıları AB dış sınırlarına nakletmeye başladı. AB, her ne kadar bu vaka özelinde bir taviz vermese de tepkiler, bu gibi politikaların etkililiğini ve AB'nin de koruma arayan insanları kabul etmedeki yetersizliğini gözler önüne serdi.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, Türkiye ve bölge odaklı olsa da AB'nin hem sığınma politikalarını hem de kendisini çok daha geniş bir manada etkiledi. Sınırların sığınmacılara kapatılmasına bel bağlanması, insan hakları ve temel hakların geçerliliğinin sorgulanmasına yol açtı. Yukarıda aktarıldığı üzere, Yunanistan'daki son derece vahim insan hakları sicilinde sahip mülteci kampları da AB tarafından bu haliyle kabul görmeye kalmadı, aynı zamanda desteklendi. Yine bu süreç zarfında Avrupa sığınma sistemine ilişkin güncel reform önerileri, kalıcı kampları sığınmacıların alıkonulmaları için sıcak noktalar olarak tayin ederek bu yerleri AB'nin müstakbel mülteci politikasının da bir unsuruna haline getirdi. Sınır kontrolünün

dışsallaştırılması, AB-Türkiye Mutabakatı'nı müteakiben daha da büyük bir ivme kazandı. 2017 yılında AB, Mısır ile göç alanında bir işbirliği anlaşması imzaladı ve Libya'daki sahil güvenlik muhafızlarına da destek verdi (Thevenin, 2021). O zamandan beri sınır kontrolüne dair meseleler ile sınır dışı etmenin siyasi söylem üzerinde hâkimiyet kurmasıyla birlikte politikaların geliştirilmesinde insan haklarıyla ilgili endişelerin ve mülteci haklarının merkezi rolü giderek azaldı. Yaşanan bu gelişmelerin tamamı AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmamış olsa da, bu gelişmeler, Türkiye ile yürütülen işbirliğinin genel anlamıyla olumlu olarak değerlendirilmesi sayesinde mümkün olabildi. Bu durum da nihai olarak Avrupa'daki sığınmacı ve mülteci politikalarındaki normların güvenleştirmeye doğru kaymasına neden oldu ve AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na dair siyasi değerlendirmeleri "ne pahasına olursa olsun düzensiz göçün önlenmesinden" ibaret bir başarı kıstası yaratmış oldu.

1.3.4 Özet: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nı Yeniden Değerlendirmek – AB'nin Mülteci Politikaları Çıkmazda mı?

Gerald Knaus, son beş yıldaki AB-Türkiye işbirliğini bazı pratik takviyeler gerektirse de temel olarak büyük bir başarı olarak addediyor (Corall/Göbel, 2021). Knaus ayrıca, AB'yi Yunanistan'ın dış sınırında etkili bir sığınma sistemi tesis etmedeki başarısızlığından ötürü eleştirse de⁸ sığınmacıların Yunanistan'a doğru hareketlerinin yavaşlatılmasının ilkesel olarak, buralara bir şekilde ulaşmayı başaramamış kişilere, Cenevre Mülteci Sözleşmesi kapsamında öngörülen mülteci haklarını garanti eden "insani sınırların" oluşturulmasına olanak verdiğini savunuyor (Knaus, 2020). Böylesi bir tahlilin birçok açıdan su götürür olduğu bize göre ortadadır.

Her şeyden önce, sığınmacılar Yunanistan adalarında hapisane benzeri kamplarda arafta tutuldukları için AB'nin dış sınırları hiç de insani değildir. Knaus, Yunanistan'daki durumu kınasa da bu durum, Schengen bölgesi sınırında uygulanmasını önerdiği hızlandırılmış sığınma prosedürünün doğrudan bir sonucu. Bu türden uygulamalar doğaları gereği sığınmacıların sahip olduğu temel hakları dışlamakta (Hathaway, 2021) ve bir şekilde işe yarasalar dahi sığınmacıları, sınır kontrolünün istisnai yetkilerine tabi kılmaktadır. İkinci olarak "insani sınırlar" kavramı, "sığınma paradoksu" denilen şeyi bizzat yüceltiyor: Zira mülteciler son kertede sığınma taleplerini, sınırları geçmelerini önlemeye gayret eden aynı egemen güce iletmek zorundalar. Öte yandan, hakların talep edilebilmesi, sınırların kapanması, sığınma ve göç kontrolünün dışsallaştırılmasıyla birlikte fiilen imkânsız hale getirildikçe, Cenevre Mülteci Sözleşmesi'ne sıkı sıkıya bağlılık, artık kâğıt üzerindeki, içi boş bir söylemden ibaret kalıyor. Üçüncüsü ve bu bağlamda en önemlisi de AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ile Mart 2016 bildirisinin yenilikçi özü olan 1'e 1 mekanizmasının kandilinin yağının sessizce tükenmiş olmasıdır. Ezcümle beş yılın ardından geriye bazı başarılar ve son derece acı bir gerçek kalmış durumda: O da bu mutabakatın neticelerinin, en iyi ihtimalle son derece karışık olduğudur.

⁸ Knaus ayrıca, yeniden yerleştirme kotasının 72 binde sınırlı tutulmasına rağmen, AB'nin Yunanistan'dan daha fazla mülteciyi yeniden yerleştirmesi gerektiğini savunmaktadır.

Bu kapsamdaki bir muhasebe, mülteci göçünün durdurulması amacıyla 2015 yılında tasarlanan politikaların pek çok arzu edilen ve edilmeyen sonuçlar doğurduğuna işaret ediyor. Beklentiler bazı açılardan karşılanmış olsa da diğer birçok yönden politika hedefleri etkisizleşti ve baltalandı. Dolayısıyla, yukarıda (1.1.2) açıklanan AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın hedeflerini bir kez daha gözden geçirerek, yalnızca şimdiye dek uygulanan politikaları değil, aynı zamanda gelecekteki AB-Türkiye mülteci politikalarının ne şekilde tadil edilip yeniden kavramsallaştırılabileceğini de değerlendirmiş olacağız.

Türkiye hükümeti için ilk başta, mültecilerin barındırılmaları konusunda bir kaynağın alınması, bu kişilere sağlanacak insani yardım ve hatta entegrasyon ümidi sunulabilmesi açısından son derece önemliydi. Özellikle de Türkiye'deki yerleşik nüfusun, mültecilere ev sahipliği yapma politikasına razı edilmeleri için de iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi için önem ediyordu. Ancak şimdilerde, başta Suriyeliler dışındakiler olmak üzere çok sayıda mültecinin büyük bir kısmının hâlâ temel haklarından ve entegrasyon imkânından yoksun olmasından ve "karın ağrısı" olarak algılanmalarından ötürü hükümet artık ince bir çizgi üzerinde yürüyor. Bu durum da mültecilerin, iş arayışına girdikleri kent merkezlerinde ayrımcılığa ve saldırılara maruz kalmalarına neden oluyor (Aydın-Düzgüç ve diğerleri, 2019). Muhalefet partileri de kamuoyundaki bu hoşnutsuzluktan yararlanıp iktidardaki hükümeti kastederek Türkiye'deki mültecileri hedef alıyor.

Türkiye hükümeti, mültecilerin entegre etmenin henüz çok başında ve özellikle de Covid-19 salgınının ardından ülkedeki ekonomik durum istikrar kaybederken kamuoyunun mültecilere karşı çok daha güçlü bir direnç noktasına kaymamasına özen göstermek zorunda. İran'la olan sınırın kapatılmasına yönelik çabalara rağmen giderek artan sayılarda Afgan mültecinin ülkeye gelmesi halinde bu zorluklar daha da artıracaktır. Türkiye, bir dereceye kadar olsa da AB'nin sağladığı insani yardıma bağımlı durumda ve bu yardımının hem finansal olarak hem de teknik açıdan bir başka şeyle ikame edilmesi güç olabilir ve daha genel anlamda mültecilerin entegrasyon sürecini ve sosyal uyumunu tehdit eder bir hale gelebilir.

İkinci olarak, Suriyelilerin entegrasyonunun altından kalkmak, mevcut hükümetçe aynı zamanda bölgesel bir nüfuz iddiası olarak da görülüyor. Hükümet, (Müslüman) mültecilere ev sahipliği yaptığı için pek çok uluslararası, bölgesel ve yerel övgü alıyor. Dahası, Suriyelilere ev sahipliği yapmak, Türkiye'nin Suriye'nin geleceğini belirlemeye dönük diplomatik çabaları açısından da özel bir önem arz ediyor. Suriye'nin kuzeyindeki Kürt bölgelerine odaklanan bu gayretler, aynı zamanda, Kürt muhalefetine de doğrudan bir saldırı anlamını taşıyor. Aslına bakılacak olursa, Türkiye, mülteciler üzerinden uluslararası bir etki oluşturmak için iki yönlü yaklaşım izliyor: Türkiye, bir yanda büyük sayıda mülteciyi barındırarak ve bu nüfusu entegre ederek Arap bölgesindeki yumuşak gücünü artırmayı, diğer yanda ise Suriyelileri geri göndererek ve muhtemelen de askeri olarak kontrol edilecek "Güvenli Bölgeleri" hayata geçirerek hem Suriye'nin kuzeyinde hem de Kürt bölgelerinde daha fazla kontrol elde etmeyi arzu ediyor (Adar, 2020). Türkiye'nin dünyada en yüksek sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülke olarak, uluslararası camianın tasdikini ve somut desteğini alması kuşkusuz haklı ve gereklidir. Öte yandan, bu işin mültecilerin korunmasından ziyade bir araç haline getirilmesi ve özellikle de fiili pratiğin gönüllü olmayan sınır dışı işlemlerine ve mültecilerin tehlikeye atılmasına evrilmesi halinde ise Türkiye'ye yüksek sesle çağrıda bulunulması gerekiyor. Bu

tür bir ayırımın net ve belirgin bir şekilde ortaya konulması, yalnızca mültecilerin menfaati bakımından değil, aynı zamanda AB'nin kendi ortak dış politikasını tanımlayıp geliştirebilmesi ve eş zamanlı olarak bölgedeki insan haklarını ve *istikrarı* teşvik edebilmesi açısından da önem arz ediyor.

Üçüncü olarak da Türkiye, şimdiye dek düzensiz göç konusunu AB ile gerçekleştirdiği müzakerelerde bir baskı aracı olarak kullanmada son derece mahir olduğunu ortaya koydu. Türkiye, daha önceden, Kasım 2015'teki AB-Türkiye Zirvesi'nde gündeme gelen ve Türkiye vatandaşları için AB vizelerine, Türk malları içinse tercihli gümrük düzenlemelerine daha kolay erişimin sağlanması gibi ekonomik boyutu olan müzakerelerde çoğu zaman başarısız olmuştu. Ancak, sığınmacıları Avrupa'ya gönderme tehdidi, AB'yi doğrudan etkilemediği addedilen konular ile Türkiye'deki insan hakları ihlalleri ve Suriye'nin kuzeyindeki uluslararası hukuk ihlalleri gibi diğer pek çok meselede AB'nin eleştirilerinin önünü kesti. AB-Türkiye sınırındaki düzensiz göç üzerinde sahip olduğu bariz kontrolün Türkiye'ye fazlasıyla fayda sağladığını, gelecekteki diplomatik ilişkilerinde de kullanabileceği önemli bir araç olacağını söyleyebiliriz.

Genel anlamda ifade edilecek olursa, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, Türkiye hükümetine yurt içinde, bölgede ve uluslararası düzeyde mültecilerle ilgili meselelerin çok ötesine geçen politikaları izleyebilme imkânı sundu. Öte yandan, ülkedeki sosyal ve ekonomik hoşnutsuzluk, tırmanan otoriter kontrol, Suriye ve Kürtlere dair stratejiler ve AB ile ilişkiler gibi pek çok diğer konu ise Türkiye için meşakkatli meseleler olmayı sürdürüyor. AB, sırf çoğu mülteci olan düzensiz göçmenlerin engellenmesi için komşusuna açık çek vermemeli, bunun yerine, bir yanda Türkiye'nin meşru olmayan menfaatleri konusunda kendi özerkliğini korurken diğer yanda ise Türkiye ile gelecekteki işbirliklerinde insan haklarına ve uluslararası hukuka dayanan ortak çıkarların neler olabileceğini aramaktan vazgeçmemelidir.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın AB açısından Türkiye kadar olumlu değerlendirilemeyeceği ortadadır. Öncelikle, her ne kadar Yunanistan'a gelenlerin sayısında 2015 yılına kıyasla ciddi bir düşüş yaşansa da, bu gelişmede AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın ne ölçüde pay sahibi olduğu açık değildir. Dahası, sayılardaki bu azalma, esasen AB'ye dış sınırları üzerindeki egemen kontrolünü yeniden kazandığı izlenimini vermekten ibaret kalmıştır. Zira düzensiz sınır geçişleri üzerindeki kontrol, göçmenleri AB'nin iradesi hilafına, sınırın ötesine gönderme yeteneğini ispatlamış olan Türkiye makamlarına devredildi. Buna karşılık, Yunanistan makamları ile Frontex, AB'nin kendi başına meşru sınır kontrol tedbirleri alamaması nedeniyle hukuka aykırı geri itme uygulamalarına başvurdu ve bu uygulamalar, AB'nin insan hakları ve hukukun üstünlüğü konularındaki sicilini daha da kötüleştirdi. Bunun nedeni, sınır kontrolünün halen sınırların düzensiz göçmenlerin geçişini imkânsız kılmakla karıştırılmasında yatıyor. Oysaki etkili bir kayıt mekanizması, hukuk devletiyle uyumlu sığınma prosedürleri ve aktif kabul programları, erişim, vizeler ve düzensiz göçmenlere yasal ikamet imkânı sağlama gibi konularda egemen devletlerin egemen kararları alabilmelerine olanak verdiği için, son derece etkili sınır kontrol tedbirleridir. Gelgelelim sınırların kontrolü, Türkiye makamlarının insani yardım karşılığında düzensiz göçün önlemeyi taahhüt etmesine indirgenmiştir.

İkinci olarak, düzensiz gelişlerin durdurulmasına yapılan bu vurgu, çok daha büyük bir mesele olan mülteci meselesine dair oldukça seçici bir bakış açısının varlığını da ortaya koyuyor. AB'ye giderek daha az sayıda sığınmacı ulaşabilirken Türkiye'deki mülteci sayısı, 2015 yılının sonundaki 2,5 milyondan 2020'nin sonunda yaklaşık olarak 3,7 milyona ulaşarak muazzam bir artış sergiledi. Bu artış, her zamankinden çok daha fazla kişinin yerinden edildiği genel küresel trendlerle de uyumluydu (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, 2021). Yunanistan'da ise, 2017 yılına dek süren büyük düşüşün ve 2020'deki Covid-19 salgınından ötürü yaşanan geçici azalmanın ardından sığınmacıların sayısı yeniden artışa geçti. Tüm bunlara ilaveten de hem Yunanistan'daki hem de Türkiye'deki mülteciler, ufukta herhangi bir kalıcı bir çözüm ihtimali olmaksızın, çoğunlukla vahim insani koşullar altında hayatlarını sürdürmeye çalışıyor. Yunanistan adalarındaki sığınmacılar da insanlık dışı şartlarda yaşamaya mecbur bırakılırken, bu durum, hem yerel nüfusla hem de yerel nüfusun kendi içinde çatışmaların doğmasına neden oluyor. Buna karşılık, Batı-Orta ve Kuzey'deki AB üye ülkelerindeki ilk sığınma başvuruları ise ya sabit seyrediyor ya da azalıyor. Bu devletler bir de daha fazla sığınmacının Yunanistan'a geri gönderilmesi çağrılarında bulunmaya devam ediyorlar (Statewatch, 2021). Bir diğer ifadeyle söyleyecek olursak, AB içindeki daha güçlü devletler, mültecileri AB içinde (Yunanistan) ve dışında (Türkiye) "depolamak" suretiyle kendi sorumluluklarını merkezden çepere doğru kaydırıyor. Bundan dolayı da AB'nin güneydoğu sınırında yaşanan bölgesel mülteci krizi, 2016 yılından beri çözülememekle birlikte hız da kesmiş değil ve artık sonu gelmeyen bir mültecilik haline dönüşmüş durumda. Mültecilerin sorumluluğunun paylaşımındaki bu muazzam dengesizlik sürerken bu durum, hem mülteciler ve yerleşik nüfus arasındaki hem toplumların kendi içindeki hem de üye devletler arasındaki gerilimleri körüklüyor. Schengen bölgesinin güneydoğu sınırında AB politikalarındaki insan hakları ile temel hakların unutulması ise AB genelindeki tüm temel hakları da sarsmakla kalmayarak AB içindeki sosyal ve siyasal uyumun da altını oyuyor.

Üçüncü olarak da AB, 2015 yılında sınırlarda egemen güç gösterisinde bulunmak ve sığınmacıların gelmelerinin durdurulmasına yönelik çağrılara kulak vermek suretiyle kıtada tırmanışa geçen mülteci düşmanlığıyla mukabele etmeye çalışmıştı. Ancak AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın imzalanmasının ardından, Avrupa'daki popülist ve aşırı sağ partiler kıtanın her yerinde yükselişe geçti. Yani mültecilerin Avrupa'ya gelişlerini durdurmak, en azından belli bir süre için, mülteci karşıtı söylemleri sönmölemek yerine, normalleştirerek teşvik etti (Wodak, 2019). Şimdilerdeyse mülteciler, başka konulara dalmış durumdaki Avrupa'daki popülistler için ikincil bir sorun haline gelmiş durumda. Ama AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, popülistlerin ve aşırı sağcıların talep ettikleri ve doğrudan doğruya cesaretlendirildiklerini hissettikleri politikalara yol açtı. Nihayetinde popülistler politik düzeyde zafer kazanmış olsalar da mülteci politikaları konusunda sürdürülebilir bir yaklaşım ortaya koymaktan acizler. AB, mültecilerin insan haklarından ve temel haklardan dışlama amacıyla hareket etmeye devam ettiği müddetçe, bu durum muhtemelen diğer politika alanlarında da otoriterliğe doğru kayılması riskini doğuracak (Kelemen, 2020; Kreuder-Sonnen, 2018). AB içindeki bu otoriter eğilimlere ancak ve ancak hukukun üstünlüğü ve mülteciler için olanlar da dâhil olmak üzere hak temelli politikaların güçlendirilmesi yoluyla karşı koyulabilir.

Özetle, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, istisnai bir mülteci politikası krizinin ortasında, belli zorluklara verilen bir yanıt niteliğindedir. Öte yandan AB ve Türkiye'nin hedefindeki meseleler farklılaştığı için ortak çıkarlar konusunda kısıtlı işbirliği şansı vardı. Bugüne dek bir tek Suriyeli mültecilere insani yardım ve entegrasyon seçenekleri sağlanması hedefinde başarı sağlandığı söylenebilir. AB'nin düzensiz sınır geçişlerinin sınırlandırılması hedefi tek taraflıydı ve bunun karşılığında, yukarıda bahsedildiği üzere, Türkiye'ye diğer politika alanlarında çeşitli tavizler verildi. Dolayısıyla beş yılın ardından bu durumun ne denli meşru ve sürdürülebilir olduğunun sorgulanması bir zorunluluktur. Değişen sadece genel durum olmadı, mutabakat aynı zamanda, kısmen arzu edilmeyen, çoğu da AB normları, hakları ve çıkarlarıyla doğrudan çelişen pek çok sonucun ortaya çıkmasına da neden oldu. Bugün mevcut koşullar, değişen zorluklar ve yeniden tanımlanan politika hedefleri, mülteciler, düzensiz göç ve Türkiye ile işbirliği konularında çağdaş bir yaklaşım getirmek zorundadır. AB'nin 2015 yılındaki kriz parametreleriyle devam etme konusunda ısrarcı olmak yerine, yakın geçmişten ve başarısızlıklardan öğrenip bunları değerlendirerek hem bugünün hem geleceğin zorluklarıyla baş edebilecek daha sağlıklı politikalar üretmesi gerekiyor.

1.4 AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı 2021-Yoksa Kriz Paydos mu Etti?

AB Komisyonu ile Avrupa Konseyi de tıpkı Knaus gibi, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın genel itibarıyla başarılı olduğu kanaatinde ve mutabakatın yeni ve tadil edilmiş bir versiyonla uzatılmasını arzu etmekte (European Stability Initiative, 2019). AB Komisyonu, *Türkiye'deki Mülteciler İçin AB Mali Yardım Programı*'nın son ödemelerinin 2020'nin sonuna kadar serbest bırakılması üzerinde uzlaşmaya varılmasının ardından, yenilenmiş bir insani yardım programı ve Türkiye ile göç yönetimi alanında yeni bir işbirliği beklentisiyle 2021 yılını kapsayacak köprü finansmanını devreye soktu (AB Komisyonu, 2021b). "AB tarafından gelecekte sağlanacak fonlar, uzun erimli sürdürülebilirlik ve Türkiye sistemine tedrici geçiş de odaklanacaktır" (a.g.e.). Konsey, ayrıca, Türkiye ile üst düzey bir diyalogun planlandığı "AB'nin genel göç politikası bağlamında" insani yardım programını yenileme taahhüdünde de bulundu (Avrupa Konseyi, 2021). Şimdilerde ise ilave insani yardım finansmanı sağlanması ve düzensiz göçü önlemeyi sürdürmesi gereken mutabakatın devam ettirilmesi konusunda AB Konseyi için bir rapor kaleme alınıyor. Öte yandan Komisyon, AB üye devletlerini, AB-Türkiye Bildirisi'nde önerilen Gönüllü İnsani Kabul Programı'na katkı sunmadıkları için eleştirse de güncel müzakerelerde yeniden yerleştirme ya da insani kabul gibi kavramların artık lafı dahi geçmiyor.

1.4.1 Dış ilişkiler bağlamında yenilenmiş bir mutabakat

Mülteci mutabakatı dışarıdan öyle görünmese bile, bu mutabakat uyarınca öngörülen göç yönetimi daha geniş bağlamdaki AB-Türkiye ilişkilerinde bir pazarlık kozuydu ve hâlâ da öyle olmayı sürdürüyor. Şimdiki müzakereler artık sadece Türkiye için vize ve gümrük kolaylığı ile sınırlı değil; öte yandan, bu konularda uzlaşmaya varılamamış olması iki tarafın da dosyasında. Türkiye artık, mültecilerin Suriye'nin kuzeyinde işgal ettiği Kürt bölgelerinde himaye edilmesinin önünü açmanın peşinde. Ancak bu şartlarla yapılacak herhangi bir an-

laşma, Türkiye'nin Suriye'nin kuzeyini işgalini ve önceden İŞİD'e karşı mücadelede AB'nin müttefiki olan Kürtlere karşı yürüttüğü mücadeleyi meşrulaştıracaktır. Dahası, göçle ilgili görüşmelerin tamamı bugünlerde Doğu Akdeniz'deki doğal gaz rezervleri konusundaki uyuşmazlıkların ve Kıbrıs meselesinde yeniden alevlenen ihtilafın içine gömülmüş durumda. Komisyon ve Konsey, "üçüncü ülkelerin göçü siyasi saiklerle araçsallaştırmasına yönelik her türlü girişimini" kınasa da (Avrupa Konseyi, 2021, s.3), her iki organ da göç konularında daha fazla sadakat elde etmek için son derece önemli politika alanlarında tavizler verilmesine sıcak bakıyor.

Sonuç olarak, mutabakatın sürdürülmesi sallantıda: Türkiye'deki nispeten yüksek mülteci sayısı, şimdiki düzeyinde kalsa dahi, bu sayının fazlalığı a) muhalefet partileri, mülteci karşıtı söylemlerini artırdıkça Türkiye'de daha fazla çatışma ve istikrarsızlığa neden olabilir ve b) daha çok Suriyelinin, Suriye'deki Kürt bölgelerine sınır dışı edilmesi, İŞİD'e karşı mücadelede Batı'nın müttefiki olan Kürtler ve bölgede önemli bir istikrarsızlaştırıcı faktör olan Suriye ile uyuşmazlıkların artmasına yol açabilir. Mülteciler, Türkiye'nin iç ve dış ilişkilerinde bir piyon haline geldikçe, AB de mülteci meselesini daimî olarak Türkiye'ye havale ederek bölgede yaşanan istikrarsızlığa yakıt taşımış oluyor. Dahası, mutabakatın devamına karar verilmesi, Türkiye'ye AB'nin ortak sınırları ve özellikle de AB'ye doğru yönelen sınır ötesi mülteci hareketliliği üzerindeki kontrolünü sürdürme olanağı sağlayacağından, AB Türkiye ve bölgeye ilişkin politika seçeneklerini ziyadesiyle sınırlıyor. Türkiye, bugüne kadar sahip olduğu bu gücü, bölgeler üstü önemdeki çeşitli eylemlerine AB'nin verebileceği yanıtları sınırlama amacıyla kullanmaktan geri durmadı ve ileride de geri duracağını varsaymak için elde pek de bir sebep yok.

1.4.2 Göç politikalarında daha geniş boyutlu gelişmeler bağlamında yenilenmiş bir mutabakat

Yenilenmiş bir AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, büyük ölçüde değişmiş bir göç ve göç politikası ortamında işe koyulacak. Her ne kadar son yıllarda daha az sayıda Suriyeli Türkiye'ye gelse de (ki Türkiye'deki mültecilerin sayısının artması, çoğunlukla hâlihazırda Türkiye'de ikamet eden Suriyeli mültecilerin yeni doğan çocuklarından kaynaklanıyor), Afganistan'da hızla değişen durumun, yeni ve ek bir mülteci hareketliliğini tetiklemesi bekleniyor. Ancak böylesi bir zorunlu göç hareketliliğinin, önce Türkiye'ye ve ardından da AB'ye ulaşıp ulaşmayacağı ise Afganistan'daki gelişmelere ve bu konuda verilen küresel yanıtı bağlı olarak değişecektir. Türkiye, somut olarak 2017 yılından bu yana ve son zamanlardaki gelişmelere paralel olarak daha da artan bir çabayla, İran'la olan sınırına Afgan mültecilerin geçişlerini önlemek için devasa bir duvar örüyor (Guardian, 2021). Bu yolla Afgan mültecilerin Türkiye'ye ulaşmalarını imkânsız kılmak amaçlansa da şimdiki dek çok az sayıda Afgan buna teşebbüs etti. Genel anlamdaysa 2015 ve 2016 yılları içinde Suriye, Afganistan ve diğer ülkelerden gelen mültecilerin başlardaki istikrarsız durumunun, şimdilerde daha istikrarlı ve sürdürülebilir yaklaşımlara olanak veren bir boyuta geldiği izlenimi ediniliyor. Daha fazla sayıda mültecinin Türkiye'de koruma araması veya Avrupa'ya geçiş yapması senaryosunun gerçekleşmesi halinde ise, Suriyelilere tahsis edilen mevcut insani yardımın yeni gelişlerden ziyade uzun süreli mültecilik durumuna odaklı olması nedeniyle, bu ihtimal AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının bütünüyle tökezlemesine neden olabilir. Dahası, Türkiye'deki kentlere

daha fazla kişinin gelmesi, kamuoyunu mülteciler aleyhine çevirerek mülteci politikalarıyla sınırlı kalmayıp siyasi manzarayı temelden değiştirebilir.

AB-Türkiye sınırının AB tarafında ise, sığınmacıları geri gönderme girişimleri, Yunanistan adalarında durmaksızın sığınmacılara yönelik kampların inşa edilmesine yol açtı. Gözaltı kamplarına benzeyen bu merkezlerin sayısı da Yunanistan'da sığınma talebinde bulunmayı planlayan müstakbel göçmenler için caydırıcı olması amacıyla ikiye katlandı. 2015 yılında gelen sığınmacıların kabulü ve mültecilerin yerleştirilmeleri için geçici tesisler olarak planlanan bu merkezler, AB mülteci ve göç politikasının demirbaşları haline gelmiş durumda. Bu merkezler, şimdilerde göçmen hareketliliğini asgariye indirme, Yunanistan'daki sığınma prosedürleri devam ederken daha güvenli AB ülkelerine "ikincil göçün" önlenmesi ve mümkün olduğu takdirde gerçekleştirilecek geri gönderme işlemlerine hazırlık yapılması amaçlarına hizmet ediyor. Bu kamplar, Kuzey ve Batı'daki üye devletlerin sorumluluk paylaşımını reddetmeleri ve mülteci politikalarının da çoğunlukla dış sınırlara kaydırılması nedeniyle AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın yapı taşları haline de gelmiş vaziyette. Dolayısıyla da bu kamplar ve onlara Avrupa-Türkiye işbirliğinde yüklenen roller, AB Komisyonu'nun Yeni Göç Paketi'nin ve AB'nin müstakbel mülteci politikalarının önemli payandaları oldu (Hänsel & Kasperek 2021).

AB'nin, 2016'dan bu yana azalan sayıların doğurduğu fırsattan istifade edip 2015 yılından aldığı derslerin üzerine bina edeceği ve tepeden tırnağa ıslah edilmiş, kapsamlı ve sürdürülebilir bir Avrupa Ortak Sığınma Sistemi tesis etmek yerine, aslında siyasi bir krizden doğan bir politikaya dayanarak kalıcı bir mülteci ve göç sistemi inşa etmeye kalkışması hem AB'nin bir zamanlar müdafaa ettiği insan haklarının altını oydu hem de özü itibariyle kusurlu bir hamleydi. Sığınma ve sınır kontrollerinin dışsallaştırılması, Schengen bölgesinin dış sınırlarında kalıcı nitelikte kampların kurulması ve mültecilerin dış politikada pazarlık kozu olarak kullanılması, 2015 yılından önce AB mülteci politikasına uymayacak şeyler olarak görülürdü. Ancak tüm bunlar, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'yla birlikte normalleştirildi ve günümüzde ise Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ne ilişkin reformların başlangıç noktasını tesis eder bir hale geldi. Oysaki tüm bunların, gelecekte AB mülteci politikalarını oluşturulmasında benimsenecek her türlü modelde olumsuz örnek teşkil etmeleri gerekiyordu. AB'nin mülteci politikası içinde olduğu krizden çıkabilmiş değil ve AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı adı verilen kırık değneğe tutunmayı ümit ediyor. AB'nin sürdürülebilir bir mülteci sistemi oluşturmasına yönelik her türlü girişimin, Türkiye ile varılan mutabakatın neden olduğu ve duraksamış gibi görünen mülteci krizinin üstesinden gelmesi gerekiyor. Tam da bu nedenle de AB'nin, gelecekte hak temelli bir AB sığınma ve mülteci politikası reformuna temel oluşturmak için Türkiye ile olan mevcut mülteci mutabakatına karşı güçlü bir alternatif ihtiyacı var.

2. Çıkmazın Aşılmasında Bir Çözüm Olarak Mültecilerin Korunması

2015 yılında tanık olduğumuz şey, yüksek sayıdaki sığınmacı gelişine hazırlıksız bir AB Sığınma Sistemiydi. Bu gelişler, sistemin çökmesine ve AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na vücut veren kademeli bir krize neden oldu. Bugün ise hem gelenlerin sayısı büyük ölçüde azalmış durumda hem de hâlihazırda gelmiş olan mültecilerin çoğu Avrupa toplumlarına entegre oluyor. Ancak bunlara rağmen AB'nin sığınma sistemi, hâlâ harap bir halde ve yerini de sınırların kapatılmasına ve mülteci korumasının dışsallaştırılmasına hasredilmiş politikalara bırakmış durumda. AB ve Türkiye arasındaki mülteci politikalarının, özellikle de Türkiye'deki mültecilere sağlanan insani yardım konusunda bazı iyi sonuçları olsa da, sürdürülmesi mümkün olmayan sonuçlar da doğurdu. Mevcut koşullar hesaba katıldığında AB, istisnai nedenlerle başlatılan bu politikada ısrarcı olmak yerine, yakın zamanlı deneyimlerinden ders almalı ve iyileştirilmiş bir AB Mülteci Politikası ve Sığınma Sistemi için bir temel olma işlevini görebilecek daha iyi AB-Türkiye mülteci politikası oluşturma fırsatını heba etmemelidir.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ile bu mutabakatın yenilenmesine yönelik planların birçok kusuru olduğunu yukarıda aktarmıştım. Mutabakat, egemen sınırlar ve diğer politika alanları açısından AB'nin çıkarlarına zarar vermekle kalmıyor, süresinin uzatılması ne bölge ne de AB mülteci politikaları için sürdürülebilir beklentiler sunabilecek durumda. Daha da önemlisi ise bu mutabakatın, koruma ihtiyacı içindeki mültecileri ve AB'nin insan hakları normlarını yüzüstü bırakmasıdır. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ve bu mutabakatın devamına yönelik çabalara ilişkin olarak AB ve Türkiye'deki STÖ'ler, düşünce kuruluşları ve bağımsız araştırmacıların yanı sıra Avrupa genelindeki siyasi partilerce de birçok eleştiri yöneltildi. Öte yandan mutabakatın sürdürülmesine karşı getirilen çok da alternatif yok ortada.

Bölgedeki mülteci krizinin devam ettiği göz önünde bulundurulduğunda, olan bitene mevcut mülteci ve sınır politikalarıyla yaklaşılması mümkün değil. Zira bu politikaların ne bir sürdürülebilirliği ne de müstakbel AB mülteci ve sığınmacı sistemi için bir yol haritası sunabilecek kapasitesi bulunuyor. Zayıf bir sığınma sistemi ile 2015 yılındaki koşullardan kaynaklanan bu kriz anlayışında ısrar etmenin ise sığınmacılara ve genel anlamda AB'ye zarardan başka getirdiği bir şey yok. Mültecilerin gelişi ve sınırların korunmasına dair meselelerindeki kriz yaklaşımı artık bir yana bırakılmalı ve AB normlarına saygılı ve AB kurumlarına uygun bir mülteci ve sığınmacı sisteminin tesisi için yeni bir izlek oluşturulmalıdır. AB'nin, bazılarının ileri sürdüğü gibi sığınma imkânı sağlamaya bir ilave olarak değil, sahip olduğu sığınma ve mülteci politikası sisteminin reformuna eşlik edecek bir şekilde kendi göç ve sınır politikalarının kontrolünü yeniden kazanması artık bir zorunluluktur. Dolayısıyla AB öncelikle, sığınma sisteminde bir reform başlatmak ve sığınma başvurularını değerlendirecek sürdürülebilir kurumlar tesis etmek için, tüm şiddetle devam eden bölgesel krizi yönetmek ya da bu krizi uzatmak yerine, bu krizin üstesinden gelebilmek için mülteci politikası araçlarını oluşturmalıdır. Bunun için iki aşamalı bir yaklaşım öneriyorum: İlk önce kapsamlı bir Mülteci Koruma Programı yoluyla bölgedeki çıkmazın aşılması, ardından da reforma tabi tutulmuş AB Mülteci Politikası ve Sığınması Sisteminin tesisi için bir izleğin geliştirilmesi. Bu tür bir yaklaşım, aynı zamanda, sürdürülebilir

ve hak temelli AB mülteci politikalarına dair eldeki kısa ve uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine odaklı ve birbiriyle kesişen bir dizi politika aracında da ortaya konulmaktadır.

2.1 Mevcut Zorluklar

Bu kısımda, ilk kısımda yer verilen değerlendirmelere dayanarak, getirilebilecek her türlü politika önerisinin aşağıdaki kısa ve uzun erimli hedeflere odaklanması gerektiğini öneriyorum. Bu hedefler, AB'nin 2015 ve 2016'daki hedeflerinden belirgin şekilde farklıdır (bkz: 1.1.2). Durum ve zorluklar değiştiği gibi, fırsatlar da değişti. Her türlü politika önerisi, kendisinden önceki politikaların, uygulamalarının ve sonuçlarının başarı ve başarısızlıklarını ciddiyle ve eleştirel olarak hesaba katmadığı müddetçe tüm paydaşlarını yüzüstü bırakmaya mahkûmdur. Bu çalışmanın ikinci kısmında bu arka plan akılda tutularak ele alınan politika hedeflerine ulaşılması için bir öneriye yer verilecektir.

2.1.1 Kısa Vade

Yaklaşık beş yıllık bir zaman içinde, AB'nin, Türkiye'yle olan sınırında süregelen mülteci krizinin çözüme kavuşturması ve kendi içinde kapsamlı ve sürdürülebilir bir hak temelli mülteci sisteminin tesis edilmesine bir zemin oluşturması için aşağıda yer verilen politika hedeflerine ulaşılması gerekmektedir:

- **Sonu gelmeyen mültecilik durumuna son verilmesi**

Milyonlarca Suriye ve başka uyruklu mülteci, beş yılı aşkın süredir çözüm umudu olmaksızın, Türkiye'de ve bölgede sıkışıp kalmış durumda.⁹ Avrupa'daki sözde "mülteci krizi" artık geçmişte kalmış gibi görünse de, Türkiye ile Schengen bölgesinin güneydoğusunu çevreleyen bölge için hâlâ devam ediyor. Türkiye, ülkede bulunan yüksek sayıdaki mülteciyi entegre etme mücadelesi verirken, Avrupa da sorumluluk paylaşımı meselesini mali yardım sağlamanın ötesine geçer yeniden düşünmek zorunda. AB ise bunun yerine hemen yanı başındaki komşu bölgesinde süregelen mülteci krizini dışsallaştırmaya çalışıyor. Ancak bu kriz devam ettiği müddetçe, kriz, AB ve özellikle de AB'nin mülteci, göç ve sınır politikaları için daimî bir risk oluşturmaya devam edecek. Dolayısıyla, bölgedeki mülteci meselesine ilişkin her türlü yaklaşımın, sorunun kısa vadede çözümüne odaklanması zorunluluktur.

- **Schengen bölgesinin dış sınırlarının kontrolünü yeniden kazanmak**

Mültecilerin uluslararası anlamda korunmaları, diğer devletlerle yakın işbirliğini gerektirir. Öte yandan, bu işbirliğinin amacı sorumluluğun üzerinden atılması olursa, bu amaç, bağımlılıklar yaratarak koruma ihtiyacı içindeki kişilerin uluslararası uyuşmazlıkların ve diplomasinin piyonlarına dönüştürülmesine yol açacaktır. Mevcut durumda sığınmacılar uluslararası uyuşmazlıklarda kullanıldıkça ve insan dışlaştırıldıkça (bazıları bunu "siyasi silahlar" olarak da adlandırıyor, bkz: Reuters, 2021; ayrıca bkz: Greenhill, 2016) durumun sarmal haline gelip onların karşısına daha fazla şiddet olarak geldiğine şahit oluyoruz.

⁹ BMMYK, "sonu gelmeyen mültecilik durumunu", bir ülkede, başka bir ülkeden gelen 20 binden fazla mültecinin beş yıldan bir uzun süreyle durumlarına ilişkin herhangi bir çözüm (entegrasyon, gönüllü dönüş ya da yeniden yerleştirme) umudu olmaksızın yaşaması olarak tanımlamaktadır.

Bu sonuç, Avrupa'da sınır kontrolü ve sığınma konularındaki yanlış algılarla da ilintilidir. Bu konu, sınırların açık ya da kapalı olması gibi bir karşıtlık üzerinden ziyade, aynı maddiyonun iki yüzü olarak okunması gereken bir konudur. Sınır kontrolü, bir ülkede kimlerin hangi şartlarla yaşayabileceğine dair seçim anlamına gelirken; sığınma ise, bu tür bir seçimin yapılmasında kullanılacak bir araçtır. Avrupa'nın da egemen sınırlarındaki seçim sürecinin kontrolünü yeniden kazanması şarttır. Dolayısıyla Avrupa, Türkiye ile mültecilerin korunması konusunda işbirliğini korurken sınırları ve göç hareketlerinin neden olabileceği olası tehditler karşısında bağımsızlığını korumalıdır.

• **Mültecilerin insan haklarının ve temel hürriyetlerinin güçlendirilmesi**

İnsan hakları ve temel hürriyetlerin korunması, Avrupa dış politikasının zayıflığı değil gücü olarak görülmeli. İnsan hakları ve temel hürriyetler ile sınır kontrolünü birbirinin karşısına koymak ya da bunları bir terazide tartmaya çalışmak, bu hakların temelden çürütecektir. Bu hak ve hürriyetlerin, sınırlardaki mülteci kampları örneğinde olduğu gibi, caydırıcılık amacıyla bir kenara atılması ise, sadece mülteciler için değil tümünden terk edilmesi anlamına gelir. Haklar ve hürriyetler, demokrasiye içkindirler ve bunların dışarıda görmezden gelinmesi, içeride de zayıflamalarına neden olacaktır. Koruma ihtiyacı içindekiler bakımından bu hakların hayata geçirilmesi ile Avrupa'daki demokratik hakların güçlendirilmesi, Avrupa için yumuşak bir güç olma işlevi görecek ve özellikle de demokratik muhalefetin halen var olabildiği daha otoriter transit ülkelerde de bu hakların desteklenmesine imkân verecektir. Dolayısıyla, sınır kontrolünü ya da sığınmayı başkalarına havale ederek *dışsallaştırmak* yerine, mülteci haklarını, sorumluluk paylaşımı yoluyla diğer yerlere *ihraç etmek*, zorunlu göçmenlerin Avrupa'ya doğru yola çıkmaktansa, kendilerine yakın bölgelerde koruma aramalarına olanak sağlayacaktır.

2.1.2 Uzun Vade

AB önümüzdeki on yıl içinde, yukarıda zikredilen kısa vadeli hedeflere odaklı bir mülteci koruma pratiği üzerine inşa edilecek kapsamlı ve sürdürülebilir, hak temelli bir mülteci sisteminin tesisi için gereken koşulları oluşturabilecek güce sahiptir. Uzun vadeli hedeflere geçilmesi içinse, ilk önce kısa vadeli olanlara ulaşılması gerekir. Genel bir mülteci politikası reformuna ilişkin çabaların bir kriz yönetiminden ziyade, demokratik normlar temelinde ilerletilmesi bu yolla mümkün olacaktır. Öte yandan, kısa vadeli hedeflerin başarıya ulaşmaları için AB'deki bazı temel zorlukların ele alınması da bir zorunluluktur. Dolayısıyla, kısa vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesi, AB'nin ortak mülteci ve sığınma sisteminin reformuna ilişkin uzun vadeli çabalara entegre edilmelidir.

Mülteci politikasına ilişkin reformları ciddiyetle ele alırken AB'deki temel sorunların da ihmal edilmemesi gerekir. Zira şimdiye dek, AB'nin mülteci politikaları konusunda ortaya atılan reform önerilerinde, üye devletlerin demokrasilerindeki eksiklikler ve AB'deki egemenlik ihtilafının da aralarında bulunduğu ve mülteci politikalarının da aslında oldukça simgesel bir şekilde ifşa ettiği, AB'nin siyasal ve kurumsal çelişkileri sistematik olarak göz ardı edilmiştir. Oysa mültecilerin temel haklarının temel teşkil edeceği, AB mülteci ve sığınma sisteminde yapılacak bir reform, üye devletler, kurumlar ve yurttaşlar arasındaki genel ilişkilerin de yeniden kavramsallaştırması için bir şans sunacaktır.

• **AB mülteci politikalarındaki egemenlik ihtilafını çözmek**

Mültecilerin koruması hâlihazırda üye devletlerin sorumluluğundadır. Ancak, mülteciliğin tanımı, sığınma prosedürlerine ilişkin şartlar, kabul koşulları ve hatta sorumluluk dağılımı gibi konular AB hukuku tarafından belirlenmektedir. Mülteci politikaları, doğası gereği devletin egemenliğiyle doğrudan bağlantılı olsa da iş, mültecilerin korumalarıyla ilgili meselelere geldiğinde, bu egemenliğin nerede olduğu AB özelinde son derece belirsizdir. Bu AB için genel anlamda zorluk teşkil eden konulardan biri olsa da özellikle mülteci politikasına dair konularda daha da göze çarpar bir hale gelmektedir. Nitekim bu politikaların uygulanmasının, örneğin yüksek sayıdaki sığınmacı hareketliliği ya da politikalarda reformlara gidilmesi nedeniyle karmaşık bir hale geldiği durumlarda, sorumluluk meselesi, doğrudan AB'nin egemenlik ihtilafı meselesine dönüşerek asli bir kriz olarak algılanmaktadır. İşte bu egemenlik ihtilafı konusu, sadece mülteci politikalarında yapılacak bir reform için değil, bizzat bu tür bir reform *vasıtasıyla* ele alınmalıdır. Bu, aynı zamanda, belediyeler ve sivil toplum gibi daha fazla yönetim düzeyinin, mülteci ve sığınmacı politikalarına dâhil edilmesini de gerektirir.

• **AB haklarının güçlendirilmesi**

Hakların korunması, AB'nin her yerinde geçerli olmalı ve bu AB kurumlarının sorumluluğunda olmalıdır. Dolayısıyla, mülteci hakları da Avrupalı olmalı, bu haklar, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi tarafından düzenlenmeli ve özellikle de Avrupa Komisyonu ve Komisyon'a bağlı organlar—mesela AB Sığınma Ajansı— gibi AB kurumlarının yetkisinde olmalıdır. Mülteci statüsünün üye devletler tarafından tanınması yerine, tek bir Avrupa mülteci statüsü benimsenmelidir. Bu tür bir AB statüsü, Avrupa vatandaşlığı için de bir yapı taşı olma rolünü oynayabilir. Mülteci haklarından yola çıkılarak yaratılan bir AB vatandaşlığı da evrensel insan hakları normlarının Avrupa'daki demokratik temel hakların tesisinin doğrudan özüne işlenmesini sağlayacaktır.

• **Gelecekteki yerinden edilme krizlerine hazırlıklı olmak**

Mülteci hakları, ancak ihtiyaç halinde hayata geçirildiklerinde bir anlam taşırlar. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi, kendisine en çok ihtiyaç duyulan 2015 yılında başarısız oldu ve yerini sivil toplumla bireysel üye devletlerin doğaçlama eylemlerine bıraktı. AB, gelecekte de benzeri yerinden edilme krizleri ve koruma güçlükleriyle karşı karşıya kalacak. Afganistan'dan gelen mülteciler için ortak bir AB yaklaşımının benimsenmesi şart. Yine çok uzak olmayan bir gelecekte, iklim krizi milyonlarca insanın zorunlu göçüne neden olacak ve ileride yaşanacak çatışmalar da koruma aramak için yüzlerini AB'ye dönecek çok sayıda kişiyi yerinden edecek. Dolayısıyla öyle ya da böyle karşı karşıya kalınacağı muhakkak olan bu gibi zorluklara yanıt verebilecek bir mülteci politikasının oluşturulması için sağlam ve yeterli esnekliğe sahip bir mülteci ve sığınma sistemi şarttır. AB de olay bazlı hazırlık yapmak ya da dünyadaki yeri ve sorumlulukları hilafına kendisini duvarlarla çevrelemek yerine hem kurumlarına hem de normlarına derinden kök salan bir mülteci politikası sistemi inşa etmelidir.

2.2 Bölgesel Krizin Üstesinden Gelmek: Mülteci Koruma Programı

Bu bölümde, mevcut politikalar, çerçeveler ve tekliflerden yararlanarak kısa vadede uygulanabilmesi mümkün olan ve başarısızlığı açık olan AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının yerini alması gereken bir dizi politika aracı önerisinden bahsedeceğim. Bu araçlar hem birbiriyle bağlantılı hem de kısmen birbirine bağımlıdır. Yine her ne kadar bu araçların bir bütün olarak aynı anda hayata geçirilmesi gerekse de AB'deki karar alma süreçleri ve siyasi çatışmalar nedeniyle bazı politikaların hayata geçirilmesi, diğerlerine nazaran daha güç olabileceğinden, bu araçların ana unsurlarına aşağıda yer verilmiştir. Bu araçlar, esasen AB'nin özündeki birtakım çelişkilerinin üstesinden gelme zorluğuyla karşı karşıya kalacak olan daha geniş kapsamlı bir AB Mülteci Politikası ve Sığınma Sistemi reformunun yapı taşları olarak düşünülmelidir. Yine bu çerçevede, AB'de yaşanabilecek gelişmelere bağlı olarak, AB'de hak temelli ve sürdürülebilir mülteci politikalarına ulaşılması için diğer yolların da mümkün olduğunu kaydetmek önemlidir. Ancak burada yer verilen araçlar, AB'nin mülteci politikaları ve reform çabalarına dair her türlü yeni yaklaşımın parçası olmalıdırlar. Türkiye ile ilişkilerde gündeme gelecek yeni mülteci politikaları, bir kez daha ziyadesiyle basit vaatlere kâpılmamak ve başkalarına bel bağlamak zorunda kalmamak için geniş kapsamlı olmalı, çok sayıda koruma enstrümanını göz önünde bulundurmalı ve AB'nin hâlihazırda sahip olduğu normlardan ve gücünden de istifade edebilmelidir.

2.2.1 Sınır Kontrolünün Dışsallaştırılmasına Son Verilerek Sınırlar Üzerindeki Egemenliğin Yeniden Kazanılması

AB'nin on yıllardır devam eden politika hedeflerinden olan sınır kontrolünün dışsallaştırılması, özellikle de Kuzey Afrika'da sınırlı başarılarla uygulandı. Bu politikaların "transit ülkelerdeki" göçmen ve sivil toplum üzerindeki olumsuz etkilerini ortaya koyan birçok çalışma da var (Stock ve diğerleri, 2019; Casas-Cortes ve diğerleri, 2014). Bu politika, uluslararası güç dengesizlikleri ve bağımlılıkları üzerine kurulu olduğu için mülteci ve göçmenleri genellikle bir insan hakları meselesi olarak değil, bir güvenlik sorunu olarak ele almaktadır. Bu çerçevede sınır güvenliği konusundaki normlar da demokratik kültür ve hukukun üstünlüğünün büyük ölçüde zayıf olduğu yerlerde kolluğun ve askeriyenin gücünü daha da pekiştirerek işbirliğinde bulunan üçüncü ülkelerdeki toplumlara da dayatılmaktadır. Dolayısıyla üçüncü ülkelerde mülteci haklarını düzensiz göçmenlerin ve sığınmacıların geri gönderilmesini ve sınırdışı edilmesini yasallaştırmak için teşvik eden ekstra bir dışsallaştırma bile, göçmen ve mülteci haklarının göç baskılayıcı çabalara tâbi olduğu bir yerde nafîle kalacaktır. Zaten bu zorlukların yanı sıra, sınırların dışsallaştırılması, üçüncü ülkelerin böylesi bir politikayı uygulamada ve icra etmedeki isteksizliği ya da göç baskısını artıran güvenlikleştirme nedeniyle uygulamada da çoğu zaman pek de bir işe yaramamaktadır.

Öte yandan AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, sınırların dışsallaştırılmasında o denli başarılı bir örnek olarak görüldü ki başlarda Almanya İçişleri Bakanı Thomas de Maizière, bu modeli Kuzey Afrika'da hayata geçirmek istedi (Die Zeit, 2016). Avrupa'ya yönelen göçün durdurulması için Mısır ve Libya'daki hükümetlerle yapılan işbirlikleri o zamandan beri

yürürlükte (Dempsey, 2021). Buna karşılık uzun erimli araştırmalar, sınırların dışsallaştırılmasının ve göçün örtülü bir şekilde güvenlikleştirilmesinin, devletler arasındaki güç ilişkilerini değiştirebileceğine ve "transit ülkelere" diğer politika alanlarında "hedef ülkeler" üzerinden artan bir diplomatik nüfuz kazandırabileceğine işaret ediyor (Huysmans, 2006; Greenhill, 2016; ayrıca bkz: Marder, 2018). Türkiye örneğinde göçün güvenlikleştirilmesi de diplomatik bir baskı aracı olarak kullanımı da açık biçimde görülmektedir. Yukarıda özetlendiği üzere dışsallaştırma, Türkiye'nin sınır ve göç yönetiminde kontrolü ele alıp bunu diplomatik müzakerelerde kullanması anlamına gelmiştir. Dahası Türkiye burada o denli başarılı oldu ki, Belarus da bu taktiği 2021 yılında kopyalayarak göçmenleri AB'ye karşı diplomatik bir tehdit olarak kullandı (Dempsey, 2016). Sonuç olarak, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nda sığınmacılara dışsallaştırılacak bir sınır meselesi olarak muamele edilmesi, esasen AB'nin göç yönetimini kısmen kontrolünde Türkiye'ye emanet edildiği anlamına geliyordu. Bu nedenle de AB, dış sınırları üzerindeki egemenlik gücünü kaybederek umduğunun tam tersi bir etkiyle karşı karşıya kaldı.

Dolayısıyla AB'nin geliştireceği yeni politika yaklaşımındaki amacı, kendi sınırları üzerindeki kontrolü fiilen yeniden kazanmak olmalıdır. Bu da, sınır kontrolünün aslında ne anlama geldiğinin idrak edilmesi demektir. Sınır kontrolü, basitçe sınırların açılması ya da kapatılması veya "ya o ya bu" değildir. "Sınır kontrolü", önceden belirlenen kıstaslara göre bir idareye ve bir topluma, belli koşullar altında kimlerin girebileceğinin ve buralarda kalabileceğinin tayin edilmesi anlamına gelir. Hâlihazırda düzensiz göçmenlerin çoğu, bir ülkeye giriş ve o ülkede kalış için gereken kıstasları karşılayabilecek nitelikte olan mülteci olmalarına rağmen ya da aslında tam da bu nedenle, genellikle dışarıda bırakılmaktadırlar. Bu uygulama ise sınır kontrolünün sığınmadan daha üstün gelmesine yol açarak, mülteci haklarını boşa düşürmektedir. Oysa hak temelli bir sistemde, bunun tam tersinin olması beklenir: Sığınma, sınır kontrolünün asli unsurlarından biridir ve koruma ihtiyacında olanlara yönelik olarak ülkeye giriş ve ülkede kalış şartlarını belirler. Hukukun üstünlüğüne dayalı bir sınır sisteminde de sığınmanın, sisteme tam manasıyla entegre edilmesi ve sığınmaya kolaylık sağlanması gerekir.

Ancak AB, sınır kontrolünü dışsallaştırarak iki zorlukla karşı karşıya kalmaktadır: 1) İşbirliği yapılan üçüncü ülkeler, göç yönetimi meselesini diplomatik baskı aracı olarak diğer politika alanlarıyla ilişkilendirebilmektedir. Bu da AB'nin kendi sınırlarının kontrolü konusunda başkalarına güvenerek uluslararası ilişkilerde kendi elini kolunu bağlaması anlamına geliyor. 2) Sığınmacıların AB'deki haklara erişimlerinin engellenmesi, hukukun üstünlüğüne ilişkin norm ve ilkeleri daha da zayıflatmaktadır. Bu durumun, mülteci haklarını tanımayarak hukukun üstünlüğüne karşı otoriter saldırılarda bulunmaktan çekinmeyen üye devlet varlığında ve AB'de hukukun üstünlüğünün de genel itibarıyla tehdit altında olduğu bir zamana tesadüf etmesi de özellikle anlamlıdır. Hukukun üstünlüğüne dayalı ve hak temelli bir sınır politikasının hayata geçirilmesi, AB'nin göç politikasında egemen kontrolünü yeniden ele almasını, temel haklarla demokratik ilkeleri yeniden tesis etmesini sağlayacaktır.

AB, hukukun üstünlüğünü güvence altına almak için, dış sınırlarının kontrolünü üçüncü ülkelere bırakmamalı ve sınırlarını tüm düzensiz göçmenlere kapatarak sığınma mefhumunu fiilen görmezden gelmekten vazgeçmelidir. AB bunun yerine, göçmenlerce yapılan sığınma

taleplerini almak ve bu talepleri, göçmenlerin haklarını bütünüyle koruyan ve içinde oldukları hassas durumları da gözetken bir şekilde işlemekten geçirmeye tam manasıyla hazırlıklı olmalıdır. Bu da, mültecilerin korunmasını, gerçek anlamda sınır kontrolüne dahil edebilmiş entegre bir sınır ve sığınma sisteminin varlığını gerektirir. AB, bu hedefin başarılması için mevcut kurumları temel alan, ancak bu kurumları önemli ölçüde tadil edecek iki önemli politika ve aracı hayata geçirmelidir.

a) Sınır Kontrolü Çerçevesinde Mülteci Korumasının Güçlendirilmesi

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın temel hedefi, düzensiz göçmenlerin AB makamlarının doğrudan doğruya engelleme faaliyetlerine dahil olmaksızın AB topraklarına varışlarını engellemektir. Kaçınılmaz bir durumdu bu, çünkü AB yasaları uyarınca, AB'nin yetki alanı dahilinde bulunan kişiler, AB topraklarının dışında olsa bile, o yetki alanı çerçevesinde ve o yetki alanınca tanınan haklara sahiptir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 2012 tarihli *Hirsi* kararında da ifade edildiği üzere, sığınmacıların, sınır muhafızları tarafından geri itilmeleri Avrupa İnsan Hakları Hukuku uyarınca mümkün değildir (AİHM, 2012). Bir yandan sığınmacıların haklarını güvence altına almak, diğer yandan ise onların gelişlerini engel olmaya çalışmak, sınır kontrolü açısından çözümü mümkün olmayan bir çelişkiye neden olur. İşte dışsallaştırma politikası da bu çelişkinin etrafından dolanmaya yarar: göçmenler, sığınma başvurularını iletebilecekleri bir muhatapla herhangi bir şekilde temas edemeyecekleri için AB'de kendilerine tanınan hakları talep edemeyeceklerdir. Ancak, Türkiye'yle yapılan anlaşmaya rağmen Yunanistan'a ulaşabilmeyi başaran sığınmacılar olduğu için, Yunanistan sahil güvenliği Frontex'le işbirliği içinde hukuksuz geri itmelere başvurmuştur (Stevis-Gridneff, 2021) Sonuçta yaşanan, düzensiz göçün güvenleştirilmesinin ve engellenmesinin, mülteci haklarını galebe çalmasıdır.

Dolayısıyla AB'nin, sınır kontrolünde insan haklarını yalnızca bir engel ya da gündelik uygulamalardaki düzeltici bir etmeden (mesela izlemeyle) ziyade, asli bir unsur olarak kabul etmesi elzemdir. Sınır kontrolü, kimlerin AB'ye girip kimlerin giremeyeceğinin belirlenmesi anlamına geliyorsa, sığınma talebinde bulunmak isteyenlerin AB'ye kabul edilmeleri gerekir. Daha da önemlisi, söz konusu sığınma arayan kişiler olduğunda, düzensiz göçün hukuka aykırı olmadığıdır. Dolayısıyla sınır muhafızlarının, bir yanda ülkeye giriş konusunda yasal bir hakkı olmayanların (örn. hâlâ aktif olarak savaşan statüsünde bulunan kişilerin, bkz: Jaquement, 2004) ülkeye girişlerini engellemeye devam ederken, sığınma talebinde bulunanların ülkeye (düzensiz) yollarla girişlerine zorluk çıkarmamaları gerekir. Bu ise, AB'nin sınır kontrolüne dair kültüründe ve pratiğinde köklü bir değişikliği zorunlu kılmaktadır.

Sınırların kontrolünde, koordinasyon ile artan bir operasyon yetkisiyle donatılmış olan görevli AB kurumu Frontex'tir ve insan hakları ihlalleri ve sığınmacıların hukuka aykırı geri itilmelerinde rol oynadığı gerekçesiyle de çokça eleştirilmektedir (Fink, 2018). Öte yandan bu kurum, bir yandan düzensiz göçmenlerin önlenmesi, diğer yandan onların sığınma talebinde bulunma hakkı da dâhil olmak üzere haklarını korumak gibi birbiriyle çelişen görevler üzerine inşa edilmiştir (Perkowski 2018; 2019). Frontex aynı zamanda, AB'nin yönetim organlarının ve üye devletlerinin talepleri doğrultusunda, kurumsal yönetiminde,

operasyonlarında ya da normlarında temel hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerini uygulamaksızın, AB'deki göç yönetiminin güvenlikleştirilmesini sürdürmektedir (Fjørtoft, 2020). Frontex dahilinde olsun olmasın, AB sınır koruma birimlerinde gerçekleşecek her türden reformun, bu temel kurumsal çelişkiyi gidermesi zorunludur.

İlk adım olarak da, geri itmelerde rol oynamış kurumların ve kişilerin hesap vermeleri sağlanmalıdır. Dahası ve hatta daha da önemlisi, AB sınır muhafızlarına, hâlihazırda Frontex özelinde olduğu gibi, "düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi" şeklinde genel bir yetki verilmemelidir (Avrupa Parlamentosu/Avrupa Birliği Konseyi, 2019). Bunun yerine, AB içindeki her bir sınır muhafaza birimi, düzensiz göçmenlerin çoğunun sığınmacı olduğu gerçeğini kabul etmelidir. İnsan hakları ve özellikle de mülteci hakları güçlendirilmeli ve Avrupa sınır muhafızlığını kim üstlenecekse görevinin asli bir ögesi olmalıdır. Örgütlü sınır ötesi suçlarla mücadele gibi diğer görevler de sığınma talep etme hakkının korunmasına nazaran ikincil görülmelidir.

Uygulama bazında ise sığınmacıların kaydedilmesi şeklinde bir sorumluluğa da sahip olan, bu amaç dahilinde kendisine kaynak tesis edilen ve Avrupa Birliği Sığınma Ajansı (ABSA) ile yakın işbirliği içinde çalışacak bir sınır muhafız teşkilatı görevlendirilmelidir. AB parlamentosu, somut olarak AB'ye ait bir sınır muhafaza teşkilatının misyonunu yeniden ele almalı, bu kuruma aktif arama ve kurtarma, sığınmacıların kaydedilmesi ve süreç içindeki özel ihtiyaç sahiplerine destek sağlanması görevlerini vermelidir. Bu, yalnızca izleme amaçlı değil, her bir görevde, kayıt ve kısa süreli barınma için özel ekipman ve becerilerle donatılmış, sadece bu işe hasredilmiş bir koruma personelinin varlığını da gerektirir.

İlk adım olarak, Frontex ve diğer AB güvenlik teşkilatları, 2015 tarihli AB-Türkiye Ortak Bildirisi'nde ifade edilen Türkiye kolluğu ve sahil güvenliğiyle olan işbirliğini sınırlandırmalıdır. Yapılacak işbirliği mevcut ceza soruşturmalarına (örn. insan ticareti, örgütlü suçlar, vs.) odaklanmalıdır. Türkiyeli makamlara verilecek destek ve bilgi paylaşımı da dâhil olmak üzere her türlü ortak faaliyet insan haklarına etkileri bakımından gözden geçirilmelidir.

b) Kampların olmadığı bir sınırdaki kabul sistemi

Sığınmacıların ve mültecilerin korunmasının, AB sınır politikasının temel bir unsuru haline getirilmesi için sığınmacıların daha sınırdaki kayıt altına alınmaları ve ön kabulleri için imkânların oluşturulması gerekir. Yeni gelenlerin bir başka yere nakledilinceye ya da yeniden yerleştirilmeleri tamamlanıncaya kadar geçici süreyle barınmaları kurulan mülteci kampları, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'yla uzun süreli barınma merkezleri haline geldi (bkz: yukarıda, 1.3.3). Bu kamplar, kötü şöhretli insan hakları sicillerine rağmen, Avrupa sığınma sisteminin reformuna ilişkin önerilerin de ayrılmaz bir unsuru haline geldi. Kamplardaki kişilerin mümkün olduğu takdirde Türkiye'ye geri gönderilmesi amaç olarak belirlendiği için, kamplarda kalanlar, sığınma başvurusu süreci boyunca genellikle sınıra yakın tutuldular. Bu uygulama, yalnızca sığınmacıların insan haklarını değil, sığınmacı olarak sahip oldukları haklarını da tehdit etmekte ve kişilerin hukuki desteğe, emek piyasasına ve çocuklar için de eğitim sistemine erişimlerini sınırlandırmaktadır. Dahası, bu sistem hem yerel nüfusa hem de Yunanistan sığınma sistemine aşırı yük bindirmektedir.

Mevcut mülteci kampları, Avrupa normları ile politikalarının üzerine bina edildiği insan hakları ve temel hürriyetlerin ciddi anlamda altını oyar halde. Sığınmacıların sınıra yakın yerlere yerleştirilmelerinin nedeni de hukuki, siyasi ya da lojistik değil, yalnızca sembolik. Oysa bir kişinin sığınma başvurusunda bulunması ve bu başvurunun kayıt altına alınmasının ardından, Cenevre Mülteci Sözleşmesi ve AB Kabul Yönergesi uyarınca, sığınmacı olarak kendisine tanınan haklara erişebileceği bir yerde ve şekilde barındırılması gerekir. Kişinin koruma statüsü alamadığı, sığınma sürecinin ardından geri gönderileceği durumlarda bile sınıra yakın bir yerde tutulmanın geri gönderme ihtimalini artıran ya da hızlandıran bir tarafı yoktur.

Öte yandan, mültecilerin, geldikleri sınıra yakın bir yerde kayıt altına alınmaları ve başvurularının değerlendirilmesi de esastır (Rat für Migration, 2020). Bu, kişilerin sığınma talep edebilme haklarının tesis edilmesi, sağlık ve güvenlikle ilgili kaygılarının da hızlıca kontrol edilebilmesine olanak verir. Kimlik, güvenlik ve sağlık durumu konularındaki tespitin yapılması içinse belli bir süre ve barınma imkânı gerekir. Dolayısıyla mevcut kampların, çocuklar ve diğer özel ihtiyaç sahipleri de dâhil olmak üzere kişiler için güvenli bir barınma imkânı sunabilmesi durumunda, bu amaçla yeniden kullanılmaları mümkündür. Ancak bu süreç, 72 saatten uzun sürmemeli ve bu sürenin sonunda sığınmacılar, statü belirleme süreci boyunca kalacakları bu amaçla tahsis edilmiş kabul merkezlerine ya da belli bir merkez şeklinde tasarlanmamış diğer barınma tesislerine nakledilmelidir. Bu aynı zamanda, kampların mevcut haliyle ilga edilmesi ve özellikle de buralarda uzun süreli konaklamayı zorunlu kılan her türlü düzenlemeye son verilmesi anlamına da gelecektir.

Hukukun üstünlüğünün güvence altına alınması için, sığınmacıların, kendilerine tanınan hakların tümüne erişebilecekleri bir yerde ve şekilde barındırılması bir zorunluluktur. Mülteci haklarını güvence altına alma sorumluluğu da AB ve Schengen bölgesi üye ülkelerinin tamamı aittir. Dolayısıyla kısa bir kayıt sürecinin ardından ABSA, sığınmacıları sürecin hukuki itiraz hakkı da dâhil olmak üzere (bkz: 2.2.4) sığınmacı haklarına tam riayetle yürütüleceği uygun üye devletlere dağıtma ve yeniden yerleştirmede kolaylaştırıcı bir rol üstlenmelidir.

Hak temelli ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir sınır ve kayıt politikasının hayata geçirilmesinin taşıdığı önem, sadece Avrupa Sığınma Sisteminin demokratik normlara yeniden dönüşünü sağlamakla sınırlı değildir. Mülteci ve göçmen haklarının korunması ve böylesi bir korumayı sağlayabilme iradesi, Türkiye ve diğer ülkelerin, mevcut anlaşmalar hilafına göçmenleri AB'nin dış sınırlarına gönderme tehditlerini de boşa çıkaracaktır. Hatta 2015'ten önce mevcut olmayan işler bir sınır ve kontrol kapasitesi, sınır kontrolünün dışsallaştırılması ihtiyacını da ortadan kaldıracaktır. Türkiye çeşitli politika alanlarında kullandığı baskı gücünü kaybedecek ve Avrupa, dış sınırları üzerindeki egemenliğini yeniden tesis edebilecektir.

Tüm bunlara ilaveten, sınır kontrolünün dışsallaştırılması yerine, AB'nin sınırların kontrolü, erişim ve sığınma konularındaki egemenliğini vurgulayan ve layıkıyla işleyen hak temelli bir sınır politikası, AB açısından normatif bir yumuşak güç işlevi de görecektir. Bu modelin, bölgeye ve hatta diğer yerlere de ihraç edilebilmesi mümkündür; ki bu AB uygulamasının dışsallaştırılmadığı, örnek alındığı anlamına gelir. Böylece Avrupa dışındaki yerlerde insan hakları ve mülteci haklarının yanı sıra demokratik ilkeler de güçlendirilebilecek ve bu da nihayetinde, Avrupa'ya yönelen zorunlu göçmenlerin sayısını azaltacaktır belki de.

Bunu başarabilmek için mevcut AB politikalarında kararlı bir değişime gitmek şarttır. Atılabilecek ilk adım, Avrupa mülteci ve sığınma politikaları için normatif hedeflerin tayin edilmesi olabilir. Ancak, hak temelli bir sınır muhafaza teşkilatı ile kayıt tesisleri gibi kurumlar tam olarak çalışır bir vaziyete gelse dahi, bu politikaları uygulama kapasitesinin de yine de sınırlı kalabilmesi ihtimal dahilindedir. Nitekim böylesi bir sistemle her ne kadar mevcut geliş sayılarına mukabele edilmesi mümkün olsa da bu sistem, kitlesel boyuttaki zorunlu göç hareketleri için tasarlanmamıştır. Schengen bölgesi sınırlarının güneydoğusunda ve özellikle de Türkiye’de devam eden mülteci krizi göz önünde bulundurulduğunda, işler ve hak temelli bir sınır kontrolü, bölgesel bir boyuta ulaşan uzun süreli mültecilik durumunun çözümü için gereken büyük ölçekli çabaların da eşlik edeceği bir sığınma sisteminin yegâne ve en önemli temelidir. Ancak bu sayede sınır politikaları uzun vadede çalışır hale gelecek ve sürdürülebilir bir Sığınma ve Mülteci Politikası Sisteminin de temel direği olarak rol oynayabilecektir.

2.2.2 Bölgedeki Mültecilere İnsani Yardım Sağlanması

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı’nın insani ayağı olan *Türkiye’deki Mülteciler için AB Mali Yardım Programı*, mültecilere sağlanacak destek açısından tam anlamıyla bir başarı ve AB’nin uluslararası alandaki mülteci politikası işbirliğinde de önemli bir insani yeniliktir. Kalkınma yardımlarının, işbirliği yapan ülke hükümetlerine ödendiği diğer sınır kontrolü dışsallaştırma politikalarının aksine (Aliverti & Tan, 2020) bu örnekte, uluslararası ve yerel STÖ’ler eliyle hayata geçirilen özel bir insani yardım programı söz konusudur. Esnekliğe, inisiyatif yapılan vurgu ile sağlık ve eğitim alanlarında devlet kurumlarıyla girilen işbirliği yerel entegrasyon kapasitelerine de katkı sağlamıştır (Yılmaz, 2019). Altı yıldan sonra yardım programları kısmen de olsa, insani yardımlardan, sosyal katılımı güçlendirmeye dönük tedbirlere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı’nın bu boyutunun devam ettirilmesi önemlidir.

- AB, insani yardım alanında çalışan STÖ’ler tarafından uygulanan programlarla *Türkiye’deki Mülteciler için AB Mali Yardım Programı*’nın devam ettirilmesini sağlamalıdır. Değişen gereksinimlerle uyumlu bir biçimde yerel entegrasyona yapılan vurgu daha da artmalıdır. Bu örgütler, eğitim ve sağlık gibi devlet kurumlarınca yürütülen politika alanlarında da mülteci programlarını düzenli kurumlara entegre edebilmek için Mali Yardım Aracı’yla yakın ilişkide olmalıdır.
- Gerek mülteciler gerekse de yerleşik nüfus üzerinde anlamlı bir katkının yaratılabilmesi için tahsis edilecek bütçenin, en az beş yıl daha, öncekiyle aynı düzeyde olması gereklidir.
- Türkiye ve bölgedeki mültecilerin hukuki durumlarının iyileştirilmesine yönelik gayretlere devam edilmelidir.
- Program, Irak, Afganistan ve diğer ülkelerden gelenler de dâhil olmak üzere Türkiye’deki mültecilerin tamamı ile yerleşik nüfusa hitap edebilmelidir.
- Mültecilere yönelik programlara ilaveten, mültecilerle fikir alışverişini kolaylaştırmak ve özellikle mültecilere yönelik hoşnutsuzluğun yüksek olduğu şehir ve bölgelerdeki mültecilerin yaşam koşulları hakkında bilgi sağlamak için yerel siyaset ve sivil topluma yönelik eğitim ve kültür programları da hayata geçirilmelidir.

Türkiye'deki mültecilerin yaşam şartlarının iyileştirilmesi, kendi içinde taşıdığı değerlerin yanı sıra beraberinde birçok başka fayda da getirecektir. Zira bu tür bir adım, mültecilerin buldukları ve yaşam ağlarını tesis edebildikleri yerlerde hayatlarını kurabilmelerine imkân verir. Özellikle de yerleşiklerin ihtiyaçlarını da dikkate alan eden insani yardım programları, mültecilerin yereldeki entegrasyonu ve yereldeki refaha katkıda bulunmaya devam ettiği ettikçe, mültecilerin yerleşik nüfus tarafından daha fazla kabul görmelerine de katkıda bulunur. Bu, mültecilerin Avrupa'ya göç etme ihtiyacını da azaltacaktır. Öte yandan, AB'nin mültecilere karşı duvarlar örerken, Türkiye'ye mültecilerin entegrasyonu amacıyla mali yardım aktarması şüpheli karşılanmaktadır. Mültecilerin entegrasyonunun muazzam bir sosyal zorluk olmaya devam ettiği ve Suriyelilerin Suriye'nin kuzeyine geri gönderilmelerinin Türkiye'deki mülteci sayısını azaltmada elverişli bir seçenek olarak düşünüldüğü bir ortamda AB, Türkiye'yi devam eden bu mülteci kriziyle başa çıkabilmesi için hem finansal anlamda hem de bilgi birikimiyle desteklemelidir. AB ayrıca, bölgedeki mülteci krizini çözmeye yönelik bir çıkış stratejisi de oluşturmalıdır. Gerçek manada bir sorumluluk paylaşımı, sembolik olmanın ötesine geçemeyen değil, Türkiye ve bölgede yaşayan mültecilerin, buralardaki sosyal etkilerini de azaltabilecek sayıda mültecinin alınmasını içermelidir.

2.2.3 Küresel Mülteci Kabul Programı (KMKP) Oluşturmak

3,7 milyonu Türkiye'de olmak üzere Avrupa'nın güneydoğusunda 5 milyondan fazla Suriyeli mültecinin olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin, bu uzun süreli mültecilik durumunun çözümüne yönelik çabaları, mali ve insani yardımların ötesine geçmelidir. AB, Türkiye'deki mültecilere yönelik olarak, kendisinin de önümüzdeki beş yıl içinde en az milyon mülteciyi kabul etmeyi taahhüt edeceği bir Küresel Mülteci Kabul Programı'nı (KMKP) hayata geçirmelidir. Bu, Türkiye'de ve bölgede, AB ve uluslararası toplumun mülteci krizinde sorumluluk paylaşımını ciddiye aldığına dair önemli bir mesaj da olacaktır. Aynı zamanda, mültecilere ev sahipliği yapan ülkelerdeki entegrasyon çabalarını güçlendirecek ve mülteci karşıtlığını da azaltacaktır. Yerel ve ulusal topluluklar üzerindeki yükü de hafifleterek zaman içinde mülteciler için gereken insani yardım ihtiyacını azaltacaktır. AB açısından bakıldığında da Avrupa'ya güvenli, yasal ve gerçekçi yolların tesis edilmesi, düzensiz göçün azalmasına yol açacaktır. Böylesi bir azalma ise, Schengen bölgesinin dış sınırlarında kapasitelere aşırı yüklenmeden düzenli ve hak temelli bir sınır kontrolünün oluşturulması ve idame ettirilmesi için de bir önkoşuldur. Böylelikle kabul programı, tüm paydaşlar açısından fayda sağlar. Ancak programın, uzun süreli mültecilik durumuna da sürdürülebilir bir çözüm bulmak için insani yardım tedbirleri ve sınır ve sığınma alanlarındaki reformların da eşlik edeceği ve tek seferlik ve kapsamlı bir girişim olarak tasarlanması gerekir.

Böylesi bir girişim, yerinden edilme krizleriyle başa çıkmak için uygulanan yeniden yerleştirme programlarının uzun geçmişine bel bağlayabilir. II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'daki bir milyondan fazla yerinden edilmiş kişi, 1956 yılında Avusturya'ya sığınan 180 bin Macar ve 1970'li yılların sonundan 1990'lara dek iki milyon kadar Vietnamlı, Kamboçyalı ve Laoslunun tamamı, dünya çapındaki özel programlar aracılığıyla yeniden yerleştirilebilmişti. Bu örneklerden sonuncusu da sorumluluk paylaşımı yoluyla uluslararası kamu yararının tesisinde çoğunlukla başarılı bir model olarak kabul gören Kapsamlı Eylem Planı'ydı (CPA) (Betts, 2006). Bu planda, mülteci koruması ile göç yönetimi arasındaki bağlantı göz önünde tutulmuş, gönde-

ren ve kabul eden ülkelerin yanı sıra BMMYK için de açık olarak tanımlanmış seçme ve kabul kistaslarına yer verilmişti. Dolayısıyla KMKP'nin bu hususları da dikkate alması gerekecektir.

Yakın zamanda yapılan bir çalışma, Türkiye'deki Suriyelilerin dörtte birinden biraz azının Avrupa'ya ya da bölge dışındaki bir başka ülkeye gitmeyi arzu ettiğini ortaya koymuştu (Düvell ve diğerleri, 2021). Dolayısıyla, nasıl Hindçin Kapsamlı Eylem Planı yalnızca Vietnam uyruğunda olanlarla sınırlandırılmadıysa, oluşturulacak bu programın da yalnızca Suriyeli mültecileri kapsayacak şekilde tasarlanmaması gerekiyor. 3,7 milyonunun üzerinde Suriyeli ile 300 bin kadar diğer uyruklu mültecinin Türkiye'de yaşadığı ve Suriyeli olmayan mültecilerin de tıpkı Suriyeliler gibi göç etme niyetleri olduğu hesaba katıldığında, yeniden yerleştirme programının yaklaşık bir milyon kişilik bir kotaya sahip olması gerekecektir. BMMYK da Türkiye'den en hassas durumda bulunan mülteciler için yeniden yerleştirme ihtiyacının 400 bin civarında olduğunu tahmin etmektedir; ki bu sayıya, insani nedenlerle göç etmeyi isteyen diğer kişiler dâhil değildir. Dolayısıyla önerilen kota toplamda hacimli görünse de aslında beş yıllık bir zaman dilimi içinde, her yıl yaklaşık olarak 200 bin kişinin yeniden yerleştirilmesi anlamına gelmektedir. Dahası, 2018 yılında AB'ye yapılan 580 bin yeni sığınma başvurusuyla kıyaslandığında bu sayı, özellikle de diğer ülkelerin de KMKP'na katılımıyla birlikte, ulaşılması gerçekçi bir hedeftir.

AB, BMMYK ile birlikte ve Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat ile 2016 tarihli New York Mülteciler ve Göçmenler Bildirisi'ne de atıfla, yakın bir zamanda dünya çapındaki hükümetleri, süregiden bölgesel mülteci krizinin ele alınmasına için büyük bir küresel konferansın çağrıcılığını üstlenmelidir. Bu aynı zamanda, bir milyon mültecinin büyük bir çoğunluğunun AB tarafından yeniden yerleştireceği taahhüdünü de içerecek bir yeniden yerleştirme ve insani kabul kotası sağlama sözünün verilmesini de içermelidir. Kabul kotalarına ilaveten, ortak ve kapsamlı bir Küresel Mülteci Kabul Programı'nın bazı temel ilkeleri de içermesi şarttır:

- KMKP, yalnızca Suriyelilerin değil, aynı zamanda Afgan ve Iraklılar da dâhil olmak üzere tüm ülkelerden gelen mültecilerin kabulünü içermelidir.
- KMKP, en hassas durumda olanların yeniden yerleştirilmesi, aile birleşimi ve sponsorluk yoluyla kabulün de aralarında olduğu geniş kapsamlı kabul araçlarını bünyesinde birleştirebilmelidir. Mültecilerin tamamına, kendilerini kabul edecek ülkelerce kalıcı statü verilmelidir.
- KMKP, Türkiye'deki kayıtlı mültecilerin, programa kabulleri için bir nihai tarih de belirlemelidir.
- KMKP kapsamında, yeni yerinden edilme krizlerine yanıt verilmesi ve bölgedeki benzer mültecilik durumlarının ortaya çıkmasının engellenmesine yönelik olası genişleme ve uzatmaları sağlayacak hükümlere yer verilmelidir.
- KMKP, öncelikle Türkiye'ye odaklanmalı; Lübnan ve Ürdün'ün yanı sıra benzeri yerleri de hesaba katmalıdır.

AB ve üye devletler, mültecilerin yeniden yerleştirilmelerinde ve kabul edilmelerinde, dolayısıyla da koruma ihtiyacında olan kişiler için gerçek manada bir sorumluluk almada somut bir taahhütte bulunmadıkları müddetçe, Türkiye'deki uzun süreli mültecilik durumunun bir çözüme kavuşturulması mümkün değildir. Bu aynı zamanda, yerleştirme yapılacak öteki ülkelerin de

içinde yer alacağı geniş bir koalisyondan fazlasını gerektirir. Vasfa dayalı kabullerin dengelenmesi ve "beyin göçü" denilen şeyin engellenmesi için en kırılgan olanların yeniden yerleştirilmesi amacıyla BMMYK ile kurulacak ağlar gibi ihtiyaçların karşılanması için ev sahibi ülkelerle en baştan ve yakından işbirliği içinde olunmalıdır. Mülteciler üzerinden doğabilecek avantajların neden olabileceği uyuşmazlıkların önlenmesi için de KMKP'na eğitim/çalışma [work and study] vizeleri ya da Türkiye vatandaşlarına dönük genel bir vize serbestisi de dâhil edilmelidir. Bu sayede doğacak işçi dövizleri, ev sahibi ülkeler bakımından ekonomik bir fayda da sağlayarak Mali Yardım Aracı çerçevesindeki programları tamamlayıcı bir rol de oynayabilecektir. AB tarafından verilecek taahhüt, mültecilerin korunmasını, yerel ve bölgesel güç dinamikleriyle bağlantılı olmaktan çıkarıp uluslararası ve demokratik bir çaba haline getirerek Türkiye'deki mültecilerin hükümet politikaları nedeniyle günah keçisi ilan edilmelerinin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Büyük ölçekli bir yeniden yerleştirme ve kabul programı, AB açısından da birçok avantaj sağlayacaktır. Bu tür bir program, mültecilerin planlı ve organize bir şekilde seçimine, nakline ve entegrasyonuna imkân verecektir. Seçim süreci, mültecilerin, Türkiye'nin ve mültecileri kabul edecek yerlerdeki makamların (bkz: 2.2.4) ihtiyaçlarını dikkate alacak ve sağlık ve güvenlik kontrollerinin yanı sıra tüm paydaşlara hazırlık yapabilmeleri için fırsat da tanıyacaktır. Atılacak her adıma, AB ile uluslararası, ulusal kurumların yanı sıra belediyeler ve sivil toplum örgütleri de dâhil edilmelidir. AB yeniden yerleştirme çerçevesi de dâhil olmak üzere mevcut BMMYK, AB ve ulusal düzeydeki yeniden yerleştirme ve kabul programları, bu program için bir temel olma işlevini görebilir ve bu temel, süreç içinde daha da geliştirebilir. AB de bu sayede kendisini küresel mülteci rejiminde önemli bir aktör olarak ortaya koyma ve kanıtlama imkânını elde edecektir.

2.2.4 Mülteci ve Sığınmacıların Tahsisi

Suriye mülteci krizini hedefleyen yönelik AB içinde yeniden yerleştirme ve kabul tedbirlerinin uygulanmasına yönelik ilk gayretler ve özellikle Mayıs 2015 tarihli Avrupa Göç Gündemi ile bağlantılı olanlar, AB üye devletlerinin taahhütte bulunmaması nedeniyle başarısız olmuştu. Dönemin kendi özgü koşulları böylesi bir başarısızlığın ortaya çıkmasına neden oldu. Zira ilk paketin, birçok AB ülkesinin, daha önceden hiç görmedikleri sayıda sığınmacıyla karşı karşıya kaldığı ve kabul merkezlerinin de ciddi bir baskı altında olduğu bir zamanda hayata geçirilmesi düşünülmüştü. 2015 yılı sonbaharındaki ikinci uygulama paketi ise, bu kez Avrupa genelinde mültecilerin kabul edilmesine karşı artan bir dirençle karşılaştı ve çoğu üye devleti de arzu etse-ler dahi bu tür tedbirleri kabul etme konusunda siyasi açıdan idaresi zor bir duruma soktu. Göç Gündemi kapsamındaki kabul kotaları, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın bir parçası haline getirildiğinde ise, yalnızca birkaç üye ülke, mültecileri bu program çerçevesinde kabul etmeye razı oldu. Zaman geçtikçe ve özellikle de 1'e 1 mekanizmasının başarısızlığı ortaya çıktıkça da AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın yeniden yerleştirmeye ilgili kısmının önemi azaldı.

Ancak bugün içinde bulunduğumuz koşullar çok farklı. Avrupa'daki sığınmacı sayısındaki azalmayla birlikte, ülkelerin kabul kapasiteleri kendilerini toparlayabildi. Mültecilerin kabulü, her ne kadar hâlâ birçok üye ülkede hararetli bir mesele olmaya devam etse de artık kamusal ve siyasal tartışmaların odağında daha az yer alıyor. Tüm bunlarsa AB'deki istekli aktörlerin bir

adım öne çıkmalarına ve ortak bir Avrupa yaklaşımına giden bir yol ve yeni tedbirlerin alınması için buluşmasına olanak sağladı. Mevcut zorlukların aşılması için AB'nin, yeni politikalara ihtiyaç duyulduğunu gören ve bunları uygulamaya hevesli ortaklarla çalışması ve bu kapsamdaki politikalara, yasal çerçeve ve kurumsal destek sağlaması gerekiyor. Nitekim sığınmacıların ve mültecilerin kabulü, son kertede gönüllülük esaslıdır.

AB, kendi Yeniden Yerleştirme Programını mevcut zorluklara uyacak şekilde tadil ederek ve özellikle de hedef sayıları ciddi ölçüde artırıp seçim kistaslarını genişleterek bunu başarabilir. Dahası, gönüllü bir araç olarak Yeniden Yerleştirme Programı, hakkaniyete dayalı bir sorumluluk paylaşım sistemi tesis edilinceye dek sınırdaki kaydın ardından sığınmacıların yeniden dağıtılmaları için bir nevi ön mekanizma olma işlevi de görebilir. Mültecilerin Avrupa genelindeki ülkelere dağıtılması için bir araç olarak kullanılabilir bu Program, yeni bir tahsis sisteminin kurulması için kılavuz işlevi görebilir. Bu da, yeniden yerleştirme ya da insani kabul programları vasıtasıyla kabul edilen mülteciler ile halen mülteci statüsü değerlendirme sürecinde olan sığınmacılar için tek bir sistemin kurulması anlamına gelir. Böylece, ortak bir sığınma ve mülteci politikası sistemi için bir zeminin oluşmasının önü açılır (bkz: 2.3.1). Dolayısıyla sürecin en başında, ABSA'nın mülteci ve sığınmacıların seçim, nakil ve kabul sürecinde üye devletler ile diğer aktörleri desteklemek için kapasite oluşturması şarttır.

AB, mülteci ve sığınmacıların kabulü için başta, onları kabul edip süregelen zorlukların çözümüne katkı sağlamaya gönüllü üye devletlerle yakın olarak çalışmalıdır. AB ve gönüllü devletler, gönüllü olmayan diğer devletlerin, seçim kistasları daha esnek şekilde belirlenmiş kabul programları yoluyla mültecileri kabul etmeleri için diplomatik çabalar da yürütmelidir. İlk giriş yapılan ülkede sığınma sürecinden geçen sığınmacılar, bu programın toplam kabul sayısına da dâhil edilebilir. Bu ise, ancak yeniden dağıtımı da içerecek şekilde mültecilerin kabulünün gerçekleştirileceği AB çapında bir sistem olan gönüllü yeniden yerleştirme programı bağlamında oluşturulabilir.

Üye devletlere ilaveten belediyelerin de bu dağıtım sisteminin odağında yer alması sağlanmalıdır. Belediyeler, mültecilerin kabulü ve entegrasyonunda merkezi önemi haiz paydaşlar arasındadır ve geçtiğimiz yıllar içinde bu alanda son derece kıymetli deneyimler biriktirmiştir. Barınma gibi kabul araçlarının yanı sıra 2015'le birlikte oluşturulan gönüllü ve sivil toplum organizasyonları da mültecilerin kabulü ve entegrasyonu için kullanabilecek kapasiteyi bünyelerinde barındırmaktadır. Bazı kentler, nüfusları yaşlandıkça genç aileleri kazanmak ya da emek piyasaları için bir fırsat olarak değerlendirirken, bazıları ise bunu çeşitliliği teşvik ederek insani yardım çabalarına katkının sunma ya da yurttaşlarının aileleriyle birleşmelerine olanak sağlamanın bir yolu olarak görmektedirler. Hareketli Şehirler¹⁰ gibi çeşitli ağlar da Avrupa çapındaki belediyeleri, daha fazla mültecinin kabul edilmesini ve daha çok sayıda sığınmacının yerleştirilmesini teşvik etmek amacıyla bir araya getirmektedir.

Belediyeler, mülteci entegrasyonunda, aktif bir sivil toplumun da desteğiyle ana aygıtlardan biri olduğu için tahsis sisteminin de merkezinde yer almaları gerekir (Bendel ve diğerleri, 2019). Belediyelerin tercihleriyle, mülteci ve sığınmacıların ihtiyaç ve becerilerini eşleştire-

10 <https://moving-cities.eu>

ren bir tahsis sistemi ise hem yerleşik nüfusa hem de bu nüfusa yeni katılanlara yarar getirecektir (Jones & Teytelboym, 2017; ayrıca bkz: Migration Policy Research Group). Bu ise daha fazla sayıda belediye için mültecilerin kabulünü cazip hale getirebilir. Belediyelerin önündeki en temel engelse, mültecilerin ve sığınmacıların kabulü konusundaki kararın üye devletlerin tasarrufunda olmasıdır. Örneğin Berlin eyaleti, kente mültecileri kabul edebilmek için Almanya Federal İçişleri Bakanlığı'na dava etmiştir. AB, belediyeler ya da diğer yerel düzeydeki ulusal kuruluşlar açısından hukuki bir çözümün bulunulamaması halinde, mülteci kabulünün desteklenmesi için istekli üye devletlere, belediyelere ve sivil toplum örgütlerinin oluşturdukları ağlara destek vermelidir. Bu noktada da finansal araçlar önemli bir rol oynayabilir.

Mültecilerin kabulü ve entegrasyonu esasen yereldeki bir ödev olduğundan, kabul için ayrılan kaynakların doğrudan ev sahibi belediyelere aktarılması gerekir. Bugünlerde, Sığınma, Göç ve Entegrasyon Fonu (AMIF) kapsamında, her yeniden yerleştirilen kişi başına üye devletlere 6 bin Euro tutarında bir ödeme yapılıyor. Küresel Mülteci Kabul Programı kapsamında kabul edilecek bir milyon mülteciyle bu rakam beş yıl içinde 6 milyar Euro tutarına ulaşacaktır ve tesadüfe bakın ki bu rakam, Türkiye'deki Mülteciler İçin AB Mali Yardım Programı kapsamında harcanan meblağla aynıdır. Ancak fonlar, üye devletlere değil, doğrudan kabulü gerçekleştiren belediyelere gitmelidir. Örneğin, beş yıllık bir zaman diliminde 1.000 mültecinin kabulü, yerel bütçede altı milyon Euro tutarında bir harcamaya neden olacaktır. Dahası, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) gibi diğer fonlar da Alman hükümeti tarafından 2018 yılında önerildiği üzere, sığınmacı ve mültecilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi amacıyla da kullanılabilir (Kleist, 2018). Kabul merkezlerinin olduğu ve sivil toplumun entegrasyon sürecini desteklediği bir ortamda finansmanın katkısı muazzam olacaktır.

AB'nin desteğiyle, üye devletler, belediyeler ve sivil toplumun oluşturacağı ağlar, mülteci ve sığınmacıları kabul etmede isteksiz olan bazı üye devletleri belli koşullarla ikna edebilir. Zaten hak temelli bir sınır kontrolü, kabul programı ve tahsis sistemi de mültecilerin kabul edilmesine dayanır. Bazı üye devletlerin ısrarla bunu yapmayı reddetmesi ise aslında mülteci politikalarının sorunların idari yollarla çözülebilmesini engelleyecek ölçüde siyasilendirildiğini de ortaya koymaktadır. Dolayısıyla gönüllük esaslı bir program, başarısızlığa uğramış AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na alternatif olurken, daha demokratik bir Avrupa için de başlatılan siyasi bir girişimin kalbinde yer almalı ve AB sığınma ve mülteci politikası sistemini kökten değiştirecek bir reformla da iç içe geçmelidir. AB'nin güneydoğu sınırındaki mülteci krizini çözmek artık bir yönetim sorunundan ziyade, siyasi bir görevdir.

2.2.5 Özet: Mülteci Koruma Programının Hedefleri Nelerdir?

AB, kısa vadede mülteci politikasındaki kriz halini atlatmaya odaklanmalıdır. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi, 2015 yılında çoğunluğu Suriyeli sığınmacılardan oluşan kitlesel hareketle karşı karşıya geldiğinde başarısız oldu. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ise aslında bu krize, kapıların sığınmacılara kapatılarak yanıt verilmesinden ibaretti. Mutabakat, acil bir duruma derman oluyor ve Avrupa sığınma sistemi ve bununla bağlantılı olarak da Avrupa halkları üzerindeki yükü hafifletiyormuş gibi görünse de aslında altta yatan sorunların

bugüne taşınmasına neden oldu. Bir yanda bölgedeki mülteci krizi devam ederken, diğer yanda ise AB'nin sığınma sistemi hâlâ işlevsiz bir durumda. Dolayısıyla AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın devamı, krizi, Avrupa'nın sığınma sisteminden uzakta tutsa da iki soruna da çare üretebilecek durumda değildir. Ben, AB'nin daha en başından, bölgedeki mülteci krizini AB sığınma ve mülteci politikası sistemini reforme etmek üzere ele alması önerisinde bulunuyorum. Her iki hedef de bir anlamları olacaksa, mülteci haklarının herkes için erişilebilir ve hukukun üstünlüğüyle yönetilen bir alan olması gerektiği konusunda AB ve üye devletlerin tam taahhütte bulunmalarını gerektiriyor. Politikalar ve kurumlar, aşağıda yer verilen şekilde reforma tabi tutulmalı ve yeniden ele alınmalıdır:

- Sığınma ve mülteci hakları, AB'nin sınır yönetiminin asli bir unsuru ve AB sınır teşkilatının da hem görevi hem de pratiğinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır.
- Sığınmacılar varışlarının ardından kayıt altına alınmalı, kontrollerden geçirilmeli ama kayıt için oluşturulan merkezlerde 72 saatten fazla tutulmamalıdır. Sınırdaki mülteci kampları kapatılmalı ve sığınmacılar, sığınma taleplerinin değerlendirileceği üye devletlere nakledilmelidir.
- Türkiye'deki mültecilerin refahının ve geleceğinin güvence altına alınması ve bu kişilerin göç etme niyet ve ihtiyaçlarının azaltılabilmesi için Türkiye'deki Mülteciler için AB Mali Yardım Programı sürdürülmelidir. Programın odağı artan şekilde entegrasyon ile inisiyatif ve katılımı güçlendirecek tedbirlere doğru kaydırılmalıdır.
- Bölgedeki uzun süreli mültecilik durumunun çözümüne yönelik olarak yapılacak bir uluslararası konferans çağrısıyla Küresel Mülteci Kabul Programı'na (KMKP) vücut verilmelidir. AB ve üye devletler, uluslararası ortaklarıyla birlikte, beş yıl içinde Türkiye'den en az bir milyon mülteciyi kabul etme taahhüdünde bulunmalı ve böylelikle de ev sahibi ülkelerdeki mülteci sayısını azaltarak mültecilerin korumasına dair söylemleri değiştirmelidir.
- AB, istekli olan üye devletleri, belediyeleri ve sivil toplumu, sığınmacıların kabulü ve entegrasyonu konularında organizasyonel ve finansal olarak desteklemelidir. Yeniden yerleştirme programları, ABSA tarafından yönetilecek olan ve mülteci ve sığınmacıların kabulü ve dağıtılmasında ortak bir aracın oluşturulması hedefiyle, yeniden tahsisler ve KMKP için kullanılmalıdır.

Özellikle de Türkiye'deki mülteci krizine mukabele edilebilmesi için, AB'nin mülteci ve sığınmacı politikalarında kökten bir dönüşüm şarttır. AB Komisyonu ve Parlamento, bazı gerekli değişiklikleri hayata geçirebilme olanağına sahip olsa da bu yöndeki diğer eylemler, nihayetinde üye devletlerin gönüllü bir şekilde taahhütte bulunmasına bağlıdır. Sürdürülemez bir politika olsa da odağında uzun süreli mültecilik durumuna çare bulmak vardır. Bunu yaparken AB'nin mevcut sığınma sistemindeki temel zorluk ve çelişkileri gözler önüne serer. Koruma programı ise, uzun vadeli bir reform için bir temel teşkil edebilir ve daha kapsamlı ve sürdürülebilir bir Avrupa sığınma sistemine de omuz verebilir. Öte yandan, böylesi uzun erimli bir reform kısa vadeli koruma programını kendine çıkış noktası olarak alsa da çok daha büyük politik zorluklarla karşılaşması muhtemeldir.

2.3 AB Krizinin Üstesinden Gelmek: Hak Temelli bir AB Sığınma ve Mülteci Politikası Sistemine Doğru

AB bir dizi yönetmelik yoluyla, sığınmacılara geniş yelpazede haklar verilmesini güvenceye alan kapsamlı bir sığınma sistemini tesis edebilmişti. Ancak bu sistem, sığınmacıların o haklara erişebilmeleriyle bir anlam ifade ediyor. Dublin sistemi, üye devletlerin, kabul, sığınma prosedürleri ve entegrasyon ya da geri gönderme işlemlerinde sığınmacılara belli haklar sağlamalarını düzenleyen bir yapı oluşturdu. Sığınmacıların, Avrupa'nın güney dış sınırların yer alan üye devletlerdeki eşitsiz dağılımı uzunca bir süredir eleştiriliyordu. 2015 yılındaki kitlesel sığınmacı hareketliliği de bu sistemin yetersizliğini ayyuka çıkardı. O zamandır beri tartışılan iki alternatif var.

Yunanistan ve İtalya gibi üye devletlerin sığınma sistemleri, öyle devasa olmayan sığınmacı sayısı ile bile işleyemez hale geldi ve önleyicilik ile caydırıcılık, AB'deki yeni normlar haline geldi. Eski dağıtım sistemine ve pratik işlevini yitiren AB sığınma sistemine biraz da olsa bir istikrar kazandırmak içinse, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın amacı olan ve "insani sınırlar"¹¹ gibi kavramların arka planında yer alan şeyin; yani sığınma başvurusu sayılarının düşük tutulması zorunluymuştu. Mültecilere sağlanan koruma AB için gün geçtikçe temel bir hak olmaktan çıkarılıp adeta bir insani yardım jestine dönüştürüldü. Sığınma hakkı ile diğer temel haklar tümüyle ortadan kaldırılmasa da mültecilerin AB'deki bu haklara erişimleri gitgide daha güç ve daha tehlikeli bir hal aldı.

Mevcut sığınma sistemine bir diğer alternatif ise, AB sığınma sisteminin Schengen bölgesinin sınırlarında olan üye devletler üzerindeki etkisinin azaltılması için tahsis sistemiyle ilgili reformların başlatılmasıydı. Bu kapsamda her üye devletin, AB'deki sığınmacıların belli bir kısmını kabul etmek zorunda olacağı, kotaya dayalı çeşitli görüşler ortaya atıldı. Ancak bunlar, bazı üye devletlerin mülteciler için herhangi bir şekilde sorumluluk almayı reddetmesi nedeniyle bir yere varamadı. Üye devletlerin yeniden yerleştirme ya da insani kabul yoluyla koruma sağlamaya dair kararlarsa buna bir istisna oluşturuyordu. Bir diğer istisna da 2015 yılında Kuzey Avrupa'daki üye devletlerin, Dublin yönergesi uyarınca sığınmacıları Yunanistan ve İtalya'ya geri göndermemeye karar vermesiydi.

Bununla birlikte mültecilerin korunması, giderek artan bir şekilde üye devletlerce ancak gönüllü yapılabilecek bir tedbir haline geldi. Bu durum, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ile dışarıda bırakma politikalarına karşı bir alternatif olacak hak temelli bir koruma programının geliştirilmesi açısından da oldukça önemli. Şu an mülteci koruması, AB'ye değil bazı üye devletlerin (sıklıkla "istekliler koalisyonu" olarak anılan) gönüllü tedbirlerine bel bağlar durumda. Bir yandan sığınmacıların sınırlarda kendilerine tanınan haklara erişimlerinin engellenmesi, öte yandan da mültecilerin korunmasının bir gönüllülük meselesine indirgenmesiyle birlikte mülteci hakları ciddi bir aşınmaya uğruyor. Sığınma konusunu ciddiyetle ele alan sınır politikalarının oluşturulması ve Küresel Mülteci Kabul Programı'nın uygulanması, her şeyden önce mültecilerin korunmasıyla ilgili hakların fiili olarak da hayata geçirilmesini güvence altına alabilecek bir sistemin varlığına bağlıdır.

¹¹ Bkz: European Stability Initiative, <https://www.esiweb.org/proposals/humane-borders>.

AB'deki mültecilerin haklarına nerede erişebileceklerine dair bu ikiliğe işaret etmek, AB sığınma sisteminin temel çıkmazlarını da ortaya döker. Yani sığınmacılar ile yeniden yerleştirilen mültecilerin tâbi olduğu iki farklı sistem vardır. Biri hak temelli ama erişilmezken, diğeri gönüllü ve Avrupa'ya özgüdür. Dahası mülteci hakları, özellikle de AB ve üye devletler düzeyinde, egemen kararların verilmesi konusunda ihtilaflara yol açmaktadır. Sürdürülebilir bir sığınma ve mülteci sistemi, bu çelişkilere çözüm sunmak zorundadır. Yukarıda aktardığımız koruma programı, Avrupa Ortak Sığınma Sistemine ilişkin uzun vadeli reformların üzerinde bina edileceği bazı unsurları sağlayabilme kapasitesine sahiptir. Kalan bölümde, nihai olarak AB'nin kendisinin siyasal açıdan dönüşümünü gerektirecek böylesi bir reform için atılacak adımlara yer vereceğim.

2.3.1 Ortak Sığınma ve Mülteci Sistemi

AB hem sığınmacılar hem de yeniden yerleştirilen mülteciler açısından bir tahsis sorunuyla karşı karşıyadır. Zira sığınmacıların hangi ülkelere dağıtılacağı kadar, nereden hangi mültecilerin tahsise tâbi olacağı da bir meseledir. AB, bu kapsamda, sığınmacılar için Dublin düzenlemesi (ya da alternatifi olarak kota sistemi), mülteciler içinse yeniden yerleştirme çerçevesi gibi tahsise yönelik bazı araçlar sağlasa da, bu araçları uygulama ve nakilleri organize etme sorumluluğu üye devletlerdedir. Bu da, üye devletler arasında tekil sığınmacıların sorumluluğu konusunda ihtilafların ve yeniden yerleştirmede birbirine benzemez politik sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Yeniden yerleştirme programı esasen ortak bir mülteci politikası için, AB'deki mülteci kabul politikalarını düzene koyma çabasından başka bir şey değildir. Bu da KMKP gibi büyük ölçekli yeniden yerleştirme programları açısından büyük bir önem taşımaktadır. Hangi kriterle olursa olsun sığınmacıların tahsisinin, sorumlulukların AB düzeyinde belirleneceği merkezi ve tarafsız bir örgütsel çerçeveyi gerektirdiği de son derece açıktır. Tüm bu tahsis süreçlerinin örgütlenmesi, sığınma ve mülteci sistemlerini çatısı altında birleştirebilecek ABSA gibi Avrupa düzeyinde bir kurumun varlığını da icap ettirecektir. Böylesi bir sistem, Dublin sisteminde sıklıkla tartışmalara konu olan kimin hangi oranda sığınmacı ve mülteci sorumluluğuna ilişkin kararların üye devletler tarafından alınması durumunu da ortadan kaldıracaktır. ABSA, sahip olduğu operasyonel uzmanlığa dayanarak hem sığınmacıların Avrupa içindeki nakillerini hem de mültecilerin Avrupa'ya transferlerini organize edip yürütme imkânına sahiptir.

2.3.2 Mültecilerin Korunmasını Avrupalılaştırmak

Tahsis sorununa bir derece benzeyen, ancak ondan daha temel olan bir diğer sorun ise mevcut sığınma sisteminin, yıllardır mustarip olduğu egemenlik ihtilafıdır. Mültecilerin vasıflandırılmalarıyla ilgili kıstaslar ve mülteci haklarına ilişkin diğer yönergeler AB tarafından hazırlanırken sığınma hakkı, egemenlik yetkisiyle paralel olarak üye devletler tarafından tanınmaktadır. Üye devletler, kişilere koruma statüsü verirken ise kime, ne şekilde bir koruma sağlanacağı konusundaki kriterleri belirleme serbestisine sahip değildir. Bu nedenle AB içindeki üye ülkeler arasında büyük farklılıklar ve sığınma taleplerini görmezden gelip geri itmeleri yasallaştırma peşindeki hükümetler de dâhil olmak üzere, mülteci haklarının ne şekilde tanınıp tanınmayacağı meselelerinde bir dengesizlik olduğunu müşahede ediyoruz. AB, ortak bir sığınma yaklaşımını şart koştuğundan, üye devletlerin mültecilere karşı yükümlü-

lüklerini azaltan en küçük ortak paydanın bulunması stratejisi, uzlaşılan demokratik norm ve ilkeleri galebe çalmaktadır. AB'nin egemenlik konusunda yaşadığı çelişkinin, Türkiye ile diğer komşu ülkelerden sığınmacıların gelişlerini önleyerek ve Schengen bölgesi sınırındaki Yunanistan ve diğer üye devletlerde mülteci hukukuna riayet edilmemesini görmezden gelerek çözülmesi mümkündür. Ancak böylesi bir strateji, AB'de sığınma mefhumunun fiilen ortadan kalkmasıyla sonuçlanacaktır.

Hak temelli ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir AB sığınma ve mülteci politika sisteminin hayata geçirilmesi için AB'deki sığınmanın güvence altına alınarak egemenlik ihtilafı meselesinin bir çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Yukarıda önerildiği üzere sığınmacılar ve mülteciler için ortak bir Avrupa tahsis programının tesis edilmesi, mülteci statüsü değerlendirme sürecinin de merkezi bir hale gelmesini sağlayabilir. Avrupa Sığınma Destek Ofisi'nin (EASO) Avrupa Birliği Sığınma Ajansı'na dönüştürülmesi bu yönde atılmış ilk adımdır (bkz: Avrupa Komisyonu, 2021c). Buradaki hedef kararların aynı çizgiye getirilerek standartlaştırılmasından ibaret kalmamalı ve mülteci statüsü belirleme süreci de bizzat bu kurumca gerçekleştirilmelidir. AB çapındaki bir ajans ilk elden, KMKP için BMMYK ile işbirliği içinde yeniden yerleştirme seçimi ve mülteci statüsü belirleme işini üstlenebilir. ABSA da uzun vadede ulusal sığınma kurumlarının yerini alabilir. Sonuç olarak, Avrupa genelinde koruma statüsü veren tek bir ajansın varlığı, Avrupalılaştırılmış bir koruma statüsünün yaratılmasına olanak vererek bu konudaki egemenliği AB düzeyinde merkezileştirecektir. AB düzeyinde tesis edilen böylesi bir egemen koruma statüsü, Avrupa yurttaşlığı için dahi bir zemin teşkil edebilir.

2.3.3 Koruma ve entegrasyon sorumluluklarını birbirinden ayırmak

Tahsis ve mülteci statüsü belirleme işinin AB düzeyinde birleştirilmesi, üye devletlerin sığınma sürecindeki rolünü ve ağırlığını azaltabilir. Bu da bu konuların ülke içinde siyasi bir mesele olmaktan çıkarılmasına ve adil bir dağıtım sisteminin tesis edilmesi önündeki ulusal engellerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır. Şimdilerde Dublin Düzenlemesi ve kotaya sistemleriyle ilgili tartışmalar sığınma sürecinde üye ülkelerin sorumluluklarına odaklanırken, bu sorun, meselenin Avrupalılaştırılmış bir sığınma sistemine dönüştürülmesi halinde önemini yitirecektir. Sığınmacıların yerleştirilmeleri üye ülkelerin sığınma sistemlerine bağlı olmayacağından, tahsis sisteminin yereldeki kabul ve entegrasyon olanaklarına odaklanması gerekecektir. Yukarıda bahsedildiği üzere (2.2.4) belediyeler, birçok nedenden ötürü, bu konuda gerekli kapasitelere sahiptir ve oluşturulacak tahsis sistemi için en ideal adaydır. Bir tarafında sığınmacı ve mülteciler, diğer tarafında ise belediyelerin olduğu eşleştirmeye dönük mekanizmalar etkinin ortaklaşmasına olanak verecektir. Sığınma, Göç ve Entegrasyon Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu gibi kaynakların kullanılması da hem yerel kurumlar ve sivil topluma destek verecek hem de daha fazla bölge ve belediyeyi sığınmacı ve mültecileri kabul etmeye teşvik edecektir. Yeterli yerel kabul imkânının bulunmadığı hallerde ise, tahsisi kapasite ve beceriye dayalı olarak yapılmalıdır. Uygun maliyetli barınma imkânları nerelerdedir? Hangi yerlerde işgücü açığı söz konusu? Ağlar ve topluluklar nerededir? Kitabî kotalar ve tahsis ilkeleri yerine eşleştirmeye dayalı bir sistem, yeni gelenlerin yerleştirilmesi için Avrupa'daki tüm bölge ve belediyelerin durumlarını dikkate alabilecek; böylelikle de mültecilerin korunması, gerçek anlamda bir Avrupa başarısı olabilecektir.

2.3.4 Özet: Gelecekteki Zorunlu Göç Krizlerine Hazırlıklı Olmak

2015 yılında Avrupa Ortak Sığınma Sisteminin çökmesi nedeniyle AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı zorunlu bir hal almıştı. Bu durum, yalnızca kitlesel gelişlerden değil, 2015 öncesinde bile zar zor işleyen ve derli toplu bir mülteci koruması sunmaktan aciz bir sistemden kaynaklanıyordu. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın yerine başka bir şeyin getirilmesi statükonun devamına neden olmamalıdır. Aksine, Schengen bölgesinin güneydoğu sınırında devam eden mülteci krizine verilecek AB yanıtını yeniden düzenlemek, sığınmacı ve mülteci haklarını odağına almakla kalmamalı, yeni bir hak temelli ve sürdürülebilir bir sığınma ve mülteci politikası sisteminin de temelini atabilmelidir. Önceki zorluklardan ders alınması ve mevcut sistemin temelinde yer alan çelişkilerin ortadan kaldırılması için de bir fırsattır bu. Mülteci haklarına öncelik verilmesi, bu hakların herkes için erişebilir olmasını, Avrupa'nın her yerinde koruma arayan kişiler için tek biçimli hale getirilmesini ve egemenlik ihtilafının çözüme kavuşturulmasını gerektirir. ABSA'nın güçlendirilmesi bu yönde atılacak önemli bir adımdır. Kapsamlı bir Avrupa sığınma ve mülteci politika sisteminin tesis edilmesi, aynı zamanda bütünleştirilmiş bir Avrupa mülteci statüsü de yaratacak ve mülteciler, ilk gerçek Avrupa vatandaşları olacaktır.

Meseleye mültecilerin korunması açısından bakıldığında ise, sürdürülebilir ve kapsamlı bir sığınma ve mülteci politikası sistemi oluşturmak, AB'nin gelecekte karşılaşacağı yerinden edilme sorunlarına hazırlanmanın en iyi yoludur. Taliban'ın kontrolü ele geçirmesinin ardından kaçan Afgan mülteciler ile 2021'de Belarus üzerinden gelen sığınmacıların söz konusu olduğu vakalarda AB, mültecilerin haklarını tanıyarak yeterli şekilde yanıt verecek bir sistemden yoksundu. AB, ihtiyaç sahiplerine haklarını verecek kurumlara sahip olmadığı için, kendi temelini teşkil eden normatif haklardan vazgeçmek zorunda kalıyor. AB'nin, çevresinde çıkabilecek öngörülemez askeri çatışmalar ya da iklim krizi nedeniyle artan zorunlu göç hareketleri olsun, işleyen bir Sığınma ve Mülteci Politikası Sistemine ihtiyacı var. İnsan haklarına ve mülteci haklarına dair normlara kendi içinde sahip çıkmak, hakları uluslararası anlamda da teşvik edecek ve Avrupa ötesindeki bölgelerin istikrara kavuşmasına katkı sağlayacaktır. Zira AB'yi farklı kılacak olan da tam da demokrasiler ile demokrasiden bahsedilemeyecek örnekler arasında artan rekabettir.

Kaynaklar

Adar, Sinem (2020). *Repatriation to Turkey's "Safe Zone" in Northeast Syria*, SWP Comment, No.1, Ocak 2020. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C01_ada.pdf

Aksoy, Cevat Giray ve Poutvaara, Panu (2021). *Refugees' and irregular migrants' self-selection into Europe*. 14 Mayıs 2021: <https://ssrn.com/abstract=3373580> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3373580>

Aliverti, Ana and ve Tan, Celine (2020). "Development and the Externalisation of Border Controls", Blaustein, J., Fitz-Gibbon, K., Pino, N.W. ve White, R. (Ed.). *The Emerald Handbook of Crime, Justice and Sustainable Development*, Bingley: Emerald Publishing Limited. ss. 197-219. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-355-520201012>

Arsenijević, Jovana / Schillberg, Erin / Ponthieu, Aurelie ve diğerleri (2017). A crisis of protection and safe passage: Violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan Corridor to Northern Europe. *Conflict and Health*, 11(6). doi.org/10.1186/s13031-017-0107-z

Assi, R./ Özger-İlhan, S./ İlhan, M.N. (2019). Health needs and access to health care: The case of Syrian refugees in Turkey. *Public Health*, 172, 146-152. doi.org/10.1016/j.puhe.2019.05.004

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (2012). *Hirsi Jamaa ve Diğerleri/İtalya*. Başvuru No(s). 27765/09. Kararlar Bülteni 2012. [hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]})

Avrupa Komisyonu (2015). *EU-Turkey joint action plan*. Memo/15/5860. Avrupa Komisyonu. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

Avrupa Komisyonu (2019): *Evaluation of the European Union's Humanitarian Response to the refugee crisis in Turkey. Final Report*, EU Commission Avrupa Komisyonu 2019. https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/evaluation_final_report_echo_-_turkey_310120_-_main_report_en.pdf

Avrupa Komisyonu (2021a). *EU facility for refugees in Turkey. List of projects committed/decided, contracted, disbursed*. Avrupa Komisyonu. ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-09/facility_table.pdf

Avrupa Komisyonu (2021b). *Joint communication to the European Council. State of play of EU-Turkey political, economic and trade relations*. JOIN/2021/8 final/2. EUR-Lex. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2021:8:REV1

Avrupa Komisyonu (2021c). *New Pact on Migration and Asylum: Agreement reached on the new European Union Agency for Asylum*. IP/21/3241. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3241

Avrupa Konseyi (2021). *European Council meeting (24 and 25 June 2021) – Conclusions*. EUCO 7/21. Avrupa Konseyi. www.consilium.europa.eu/media/50763/2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf

Avrupa Parlamentosu / Avrupa Birliği Konseyi (2019). *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. EUR- Lex. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896

Aydın-Düzgıt, Senem / Keyman, E. Fuat / Biehl, Kristen S. (2019). *Changing Parameters of migrationncooperation: Beyond the EU-Turkey deal?* İstanbul Politikaları Merkezi. research.sabanciuniv.edu/40170/1/changing-parameters-of-migration-cooperation-beyond-the-eu-turkey-deal-0a0024-1.pdf

Bendel, Petra / Schammann, Hannes / Heimann, Christiane / Stürner, Janina (2019): *A Local Turn for European Refugee Politics Recommendations for Strengthening Municipalities and Local Communities in refugee and asylum policy of the EU*. Politika Belgesi, Heinrich Böll Vakfı. https://eu.boell.org/sites/default/files/e-paper_a_local_turn_for_european_refugee_politics.pdf?dimension1=zora2020

Betts, Alexander (2006). *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA*. Working PaperÖn Rapor No. 120. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği. www.unhcr.org/research/working/43eb6a152/comprehensive-plans-action-insights-cirefca-indochinese-cpa-alexander-betts.html

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (2021). *Global trends. Forced displacement in 2020*. UNHCR The UN Refugee Agency. www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020

Bozdağ, Çiğdem (2020). Bottom-up nationalism and discrimination on social media: An analysis of the citizenship debate about refugees in Turkey. *European Journal of Cultural Studies*, 23(5), 712–730. doi: 10.1177/1367549419869354

Casas-Cortes, Maribel / Cobarrubias, Sebastian / Pickles, John (2014). 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies* 23(3), 231-251. doi. org/10.1177/0969776414541136

Christides, Giorgos / Freudenthal, Emmanuel, Lüdke, Steffen / Popp, Maximilian (2020). EU border agency Frontext complicit in Greek refugee pushback campaign. *Spiegel International*. www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7

Corall, Astrid / Göbel, Alexander (2021). Fünf Jahre EU-Türkei-Abkommen: Erfolgreich oder gescheitert?. *Tagesschau*. www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-tuerkei-fluechtlingsabkommen-113.html

Dempsey, Judy (2021). Europe's new walls. *Carnegie Europe*. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/85494>

Die Zeit (2016). De Maizière will Türkei-Deal in Nordafrika kopieren. *Zeit Online*. www.zeit.de/politik/deutschland/2016-04/thomas-de-maiziere-abschiebung-abkommen-nordafrika-europa-fluechtlingspolitik

Düvell, Franck / Schiefer, David / Sağıroğlu, Ali Zafer / Mann, Lena (2021). *How many Syrian refugees in Turkey want to migrate to Europe and can actually do so? Results of a survey among 1,900 Syrians*. DRN 5. DeZIM Institut. dezim-institut.de/fileadmin/Publikationen/Research_Notes/DeZIM_Research_Notes_05_210323_3_RZ_web.pdf

European Stability Initiative Avrupa İstikrar Girişimi (ESI) (2019). How to implement EU-Turkey Statement Phase II. Key facts and key steps. *ESI*. esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/ESI%20-%20How%20to%20implement%20the%20EU-TR%20statement%20II%20-%2024%20Dec%202019.pdf

Fink, Melanie (2018). *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*. Oxford: Oxford University Press.

Fjørtoft, Trym N. (2020). More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, yayınlanmamış <https://doi.org/10.1111/rego.12373>

Greenhill, Kelly M. (2016). *Weapons of mass migration. Forced displacement, coercion, and foreign policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press. doi.org/10.7591/9780801458668

Hänsel, Valeria / Kasperek, Bernd (2020). *Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland*. Rat für Migration. [//rat-fuer-migration.de/wp-content/uploads/2020/06/rfm-expertise-hotspots.pdf](http://rat-fuer-migration.de/wp-content/uploads/2020/06/rfm-expertise-hotspots.pdf)

Hathaway, James (2021): *The Rights of Refugees under International Law*, 2. Baskı, Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/9781108863537

Hermans, Maike P.J. / Kooistra, Jelmer/ Cannegieter, Suzanne C. ve diğerleri (2017). Healthcare and disease burden among refugees in long-stay refugee camps at Lesbos, Greece. *European Journal of Epidemiology*, 32, 851–854. doi.org/10.1007/s10654-017-0269-4

Huysmans, Jef (2006). *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. 1. Baskı, London: Routledge.

Jaquemet, Stéphane (2004). *Under What Circumstances Can a Person Who Has Taken an Active Part in the Hostilities of an International or a Non-International Armed Conflict Become an Asylum Seeker?* BMMYK Hukuk ve Koruma Politikaları Araştırma Dizisi, PPLA/2004/01. <https://www.refworld.org/pdfid/413c8b444.pdf>

- Jones, Will / Teytelboym, Alexander (2017). Matching systems for refugees. *Journal on Migration and Human Security*, 5(3), 667-681.
- Karamanidou, Lena (2021). Migration, asylum policy and global justice in Greece. Ceccorulli M., Fassi E., Lucarelli S. (eds). *The EU Migration System of Governance. The European Union in International Affairs*. Palgrave Macmillan, ss. 89-117. doi.org/10.1007/978-3-030-53997-9_4
- Kelemen, R. Daniel (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 481-499, doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455
- Kınıklıoğlu, Suat (2020). *Syrian refugees in Turkey: Changing attitudes and fortunes*. SWP Comment 5. SWP. doi:10.18449/2020C05
- Kleist, J. Olaf (2018). Will Finance Policies solve the EU "Refugee Crisis"?. *Verfassungsblog*. verfassungsblog.de/will-finance-policies-solve-the-eu-refugee-crisis/, dx.doi.org/10.17176/20180228-072518
- Knaus, Gerald (2020). *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*. München: Piper Verlag.
- Koçcak, Orhan / Arifoğlu, A. Taha / Younis, Mustafa (2021). Determination of social exclusion among young Syrian refugees Living in Turkey. *European Journal of Environment and Public Health*, 5(2). doi.org/10.21601/ejeph/10908
- Koşşer Akçapar, Ş Sebnem / Ş Simsek, Doğus (2018). The politics of Syrian refugees in Turkey: A question of inclusion and exclusion through citizenship. *Social Inclusion*, 6(1), 176-187. doi.org/10.17645/si.v6i1.1323
- Kreuder-Sonnen, Christian (2018). An authoritarian turn in Europe and European Studies? *Journal of European Public Policy*. 25(3), 452-464, doi.org/10.1080/13501763.2017.1411383
- Marder, Lev (2018). Refugees are not weapons: The „weapons of mass migration“ metaphor and its implications. *International Studies Review* 20(4), 576-588. doi.org/10.1093/isr/vix055
- Maximilian Steinbeis, Stephan Detjen: *Die Zauberlehrlinge: Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch*, Stuttgart: Klett-Cotta 2019.
- Migration Policy Research Group (n.y.). Match`In - Pilotprojekt zur Verteilung von Schutzsuchenden mit Hilfe eines algorithmengestützten Matching-Verfahrens. *Stiftung Universität Hildesheim*. www.uni-hildesheim.de/fb1/institute/institut-fuer-sozialwissenschaften/politikwissenschaft/forschung/migration-policy-research-group/matchin/
- Papatzani, Evangelina / Psallidaki, Timokleia / Kandyliis, George / Micha, Irini (2021). Multiple geographies of precarity: Accommodation policies for asylum seekers in metropolitan Athens, Greece. *European Urban and Regional Studies*. doi.org/10.1177/09697764211040742

Parsanoglou, Dimitris (2020). Volunteering for refugees and the repositioning of state sovereignty and civil society: The case of Greece. *Citizenship Studies*, 24(4), 457-473. doi.org/10.1080/13621025.2020.1755158

Perkowski, Nina (2018). "Frontex and the Convergence of Humanitarianism, Human Rights and Security." *Security Dialogue*, 49(6). 457–75. https://doi.org/10.1177/0967010618796670.

Perkowski, Nina (2019). 'There Are Voices in Every Direction': Organizational Decoupling in Frontex. *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 1182-1199. https://doi.org/10.1111/jcms.12897

Rat für Migration (2020). *Policy Paper: Effektive und faire Flüchtlingspolitik ohne Vorprüfung und Hotspots*. RfM. https://rat-fuer-migration.de/2020/06/17/policy-paper-effektive-und-faire-fluechtlingspolitik-ohne-vorpruefung-und-hotspots/

Reuters (2021). *Lithuania, EU say Belarus using refugees as 'political weapon'*. Robin Emmott, Sabine Siebold, Andrius Sytas. 12.07.2021. https://www.reuters.com/world/europe/belarus-using-refugees-weapon-must-face-more-eu-sanctions-lithuania-says-2021-07-12/

Siviş, Selin (2021). Integrating bottom-up into top-down: The role of local actors in labour market integration of Syrian refugees in Turkey. *International Migration*, 59(4), 190-206. doi.org/10.1111/imig.12775

Skleparis, Dimitri (2017). *The Greek response to the migration Challenge: 2015-2017*. 5. Konrad Adenauer Stiftung. www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9ca070c8-b546-01ac-e85a-df93ea2e5297&groupId=252038

Skleparis, Dimitri (2018). *Refugee integration in mainland Greece: Prospects and challenges*. Policy Brief 02. Yasar University UNESCO Chair on International Migration. eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/259738/660F551C-EC5D-420D-99F8-35100FAF3E75.pdf

Smith, Helena (2021). Why Greece's expensive new migrant camps are outraging NGOs. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2021/sep/19/why-greeces-expensive-new-migrant-camps-are-outraging-ngos

Statewatch (2021). Whip Greece into shape so we can resume migrant removals, northern Schengen states demand. *Statewatch*. www.statewatch.org/news/2021/june/whip-greece-into-shape-so-we-can-resume-migrant-removals-northern-schengen-states-demand/

Stathopoulou, Theoni / Avrami, Lydia / Kostaki, Anastasia / Cavounidis, Jennifer / Eikemo, Terje Andreas (2019). Safety, health and trauma among newly arrived refugees in Greece. *Journal of Refugee Studies*, 32(1), i22–i35. doi.org/10.1093/jrs/fez034

Stavis-Gridneff, Matina (2021). E.U. Border Agency Accused of Covering Up Migrant Pushback in Greece. *New York Times*. www.nytimes.com/2020/11/26/world/europe/frontex-migrants-pushback-greece.html.

Stock, Inka / Üstübcü, Ayşen / Schultz, Susanne U. (2019). Externalization at work: responses to migration policies from the Global South. *Comparative Migration Studies* 7(48). doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z

The Guardian (2012). Turkey reinforces Iran border to block Afghan refugees. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2021/aug/23/turkey-reinforces-iran-border-to-block-afghan-refugees

Thevenin, Elodie (2021). Between human rights and security concerns: Politicisation of EU-Turkey and EU-Libya agreements on migration in national parliaments. *European Security*, 30(3), 464-484. doi.org/10.1080/09662839.2021.1947804.

UnluÜnlü, Nihan Aylin / Ergüül, Hatice (2021). A critical evaluation of the education policies on syrian refugees in Turkey and Jordan. *International Journal of Curriculum and Instruction*, 13(2), 1694-1708.

Wodak, Ruth (2019). Entering the 'post-shame era': the rise of illiberal democracy, populism and neo-authoritarianism in Europe. *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2019, 195-213.

Yılmaz, Volkan (2019). The Emerging Welfare Mix for Syrian Refugees in Turkey: The Interplay between Humanitarian Assistance Programmes and the Turkish Welfare System. *Journal of Social Policy*. 48(4), 721-739. [doi:10.1017/S0047279418000806](https://doi.org/10.1017/S0047279418000806)

Yıldırım, Ceren Ark / Komsuşuoğlu, Ayşegül / Özekmekçi, İnanç (2019). The transformation of the primary health care system for syrian refugees in Turkey. *Asian and Pacific Migration Journal*, 28(1), 75-96. doi.org/10.1177/0117196819832721

Yıldız, Ayselin (2021). Impact of the EU–Turkey statement on smugglers' operations in the Aegean and migrants' decisions to engage with smugglers. *International Migration* 59(4), 141-157. doi.org/10.1111/imig.12767

Heinrich Böll Stiftung Yunanistan

3 Aristotelous, 54624, Selanik, Yunanistan

İletişim: Neda Noraie-Kia, Avrupa Göç Politikası
Yöneticisi, Heinrich Böll Stiftung Yunanistan
E: neda.noraie-kia@gr.boell.org

Yayın yeri: <https://gr.boell.org>

İngilizce orijinal rapor yayın tarihi: Mart 2022

Türkçe çeviri yayın tarihi: Mayıs 2022

İngilizce editör ve redaksiyon: Chris Meikle, Brussels

İngilizce yayın tasarımı: Micheline Gutman, Brussels

Türkçe yayın uygulama: MYRA (myra.com.tr)

Lisans: Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0),
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Bu yayında ifade edilen düşünceler yazara aittir ve
Heinrich Böll Stiftung'un görüşlerini yansıtmayabilir.