T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞİLER
ANABİLİM DALI

GÖÇ POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI

Yüksek Lisans Tezi

Sümeyye Saadet ILDIR

Ankara-2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞİLER
ANABİLİM DALI

GÖÇ POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI

Yüksek Lisans Tezi

Sümeyye Saadet ILDIR

Tez Danışmanı
Doç. Dr. B. Erdem DENK

Ankara-2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞİLER
ANABİLİM DALI

GÖÇ POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI

Yüksek Lisans Tezi

Sümeyye Saadet ILDIR

Tez Danışmanı: Doç. Dr. B. Erdem DENK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı İmzası

…….. ……

…….. ……

…….. ……

Tez Sınavı Tarihi: ……

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

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

Tez Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

…….

İmzası

……..

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **iv**
GİRİŞ **1**
A. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 3
1. Düzensiz Göç 4
2. Transit Göç 5
3. Sığınmacı 6
4. Mülteci 7
5. Şartlı Mülteci 8
6. İkincil Koruma 9
7. Geçici Koruma 10
B. ULUSLARARASI KORUMA REJİMİ VE GERİ KABUL KAVRAMI 11
1. 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Tarihli New York Protokolü 11
1.1. Cenevre Sözleşmesi Öncesindeki Gelişmeler 11
1.2. Cenevre Sözleşmesi 14
1.3. New York Protokolü 19
2. Geri Kabul ve Uluslararası Hukuktaki Yeri 20
2.1. Geri Kabul Kavramı 20
2.2. Geri Kabul Anlaşmalarının Tarihçesi 21
2.3. Geri Kabul Anlaşmalarının Uygulanması 23
2.4. Mültecilerin Geri Kabulü 25
BİRİNCİ BÖLÜM **28**
AB GÖÇ POLİTİKASINDA GERİ KABUL ANLAŞMALARI **28**
A. ORTAK GÖÇ VE GERİ KABUL POLİTİKASININ OLUŞUMU 28
1. Maastricht Antlaşması 30
1.1. Antlaşma Öncesindeki Gelişmeler 30
1.2. 1990'lara Kadar AB Geri Kabul Politikası 34
1.3. Maastricht Antlaşması'nın İmzalanması 35
1.4. Maastricht Antlaşması Sonrası AB Geri Kabul Politikası 37
2. Amsterdam Antlaşması 39
2.1. Ortak Göç ve Geri Kabul Politikasına İlişkin Atılan Adımlar 39

2.2. Amsterdam Antlaşması Sonrası AB Geri Kabul Politikasını Etkileyen Gelişmeler 42
2.2.1. Avrupa Konseyi Zirveleri 42
2.2.2. Geri Gönderme Eylem Programı 44
2.2.3. Avrupa Komşuluk Politikası 45
2.2.4. Göçe Küresel Yaklaşım 48
3. Lizbon Antlaşması 50
3.1. Lizbon Antlaşması'nın AB Göç ve Geri Kabul Politikasına Etkisi 50
3.2. Lizbon Antlaşması Sonrası Atılan Adımlar 51
3.2.1. Ortak Göç Politikası 51
3.2.2. Ortak Geri Kabul Politikası ve Geri Kabul Anlaşmaları 55
4. AB Ortak Göç ve Geri Kabul Politikasına Yönelik Eleştiriler 58
5. AB Geri Kabul Politikasının Değerlendirilmesi 62
İKİNCİ BÖLÜM 65
SOĞUK SAVAŞ SONRASI TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASI 65
A. SOĞUK SAVAŞ ÖNCESİ VE SIRASINDAKİ GELİŞMELER 66
1. İskân Kanunu'nun Kabul Edilmesi 66
2. Cenevre Sözleşmesi'nin İmzalanması ve 1990'lara Kadar Yaşanan Gelişmeler 67
3. Türkiye'nin Coğrafi Çekincesi 70
B. SOĞUK SAVAŞ SONRASI GELİŞMELER 72
1. 1991 Körfez Savaşı ve 1994 Yönetmeliği 72
C. AB İLE İLİŞKİLERİN TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASINA ETKİSİ 75
1. AB Üyelik Müzakereleri ve Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyumu 75
2. Ulusal Eylem Planı 79
3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Kabulü 82
4. Türkiye'nin Son Dönem Göç Politikası 86
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 89
TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE 18 MART 2016 TARİHLİ MUTABAKAT 89
A. DÜZENSİZ GÖÇ VE SURİYE SIĞINMACI KRİZİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ 89
B. TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE DİYALOĞU 93
1. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın İçeriği ve Kapsamı 94
2. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın Uygulanması ve Değerlendirilmesi .. 98

3. Vize Serbestisi ve Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasını İmzalaması 102
4. Vize Yol Haritası 105
C. 18 MART MUTABAKATI 108
1. 18 Mart Mutabakatı'nın Kapsamı ve Niteliği 110
2. 18 Mart Mutabakatı'nın Uygulanması 113
3. 18 Mart Mutabakatı'nın Değerlendirilmesi 116
SONUÇ 121
KAYNAKÇA 124
ÖZET 147
ABSTRACT 149
EKLER 151
EK-1 151
TÜRKİYE CUMHURİYETİ İLE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA İZİNSİZ 151
İKAMET EDEN KİŞİLERİN GERİ KABULÜNE İLİŞKİN ANLAŞMA MADDELERİ 151
EK-2 178
18 MART 2016 TARİHLİ TÜRKİYE - AB ZİRVESİ BİLDİRİSİ 178

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABİA	Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AIDA	*Asylum Information Database* (Sığınma Bilgi Veri Tabanı)
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AT	Avrupa Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
BMGK	Birleşmiş Milletler Genel Kurulu
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
DEAŞ/IŞİD	Irak Şam İslam Devleti
EASO	*European Asylum Support Office* (Avrupa Sığınma Destek Ofisi)
ECRE	*European Council on Refugees and Exiles* (Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi)
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
EURODAC	*European Asylum Dactyloscopy Database* (Avrupa Parmak İzi Tanımlama Sistemi)
EUROPOL	*European Police Office* (Avrupa Polis Teşkilatı)
EUROSUR	*European Border Surveillance System* (Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi)
FRONTEX	*European Border and Coat Guard Agency* (Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı)
GAM	*Global Approach to Migration* (Göçe Küresel Yaklaşım)

GAMM	*Global Approcah to Migration and Mobility* (Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım)
GAS	*Greek Asylum Service* (Yunan Sığınma Servisi)
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
HRW	*Human Rights Watch* (İnsan Hakları İzleme Örgütü)
ICMPD	*International Center for Migration and Policy Development* (Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi)
IGCR	*Intergovernmental Committe on Refugees* (Hükümetlerarası Mülteci Komitesi)
IOM	*International Organization for Migration* (Uluslararası Göç Örgütü)
IRO	*International Refugee Organization* (Uluslararası Mülteci Örgütü)
NATO	*North Atlantic Treaty Organization* (Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü)
PKK	*Partiya Karkerên Kurdistanê* (Kürdistan İşçi Partisi)
PYD/YPG	*Partiya Yekîtiya Demokrat* (Demokratik Birlik Partisi)
SGDD	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNDP	*United Nations Development Programme* (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

"Göç", merkezinde insanı taşıması nedeniyle insanlık tarihi boyunca var olmuş bir olgudur. Son yüzyılda göç olgusu giderek siyasallaşan ve karmaşıklaşan bir yapıya bürünmüştür. Bu durum göçün sadece ekonomik nedenlere bağlı olarak yönetilmesini zorlaştırmıştır.[1] Küreselleşmenin hızlanması, bölgeler arası artan eşitsizlik, neo-liberal politikalar, teknolojik değişiklikler, göçmen[2] ağlarının güçlenmesi ve 1990'lardan sonra yaşanan siyasi gelişmeler, sınır aşan insan hareketliliğini kayda değer derecede artırmıştır. 1980 yılında 93 milyon olan uluslararası göçmen sayısı, 1990 yılında 152 milyona, 2010 yılında ise 221 milyona ulaşmıştır.[3] Böylece göç kaçınılmaz olarak devletlerin hem iç hem de dış politikalarında etkili olmaya başlamıştır. Özellikle Avrupa Birliği (AB)[4] göç ve sığınma alanında ortak bir politika benimsemeye çalışırken, bu hususu diğer ülkelerle ilişkilerinde de önemli bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Artan göç hareketlerinin çoğunlukla düzensiz nitelikte olması, AB'nin düzensiz göçe karşı aldığı önlemleri artırmasına dahası alternatif yöntemler benimsemesine yol açmıştır. Bu kapsamda son dönemde en çok başvurulan araçlardan biri olarak kabul edilen geri kabul anlaşmaları ve benzeri düzenlemeler AB'nin göç ve sığınma alanındaki dış politikasında en çok başvurduğu mücadele yöntemleridir.

Bölgede göçten en fazla etkilenen ve coğrafi konumu nedeniyle AB'ye yönelen göç hareketlerindeki en önemli rota üzerinde olan Türkiye de geri kabul anlaşması imzalanması gereken ülkelerin başında yer almıştır. Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma'nın (Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması) AB açısından asıl amacı üçüncü ülke vatandaşları

[1] Sühal Şemşit, *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir, 2010, s. 8

[2] Çalışma boyunca kullanılan "göçmen" terimi genel anlamda kullanılmış olup, Türk hukukundaki göçmen ifadesini yansıtmamaktadır.

[3] Inernational Migrant Stock, Total, *World Bank*, https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL, Erişim Tarihi 16.09.2019

[4] Avrupa Topluluğu Lizbon Antlaşması ile Birlik olarak tanımlanmaya başlamış ve tüzel kişilik kazanmıştır. Çalışmanın genelinde kavramda bütünlük sağlanması açısından Avrupa Birliği ifadesi kullanılacaktır.

ve vatansız kişilerin geri kabulü olsa da, Türkiye'nin bu hükmü vize serbestisine bağlaması Avrupa'nın düzensiz göç hareketlerinden tam anlamıyla korunmasına engel oluşturmuştur. Dahası 2011 yılından sonra ortaya çıkan Suriyeli sığınmacı krizi başta Türkiye olmak üzere çevre ülkeleri ve AB'yi sosyal, ekonomik ve siyasi anlamda etkilemiştir. Artan sığınma başvuruları ve düzensiz göç hareketlerine karşılık AB ve Türkiye'nin ortaya koyduğu çözüm ise 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi (18 Mart Mutabakatı) ile sağlanmaya çalışılmıştır. Söz konusu düzenlemeler tarafların çıkarlarını yansıtmakla birlikte artan göç ve sığınma hareketlerine etkin çözüm bulamadığı açıktır. Her ne kadar taraflar arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın ve 18 Mart Mutabakatı'nın uluslararası hukuka uygun olarak hazırlandığı ve yürütüldüğü ifade edilse de, söz konusu düzenlemelerin özellikle insan hakları ve uluslararası hukuk açısından sorunlu birçok yönü bulunmaktadır.

Bu kapsamda çalışmamız temel olarak bu iki düzenlemenin değerlendirilmesini içermekte olup toplam üç bölümden oluşmaktadır. Tezin giriş bölümünde geri kabul anlaşmaları ve benzeri düzenlemelere ilişkin kavramlar ele alınacak, uluslararası mülteci hukukunun temel belgeleri ve geri kabul anlaşmalarının bu kapsamdaki yerine değinilecektir. İlk bölümde, AB'nin ortak göç hukuku, geri kabul politikası ve bu politikanın zamanla ne şekilde değiştiği değerlendirilecektir. Bu kapsamda AB ortak göç politikasının oluşumu Maastricht, Amsterdam ve Lizbon Antlaşmaları çerçevesinde, geri kabul politikası ise 1990'dan önce ve sonrası olarak AB'nin benimsediği bazı politika prensipleri çevresinde ele alınacaktır. Son olarak ise AB'nin geri kabul politikasının sorunlu yanlarına ve çeşitli çevrelerce yöneltilen eleştirilere yer verilecektir. İkinci bölümde, Türkiye'nin göç politikasının gelişimi, bölgede yaşanan gelişmeler ve AB ile ilişkiler bağlamında değerlendirilecektir. Son bölümde ise Türkiye-AB ilişkileri düzensiz göç ve sığınmacı krizi çerçevesinde alındıktan sonra taraflar arasındaki Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart Mutabakat'ın esas unsurlarına yer

verilecek ve her iki düzenleme uluslararası hukuk ve insan hakları çerçevesinde değerlendirilecektir.

A. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Uluslararası Göç Örgütü (IOM), göç kavramını şu şekilde tanımlamıştır:

> Bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmesi. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin göçü de dâhildir.[5]

Göçün karmaşık yapısı hem göçmen tipolojilerini çeşitlendirmiş hem de kaynak, transit ve hedef ülke ayrımlarını ortadan kaldırmıştır. Günümüzde bir ülke hem hedef, hem kaynak hem de transit ülke olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bunun en iyi örneği Akdeniz bölgesi ülkeleridir. Akdeniz'in tüm ülkeleri Avrupa'ya işgücü göçü gönderen ülkeler iken, yaklaşık 20 yıl önce Kuzey Afrika'dan göç alır haline gelmişlerdir. Bölge günümüzde ise özellikle Sahra altı ülkelerin varış ve transit bölgesidir.[6] Genel olarak göçmen olarak nitelendirdiğimiz kişiler ise artık sığınmacı, mülteci, ekonomik göçmen veya düzensiz göçmen gibi kavramlarla anılmaya başlanmıştır.

Çalışmamız geri kabul anlaşmaları ve benzeri düzenlemeler kapsamında olduğundan, bahsi geçen kavramlardan "düzensiz göç", "transit göç", "sığınmacı", "mülteci", "şartlı mülteci", ikincil koruma" ve "geçici koruma" kavramlarına odaklanılacaktır.[7]

[5] Richard Perruchoud ve Jilyanne Redpath (Ed.), *Uluslararası Göç Hukuku No 31, Göç Terimleri Sözlüğü*, International Organization for Migration (IOM), 2. Basım, 2013, s.35, 36

[6] Sühal Şemşit, *A.g.e.*,, s.14

[7] Bahsi geçen kavramlar çalışmanın devamında Türk hukukunda kabul edilen tanımlarına göre kullanılacaktır.

1. Düzensiz Göç

"Düzensiz göç", bir kişinin vatandaşı olmadığı bir ülkeye, o ülkenin yasalarına aykırı olarak giriş yapması, o ülkede yasal yükümlülüklere uymadan kalması veya çalışması ile ortaya çıkmaktadır. Böylece kavram içeriği itibariyle oldukça geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Düzensiz göç hareketleri fiilen daha eskilere dayanmakta olsa da, kavramın göç yazınına girmesi 1930'larda olmuştur.[8] Modern devletin ortaya çıkışı, vatandaşlık bilincinin artması, sınırların önem kazanması, pasaportların kullanılması, liberal ekonomiye geçiş ve küreselleşmenin hız kazanması düzensiz göçe etki eden en önemli faktörlerdir. Artan göç hareketleri, ülkelerin sınırlarını daha çok kontrol etmesine ve göçe dair daha kapsamlı düzenlemeler yapmasına neden olmuştur. Ancak bu önlemler düzensiz göçü engellemek yerine artmasına neden olmaktadır. Dahası kısıtlayıcı düzenlemeler göçmenleri kaçakçılara yönlendirmekte ve artan göçmen ağları düzensiz göç yollarına ilişkin daha hızlı bilgi edinmeyi sağlamaktadır. Bu ise gittikçe gelişen bir göç endüstrisinin oluşmasına neden olmaktadır.

"Düzensiz göç" her zaman ülkeler tarafından tehdit olarak algılanmıştır. Bunun öncelikli sebebi yasaların ihlal edilmesi ve sınır kontrollerinin aşılmasıdır. Buna ilaveten medya ve iç politikadaki söylemler de düzensiz göç hareketlerinin güvenliğe tehdit olarak algılanmasında önemli role sahiptir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra terörizmin küreselleşmesi, ülkelerin düzensiz göçü suç unsurları ile ilişkilendirmelerine neden olmuştur. Ancak her ne kadar "düzensiz göç" ülke güvenliğine tehdit olarak görülse de, ekonomik kaygılar nedeniyle hem kaynak hem de hedef ülkelerce desteklendiği de bir gerçektir. Gelişmiş ülkelerin iş gücü ihtiyacını büyük oranda karşılayan düzensiz göçmenler, üretimdeki maliyetlerin düşük tutulmasını sağlarken

[8] Franck Düvell, "Framing and Reframing Irregular Migration", *Migration: The Compass Anthology*, http://compasanthology.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Duvell_COMPASMigrationAnthology.pdf, Erişim Tarihi 18.09.2019

kayıt dışı ekonominin de önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bunun yanında gelişmemiş ve göç veren ülkelerin ekonomilerinin büyük bir kısmını da sınırları dışında bulunan vatandaşlarının döviz getirileri oluşturmaktadır. Dolayısıyla ülkelerin üretim, rekabet gücü ve finansal dolaşımın devamlılığını sağlamak için açık politikalar izlemesi gerekirken, buna bağlı olarak artan sınır aşan insan hareketliliğini önlemek için de bazı düzenlemeler yapması gerektirmektedir. James Hollifield bu durumu "liberal paradoks" olarak adlandırmıştır.[9]

"Düzensiz göç" yapısı itibariyle tespit edilmesi zor bir olgudur. Göç hareketlerinin artması ve iç içe geçmesi bunu daha zor hale getirmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (*United Nations Development Programme-UNDP*) 2018 tarihli raporuna göre 2009 yılında 50 milyon olan düzensiz göçmen sayısı 2017 yılında 58 milyona ulaşmıştır.[10] Ancak bu sayı yalnızca yakalanan düzensiz göçmenleri göstermektedir. Küreselleşen dünyada düzensiz göç hareketlerinin tespit edilmesinin daha da zorlaşması, ülkelerin düzensiz göçle mücadelesini farklı alanlarda sürdürmesine neden olmuştur. Bu kapsamda ulusal düzenlemelerin artırılması, taşıyıcılara yükümlülükler getirilmesi ve entegre bilgi paylaşımı sistemlerinin yanında, geri kabul anlaşmaları da düzensiz göçle mücadele en önemli araçlardan biridir.

2. Transit Göç

Göç çalışmalarında nispeten yeni bir kavram olan "transit göç" ise 1990'larda IOM, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (*International Center for Migration and Policy Development-ICMPD*) ve Avrupa Konseyi gibi kurumların gündeminde yer

[9] James F. Hollifield, "The Emerging Migration State", *The International Migration Review,* C.38, S.3, 2004, s.885- 912

[10] *Global Migration Indicators 2018*, Global Migration Data Analysis Center (GMDAC) and International Organization for Migration (IOM), 2018, s. 30, https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf, Erişim Tarihi 17.09.2019

alarak göç yazınına girmiştir.[11] Kavramın popülerliği AB'nin göç politikalarını uluslararasılaştırmasına ve dışsallaştırmasına bağlanmaktadır.[12] Çoğunlukla "düzensiz göç" ile ilişkilendirilen bu kavram esasen "geçiş halinde ve göç yolculuğunda ara duraklardan birinde olunduğunu, hedef noktasına henüz ulaşılmadığını ve bir bitmemişliği ifade eder".[13] Bu özelliği ile transit göç geçici göç niteliği de taşımaktadır. "Transit göç" içinde işgücü göçü, sığınmacılar, düzenli ve düzensiz göçmenler gibi farklı nitelikteki göçmenleri kapsadığı için bir şemsiye terim olarak kabul edilmektedir.[14]

Bu kavram özelikle 2000'li yıllardan sonra AB'ye hareket eden göç dalgalarında kullanılmaya başlanmış ve terörizmle ilişkilendirilmiştir. Bu durum AB'nin özellikle son dönem göç ve sınır politikalarını transit ülkeler üzerinden yürütmesine etki eden faktörler arasında yer almaktadır. Bu kapsamda benimsenen Avrupa Komşuluk Politikası, bölgesel göç süreçleri ve geri kabul anlaşmaları ve benzeri düzenlemeler, AB'nin dışsallaştırma araçlarından bazılarıdır.

3. Sığınmacı

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra artan nüfus hareketliliği nedeniyle göç ve sınır yönetimine dair araçlar daha sık kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde özellikle Orta Doğu'da artan karışıklıklar nedeniyle sığınma amaçlı yer değiştirmeler de artış göstermiştir. Bölgeden harekete geçen kişilerin Avrupa'ya yönelmesi ve uluslararası toplumun devam eden karışıklıklara çözüm bulmada yetersiz kalması sığınmaya dair kavramların daha fazla gündemde yer almalarına neden olmuştur.

[11] Franck Düvell, "Transit Migration in Europe", Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), *Presentation Tripoli "First Conference on Irregular Migration",* 18-19 June 2018, s.1
[12] *Ibid.*
[13] Şirin Öner, "Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar", N. Aslı Şirin Öner ve S. Gülfer Ihlamur (Derl.), *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s.17
[14] Franck Düvell, "Transit Migration in Europe", s.7

"Sığınmacı" kavramı çoğunlukla "mülteci" kavramı ile karıştırılmakta veya bu iki kavram birbirinin yerine kullanılmaktadır.[15] "Sığınmacı" bir ülkeden koruma talep eden, bu kapsamda başvuru değerlendirme süreci devam eden, yani henüz herhangi bir statü elde etmemiş kişileri ifade etmektedir. Bu kişiler bulundukları ülkede başvuruları sonuçlanıncaya kadar kalma hakkına sahip olmakla birlikte, koruma talep etmeleri statü elde edecekleri anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla sığınma talep eden kişiler mültecilerin aksine bulundukları ülkede süresiz olarak kalma hakkına sahip değildir. Talebi reddedilen bir kişi ise eğer ülkeye düzensiz yollarla giriş yapmış ise doğrudan "düzensiz göçmen" olarak kabul edilmektedir. Böylece ülkeden geri gönderilmesinin haklı sebeplere bağlanması da mümkün hale gelmektedir. Her ne kadar "sığınmacı" kavramı uluslararası hukukta yerleşik bir tanıma sahip olmasa da temelde "mülteci" statüsü almaya yönelik başvuruları henüz sonuçlanmamış kişileri ifade etmektedir.[16]

4. Mülteci

"Sığınmacı" kavramının aksine "mülteci" kavramı[17] çoğu uluslararası belgede tanımlanmıştır.Bu belgelerin başında 1951 yılında kabul edilen Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (Cenevre Sözleşmesi) gelmektedir.[18]

Cenevre Sözleşme'nin 1/A-2 Maddesine göre "mülteci" kavramı şöyledir:

> 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.

[15] Benzer görüşler için bkz. Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK) Yayınları, Ankara, 2005, s.22; M. Tevfik Odman, *Mülteci Hukuku*, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995,s.189

[16] Mehmet Özcan, *A.g.e.*, s.23

[17] Mülteci kavramının yer aldığı uluslararası belgelere ilişkin değerlendirme Giriş Bölümü B.1.'de yapılacaktır.

[18] 28 Temmuz 1951, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nin tam metni için bkz. https://www.unhcr.org/5d9ed32b4, Erişim Tarihi 14.01.2020

Kavram, Türkiye'nin sığınma ve göç alanındaki uygulamalarını düzenleyen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda (YUKK) da aynı şekilde düzenlenmiştir. Ancak Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince nedeniyle yalnızca Avrupa'dan gelecek kişilere "mülteci" statüsü verileceği belirtilmiştir. YUKK'un 61. Maddesine göre:

> Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.

5. Şartlı Mülteci

"Sığınmacı" ve "mülteci" kavramlarının yanında Cenevre Sözleşmesi kapsamında yer almayan ancak yine de korumaya ihtiyaç duyan kişiler için benzer kavramlar benimsenmiştir. Bunlardan ilki "şartlı mülteci"liktir. YUKK'un 62. Maddesine göre:

> Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilir.

Bu hükme göre Türkiye, aynı sebeplerle Avrupa dışından gelen ancak "mülteci" statüsü verilemeyecek kişilere "şartlı mülteci" statüsü tanımaktadır.

6. İkincil Koruma

Uluslararası koruma kapsamındaki diğer statü ise "ikincil koruma"dır. YUKK'un 63. Maddesine göre:

> Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;
> a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
> b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
> c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayrım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,
> olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.

Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan "mülteci" tanımının zamanla ihtiyaçları karşılayamaması, ülkeleri uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler için alternatif statüler üretmeye yöneltmiştir. "İkincil koruma" bu kapsamda ortaya çıkan bir statüdür. Statüye ilişkin uluslararası alanda herhangi bir mevzuat veya kabul görmüş uygulama bulunmadığından, bu alan ulusal uygulamalarla gelişmiştir. Bu sebeple hem kavramlara hem de uygulamaya ilişkin farklılıklar bulunmaktadır. "Mülteci" statüsü verilemeyen ancak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler AB'de "ikincil koruma" (*subsidiary protection*), Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) "geri göndermenin ertelenmesi" (*deferral of removal*) veya "geri göndermenin durdurulması" (*withholding removal*) ve Kanada'da "korumaya muhtaç kişiler" (*persons in need of protection*) kapsamına alınmaktadır.[19] Bu kapsamdaki kişiler için Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ise "tamamlayıcı koruma" (*complementary protection*) ifadesinin kullanılmasının daha doğru olacağını, "ikincil koruma" ifadesinin hiyerarşik bir sıralama öngördüğünü savunmuştur.[20]

"İkincil koruma" kapsamında karşımıza uluslararası anlamda iki önemli çalışma çıkmaktadır. Bunların ilki BMMYK tarafından hazırlanan ve Cenevre Sözleşmesi

[19] Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007, s.22
[20] *Ibid.*, s.49

dışındaki koruma mekanizmalarını ele alan 2005 tarihli belge,[21] ikincisi ise 2011 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi'dir.[22] Türkiye'deki mevzuat AB uyum süreci kapsamında geliştiğinden, "ikincil koruma" kapsamındaki uygulamalar da AB ile benzerlik göstermektedir.

7. Geçici Koruma

Cenevre Sözleşmesi'nde kitlesel akın durumlarında ne gibi önlemler alınacağına ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almaması, bu kapsamda da düzenlemelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. "Geçici koruma"nın genel kabul görmüş bir tanımı olmamakla birlikte temel olarak acil durumlardaki akınlara geçici süreyle çözüm bulmayı amaçlayan tedbirleri ifade etmektedir. Kavram 1990'lı yıllarla birlikte göç alanında "mülteci" kavramından koruma kavramına geçişle kendini göstermeye başlamıştır.[23]

YUKK'ta yer verilen "geçici koruma" kavramı da AB ve BMMYK'nın düzenlemelerine benzer şekilde düzenlenmiştir.[24] 91. Maddeye göre:

---

[21] Ruma Mandal, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR Department of International Protection, June 2005, https://www.unhcr.org/435df0aa2.pdf, Erişim Tarihi 28.10.2019

[22]Directıve 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted,https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF, Erişim Tarihi 28.10.2019

[23] Alice Edwards, "Temporary Protection, Derogation and The 1951 Refugee Convention", *Melbourne Journal of International Law*, 2012, V.13, s.6

[24]Guidelines on Temorary Protection or Stay Arrangements, UNHCR, https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html, Erişim Tarihi 12.10.2019; Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass İnflux of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance Of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF, Erişim Tarihi 12.10.2019

> Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.
> Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Bu maddeden anlaşılacağı gibi "geçici koruma", kitlesel akın durumlarında ihtiyaç sahiplerine koruma sağlamak üzere verilen bir statüdür. Ancak AB ve BMMYK'nın aksine Türkiye, geçici korumanın sona ermesine ilişkin herhangi bir süre belirlememiştir. Bunun yanında statünün verilmesi ve sona erdirilmesine ilişkin de herhangi bir kriter belirlenmemiştir. 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin geçici 1/1 Maddesine göre bu statü Suriye'de meydana gelen olaylar neticesinde Suriye'den gelen kişilere tanınmaktadır. Aynı maddede geçici korumanın uygulandığı süre içinde bireylerin uluslararası koruma başvurularının işleme alınmayacağı hususu da düzenlenmiştir. Hem AB hem de BMMYK'nın düzenlemelerinde geçici korumanın mültecilik statüsü tanımaya engel oluşturmadığı yer almaktadır. Bu noktada Türkiye'nin Suriyelilere uluslararası koruma kapsamında başvuru imkânı vermediği sonucuna varmak mümkündür.

B. ULUSLARARASI KORUMA REJİMİ VE GERİ KABUL KAVRAMI

1. 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Tarihli New York Protokolü

1.1. Cenevre Sözleşmesi Öncesindeki Gelişmeler

20. yy başlarında yaşanan Balkan Savaşları, Birinci Dünya Savaşı, Bolşevik Devrimi ve Büyük Bunalım gibi gelişmeler çoğunlukla Avrupa ve kolonileri çerçevesinde gerçekleşen uluslararası göçün yapısını değiştirmiştir. Bu gelişmelerin yanında milliyetçilik hareketleri artmış, ulusal sınırlar yeniden çizilmiş, emperyalizm ve sömürgecilik sistemi sona ermiştir.

Dünyaya hâkim olan genel belirsizlik ve güvensizlik ortamında devletlerin belirlediği kısıtlayıcı politikalar, savaş sonrası topraklarından ayrılmak zorunda kalan göçmenlerin haklarının korunması konusunu da uluslararası toplumun gündemine taşımıştır. Birinci Dünya Savaşı öncesinde meydana gelen diğer savaşlarda her ne kadar uluslararası toplum savaş mağduru kişilere yardımlar yapsa da yapılan yardımların hayır yardımıkonseptinde değerlendirilmesi ve yetersiz kalması nedeniyle konunun merkezi bir elden koordine edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu ortamda Milletler Cemiyeti, koordinasyonu sağlamak ve savaş sonrası yerinden edilmiş insanlara kalıcı çözümler bulabilmek amacıyla tartışmaların ortaya konulduğu bir forum haline gelmiştir. Milletler Cemiyeti döneminde hem savaş mağduru hem de Almanya ve Avusturya gibi zulüm ve baskıların yaşandığı ülkelerden kaçmak zorunda kalan kişilere ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır.[25] 28 Ekim 1933 tarihli Mültecilerin Uluslararası Statülerine İlişkin Sözleşme ve 1938 yılında ABD Başkanı Franklin Roosevelt'in girişimleri ile kurulan Hükümetlerarası Mülteci Komitesi (*Intergovernmental Committe on Refugees-IGCR*)[26] bu dönemdeki önemli gelişmeler arasında sayılabilir. Daha sonra Cenevre Sözleşmesi'nin de temellerini oluşturacak 1933 Sözleşmesi, devletlere mültecilerin geri gönderilmeleri, çalışmaları, eğitimleri, sağlıkları ve karşılıklılıktan muaf olmaları gibi birçok yükümlülük getirmesi nedeniyle de önem arz etmektedir.[27]

İki dünya savaşının ardından göçün küresel bir boyut halini almaya başlaması ve sığınmacılar ile mültecilerin uluslararası toplumun daha fazla gündeminde olması, mültecilerin haklarına ve statülerine ilişkin uluslararası hukukta düzenleme yapılması ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, 15 Aralık 1946'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu (BMGK) mültecilerle ilgili her türlü meseleyi ele almak için

[25] Milletler Cemiyeti döneminde (1921-1946) mültecilere ilişkin yapılan düzenlemeler için bkz. Gilbert Jaeger, "On theHistory of the International Protection of Refugees", *International Review of the Red Cross (IRRC)* , C.83, S.843, September 2001, s.727-732

[26] Hükümetlerarası Mülteci Komitesi faaliyetlerine 1947 yılında son vermiş, yerini Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulan Uluslararası Mülteci Örgütü almıştır.

[27] Gilbert Jaeger, *A.g.e.*, s.730

Uluslararası Mülteci Örgütü (*International Refugee Organization -IRO*) kurulmuştur.[28] 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ise mültecilere ve sığınma hakkına ilişkin bir dizi hükme yer vermiştir.[29] Bildirge'nin 6. Maddesine göre herkes her nerede olursa olsun hukuksal kişiliğinin tanınması hakkına sahiptir. 13. Madde herkesin bir devletin topraklarında serbestçe dolaşma ve oturma hakkı ile kendi ülkesi dâhil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılma ve ülkesine dönme haklarını ilan etmektedir. 14. Maddesine göre herkes zulüm altında başka bir ülkeye sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkına sahiptir. 28. Madde ise herkesin bu Bildirge'de öngörülen hak ve özgülüklerin gerçekleşeceği bir toplumsal ve uluslararası düzene hakkı olduğunu düzenlemektedir.

1949 yılında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi Mülteciler ve Vatansız Kişiler Komitesi "vatansızlığa ilişkin çalışma" yapmıştır.[30] Yapılan çalışma Milletler Cemiyeti bünyesinde gerçekleştirilen düzenlemeleri ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni de dikkate alarak vatansız kişiler ve mültecilerin durumları, ülkeye kabulleri, hakları ve statülerine ilişkin bir dizi değerlendirmeyi ortaya koymuştur. Çalışmada ayrıca bu hususları içeren bir de sözleşme yapılması öngörülmüştür.

1951 yılında BMGK'nın daveti üzerine kabul edilen Cenevre Sözleşmesi'nin, aynı yıl kurulan BMMYK ve 1967 yılında imzalanan Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol'ün (New York Protokolü) temelleri bu çalışmaya dayanmaktadır. Sözleşme ve Protokol aynı zamanda 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 2. Maddesi dikkate alınarak hazırlanmıştır.[31] 2. Maddeye göre "Herkes, ırk, renk, cinsiyet, dil, din,

---

[28] International Refugee Organization (IRO)- Convention on the Privilages and Immunities of the Specialized Agencies, *United Nations Treaty Collection*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-2-10&chapter=3&clang=_en, Erişim Tarihi 16.01.2020

[29] 10 Aralık 1948, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin tam metni için bkz. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, Erişim Tarihi 22.10.2019

[30] UN Ad Hoc Committee on Refugees and StatelessPersons, *A Study of Statelessness*, United Nations, August 1949, Lake Success - New York, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1, https://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html, Erişim Tarihi 15.06.2019

[31] Sözleşmenin Giriş Bölümünün 1.Paragrafına göre Taraflar, "Birleşmiş Milletler Anlaşması ve 10 Aralık 1948'de Genel Kurul'ca kabul olunan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin, insanların ana

siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi bir ayrım gözetmeksizin bu Bildirgede ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilir." Milletler Cemiyeti döneminde hayata geçirilen düzenlemelerin yerine geçtiği kabul edilen Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolüuluslararası mülteci hukukunun temellerini oluşturmaktadır.

1.2. Cenevre Sözleşmesi

Mültecilere ilişkin bağlayıcılık taşıyan Cenevre Sözleşmesi genel bir "mülteci" tanımının yapıldığı ilk düzenlemedir. Sözleşme, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Soğuk Savaş döneminde mültecilerin uluslararası hukuki statüleri, bulundukları ülkedeki hakları, kabul eden ülkenin yükümlülükleri ve kimlik belgesi dâhil mültecilere düzenlenecek belgelere ilişkin bir dizi hüküm içermektedir. Belirlenen hükümler içerisinde uluslararası korumanın da temel unsurlarından olan sınır dışı etmeme ve geri göndermeme ilkeleri, bugün mültecilere dair ulusal ve bölgesel mevzuatın temellerini oluşturmaktadır. Sözleşme'nin 33. Maddesinin birinci fıkrasına göre "Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (*refouler*) etmeyecektir." Ancak söz konusu madde, kişilere geri gönderilmemelerine ilişkin kesin bir hak sağlamamaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre "…bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, iş bu hükümden yararlanmayı talep edemez." Aynı şekilde sınır dışı etmemeye ilişkin yükümlülük mültecinin

hürriyetlerden ve insan haklarından, fark gözetmeksizin faydalanmaları ilkesini teyit ettiğini dikkate alarak" Anlaşma hükümlerinde anlaşmışlardır.

bulunduğu ülkenin kamu düzeni ve güvenliğinin söz konusu olduğu durumlarda istisnaya tâbi tutulmuştur. Sözleşme'nin 32/1 ve 32/2 maddelerine göre:

> Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik veya kamu düzeni ile ilgili sebepler dışında sınır dışı edemeyeceklerdir. Böyle bir mültecinin sınır dışı edilmesi, ancak ilgili yasal sürece göre alınmış bir karara uygun olabilir. Zorunlu ulusal güvenlik nedenlerinin, aksine bir uygulamayı gerekli kıldığı haller dışında, mültecinin, durumunu açıklaması için delil sunmasına, temyiz etmesine, bu amaçla yetkili bir makamın ya da, yetkili makamın özel olarak atayacağı bir kişinin veya kişilerin önünde temsil edilmesine izin verilecektir.

Görülebileceği üzere her ne kadar mültecilere ilişkin genel bir mutabakata varılmış olsa da kamu düzeni ve güvenliği mevzu bahis olduğunda belirlenen hak ve yükümlülüklere istisna getirilebilmektedir.

Cenevre Sözleşmesi'nde önemli olan bir diğer konu ise zaman ve coğrafya kısıtlamalarıdır. Sözleşme'nin 42/1 Maddesine göre "Her Devlet, imzalama, onaylama veya taraf olma sırasında, Sözleşme'nin 1, 3, 4, 16/1, 33, 36 – 46. (Dâhil) Maddeleri dışındaki maddeler hakkında çekince koyabilir." 1/B-1 Maddesine göre ise "mülteci" tanımında yer alan "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesi ya "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" ya da "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar" anlamına gelecektir. Yine Sözleşme'nin 1/B-2 Maddesine göre coğrafi kısıtlamayı kabul eden devletler istedikleri zaman BMGK'ya bildirimde bulunmak suretiyle bu kısıtlamayı kaldırabilecektir.

"Mülteci" tanımının zaman ve coğrafyaya göre belirlenmesi, öncelikle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile çelişmektedir.[32] Söz konusu kısıtlamalar aynı şartlardaki kişilerin yalnızca farklı zamanda veya farklı coğrafyadan geldikleri gerekçesiyle farklı uygulamalara tâbi tutulmalarına neden olmuştur. Bu kapsamda özellikle Afrika gibi gelişmemiş bölgelerden gelebilecek göç akınlarının göz ardı edildiği ve Sözleşme'nin genel olarak Avrupa merkezli bir anlayışa sahip olduğu değerlendirilebilir.

[32] İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 14/1Maddesine göre "Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır." Cenevre Sözleşmesi'ndeki "mülteci" tanımı Bildirgenin söz konusu maddesi ile çelişmektedir.

Sözleşme'nin bu yönüyle eşitlikten söz ederken aynı zamanda ayrımcı muameleye yol açtığı söylenebilir. Dolayısıyla evrensel olmaktan uzak kalmıştır.

Türkiye, Sözleşme'yi coğrafi çekince koyarak imzalamış ve "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesini "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" olarak yorumlamayı tercih etmiştir.[33] Böylece Avrupa dışından gelecek sığınmacılara "mülteci" statüsü verilmeyecektir.[34] New York Protokolü ile de Sözleşme'deki zaman kısıtlaması kaldırılmış, coğrafi kısıtlama ise korunmuştur.[35] Her ne kadar coğrafi kısıtlama Türkiye dâhil bazı ülkelerce hala kabul edilse de, bugün uygulanması nerdeyse imkânsız hale gelmiştir. "Mülteci" statüsü verilmeyen ancak aynı sebeplerle göç eden insanlara benzer haklar sağlayan ve yükümlülükler getiren alternatif statüler verilmektedir.[36]

Cenevre Sözleşmesi, ilk defa genel bir "mülteci" tanımı yaparak mültecilerin uluslararası anlamda statülerinin belirlemesi ve bağlayıcı bir nitelik taşıması açısından uluslararası mülteci hukukunun temel taşlarından birini oluşturmaktadır. Ancak dönemin şartları nedeniyle genel bir "mülteci" tanımı yapılması ile hak ve yükümlülüklerin belirlenmesinin ötesine geçilememiştir. Elbette son dönemde yaşanan mülteci krizleri ve güncel gelişmeler göz önüne alındığında Sözleşme'nin günümüz ihtiyaçlarına cevap vermesi beklenemez. Buna rağmen o dönemde bile değerlendirilmesi gereken bazı hususların metinde yer almadığı görülmektedir.

Bunların başında sığınma hakkı gelmektedir. Sözleşme sığınma hakkına doğrudan yer vermemekte, baştan tartışmalı olarak varsaymaktadır.[37] Sözleşme'de Evrensel İnsan

[33] 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun için bkz.,*5 Eylül 1961 tarihli ve 10898 sayılı Resmi Gazete*, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf, Erişim Tarihi 22.10.2019

[34] Türkiye'nin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince ve mülteci statüsüne alternatif düzenlemeler İkinci Bölümde değerlendirilecektir.

[35] 1967 New York Protokolü'nün tam metni için bkz. http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1967-New-York-Protokolu-1.pdf, Erişim Tarihi 22.10.2019

[36] Türk hukukunda mülteci statüsüne alternatif statüler için bkz. YUKK Madde 62, 63 ve 91.

[37] Susan Kneebone, "Introduction: Refugees and Asylum Seekers in the International Context-Rights and Realities", *Refugees, Asylum Seekers, and the Rule of Law: Comparative Perspectives*, Susan Kneebone (Ed.), Cambridge University Press, 2009, s.9

Hakları Bildirgesi'ne atıf yapılmasına rağmen sığınma hakkının tanınmamış olması devletlerin, egemenliklerini göz önüne alarak, yaşayacakları sıkıntıları göğüslemek istememelerinden kaynaklanmaktadır.[38] Sözleşme, sığınma hakkına yer vermediği gibi mülteci statüsünün belirlenme prosedürlerine ilişkin de sessiz kalmıştır.[39]

Cenevre Sözleşmesi'nde yer almayan diğer bir husus ise mültecilerin aile birleşimi ve aile üyelerine ilişkin hususlardır. Sözleşme'nin 7. Maddesi taraf devletlerin, daha uygun hükümlerin düzenlendiği durumlar hariç, mültecilere genel olarak yabancılara uyguladığı hükümleri uygulamasını zorunlu kılmıştır. Buna ilaveten mültecilerin dini eğitimleri, dernek veya sendikal hakları, mülkiyet hakları, adli hizmetlere ve iş piyasasına erişimleri gibi bazı haklarına da yer verilmiştir (Madde 4, 13, 15, 16 ve 17). Ancak aile üyelerine, aile birleşiminin kolaylaştırılmasına ve bütünlüğünün korunmasına dair herhangi bir hükme rastlanmamaktadır.

Sözleşme'de olmayan bir başka husus ise özel ihtiyaç sahibi olarak nitelendirilebileceğimiz yalnız ve çocuklu kadın, refakatsiz çocuk, hasta veya yaşlı kimselere ilişkin düzenlemelerdir. Özellikle refakatsiz çocuklar dezavantajlı grupların başında gelmeleri nedeniyle diğer mültecilerden farklı prosedürlere gereksinim duymaktadır. Kadın ve çocukların uluslararası mülteci hukukunda ayrıca yer almaları başlarda insan ticaretinin önlenmesine ilişkin düzenlemelerle sınırlı kalmıştır.[40] Ancak 1970'li yıllardan sonra kadının bağımsız olarak göç etmesi ve çocukların göçmenler içindeki oranının artmasıyla bu düzenlemelerin kapsamı da genişlemiştir.[41]

Ayrıca mültecilerin uyum süreçlerine yer verilmemesi, BMMYK ile işbirliği dışında ülkeler arasında ikili veya bölgesel işbirliğine dair bir hükmün olmaması,

[38] Mehmet Özcan, *A.g.e.*, s.15
[39] Susan Kneebone, A.g.e., s.10
[40] Uluslararası koruma hukukunda kadın ve çocuk hakların ilişkin düzenlemeler için bkz. *Avukatlar İçin Mülteci Hukuku El Kitabı*, Mülteci Hakları Merkezi, İstanbul, 2017
[41] Kadın ve çocukların uluslararası göç hareketlerindeki yeri için bkz. Global Migration Indicators 2018, International Organization for Migration (IOM) and Global Migration Data Analysis Center (GMDAC), s.42, *Migration Data Portal*, https://migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks, Erişim Tarihi 23.10.2019

kitleselsığınmacı akınlarının önlenmesi veya yönetilmesine ilişkin ülkelerarası herhangi bir mekanizmanın öngörülmemesi Sözleşme'nin eksik yönleri olarak değerlendirilebilir. Goodvin-Gill Cenevre Sözleşmesi'nin günümüze uymamasını, Sözleşme'nin asıl amacının evrensel çözümler ortaya koymaktansa mültecilerin yasal statülerini ve haklarını düzenlemek olduğunu belirterek açıklamıştır.[42]

"Mülteci" tanımı kapsamında tartışmalar Cenevre Sözleşmesi'nin imzalandığı tarihten sonra da devam etmiştir. Sözleşme'deki "mülteci" tanımının dar olduğu gerekçesiyle çoğu mülteciyi kapsamadığı ileri sürülmektedir.[43] Bu durum"mülteci" tanımının genişletilmesine yönelik bazı gelişmelerin yaşanmasına yol açmıştır. Öncelikle BMMYK'nın kuruluş tüzüğünde yer alan "mülteci" tanımında Cenevre Sözleşmesi'nde yer alanın aksine tarih ve coğrafi sınırlamaya yer verilmemiş, daha geniş bir tanım benimsenmiştir.[44] 1969'da kabul edilen ve Afrika'daki mülteci sorunlarına yönelik olarak hazırlanan Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi'nde (Afrika Birliği Sözleşmesi) ise "mülteci" kavramı 1951 Sözleşmesine kıyasla genişletilmiştir.[45] Sözleşme'nin 1/2 Maddesine göre "mülteci" kavramı:

> kendi menşe ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde, dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle, menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkes için geçerli olacaktır.

---

[42] Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Third Edition, 2007, s.507

[43] Nadine El-Enany, "Asylum in the Context of Migration Control", Maria O'Sullivan ve Dallal Stevens (Ed.), *States, the Law and Access to Refugee Protection, Fortresses and Fairness*, Hart Publishing, 2017, s.30

[44] Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü için bkz. http://madde14.org/index.php?title=Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler_M%C3%BClteciler_Y%C3%BCksek_Komiserli%C4%9Fi_T%C3%BCz%C3%BC%C4%9F%C3%BC, Erişim Tarihi 22.10.2019

[45] 10 Eylül 1969, Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi için bkz. http://www.madde14.org/index.php?title=Afrika_Birli%C4%9Fi_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC_M%C3%BClteci_Sorunlar%C4%B1n%C4%B1n_%C3%96zel_Y%C3%B6nlerini_D%C3%BCzenleyen_S%C3%B6zle%C5%9Fme, Erişim Tarihi 22.10.2019

Afrika Birliği Sözleşmesi, "mülteci" tanımına işgal bölgelerinden kaçan kişileri alması, sığınma hakkının kapsamını doğal afetler ve insan kaynaklı her türlü şiddet ve afeti kapsayacak şekilde genişletmesi ve "gönüllü geri dönüş" kavramına yer vermesi (Madde 5) nedeniyle günümüz şartlarına daha yakın bir düzenlemedir.

1.3. New York Protokolü

Cenevre Sözleşmesi "mülteci" statüsünü zaman ve coğrafyaya göre kısıtlaması nedeniyle dünyadaki mülteci sorunlarına cevap vermede yetersiz kalmıştır. Özellikle Afrika'da meydana gelen olaylar sonucunda bölgede artan mülteci nüfusu, Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan kısıtlamalar nedeniyle "mülteci" statüsünden faydalanamamıştır. Bu gelişmeler Sözleşme'de değişiklik ihtiyacını doğurmuş ve 1967 yılında New York Protokolü imzalanmıştır. Protokol'ün 1/3 Maddesinde Sözleşme'ye coğrafi kısıtlama ile taraf olan devletlerin hakları saklı kalmak kaydıyla Protokol'ün hükümlerinin taraf devletlerce coğrafi kısıtlama olmadan uygulanacağı ifade edilmiştir. Böylece Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucunda ve Avrupalı devletler için hazırlanan bir belge olma özelliği ortadan kalkan Cenevre Sözleşmesi, evrensel olarak uygulanabilir bir hukuki metin haline gelmiştir. Türkiye, söz konusu Protokol'ü 1968 yılında onaylamış ve 1951 Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekincenin devam edeceğini beyan etmiştir.

Aynı yıl BMUluslararası İnsan Hakları Komisyonunun sığınma hakkıyla ilgili yürüttüğü çalışmalar sonucunda hazırladığı Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname, BMGK'dakabul edilmiştir.[46] Beyanname hem Cenevre Sözleşmesi'nde hem de New York Protokolü'nde değinilmeyen sığınma hakkına ilişkin hükümler içermesi nedeniyle uluslararası mülteci hukukunda önemli bir yere sahiptir.

[46] UN Resolution 2312 (XXII) 1967 Declaration on Territorial Asylum, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_e.pdf, Erişim Tarihi 22.10.2019

Her ne kadar günümüz ihtiyaçlarına yeterli düzeyde cevap veremese de mülteci hukukunun temelini hala Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki en yeni gelişme BMMYK girişimleri ile mültecilere ilişkin en kapsamlı çalışma olarak hazırlanan ve 17 Aralık 2019 tarihinde BMGK'da kabul edilen Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakattır (*Global Compact on Refugees*).[47]

2. Geri Kabul ve Uluslararası Hukuktaki Yeri

2.1. Geri Kabul Kavramı

"Geri kabul" kavramının temelinde bireylerin kendi ülkelerine geri dönme hakkı, devletlerin kendi vatandaşlarını kabul etme yükümlülüğü ve vatandaşı olmayan kişileri topraklarına almamaya yönelik egemenlik yetkisi yatmaktadır.[48] İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 13. Maddesine göre "Herkes, kendi ülkesi de dâhil olmak üzere, herhangi bir ülkeden ayrılmak ve ülkesine yeniden dönmek hakkına sahiptir." Benzer bir düzenleme Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de de yer almaktadır.[49] Sözleşme'nin 12/4 Maddesine göre "Hiç kimse, kendi ülkesine girme hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamaz."

"Geri kabul" kavramının uluslararası hukuktaki yeri anlaşmalar çerçevesinde şekillenmektedir. Buna göre kavramın uluslararası örf ve adet (teamül) hukukunda yer aldığı kabul edilir.[50]

---

[47] Mutabakatın tam metni için bkz. https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf, Erişim Tarihi 08.09.2019

[48] Nils Coleman,*European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights,* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2009,s. 28

[49] Sözleşme'nin tam metni için bkz. https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/117-medeni-ve-siyasi-haklara-iliskin-uluslararas-sozlesme/, Erişim Tarihi 22.10.2019

[50] Kay Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States Under Public International Law on Readmit Their Own and Foreign Nationals", *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,* Band 57, 1997, s. 1-49, https://www.hjil.de/57_1997/57_1997_1_a_1_50.pdf, Erişim Tarihi: 07.09.2019

2.2. Geri Kabul Anlaşmalarının Tarihçesi

Geri kabul anlaşmaları genel olarak taraf devletlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemekle birlikte geri kabule ilişkin usul, deliller ve ilgili makamlar gibi teknik detayları da içerebilir. Geri kabul anlaşmalarının geçmişi 19.yy'a kadar dayanmaktadır.[51] Henüz 1851 yılında İsveç ve Almanya arasında imzalanan ve iki ülke arasında yerleştirme ve kabule ilişkin konuların düzenlendiği Gotha Anlaşması, taraflara hem vatandaşlarını hem de eski vatandaşlarını geri alma yükümlülüğü getirmiştir.[52] Her ne kadar 1851 tarihli Gotha Anlaşmasında başka bir ülke vatandaşlığını kazanmamış eski vatandaşların geri kabulüne yer verilmiş olsa da, bu kapsamdaki anlaşmaların sayısı fazla değildir.

1930'da Lahey'de uluslararası hukukta kabul görmüş ancak o zamana kadar ele alınmamış kuralları formüle etmek amacıyla Milletler Cemiyeti Kodifikasyon Konferansı düzenlenmiştir.[53] Bu konferansta devletlerin koşulsuz olarak vatandaşlarını geri alma yükümlülüğü, bazı devletlerin çekince koymak istemesine rağmen, kabul edilmiş ancak imzalanan protokol yürürlüğe girmemiştir.[54] İkinci Dünya Savaşı öncesi geri kabul anlaşmalarında daha çok tarafların kendi vatandaşlarını geri kabul etmelerine yönelik hak ve yükümlülüklerin yer aldığı görülmüştür. Örneğin 1938 yılında Fransa ve Belçika arasında imzalanan Yabancıların Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Anlaşma taraf devletlerin diğer ülke tarafından sınır dışı edilen vatandaşlarını geri almalarına ilişkin hükümler içermiştir.[55] Geri kabul anlaşmalarının tarihçesine bakıldığında Avrupa kıtasının hâkimiyeti göze çarpmaktadır.[56] 1990'lı yılların başında dünya genelinde imzalanan iki yüzden fazla ikili geri kabul anlaşmasının çoğu Avrupalı ülkeler

[51] Kim Gillade, *Readmission Agreements Concluded by EU*, Universiteit Gent, 2010-2011, s.8
[52] Kay Hailbronner, *A.g.e.*, s.6,16
[53] "Leage of Nations Codification Conference", *International Law Commission*, https://legal.un.org/ilc/league.shtml, Erişim Tarihi 15.01.2020
[54] Kay Hailbronner, *A.g.e.*, s.7
[55] *Ibid.*
[56] Yıldırım Turan ve Osman Şaşkın, "AB'ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları", *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.3, S.2, 2017, s.50

tarafından yapılmıştır.[57] Özellikle İkinci Dünya Savaşı'na kadar anlaşmaların genellikle Avrupa ülkeleri tarafından imzalanması, uluslararası hukukta geri kabule ilişkin usullerin de Avrupa merkezli gelişmesine yol açmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra geri kabule ilişkin uygulamalar, daha çok savaş sırasında yer değiştirmek zorunda kalan kişilerin iadesi amacıyla ve çoğunlukla Doğu Avrupa ülkeleri arasında imzalanan anlaşmalardan oluşmuştur.[58] 1950 ve 1960'lı yıllarda Avrupa'da geri kabul anlaşmalarının sayısı artmış olup, anlaşmalar çoğunlukla göç hareketlerini düzenleme amacı taşınmıştır.[59]Bu dönemde anlaşmaların kapsamı ve sayısı da genişlemeye başlamıştır. Özellikle Sovyet Bloğunun dağılmasından sonra üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabulüne ilişkin hususların da anlaşmalarda yer aldığı görülmüştür.[60]1958 yılında Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan ve 1960 yılında yürürlüğe giren Benelüx Ekonomik Birliği Anlaşması bunun en önemli örneklerinden sayılabilir.[61] Anlaşma'nın 55. Maddesine göre taraflar kendi aralarında bir taraf devletin topraklarında bulunan diğer taraf devletlerin vatandaşları ile ilgili seyahat etme özgürlüğü, giriş, çıkış ve sınır dışı gibi bazı hususlarda düzenlemeler yapabilir. Benelüx Ekonomik Birliği Bakanlar Çalışma Grubu, 1967'de Kişilerin Serbest Dolaşımı Hakkında Kararı kabul etmiştir.[62] Buna göre, bir Benelüx ülkesi tarafından istenmeyen üçüncü ülke vatandaşlarının, başka bir Benelüx ülkesinin bu kişileri geri kabul etme yükümlülüklerinin bulunmaması veya bu

[57] Nils Coleman, A.g.e., s.1
[58] Kerem Batır, "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2017, C.15, S.30, s. 588
[59] Kim Gillade, *A.g.e.*,s.8
[60] Kerem Batır, *A.g.e.*,s.589
[61] 16 Eylül 1958, Benelüx Ekonomik İşbirliği Anlaşması için bkz. https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/beu/trt_beu.pdf, Erişim Tarihi 08.09.2019
[62] Kararın tam metni için bkz.Beschikking Van De Mınısterıele Werkgroep Voor Het Personenverkeer Van De Benelux Economische Unie Van, 28 Junı 1967, https://docplayer.nl/55692858-Beschikking-van-de-ministeriele-werkgroep-voor-het-personenverkeer-van-de-benelux-economische-unie-van-28-juni-1967.html, Erişim Tarihi: 30.06.2019

kişileri hâlihazırda ülkesine kabul etmemiş olması halinde Benelüx sınırları dışına gönderileceği belirtilmiştir (Bölüm 4, Madde 15).

Berlin Duvarının yıkılmasıyla birlikte 1990'lı yıllardan sonra Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinden gelme ihtimali olan düzensiz göçmenler nedeniyle AB ülkelerinin bu ülkelerle geri kabul anlaşması imzalamaya başladığı görülmüştür.[63]

2.3. Geri Kabul Anlaşmalarının Uygulanması

İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığı gibi amaçlarla da imzalanan geri kabul anlaşmaları günümüzde daha çok düzensiz göçle mücadele amacını taşımaktadır. Bu noktada önemli olan geri kabul işlemleri sırasında insan haklarının korunması ve sığınma sistemine erişimlerin sağlanmasıdır. İki veya çok taraflı olarak imzalanabilen bu anlaşmalarda taraflar açısından en önemli husus ise kimlik ve uyruk belirleme sürecidir.[64]Geri kabul anlaşmalarında en dikkat çeken husus, anlaşmaların göç alan yani hedef ülke lehine işlemesi, kaynak ve transit ülkelere daha fazla sorumluluk vermesidir.[65] Göç rotası üzerinde bulunan transit ülkeler, üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayan anlaşmaları imzalayarak standart anlaşmalara göre daha fazla yükümlülük altına girmektedir. Böylece bir nevi tampon bölge haline gelirler. Bu durumda transit ülkenin yapması gereken öncelikle kaynak ülke ile geri kabul anlaşması imzalamaktır ki, bu da zincirleme geri kabul uygulamalarına neden olmaktadır. 1999'da İtalya ve Yunanistan arasında imzalanan geri kabul anlaşması taraflara üçüncü ülke

[63] Kim Gillade, *A.g.e.*, s.10

[64] Benzer görüşler için bkz. Kay Hailbronner, *A.g.e.*; Annabelle Roig ve Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-Evaluation of the Political Impasse", *European Journal of Migration and Law* 9, 2007; Florian Trauner ve Imke Kruse, EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood", *Case Network Studies and Anayses*, 363, 2008

[65] Benzer görüşler için bkz. Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, Beta Basım, İstanbul, 2016; Mehmet Uğur Ekinci, *Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyaloğu*, SETA, 2016

vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğü de getirmiştir.[66] 8 Kasım 2001'de Türkiye ile Yunanistan arasında imzalanan geri kabul protokolünde de yine üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin esaslar belirlenmiştir (Madde 4, 5 ve 6).[67] 7 Aralık 2010'da ise Türkiye ile Pakistan arasında geri kabul anlaşması imzalanmıştır.[68] Bu şekilde, İtalya'da yakalanan Pakistan uyruklu bir düzensiz göçmen, göç rotasının belirlenmesinin ardından öncelikle Yunanistan'a daha sonra Türkiye'ye ve son olarak Pakistan'a iade edilebilecektir.

Üçüncü ülke vatandaşlarını içeren geri kabul anlaşmalarındaki sorunlardan biri de transit ülkenin geri kabul edilen göçmenler nedeniyle ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlarla karşılaşma riskidir.[69] Bu sebeple bu tür anlaşmalarda genelde üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü ertelenebilmektedir. Örneğin AB'nin Arnavutluk ve Ukrayna ile imzaladığı geri kabul anlaşmalarında bu husus iki yıl, Rusya ile imzalanan anlaşmada ise üç yıl süreyle ertelenmiştir.[70]

Şu açıktır ki, geri kabul anlaşmaları düzensiz göçle mücadele alanında stratejik bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu anlaşmaları düzensiz göçle mücadelede en etkili kullanan ise AB'dir. AB, başta komşu ülkeler olmak üzere transit ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmaları sayesinde düzensiz göç hareketlerini sınırları dışında durdurmayı amaçlamıştır.[71] Geri kabul anlaşmaları esas olarak düzensiz göçmenlerin sınır dışı edilmesi sürecini hızlandırma amacıyla kullanılması nedeniyle göç akınlarını kontrol etme noktasında çözüm odaklı olmaktan uzaktır.

---

[66] François Crepeau, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, UNGA Human Rights Council, A/HRC/23/46/Add.4, 17.04.2013, s. 9

[67] Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadele Anlaşmasının 8. Maddesinin Uygulanmasına Dair Protokol için bkz. http://www.madde14.org/images/8/88/YunTurgerikabul.pdf, Erişim Tarihi 08.09.2019

[68] Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne Dair Anlaşma, *14 Mayıs 2016 Tarihli ve 29712 Sayılı Resmi Gazete*,https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160514.htm, Erişim Tarihi 23.10.2019

[69] Melike Akkaraca Köse, "Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.3, S.2, Eylül 2015, s.202

[70] Marion Panizzon, "Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?", *Swiss National Centre of Competence in Research*, No 35, September 2012, s.19

[71] Avrupa Birliği'nin geri kabul politikası Birinci Bölümde değerlendirilecektir.

BMMYK'ya göre geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Bunların başında bürokrasiden kaynaklı gecikmeler, menşe ülkenin belge düzenlememesi, geri gönderme işlemi için yeterli bütçenin veya lojistik imkânların bulunmaması, geri gönderilecek kişinin kaybolması veya bildirimde bulunmaması ve kaynak ülkenin kişiyi vatandaşlıktan çıkarması gelmektedir.[72] Sığınma, İltica ve Göç Politikaları İçin Hükümetlerarası Danışmaların (*Intergovernmental Consultations for Asylum, Refugees and Migration Policies*) 2002 tarihli raporunda da benzer şekilde geri kabul anlaşmalarında ortaya çıkan bazı sorunlara yer verilmiştir.[73]

Geri kabul uygulamalarının işleyişindeki en büyük sorun, geri kabule ilişkin belirli bir standardın olmaması ve teknik detayların anlaşma içeriklerine göre değişiklik göstermesidir. Diğer bir husus ise anlaşmalarda sığınmacıların veya mültecilerin haklarına ilişkin düzenlemelerin bulunmamasıdır. Geri kabul işlemi sırasında hem insan hakları hem de uluslararası koruma başvuru hakkının güvence altına alınmasının özellikle altı çizilirken, bu hususların anlaşmalarda yer almaması dolaylı olarak sığınmacıların da geri kabulünü mümkün kılmaktadır.

2.4. Mültecilerin Geri Kabulü

Üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabul anlaşmaları kapsamına daha çok girmesiyle gündeme gelen en önemli hususlar transit ülkelerin sorumlulukları ve "güvenli üçüncü ülke" kavramının yanında sığınmacıların veya mültecilerin geri kabul prosedürlerine tâbi kılınması olmuştur. "Güvenli üçüncü ülke"den geldiği tespit edilen sığınmacıların başvurularının bu sebeple reddedilmesi, doğrudan geri kabul kapsamına alınmalarına

[72] *Legal and Practical Aspects of the Return of Persons in Need of International Protection*, BMMYK, Cenevre, Mayıs 2001
[73] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması,* s.26-27

sebebiyet vermektedir.[74] Bu durum "güvenli üçüncü ülke" politikalarının geri kabul uygulamaları ile birlikte yürümesine neden olmuş, transit ülkelere ek sorumluluk getirmiştir. BMMYK tarafından bu uygulama ile sığınmacılar için güvenli bir ülke bulma yönünde iyi bir adım atıldığı, ikincil hareketliliklere[75] son verildiği ve ekonomik göçmenlerin uluslararası sistemi kötüye kullanmalarının önüne geçildiği ileri sürülmüştür.[76] Ancak her ne kadar olumlu sonuçları olsa da, bu durumun sığınmacıların sınır dışı işlemlerinde kolaylaştırıcı rol oynadığı inkâr edilemez.

BMMYK'ya göre sığınma başvurusunda bulunan kişilerin üçüncü bir ülkeye sınır dışı edilmesi bazı koşullarda mümkündür. Buna göre söz konusu ülkenin koruma talep eden kişileri geri kabul etmesi, geri göndermeye karşı koruması, onlara sığınma başvurusu yapma imkânı vermesi ve uluslararası standartlara göre davranması gerekmektedir.[77]

Mültecilerin geri kabulüne ilişkin hususlar ise başta Cenevre Sözleşmesi olmak üzere bir dizi düzenlenmede yer almıştır. Sözleşme'ye göre devletlerin "mülteci" olarak kabul ettikleri kişileri geri kabul etme sorumlulukları bulunmaktadır. Sözleşme'nin 13. Paragrafının 1. Maddesine göre "Her Taraf Devlet, kendisi tarafından Sözleşmenin 28. Maddesine göre düzenlenen bir seyahat belgesinin sahibinin, bu belgenin geçerlilik süresi içinde her zaman o ülkeye tekrar girmesine izin vereceğini taahhüt eder." Bu maddeden anlaşılacağı gibi taraf devletlerin geri kabul etme yükümlülükleri "mülteci" olarak kabul ettikleri bireylere düzenledikleri seyahat belgelerinin geçerlilik süresi ile sınırlandırılmıştır.

---

[74] Benzer görüşler için bkz. Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması;* Nils Coleman, *A.g.e*., Esen Aydın, "Avrupa Birliği Mevzuatında Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasına Yansımaları", *Public and Private International Law Bulletin*, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, 38(1), 2018, ss.11-40

[75] İkincil hareketlilikler, çeşitli nedenlerden dolayı mülteciler ve sığınmacılar dâhil göçmenlerin ilk geldikleri ülkeden başka yerlerde koruma veya kalıcı yerleşme arayışı içinde olmalarını ifade eder. Secondary Movements of Migrants, *European Commission Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/secondary-movement-migrants_en, Erişim Tarihi 23.10.2019

[76] Nils Coleman, *A.g.e.*,s.221

[77] *Ibid.*, s.226-227

Bunun yanında Sözleşme'nin 33. Maddesinde her ne kadar mültecilerin geri gönderilmemesine ilişkin hükümler yer alsa da, söz konusu madde mültecinin yalnızca ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına geri gönderilmesini yasaklamaktadır. Bu sebeple mültecilerin geri kabul anlaşmaları kapsamında "güvenli üçüncü ülke"lere geri gönderilmeleri, "geri göndermeme ilkesi"nin dolaylı yoldan ihlali olarak yorumlanmamalıdır.[78] Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus ise "güvenli üçüncü ülke" tespitidir ki, çoğu geri kabul anlaşmasında bu tespitin nasıl yapılacağına dair usul bulunmamaktadır.

Mültecilerin geri kabulünün yer aldığı başka bir düzenleme ise 1995 tarihli Dayton Barış Anlaşması'dır.[79] Anlaşma'nın Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler başlıklı 7 nolu ekinde tüm mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin menşe ülkesine özgürce geri dönme hakkı olduğu ifade edilmiştir (Madde 1/28). Yine BMGK'nın 22 Kasım 1974 tarihli ve 3236 nolu kararı ile yerinden edilmiş Filistinli mültecilerin ülkelerine geri dönme haklarının olduğu onaylanmıştır.[80]

[78] Benzer görüşler için bkz. Esen Aydın, *A.g.e.*; Neva Övünç Öztürk, *Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015

[79] 14 Aralık 1995, Dayton Barış Anlaşması için bkz. https://www.osce.org/bih/126173, Erişim Tarihi 08.09.2019

[80] UN General Assebmly, Question of Palestine 3236 (XXIX), http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20A%20RES%203236.pdf, Erişim Tarihi: 30.06.2019

BİRİNCİ BÖLÜM

AB GÖÇ POLİTİKASINDA GERİ KABUL ANLAŞMALARI

A. ORTAK GÖÇ VE GERİ KABULPOLİTİKASININ OLUŞUMU

AB, "birlik" fikrinin ortaya çıkışı, oluşumu ve sonrasındaki süreçlerde göç olgusu ile sürekli karşı karşıya kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı'na kadar göç veren Avrupa ülkeleri, savaş sonrası göç almaya başlamıştır. Birlik üye ülkelerinin ekonomik, sosyal ve siyasi açıdan çevre ülkelerden daha yüksek refah seviyesine sahip olması, göçmenleri Avrupa'ya çeken faktörler arasında yer almıştır.[81] Bunun yanında savaşın yıkıcı etkisinden bir an önce kurtulmak isteyen Avrupa ülkelerinin yeniden yapılanma süreci ve işgücü ihtiyacı nedeniyle izledikleri politikalar da göç hareketlerinde artışa neden olmuştur. 1990'lı yıllara gelindiğinde Sovyet Bloğu'nun çöküşü, Yugoslavya'nın dağılması ve Bosna Savaşı gibi olaylar neticesinde özellikle sığınma arayan kişilerin sınır aşan hareketliliğinde artış meydana gelmiştir. Bu kişilerin refah seviyesi daha iyi düzeyde olan Avrupa ülkelerine göç etmesi, Birliğin ortak pazar oluşturma çabalarına denk gelmiştir. Böylece başta ekonomik bütünleşme amacını güden Avrupa, özellikle bölgesel olmak üzere küresel çapta gerçekleşen bu tür olayların etkisi ile göç alanında yasal ve kurumsal zeminini oluşturma çabalarına hız vermiştir. Artan göç hareketlerine karşı başta her ülke kendi ulusal politikalarını geliştirmiş ve uzun bir süre bu alandaki politikaların belirlenmesinde hükümetlerarası istişareler etkili olmuştur.[82]Ancak ilerleyen dönemlerde göç akınlarının kitlesel boyutlara ulaşması ve göçün güvenlik boyutunun daha fazla gündeme gelmesi nedeniyle ortak bir sistem oluşturma ve politika benimseme gereksinimi doğmuştur.

---

[81] Mehmet Duruel, "Avrupa Birliği Göç Politikası ve Kitlesel Göç Akınları Karşısındaki Durumu", *Uluslararası Politika Araştırmalar Dergisi*, Aralık 2017, C.3, S.3, s.2,

[82] Söz konusu hükümetlerarası istişare zeminlerinden en önemlisi Trevi Grubudur. Trevi Grubu kapsamında göç ve sığınma alanındaki hükümetlerarası görüşmeler için bkz. Sühal Şemşit, *A.g.e.*, s.87; Uğur Özgöker ve Güney Ferhat Batı, Avrupa Birliği Hukukunda Göç Sorunu Parametreleri, *İstanbul Arel Üniversitesi İİBF Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1/2, 2016, s.3

1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması[83] ile AB'nin ortak göç politikasının temelleri atılmıştır. 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, daha sonra gerçekleştirilen zirveler ve 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile ortak göç politikasının oluşturulmasında önemli adımlar atılmıştır.

AB'nin göç ve sığınma alanlarında çalışmalarında dikkat çeken husus, üye ülkelerin ortak politikalarını güvenlik odaklı oluşturmalarıdır. Bu kapsamda kurulan sınır denetim birimleri, imzalanan anlaşma ve sözleşmelerin yanı sıra son dönemde en çok dikkat çeken şey düzensiz göçle mücadelede geri kabul anlaşmalarının stratejik bir araç olarak kullanılmasıdır.

AB'ye göre geri kabul anlaşmaları, Birlik veya üye bir ülkenin üçüncü bir ülke ile karşılıklılık ve işbirliği temelinde, taraf ülkelerin topraklarında bulunan ve artık yasal giriş veya kalış şartlarını taşımayan kişilerin güvenli ve düzenli bir şekilde geri dönüşlerini sağlamak için hızlı ve etkili prosedürler ortaya koyan anlaşmalardır.[84] Tanımdan görülebileceği üzere geri kabul anlaşmaları esasen geri gönderme işlemlerinin daha hızlı ve pratik yollarla yürütülebilmesi için vardır. Buna ilaveten her ne kadar söz konusu anlaşmaların karşılıklılık ilkesine dayanarak gerçekleştirildiği ileri sürülse de, gerçekte durum bundan farklıdır. Göç olgusunun doğası gereği göç veren kaynak ülke her zaman diğerine göre dezavantajlı konumdadır.

Nils Coleman'a göre Avrupa ortak geri kabul politikası üç döneme ayrılmaktadır.[85] Buna göre erken dönem İkinci Dünya Savaşı öncesini, ikinci dönem 1950'li ve 1960'lı yıllardan sonrasını ve son dönem 1990'lardan sonraki süreci kapsamaktadır.

Erken dönem Avrupa politikasında geri kabul uygulamaları ikili anlaşmalar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde görülen geri kabul anlaşmaları yalnızca taraf

[83] Maastrciht Antlaşması, aynı zamanda Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) olarak da bilinmektedir. Ancak çalışmamızda Maastricht Antlaşması kullanımı tercih edilecektir.

[84] "Return and Readmission", *European Comission Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/readmission-agreement_en, Erişim Tarihi: 16.08.2019

[85] Nils Coleman, *A.g.e.*, s.11

ülkelerin vatandaşlarını kapsamakla birlikte daha çok savaş sebebiyle yer değiştiren ve topluma tehdit olarak görülen ve istenmeyen göçmenlerin iadesi amacıyla yapılmıştır. 1950'li ve 1960'lı yıllarla başlayan ikinci dönemde daha çok göçü kontrol etmek amacıyla yapılan geri kabul anlaşmalarının kapsamı yavaş yavaş üçüncü ülke vatandaşlarını da kapsar hale gelmiştir. 1990'lardan sonra başlayan son dönemde ise, sığınma ve göç konuları Avrupa'nın dış ilişkilerinde daha çok yer tutmaya başlamış ve ortak göç politikası oluşturma çabaları hız kazanmıştır. Avrupa'nın geri kabul anlaşmalarında rönesans dönemi[86] olarak adlandırılan bu dönemde geri gönderme ve geri kabul konularında ortak politika benimsenmesi için girişimlerde bulunulmuştur.

1. Maastricht Antlaşması

1.1. Antlaşma Öncesindeki Gelişmeler

AB'nin temeli 1951 yılında Belçika, Hollanda, Fransa, Almanya, İtalya ve Lüksemburg tarafından imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) Kuran Antlaşma ile atılmıştır.[87] Ancak bu Antlaşma'da göç ve sığınmaya dair herhangi bir hususa yer verilmemiştir. Kısacası İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bir süre Avrupa'da göç alanında detaylı bir düzenleme yapılmamıştır. 1957 yılında imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) Kuran Antlaşma'nın (Roma Antlaşması)[88] amacı malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı için ortak bir pazar kurulması ve en nihayetinde siyasi bütünlüğün sağlanması olmuştur.[89] Ancak savaş sonrası çevre coğrafyalarda yaşanan siyasi gelişmeler nedeniyle artacağı düşünülen göç

[86] *Ibid.,* s.16

[87] Şebnem Çakran ve Veysel Eren, "Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.14, S.39, 2017, s.13; Antlaşma'nın tam metni için bkz. https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/EU/bir_bakis/AvrupaKomurveCelikToplulugunuKuranAntlasma.pdf, Erişim Tarihi 30.01.2020

[88] Antlaşma'nın tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11992E%2FTXT, Erişim Tarihi 21.01.2020

[89] "Avrupa Birliğinin Tarihçesi", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı,* https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, Erişim Tarihi 21.01.2020

ve sığınmacı akını ihtimalleri, güvenlik endişelerini beraberinde getirmiştir. Bu sebeple üye devletlerin uygulamalarını uyumlaştırması, vize işlemleri ve sığınma başvurularına ilişkin esaslar, taşıyıcıların yükümlülükleri, dış sınırların kontrolü, üçüncü ülkelere irtibat görevlilerinin gönderilmesi ve yine üçüncü ülkeler kapsamında tasnif yapılması gibi bir dizi politika ortaya çıkmıştır. Tüm bu politikalar, göç konusunda ilk önemli gelişme olan ve 1985'te Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda tarafından imzalanan Schengen Anlaşması'nda düzenlenmiştir.[90] Anlaşma ile aynı zamanda yasadışı göç ile mücadele için dış sınırlarda bulunan ülkelerin yüklenmek zorunda kalacağı mali külfetin içeride kalan ülkeler tarafından paylaşılması da öngörülmüştür.[91] Bunun yanında, oluşturulan Schengen Bilgi Sistemi de serbest dolaşımın yönetilmesi açısından önemli bir adım olmuştur. Sistem aynı zamanda sığınma başvurusu reddedilen bir kişinin aynı sebeple bir başka Birlik üyesi tarafından kabul edilmesine engel teşkil etmektedir.

Anlaşma'nın uygulanmasına ilişkin hazırlanan Schengen Sözleşmesi 1990 yılında imzalanmış ve 1995 yılında yürürlüğe girmiştir.[92] Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinin bu kadar uzun sürmesinin nedeni, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelmesi muhtemel göç akınıdır.[93] Sözleşme'nin 6. Bölümünde 1951 Sözleşmesi'ndeki yükümlülüklerin kabul edildiği vurgulanmış ancak ülkeye kabulü uygun görülmeyen kişiler hakkında taşıyıcıların bazı yükümlülüklerinin bulunduğu belirtilmiştir. Buna göre ülkeye gelen yabancının kabul edilmemesi halinde, taşıyıcının bu kişiyi geldiği ülkeye veya seyahat belgesi düzenleyen ülkeye geri götürme yükümlülüğü bulunmaktadır (Madde 26/1-a).

---

[90] 14 Haziran 1985, Schengen Anlaşması için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:42000A0922%2802%29, Erişim Tarihi 08.09.2019

[91] Tülay Yıldırım, *Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s.43

[92] Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML, Erişim Tarihi 08.09.2019

[93] Tülay Yıldırım, *A.g.e.*, s.42

Bu noktada dikkat çeken şey, taşıyıcının geri götürme yükümlülüğünün seyahat belgesinin varlığına bağlanmamasıdır. Yani taşıyıcı, ülkeye herhangi bir sebeple kabul edilmeyen her kişiyi, sığınma başvurusu reddedilenler dâhil, geri götürmek zorundadır. Bu noktada BMMYK da sığınmaya ilişkin asıl değerlendirmenin ülkelerce yapılması gerektiğini, taşıyıcının sığınma başvurularındaki iddiaları tespit etmek için uygun eğitim ve yetkiye sahip olmadığını belirtmiştir.[94] Bu nedenle taşıyıcıların yükümlülüklerine dair düzenlemeler özellikle BMMYK tarafından endişe ile karşılanmıştır. BMMYK, devletlerin yetkilendirme ilkesine dayanarak taşıyıcı yükümlülüklerini artırabileceklerini ve bunu ülkeye giriş şartlarını uygulamada bir mekanizma olarak kullanılabileceklerini ifade etmiştir.[95] Sözleşme'nin 26/2 Maddesine göre belgesi olmayan kişilerin taşınması halinde taşıyıcıya ceza verilmesi de öngörülmektedir.

> Sözleşmeye bakıldığı zaman istenmeyen göçmenlerin ve sığınmacıların legal girişine imkân vermeyecek kural ve şartların konulduğu görülmektedir. Anlaşma ile iç ve dış güvenlik önlemleri ile dışarıdan gelmesi muhtemel mültecilerin girişleri engellenmektedir. Bu açıdan bakıldığı zaman fiilen Avrupa topraklarına girmemiş şahsın Avrupa Birliği'ne sığınmacı olarak başvurması kendi hukukları kapsamında da mümkün değildir.[96]

Dolayısıyla Sözleşme belge temin edemeyen kişilerin seyahat haklarını ihlal ederek sığınma başvurusunda bulunmalarına engel olmaktadır. Bu ise açıkça Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi ve Cenevre Sözleşmesi'ne aykırı bir durum teşkil etmektedir.

Schengen Anlaşması'ndan sadece bir yıl sonra 1986'da imzalanan ve 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile kişilerin, malların ve hizmetin serbest dolaşımı sağlanarak

---

[94] Luise Druke, "Refugees Protection in the Post Cold War Europe: Asylum in the Schengen and EC Harmonization Process", *Les accords de Schengen: Abolition des frontieres interieures oumenace pour les libertes publiques?*,Alexis Pauly (Ed.), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1993, s.107

[95] *Ibid.*

[96] Mehmet Duruel, *A.g.e.*, s.3

Avrupa'da iç pazar oluşturulmuştur (2. Kısım Madde 13).[97] Böylece göç politikalarında işbirliğinin kurumsallaşması için adımlar da atılmaya başlamıştır.

1990'da meydana gelen bir diğer önemli gelişme ise Dublin Sözleşmesi'nin imzalanmasıdır. "Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden Birinde Yapılan İltica Başvurularının İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşme" adıyla imzalanan Dublin Sözleşmesi, 1997'de yürürlüğe girmiştir ve mültecilere ilişkin önemli hükümlere yer vermektedir.[98] Sözleşme, Doğu Bloğu'nun yıkılması karşısında Avrupa'nın güvenlik kaygılarını ve göç akını endişelerini yansıtmaktadır.[99] Sözleşme ile ülkeler arasındaki sığınmacı hareketliliğinin önüne geçmek amaçlanmış ve sığınma başvurularının hangi ülke tarafından inceleneceğine ilişkin hususlar belirlenmiştir (Madde 4 ve 8). Ancak henüz ortak bir "mülteci" tanımı kabul edilmeden sığınma başvurularına ilişkin ilke ve kriterlerin ortaya konulması, ortak uygulama oluşturma konusunda sistematik ilerleme olmadığını göstermiştir.

Sözleşme'nin bir diğer önemli noktası da üye ülkelerin birbirlerini "güvenli üçüncü ülke" olarak tanımlamalarıdır. İlk olarak 1986 yılında Danimarka'nın yasal düzenlemelerinde yer alan "güvenli ülke" kavramı, 1990'lı yıllara gelindiğinde neredeyse her Avrupa ülkesi tarafından benimsenmiştir.[100] "Güvenli ülke" tanımlaması özellikle sığınma başvurusunda bulunan kişilerin ülkeye kabul edilmemeleri ve sorumluluğun üçüncü ülkelere yüklenmesi noktasında önemlidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve ulusal mahkemeler güvenli üçüncü ülke politikalarının geri göndermeme ilkesini ihlal edebileceği yönünde görüş vermiş olsa da, söz konusu

[97] 29 Haziran 1987, Avrupa Tek Senedi için bkz. https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-08/SingleEuropeanAct-TekSenet_0.pdf, Erişim Tarihi 09.09.2019

[98] Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities-Dublin Convention, 19.08.1997, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819(01), Erişim Tarihi 09.09.2019

[99] Yeliz Yazan, *Avrupa Birliği'nin Yasadışı Göç Politikası: Türkiye Örneği Çerçevesinde İnsan Hakları Sorunsalı*, Milenyum Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, Kasım 2016, s.85

[100] Rosemary Bryne, Gregor Noll ve Jens Vedsted-Hansen, "Understanding Refugee Law an Enlarged European Union", *European Journal of International Law (EJIL)*, 2004, C.15, S.2, s.360

uygulama özellikle BMMYK tarafından son dönemlerdeki en başarılı uygulamalardan biri olarak görülmüştür.[101] Bu çerçevede Sözleşme'de "güvenli üçüncü ülke" tespitinin nasıl yapılacağına dair herhangi bir düzenlemenin olmaması AİHM'in endişelerini haklı çıkarır niteliktedir.

1.2. 1990'lara Kadar AB Geri Kabul Politikası

18. yy ile 20. yy başlarında Avrupa ülkeleri kendi aralarında vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin birçok anlaşma imzalamıştır. Nils Coleman'a göre bu yöntem imzacı tarafların her ikisinin de rızasını esas aldığı için ülkeler arasında çatışmaya neden olabilecek tek taraflı sınır dışı veya iade işlemlerine göre daha etkili bir yöntemdir.[102]

1950 ve 1960'lı yıllara gelindiğinde Avrupa'da görülen geri kabul uygulamaları günümüze yakınlık göstermesi nedeniyle önem taşımaktadır. Bu dönemdeki en önemli örnek Benelüx ülkelerinin geri kabule ilişkin uygulamalarıdır. Benelüx ülkeleri daha sonra Fransa, Avusturya ve Almanya ile tarafların vatandaşlarının yanı sıra üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesini içeren anlaşmalar imzalamıştır.[103] Bu anlaşmalar AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı anlaşmalar açısından da önemlidir, zira söz konusu anlaşmalarda da taraflardan birini tüzel kişilik taşıyan Benelüx Birliği oluşturmaktadır. Her ne kadar 1950'li yıllardan 1990'lı yıllara kadar Avrupa'da geri kabul anlaşmalarının imzalandığı görülse de bu anlaşmalarının uygulanması sınırlı kalmıştır. Bunun en büyük nedeni öncelikle göçün henüz yüksek politika alanına girmemesidir. Bu dönemde geri kabule ilişkin uygulamaların çok görülmemesinin bir nedeni de sınır denetim ve gözetim sistemlerinin olmaması nedeniyle sınır geçişini kanıtlayacak yükümlülüklerin büyük oranda yerine getirilememesidir.Bilindiği gibi 1950'li ve

[101] *Ibid*.,s.360-361
[102] Nils Coleman, *A.g.e.*, s.12
[103] Bu kapsamda 1964 yılında Fransa, 1965 yılında Avusturya ve 1966 yılında Almanya ile geri kabule ilişkin anlaşmalar imzalanmıştır.

1960'lı yıllarda Avrupa genelinde görülen göç hareketleri çoğunlukla iş gücü göçünden oluşmuştur.[104] Sanayileşme ve üretimin yaygınlaşması ile artan iş gücü ihtiyacı, düşük ücretlerde çalışan göçmen işçilerle karşılanmıştır. Bu dönemdeki göç akınları ve ortaya çıkan sorunlar için ise ortak düzenlemelere gerek duyulmamıştır.[105] Dolayısıyla her ne kadar imzalanan geri kabul anlaşmaları göç akınlarını kontrol amacı taşısa da, göç olgusu henüz dış politikaya etki edecek derecede bir problem olarak görülmediğinden geri kabul anlaşmalarının uygulanması da sınırlı kalmıştır.

1.3. Maastricht Antlaşması'nın İmzalanması

2 Şubat 1992'de imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile hayata geçirilen üç sütunlu yapı sayesinde yeni bir kurumsal ve hukuksal düzen oluşturulmuştur.[106] 1993'ten önceki anlaşmalar çoğunlukla iç sınırları kaldırarak ortak iç pazar oluşturulmaya yönelik düzenlemeler içermiştir. Maastricht Antlaşması ile Birliğin Adalet ve İçişleri sütununda yer alan göç ve sığınma alanında hükümetlerin ortak hareket etmesi hedeflenmiştir (Madde K.1/1-3). Bu şekilde göç ve sığınma konuları da ilk defa ortak politika konuları arasında yer almıştır.

> Yalnız, Maastricht Antlaşması'nın yapısından dolayı, bu ortak çalışma hedefi zayıflatılmıştır. Zira, AB'de bu alanda işbirliğinin 1. Sütun yerine 3. Sütuna dâhil edilmesinden kaynaklı bir zorluk söz konusudur. 1. Sütunda AB'nin yetkileri ve tasarrufları çok daha genişti ve üye ülkelerin yetkileri bulunmamaktaydı. 3. Sütunda ise üye ülkelerin yetkilerinin daha fazla olmasından kaynaklı olarak, üye ülkelerin ortak bir zeminde ve uzlaşma noktasında buluşmaları, kendi iç politika ve düzenlemelerine daha önem vermeleri nedeniyle, oldukça zorluydu. Bu durum da özel bir engel hali yaratarak üye ülkelerin ortak

[104] 1960'lı yıllarda Avrupa'da İngiltere, Fransa ve Almanya gibi devletler eski sömürge bağları ve ikili iş gücü anlaşmaları ile ülkelerine göçmen işçi alımına başlamıştır, bu kapsamda özellikle Almanya misafir işçi politikası ile dikkat çeker. 1961 yılında Türkiye ile Almanya hükümetleri arasında imzalanan İş Gücü Alımı Anlaşması kapsamında Türkiye'den Almanya'ya 1961 yılında 5.193 kişi, 1973'te 910.000 kişi göç etmiştir. *Kaynak:* İbrahim Sirkeci ve M. Murat Erdoğan, "Göç ve Türkiye" *Migration Letters (9/4)*, December 2012, s.297

[105] Mehmet Duruel, *A.g.e.*, s.2

[106] Maastricht Antlaşması için bkz. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, Erişim Tarihi 09.09.2019

> sığınma politikasının oluşumu noktasında ortak çalışmalarını, bir araya gelmelerini ve uzlaşı sağlamalarını zorlaştırmıştır.[107]

Maastricht Antlaşması'nın imzalandığı 1992 yılından 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen sürede AB'nin ortak göç politikasında Avrupa Komisyonu ve ABKonseyi'nin etkinliği artmıştır. 1994 yılında Avrupa Komisyonu'un önerisi ile sığınma ve göç konularında izlenmesi gereken prosedürler hakkında ABKonseyi Direktifi yayınlanmıştır.[108] Birlik içinde her ülkenin mülteciye dair kendi tanımı olduğu için sığınma konusunda ortak politika belirlemenin ön şartı da ortak bir "mülteci" tanımının kabul edilmesi olmuştur. Bu çerçevede AB Komisyonu, sığınma konusunda Cenevre Sözleşmesi'nin 1. Maddesinin ("mülteci" tanımı) yorumlanmasına ilişkin üye ülkeler arasında uyum sağlanması, bu kapsama girmeyen kişilere geçici koruma sağlanması ve sığınma prosedürlerine ilişkin ortak asgari standartlar getirilmesi konusunda bir dizi öneride bulunmuştur.[109] 1995'te de sığınma başvurularının incelenmesine ilişkin ilkeler ve "mülteci" olarak sınıflandırmada kriterlerin yer aldığı Sığınma Prosedürleri Asgari Teminatları Hakkında AB Konsey Kararı kabul edilmiştir.[110]

1990'larda önemli olan asıl şey uluslararası göçün yapısının değişmesidir. Bu döneme damgasını vuran Sovyetler Birliği'nin ve Yugoslavya'nın dağılması, Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Balkanlardaki çatışmalar en başta Avrupa'yı etkilemiştir. Çevresine göre daha iyi ekonomik, sosyal ve siyasi koşullara sahip olan Avrupa ülkeleri, başta "sığınmacı"lar olmak üzere düzensiz göç akınlarına maruz kalmıştır. 1970'de 78.3

---

[107] Kutluhan Bozkurt ve LL. M. Eur.,*Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2018, s.106

[108]Council Directive on Minimum Standards For The Qualification And Status Of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted, 24.04.2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0083, Erişim Tarihi 01.11.2019

[109] Tülay Yıldırım, *A.g.e.*,s. 60-61

[110] Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:31996Y0919(05), Erişim Tarihi 17.01.2020

milyon olan uluslararası göçmen nüfusu 1980'de 93.7 milyona ulaşmıştır.[111] Bu sayı 1990'da 152.5 milyona ulaşırken 49.2 milyonunu Avrupa'daki göçmenler oluşturmuştur.[112] 1990 yılında dünyadaki göçmen nüfusunun neredeyse üçte birine ev sahipliği yapan Avrupa, göç hareketlerini bir güvenlik tehdidi olarak görmüş, ancak diğer yandan küreselleşme ve liberal ekonominin gerekliliği olarak göçmen alımına devam etmiştir. Zira üretimin artırılmasında önemli rol oynayan ucuz iş gücü göçmen işçilerce karşılanmaktadır. Vize ve sığınma başvurularına standartlar getirilmesi, düzensiz göçe karşı verilen mücadelenin ve sınır tedbirlerinin artırılması ve göçmen profili açısından ülkelerin tasniflenmesi, AB'nin göç politikasındaki ikiliği göstermektedir. Getirilen standartlar katılaştırılarak istenmeyen göçmenler dışarıda bırakılırken, vasıflı ve ülke ekonomisine katkı sunacak göçmenler içeri alınmaktadır.

1.4. Maastricht Antlaşması Sonrası AB Geri Kabul Politikası

AB üye ülkeleri sınırlarına yönelen düzensiz göç ve sığınma hareketlerinin artmaya başladığı ilk dönemlerde göçe kaynaklık eden ülkelerle geri kabul anlaşması imzalamaya çalışmıştır. Ancak göçmenlerin kaynak ülkelerine dönüşlerinin hayati tehlike arz etmesi veya kimlik tespitinin yapılamaması gibi nedenler 1990'larda transit ülkelerle anlaşmaları gündeme getirmiştir.[113] Buna ilaveten, artan düzensiz göç, geri gönderme işlemlerindeki maliyetin yükselmesi ve bürokratik engellerin artması da geri kabul işlemlerini yürütmede sorunlarla karşılaşılmasına yol açmıştır. Sorunların ulusal

---

[111] "International Migrant Stock", *World Bank*, https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL?end=2015&start=1960&view=chart, Erişim Tarihi 09.09.2019

[112] "Total Number of International Migrants", *Migration Data Portal*, https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=1990&m=1, Erişim Tarihi 09.09.2019; Her ne çalışmada Avrupa'daki göç yoğunluğuna odaklanılmış olsa da, 1990 yılı itibariyle Asya bölgesindeki göçmen oranı Avrupa bölgesi ile neredeyse aynıdır. 2013 yılı itibariyle Avrupa 72 milyon göçmene ev sahipliği yaparken, Asya ise 71 milyon göçmene ev sahipliği yapmıştır. *Kaynak: Population Facts 2013/2,* United Nations Department of Economic and Social Affairs, s.1-2, https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2013-2_new.pdf, Erişim Tarihi 02.11.2019

[113] Kerem Batır, *A.g.e.*, s.586

düzeyde çözülemeyecek hale gelmesi, Birlik düzeyinde hareket etme ihtiyacını artırmıştır.

Bu dönemde AB Konseyi'nin bir dizi önerisinde geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında süre, seyahat belgesi işlemleri, üçüncü ülke vatandaşları, maliyetler, uzman gruplarının oluşturulması ve uluslararası anlaşmalara uymaya ilişkin rehber ilkeler belirlenmiştir.[114] AB Konseyi 1994 tarihli kararında örnek bir geri kabul anlaşması metnine yer vermiş,[115] daha sonra da farklı içerikteki anlaşmalara eklenecek standart bir göç hükmü belirlemiştir.[116]

> Anlaşmalara konacak model göç hükmü AB Konseyi tarafından ilk defa 1995 yılında kabul edilmiş, sonrasında 1996 ve 1999 yıllarında revize edilmiştir. 1995 standart hükmünün içeriği oldukça sınırlı olup anlaşma metnine eklenen bir siyasi deklarasyon şeklindeydi. Madde; Avrupa Topluluğunun bir Üye Devlette yasa dışı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü sağlayacak etkin bir işbirliğinin Üye Devletler açısından önemini belirttikten sonra üçüncü ülkeye talepte bulunan Üye Devletle geri kabul anlaşması müzakere etme yükümlülüğü getirmekteydi.[117]

1990'ların ortalarından sonra AB ülkelerinin başta Orta Asya ve Kafkas ülkeleriyle yapılan ortaklık anlaşmaları olmak üzere farklı alanlardaki işbirliği anlaşmalarına geri kabule ilişkin hükümler eklediği görülmektedir.[118]

Masstricht Antlaşması'ndan sonraAB geri kabul anlaşmalarında hızlı bir artış yaşandığı görülmektedir. 1980'lerin ortasında AB üye ülkelerinin imzaladığı toplam ikili geri kabul anlaşmalarının sayısı 20'nin üzerindeyken, bu sayı 1995 yılında 100'ün üzerine çıkmıştır.[119] Bu dönemde Avrupa'nın geri kabul politikasının temeli açısından en önemli gelişme, Amsterdam Antlaşması'nın imzalanması olmuştur.

---

[114] Council Recommendation on the Guiding Principles To Be Followed In Drawing Up Protocols On The Implementation Of Readmission Agreements, 24.07.1995, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996Y0919%2808%29, Erişim Tarihi 12.09.2019

[115] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*, s.17

[116] Kerem Batır, *A.g.e.*, s.591

[117] *Ibid.*

[118] Annabelle Roig ve Thomas Huddlestone, *A.g.e.*, s.370

[119] Jean-Pierre Cassarino, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator*, Routledge, 2007, 42 (2), s.186

2. Amsterdam Antlaşması

2.1. Ortak Göç ve Geri Kabul Politikasına İlişkin AtılanAdımlar

Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütunlu yapının hükümetlerarasıüçüncü sütununda oybirliği ile karar alınması ve kullanılan yasal araçların bağlayıcı olmaması, üye ülkelerin bu sütunda yer alan göç alanında ortak bir politika benimsemelerini engellemiştir. Bu anlamda ülkelerin egemenlik yetkilerini devretme konusunda isteksiz davranmaları da etkili olmuştur. Devletler bir yandan göç sorununa Birlik düzeyinde çözüm ararken bir yandan da ulusal yetki alanlarına müdahale edilmesine direnmişlerdir.

1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile hükümetlerarası nitelikte olan bu süreç, ulus-üstü nitelikteki birinci sütuna aktarılmıştır.[120] Bu şekilde ortak standartların belirlenmesi kolaylaşmıştır. Antlaşma'nın 4. Başlığında ABKonseyi'nebeş yıllık süre içerisinde göç ve sığınma alanlarında bazı önlemler alma ve düzenlemeler yapma yetkisi verilmiştir (Madde 61, 62 ve 63). Verilen yetkiler arasında yasal yükümlülüklere uymadan ikamet eden yabancıların ülkelerine geri gönderilmeleri için önlem almak da bulunmaktadır (Madde 63/3-b). Bu yetki, Birliğin aynı zamanda üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması imzalayabileceği şeklinde yorumlanmıştır.[121] Ancak Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın bazı konularda Birlikten ayrı hareket etmesi, ortak politika oluşturulması ve uygulamaların uyumlaştırılması konusunda başarılı olunamadığını göstermiştir.

1990'larda artan göç hareketlerine karşı öncelikle doğu sınırını koruma amacıyla hareket eden AB, özellikle sığınma alanındaki çalışmalarına hız vermiştir. 1998'de Viyana'da düzenlenen zirvede Avrupa Konseyigeçici koruma, Avrupa Parmak İzi Tanımlama Sistemi (*European Asylum Dactyloscopy Database-EURODAC*), üçüncü

[120] Amsterdam Antlaşması tam metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf, Erişim Tarihi 20.02.2020
[121] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s.13

ülke vatandaşlarına ilişkin kurallar ve genel bir göç stratejisi konusunda çalışmalara hız verilmesi çağrısında bulunmuştur (Madde 85).[122]

1999'da Finlandiya'nın Tampere şehrinde düzenlenen Zirvede ise kaynak ve transit ülkelerdeki siyasi, ekonomik ve insan haklarına ilişkin sorunlara odaklanan kapsamlı bir göç anlayışının benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir (Madde 11).[123] Zirvede ayrıca bu politikanın başarılı olabilmesi için üçüncü ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Madde 11). Tampere Zirvesi, AB'nin göç sorununun çözümünü sınırları dışında aramaya başlaması açısından önemlidir. Bu Zirve'den sonra AB'nin göç konusundaki hemen her zirvede üçüncü ülkelerle işbirliğine değindiği görülmüştür. Göç akınlarını sınırlarına gelmeden durdurmayı amaçlayan AB, bu anlayışını günümüzde de sürdürmektedir. Zirvenin bir diğer önemli çıktısı ise alınan karaların çoğunda ABKonseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonuarasındaki işbirliğinin vurgulanmasıdır. AB kurumlarının etkinliğinin artması, artan göç hareketleri karşısında Birlik düzeyinde hareket edilmeye başlandığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

11 Eylül 2001'de ABD'de gerçekleşen terörist saldırılarının ardından özellikle Batılı ülkelerde yabancılara karşı güvenlik önlemleri artırılmıştır. 2003'te Kazablanka ve 2004'te Madrid'de benzer saldırıların gerçekleşmesi, Avrupa'nın göç konusundaki güvenlik endişelerini haklı çıkarmıştır. Bundan sonra AB sığınma ve göç konusunda daha kapsamlı düzenlemeler yapmaya başlamıştır. İlk olarak ABKonseyi tarafından 2003 yılında sığınma talebinde bulunan kişilerin üye ülkelerce kabul edilmesine ilişkin

[122] 11-12 Aralık 1998, Viyana Zirvesi Kararları için bkz. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm, Erişim Tarihi 09.09.2019

[123] 15-16 Ekim 1999, Tampere Zirvesi Kararları için bkz. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm, Erişim Tarihi 30.07.2019

asgari standartları belirleyen Kabul Koşulları Direktifikabul edilmiştir.[124] Aynı yıl sığınma başvurularını incelemekten sorumlu ülkenin belirlenmesinde esas alınacak kriterleri içeren Dublin II Tüzüğü hayata geçirilmiştir.[125] Bu düzenleme ile sığınma konuları Birlik sütununa aktarılmıştır. ABKonseyi 2004'te ise "mülteci" tanımının uyumlaştırılmasına ilişkin Nitelendirme Direktifinikabul etmiştir.[126] Bu direktif ile üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişilerin "mülteci" veya başka bir şekilde korumaya muhtaç kişiler olarak nitelendirilmelerine ilişkin asgari standartlar belirlenmiştir. Direktife göre "mülteci" olarak nitelendirilemeyen ancak korumaya muhtaç olan kişiler için "ikincil koruma" (*subsidiary protection*) statüsü öngörülmüştür (Madde 2/e, f). Ancak Direktif'in2. Maddesindeki "mülteci" ve "ikinci koruma" statüsüne uygun kişiler tanımlarında statü verilecek kişilerin üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişiler olarak ifade edilmesi, AB üyesi bir ülke vatandaşının sığınmaya başvurmak istemesi halinde ne gibi prosedürler uygulanacağı sorusunu yanıtsız bırakmıştır. Bilindiği gibi CenevreSözleşmesi ayrım gözetilmeden herkesi kapsamaktadır. Bu çerçevede AB'nin göç ve sığınma alanındaki tüm düzenlemelerini AB dışından gelecek kişilere yönelik yapması, kendi vatandaşlarına sığınma hakkı tanımadığı şeklinde yorumlanabilir.

2005 yılında Lahey Programı adıyla da bilinen İkinci Çok Yıllı Programın Avrupa Konseyi tarafından kabulü, küresel çaptaki terörist saldırıların ardından Avrupa'nın

124 Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0009, Erişim Tarihi 17.01.2020

125 Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343, Erişim Tarihi 17.01.2020

[126]Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or As Persons Who Otherwise Need İnternational Protection and the Content of the Protection Granted, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083, Erişim Tarihi, 30.07.2019

uluslararası göçe yaklaşımının göstergesi niteliğindedir.[127] Metnin giriş bölümünde değinilen programın amaçları arasında göç akınlarını düzenlemek, sınır aşan organize suçlarla mücadele etmek ve terörizm tehdidini bastırmak gibi hususlar sayılmıştır. Bu kapsamda iç sınırların hızlı bir şekilde kaldırılarak entegre dış sınır yönetimine geçilmesi ve sınırlardaki gözetim ve kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi vurgusu yapılmıştır (Madde 1.7.1). Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (*European Border and Coat Guard Agency-FRONTEX*) gibi denetim ve gözetim birimlerinin kuruluşlarının bu döneme denk gelmesi de yine güvenlik kaygılarının arttığının göstergesidir. Lahey Programı'nda yer verilen ve çalışmamız açısından önem arz eden asıl husus, AB'de kalma hakkına sahip olmayan veya bu hakkı sona eren göçmenlerin gönüllü veya zorla geri gönderilmelerine ilişkin düzenlemedir (Madde 1.6.4). Söz konusu düzenlemede özellikle seyahat belgesi veya kimliği olmayan göçmenlerin geri gönderilmesinin önemine değinilerek, üçüncü ülkelerle geliştirilecek ilişkilerle geri gönderme politikaları arasında tutarlı bir yaklaşım benimsenmesine vurgu yapılmıştır (Madde 1.6.4).

2.2. Amsterdam Antlaşması Sonrası AB Geri Kabul Politikasını Etkileyen Gelişmeler

2.2.1. Avrupa Konseyi Zirveleri

Her ne kadar AB'nin geri kabul politikasının hukuki temelini anlaşmalar oluştursa da uygulamada zirvelerde alınan kararlar önemli rol oynamıştır. Ortak göç ve sığınma politikasının gerekliliğine çağrı yapılan Tampere Zirvesi, geri kabul alanında üçüncü ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi açısından önemlidir. Zirve'de alınan kararlarda kaynak ve transit ülkelere "gönüllü geri dönüş" ve geri kabul yükümlülüklerini yerine

[127] The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (2005/C 53/01), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF, Erişim Tarihi 10.09.2019

getirebilmeleri için destek sunmak da yer almıştır (Madde A/4-26). Geri kabul anlaşmaları müzakerelerinde etkinliği sağlamak isteyen AB'nin üçüncü ülkeleri teşvik etmek için bu tür destekleri pazarlık payı olarak kullandığı görülmektedir. Bu kapsamda 2004 yılında kabul edilen Aeneas Düzenlemesi de göç ve sığınmaya kaynaklık eden ülkelere finansal ve teknik anlamda destek verilmesini içermektedir.[128]

2001'de düzenlenen Laeken Zirvesi'nde göç akınlarına karşı politikaların AB'nin dış politikasına entegre edilmesi, bu kapsamda özellikle geri kabul anlaşmalarının Birliğin önceliklerine ve net bir eylem planına göre yapılması gerektiği ifade edilmiştir.[129] 2002'de düzenlenen Sevilla Zirvesi'nde ise göç akınlarının kaynak ve transit ülkelerle işbirliği içinde ve hukuka uygun şekilde yönetilmesinin elzem olduğu belirtilmiştir.[130] Zirve'de aynı zamanda göç akınlarına neden olan sebepleri ortadan kaldırmak için kaynak ülkelerle ticari ilişkilerin geliştirilmesi ve kalkınma yardımlarının yapılması çağrısında bulunulmuştur (Madde 33). Buna ilaveten bu ülkelerle gelecekte imzalanacak işbirliği temelindeki herhangi bir anlaşmada yasadışı göç veya göç akını karşısında zorunlu geri kabule ilişkin maddelere yer verilmesi gerektiğine de vurgu yapılmıştır (Madde 33). Bu kapsamda Sevilla Zirvesi, geri kabul konusunun ekonomi, ticaret, finans, enerji ve terörizm gibi diğer politika alanlarına dâhil edilmeye başlanması açısından önemli bir gelişmedir. 2003'te Selanik'te düzenlenen bir başka Zirve'de de düzenli göç yollarının artırılmasının, düzensiz göçle mücadele kapsamında üçüncü ülkelerle işbirliği kurulmasının ve üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayan geri kabul anlaşmalar yapılmasının önemine değinilmiştir.[131]

---

[128] 10 Mart 2004, Aeneas Düzenlemesi için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491, Erişim Tarihi 12.09.2019

[129] 14-15 Aralık 2001, AB Laken Zirvesi Kararları için bkz.https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf, Erişim Tarihi 25.08.2019

[130] 21-22 Haziran 2002, AB Sevilla Zirvesi Kararları için bkz. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.pdf, Erişim Tarihi 25.08.2019

[131] 19-20 Haziran 2003, AB Selanik Zirvesi Kararları için bkz. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf, Erişim Tarihi 25.08.2019

Laeken, Sevilla ve Selanik Zirveleri'nin AB'nin geri kabul politikası açısından iki önemli çıktısı bulunmaktadır. Birincisi, AB bu zirvelerde göç hareketlerinin yalnızca sınırları dışından geldiğini ima edercesine sürekli olarak kaynak ve transit ülkelerle yapılacak işbirlikleri ve verilecek yardımlara vurgu yapmıştır. İkincisi, söz konusu zirveler AB'nin düzensiz göçle mücadelede geri kabul politikalarının dış politikaya entegre edilmesi açısından önemlidir. AB'nin standart geri kabul anlaşmaları yerine alternatif yöntemler benimseyerek politika değişikliğine gitmesinin en büyük nedeni, salt AB çıkarlarını temsil eden geri kabul anlaşmalarının müzakerelerinde hızlı sonuç alınamamasıdır. Avrupa Komisyonu tarafından 2002'de yayımlanan belgede de bu hususa dikkat çekilerek bu tür anlaşmaların ancak daha büyük bir işbirliği alanının içinde ise sonuç verdiği, bu nedenle üçüncü ülkelerle yürütülen geri kabul anlaşması müzakerelerinde ülke bazında değerlendirme yapılarak teşvik paketlerini içeren "koz"ların devreye sokulduğu ifade edilmiştir.[132]

2.2.2. Geri Gönderme Eylem Programı

2002'de yayınlanan Geri Gönderme Eylem Programı (*Return Action Programme*), geri göndermenin tanımının yapılması açısından önem arz etmektedir. Buna göre geri gönderme, hazırlık ve uygulama aşamaları dâhil bir kişinin menşe, transit veya üçüncü bir ülkeye geri gitmesi sürecini içermekle birlikte zorla veya gönüllü olabilir.[133] Ancak söz konusu tanımda yalnızca kişinin AB sınırlarından çıkışına odaklanılmış, kapsam oldukça dar tutulmuştur. Ayrıca kişinin geri gitmesi halinde menşe veya üçüncü ülkeye uyumu, ülkenin sosyo-ekonomik durumu, insan hakları ve sığınma sürecinin işlerliği

[132] Communication From the Commission to the Council and the European Parliament Integraiing Migration Issues in the European Union's Relations With Third Countries,https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-migrationandrefugees-com2002703-20021203_en.pdf, Erişim Tarihi 29.08.2019

[133] Proposal for a Return Action Programme, European Council 14673/02, https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-14673-2002-INIT, Erişim Tarihi 24.01.2020

gibi hususlara da yer verilmemiştir. Geri gönderme konusunun dar tutularak sonraki sürece hiç odaklanılmaması, AB'nin göç politikasının kısa vadeli çözümler ürettiğinin bir göstergesidir. Zira yeniden uyumun sağlanamaması ve kaynak ülkelerdeki koşulların iyileştirilememesi, geri gönderilen kişilerin yeniden göç etmesine yol açacaktır. Bu sebepledir ki, AB'nin 2000'lerden sonraki politikalarında göçü kaynağında önlemek için kaynak ülkelere sosyo-ekonomik, altyapı ve kalkınma odaklı yardımlar yaptığı görülmektedir.

2.2.3. Avrupa Komşuluk Politikası

AB'nin göçü sınırları dışında önlemek için üçüncü ülkelere yardımların önerilmesine ilişkin anlayışının bir göstergesi de 2003'te kabul edilen "Daha Geniş Avrupa, Yeni Komşuluk Politikası"dır.[134] Kısaca Avrupa Komşuluk Politikası olarak anılacak bu belgede, komşu ülkelerle ayrışmaları en aza indirmek amacı ile politika, ekonomi ve güvenlik alanlarında iyi ilişkiler kurulması önerilmiştir. Komşuluk politikası kapsamında bazı eylem planları ortaya atılmıştır. Bu eylem planlarının temelini ise farklı politika alanları ile ilişkilendirilmesi istenen geri kabul yükümlülükleri oluşturmuştur. Böylece AB komşu ülkeler nezdinde bir tampon bölge oluşturmayı ve göç hareketlerinde sorumluluğu transit ülkelere devredebilmeyi amaçlamıştır. Geri kabul ile farklı politika alanlarının iç içe olduğu bu tür anlaşmalar her iki tarafın da kazanmayı amaçladığı bir sistem ve motivasyon kaynağı oluşturmuştur. Farklı politika alanlarını içeren bu anlaşmaların uygulanabilirlikleri de standart geri kabul anlaşmalarına göre daha kolaydır. Bu anlaşmalar sayesinde taraflar arasındaki ilişkilerde süreklilik sağlanmış olmakla birlikte değişen koşullara uyum sağlamak da

[134] Communicatıon From The Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations With Our Eastern and Southern Neighbours, 11.03.2003, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf, Erişim Tarihi 29.08.2019

kolaylaşmaktadır. AB'nin standart geri kabul anlaşmaları yanında alternatif olarak değerlendirdiği bir başka uygulama ise bağlayıcı niteliği olmayan ve iç siyasette onay süreci gerektirmeyen uygulama protokolleri ve iyi niyet beyanlarıdır.[135] Söz konusu uzlaşılar, kamuda daha az görünür olmaları nedeniyle toplumun tepkisini çekmeden ve iç siyasette gündem oluşturmadan uygulamaya konulabilmektedir.

Avrupa Komşuluk Politikası'nın bir diğer özelliği ise ilerleme kaydedemeyen ve işbirliği yapmayan ülkeler için politika belgesinde öngörülen teşviklerin sunulmayacak olmasıdır. AB'nin bu tutumunun temeli, düzensiz göçle mücadele kapsamında üçüncü ülkelerle işbirliğini değerlendirmek üzere 2003 yılında AB Konsey kararıyla oluşturulan İzleme ve Değerlendirme Mekanizması'na dayanmaktadır.[136] Bu mekanizma, Konsey'in düzensiz göç ve geri kabul konularında işbirliğine yanaşmayan ülkeler için harekete geçmesine temel oluşturmuştur. Ancak her ne kadar bu politika AB'nin geri kabul müzakerelerine hız verse de üçüncü ülkeler açısından zorlayıcı olmuştur. Dahası bu uygulamanın AB'nin hem iç hem de dış ilişkilerine zarar verebileceği, zira söz konusu politikalar sonucunda üçüncü ülkelerde meydana gelebilecek bir kriz sonucu olası göç akınlarının AB'yi hedef alabileceği değerlendirilmiştir.[137] Ayrıca AB'nin yürüttüğü müzakerelerde kendi önceliklerine uyulmaması halinde ceza niteliğinde eylemler öngörmesi, bu ülkelerle gelecekteki yapacağı işbirliklerini de tehlikeye atmaktadır. AB'nin göçü yönetmek için bu işbirliği süreçlerine ihtiyacı olduğu göz önüne alınırsa, söylemlerinin blöften öteye geçmediği değerlendirilebilir.

---

[135] AB özellikle 2016 yılından sonra üçüncü ülkelerle resmi olmayan geri kabul anlaşmaları yapmaya başlamıştır. Bu kapsamda en öne çıkan ülkeler Sahra Altı Afrika ülkeleri olmakla birlikte son dönemde Türkiye ile varılan 18 Mart 2016 tarihli mutabakat da önem taşımaktadır. Kaynak: Jonathan Slagter, "An 'Informal' Turn in the European Union's Migrant Returns PolicyTowards Sub-Saharan Africa", *Migration Information Source*, 10.01.2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/An%20%E2%80%9CInformal%E2%80%9D%20Turn%20in%20the%20European%20Union%E2%80%99s%20Migrant%20Returns%20Policy%20towards%20Sub-Saharan%20Africa%20_%20migrationpolicy.org_.pdf, Erişim Tarihi 02.11.2019

[136] Monitoring and Evaluation Mechanism of the Third Countries in the Field of The Fight Against İllegal İmmigration - Draft Council Conclusions, European Council 15292/2003, https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-15292-2003-INIT, Erişim Tarihi 24.01.2020

[137] Nils Coleman, *A.g.e.*, s.135

İlk dönemlerde AB'nin geri kabul anlaşması müzakerelerinde üçüncü ülkeleri masada tutmak için önerdiği teşvikleri teknik ve kurumsal kapasite geliştirme, göç yönetimine destek ile finansal ve kalkınma odaklı yardımlar oluşturmuştur. Ancak bu tür teşviklerin ülkeleri anlaşma masasında tutmak için yeterli olmadığını ve müzakerelerin yavaş ilerlediğini fark eden AB, başta komşu ülkelerle olmak üzere vize kolaylaştırma politikalarına geçiş yapmıştır. 2004 yılında Avrupa Komisyonu'na geri kabul anlaşmalarının yanı sıra vize kolaylaştırma anlaşmalarında da müzakere etme yetkisi verilmesiyle AB geri kabul anlaşması müzakerelerinde bu teşviki daha fazla öne sürmeye başlamıştır.[138] Vize kolaylaştırma önerisinin müzakere masasına getirilmesi süreci hızlandıran bir etki yaratmış, aynı zamanda geri kabul anlaşmalarının eşitsiz doğasını da değiştirmiştir. İlk olarak Rusya ve Ukrayna ile yürütülen müzakerelerde gündeme gelen vize kolaylaştırma kozuna, daha sonra Moldova ile müzakerelerde ilerleme kaydedilemediğinin anlaşılması üzerine yeniden başvurulmuştur.[139] Vize kolaylaştırma anlaşmalarının müzakerelerdeki olumlu etkisini fark eden AB, bu kozu geri kabul politikalarını daha etkili kılmak ve Avrupa Komşuluk Politikası'nı daha güçlü hale getirmek amacıyla etkin olarak kullanmaya başlamıştır. Bu politikanın bir sonucu da taraf ülkelere komşu diğer ülkelerle geri kabul anlaşması imzalamanın kolaylaşması ve düzensiz göçle daha etkin mücadele edilmesi olmuştur. Ancak her ne kadar Avrupa Komisyonu geri kabul anlaşmalarını cazip hale getirmek için vize kolaylığını önerse de, üye ülkeler vize verme konusunda tam kontrole sahip olmaya devam etmektedir.[140]

[138] Florian Trauner ve Imke Kruse, *A.g.e.*, s. 18
[139] *Ibid.*, s.21
[140] Kerem Batır, *A.g.e.*, s.596

2.2.4. Göçe Küresel Yaklaşım

AB kurumlarının özellikle Birlik düzeyinde yürütülen müzakerelerden verim alınamaması nedeniyle geri kabul sürecindeki etkinliğinin tartışmalı hale gelmesi ve üye ülkeler tarafından sürekli eleştirilmesi, Avrupa Komisyonu'nu bu konuda bazı adımlar atmaya yöneltmiştir. Buna ilaveten uluslararası göçün yapısının değişmesi ve küresel etkilerinin artması, AB'nin de göçe küresel bakış açısıyla yaklaşmasına yol açmıştır. Özellikle 2000'li yıllardan sonra Asya'da artan göç hareketliliği ve bölge ülkelerinin hem göç veren hem de göç alan ülkeler arasında neredeyse başı çekmesi, AB'nin de dikkatini bu bölgeye çekmiştir. BM'nin raporlarına göre 2000 yılında 68 milyon göç veren Asya ülkeleri 2015 yılında 104 milyon göç vermiş, 75 milyon göçmene ev sahipliği yapmıştır.[141] Bu dönemde AB'nin düzensiz göçle mücadele anlayışını komşuluk politikası çerçevesinden çıkardığı ve göç veren diğer bölgelere de odaklanmaya başladığı görülmektedir. Bu çerçevede AB, 2004 yılında Hong Kong ve Makao, 2005 yılında Sri Lanka ile geri kabul anlaşması imzalamıştır.[142] 2004 yılında ise Çin tarafından vize kolaylığı karşılığında geri kabul anlaşması önerilmesi üzerine taraflar arasında Hedef Statüsü Anlaşması (*The Destination Status Agreement*) imzalanmıştır.[143] Söz konusu anlaşmada Çin uyruklu turistler için bazı koşullarda vize kolaylığı öngörülürken, yasal süresinden fazla kalanların iadelerine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir.[144]

[141] *International Migration Report 2015 Highlights*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, s. 6, 15, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf, Erişim Tarihi 14.09.2019

[142] "Return and Readmission", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, Erişim Tarihi 13.09.2019

[143] Anlaşmaya ilişkin detaylı bilgi için bkz. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-196_en.htm, Erişim Tarihi 13.09.2019

[144] Florian Trauner ve Imke Kruse, *A.g.e.*,s.18

AB'nin yeni göç politikası 2005 yılında "Göçe Küresel Yaklaşım" (*Global Approach to Migration-GAM*) belgesinde de yer almıştır.[145] Belgede, seçilmiş üçüncü ülkelerle stratejik işbirliğinin esasları belirlenmiş, vize kolaylığı gibi sınır aşan hareketliliğe ilişkin yapılacak işbirlikleri etkili geri kabul politikasının ayrılmaz bir parçası olarak ifade edilmiştir. AB, kaynak ve transit ülkelerle yapılacak işbirlikleri sayesinde göçü doğrudan durdurmanın aksine kontrol etmeyi amaçlamıştır. Bu anlayışını geri kabul politikası ile de ilişkilendirerek yeni dönem göç politikasının önemli bir ayağını oluşturmuştur.

Göçe Küresel Yaklaşım belgesinde ayrıca Türkiye ile de geri kabul anlaşmasının geciktirilmeden imzalanması gerektiği ifade edilmiş, Türkiye'ye yapılacak yardımlar ve projelere ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir.[146] Türkiye, coğrafi konumu nedeniyle Asya, Kafkasya ve Ortadoğu'dan Avrupa'ya göç yolunda transit ülkedir. Özellikle 2015 yılında Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya geçen göçmenlerin sayısında en yüksek seviyeye ulaşılması, Türkiye ile işbirliğinin ilerletilmesinde en önemli etkendir.[147] AB, artan "düzensiz göç", "sığınmacı"lar ve göçmen kaçakçılığı oranları karşısında göçü sınırları dışında durdurmak için Türkiye'yi tampon bölge olarak kullanmak istemiştir.

AB'nin göçe küresel yaklaşımının esaslarını içeren GAM, 2011 yılında yapılan bir değişiklikle Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım (*Global Approach to Migration and Mobility-GAMM*) adıyla yeniden kabul edilmiştir. Yeni anlayışta Arap Baharı ve devamında meydana gelen olayların büyük etkisi olmuş, göçün artık resmen AB'nin

[145] Commission of the European Communities, COM (2007) 247 final/2, Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0247R(01)&from=EN, Erişim Tarihi 22.08.2019

[146] *Ibid.*

[147] 2014 yılında Avrupa'ya Akdeniz rotası üzerinden 200 binin altında göçmen geçmişken bu sayı 2015 yılında 1.3 milyona ulaşmıştır. Kaynak: Migrants Arrivals in Europe Through Mediterranean, European Council on Foreign Relations (ECRF), https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration, Erişim Tarihi 14.09.2019

siyasi gündeminin başında yer aldığı kabul edilerek kapsamlı ve uyumlu bir göç politikasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır.[148]

3. Lizbon Antlaşması

3.1. Lizbon Antlaşması'nın AB Göç ve Geri Kabul Politikasına Etkisi

AB'nin ortak göç politikasının oluşmasındaki önemli gelişmelerden biri de 2007'de imzalanan ve 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'dır.[149] Lizbon Antlaşması ile Birlik tüzel kişilik kazanmıştır.

Lizbon Antlaşması'nın göç alanında ortak bir politika oluşturma konusunda getirdiği en önemli değişiklik Avrupa Komisyon ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılmasıdır. Bu kapsamda ABKonseyi ve Avrupa Parlamentosu'na sınır hareketliliği, sınırların yönetimi, üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin kurallar, uluslararası koruma ve aile birleşimi gibi alanlarda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir (Bölüm 2, Madde 62-63b). Antlaşma'da yer alan bir diğer husus ise 2000 yılında kabul edilen Avrupa Temel Haklar Şartı'nın[150] bağlayıcılık kazanmasıdır (Madde 6/1). Şart, "mülteci"ler ve "sığınmacı"larla ilgili hükümler içeren bir belge olması ve sığınma hakkıyla "geri göndermeme ilkesi"ni garanti altına alması nedeniyle önem arz etmektedir (Madde 18 ve 19).

Lizbon Antlaşması ile aynı zamanda Avrupa Topluluğunu (AT) Kuran Antlaşma Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma (ABİA) adını almıştır.[151] Sınır kontrolleri,

[148] 18 Aralık 2011, Global Approach to Migration and Mobility, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/global-approach-migration-and_en, Erişim Tarihi 29.08.2019

[149] Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community,https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT, Erişim Tarihi 10.09.2019

[150] Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı için bkz. https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708, Erişim Tarihi 31.07.2019

[151] "The Treaty of Lisbon", *Fact Sheets on the European Union, European Parliament,* https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon, Erişim Tarihi 20.01.2020;

sığınma ve göç konuları ABİA'nın 5. Başlığı altında düzenlenmiştir. Buna ilaveten ABİA'nın 79. Maddesiile Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyine bazı alanlarda tedbirler alma yetkisi verilmiştir. Bu alanlar arasında izinsiz olarak ikamet eden kişilerin sınır dışı edilmesi veya geri gönderilmesine ilişkin hususlar da bulunmaktadır (Madde 79/2-c). Birlik kurumlarına verilen yetkilerin artırılması ve bu yetkiler için Amsterdam Antlaşması'nda olduğu gibi herhangi bir süre sınırının öngörülmemesi ortak politika oluşturmaya bir adım daha yaklaşıldığının göstergesi olmuştur. ABİA, Maastricht Antlaşması ile birlikte AB'nin yapısı ve işleyişine ilişkin başvurulabilecek ikinci önemli antlaşma niteliğindedir. AB'nin göç ve sığınma alanındaki yasal dayanağını da ABİA'nin 79. ve 80. Maddeleri oluşturmaktadır.[152]

3.2. Lizbon Antlaşması Sonrası Atılan Adımlar

3.2.1. Ortak Göç Politikası

Lizbon Antlaşması'ndan sonra da Birliğin göç alanında ortak politika oluşturma adına attığı adımlar devam etmiştir. Bu kapsamda 2008 yılında sınır dışı ve iade koşullarının insan haklarına yaraşır şekilde olması için usul ve esaslar içeren İade Koşulları Direktifikabul edilmiştir.[153] Aynı yıl bir adım daha ileri gidilerek AB'yi kalkınmakta olan ülkelerin beyin gücü için cazip hale getirmeyi amaçlayan Avrupa Sığınma ve Göç Paktı kabul edilmiştir.[154] Prof. Dr. Beatrice Knerr, Pakt'ın küreselleşmenin bir parçası

Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın tam metni için bkz.Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT, Erişim Tarihi 21.02.2020

[152] Kutluhan Bozkurt ve LL. M. Eur.,*A.g.e.,* s.79

[153]Directive 2008/115/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals,https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF, Erişim Tarihi 10.09.2019

[154]"Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı Tartışılıyor", 27 Kasım 2018, *Deutsche Welle*, https://www.dw.com/tr/avrupa-birli%C4%9Fi-g%C3%B6%C3%A7-ve-iltica-pakt%C4%B1-

olduğunu ve dünya çapında en iyi beyinleri elde etmek için süren rekabet nedeniyle göçün AB için önemli olduğunu ifade etmiştir.[155]

2010 ve 2014 yıllarını kapsayan ve "Vatandaşlarına Hizmet Eden ve Koruyan Açık ve Güvenli Bir Avrupa" başlığıyla kabul edilen Stockholm Programı, Avrupa'nın göç politikalarındaki güvenlik odağını bir kez daha yansıtmıştır.[156] Bu kapsamda öncelikle güney ve doğu sınırlarında Avrupa Sınır Gözetleme Sisteminin (*European Border Surveillance System-EUROSUR*) geliştirilmesi ve sınır gözetimlerine ilişkin FRONTEX ile işbirliği yapılması planlanmıştır.[157] Ayrıca Program'da Avrupa kimliği oluşturmanın bir yansıması olarak vatandaşların güvenliğine, menfaatlerine ve ihtiyaçlarına vurgu yapılması,[158] üçüncü ülke vatandaşları veya vatansız kişilerin haklarında kısıtlamaya gidilmesi olasılığını gündeme getirmiştir. Bunun yanında Stockholm Programı'nda ortak bir sığınma sisteminin oluşturulması ve uluslararası koruma standartlarının geliştirilmesi de vurgulanmıştır.[159] Ancak her ne kadar uluslararası koruma alanı vurgulansa da güvenlik her zaman ön planda olmuştur. Zira Birlik açısından önemli olan, sığınma sisteminin geliştirilmesi ve Cenevre Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanmasından çok göç kontrolünün sağlanabilmesidir.

1990'larda ve 2000'li yıllarda AB'nin ortak göç ve sığınma politikası oluşturulması amacıyla daha yoğun çaba sarf ettiği görülmüştür. Hem bölgesinde hem de küresel çapta yaşanan olaylar AB'yi göç konusunda güvenlik odaklı hareket etmeye

---

tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1l%C4%B1yor/a-3827099, Erişim Tarihi 10.09.2019; Paktın tam metni için bkz.European Pact on Immigration and Asylum, https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT, Erişim Tarihi 17.01.2020

[155] "Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı Tartışılıyor", 27 Kasım 2018, *Deutsche Welle,* https://www.dw.com/tr/avrupa-birli%C4%9Fi-g%C3%B6%C3%A7-ve-iltica-pakt%C4%B1-tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1l%C4%B1yor/a-3827099, Erişim Tarihi 10.09.2019

[156] The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens,https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en**,** Erişim Tarihi, 30.07.2019

[157] Stockholm Programı, s. 56, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en, Erişim Tarihi, 30.07.2019

[158] Sühal Şemşit, *A.g.e.*, s.103

[159] Stockholm Programı, s. 69, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en, Erişim Tarihi, 30.07.2019

yöneltmiştir. Bir yanda nitelikli göçmene sahip olmak isteyen AB ülkeleri, diğer yanda istenmeyen göçmenlerin sınırları dışında kalabilmesini sağlayabilmek amacıyla düzenlemeler yapmıştır. Özellikle 2000'li yıllarda hayata geçirilen düzenlemelerin hemen hepsinde sığınma konusunda ortak hareket etmek için çaba sarf edilse de üye ülkelerin her birinin farklı şartlara sahip olması ve göç sorununa farklı yaklaşmaları nedeniyle ortak bir politika geliştirmek mümkün olamamıştır. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler de her defasında işbirliğine vurgu yapan ve birbirini tekrarı olan kısır döngüden öteye geçememiştir.[160]

Ortak bir sistemin oluşturulamadığı Avrupa Komisyonu raporlarında da ortaya konulmuştur. Raporlara göre 2000'li yıllarda kabul edilen Nitelendirme Direktifi'nin, Kabul Koşulları Direktifi'nin ve Sığınma Prosedürlerine İlişkin Direktifi'nin üye ülkelerce uygulanmasında başarı sağlamamıştır.[161] Bizzat Avrupa Komisyonu tarafından ortak politika oluşturulmasında başarısız olunduğunun kabul edilmesi, AB'nin göç yönetiminin etkinliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır.

Başarısız olduğu öne sürülen diğer bir düzenleme ise Dublin II Tüzüğü'dür. Uluslararası Af Örgütü'nün 2010'da yayınladığı bir raporda, Dublin II Tüzüğü nedeniyle mültecilerin geri gönderme riski altında oldukları ve haklarının ihlal edildiğini belirtilmiştir.[162] Buna ilaveten üye ülkelerin sığınma prosedürlerini uyumlaştırma sürecinde hala başarı sağlayamamış olmaları yeni bir düzenleme

[160] Yeliz Yazan, *A.g.e.*, s.97

[161]Report From the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, COM/2007/0745 final, 26.11.2007, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0745, Erişim Tarihi 27.01.2020; Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection, COM/2010/0314 final, 16.6.2010, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0314, Erişim Tarihi 27.01.2020; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, COM(2010) 465 final, 8.9.2010, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-465-EN-F1-1.Pdf, Erişim Tarihi 27.01.2020

[162] "Greece: Dublin II Trap: Transfers of Asylum- Seekers toGreece", *Amnesty International*, 22 March 2010, https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/001/2010/en/, Erişim Tarihi 14.09.2019

ihtiyacını doğurmuştur. Özellikle sığınma başvurularının yabancıların giriş yaptıkları ilk Birlik ülkesi tarafından incelenmesinin ne kadar işlevsiz olduğunun anlaşılması üzerine, 2013 yılında Dublin III Tüzüğü kabul edilmiştir.[163] Yeni düzenlemede çeşitli şartlarda yapılacak sığınma başvurularını incelemekten sorumlu ülkeyi belirlemekte kullanılacak kriterlere yer verilmiştir (3. Bölüm).

2015'te Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker tarafından ortaya atılan plan[164] üye ülkeler ile Birlik kurumlarının göçe dair farklı yaklaşımları olduğunu ve ortak göç politikası oluşturmanın ne kadar zor olduğunu bir kez daha göstermiştir. Juncker, sunduğu planda, AB ülkelerini sığınma politikalarını değiştirmeye ve sığınmacı ile mülteci adaylarını sürekli ve bağlayıcı bir formüle göre paylaşmaya çağırmıştır.[165] Planın en dikkat çeken kısmı üye ülkelere mülteci yerleştirme işlemlerinde zorunlu kota getirilmesidir. Bu şekilde AB ülkeleri, 2001'den bu yana artarak devam eden Suriyeli sığınmacı baskısına karşı sorumluluk ve yük paylaşımı temelinde hareket etmeye çağırılmıştır. Juncker ayrıca, Suriye ve Libya'daki olaylar devam ettikçe mülteci sorununun olacağına ve bu krize müdahale etmenin AB'nin ilk önceliği olması gerektiğini ifade etmiştir.[166]

Avrupa Komisyonu, 2015 yılında ayrıca göçün tüm açılardan yönetilmesinin bir ihtiyaç olduğunu ortaya koyarak Avrupa Göç Gündemi'ni kabul etmiştir.[167] Gündemle, Birliğin kısa ve uzun vadelerde göçün iyi bir şekilde yönetilebilmesi için gerekli yöntemleri

[163]Regulatıon (EU) No 604/2013 of the European Parlıament and of The Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (recast), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF, Erişim Tarihi 30.07.2019

[164] The European Commission's Investment Plan for Europe (EC IPE), Juncker Plan, https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_en, Erişim Tarihi 17.01.2020

[165] Bernd Riegert, "Juncker Devrimi", *Deutsche Welle Türkçe*, 10 Eylül 2015, https://www.dw.com/tr/juncker-devrimi/a-18705311-0, Erişim Tarihi 31.07.2019

[166] Matthew Weaver, "Refugee Crisis: Juncker Unveils EU Quota Plan- As It Happened", *The Guardian*, 9 September 2015, https://www.theguardian.com/world/live/2015/sep/09/refugee-crisis-junker-unveils-eu-quota-plan-live-updates?page=with:block-55efe087e4b0fd3fbcd76008#block-55efe087e4b0fd3fbcd76008, Erişim Tarihi 12.09.2019

[167] European Agenda on Migration, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en, Erişim Tarihi 10.09.2019

izlemesi ve buna göre bir yol haritası ortaya koyması amaçlanmıştır. Bu çerçevede öncelikli husus, kaynak ve transit ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi ve sorumluluk paylaşımının ortaya konulmasıdır. Bu amaca ulaşabilmek için öne çıkan en önemli araç ise, bu ülkelerle imzalanacak geri kabul anlaşmalarıdır. Özellikle 2010'da başlayan Arap Baharı ve sonrasında Suriye'de meydana gelen olaylar neticesinde göç etmek zorunda kalan milyonlarca insan karşısında AB, göçü sınırları dışında tutmak amacıyla başta Türkiye olmak üzere göç rotası üzerindeki ülkelerle işbirliğini hızlandırmıştır. Doğu Akdeniz rotası üzerinden AB'ye gelen göçmen sayısı 2014 yılında 225 bin iken, 2015 yılında bir milyonu aşarak en yüksek seviyesine ulaşmıştır.[168] Bu gelişme AB'nin sınır politikalarını dışsallaştırmasında kilit önem taşımıştır. 2017 yılında yayımlanan Göç Gündemi İlerleme Raporunda da Avrupa Komisyonu, tüm taraflara AB'nin dış sınırlarını koruyarak ve ön cephede bulunan baskı altındaki ülkeleri destekleyerek, düzensiz göç akışını yönetmede sağlanan gelişmeyi sürdürme ve hızlandırma çağrısında bulunmuştur.[169]

3.2.2. Ortak Geri Kabul Politikası ve Geri Kabul Anlaşmaları

ABİA ile oluşan yasal zemine rağmen geri kabul anlaşmalarına üye ülkelerin mi Birliğin mi taraf olarak imza atacağına dair tartışma devam etmiştir. Zira Antlaşma'nın 79/3 Maddesine göre Birliğe geri kabul anlaşması imzalamasına dair yetki verilmiş olsa da açıkça tek yetkilinin Birlik olduğu ifade edilmemiştir. Dahası 4. Maddede Birlik ve üye devletlerin özgürlük, güvenlik ve adalet alanında paylaşılmış yetkiye sahip olduğu ifade edilmiştir. Bu hususta asıl yetkinin Birlikte olduğunu iddia edenler bunun *subsidiarity* ilkesinin bir gereği olduğunu, dolayısıyla Birliğin taraf olduğu geri kabul

[168] Operational Portal Refugee Situations, Mediterranean Situation, *UNHCR*, https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean, Erişim Tarihi 15.09.2019

[169] "Avrupa Göç Gündemi: Göç Akışını Yönetmede Sağlanan Gelişme Sürdürülmeli", *Avrupa Komisyonu Kıbrıs Temsilciliği,* 6 Eylül 2017, https://ec.europa.eu/cyprus/news/20170906_tr, Erişim Tarihi 02.08.2019

anlaşmalarının üye ülkelerin taraf olduğu anlaşmalara göre daha üstün olduğunu ileri sürmektedir.[170]

ABİA'nın 218. Maddesinde de Birlik ve üçüncü ülkeler ile uluslararası kuruluşlar arasında müzakere edilecek ve imzalanacak uluslararası anlaşmalara ilişkin usuller belirlenmiştir. Bu usullere göre anlaşmaların, münhasıran ortak dış ve güvenlik politikası ile ilgili olduğu durumlar hariç olmak üzere, imzalanabilmesi için Avrupa Parlamentosu'nun onayı gerekmektedir.

3.2.2.1. Gönüllü Geri Dönüş Programları

Geri kabul uygulamalarının etkinliğini artırmak için başvurulan bir diğer yöntem ise "gönüllü geri dönüş" programlarıdır. Avrupa Parlamentosu, 2010 yılında aldığı bir kararla düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesinde daha etkili ve düşük maliyetli bir yol olarak "gönüllü geri dönüş" programlarını önermiştir.[171] Söz konusu programların kaynak ülkelerce siyasi ve ekonomik olarak daha kabul edilebilir olması, işbirliği imkânlarını da artırmaktadır. "Gönüllü geri dönüş" programları, sığınma sürecinin her aşamasında uygulanabilir olması nedeniyle tercih edilmektedir. Uluslararası kuruluşların da bu süreçte ülkelere destek vermesi ve geri dönüşün kişinin gönüllülük esasına dayanması, sürecin daha hızlı işlemesine yol açmaktadır. Buna ilaveten sürece uluslararası kuruluşların dâhil olması da insan hakları ihlallerinin daha az olacağı şeklinde yorumlanabilir.

[170] Marion Panizzon, *A.g.e.*, s.29
[171] Voluntary Return Programmes: An Effective, Humane and Cost-Effective Mechanism For Returning Irregular Migrants, European Parliamentary Assembly Resolution 1742 (2010), https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17879&lang=en, Erişim Tarihi 29.08.2019

3.2.2.2. Geri Gönderme Direktifi

AB'nin geri kabul politikası kapsamında meydana gelen bir başka gelişme olan 2008 tarihli Geri Gönderme Direktifi, geri kabul anlaşmalarına ilişkin ortak prosedürlerin belirlenmesi noktasında önemli bir adımdır.[172] Söz konusu Direktif'te belirlenen esasların üye ülkelerce 2010 yılı sonunda uygulanması kararlaştırılmıştır (Madde 20/1). Ancak bu esasların nasıl uygulanacağına ilişkin rehber ilkelerin daha sonra yayınlanması, uygulamada yaşanan aksaklıklar ve hataların önüne geçilmesini engellemiştir. Buna ilaveten Direktif'teki idari gözetime ilişkin düzenlemeler (Bölüm 4) çoğu davanın konusunu oluşturmuş, sivil toplum kuruluşları tarafından düzensiz göçmenlerin haklarını korumaktan çok üye ülkeleri standartlarını düşürmeye yönlendirdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir.[173] 2017 yılında Avrupa Komisyonu'nun geri dönüşlerin daha etkin olabilmesi, geri dönüş sayılarının artırılabilmesi ve Direktif'in daha iyi uygulanabilmesi için öneride bulunmasından kısa bir süre sonra 2018 yılında Geri Gönderme Direktifi revize edilmiştir.[174] Yeni Direktif'in idari gözetim ve geri gönderme sayılarının artırılmasına ilişkin katı düzenlemeler içermesi, göçmenlere ve sığınmacılara zarar verebileceği ve adli/idari makamlara erişimlerini kısıtlayabileceği nedenleriyle eleştirilmiştir.[175] AB'nin başta Yunanistan olmak üzere üye ülkelerin gözetim merkezlerindeki durumu düzeltmeden bu şekilde katı uygulamalar öngörmesi, izlediği politikanın objektif olmadığı sonucunda varmamıza neden olmaktadır. Her

[172]Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals,https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF, Erişim Tarihi 27.08.2019

[173] Steve Peers, "The EU's Returns Directive: Does It Improve or Worsen the Lives of Irregular Migrants", *EU Law Analysis Expert Insight Into EU Law Developments*, 28 March 2014, http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/the-eus-returns-directive-does-it.html, Erişim Tarihi 29.08.2019

[174]Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals (Recast), 12.09.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf, Erişim Tarihi 19.01.2020

[175] "Return Policy: Desperately Seeking Evidence and Balance: ECRE's Assessment of Latest Developments in EU Policy and Law on Returns", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 2019, s. 4

fırsatta Türkiye'deki göçmenlere yönelik tutum ve geri gönderme merkezlerine ilişkin eleştiriler yönelten AB, en başta kendisi savunduğu değerlere aykırı hareket etmektedir. Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi (*European Council on Refugees and Exiles-ECRE*), 2019 yılında yayınladığı politika notu ile geri göndermelere ilişkin AB'ye bazı değerlendirmelerde bulunmuştur. Söz konusu notta yeni Geri Gönderme Direktifi'nin Avrupa'nın göç sorununa gerçek dışı ve orantısız uygulamalarla çözüm aradığı ve bu sebeple kaldırılması gerektiği değerlendirilmiştir.[176]

4. AB Ortak Göç ve Geri Kabul Politikasına Yönelik Eleştiriler

AB'nin göç politikasının gelişimini nitelendirmek için en çok kullanılan ifade "güvenlikleştirme"dir. Birliğin her zaman savunduğu ve insan haklarını esas alan değerler, artan göç akınları ve terör olayları nedeni ile Birlik vatandaşlarının menfaatinin ve güvenliğinin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Sonuç olarak Avrupa'nın göç politikasının güvenlik ekseninde geliştiği gözlemlenmiştir. İç siyasetteki kaygılar, toplumda artan göçmen karşıtlığı, suç oranlarındaki artış ve göçmenlerin devlet imkânlarından karşılıksız yararlandıklarına dair oluşan toplum kanaati, göç konusunda sınırlayıcı adımlar atılmasına neden olan diğer faktörlerdendir. Ancak her ne kadar göçü kısıtlamaya yönelik politikalar gittikçe artsa da, Avrupa ülkelerinin üretim kapasitesi ve nüfus artışındaki azalma Avrupa'yı göçe mahkûm etmektedir. Bu nedenle Birlik için önemli olan iş gücü göçü desteklenmeye devam edilirken, istenmeyen göçmen olarak nitelendirilen "sığınmacı"lar ve "düzensiz göçmen"ler kısıtlanmaktadır. Bu da AB'nin, uluslararası göçü kısmen desteklediğini göstermektedir.

İnsan Hakları İzleme Örgütü'ne (*Human Rights Watch –HRW*) göre AB, sığınmacıları ve göçmenleri korumaya yönelik yükümlülüklerini yerine getirmekte yetersiz kalmıştır.

[176] *Ibid.*

Bunların başında Dublin Reformu'nun gerçekleştirilememesi, devam eden mülteci krizlerine etkin müdahale edilememesi, enerjinin özellikle Yunanistan'daki gözetim merkezlerinin şartlarını iyileştirmektense Türkiye-Yunanistan sınırını güçlendirmeye harcanması ve son olarak göçmenlerin ve sığınmacıların geri gönderilmesi için geri kabul anlaşmalarının kullanması gelmektedir.[177]

AB'nin göç politikasına yapılan eleştirilerin çoğu, Birliğin göç sorununun temeline inmektense düzensiz göçü sınırları dışında veya kaynağında önlemek için adımlar attığı ve kısa vadeli çözümler ürettiği yönündedir.[178] Bu çerçevede düzensiz göçü önlemek adına çevre ülkelerle geliştirilmesi telkin edilen ilişkilerin çoğu, göçü kaynağında önlemek veya AB sınırları dışında tutmak adına yapılan kalkınma ve mali odaklı yardımlar, anlaşmalar ve verilen taahhütlerden ibarettir. Birliğin göç politikasını meşrulaştırmak adına özellikle iç politikada sarf edilen güvenlik odaklı söylemler kamuoyunda ses getirmekle birlikte uluslararası platformlarda en çok eleştirilen hususlardan biri olmuştur.[179] Özellikle son dönemde popüler olan geri kabul anlaşmaları ve karşılığında taahhüt edilen vize kolaylıkları, düzensiz göç baskısının kaynak ve transit ülkelere yüklendiği yönündeki eleştirileri haklı çıkarmaktadır.[180]

Buna ilaveten AB'nin ülkelerle göç alanında geliştirmeye çalıştığı ilişkilerin anlaşmalar, bölgesel süreçler ve verilen taahhütler çerçevesinde ilerlemesi, Birliğin ilişkilerini iç

[177] Samer Muscati, "EU: Put Rights At The Heart of Migration Policy, Council Summit Should Endorse Approach Based on Human Rights Obligations", *Human Rights Watch*, 20 Haziran 2011, https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy, Erişim Tarihi 29.08.2019

[178] Hasan Canbolat ve Hakkı Onur Arıner, "Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", *ORSAM Rapor No:123, The Blacksea International Rapor No: 22*, Haziran 2012, s.13

[179]Gülnihal Ölmez Kıyıcı ve Ummuhan Kaygısız, Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmalarının Avrupa Göç Politikaları ve İnsan Hakları Çerçevesinde Değerlendirilmesi *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 25 Eylül 2018, C.10, S.25,s.474-475; Yaşar Aldırmaz, "Değerler Avrupası'ndan Duvarlar Avrupası'na Göç, Sığınmacılar ve Mülteci Krizi Çerçevesinde AB Hukuku ve Politikaları", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2, 2017, s.99

[180] Gülnihal Ölmez Kıyıcı ve Ummuhan Kaygısız, *A.g.e.*, s.475;Annabelle Roig ve Thomas Huddlestone, *A.g.e.*

politika odaklı yürütmesine, sürdürülebilir ilişkiler kuramamasına ve göç konularında esnek karar alamamasına neden olmaktadır.[181]

Geri kabul anlaşmaları genel olarak birçok sivil toplum kuruluşu tarafından göçmen haklarını kısıtladığı ve "geri gönderme yasağı"nı ihlal ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bilindiği üzere geri kabul anlaşmaları, düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolü alanında kişilerin ülkeye girmeden hatta sığınmaya başvurmadan geri gönderilmesini mümkün kıldığı için AB'nin dış politikasında önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede özellikle sığınma başvurularının bireysel olarak incelenmemesi, geri gönderilen ülkedeki insan hakları standartları, sığınma sistemi ve göç yönetme kapasitesinin önemsenmemesi ve barınma ve idari gözetim merkezlerinin durumlarına dikkat edilmemesi hem sivil toplum kuruluşları hem de Avrupa Parlamentosu tarafından oldukça eleştirilmektedir. 2005 yılında Parlamento, hayatlarının tehlike altında olmayacağını garanti etmeden göçmenleri Libya'ya sınır dışı ettiği gerekçesiyle İtalya'nın uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini ifade etmiştir.[182] HRW aynı konuda 2009'da yayınladığı bir raporda, İtalya tarafından geri gönderilen göçmenlerin Libya'da insanlık dışı muamelelere tâbi tutulduğunu ve İtalya'nın geri göndermeme ilkesini ihlal ettiğini ileri sürmüştür.[183] Yine HRW'nin 2010'da yayınladığı başka bir raporda AB ve Ukrayna arasında 2007'de imzalanan geri kabul anlaşmasında sınırda yakalanan göçmenlerin geri gönderilmesi için hızlandırılmış bir prosedür öngörüldüğü, bu göçmenlerin sığınma haklarının

[181] Angeliki Dimitriadi, "Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration", *European Council on Foreign Relations Policy Brief-165*, April 2016, s.2

[182] Jean-Pierre Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", *HAL Archives-Ouvertes.fr*, 2010, s.41

[183] Enrico Dagnino, "Italy/Libya: Migrants Describe Forced Returns, Abuse", *Human Rights Watch*, 21.09.2009, https://www.hrw.org/news/2009/09/21/italy/libya-migrants-describe-forced-returns-abuse, Erişim Tarihi 22.08.2019

güvence altına alınması, insanca muamele edilmesi ve geri gönderilmemelerine ilişkin hiçbir spesifik yükümlülük öngörülmediği belirtilmiştir.[184]

Yukarıda bahsedildiği gibi AB geri kabul anlaşmaları hem içerik hem de uygulama bakımından sivil toplum kuruluşları ve Birlik kurumları tarafından eleştirilmektedir. Bu gelişmeler ışığında Avrupa Parlamentosu 2010'da aldığı bir kararda geri kabul anlaşmalarına ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunmuştur.[185] Anlaşmaların sığınmacıların ve düzensiz göçmenlerin haklarına tehdit oluşturma risklerinin olduğunu ifade eden Avrupa Parlamentosu, bazı anlaşmalarda "hızlandırılmış prosedür"lerin öngörülmesinin sığınma başvurusunda bulunmayı engelleyebileceğini belirtmiştir (Madde 4). Parlamento ayrıca geri göndermelere ilişkin veri paylaşılmamasının bilgi eksikliğine neden olduğunu ve değerlendirmeleri olumsuz etkilediğini de ifade etmiştir (Madde 6). Bu sebeple Avrupa Parlamentosu, anlaşmaların müzakere süreçlerinde göçmenlerin iade edileceği ülkelerin sığınma ve insan hakları sistemlerinin işlerliğinin önceden gözden geçirilmesi ve tarafların uluslararası anlaşmalarda belirlenen yükümlülüklere riayet etmesi gerektiğini vurgulamıştır (Madde 6.2 ve 6.5). Ancak daha önce de değinildiği gibi ülkeler arasında geri kabul zincirinin oluşması, bu yükümlülüklere riayet etmeyi zorlaştırmaktadır. Buna ilaveten üye ülkelerin bu yükümlülüklere uymaktan ziyade düzensiz göçmenleri bir an önce AB sınırları dışına göndermeye odaklanması, AB'nin her fırsatta savunduğu insan haklarına verdiği değeri göstermektedir.

ECRE'ye göre geri dönüş işlemleri aceleye getirilmemeli ve temel insan haklarının yanında çocuğun yüksek yararı, aile birleşimi ve özel ihtiyaç sahiplerinin durumları

[184] "Buffeted in the Borderland: The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine", *Human Rights Watch*, 16.12.2010, https://www.hrw.org/report/2010/12/16/buffeted-borderland/treatment-asylum-seekers-and-migrants-ukraine, Erişim Tarihi 22.08.2019

[185] Avrupa Parlamentosu 1741 (2010) nolu Karar, Readmission Agreements: A Mechanism For Returning Irregular Migrants, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en, Erişim Tarihi 29.08.2019

kesinlikle göz önüne alınmalıdır.[186] Zira bu hususlar geri dönüşü engelleyebilecek öneme sahiptir. Geri kabul süreçlerinde geri dönüş sayılarını artırmaktan ziyade kişilerin geri döndükten sonra ne gibi koşullarla karşı karşıya kalacaklarına odaklanılmalıdır. Ancak geri dönen kişilere gittikleri ülkede insan onuruna yaraşır koşullar sağlanması halinde etkili bir geri gönderme işlemi gerçekleştirilmiş olacaktır.

Eleştirilerin odağı olan bir başka husus ise anlaşmaların müzakere süreçlerinin çoğunlukla AB tarafından yönetilmesi ve gündemin AB tarafından hazırlanarak dayatılmasıdır.[187] Bu sebeple Avrupa merkezci olduğu değerlendirilen anlaşmaların müzakerelerinde de işbirliğine yanaşmayan ülkeler için ceza niteliğinde eylemler öngörülmesi, hem ülkeler tarafından oldukça eleştirilmekte hem de ilerleyen süreçte işbirliğini etkileyen en önemli hususlardan biri haline gelmektedir.

Geri kabul anlaşmaları, AB'nin göç politikalarını dışsallaştırma araçlarından biridir. Göçü kaynak ve transit ülkeler aracılığıyla önlemeyi amaçlayan ve sınırlarını korumaya odaklanarak göçün asıl nedenlerine gerçekten çözüm bulmayı göz ardı eden bu anlayışın ne kadar etkili sonuçlar ortaya koyduğu ise tartışmalıdır.

5. AB Geri Kabul Politikasının Değerlendirilmesi

Marion Panizzon AB'nin geri kabul politikasını "iç içe çember" olarak nitelemiştir.[188] Buna göre, ilk çember kendi aralarında iç sınırları kaldıran üye ülkeleri, ikinci çember göç politikalarını AB standartlarına göre uyumlaştıran ve geri kabul anlaşması imzalanabilecek komşu çevre ve aday ülkeleri, üçüncü çember ise geri kabul anlaşması imzalamaları karşılığında bazı yardımların önerildiği uzak ülkeleri kapsamaktadır.

[186] "Return Policy: Desperately Seeking Evidence and Balance: ECRE's Assessment of Latest Developments in EU Policy and Law on Returns*",European Council on Refugees and Exiles (ECRE),* 2019, s.3
[187] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s.25
[188] Marion Panizzon, *A.g.e.*, s.2-3

AB geri kabul politikası genel olarak değerlendirildiğinde, göç politikasının dış boyutu ile ilgili iki farklı yaklaşım olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki göç kontrolünü kaynak ve transit ülkelere yaymaya, yani dışsallaştırmaya; ikincisi ise önleyici bir anlayışla göçün esas sebeplerini yok etmeye dayanmaktadır.[189] Bu yaklaşımların her ikisini de benimseyen AB, kısıtlayıcı ve kontrol odaklı bir yaklaşım içerdiği ve geri kabul anlaşmalarında başarıyı sınırlı tuttuğu için zamanla ilk politikasını yumuşatmıştır. Böylece geri kabul ile vize kolaylaştırma arasında ilişki kurarak iki taraf için de fayda sağlayan bir yöntem benimsemiştir. Başta komşu ülkeler olmak üzere kaynak ve transit konumundaki diğer ülkeler nezdinde politikalarda da bu anlayış hâkim olmuştur.

Jean-Pierre Cassarino'ya göre geri kabul anlaşmaları kapsamındaki işbirliklerini şekillendiren üç ana husus bulunmaktadır. Bunlar, taraf ülkenin coğrafi yakınlığı, göç yoğunluğu ve teşviklerdir.[190] Bu üç faktörün bir araya gelmesi, geri kabul alanında işbirliği için gerekli ortamı oluşturmaktadır. Ancak elbette bazen bir faktör diğerlerine ağır basabilmektedir. Buna ilaveten müzakere sürecine maliyetler, göç yolundaki değişiklikler ve teşviklerin uzun dönemdeki etkileri de yansıyabilmektedir. AB'nin göç politikasına bakıldığında da genellikle göç yoğunluğu faktörü olmak üzere bu üç faktörün etkileri görülmektedir. İlerleyen dönemlerde ise işbirliğinde daha verimli olunabilmesi amacıyla başta finansal yardımlar olmak üzere teşvikler devreye sokulmuştur.

Ancak AB'nin taraf olduğu geri kabul anlaşmalarının verimliliği hala sorgulanmaktadır. Geri kabul anlaşmalarını daha verimli kılmak için getirilen önerilerin başında AB kurumlarının etkinliğini artırmak gelmektedir. Bu noktada başta Avrupa Parlamentosu olmak üzere Birlik kurumlarının geri kabul anlaşmaları müzakerelerinde ve uygulanma sürecinde daha etkin olması, süreç hakkında güncel olarak bilgilendirilmeleri

[189] Florian Trauner ve Imke Kruse, *A.g.e.*, s.15
[190] Jean-Pierre Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", *HAL Archives-Ouvertes.fr*, 2010, s.32-33

gerekmektedir. Bazılarına göre ise daha etkin ve verimli geri kabul anlaşmaları, üçüncü ülke vatandaşlarını anlaşma kapsamından çıkarmakla mümkündür.[191] Bu görüşü savunanlar en başta devletlerin vatandaşı olmayan kişiler için herhangi bir sorumlulukları bulunmadığını, dolayısıyla bu türdeki geri kabul anlaşmalarının hukuki dayanaktan yoksun olduğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte bu anlaşmaların AB'ye ek maliyet ve yük getirdiği, taraf ülkenin bu şartı kabul etmeye yanaşmaması nedeniyle müzakerelerin uzadığı da bir gerçektir. Yine bu açıdan bakıldığında özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü söz konusu olduğunda göç rotasının belirlenmesinde yaşanan zorluklar anlaşmaların uygulanmasındaki en büyük sorunu teşkil etmektedir. Bunların yanında geri kabul anlaşmalarının genel olarak devamlılığına ilişkin sorunlar da vardır. Anlaşmaya taraf ülkelerdeki ekonomik ve siyasi durumlar değişkenlik gösterebilmesinin yanı sıra alternatif göç rotaları ve transit ülkelerin ortaya çıkması gibi sebeplerle de geri kabul anlaşmaları koşullara uygunluk gerektirebilmektedir. Örneğin Fas ve İspanya arasında 1992 yılında imzalanan geri kabul anlaşmasına göre taraf ülkeler arasında üçüncü ülke vatandaşlarının da geri kabul edilmesi söz konusu olmuştur. Ancak Fas'ın kendisine iade edilen göçmenleri İspanya'ya Cezayir üzerinden gittikleri gerekçesiyle kabul etmek istemesi ve İspanya'da yeni hükümetin geri kabul anlaşması kapsamında Fas'a tanınan ayrıcalıklara ilişkin tutumu değiştirmesi, anlaşmanın var olan şartlarda uygulanmasını zorlaştırmıştır.[192]

[191] Annabelle Roig ve Thomas Huddlestone, *A.g.e.*, s.363-387
[192] Jean-Pierre Cassarino, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", s.183

İKİNCİ BÖLÜM

SOĞUK SAVAŞ SONRASI TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASI

Türkiye coğrafi konumu nedeniyle tarihi boyunca üç önemli göç hareketine sahne olmuştur: Birinci Dünya Savaşı sonrası Balkanlar kaynaklı göç hareketi, 1. Körfez Savaşı ve Ortadoğu kaynaklı göç hareketi ve Suriye'de yaşanan olaylar sonucu meydana gelen göç hareketi.[193] 1990'lı yıllardan önce de önemli göç hareketleri ile karşılaşılsa da bu döneme kadar göç ve sığınma alanında herhangi bir yasal veya kurumsal düzenleme yapılmamış olması, ülkeye gelen kişilerin eski Osmanlı topraklarından gelen Türkler olmasına bağlanabilir.[194] Bu çerçevede Türkiye'nin göç politikasının gelişiminde 1990'lardan sonra iki faktörün etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar, 1991 Körfez Savaşı ve 2000'li yıllardan sonra AB ile artan ilişkilerdir.

Ahmet İçduygu, Türkiye'nin göç alanındaki hukuksal gelişimini üç döneme ayırmıştır: 1994 öncesi görmemezlikten gelme ve bilgisizlik dönemi, 1994-2001 arası uluslararası normlara adapte olma dönemi ve 2001 sonrası Avrupalılaşma dönemi.[195] Yazar bir başka çalışmasında Türkiye'nin göç hareketleri karşısında izlediği politikayı ise yine üç farklı döneme ayırmıştır. Buna göre 1923-1950 arası ulus-devlet inşasının erken dönemi, 1950-1980 arası ulus-devlet inşasının yerleşikleşmesi ve 1980 sonrası da ulus-devlet inşasının küresel olarak belirginleşmesi dönemidir.[196]

---

[193] Kıvılcım Akkoyunlu Ertan ve Birol Ertan, "Türkiye'nin Göç Politikası", *İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar, Yeditepe Üniversitesi İİBF Dergisi,* C.1, S.2, 2017, s.14

[194] Nermin Aydemir ve Gökberk Keskin, "AB-Türkiye İlişkilerinde Göç: İlerleme Raporları Üzerine İçerik İnceleme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,2017, C.22, Göç Özel Sayısı, s.1459

[195] Ahmet İçduygu ve Duygu B. Aksel, *Türkiye'de Düzensiz Göç*, s.39

[196] Ahmet İçduygu, "Bir Siyaset ve Siyasa Alanı Olarak Uluslararası Göç: Son Yüzyılda Dünya ve Türkiye", *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus Devlet Oluşumundan Ulus Devlet Ötesi Dönüşümlere*, Ahmet İçduygu ve diğerleri (Ed.),Mirekoç Proje Raporları 1/2014, TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009, İstanbul, Ocak 2014, s.53

A. SOĞUK SAVAŞ ÖNCESİ VE SIRASINDAKİ GELİŞMELER

1. İskân Kanunu'nun Kabul Edilmesi

Büyük ve uzun savaşların damgasını vurduğu 20.yy başlarında nüfus artışın devletler tarafından askeri, ekonomik ve siyasi güç kaynağı olarak görülmüştür. Bu anlayış, Türkiye'de de hâkim olmuştur.[197] Bu nedenle Cumhuriyetin ilk yıllarında meydana gelen göçler nüfus politikalarında faydalıgörülmüştür. Bu dönemde karşımıza çıkan göç hareketleri Lozan Antlaşması sonrası yapılan nüfus mübadelesi ve Türk kökenlilerin gerçekleştirdiği göçler ile olmuştur.[198] Bu hareketlilikler serbest olmaktan ziyade, ikili anlaşmalar gereği gerçekleştiğinden zorunlu nitelik taşımaktadır.[199] Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkeye gelenlerde yaşanan artışın bir nedeni de ulus-devlet inşa sürecinde çıkarılan İskân Kanunu'dur.[200]Hem ikili anlaşmalar hem de söz konusu Kanun çerçevesinde 1923 ile 1950 yılları arasında toplam iki milyon Türk kökenli veya Müslüman kişi Türkiye'ye gelmiş ve yerleşmiştir.[201] Bu dönemde yapılan yasal düzenlemelerin asıl amacı ulus-devletin birlik ve güvenliğini pekiştirmek olmuştur.[202] 1934 yılında kabul edilen Kanun ile açıkça Türk kökenli olanlara ve Türk kültüründen gelenlere ayrıcalık tanınmıştır. Kanunun 3. Maddesine göre Türk soyu ve kültüründen gelen ve yerleşme amacı güden kişilere muhacir, geçici olarak ikamet edecek sığınmacılara ise "mülteci" denilmiştir. Buna göre "mülteci" statüsü sığınma amacı taşımanın yanında, Türk kültür ve soyundan olmaya bağlanmıştır. 2006 yılında yapılan

[197] İbrahim Yıldız, *Türkiye'ye Uluslararası Göçler ve Türkiye'nin Göç Politikası*, Kırmızı Çatı Yayınları, Ankara, 2018, s.106-107

[198] Ahmet İçduygu, "Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri", *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, Ahmet İçduygu ve diğerleri (Ed.), Mirekoç Proje Raporları 1/2014, TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009, İstanbul, Ocak 2014, s.222

[199] Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan sonra Balkanlar kaynaklı göç hareketli için bkz. Barış Özdal, "Cumhuriyet Döneminde Balkanlar'dan Türkiye'ye Yönelik Göç Hareketleri", Barış Özdal (Ed.), *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Dora Yayınları, 1. Baskı, Bursa, 2018, s.97-115; İbrahim Yıldız, *A.g.e.*, s.16-54

[200] 1934 İskan Kanunu, *21 Haziran 1934 tarihli ve 2733 sayılı Resmi Gazete*, http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf, Erişim Tarihi 19.09.2019

[201] Ahmet İçduygu, "Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri", *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, s.239

[202] İbrahim Yıldız, *A.g.e.*, s.110

değişiklikle yeni İskân Kanunu kabul edilmiştir.[203] Yeni düzenlemede yalnızca "göçmen" tanımı benimsenmiştir. Buna göre "göçmen", "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır" (Madde 3/d). Görüldüğü üzere Kanun'da "göçmen" ifadesi yalnızca Türk soyu ve kültüründen gelen kimseler için kullanılmaktadır. Bunun dışında faklı etnik köken ve uyruktan kişiler için "yabancı" ifadesi tercih edilmiştir. Bu anlayış son dönem göç hukukunda da görülmektedir. İskân Kanunu uzun bir süre Türkiye'de göç politikalarını belirleyen tek yasal düzenleme olmuştur. Bu düzenleme, özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında ulus-devlet inşa sürecinde önemli rol oynamıştır. Gelen göçmenler Kanun'da belirtilen usuller çerçevesinde kolaylıkla asimile olabilecekleri ve uyum sağlayabilecekleri bölgelere yerleştirilmişlerdir. 1923 ile 2000 yılları arasında Türkiye'ye 1.705.939 kişi yerleşmiş, bunların büyük bir kısmını Balkanlardan gelenler oluşturmuştur.[204]

2. Cenevre Sözleşmesi'nin İmzalanması ve 1990'lara Kadar Yaşanan Gelişmeler

Türkiye'nin göç hukukunda yer eden diğer önemli düzenlemeler ise Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'dür. Türkiye, Sözleşme'nin hazırlık sürecinde yer alan ülkelerdendir. Soğuk Savaş zamanında hazırlanan bu düzenleme ile Türkiye, Sovyet Bloğuna komşu ve Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (*North Atlantic Treaty Organization–NATO*) üyesi bir ülke olarak komünist rejimlerden kaçan sığınmacıları topraklarına kabul etmiştir.[205] Sözleşme ve Protokol'ün coğrafi çekince konularak

[203] 2016 İskan Kanunu, *26 Eylül 2016 tarihli ve 26301 sayılı Resmi Gazete*, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm, Erişim Tarihi 19.09.2019

[204] Taşkın Deniz, "Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye", *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi (TSA)*, C.18, S.1, Nisan 2014, s.199

[205] Suna Gülfer Ihlamur-Öner, "Turkey's Refugee Regime Stretched to the Limit? The Case of Iraqi and Syrian Refugee Flows", *Perceptions Journal of International Affairs*, V.18, N.3, Autumn 2013, s.194

onaylanmasının ardından, Türkiye "mülteci" statüsünün yalnızca Avrupa'dan[206] gelecek kişilere verilebileceğini ilan etmiştir. Avrupa dışından gelecek kişiler için "sığınmacı" kavramı benimsenmiştir.

1950 ile 1970'li yıllarda Türkiye, daha çok iş gücü ve aile birleşmeleri kapsamında göç veren ülke konumunda olduğundan Avrupa dışından gelecek göç hareketleri çok gündemde olmamıştır. Ancak 1980'li yıllarda başta Ortadoğu olmak üzere Balkanlar'da meydana gelen olaylar bu durumu değiştirmiştir. Afganistan'ın işgali, İran-Irak Savaşı, Sovyetler Birliği'nin dağılması, Halepçe katliamı ve Bulgaristan'daki baskılar, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin artmasına neden olmuştur. Türkiye'ye yönelen bu hareketlerin aynı zamanda kitlesel akın halinde olması, sığınmaya ilişkin yasal düzenleme ihtiyacını da gündeme getirmiştir.

Ancak Türkiye, 1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başındaki göç hareketlerinde Balkanlardan veya Kafkaslardan ziyade Ortadoğu'dan gelen göç akınlarına odaklanmıştır. Bunun bir nedeni Ortadoğu dışından gelen ve koruma talep eden kişilerin çoğunun Türk soyundan ve kültüründen oldukları için İskân Kanunu kapsamında değerlendirilmeleridir. Türkiye 1989'da topraklarına sığınan ve sayıları 240 bini bulan Bulgar Türküne iki yıldan az bir sürede vatandaşlık vermiş ve Türk toplumuna uyumları için çalışmıştır.[207] Irak ve Bulgaristan'dan gelenlere farklı muamele edilmesi uluslararası toplumun da dikkatini çekmiş ve Türkiye'nin coğrafi kısıtlamayı kaldırarak koruma talep eden herkese eşit davranması istenilmiştir.[208]

Ortadoğu'dan gelenlerin farklı algılanmasının diğer nedeni sığınmacıların Kürt kökenli olmaları nedeniyle Türkiye'nin doğusunda Kürt milliyetçiliğinin ve/veya Kürdistan İşçi Partisi (*Partiya Karkerên Kurdistanê-PKK*) faaliyetlerinin artmasından duyulan

[206] Avrupa ile kastedilen Avrupa Konseyi ülkeleridir.
[207] Dilek Latif, "Refugee Policy of Turkish Republic", *The Turkish Yearbook*, 2002, V.33, s.7
[208] "Reception and Settlement of Refugees in Turkey", Parliamentary Assemby of Council of Europe, 24.04.1991, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15185&lang=en, Erişim Tarihi 21.09.2019

endişedir.[209] 1979 İran Devrimi nedeniyle ülkeden ayrılan 1.5 milyon İranlının sınırlarına gelmesinin ardından[210] Türkiye,1988'de Saddam Hüseyin'in saldırılarından kaçan Kürt sığınmacıları da topraklarına almıştır. Bu dönemde İran ve Irak'tan Türkiye'ye yönelen göçün artmasının bir nedeni de Türkiye'nin izlediği vize politikasından kaynaklanmıştır. 1979 İran Devrimi sonrasında İranlılara vize muafiyeti tanınması, bu dönemde yaşanan göç dalgalarının artmasında önemli role sahiptir.[211] Yaşanan göç hareketlerinin yanında ülkenin doğusundaki PKK faktörü ve teröristlerin sığınmacıların arasına karışarak ülkeye girme olasılığı, Türkiye'nin Kürt sığınmacıları bir güvenlik tehdidi olarak algılamasına neden olmuştur. Bu sebeple Türkiye ilk başta sığınmacıları almakta tereddüt etmiş, ancak daha sonra artan baskılar nedeniyle sınırlarını açarak gelenleri Diyarbakır, Muş ve Mardin'deki kamplara yerleştirmiştir.[212] Bu tutum kısa bir süre sonra gerçekleşecek Körfez Krizi nedeniyle gelecek sığınmacılara karşı da benimsenmiş, dahası sığınmacılarla ilgili düzenlemeler içeren 1994 tarihli "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"e (1994 Yönetmeliği) de yansımıştır.[213]

[209] Benzer görüşler için bkz. Suna Gülfer Ihlamur Öner, *A.g.e.,* s.197; Kemal Kirişçi, *Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies*,Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM-AS), 2004/03, s.6

[210] Suna Gülfer Ihlamur-Öner, *A.g.e.*, s.194

[211] Şebnem Çakran ve Veysel Eren, *A.g.e.*, s.19; Dilek Latif. *A.g.e*., s.9; Deniz Sert, "Elements of Uncertainty in Turkey's Refugee System",*Turkish Quarterly Policy*, C.13, S.1, Bahar 2014, s.161

[212] Dilek Latif, *A.g.e.*, s.10

[213] Kemal Kirişçi, "Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies", s.6; 1994 Yönetmeliği tam metni için bkz. *30 Kasım 1994 tarihli ve 22127 Sayılı Resmi Gazete*, http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf, Erişim Tarihi 21.09.2019

3. Türkiye'nin Coğrafi Çekincesi

Bilindiği gibi Türkiye Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama hakkını kullanarak taraf olmuştur. Türkiye'nin coğrafi kısıtlama uygulamasının Soğuk Savaş döneminde benimsenen anlayış dışında sebepleri de bulunmaktadır. Bunlar, Doğu Avrupa'dan gelen sığınmacıların sayısının nispeten daha az olması ve nihayetinde tekrar Avrupa'ya dönme ihtimallerinin yüksek olması ile masraflarının çoğunlukla BMMYK gibi uluslararası kuruluşlar tarafından karşılanmasıdır.[214] Böylece bu sığınmacılar Türkiye için ekonomik ve sosyal anlamda fazla yük oluşturmamaktadır.

Coğrafi kısıtlama Türkiye'nin mülteci akınına karşı aldığı bir tedbir olmanın yanında, çevre ülkelerden gelen sığınmacıların özellikle Avrupa'ya gidişleri için de kolaylık oluşturmaktadır. Bu karar, Türkiye'nin bölgedeki transit ülke konumunu da güçlendirmiştir. 1980'lerden itibaren Türkiye, Avrupa'ya gitmeyi amaçlayan "sığınmacı"lar ve "düzensiz göçmenler" için durak noktası olmuştur. 1980 ile 2010 yılları arasında çoğunluğu Ortadoğu, Afrika ve Asya ülkelerinden gelen ve sayıları 1.5 milyonu aşan düzensiz "transit göçmen" yakalanmıştır.[215] Bu gelişmeler her ne kadar Türkiye'nin coğrafi çekincesini haklı gösterse de, sığınmacıların çoğunun Avrupa dışından gelmeye devam ettiği ve Türkiye'ye yönelen göç akınlarını durdurmadığı gerçeğini değiştirmemektedir.

> Türkiye'nin uyum sürecinde olduğu Avrupa Birliği müktesebatı açısından değerlendirildiğinde ise uygulamanın; Türkiye'nin mültecilerin potansiyel külfetinden kaçınma hedefine pozitif anlamda katkıda bulunduğu ifade edilmelidir. Şöyle ki; sürdürülen coğrafi kısıtlama uygulaması nedeniyle Avrupa dışından gelip iltica talebinde bulunanlara mülteci statüsünün verilmemesi, Türkiye'nin Avrupa Birliği nezdinde "güvenli üçüncü ülke" olmasını engellemekte ve Avrupa Birliğinin Türkiye'yi adeta bir tampon ülke olarak kullanmasının önüne geçmektedir.[216]

[214] Dilek Latif, *A.g.e.*, s.21
[215] Ahmet İçduygu, "Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU" *Istituto Affari Internazionali Working Papers,* September 2015, 15/31, s.4
[216] Bekir Parlak ve Ali Utku Şahin, "Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi", *TESAM Akademi Dergisi*, Temmuz 2015, 2 (2), s.77

Türkiye her ne kadar topraklarına sığınan bu kişilere "mülteci" statüsü vermese de, uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu durum coğrafi kısıtlamanın fiilen uygulanmasını imkânsız kılmaktadır. Zira "mülteci", "şartlı mülteci" veya "geçici koruma" kapsamındaki kişilere verilen eğitim, sağlık, iş piyasasına erişim ve adli yardım gibi temel hizmet ve haklar bakımından kayda değer bir fark bulunmamaktadır.[217]

Coğrafi kısıtlama hususu Türkiye-AB ilişkilerinde de önem taşımakta olup, kısıtlamanın kaldırılması sıklıkla dile getirilmektedir. 2005 yılında kabul edilen İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı'nın (Ulusal Eylem Planı) 4.13. Maddesinde de coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusunun Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar vermeyecek şekilde çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna ilaveten Türkiye'nin 1980 yılından itibaren hem Doğu hem de Batı sınırlarından 900 binin üzerinde kişiyi topraklarına aldığı ifade edilerek coğrafi kısıtlamanın ancak iki koşulda kaldırılabileceğine değinilmiştir. Bu koşullar, "katılım aşamasında Türkiye'ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi" ve "AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri olarak belirtilmiştir."

2016'da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Mülteci Hakları Alt Komisyonu yetkilileri Almanya'da bir dizi görüşme gerçekleştirmiştir. Söz konusu görüşmelerde, Türkiye'de bulunan Suriyeli "sığınmacı"ların ve "şartlı mülteci"lerin, "mülteci" statüsüne sahip kişilerle aynı haklara sahip oldukları belirterek neden hala coğrafi

[217]Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların hak ve yükümlülükleri için bkz. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 6. Bölüm, *17 Mart 2016 tarihli ve 29656 sayılı Resmi Gazete*,http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160317-11.htm, Erişim Tarihi 20.09.2019; Geçici Koruma Yönetmeliği 6. Bölüm, *22 Ekim 2014 tarihli ve 29153 sayılıResmi Gazete*, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15.htm, Erişim Tarihi 20.09.2019

çekincenin kaldırılmadığının sorulması üzerine, Komisyon Başkanı şu ifadeleri kullanmıştır:

> Türkiye'deki Suriyeliler geçici koruma statüsündedirler. Sağlık, eğitim ve istihdam piyasasına erişim açısından herhangi bir sorun yaşamamaktadırlar. Coğrafi çekince nedeniyle geçici koruma statüsünde olmayan bir başka sığınmacı grubu da şartlı mültecilerdir. Şartlı mülteci ile mülteci arasında ise haklar açısından bir farklılık bulunmamaktadır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile ülkelere Sözleşmeye coğrafi çekince ile taraf olma hakkı tanınmıştır. Türkiye'nin bu çekinceyi koymuş olması, sığınmacı almayacağı manasına gelmemektedir. Dünyada en fazla sığınmacıyı barındıran ülke Türkiye'dir.
> Haklar açısından mültecilerle şartlı mülteciler arasındaki farkın fiili olarak kalktığı doğru olmakla beraber, bu iki grup farklı hukuki statülerde bulunmaya devam etmektedir. Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekinceden kaynaklanan bu durum, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyesi olmasıyla ortadan kalkacaktır. Bir başka ifadeyle, Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğumuz coğrafi çekinceyi kaldırmamız, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyeliğine bağlıdır.[218]

Coğrafi çekince Türkiye-AB ilişkilerinde önemli bir belirleyici olmasının yanında, hem AB ilerleme raporlarında hem de diğer uluslararası platformlarda Türkiye'nin karşısına çıkmaya devam etmektedir.[219]

B. SOĞUK SAVAŞ SONRASI GELİŞMELER

1. 1991 Körfez Savaşı ve 1994 Yönetmeliği

İran'la sekiz yıl süren savaş sonrasında, kaynaklarının azalması ve borçlarının artmasının yanında petrol fiyatlarında yaşanan düşüş Irak'ı zor durumda bırakmıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle Kuveyt ile ilişkilerde kriz yaşayan Irak, 1990 yılında Kuveyt'i işgal etmiş ve I. Körfez Krizi çıkmıştır. Birkaç ay sonra ABD'nin öncülüğünde başlayan operasyonla Irak güçleri geri çekilmiş ve ateşkes ilan edilmiştir. Ancak ABD'nin savaş sırasında Irak'ın güçlerini bölmek amacıyla güneydeki Şiileri ve kuzeydeki Kürtleri

[218] Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, *Göç ve Uyum Raporu*, Mart 2018, s.187, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, Erişim Tarihi 20.09.2019

[219] BM Evrensel Periyodik İzleme Mekanizması 2015 yılı 2. Tur kapsamında Türkiye'nin coğrafi çekincesini kaldırılması gündeme getirilmiştir. 2015 EPİM süreci için bkz. "Universal Periodic Review-Turkey", *United Nations Human Rights Council*, https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/TRindex.aspx, Erişim Tarihi 27.01.2020

kışkırtması üzerine, savaşın bitmesinin ardından bu defa da iç ayaklanmalar başlamıştır.[220] Ayaklanmaları bastırmak isteyen Irak ordusunun ülkenin Güney ve Kuzey bölgelerine yaptığı saldırılar bölgede ikinci büyük göç dalgasına yol açmıştır. Savaş nedeniyle sayıları iki milyonu bulan "sığınmacı" İran ve Türkiye sınırlarına doğru göç etmiştir.[221] İran-Irak Savaşı'nın ardından topraklarına gelen sığınmacılardan sonra tedbirli davranmak isteyen Türkiye, güvenlik kaygılarının da bir göstergesi olarak sığınmacılar için güvenli bölge oluşturulmasını talep etmiştir. BM Güvenlik Konseyi'nin 5 Nisan 1991 tarihli kararı ile Irak'ın kuzeyinde güvenli bölge oluşturulmasının ardından Türkiye kapılarını sığınmacılara açmıştır.[222] 1991 yılının ilk aylarında ülkeye giren 250 bin sığınmacı, Hakkâri ve Şırnak'taki kamplara yerleştirilmiştir.[223]

Ancak Avrupa dışından gelen sığınmacıların son yıllarda artması, Türkiye'nin bu konuda yasal bir düzenleme yapmasını gerekli kılmıştır. Böylece 1994 Yönetmeliği kabul edilmiştir. Bu düzenleme, Türkiye'nin sığınma konusundaki hukuki boşluğunu kısmen doldurmuştur. Yönetmeliğe göre "mülteci" statüsü verilemeyecek ancak aynı sebeplerle koruma talep eden kişiler için "sığınmacı" statüsü öngörülmüştür (Madde 3). Her ne kadar bu Yönetmelik Türkiye'nin göç ve sığınma hukuku açısından önemli bir adım olsa da, sorun teşkil eden birçok yönü bulunmaktadır.

Bunlardan ilki sığınmacıların başvuru süresini belirleyen 4. Maddedir. Buna göre:

> Türkiye'ye iltica eden veya üçüncü bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancılardan; Türkiye'ye yasal yollardan gelenler bulundukları yer valiliklerine, yasal olmayan yollardan gelenler ise giriş yaptıkları yer valiliklerine en geç beş gün içerisinde müracaat ederler.

[220] Erol Özdemir, "Türk Dış Politikası Açısından Bir Kriz Örneği: I. Körfez Savaşı ve Türkiye'ye Gelen Iraklı Kürt Sığınmacılar (1991)", *Bölgesel Çalışmalar 217*, Yaz 2016, C.1, S.1, s.233

[221] A. Murat Eren, "90'lı Yıllarda Kürt Göçü", 17 Mart 2012, İstanbul, *BİA Haber Merkezi*,https://m.bianet.org/bianet/diger/137011-90-li-yillarda-kurt-gocu, Erişim Tarihi 20.09.2019

[222] United Nations Security Council, Resolution 688, 05.04.1991, http://unscr.com/en/resolutions/doc/688, Erişim Tarihi 21.09.2019

[223] Suna Gülfer Ihlamur-Öner, *A.g.e.*, s.198

Başvurular için beş günlük sürenin öngörülmesi, gelen eleştiriler üzerine 1999 yılında yapılan değişiklikle on gün olarak yeniden düzenlemiştir.[224] 2006 yılında yapılan son değişiklikte ise başvurunun gecikmeden, makul olan en kısa sürede, yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak makul sürenin neye göre belirleneceğine ilişkin ne 1994 Yönetmeliği'nde ne de Yönetmeliğin uygulama talimatı olan 57 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Genelgesi'nde[225] herhangi bir hususa yer verilmemektedir. Bu da hem başvuruda bulunanlara eşit bir muamele edilmemesine hem de keyfi uygulamalara imkân veren bir durum oluşturmuştur.

Buna ilaveten öngörülen başvuru süresinin İçişleri Bakanlığı tarafından hak düşürücü süre olarak yorumlanması, belirlenen süre içerisinde valiliklere gidemeyen sığınmacıların sınır dışı edilmesine yol açmıştır.[226] Bu durum aynı zamanda birçok davanın da konusunu oluşturmuştur. Bu davaların en önemlilerinden biri de sığınma başvurusunu beş günlük süre içerisinde yapmadığı gerekçesiyle başvurusu reddedilen Hoda Jabari'nin davasıdır.[227]

Yönetmelikle ilgili problemlerden biri de sınır dışı işlemlerinin düzenlendiği 28. Maddeden kaynaklanmaktadır. Bu maddeye göre, "Başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara verilen ikamet izni, yabancının makul bir süre içinde üçüncü ülkelere gidememesi halinde uzatılmayabilir. Bu durumdaki yabancı ülkeyi terke davet edilir."

Bilindiği gibi Cenevre Sözleşmesi'nin 33/1 Maddesi geri gönderme yasağını düzenlemektedir. Sığınma başvurusu kabul edilmiş bir kişinin sırf üçüncü ülkeye yerleştirilememesi nedeniyle sınır dışı edilmesi açıkça Sözleşme'ye aykırıdır. Sığınmacıların, geri dönüşlerinin güvenli olup olmadığının kesinliğe kavuşturulmadan

[224] Suna Gülfer Ihlamur-Öner, *A.g.e.*, s.200

[225] 22.06.2006 tarihli ve 57 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgesi için bkz. http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/57-Nolu-Genelge.pdf, Erişim Tarihi 22.09.2019

[226] Nasıh Sarp Ergüven ve Beyza Özturanlı, "Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye", Ankara *Üniversitesi Hukuk Fakülteci Dergisi (AÜHFD)*, 2013, C.62, S.4, s.1026

[227] Jabari/Türkiye Davası için bkz. https://www.izmirbarosu.org.tr/Upload/files/haberler/jabari--tuerkiye.pdf, Erişim Tarihi 22.09.2019

geri gönderilmeleri, "geri gönderme yasağı"nın ihlal edilerek uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmediğini göstermiştir. "Geri gönderme yasağı"nı ihlale yol açan bu düzenlemeler, 1994 Yönetmeliği'nin en çok eleştirilen noktasını oluşturmuştur.[228]

Bunun yanında 2006 değişikliğiyle itiraz için belirlenen 15 günlük sürenin gerekli görülen durumlarda İçişleri Bakanlığı tarafından daha kısa tutulacak olması, sığınma işlemlerinde devlet hâkimiyetini ortaya koymuştur (Madde 6).

Yönetmelik tamamen kamu kurumları tarafından hazırlanmış, hazırlık sürecinde sivil toplum örgütleri veya uluslararası kuruluşların değerlendirmeleri dikkate alınmamıştır.[229] 1990'larda hâkim olan güvenlik endişeleri, göç ve sığınma alanında da kolluk kuvvetlerinin etkin olmasına yol açmıştır. Bu alandaki işlemler, 2014 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) faaliyete başlayana kadar, EGM tarafından yürütülmüştür. Bu kapsamda alınan önlemler de geçici olmaktan öteye geçememiştir. Türkiye'nin yoğun ve yeni bir göç türü ile karşılaştığı bu dönemin özelliklerinden biri de AB ile üyelik müzakerelerine başlanmış olması ve bu durumun devam eden göç politikaları ile yasal düzenlemeleri etkilemesidir.[230]

C. AB İLE İLİŞKİLERİN TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASINA ETKİSİ

1. AB Üyelik Müzakereleri ve Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyumu

2000'li yıllarda Türkiye'nin göç politikası açısından dikkat çeken husus, AB ile ilişkilerin göç ve sığınma konularına paralel olarak artış göstermesidir. Bu dönemde

[228] "Turkey: Refoulement of Non-European Refugees- A Protection Crisis", *Amnesty International*, July 1997, https://www.amnesty.org/download/Documents/160000/eur440311997en.pdf, Erişim Tarihi 31.10.2019

[229] Deniz Eroğlu, "Ulusal Güvenlik Kaygılarından Mali Külfet Söylemine: Türkiye'nin Yeni Sığınma Politikaları", *Celal Beyar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Haziran 2015, C.13, S.2, s.8-9, Alıntı Kemal Kirişçi, "Is Turkey Lifting the 'Geographical Limitation- The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey", *International Refugee Law*, C.8, S.3, 1996

[230] Yılmaz Demirhan ve Seyfettin Aslan, "Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi", *Birey ve Toplum Dergisi*, C.5, S.9, Bahar 2015, s.40

Türkiye AB'nin beklentilerini karşılamaya çalışırken,[231] toprakları üzerinden Avrupa'ya yönelen göç hareketleri de taraflar arasında işbirliğinin önem kazanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci de doğrudan göç politikasının ve hukuksal zemininin gelişimi üzerinde etkili olmuştur.

Türkiye ile AB ilişkilerinin hukuki temeli, 1963 yılında imzalanan Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma'ya (Ankara Anlaşması) dayanmaktadır.[232] 1999 yılında düzenlenen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve 2005'te üyelik müzakerelerine başlanmıştır.[233] 1990'lardan sonra Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin artması ve Türkiye'nin transit ülke konumunun giderek güçlenmesi, AB ile ilişkilerde ve üyelik müzakerelerinde göç konusunun en üst sıralarda yer almasına neden olmuştur. Bunun yanında Türkiye'nin 1993'te oluşturulan Budapeşte Süreci[234] gibi hükümetlerarası platformlarda yer alması, başta "düzensiz göç" alanında olmak üzere Avrupa ülkeleri ile ilişkilerde diyalog kurulmasına olanak vermiştir. Böylece AB'nin, Türkiye'nin göç ve sığınma alanındaki yasal ve kurumsal yapısını şekillendirmesi süreci de başlamıştır. Türkiye açısından bakıldığında ise AB'ye üyelik fikri, göç ve sığınma alanında yapılacak reformlarda motive edici bir etki oluşturmuştur.

AB, aday ülkelerin uyum süreçlerinde dört ana hedefe odaklanmıştır. Bunlar, Birlik geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılması, vize rejiminin uyumlaştırılması, sınır yönetiminde dönüşüm ve coğrafi çekincenin kaldırılmasıdır.[235] Türkiye'nin uyum sürecinde de bu hedefler ön plana çıkmıştır. Bu durum ilerleme raporlarında da

[231] İbrahim Yıldız, *A.g.e.*, s.119

[232] 12 Eylül 1963 Ankara Anlaşması için bkz. http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa, Erişim Tarihi 28.09.2019

[233] "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı,* https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, Erişim Tarihi 28.09.2019

[234] "Budapeşte Süreci", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü,* https://www.goc.gov.tr/budapeste-sureci16, Erişim Tarihi 03.10.2019

[235] Ahmet İçduygu ve Duygu B. Aksel, *Türkiye'de Düzensiz Göç*, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Ankara, Eylül 2012, s.13

görülmektedir.[236] 2004 ile 2013 yılları arasındaki ilerleme raporlarında daha çok kurumsal yapılanma ile vize ve sınır yönetimine odaklanılmıştır. 2013'ten sonraki raporlarda ise düzensiz göç, kitlesel göç, geri kabul anlaşmasının tam olarak uygulanması ve 18 Mart Mutabakatı ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu süreçte özellikle yoğun düzensiz göç hareketlerinin etkisi ile hem kurumsal hem de idari rollerin belirgin hale getirilmesi ile kapasitelerin geliştirilmesi yönünde çalışmalar ve talepler gündemden eksik olmamıştır.[237] Ancak son yıllardaki ilerleme raporlarında her ne kadar Türkiye'nin düzensiz göç alanında ve Suriyelilere ilişkin yaptıklarına ayrıntılı olarak yer verilse de, külfet veya sorumluluk paylaşımına vurgu yapılmadığı dikkat çekmiştir.

Türkiye, Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan ilerleme raporlarındaki hususlara dikkat ederek, kurumsal, idari ve yasal yapısını geliştirmiştir. Türkiye'nin göç ve sığınma alanındaki boşluğu AB üyeliği için gereken koşullar ile denk gelmiş ve bu durum göç politikasına da yansımıştır.[238] 2000'li yılların başında görülen ilk reformlar AB ile üyelik müzakerelerini başlatmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) tek parti olarak iktidarda bulunması üyelik müzakerelerinin ve dolayısıyla göç ve sığınma alanındaki reformların hızla yürütülmesine etki etmiştir.[239] Bunun yanında sivil toplum kuruluşlarının eleştirileri, özellikle kapasite geliştirme kapsamında AB'den alacakları fonlar ve Türkiye'nin ekonomik durumunun reformları kaldırabilecek seviyelere ulaşması da reform sürecinde etkili olan hususlar arasında yer almaktadır.[240] AB'ye uyum kapsamında öncelikli alanlar vize sistemi ve sınır yönetimi olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye, vize sistemini

[236] "Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı*, https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, Erişim Tarihi 28.09.2019
[237] Yılmaz Demirhan ve Seyfettin Aslan, *A.g.e.,* s.46
[238] Selin Paçacı Elitok, "Turkish Migration Policy Over The Last Decade: A GradualShift Towards Better Management and Good Governance", Turkey's Migration Policy: Moving Forward?,*Turkish Policy Quartely*, C.12, S.1, 2013, s.165-166
[239] *Ibid.,* s.166
[240] Alexander Bürgin ve Derya Aşıkoğlu, "Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influence", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2015, s.8

Schengen Sistemine ve AB'nin negatif/pozitif listelerine uyum sağlayabilmek amacıyla 2002-2005 yılları arasında yoğun olarak çalışmıştır.[241] Ancak 2000'li yılların başında uyum çalışmaları için yoğun çaba sarf eden Türkiye, 2010 yılına doğru vize politikasında bağımsız hareket etmeye başlamıştır. Dönemin Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, 2011 yılında yaptığı bir açıklamada, son sekiz yılda 50'den fazla ülke ile vize muafiyeti konusunda anlaşıldığını ifade etmiştir.[242] Bu gelişme o dönem uygulanan "sıfır sorun" politikasının bir göstergesi niteliğindedir.

Müzakerelerin başlamasının ardından gerçekleştirilen reformlar ise ilk döneme göre daha yavaş bir seyir izlemiştir. Bunun en büyük nedeni, Türkiye'nin reformları gerçekleştirdikten sonra AB'ye kabul edilmemesi halinde Avrupa'da yakalanan düzensiz göçmenlerin geri gönderileceği bir tampon bölge haline gelme korkusudur.[243] Özellikle Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) müzakerelerde bazı fasılları bloke etmesi, ilişkilerde güvensizliğin artmasına ve reformların yavaşlamasına neden olmuştur.[244] Diğer taraftan AB ülkeleri arasında Türkiye'nin üyeliğine karşı söylemler, küflet paylaşımının çok dile getirilmemesi ve AB'nin düzensiz göçle mücadele amacıyla sınırlarını daha fazla güçlendirmesi, Türkiye'nin endişelerini artıran diğer etkileri oluşturmuştur. Ancak hâkim olan bu güvensizliğe rağmen müzakerelerin başlamasının ardından önemli reformlar da yapılmıştır.

Katılım müzakereleri kapsamında 2001 yılında ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kabulünden itibaren Türkiye sığınma ve göç alanında AB müktesebatına uyum için çalışmıştır. Bu kapsamda öncelikle 2003 yılında Avrupa Birliği Müktesebatının

[241] Juliette Tolay, "Turkey's 'Critical Europeanization': Evidence From Turkey's Migration Policies", Selin Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar (Ed.), *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Oppurtunities,* Hamburg Institute of International Economics, Hamburg University Press, Germany, 2012, s.43
[242] *Ibid.*s.46
[243] Ahmet İçduygu, "Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU", s.10
[244] Alexander Bürgin ve Derya Aşıkoğlu, *A.g.e.*, s.7

Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) kabul edilmiştir.[245] Ulusal Program kapsamında 2004 ve 2005 yıllarında uygulanan Eşleştirme Projeleri (*Twinning Projects*), göç ve sığınma alanında görevli Türk ve AB meslektaşların birlikte çalışarak uzmanlıkların aktarılmasına olanak vermiştir.[246] Bu proje sayesinde AB müktesebatına uyum için çalışmalar yürütülmüş, Türkiye'nin göç ve sığınma alanındaki yasal ve kurumsal boşlukları tespit edilmiş ve tavsiyeler oluşturulmuştur.[247] Söz konusu tavsiyeler, oluşturulan İltica-Göç Eylem Görev Gücü'nün çalışmaları ile Eylem Planına dönüştürülmüştür.[248] Bu dönemde görülen en önemli düzenleme, Türkiye'nin göç ve sığınma alanında yapması gerekenlerin ortaya konduğu Ulusal Eylem Planı'dır.[249] Bu belge, Türk makamlarının kapsamlı bir göç politikası düşündüğünü gösteren ilk belge olma özelliği taşımaktadır.[250]

2. Ulusal Eylem Planı

Ulusal Program ve Eylem Planı'nın kabul edilmesi ile AB müktesebatına uyum çerçevesinde yürütülen çalışmalar hem Türkiye'nin göç sistemindeki değişime hem de AB ile ilişkilere etki etmiştir. Bu kapsamda Ulusal Eylem Planı, Türkiye'de tam teşekküllü bir ulusal statü belirleme sisteminin geliştirilmesi için hazırlanarak coğrafi

[245] 2003 Yılı Ulusal Programı için bkz. https://www.ab.gov.tr/_196.html, Erişim Tarihi 28.09.2019; 22 Haziran 2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan Uygulama Talimatı (57 Sayılı Genelge) ile sığınma usulleriyle birlikte mülteciler ve sığınmacıların hakları ve yükümlülükleriyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Uygulama talimatına müteakiben Ulusal Program da 2008'de güncellenerek Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. *Kaynak:* Yılmaz Demirhan ve Seyfettin Aslan, *A.g.e.*, s.42

[246] "Eşleştirme: AB'nin Edindiği Uzmanlık, 20 Yıldır Yürütülen 2700'den Fazla Proje Yoluyla Başarılı Bir Şekilde Paylaşılıyor", *Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu*, 08.02.2018, https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/eslestirme-abnin-edindigi-uzmanlik-20-yildir-yurutulen-2700den-fazla-proje-yoluyla, Erişim Tarihi 28.09.2019

[247] İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, Temel Belgeler, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf, Erişim Tarihi 28.09.2019

[248] *Ibid.*

[249] İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, Temel Belgeler, *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf, Erişim Tarihi 28.09.2019

[250] Juliette Tolay, *A.g.e.*, s.44

sınırlamanın kaldırılması, bağımsız bir kurumsal yapının oluşturulması ve göç ve sığınma alanında AB müktesebatının benimsenmesi için oluşturulmuştur.[251] Oluşturulan planın kapsamı, Türkiye'nin göç ve sığınma mevzuatı ile sisteminin AB müktesebatı ile uyumlaştırılması için gereken yasal düzenlemeler, idari ve fiziki alt yapı için gereken yatırımlar, alınması gereken tedbirlerden oluşmuştur (Madde 2.1). Bu kapsamda Plan ile:

> 1- Göç ve iltica alanında bir ihtisas biriminin oluşturulması, oluşturulacak yapının içerik yönünden güçlendirilmesi,
> 2- İltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamı ve eğitiminin sağlanması,
> 3- İltica ve göç alanında yeni yatırım ve eşleştirme projelerinin gerçekleştirilmesi,
> 4- Menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesis edilmesi,
> 5- Kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin tesis edilmesi,
> 6- Gelecekte nüfus hareketlerini etkileyecek ekonomik, sosyal ve politik değişimler göz önünde tutularak iltica ve göç politikalarının gözden geçirilmesi hedefleri konularak daha somut bir yol haritası yayınlanmıştır.[252]

Eylem planında ayrıca Türkiye'nin transit ülke konumuna değinilerek düzensiz göçle ilgili sayısal bilgilere yer verilmiş ve aşamalı olarak kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanacağı belirtilmiştir (Madde 3.2.7). Geri kabul anlaşmalarına ilişkin hususlar benzer şekilde ilerleme raporlarında da yer almıştır. 2000-2005 yılları arasındaki raporlarda geri kabule ilişkin hususlar bulunmakla birlikte, üyelik müzakerelerinin hızlanmasının ardından bu vurgunun arttığı görülmüştür.[253] Ulusal Eylem Planı'nda da AB ile geri kabul anlaşması imzalanması, kısa vadede öngörülen hedefler arasında yer almıştır (Madde 1). Bu çerçevede geri kabul anlaşmasının bir an önce imzalanması için AB tarafından baskı yapılması ve sınırların daha çok güçlendirilmesi, Türkiye'de tampon bölge olacağı endişelerine neden olmuştur.[254] Bu

[251] Kemal Kirişçi, Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?, Selin Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar (Ed.), *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Oppurtunities*, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg University Press, Germany, 2012, s.73

[252] Hasan Canpolat ve Hakkı Onur Arıner, "Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", *Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) Rapor no: 123, The Black Sea International Rapor no: 22*, Haziran 2012, s.21

[253] Nermin Aydemir ve Gökberk Keskin, *A.g.e.*,s.1466

[254] Janja Vukasinovic, "Illegal Migration in Turkey-EU Relations: An Issue of Political Bargaining or Political Cooperation", *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, V.32, N.5, October 2011, s.161

koşullarda 2005'te başlayan müzakereler sonucunda 2013'te imzalanan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması 2014'te yürürlüğe girmiştir.[255]

Bunun yanında Ulusal Eylem Planı'nda öngörüldüğü üzere Türkiye, kaynak ve transit ülkelerle de geri kabul anlaşmaları imzalayarak düzensiz göçle mücadele alanında önemli adımlar atmıştır. Bu çerçevede 2001 ile 2016 yılları arasında 16 ülke ile geri kabul anlaşması imzalanmıştır.[256] Türkiye, gerek coğrafi konumu gerekse sosyo-ekonomik düzeyi nedeniyle özellikle 1990'lardan sonra artan göç hareketlerindeki konumunun ve düzensiz göçle mücadelede geri kabul anlaşmalarının önemini de fark etmiştir.

Eylem planında öngörülen öncelikli hedef, göç ve sığınma alanında hukuki ve kurumsal altyapının güçlendirilmesi olduğundan yapılan ilk iş, göç ve sığınma alanındaki uygulamaları düzenleyen bir genelgeyi 2006 yılında çıkarmak olmuştur. 57 sayılı EGM Genelgesi olarak bilinen bu düzenleme, 1994 Yönetmeliği'nden sonra iç hukuktaki ikinci düzenlemedir. 2008 yılında ise başta yasal düzenleme olmak üzere alt yapı çalışmaları için İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica ve Göç Bürosu ile Entegre Sınır Yönetimi Bürosu kurulmuştur.[257] İltica ve Göç Bürosu, Türkiye'nin gereksinimlerine uygun olarak göç ve sığınma alanında yeni bir yasal düzenlemenin oluşturulmasından sorumlu kurum olmuştur. Büro, yasal düzenlemenin yanında göç ve sığınma konularında da ulusal anlamda görünürlüğünü artırmıştır. Bu çerçevede 2009 yılından sonra düzenlenmiş olan Ulusal Eylem Planı Görev Gücü toplantıları Büro koordinesinde gerçekleşmiştir.[258] 2000'li yılların başında göçün siyasetin gündeminde olmaması, Büro'nun alandaki hukuki boşlukları ve ihtiyaçları daha doğru tespit etmesini

[255] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s.37; Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın tam metni için bkz. *2 Ağustos 2014 tarihli ve 29076 sayılı Resmi Gazete*,https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm, Erişim Tarihi 27.01.2020

[256] Türkiye'nin 2001-2016 yılları arasında imzaladığı geri kabul anlaşmaları için bkz. 2016 Göç Raporu, s.60-61, *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/yillik-goc-raporlari, Erişim Tarihi 30.10.2019

[257] Hasan Canpolat ve Hakkı Onur Arıner, *A.g.e*., s.21

[258] Deniz Eroğlu, "The Making of Immigration Policies in Turkey:An Analyssis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process", İbrahim Sirkeci, Doğa Elçin vd. (Ed.), *Politics and Law in Turkish Migration*, Transnational Presss London, London, 2015, s.34

sağlamıştır.[259] Bu süreç, aynı zamanda Türkiye'de kanun yapma sürecinin şeffaflığı açısından da önemli bir örnektir. Kanunun hazırlık aşamasında asıl sorumlu birim İltica ve Göç Bürosu olmasına rağmen oluşturulan ekipte uluslararası kuruluş temsilcileri ve akademisyenler de yer almıştır. Oluşturulan ekip, ortaya konulan yeni göç yönetimi anlayışını salt AB ile ilişkilere ve üyelik amacına bağlamanın yanlış olduğunu, Türkiye'nin bunlardan bağımsız olarak kendi göç sisteminin olması gerektiğini belirtmiştir.[260]

Büro, Ulusal Eylem Planı'nda belirlenen hedefler doğrultusunda, 2009 yılında dört alanda kanun tasarısı hazırlamıştır. Bunlar, Yabancılar Kanunu Taslağı, İltica Kanunu Taslağı, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı ve İltica ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Taslağı'dır.[261] Ancak hazırlık aşamasında sivil toplum örgütleri, uluslararası kuruluşlar ve akademisyenlerle gerçekleştirilen çalışmalarda tasarıların tek bir çatı altında toplanmasına karar verilmiştir.[262] Çalışmalar sonucunda hazırlanan YUKK, 2013 yılında kabul edilerek 2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Kabulü

AB'nin özellikle düzensiz göç anlamında Türkiye'ye yüklediği sorumluluğun artması, 2000'li yıllarla birlikte göç ve sığınma konularında ulusal ve uzun vadeli politika oluşturma çabaları başlamıştır. Bu kapsamda en büyük etki AB ile ilişkilerden kaynaklanmıştır. Türkiye'deki kurumsal ve yasal düzen eksikliğini daha çok ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında Türkiye'nin göç politikalarının uluslararası camiada

[259] Meral Açıkgöz ve Hakkı Onur Arıner, "Turkey's New Law on Foreigners and International Protection: An Introduction",*Turkish Migration Studies Group at Oxford (TurkMİS)*, January 2014, s.6
[260] Deniz Eroğlu, *A.g.e*., s.33-34
[261] Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta Basım, İstanbul, Nisan 2014, s.10
[262] *Ibid*., s.11

eleştirilmesi, yeni düzenlemelerin temelini oluşturmuştur.YUKK, Türkiye'nin göçü yönetme kapasitesindeki artışın ve bu alanda yaşadığı sıkıntılardan öğrenilen derslerin bir sonucudur.[263] Nitekim gerekçesinde de Türkiye'nin, coğrafi konumu, göçün dinamik yapısı, artan göç hareketleri ve göçün hem ulusal hem de uluslararası işbirliği ile koordinasyon gerektirdiği belirtilerek, göç yönetimi açısından uzman personel ve kurumsal yapıya ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.[264] Bu çerçevede AB'nin de etkisi ile yabancıların Türkiye'deki statülerine ilişkin daha derli toplu bir mevzuat oluşturulması hedeflenmiş olup bu döneme ait göç politikaları, göç ve yabancılar hukuku sistemindeki çalışmalar da demokratikleşme olarak nitelendirilmiştir.[265]1990'lı yıllarda benimsenen güvenlik odaklı göç yönetimi anlayışı, YUKK ile kısmen de olsa terk edilmiştir.

YUKK, Türkiye'nin göç ve sığınma alanındaki en kapsamlı yasal düzenlemesi olma özelliğini taşısa da yabancılara ilişkin tüm esasları düzenlememektedir. Ancak buna rağmen daha önce bu işlemlerin dayanak oluşturduğu yasal düzenlemelere göre daha ayrıntılı hükümler içermektedir. Kanunun hazırlık sürecinde AB müktesebatı ve diğer ülkeler nezdinde iyi uygulama örnekleri ayrıntılı olarak incelenmiş ve Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri göz ardı edilmemiştir. Yapılan çalışmaların bir sonucu olarak Türkiye'nin göç yönetimine bazı yenilikler getirilmiştir. Bu kapsamdaki en önemli gelişmelerden biri "geri göndermeme ilkesi"nin ilk defa bir kanun hükmü olarak YUKK'ta yer almasıdır.[266] Buna göre:

> Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez (Madde 4).

[263] Meral Açıkgöz ve Hakkı Onur Arıner, *A.g.e.*, s.4
[264] Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Gerekçesi, https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf, Erişim Tarihi 28.10.2019
[265] Hasan Hüseyin Çalı, "Kamu Politikası Olarak Türkiye'nin Göç Politikası", *İdarecinin Sesi*, Mayıs-Haziran 2012, s.50
[266] YUKK Madde 4'ün yanında "Sınır Dışı Etme Kararı Alınmayacaklar" başlıklı 55. Maddenin de geri göndermeme ilkesinin dikkate alınarak düzenlendiği görülmektedir.

Cavidan Soykan'a göre YUKK'un getirdiği yeniliklerden biri göç ve sığınma alanı ile aynı yasal çerçevede kullanılan "insan ticareti mağduru" ve "refakatsiz çocuk" gibi tüm ifadelerin YUKK'ta ilk defa tanımlanması ve bir araya getirilmesidir.[267]Bu şekliyle Kanun göçün her alanıyla temas etmiş bulunmaktadır.

Bunun yanında Soykan'a göre YUKK ile gelen diğer bir değişiklik ise sığınma alanındaki uygulamalarda ikincil mevzuatın hâkimiyetinin sonlanmış olmasıdır.[268] YUKK'un kabul edilmesinden önce göç ve sığınma alanı çoğunlukla ikincil mevzuatlarla düzenlenmiş ve bu uygulamalarla ilgili kolluk birimleri kendi disiplinlerini oluşturmuştur.[269] Bu kapsamda YUKK, özellikle insan hakları standartlarına uyumlu bir politika benimsenmesi noktasında önemli bir adım olmuştur. Özellikle hazırlık aşamasında sivil toplum örgütleri ve akademisyenlerin görüşlerine başvurulması nedeniyle de Türkiye tarihinde şeffaflık açısından önemli bir yere sahiptir. Ancak Kanunun uygulanması büyük oranda yine yönetmelik ve genelgeler gibi ikincil mevzuat ile mümkündür.[270] Nitekim bu durum en çok geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin iş ve işlemlerinde çoğunlukla Geçici Koruma Yönetmeliğinin esas alınmasında kendisini göstermektedir.

Uygulama her ne kadar hala ikincil mevzuata bağlılık dikkat çekse de, YUKK öncesi döneme göre belirsizliğin azaldığı görülmektedir. Örneğin 1994 Yönetmeliğinde başvurulara ilişkin bazı süreler net değilken ve çoğunlukla "makul süre" ifadesi tercih edilmişken, YUKK başvuru, değerlendirme ve itiraz usullerine ilişkin belirsizliği ortadan kaldırmış[271] ve bu şekilde keyfi uygulamaların da önüne geçmiştir.

---

[267] Cavidan Soykan, "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", *Oxford Monitor of Forced Migration*, C.2, S.2, 2012, s.41

[268] *Ibid*., s.41

[269] Güven Şeker ve diğerleri, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.32, 2014, s.108

[270] Selin Paçacı Elitok, "Turkish Migration Policy Over The Last Decade: A Gradual Shift Towards Better Management And Good Governance", s.171

[271] Bkz. YUKK Madde 65, 78, 79 ve 80

Sığınma Bilgi Veri Tabanı'nın (*Asylum Information Database-AIDA*) 2015 yılına ait Türkiye ülke raporunda da YUKK'un uluslararası koruma alanında tam teşekküllü bir başvuru ve değerlendirme prosedürünü öngördüğü, adli hizmetlere erişim ve danışmanlık gibi güvenceler sağladığı belirtilmiştir.[272] Aynı raporda ayrıca Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlama uygulayarak imzalamış olmasına rağmen uluslararası koruma kapsamındaki tüm yabancılara sağlanan hak ve hizmetlerde coğrafya farkının gözetilmediği ifade edilmiştir.[273]

Olumlu yaklaşımların yanında YUKK'un kişilerin etkin korumaya ulaşmasında bazı önleyici uygulamaları hayata geçirdiğini öne sürenler de vardır. Bu noktada Cavidan Soykan, YUKK'un 72. Maddesine göre güvenli üçüncü ülke ile ilk sığınma ülkesinden gelen kişilerin uluslararası koruma başvurularının kabul edilemez başvuru olarak değerlendirilmesinin etkin korumaya ulaşmayı engellediği görüşünü savunmaktadır.[274]

Burada dikkat edilmesi gereken husus, Türkiye'de göç ve sığınmaya dair uygulamaları yürüten otoritelerin insan haklarını ön planda tutup tutmadığıdır. Bu noktada Selin Paçacı Elitok, YUKK'un başarısının insani yaklaşım ile güvenlik odaklı yaklaşımın dengede tutulabilmesi ile mümkün olabileceğini sürmüştür.[275] Bilindiği gibi göç yönetiminde sivil bir anlayış amacıyla kurulan GİGM, göç ve sığınma alanındaki tüm yetkileri EGM'den devralarak faaliyete başlamıştır. Bu durum her ne kadar insan haklarını dikkate alan bir yaklaşımın benimsenmesini kolaylaştıran önemli bir politika değişikliği olarak değerlendirilse de,[276] her iki kurumunda İçişleri Bakanlığı bünyesinde olduğu unutulmamalıdır. Nitekim son yıllarda artan düzensiz göç oranları ve Suriyeli nüfusu göz önüne alındığında uygulanan göç politikalarında güvenlik odaklı anlayışın

[272] AIDA Country Report: Turkey, ECRE (Ed.), December 2015, s.18
[273] *Ibid.*
[274] Cavidan Soykan, *A.g.e.*, s.43
[275] Selin Paçacı Elitok, "Turkish Migration Policy Over The Last Decade: A Gradual Shift Towards Better Management And Good Governance", s.171
[276] Müge Dalkıran, *Law on Foreigners and Iternational Protection: A Real Shift in Turkey's Migration Policy?* https://research.sharqforum.org/2016/05/31/law-on-foreigners-and-international-protection-a-real-shift-in-turkeys-migration-policy/,Erişim Tarihi 04.02.2020

daha fazla ön plana çıktığı fark edilmektedir. Son dönemde artan düzensiz göç hareketleri ile mücadele amacıyla Doğu ve Güney sınırlarında duvar inşa etmeye başlamıştır. Bu durum göç politikalarında güvenlik odaklı anlayışın ön plana çıktığını açıkça göstermektedir.[277]

4. Türkiye'nin Son Dönem Göç Politikası

2000'li yıllardan sonra Türkiye'nin göç yönetimindeki anlayışının değiştiği kurumsal gelişmelerden de anlaşılmaktadır. Bu alanda yetkili tek kurum olarak kurulan GİGM, sivil toplum kuruluşu ve akademisyenlerle ilişkilere önem vermesinin yanı sıra uluslararası platformlarda olabildiğince yer almaya özen göstermektedir. Bu da göç yönetimde farklı paydaşlarla işbirliği ve koordinasyon anlayışının hâkim olmaya başladığını göstermektedir. Ancak şu da belirtilmelidir ki, Türkiye'nin göç yönetimindeki değişiklik salt ulusal ihtiyaçlar çerçevesinde değil, güncel gelişmelere göre de şekillenmektedir. Özellikle sivil toplumun uluslararası platformlarda artan etkinliği, Türkiye'nin maruz kaldığı göç akınları ve bu sebeple ulusal uygulamaların daha fazla göz önünde olması, uzun vadeli planlamalar yapmayı ve uluslararası alanda daha etkili olmayı gerekli kılmıştır.

Türkiye'nin son dönemdeki göç politikası, artan göç hareketleri ile PKK ve DEAŞ/IŞİD gibi terör tehditleri karşısında hem ulusal güvenliği koruma hem de insan haklarına saygı çerçevesinde şekillenmektedir. Türkiye'nin coğrafi konumu nedeniyle her zaman güvenlik tehdidine açık olması, göç konusunun da güvenlik anlayışından hiçbir zaman ayrılamayışının en büyük nedenlerindendir. Öyle ki, alanda yetkili sivil bir kurum oluşturulmuş olmasına rağmen, bu kurum İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermekte ve başta EGM olmak üzere diğer güvenlik birimleri ile yakın işbirliğini

[277] Hakan Ünay, "Türkiye 'Kapı Duvar': Türkiye Güvenlik Endişeleri Nedeniyle Duvarlarla Kaplı Bir Ülke Haline Geliyor", *Göç Araştırmaları Vakfı*, 10.07.2019, https://www.gocvakfi.org/tr/2019/07/10/turkiye-kapi-duvar/, Erişim Tarihi 10.02.2020

devam ettirmektedir.[278] Düzensiz göç akınları ile mücadele bir yanda Suriye'deki olaylar neticesindeki sığınmacı krizine karşı başlarda "açık kapı politikası" izlenmiş olsa da, krizin etkilerinin zayıflaması ve sınırlarda artan terör tehlikesi güvenliği tekrar gündeme getirmiştir. Sığınmaya ihtiyaç duyan kişilerin ülkeye girişine izin verilmeye devam edilse de, sınır kontrolleri artırılmış ve kayıtlara ilişkin standartlar geliştirilmiştir.

Bu noktada gündemde olan en önemli hususlardan biri de elbette Türkiye'nin uyguladığı geçici koruma politikasıdır. Hâlihazırda Türkiye'de 3,6 milyondan fazla Suriyeli "geçici koruma" altında bulunmaktadır.[279] Suriye'de olayların başlamasının üzerinden sekiz yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen uygulama hala devam etmektedir. Hathaway'a göre, günümüzde geçici koruma uygulaması geçici olmaktan ziyade uzatmalı bir niteliğe sahiptir.[280] Türkiye'deki sisteme bakıldığında bu tespitin doğru olduğu görülmektedir.

"Geçici koruma" esasen güvenli ve "gönüllü geri dönüş" mümkün olduğunda sona ermesi gereken bir statüdür. Bu noktada en önemli husus ise kişilerin menşe ülkelerine güvenli dönüşlerinin sağlanabilmesi ve gerekli koşulların oluşturulabilmesi için çabalanmasıdır. Türkiye'nin bu zamana kadar Suriyelileri misafir olarak tanımlaması ve "gönüllü geri dönüş" için imkânları zorlaması, Suriyelileri ülkesine temelli kabul etmek istemediğinin ancak aynı zamanda uluslararası yükümlülüklerini de yerine getirmeye devam ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak bir yandan Suriyelilerin geri dönüşü için elverişli ortam oluşturmaya çabalarken bir yandan da ülkeye uyum için çalışılması akıllarda soru işaretlerinin oluşmasına neden olmaktadır. Zira Hathaway'in de savunduğu gibi geçici korumanın özünde "gönüllü geri dönüş" yer almaktadır.

[278] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü özellikle düzensiz göçle mücadele ve göçmen kaçakçılığı kapsamında Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü ile işbirliği yapılmaktadır.

[279] "Geçici Koruma İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, Erişim tarihi 15.10.2019

[280] James C. Hathaway, "Temporary Protection of Refugees: Threat or Solution?", J. Handmaker v.d. ed.,*Perspective on Protection in South Africa*, 2001, s.41

Başarılı bir geri dönüş için ise koruma altındaki halkın kendi ülkesinde üretken rol oynamalarına destek olacak şekilde çaba sarf edilmelidir.[281]

Göç olgusu esasen Türkiye için hem iç politika hem de dış politika unsurudur. Ancak iç politikada göçün her türünden ziyade özellikle son dönem de yalnızca Suriyeliler üzerine söylemlerin geliştirildiği görülmektedir.[282] Dolayısıyla Türkiye'de göç kamuoyu nezdinde çok tartışılmadığı halde politika nezdinde, özellikle Suriyeliler nezdinde, önemli bir konu haline gelmiştir.

[281] *Ibid*., s.45

[282] Son dönemde İçişleri Bakanlığı tarafından düzensiz göçle mücadele ve yabancı terörist savaşçılara ilişkin açıklamalar yapılsa da, Türkiye'nin göç politikasına ilişkin özellikle iç politikada daha çok Suriyeliler üzerinden söylemlerin üretildiği görülmektedir. Bunun bir nedeni de Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın hem ulusal hem de uluslararası platformlarda Suriyelilere ilişkin yaptığı söylemlerden kaynaklanmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE 18 MART 2016 TARİHLİ MUTABAKAT

A. DÜZENSİZ GÖÇ VE SURİYE SIĞINMACI KRİZİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

Türkiye ve AB arasındaki ilişki AB'nin 1958 yılında kurulmasından çok kısa bir süre sonra Türkiye'nin ortaklık başvurusunda bulunması ile başlamıştır. Taraflar arasında ortaklık oluşturan Ankara Anlaşması ile ilişkilerin ilk hukuki temeli de atılmıştır. Anlaşma ve 1973 yılında imzalanan Katma Protokol[283] ile Türkiye'nin AB'ye üyeliği ve uyumu konusunda temel hususlar belirlenmiştir.

1987'de Türkiye'nin tam üyelik için başvurması ve 1999'daki Helsinki Zirvesinde adaylığının resmen onaylanması ilişkilerdeki dönüm noktalarından biridir. Türkiye'nin adaylığı 1999 yılında onaylanmış olmasına rağmen üyelik müzakereleri ancak 2005 yılında başlayabilmiştir.[284] Bugün müzakereler hala devam etmekte iken bazı AB üye ülkelerin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin olumsuz tavırları sürmektedir.

Türkiye-AB ilişkilerine genel manada bakıldığında dönemsel olarak inişler ve çıkışlar olduğu görülmektedir. Bunun en büyük sebebi bölgesel ve ikili ilişkilerde tarafların tavırları ve çıkarlarının yanında her ne kadar Türkiye'nin üyeliğine sıcak bakılmasa da işbirliği için vazgeçilmez bir ortak olduğunun kabul edilmesidir. Daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi 2000'li yıllarla birlikte ilişkilerde bazı aşamalar kaydedilmiştir. Bu noktada özellikle Avrupa'ya yönelen göç akınlarında Türkiye'nin rolünün artması, Türkiye'yi AB için vazgeçilmez kılmaya başlamıştır.

[283] Protokol'ün tam metni için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf, Erişim Tarihi 18.11.2019

[284] "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı*, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, Erişim Tarihi 18.11.2019

1960 ve 1970'li yıllarda Avrupa'ya göç veren bir ülke olarak kabul edilen Türkiye, 1990'lı yıllarda bölgede yaşanan göç hareketlerindeki transit konumu nedeniyle AB'nin dikkatini çekmeye başlamıştır. Türkiye'de 1995 ile 2004 yılları arasında toplam 477 bin düzensiz göçmen yakalanmıştır.[285] 27 Kasım 2019 itibariyle yakalanan düzensiz göçmen sayısı ise 414.373'tür.[286] Elbette bu göçmenlerin çoğunluğunun esas hedefi Avrupa'ya ulaşmaktır. Türkiye, coğrafi konumu nedeniyle Afganistan, Pakistan ve Bangladeş yanında eski Sovyetler Birliği ülkelerinin de Avrupa'ya geçişlerinde önemli bir rotayı oluşturmaktadır. Başta Orta Doğu'da olmak üzere Türkiye'ye komşu ülkelerde başlayan siyasi çatışmalar, Avrupa ve ABD'deki terör saldırıları ve küreselleşme ile kolaylaşan nüfus hareketliliği, AB'yi sınırlarına yönelen göç akınlarını önlemek için harekete geçirmiştir. AB, 1990'lardan sonra bu amaç için göçe kaynaklık eden ve transit konumundaki ülkelerle yakın ilişkiler kurmaya başlamıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin aday ülke statüsünün kabulünün de tam bu dönemlere rastlaması tesadüf değildir. Zira Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde de en önemli hususlar göç ve sınır yönetimi çerçevesinde şekillenmiştir. Türkiye'nin Avrupa'ya yönelen göç rotası üzerindeki konumu güçlendikçe, göç olgusu da Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde belirleyici hale gelmiştir. Bu süreçte AB sınırlarını korumayı amaçlarken, Türkiye de kurumsal ve yasal kapasitesini geliştirme imkânına sahip olmuştur.

AB açısından Türkiye ile işbirliğini gerektiren unsurlar arasında Türkiye'nin göç rotasındaki öneminin yanında başka faktörler de bulunmaktadır. Bunlar, Yunanistan'ın topraklarında yakalanan "düzensiz göçmenler"i ve "sığınmacıları" EURODAC'a kaydetmede isteksiz davranması ve sınır yönetimi konusunda Türkiye ile işbirliğinin

285 Kemal Kirişçi, "Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU", *Perceptions*, Summer 2004, s. 11, Alıntı J. Apap vd., "Turkey in the European Area of Freedom, Security, and Justice" *EU-Turkey Working Papers*., No. 3/August 2004, s.18-19.

286 "Düzensiz Göç İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler, Erişim Tarihi 07.12.2019

sağlanamamasıdır.[287] Bilindiği gibi, AB üyesi her ülkenin topraklarına giren yabancılara ilişkin bilgileri EURODAC'a kaydetmesi gerekmektedir.[288] Yunanistan'ın bu konuda duyarsız davranması özellikle sığınmacıların diğer AB ülkelerine rahatça geçebilmelerine ve tekrar sığınmaya başvurabilmelerine olanak vermektedir. Türkiye ile Yunanistan arasında 2001 yılında imzalanan geri kabul protokolünün de bir türlü uygulamaya konulamaması ve sınır yönetiminde etkin işbirliğinin sağlanamaması, AB'yi doğrudan Türkiye ile işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Buna ek olarak FRONTEX'in 2012 yılından itibaren Türkiye'de etkin olması, AB üye ülkeleri arasında Türkiye'deki göç durumuna ilişkin farkındalığın artmasını sağlamıştır.[289]

Son dönemde Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele alanında Afganistan ve Pakistan gibi kaynak ülkelerle ikili ilişkilerini geliştirmeye yönelik attığı adımlar, AB için de önem taşımaktadır. Zira AB'nin bu ülkelerle ilişkileri Türkiye ile olduğu kadar iyi seyretmemektedir. Bölgedeki ülkeler özellikle her fırsatta geri kabul ve düzensiz göçü önleme yönündeki söylemleri nedeniyle AB'ye mesafeli durmakta, Batı merkezli sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarla bile işbirliğine fazla yanaşmamaktadırlar. Bu noktada Türkiye bu ülkelerle göç yönetimi konusunda iyi ilişkilerin kurulması açısından da önemli bir paydaş olarak ortaya çıkmaktadır.[290]

[287] Angeliki Dimitriadi, "EU-Turkey Relations and Irregular Migration:Transactional Cooperation in the Making", *Feuture Online Paper No 16*, March 2018, s.6

[288] Avrupa Konseyi Tüzüğü 2725/2000, 11 Aralık 2000, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML, Erişim Tarihi 07.12.2019

[289] 28 Mayıs 2012 tarihinde Türkiye ile FRONTEX arasında İşbirliği Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Mutabakat ile düzensiz göçle mücadele konusunda FRONTEX ile işbirliği yapılması amaçlanmış ve FRONTEX'in Türkiye'de aktif ol almasına olanak verilmiştir. http://www.mfa.gov.tr/no_148_-28-mayis-2012_-frontex_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk_.tr.mfa, Erişim Tarihi 18.11.2019

[290] 2018 yılında yakalanan toplam 268.003 düzensiz göçmen arasında 100.841'ini Afganistan, 50.438'ini ise Pakistan uyruklu yabancılar oluşturmaktadır. Bu nedenle düzensiz göçle mücadele alanında öncelikle bu ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. *Kaynak:Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler, Erişim Tarihi 19.11.2019

Avrupa ülkeleri sığınmacılar sınırlarına gelene kadar Türkiye'yi kritik bir ortak olarak değerlendirmemiştir. Ancak 2006 ile 2010 yılları arasında Güney Doğu göç koridorunun ortaya çıkması Türkiye'nin önemini bir kez daha artırmıştır.[291]

Arap Baharı'nın Avrupa'da yansımaları Türkiye'deki kadar fazla hissedilmemiştir. AB'nin tam manasıyla bölgeye dikkatini vermesi Suriye'den gelen "sığınmacı"ların sınırlarına dayanması ile başlamıştır. 2015 yılının başlarında 300 bine yakın olan Suriyeli sığınmacı sayısı bir yıl içerisinde 750 binin üzerine çıkmıştır.[292] Bu gelişme bölgeden gelen "sığınmacı"ları AB'nin gündemine taşımıştır. AB, Suriye ile ilişkilerinde her zaman Suriye'nin Rusya ile yakınlığından dolayı mesafeli davranmıştır.[293] 2010'da Tunus'ta başlayan süreç ve 2011'de Suriye'de yaşanan çatışmalar ile rejimin baskıcı tutumu karşısında AB, bir yandan rejimi kınayan söylemlerde bulunup halkı desteklerken, bir yandan da terör unsurlarının faaliyetleri nedeniyle durumu güvenlikleştirmiştir. Zira en nihayetinde Türkiye'ye yönelen sığınmacıların son durağı Avrupa olacaktır. Zaman geçtikçe bölgede artan otorite boşluğu Avrupa'yı da tehdit eder hale gelmiştir. Dolayısıyla özellikle son dönemde AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde düzensiz göçü önlemenin yanında yabancı terörist savaşçılara karşı ortak hareket etmek de yer almıştır.

AB'nin Türkiye'ye yönelmesi, Avrupa Komşuluk Politikası'nın da bir gerekliliğidir. 2015 yılına kadar sürdürdüğü politikalarda çıkarları diğer ülkelerle kısmen örtüşen AB, 2015'ten sonra komşularını tampon bölge olarak gören, yalnızca kendi çıkarlarına odaklanan ve pazarlığı ön planda tutan bir politika izlemeye başlamıştır.[294] AB'nin güvenlik, sınırları koruma ve düzensiz göçü önleme odaklı bu politikası komşularında

[291] Angeliki Dimitriadi, "EU-Turkey Relations and Irregular Migration:Transactional Cooperation in the Making", s.6

[292] "Suriyelilerin AB'de Yaptığı İlk Sığınma Başvuruları", *Syrian Refugees*, http://syrianrefugees.eu/assets/img/charts/First-time-asylum-applications-of-Syrians-to-EU.png, Erişim Tarihi 19.11.2019

[293] Mesut Özcan, "AB-Türkiye İlişkiler ve Suriye Krizi", *İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi-İNSAMER*, Araştırma 40, Haziran 2017, s.2

[294] Lisa Haferlach ve Dilek Kurban, "Lessons Learnt FRom the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries", *Global Policy*, June 2017, C.8, S.4, s.86

güvensizliği artıran bir unsur olmuştur. Bu noktada düzensiz göçü önlemede en önemli araçlardan biri haline gelen geri kabul anlaşmalarının 2000'li yıllarla birlikte Türkiye-AB ilişkilerinde de gündeme gelmesi, Türkiye'yi Avrupa'ya karşı mesafeli davranmaya itmiştir. AB bu konuda aceleci davrandıkça Türkiye'de düzensiz göçmenler için bir tampon bölge olacağı endişeleri artmış ve geri kabul anlaşması imzalamaya yanaşmamıştır. Türkiye'de oluşan güvensizliğin diğer nedenleri ise düzensiz göçle mücadele için hak edilen kaynak ve enerjinin aktarılmaması, diğer aday ülkelerden farklı muamele görülmesi ve en nihayetinde yük paylaşımının olmamasıdır.[295]

B. TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE DİYALOĞU

Türkiye-AB ilişkilerinde en aktif rol her zaman Almanya'nın olmuştur. Göç bağlamında bunun en büyük nedeni, Almanya'nın AB politikalarını belirlemedeki etkisi ve ülkedeki sığınmacı sayısıdır. Bugün itibariyle 1,1 milyon Suriyeliye ev sahipliği yapan Almanya, Avrupa'da en çok sığınmacıya ev sahipliği yapan ülkedir.[296] 2018 yılında 162 bin başvuru ile Almanya'daki sığınma başvuruları Avrupa'nın %28'ini oluşturmuştur.[297] Dolayısıyla genelde Avrupa'ya, özelde Almanya'ya artan sığınma başvuruları Almanya'yı Türkiye ile ilişkilerde öncü güç olmaya itmiştir. Almanya Başbakanı Angela Merkel 2015 AB Liderler Zirvesi öncesi Federal Mecliste yaptığı konuşmada sığınmacı krizine atıfta bulunarak, Almanya'nın Avrupa'nın birliği konusunda özel bir sorumluluk taşıdığını, sığınmacıların durumunun iyileştirilmesi için Türkiye'nin kilit

[295] Kemal Kirişçi, "Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU", s.13

[296] "Figures At A Glance", *UNHCR*, https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, Erişim Tarihi 21.11.2019

[297] "Asylum Statistics", *Eurostat*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_France_and_Greece, Erişim Tarihi 21.11.2019

öneme sahip olduğunu ve bu dönemde Avrupa'nın sınır güvenliğinin yanında Türkiye ile işbirliğinin de öne çıkacağını ifade etmiştir.[298]

Geri kabul anlaşması imzalanması hususunda Avrupa Komisyon'u 4 Mart 2003 tarihinde Türkiye'ye öneride bulunmuştur. 2005 ile 2006 yılları arasında dört tur müzakere edilen ve 2009 ile 2010 yılları arasında teknik düzeyde görüşmelerin yürütüldüğü anlaşma metni 21 Haziran 2012 tarihinde paraflanmış, 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Anlaşma 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiştir.[299]

Anlaşma'nın taraflarca paraflandığı gün AB Konseyi, Avrupa Komisyonu'na Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanması yönünde davette bulunmuştur.[300] Ancak AB tarafından Anlaşma'nın Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlamadan önce imzalanması gerektiğinin ifade edilmesi, Türkiye tarafından olumsuz karşılanmıştır. Türkiye'nin vize serbestisi ile Anlaşma'nın aynı anda yürürlüğe girme konusunda diretmesi üzerine Vize Yol Haritası belirlenmiştir. Böylece Anlaşma'nın imzalanması ile birlikte vize diyaloğu süreci de başlamıştır.

1. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın İçeriği ve Kapsamı

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nda tarafların yükümlülükleri ayrı bölümlerde düzenlemiştir. Bunun yanında Anlaşma hükümleri giriş bölümünde de bahsedildiği üzere doğrudan Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka için geçerli değildir. Giriş bölümünde "Anlaşma'nın, ortak sorumluluk, dayanışma, Türkiye ve Birlik arasındaki göç akınlarının yönetiminde eşit ortalık ilkelerine dayanarak ve bu bağlamda Birliğin, Türkiye'yi bu Anlaşma'nın uygulanmasında desteklemek için mali kaynaklar sağlamaya hazır olduğu" vurgulanmıştır. Bu madde esas olarak taraflar arasındaki yük

[298] "Merkel: Türkiye Kilit Önemde", 16.12.2015, *Deutsche Welle Türkçe*, https://www.dw.com/tr/merkel-t%C3%BCrkiye-kilit-%C3%B6nemde/a-18921596, Erişim Tarihi 21.11.2019
[299] Kerem Batır, *A.g.e.*, s.596
[300] Mehmet Uğur Ekinci, *A.g.e.*, s.16

ve sorumluluk paylaşımını da düzenlemektedir. Anlaşma, 2/1 Maddesinde yer alan hükme göre "Türkiye ve Avrupa Birliğine üye devletlerden birinin topraklarına girme, burada bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan kişiler veya artık taşımayan kişiler için geçerlidir." Burada kastedilen "düzensiz göçmenler" olup, Anlaşma'nın "sığınmacılar" için uygulanması mümkün değildir. Buna ilaveten taraflar Anlaşma'nın giriş bölümünde 1951 Sözleşmesi ve AİHS'den doğan yükümlülüklerine riayet edeceklerini de belirtmiştir. Ancak sığınma talebi reddedilen kişiler doğrudan "düzensiz göçmen" olarak kabul edileceğinden Anlaşma kapsamında yer alabileceği unutulmamalıdır.

Anlaşma tarafların kendi vatandaşları ile vatandaşlarının eş ve çocuklarını, taraf devlet topraklarındayken vatandaşlıktan çıkarılan eski vatandaşlarını, üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri kapsamaktadır (Madde 3 ve 4). Bu noktada belirtmek gerekir ki, Anlaşma'nın 24. Maddesine göre üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere ilişkin hükümlerin üç yıl sonra yürürlüğe girmesi üzerinde mutabakata varılmıştır. Aynı maddede ayrıca "üç yıllık süre boyunca bu yükümlülükler, yalnızca Türkiye'nin geri kabulle ilgili ikili anlaşma veya düzenlemeler yaptığı üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için geçerlidir" hükmü de benimsenmiştir. Yani Anlaşma'da üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere ilişkin düzenlenen hükümler yalnızca Türkiye'nin kaynak ülke ile geri kabul anlaşması imzalamış olması halinde geçerli olacaktır. Mevcut durumda Türkiye toplam 16 ülke ile geri kabul anlaşması imzalamış olmasına rağmen bu ülkeler arasında Afganistan ve Bangladeş gibi yoğun göç alınan ülkelerle geri kabul anlaşması bulunmamaktadır.[301] Bu durumda Türkiye'nin bu ülkelerle imzalayacağı anlaşmaları artırması, Anlaşma'daki bu hükmün geçerli olacağı durumları da artıracaktır. Her ne kadar Türkiye bu hükmün geçerliliğini vize

[301] Pakistan ile 2010 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşması bu ifadeye istisnadır. *Kaynak:* "Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler", *2016 Göç Raporu*, s.61, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, https://www.goc.gov.tr/yillik-goc-raporlari, Erişim Tarihi 19.11.2019

serbestisine bağlamış ve vatandaşlarına muafiyet sağlanana kadar bu hükmün uygulanmayacağını belirtmiş olsa da 18 Mart Mutabakatı kapsamında Ege Adalarına ulaşan üçüncü ülke vatandaşı "düzensiz göçmenler"i geri kabul etmektedir.

Anlaşma'nın tam olarak uygulanması gerektiğini her fırsatta dile getiren AB'nin, bu çerçevede Türkiye'den beklediği şey üçüncü ülkelerle imzalanacak geri kabul anlaşmalarının artırılmasıdır. Bu kapsamda 2001 ile 2013 yılları arasında toplam sekiz ülke ile geri kabul anlaşması imzalayan Türkiye, 2013'ten 2016'ya kadar ise sekiz ülke ile anlaşma yapmıştır.[302] Türkiye'nin AB ile imzaladığı geri kabul anlaşması kapsamında üçüncü ülke vatandaşlarını da geri alması durumunda bu anlaşmalara ihtiyacı olacağı gerçeği, daha fazla çalışma konusunda teşvik oluşturmuştur. Zira Anlaşma kapsamında Türkiye'ye asıl yük getirecek husus, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü olacaktır. Anlaşma'nın 4. Maddesine göre:

> Türkiye, bir Üye Devletin başvurusu üzerine, Talep Eden Üye Devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansız kişileri …söz konusu Üye Devlet tarafından bu anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın geri kabul edecektir.

Kaynak ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanmaması halinde "düzensiz göçmenler"i ülkelerine geri göndermenin tek yolu "gönüllü geri dönüş" olacaktır.[303] "Gönüllü geri dönüş"ün gerçekleşebilmesi için ise "düzensiz göçmen"in ülkesine dönmeye razı olması gerektiğinden, dönüşlerin istenildiği düzeyde olmayacağı tahmin edilebilecektir.

Anlaşma'nın 24. Maddesine göre "Birlik, teknik yardım konusunda ekli ortak bildiri uyarınca bu Anlaşma'nın uygulanmasına Türkiye'yi desteklemek amacıyla mali kaynak sağlama taahhüdünde bulunmuştur. Bu sırada, kapasite ve kurumsal gelişime özel bir önem verilecektir." Söz konusu maddede bahsi geçen Teknik Desteğe İlişkin Ortak Bildiri'ye göre ise:

---

[302] *Ibid.*

[303] Mehmet Uğur Ekinci, *A.g.e.,* s.25

> Türkiye'nin yasa dışı göçmenlerin kendi topraklarına giriş, kalış ve çıkışlarını önlemesi için kapasitesinin artırılması amacıyla kuruluş ve kapasite oluşturulmasına özellikle dikkat edilecektir. Bu, diğer yöntemlerin yanı sıra, sınır gözetleme donanımları satın alma, kabul merkezleri ve sınır polisi yapıları tesis etme ve AB'nin dış desteğinin yönetişimini sağlayan mevcut kurallara tam riayet ederek eğitim faaliyetlerini destekleme yoluyla gerçekleştirilebilir.

Bu noktada en önemli hususlardan biri, Türkiye'nin geçici barınma ve geri gönderme merkezlerindeki durumların iyileştirmesi ve bu merkezlerin kapasitelerinin artırılması gerektiğidir. AB'nin de desteği ile bu alanda çalışmalar yürüten Türkiye, üç yılda önemli yol kat etmiştir. 2015 yılında ülke genelinde 13 adet olan geri gönderme merkezinin sayısı 2016 yılında 6.780 kişilik kapasite ile 19'a çıkarılmıştır.[304] Bugün itibariyle ise toplam 20 bin kişi kapasiteli 29 geri gönderme merkezi bulunmaktadır.[305] Anlaşma'nın 3. Bölümünde başvurunun içeriği, kanıtlar, zaman sınırlamaları ve ulaşım şekilleri gibi geri kabul usulüne ilişkin detaylar düzenlenmektedir. Buna göre üçüncü ülke vatandaşları veya vatansızların geri kabulüne ilişkin başvurular kişinin düzensiz göçmen olduğunun anlaşılmasından itibaren en az altı ay içerisinde yapılmalıdır (Madde 11/1). Ancak söz konusu şahıs "Talep Eden Devletin sınır bölgesinde, Talepte Bulunulan Devletin topraklarından doğrudan gelerek sınırı olmayan şekilde geçtikten sonra yakalanmışsa, Talep eden Devlet bu kişinin yakalanmasını müteakip üç iş günü içerisinde geri kabul başvurusunda bulunabilir" (Madde 7/4). "Hızlandırılmış prosedür" olarak nitelendirilen bu uygulamaya göre taraf devletin geri kabul talebine cevap verme süresi de beş iş gününe düşmektedir (Madde 11/2).[306] Taraf devletlerin vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin ise herhangi bir zaman sınırlaması bulunmamaktadır. Zira devletlerin kendi vatandaşlarını kabulü uluslararası hukuktan doğan bir yükümlülüktür. Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulünün gerçekleşmesi için aranan

[304] "Geri Gönderme Merkezleri ile Kabul ve Barınma Merkezleri", *2016 Göç Raporu,* s.64, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, https://www.goc.gov.tr/yillik-goc-raporlari, Erişim Tarihi 19.11.2019

[305] "Geri Gönderme Merkezleri İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33, Erişim Tarihi 19.11.2019

[306] Anlaşma'nın aynı maddesinde normal prosedüre göre taraf devletin geri kabul talebine cevap verme süresi 25 takvim günü olarak belirlenmiştir.

şartlar ise Anlaşma'nın 4. ve 6. Maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre söz konusu kişilerin geri kabulleri ikamet izni, vize ve izlediği rota gibi hususlara bağlı olarak talep edilecektir.

Anlaşma'da yer alan ve uygulama açısından önem teşkil eden bir husus da Ortak Geri Kabul Komitesi'nin oluşturulmasıdır. Anlaşma'nın 19. Maddesine göre:

> Akit Taraflar, bu anlaşmanın uygulanması ve yorumlanmasında birbirlerine karşılıklı yardım sağlayacaklardır. Bu amaçla, özellikle aşağıda belirtilen görevleri üstlenmek üzere bir ortak geri kabul komitesi… oluşturulacaktır:
>
> (a) Bu anlaşmanın uygulanmasını denetlemek;
> (b) Bu Anlaşmanın yeknesak uygulanması için gereli düzenlemeleri yürürlüğe koymaya karar vermek;
> (c) Madde 20 uyarınca Türkiye ve Üye Devletler tarafından hazırlanan uygulama Protokolleri hakkında düzenli bilgi teatisinde bulunmak;
> (d) Bu Anlaşma ve Ekleri için değişiklik önerilerinde bulunmak

Bu kapsamda Komite'nin uygulamayı denetleme yetkisinin bulunması insan hakları ve uluslararası hukuku güvence altına alan bir unsuru teşkil etmektedir.

2. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın Uygulanması ve Değerlendirilmesi

Her ne kadar sığınmacı ve göç konusunu Türkiye-AB ilişkilerinin merkezine oturtma yönünde bir politika izlense de, Brüksel'de bazı yetkililer Türkiye ile ilişkilerde katılım müzakerelerini göç ile ilişkilendirmenin hata olduğunu, bu sayede Türkiye'nin göçü ilişkilerde bir araç olarak kullanmaya başladığını ifade etmiştir.[307] Gerçekten de Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nı vize serbestisi amacıyla imzalamış, dahası sunulan maddi yardımlar sayesinde göçü yönetme kapasitesini artırmıştır. Üstelik üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için hükümlerin yürürlüğe girmemesi, Anlaşma kapsamında geri kabul edilecek "düzensiz göçmenler" nedeniyle herhangi bir yük altına girmeyi de ötelemektedir. GİGM'in geri kabul işlemlerinde de yönetimi devralması ile işlemlerin daha hızlı yürüdüğünü ifade eden AB otoriteleri, 2015 yılında Yunanistan

[307] Angeliki Dimitriadi, "EU-Turkey Relations and Irregular Migration:Transactional Cooperation in the Making", s.10

tarafından iletilen 12.149 geri kabul talebinin 5.148'nin kabul edildiğini, bunun toplam sayının %42'sine denk geldiğini belirtmiştir.[308] Ancak Türkiye zaten kendi vatandaşlarını geri kabul etmeyeceğini hiçbir zaman beyan etmemiştir.[309] Deniz ve kara üzerinden "düzensiz göçmen" geçişleri ise 2015 Ekim'inde 222.800 kişi ile en yüksek seviyeye ulaşmış olmakla birlikte, Avrupa'ya toplam geçiş bir milyonun üzerinde olmuştur.[310] 2018 yılında da 100 binin üzerinde olan geçişlerde en yüksek rakam Afganistan uyruklu "düzensiz göçmenler"e aittir.[311] Bu durum ilerde Avrupa'nın gündeminde Afganistan'ın olacağının işaretlerini vermektedir. Bilindiği gibi Doğu Akdeniz üzerindeki en önemli göç rotası Türkiye'dir. Ege Denizi üzerinden "düzensiz göçmen" geçişlerindeki oranlar her ne kadar 18 Mart Mutabakatı sonucunda azalmış olsa da, Türkiye'ye yönelen "düzensiz göç" akını nedeniyle yine de yüksek seviyede seyretmektedir. Bu noktada üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili hükümlerin yürürlüğe girmesi halinde Türkiye'nin altına gireceği sosyal ve ekonomik yük de tahmin edilebilecektir. Bilindiği gibi YUKK'a göre geri gönderme merkezlerindeki idari gözetim süresi en fazla bir yıldır (Madde 57/3). Bu sürenin dolması halinde kişiler serbest bırakılmaktadır. Bu da toplumun ekonomik ve sosyal dengesini etkileyecek nitelikte bir durumdur. Ayrıca her ne kadar Anlaşma'ya göre Schengen üyesi olmayan AB ülkelerine Anlaşma hükümleri uygulanamasa da,[312] pratikte bunun gerçekleşmesi

[308] "Second Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of Its Visa Liberalisation Roadmap", *European Commission Staff Working Document*, 04.03.2016, s.16, https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-12/turkey_second_progress_report_commission_staff_working_en.pdf, Erişim Tarihi 21.11.2019

[309] Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, "Two to Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement Between the EU and Turkey", *European Journal of Migration and Law 16*, 2014, s.351-352

[310] "Mediterranean Situation", *Operational Portal Refugee Situations UNHCR*, https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean, Erişim Tarihi 21.11.2019

[311] 18 ve 19 Kasım 2019 tarihleri itibariyle toplam geçiş sayısı 103.665, Afganistan uyruklu düzensiz göçmenlerin sayısı 16.861 ile toplam sayının %20'sini oluşturmaktadır. Afganistan'dan sonra ikinci sırada 13.812 kişi ile Suriye uyruklu yabancılar oluşturmaktadır. Kaynak: "Mediterranean Situation", *Operational Portal Refugee Situations UNHCR*, https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean, Erişim Tarihi 21.11.2019

[312] Anlaşma'nın giriş bölümünde 3. Kısım 4. Başlık kapsamında giren hükümlerin, Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Anlaşmaya Ek, Danimarka'nın pozisyonu üzerine Protokol uyarınca, Danimarka Krallığı için; Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Özgürlük, Güvenlik ve Adalet

oldukça mümkündür.[313] Zira zincirleme geri kabul anlaşmaları olması halinde, Türkiye üzerinden AB üyesi bir ülkeye oradan da Schengen tarafı olmayan ülkelere geçen birinin önce Schengen tarafı bir ülkeye, en nihayetinde de Türkiye iade edilmesi mümkün olacaktır.

Dahası her ne kadar Anlaşma işbirliği ile yük ve sorumluluk paylaşımına vurgu yapılan ve ilk bakışta eşit hükümler içeren bir metin gibi görünse de, bazıları tarafından sığınmacıların geri gönderilmesine hukuki dayanak oluşturduğu ileri sürülmektedir.[314] Geri kabul anlaşması kapsamında değerlendirilmesi gereken ve en çok eleştirilen hususlardan biri sığınmacılarla ilgili konulardır.[315] Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nda da "sığınma" talep edenlere ilişkin herhangi bir hususdan bahsedilmemiştir. Bu durum "geri göndermeme ilkesi"nin ihlalini kolaylaştıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.[316] Bilindiği gibi sığınmacıların geri gönderilmesi ancak gönderilecek ülkenin "güvenli üçüncü ülke" olarak kabul edilmesi ile mümkündür. Avrupa ülkeleri özellikle 1990'lardan sonra artan sığınma başvurularıyla baş edebilmek için "güvenli üçüncü ülke" kavramını icat etmiş[317] ve sığınmacıların geri gönderilmesine meşruiyet kazandırmaya çalışmıştır. Ancak Türkiye'nin hala AB tarafından "güvenli üçüncü ülke" olarak tanımlanmamış olması sığınmacıların iadesine engel oluşturmaktadır.

Bu noktada şunu da belirtmek gerekir ki Anlaşma'da sığınmacılara ilişkin herhangi bir hususun yer almaması, özellikle "hızlandırılmış prosedür"ün uygulanması halinde sorunlara neden olabilecektir. Sığınmaya ilişkin hususlar geri kabul anlaşmalarında her zaman ikinci plana atılmaktadır. Bunun en büyük nedeni bu anlaşmaların özünde sınır

---

Alanlarına ilişkin pozisyonları üzerine Protokol uyarınca, kendileri talep etmedikçe, Birleşik Krallık ve İrlanda için geçerli olmayacağı hususları düzenlenmiştir.

[313] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s.61

[314] Tülay Yıldırım Mat ve Selman Özdan, "Türkiye ile AB Arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Haziran 2018, C.24, S.1, s.47

[315] Bkz. Tülay Yıldırım ve Selman Özdan, *A.g.e.*; Yıldırım Turan ve Osman Şaşkın, *A.g.e.*,

[316] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s.108

[317] Nils Coleman, *A.g.e.*, s.67

dışı işlemlerinin daha hızlı gerçekleştirilebilme amacını taşımasıdır. Sığınma konularının Anlaşma'da yer alması öncelikle bu kişilere adil başvuru yolunun açılması, başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi, mahkeme süreçlerinin takip edilmesi ve tüm bu süre boyunca kişinin ülkede bulunmasına imkân verilmesi anlamına gelmektedir. Ancak geri kabul anlaşmaları buna izin vermemektedir.[318] Bu durum, özellikle "hızlandırılmış prosedür"ün geçerli olduğu durumlarda, sığınma taleplerinin incelenmesinde keyfi uygulamalara sebebiyet verebileceği gibi "geri göndermeme ilkesi"nin de ihlal edilmesi ile sonuçlanabilecektir. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması kapsamında oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesi'nin görevleri de bu noktada akla gelmektedir. Geri kabul sürecinde Komite'nin aktif rol alarak herhangi bir ihlale yol açılmadığını denetlemesi gerekecektir. Bu noktada herhangi bir şekilde insan hakları veya uluslararası hukuk ihlaline sebebiyet vermemek adına sığınmacılara ilişkin hükümlerin de bu anlaşmalarda yer alması faydalı olacaktır. Zira sadece Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası anlaşmalardan kaynaklı yükümlülüklere riayet edileceğinin belirtilmesi yeterli değildir.

Bu husus Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması söz konusu olduğunda daha önemli hale gelmektedir. Sığınma konusu Anlaşma'nın imzalanmasından çok kısa bir süre sonra sivil toplum kuruluşları tarafından da dile getirilmiştir. Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Mülteci-Der temsilcileri, Yunanistan ve Bulgaristan sınırlarında göçmenlerin geri itildiğini, bu ülkelerde göçmenlere sığınma hakkı tanınmadığını ve hiçbir Türk mahkemesinin bu konuyu araştırmayacağını ifade etmiştir.[319] Bu noktada son dönemde en çok gündemde olan konulardan biri de Suriyelilerin Türkiye'ye iade edilmesidir. Bu da 18 Mart Mutabakatı ile mümkün hale gelmiştir.

[318] Yıldırım Turan ve Osman Şaşkın, *A.g.e.*, s.51

[319] "NGOs Concerned That EU-Turkey Readmission Agreement Will Undermine Refugees' and Migrants' Rights, *European Council on Refugees and Exciles (ECRE)*, 23.12.2013, https://www.ecre.org/ngos-concerned-that-eu-turkey-readmission-agreement-will-undermine-refugees-and-migrants-rights/, Erişim Tarihi 22.11.2019

3. Vize Serbestisi ve Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasını İmzalaması

Türkiye-AB ile Geri Kabul Anlaşması müzakerelerinde her iki tarafın da farklı amaçlar taşıdığı gözle görünür bir gerçektir. AB düzensiz göç akınlarını önleme ve sınırlarını koruma gayretindeyken, Türkiye'nin asıl amacı vize serbestisi ile açıklanabilmektedir.[320]Bu noktada her iki tarafın amaçlarına ulaşmak için düzensiz göç ve sığınmacı krizinden faydalandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Esasen Türkiye'nin AB ülkelerine vizesiz giriş hakkına ilişkin bazı düzenlemeler hâlihazırda mevcuttur. Bilindiği gibi Katma Protokol ile Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık süreci tamamlanmış ve geçiş süreci başlamıştır.[321] Protokol, Türkiye-AB ilişkilerinde önemli bir yere sahip olmakla birlikte çalışmamız açısından da dikkate alınması gereken bir metindir. Protokol'de Türk işçilerin serbest dolaşımına ilişkin bazı hususlar düzenlenmiştir. 36. Maddeye göre:

> Türkiye ile Topluluk üyesi Devletlerarasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, Anlaşma'nın yürürlüğe girişinden sonraki on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

38. Maddeye göre ise:

> Türkiye ile Topluluk Üyesi Devletler arasında işçilerin serbest dolaşımının kademeli olarak gerçekleşmesine değin, Ortaklık Konseyi, Türk uyruklu işçilerin her üye devlette çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla, bu işçilerin serbestçe meslek ve yer değiştirmelerinden ortaya çıkan bütün sorunları ve özellikle çalışma ve oturma izinlerinin uzatılmasını inceleyebilir.

Protokol'de yer alan bu hükümler Türk vatandaşlarının hâlihazırda vize serbestisine sahip olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Bu kapsamda Anlaşma'ya ilişkin TBMM

[320] Kamuran Reçber, "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşması'nın Yaratabileceği Sonuçların Analizi", *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye*, Barış Özdal (Ed.),Dora Yayınları, 2018, Bursa, s.299

[321] "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı*, https://www.ab.gov.tr/p.php?e=111, Erişim Tarihi 21.11.2019

Komisyon Raporlarında da Türk vatandaşlarının zaten vize serbestisi hakkına sahip oldukları, dolayısıyla bu talebin geri kabul anlaşmasına bağlanmaması gerektiği ifade edilmiştir.[322] Raporda ayrıca:

> Başlayacak olan vizesiz dolaşım sürecinde Türkiye vatandaşlarına nasıl bir hak tanınacağının belirsiz olduğu, vizesiz dolaşımdan ziyade belki de sadece vize kolaylığı sağlanacağı, burada "Vizesiz AB" havucuyla Türkiye'nin, Avrupa Birliğinin kendi kolonyal uygulamaların bütün beşerî atıklarını karşılayan ve onların masrafını veren, dolayısıyla müthiş bir yük altına sokulan bir çevre ülkesi hâline getirildiği[323]

hususlarına da yer verilmiştir. TBMM Komisyon üyelerinin ifadelerini destekler şekilde Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) da bazı kararları bulunmaktadır.[324] Örneğin ABAD, Tüm-Darı ve Soysal-Savatlı davalarında yerleşim hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda Türkiye'nin Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'den kaynaklanan haklarını teyit ederek, üye ülkelerin bu amaçlarla gelen Türk vatandaşlarına vize veya benzeri şartlarla dolaşımı kısıtlayıcı şartlar getirmelerinin söz konusu düzenlemelerin açık ihlali olduğunu ifade etmiştir.[325]

Nuray Ekşi'ye göre de gerek ABAD kararları gerek Katma Protokol uyarınca Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlandığından, bu hak esasen geri kabul anlaşması karşılığında sağlanacak bir hak değildir.[326] Bu noktada ABAD kararlarına rağmen Türkiye'nin vize serbestisi için hukuken çabalamak yerine konuyu geri kabul anlaşması

---

[322]Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İçişleri Komisyonu ve Dışişleri Komisyonu Raporları (1/876), s.9, https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss554.pdf, Erişim Tarihi 21.11.2019

[323] *Ibid.*

[324] ABAD'ın Türk vatandaşı işçilerin serbest dolaşım haklarına ilişkin kararları hakkında bkz. Ahmet Sevimli ve Sercan Reçber, "Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.22, S.2, 2014, s.412-434

[325]Melike Akkaraca Köse, "Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.3, S.2, Eylül 2015, s.206; Tüm ve Darı Davası için bkz.Judgment of the Court (Second Chamber) of 20 September 2007, The Queen, Veli Tum and Mehmet Dari v Secretary of State for the Home Department, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0016, Erişim Tarihi 12.02.2020; Soysal ve Savatlı Davası için bkz. Judgment of the Court (First Chamber),19 February 2009,Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland,http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=8639F82659BACF5ACE7F222C238FC926?text=&docid=74024&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5568321, Erişim Tarihi 12.02.2020

[326] Nuray Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması,* s.60

ile ilişkilendirmesine bazı kesimler anlam verememiştir. Bu kişiler Türkiye'nin davranışının AB üye ülkelerinin Türkiye'ye karşı takındığı siyasi tutum ve bunun Türk siyasetçileri üzerindeki etkisinden kaynaklandığını savunmuştur.[327] Avrupa Birliği Başkanlığı ise yayımladığı vize diyaloğu rehberinde konuya açıklık getirmiştir. Rehberde, Anlaşma ve Protokol'den kaynaklanan hakların yalnızca hizmet sunmak veya iş kurmak amacıyla AB'ye giden Türk vatandaşlarını kapsadığı, ABAD'ın verdiği kararların üye ülkelerce yeknesak uygulanmadığı, Demirkan davasında[328] turizm amacıyla gidişlerde vize serbestisinden yararlanılamayacağı, oysa Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ile elde edilecek vize serbestisinin tüm vatandaşları kapsayacağı ifade edilmiştir.[329]

Bu noktada ABAD'ın Demirkan kararı Türkiye'nin vize serbestisini elde edebilmek için AB ile geri kabul anlaşması müzakerelerine başlamasında önemli bir gelişme olmuştur. Zira Katma Protokol ile Türk vatandaşlarına tanındığı kabul edilen vize serbestisi sonrasında ABAD, aldığı bu karar ile hizmet alımı konusunda diğer kararlarında benimsediği yaklaşımı benimsememiş ve AB ülkelerine seyahat edecek Türk vatandaşlarının vize alması gerektiğini belirtmiştir.[330] Soysal-Savatlı kararından sonra ABAD'ın verdiği bu karar, Türkiye'nin AB ülkelerine vizesiz girme ümitlerini söndürmüştür.[331] ABAD'ın bu kararından sonra vize serbestisi konusunda başka mekanizmalar aracılığı ile görüşmeler gündeme gelmiştir. Bu noktada gelinen son aşama taraflar arasında imzalanan geri kabul anlaşması ve vize serbestisi diyaloğudur.

[327] Melike Akkaraca Köse, *A.g.e.*, s.207

[328] Demirkan Kararı için bkz. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 September 2013 (request for a preliminary ruling from the Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – Germany) – Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142081&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5605753, Erişim Tarihi 13.02.2020

[329] "Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu", *Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı*, Aralık 2015, s.11-12, https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf, Erişim Tarihi 22.11.2019

[330] Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Demirkan Kararı ve Türk Vatandaşlarının AB Üyesi Ülkelerde Hizmet Alımı", *Bilig*, S.78, 2016, s.37

[331] *Ibid.*, s.60

Dolayısıyla Demirkan kararının Türkiye'nin AB ile geri kabul anlaşması imzalaması yönünde önemli bir etkisi olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.[332]

4. Vize Yol Haritası

AB ülkelerine girişte vize serbestisi için hızlı adımlar atılmasının bir nedeni de Türkiye'deki seçim takvimidir. Bilindiği gibi vize serbestisinin esas hedefi vatandaşlardır. Elde edilecek bu hak sayesinde özellikle iç siyasette kamu desteğinin alınması kaçınılmaz olmuştur.

Bu gelişmeler ışığında Geri Kabul Anlaşması ile eş zamanlı olarak yürütülmeye başlanan Vize Yol Haritasında, vize serbestisi için Türkiye'den talep edilen hususlar dört başlıkta yer almıştır. Bunlar belge güvenliği, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği ile temel haklardan oluşmaktadır.[333] AB geri kabul anlaşması imzalamak istediği ülkelere vize kolaylığı veya vize serbestisi teşvikini öne sürerken karşılığında bir dizi reform yapılmasını da talep etmiştir. Türkiye ile varılan anlaşma sonucu belirlenen Vize Yol Haritasında da Türkiye'nin yapması öngörülen bir dizi reform bulunmaktadır. Bu reformlar her ne kadar AB'nin göç yönetimini dışsallaştırmasını yansıtsa da, artan göç ve sığınma hareketleri karşısında Türkiye'nin yasal ve kurumsal kapasitesini geliştirme ihtiyacını karşılar nitelikte de olmuştur. Türkiye bu reformlardan kendi çıkarlarına uygun olanlarını seçerek istediği zamanda gerçekleştirmiştir.[334] Türkiye aynı zamanda belirlenen Yol Haritasına bazı çekincelerini, yorumlarını ve açıklamalarını da eklemiştir.[335] AB tarafından kabul edilmeyen ve kısaca meşruhat olarak adlandırılan bu düzenlemelerden bazıları şu şekildedir:

---

[332] *Ibid.*, 61
[333] Türkiye-AB Vize Yol Haritası için bkz. https://www.ab.gov.tr/50120.html, Erişim Tarihi 20.11.2019
[334] Melike Akkaraca Köse, *A.g.e.*, s.203
[335] Meşruhatlı Vize Yol Haritası için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf, Erişim Tarihi 08.12.2019

- Üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin hükümlerin uygulanması ile Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanmasının eş zamanlı olarak başlamaması halinde, TürkiyeAnlaşma'nın 24/5. Maddesi uyarınca gerekli adımları atabilecektir.
- Schengen tarafı olmayan AB üye ülkeleri Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağladığı takdirde Türkiye bu ülkeler için Geri Kabul Anlaşması'nı uygulayabilecektir.
- Türkiye'nin AB vize politikalarına uyumu ve 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırması ancak AB'ye üyelik sürecinin tamamlanmasıyla mümkün olabilir.

Vize serbestisine ilişkin AB tarafından ilk başta konu özelinde ilerleme raporları yayınlanırken sonraki yıllarda Türkiye ile ilgili yayımlanan her raporda bu konuya yer verilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından 29 Mayıs 2019 tarihinde yayımlanan Türkiye Ülke Raporu'nda Vize Serbestisi Diyaloğu kapsamında Türkiye'nin kaydettiği ilerlemeler ve hala gelişme beklenen alanlardan bahsedilmiştir.[336] 16 Ekim 2019 tarihinde yayımlanan Göç Gündemi Raporu'nda ise Yol Haritası'nda belirlenen 72 kriterden altısının karşılandığı belirtilmiştir.[337] Vize Yol Haritası'nda yer aldığı üzere, kriterlerinönemli oranda karşılanması halinde Türk vatandaşlarına vize serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşları için uygulanmasına eş zamanlı olarak başlanacaktır. Nitekim Avrupa Komisyonuda 4 Mayıs 2016 tarihli Vize Yol Haritası ilerleme raporunda Türkiye'ye vize serbestisi tanınması yönünde AB Konseyi'ne öneride bulunmuştur.[338]

AB'nin geri kabul anlaşmaları ile vize diyaloğu süreçlerini birbiri ile ilişkilendirmesi, süreci ister istemez siyasileştirmektedir. Vize diyaloğuna ilişkin sürecin Avrupa Komisyon önerisine göre AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nda sonuçlandırılması,

[336] AB Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye Ülke Raporları için bkz. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, Erişim Tarihi 22.11.2019
[337] Raporun tam metni için bkz. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en, Erişim Tarihi 22.11.2019
[338] Raporun tam metni için bkz. https://www.avrupa.info.tr/tr/vize-serbestisi-diyalogu-6896, Erişim Tarihi 22.11.2019

üye ülkelerin siyasi tutumlarının önemini ortaya koymaktadır. Türkiye'ye vize serbestisi sağlanamamasının en büyük nedenlerinden biri de bundan kaynaklanmaktadır. Fransa ve Avusturya gibi ülkelerin Türkiye'ye vize serbestisi tanınmasına karşı çıkması, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'nin de de bu yönde karar alınmasını engellemektedir. Ancak buna rağmen AB'ye yönelen göç hareketlerindeki artış Türkiye ile işbirliğinin devamını gerektirmektedir. Türkiye'nin ise bu işbirliğini sürdürme konusundaki tutumu ortadadır. Nisan 2016'da dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu geri kabul anlaşmasının ancak vize muafiyeti ile birlikte uygulanabileceğini belirtmiştir.[339]

Ancak Türkiye'nin vize serbestisi konusundaki tutumuna rağmen, Anlaşma'da bu konuda bir hüküm olmadığı da açıktır. Anlaşma'ya göre Türkiye'nin "düzensiz göçmenler"i geri kabul etmesi karşılığında AB Türkiye'ye mali yardım yapacak ve Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlayacaktır. Ancak Anlaşma'da mali yardım konusu hem hükümlerde (Madde 23) hem de Anlaşma'ya ek olarak ortak bildiri şeklinde açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen, vize serbestisinin sağlanacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Türkiye'nin geri kabul anlaşması imzalamaya ikna olmasındaki en büyük nedenin vize serbestisi olduğu düşünüldüğünde bu hususun Anlaşma'da hiçbir şekilde yer almaması düşündürücüdür.

AB'nin hâlihazırda 50'den fazla ülkeye vize serbestisi tanımış olmasına ve Türkiye'nin işbirliği açısından öneminin her fırsatta dile getirilmesine rağmen Türk vatandaşlarına hala vize serbestisi tanınmamış olması, Türkiye tarafında AB'nin samimiyetinin sorgulanmasına ve AB'ye olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Türkiye'ye vize serbestisi tanınmamasının nedeni olarak Türkiye'den gelecek muhtemel göç akınının öne sürülmesine rağmen, AB'nin diğer ülkelere vize serbestisi tanırken bu hususa

[339] "Başbakan Davutoğlu: Geri Kabul Anlaşması Ancak Vize Muafiyeti ile Birlikte Uygulanır", A*nadolu Ajansı*, 23.04.2016, https://www.aa.com.tr/tr/politika/basbakan-davutoglu-geri-kabul-anlasmasi-ancak-vize-muafiyeti-ile-birlikte-uygulanir/560227, Erişim Tarihi 22.11.2019

dikkat etmediği görülmektedir. Zira Mart 2017'de vize serbestisi tanınan Gürcistan vatandaşlarının Almanya'ya yaptıkları sığınma başvuruları neredeyse bir yıl içinde üç katına çıkmış ve 2018 yılının ilk üç ayında 1.771'e yükselmiştir.[340] Bu durum AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde samimi olmadığını açıkça göstermekle birlikte Yol Haritası'nda belirlenen reformların tamamını gerçekleştirse dahi Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanmayacağı yönündeki şüpheleri haklı çıkarmaktadır.

Buna rağmen vize diyaloğu sürecinin Anlaşma ile birlikte yürürlüğe girmesi Türkiye'yi reformları daha hızlı yerine getirme konusunda motive etmiştir. Reformları yerine getirme gayretinde olan Türkiye, bu sayede insan hakları, göç ve sınır yönetimi, kurumsal ve yasal düzen gibi birçok alanda standartlarını yükseltmiştir. Reformların tamamlanmasının ardından Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanacağı yönündeki beklenti, Türkiye'deki iç siyasetin de önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Özellikle seçim sürecinde seçmenlerden alınacak desteğin artmasına olanak vermiştir.

C. 18 MART MUTABAKATI

2014 yılında Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya geçişler 50 binlerin üzerinde seyrederken, 2015 yılında 885 binin üzerinde kişinin geçiş yapması Avrupa'da Suriyeli sığınmacı krizine karşı tutumu değiştirmiştir.[341] Kriz Avrupa'yı daha çok etkiledikçe AB de Türkiye'den Geri Kabul Anlaşması'nın tüm hükümleri ile uygulanmasını talep etmeye başlamıştır. Taraflar arasında yapılan görüşmeler sonucunda 15 Ekim 2015 tarihinde Ortak Eylem Planı kabul edilmiş ve 29 Kasım 2015 tarihli Zirve ile Plan

[340] "Gürcistan'dan Avrupa'ya İltica Başvurusunda Rekor", *Deutche Welle Türkçe*, 30.04.2018, https://www.dw.com/tr/g%C3%BCrcistandan-avrupaya-iltica-ba%C5%9Fvurusunda-rekor/a-43589539, Erişim Tarihi 22.11.2019

[341] "Migratory Routes, Eastern Mediterranean Route", *FRONTEX*, https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/, Erişim Tarihi 22.11.2019

uygulanmaya başlamıştır.[342] Ortak Eylem Planı'nda her iki taraf da Suriye'deki durum nedeniyle ortaya çıkan krizin sonuçlarını yönetmek amacıyla bazı taahhütlerde bulunmuştur. Bu taahhütlerin başta Vize Serbestisi Diyaloğu'na göre öngörülmüş taahhütlere dayandığı belirtilen Plan'a göre kriz üç şekilde ele alınacaktır. Bunlar, öncelikle sığınmacı akınının altında yatan nedenleri incelemek, ev sahibi toplumları desteklemek ve AB'ye düzensiz göç akınını önlemek için işbirliğini artırmaktır. Plan'a göre düzensiz göçün önlenmesi için atılacak adımlar arasında Türkiye'ye FRONTEX ve Avrupa Polis Teşkilatı (*European Police Office-EUROPOL*) irtibat görevlilerinin atanması da yer almaktadır.

Türkiye, bu hususlarda adımların bir an önce atılacağını taahhüt etmiştir. Temel amacın üyelik olduğu ve Türkiye'nin üzerine düşeni kararlılıkla ve sonuç alıcı adımlarla yapacağı belirtilmiştir.[343] Ancak AB tarafı Ortak Eylem Planı'nın AB'nin tüm üyelerini kapsayacak şekilde uygulanmasını istemiş, Türkiye ise GKRY faktörü nedeniyle buna sıcak bakmamıştır.[344]

2015 tarihli Ortak Eylem Planı bundan sonraki süreçte Türkiye-AB ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır. 29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen Zirve'de Eylem Planı'nı destekleyen kararlar alınmıştır.[345] Zirve ile birlikte Ortak Eylem Planı da hayata geçirilmiştir. Bunun yanında Vize Yol Haritası'nda belirlenen kriterlerin karşılanması halinde, vize uygulamasının Ekim 2016'da kaldırılması ve Geri Kabul Anlaşması'nın Haziran 2016 itibariyle tamamen uygulanmaya başlanması kararlaştırılmıştır (Madde 5).

---

[342] Ortak Eylem Planı'nın tam metni için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf, Erişim Tarihi 19.11.2019

[343] 11 Aralık 2015 Reform Eylem Grubu Toplantısı Basın Bildirisi için bkz. https://www.ab.gov.tr/-reform-eylem-grubu-toplantilari_49767.html, Erişim Tarihi 19.11.2019

[344] Mehmet Uğur Ekinci, *A.g.e.*, s.42

[345] Zirve Bildirisi için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/29_kasim_2015_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, Erişim Tarihi 23.11.2019

Zirvede alınan bir diğer karar ise Türkiye'deki sığınmacıların mali yükünün finanse edilebilmesini teminen "Sığınmacı Mali İmkânı"nın oluşturulmasıdır (Madde 6).

7 Mart 2016 tarihinde Türkiye ve AB Devlet ve Hükümet Başkanları arasında gerçekleştirilen görüşmede 18 Mart Mutabakatı'nın temelleri de atılmıştır.[346] Görüşmede alınan kararlar, AB üye ülkeleri arasında bir süre tartışıldıktan sonra 17-18 Mart 2016 tarihlerinde yapılan AB Konseyi Zirvesinin sonucunda kesinlik kazanmıştır.[347]

1. 18 Mart Mutabakatı'nın Kapsamı ve Niteliği

18 Mart 2016 tarihli Mutabakat, temel olarak Türkiye ile Yunanistan arasında imzalanan 2001 tarihli Geri Kabul Protokolü'ne ve 2015 tarihli Ortak Eylem Planı'na dayanmaktadır. Mutabakat kapsamında geri göndermelerin hızlandırılmış prosedürle yerine getirilmesini öngören tarafların üzerinde anlaştığı maddelerden bazıları aşağıdaki gibidir:

> • 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir … Sığınma başvurusunda bulunmayan veya başvuruları, …AB Sığınma Prosedürleri Direktifi uyarınca dayanaktan yoksun ya da kabul edilemez bulunanlar, Türkiye'ye iade edilecektir (Madde 1).
> • Korumaya muhtaç gruplara yönelik BM Kriterleri dikkate alınmak suretiyle, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir … Daha önce düzensiz bir şekilde AB'ye girmemiş ya da girmeye teşebbüs etmemiş göçmenlere öncelik verilecektir (Madde2).
> • Türkiye ve AB arasındaki düzensiz geçişler sona erdiğinde ya da en azından büyük ölçüde ve sürdürülebilir şekilde azaltıldığında Gönüllü İnsani Kabul Planı uygulamaya konulacaktır. AB üye devletleri bu plana gönüllülük esasına göre katkıda bulunacaktır (Madde 4).
> • Tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol Haritası'nın katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecektir (Madde 5).
> • AB, Türkiye ile yakın işbirliği içerisinde, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında başlangıç olarak tahsis edilen 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracak … Bu kaynaklar tamamıyla kullanılması aşamasına yaklaşıldığında ve yukarıdaki hükümler

[346] Açıklama'nın tam metni için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/7_mart_2016_ab_devlet_ve_hukumet_baskanlari_tarafindan_yapilan_aciklama_.pdf, Erişim Tarihi 23.11.2019

[347] Mehmet Uğur Ekinci, *A.g.e.,* s.20

karşılandığında, AB, Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde 2018'in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonu devreye sokacaktır (Madde 6).

- Türkiye ve AB 14 Aralık 2015 tarihinde 17. Faslın müzakereye açılmış olmasını memnuniyetle karşılamışlardır ve bir sonraki adım olarak Hollanda Dönem Başkanlığında 33. Faslın açılmasına karar vermişlerdir (Madde 8).
- AB ve AB'ye üye devletler, özellikle Türkiye sınırına yakın belirli alanlarda Suriye içindeki insani koşulların iyileştirilmesine yönelik olarak yerel nüfusun ve mültecilerin daha güvenli olacak alanlarda yaşamasını sağlamak üzere Türkiye ile her türlü ortak çabayı gösterecektir (Madde 9).[348]

Mutabakatın hukuki niteliği değerlendirildiğinde ise öne çıkan hususlardan biri taraflar arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere ilişkin hükümlerinin uygulama tarihinin öne çekilmesidir. Nuray Ekşi, Mutabakat'ın Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması kapsamında üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü için uygulamanın geriye çekilmesi yönünde atılan adımlardan biri olduğunu ifade etmiştir.[349] Ekşi, uygulamanın erkene çekilebilmesi için öncelikle Türkiye'nin ve AB'nin iç onay süreçlerinin tamamlanması gerektiğine ancak değişiklik için yalnızca Ortak Geri Kabul Komitesi'nce karar alındığına dikkat çekmiştir.[350] Bilindiği gibi Komite'nin yetkileri Anlaşma'nın 19. Maddesinde belirlenmiştir ve bu yetkiler arasında Anlaşma'da değişiklik yapmak yer almamaktadır. Anlaşma'ya göre Komite'nin yalnızca değişiklik önerme yetkisi bulunmaktadır (Madde 19/1-d). Ekşi'ye göre Komite'nin bu şekilde bir yetkisi olmadığından uygulamanın öne çekilmesi kararı yok hükmünde olup, bu kararın 6714 sayılı Kanun ile onaylanması da Anayasa'nın 90. Maddesine aykırıdır.[351]

---

[348] Mutabakat'ın tam metni için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, Erişim Tarihi 24.11.2019

[349] Nuray Ekşi, "18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği", *İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar,* s.52 https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/430395, Erişim Tarihi 25.11.2019

[350] *Ibid.,* s.53-54; Komite kararı için bkz,Council Decision (EU) 2016/551 of 23 March 2016 establishing the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Readmission Committee on a Decision of the Joint Readmission Committee on implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation from 1 June 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0551, Erişim Tarihi 24.11.2019

[351] Nuray Ekşi, "18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği", *İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*, s.56-57

18 Mart Mutabakatı hukuki niteliği açısından birçok tartışmaya neden olmuştur. ABAD, 2017 yılında söz konusu Mutabakat'ın iptalini isteyen üç kişinin açtığı davalarda verdiği kararlarla söz konusu düzenlemenin uluslararası anlaşma olmadığını belirtmiştir.[352]

Avrupa Parlamentosu, 22 Mart 2016 tarihinde AB Konseyi'ne Mutabakat'ın Avrupa hukuku ve uluslararası hukuk kapsamında bağlayıcı olup olmadığını sormuştur.[353] AB Konseyi ve Avrupa Komisyonu cevaben yaptığı açıklamada söz konusu düzenlemenin bağlayıcı ifadeler içermediğini ve yalnızca bir basın bildirisi olduğunu ifade etmişlerdir.[354] Ancak metnin içeriğine bakıldığında taraflara yükümlülük veren ve taahhüt altına sokan ifadelerin yer aldığı görülmektedir.[355] Buna rağmen bir uluslararası anlaşmanın yürürlüğe girmesi için gereken iç onay prosedürlerinin bu düzenleme için yerine getirilmediği de bir gerçektir. Bunun yanında taraflar da düzenlemenin bir anlaşma olmadığı konusunda aynı fikirdedir. AB söz konusu düzenlemeyi bir bildiri olarak nitelerken,[356] Türkiye mutabakat ifadesini kullanmaktadır.[357] Bir metnin antlaşma olup olmadığı esasen iç hukuktaki prosedürlerin tamamlanmasının yanında metnin içeriğine, taraflara yüklenen yükümlülüklerle, verilen taahhütlere ve metnin kim tarafından tamamlandığına bağlıdır. Bu noktada metnin nasıl isimlendirildiği anlaşmanın niteliğini belirlemede önemli değildir.[358]

---

[352] Kararlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205744&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=406469, Erişim Tarihi 24.11.2019

[353] Parliamentary Questions, 22.03.2016, *European Parliament*, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2016-000053_EN.html?redirect, Erişim Tarihi 24.11.2019

[354] Nuray Ekşi, "18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği", s.73

[355] Mutabakat kapsamında Ege Adalarına geçen düzensiz göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabul edilmesi, "bire bir formülü" kapsamında geri alınan her bir Suriyeli için AB ülkelerine bir Suriyelinin yerleştirilmesi ve "Sığınmacı Mali İmkanı" çerçevesinde Türkiye'ye maddi destek sunulması gibi hususlar tarafları yükümlülük altına sokan hükümleri oluşturmaktadır.

[356] "EU-Turkey Statement, 18 March 2016", *European Council Press Release*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/, Erişim Tarihi 24.11.2019

[357] "Türkiye-AB Arasında 18 Martta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar", *Dışişleri Bakanlığı*, http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa, Erişim Tarihi 24.11.2019

[358] Gloria Fernandez Arribas, "The EU-Turkey Statement, The Treaty-Making Process And Competent Organs. Is The Statement and International Agreement?", *European Papers*, 2017, C.2, S1, s.304

2. 18 Mart Mutabakatı'nın Uygulanması

Mutabakat uygulanmaya başlandığı ilk günden itibaren uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve medya tarafından yakından takip edilmiştir. Süreç tarafların topraklarında görevlendirilen Türk ve Yunan irtibat görevlilerinin yanında FRONTEX tarafından da gözlemlenmiştir. Anlaşma her ne kadar Türkiye ve AB arasında yapılmış olsa da uygulama esas olarak Türkiye ve Yunanistan tarafından yürütülmektedir. Uygulamada sorun yaşanmaması adına ise taraflar mevzuatlarında bazı değişiklikler yapmıştır. Bu kapsamda Türkiye, geri alınan Suriyelilerin tekrar geçici koruma kapsamında değerlendirilebilmesi için Geçici Koruma Yönetmeliği'nde değişiklik yapmıştır. Yönetmeliğin Geçici 1/6 Maddesine göre Türkiye üzerinden düzensiz yollarla Ege Adalarına geçmiş olan Suriye vatandaşlarından Türkiye'ye geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde geçici koruma sağlanabilecektir. Yunanistan ise 2016'da yürürlüğe giren Kanun ile adalarda yapılan sığınma başvurularının değerlendirme sürecinin üç ayda tamamlanmasını öngören "hızlandırılmış prosedürü" hayata geçirmiştir (Madde 51).[359]

Mutabakat ilk bakışta her iki tarafa da sorumluluk yükleyen bir metin gibi görünse de, temel amacın AB'ye yönelen göç akınını önlemek olduğu anlaşılmaktadır. Mutabakat öncesinde 2015 yılında Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya geçişler 885.586 iken, 2016 yılında 182.277'ye, 2017 yılında ise 42.319'a düşmüştür.[360] Bu verilere dayanarak adalara geçen her düzensiz göçmenin Türkiye'ye iade edilecek olmasının göçmenler açısından caydırıcı etki oluşturduğu ileri sürülebilir. Ancak Mutabakat'ın Avrupa'ya geçiş sayılarını düşürdüğü ve bu çerçevede başarı sağladığı öne sürülse de,[361]

[359] 3 Nisan 2016 tarihli ve 4375 Sayılı Yunanistan İltica Kanunu için bkz. https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html, Erişim Tarihi 08.12.2019

[360] "Migratory Routes: Eastern Mediterranean Route", FRONTEX, https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/, Erişim Tarihi 24.11.2019

[361] "Avrupa'nın 'Birliği' Türkiye'ye Emanet", 22 Mart 2018, *TRT Haber*, https://www.trthaber.com/haber/gundem/avrupanin-birligi-turkiyeye-emanet-356551.html, Erişim Tarihi 08.12.2019

başarının salt göçmen geçişleri ile ölçülmesi sığınmacı krizine gerçekten çözüm bulma amacının taşınmadığını ortaya koymaktadır. Geçişlerdeki yüksek rakamlara rağmen 4 Nisan 2016 tarihinden bu yana Türkiye'nin geri kabul ettiği düzensiz göçmen sayısı yalnızca 1.959'dur.[362] Bunun en büyük nedeni düzensiz göçmenlerin geri dönmemek için sığınmaya başvurmaları ve adalardaki sığınma sürecinin yavaş ilerlemesidir. Ayrıca Af Örgütü'nün raporuna göre Suriyelilerin Türkiye'ye geri dönmesinde asıl etkili olan şey kendilerine sığınma ve mahkemeye başvurma hakkı tanınmaması ile adalardaki yaşam koşullarının kötü olmasıdır.[363]

Bunun yanında "bire bir formülü" kapsamında Avrupa'ya yerleştirilenlerin sayısı ise 24.825'tir.[364] Uygulamanın yalnızca AB'ye düzensiz yollarla geçmemiş veya geçmeyi denememiş kişiler için geçerli olması Suriyelilerin Avrupa'ya geçişlerinde yasal yolları tercih etmeleri noktasında açık bir mesaj niteliğindedir.

Mutabakata göre "birebir formülü" kapsamındaki yerleştirmeler, Birleşmiş Milletler Kırılganlık Kriterleri (*United Nations Vulnerability Criteria*)[365] olarak bilinen yeniden yerleştirme kriterleri çerçevesinde ve Avrupa Komisyonu, AB organları ve üye devletlerin yanında BMMYK ile işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir. Ancak her ne kadar BMMYK ile işbirliği esas alınsa da benimsenen yöntem birçok yönden insan haklarına aykırılık teşkil etmektedir. Yerleştirilecek kişilerin Avrupa'ya hiç geçmemiş veya geçmeyi denememiş kişiler arasından seçilecek olması, en başta bu kişilerin Avrupa ülkelerine sığınma başvurusu yapmalarına engel olmaktadır. Bu durum ise açıkça sığınmaya başvuru hakkının açıkça ihlali anlamına gelmektedir.

---

[362] "Geri Alım İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/geri-alim, Erişim Tarihi 24.11.2019

[363] "EU-Turkey Deal: A Shameful Strain on the Collective Consience of Europe", 17.03.2017, *Amnesty International*, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/eu-turkey-deal-a-shameful-stain-on-the-collective-conscience-of-europe/, Erişim Tarihi 23.11.2019

[364] "Geçici Koruma İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, Erişim Tarihi 24.11.2019

[365] BM Kırılganlık Kriterleri için bkz. https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html, Erişim Tarihi 08.12.2019

Ayrıca yerleştirmelerde BM kriterlerine uyan ve gerçekten korumaya ihtiyaç duyan kişilere öncelik verileceği belirtilmiş olsa da, sığınmacılara topraklarında yer vermeye direnen AB ülkelerinin bu kriterlere uymayacağı tahmin edilebilir. Başka bir deyişle, AB ülkelerinin iş piyasasına katkı sağlayabilecek, eğitimli ve vasıflı Suriyelileri yerleştirmek isteyecekleri ve bu çerçevede yerleştirme kotalarını kısıtlayacakları açıktır. Bu durum AB'nin Suriyelilerle ilgili politikasında korumayı önceliklendirmediğini göstermektedir.

"Birebir formülü" kapsamında yerleştirme yapan Avrupa ülkelerinin başında sekiz binin üzerinde Suriyeli ile Almanya gelmektedir.[366] Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Polonya gibi ülkeler ise bu kapsamda yerleştirme için hiç kota açmamaktadır. AB'nin verilen taahhütleri yerine getirme noktasında ortak bir tutum sergileyemediği burada da görülmektedir. Zaten Mutabakat'ta yer alan yerleştirmeye ilişkin taahhütlerde gönüllülük esasının vurgulanması ve kesin ifadelere yer verilmemesi, AB'nin üye ülkeleri bu noktada ikna edemeyeceğinin bir göstergesidir. AB üye ülkeleri İtalya ve Yunanistan'daki sığınmacı krizlerini çözüme kavuşturmak için belirlenen yerleştirme kotalarına riayet etmemişken[367] Türkiye söz konusu olduğunda ortak tutum sergileyeceklerini düşünmek gerçekçi değildir.

Mutabakat'ın bir diğer önemi ise Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerini hızlandırdığı yönündeki kanaattir. Ancak Mutabakat her ne kadar üyelikte önemli bir yere sahip olsa da 17. ve 33. Fasıllar dışında herhangi bir fasıl için hazırlık öngörülmemesi, dahası GKRY'nin bloke ettiği bazı fasıllar[368] hakkında hiçbir değerlendirmenin yer almaması da Türkiye'nin üyelik sürecine ilişkin belirsizliği artırmaktadır.

---

[366] "Geçici Koruma İstatistikleri", *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, Erişim Tarihi 24.11.2019

[367] Laura Batalla Adam, *The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary But Uncertain Deal*, Global Turkey in Europe Working Paper 14, September 2016, s.4

[368] Katılım Müzakerelerinde 2, 15, 23, 24, 26 ve 31. Fasıllar GKRY tarafından tek taraflı olarak bloke edilmektedir. Müzakerelerdeki mevcut durum için bkz. https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html, Erişim Tarihi 08.12.2019

3. 18 Mart Mutabakatı'nın Değerlendirilmesi

Mutabakat kamuoyuna açıklandığı tarihten bu yana birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Eleştirilerin başında ise toplu iade, "geri göndermeme ilkesi"nin ihlal edilmesi ve sadece Suriyelilerin Avrupa'ya yerleştirilmesi gelmektedir.[369] Bu sebeple düzenleme birçok sivil toplum kuruluşu ve uluslararası kuruluş tarafından hukuka aykırı olarak nitelendirilmektedir.[370] Mutabakat'ın başarısının yalnızca Avrupa'ya geçişlerdeki düşüşlerle ölçülmesi de insan haklarının ikinci plana atıldığının bir diğer göstergesidir. Oysa esas hedef AB'nin yükünü hafifletmek ve sığınmacıları dışarıda tutmak yerine etkin koruma sağlamak olmalıdır. Ayrıca Mutabakat sürecinde devletlerin kilit rol oynaması ve başta BMMYK olmak üzere devlet dışı aktörlerin sürece dâhil edilmemesi eleştirilerde fazlasıyla etkili olmuştur.[371]

BMMYK'ya göre Mutabakat Ege Adalarında sığınma başvuruları için elverişli koşullar oluşturulmadan ve gerekli önlemler alınmadan uygulanmaya başlanmıştır.[372] Yüksek Komiser Filippo Grandi ise mültecilerin hakları koruma altına almadan yapılan bu geri göndermelerden büyük endişe duyduğunu ifade etmiştir.[373] Benzer şekilde insan haklarını savunan sivil toplum kuruluşları da siyasi ve finansal getiriler karşılığında düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iadesini öngören bu düzenlemenin hukuka aykırı olabileceğini ifade etmiştir.[374]

---

[369] "AB-Türkiye Mülteci Anlaşması Yasal Mı?", 20.03.2019, *Milliyet*, http://www.milliyet.com.tr/dunya/ab-turkiye-multeci-anlasmasi-yasal-mi-2212657,Erişim Tarihi 08.12.2019

[370] "UN Says EU-Turkey Refugee Deal Would Violate Law", 09.03.2016, *Aljazeera*, https://www.aljazeera.com/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-contravene-law-unhcr-160308160629966.html, Erişim Tarihi 08.12.2019

[371] Selin Paçacı Elitok, *Three Years On: An Evaluation Of The EU-Turkey Refugee Deal*, Mirekoç Working Papers, Nisan 2019, s.9

[372] "Doubts Grow Over Legality of EU-Turkey Migration Agreement", *Agence Europe*, https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/11518/2, Erişim Tarihi 25.11.2019

[373] William Splinder, "UNHCR Expresses Concern Over EU-Turkey Plan", 11.03.2016, *UNHCR*, https://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56dee1546/unhcr-expresses-concern-eu-turkey-plan.html,Erişim Tarihi 23.11.2019

[374] Stephanie Nebehay and Gabriela Bczynska, "UN, Rights Groups Say EU-Turkey Migrant Deal May Be Illegal", 08.03.2016, *Reuters*,https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants/u-n-rights-groups-say-eu-turkey-migrant-deal-may-be-illegal-idUSKCN0WA1D4, Erişim Tarihi 23.11.2019

Mutabakat'ın içeriği dışında uygulanmasında da insan haklarına aykırı durumların ortaya çıktığını ileri süren sivil toplum kuruluşları, uygulamanın AB'nin her zaman savunduğu değerlere aykırı olduğunu ifade etmiştir. Af Örgütü Avrupa ve Orta Asya Direktörü, Mutabakat ile Avrupa'nın küresel sığınmacı krizine arkasını döndüğünü ve uluslararası yükümlülüklerini isteyerek göz ardı ettiğini ifade etmiştir.[375]

Bu noktada Yunan Sığınma Servisi (*Greek Asylum Service-GAS*) ve Avrupa Sığınma Destek Ofisi (*European Asylum Support Office-EASO*) adalara geçen kişilerin korunma ihtiyaçlarına değil yalnızca Türkiye'ye geri gönderilip gönderilmeyeceğine odaklanıldığına dikkat çekerek, Avrupa'nın bu şekilde sorumluluktan kaçmasının diğer ülkelerin kararını da etkilediğini ifade etmiştir.[376]

HRW de 2016'da yayımladığı bir raporda Türkiye'ye gerçekleştirilen ilk geri göndermelerin aceleye getirildiğini, gelen kişilerin BMMYK gibi kuruluşlarla görüşmelerine izin verilmediğini ve geri göndermelerin Türkiye'de sığınma hakkı garanti altına alınana kadar durdurulması gerektiği ifade etmiştir.[377]

Mutabakat kapsamındaki en önemli gelişmelerden biri de Suriyelilerin Türkiye'ye iade edilmesinin mümkün hale gelmesi olmuştur. Ancak bilindiği gibi sığınmacıların geri gönderilmesi yalnızca kabul eden ülkenin "güvenli üçüncü ülke" olarak kabul edilmesi ile mümkündür. Bu çerçevede bazı kesimler Mutabakat'ın Türkiye'yi *de facto* olarak "güvenli üçüncü ülke" ilan ettiğini ileri sürmüştür.[378] Zira Yunanistan da Mutabakat'ı işlettirebilmek için Türkiye'nin güvenli ülke olarak görülebileceğine dair açıklamalarda

[375] "EU-Turkey Refugee Deal A Historic Blow to Rights,", 18.03.2016, *Amnesty International*, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/, Erişim Tarihi 23.11.2019

[376] Matthew Cassel, *The Reality of the EU-Turkey Statement*, Joint Agency Briefing Note, 17 Mart 2017, s.2

[377] "EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse: Text Messages Show Fear, Then Silence", *Human Rights Watch*, 19.04.2016, https://www.hrw.org/news/2016/04/19/eu/greece-first-turkey-deportations-riddled-abuse, Erişim Tarihi 23.11.2019

[378] Lisa Haferlach ve Dilek Kurban, *A.g.e*., s.89

bulunmuştur.[379] Ancak Türkiye'nin "güvenli üçüncü ülke" olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Türkiye, 1951 Sözleşmesi'ne coğrafi çekinceyle taraf olmasına rağmen topraklarında uluslararası koruma kapsamındaki tüm yabancılara eşit hak ve hizmet sağlasa da, Avrupa dışından gelenlere mülteci hakkı tanımadığından "güvenli üçüncü ülke" kriterlerinden en önemlisini karşılayamamaktadır.[380] Benzer şekilde çoğu sivil toplum kuruluşu da Türkiye'nin "güvenli üçüncü ülke" olmak için yeterli olmadığını ileri sürmektedir. Örneğin Af Örgütü Almanya Başkanı Türkiye'nin sığınmacılar için güvenli bir ülke olarak kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir.[381]

Mutabakat her ne kadar Suriyeli sığınmacı krizinin neden olduğu sorunları en aza indirmek amacıyla ortaya çıkmış olsa da çözümün geçici olduğu ortadadır. Zira konu günümüz itibariyle bölgesel veya ikili ilişkilerle çözülebilecek bir sorun olmaktan uzak olup, küresel işbirliği gerektirmektedir. Nitekim BMMYK'nın 2015 tarihli Küresel Eğilimler Raporu'nda da Suriye krizinin küresel bir boyut kazandığı ifade edilmiştir.[382] Krizin neden olduğu etkilerin en aza indirilebilmesi için öncelikle Suriye'deki durumun iyileştirilmesi ve güvenli dönüş için elverişli ortamın hazırlanması gerekmektedir. Ancak Türkiye-AB arasındaki Mutabakat'ın kısa vadeli çözümler öngörmekle birlikte temel olarak AB'nin göç akınlarından korunmasını hedeflediği çok açıktır.

Mutabakat'ın yetersiz kaldığı, günümüz ihtiyaçlarına cevap verememesinden de anlaşılmaktadır. Kasım 2019 itibariyle Avrupa'ya geçişlerdeki en büyük sayı 16.861 kişi ile Afganistan uyruklu yabancılara aittir.[383] Sayılara bakıldığında Avrupa'nın

---

379 "Yunanistan Türkiye'yi 'Güvenli Üçüncü Ülke' Yapıyor", 11.03.2016, *Deutsche Welle Türkçe*, https://www.dw.com/tr/yunanistan-t%C3%BCrkiyeyi-g%C3%BCvenli-%C3%BClke-yap%C4%B1yor/a-19110334, Erişim Tarihi 24.11.2019

380 "Türkiye Güvenli Ülke mi?", 22.04.2016, *Deutsche Welle Türkçe*, https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-g%C3%BCvenli-%C3%BClke-mi/a-19206661, Erişim Tarihi 24.11.2019

381 "Türkiye Sığınmacılar İçin Güvenli Değil", 16.02.2016, *Deutsche Welle Türkçe*, https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lar-i%C3%A7in-g%C3%BCvenli-de%C4%9Fil/a-19050773, Erişim Tarihi 24.11.2019

382 Raporun tam metni için bkz. https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html, Erişim Tarihi 24.11.2019

383 "Mediterranean Situation", *UNHCR-Operational Portal Refugee Situations*, https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean, Erişim Tarihi 24.11.2019

gündeminde ilerleyen dönemde Suriye'den çok Afganistan'ın olması ve Mutabakat'ın bu yönde değişikliğe uğraması muhtemeldir. Ayrıca şu da ortadadır ki Ege Adalarına geçişler azalırken kara sınırından Avrupa'ya geçişlerde artış görünmektedir. FRONTEX'in 2019 Risk Analiz Raporu'na göre Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya geçişlerde özellikle Türkiye-Yunanistan kara sınırında yaşanan artış nedeniyle toplamda bir önceki yıla oranla %34 artış yaşanmıştır.[384] Bu da Mutabakat'ın yalnızca deniz geçişlerindeki sayıları düşürdüğünü göstermektedir.

Suriye'deki siyasi, sosyal ve ekonomik durumun kısa sürede düzelmeyeceği bir gerçektir. Bunun yanında Afganistan ve Pakistan gibi düzensiz göçe en fazla kaynaklık eden ülkelerdeki durum da bu ülkelerden kaynaklı göçte bir düşüş yaşanmayacağını göstermektedir. Bu gelişmeler bölgede en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan ve düzensiz göç oranlarının son bir yılda %40'ın üzerinde artış gösterdiği[385] Türkiye'de de durumun kısa sürede düzelmeyeceğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede Mutabakat gibi yalnızca geçişleri önlemeye ve Türkiye'ye destek sunmaya yönelik düzenlemelerin de uzun vadede Suriyelilere bir şey vaat etmediği açıktır. Esas çözüm kaynak ülkelere destek olmak, geri dönen kişilerin kendi ülkelerine katkı sağlayabilecekleri becerilerini geliştirmeye odaklanmak ve yeniden uyumları için çalışmak olmalıdır. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart Mutabakatı gibi düzenlemeler de - kaynak ülkelere yönelik çözümler ortaya koymadıkça - göçe maruz kalan toplumlara kısa süreli rahatlama sağlamaktan öteye geçemeyecektir.

Esasen Mutabakat'ta Suriye'deki insani koşulların iyileştirilmesi ve Suriyelilerin ülkelerine güvenli geri dönüşleri için ortak çalışılacağı noktasında anlaşılmıştır. Ancak tarafların anlaşmış olmasına rağmen, AB otoriteleri Türkiye'nin sığınmacıları "güvenli bölge projesi" ile geri göndermesi halinde yapılan para yardımının anlamsız olacağını

[384] Rapor için bkz. https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE, Erişim Tarihi 24.11.2019

[385] "Düzensiz Göç İstatistikleri", *Göçİdaresi Genel Müdürlüğü*, https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler, Erişim Tarihi 24.11.2019

ifade etmiştir.[386] Türkiye Mutabakat kapsamında üzerine düşen taahhütleri yerine getirirken, AB tarafından hiçbir yapıcı adım atılmaması ve taahhütlerin tam manasıyla yerine getirilmemesi AB'nin güvenilirliğini sarsmakta ve yük paylaşımı konusunu gündeme getirmektedir. Buna ilaveten Türkiye Suriyeliler için bugüne kadar 40 milyar dolarlık kaynak aktarmışken,[387] AB taahhüt ettiği toplam altı milyar euroluk desteğin tamamını henüz sağlamış değildir. Türkiye ise her fırsatta AB'nin verdiği sözleri tutmadığını belirterek Avrupa'yı sınırları açma konusunda uyarmaktadır.[388]

Her ne kadar Türkiye'nin AB üyeliği sürecindeki önemi nedeniyle Mutabakat'ın sonlandırılması mümkün görünmese de, günümüz ihtiyaçlarına cevap verememesi ve insan hakları açısından sorun teşkil etmesi yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Değişiklik öngörülmesi halinde ise Türkiye'nin öncelikli olarak yapması gereken üzerindeki yükü hafifletmek adına Mutabakat'a kesin hükümler konulması yönünde çalışmak olmalıdır. Bu kapsamda AB ülkelerinin yerleştirme konusunda daha somut adımlar atması, yapılacak maddi yardımların tekrar yapılandırılması, vize serbestisinin sağlanması ve Türkiye'nin AB üyeliği önündeki belirsizliklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

[386] "AB'den Suriye Açıklaması: Mülteciler Türkiye'de Kalmazsa AB Para Yardımını Keser", 10.10.2019, *Euronews*, https://tr.euronews.com/2019/10/10/ab-den-suriye-aciklamasi-multeciler-turkiye-de-kalmazsa-para-yardimini-keser-guvenli-bolge, Erişim Tarihi 24.11.2019

[387] "Cumhurbaşkanı Erdoğan: 'Suriyelilere 40 Milyar Dolar Harcadık'", 25.09.2019, *Kamu Bülteni*, https://www.kamubulteni.com/son-dakika/cumhurbaskani-erdogan-suriyelilere-40-milyar-dolar-harcadik-h14733.html, Erişim Tarihi 24.11.2019

[388] "Erdoğan: 'Suriyeliler Konusunda Destek Vermezlerse Açarız Sınırları Yürüsünler Avrupa'ya'", 26.10.2019, *Euronews*, https://tr.euronews.com/2019/10/26/erdogan-150-saat-sonunda-burasi-teroristlerden-temizlenmezse-butun-temizligi-biz-yapacagiz, Erişim Tarihi 24.11.2019

SONUÇ

Günümüzde geri kabul anlaşmaları düzensiz göçle mücadele alanında en çok kullanılan araçlardan biridir. 1990'lardan sonra artan göç akınlarının en önemli hedeflerinden olan AB de bu tür anlaşmalara ciddi önem atfetmektedir. Göç hareketlerini yönetmek için komşu ülkelerin yanında göçe kaynaklık eden ve transit ülke konumundaki ülkelerle işbirliği yapmanın gerekliliğini anlamıştır. Bu noktada Avrupa'ya yönelen göç rotası üzerindeki en önemli ülke olan Türkiye de geri kabul anlaşması imzalanması elzem olan ülkeler arasında yer almıştır. Her ne kadar göç ve sınır yönetimi konularında Türkiye tarafından AB'ye karşı güvensizlik devam etse de, karşılıklı çıkarlar 2013 yılında Anlaşma imzalamayı mümkün hale getirmiştir. AB sınırlarını göç akınlarından korumayı hedeflerken, Türkiye kurumsal ve yasal kapasitesini geliştirme imkânına sahip olmanın yanında Anlaşma karşılığında vatandaşlarına vize serbestisi sağlanmasını şart koymuştur.

Orta Doğu ve çevre bölgelerden gelen göç hareketlerinin yanında 2011 yılında meydana gelen Suriyeli sığınmacı krizi ile bölgedeki ülkelerin karşı karşıya kaldığı göç baskısı artış göstermiştir. Suriyelilere karşı başta "açık kapı politikası" izleyen Türkiye, artan sığınmacı sayısı ve güvenlik kaygıları neticesinde krizi tek başına yönetmede yetersiz kalmıştır. Bunun yanında özellikle Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya geçişlerde yoğunluk yaşanması ve Türkiye'ye gelen sığınmacıların en nihayetinde hedeflerinin Avrupa olması, Türkiye-AB işbirliğini farklı bir boyuta taşımıştır. Sığınmacı krizini yönetme adı altında 18 Mart 2016 tarihinde tekrar mutabakata varılmıştır. Her ne kadar Mutabakatta yük ve sorumluluk paylaşımını ön planda tutan ifadelere yer verilse de, AB'nin asıl amacının sığınmacıları sınırları dışında yani Türkiye topraklarında tutmak ve bu amaçla Türkiye'nin kapasitesini artırmak olduğu ortadadır. Esas amacı Suriyelilerin göç yolculuğunu Türkiye'de sonlandırmayı amaçlayan bu düzenleme, uzun vadede ne Suriyelilere ne de Türkiye'ye bir fayda

sağlamaktadır. Dahası mevcut koşullarda göç sorununu taraflar arasındaki Geri Kabul Anlaşması ile çözemeyen AB'nin Mutabakat ile üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye iadesini mümkün hale getirmek istediği de görülmektedir. Zira Mutabakat kapsamındaki hükümlerden biri de Ege Adalarına geçen düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iade edilmesidir. Türkiye her fırsatta Geri Kabul Anlaşması'nın tam manasıyla uygulanmasının koşulu olarak vize serbestisini öne sürse de, esasen Anlaşma'yı Mutabakat çerçevesinde kısmen uygulamaktadır. Mutabakat kapsamında Türkiye'nin yükümlülük altına girdiği geri alımlar konularında kesin ifadelere yer verirken, AB'nin taahhütlerinin en başta gönüllülük esasına dayandırılması ise düşündürücüdür.

Geri Kabul Anlaşması, sığınma hakkına ilişkin herhangi bir hususa yer vermemesi, belirli durumlarda "hızlandırılmış prosedür" (Madde 7/4) öngörmesi ve esasen sınır dışı işlemlerinin hızlandırılması amacının güdülmesi gibi birçok açıdan insan hakları kapsamında sorun teşkil etmektedir. Anlaşma'nın bu özelliklerinin keyfiliğe sebebiyet verebileceği, "geri göndermeme ilkesi"ni ve sığınma hakkını ihlal edebileceği yönündeki endişeler devam ederken, Anlaşma'dan yalnızca üç yıl sonra söz konusu Mutabakatın hayata geçirilmesi önceliğin sığınmacılar olmadığını göstermektedir.

Özellikle Mutabakatta yer alan "bire bir formülü"ne göre yerleştirilen Suriyelilerin Avrupa'ya geçmeyi bile hiç denememiş kişiler arasından seçilmesi en başta bu kişilerin sığınmaya başvurma hakkının ihlali demektir. AB ülkelerinin kota açmakta diretmesi ve sığınmacıları ülkelerine kabul etmeyecekleri yönündeki beyanları da vasıfsız ve gerçekten korumaya ihtiyaç duyan Suriyelilere şans verilmeyebileceğini göstermektedir. Her ne kadar yerleştirmelerde BMMYK tarafından belirlenen kriterlere uyulması öngörülse de AB üye ülkelerinin kabul ettiği kişileri seçerken topluma katkı sağlayabilecek nitelikleri göz ardı etmeyeceği açıktır. Dahası yerleştirme işlemlerinin gönüllülük esasına dayanması ve AB ülkelerinin "Gönüllü İnsani Kabul Programı"na

geçmekte direnmesi, Avrupa'nın daha fazla Suriyeliye ev sahipliği yapmak istemediğini göstermektedir. Bu durum ise yasal geçiş yollarını tıkadığından düzensiz göç hareketlerinin artmasına yol açmaktadır. Kısacası Avrupa bir kısır döngü içerisinde göçmenleri sınırları ötesinde tutmaya çalışırken daha fazla düzensiz geçişe sebebiyet vermektedir.

Ayrıca Mutabakatın başarısının her defasında Avrupa'ya geçişlerde yaşanan düşüş ile ilişkilendirilmesi asıl amacın koruma adı altında göçle mücadele olduğunu ortaya koymaktadır. Bugün itibariyle taraflar arasında varılan Mutabakat Türkiye'nin maruz kaldığı başta Afganistan kaynaklı düzensiz göç hareketleri nedeniyle işlevini yitirmeye başlamıştır. Düzensiz göç hareketlerindeki önlenemeyen artış AB'ye kara geçişlerini artırmaktadır. Hâlihazırda taraflar arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşları için uygulanmadığı göz önüne alındığında AB'nin Mutabakat'ı Yunanistan ana karasını da kapsayacak şekilde revize etmek isteyeceğini tahmin etmek zor değildir. Mutabakatta herhangi bir değişiklik olması halinde ise yine sığınmacıların ve göçmenlerin haklarını korumanın ikinci planda tutulacağı büyük bir olasılıktır.

Muhtemel bir değişiklik olması halinde ise etkin korumayı sağlamak üzere en başta yapılması gereken sığınmacıların haklarını gözeten hükümler üzerinde kesin ifadelerle anlaşmaya varmak olmalıdır. Bu kapsamda yerleştirmelerin gönüllülük esasından çıkarılarak kotaların artırılması, sığınma hakkını garanti altına alan hükümlere yer verilmesi ve sunulan maddi desteğin ihtiyaçlara yönelik olarak aktarılması gerekmektedir. Ancak tüm bunların yanında bu kişilerin menşe ülkelerinde faydalı olabilecekleri şekilde desteklenmeleri ve kaynak ülkelere yönelik çözümler üretilmesi için çalışılmalıdır. Tüm bunların verimli bir şekilde hayata geçirilebilmesi için ise söz konusu düzenlemenin bir bildiriden ziyade karşılıklı yükümlülükleri yasal bir zemine oturtan ve tarafları bağlayan uluslararası bir anlaşma niteliği taşıması gerekmektedir. Ancak bu şekilde verilen taahhütlerin yerine getirilmesi garanti altına alınabilir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

Açıkgöz, M. Arıner, H. O. (2014, January). Turkey's New Lae on Foreigners and International Protection: An Introduction. *Turkish Migration Studies Group at Oxford (TurkMis)*.

Adam, L. B. (September 2016). The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary But Uncertain Deal. *Global Turkey in Europe Working Paper 14*.

Akkoyunlu Ertan, K. Ertan, B. (2017). Türkiye'nin Göç Politikası. *İktisadi ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar, Yeditepe Üniversitesi İİBF Dergisi, 1*(2), s. 7-39.

Aldırmaz, Y. (2017). Değerler Avrupası'ndan Duvarlar Avrupası'na Göç, Sığınmacılar ve Mülteci Kirizi Çerçevesinde AB Hukuku ve Politikaları. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16*(2), s. 83-103.

Arribas, G. F. (2017). The EU-Turkey Statement, The Treaty-Making Process And Competent Organs. Is The Statement and ınternational Agreement? *European Papers, 2* (1), s. 303-309.

Avukatlar İçin Mülteci Hukuku El Kitabı. (2017). İstanbul: Mülteci Hakları Merkezi.

Aydemir, N. Keskin, G. (2017). AB-Türkiye İlişkilerinde Göç: İlerleme Raporları Üzerine İçerik İncelemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22* (Göç Özel Sayısı), s. 1457-1472.

Aydın, E. (2018). Avrupa Birliği Mevzuatında Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasına Yansımaları. *Public and Private Internarional Law Bulletin, 38*(1), s. 11-40.

Batır, K. (2017). Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 15* (30), s. 585-604.

Bozkurt, K. M. Eur., LL. (2018). *Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma.* İstanbul: Legal Yayıncılık.

Bryne, R. Noll, G. & Vedsted-Hansen, J. (2004). Understanding Refugee Law an Enlarged European Union. *European Journal of International Law (EJIL), 15* (2), s. 355-379.

Bürgin, A. Aşıkoğlu, D. (2015). Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influence. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, s. 1-15.

Canpolat, H. Arıner, H. O. (2012, Haziran). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikasının Gelişimi. *Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) Rapor No:123, The Black Sea International Rapor No:22*.

Cassarino, J.-P. (2007). Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. *The International Spectator, 42* (2), s. 179-196.

Cassarino, J.-P. (2010). Readmission Policy in the European Union. *HAL Archives-Ouvertes.fr*.

Cassel, M. (17 Mart 2017). The Reality of the EU-Turkey Statement. *Joint Agency Briefing Note*.

Coleman, N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights.* Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Çakran, Ş. Eren, V. (2017). Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 14*(39), s. 1-30.

Çalı, H. H. (2012, Mayıs- Haziran). Kamu Politikası Olarak türkiye'nin Göç Politikası. *İdarecinin Sesi*, s. 47-50.

Dalkıran, M. *Law on Foreigners and International Protection: A Real Shift in Turkey's Migration Policy?*https://research.sharqforum.org/2016/05/31/law-on-foreigners-and-international-protection-a-real-shift-in-turkeys-migration-policy/, (Erişim Tarihi 04 Şubat 2019)

Demirhan, Y. Aslan, S. (Bahar 2015). Türkiye'nin sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Dergisi, 5*(9), s. 23-62.

Deniz, T. (2014, Nisan). Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi (TSA), 18* (1), s. 175-204.

Dimitriadi, A. (2016). Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration. *European Council on Foreign Relations Policy Brief* (165), s. 1-12.

Dimitriadi, A. (2018, March). EU-Turkey Relations and Irregular Migration: Transactional Cooperation in the Making. *Feuture Online Paper No 16* .

Druke, L. (1993). Refugees Protection in the Post Cold War Europe: Asylum in the Schengen and EC Harmonization Process. (A. Pauly, Ed.) *Les Accords De Schengen: Abolition Des Frontieres İnterieures Oumenace Pour Les Libertes Publiques?*, 105-170.

Duruel, M. (2017, Aralık). Avrupa Birliği Göç Politikası ve Kitlesel Göç Akınları Karşısındaki Durumu. *Uluslararası Politika Araştırmaları Dergisi, 3(3)*, s. 1-12.

Düvell, F. *Framing and Reframing Irregular Migration.* Migration: The Compass Anthology: http://compasanthology.co.uk/wp-

content/uploads/2014/02/Duvell_COMPASMigrationAnthology.pdf (Erişim Tarihi 18 Eylül 2019)

Düvell, F. (18-19 June 2018). Transit Migration in Europe. *Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Presentation Tripoli "First Conference on Irregular Migration"* (s. 1-10). COMPAS.

Edwards, A. (2012). Temporary Protection, Derogation and The 1951 Refugee convention. *Melbourne Journal of International Law, 13*, s. 1-41.

Ekinci, M. U. (2016). *Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyaloğu.* İstanbul: SETA.

Ekşi, N. (2017). 18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği. *CONRESS-İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*, s. 47-85.

Ekşi, N. (2016). *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması.* İstanbul: Beta Basım.

Ekşi, N. (Nisan 2014). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku.* İstanbul: Beta Basım, 2. Baskı.

Elitok, S. P. (Nisan 2019). Three Years On: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal. *Mirekoç Working Papers*.

Elitok, S. P. (2013). Turkish Migration Policy Over The Last Decade: A Gradual Shift Towards Better Management and good Governance, Turkish Migration Policy: Moving Forward? *Turkish Policy Quarterly, 12*(1), s. 161-172.

El-Enany, N. (2017). Asylum in the Context of Migration Control. D. S. Maria O'Sullivan (Ed.) içinde, *States, The Law and Access to Refugee Protection Fortress and Fairness* (s. 29-44). Hart Publishing.

Ergüven, N. S. Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD), 62* (4), s. 1007-1061.

Eroğlu, D. The Making of Immigration Policies in Turley: An Analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process. İ. Sirkeci, D. Elçin, & vd. (Ed.) içinde, *Politics and Law in Turkish Migration* (s. 25-38). London 2015: Transnational Press.

Eroğlu, D. (2015, Haziran). Ulusal Güvenlik Kaygılarından Mali Külfet Söylemine: Türkiye'nin Yeni Sığınma Politikaları. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 13* (2), s. 209-226.

Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 19* (1), s. 3-51.

Gillade, K. (2010-2011). *Readmission agreements Concluded by EU.* Universiteit Gent.

Goodwin-Gill, Guy S. McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law.* Oxford University Press.

Haferlach, L. Kurban, D. (2017, June). Lessons Learnt From the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnership With Origin and Transit Countries. *Global Policy, 8* (4), s. 85-93.

Hailbronner, K. (1997). Readmission Agreement and the Obligation on States under Public International Law on Readmit Their Own and Foreign Nationals. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 57*, s. 1-49.

Hathaway, J. C. (2001). Temporary Protection of Refugees: Threat or Solution? (J. Handmaker, & vd., Dü) *Perspectine on Protection in South Africa* , s. 41-49.

Hollified, J. F. (2004). The Emerging Migration State. *The International Migration Review, 38* (3), s. 885-912.

İçduygu, A. (2015, September). Turkey's Evolving Migration Policies: A Nediterranean Transit Stop at the Doors of the EU. *Instito Affari Internazionali Working Papers, 15* (31), s. 1-17.

İçduygu, A. Aksel, Damla B. (2014). Two to Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreemnt Between the EU and Turkey. *European Journal of Migration and Law 16* , s. 336-362.

İçduygu, A. Aksel, Damla B. (Eylül 2012). *Türkiye'de Düzensiz Göç.* Ankara: Uluslararası Göç Örgütü (IOM).

İçduygu, A. Erder, S. & Gençkaya, Ö. F. (Ocak 2014). *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere.* İstanbul: MİREKOÇ.

İçduygu, A. (Ocak 2014). Bir Siyaset ve Siyasa Alanı Olarak Uluslararası Göç: Son Yüzyılda Dünya ve Türkiye. A. İçduyguve diğerleri (Ed.) *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus Devlet Oluşumundan Ulus Devlet Ötesi Dönüşümlere,* s. 26-76.

Jaeger, G. (September 2001). On the History of the International Protection of Refugees. *International Revies of the Red Cross (IRRC), 83* (843), s. 727-737.

Kirişçi, K. (2004/3). Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies. *Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM-AS)* .

Kirişçi, K. (1996). Is Turkey Lifting the "Geographical Limitation-The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey. *International Refugee Law, 8* (3).

Kirişçi, K. (Summer 2004). Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU. *Perceptions* , s. 5-20.

Kirişçi, K. (2012). Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It? T. Straubhaar, & S. Paçacı Elitok (Ed.) içinde, *Turkey, Migration and the EU:*

Potentials, Challenges and Opportunities (s. 63-83). Germany: Hamburg University Press.

Kneebone, S. (2009). Introduction: Refugees and Asylum Seekers in the International Context-Rights and Realities. S. Kneebone (Ed.) içinde, *Refugees, Asylum Seekers, and the Rule of Law: Comparative Perspectives* (s. 1-31). Cambridge University Press.

Köse, M. A. (2015, Eylül). Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3* (2), s. 195-220.

Latif, D. (2002). Refugee policy of Turkish Republic. *The Turkish Yearbook, 33*, s. 1-29.

Mandal, R. (June 2005). *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection"), Legal and Protection Policy Research Series.* UNHCR Department of International Protection.

McAdam, J. (2007). *Complementary Protection in International Refugee Law.* Oxford University Press.

Nebehay, S. Bczynska, G. (2016, Mart 08). *UN, Rights Groups Say EU-Turkey Migrant Deal May Be Illegal*. Reuters: https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants/u-n-rights-groups-say-eu-turkey-migrant-deal-may-be-illegal-idUSKCN0WA1D4 (Erişim Tarihi 25 Kasım 2019)

NGOs Concerned That The EU-Turkey Readmission Agreement Will Undermine Refugees' and Migrants' Rights. (2013, Aralık 23). European Council on Refugees and Exiles (ECRE): https://www.ecre.org/ngos-concerned-that-eu-turkey-readmission-agreement-will-undermine-refugees-and-migrants-rights/ (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

Odman, M. T. (1995). *Mülteci Hukuku.* Ankara: AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları.

Ölmez Kıyıcı, G. Kaygısız, U. (2018, Eylül 25). Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmalarının Avrupa Birliği Göç Politikaları ve İnsan Hakları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *10* (25), s. 467-484.

Öner, Ş. (2012). Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar. N. A. Ihlamur (Dü.) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar* (s. 13-29). İstanbul: İletişim Yayınları.

Övünç Öztürk, N. (2015). *Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi.* Ankara: Seçkin Yayınları.

Özcan, M. (2017). AB-Türkiye İlişkileri ve Suriye Krizi. *İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi-İNSAMER* (Araştırma 40), s. 1-13.

Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı.* Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Merkezi (USAK) Yayınları.

Özdal, B. (2018). Cumhuriyet Döneminde Balkanlar'dan Türkiye'ye Yönelik Göç Hareketleri. B. Özdal (Ed.) içinde, *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye* (s. 87-118). Bursa: Dora Yayınları.

Özdemir, E. (Yaz 2016). Türk Dış Politikası açısındn Bir Kriz Örneği: I.Körfez Savaşı ve Türkiye'ye Gelen Iraklı Kürt Sığınmacılar (1991). *Bölgesel Çalışmalar 217, 1* (1), s. 217-249.

Özgöker, U. ve Batı, G.F. (2016). Avrupa Birliği Hukukunda Göç Sorunu Parametreleri. *İstanbul Arel Üniversitesi İİBF Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1*(2), s. 1-10.

Panizzon, M. (2012, September). Readmission Agreements of EU Memeber states: A Case for EU Subsidiarity or Dualism? *Swiss National Centre of Competence in Research* (35), s. 1-39.

Parlak, B. Şahin, A. U. (2015, Temmuz). Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi. *TSAM Akademi Dergisi, 2* (2), s. 65-79.

Peers, S. (2014, March 28). *The EU's Returns Directive: Does It Improve or Worsen the Lives of Irregular Migrants.* EU Law Analyses Expert Insight Into EU Law Developments: http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/the-eus-returns-directive-does-it.html (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Perruchoud, R. Redpath, J. (2013). *Uluslararası Göç Hukuku No 31, Göç Terimleri Sözlüğü.* 2. Basım: International Organization for Migration (IOM).

Poyraz, Y. (2012). Suriye Vatandaşlarının Geçici Koruması ve Uluslararası Mülteci Hukuku. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20* (2), s. 53-69.

Reçber, K. (2018). Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği Arasında Akdedilen Geri Kabul Anlaşması'nın Yaratabileceği Sonuçların Analizi. B. Özdal (Dü.) içinde, *Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye* (s. 297-314). Bursa: Dora Yayınları.

(2019). *Return Policy: Desperately Seeking Evidence and Balance: ECRE's Assessment of Latest Developments in EU Policy and Law on Returns.* European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

Riegert, B. (2015, Eylül 10). *Juncker Devrimi*. Deutsche Welle Türkçe: https://www.dw.com/tr/juncker-devrimi/a-18705311-0, (Erişim Tarihi 31 Temmuz 2019)

Roig, A. Huddlestone, T. (2007). EC Readmission Agreements: a Re-Evaluation of the Political Impasse. *European Journal of Migration and Law* (9), s. 363-387.

Sevimli, A. Reçber, S. (2014). Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 22(2), s. 391-440.

Sirkeci, İ. Erdoğan , M. M. (2012, December). Göç ve Türkiye. *Migration Letters, 9* (4), s. 297-302.

Slagter, J. (2019, Ocak 10). *An "Informal" Turn in the European Union's Migrant Returns Policy Towards Sub-Saharan Africa.* Migration Information Source: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/An%20%E2%80%9CInformal%E2%80%9D%20Turn%20in%20the%20European%20Union%E2%80%99s%20Migrant%20Returns%20Policy%20towards%20Sub-Saharan%20Africa%20_%20migrationpolicy.org_.pdf (Erişim Tarihi 02 Kasım 2019)

Soykan, C. (2012). The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey. *Oxford Monitor of Forced Migration, 2*(2), s. 8-47.

Splinder, W. (2016, Mart 11). *UNHCR Expresses Concern Over EY-Turkey Plan.* UNHCR: https://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56dee1546/unhcr-expresses-concern-eu-turkey-plan.html (Erişim Tarihi 23 Kasım 2019)

Suna Gülfer Ihlamur-Öner. (2013, Autumn). Turkey's Refugee Regime Stretched to the Limit? the Case of Iraqi and Syrian Refugee Flows. *Perceptions Journal of International Affairs, 18* (3), s. 191-228.

Şeker, G. ve diğerleri. (2014). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme. *İnsan Hakları Yıllığı, 32*, s. 107-129.

Şemşit, S. (2010). *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları.* İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler EnstitüsüAvrupa Birliği Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Tezcan, E. (2016). Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Demirkan Kararı ve Türk Vatandaşlarının AB Üyesi Ülkelerde Hizmet Alımı. *Bilig*(78), s. 37-71.

Tolay, J. (2012). Turkey's"Critical Europeanization": Evidence From Turkey's Migration Policies. S. P. Elitok, & T. Straubhaar (Dü) içinde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* (s. 39-62). Germany: Hamburg University Press.

Trauner, F. Kruse, I. (2008). EC Visa Faciitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. *Case Network Studies and Analyses* (363).

Turan, Y. Şaşkın, O. (2017, Şubat). AB'ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmlar Dergisi, 3* (1), s. 47-56.

Türkiye-AB Arasında 18 Martta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar. Dışişleri Bakanlığı: http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Ünay, H. (2019, Temmuz 10). *Türkiye "Kapı Duvar": Türkiye Güvenlik Endişeleri Nedeniyle Duvarlarla Kaplı Bir Ülke Haline Geliyor.* Göç Araştırmaları Vakfı: https://www.gocvakfi.org/tr/2019/07/10/turkiye-kapi-duvar/, (Erişim Tarihi 10 Şubat 2019)

Üstübici, A. (2017). Türkiye'de Göç Politikalarının Dönüşümü: Yasadışılığın Uluslararası Üretiminden Makbul Yabancıya? *Toplum ve Bilim Dergisi*, s. 106-121.

Vukasinovic, J. (2011, October). Illegal Migration in Turkey-EU Relations: An Issue of Political Bargaining or Political Cooperation. *Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 32* (5), s. 147-166.

Weaver, M. (2015, September 09). *Refugee Crisis: Juncker Unveils EU Quota Plan-As It Happened*. The Guardian: https://www.theguardian.com/world/live/2015/sep/09/refugee-crisis-junker-unveils-eu-quota-plan-live-updates?page=with:block-55efe087e4b0fd3fbcd76008#block-55efe087e4b0fd3fbcd76008 (Erişim Tarihi 12 Eylül 2019)

Yazan, Y. (Kasım 2016). *Avrupa Birliği'nin Yasadışı Göç Politikası: Türkiye Örneği Çerçevesinde İnsan Hakları Sorunsalı.* İstanbul: Milenyum Yayınları, 2. Baskı.

Yıldırım, T. (2016). *Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku.* Ankara: Yetkin Yayınları.

Yıldırım, T. Özdan, S. (2018, Haziran). Türkiye ile AB Arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın İnsan Hakları AÇısından Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 24* (1), s. 36-49.

Yıldız, İ. (2018). *Türkiye'ye Uluslararası Göçler ve Türkiye'nin Göç Politikası.* Ankara: Kırmızı Çatı Yayınları.

Resmi Belgeler

18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi.https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf (Erişim Tarihi 23 Ekim 2019)

1994 Yönetmeliği.(1994, Kasım 30).Resmi Gazete:http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf (Erişim Tarihi 21 Eylül 2019)

4375 Sayılı Yunanistan İltica Kanunu. (2016, Nisan 03). https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html (Erişim Trihi 08 Aralık 2019)

AB Laken Zirvesi Kararları. (2001, Aralık 14-15). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (Erişim Tarihi 25 Ağustos 2019)

AB Selanik Zirvesi Kararları. (2003, Haziran 19-20). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (Erişim Tarihi 25 Ağustos 2019)

AB Sevilla Zirvesi Kararları. (2002, Haziran 21-22). http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.pdf (Erişim Tarihi 25 Ağustos 2019)

AB Temel Haklar Şartı. (2000, Aralık 07). https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708(Erişim Tarihi 31 Temmuz 2019)

AB Viyana Zirvesi Kararları. (1998, Aralık 11-12). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm (Erişim Tarihi 09 Eylül 2019)

Aeneas Düzenlemesi. (2004, Mart 10). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491(Erişim Tarihi 12 Eylül 2019)

Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi, (1969, Eylül 10). http://www.madde14.org/index.php?title=Afrika_Birli%C4%9Fi_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC_M%C3%BClteci_Sorunlar%C4%B1n%C4%B1n_%C3%96zel_Y%C3%B6nlerini_D%C3%BCzenleyen_S%C3%B6zle%C5%9Fme (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

Amsterdam Antlaşması. (1997, Ekim 02).https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf (Erişim Tarihi 20 Şubat 2020)

Ankara Anlaşması. (1963, Eylül 12). http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa (Erişim Tarihi 28 Eylül 2019)

Applying Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union. (2007). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0247R(01)&from=EN (Erişim Tarihi 22 Ağustos 2019)

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma. (1957, Mart 25) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11992E%2FTXT (Erişim Tarihi 21 Ocak 2020)

*Avrupa Göç Gündemi.*https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (Erişim Tarihi 10 Eylül 2019)

Avrupa Komisyonunun Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelerle İlişkilerine Göç Konularının Entegre Edilmesi Hakkında Belgesi. (2002, Aralık 03). https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-migrationandrefugees-com2002703-20021203_en.pdf (Erişim Tarihi 12 Eylül 2019)

Avrupa Birliği Konseyi Tüzüğü 2725/2000. (2000, Aralık 11). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML (Erişim Tarihi 07 Aralık 2019)

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma. (1951, Mayıs 18). https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/EU/bir_bakis/AvrupaKomurveCelikToplulugunuKuranAntlasma.pdf, (Erişim Tarihi 30 Ocak 2020)

*Avrupa Parlamentosu 1741 (2010) Nolu Kararı.*http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Avrupa Tek Senedi. (1987, Haziran 29).https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-08/SingleEuropeanAct-TekSenet_0.pdf (Erişim Tarihi 09 Eylül 2019)

Beschikking Van De Mınısterıele Werkgroep Voor Het Personenverkeer Van De Benelux Economische Unie Van. (1967, Haziran 28), https://docplayer.nl/55692858-Beschikking-van-de-ministeriele-werkgroep-voor-het-personenverkeer-van-de-benelux-economische-unie-van-28-juni-1967.html, Erişim Tarihi (30 Haziran 2019)

*Benelüx Ekonomik Birliği Bakanlar Çalışma Grubu Kişilrin Serbest Dolaşımı Hakkında Kararı.*https://docplayer.nl/55692858-Beschikking-van-de-ministeriele-werkgroep-voor-het-personenverkeer-van-de-benelux-economische-unie-van-28-juni-1967.html (Erişim Tarihi 30 Haziran 2019)

*Benelüx Ekonomik İşbirliği Anlaşması.*https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/beu/trt_beu.pdf (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü. http://madde14.org/index.php?title=Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler_M%C3%BClteciler_Y%C3%BCksek_Komiserli%C4%9Fi_T%C3%BCz%C3%BC%C4%9F%C3%BC (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

BM Evrensel Periyodik İzleme Mekanizması Taslak Raporu. (2015). http://www.cocukhaklariizleme.org/wp-content/uploads/UPR-Turkey-Draft-Report.pdf(Erişim Tarihi 08 Aralık 2019)

*BM Genel Kurulunun 2312 (XXII) Sayılı Kararı.*http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

*BM Genel Kurulunun 3236 Nolu Kararı.*http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20A%20RES%203236.pdf (Erişim Tarihi 30 Hazirn 2019)

*BM Kırılganlık Kriterleri.*https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html (Erişim Tarihi 08 Aralık 2019)

*Communication From the Commission to the Council and the European Parliament Integraiıng Migration Issues in the European Union's Relations With Third Countries.*https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-migrationandrefugees-com2002703-20021203_en.pdf (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Communicatıon From The Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations With Our Eastern and Southern Neighbours. (2003, Mart 11). http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities-Dublin Convention. (1997,Ağustos 19). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819(01) (Erişim Tarihi 09 Eylül 2019)

Convention Implementing the Schengen Agreement Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders. (1985, Haziran 14). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Council Decision (EU) 2016/551 of establishing the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Readmission Committee on a Decision of the Joint Readmission Committee on implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation from 1 June 2016. (2016, Mart 23). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0551 (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass İnflux of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance Of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof. (2001, Temmuz 21). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF, (Erişim Tarihi 12 Ekim 2019)

Council Directive on Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers. (2003, Ocak 27). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0009 (Erişim Tarihi 17 Ocak 2020)

Council Directive on Minimum Standards For The Qualification And Status Of Third Country Nationals Or Stateless Persons As Refugees Or As Persons Who Otherwise Need International Protection And The Content Of The Protection Granted. (2004, Nisan 24). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0083 (Erişim Tarihi 01 Kasım 2019)

Council Recommendation On The Guiding Principles To Be Followed In Drawing Up Protocols On The Implementation Of Readmission Agreements. (1995, Temmuz 24). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996Y0919%2808%29 (Erişim Tarihi 12 Eylül 2019)

Council Regulation on Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National. (2003, Şubat 18). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343 (Erişim Tarihi 17 Ocak 2020)

Council Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures. (1995, Haziran 25) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:31996Y0919(05) (Erişim Tarihi 17 Ocak 2020)

Dayton Barış Anlaşması. (1995, Aralık 14). https://www.osce.org/bih/126173 (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Directive of the European Parliament and of the Council on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted. (2011, Aralık 13).https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF, (Erişim Tarihi 28 Ekim 2019)

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals. (2008, Aralık 16). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF (Erişim Tarihi 27 Ağustos 2019)

Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals (Recast). (2018, Eylül 12). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf (Erişim Tarihi 19 Ocak 2020)

Dublin II Tüzüğü. (2003, Şubat 18). http://www.madde14.org/index.php?title=AB_Dublin_II_Yönetmeliği (Erişim Tarihi 10 Eylül 2019)

Dublin III Tüzüğü. (2003, Haziran 26). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF (Erişim Tarihi 30 Temmuz 2019)

Dublin Sözleşmesi.(1990, Haziran 15). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819(01) (Erişim Tarihi 09 Eylül 2019)

European Pact on Immigration and Asylum. https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT(Erişim Tarihi 17 Ocak 2020)

European Parliament Parliamentary Questions on Legal Nature And Binding Nature of the So-Called 'EU-Turkey Agreement', (2016, Mart 22). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2016-000053_EN.html?redirect (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

European Parliament Reccomendation, "Reception and Settlement of Refugees in Turkey". (1991, Nisan 24). http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15185&lang=en (Erişim Tarihi 21 Eylül 2019)

Geçici Koruma Direktifi. (2001, Temmuz 20). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF (Erişim Tarihi 12 Ekim 2019)

Geçici Koruma ve Kalış Düzenlemeleri Hakkında Rehber. (2014, Şubat). BMMYK: https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html (Erişim Tarihi 12 Ekim 2019)

Geçici Koruma Yönetmeliği. (2014, Ekim 22). Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15.htm (Erişim Tarihi 20 Eylül 2019)

Geri Gönderme Direktifi. (2008, Aralık 24). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF (Erişim Tarihi 27 Ağustos 2019)

Geri Gönderme Eylem Programı. (2002, Kasım 28). https://www.refworld.org/docid/3f52298c4.html (Erişim Tarihi 12 Eylül 2019)

Global Approach to Migration and Mobility. (2011, Aralık 18). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/global-approach-migration-and_en (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Guidelines on Temorary Protection or Stay Arrangements, UNHCR: https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html, (Erişim Tarihi 12 Ekim 2019)

İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf (28 Eylül 2019)

International Refugee Organization (IRO)- Convention on the Privilages and Immunities of the Specialized Agencies, United Nations Treaty Collection: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-2-10&chapter=3&clang=_en, (Erişim Tarihi 16 Ocak 2020)

*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.*http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

İskan Kanunu. (1934, Haziran 21). Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf (Erişim Tarihi 19 Eylül 2019)

İskan Kanunu. (2016, Eylül 26). Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm (Erişim Tarihi 19 Eylül 2019)

Judgment of the Court (First Chamber), Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland. (2009, Şubat 19). http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=8639F82659BACF5ACE7F222C238FC926?text=&docid=74024&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5568321 (Erişim Tarihi 12 Şubat 2020)

Judgment of the Court (Grand Chamber) (request for a preliminary ruling from the Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – Germany) – Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland. (2019, Eylül 24). http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142081&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5605753 (Erişim Tarihi 13 Şubat 2020)

Judgment of the Court (Second Chamber) The Queen, Veli Tum and Mehmet Dari v Secretary of State for the Home Department. (2007, Eylül 20). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0016 (Erişim Tarihi 12 Şubat 2020)

Katma Protokol. (1973). https://www.ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf (Erişim Tarihi 18 Kasım 2019)

*Küresel Mülteci Mutabakatı.*https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Legal and Practical Aspects of the Return of Persons in Need of International Protection. (Mayıs 2001). Cenevre: BMMYK.

Lizbon Antlaşması.(2007, Aralık 13).https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT (Erişim Tarihi 10 Eylül 2019)

Maastrihct Antlaşması.(1992, Şubat 2).https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Erişim Tarihi 09 Eylül 2019)

Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme.(1966, Aralık 16).https://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/117-medeni-ve-siyasi-haklara-iliskin-uluslararas-sozlesme/ (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

*Meşruhatlı Vize Yol Haritası.*https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_road map.pdf (Erişim Tarihi 08 Aralık 2019)

Monitoring and Evaluation Mechanism of the Third Countries in the Field of The Fight Against Illegal Immigration - Draft Council Conclusions. European Council 15292/2003: https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-15292-2003-INIT (Erişim Tarihi 24 Ocak 2020)

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi. (1951, Temmuz 28).www.multeci.org.tr ›uploads › 2016/12 › 1951-Cenevre-Sozlesmesi-1 (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun. (1961, Eylül 05). Resmi Gazete: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf, (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat. (2019, Aralık 17). https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf, (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin New York Protokolü. http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1967-New-York-Protokolu-1.pdf (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

Ortak Eylem Planı. (2015, Ekim 15). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf (Erişim Tarihi 19 Kasım 2019)

Ortak Geri Kabul Komitesi Kararı 2016/551. (2016, Mart 23). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0551 (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Parliamentary Questions. (2016, Mart 22). European Parliament: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2016-000053_EN.html?redirect (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Proposal for a Return Action Programme, European Council 14673/02.https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-14673-2002-INIT (Erişim Tarihi 24 Ocak 2020)

Reform Eylem Grubu Toplantısı Basın Bildirisi. (2015, Aralık 11). Kasım 19, 2019 tarihinde https://www.ab.gov.tr/-reform-eylem-grubu-toplantilari_49767.html (Erişim Tarihi 09 Kasım 2019)

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parlıament and of The Council of Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (recast). (2013, Haziran 26). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF, (Erişim Tarihi 30 Temmuz 2019)

Schengen Anlaşması. (1985, Haziran 14). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:42000A0922%2802%29 (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Stockholm Programı. (2009, Aralık 02). https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en (Erişim Tarihi 30 Temmuz 2019)

Tampere Zirvesi Kararları. (1999, Ekim 15-16). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (Erişim Tarihi 30 Temmuz 2019)

The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (2005/C 53/01). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF, Erişim Tarihi (10 Eylül 2019)

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne Dair Anlaşma. (2016, Mayıs 14). Resmi Gazete:https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160514.htm, Erişim Tarihi (23 Ekim 2019)

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadele Anlaşmasının 8. Maddesinin Uygulanmasına Dair Protokol.http://www.madde14.org/images/8/88/YunTurgerikabul.pdf (Erişim Tarihi 08 Eylül 2019)

Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsizİkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma. (2013, Aralık 16). https://www.avrupa.info.tr/tr/geri-kabul-anlasmasi-6895 (Erişim Tarihi 20 Kasım 2019)

*Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İçişleri Komisyonu ve Dışişleri Komisyonu Raporları (1/876).*https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss554.pdf (Erişim Tarihi 21 Kasım 2019)

Türkiye-AB Zirve Bildirisi. (2015, Kasım 29). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/29_kasim_2015_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf (Erişim Tarihi 23 Kasım 2019)

Question of Palestine 3236 (XXIX). UN General Assembly: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20A%20RES%203236.pdf, (Erişim Tarihi: 30 Haziran 2019)

Ulusal Eylem Planı. (2003). https://www.ab.gov.tr/_196.html (Erişim Tarihi 28 Eylül 2019)

UN Ad Hoc Committee on Refugees and StatelessPersons, A Study of Statelessness. (1949, August 1). United Nations: https://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html (Erişim Tarihi 15 Haziran 2019)

*UN Resolution 2312 (XXII) 1967 Declaration on Territorial Asylum.*https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_e.pdf (Erişim Tarihi 22 Ekim 2019)

Voluntary Return Programmes: An Effective, Humane and Cost-Effective Mechanism For Returning Irregular Migrants. European Parliamentary Assembly Resolution 1742 (2010). https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17879&lang=en, (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Gerekçesi.*https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf (Erişim Tarihi 03 Mart 2019)

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.(2016, Mart 17). Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160317-11.htm (Erişim Tarihi 20 Eylül 2019)

Raporlar

(December 2015). *AIDA Country Report: Turkey.* ECRE.

(2010). *Buffeted in the Borderland: The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine*. Human Rights Watch.

Crepeau, F. (17.04.2013). *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants.* UNGA Human Rights Council.

Dagnino, E. (2009). *Italy/Libya: Migrants Describe Forced Returns, Abuse.* Human Rights Watch.

EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse: Text Messages Show Fear, Then Silence. (2016, Nisan 19). Human Rights Watch: https://www.hrw.org/news/2016/04/19/eu/greece-first-turkey-deportations-riddled-abuse (Erişim Tarihi 23 Kasım 2019)

(17.03.2017). *EU-Turkey Deal: A Shameful Strain on the Collective Consience of Europe.* Amnesty International.

(18.03.2016). *EU-Turkey Refugee Deal A Historic Blow to Rights.* Amnesty International.

Global Migration Indıcators, 2018. (2018). Global Migraiton Data Analysis Center (GMDAC) and International Organizaton for Migration (IOM): https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf (Erişim Tarihi 17 Eylül 2019)

Göç Gündemi Raporu. (2019, Ekim 16). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

(2016). *Göç Raporu.* Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

(Mart 2018). *Göç ve Uyum Raporu.* TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu.

(22 March 2010). *Greece: Dublin II Trap: Transfers of Asylum-Seekers to Greece.* Amnesty International.

(2015). *International Migration Report 2015 Highlights.* United Nations Department of Economic and Social Affairs.https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. (Erişim Tarihi 14 Eylül 2019)

(2015). *Küresel Eğilimler Raporu.* BMMYK.

(2013/2). *Population Facts* . United Nations Department of Economic and Social Affairs.https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2013-2_new.pdf (Erişim Tarihi 02 Kasım 2019)

(26.11.2007). *Report From the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, COM/2007/0745 final.*https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0745 (Erişim Tarihi 27 Ocak 2020)

(16.06.2010). *Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection, COM/2010/0314 final.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0314 (Erişim Tarihi 27 Ocak 2020)

(08.09.2010). *Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, COM(2010) 465 final.*https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-465-EN-F1-1.Pdf (Erişim Tarihi 27 Ocak 2020)

(2019). *Risk Analiz Raporu.* FRONTEX.

(04.03.2016). *Second Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Rquirement of Its Visa Liberalisation Roadmap.* European Commission Staff Working Document.

(July 1997). *Turkey: Refoulement of Non-European Refugees-A Protection Crisis.* Amnesty International.

Vize Yol Haritası İlerleme Rporu. (2016, Mayıs 04). https://www.avrupa.info.tr/tr/vize-serbestisi-diyalogu-6896 (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

Haberler

AB'den Suriye Açıklaması: Mülteciler Türkiye'de Kalmazsa AB Para Yardımını Keser. (2019, Ekim 10). Euronews: https://tr.euronews.com/2019/10/10/ab-den-suriye-aciklamasi-multeciler-turkiye-de-kalmazsa-para-yardimini-keser-guvenli-bolge (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı Tartışılıyor. (2018, Kasım 27). Deutsche Welle : https://www.dw.com/tr/avrupa-birli%C4%9Fi-g%C3%B6%C3%A7-ve-iltica-pakt%C4%B1-tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1l%C4%B1yor/a-3827099 (Erişim Tarihi 24 Eylül 2019)

Avrupa'nın "Birliği" Türkiye'ye Emanet. (2018, Mart 22). TRT Haber: https://www.trthaber.com/haber/gundem/avrupanin-birligi-turkiyeye-emanet-356551.html (Erişim Tarihi 08 Aralık 2019)

Avrupa Göç Gündemi: Göç Akışını Yönetmede Sağlanan Gelişme Sürdürülmeli. (2017, Eylül 06). Avrupa Komisyonu Kıbrıs Temsilciliği: https://ec.europa.eu/cyprus/news/20170906_tr (Erişim Tarihi 02 Ağustos 2019)

Başbakan Davutoğlu: Geri Kabul anlaşması Ancak Vize Muafiyeti ile Birlikte Uygulanır. (2016, Nisan 23). Anadolu Ajansı: https://www.aa.com.tr/tr/politika/basbakan-davutoglu-geri-kabul-anlasmasi-ancak-vize-muafiyeti-ile-birlikte-uygulanir/560227 (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

Cumhurbaşkanı Erdoğan: Suriyelilere 40 Milyar Dolar Harcadık. (2019, Eylül 25). Kamu Bülteci: https://www.kamubulteni.com/son-dakika/cumhurbaskani-erdogan-suriyelilere-40-milyar-dolar-harcadik-h14733.html (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Doubts Grow Over Legality of EU-Turkey Migration Agreement. Agence Europe: https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/11518/2 (Erişim Tarihi 25 Kasım 2019)

Erdoğan: "Suriyeliler Konusunda Destek Vermezlerse Açarız Sınırları Yürüsünler Avrupa'ya". (2019, Ekim 26). Euronews: https://tr.euronews.com/2019/10/26/erdogan-150-saat-sonunda-burasi-teroristlerden-temizlenmezse-butun-temizligi-biz-yapacagiz (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Eren, A. M. (2012, Mart 17). *90'lı Yıllarda Kürt Göçü*. BİA Haber: https://m.bianet.org/bianet/diger/137011-90-li-yillarda-kurt-gocu (Erişim Tarihi 21 Eylül 2019)

Eşleştirme: AB'nin Edindiği Uzmanlık, 20 Yıldır Yürütülen 2700'den Fazla Proje Yoluyla Başarılı Bir Şekilde Paylaşılıyor. (2018, Şubat 08). Avrupa Bilirği Türkiye Delegasyonu: https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/eslestirme-abnin-edindigi-uzmanlik-20-yildir-yurutulen-2700den-fazla-proje-yoluyla (Erişim Tarihi 28 Eylül 2019)

Gürcistan'dan Avrupa'ya İltica Başvurusunda Rekor. (2018, Nisan 30). Deutsche Welle Türkçe: https://www.dw.com/tr/g%C3%BCrcistandan-avrupaya-iltica-ba%C5%9Fvurusunda-rekor/a-43589539 (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

Merkel: Türkiye Kilit Önemde. (2015, Aralık 16). Deutsche Welle Türkçe: https://www.dw.com/tr/merkel-t%C3%BCrkiye-kilit-%C3%B6nemde/a-18921596 (Erişim Tarihi 21 Kasım 2019)

Muscati, S. (2010, Haziran 20). *EU: Put Rights at the Heart of Migration Policy, Council Summit Should Endorse Approach Based on Human Rights obligations.* Human Rights Watch: https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy (Erişim Tarihi 29 Ağustos 2019)

Türkiye Sığınmacılar İçin Güvenli Değil. (2016, Şubat 16). Deutsche Welle Türkçe: https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1lar-i%C3%A7in-g%C3%BCvenli-de%C4%9Fil/a-19050773 (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

UN Says EU-Turkey Refugee Deal Would Violate Law. (2016, Mart 09). Aljazeera: https://www.aljazeera.com/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-contravene-law-unhcr-160308160629966.html (Erişim Tarihi 08 Aralık 2019)

Yunanistan Türkiye'yi "Güvenli Üçüncü Ülke" Yapıyor. (2016, Nisan 22). Deutsche Welle Türkçe: https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-g%C3%BCvenli-%C3%BClke-mi/a-19206661 (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Web siteleri

Asylum Statistics. Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_France_and_Greece (Erişim Tarihi 21 Kasım 2019)

Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporlar. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (Erişim Tarihi 28 Eylül 2019)

Budapeşte Süreci. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/budapeste-sureci16 (Erişim Tarihi 03 Ekim 2019)

Dışişleri Bakanlığı. http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa

*Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı.*https://www.ab.gov.tr/

Dünya Bankası. https://www.worldbank.org/

Düzensiz Göç İstatistikleri. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler (Erişim Tarihi 07 Aralık 2019)

European Union. https://europa.eu/

*European Council on Foreign Relations.*https://www.ecfr.eu/

Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/home?

EU-Turkey Statement, 18 March 2016. European Council Press Release: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Figures At A Glance. UNHCR: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html (Erişim Tarihi 21 Kasım 2019)

Frontex. https://frontex.europa.eu/

Geçici Koruma İstatistikleri. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 (Erişim Tarihi 10 Eylül 2019)

Geri Alım İstatitstikleri. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/geri-alim (Erişim Tarihi 24 Kasım 2019)

Geri Gönderme Merkezleri İstatistikleri. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33 (Erişim Tarihi 19 Kasım 2019)

Geri Kabul Anlaşması. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: https://www.avrupa.info.tr/tr/geri-kabul-anlasmasi-6895 (Erişim Tarihi 18 Eylül 2019)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. https://www.goc.gov.tr/

International Migrant Stock. World Bank: https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL (Erişim Tarihi 16 Eylül 2019)

İnsan Hakları ve Mülteciler. Madde 14: http://www.madde14.org/index.php?title=%C4%B0nsan_Haklar%C4%B1_ve_M%C3%BClteciler (Erişim Tarihi 14 Eylül 2019)

Küresel Göç ve Mülteci Forumu. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.goc.gov.tr/gfmd--kuresel-goc-ve-kalkinma-forumu- (Erişim Tarihi 10 Ekim 2019)

Mediterranean Situation. Operational Portal Refugee Situations UNHCR: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean Erişim Tarihi 21 Kasım 2019)

Migrants Arrivals in Europe Through Mediterranean. European Council on Foreign Relations (ECFR): https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration (Erişim Tarihi 14 Eylül 2019)

Migration Data Portal. https://migrationdataportal.org/

Migratory Routes Eastern Mediterranean Route. FRONTEX: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/ (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

Operational Portal Refugee Situations, Mediterranean Situation. UNHCR: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean (Erişim Tarihi 15 Eylül 2019)

Return and Readmission. Europa: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (Erişim Tarihi 13 Eylül 2019)

Secondary Movements of Migrants. European Commission Migration and home affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/secondary-movement-migrants_en (Erişim Tarihi 23 Ekim 2019)

Suriyelilerin AB'de Yaptıkları İlk Sığınma Başvuruları. Syrian Refugees: http://syrianrefugees.eu/assets/img/charts/First-time-asylum-applications-of-Syrians-to-EU.png (Erişim Tarihi 19 Kasım 2019)

Syrian Regional Refugee Response . UNHCR: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria (Erişim Tarihi 19 Kasım 2019)

The European Commission's Investment Plan for Europe (EC IPE), Juncker Plan. https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_en, (Erişim Tarihi 17 Ocak2020)

Total Number of International Migrants. Migration Data Portal: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=1990&m=1 (Erişim Tarihi 19 Eylül 2019)

Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html (Erişim Tarihi 28 Eylül 2019)

Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu. (2015, Aralık). Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf (Erişim Tarihi 22 Kasım 2019)

United Nations High Commissioner for Refugees. https://www.unhcr.org/

United Nations Human Rights Council.https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx

https://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-196_en.htm

https://www.izmirbarosu.org.tr/Upload/files/haberler/jabari--tuerkiye.pdf

http://www.mfa.gov.tr/no_148_-28-mayis-2012_-frontex_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk_.tr.mfa

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/7_mart_2016_ab_devlet_ve_hukumet_baskanlari_tarafindan_yapilan_aciklama_.pdf

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205744&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=406469

ÖZET

Bu tezde Türkiye ve Avrupa Birliği arasında 2013 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart 2016 tarihli Mutabakat'ın sığınmacı hakları ile uluslararası göç/mülteci hukuku çerçevesinde değerlendirilmesi yapılmıştır.Avrupa Birliği özellikle 1990'lı yılların başlamasıyla yaşanan bölgesel ve küresel gelişmelerle artan göç hareketleri sonucunda ortak göç ve sığınma politikası oluşturmak için yürüttüğü çalışmaları artırmıştır. Bu kapsamda başta komşu ülkeler olmak üzere göçe kaynaklık eden ve göç rotası üzerinde bulunan ülkelerle ilişkilerde göç ve sığınma konuları üst politika alanına taşınmıştır. Avrupa'ya yönelen göç hareketlerinde en önemli rotalardan biri olan Türkiye de, Birliğin sınırlarını düzensiz göç ve sığınma hareketlerinden koruma noktasında kritik bir ortak olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede 2000'li yılların ardından ilişkilerde göç ve sığınma konularının daha fazla gündeme geldiği görülmüştür. Birliğin düzensiz göçle mücadele alanında stratejik bir araç olarak kullandığı geri kabul anlaşmaları, Türkiye ile ilişkilerde de gündeme gelmiştir. Ancak imzalanan geri kabul anlaşması, Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere özel hükümlerin uygulanmasını ertelemesi nedeniyle Avrupa Birliğinin beklentilerini karşılamamıştır. Artan düzensiz göç hareketlerinin yanında Suriye'de meydana gelen olayların 2015 yılından sonra Avrupa'yı daha fazla etkilemesi, Türkiye ile yeni bir ortaklığı gerekli kılmıştır. Görünüşte sorumluluk ve yük paylaşımının ön plana çıkarıldığı 18 Mart 2016 tarihli Mutabakat, gerçekte sığınmacılar ve Türkiye için kısa vadeli çözümler sunmaktan öteye geçmemiştir. Avrupa Birliği'nin verdiği taahhütleri tam olarak yerine getirmemesi bir yana, Mutabakatta yer alan hükümlerin sığınmacılara etkin koruma sağlamaktan uzak olması ve esas olarak Avrupa'yı göç akınlarından korumayı hedeflemesi en çok eleştirilen noktalar arasında yer almıştır. Bugün gelinen son noktada ise başta Afganistan ve Pakistan kaynaklı olmak üzere artan

düzensiz göç hareketlerinin Suriyelilerin önüne geçmesi, taraflar arasında Mutabakatın revize edilmesi olasılığını artırmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Avrupa Birliği, Geri Kabul Anlaşması, 18 Mart Mutabakatı, Sığınmacı, Mülteci, Düzensiz Göç.

ABSTRACT

In this thesis, Readmission Agreement which was signed in 2013 between Turkey and the European Union and 18 March 2016 Statement have been evaluated within the framework ofrefugee rights and international migration/refugee law. The European Union has increased its efforts to form a common migration and asylum policy as a result of the migration movements that have increased because of the regional and globalevents especially since the beginning of 1990s. In this context, migration and asylum issues have been brought to the upper policy area especially in relations with neighboring countries that are the source of migration. Turkey, as one of the most important migrations routes towards Europe, is considered as a critical partner in protection of the borders of Union from irregular migration and asylum protection movements. Within this framework, migration and asylum issues have been brought more to the agenda in the relations after 2000s. The readmission agreements,which are used infighting against irregular migration as a strategic toolby the Union, has become the agenda in the relations with Turkey. However the Readmission Agreement did not meet the expectations of the European Union becauseof Turkey's postponement of the special provisions regarding third-country nationals and stateless persons. Increasig increasing irregular migration, from Syria to Europe especially after 2015, have made a new partnership necessary with Turkey.18 March 2916 Statement, apparently which is brought to the fore the responsibility and burden-sharing, in reality did not go beyond offering short-term solutions for refugees and Turkey. Besides failing to fully fulfill the commitments made by the European Union, the fact that the provisions of the Covenant are far from providing effective protection to asylum seekers and aiming mainly to protect Europe from migration flows have been among the most criticized points. At the last point reached today, the increasing irregular migration movements, especially from

Afghanistan and Pakistan, which comes before Syrians, increases the possibility of revising the Statement between the parties.

Keywords: Turkey, European Union, Readmission Agreement, 18 March Statement, Asylum Seekers, Refugees, Irregular Migration.

EKLER

EK-1

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İLE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA İZİNSİZ İKAMET EDEN KİŞİLERİN GERİ KABULÜNE İLİŞKİN ANLAŞMA MADDELERİ

YÜKSEK AKİT TARAFLAR olan,

Bundansonra "Birlik" olarak anılacak AVRUPA BİRLİĞİ,

Ve

Bundansonra "Türkiye" olarak anılacak TÜRKİYE CUMHURİYETİ,

Yasadışı göçle daha etkin mücadele etmek için işbirliklerini güçlendirmeye KARARLI OLARAK,

Bu Anlaşma vasıtasıyla ve karşılıklılık temelinde, Türkiye veya Avrupa Birliği Üye Devletleri'nden birinin topraklarına giriş, burada bulunma ya da ikamet etme koşullarını sağlamayan veyaartık sağlamayan kişilerin kimliklerinin tespiti ile emniyetli ve düzenli bir şekilde geri dönüşleriiçin süratli ve etkin usuller geliştirmeyi ve söz konusu kişilerin transit geçişlerini işbirliği ruhuiçinde kolaylaştırmayı ARZULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Türkiye, Birlik ve Üye Devletlerinin uluslararası hukuktan, özellikle de 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve 28 Temmuz 1951 tarihli MültecilerinStatüsüne Dair Sözleşmeden doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına halel getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin kendi yasal araçlarınca şart koşulduğu üzere, Üye Devletlerde dönüş usullerine tabi olan veya bu devletlere iltica başvurusunda bulunmuş kişilerin haklarına ve usulü garantilerine halel getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında Ortaklık kuran 12Eylül1963 tarihli Anlaşmanın hükümlerine, ek protokollerine, ilgili Ortaklık Konseyinin kararlarının yanısıra, Avrupa Birliği Adalet Divanının ilgili içtihadına halel getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Üçüncü ülke vatandaşlarının statüleriyle ilgili 2003/109/AK sayılı Konsey Direktifi şartlarıaltında uzun dönem ikamet izni sahibi olan kişilerin Direktifin 12. maddesi kapsamında sınır dışıedilmeye karşı güçlendirilmiş korumadan faydalandıklarını VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, ortak sorumluluk, dayanışma, Türkiye ve Birlik arasındaki göç akımlarınınyönetiminde eşit ortaklık ilkelerine dayandığını ve bu bağlamda Birliğin, Türkiye'yi bu Anlaşmanınuygulanmasında desteklemek için mali kaynaklar sağlamaya hazır olduğunu VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmanın Üçüncü kısmının V. Başlığınınkapsamına giren hükümlerinin, Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Birliğinin işleyişine dairAnlaşmaya Ek, Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanlarına ilişkin pozisyonları üzerine Protokol uyarınca, kendileri talep etmedikçe, Birleşik Krallık ve İrlanda için geçerliolmayacağını DİKKATE ALARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmanın Üçüncü kısmının V. Başlığınınkapsamına giren hükümlerinin, Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Birliğinin işleyişine dairAnlaşmaya Ek, Danimarka'nın pozisyonu üzerine Protokol uyarınca, Danimarka Krallığı için geçerli olmayacağını DİKKATE ALARAK,

AŞAĞIDAKİ MADDELER ÜZERİNDE MUTABIK KALMIŞLARDIR:

Madde 1-Tanımlar

Bu Anlaşmanın amaçları bakımından:

(a) “Akit Taraflar”, Türkiye ve Birlik anlamına gelir;

(b) “Türk Vatandaşı”, Türkiye mevzuatı uyarınca Türk vatandaşlığını taşıyan herhangi bir kişianlamına gelir;

(c) “Üye Devlet Vatandaşı”, Avrupa Birliği’nin bir Üye Devletinin vatandaşlığını taşıyan herhangi bir kişi anlamına gelir;

(d) “Üye Devlet”, Danimarka Krallığı dışında kalan tüm Avrupa Birliği Üye Devletleri anlamına gelir;

(e) “Üçüncü Ülke Vatandaşı”, Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet vatandaşlığı dışında birvatandaşlık taşıyan herhangi bir kişi anlamına gelir;

(f) “Vatansız kişi” herhangi bir ülke vatandaşlığı taşımayan herhangi bir kişi anlamına gelir;

(g) ‘İkamet izni”, Türkiye veya Üye Devletlerden biri tarafından düzenlenmiş olan ve bir şahsasöz konusu devletin topraklarında ikamet hakkı tanıyan her tür izin anlamına gelir. Bu, bir ilticabaşvurusu veya bir ikamet izni başvurusu süreciyle bağlantılı olarak ülkede kalmak için olan geçiciizinleri kapsamaz;

(h) “Vize”, Türkiye veya Üye Devletlerden biri tarafından topraklarına giriş veya topraklarından transit geçiş için gereken verilmiş bir yetki veya alınmış bir karar anlamına gelir. Bu, havaalanıtransit geçiş vizesini kapsamaz;

(i) “Talep Eden Devlet”, bu Anlaşma’nın 8. Maddesi uyarınca geri kabul veya 15. Maddesiuyarınca transit geçiş başvurusunda bulunan (Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet) devletanlamına gelir;

(j) ‘Talepte Bulunulan Devlet”, bu Anlaşma’nın 8. Maddesi uyarınca geri kabul başvurusundaveya 15. maddesi uyarınca transit geçiş başvurusunda bulunulan (Türkiye veya herhangi bir ÜyeDevlet) devlet anlamına gelir;

(k) “Yetkili Makam”, Türkiye veya Üye Devletlerden birinin Anlaşmanın 20(1) (a) Maddesiuyarınca uygulama protokolünde belirlendiği gibi uygulanması hususunda yetkilendirilmiş herhangi bir yerel makamı anlamına gelir;

(l) “İzinsiz ikamet eden kişi”, yerel mevzuatta belirtilen ilgili usul uyarınca, Türkiye Cumhuriyetine veya Üye Devletlerden birine girme, buralarda bulunma ya da ikamet etme şartlarınıtaşımayan veya artık taşımayan kişiler anlamına gelir;

(m) “Transit geçiş”, üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin Talep Eden Devlet sınırlarından döneceği ülkeye seyahat ederken Talepte Bulunulan Devletin sınırlarından geçişleri anlamına gelir;

(n) “Geri kabul”, bu Anlaşmanın hükümleri uyarınca, Talep Eden Devlete yasadışı giriş yaparken, yasadışı orada bulunurken veya ikamet ederken yakalanan kişilerin (Talepte Bulunulan Devletvatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler) Talep Eden Devlet tarafından transferi veTalepte Bulunulan Devlet tarafından kabulü anlamına gelir;

(o) “Sınır Geçiş Noktası”, Türkiye’nin veya Üye Devletlerin kendi Devlet sınırlarından geçişinamacına uygun olarak belirledikleri herhangi bir nokta anlamına gelir;

(p) Talep Eden Devletin “Sınır bölgesi”, Talep Eden Devlet ile Talepte Bulunulan Devlet arasında sınır paylaşılıyor olsa da olmasa da, Talep Eden Devletin dış sınırından 20 kilometre kadariçeri uzanan kendi toprakları içindeki alanın yanı sıra, Talep Eden Devletin gümrük bölgelerini veuluslararası havaalanları ile deniz limanları anlamına gelir.

Madde 2-Kapsam

1. Bu Anlaşmanın hükümleri, Türkiye veya Avrupa Birliğine Üye Devletlerden birinin topraklarına girme, burada bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişileriçin geçerlidir.

2. Bu maddenin 1. Paragrafı da dâhil olmak üzere bu Anlaşmanın uygulanması 18. Maddede sıralanan araçlara halel getirmeyecektir.

3. Bu kişilerin Talepte Bulunulan Devlete geri kabulleri için gerekli koşullar 4. ve 6. maddelerde öngörüldüğü şekilde 3 No.lu Ekte sıralanan belgelerle sağlanmadığı takdirde bu Anlaşma,4. ve 6. Maddelerde atıfta bulunulduğu üzere Talepte Bulunulan Devletin topraklarını Talep EdenDevletin yetkili makamlarının bu şahıslar hakkında bilgi edinmesinden beş yılı aşan bir süre önceterk etmiş üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için geçerli olmayacaktır.

BÖLÜM I

TÜRKİYE'NİN GERİ KABUL YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Madde 3-Kendi vatandaşlarının geri kabulü

1. Türkiye, bir Üye Devletin başvurusu üzerine, söz konusu Üye Devletin veya Avrupa Birliğinin kanunlarına göre Talep Eden Üye Devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikametetmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm kişileri, 9. Maddeuyarınca Türkiye vatandaşı olduğunun kanıtlanması şartıyla söz konusu Üye Devlet tarafından buAnlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın geri kabul eder.

2. Türkiye ayrıca aşağıdaki kişileri de geri kabul eder:

- Talep eden Üye Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları veya söz konusuçocukların yasal vasisi olan diğer ebeveynin söz konusu bağımsız ikamet hakkına sahip olmamasıdurumunda, doğum yerlerine veya vatandaşlığına bakılmaksızın bu Maddenin 1. Paragrafında bahsi geçen kişilerin reşit olmayan bekar çocukları;

- Talep Eden Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları durumunda ve Türkiye tarafından söz konusu evliliğin kendi yerel mevzuatı uyarınca yasal olarak

tanınmadığının belirtilmediği durumda, Türkiye topraklarına giriş ve bu topraklarda kalma hakkına sahip olmalarışartıyla, bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen kişilerin bir başka ülke vatandaşlığına sahip eşleri.

3. Türkiye, bir Üye Devletin topraklarına girdikten sonra Türk mevzuatına uygun olarakTürk vatandaşlığından mahrum bırakılmış veya feragat etmiş kişileri de söz konusu Üye Devlet tarafından kendilerine en azından vatandaşlığa kabul edilmeleri vaat edilmemiş ise geri kabul edecektir.

4. Türkiye geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Türkiye'nin yetkili konsolosluk ofisi, gerikabul edilecek kişinin iradesine bakmaksızın, kişinin geri dönüşü için gerekli seyahat belgelerini üçay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'ninkonsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabulbaşvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgeleriningeçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Türkiye'nin yetkili konsolosluk ofisi üç iş günü içindeaynı geçerlilik süresine haiz yeni seyahat belgeleri düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabulbaşvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

Madde 4-Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabulü

1. Türkiye bir Üye Devletin başvurusu üzerine, Talep Eden Üye Devletin ülkesine girme,ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansız

kişileri, 10. Madde uyarınca söz konusukişilerin aşağıda belirtilen durumlarının kanıtlanması şartıyla, söz konusu Üye Devlet tarafındanbu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerekkalmaksızın geri kabul edecektir.

(a) Bu kişiler geri kabul başvurusunun ibrazı esnasında Türkiye topraklarından bir Üye Devletin topraklarına doğrudan giriş için Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise,

(b) Türkiye tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip ise veya

(c) Türkiye topraklarında kaldıktan veya transit geçiş yaptıktan sonra Üye Devletlerin ülkesine yasadışı ve doğrudan giriş yapmış ise.

2. Bu Anlaşmanın 1. Paragraf ’ındaki geri kabul yükümlülüğü aşağıdaki durumlarda geçerli değildir:

(a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi sadece Türkiye’nin bir uluslararası havalimanınınaktarma sahasından geçmiş ise; veya

(b) Talep Eden Üye Devlet, üçüncü ülke vatandaşına veya vatansız kişiye, kişi kendi topraklarına girmeden önce veya girdikten sonra Talep Eden Üye Devlet topraklarına giriş için kullanılanbir vize veya ikamet izni düzenlemiş ise ve söz konusu kişi Türkiye tarafından düzenlenmiş dahauzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye veya ikamet iznine sahip değil ise veya

(c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Talep eden Üye Devletin ülkesine vizesiz girişimkânına sahip ise.

3. Türkiye geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2).Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Türk yetkililer şayet gerekli ise, geri kabulü onaylanmış kişinin kendi topraklarına geri dönüşü için gereken

“yabancılar için acil seyahat belgesini” en azüç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye’ninkonsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB’ninstandart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.

4. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen “yabancılar için acilseyahat belgesinin” geçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Türk yetkililer üç iş günü içinde“yabancılar için acil seyahat belgesinin” geçerlilik süresini uzatacak veya, gerektiğinde, aynı geçerliliksüresine haiz yeni bir “yabancılar için acil seyahat belgesi” düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye’nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise,AB’nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.

BÖLÜM II

BİRLİĞİN GERİ KABULE İLİŞKİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Madde 5-Kendi vatandaşlarının geri kabulü

1. Bir Üye Devlet, Türkiye’nin topraklarına girme, topraklarında bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm kişileri, 9. Maddeuyarınca kişilerin söz konusu Üye Devletin vatandaşı olduğunun kanıtlanması şartıyla Türkiye tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesinegerek kalmaksızın Türkiye’nin başvurusu üzerine geri kabul edecektir.

2. Bir Üye Devlet ayrıca aşağıdaki kişileri de geri kabul edecektir:

- Türkiye’de Üye Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları veya söz konusuçocukların yasal vasisi olan diğer ebeveynin söz konusu bağımsız ikamet hakkına sahip olmamasıdurumunda, doğum yerlerine veya vatandaşlığına bakılmaksızın bu Maddenin 1. Paragrafında bahsi geçen kişilerin reşit olmayan bekar çocukları;

- Türkiye'de bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları durumunda ve Talepte BulunulanÜye Devlet tarafından söz konusu evliliğin kendi yerel mevzuatı uyarınca yasal olarak tanınmadığınınbelirtilmediği durumda, Talepte Bulunulan Üye Devletin topraklarına giriş ve bu topraklarda kalmahakkına sahip olmaları şartıyla, bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen kişilerin bir başka ülke vatandaşlığına sahip eşleri.

3. Bir Üye Devlet, Türkiye topraklarına girdikten sonra söz konusu Üye Devletin mevzuatına uygun olarak mahrum bırakılmış veya feragat etmiş kişileri de, Türkiye tarafından kendilerineen azından vatandaşlığa kabul edilmeleri vaat edilmemiş ise, geri kabul edecektir.

4. Talepte Bulunulan Üye Devlet geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Üye Devletin yetkilidiplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi, geri kabul edilecek kişinin iradesine bakmaksızın, kişiningeri dönüşü için gereken seyahat belgelerini üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içindedüzenleyecektir. Bir Üye Devletin Türkiye'de diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veyaTalepte Bulunulan Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgeleriningeçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, söz konusu Üye Devletin yetkili diplomatik misyonuveya konsolosluk ofisi üç iş günü içinde aynı geçerlilik süresine haiz yeni seyahat belgesi düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya TalepteBulunulan Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusunaverilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

Madde 6-Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabul edilmesi

1. Bir Üye Devlet, Türkiye topraklarına girme, topraklarında bulunma veya ikamet etmeyeilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarınıveya vatansız kişileri, 10. Madde uyarınca söz konusu kişilerin aşağıda belirtilen durumlarının kanıtlanması şartıyla Türkiye tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi birişlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın Türkiye'nin başvurusu üzerine geri kabul edecektir:

(a) Eğer bu kişiler geri kabul başvurusunun ibrazı esnasında, Talepte Bulunulan Üye Devletintopraklarından doğrudan Türkiye topraklarına giriş yaparken Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise veya

(b) Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip ise veya

(c) Talepte Bulunulan Üye Devletin topraklarında kaldıktan veya topraklarından transit geçişyaptıktan sonra Türkiye topraklarına yasadışı ve doğrudan giriş yapmış ise.

2. Bu Anlaşmanın1. Paragrafındaki geri kabul yükümlülüğü aşağıdaki durumlarda geçerli olmaz:

(a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi sadece Talepte Bulunulan Üye Devletin bir uluslararası havalimanının aktarma sahasından geçmiş ise veya

(b) Türkiye, üçüncü ülke vatandaşına veya vatansız kişiye Türkiye topraklarına giriş için kişitarafından kullanılmış bir vize veya ikamet iznini, topraklarına girmeden önce veya girdikten sonradüzenlemiş ise ve söz konusu kişi Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş daha uzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye veya ikamet iznine sahip değil ise veya

(c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Türkiye topraklarına vizesiz giriş imkanına sahipse.

3. Bu Maddenin 1. Paragrafındaki geri kabul yükümlülüğü bir vize veya ikamet izni düzenlemiş Üye Devlet için geçerlidir. Eğer iki veya daha çok Üye Devlet bir vize veya ikamet izni düzenlemişise, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, daha uzun süreli geçerliliğe haiz olan belgeyi veya bir veyabirkaçı zaten zaman aşımına uğramış ise hala geçerli olan belgeyi düzenlemiş olan Üye Devlet için geçerlidir. Eğer tüm belgeler zaman aşımına uğramış ise, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, zamanaşımı tarihi en yakın olan belgeyi düzenleyen Üye Devlet için geçerlidir. Eğer böyle bir belge ibrazedilemiyorsa, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, son çıkışın yapıldığı Üye Devlet için geçerlidir.

4. Üye Devlet geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Üye Devlet yetkilileri, şayet gerekliise, geri kabulü onaylanmış kişinin kendi topraklarına geri dönüşü için gerekli seyahat belgesini enaz üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya Üye Devlet seyahat belgesini üç işgünü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgesiningeçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Üye Devlet yetkilileri üç iş günü içinde seyahat belgesinin geçerlilik süresini uzatacak veya gerektiğinde, aynı geçerlilik süresine haiz yeni bir seyahatbelgesi düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yokise veya Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.

BÖLÜM III

GERİ KABUL USULÜ

Madde 7-İlkeler

1. Üye Devletler ve Türkiye Madde 4 ve 6'da belirtilen bir kişinin doğrudan menşe ülkesine dönüşünü sağlamak için her türlü çabayı sarf edecektir. Bu amaçla, bu Paragrafın uygulanma usulleri Madde 19(1)(b)'ye uygun olacak şekilde belirlenecektir. Bu Paragrafın hükümleri buMaddenin 4. Paragrafına uygun olacak şekilde hızlandırılmış prosedürün uygulanabilir olduğudurumlar için geçerli olmayacaktır.

2. Bu Maddenin 3. Paragrafı çerçevesinde, Madde 3 ve 6'da belirtilen zorunluluklardan birine dayanılarak geri kabul edilecek bir kişinin herhangi bir şekilde transferi, Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına bir geri kabul başvurusunun sunulmasını gerektirecektir.

3. Geri kabul edilecek kişinin geçerli bir seyahat belgesi veya kimlik kartı varsa ve üçüncüülke vatandaşının veya vatansız kişilerin söz konusu olması durumunda Talepte Bulunulan Devletin topraklarına girmek amacıyla geçerli bir vizeye veya Talepte Bulunulan Devletin ikamet iznine sahipse, bu kişinin transferi Talep Eden Devletin bir geri kabul başvurusu yapmasına gerek kalmadan veya Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına Madde 12(1)'de belirtilen yazılı bildirimi yapmasına gerek olmadan gerçekleşecektir.Önceki alt-paragraf, ilgili makamların geri kabulü yapılan kişilerin kimliklerini sınırda doğrulama hakkına halel getirmeyecektir.

4. Bu maddenin 3. Paragrafına halel getirmeksizin, bir kişi Talep Eden Devletin sınır bölgesinde, Talepte Bulunulan Devletin topraklarından doğrudan gelerek sınırı yasal olmayan şekildegeçtikten sonra yakalanmışsa, Talep eden Devlet bu kişinin yakalanmasını müteakip üç iş günüiçerisinde geri kabul başvurusunda bulunabilir. ("hızlandırılmış prosedür").

Madde 8-Geri Kabul Başvurusunun İçeriği

1. Geri kabul başvurusu mümkün olduğu ölçüde aşağıdaki bilgileri içermelidir:

(a) geri kabul edilecek kişiye ilişkin kimlik bilgileri (adı, soyadı, doğum tarihi ve mümkünsedoğum yeri, son ikamet yeri vb.) ve geçerli olduğu durumda reşit olmayan evlenmemiş çocuklarınve/veya eşlerin kimlik bilgileri;

(b) kendi vatandaşlarının söz konusu olması durumunda, sırasıyla Ek 1 ve 2'de ortaya konulduğu şekilde uyruğun kanıtı veya kesin olmayan karinelerinin sağlanacağı yolların göstergesi;

(c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişilerin söz konusu olması durumunda, sırasıyla Ek3 ve 4'de belirtilen şekilde üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabul koşullarınailişkin kanıtlar veya kesin olmayan karinelerin (Prima facie) sağlanacağı yolların göstergesi;

(d) geri kabul edilecek kişinin fotoğrafı.

2. Geri kabul başvurusu mümkün olduğu ölçüde aynı zamanda aşağıdaki bilgileri de içerecektir:

(a) ilgili kişinin beyana yönelik açık rızası olması koşuluyla, transferi yapılacak kişinin yardıma veya bakıma ihtiyaç duyabileceğini gösteren beyan;

(b) söz konusu birey transfer vakasıyla ilgili olarak gerekebilecek herhangi diğer bir koruma,güvenlik tedbiri veya kişinin sağlık durumuyla ilgili bilgi.

3. Madde 7(3)'e halel getirmeksizin, bütün geri kabul başvuruları yazılı olarak yapılacak vesöz konusu başvurularda bu Anlaşmaya Ek 5 olarak eklenmiş olan ortak form kullanılacaktır.

4. Bir geri kabul başvurusu, faks, e-posta gibi elektronik olanlar da dahil olmak üzere tümiletişim yollarıyla yapılabilir.

5. Madde 11(2)'ye halel getirmeksizin, geri kabul başvurusuna yazılı yanıt verilecektir.

Madde 9-Uyruğa İlişkin Kanıtlar

1. Madde 3 (1) ve Madde 5 (1)'e göre uyruğun kanıtlanması, özellikle bu Anlaşmanın Ek1'inde belirtilen belgeler yoluyla gerçekleştirilebilir. Bu tür belgelerin sunulması durumunda, ÜyeDevletler veya Türkiye sırasıyla bu Anlaşmanın amacına uygun olarak uyruğu tanıyacaklardır. Uyruğun kanıtlanması sahte belgeler yoluyla yapılamaz.

2. Madde 3 (1) ve 5 (1)'e göre uyruğun kesin olmayan karinesi (Prima facie) geçerlilik süreleri dolmuş olsa bile özellikle işbu Anlaşmanın Ek 2'sinde belirtilen belgeler yoluyla sağlanacaktır.Bu tür belgelerin sunulduğu durumda, bir soruşturmanın ardından ve Madde 11'de belirtilen zamansınırlamaları içerisinde Talepte Bulunulan Devlet aksini göstermedikçe, Üye Devletler ve Türkiyebu anlaşmanın amacına uygun olarak uyruğun kanıtlanmış olduğunu sayacaklardır. Uyruğun kesinolmayan karinesi (Prima facie) sahte belgeler yoluyla sağlanamaz.

3. Bu Anlaşmanın Ek 1 ve 2'sinde belirtilen belgelerden hiçbiri sunulamıyorsa, geri kabulbaşvurusuna Talep Eden Devlet tarafından eklenen bir talep üzerine, Talepte Bulunulan Devletinilgili yetkili diplomatik ve konsolosluk birimleri, geri kabul edilecek kişinin vatandaşlığının kanıtlanması için talepte bulunulan günden itibaren en geç yedi iş günü içerisinde gecikme olmaksızın söz konusu kişi ile görüşmek için düzenlemeler yapacaklardır. Talep Eden Devletin, Talepte Bulunulan Devlette hiçbir diplomatik veya konsolosluk temsilciliğinin olmaması durumunda,Talepte Bulunulan Devlet, talebin alındığı günden itibaren en geç yedi günü içerisinde, gecikmeolmaksızın geri kabul edilecek olan kişinin ile görüşme için gerekli düzenlemeleri yapacaktır. Butip mülakatlar için olan usul bu Anlaşmanın Madde 20'sinde belirtilen uygulama Protokollerindebelirlenebilir.

Madde 10-Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere ilişkin kanıtlar

1. Madde 4(l) ve Madde 6(1)'de belirtilen üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin gerikabulüne ilişkin koşulların kanıtlanması, özellikle bu Anlaşmanın Ek 3'ünde yer alan delil vasıtalarıyoluyla gerçekleştirilecektir. Geri kabule ilişkin şartların kanıtlama durumu sahte belgelerle gerçekleştirilemez.

2. Madde 4(l) ve Madde 6(1)'de belirtilen üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin gerikabulüne ilişkin koşulların kesin olmayan karinesi özellikle bu Anlaşmanın Ek 4'ünde yer alan deliller yoluyla gerçekleştirilecektir; söz konusu kanıtlama durumu sahte belgelerle gerçekleştirilemez.Bu tür kesin olmayan karinelerin sunulması halinde, Talepte Bulunulan Devlet aksini göstermedikçe bir soruşturmanın ardından ve Madde 11'de belirtilen zaman sınırlamaları içerisinde ÜyeDevletler ve Türkiye, şartları yerine getirilmiş sayacaklardır.

3. Kişinin ülke topraklarına girişi, burada bulunması veya ikametinin kanunsuzluğu, sözkonusu kişinin içinde Talep Eden Devletin toprakları için gerekli olan vize veya diğer ikamet izninin bulunmadığı seyahat belgeleri ile belirlenecektir. Talep Eden Devlet tarafından, ilgili kişiningerekli seyahat belgeleri, vize veya diğer ikamet izinlerinin bulunmadığının yazılı olarak ifadeedilmesi de kişinin ülkeye girişinin, ülkede bulunmasının veya ikametinin kanunsuz olduğunadair karine teşkil edecektir.

Madde 11-Zaman Sınırlamaları

1. Geri kabul başvurusu Talep Eden Devletin yetkili makamının bir üçüncü ülke vatandaşının veya vatansız bir kişinin Talep Eden Devletin topraklarına girmek, o topraklarda bulunmakveya oturmak için yürürlükte olan koşulları artık yerine getirmediği bilgisini elde etmesinden sonraazami altı aylık bir süre içerisinde Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına sunulmalıdır.Üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Madde 4 ve 6'nın Madde 24 (3) uyarınca geçerli halegeldiği günden önce Talep Eden Devletin ülkesine girmiş ise, bir önceki cümlede bahsi geçen zamansınırlaması

Madde 4 ve 6'nın geçerli hale geldiği günde işlemeye başlar.Başvurunun zamanında sunulmasının önünde hukuki veya fiili engellerin söz konusu olmasıdurumunda, zaman sınırlaması Talep Eden Devletin isteği üzerine, sadece var olan engeller ortadankaldırılana kadar uzatılır.

2. Bir geri kabul başvurusu aşağıdaki zaman sınırlamaları dahilinde yazılı olarak cevaplanmalıdır:

- eğer başvuru hızlandırılmış prosedürle yapılmış ise beş iş günü içerisinde (Madde 7(4));

- gecikme olmaksızın ve bir sonraki sürenin uygulanacağı Talep Eden Devletin ulusal mevzuatında ilk gözaltı süresinin daha az olduğu durumlar hariç olmak üzere diğer bütün durumlardaen fazla 25 takvim günü içerisinde. Başvuruya zamanında yanıt verilmesinin önünde hukuki veyafiili engellerin söz konusu olması durumunda, süre talep üzerine ve neden gösterilerek, Talep EdenDevletin ulusal mevzuatındaki azami gözaltı süresinin 60 günden az veya 60 güne eşit olması durumu hariç olmak üzere, 60 takvim gününe kadar uzatılabilir.Bu süre sınırlaması geri kabul başvurusunun alındığı tarih itibariyle başlamaktadır. Bu süresınırlaması zarfında herhangi bir yanıtın verilmemesi durumunda, transferin üzerinde anlaşmaya

varılmış olduğu kabul edilir.Bir geri kabul başvurusunun yanıtı, faks, e-posta gibi elektronik olanlar da dahil olmak üzeretüm iletişim yollarıyla yapılabilir.

3. Anlaşmaya varıldıktan sonra veya uygun olan hallerde, bu Maddenin 2. Paragrafında belirtilen sürenin sona ermesini müteakip, ilgili kişi üç ay içerisinde transfer edilir. Talep eden Devletin isteği üzerine, bu süre hukuki veya uygulamadan kaynaklanan engellerin aşılması için sarf edilensüre kadar uzatılabilir.

4. Bir geri kabul talebinin reddedilme nedenleri yazılı olarak verilir.

Madde 12-Transfer ve Ulaşım Şekilleri

1. Madde 7(3)'e halel getirmeksizin, bir kişi geri gönderilmeden önce, Talep Eden Devletinyetkili makamları transfer tarihi, giriş noktası, olası refakatçiler ve transfere ilişkin diğer hususlardan Talepte Bulunulan Devleti yazılı olarak en az 48 saat önceden haberdar edecektir.

2. Ulaşım işlemi hava, kara veya deniz yoluyla gerçekleştirilebilir. Hava yoluyla iade Türkiyeveya Üye Devletlerin ulusal hava yolu şirketlerinin kullanılmasıyla kısıtlanamaz ve tarifeli veya tarifesiz seferler kullanılarak gerçekleştirilebilir. Refakatçi ile gerçekleştirilen dönüşlerin söz konusuolduğu durumlarda, söz konusu refakatçiler, Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet tarafından yetkilendirilmiş olmaları koşuluyla Talep Eden Devletin yetkili kişileri ile sınırlandırılmayacaktır.

Madde 13-Hatalı Geri Kabul

Söz konusu kişinin transferinden itibaren üç ay içerisinde bu Anlaşmanın Madde 3 ve 6'sındabelirtilen şartların yerine getirilmemiş olduğu tespit edilirse, Talep Eden Devlet, Talepte BulunulanDevlet tarafından geri kabul edilen herhangi bir kişiyi geri alacaktır.Bu gibi hallerde ve önceki Paragrafta atıfta bulunulduğu üzere söz konusu kişinin Talep EdenDevlet tarafından karşılanacak olan bütün ulaşım masrafları hariç olmak üzere, işbu Anlaşmanınusule ilişkin hükümleri gerekli değişikliklerin yapılması koşuluyla uygulanacak ve geri alınacak kişinin asıl kimliği ve uyruğuna ilişkin mevcut tüm bilgiler verilecektir.

BÖLÜM IV

TRANSİT GEÇİŞ İŞLEMLERİ

Madde 14-Transit ilkeleri

1. Üye Devletler ve Türkiye, üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişini, bu kişilerin hedef ülkeye doğrudan gönderilemedikleri durumlarla sınırlamalıdır.

2. Üye Devletlerden biri tarafından talep edilmesi durumunda, kişilerin muhtemel diğertransit geçiş Devletlerindeki müteakip seyahatleri veya hedef Devlet tarafından geri kabul edilmeleri temin edilir ise, Türkiye üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişine izinverecektir. Türkiye'nin benzer bir talepte bulunması durumunda ise bir Üye Devlet üçüncü ülkevatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişine izin verecektir.

3. Transit geçiş aşağıdaki koşullar altında Türkiye ve bir Üye Devlet tarafından reddedilebilir:

(a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü nedeniyle hedef ülkede veya başka bir transit geçiş ülkesinde işkence, insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezalandırma ya da ölüm cezası veya zulme maruzkalmaya yönelik gerçek bir riskle karşı karşıyaysa veya

(b) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi Talep Edilen Devlette veya başka bir transit geçişülkesinde cezai müeyyidelere maruz kalacaksa veya

(c) Talepte Bulunulan Devletin kamu sağlığı, iç güvenliği, kamu düzeni veya diğer milli menfaatleri sebebiyle.

4. Bu Maddenin 3. Paragrafında belirtilen durumlar transit geçiş işlemi açısından engelteşkil edecek şekilde sonradan vuku bulur veya ortaya çıkar ise ya da kişilerin muhtemel diğertransit geçiş Devletleri vasıtasıyla müteakip seyahatleri veya hedef Devlet tarafından geri kabuledilmeleri temin edilemez ise, Türkiye veya bir Üye Devlet verilmiş olan izni iptal edebilir. Bu durumda, Talep Eden Devlet uygun şekilde ve gecikmesizin, üçüncü ülke vatandaşını veya vatansızkişiyi geri alır.

Madde 15-Transit usulü

1. Transit geçiş işlemleri için Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamlarına yazılı başvuruyapılmalıdır. Başvuru aşağıdaki bilgileri içerecektir:

(a) Transit geçiş türü (hava veya kara yoluyla), transit geçiş yapılma ihtimali olan diğer Devletler ve varılmak istenen nihai hedef Devlet;

(b) Söz konusu kişiye ilişkin kimlik bilgileri (adı, soyadı, kızlık soyadı, takma adları veya lakapları, doğum tarihi, cinsiyet ve - şayet mümkünse - doğum yeri, uyruğu, dili, seyahat belgesinintürü ve numarası gibi);

(c) Öngörülen giriş noktası, transfer zamanı ve refakatçi kullanımı;

(d) Talep eden Devletin Madde 14 (2) uyarınca şartların karşılandığına ve Madde 14 (3) uyarınca reddetme işlemi gerçekleştirmek için herhangi bir neden olmadığına dair bir belge.

Transit işlemleri için kullanılacak ortak bir form bu Anlaşmaya Ek 6 olarak eklenmiştir.Bir transit geçiş başvurusu, faks, e-posta vb. elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yollarıyla yapılabilir.

2. Talepte Bulunulan Devlet, başvuruyu aldıktan sonra beş iş günü içerisinde ve yazılı olarak, Talep Eden Devlete kişinin alınacağına dair, giriş noktasını ve öngörülen kabul ediş saatini teyiteden şekilde veya kişinin alınmasının reddedildiğine ve bu tür bir reddin nedenlerine dair bilgiverir. Eğer beş iş günü içerisinde yanıt alınmamışsa, transit geçiş kabul edilmiş sayılır.Bir transit geçiş başvurusunun cevabı, faks, e-posta vb. elektronik olanlar da dahil olmak üzeretüm iletişim yollarıyla verilebilir.

3. Transit geçiş işlemi hava yolu ile gerçekleşecekse, geri kabul işlemine tabi olacak kişi veolası refakatçisi transit havalimanı vizesi almaktan muaf tutulacaktır.

4. Talep edilen Devletin yetkili makamları, karşılıklı istişareye dayalı olarak, özellikle söz konusu kişilerin izleme altında bulundurulması ve bu amaçla gerekli kolaylıkların sağlanması yoluylatransit geçiş işlemlerine yardımcı olacaklardır.

BÖLÜM V

MASRAFLAR

Madde 16-Ulaşım ve transit geçiş masrafları

Madde 23'e ve Madde 3(2) ve 5(2)'de belirtilen kişiler veya üçüncü şahıslar da dahil olmaküzere geri kabul edilecek kişiden kabule ilişkin masrafları tahsil edecek yetkili makamların hakkına halel getirmeksizin, bu Anlaşmanın I. ve II. Bölümlerindeki talepler için bu Anlaşmayla bağlantılıolarak yapılan geri kabul ve transit geçiş işlemlerinden doğan tüm ulaşım masrafları Talepte Bulunulan Devletin sınır geçiş noktasına kadar veya IV. Bölümdeki talepler için son varılacak Ülkeninsınırına kadar Talep Eden Devlet tarafından karşılanacaktır.

BÖLÜM VI

VERİLERİN KORUNMASI VE SAKLI KALAN HÜKÜMLER

Madde 17-Verilerin Korunması

Kişisel verilerin iletimi, sadece bu Anlaşmanın uygulanması için bu iletime Türkiye veya birÜye Devletin yetkili makamları tarafından ihtiyaç duyulması halinde yapılacaktır. Belirli bir vakada kişisel verilere yönelik işlem ve muameleler, Türkiye'nin iç hukukuna ve kontrolörün bir ÜyeDevletin yetkili makamı olduğu durumlarda, 95/46/AT sayılı Direktifin hükümlerine ve bu direktifi takiben söz konusu Üye Devletin benimsediği ulusal mevzuata tabi olacaktır. Ayrıca, aşağıdasıralanan ilkeler uygulanacaktır:

(a) kişisel veriler adil ve hukuka uygun bir şekilde işlenmelidir;

(b) kişisel veriler bu Anlaşmanın uygulanması için belirtilen, sarih ve meşru amaçlar doğrultusunda toplanmalı ve ne bu bilgileri ileten ne de alan makamlar tarafından bunlara aykırı amaçlariçin kullanılmamalıdır;

(c) kişisel veriler toplanma ve/veya daha ileri işleme konulma amacı açısından yeterli, konuyla ilgili ve gereğinden fazla olmamalıdır; özellikle, iletilen kişisel veriler sadece aşağıdakilereilişkin olabilir:

- transfer edilecek kişinin kimlik bilgileri (isim, soyadı, önceki isimleri, takma adları veya lakapları, cinsiyeti, medeni hali, doğum tarihi ve yeri, şu anki ve herhangi bir önceki uyruğu gibi);

- pasaport, kimlik kartı veya ehliyet (seri numarası, geçerlilik süresi, veriliş tarihi, verenmakam, verildiği yer);

- duraklamalar ve güzergah;

- transfer edilecek kişinin kimlik tespiti için veya bu Anlaşma uyarınca geri kabul için aranan koşulların incelenmesi için gereken diğer bilgiler;

(d) kişisel veriler doğru olmalı ve gerektiğinde güncellenmelidir;

(e) kişisel veriler, verilerin toplanma veya daha ileri işlenme amacının, gerektirdiğinden dahauzun olmayacak süreyle veriye konu kişinin kimliğinin tespitine edilmesine imkân sağlayacak şekilde muhafaza edilmelidir;

(f) özellikle verilerin yeterli, konuyla ilgili ve doğru olmadığı veya işlem amacı açısındanaşırı olması nedeniyle söz konusu verilerin işlenmesinin bu Madde hükümlerine uygun olmadığıdurumlarda, gerek ileten makam gerekse alan makam kişisel verilerin uygun şekilde düzeltilmesi,silinmesi ve bunlara erişimin engellenmesi için gereken makul her adımı atacaktır. Buna her türlüdüzeltme, silme veya engelleme durumunda diğer Tarafa bildirilmesi de dahildir;

(g) talep üzerine, alan makam ileten makamı kendisine iletilen verilerin kullanımı ve onlardan elde edilen sonuçlar konusunda bilgilendirecektir.

(h) kişisel veriler sadece yetkili makamlara iletilebilir. Bu bilgilerin sair makamlara iletimiileten makamın muvafakatini gerektirir.

(f) ileten ve alan makamlar kişisel verilerin iletim ve alımının yazılı kaydını tutmakla yükümlüdürler.

Madde 18-Saklı Kalan Hükümler

1. Bu Anlaşma Birliğin, Üye Devletlerinin ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler de dahil olmak üzere uluslararası hukuktan doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına halelgetirmeyecektir. Özellikle de:

- 31 Ocak 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokol ile değiştirilen 28Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme,

- 4 Kasım 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin AvrupaSözleşmesi,

- Devleti yapılan iltica başvurularını incelemekten sorumlu tutan uluslararası sözleşmeler,

- 10 Aralık 1984 tarihli İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muameleveya Cezaya Karşı Sözleşme,

- Uygulanabildiği hallerde, 13 Aralık 1955 tarihli Kuruluşa Dair Avrupa Sözleşmesi,

- Suçluların iadesi ve transit geçişle ilgili uluslararası sözleşmeler,

- Yabancı uyruklu kişilerin geri kabulleriyle ilgili çok taraflı uluslararası sözleşmeler veanlaşmalar.

2. Bu Anlaşma 12 Eylül 1963 tarihli Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Ortaklık Kuran Anlaşma'nın hükümleri, ek protokolleri, ilgili Ortaklık Konseyi kararları ve AvrupaBirliği Adalet Divanının ilgili içtihat hukukunda belirtilen, Taraflardan birinin toprağında ikameteden veya yasal olarak ikamet etmekte olanların

ve çalışanların hak ve yükümlülükleri de dahil, tümhak ve yükümlülüklere tamamen uyacaktır.

3. Bu Anlaşmanın uygulanması, yasadışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarının 5

İadesiiçin özellikle de bunların yasal danışmaya, bilgiye erişimlerine, iade kararlarının uygulanmasınıngeçici olarak askıya alınmasına ve yasal çarelerden faydalanma imkanlarına ilişkin Üye Devletlerdeki ortak standart ve usullerle Avrupa Parlamentosu ve 2008/115/AT sayılı Konsey Direktifitarafından belirtildiği üzere iade usullerinin konusu olan kişilerin haklarına ve usul güvencelerinehalel getirmeyecektir.

4. Bu Anlaşmanın uygulanması, iltica talebinde bulunan kişilerinkabulü için asgari

standartlar belirleyen 2003/9/AT sayılı Konsey Direktifinde ve özellikle başvuru incelemesisırasında Üye Devlette kalma hakkına ilişkin olarak mülteci statüsüverme ve geri çekmeiçin Üye Devletlerdeki usullerin asgari standartlarına ilişkin 2005/85/AT sayılı Konsey Direktifinde belirtildiği üzere iltica başvurusu yapan kişilerin haklarına ve usul güvencelerinehalel getirmeyecektir.

5. Bu Anlaşmanın uygulanması üçüncü ülke vatandaşlarının durumu ile ilgili olan 2003/109/AT sayılı Konsey Direktifi şartları gereğince uzun dönem ikamet izni almış kişilerin haklarına veusul güvencelerine halel getirmeyecektir.

6. Bu Anlaşmanın uygulanması, aile birleşimi hakkına ilişkin 2003/86/AT sayılı Konsey Direktifi gereğince ikamet izni verilen kişilerin haklarına ve usul güvencelerine halel getirmeyecektir.

7. Bu Anlaşmadaki hiçbir hüküm diğer resmi veya gayri resmi düzenlemeler çerçevesindekişilerin iadesini engellemeyecektir.

BÖLÜM VII

YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ VE UYGULAMA

Madde 19-Ortak geri kabul komitesi

1. Akit Taraflar, bu Anlaşmanın uygulanması ve yorumlanmasında birbirlerine karşılıklıyardım sağlayacaklardır. Bu amaçla, özellikle aşağıda belirtilen görevleri üstlenmek üzere bir ortakgeri kabul komitesi (bundan böyle "komite" olarak anılacaktır) oluşturacaklardır:

(a) bu Anlaşmanın uygulanmasını denetlemek;

(b) bu Anlaşmanın yeknesak uygulanması için gerekli düzenlemeleri yürürlüğe koymaya karar vermek;

(c) Madde 20 uyarınca Türkiye ve Üye Devletler tarafından hazırlanan uygulama Protokollerihakkında düzenli bilgi teatisinde bulunmak;

(d) Bu Anlaşma ve Ekleri için değişiklik önerilerinde bulunmak;

2. Komitenin kararları Akit Tarafların yasalarının gerektirdiği her türlü zorunlu iç usulünizlenmesini takiben Akit Taraflar üzerinde bağlayıcı olacaktır.

3. Komite, Birliğin ve Türkiye'nin temsilcilerinden oluşacaktır; Birlik, Üye Devletlerin uzmanlarınca desteklenen Komisyon tarafından temsil edilecektir.

4. Komite gerektiğinde Akit Taraflardan birinin talebi üzerine toplanacaktır.

5. Komite çalışma usullerini kendisi oluşturacaktır.

Madde 20-Protokollerin Uygulaması

1. Bir Üye Devletin veya Türkiye'nin talebi üzerine, Türkiye ve bir Üye Devlet diğerlerineilaveten aşağıdaki kuralları kapsayan bir uygulama Protokolü hazırlayacaktır.

(a) yetkili makamlar ile sınır geçiş noktalarının tayini ve irtibat noktalarının değişimi;

(b) refakat edilen üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin transit geçişleri de dahilrefakatli geri dönüş koşulları,

(c) bu Anlaşmanın 1'den 4'e kadar sayılı Eklerinde belirtilenlere ilave yöntem ve belgeler

(d) hızlandırılmış prosedür gereğince geri kabul şekilleri

(e) mülakat yöntemi

2. Bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen uygulama Protokolleri, ancak Madde 19'da belirtilen geri kabul komitesine bildirimde bulunulduktan sonra yürürlüğe girecektir.

3. Türkiye bir Üye Devletle hazırlanan ve Türkiye'deki uygulamasının pratikte gerçekleştirilebilirliğine tabi olan uygulama Protokolünün herhangi bir hükmünü, başka bir Üye Devletin talebiüzerine o Devlet ile olan ilişkilerinde de uygulamayı kabul eder.Üye Devletler Türkiye ile olan ilişkilerinde Türkiye ile bir diğer Üye Devlet arasında hazırlananve diğer Üye Devletlerdeki uygulamasının pratikte gerçekleştirilebilirliğe tabi olan bir uygulamaProtokolünde yer alacak hükümleri Türkiye'nin talebi üzeriden uygulamayı kabul eder.

Madde 21-Üye Devletlerin ikili geri kabul anlaşmaları veya düzenlemeleri konusu

Bu Anlaşmanın hükümleri başka bir Anlaşmanın hükümleriyle bağdaşmadığı takdirde, Madde24(3)'e halel getirmeksizin, bu Anlaşma hükümleri, 20. Madde kapsamında izinsiz olarak ikamet edenkişilerin geri kabulü konusunda bireysel olarak Üye Devletler ile Türkiye arasında yapılmış veya yapılabilecek bulunan her türlü yasal olarak bağlayıcılığa haiz belgenin hükümlerinden önce gelecektir.

BÖLÜM VIII

NİHAİ HÜKÜMLER

Madde 22-Coğrafi uygulama alanı

1. Bu Maddenin 2. Paragrafına tabi olarak, Anlaşma Avrupa Birliği Antlaşmasının 52. Maddesinde ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Anlaşmanın 355. Maddesinde

belirtildiği gibi, Avrupa Birliği Antlaşmasının yürürlükte olduğutopraklarda, ve Türkiye Cumhuriyeti topraklarındageçerli olacaktır.

2. Bu Anlaşma, Danimarka Krallığı topraklarında geçerli olmayacaktır.

Madde 23-Teknik yardım

İki Taraf da bu Anlaşmayı Türkiye ile Birlik arasındaki göç akınlarının yönetiminde ortak sorumluluk, dayanışma ve eşit ortaklık ilkelerine dayanarak uygulama konusunda mutabık kalmışlardır.Bu bağlamda Birlik, teknik yardım konusunda ekli ortak bildiri uyarınca bu Anlaşmanın uygulanmasında Türkiye'yi desteklemek amacıyla mali kaynak sağlama taahhüdünde bulunmuştur. Bu sırada,kapasite ve kurumsal gelişime özel bir önem verilecektir. Bu gibi bir destek, Avrupa Birliği ve Türkiyetarafından ortak olarak mutabık kalınmış mevcut ve gelecekteki öncelikler bağlamında sağlanmalıdır.

Madde 24-Anlaşmanın yürürlüğe girmesi, süresi ve sona ermesi

1. Bu Anlaşma, Akit Taraflar tarafından kendi usullerine uygun olarak onaylanacak veyakabul edilecektir.

2. 3. Paragrafa tabi olarak, bu Anlaşma, Akit Tarafların birbirlerine bu Maddenin birinciparagrafında belirtilen usulleri tamamladıklarını bildirdikleri tarihi takip eden ikinci ayın birincigününde yürürlüğe girecektir.

3. Bu Anlaşmanın 4. ve 6. Maddelerinde ortaya konulan yükümlülükler bu Maddenin 2.Paragrafında belirtilen tarihten üç yıl sonra uygulanmaya başlanacaktır. Bu üç yıllık süre boyuncabu yükümlülükler, yalnızca Türkiye'nin geri kabulle ilgili ikili anlaşma veya düzenlemeler yaptığıüçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için geçerlidir. Bu üç yıllık süre boyunca, Türkiye vemünferit Üye Devletler arasındaki mevcut ikili geri kabul anlaşmalarının ilgili bölümleri uygulanmaya devam edecektir.

4. Bu Anlaşma süresiz olarak akdedilmiştir.

5. Her bir Akit Taraf, resmi olarak diğerine bildirimde bulunarak bu Anlaşmayı feshedebilir.Bu Anlaşmanın yürürlüğü, bu bildirimin yapılma tarihinden altı ay sonra sona erecektir.

Madde 25-Ekler

1 ‘den 6’ya kadar olan Ekler bu Anlaşmanın ayrılmaz bir parçasını oluşturur. Ankara’da iki bin on üç yılının Aralık ayının 16ncı gününde, Bulgarca, Çekçe, Danca, Hollandaca, İngilizce, Estonca, Fince, Fransızca, Almanca, Yunanca, Macarca, İtalyanca, Letonca, Litvanca,Maltaca, Lehçe, Portekizce, Slovakça, Slovence, İspanyolca, İsveççe ve Türkçe dillerinde, her metinaynı derecede geçerli olmak üzere, ikişer nüsha olarak imzalanmıştır.

EK-2

18 MART 2016 TARİHLİ TÜRKİYE - AB ZİRVESİ BİLDİRİSİ

Bugün, Avrupa Birliği (AB) Zirvesine katılan liderler Türk muhataplarıyla bir araya gelmişlerdir. Bu Zirve, göç krizinin ele alınmasının yanı sıra, Türkiye-AB ilişkilerinin derinleştirilmesine odaklanmış olan ve Kasım 2015'ten bu yana gerçekleştirilen üçüncü toplantıdır.

AB liderleri, Ankara'da Pazar günü gerçekleşen bombalı saldırının ardından Türk halkına en derin taziye dileklerini sunmuşlardır. Bu menfur saldırıyı şiddetle kınamışlar ve terörün her türlüsüne karşı verilen mücadelede desteklerinin süreceğini yinelemişlerdir.

Türkiye ve AB, 29 Kasım 2015 tarihinde hayata geçirilen Ortak Göç Eylem Planı'nın uygulanması konusunda kararlı olduklarını yeniden teyit etmişlerdir. Türkiye'nin iş gücü piyasasını geçici koruma altında bulunan Suriyelilere açması, Suriyelilere ve diğer uyruklulara yönelik yeni vize gerekliliklerinin getirilmesi, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün güvenlik alanındaki çabalarının geliştirilmesi ve bilgi paylaşımının geliştirilmesi dahil halihazırda pek çok ilerleme kaydedilmiştir. Ayrıca AB, Sığınmacı Mali İmkanının 3 milyar avroluk kısmını somut projelere yönelik olarak dağıtmaya başlamış, vize serbestisi alanında ve katılım müzakerelerinde çalışmalar geçtiğimiz Aralık ayında 17. Faslın müzakerelere açılması dâhil olmak üzere ilerlemiştir. Türkiye ayrıca, 7 Mart 2016 tarihinde, Türkiye'den Yunanistan'a geçen ve uluslararası korumaya muhtaç olmayan tüm göçmenlerin hızlı bir şekilde geri kabul edilmesi ve Türk karasularında yakalanan bütün düzensiz göçmenlerin geri alınması hususlarında mutabakatını bildirmiştir. Ayrıca Türkiye ve AB, göçmen kaçakçılarına karşı alınan tedbirlerin artırılmasına devam edilmesi hususunda mutabık kalmışlar ve Ege Denizi'nde NATO faaliyetinin başlatılmasını memnuniyetle karşılamışlardır. Aynı

zamanda Türkiye ve AB, daha fazla, süratli ve kararlı adımların atılması gerektiğinin farkındadır.

Kaçakçıların çalışma şekillerini sekteye uğratmak ve göçmenlere hayatlarını riske atmak yerine alternatif sunmak amacıyla, AB ve Türkiye bugün, Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırmaya karar vermişlerdir. Bu amaç doğrultusunda, aşağıdaki ilave hususlarda mutabakata varmışlardır:

1) 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. İade işlemi, AB hukukuna ve uluslararası hukuka tam olarak uygun şekilde gerçekleştirilecek; hiçbir surette toplu sınır dışı etme işlemi olmayacaktır. Tüm göçmenler, ilgili uluslararası standartlar uyarınca ve geri göndermeme ilkesine uygun olarak korunacaktır. Bu uygulama, insani mağduriyetlere son verilmesi ve kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için gerekli olan geçici ve olağanüstü bir tedbir olacaktır. Yunan adalarına ulaşan göçmenler, usulüne uygun olarak kayıt altına alınacak ve her sığınma başvurusu, Yunan yetkililer tarafından, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile işbirliği içinde, Sığınma Usulleri Direktifi uyarınca bireysel olarak işleme konulacaktır. Sığınma başvurusunda bulunmayan veya başvuruları, bahse konu Direktif uyarınca dayanaktan yoksun ya da kabul edilemez bulunanlar, Türkiye'ye iade edilecektir. Türkiye ve Yunanistan, AB kurumlarının ve ajanslarının da desteğiyle, irtibatın sağlanması ve ikili düzenlemelerin sorunsuz bir şekilde işleyişinin kolaylaştırılması amacıyla, 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla, Türk görevlilerin Yunan adalarında, Yunan görevlilerin de Türkiye'de bulunmalarını da kapsayan gerekli tüm ikili düzenlemeleri kabul edecek ve gerekli adımları atacaktır. Düzensiz göçmenlerin iade işlemlerine ilişkin masraflar, AB tarafından karşılanacaktır.

2) Korunmaya muhtaç gruplara yönelik BM Kriterleri dikkate alınmak suretiyle, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli

AB'ye yerleştirilecektir. BMMYK'nın yanı sıra Komisyonun, AB ajanslarının ve diğer üye devletlerin desteği ile, geri dönüşlerin başladığı ilk günden itibaren bu ilkenin uygulanmasının sağlanmasına yönelik bir mekanizma tesis edilecektir. Daha önce düzensiz bir şekilde AB'ye girmemiş ya da girmeye teşebbüs etmemiş göçmenlere öncelik verilecektir. AB tarafında ise bu mekanizma çerçevesinde yeniden yerleştirme, ilk etapta, 20 Temmuz 2015 tarihinde üye devletlerin hükümet temsilcilerinin katıldığı AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısı kararlarında yer alan taahhütlerden kalan 18 bin kişinin yerleştirilmesi şeklinde olacaktır. Daha fazla yeniden yerleştirme ise, ilave en fazla 54.000 kişiye kadar gönüllülük esasına dayanan benzer bir düzenleme aracılığıyla gerçekleştirilecektir. AB Zirvesi'ne katılan liderler Komisyonun, 22 Eylül 2015 tarihli AB içerisinde yeniden yerleştirme kararında, bu düzenlenme çerçevesinde üstlenilmiş olan üçüncü bir ülkeden AB ülkesine herhangi bir yerleştirme yapılması taahhüdünün, bahse konu karar kapsamında tahsis edilmemiş yerlerden dengelenmesine imkan verecek şekilde bir değişiklik önerisinde bulunma niyetini memnuniyetle karşılamaktadır. Bu düzenlemelerin, düzensiz göçe son verme amacını karşılamaması ve iade sayısının yukarıda belirtilen sayılara yaklaşması halinde bu mekanizma yeniden gözden geçirilecektir. İade sayısının yukarıda belirtilen sayıları aşması halinde mekanizma devam ettirilmeyecektir.

3) Türkiye, Türkiye'den AB'ye yasadışı göçe yönelik yeni deniz ve kara güzergâhlarını önlemek için gerekli her türlü tedbiri alacaktır ve bu amaç doğrultusunda AB'nin yanı sıra komşu devletlerle de işbirliği yapacaktır.

4) Türkiye ve AB arasındaki düzensiz geçişler sona erdiğinde ya da en azından büyük ölçüde ve sürdürülebilir şekilde azaltıldığında Gönüllü İnsani Kabul Planı uygulamaya konulacaktır. AB üye devletleri bu plana gönüllülük esasında katkıda bulunacaktır.

5) Tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol

Haritasının katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecektir. Bu amaçla Türkiye, Komisyonun yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile ilgili gerekli değerlendirmesinin ardından, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyinin verecekleri nihai karara temel teşkil edecek uygun öneriyi Nisan sonuna kadar sunmasını sağlamak üzere, kalan yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli adımları atacaktır.

6) AB, Türkiye ile yakın işbirliği içerisinde, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında başlangıç olarak tahsis edilen 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracak ve Mart ayı sonundan önce, Türkiye'nin sağlayacağı hızlı bildirimler ile tespit edilecek geçici koruma altındaki kişilere yönelik daha çok sayıda projenin finansmanını sağlayacaktır. Başta sağlık, eğitim, altyapı, gıda ve diğer yaşam giderleri gibi Sığınmacı Mali İmkânından hızlı bir şekilde finanse edilebilecek alanlarda olmak üzere, sığınmacılara yönelik somut projelere ilişkin bir ilk liste müşterek olarak bir hafta içerisinde oluşturulacaktır. Bu kaynaklar tamamıyla kullanılması aşamasına yaklaşıldığında ve yukarıdaki yükümlülükler karşılandığında, AB, Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde 2018 ‘in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonu devreye sokacaktır.

7) Türkiye ve AB, Gümrük Birliği'nin iyileştirilmesi konusunda devam etmekte olan çalışmaları memnuniyetle karşılamıştır.

8) Türkiye ve AB, 29 Kasım 2015 tarihli ortak açıklamalarında belirtildiği şekilde müzakere sürecini yeniden canlandırmaya yönelik kararlılıklarını tekrar teyit etmişlerdir. Türkiye ve AB 14 Aralık 2015 tarihinde 17. Faslın müzakereye açılmış olmasını memnuniyetle karşılamışlardır ve bir sonraki adım olarak Hollanda Dönem Başkanlığında 33. Faslın açılmasına karar vermişlerdir. Komisyonun Nisan ayında bu amaca yönelik bir öneri sunacak olmasını memnuniyetle karşılamışlardır. Diğer fasılların açılmasına yönelik hazırlık çalışmaları, mevcut kurallar çerçevesinde üye devletlerin tutumlarına halel getirmeksizin hız kazandırılmış şekilde devam edecektir.

9) AB ve AB'ye üye devletler, özellikle Türkiye sınırına yakın belirli alanlarda Suriye içindeki insani koşulların iyileştirilmesine yönelik olarak ve yerel nüfusun ve mültecilerin daha güvenli olacak alanlarda yaşamasını sağlamak üzere Türkiye ile her türlü ortak çabayı gösterecektir.

Tüm bu hususlar, eş zamanlı olarak ilerletilecek ve aylık olarak müştereken izlenecektir.

AB ve Türkiye, 29 Kasım 2015 tarihli ortak açıklama uyarınca gerekli olduğu takdirde tekrar bir araya gelmeye karar vermiştir.