DERLEME

SINIR AŞAN GÖÇLER: MÜLTECİ SORUNU VE GÖÇ YÖNETİMİ

Transboundary Migration: Refugee Problem and Migration Management

Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ*

Geliş Tarihi: 09.04.2018 Yayına Kabul Tarihi: 16.05.2018

ÖZ

Göç olgusu, insanlık tarihi boyunca süreklilik sergileyen bir nüfus hareketidir. İnsanlar, yaşadıkları ekonomik ya da politik sorunlar nedeniyle zaman zaman göç kararı almak durumunda kalmıştır. Göç kararı alan insanlar, çoğunlukla refah düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş bölgelere yönelme eğiliminde olmuştur. Göçün birden çok sebebi olmakla birlikte ekonomik nitelikli olanı, bilinen en yaygın göç türüdür demek mümkündür. Son yıllarda Ortadoğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, bu ülkelerde yaşayan insanların geleceğe ilişkin kaygılarını artmıştır. Bölgede artan güvenlik/yaşam riski/kaygısı dolayısıyla insanlar, kitlesel olarak yer değiştirmeye başlamış; sürekli savaş ve iç çatışma hali, küresel ölçekte mülteci göçünü tetiklemiştir. Kitleler halinde yaşam alanlarını terk eden insanlar, Türkiye ve gelişmiş Avrupa ülkelerine yönelmiş durumdadır. Hedef ülkelerin maruz kaldığı bu yoğun göç baskısına çözüm arayışı, başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere çok sayıda ülkenin öncelikli gündem konusu olmuştur. Bu çalışmada, AB'nin düzensiz göçle mücadele için bölge ülkeleriyle ortak politikalar üretme ve bu politikalara küresel ölçekte işlerlik kazandırma girişimleri, analiz edilmiştir. Sonuç olarak denilebilir ki, AB'nin bölge ülkeleriyle "ortak göç yönetim stratejisi ve mevzuatı" oluşturma girişimleri sonucunda oluşan göç politikası/mekanizması, düzensiz göç sorununu çözmekten uzak görünmektedir. Ayrıca bu politika/mekanizma, uluslararası koruma/iltica mevzuatıyla paradoksal bir yönelim içinde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mülteci/Sığınmacı Sorunu, Uluslararası Koruma/İltica, Göç Politikası, Göç Yönetimi.

ABSTRACT

The phenomenon of migration is a population movement that continues throughout the history of mankind. People have been forced to make immigration decisions from time to time because of economic or political problems they have experienced. People who have made a decision to migrate tend to tend to the developed regions where the welfare level is high. There are multiple causes of migration. However, it is possible that economic labor migration is the most common type of migration. In recent years, the political and economic crises in the Middle East countries have increased concerns about the future of people living in these countries. Due to increased security concerns in the region, people are beginning to relocate massively. Constant war and internal conflict in the region have triggered refugee migration on a global scale. People who leave their habitat in masses, has already directed towards the developed European countries and Turkey. The search for a solution to this massive immigration challenge, which the target countries are exposed to, has been a priority agenda of many countries, especially the European Union (EU). In this study, the EU's attempts to produce common policies with regional countries on the fight against irregular migration and to bring this policy to global scale have been analyzed. As a result, it can be said that the migration policy / mechanism of the EU as a result of its attempts to establish "common migration management strategy and legislation" with the countries of the region seems far from solving the problem of irregular migration. Moreover, this policy / mechanism is in a paradoxical orientation with international protection / asylum legislation.

Keywords: *Refugee/Asylum Problem, International Protection/Asylum, Immigration Policy, Immigration Management.*

* Artvin Çoruh Üniversitesi, Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aygulkilinc@hotmail.com., orcid.org/0000-0003-2566-042X

GİRİŞ

Göç olgusu, insanlık tarihi boyunca süreklilik sergileyen ve gerekçesi çeşitlilik gösteren bir nüfus hareketi olarak varlığını günümüze kadar korumuştur. Bir ülkede yaşanan ekonomik sıkıntılar, düşük gelir düzeyi, işsizlik, doğal afetler, sınırlı doğal kaynaklar, totaliter rejimler, insan hakları ihlali, uzun süreli savaş hali, politik istikrarsızlık gibi olumsuzluklar dolayısıyla yaşam kalitesi düşen ve güvenlik riskiyle karşı karşıya kalan insanlar, göç kararı almak durumunda kalabilir. Göç kararı alanlar, çoğunlukla güçlü ekonomik yapıları, sosyo-kültürel olanakların çeşitliliğiyle öne çıkan ve göreli olarak hukuk üstünlüğünün esas olduğu demokratik, insan haklarına saygılı ülkelere yönelme eğiliminde olurlar. Öteden buyana ekonomik nitelikli işgücü göçü yaygın olmakla birlikte, son yıllarda Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde[1] yaşanmakta olan iç savaşlar/çatışmalar/çekişmeler, ekonomik bunalımlar nedeniyle bu bölgelerde oluşan yüksek yaşam riski ve gelecek kaygısı, insanların kitleler halinde göç etmesine neden olmuştur. Daha yakın tarihli Suriye Krizi dolayısıyla başta Türkiye olmak üzere çok sayıda Avrupa ülkesi, yerini yurdunu terk edenler için güvenli yaşam alanları olarak kitlesel mülteci göçüne maruz kalmıştır. Bu süreçte birçok ülke, bu olguyu, transit ve hedef ülke olarak en az iki boyutuyla deneyimlemeye başlamıştır. Yasadışı göç akınına maruz kalan ülkelerin oluşturmak istediği ortak göç yönetim politikası ve mevzuatı ile bu bağlamda oluşturulup işlerlik kazandırılacak bir mekanizma, özellikle AB için düzensiz göçle mücadelede önemli birer araç olarak belirmiştir. Son yıllarda kitleler biçiminde gerçekleşen düzensiz göç hareketi üzerine odaklanmış olan bu çalışmanın temel savı, AB'nin düzensiz göçe karşı geliştirdiği göç yönetim politikasının[2] uluslararası koruma/iltica normlarıyla ve AB insan hakları mevzuatının içerdiği değerlerle çeliştiği iddiasını taşımaktadır. Konuya ilişkin hukuki mevzuatın ve ilgili literatürün taranması sonucu elde edilen veriler ışığında betimsel bir analiz yapılmak suretiyle konu hakkında bir durum tespiti yapılmıştır. Bu durum tespitinden sağlanan çıkarsamalar bağlamında çalışmanın temel savının doğruluğu sınanmıştır. Çalışmada öncelikle zorunlu göç hareketiyle ilgili önemli kavramlara ve uluslararası koruma mevzuatına yer verilmiştir. Devamında AB'nin düzensiz göçle mücadele için geliştirmiş olduğu araçlar/mekanizmalar ile bu mekanizmaların mevcut soruna ilişkin çözüm kabiliyeti üzerinde durulmuştur. Son olarak çalışma genel bir değerlendirmeyle bağlanmıştır.

---

1 18 Aralık 2010 tarihinde başlayıp zaman içinde Tunus, Mısır, Libya, Yemen, Cezayir, Irak, Ürdün, Kuveyt, Fas, Sudan gibi çok sayıdaki ülkeyi de içine alarak dalga dalga yayılan politik çekişmeler, çatışmalar, gösteriler/protestolar ve içsavaşlar, Abdelsalam'ın ifadesiyle "Arap Baharı" ya da "Arap Uyanışı" olarak kavramlaştırılmıştır (Abdelsalam, 2015: 121-122).

2 "Göç yönetimi" ya da "göç yönetimi politikası", göçmenlerin barınma, çalışma, eğitim, sağlık, psikolojik, sosyo-kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı içeren ve bunların bulundukları ülke vatandaşlarıyla uyum içinde yaşamasının altyapısını oluşturmayı gerektiren oldukça geniş içerikli bir faaliyet alanını tanımlar. Ne var ki, bu çalışmada "göç yönetimi politikası", AB'nin dış göçü sınırlama konusunda almış olduğu önlemler/araçlar bağlamında kullanılması dolayısıyla kavram, çalışmada, oldukça sınırlı bir yönüyle ele alınmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: SINIR AŞAN GÖÇLERDE MÜLTECİ/SIĞINMACI OLMAK

İnsanlar, çeşitli gerekçeler bağlamında mekân değiştirme kararı alırlar. Kişiyi mekânından iten ya da her hangi bir mekânı kişi için cazip kılan itici, iletici ve çekici etmenler (Keleş, 2006: 28-33) her zaman vardı; şüphesiz bu etmenler, var olmaya da devam edecektir. Göç hareketi; mülteciler, yerinden edinilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenlerle ilgili bir kavramdır. "Göç (migration)" kavramı, bir kişinin ya da kişilerin bir devlet içinde veya uluslararası bir sınırı geçmek suretiyle süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun yer değiştirdiği nüfus hareketlerini tanımlar (Çiçekli, 2013: 39-40). "Göçmen" (migrant) kavramı ise yaygın kabule göre, maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek, kendi veya ailelerinin gelecekten beklentilerini artırmak amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini tanımlar (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 22). Göçle ilgili literatürde ilkel göç, zorunlu göç, serbest (bireysel) göç ve kitlesel göç (grup göçü) gibi çok sayıda göç tipinden söz edilmiş olmakla birlikte tüm göçleri, zorunlu ve isteğe bağlı (gönüllü) göçler biçiminde ikiye ayırmak da mümkündür aslında (Özgür, 2011: 53). Çok sayıda ülke bir yandan göç alırken, diğer yandan da göç verebilmekte ya da göçe transit ülke olabilmektedir. Göçenlerin/yer değiştirenlerin bir yerden bir başka yere veya bir ülkeye gitmeleri turizm, iş görüşmeleri, sağlık ve eğitim kurumlarından faydalanmak gibi kısa süreli hizmet alımlarıyla ilgili olabileceği gibi söz konusu yer değişikliği, işgücü göçü gibi uzun süre kalmayı ya da yerleşmeyi gerektiren bir gerekçeye bağlı olarak da gerçekleşebilir. Bu bağlamda yerleşmeye dayalı göç, aile birleşimine dayanan göç, evlilik göçü, dönüşümlü ya da mekik göçü, sığınma ve mülteci göçü gibi niteliksel anlamda farklılaşan çok sayıda göç tipinin varlığından söz etmek mümkündür (İçduygu vd., 2014: 52-69). Diğer taraftan bu göç tipleri, ulusal ya da uluslararası boyutta gerçekleşen ve nüfusu yerinden eden gerekçelerin çeşitliliğine de işaret etmektedir. İçinde bulunduğumuz dönem itibariyle çok sayıda insan, baskıcı totaliter rejimler veya siyasal iktidar değişikliği nedeniyle oluşan politik istikrarsızlıklar dolayısıyla yer değişimine meyletmiş olup, sonuç olarak bir başka ülkede/bölgede sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmüştür. Irak, İran, Afganistan, Mısır, Filistin, Cezayir, Etiyopya, Somali, Sudan, Bangladeş ve son olarak Suriye'de yaşanmakta olan politik kriz ve iç çatışmalar nedeniyle söz konusu bu ülkelerin vatandaşları, kitleler halinde yaşadıkları yerlerden daha güvenli ve yaşanabilir olduğuna inandıkları ülkelere/bölgelere doğru göç etmek durumunda kalmışlardır.

Göçle ilgili uluslararası mevzuata göre ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle ayrımcılığa uğrayan, zulüm göreceğinden korkan ya da iç savaş nedeniyle güvende olmadığını düşünen insanların yer değişimine ilişkin hareketleri, söz konusu insanların sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmesine neden olur. Yaşadıkları ülkede ayrımcılığa uğrama ya da kötü muameleye maruz kalma kaygısı, bu göç hareketini, niteliği itibariyle diğer göç türlerinden ayıran başlıca ayırıcı unsurdur. Göç Terimleri Sözlüğünde

"ayrımcılık (discrimination)" kavramı, lehine olunan ve aleyhine olunan arasında hiçbir makul ayırımın yapılamadığı bir durumda, herkese eşit davranmama biçiminde tanımlanmıştır. Uluslararası insan hakları mevzuatında ise ayrımcılığın "ırk, cinsiyet, dil ya da din" açılarından (Madde 1 (3), 1945 BM Şartı) ya da "her türlü, örneğin ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka düşünce, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet ya da diğer statüler" (Madde 2, 1948 İnsan Hakları evrensel Bildirgesi) açısından yasaklandığı görülür (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 4). Ne var ki, bu normları benimseyen ülkelerin bile, bu düzenlemelere tam anlamıyla sadık olduğunu ve iç uygulamalarında söz konusu normlara bağlı kaldıklarını söylemek saflık olur. Birçok ülkede insanların ayırımcılığa uğradığını ve ayırımcılığın neden olduğu/olabileceği kötü muameleden kaçmak ya da iç savaş nedeniyle daha güvenli bölgelere gitmek için yaşam alanlarını terk ettiklerini; çıkılan bu tekinsiz yolculukta türlü tehlikelerle karşı karşıya kaldıklarını; ulaşabildikleri yerlerde sığınmacı ya da mülteci konumuna düştüklerini söylemek mümkündür.

1951 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) Cenevre Sözleşmesinde mültecilerin hukuki statüsüne ilişkin olarak "mülteci" kavramı tanımlanmıştır. Buna göre "ırkı, dini, uyruğu, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korunmasından yararlanmayan ya da yararlanmak istemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişidir" (BM Cenevre Sözleşmesi, 2017; Akçadağ, 2012: 4; Özgür, 2011: 55-56; Çelikel, 2016; 23). Mülteci/tanınmış (refugee/recognized), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK)[3] tüzüğündeki kriterlere uygun olan ve mültecilerin hukuki statülerine ilişkin 1951 Sözleşmesi veya mülteciler hukuki statüsüne ilişkin 1967 Protokolüne taraf olan bir ülkede bulunup bulunmaması fark etmeksizin, Yüksek Komiserlik tarafından sağlanan Birleşmiş Milletler korumasından yararlanmayı hak kazanan kişidir (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 42). Bu bağlamda mülteci, Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı" tanımlar (BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005: 8). Göç Terimleri Sözlüğünde (2018: 43) ise mülteci; "ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden

[3] İkinci Dünya Savaşı sonunda yerlerinden edilmiş Avrupalılara yardım etmek amacıyla 1950 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) amacı mültecilerin haklarını ve refahını savunmak, mültecilere başka bir ülkeye yerleşme veya ülkelerine dönme hususunda yardım etmek olarak belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle BMMYK'nin asli görevi, devletlerin mültecileri ve sığınma talebinde bulunanları koruma yükümlülüklerinin farkında olmalarını ve bu yükümlülükler uyarınca davranmalarını sağlamaktır (Akçadağ, 2012: 5).

ilgili ülkenin korumasından yararlanmak isteyen kişi"[4] olarak tanımlanmıştır. Zaman zaman karıştırıldığı görülen mülteci ve sığınmacı kavramları, esasında birbirinden farklı anlamlar içerir. Bu kavramlar, göç edenler için farklı statüleri tanımlar. Sığınmacı ya da sığınma arayan (asylum seeker), hava yolu ya da başka bir vasıtayla ulaştığı ülkede, ilk işlem olarak sığınma isteğinde bulunan kişi ya da "ülkesini terk ederek, mülteci olduğu iddiasıyla bir başka ülkeye sığınan, ancak henüz mülteci olup olmadığı hakkında yetkili ulusal otoriteler ve/veya BMMYK tarafından karar verilmemiş kimseler"dir (Akçadağ, 2012: 4). Buna göre sığınmacılar, haklı nedenlerle zulüm görme korkusu duydukları veya kötü muamele ya da diğer bir şekilde ciddi zarar görme riski taşıdıkları için kendi ülkelerine geri dönemedikleri ya da geri gönderilemedikleri için uluslararası koruma talep eden ve AB hukuku kapsamında "uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar" olarak tanımlanmaktadır (Avrupa Konseyi, 2014: 43). Göç Terimleri Sözlüğünde (2018: 49) de geçtiği gibi esasında sığınmacı, ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Olumsuz bir karar çıkması durumunda bu kişiler, ülkeyi terk etmek zorundadır; eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler nedeniyle ülkede kalma izni verilmemiş ise bu kişiler, o ülkede düzensiz bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı olabilirler. Söz konusu Sözlükte *sığınma hakkı* (right of aslum), sığınma verme hakkı ve sığınma kazanma hakkı biçiminde iki anlamda kullanılan bir kavram olarak belirtilmiştir. Buna göre sığınma verme hakkı, devletlerin topraklarında bulunan kişilere kendi takdirine göre sığınma hakkı verebilme durumunu ifade eder. Sığınma kazanma hakkı ise sığınma talep edilen devletten veya takipçi devletten bu hakkın kazanılması durumunu ifade eder.

"Uluslararası göç (international migration)" kavramı, kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmalarını yani uluslararası bir sınırın geçilmesi durumunu tanımlar (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 50). Uluslararası göç, sınır aşan göç olması nedeniyle birden çok ülkenin yasal, kurumsal ve sosyo-kültürel yapısını doğrudan etkileyen bir olgudur ve tam da bundan dolayı çok yönlü ve ussal bir analize muhtaçtır. Uluslararası göç olgusunda sınır geçişleri, oturma ve çalışma izinleri, göçmenlere yönelik yerleşme ve sosyal politikalar, uyum politikaları ve vatandaşlık politikaları gibi rasyonel olarak ele alınması gereken çok sayıda konu bulunmaktadır. En başta sınır geçişlerini düzenli (yasal ya da kayıt içi) ve düzensiz (yasadışı ya da kayıt dışı) olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Sınır geçişlerinin kayıt altında tutulması "vize", "oturma ve çalışma izinleri" yoluyla olmaktadır; bu vizeler, yabancılara, ya ülke sınırlarına gelinmeden gelinen ülkelerin temsilciliklerince yurtdışında verilmekte ya da sınır kapılarında sağlanmaktadır; oturma ve çalışma izinleri ise geldikleri ülke içinde verilmektedir (İçduygu vd., 2014: 69). Yasadışı göç olgusunda ise giriş yapılan ülkenin yasal giriş ve çıkışlar için yürürlükte

[4] 1967 Protokolü ile değişik Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, 1A(2) Maddesi.

olan norm düzenine uyulmadan sınırın geçilmesi veya ülkeye, yasal yollardan girildikten sonra o ülkede resmi izin alınmaksızın ikamet edilmesi durumu söz konusudur. Yasadışı göç, Dünya Göç Örgütü tarafından "düzensiz göç" kapsamında değerlendirilmekte; bir ülkeye izin veya herhangi bir yasal gerekçe olmadan giriş yapanlar, o ülkede düzensiz bir şekilde bulunuyor olarak kabul edilmekte ve uluslararası literatürde yasadışı göç kavramı yerine "düzensiz göç"[5] kavramının kullanıldığı (BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005; Avrupa Konseyi, 2014: 48) anlaşılmaktadır.

Sınır aşan göçlerde göç hareketinin doğduğu yer ile göç sürecinde göçenlerin basamak olarak görüp geçici olarak konakladıkları yer/yerler ve asıl varmak istedikleri hedef yerleşim yeri, kullanım amacına bağlı olarak farklı biçimde tanımlanmıştır. Göç hareketinin doğduğu yer, kaynak ülke ya da yerleşim alanadır. Göç sürecinde bazı yerleşimler, göç edenleri, varılacak yerleşim alanlarına ulaştıracak ya da asıl hedef için bunlara basamak olabilecek geçici konaklama istasyonları niteliğindedir. Bu nitelikteki yerleşim alanları, transit ülkeler ya da transit yerleşmeler olarak tanımlanır. Asıl varılması arzulanan yerleşim alanları ise göçmenler için kalıcı olarak ya da en azından uzun bir süre kalınması planlanan yerleşim alanlarıdır ve bu alanlar, hedef ülkeler ya da hedef yerleşim alanları olarak tanımlanır. Diğer bir ifadeyle uluslararası göç olgusunda göç veren ülke, göç alan ülke ve toprakları üzerinden geçilen ülke açısından göç hareketlerinin farklı sosyo-politik ve ekonomik sonuçları vardır. Göç veren ülke bu olguda "kaynak ülke" olma özelliği taşır. Göç alan ülke ise "hedef ülke" olarak tanımlanır. Yerleşme amacı olmaksızın hedef ülkeye ulaşmada toprakları üzerinden geçilen ülke ise "transit ülke" olarak tanımlanır. Bir ülke, gerçekleşen bir göç hareketinin niteliği bağlamında eş zamanlı olarak kaynak ülke, hedef ülke veya transit ülke durumunda olabilir. Akçadağ'a (2012: 11) göre, göç edenlerin beklentileri ve bakış açıları doğrultusunda kaynak ülkeyi, hedef ülkeyi veya transit ülkeyi, genel bazı ayırıcı özellikler üzerinden tanımlamak mümkündür. Yazarın belirttiğine göre göç olgusunda kaynak ülkeler, kontrolsüz nüfus artışına bağlı olarak artan işsizlik ve geçim sıkıntısı, milli gelirin genel ortalamanın altında olması, insan hakları ihlallerinin yoğun olarak yaşanması, yaşanan iç politik çekişmeler, sürekli savaş hali, ekonomik ve politik istikrarsızlık, totaliter rejimlerin hüküm sürmesi, doğal kaynakların yetersizliği ve doğal afetlerin sıklıkla yaşanması gibi olumsuzlukların sıklıkla gözlendiği ülkelerdir. Transit (aracı) ülke, göçün bir komşu ülkeye değil de başka ülkenin/ülkelerin toprakları üzerinden geçmeyi gerektirecek uzaklıktaki hedef bir ülkeye yapılma kararı alınması durumunda üzerinden geçilmesi gereken ve geçici olarak konaklanmak istenen ülke veya ülkelerdir. Dolayısıyla bu süreçte transit ülke, bir veya birden fazla ülke olabilmekte ve göçenler, içinde bulundukları koşullar bağlamında nihai olarak transit ülkede kalma kararı da alabilmektedir. Yazarın ifadesiyle göç olgusunda hedef ülkeler ise çoğunlukla ekonomik yönden gelişmiş, nüfus artış hızı düşük, demokratik yönetim anlayışına sahip, hukuk üstünlüğünün esas olduğu, insan haklarına saygılı ve serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazandığı ülkeler olarak belirmiştir.

[5] Çalışmanın bu kısmından itibaren "yasadışı göç" terimiyle aynı anlama gelen "düzensiz göç" kavramının kullanımına özen gösterilmiştir.

2. GÖÇ HAREKETLERİNİN POLİTİK BİR KONUYA DÖNÜŞMESİ VE ULUSLARARASI KORUMA SİSTEMİ

Son yıllarda göç hareketlerinin, demografik bir olgu olarak değil de daha çok politik bir konu olarak ele alındığına ve özellikle güvenlik gerekçesiyle bu hareketleri sınırlandırmaya ya da denetim altında tutmaya çalışıldığına işaret eden çok sayıda emarenin varlığından söz edilebilir. Esasında sınır aşan insan hareketliliğini sınırlandırmaya ilişkin tedbirlerin alınması, yeni bir konu değildir. Ülke dışına çıkacak olan kişilere yetkili makamlar tarafından verilen ve yabancı ülke yetkililerinin kimlik incelemesinde geçerli olan pasaport uygulaması; bir ülkeye girmek veya bir ülkeden çıkmak için yetkili makamlardan pasaport için vize/izin alma uygulaması (TDK, 2017; Doğan ve Odabaşı, 2004: 213; Çiçekli, 2016: 71-80); gelişmiş ülkelerin uyguladığı göçmen kotası; Schengen Bölgesi gibi korunaklı alanlar oluşturmaya dönük uygulamaların tümü esasında küresel ölçekte insan hareketliliğini sınırlamayı ya da yönetmeyi içeren başlıca önemli tedbirlerdendir. Hâlbuki Massey'in (2016: 145) de belirttiği gibi Birinci Dünya Savaşı'na kadar insan hareketliliğini sınırlandıran ya da denetim altında tutan pasaport, vize gibi herhangi bir uygulama bulunmamaktaydı. Ayrıca hiçbir ülke göçmen kabulü konusunda bir kota da uygulamıyordu. Günümüzde ise ülke dışına çıkmak için pasaporta ihtiyaç duyulmakta ve dünya çapında çoğu pasaport için vize istenmektedir. Özelikle gelişmiş ülkeler, kalıcı olarak yerleşecek göçmenler için hem sayı itibariyle kota koyabilmekte, hem de göçmenlerde aranacak özellikler itibariyle çeşitli kısıtlamalar öngörebilmektedir. İnsan hareketliliğini denetim altında tutmak için verilen bu çabaların, uygulamaların, öngörülen bu tedbirlerin nedeni olarak nüfus artışı, ülkeler arası gelir dağılımındaki dengesizlik, yoksulluk, sağlıksız kentleşme, bazı bölgelerdeki sürekli savaş hali, ekonomik ve politik istikrarsızlıklar, iç çekişmeler gibi çok sayıda etkenden söz edilmektedir.

Göç hareketleri, tarihin neredeyse her döneminde varlığını korumuş ve ağırlıklı olarak demografik bir olgu olarak kabul görmüştür. Ancak günümüzde bu konu, demografik bir olgu olmaktan çıkmış görünmektedir. Daha çok politik/güvenlik ekseninde ele alınan bir konuya dönüşmüş durumdadır. Göç hareketlerinin politik bir konuya dönüşmesinde referans alınabilecek başlıca kırılma noktasının ise ABD'de gerçekleşen 11 Eylül saldırıları olduğunu söylemek mümkündür. 11 Eylül 2001 sabahı, dört ticari yolcu jetinin kontrolünü ele geçiren on dokuz uçak korsanı, bu jetlerle New York'taki Dünya Ticaret Merkezine[6] ve Virginia'da bulunan Pentagon'a[7] çarparak, yaklaşık üç bin kişinin hayatını kaybetmesine neden oldu (BBC, 2017). Küresel terörizmde bir milat olarak da görülen bu saldırılar, özellikle gelişmiş ülkelerde mülteci/sığınmacı/göçmen karşıtlığını tetikledi. Bu saldırılardan sonra gelişmiş ülkeler, göç hareketlerini, politik/güvenlik perspektifinden

[6] "İkiz Kuleler" olarak da bilinir.

[7] "Pentagon", ABD'nin Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı'nın genel adıdır. Aynı zamanda ülkenin tüm askeri işleri ile ilgili resmi kurumlarının bulunduğu bina olarak, ABD'nin başkenti Washington, D.C. de yer alır.

ele almaya başladı; göç ve sığınma konularını ise güvenlik konularıyla ilişkilendirir oldu. Ancak bu kırılma noktasından sonra ardı sıra gerçekleştirilen küresel terör saldırıları; başta AB'ye üye ülkeler olmak üzere gelişmiş ülkelerin kamuya açık alanlarında gerçekleştirilen çok sayıdaki ölümcül terör olayları; Ortadoğu'dan ya da Kuzey Afrika'dan Akdeniz'i aşarak Avrupa'ya yönelen kaçak göçmen sayısındaki önlenemez artış, mülteci/göçmen karşıtlığını iyiden iye pekiştirdi. Ayrıca düzensiz göçle mücadele konusunda ülkelerarası işbirliğini geliştirme çabaları, geri kabul anlaşmaları, geri gönderme merkezleri, uydu kentler (Danış, 2017; Akçadağ, 2012: 1) de göç olgusunun politik bir konuya dönüşmesine sebebiyet veren ya da bu durumu pekiştiren belli başlı etkenler olarak belirdi. Özellikle küresel terör saldırılarının tetiklediği güvenlik kaygısı başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede sınır kontrollerinin katılaşmasına, sınır öncesi kontrollerin ve kullanıcının fiziksel ve davranışsal özelliklerini tanımlayan biyometrik kimlik tespit sistemlerinin ikamesine, bu konuda uluslararası işbirliği çabalarının artmasına ve ülke içi kontrollerin çoğalmasına neden oldu (Çiçekli, 2016: 220; Çam, 2014: 40). Sınır aşan insan hareketliliğini yönetmeye ve düzensiz göçü kontrol altında tutmaya çalışan tüm bu önlemler, sıklıkla vurgulandığı gibi haklı iltica ve sığınma talepleri olan kişileri de etkilemeye başladı.

Esasında sınır aşan insan hareketliliğini sınırlandırıcı tedbirlerin alınmasına ilişkin girişimler, 11 Eylül saldırılarının çok daha öncesine uzanır. Başka bir ifadeyle, AB üyesi devletler sığınma politikalarını ve uygulamalarını uyumlu hale getirme konusunda ilk önemli adımlarını Çiçekli'ye (2016: 219-220, 223) göre 1980'li yılların ortalarında atmaya başlamışlardır. Yazar, Birliğin, Ekim 1997'de imzalanan ve Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte bünyesinde "Ortak Bir Avrupa Sığınma Sistemi"nin kurulmasına yönelik çalışmalara başladığını ve bu girişiminin altında yatan esaslı gerekçenin ise bu dönemde artan mülteci ve yerinden edilmiş kişi sayısındaki artış olduğunu belirtmiştir. Buna göre Soğuk Savaş'ın yoğunlaştığı ve dünyanın çeşitli yerlerinde çatışmaların meydana geldiği 1980'li ve 1990'lı yıllar, özellikle Afrika, Asya ve Orta Amerika'da mülteci ve yerinden edinilmiş kişi sayısında artışa sebep olmuş ve bu yıllara, kalabalık mülteci kampları damgasını vurmuştur. Yazara göre, bu yıllarda Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinin mülteci ve sığınmacı akınına uğraması, ilgili ülke hükümetlerin, ülkelerine gelen çok sayıdaki mültecilerle ilgili kaygı duymasına ve bu kişileri, mülteciden ziyade ekonomik amaçlı göçmen olarak görmeye başlamasına neden olmuş; özellikle sığınmacıların gösterdikleri sebeplerle ilgili şüpheler, hükümetleri, iltica akınlarını kısıtlayıcı ve caydırıcı önlemler almaya itmiştir. Deniz bağlantılı ulaşım yollarıyla ağırlıklı olarak İspanya, İtalya, Yunanistan, Kıbrıs, Malta ve Türkiye üzerinden Avrupa'ya gerçekleşen mülteci ve sığınmacı akını, hız kesmeden hatta hızını artırarak sürekliliğini günümüze kadar korumuştur. Küçük bot ya da tekneler biçimindeki küçük deniz araçlarıyla gerçekleşen kaçak göçmen yolculuğunun büyük kısmı Akdeniz'de insanlık trajedilerine yol açmış ve açmaya da devam etmektedir. Ayrıca son derece olumsuz

koşullar altında küçük adalar üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan bu yolculukta kıyıya varabilen kaçak göçmenlerin %10'dan fazlasının denizde öldüğü tahmin edilmektedir (Çam, 2014: 29). Bu kapsamda başta AB olmak üzere gelişmiş ülkelerin sınır aşan insan hareketliliğini yönetme ve düzensiz göçü kontrol altına almak için yürüttükleri göç kontrol önlemleri, iltica ve sığınma talepleri üzerinde engelleyici/sınırlandırıcı bir etki yarattığı ve mültecilerin hukuksal durumunu önemli ölçüde etkilediği belirtilmiştir (Çiçekli, 2016: 220).

İnsan hakları, insanların sahip olduğu hürriyetleri; insan hürriyetleri ise insanların sahip olduğu serbest hareket etme güçlerini tanımlar (Gözler, 2017: 58-59). Günümüzde insan hakları devletlerin ulusal yetki alanlarını aşıp salt iç işleri olmaktan çıkmıştır. İnsan haklarını koruyan uluslararası anlaşmaların önemi, taraf sayısı, çeşitli izleme mekanizmaları, insan hakları doktrininde öne sürüldüğü gibi en azından bireyin temel haklarının yoğun ihlallerinin artık devletlerin salt ulusal alanını aştığını göstermektedir (Sur, 2016: 126). Bu bağlamda varlık kazanan uluslararası hukuk, uluslararası toplum üyeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarının bütünü ya da devletlerarasındaki ilişkilere uygulanan hukuk olarak tanımlanır (Sur, 2016: 1; Çakmak, 2014: 7). Tarihsel olarak değişik etkenlere bağlı olarak doğup gelişen uluslararası hukuk, günümüzde örgütlenmiş egemen devletlerin kurulması ve birbirleriyle çok yönlü ilişkilerinin gelişip derinleşmesine bağlı olarak ortak kurallara uyma ihtiyacı sebebiyle gelişme sürecini devam ettirmektedir (Sur, 2016: 7). Bu minvalde adından söz edilmesi gereken ilk belge 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi"dir. Ayrıca Birleşmiş Milletler "Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi" ile "Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi" evrensel düzeyde bağlayıcı normlar içeren uluslararası insan hakları belgeleridir (Çiçekli, 2016: 227). Gelişim süreci devam eden evrensel insan hakları kavramı, Çam'ın (2014: 31) da belirttiği gibi 1990'larda ve özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra nitelik ve nicelik olarak zenginleşmiştir. Günümüz özgürlükçü ve demokratik rejimlerde yaşama hakkı, insani suçlar, gıda güvenliği, çevre sorunları, tedavi hakkı gibi konularla ilgili kavramlar uluslararası mahkemelerin, örgütlerin ve hepsinden önemlisi uluslararası kamuoyunun hassasiyet gösterdiği konular haline gelmiştir.

Teorik olarak hak ve hürriyetler, evrenseldir ve tanınırlığını, pozitif hukuk metinlerinde yer alma durumuna borçlu değildir. İnsanın hür olması asli bir ilkedir; hak ve hürriyetler de anlamını/kaynağını insanın insan olma vasfında bulur. Bundan dolayıdır ki, bir devletin, hak ve hürriyetleri askıya alması veya sınırlandırması istisnai bir durumdur. Devlet, insanların hak ve hürriyetlerini pozitif hukuk kuralları kapsamında yani anayasa, kanun gibi tüzel düzenlemeler kapsamında tanıyabilir. Bu düzenlemeler kapsamında devlet tarafından tanınan hak ve hürriyetler, kamusal hak ve hürriyetler olarak varlık kazanır (Gözler, 2017: 130). Tanınmış bu haklar yani insan haklarının devlet tarafından tanınmış ve pozitif hukuka girmiş olan bölümü, tüze kapsamında düzenlenmiş, sınırları

belirlenmiş, kişiler tarafından pratik olarak kullanımına imkân tanınmış olan kısmı olarak (Gözler, 2017: 63), yöneten ve yönetilen taraflar açısından hak ve yükümlülükler doğurması yönüyle yani bağlayıcılığı olması dolayısıyla daha çok teorik olarak öne çıkan evrensel hak ve hürriyetlerden ayrılır. Bir ülkedeki yabancı ile vatandaş arasındaki temel ayırıcı durum da esas olarak yabancıdan farklı olarak ülke vatandaşının sahip olduğu bu kamusal hak ve yükümlülükler açısından kendini gösterir. Devletler Hukuku Enstitüsünün 1892 Cenevre toplantısında yaptığı tanımlamaya göre yabancı, "bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını henüz iddiaya hakkı olmayan kimse"dir (Doğan, 2016: 2). Devletler, kendi iç hukuk düzenlemelerinde kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişi veya şeyleri diğerlerinden ayırır ve bu ayırıcı durum, devletin vatandaşlarına bir kısım korumalar sağlaması, haklar vermesi ve vatandaşlarını ödevlerle yükümlü kılmasında anlamını bulur (Doğan ve Odabaşı, 2004: 17). Diğer taraftan bir ülkede bulunan mülteci ya da sığınmacı, Çelikel'e (2016: 8, 16-17, 39-40, 42) göre o ülkede bulunan "yabancı" statüsündedir ve bu kapsamda yabancı, bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse olup, bulunduğu ülkedeki hukuki durumu ise yabancılar hukukunun ona tanıdığı statüyle belirlenmiştir. Yazara göre, içinde bulunduğumuz yüzyılın ortalarına kadar geçen süre içinde yabancıların şahsına ve mallarına verilen zarar nedeniyle devletlerin uluslararası sorumluluğu "yabancı ile vatandaşın eşitliği" ve "adaletin uluslararası standardı" biçiminde kabul gören iki doktrinin ışığı altında temellendirilmiştir. Buna göre "yabancı ile vatandaşın eşitliği prensibi", yabancıya vatandaşın tabi olduğu rejimin aynısının uygulanmasını öngören görüş ve uygulamayı ifade etmesine karşın eşitlik prensibine karşı doğan "asaletin uluslararası standarttı" prensibi, yabancıya insan olma hasebiyle asgari bir takım hakların tanınması gerektiğini savunur. Yazarın da belirttiği gibi II. Dünya Savaşı'ndan sonra imzalanan sözleşmeler ve yayınlanan bildiriler, uzun yıllar tartışma konusu olan bu iki prensibin birleştirilmesinden doğan "vatandaşlık bağı nazara alınmadan insan hak ve hürriyetlerinin evrensel korunması" biçiminde yeni bir prensip olarak formüle edilmiştir. Bu yeni prensibin bir gereği olarak kişi için yabancı-vatandaş farkı gözetilmeden insan olması hasebiyle hak ve hürriyetleri gözetilmeye başlanmıştır. Özellikle *1948 tarihli Birleşmiş milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*, *1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, *1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi* gibi uluslararası hukuk kapsamında olan bildiri ve sözleşmelerle de insan hakları, teminat altına alınmıştır. Anlamını bu bağlamda bulan uluslararası koruma da birey açısından başka hiçbir koruma olanağı kalmadığında devreye girecek bir vekil koruma biçimi olarak kabul görmüş ve temel amacı, ulusal korumayı yeniden tesis etmek olarak belirtilmiştir (Çiçekli, 2016: 215).

Uluslararası koruma (international protection); 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 Protokolleri, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi'nin (ICRC) inisiyatif hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) Sözleşmeleri ve insan hakları belgeleri gibi hukuki belgelerde öngörülen haklara devletlerin saygı göstermesini sağlamak için

antlaşma yoluyla görevlendirilen bir örgütün sağladığı hukuki korumadır (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 58). Çiçekli'ye (2016: 215-216) göre niteliği gereği uluslararası koruma, geçici olan, vatandaşlık koruması yerine ikame edilen bir koruma biçimi olup mülteci ve sığınmacıların güvenlik altına alınmasını sağlayan faaliyetlerin toplamıdır. Yazarın ifadesiyle iltica ya da sığınma tarih boyunca var olan sosyal bir gerçekliktir ve insanların bu yöndeki taleplerinin ortaya çıkmasına neden olan temel unsur ise devletlerin vatandaşlarını korumamaları ya da koruyamamalarıdır. Ancak 20. yüzyıla kadar iltica ya da sığınma talep edenlere sağlanan koruma daha ziyade kişisel temelde, yerel boyutlarda ve tepkisel nitelikte olmuştur. Milletler Cemiyeti'nin ortaya çıktığı Birinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar, mülteci ve sığınmacılarla ilgili konular uluslararası bir sorun olarak görülmemiş; mülteci ve sığınmacıların korunmasına yönelik evrensel standartların ve mekanizmaların ortaya çıkışı 20. yüzyılda meydana gelen gelişmelere bağlı olarak kendini göstermiştir. Özellikle Milletler Cemiyeti'nin kuruluşu ile birlikte 1920-1930 yılları arasında söz konusu Cemiyeti'n Avrupa'daki mülteci sorunlarına çözüm bulmaya yönelik çeşitli girişimleri olmuştur. Birleşmiş Milletler ise 10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini yayınlamak suretiyle insan haklarının korunması konusunda uluslararası mecrada yasal bir zeminin oluşmasını sağlamıştır. Göç olgusunun merkezinde bulunan insanın yaşam hakkı, düşünce, ifade, eşitlik, özel yaşam, güvenlik temel hakları ve hukuku, bu gelişmeler bağlamında garanti altına alınmıştır (Çam, 2014: 31). Örneğin 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin mültecileri de kapsayacak biçimde genel insan hakları normları içeren maddelerinin yanı sıra özellikle sığınma konusunu düzenleyen "*Herkes zulüm karşısında diğer ülkelerden sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir*" (İHEB 14/1) biçiminde bir maddesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası mülteci hukukunun temelini ve çekirdeğini 1951 tarihli "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi"[8] ile 1967 tarihli "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol"[9] oluşturmaktadır. Çiçekli'nin (2016: 221, 224, 225, 226) de vurguladığı gibi 1951 tarihli bu Sözleşme ile 1967 tarihli Protokol, uluslararası korumaya ihtiyacı bulunan kişiler açısından somut hükümler içeren başlıca evrensel düzenlemelerdir. Bununla birlikte mülteci hukuku alanındaki en önemli uluslararası örf ve adet hukuku prensibi olarak geri-gönderilmeme (non-refoulement) ilkesi kabul edilmiştir. Uluslararası teamül hukukunun bu ilkesi, özellikle uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmelere paralel olarak tüm devletler açısından bağlayıcı bir yükümlülük haline geldiği fikri benimsenmiştir. Ne var ki, 1951 tarihli Cenevre sözleşmesi ve 1967 Protokolü, bu

[8] "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi", Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarihli ve 429 sayılı kararıyla toplanan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli, 2016: 216). Bu Sözleşme, metin içinde "1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi" olarak da geçmektedir.

[9] 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ek "Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokol", Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından New York'ta kabul edilmiş olup 31 Ocak 1967 tarihinde imzaya açılmış ve Protokol, 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli, 2016: 216). Metin içinde yer yer "1967 tarihli Protokol" olarak da geçmektedir.

belgelerde sağlanan güvencelerin denetimi ve uygulaması konusunda herhangi bir uluslararası yargı organını ya da denetim mekanizmasını tesis edilebilmiş değildir. Ancak yargı organlarının verdikleri kararlar ve ortaya koymuş olduğu içtihatlar, mülteci hukuku gibi gelişimini devam ettiren alanlarda hukukun anlaşılması ve yorumlanması konusunda ciddi anlamda yol gösterici olmuştur. Ulusal mahkemeler dışında, çeşitli uluslararası yargı organlarının ya da denetim mekanizmalarının vermiş olduğu kararlar mülteci hukukunda önemli etkiler yaratmıştır. Bu kapsamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi ve İşkenceyi Önleme Komitesi, mülteci hukukunun gelişimine önemli katkılarda bulunan oluşumlardır. Mültecilerin hukuki durumuna dair 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokole taraf devletlerin, söz konusu bu uluslararası hukuk belgelerinden doğan somut bir takım yükümlülükleri bulunmaktadır. Esasında uluslararası hukuk çerçevesinde bütün devletlerin ya da devletler topluluğunun mültecilere uluslararası koruma sağlama ve sorunlarına çözüm bulma konusunda genel yükümlülükleri bulunmakta ve bu sorumluluk, uluslararası toplum adına Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından yerine getirilmektedir.

1950-1951'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) kurulması ve Mültecilerin Hukuki durumuna İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesinin kabul edilmesi, mülteci/sığınmacı koruması açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu gelişmelerle birlikte ilk defa mültecilerin ihtiyaçlarına cevap veren kurumsal yapılar ile uluslararası hukuk kapsamında mültecilerin korunmasına yönelik standartlar oluşturulmaya başlanmıştır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin benimsemiş olduğu orijinal mülteci tanımına 1951'den önce Avrupa'da meydan gelen olaylar sınırlaması getirilmişti. 1951 Cenevre Sözleşmesine ek 1967 tarihli Protokol ile Sözleşmedeki coğrafi ve zaman sınırlamaları kaldırılmış ve böylece Sözleşmede uluslararası koruma fikri, daha evrensel bir boyuta taşınmıştır. BMMYK, 1960-1970'li yıllarda, mülteci korumasına ilişkin dikkatini ve yoğunluğunu Avrupa'dan başka bölgelere kaydırmaya başlamış ve bu dönem, BMMYK'nın özellikle Cezayir bağımsızlık savaşından Fas'a ve Tunus'a kaçan mültecilere destek sağladığı bir dönem olmuştur (Çiçekli, 2016: 217, 218, 219).

3. DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE ARAÇLARI/ MEKANİZMALARI

Önceki bölümde ayrıntılı biçimde üzerinde durulan uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmeler paralelinde meşru bir gelişme zemini bulan ve zamanla evrensel bir hak olarak ele alınmaya başlanan uluslararası koruma/iltica hakkı, uluslararası hukuk çerçevesinde meşru zemin kazanmış olup, devletlerin ya da devletler topluluğunun mültecilere uluslararası koruma sağlama ve sorunlarına çözüm bulma konusunda genel yükümlülükler doğurmuş durumdadır. Uluslararası koruma/iltica konusunda günümüzde gelinen noktada ise bu hakkın evrensel meşruiyetinde öncülük yapan başta AB üyesi

ülkeler olmak üzere özellikle gelişmiş ülkeler, şimdiki politika ve uygulamalarıyla söz konusu uluslararası koruma/iltica hakkının uygulanabilirliğini sınırlandırma, uygulama alanını daraltma eğilimindedirler. Gelişmiş ülkelerin bu yönelimi, evrensel insan hakları bağlamında değerlendirildiğinde ortada paradoksal bir durumun varlığından söz edilebilir ve ayrıca bu durum, söz konusu evrensel haklar konusunda geriye dönüşün bir işareti olarak da yorumlanabilir. Özellikle düzensiz göç hareketlerinin politik/güvenlik perspektifinden ele alınmasına sebebiyet veren gerekçeler bağlamında işlerlik kazandırdığı mekanizmalar/araçlar, bu konudaki gerilemeye işaret eden söz konusu paradoksal durumun/eğilimin görünürlüğünü sağlayan bir uygulama/politika olarak belirmiş durumdadır. Göç olgusunda hedef ülkeler, genel olarak refah düzeyi yüksek, demokratik değerlere ve hukukun üstünlüğüne önem veren, insan haklarına saygılı ülkeler olarak öne çıkmıştır. Sahip oldukları bu özellikler dolayısıyla söz konusu ülkelerin yoğun göç baskısına maruz kaldığı gerçeği yadsınamaz. Belli başlı AB ülkelerinin de bu bağlamda göçmenler için hedef ülkeler olarak görüldüğü bir gerçektir. Özellikle Suriye Krizi nedeniyle son yıllarda düzensiz göç baskısına yoğun biçimde maruz kalan AB'nin sınırlarını korumak için türlü çabalar içine girdiğini ve bu anlamda yeni politikalar/mekanizmalar geliştirmeye gayret ettiğini söylemek mümkündür. Ancak Birlik sınırlarını göç hareketlerine karşı korunaklı hale getirmeye, düzensiz göçmenleri Birlik sınırının dışında tutmaya ilişkin bu yönelimin/politikanın genel olarak evrensel insan hak ve hürriyetleriyle, özel anlamda uluslararası koruma/iltica hakkıyla tezatlık içinde olduğunu savlamak da mümkündür.

Birlik, bu günlerine, oldukça kırılgan/değişken, hareketli ve meşakkatli bir süreçten geçerek gelebilmiştir. Varlığını korumak ve devamlılığını sağlamak adına da bu mücadeleyi azimle sürdürme kararlılığını da her fırsatta göstermektedir. Birliğin düzensiz göçle mücadele politikaları/mekanizmaları, söz konusu bu zorlu oluşum sürecinde tesis edilerek, varlık kazanmıştır. Özellikle Birlik içinde sınırların kaldırılması suretiyle içerde kişi, mal, hizmet ve sermaye dolaşımının serbest/engelsiz biçimde gerçekleşmesinin sağlanmasına karşın dış sınırların insan dolaşımına karşı korunaklı hale getirilmesi, Birliğin düzensiz göçle mücadele araçlarının da Birliğin doğuş ve oluşum süreci kapsamında incelenmesini gerektirmektedir. Schuman Deklarasyonunun bir sonucu olarak, 1951 yılında, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu-AKÇT" kuruldu. 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile "Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET" kuruldu. Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu-EURATOM"da 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile kuruldu (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2017). AB'nin temelini oluşturan ve Kurucu Antlaşmalar[10] olarak da bilinen bu belgeler arasına, 1992 yılında Maastricht'te

[10] Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) Kurucu Anlaşmaları, 25.03.1957 tarihinde Roma'da Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran altı devlet tarafından imzalanmış ve üye devletlerin yetkili ulusal organlarınca onaylandıktan sonra 01.01.1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1958 tarihli Roma Anlaşması ile tesis edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET)

imzalanan "Avrupa Birliği Antlaşması" da dâhil olmuştur. Sonraki tarihlerde imzalanan Avrupa Tek Senedi (1987), Avrupa Birliği Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1999), Nice Antlaşması (2003) ve Lizbon Antlaşması (2009) ile söz konusu bu Kurucu Antlaşmalarda çeşitli değişiklikler yapılmıştır (Reçber, 2013: 1; ABİA, 2011). Maastricht Anlaşması öncesinde Roma Anlaşmasında yer alan hükümler, sadece AB'ye üye devlet vatandaşlarının serbest dolaşım hakkına ve diğer özgürlüklere ayrılmıştır (Özkan, 2011: 292). Avrupa Birliği'nde Lizbon Anlaşması sınır kontrolü konusunu biraz daha kolay hale getirmiştir. Birliğin sınır kontrolü, sığınma ve göç politikası, "Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşma-ABİA"daki usule tabi olmuştur (Özkan, 2011: 297). Kurucu anlaşmalardan olan Roma Anlaşmasında vurgulanmış olan Birlik içinde malların, sermayenin, işçilerin, hizmetlerin serbest dolaşım ve yerleşme hakkı ve vatandaşlıktan doğan ayırımcılık yasağına ilişkin haklar ve dört özgürlük, söz konusu Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşma-ABİA'nın ilgili maddelerinde de "Birliğin her vatandaşı bir üye devlette anlaşmada belirtilen şartlar ve sınırlar içinde serbestçe dolaşmak ve yerleşme hakkına sahiptir" ifadesi ile tekrarlanmıştır (Özkan, 2011: 282-283).

AB, başından beri serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kendi içinde yerleşik kural haline getirmek için verdiği çabanın mislisini günümüzde, Birliği, düzensiz göçlere karşı daha korunaklı hale getirmek için vermektedir. 2016'nın Kasım ayında AB'nin güvenlik ve savunma politikasının seviyesini yükseltmek amacıyla güvenlik ve savunma üzerine odaklanan bir Uygulama Planı gündeme alınmıştır. Bu Plan'da, küresel stratejiden türetilen üç temel önceliğe yer verilmiştir. Bunlardan birincisi ortaya çıkan dış çatışmalara ve krizlere yanıt vermek; ikincisi ortakların kapasitelerini geliştirmek/oluşturmak ve sonuncusu Birliği ve Birlik vatandaşlarını dış eylem yoluyla korumaktır. Ayrıca AB üye devletlerinin savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi, AB kriz yönetimi yapılarının ve prosedürlerinin iyileştirilmesi ve başta NATO olmak üzere uluslararası ortaklarla işbirliğinin arttırılması için de daha fazla işbirliğinin gerekliliği bu Plan'da vurgulanmıştır (Council of the European Union, 2017a). AB müktesebatı dâhilinde farklı tarihlerde yürürlüğe giren "Schengen Anlaşması", "Avrupa Sınır Güvenliği Politikası", "Avrupa Birliği Komşuluk Politikası", "Entegre Sınır Yönetimi" ve "Geri Kabul Anlaşması", Birliğin bu yöndeki çabalarının bir sonucu olarak işlerlik kazanmıştır. Yer yer iç içe geçip birbirini tamamlayıcı nitelikte olmaları dolayısıyla ana hatlarla bir birinden ayırmanın mümkün olmadığı bu düzenlemelerden/oluşumlardan, Birliğin, düzensiz göçle mücadelede kullandığı başlıca araçlar/mekanizmalar olarak söz etmek mümkündür. Birlik Bölgesini, düzensiz dış göçe karşı daha korunaklı hale getirmeyi amaçlayan söz konusu bu araçlara/mekanizmalara, aşağıda daha ayrıntılı olarak değinilmiştir.

ismi Maastricht Anlaşması ile Avrupa Topluluğu (AT) olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle AET teriminin yerini, AT terimi almıştır. Avrupa Birliği (AB), 07.02.1992 tarihinde imzalanan ve 01.11.1993 tarihinde yürürlüğe giren Kurucu Anlaşması ile tesis edilmiştir. Avrupa Birliği'nin (AB) tesis edilmesinden sonra çok sayıda akademik çalışmada Avrupa Topluluğu (AT) terimi yerine Avrupa Birliği (AB) terimi kullanılmaya başlanmıştır (Reçber, 2013: 1, 28).

3.1. Schengen Antlaşması

Schengen Anlaşması, 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kentinde Benelux ülkeleri olarak bilinen beş ülkenin (Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda) bu anlaşmayı imzalamasıyla doğdu (Council of the European Union, 2017b; Tınç, 2014: 210). Schengen Antlaşmasıyla söz konusu bu beş taraf ülke, aralarındaki sınır kontrollerini tamamen kaldırmaya ve sınır kontrollerini ortak dış sınırlarına taşımaya karar vermiştir (Akçadağ, 2012: 15). Bu anlaşmaya göre içeride tamamen serbest dolaşım, dışarıda ise Schengen duvarı olacaktır (Tınç, 2014: 210-211). 1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi ile 31 Aralık 1992 tarihine kadar Tek Pazarın tamamlanması ve iç sınır kontrollerinin kaldırılması öngörülmüştür (Akçadağ, 2012: 15). Ancak Tınç'ın da belirttiği gibi Schengen Antlaşması ve onun uzantısı olan 1990 Schengen Uygulama Sözleşmesi, AB hukuku olarak doğmamıştır. Çünkü bu Anlaşmanın yapıldığı dönemde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) 12 üye devleti, aralarında mutabakat kuramadıkları için Schengen kuralları, AB hukuku dışında sade bir uluslararası anlaşma mekanizması olarak 26 Mart 1995 tarihinde hayata geçmiştir. Bu tarihten ancak iki yıl sonra, yani 2 Ekim 1997'de Amsterdam Antlaşması ile Schengen mekanizması, AB hukukuna dâhil olmuştur (Tınç, 2014: 210-211). Ocak 2012 tarihi itibariyle AB dışından İzlanda, İsviçre ve Norveç'in de katılımı ile Schengen ülkelerinin sayısı 25'e ulaşmıştır (Akçadağ, 2012: 15). Bu arada Birliğe yeni üye katılımıyla genişleme sürecini sürdüren AB, Schengen mekanizmasını, AB hukukuna dâhil ettikten sonra üyeliğini kabul ettiği yeni üye ülkelerin büyük kısmını da bu mekanizmaya dâhil etmiştir (Tınç, 2014: 211). Bundan, Birliğe üyelik şeklinde gerçekleşen yeni katılımlarla zaman içinde bu Anlaşmanın coğrafi uygulama ölçeğinin genişlediği ve Birlik Bölgesine dışardan izinsiz girişlere karşı oluşturulmuş bulunan bu son derece korunaklı Schengen duvarının düzensiz göç yönetiminde önemli bir araç haline geldiği anlaşılmaktadır.

Schengen Antlaşması, düzensiz göçle ilgili olarak Schengen Bölgesine ilişkin önemli hükümler içermektedir. Bu Anlaşma sonucu Birlik Bölgesinde iç sınır kontrolleri kaldırılmıştır (Council of the European Union, 2017b). Schengen vize rejimine göre AB vatandaşları ve Schengen Bölgesinde yer alan ülkelerin vatandaşları ile bunların aile fertleri, kamu politikası, kamu güvenliği veya kamu sağlığı gibi istisnai durumlar gözetilmek şartıyla AB üye ülkelerinin topraklarına önceden onay almaksızın giriş yapma hakkına sahiptir (Avrupa Konseyi, 2014: 28). Schengen vizesi, Schengen Bölgesini ziyaret eden ve AB tüzüğü kapsamında vize şartına tabi olan üçüncü ülke vatandaşlarına verilir ve bu vizeyi alan üçüncü ülke vatandaşları için geçerlilik süresi boyunca Schengen Bölgesinde serbest dolaşım hakkı sağlar. Ancak Schengen Bölgesi üzerindeki kurallar sadece kişilerin serbest dolaşımını değil, aynı zamanda vize, iltica ve polis, gümrük ve yargı işbirliğini de ilgilendirmektedir. Dolayısıyla sınır ötesi suç, sınır ötesi seyahat, sınır ötesi ticaret ve sınır ötesi adalet ile nasıl baş edileceği gibi diğer politika alanları için de bu Anlaşma,

bazı sonuçlara yol açmıştır (Council of the European Union, 2017b). Anlaşmanın özellikle bu yöndeki hükümlerini düzensiz göçü önleme/engelleme durumuyla doğrudan ilişkilendirmek mümkündür.

Schengen hukuku olarak da tanımlanabilen bu tüzel düzenleme Tınç'a (2014: 211) göre, taraf ülkeler arasındaki sınır kontrollerinin tamamen kaldırılıp ortak standartlar belirlenerek, Schengen Bölgesinin dış sınırlara taşınmasını öngörmektedir. Yazara göre amacın AB'nin de temel hedefleri içinde olan "Tek Pazar"ı gerçekleştirebilmek ve bölge içi kişi, mal, hizmet ve sermaye dolaşımlarını tamamen özgürleştirmek olduğu yönündedir. Bu iç dolaşımdaki özgürlük, doğal olarak bölgeye giriş çıkışlarda ortak politikalar geliştirmeyi gerekli kılmıştır. Bu gereklilik, Schengen ülkeleri arasında ortak bir vize politikası oluşturma, emniyet güçleri ve yargı sistemleri arasında ortak politikalar geliştirme ve bu politikaları uygulama biçiminde işbirliği yapmayı gerektiren yeni alanların açılmasına vesile olmuştur. Bu ortak politika geliştirme ve işbirliği yapma kararı, Schengen ülkeleri arasında, "Schengen Bilgilendirme Sistemi-SIS" ve "Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı-Frontex" gibi düzensiz göçle mücadele etmeyi ve sınır giriş-çıkışlarını sıkı kontrol altında tutan ortak mekanizmalar geliştirmeyi gerektirmiştir (Avrupa Konseyi, 2014: 26-27). AB tüzesi kapsamında, kısa süreli vize verme, sınır kontrolü ve sınır denetimi faaliyetlerini gerçekleştirmeye dönük olarak AB üyesi ülkelerin uyması gereken bağlayıcı ortak kurallar konulmuş; Birliğin dış sınırlarını, dış ihlallere karşı daha korunaklı hale getirebilmek için ortak işbirliği gerektiren ve teknolojik altyapıya sahip bazı oluşumlara işlerlik kazandırılmıştır. Bu düzenlemeler ve oluşumlar, sonraki başlık olan "Avrupa Sınır Güvenliği Politikası" altında çok daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

3.2. Avrupa Sınır Güvenliği Politikası: 1990 Dublin Sözleşmesi, EURODAC ve FRONTEX

Schengen Anlaşmasının bir parçası olarak özellikle dış sınır güvenliği konusunda göç ve ilticayla ilgili işbirliğine ilişkin konular 1980'li yıllardan itibaren AB gündeminde yer almaya başlamıştır. Birlik, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması çerçevesinde göç konusunda işbirliğini geliştirmek istemiş; 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasıyla da "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı / The Area of Freedom, Security and Justice-AFSJ" kavramı ortaya konulmak suretiyle göç konusu, Birlik içinde, daha ileri bir safhaya taşınmıştır. Bu süreçte AB, bir taraftan Birlik vatandaşlarıyla olan mevcut bağlarını derinleştirmeye ve meşruiyet alanını genişletmeye çalışırken diğer taraftan Avrupa Birliği Konseyi'nin yayımlamış olduğu "1999 tarihli Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi" üzerinden düzensiz göçle mücadele kararlığını resmileştirmiştir. Söz konusu bu Sonuç Bildirisinde, öncelikle Cenevre Mülteciler Sözleşmesi'nin ve ilgili diğer uluslararası insan hakları mevzuatının öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeye olan bağlılık ve kararlık belirtilmiştir. Devamında üçüncü ülke vatandaşlarına hakkaniyetli muamele edilmesi ve göçü önlemeye ilişkin ortak bir stratejinin geliştirilmesi konusu üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda

Birliğin düzensiz göçü önlemeye ilişkin daha güçlü dış eylemler geliştirmesi gerektiği ve bu imkânla istenmeyen mülteci/sığınmacı girişlerinin önlenmesinin/bastırılmasının zorunluluğu konusu vurgulanmıştır (Perkowski, 2012: 11; Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi, 1999). Esasında 1990'lı yıllarda Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve bu yıllarda sınır aşan insan hareketliliğinin yönü, biçimi ve yoğunluğunun değişmiş olması; göç konusunun dünya kamuoyunu daha fazla meşgul eder hale gelmesi; AB'nin doğuya doğru genişlemesi sebebiyle sınır güvenliğini sağlama konusunda Birlik üyesi ülkelerin yeni güçlüklerle karşı karşıya kalmış olması; 11 Eylül terör saldırılarının da tetiklemiş olduğu gelişmiş ülkelerdeki mülteci/sığınmacı karşıtlığı gibi olgular, AB açısından dış sınır kontrolleri ve güvenliği konusunu, her zaman olduğundan çok daha hassas bir konuya dönüştürmüştür. Mülteci/sığınmacı sayısındaki önlenemez artış; yoğun göç baskısına maruz kalan hedef ülkelerin politik, ekonomik ve sosyal açıdan etkilenme olasılığı; iyi yönetilemeyen göç akınlarının insanlık trajedilerine, can kaybına, insan ticaretine neden olması, Birliği, sınır kontrollerinde güvenliği artırmaya; bunun için "Avrupa Sınır Güvenliği Politikası" oluşturmaya ve bu bağlamda yasal ve kurumsal anlamda ciddi tedbirler almaya sevk etmiştir. Bu konuda öncelikle Birlik üyesi ülkeler arasında dış sınırları korumaya dair dayanışma, operasyonel işbirliği ve yük paylaşımı konusunda sağlıklı bir yapının oluşturulması; güvenlik farklılıklarının ortadan kaldırması için tüm Birlik üyesi ülkelerden dış sınır güvenliği konusunda ortak kuralların, standartların ve izleklerin uygulanması hedeflenmiştir. Bu yönelim doğrultusunda dış sınır güvenliğinin belirlenmiş kurallar ve standartlar bağlamında gerçekleşecek biçimde sağlaması için Birlik, operasyonel işbirliğini koordine etmek, dış sınır kontrolünü arttırmak, dayanışma ve güven yaratmak için operasyonel bir yapıya/oluşuma ihtiyaç duymuştur. Bu süreçte AB'nin sınır güvenliği politikası kapsamında oluşturmuş olduğu başlıca hukuki düzenlemeler ve oluşumlar; 1990 tarihli Dublin Sözleşmesi, Eurodac (European Asylum Dactyloscopy Database / Avrupa Sığınma Parmak İzi Veritabanı) ve Frontex (European Border and Coast Guard Agency / Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı) olarak belirmiştir.

1990 tarihli Dublin Sözleşmesi ile Dublin sistemi oluşturulmuştur. Dublin'de imzalanan bu Sözleşme, AB üyesi ülkelerin birine yapılan iltica/sığınma başvurularını incelemeden sorumlu olan üye ülkeyi belirlemeye ilişkin olarak düzenlenmiştir. Diğer bir ifadeyle bir sığınma başvurusunun incelenmesinden AB üyesi ülkelerden hangisinin sorumlu olduğunu belirlemek için gerekli olan ölçütler ve mekanizmalar resmi olarak bu Sözleşme dâhilinde belirginlik kazanmıştır (EUR-Lex, 2018; European Commission, 2018; BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005: 272). Dublin sistemi, Dublin ve Eurodac Tüzüklerinden oluşmaktadır. Dublin Sözleşmesine uygun olarak, AB üyesi ülkelerin birisinde yapılan iltica/sığınma başvurularını incelemekten sorumlu olan AB üyesi ülkeyi belirlemede yardımcı olması amacıyla Eurodac sisteminin oluşturulması kararı alınmıştır. *Eurodac (European Dactyloscopy)*, 2725/2000 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenen ve Dublin Sözleşmesinin etkili uygulanması amacı ile parmak izi karşılaştırılmasını öngören Tüzük,

Haziran 2003 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Eurodac, 26 Haziran 2013 tarihinde yeniden gözden geçirilmiş ve son olarak 20 Temmuz 2015 tarihinde yeniden düzenlenip sistemin yeni işleyiş kuralları belirlenmiştir. Eurodac sistemi, mülteci/sığınmacıların AB bölgesine nerede girdiklerini belirlemek, parmak izi karşılaştırması yapabilmek ve kimlikleri tespit edebilmek amacıyla oluşturulmuş biyometrik bir veri tabanıdır. Bu sistem, biyometrik verilerin merkezi veritabanını işleten merkezi bir birimden ve üye ülkeler ile merkezi birim arasında veri iletimi için bir iletişim altyapısından oluşan bilgisayarlı bir sistemdir. Tüm AB üyesi ülkeler, mültecilerin/sığınmacıların parmak izi verilerini bu sistem yardımıyla kayıt altına almaktadır. Yeni Eurodac kuralları kapsamında birçok yeni konu da öne çıkmıştır. Örneğin kanun uygulayıcı otoriteler (LAE'ler) ve Avrupa Polis Teşkilatı (Europol), diğer bir ifadeyle Birlik bölgesindeki kolluk kuvvetleri, terörist ve cezai suçları önlemek, tespit etmek ve soruşturmak amacıyla Eurodac'da bulunan ceza soruşturmalarıyla bağlantılı parmak izlerini karşılaştırmak için Eurodac sistemine erişim talebinde bulunabilmektedir. Dolayısıyla her AB üyesi ülke, bu konuda yetkilendirilmiş makamların bir listesini ve görevlendirilen makamlar içinde Ulusal Erişim Noktası aracılığıyla Eurodac verileriyle karşılaştırma talep etme yetkisine sahip işletme birimlerinin bir listesini tutmakla yükümlü kılınmıştır (EPRS, 2018; Eurodac SCG, 2016: 1-2; Servantie, 2017: 16).

Frontex (Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı), 26 Ekim 2004 tarihli EC 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile AB'nin komşu ülkelerle olan sınır güvenliğinin sağlanması, ulusal sınır muhafızları arasında işbirliği yapılması ve sınırlarla ilgili risk analizleri oluşturulması amacıyla kurulmuştur. Amsterdam Antlaşması ile teklif edilerek, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 62 (2a) Maddesi ve 66. Maddesi temelinde kurulmuş olan bu Ajans; akıllı kontrolün, teknolojinin ve güvenlik gerekçesiyle biyometrik veri kullanımının sağlanması/uygulanması üzerine inşa edilmiş bir oluşumdur. Bu bağlamda söz konusu Ajansın, kişileri, sürekli ve sistematik olarak gözetleyip analiz etmeye yönelik kapsamlı bir oluşum olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Ajans; kara, hava ve deniz sınırlarında ortak operasyonlar yoluyla Birlik üyelerine işlevsel destek sağlamaktadır. Kuruluş düzenlemesine göre Frontex'in gözetim ve yönetime ilişkin altı ana görevi bulunmaktadır. Bu görevler; üye ülkeler arasında dış sınırların yönetimi alanında operasyonel işbirliğini koordine etmek; üye ülkelere, ortak eğitim standartlarının oluşturulması da dâhil olmak üzere ulusal sınır muhafızlarının eğitimi konusunda yardımcı olmak; risk analizlerini gerçekleştirmek; dış sınırların kontrolü ve gözetimiyle ilgili araştırmaların geliştirilmesini takip etmek; dış sınırlarda teknik ve operasyonel yardım gerektiren durumlarda üye ülkelere yardım etmek; üye ülkelere, ortak geri dönüş operasyonlarının düzenlenmesinde gerekli desteği sağlamak olarak sıralanmıştır. Ajansın faaliyetleri, çoğunlukla Birlik üyesi ülkelerin düşünceleri doğrultusunda değil, Operasyon Dairesi tarafından yürütülen risk analizleri temelinde planlanmaktadır. Bu operasyonel yapı, 2007 yılında Kurucu Tüzükte yapılan değişikliklerle, Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri'nin (Rapid Border Intervention Teams-

RABIT) konuşlandırılması için bir mekanizma oluşturulmasıyla daha da güçlendirilmiştir. Söz konusu bu ekipler, üye ülkelerin talebi üzerine acil ve istisnai durumlarda önemli düzensiz dış göç dalgalarına müdahale edebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu mekanizma vasıtasıyla acil ve istisnai baskı durumlarına, özellikle de büyük kitlesel göç durumunda çok sayıda göçmenin dış sınır noktalarına yığılması durumuna cevap verme olanağı sağlanmaktadır. Ayrıca yapılan değişikliklerle RABIT amacına uygun biçimde oluşumun kaynak ve personel yapısına Birlik üyesi ülkeler tarafından katkıda bulunulması, zorunlu kılınmıştır (Frontex, 2018; Kunz, 2014: 7-8; Perkowski, 2012: 8, 9, 10, 12, 18-19; Girit, 2017: 8-9; Servantie, 2017: 20).

3.3. AB Komşuluk Politikası

AB, kendi sınırları dâhilinde çok yönlü işbirliğini ve güvenliği tesis edecek politikalar üretip bunları hayata geçirirken, eş zamanlı olarak sınır ve çevre ülkelerle de çeşitli alanlarda işbirliğini öngören politikalar üretip hayata geçirme çabası içine girmiştir. Söz konusu Birliğin komşuluk politikası, sözü geçen politikalardan birini oluşturur. Akçadağ'ın (2012: 26-27) belirttiğine göre, AB, 2004 yılındaki on ülkeyi[11] içeren büyük genişlemeden sonra sınırlarının güvenliğini sağlayacak ve komşularıyla ilişkilerini geliştirecek yeni bir politika arayışına girmiştir. Bu bağlamda Birlik, 12 Mayıs 2004 tarihinde komşuluk politikasının temel belgesi niteliğinde olan "Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesi" yayımlamıştır. Avrupa Komşuluk Politikasının kapsadığı ülkeler Doğu'da Belarus, Moldova, Rusya, Ukrayna, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan ve Güney'de Cezayir, Fas, Filistin Ulusal Yönetimi, İsrail, Libya, Lübnan, Mısır, Suriye, Tunus, Ürdün olarak belirmiştir. Hali hazırda Birliğe üye adayı ülkeler olan Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve ileride üyelikleri mümkün olan Batı Balkan ülkeleri, bu listenin dışında tutulmuştur. Avrupa Güvenlik Stratejisi'yle de paralel olarak Birlik, komşu ülkelerle kalkınma, çevre, düzensiz göç ve terörizm konularında ortak çalışmalar yürüterek, istikrar ve güvenliğin arttırılması amacını gütmektedir. Akçadağ'ın (2012: 26-27) da belirttiği gibi Avrupa Komşuluk Politikası, mevcut ikili ilişkiler ile karşılaştırıldığında, çok daha fazla konuyu daha derin biçimde kapsamakta; bu çerçevede Birlik, politika kapsamındaki komşu ülkeler tarafından atılan somut adımlara paralel olarak ekonomik bütünleşme ve daha yakın siyasi işbirliğini de önermektedir. Yazara göre, Eşleştirme (Twinning) ve Teknik İşbirliği ve Bilgi Değişimi (TAIEX) gibi programlar, komşu ülkelerin kullanımı için hazırlanmakta; bu politika, geliştirilen mali ve teknik yardımlarla desteklenmektedir.

3.4. Entegre Sınır Yönetimi

Birlik Bölgesinin iç sınırlarında serbest dolaşım hakkının hayata geçirilmesiyle birlikte, dış sınırların korunması ve sınır yönetimi, bütün AB ülkeleri için önem arz eder hale gelmiştir. Bu nedenle Schengen mevzuatı ve diğer AB müktesebatıyla sınır kontrolleri

[11] Güney Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya.

konusunda ortak uygulamalar arayışı ile değişen ve gelişen bir sınır yönetimi anlayışı gelişmeye başlamış ve "*Entegre Sınır Yönetimi*"[12] yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Akçadağ, 2012: 34). Avrupa Birliği Komisyonu, 2002 yılının Mayıs ayında "Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru" isimli belgeyi yayımlamıştır. Akman ve Kılınç'a (2010: 12-14) göre, Belgenin temel amacı; üye ülkelere ait sınır makamlarının çok yönlü olan operasyonlarını, aynı strateji çerçevesinde koordine etmek üzere bir araya gelmelerini sağlayacak bir mekanizma önermektir. Bu Belgede, birlikte yapılan etkili ve ortak bir sınır yönetiminin, Birliğin güvenliğinin arttırılmasına katkı sağlayacağına; AB vatandaşlığı duygusunu, aynı bölgeye ait olma hissini ve aynı kaderi paylaşma anlayışını geliştireceğine olan inanç vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra AB Konseyi, 23.11.2006 tarihli kararında, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı'nda sınır yönetimiyle ilgili yaklaşımları kapsayan bir tanım yapmış ve entegre sınır yönetiminin unsurlarını belirtmiştir. Dış Sınırların Entegre Yönetim Politikasının unsurları; ortak operasyona yönelik koordinasyon ve işbirliği mekanizması, ortak entegre risk analizleri, ortak personel ve ekipman politikası, ortak mevzuat oluşturulması, üye ülkelerle Birlik arasında yük paylaşımı olarak sıralanmıştır. Buna göre, entegre sınır yönetiminde olması gereken unsurlardan biri, risk analizini ve istihbaratını da içerecek biçimde sınır kontrollerinin ve gözetiminin yapılmasıdır. Bir diğer unsur, bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi konusudur. Bir başka unsur, üçüncü ülkelerde alınacak önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol biçimde dört aşamalı kontrolü öngören bir model yaklaşımıdır. Sınır yönetimiyle ilgili sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik ve diğer ilgili birimler ile Birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği de entegre sınır yönetiminin bir başka önemli unsuru olarak bu Plan'da ifade edilmiştir.

3.5. Geri Kabul Anlaşması

Yasadışı göçle mücadelede bir diğer önemli hukuki araç, "*Geri Kabul Anlaşmaları*"dır. Geri Kabul Anlaşması-GKA, bir uluslararası anlaşma olma ve ülkeden çıkarılma sürecinin son halkasını oluşturma niteliğiyle öne çıkmıştır (Göçmen, 2014: 23). Göç Terimleri Sözlüğüne (2018: 21) göre *"Geri Kabul* (Readmission)", başka bir devlete yasadışı giriş yaptığı veya söz konusu devlette yasadışı bir biçimde bulunduğu tespit edilen bir kişinin (kendi vatandaşı olan, üçüncü bir ülkenin vatandaşı olan veya vatansız kişiler) bir devlet tarafından geri kabul edilmesini tanımlar. Bu Sözlükte *Geri Kabul Anlaşması* (Readmission Agreement*)* ise düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen devlete ulaşmak için üzerinden geçtikleri devlete geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usulleri öngören anlaşma olarak ifade edilmiştir. Geri Kabul Antlaşmaları, özellikle AB üyesi devletlerle, AB'ye yönelik düzensiz göçe kaynak ya

[12] Düzensiz göçle mücadelede hem AB hem de Türkiye açısından büyük önem taşıyan "*Entegre Sınır Yönetimi"* çerçevesinde Birliğe aday Türkiye için de AB müktesebatına uyum sağlayarak sınır yönetimi konusunda gerekli düzenlemelerde bulunmak kaçınılmaz olmuştur.

da Türkiye[13] gibi transit/köprü olan ve AB üyesi olmayan ülkeler arasında, ikili bazda ya da tüm AB üyesi ülkeler taraf olacak şekilde imzalanmaktadır. Bu sözleşmeye taraf muhatap devletler ise kendi topraklarından geçerek AB'ye ulaşan üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenleri "geri kabul etme" yükümlülüğünü üstlenmiş olmaktadır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2). Esasında uluslararası anlaşmalar, sığınma hukuku ve temel insan hakları hukuku saklı kalmak kaydıyla, bir devlet, ülkesinde bulunan ve durumları yasal olmayan yabancıları ülkesinden çıkarma hakkına sahiptir (Akçadağ, 2012: 36). Yine uluslararası hukuka göre devletlerin yalnızca kendi vatandaşlarını "geri kabul etme" yükümlülüğü bulunmakta; toprakları üzerinden geçmiş olsa bile üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenleri kabul etmekle ilgili herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak bu antlaşmalarla "köprü" ülkeler işte böyle bir ilave yükümlülük altına girmiş olmaktadır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2). Yani yasadışı göçmenlerin Türkiye'den geldikleri ülkeye iadesi veya Türkiye'den diğer bir ülkeye yasadışı geçiş yapan göçmenin Türkiye'ye kabulü amacını taşıyan "Geri Kabul Anlaşmaları", dış sınırlarını düzensiz göçe karşı korunaklı hale getirmek isteyen Birlik için son derece etkin bir hukuki araçtır.

Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşmaya (ABİA79/3) göre Avrupa Birliği, 3. ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapabilir. AB Batı Balkan Ülkeleri ile geri kabul anlaşmaları yapmıştır. Daha sonra farklı tarihlerde Doğu Avrupa ülkeleri ve Rusya Federasyonu, Sri-Lanka, Moldova ve Ukrayna ile de geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır (Özkan, 2011: 312). AB, ortak bir göç politikası geliştirmenin aracı olarak Amsterdam Antlaşması (1999) ile birlikte geri kabul anlaşmaları bağıtlamak yönünden yetki kazanmış; Lizbon Antlaşması (2009) ile birlikte bu yetki daha da netleşmiştir. Birlik, bugüne kadar, 17 devlet ile Geri Kabul Anlaşması yapmıştır; bunlardan 16'sı yürürlüktedir ve dört devlet ile de buna yönelik müzakereler sürmektedir. Bu Geri Kabul Anlaşmaları, ufak tefek farklılıklar taşısa bile esas olarak aynı olup çoğu kez vize serbestisi ya da kolaylığı anlaşmalarıyla desteklenerek yapılabilmiştir (Göçmen, 2014: 26-27). AB, ilgili "köprü" ülkelerin altına girdikleri bu yükümlülük sebebiyle kendi ülke topraklarından AB'ye yönelik düzensiz göç hareketlerinin önlenmesi konusunda bu ülkelerin göstereceği gayretlerin artacağını ve önleyici tedbirlerin keskinleşeceğini öngörmektedir. Bu bakımdan Geri Kabul

[13] Geri Kabul Anlaşması, yaklaşık on yıllık müzakerelerin ardından 16 Aralık 2013'te imzalanıp onaylanmasının ardından 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiştir. Yani Türkiye'nin 16 Aralık 2013 tarihinde imzaladığı Geri Kabul Anlaşması, 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anlaşmanın 24. maddesi uyarınca, tarafların üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıllık bir geçiş süresi sonunda kabul etmeye başlamaları öngörülmüştür. Bu hüküm, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların 1 Ekim 2017 tarihinde kabul edilmeye başlanması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, 29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi'nde, Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen vizesinin Ekim 2016'da kaldırılmasını temin edecek şekilde, Geri Kabul Anlaşması'nın Haziran 2016'dan itibaren tam olarak uygulanması konusunda mutabakata varılmıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015: 4-5; Göçmen, 2014: 25). Ne var ki, AB, Türkiye'ye karşı vize serbestisini uygulama konusunda imtina etmiş ve bulunduğumuz tarih itibariyle de henüz vize serbestisi uygulaması gerçekleşebilmiş değildir.

Antlaşmaları, AB açısından aynı zamanda AB'ye yönelik düzensiz göçü sınırlamayı amaçlayan önemli bir politika aracıdır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2).

4. SONUÇ YERİNE: GÖÇ YÖNETİMİ VE MEKANİZMASININ DÜZENSİZ GÖÇE İLİŞKİN ÇÖZÜM KABİLİYETİ

Başta Suriye'de yaşanan politik kriz olmak üzere Ortadoğu ülkelerinin bir kısmında yaşanmakta olan politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, sürekli çatışma/savaş hali, son yıllarda bu bölgelerde yaşayan insanların daha güvenli bölgelere gitmek için göç etmelerine neden olmuştur. Öteden buyana ekonomik nitelikli işgücü göçü yaygın olmakla birlikte son yıllarda yaşanmakta olan güvenlik/yaşam kaygı dolayısıyla yer değiştirme hareketleri, kitleler halinde sınır aşan düzensiz göçlere dönüşmüştür. Başta Türkiye olmak üzere çok sayıda Avrupa ülkesi, kitleler halinde gerçekleşen bu mülteci/sığınmacı göçüyle karşı karşıya kalmıştır. Bir taraftan barış ve istikrarın hüküm sürdüğü ülkeler hedef ya da transit ülke olarak bu olguyu bir ya da iki boyutuyla deneyimlerken, diğer taraftan yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan çok sayıda insan, farklı coğrafyalarda sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmüştür. Bu yolculukta insanlar, başta deniz yolu olmak üzere kara yolunu ve daha sınırlı biçimde hava yolunu kullanarak yer değiştirmektedir. Kara yoluyla gerçekleşen düzensiz göçte, ülke sınırı, sınır kapılarının kullanılması yerine arazinin/topografyanın yapısal özelliği nedeniyle güvenlik kontrolünün zayıf olduğu noktalarda çoğunlukla yaya olarak aşılmaya çalışılmaktadır. Deniz yoluyla ise ticari gemiler veya küçük botlar kullanılmak suretiyle yasadışı yollardan hedef ülkelere ulaşılmaktadır. Çıkılan bu tekinsiz yolculukta karşı karşıya kalınan yüksek yaşam riskine ve sıklıkla yaşanan ölümcül vakalara rağmen ağırlıklı olarak deniz yolunun tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu yolculukta göç edenler, insan ticareti ve insan kaçakçılığı biçiminde gerçekleşen yasadışı eylemlerin içine de düşebilmektedir.

Günümüzde yaşanmakta olan ve sınır tanımayan bu göç hareketinde hedef ülkeye ulaşılmak için yasadışı yolların kullanılması ya da hedef ülkeye yasal yollar kullanılarak girildikten sonra yasal izin alınmadan söz konusu ülkede kalma çabası, düzensiz göçün en az üç kıtayı içerecek biçimde geniş bir coğrafyada etkili olmasına neden olmuştur. Yaşam/güvenlik kaygısı dolayısıyla yaşanan bu göç hareketliliğinde öne çıkan cinsiyet ve yaş grubu çeşitliliği, söz konusu hareketin sonuçları itibariyle oldukça ağır sosyolojik sorunlar içerdiğini ya da bu tarz sorunlara gebe olduğunu göstermektedir. Ayrıca güvenlik kaygısına dayanan bu göç olgusu, önceki dönemlerden farklı olarak yüksek yoğunlukta, dinamik biçimde ve göçenlerin yaşamını doğrudan tehdit eden riskler içermektedir. En temel insani haklara sahip olmak ve daha güvenli alanlarda yaşayabilmek amacıyla göç eden bu insanlar çoğu zaman insan tacirlerinin eline düşmekte; göç yolunda can vermekte; hedef ülkeye varmayı başarsalar dahi altyapısı zayıf ve donanım açısından yetersiz kaplarda kalmak ya da çok zor şartlarda barınıp çalışmak zorunda kalmakta;

yakalandıkları takdirde ise sınır dışı edilme durumuyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu yasadışı olayların neden olduğu insanlık dramına, transit ve hedef ülkelerin maruz kaldığı göç baskısına çözüm arayışı, başta AB olmak üzere çok sayıda ülkenin öncelikli gündem konusu haline gelmiş; yoğun göç baskısına çözüm arayışı, hedef ülkeleri, düzensiz göçle mücadele politikaları üretme ve bu politikalara küresel ölçekte işlerlik kazandırma gayreti içine sokmuştur.

Düzensiz göç akınına maruz kalan ülkelerin oluşturmak istediği ortak bir göç yönetim stratejisi ve mevzuatı ile bu bağlamda oluşturulmak ve işlevsel kılınmak istenen düzensiz göçü önleme mekanizması, özellikle AB için düzensiz göçle mücadelede önemli bir araç olarak belirmiştir. Uzun bir süredir AB hukuk müktesebatı dâhilinde işlerlik kazandırılmaya çalışılan Schengen Anlaşması, Avrupa Sınır Güvenliği Politikası, Avrupa Birliği Komşuluk Politikası, Entegre Sınır Yönetimi ve Geri Kabul Anlaşmaları, Birliğin bu yöndeki çabası sonucu somutlaşan belli başlı düzensiz göçle mücadele araçları/mekanizmaları olarak belirmiştir. Schengen Anlaşması bağlamında Birlik Bölgesinde iç sınır kontrolleri kaldırıldı ve bu bağlamda oluşturulan Schengen Bölgesine ilişkin kurallar, kişilerin Birlik içinde serbest dolaşımının yanı sıra vize, iltica ve polis, gümrük ve yargı gibi konulardaki işbirliğin alt yapısını oluşturdu. Örneğin bu uygulama kapsamında Birlik Bölgesine giriş ve vize şartlarına ilişkin kurallar uyumlu hale getirilmiştir. Sınırların gözetimi konusunda ilgili idari birimler arasında koordinasyon sağlanabilmiştir. Düzensiz göçle mücadele konusunda ilgili birimlerin rol ve görevleri tanımlanmış; iltica talebinde bulunanlara ilişkin uygulanacak kurallar bu kapsamda belirginlik kazanmıştır. Birlik Bölgesindeki ilgili birimler arasında bilgi alışverişi konusunda işbirliği ve koordinasyon sağlanmıştır. Birliğin, kendine üye olan ülkeler dışında kalan yakın komşularıyla geliştirmek istediği Avrupa Komşuluk Politikası ile çevre, düzensiz göç, terörizm, ekonomik bütünleşme, siyasi işbirliği gibi konularda bu ülkelerle ortak çalışmalar yürütmeyi ve bilgi paylaşımı başta olmak üzere birçok alanda işbirliği içinde olmayı amaçlamıştır. Ayrıca Birlik, sınır kontrolleri ve yönetimi konusunda Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi geliştirme ve bu stratejiyi uygulanabilir kılma çabası içine girmiştir. Geri Kabul Anlaşmaları ile de göç akınına maruz kalan hedef/transit ülkeler için ülkesinde bulunan ve durumları yasal olmayan yabancıları ülkesinden çıkarma ve gerektiğinde bunu hayata geçirme hakkının tüzel altyapısı oluşturulmuştur. AB ülkelerine vize kolaylığı ya da vize serbestisi koşuluna bağıtlanmak istenen söz konusu bu Anlaşmalar bağlamında tehdit olarak görülen mülteciler/sığınmacılar, geldikleri ülkelere geri gönderilebilecek ve nihayetinde AB'nin Doğu'ya doğru genişleyen sınırları, düzensiz göçe karşı daha korunaklı hale getirilebilecektir. Birlik ile Türkiye arasında da Geri Kabul Anlaşması bağlamında müzakere konusu olan vize kolaylığı ya da vize serbestisi konusu, esasında Birliğin bu anlaşmaları yapmak istediği ülkelerle söz konusu Geri Kabul Anlaşmalarını imzalama ve uygulama konusunu daha cazip hale getirmenin bir önkoşulu olarak ortaya çıkmıştır.

AB'ye üye ülkelerde bulunan çok sayıdaki mülteci kampı, Geri Kabul Anlaşması bağlamında oluşturulan geri gönderme merkezleri, mülteciler/sığınmacılar için AB üyesi ülkelerin koyduğu sınırlı kabul kotaları veya göç edenler arasından eğitim, mali durum gibi ölçütlere bağlı olarak yapılan seçimlik uygulamalar, sıklıkla gündeme gelip eleştiriye konusu olmuştur. Mültecilere/sığınmacılara ilişkin bu uygulamalar konusunda gelinen noktada denilebilir ki insan haklarına dair uluslararası mevzuatın mültecilere ilişkin alınmış kararları ile AB'nin düzensiz göçe karşı geliştirmiş olduğu söz konusu bu korumacı mekanizma arasında ciddi anlamda paradoksal bir durum belirmiştir. Beklentinin AB göç mevzuatının da evrensel insan hak ve özgürlükler paralelinde gelişmesi yönünde olmasına karşın, AB tarafından geliştirilen bu sert ve aşırı korumacı politika/mekanizma göstermektedir ki, Birliğin bu konudaki yönelimi, hak ve özgürlükler konusunda geriye dönüşe işaret etmektedir. Öncelikle bu mevzuat ve mekanizma vasıtasıyla AB'nin mülteci göçünü olanca gücüyle komşu ülkelerde tutmak istediği ve süreci bu ülkeler üzerinden yönetmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Uluslararası insan hakları mevzuatına göre bir hak olarak tanımlanan mültecilik/sığınmacılık statüsü, nasıl oldu ve ne değişti de bugün AB üyesi ülkeler için düzensiz göç kapsamında sınırlandırılması hatta mücadele edilmesi gereken yasadışı bir girişime dönüştü? Üstelik uluslararası koruma/iltica hakkının tüzel altyapısının oluşumuna öncü olan ve ciddi anlamda emek veren bu ülkelerin tavrındaki/tutumundaki söz konusu bu değişiklik, ayrıca vurgulanıp üzerinde durulmaya değer görünmektedir. Esasında bu soruyu, en başta mülteci/sığınmacı durumuna düşen insan sayısındaki önlenemez artış ile gelişmiş ülke kentlerinin kamusal alanlarında sıklıkla yaşanır olan küresel ölçekli ölümcül terörist saldırılar bağlamında açıklamak mümkündür. Sayıca milyonları aşmış bu yoğunluktaki insanların asgari ihtiyaçlarının hedef ya da transit ülkeler tarafından nasıl karşılanacağı konusu da söz konusu bu ülkelerin kaygılanmasına neden olan bir başka anlaşılabilir gerekçedir. Bu yoğunluktaki mültecinin/sığınmacının ülkeye kabulü durumunda, kabul eden ülkenin politik, ekonomik, güvenlik ve sosyo-kültürel yapısındaki olası sorunlar, bu ülkeleri tedirgin eden başlıca konulardandır. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi terörizm, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti gibi suçlamalar dolayısıyla mülteci/sığınmacı durumuna düşen bu insanlar, hedef ülkeler tarafından toplumsal güvenlik için bir tehdit olarak görülmeye başlanmıştır.

AB, başta politik ve sosyo-ekonomik istikrar olmak üzere demografik, güvenlik, kültürel kimlik, sosyal güvenlik sistemi ve iç güvenlik meseleleri gibi konularda yaşayabileceği olası sorunlar nedeniyle Birliğin iç düzen ve huzurunu korumak adına düzensiz göçe karşı sert önlemler alma eğilimdedir. AB'nin karşı karşıya kaldığını/kalacağını öngördüğü bu tehditler/riskler, Birliğin ekonomik ve politik varlığının sürdürülebilirliği açısından, uygulamak istediği göç politikasını/mekanizmalarını da nispeten anlaşılır kılmaktadır. Ancak düzensiz göçü önlemeye dönük bu uygulamalar/tedbirler, küresel ölçekte yaşanmakta olan bu trajediye çözüm olabilir mi? Belki de sorulması ve cevap bulunması gereken en elzem soru bu olmalıdır. Çünkü söz konusu düzensiz göç olgusunda mevzubahis

olan yerinden yurdundan olmuş, her türlü kamusal haklarını yitirmiş, en temel insani ihtiyaçlarını dahi karşılayamaz duruma düşmüş, sayı bakımından milyonları aşmış ve geçtikleri veya vardıkları ülkelerde çoğunlukla altyapı açısından zayıf/yetersiz kamplara tıkıştırılmış, aralarında çok sayıda kadın ve çocukların da bulunduğu insan selinin yaşam mücadelesi ve geleceğidir. Esasında bu sorun, insanlık vicdanını rahatsız eden insani bir sorun olmanın da ötesine geçerek, geniş bir coğrafyada güvenli bir geleceği tehdit eder bir boyuta erişmiştir.

Birlik, aleni bir biçimde uluslararası koruma/iltica normlarına bir sınır koymuş değildir. Ancak Birliğin, mülteci/sığınmacı akınını çeperinde tutmak için oluşturduğu bu politikasını/mekanizmasını, uluslararası koruma/iltica normlarının uygulanmasını örtük biçimde sınırlandıran bir sistem olarak değerlendirmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle AB, doğrudan değil fakat bu politika/mekanizma üzerinden dolaylı olarak mülteci/sığınmacı göçünü çeperinde tutmak; dış sınırlarının aşılmasını zorlaştırmak suretiyle mültecilerin/sığınmacıların Schengen Bölgesine girmesinin önüne geçmek istemektedir. Tüm bu önlemlere rağmen devam eden mülteci/sığınmacı akınından anlaşılan odur ki, AB'nin düzensiz göçü önleme politikası/mekanizması, beklenilen etkiyi yaratabilmiş ya da yer değiştirme hareketliliğini nihayete erdirebilmiş değildir. Belki de politik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bu ülkelerde sürekli çatışma ve iç savaş halinin sonlandırılması konusunda yürütülecek etkili ve samimi uluslararası bir işbirliği, söz konusu bu mülteci/sığınmacı akınını durdurmakla kalmayıp yerinden yurdundan olanların yaşam alanlarına geri dönmesine bile vesile olabilir. Bu ülkelerde barışın ve huzurun yeniden tesis edilmesiyle insanların tekinsiz yolculuklara çıkması engellenebilir. Gelişmiş ülkeler, ülkelerini ya da Birliğini, bu süreçte ötekileştirdikleri mültecilerin/sığınmacıların akınından korumak adına araya ördükleri yüksek duvarlar gibi geçici çözüm mekanizmalarını üretmek yerine, sorunun kökenine inen ussal, samimi ve pragmatist beklentilerden azade çözüm politikaları üretmenin gayreti içinde olmalıdır. Barışçıl bir ortamı göçe kaynak ülkelerde yeniden tesis etmenin yol ve yöntemi aranmalıdır. Özetle denilebilir ki, AB gibi uluslararası örgütler ya da dünyanın politik ve ekonomik konjonktürü üzerinde belirleyici olan gelişmiş ülkeler, bir politika değişikliğine gidip yıllardır iç savaşın ve politik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bu ülkelerde barışı yeniden tesis etmenin kararlı mücadelesini vermelidir. Kitlesel olarak yer değiştirme hareketlerini sonlandıracak kalıcı/sağlıklı çözüm, elbette ki mültecilerin/sığınmacıların göçe meyletmelerine sebebiyet veren gerekçelerin ortadan kaldırılmasıyla ya da enazlaştırılmasıyla mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

ABDELSALAM, Elfatih A. (2015). "The Arab spring: Its origins, evolution and consequences… four years on", Intellectual Discourse, Cilt: 23, No 1, 2015 s.119-139. **https://www.researchgate.net/publication/284181844_The_Arab_spring_Its_origins_evolution_and_consequences_four_years_on?enrichId=rgreq-8e5d178e9b8c42ec377c3c25711c9b9d-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI4NDE4MTg0NDtBUzoyOTc3Nzk4MjI5MDczOTNAMTQ0ODAwNzY1MDE5Nw%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf,** (Erişim Tarihi: 19.04.2018).

ABİA-Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf,** (Erişim Tarihi: 15.12.2017).

AKÇADAĞ, Emine (2012). **Yasa Dışı Göç ve Türkiye**, Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) Yayınları Rapor No: 42, Ankara.

AKMAN, Adem; İsmail Kılınç (2010). "AB'de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, s.9-29, http://www.tid.gov.tr/Makaleler/467ademakman.pdf. (Erişim Tarihi: 11.01.2018).

Avrupa Konseyi (2014). "Sığınma, Sınırlar ve Göç İle İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı/2014", **file:///C:/Users/Acerr/Downloads/handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf**, (Erişim Tarihi: 11.01.2018).

BBC (2017). "History: The 9/11 terrorist attacks" **http://www.bbc.co.uk/history/events/the_september_11th_terrorist_attacks,** (Erişim Tarihi: 23.10.2017).

BM Cenevre Sözleşmesi (2017). "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme", **http://www.danistay.gov.tr/upload/multecilerin_hukuki_durumuna_dair_sozlesme.pdf**, (Erişim Tarihi: 11.01.2018).

BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı (2005). İltica ve Göç Mevzuatı, **http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf** , (Erişim Tarihi: 15.03.2017).

Council of the European Union (2017a). "Implementation Plan on Security and Defence", **https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_18-10-2017.pdf**, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

Council of the European Union (2017b). "SCHENGEN: Your gateway to free movement in Europe", **http://www.consilium.europa.eu/media/30103/qc0114838enn.pdf**, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

ÇAKMAK, Cenap (2014). **Uluslararası Hukuk: Giriş, Teori ve Uygulama**, Ekin Yayınevi, Bursa.

ÇAM, Fatih (2014). **Avrupa Birliği Göç Politikaları: Makedonya-Bulgaristan-Türkiye**, Alter Yayıncılık, Ankara.

ÇELİKEL, Aysel (2016). **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul.

ÇİÇEKLİ, Bülent (2013). **Açıklamalı Göç ve İltica Hukuku Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Basım sayısı:1, Yayın No: 1299895, Nisan 2013.

ÇİÇEKLİ, Bülent (2016). **Yabancılar ve Mülteci Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara.

DANIŞ, Çiğdem (2017). "Demografi: Nüfus Meselelerine Sosyolojik Bir Bakış", **http://www.acikders.org.tr/pluginfile.php/4144/mod_resource/content/2/TUBA1.pdf**, (Erişim Tarihi: 02.08.2017).

DOĞAN, Vahit (2016). **Türk Yabancılar Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara.

DOĞAN, Vahit; Hasan Odabaşı (2004). **Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

EPRS-European Parliamentary Research Service (2018). "Recast Eurodac Regulation". **http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI%282016%29589808_EN.pdf** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

EUR-Lex (2018). "Dublin Convention", **https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

EURODAC SCG - Eurodac Supervision Coordination Group (2016). "Report on the national preparation for the implementation of the Eurodac Recast" **https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-04-00_report_implementation_eurodac_recast_en.pdf** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

European Commission (2018). "The Dublin System", **https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

FRONTEX (2018). "Legal Basis", The European Border and Coast Guard Agency (Frontex), **https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

GİRİT, İlker (2017). Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı: Frontex'in Amaç ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü - Avrupa Birliği Anabilim Dalı, **https://igirit.files.wordpress.com/2017/06/avrupa-sinir-gucc88venlicc87gcc86icc87-ajansi-frontex_icc87n-amaccca7-ve-uygulamalarinin-degcc86erlendicc87ricc87lmesicc871.pdf,** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

Göç Terimleri Sözlüğü (2018). IOM Uluslararası Göç Örgütü, **http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_terimleri_sozlugu.pdf**, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

GÖÇMEN, İlke (2014). "Türkiye İle Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:13, No:2 (Yıl: 2014), s.21-86.

GÖZLER, Kemal (2017). **İnsan Hakları Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Bursa.

İÇDUYGU, Ahmet, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya (2014). **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları**, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere, MiReKoç Araştırma Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009, Koç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (2006). **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara.

KUNZ, Rahel (2014). "Epistemic Power of Frontex", **https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_S_000000020011.P001/REF,** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

MASSEY, Douglas S. (2016). "Göç Kuramlarında Kayıp Halka", **Göç Dergisi**, Çeviri: Deniz Eroğlu; Onur Unutulmaz; İbrahim Sirkeci, Ekim 2016 Cilt: 3, Sayı: 2, s. 143-165 ISSN: 2054-7110 e-ISSN: 2054-7129, (www.gocdergisi.com).

Mülteci Hakları Koordinasyonu (2016). "Türkiye ile AB Arasında İmza Edilen 'Geri Kabul Antlaşması'na' Dair Tutum Belgesi", **http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/mhk_gerikabultutumbelgesi_web424.pdf**, (Erişim Tarihi: 12.01.2018).

ÖZGÜR, Ertuğrul Murat (2011). Nüfus Coğrafyası, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya Bölümü Ders Notları, **https://cografyabilim.files.wordpress.com/2014/12/nufuscografyasc4b1.pdf**, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).

ÖZKAN, Işıl (2011). **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

PERKOWSKI, Nina (2012). "A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex", Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford **https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

REÇBER, Kamuran (2013). **Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri**, Dora Basım Yayın, Bursa.

SERVANTIE, Deniz (2017). "Türkiye-AB Mülteci Sözlüğü", İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları-290, **https://www.ikv.org.tr/images/files/multecisozlugu.pdf** (Erişim Tarihi: 12.05.2018).

SUR, Melda (2016). **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta Yayıncılık, İstanbul.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2015). "Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu", **http://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf**, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2017). "Avrupa Birliğinin Tarihçesi" **http://www.ab.gov.tr/105.html**, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).

Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi (1999). "Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları 1999", **http://www.madde14.org/index.php?title=Tampere_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sonu%C3%A7_Bildirisi_Kararlar%C4%B1_1999** (Erişim Tarihi: 09.05.2018).

TDK-Türk Dil Kurumu (2017). "Büyük Türkçe Sözlük", **http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts**, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

TINÇ, Mehmet Rıfat (2014). "1963 Ankara Anlaşması ve Schengen Anlaşması: Türk Vatandaşlarının Vizesiz Dolaşım Hakkı", TAAD, Yıl: 5, Sayı: 19, Ekim / 2014, s. 207-241, **file:///C:/Users/User/Downloads/e0169-9848d-26837-6c4f1.pdf**, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

1948 tarihli "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi", **http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf,** (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

1950 tarihli "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", Avrupa Antlaşmaları Serisi No. **5, http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf**, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

1951 tarihli "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi", **http://www.goc.gov.tr/files/files/ltec%C4%B1ler%C4%B1nhukuk%C4%B1statusune%C4%B1l%C4%B1sk%-C4%B1nsozlesme.pdf,** (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

1967 tarihli "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol", **http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf**, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).