

**Ulvi Yener CEYHAN**

Uluslararası İlişkiler Uzmanı

ORCID: 0000-0002-9923-1479

## **Sınır Aşan İnsan Hareketliliğinin Son Dönem Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi**

**Öz:** Bu çalışmanın amacı, Kopenhag Okulu güvenlikleştirme modelinden yararlanılarak göç iş birliği çerçevesinde Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerini analiz etmektir. Çalışma kapsamında, göçün güvenlikleştirilmesi ve dışsallaştırılması uygulamalarıyla Türkiye- AB ilişkilerinin sürdürülebilirliği tartışılmaktadır. Türkiye, AB ile göç iş birliği çerçevesinde imzaladığı Geri Kabul Anlaşması'nı (GKA) vize serbestisi diyaloguna dayandırmaktadır. Bu anlaşmanın imzalanmasından kısa bir süre sonra Türkiye, AB ile 18 Mart Mutabakatı konusunda uzlaşmış ve göçmen geri kabulüne başlamıştır. Bu çalışmada, son dönem Türkiye- AB ilişkilerinin göç iş birliği bağlamında irdelenmesinin gerekliliğine dikkat çekilmektedir. AB son dönemde Türkiye'nin aday ülke statüsünden uzaklaşan yapısını bilmekle birlikte, Türkiye'yi göç alanında iş birliğine gidilen imtiyazlı ortak, hatta stratejik ortak pozisyonunda konumlandırmayı sürdürmektedir. Nitekim Haziran 2021 AB Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık takvimine yer verilmediği gibi yeni müzakere başlıklarının açılmasından da bahsedilmemiştir. Bu çalışma kapsamında Türkiye- AB ilişkilerinin göç iş birliğiyle yeni bir boyut kazandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Uluslararası Göç, Güvenlikleştirme, Dışsallaştırma, Avrupa Birliği ve Türkiye*

İlgili makale "Araştırma ve Yayın Etiğine" uygun olarak hazırlanmıştır.

**Tür:** Araştırma Makalesi

**Kaynak Gösterim:** Ceyhan, Ulvi Yener. 2021. "Sınır Aşan İnsan Hareketliliğinin Son Dönem Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi" *DSJOURNAL* 2 (2) (Aralık): 102-128

**Ulvi Yener CEYHAN**

International Relations Expert  
ORCID: 0000-0002-9923-1479

## **The Effect Transboundary Human Mobility on Recent Turkey- EU Relations**

**Abstract:** This study aims to analyze Turkey- European Union relations within the framework of migration cooperation by using the Copenhagen School securitization model. Within the scope of study is discussed the sustainability of Turkey- EU relations with the practices of securitization and externalization of migration. Turkey has based the Readmission Agreement (GKA) with EU. It is signed within framework of cooperation on visa liberalization dialogue. Shortly after signing of this agreement, Turkey reached with EU 18 March Agreement started the readmission of migrants. In this study, attention is drawn to the necessity of examining the recent Turkey- EU relations in this context of migration cooperation. Although EU is aware of the structure of Turkey that moved away from the status of candidate country in the recent period, it continues to position Turkey as privileged partner, even a strategic partner which cooperation is made in the field of migration. As a matter of fact, Turkey's candidacy calendar is not included in the June 2021 EU Summit, nor the opening of new negotiation chapters mentioned. Within the scope of this study, it is concluded that Turkey-EU relations have gained a new dimension with migration cooperation.

**Keywords:** *International Migration, Securitization, Externalization, European Union and Turkey*

The related article has been prepared in accordance with "Research and Publication Ethics".

**Genre:** Research Article

**To Cite:** Ceyhan, Ulvi Yener. 2021. "Sınır Aşan İnsan Hareketliliğinin Son Dönem Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi" *DSJOURNAL* 2 (2) (December):102-128

## Sınır Aşan İnsan Hareketliliğinin Son Dönem Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi

AB sınır aşan insan hareketliliğini kontrol etmek ve sınırlandırmak için, göçün güvenikleştirilmesi ve dışsallaştırılması uygulamalarını bir dış politika aracı olarak kullanmaktadır. AB, bu dış politika aracını dış sınırlarında yer alan komşu ülkelere ve Türkiye'ye yönelik göçün durdurulması ve engellenmesi amacıyla uygulamaktadır. AB iç yapısında tesis etmeye çalıştığı adalet ve güven ortamına dışarıdan gelebilecek tehditleri bertaraf etme amacındadır. AB bu tehditlerden biri olarak tanımladığı sınır aşan insan hareketliliğini kendi sınırları dışında çözmeyi hedeflemektedir. AB'nin önceliği bu tehdidin çözümüdür. Bu doğrultuda AB Türkiye ile göç konusunda iş birliğini geliştirmek istemektedir. Son dönem Türkiye- AB ilişkilerinin dinamiğini belirleyen temel parametrelerden birinin göç iş birliği alanı olduğu görülmektedir.

Türkiye'nin tam üyelik hedefinin geri planda kaldığı, müzakere sürecinin durma noktasına geldiği son dönem Türkiye- AB ilişkilerinin yeniden canlandırılması için fırsat sunduğu ileri sürülebilir. Ancak Son dönem AB Zirve kararlarına eklenen ilişkilerde geri döndürülebilirlik, Türkiye- AB ilişkilerinin geleceğini belirleyecek kilit ifade olarak karşımıza çıkmaktadır.

Göç, Türkiye'nin AB ile devam eden inişli çıkışlı ilişkilerinin seyrine, vize serbestliğine, tam üyelik takvimine, müzakere sürecine kadar birçok farklı konuyu gündeme yeniden taşıyan güncel bir konudur. Taraflar arasında başlatılan göç iş birliği süreci ise ilişkilerin geleceğine yön vermektedir. Türkiye- AB ilişkilerini ele alan mevcut çalışmalar daha çok gümrük birliğinin güncellenmesi ve Doğu Akdeniz enerji konusu üzerinde dururken, bu çalışmada göç konusu güvenikleştirme ve dışsallaştırma yönüyle ele alınmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'nin AB göç politikası dışsallaştırma sürecinin uygulayıcısı ve parçası olmasından dolayı tampon devlet haline dönüştüğü argümanı ile önem taşımaktadır. Son dönem Türkiye-AB göç iş birliği çerçevesinde ilişkilerin analiz edilmesinin gerekliliği çalışma konusunu belirlemiştir. Ayrıca bu çalışma, göçün güvenikleştirilmesi ve dışsallaştırılması bağlamında son dönem Türkiye- AB ilişkileri alanında güncelliğiyle literatürde daha önce bu konuda yazılmış, araştırılmış eserlerden farklılaşmaktadır. Bu doğrultuda, çalışmada eleştirel yaklaşım biçimi benimsenmiş; saptama, betimleme ve yorumsamacı nitel çalışmalar ile yöntem belirlenmiştir.

Çalışma beş ana başlıktan oluşmaktadır. İlk olarak sınır aşan insan hareketliliği kavramına yer verilmektedir. İkinci başlıkta çalışmanın teorik alt yapısını oluşturan Kopenhag okulu güvenlikleştirme modeli çerçevesinde göçün güvenlikleştirilmesi ve dışsallaştırılması açıklanmaktadır. Üçüncü başlıkta dışsallaştırma bağlamında Türkiye'nin AB göç politikasına uyumuna yer verilmektedir. Dördüncü başlık, AB Göç Politikası'nın güvenlikleştirilmesi ve dışsallaştırılmasının Türkiye'ye yansımalarına odaklanırken, beşinci ve son başlık dışsallaştırma bağlamında göç iş birliğinin son dönem Türkiye-AB ilişkilerine etkisini analiz etmektedir.

Son olarak bu çalışma, Türkiye- AB ilişkilerinde maliyet- fayda hesabıyla yaklaşılacak göç iş birliği uygulamalarının ve Türkiye'de milyonları bulan göçmenlerin geleceğinin AB ile kurulacak tutarlı ve sağlam politik yaklaşım ile sürdürülebileceğini savunmaktadır. Bu yaklaşımın temelini, temel hak ve özgürlüklerin korunması ilkesinin yerleştirilmesi gerekliliği vurgulanmalıdır. Ancak bu prensibin yalnız söylemde değil, pratik uygulamalarda da yer bulması gerektiği hatırlanmalıdır.

### **Sınır Aşan İnsan Hareketliliği**

Sınır aşan insan hareketliliği olarak ifade edilen göçün kökeni 19. Yüzyıla dayandırılabilir. Göç, bu yüzyılda gerçekleşen endüstri devriminin düşünce kalıplarından etkilenmiştir. Göç kavramının Avrupa'dan Amerika'ya yoğun insan hareketliliğini tanımlama çabalarının sonucunda ortaya çıktığı da ileri sürülmektedir. Oysa göç dinamik, karmaşık ve çok boyutlu bir olgudur. Göç devrim haldedir. Farklı bağlamlarda farklı şekiller alır ve gelişir.<sup>1</sup>

Göç, makro düzeyde bir yandan uluslararası ilişkiler disiplininin bir boyutu, diğer taraftan mikro düzeyde bireyin içinde bulunduğu durum ve koşullarla da doğrudan bağlantılıdır. Bireyin koşulların etkisiyle harekete geçmesine ve bir anda uluslararasılaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla göç olgusu sınır tanımayan konulardan biri haline gelmektedir. Bu durum göç olgusunu menşee, transit, hedef ülke ve göçmen bileşenlerini barındıran dinamik bir alan haline getirmektedir.

Sınır aşan insan hareketliliğinde insanların göç etmeye karar verdikleri yer, menşee ülke olarak ifade edilmektedir. Buna göre menşee ülke: "Göç akınlarının (düzenli veya düzensiz) kaynağı durumundaki ülke, gönderen ülkedir."<sup>2</sup> olarak tanımlanmaktadır. İnsanların göç etmek istedikleri yer ise hedef ülkedir. Buna göre hedef ülke: "Göç akınları (düzenli veya düzensiz)

<sup>1</sup> Şirin Öner, 2012: 13

<sup>2</sup>Bkz. Göç Terimleri Sözlüğü, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31\\_turkish\\_2ndedition.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf) (erişim tarihi: 10.10.2020)

için varılacak hedef konumundaki ülkedir.”<sup>1</sup> Menşe ülke ile hedef ülke arasında bağımlılık ve karşılıklılık söz konusudur.

Sınır aşan insan hareketliliğinde sıkça karşımıza çıkan göçün iki önemli türü olan olan düzensiz göç ve düzenli göç tanımını yaparak konuya başlamak yerinde olur.

Bu türlerden ilki olan düzensiz göç, kayıt dışı, yasa dışı göç: “Hedef ülkedeki devlet tarafından resmi olarak izin verilmemiş göçtür; ülkeye gizlice girmek veya vizede belirtilen kalış izni süresini aşmak ve/veya vizenin yasal olarak vermediği eylemlerde bulunmak ile meydana gelmektedir.”<sup>2</sup> olarak tanımlanmaktadır. Düzensiz göç kavramı, 20.yüzyılın son çeyreğinde gittikçe önem kazanan hukuki, siyasi ve sosyal bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavram zorlu, belirsiz, tehlikeli ve siyasi olarak kabul edilmektedir. Büyük oranda siyasallaştırılmış bir mesele olduğu söylenebilir. Düzensiz göç, ticaret anlaşmaları, kalkınma politikaları, askeri stratejiler ve uluslararası ilişkiler gibi farklı alanlarda sorun ve pazarlık konusu haline getirilmiştir.<sup>3</sup> Bu çalışma da yasa dışı göç yerine düzensiz göç teriminin kullanılması tercih edilmektedir. Yasa dışı göç tanımlaması daha çok insan ticareti, kaçakçılığı gibi suçlarla bağlantılı olarak kullanılmaktadır.

Bu türlerden ikincisi olan düzenli göç, göçmenin menşe ülkeden çıkışı ve hedef ülkeye gidişidir. Düzenli göç transit geçişi düzenleyen kanun ve yönetmeliklere uygundur. Böylece göçmenler, düzenli göçte ikamet yerinden başka bir ikamet yerine giderler.<sup>4</sup>

Uluslararası hukuk, göçmene kendi ülkesinin dışında hangi koşullar ve durumlarda bir başka ülkeye göç ettiğinde sığınmacı veya mülteci statüsü tanınabileceğini açıklar. Buna göre sığınma ya da eski adıyla iltica kavramı “bir kişinin, uyuşukta bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini çeşitli baskılar ya da ayrımcı yasal kovuşturmalar nedeniyle terk ederek, yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciliği, konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçaklarına girmesidir. Bu devletin korumasını aramasını beklemesidir.” Ancak “bir devlet ülkesinde sığınma arayan yabancılara bu devletin bir antlaşmadan kaynaklanan yükümlülüğü altında olmadan çok çeşitli insancıl ya da siyasi nedenlerle, ülkesinde sığınma arayan yabancıları uygulanan uluslararası hukukun bugünkü durumunda bu sığınma arayanlara sığınmacı statüsü tanıyıp tanımamakta serbesttir.”<sup>5</sup> şeklinde açıklanır. Bir göçmenin mülteci olarak kabul edilebilmesi için yukarıda bahsi geçen bilgiye göre, “bir devlet sığınma arayan

<sup>1</sup>Bkz. Detaylı bilgi için bkz. Göç Terimleri Sözlüğü, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31\\_turkish\\_2ndedition.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf) (erişim tarihi: 10.10.2020)

<sup>2</sup> Bartram vd.,2019: 309-315

<sup>3</sup> Şemşit, 2018:270-289

<sup>4</sup> Detaylı bilgi için bkz. Göç Terimleri Sözlüğü, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31\\_turkish\\_2ndedition.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf) (erişim tarihi: 10.10.2020)

<sup>5</sup> Pazarcı, 2007: 210-212

yabancılar için sığınmacılar antlaşmasına tarafsızca, bu antlaşmada öngörülen kurallara uygun olarak, sığınma arayan yabancıları ülkesine kabul etmek ve onlara mülteci statüsü tanımak zorundadır.”<sup>1</sup> Ayrıca sınır aşan insan hareketliliğinde göçmenler sahip oldukları özellikler çerçevesinde; devamlı yerleşim yeri alanlar, kaçak işçiler, geçici görevli uzman- meslek sahipleri, geçici sözleşmeli işçiler gibi farklı kategorilere de ayrılmaktadır.

Sınır aşan göç kararı yalnızca ekonomik nedenlerle değil aynı zamanda sosyo-kültürel, siyasal ve çevresel unsurların birleşimine dayanmaktadır. Günümüz dünyasında sınır aşan insan hareketliliğini, önemli bir sosyal olgu olarak karşımıza çıkaran bu nedenlerin kaynağı 19. ve 20.yüzyılda yaşanan ekonomik, sosyal ve politik gelişmeler ışığında değerlendirilebilir. Ülkeler ulusal sınırları dahilinde ve ötesinde büyük insan hareketlerine sahne olmuştur. İmparatorlukların çöküşüyle birlikte etnik, dinsel ve dilsel homojen ulus devletlerin oluşması, tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine geçilmesi önemli politik ve ekonomik gelişmelerdendir. Dolayısıyla makro düzeyde ülkelerin ekonomik sistemini kapitalist bir biçimde dönüştüren, bu endüstriyel devrim ve beraberinde getirdiği refah düzeyi, siyasi ivme ile birleşmektedir. Makro düzeyde yaşanan bu gelişmeler, mikro düzeyde görece daha az gelişmiş ve kalkınmış bölgelerde yaşayan bireylerin hayatlarına dokunmuştur. Bu bireyler, daha önce yaşadıkları yerleri geri kalmışlık, işsizlik, topraksızlık gibi asgari yaşam standartlarını sağlayacak koşulların yoksunluğu nedeniyle isteğe bağlı veya zorunlu olarak terk etmektedirler.<sup>2</sup>

Sınır aşan insan hareketliliğinin farklılaşan yapısını, çeşitlenen nedenlerini, ortaya çıkan sonuçları ve bunlarla birlikte değişen mülteci ve sığınma rejimlerini pek çok faktörle açıklamak mümkündür. Ancak küreselleşme bu faktörler arasında ön plana çıkmaktadır. Çünkü küreselleşme ile göçün hacmi ve hedef aldığı noktalar da değişmektedir.<sup>3</sup> Küreselleşmenin, sınır aşan insan hareketliliğine etkisi yadsınamaz. İletişim- haberleşme teknolojisinin geldiği son nokta, bilgi edinme yollarının artması ve güçlenen liberal piyasa ekonomileri, uluslararası toplumu yeniden şekillendirmiştir. Küreselleşme olarak adlandırılan bu yeni düzen medyanın da etkisiyle sanal gerçeklikler yaratarak kültürleri karmaşıktırmaktadır. Bunun sonucunda eşitsizliğe yol açan devasa zenginlik karşısında, ezici fakirlik yer almaktadır.

Küreselleşme süreci aynı zamanda ulusal devletin oluşmasına katkı sağlayan kültür, kimlik ve yurttaşlık gibi kavramları aşındırırken bu aşınmanın yarattığı neden, tartışmaları da beraberinde getirir. Sınırların insanlarca inşa edilen toplumsal fenomenler olduğu, sınır

<sup>1</sup> Pazarıcı, 2007: 212

<sup>2</sup> İç duygu vd. 2012: 25

<sup>3</sup> Kümbetoğlu, 2003: 271-297

politikalarının; güç, egemenlik, ulus inşası çerçevesinde şekillendiği yönünde bakış açıları literatürde yer almaktadır. Ancak son dönemlerde yaşanan gelişmeler, hükümetleri sınır ve hareketliliğin kontrolü bağlamında, güvenlik önceliklerinin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır. Küreselleşmenin, artan insan hareketliliği ve gelişen mobil araçların (medya, internet, iletişim kanalları gibi) doğurduğu etkileşim açısından, sınır güvenliğini sağlamada rolünün ne olacağı yönündeki tartışmalar devam etmektedir.<sup>1</sup>

Küreselleşme, her alanda olduğu gibi ulus- devletin işleyişinde ve yetkilerinde köklü değişimleri beraberinde getirmiştir. Konu göç ve sığınma olunca devletler, insan haklarına aykırı uygulamalarla, göçmenlere karşı en katı yasal önlemleri almaktan çekinmemektedirler.<sup>2</sup> Görünen o ki küreselleşme her ne kadar sınır tanımayan bir olgu olarak karşımıza çıksa da, küreselleşmenin sınır aşan hareketliliği teşvik ettiği ve ondan beslendiği diğer yandan ise ulus devletin korumacı eğilimlerinin arttığı ifade edilebilir.<sup>3</sup>

### **Kopenhag Okulu Güvenlikleştirme Modeli Çerçevesinde Göçün Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması**

Soğuk Savaş'ın bitmesiyle birlikte güvenliğe ilişkin yapılar, aktörler ve rolleri değişime uğramıştır. Bu süreçte güvenliğin devlet merkezli ve askeri olması yönündeki yaklaşım sorgulandığından güvenlik çalışmalarının kapsamı ve boyutu değişmeye başlamıştır.

Kopenhag Okulu, üç ana yaklaşım üzerine kuruludur. Bunlardan ilki olan sektörel yaklaşıma göre, güvenliğin devlet merkezli olması ve sadece askeri konular bağlamında analiz edilmesi hatalıdır. Yalnızca kuvvet kullanımı ve savaş güvenlik sorunlarını teşkil etmez. Göç, gıda kıtlığı ve bulaşıcı hastalıklar gibi konularda da güvenlik konusu olabilir. Bu çerçevede sektörel güvenlik; askeri, siyasi, ekonomik, çevresel ve toplumsal alanda güvenlik konularını ele alır. Okulun ikinci yaklaşımı bölgesel güvenlik kompleksleridir. Okul bu yaklaşıma göre, dünyayı bölgelere ayırmakta ve bölgesel analiz yapmaktadır. Bunun temelinde de anlama ve anlamlandırma kolaylaştırması yatmaktadır. Okulun üçüncü ve bel kemiğini oluşturan yaklaşım, güvenlikleştirmedir.<sup>4</sup> Güvenlikleştirme nesnel bir yaklaşımın ötesinde güvenliği söylemsel ve siyasi bir kuvvet olarak tanımlamaktadır. Güvenlikleştirme modeli, farklı bir bakış açısı sunmaktadır.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Detaylı için bkz. Transforming Border Geographies in a Mobile Age, <http://rfiea.fr/articles/transforming-border-geographies-mobile-age> (erişim tarihi: 19.05.2021)

<sup>2</sup> Abadan Unat, 2002: 299-305

<sup>3</sup> Kümbetoğlu, 2003: 271-297

<sup>4</sup> Kopenhag Okulu ve Güvenlikleştirme, [https://www.youtube.com/watch?v=B17EFLPsp\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=B17EFLPsp_E) (erişim tarihi: 16.01.2021)

<sup>5</sup> Mandacı vd., 2013: 107

Kopenhag Okulu güvenlikleştirme sürecini: “siyasi bir toplulukta bir şeyin değerli bir öznenin varlığına yönelik bir tehdit olarak kabul edilen ve bu tehdide karşı acil ve olağandışı önlemler alınması çağrısında bulunmayı sağlayan özneler arası bir anlayışın inşa edildiği başarılı bir söz edimi”<sup>1</sup> olarak tanımlamaktadır. Okula göre, güvenlikleştirme yaklaşımının temeli söylemdir. Söylemde dile getirilmeyen hiçbir şey tehdit olarak kabul edilmeyecektir. Okul, güvenlikleştirme yaklaşımında tehditlerin kapsamı ve ortaya çıkışında dil felsefesindeki söz edimden yararlanır.<sup>2</sup>

Söz edim, güvenlik sorununun objektif ve gerçek bir tehlikeden ziyade, bir sorunun güvenlik gündemi içerisinde yeniden tanımlama yoluyla, güvenliğin kapsamını ve alınacak önlemleri belirlemektedir.<sup>3</sup> Weaver bunu şu şekilde açıklamaktadır: “Güvenlik gerçek olan bir şeye işaret eden bir kavram değildir, gerçek olan söz edimdir.”<sup>4</sup> Herhangi bir konu güvenlikleştirici aktörler (securitising actors) tarafından bir tehdit olarak inşa edilirse, tehdide dönüşmektedir.

Böylece güvenliği ilgilendiren her konu söz edim sayesinde birer güvenlik tehdidine olarak inşa edilebilmektedir. Bu sayede, inşa edilmiş olan güvenlik tehdidine karşı olağanüstü yollara başvurma, meşru hale gelmektedir.<sup>5</sup> Dolayısıyla güvenlikleştirme kavramı, sorunların güvenlikleştirici aktör tarafından objektif olup olmamasına dikkat edilmeden, söylem yoluyla inşa edilen bilinçli siyasi kararı yansıtmaktadır. Hedef kitlenin bu söyleme onay vermesiyle birlikte, güvenlikleştirmenin hayata geçeceği unutulmamalıdır.<sup>6</sup>

Hedef kitle belirli bir sorun veya tehdidin güvenlik sorunu olduğu yönünde aktörle aynı düşünceyi paylaşabilir. Fakat bu konuda olağanüstü önlemlerin alınması için aktörle aynı kanaatte olmayabilir. Bu güvenlikleştirme işleminin bize başarılı veya başarısız olduğunu göstermez. Çünkü güvenlikleştirme eyleminin tarafları, güvenlikleştirici aktör ve hedef kitledir. Bir sorununun güvenlik sorunu olup olmadığına bireyler tek başına karar veremezler. Dolayısıyla güvenlikleştirme özneler arasındır ve sosyal olarak inşa edilir. Bu nedenle soruna yönelik olarak farklı öznelerden aynı sonuca ulaşmaları beklenmez. O halde, güvenlikleştirme süreciyle üzerinde dikkatle durulması gereken nokta, biz ve öteki anlayışının üretilerek, sisteminin devamlılığının sürdürülmesidir.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Buzan vd., 2003: 491

<sup>2</sup> İngilizcede speech act olarak kullanılan kavram Türkçede söz edim olarak kullanılmaktadır.

<sup>3</sup> Hisarhoğlu, 2019: 2 [https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/Guvenliklestirme\\_FulyaHisarhoğlu\\_v.1.pdf](https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/Guvenliklestirme_FulyaHisarhoğlu_v.1.pdf) (erişim tarihi: 15.01.2021)

<sup>4</sup> Weaver, 1995: 55

<sup>5</sup> Baysal vd., 2015: 63

<sup>6</sup> Akgül Açıkmeşe, 2011: 66-67

<sup>7</sup> Miş, 2011: 367

Göç olgusuna yönelik ifade; akın, istila veya zorunlu gibi kelimelerle birlikte kullanılarak, söylem daha başından itibaren yapılandırılmış tutumu gözler önüne sermektedir. Göçmenlerin ise istenmeyen, yasadışı ve hatta terörist olarak nitelendirilmesi ayrımcı, dışlayıcı bakış açısını yansıtmaktadır. Göç/göçmen hakkında konuşmaya başlamadan önce, hafızalarımızda sorun veya kriz olduğu yönünde algı oluşturularak; konunun önlenmesi, durdurulması ve geri gönderilmesi gereken, negatif yönüne vurgu yapılmaktadır. Böylece göç olgusu, dışlayıcı ve ayrımcı bir söylemle toplumsal yapıyı şekillendirmektedir.

Yeni- işlevselcilik teorisi, dışsallaştırma kavramını açıklamaktadır. Buna göre teori dışsallaştırmayı, bir bütünleşmede karar alma süreci artan bir şekilde dış ve iç etkenler tarafından sınırlanmaya başlanması olarak açıklamaktadır. Başka bir ifadeyle, dış koşullar artan bir oranda iç bütünleşmeyi etkileyen unsurlardan biri haline gelmektedir. Bu durumda bütünleşmiş ülkeler, bütünleşme dışındaki ülkelere yönelik dış koşulların bütünleşme üzerindeki etkilerini azaltmak amacıyla, bu ülkelere yönelik ortak politikalar benimseyebilirler. Böylece bütünleşmiş ülkeler, dış koşulların neden olacağı sorunlar veya krizler karşısında ayrıştırıcı stratejiler yerine, birlikte hareket etmeyi mümkün kılacak politikalar geliştirme imkânına kavuşabileceklerdir. Bu bağlamda dışsallaştırmanın amacı, bütünleşmeye tehdit oluşturabilecek dış koşulların, bütünleşmenin tamamına yöneldiği düşüncesiyle değerlendirilerek, iç yapının yani bütünleşmenin korunmasıdır. Başka bir ifadeyle; dış koşulların, faktörlerin iç yapının güvenliğini etkileme oranının azaltılmasıdır.

### **Dışsallaştırma Bağlamında Türkiye'nin AB Göç Politikasına Uyumu**

Türkiye, göç hareketlerine yönelik yaklaşımını cumhuriyetin ilk yıllarında ulus devlet kurma çabaları çerçevesinde belirlemiştir. 1950-80'li yıllar boyunca Türkiye, Avrupa'ya yönelik işçi göçünü bir devlet politikası olarak özendirmiştir. Bu dönem, Türkiye'nin göç veren ülke kategorisinde değerlendirilmesine neden olmuştur. Ayrıca, Türkiye'nin Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne(NATO) üyeliğiyle, Türk dış politika tercihleri güvenlik odaklı olarak şekillenmiştir. 1990'lı yıllar, Soğuk Savaş'ın bitişinin ardından, Türkiye'nin yakın coğrafyasında yaşanan çatışma ve savaş bölgelerinden kaçanlar insan hareketliliğine neden olmuştur. Bu dönemde Türkiye'ye yönelik kitlesel hareketlilik artmıştır. Bu hareketliliğe küreselleşme sürecinin de eklenmesiyle, Türkiye'de göçe yönelik politikanın oluşturulması ihtiyacı gündeme gelmiştir.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tarihsel süreçte Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini, Cumhuriyet'in ilk yıllarında Yunanistan ile nüfus mübadelesi kapsamında, Yunanistan sınırlarında bulunan 384.000 Türk, Türkiye'ye göç etmiştir. 1920-1930'larda 200.000 civarında Türk ve Pomak Bulgaristan'dan, 117.000 Türk ve Tatar Romanya'dan, 115.000 Türk ve Bosnalı Müslümanın Yugoslavya'dan Türkiye'ye geldiği belirtilmektedir. 1923-1945 yılları arasında yaklaşık 800.000 göçmenin Türkiye'ye geldiği tahmin edilmektedir. Yine 1933- 1945 yılları arasında Nazi zulmünden ve

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olarak, geri göndermeme ilkesini benimsemiştir. Ancak Türkiye, sözleşmeye koyduğu coğrafi kısıtla şartıyla, Avrupa dışından gelen göçmenleri mülteci statüsünde değerlendirilmemektedir. Böylece Türkiye, Avrupa dışından gelen mültecilere yönelik kalıcı çözüm getirememiştir. Ayrıca Türkiye, bu şartla sözleşmeden doğan hukuki sorumluluklarından kurtulmaktadır.<sup>1</sup>

2000'li yılların başına kadar, Türkiye'nin kapsamlı göç politikası bulunmamaktadır. Türkiye'nin AB'ye adaylığı, 1999 yılında Helsinki'de, resmen onaylandıktan sonra, Türkiye göç politikasının gelişimi ve uygulamaları, AB göç politikasına uyum süreciyle paralel olarak, ilerlemiştir.<sup>2</sup>

Türkiye AB adaylık sürecinde Katılım Ortaklığı Belgesini 2000 yılında imzalamıştır. Böylece Türkiye ile AB arasında göç politikası alanında uyum süreci başlamıştır. Türkiye göç politikası bu dönemde sistemli ve kurumsal hale gelmiştir. Türkiye göç politikası adaylık statüsünün yarattığı dinamiğin itici etkisiyle, AB göç politikası dışsallaştırma sürecine bağımlı olarak ilerleme kaydetmiştir.<sup>3</sup> Bu kapsamda, 2001 yılında Türkiye, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programını kabul etmiştir. Bu çerçevede AB tarafından 2003 yılında yeniden gözden geçirilen Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edilmiştir. Bu belge, aynı yıl Türkiye tarafında da güncellenmiştir. Türkiye, Ulusal Programı'nda yer alan İltica ve Göç Strateji Belgesi'nde<sup>4</sup> aşağıdaki hususlara yer verilmiştir. Türkiye:

1) Kısa vadeli planla, yasadışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve Avrupa Komisyonu ile geri kabul anlaşmasının müzakere edilmesini amaçlamıştır.

2) Orta vadeli planla, yasadışı göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi ve yürürlüğe konulması hedeflemiştir.

Bununla birlikte Türkiye, sığınma alanında uyum sağlanmasına, 1951 Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ile ilgili çalışmalara başlamayı, sığınma başvurularının değerlendirilmesini, sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlamayı amaçlamıştır.<sup>5</sup>

Türkiye, adaylık süreci devam eden ve hedef ülke pozisyonunda bir ülkedir. Türkiye'nin bu durumu göçmen haklarını savunan Sivil Toplum Örgütleri'nin (STK) dikkatini çekmiştir.

---

Avrupa'daki savaştan kaçan yaklaşık 800.000 kişi Türkiye'ye sığınmıştır. 1950- 90 yılları arasında Bulgaristan'daki siyasi baskı sonucunda 350.000 kişi Türkiye'ye göç etmiştir. İran İslam Devrimi ardından, Türkiye'ye iltica eden İranlıların sayısı 1 milyona yaklaşmış, bunların bir kısmı Batı ülkelerine göçmüş, diğer bir kısmı da Türkiye'ye yerleşmiştir. 1988 Halepçe katliamının ardından Irak'tan 51.000 kişi, 1991'de Birinci Körfez Savaşı'ndan sonra 467.000 göçmen ile 1992'de 25.000 Bosnalı ve 1999 yılında 10.000 kadar Kosovalının Türkiye'ye geldiği tahmin edilmektedir. ABD'nin Afganistan müdahalesi ve İkinci Körfez Savaşı sonrasında da Türkiye'nin önemli sayıda göçmene ev sahipliği yaptığı belirtilmektedir. (Şen vd., 2016: 89)

<sup>1</sup> Çorabatır, 2018: 231-255

<sup>2</sup> Şen vd., 2016: 92

<sup>3</sup> Güleç, 2015: 93

<sup>4</sup> Şen vd., 2016: 94

<sup>5</sup> Canpolat vd., 2012: 20-21

Dolayısıyla Türkiye göç politikasının yeni koşullara uyarlanarak, güncellenmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir. Bu alanda daha önce yapılan çalışmalara hız kazandırılarak, 2005 yılında Göç Ulusal Eylem Planı yürürlüğe girmiştir.<sup>1</sup> Eylem Planı ile Türkiye:

Göç alanında ihtisas birimini oluşturmayı, bu birimi içerik yönünden güçlendirmeyi, iltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamını ve eğitimini sağlamayı amaçlamıştır. Ayrıca Türkiye bu eylem planıyla, göç alanında yeni yatırım ve eşleştirme projelerini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu projeler aracılığıyla Türkiye, kaynak ülkelere yönelik göç bilgi sisteminin tesis edilmesini, kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin kurulmasını gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Böylece Türkiye, gelecekte nüfus hareketlerini etkileyecek ekonomik, sosyal ve politik değişimleri göz önünde tutarak, göç politikasını gözden geçirmeyi hedeflemiştir.<sup>2</sup>

Türkiye, AB adaylık sürecinde biri 2003 yılında, diğeri 2005 yılında olmak üzere iki tane Ulusal Program açıklamıştır. Bu ulusal programlar da Türkiye göç politikasını belirleyen önemli kararlar alınmıştır. Bu kararlarda şu konular yer bulmuştur: yasal göç düzenlemeleri, düzensiz göçün önlenmesinde geri kabul ve sınır dışı etme alanında AB müktesebatının kabul edilmesi ve uygulanmasıdır. Bu ulusal programlar incelendiğinde, Türkiye göç politikasının AB ile uyumlulaştırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Böylece Türkiye göç politikasının, AB göç politikasına bağımlı olarak geliştiği değerlendirilmesinde bulunmak yanlış olmayacaktır.<sup>3</sup>

Bu süreçte Türkiye göç politikasının, AB göçün dışsallaştırma yaklaşımıyla uyumlu hale gelmeye başladığı savunulabilir. Nitekim Türkiye, açıkladığı ulusal programlarıyla göç konusunda, AB'nin hassas olduğu noktalara temas etmiştir. Bu doğrultuda Türkiye, yabancılar-göç konusunu AB müktesebatına uyarlamıştır. Bu kapsamda AB ile yürürlüğe konulan GKA'nın bir anlamda hukuki, teknik ve kurumsal alt yapısı oluşturulmuştur. Ayrıca Türkiye, AB ile uyumlu entegre sınır yönetimi yaklaşımı benimsemiştir. Sonuç olarak Türkiye, AB göç politikası dışsallaştırma hedefinin uygulamaya konulduğu kilit bir aktör haline gelmiştir.<sup>4</sup>

Türkiye, AB ile katılım müzakerelerine 3 Ekim 2005 yılında başlamıştır.<sup>5</sup> Bu müzakerelerde, sığınma ve göç politikasını içeren konular "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" adlı 24. Başlıkta düzenlenmiştir. AB müktesebatının zorlayıcı müzakere aşaması, Türkiye'nin bu

<sup>1</sup> Şemşit, 2010: 276

<sup>2</sup> Canpolat vd., 2012: 21

<sup>3</sup> Güleç, 2015: 93

<sup>4</sup> Canpolat vd., 2012

<sup>5</sup> Türkiye- AB ilişkilerinin Tarihçesi detaylı bilgi için bkz. [https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html) (erişim tarihi: 20.10.2020)

alandaki uyum sürecini karmaşıkleştırmıştır. Ancak sığınma ve göç konuları bütünleşmenin kilit alanı olmuştur.<sup>1</sup>

Müzakere sürecinin açılmasıyla birlikte Türkiye, göç ve iltica konularında AB ile uyumun hedeflendiği ulusal programlar açıklamıştır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı, Haziran 2006 yılında sığınma usullerini de kapsayan, mültecilerin- sığınmacıların hak ve yükümlülüklerini düzenleyen bir Uygulama Talimatı yayınlamıştır.<sup>2</sup>

Türkiye- AB ilişkilerinde yaşanan bu gelişmeler uzun sürmemiştir. Türkiye'nin AB üyelik perspektifinin kesinliğe kavuşmamasının neden olduğu belirsizlik, 2006 yılından sonra yavaşlayan müzakere sürecine eklenmiştir. Türkiye'nin AB adaylık müzakere süreci, diğer reform alanlarında olduğu gibi göç çalışmalarında da ivme kaybetmiştir.<sup>3</sup> Buna rağmen Türkiye, 2008 yılında güncellenen Ulusal Program ile göç alanındaki hedeflerini yeniden tekrarlamıştır.

Türkiye, kritik bir dönemde göç alanında güncel gelişmelere cevap verme ve kapsamlı göç politikası oluşturma hedefi olan bir ülkedir. Bu doğrultuda Türkiye, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu<sup>4</sup> yayınlamıştır. 2013 yılında yürürlüğe giren bu kanunla birlikte İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü<sup>5</sup> kurulmuştur.<sup>6</sup> Türkiye, Kanunla geri gönderme ilkesine yasal zemin hazırlamayı hedeflemiştir. Bununla birlikte, kitlesel akım durumlarında tanınan geçici koruma statüsünün yasal dayanağı oluşturulmuştur. Buna göre geçici koruma statüsü şu şekilde açıklanabilir:

Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen göçmenleri kapsamaktadır. Bu doğrultuda acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen, sınırlarımızı geçen ve haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılara sağlanan koruma şeklindedir.<sup>7</sup>

Türkiye, Suriye İç Savaşı'nın başlamasının ardından yaşanan mülteci krizi süresince, Suriyeli sığınmacılara yönelik ilgili kanun gereği açık kapı politikası uygulamıştır. Ayrıca Türkiye, uluslararası hukukun geri gönderme ilkesini benimsemiştir. Türkiye'nin bu tutumu, güvenlik odaklı AB göç politikasının dışsallaştırma uygulamalarının tersinedir. Ancak Suriyeli

<sup>1</sup> Şemşit, 2010: 276

<sup>2</sup> Güleç, 2015: 94

<sup>3</sup> Şemşit, 2010: 278

<sup>4</sup> Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu birinci maddesinde kanunun amacı şu şekilde açıklanmaktadır: "Yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir." Detaylı bilgi için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (erişim tarihi: 03.12.2020)

<sup>5</sup> Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 6458 sayılı Yabancılar- Uluslararası Koruma Kanunu ile kurulmuştur. Genel müdürlük, göçle ilgili mevzuatın, idari kapasitenin geliştirilmesi çalışmalarını yürütmeyi ve koordine etmeyi hedeflemektedir. Ayrıca genel müdürlük göç ve göçmenlerin uyumu ile ilgili işlemleri, insan ticareti mağdurları korunmasına yönelik işlemleri, vatansız kişiler ve geçici koruma altındaki kişilerle ilgili işlemleri yürütmeyi ve kamu kuruluşlarının göçle ilgili faaliyetlerine destek vermeyi amaçlamaktadır. <https://www.goc.gov.tr/genel-mudurlugun-gorevleri> (erişim tarihi: 02.12.2020)

<sup>6</sup> Şen vd., 2016: 95

<sup>7</sup> Şen vd., 2016: 96

mülteci krizine karşı müdahale de yasal boşluk kendini kısa sürede göstermiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda Suriye’den gelenlere geçici koruma sağlandığı, bununla ilgili tüm önlemlerin Bakanlar Kurulunca alınabileceği yeni bir rejim devreye sokulmuştur. Bununla birlikte, beklenenin çok üstünde göçmenin gelmesi ve sekiz yıldır Türkiye’de bulunmaları kanunun hedeflediğinden farklı bir uygulamayı Türkiye’de yerleştirmiştir. Ayrıca coğrafi kısıtlama şartının etkisi, göçmenlere yönelik yasal statünün belirlenmesi sürecini de zora sokmuştur.<sup>1</sup>

### **AB Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılmasının Türkiye’ye Yansımaları**

AB göç politikasının dışsallaştırma uygulamalarının yansımalarını dış sınırlarında yer alan komşu ülkelerde ve Türkiye’de görmektedir. AB, iç yapısında adalet ve güven ortamını tesis etmek amacındadır. AB bu güven ortamına zarar verecek, her türlü dış tehdidi bertaraf etmeyi hedeflemektedir. Bu tehditlerden en önemlisi olarak gördüğü uluslararası göçü sınırları dışında çözmeyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla AB, bu tehdidin çözümü konusunda komşu ülkelerle iş birliklerini geliştirmeyi öncelikli hale getirmektedir. Bu kapsamda AB, yoğun insan hareketliliği üreten Güney ve Doğu sınırlarında bulunan ülkelere yönelik mali- teknik destek ve vize kolaylaştırma gibi teşvikler sunmaktadır. Böylece AB, yakın coğrafya ülkelerinden kaynaklanan insan hareketliliğinin önlemeyi, insan ticareti ve kaçakçılığını engellemeyi hedeflemektedir. Temelde AB göç politikasının muhtevası; komşu ülkelere yönelik politikalar, AB bütünleşmesinin sürdürülmesi, enerji açığının giderilmesi ve iç yapıya yönelik dış tehditlerin bertaraf edilmesi gibi önceliklerden oluşmaktadır.

AB’nin göçün dışsallaştırma sürecinde stratejik önem yüklenen üçüncü ülkelere yönelik ortaklıklar kapsamında imzalanan anlaşmalar, AB ile üçüncü ülkeler arasındaki asimetrik ilişkinin ortaya çıktığı örneklerdir. Bu doğrultuda, AB değerleri ve çıkarları, insan hakları bağlamında eleştirilmektedir. AB göç politikası dışsallaştırma uygulamalarını her bir ülkenin siyasi, ekonomik ve kalkınmışlık seviyesine göre belirlemektedir. Konu, her bir ülke nezdinde detaylı incelenmeye elverişli olsa da, tam üyelik hedefiyle Türkiye’nin içinde bulunduğu atipik süreç, AB göç politikasının dışsallaştırma uygulamaları çerçevesinde ele alınmayı gerekli kılmaktadır.

Türkiye’nin tam üyelik hedefinin geri planda kaldığı, müzakere sürecinin neredeyse durma noktasına geldiği son dönem, Türkiye ile ilişkilerin yeniden canlandırılması için bir fırsat

---

<sup>1</sup> Çorabatır, 2018: 231-255

sunmuştur. AB, tam üyelik perspektifi zaman içinde aşınan Türkiye'nin, AB'ye kurumsal bağlılığının yeniden sağlanmasını planlamaktadır. Bu çalışma, dışsallaştırma uygulamaları çerçevesinde, tarafların güven- güvensizlik, çıkar- değer, tam üyelik- imtiyazlı ortaklık bağlamında şekillenen ilişkilerin geleceğini, göç olgusunun yarattığı dinamizmin etkisiyle yeniden irdelemektedir.<sup>1</sup>

Günümüzde Türkiye'nin tam üyelik perspektifinin göz ardı edildiği ve yakın zamanda tam üye ol(a)mayacağı düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda AB, Türkiye ile tıkanma noktasına gelen ilişkilerinde göç işbirliği aracılığıyla yeni bir kanal açmak istemiştir. Böylece, AB Türkiye'den beklentilerini göç meselesi üzerinden yeniden hatırlatmak istemiştir.<sup>2</sup>

Buna göre AB, genel hatlarıyla Türkiye'den; göç politikasını kendisiyle uyumlu hale getirmesini, vize serbestisi koşuluyla GKA ile göçmenlerin iadesini gerçekleştirmesini ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesi hususunda entegre sınır yönetimine geçilmesini beklemektedir. Bu beklentiler, AB göç politikasının kontrol ve güvenlik odaklı yaklaşımıyla uyumludur. AB'nin göç meselesini sınırları dışında çözme hedefi ve bu doğrultuda belirlediği dışsallaştırma uygulamaları, son dönem Türkiye ile olan ilişkilerin analiz edilmesini gerekli kılmaktadır.

Böylece AB, Türkiye ile arasında göç politikasının dışsallaştırılması üzerinden ortak çıkar alanı yaratmaya çalışmaktadır. Avrupa merkezli bakış açısına göre Türkiye, AB politikalarının korunmasına katkı sağlayan, AB bütünleşmesine hizmet eden ve jeopolitik açıdan yeniden önemsenen bir pozisyonda konumlandırılmaktadır. AB değerlerinin önüne geçen göç politikası uygulamalarının Türkiye bağlamında sürdürülebilirliği, tarafların göç konusunda ortak bir zeminde buluşmasına bağlıdır. AB, vize serbestisi tarihi belirsiz olan Türkiye'nin bu sürece karşılıklı çıkarlar açısından destek vermesini beklemektedir.<sup>3</sup>

Türkiye, 2000'li yıllardan günümüze göç politikasını tam üyelik hedefi doğrultusunda AB göç politikasıyla uyumlu hale getirmektedir. Bununla birlikte Türkiye, göçmenlere yönelik insani boyutu ön plana çıkaran açık kapı politikasıyla, en çok göçmeni barındıran ülke pozisyonuna gelmiştir. Türkiye'nin kendisinin de bir göç ülkesi olması özelliğiyle, konuya insan odaklı yaklaşımına, birçok akademik çalışmada dikkat çekilmektedir. Buna rağmen Türkiye'nin, göç politikasını AB ile koordineli bir şekilde sürdürmesi birtakım problemleri de beraberinde getirmektedir.

Türkiye, tam üyelik hedefiyle birlikte kazanılmış haklara sahiptir. Buna rağmen Türkiye'nin vize serbestisine tam olarak ne zaman geçeceği belli değildir. Bu belirsizliğin

---

<sup>1</sup> Mercan, 2016: 12-13

<sup>2</sup> Canpolat, 2015: 39

<sup>3</sup> Mercan, 2016: 16

neden olduğu durum, Türkiye’yi, AB göç politikası dışsallaştırma uygulamalarının tartışmalı uygulayıcısı haline getirmektedir. Buna örnek olarak Türkiye’nin, açık kapı politikası gösterilebilir. Türkiye, kendisinin de dâhil olduğu AB’nin vize uyguladığı ülkelere, vize serbestliği uygulamaktadır. Ayrıca Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi kısıt şartı<sup>1</sup> koymuştur. Böylece Türkiye’ye, iadesi yapılan göçmenlerin hukuki statüsü belirsizliğini korumaktadır. Geri göndermeme ilkesi gereğince sınır dışı edilemeyenler ve Türkiye ile birçok menşe ülke arasında GKA’nın imzalanmamış olması; Türkiye’ye ekonomi, sağlık ve güvenlik alanlarında kapasitesi üzerinde sorumluluk ve maliyet yüklemektedir.<sup>2</sup>

AB’nin, göç iş birliği noktasında uluslararası hukuku esneterek uygulamaya koyduğu sürecin dezavantajlı yönüne Türkiye maruz kalmaktadır. Türkiye, tam üyeliğe yönelik aday bir ülke olmasına rağmen, göç iş birliğinin olumsuz etkileriyle tampon bir ülke pozisyonuna dönüşmektedir. Göç konusunda adeta AB’nin ileri sınır karakolu haline gelen Türkiye’nin pozisyonu, göç iş birliği süreciyle gözlenebilmektedir.

Göçün dışsallaştırılması uygulamaları çerçevesinde Türkiye’nin içine düştüğü hukuki durumu üçüncü ülke vatandaşının iadesi üzerinden bir örnekle irdelemek faydalı olacaktır. Buna göre, üçüncü ülke vatandaşının, Avrupa’ya, Doğu Akdeniz göç güzergahının kilit noktası Türkiye’den, çıkış veya geçiş yaptığını varsayalım. Önelikle üçüncü ülke vatandaşı yasadışı bir yolla AB’ye ulaştığında, Dublin Sözleşmesi gereğince, AB’ye ilk giriş yaptığı ülkeye geri gönderilecektir. Sonra üçüncü ülke vatandaşı AB- Türkiye arasındaki GKA anlaşması gereğince, Türkiye üzerinden giriş yaptığı iddiasıyla, Türkiye’ye iade edilebilecektir. Türkiye’nin ise transit olarak sınırlarından geçen göçmenlerin menşe ülkelerinin çok azıyla GKA imzaladığı düşünülürse, hem AB göç dışsallaştırma sürecinin bir parçası, hem de GKA gereğince dışsallaştırmanın uygulayıcısı pozisyonuna gelmektedir.<sup>3</sup>

AB göç politikasının çıkar temelli yaklaşımı, geri kabul sonucunda sağlanması beklenen vize koşulluğunun erozyona uğradığı<sup>4</sup> sonucunu doğurmaktadır. Bu erozyonun neden olduğu kırılganlık, AB- Türkiye ilişkilerine yansımaktadır. Böylece, bir alanda daha güven bunalımı ilişkinin seyrine eklenmiştir. Bu gelişmenin, halihazırda var olan Türkiye’nin tam üyeliğe dönük adaylık takvim tarihinin net olmamasının neden olduğu güven sorununa ilave olarak, ilişkileri açmaza sürüklediği ileri sürülebilir. Ayrıca Türkiye’nin son dönemde iç savaşlar ve

<sup>1</sup> Türkiye, Cenevre Sözleşmesi’ne coğrafi kısıtlama çekincesi koyarak, Avrupa dışından gelen göçmenlere mülteci statüsünde değerlendirmemektedir. (Atasü Topçuoğlu, 2012: 513) Asya ve Afrika ülkelerinden Türkiye’ye gelen göçmenler iltica talebinde bulunursa sığınmacı, Avrupa ve diğer kıtalardan Türkiye’ye gelen göçmenler mülteci statüsünde değerlendirilmektedir. (Güleç, 2015: 92)

<sup>2</sup> Zorlu vd., 2020: 16

<sup>3</sup> Canpolat, 2015: 40

<sup>4</sup> Akkaraca Köse, 2014: 44

karışıklıklar ile maruz kaldığı kitlesel sığınmacı hareketleri karşısında AB'den aradığı desteği bulamaması güven problemini daha da ağırlaştırmaktadır.<sup>1</sup>

AB'nin, 2015 yılında yaşanan mülteci krizine<sup>2</sup> çözüm olarak, Schengen Anlaşması'nın askıya alınması gündeme gelmiştir. Bu kararlar, AB bütünleşme sürecinin sağladığı önemli kazanımlardan biri olan serbest dolaşım hakkı<sup>3</sup> gölgede kalmıştır. Dolayısıyla, kriz zamanlarında ortaya çıkan bu tablo karşısında, AB ortak iç sınırları yönetiminin de sürdürülebilir olmadığı gözler önüne serilmektedir.

Mülteci krizinin AB'de yarattığı etkilerin sonuçlarına dayanarak ifade edilebilir ki; Türkiye'ye göç alanında işbirliği çerçevesinde geri kabul sürecinin bir ödülü olarak sunulan vize serbestisinin, AB içerisinde de kırılğan bir zemin üzerinde inşa edildiği görülmektedir. Türkiye'nin AB tam üyeliğine yönelik adaylık süreci, yoğun göçmen mağduriyetleri ve acıları üzerinden bir pazarlık konusu haline getirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye açısından, AB tarafından kısa vadeli çözüm sunan, başta insan hakları olmak üzere, hukuki, siyasi ve etik yönden tartışmalı hale gelen "havuçlara"<sup>4</sup> itibar edilmemelidir. Nitekim AB göç politikasının dışsallaştırılmasına yönelik sürecin daha fazla sürdürülebilir olmadığı açıktır. Dolayısıyla, Türkiye'nin tam üyeliğe dönük adaylık sürecinde elde ettiği kazanımları, günü kurtarmaya yönelik bir bakış açısıyla değerlendirilmemelidir.

### **Dışsallaştırma Bağlamında Göç İşbirliğinin Son Dönem Türkiye-AB İlişkilerine Etkileri**

Türkiye'nin AB göç politikasına uyum süreci, mülteci kriziyle yeni bir boyut kazanırken, üyeliğe dönük müzakere sürecini gölgede kalmıştır. AB- Türkiye ilişkilerine GKA müzakere sürecinin eklenmesiyle, ilişkilerde yeni bir kanal açılmıştır. Bununla birlikte emsali görülmemiş insan hareketliliğine çözüm arayışları tarafları ağır güven bunalımının gölgesi altında iş birliğine gitmek zorunda bırakmıştır. AB'nin göçün dışsallaştırılması doğrultusundaki kontrol ve güvenlik odaklı yaklaşımı, Türkiye'ye GKA ve entegre sınır yönetimi

<sup>1</sup> Akkaraca Köse, 2014: 45

<sup>2</sup> 2015 Eylül ayında çoğunu Suriye iç savaşından kaçan mülteciler olmak üzere, sayıları yüzbinleri bulan göçmenler kitlesel olarak harekete geçip, AB sınırlarına doğru yürüyüşe geçmişlerdir. Türkiye üzerinden Batı Balkan güzergâhına doğru ilerleyen göçmenler, Yunanistan ve Bulgaristan sınırlarından geçerek, Makedonya, Sırbistan ve Macaristan'a geçmişlerdir. Bu süreçte Macaristan sınırlarını kapatmıştır. (Nas, 2015: 183) Macaristan'ın Sırbistan sınırına duvar öreceği açıklamasının ardından, Almanya ve ona bağlı olarak Avusturya, Slovakya ve Çekya'nın ardından Fransa'nın da sınır kontrollerini başlatacağını duyurması, göçmenlere yönelik alarm düzeyinde harekete geçildiği gözler önüne serilmektedir. (Demir vd., 2015: 28) İngiltere, Manş Denizi'nin altından Fransa'ya bağlanan tren tünelinin etrafında göçmen ölümlerinin artması üzerine dikenli telleri güçlendirme kararı almıştır. Kitlesel göç hareketleri karşısında geleneksel korunma yöntemlerine başvuran Avrupa, sınırlarında duvarları yükseltmeyi ve dikenli teller örne yoluna başvurmuştur. AB üye devletleri Dublin ve Schengen sistemine yönelik uygulamalarında değişikliklere gitmiş, Almanya Schengen Anlaşması'nın askıya alındığını açıklamıştır. AB, kurucu değerlerinden süratle uzaklaştığı bir dönem olarak tarihe geçen 2015 mülteci olayları, AB kamuoyunda karşılık bulan göçmen karşıtlığıyla göçmenlerin dışarıda bırakılması gerektiği konusundaki iç siyasi baskı ve uzun vadeli insani normlar etrafında belirlenen Avrupa düzeyli bir iş birliğine gidilmesi arasında ikileme kalmıştır. Adeta Avrupa bütünleşmesinin sınırdığı olaylar karşısında AB üye devletleri, katı ve sert politika tercihi bulmuşlardır. (Yılmaz Elmas, 2016: 266-270)

<sup>3</sup> Ulusoy, 2013: 5

<sup>4</sup> Teknik- mali yardım, kredi, hibe ve siyasi destek.

uygulamalarıyla yansımıştır. Göç konusuyla her iki taraf için ortak çıkar alanı yaratılmaya çalışılmıştır. Böylece AB,-müzakere süreci devam eden, üyelik tarihi belirsiz aday ülkeyi, vize serbestisi vaadiyle, iade merkezine dönüştürmeyi göze almıştır. AB göçün dışsallaştırılması amacına uygun olarak göçü sınırları dışında çözmeyi hedeflemiştir. Göçmenlerin iadesi işlemlerinde, ekonomik araçlarını kullanmaktan çekinmeyen AB, birtakım formüllere (1'e 1 gibi) ve sayılara meseleyi indirgeyip, çıkarlar- değerler parametresi ikilemi üzerinden adeta bütünleşmesini test ederek, geleceğini tayin edecektir.

Türkiye'nin de bu sürece AB ile GKA imzalayarak katılması beraberinde tartışmaları getirmiştir. Türkiye, bir yandan tam üyelik hedefli müzakere süreci devam ederken, diğer yandan GKA müzakere sürecini de devam ettirmiştir. Türkiye açısından tam üyelik sonucunda zaten elde edilecek haklar, kısa vade de vize serbestisi koşulluluğu ile karşılanmaya çalışılmıştır. Türkiye, Suriyeli sığınmacılar konusunda geri göndermeme ilkesini benimsemiş ve açık kapı politikasını uygulamıştır. Bu politika sonucunda Türkiye, tahmini üzerinde sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır. Bu durumun yarattığı etki, Türkiye'yi kapasitesi üzerinde zorlamıştır. Bu durumun neden olduğu ekonomik yükün paylaşılması sorunu, AB ile kurulacak iş birliğine bağlanmıştır. Ancak Türkiye tarafında vize serbestisi koşulluluğun erozyona uğraması ve taahhüt edilen ekonomik yardımların gerçekleşmemesi göç iş birliği sürecini olumsuz etkilemiştir. Buna bir de Türkiye'nin kapasitesinin üzerinde sığınmacıya ev sahipliği yaparken, AB'nin görece çok daha az sayıda sığınmacı ve mülteciyi kendi sınırlarına yerleştirmesi, ilişkileri GKA üzerinden tartışmalı hale getirmiştir.

23 Eylül 2020 yılında AB Komisyonu tarafından açıklanan Yeni Göç ve Sığınma Paketi, uluslararası partnerlerle çalışma başlığı altında göç, AB çıkarları ve partner ülkelerin çıkarlarının maksimizasyonu üzerine inşa edilen bir alan olduğuna vurgu yapmaktadır. AB, karşılıklı kazanç ortaklığı olarak tabir ettiği göç iş birliği sürecinde partner ülkelere mali ve teknik yardım olmak üzere enerji, tarım gibi alanlarda iş birliğine karşılık, bu ülkelere, sınır yönetimi, geri dönüş ve iade işlemlerinin hassas bir şekilde uygulanmasını beklemektedir.

Bu süreçte AB komşu ülkeleriyle ilişkilerine özel önem atfetmektedir. Bu doğrultuda Türkiye ile AB arasında 2016 yılında varılan mutabakatla, sayıları milyonları bulan göçmene ev sahipliği yapan Türkiye'nin AB ile göç iş birliğinin derin bir birlikteliği ve diyalogu yansıttığı Pakt'ta yansımaktadır. Ayrıca Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyelilerin ihtiyaçlarına yönelik mali yardım programının temel ihtiyaçlara cevap vermeye devam ettiği, bazı formlar içinde devam eden ve sürdürülen fonların önemliliği belirtilmiştir.

Ev sahipliği yapan ülkelerin desteklenmesi ve ihtiyaç sahiplerinin korunması başlığı altında, Suriye krizinden etkilenenlere ve ev sahibi ülkelere yardım etmenin önemine

değininmiştir. Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak gibi sayıları milyonları bulan göçmenlere ev sahipliği yapan ülkelerin, AB'nin Türkiye'deki Mali Yardım Programı ve Suriye krizine yönelik AB Bölgesel Güven Fonu gibi özel enstrümanlar aracılığıyla günlük destekten faydalandıkları belirtilmektedir.<sup>1</sup>

Pakt'ta Suriye krizinde sayıları milyonları bulan geçici koruma altındaki Suriyelilere ev sahipliği yapan Türkiye'nin pozisyonu genel ifadelerle yer almaktadır. Suriyeli mülteci krizinin çözümünde önemli bir yer tutan AB mali yardımlarının içeriğinin nasıl olduğu/ olacağı ve hangi şartlarda yapıldığı/ yapılacağı belirtilmemektedir. Yukarıda bahsi geçen birtakım fonlarla mültecilerin desteklendiği belirtilse de bunların uygulanış biçimi ve etkinliğine yer verilmemektedir. Mülteci yükünün adil paylaşımı hususunda, AB'nin mali yardımlarının geleceği, Türkiye- AB ilişkilerin seyrini etkileyen/ etkileyecek hassas konulardan biri olacaktır.

Ekonomik araçlarla, çıkarlar ekseninde, dışsallaştırma uygulamalarıyla çözüm bulunmaya çalışılan mülteci krizine karşılık Türkiye, AB'nin taahhüt ettiği yardımların gerçekleşmediğini savunmuştur. Türkiye, ekonomik yükü daha fazla tek başına kaldıramadığı gerekçesiyle, bünyesinde bulunan tüm sığınmacılara, 2020 yılının ilk aylarında Yunanistan'a olan sınırını açmıştır. Dışişleri Bakanı, GKA'yı askıya aldığını duyurmuştur.<sup>2</sup> Diğer bir ifadeyle, AB'nin geliştirdiği güvenlik temelli engelleme, önleme ve göçü sınırları dışında çözüme olarak ifade edilebilecek dışsallaştırma süreci, göçmen hareketliliğini durdurmamıştır. AB- Türkiye arasında maliyet- fayda hesabıyla pazarlık konusu yapılan, göç konusunun merkezinde insan olduğu unutulmuştur. Göç konusunun çözümü için çıkarlar üzerinden kurulan zoraki iş birliği süreci uygulamalarının iflas ettiği değerlendirilmesinde bulunabilir.

Türkiye, 18 Mart Mutabakatı'nın (2016), 25 Mart 2021'de düzenlenen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi öncesi güncellenerek devam ettirilmesini talebini AB'ye bildirmiştir. Türkiye, 18 Mart Mutabakatı ile kendisine verilen sözlerin tutulmadığından şikâyetmektedir.

18 Mart Mutabakatı'nın yürürlüğe girmesinden önce görüşmeler Almanya ve Türkiye arasında gerçekleşmiştir. Müzakere sürecinin tamamlanmasından sonra taraflar göç iş birliği konusunda mutabakata varmışlardır. Böylece Türkiye, AB'ye düzensiz göç edenleri kendi ülkesine kabul etmesi karşılığında, AB'den kendi vatandaşları için vizesiz seyahat hakkı elde etmeyi planlamıştır. Bununla birlikte Türkiye, kendi bünyesine aldığı göçmenlerin ağırlanması için gereken mali yardım hususunu AB'nin taahhütlerine dayandırmıştır. Bunların dışında

<sup>1</sup> European Commission, 2020: 17-19 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF) (erişim tarihi: 20.12.2020)

<sup>2</sup> Detaylı bilgi için bkz. Cavoşoğlu: Geri Kabul Anlaşması'nı askıya aldık, DW <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277> (erişim tarihi: 26.04.2021)

Türkiye, Mart 2021 Zirvesi öncesinde, AB ile tam adaylık müzakere sürecinin yeniden canlandırılması ve gümrük birliğinin güncellenmesi konularının da ele alınmasını istemiştir.

18 Mart Mutabakatı'ndan, Mart 2021'e kadar geçen beş yıllık sürede AB- Türkiye ilişkilerini incelediğimizde, Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestisi sağlanmamıştır. Türkiye'deki göç yükünün paylaşılması hususu mutabakatta belirtilen 6 milyar avroluk yardım bütünüyle aktarılmamıştır. Türkiye'nin AB adaylık müzakere sürecinde yeni başlıklar açılmadığı gibi, süreç tamamen durma noktasına gelmiştir. Diğer taraftan gümrük birliğinin güncellenmesi noktasında somut sonuç elde edilememiştir. Bunun sonucunda Türkiye, AB ile adaylık sürecinin tıkanması nedeniyle, mutabakatı iptal edebileceğini, buna karşılık, AB ise Türkiye'nin bu süreci şantaj kozu olarak kullanmamasını istemiştir. Bu doğrultuda, AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Temsilcisi Josep Borrell, Mart 2021'de gerçekleşen Zirve öncesinde mutabakatın önemini vurgulamıştır. Borrell, mutabakata yönelik birçok eleştiri yapılmasına rağmen, mutabakatla düzensiz göçün ve insan ölümlerinin azaldığının altını çizmiştir. Bu doğrultuda Borrell, Zirve de Türkiye ile göç iş birliği sürecine yer verileceğini ifade etmiştir.<sup>1</sup>

Çevrimiçi olarak düzenlenen 25 Mart 2021 AB Devlet ve Hükümetleri Zirvesi salgının gölgesinde geçmiştir. Zirve sonucunda yayınlanan bildiri de AB, Türkiye ile olumlu gündemin varlığını vurgulamıştır. AB, Türkiye'nin üyeliği doğrultusunda iş birliğinin karşılıklı yarar temelinde sürdürülmesi gerektiğini belirtmiştir. Bildiri, Türkiye ile ilgili olarak belli başlıklarda konulara yer vermiştir. AB- Türkiye ilişkilerinin temel dinamiği haline gelen koşulsallık bildiriye yansımıştır. Ayrıca AB, göç konusu ile ilgili olarak Türkiye'ye hibe edilmesi planlanan mali yardım konusunu Haziran'da gerçekleşen AB Liderler Zirvesi'ne bırakmıştır.

Türk tarafı, 18 Mart Mutabakatı'nın güncellenerek, uygulamaya devam edilmesini istemiştir. Buna karşın AB'nin göç konusuna yönelik bütüncül olmayan yaklaşımı, bildiriye muğlak ifadelerle yansımıştır. Bu durum Türk tarafında, AB ile son dönemde gerçekleştirilen göç iş birliğinin devamı açısından zayıf girişimler olarak değerlendirilmesine sebebiyet vermiştir.<sup>2</sup>

Son olarak, Mart Zirvesi'nde sonuçlandırılmayan konular, 25-26 Haziran 2021 AB Liderler Zirvesi'ne bırakılmıştır. Zirve öncesi, Türkiye'deki göçmenlerin ağırlanması için planlanan mali yardımın gerçekleştirilmesi, Türkiye'nin AB adaylığı, AB- Türkiye ilişkilerine

<sup>1</sup> AB- Türkiye Göç Mutabakatı Yenilecek Mi? <https://www.amerikaninsesi.com/a/ab-turkiye-goc-mutabakati-yenilecek-mi/5819766.html> (28.08.2021)

<sup>2</sup> No: 120, 25 Mart 2021, AB Devlet ve Hükümet Başkanları Mart Zirvesi Sonuçları Hakkında [https://www.mfa.gov.tr/no\\_-120\\_-ab-devlet-ve-hukumet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-120_-ab-devlet-ve-hukumet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa) (28.08.2021)

daha yumuşak zeminde devam edilmesi ve gümrük birliğinin yenilenmesi gibi konularda beklenti yaratmıştır.<sup>1</sup>

Zirve sonuç bildirgesi Türkiye başlığında göç iş birliği ve adaylık süreciyle ilgili olarak şu maddelere yer vermektedir: Bildirinin,

18. maddesinde: “Avrupa Konseyi, Suriyeli mülteciler ve bunlara ev sahipliği yapan Türkiye, Ürdün ve Lübnan gibi ülkelere finansal yardımın devam ettirilmesi hususunda AB Komisyonu’na gereken teklifin yapılmasını tevdi etmektedir.”<sup>2</sup>

15. maddesinde: “Avrupa Konseyi, Türkiye ile karşılıklı çıkara dayanan birçok alanda koşullara bağlanmış, kademeli, orantılı ve geri döndürülebilir iş birliğine hazır olduğunu vurgulamaktadır.”<sup>3</sup> denilmektedir.

Zirve’de AB Komisyonu Başkanı Ursula Von der Leyen, Türkiye’deki mülteciler ve diğer ev sahibi ülkelerle AB arasındaki göç iş birliği sürecinin göstergesi olarak, AB bütçesinden 2021-23 dönemi için 3 milyar avroluk yardım aktarılacağını duyurmuştur.<sup>4</sup>

Zirve’de Türkiye ile ilgili olarak diğer konu başlıkları da dikkate alındığında Türkiye, Haziran’da gerçekleşen Zirve’den somut sonuç elde edilemediğini açıklamıştır. Türkiye, Mart ayından bu yana ilişkilerde gerginliğin düşürülmesine, diyalog ve iş birliğine hazır olmasına karşın, alınan Zirve kararlarını AB’nin oyalama taktiği olarak değerlendirmektedir. Ayrıca bu kararlar Türkiye açısından, irade eksikliğinin tezahürü olarak kabul edilmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye, önerilen mali yardım paketinin Türkiye’de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik olduğunu açıklamıştır. Dolayısıyla Türkiye, bu yardımın kendine yapılmadığını belirtmektedir. Bu kararlar AB, kendi iç güvenliğine ve huzuruna yönelik yatırım yapmaktadır. Türkiye bu ifadeyle, AB göç politikasının dışsallaştırma sürecine devam ettiğini savunmaktadır. Yine Türkiye, AB göç iş birliği sürecinin yalnızca mali boyuta indirgenerek sürdürülmesinin, tarafları çözüme götürmeyeceğini vurgulamaktadır. Türkiye, bu alanda yakın iş birliği sürecinin taraflara yarar sağlayacağını düşünmektedir.

Türkiye son dönemde AB ile ilişkilerde yakalanan olumlu sürecin sürdürülebilmesi için, 18 Mart Mutabakatı’nın kapsayıcı şekilde ve bütüncül olarak güncellenmesini istemektedir. Bu bağlamda Türkiye, AB ile Mutabakat’ın günün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde

<sup>1</sup> AB Haziran Zirvesi <https://www.marinedealnews.com/avrupa-birligi-ab-haziran-zirvesi/> (erişim tarihi: 28.08.2021)

<sup>2</sup> European Council conclusions on external relations, 24 June 2021 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/> (erişim tarihi: 28.08.2021)

<sup>3</sup> European Council conclusions on external relations, 24 June 2021 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/> (erişim tarihi: 28.08.2021)

<sup>4</sup> Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı Ara Değerlendirmesi <https://www.avrupa.info.tr/pr/turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-ara-degerlendirmesi-ab-destegi-bolge-deki> (erişim tarihi: 28.08.2021)

düzenlemesinin ve ortak çıkarlara uygun olarak işler hale getirilmesinin önemine değinmektedir.<sup>1</sup>

Diğer taraftan zirve kararına yansıyan kademeli, orantılı ve geri döndürülebilir ifadesi, AB- Türkiye ilişkilerini etkileyen/etkileyebilecek önemli detay olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye, AB'ye tam üyelik perspektifinin devam ettirilmesinin önemini vurgulamakta; AB'nin ise, Türkiye'yi belli başlıklarla iş birliğine gidilen imtiyazlı ortak olarak görmeye devam ettiği bilinmektedir. Ancak burada dikkat çeken geri döndürülebilir ifadesiyle, imtiyazlı ortaklık sürecinin de kaygan zemin üzerinde inşa edildiği görülmektedir. Bu görüşü destekler nitelikte, Zirve'nin Türkiye başlığında, Türkiye'nin üyelik süreci ve adaylık statüsü ile ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemektedir. Diğer bir ifadeyle AB, Türkiye'nin üyelik süreciyle ilgili hususa özellikle değinmeyerek, Türkiye'nin üyelik beklentilerini belirsiz bir zamana bırakmıştır. Yine AB- Türkiye göç iş birliğinin somut çıktısı olan GKA'nın yürürlüğe girmesi vize serbestisi koşulsallığı ile ilişkilendirilmiştir. Ancak Haziran 2021 Zirvesi, Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestliği ile ilgili herhangi bir maddeye yer vermemiştir.

### **Sonuç**

AB'nin Türkiye ile tıkanan müzakere sürecine ivme kazandırılması ve ilişkilerde yeni bir kanal açılması hedefiyle geliştirilen göç iş birliği süreci başarıya ulaşamamıştır. AB kendi iç huzuru ve güvenliğini öncelemektedir. AB'de göçmene- göçe yönelik yapılandırılmış bakış açısı, Türkiye göç iş birliği sürecine yansımıştır. Bu doğrultuda AB, göç sorunun çözümünde aday ülkenin müzakere sürecini yine belirsiz bir zamana ertelemiştir. Kendisine yönelen insan hareketliliğini ise, belli bir ücret karşılığında kendi toprakları dışında çözmeyi planlamıştır. AB son dönem Zirve kararlarıyla, kendi normatif değerlerinin savunuculuğunu yaparken, hatta Türkiye'yi bu değerlere uymamakla suçlarken, kendisinin de göç konusu bağlamında insan haklarını ön plana alan, kapsayıcı ve bütüncül inisiyatifler almadığı görülmektedir. AB, ekonomik gücüyle sorunu çözmeyi planlamaktadır. Şayet, AB etkili ve sürdürülebilir bir göç yönetimi hedefliyorsa, göçün temel bileşenlerini oluşturan kaynak, transit ve hedef ülkeleri biraraya getirmelidir. Tüm paydaşların kendi deneyimlerinin ve sorumluluklarının aktarıldığı bütüncül bir yaklaşımla süreç planlanmalı ve yönetilmelidir. Göç- göçmen konusundaki sorumluluk, doğrudan üçüncü ülkelere atılmamalıdır. Bu ülkelerin alt yapı yetersizlikleri ve mali durumları mutlaka dikkate alınmalıdır. Göç- göçmen konusunun baştan savılırcasına, AB'nin sınırlarındaki komşu ülkelere ücret karşılığında havale edilmesi yaklaşımı sağlıklı

---

<sup>1</sup> No.226, 25 Haziran 2021, 24-25 Haziran 2021 tarihli AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'ne Kabul Edilen Kararlar Hakkında [https://www.mfa.gov.tr/no\\_-226\\_-24-25-haziran-2021-tarihli-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-zirvesi-nde-kabul-edilen-kararlar-hk.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-226_-24-25-haziran-2021-tarihli-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-zirvesi-nde-kabul-edilen-kararlar-hk.tr.mfa) (erişim tarihi: 28.08.2021)

değildir. Nitekim göçe-göçmene yönelik kalıcı çözümler getirilmediği, etkili inisiyatifler alınmadığı sürece, akımlar devam edecek ve halihazırda kronikleşen sorun gelecekte ağırlaşacaktır. Çözüm konusunda taraflar geç kalmış olacaktır.

AB'nin kontrol ve güvenlik odaklı dışsallaştırma uygulamalarının daha önce Ege'de ve Akdeniz'de yaşanan göçmen ölümlerinde iflas etmesine karşın, AB ısrarla bu politik yaklaşımını ve uygulamalarını sürdürmektedir. Bugün AB'de göçe- göçmene yönelik siyasi tavır değişmemiş ve değişmesi yönünde de ümit bulunmamaktadır. Hatta AB katı sınır kontrollerini arttırmış ve sıkı vize uygulamalarıyla göç yönetimini sürdürmektedir. Dolayısıyla, göç konusu daha uzun yıllar boyunca AB gündemini meşgul etmeye devam edecektir. AB'nin göçe- göçmene bakış açısı değişmediği sürece, göç çalışmalarında geleneksel güvenliğe karşı insani güvenlik tartışmaları güncelliğini ve geçerliliğini koruyacaktır.

Son olarak, son dönem zirve kararlarında özellikle değinilmeyen Türkiye'nin adaylık süreci ise, diğer konuların ön plana çıkarılmasıyla gölgede bırakılmıştır. AB, Türkiye'nin adaylık süreci takvimi, vize serbestisi gibi konuları netleştirmemiştir. Müzakere sürecinde yeni başlıklar açılmadığı gibi yeni başlıkların açılması konusu gündeme dahi gelmemiştir. AB Türkiye'deki insan hakları, demokratikleşme ve hukukun üstünlüğü gibi hususların geliştirilmesini gerekçe göstererek, üyelik takvimini belirsiz bir zamana bırakmaktadır. Gayet karmaşık hale gelen Türkiye'nin adaylık sürecinin nasıl gelişeceğini ve AB ile ilişkilerin nasıl belirleneceğini zaman gösterecektir.

AB, son dönem zirve kararlarında, Türkiye'yi aday ülke konumundan ziyade belirli başlıklarda iş birliğine gidilen imtiyazlı ortak olarak görmeye devam etmektedir. Ancak, Haziran 2021'deki Zirve, ilişkilerde geri döndürülebilirlik ifadesine yer vermiştir. Dolayısıyla Türkiye'ye biçilen imtiyazlı ortaklık statüsünün de sağlam zemin üzerinde inşa edilmediği görülmektedir. Bu ifadeyle anlaşılmaktadır ki, aksi bir durum yaşanması durumunda Türkiye ile ilişkiler de geriye gidişin önü açılmaktadır. Bu ise, ilişkilerin geleceğini olumsuz etkileyebilecektir. Sonuç olarak, tarihsel perspektifiyle düşünüldüğünde tarafların karşılıklı güvensizliği, son dönem yaşanan gelişmeler, göç iş birliğinin başarıya ulaşamaması, göç iş birliğinde Türkiye'de yoğun bir göçmen nüfusun birikmesine neden olmuştur. Türkiye, AB kapılarında Yunanistan ve Bulgaristan'ın hemen önünde bir tampon devlete dönüşmüştür. Ayrıca AB- Türkiye ilişkilerinde vize serbestisinin gerçekleşmemesi, müzakere sürecinin ilerleyememesine eklenerek güven bunalımını ağırlaştırmıştır. Son dönem Zirve kararları, her ne kadar ilişkilerde olumlu havaya atıfta bulunsa da Türkiye'nin beklentilerinin uzağındadır. AB'nin konumu belli konularda Türkiye ile mecburen diyalog kurmayı gerektirdiğinden, AB'nin tutumu da Türkiye ile ilişkisini tam anlamıyla kopartmamaya yöneliktir.

## KAYNAKÇA

- Abadan Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Akgül Açıkmeşe, S. (2011). “Algi mı, Söylem mi? Kopenhag Okulu ve Yeni Klasik Gerçekçilikte Güvenlik Tehditleri”. *Uluslararası İlişkiler Akademik Dergi*, 8(30): 43-73.
- Akkaraca Köse, M. (2014). *Güvensizlik Sarmalında AB Göç Politikalarına Uyum*. Derin Yayınları, İstanbul.
- Akkaraca Köse, M. (2015). “Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye’nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 3(2): 195-220.
- Atasü Topçuoğlu, R. (2012). “Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği”, *Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar*. G. Ihlamur Öner ve A. Şin Öner (drl.). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Bartram, D., Poros, M., Monforte, P. (2017). *Göç Meselesinde Temel Kavramlar*. (Çev. I. Ağabeyoğlu Tuncay), Hece Yayınları, Ankara.
- Baysal, B., Lüleci, Ç. (2015). “Kopenhag Okulu ve Güvenlikleştirme Teorisi”. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 11(22): 61-96.
- Buzan, B., Weaver, O. (2003). *Regions and Powers The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Çorabatır, M. (2018). “Uluslararası Aktörler ve Göç Süreçleri: Bir Vaka Çalışması Olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği”, *Uluslararası İlişkilerde Göç Olgular, Aktörler ve Politikalar*. G. Ihlamur Öner ve A. Şin Öner (drl.). Der Yayınları, İstanbul.
- Demir, ÖO., Soyupek, Y. (2015). “Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar”. *Global Politika ve Strateji Analiz*, 6(6): 5-34.
- Duruel, M. (2017). “Avrupa Birliği Göç Politikası ve Kitlesele Göç Akınları Karşısındaki Durumu”. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 3(3): 2-12.
- Güleç, C (2015). “Avrupa Birliği’nin Göç Politikaları ve Türkiye’ye Yansımaları”. *Tesam Akademi Dergisi*, 2(2): 81-100.
- İçduygu, A., Kristen, B. (2012). “Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi”, *Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya*. A. İçduygu (drl.). İstanbul Bilgi Yayınları, İstanbul.

Kaya, A. (2016). *İslam, Göç ve Entegrasyon Güvenlikleştirme Çağı*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Kaya, A., Kaiser, B. (2018). “Küresel Finansal Kriz, Mülteci Krizi ve İslamofobizm Bağlamında Türkiye- AB İlişkileri”, *Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye- AB İlişkileri ATAUM 30. Yıl Armağanı*. S. Baykal, S. Akgül Açıkmeşe, B. Akçay ve Ç. Erhan (drl.) <http://ataum.ankara.edu.tr/30-yil-armagani/> (erişim tarihi: 14.01.2021)

Kümbetoğlu, B. (2003). “Uluslararası Göç, Toplumsal Cinsiyet ve Güvenlik, Küresel Gıda Değişen Göçmenler ve Göçmenlik”, *Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar Göç, Yurttaşlık, İnsan Hakları, Uluslararası Göç, Toplumsal Cinsiyet, Küresel Adalet ve Güvenlik*, A. Kaya, A. Özdoğan, G. Göksu (drl.). Bağlam Yayıncılık, İstanbul.

Mandacı, N., Özerim, G. (2013). “Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi”. *Uluslararası İlişkiler Akademik Dergi*, 10(39): 105-130.

Mercan, S. (2016). “Geri Kabul Anlaşması ve Mülteci Krizi Etkisinde Türkiye- AB İlişkileri”, *Europolitika Dergisi*, 1(2): 12-19.

Miş, N. (2011). “Güvenlikleştirme Teorisi ve Siyasal Olanın Güvenlikleştirilmesi”. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 6(2): 345-381.

Nas, Ç. (2015). “Türkiye- AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi”. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23(2): 169-186.

Pazarcı, H. (2007). *Uluslararası Hukuk*. Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Şemşit, S. (2010). *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye’ye Yansımaları*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Şemşit, S. (2018). “Avrupa Birliği Politikaları Bağlamında Uluslararası Göç Olgusu ve Türleri: Kavramsal Bakış”. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 25(1): 269-289.

Şen, F. Y., Özkorul, G. (2016). “Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Yeni Bir Değerlendirme”. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(2): 86-119.

Şin Öne, A. (2012). “Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar”, *Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar*. G. Ihlamur Öne ve A. Şin Öne (drl.). İletişim Yayınları, İstanbul.

Weaver, O. (1995). “Securitisation and Desecuritisation”. R. Lipschutz (Ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York, 55.

Yılmaz Elmas, F. (2016). *Avrupa Birliği Göç- Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yılmaz Elmas, F. (2016). *Avrupa Kapı Duvar Göç Yaklaşımında Söylem- Eylem Tutarsızlığı*. USAK Yayınları, Ankara.

Zorlu, M., Yetim, M. (2020). “Yasa Dışı Göçle Mücadele Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye Politikalarının Karşılaştırılması”. *Ortadoğu Etütleri Dergisi*, 12(2): 325-347

#### İnternet Kaynakları

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı Ara Değerlendirmesi”, <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-ara-degerlendirmesi-ab-destegi-bolgedeki> (erişim tarihi: 28.08.2021)

Çanpolat, H. (2015). “Küresel Göç ve Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi”, [https://www.researchgate.net/publication/291519183\\_KURESELGOC\\_VE\\_TURKIYENIN\\_GOC\\_POLITIKALARININ\\_GELISIMI](https://www.researchgate.net/publication/291519183_KURESELGOC_VE_TURKIYENIN_GOC_POLITIKALARININ_GELISIMI) (erişim tarihi: 09.05.2021)

Cenevre Sözleşmesi, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (erişim tarihi: 19.10.2020)

Council of the European Union, “Conclusions on external relations, 24 June 2021” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/> (erişim tarihi: 28.08.2021)

Deutsche Welle, “Çavuşoğlu: Geri Kabul Anlaşması’nı askıya aldık”, <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277> (erişim tarihi: 26.04.2021)

Euronews, “Alman Başbakan Merkel: Türkiye’nin AB’ye üye olmasını beklemiyorum.”, <https://tr.euronews.com/2021/07/22/alman-basbakan-merkel-turkiye-nin-ab-ye-uye-olmas-n-beklemiyorum> (erişim tarihi: 15.08.2021)

European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum”, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_8&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_8&format=PDF) (erişim tarihi: 20.12.2020)

Göç Terimleri Sözlüğü, [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31\\_turkish\\_2ndedition.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf) (erişim tarihi: 26.01.2021)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.goc.gov.tr/genel-mudurlugun-gorevleri> (erişim tarihi: 02.12.2020)

Hisarlıoğlu, F. (2019). “Güvenlikleştirme”, *Güvenlik Yazıları Serisi*, 24(10): 2-6. [https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/Guvenliklestirme\\_FulyaHisarlioglu\\_v.1.pdf](https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/Guvenliklestirme_FulyaHisarlioglu_v.1.pdf) (erişim tarihi: 15.01.2021)

MarineDeals News, “AB Haziran Zirvesi”, <https://www.marinedealnews.com/avrupa-birligi-ab-haziran-zirvesi/> (erişim tarihi: 28.08.2021)

Popescu, G. (2014). “Transforming Border Geographies in a Mobile Age”, <http://rfiea.fr/articles/transforming-border-geographies-mobile-age> (erişim tarihi: 19.05.2021)

Voa Türkçe, “AB- Türkiye Göç Mutabakatı Yenilecek Mi?”, <https://www.amerikaninsesi.com/a/ab-turkiye-goc-mutabakati-yenilecek-mi/5819766.html> (28.08.2021)

TC Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Türkiye- AB İlişkilerinin Tarihçesi”, [https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html) (erişim tarihi: 20.10.2020)

TC Dışişleri Bakanlığı, “No: 120, 25 Mart 2021, AB Devlet ve Hükümet Başkanları Mart Zirvesi Sonuçları Hakkında”, [https://www.mfa.gov.tr/no\\_-120\\_-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-120_-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa) (28.08.2021)

TC Dışişleri Bakanlığı, “No.226, 25 Haziran 2021, 24-25 Haziran 2021 tarihli AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’ne Kabul Edilen Kararlar Hakkında”, [https://www.mfa.gov.tr/no\\_-226\\_-24-25-haziran-2021-tarihli-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-zirvesi-nde-kabul-edilen-kararlar-hk.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-226_-24-25-haziran-2021-tarihli-ab-devlet-ve-hukümet-baskanlari-zirvesi-nde-kabul-edilen-kararlar-hk.tr.mfa) (erişim tarihi: 28.08.2021)

TC Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (erişim tarihi: 03.12.2020)

Ulusoy, O., "Geri Kabul Anlaşması, AB ve Türkiye", <https://multeci.net/2013/09/geri-kabul-anlamas-ab-ve-tuerkiye/> (erişim tarihi: 14.01.2021)