

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SINIRLARINA DAYANAN MÜLTECİ KRİZİ VE YÖNETİMİ*

Muzaffer AKDOĞAN¹

ÖZ

Arap Baharı olarak literatürde yerini alan ve sonuçlarından tüm dünyanın, özellikle de Avrupa'nın derinden etkilendiği kriz ile bir taraftan Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde köklü değişiklikler yaşanmış diğer taraftan birçok insanın ölümü ve ülkelerini terk etmeleri konusu dünya gündemine oturmuştur. Öyleki 2015 yılında, Avrupa'ya ulaşan veya ulaşmaya çalışan göçmen sayısı, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en büyük göç krizinin patlamasına neden olmuştur. Bölgeden Avrupa'ya yönelen hareketlilik benzeri görülmemiş bir artışla, bir milyondan fazla göçmen ve sığınmacıyı Avrupa'ya getirmiştir. İç savaş, yoksulluk, terör ve siyasi baskıların tesiri altında birçok insan ülkelerinden kaçarak özellikle Avrupa'ya yönelmiş ve ölümü göze alarak Akdeniz ve Ege Denizi üzerinden deniz yolculuğu gerçekleştirmiştir. Bu yolculukların iki önemli varış ülkesi İtalya ve Yunanistan'dır. Bu çalışmada AB'nin sınırlarına dayanan mülteci krizi incelenecek ve bu krizin aşılmasında ve yönetiminde uygulanan AB politikaları değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: AB Mülteci Krizi, Dublin Sistemi, Arap Baharı, Suriyeli ve Afrikalı mülteciler, İtalya ve Yunanistan

JEL Kodları: F50, F51, F59, N44, R23

REFUGEE CRISIS PRESSING IN UPON EUROPEAN UNION AND ITS MANAGEMENT

ABSTRACT

The big crisis which took place in literature as Arab Spring and deeply influenced the whole world, especially Europe with its consequences, has caused radical changes in the Middle East and North African countries and consequently many people have died and left their countries. In fact, the number of the refugees reaching or trying to reach Europe has induced the biggest refugee crisis boom since the Second World War. The mobility towards Europe has an unprecedented rise, making over one million immigrants and refugees come to Europe. Many people under the effect of civil war, poverty, terror and political pressure left their countries and moved to Europe by sailing through Mediterranean and Aegean Sea, which risks death. There are two important destination of these sailings: Italy and Greece. In this study, the refugee crisis pressing in upon EU is going to be analyzed and EU policies carried out to solve manage and solve this crisis will be evaluated.

Key Words: EU Refugee Crisis, Dublin System, Arab Spring, Syrian and African refugees, Italy and Greece

JEL Classification Codes: F50, F51, F59, N44, R23

* Makale, 23-24 Ekim 2017 tarihli IX. Uludağ Uluslararası İlişkiler Kongresi'nde sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve güncellenmiş halidir.

¹ Dr.Öğr. Üyesi, Sağlık Bilimleri Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı, e-mail: muzaffer.akdogan@sbu.edu.tr

1. GİRİŞ

Küreselleşmenin getirdiği dünyadaki göç hareketleri gerek kapsamı gerekse niceliği bakımından önemli bir artış gösterirken, yasal ve yasadışı olduğu kadar sığınma sayısı bakımından da dikkate değer bir noktaya ulaşmıştır. Günümüzde birçok devletin, özellikle de zengin devletlerin, bu göç ve sığınma olayından kendini uzak tutması mümkün değildir. İnsanlar çeşitli nedenlerle kendi devletlerini terk edip başka devletlere göç etmekte ve/veya sığınmakta ve bu yönelimin sonuçlarından devletler istese de kaçınmamaktadır. Konusu, nedenleri ve sonuçları itibarıyla göç olgusu birçok yönüyle ele alınması gereken sosyal bir vakadır. Yaşadığı devleti terk ederek diğer devletlere sığınma talebinde bulunanlar ile sığınılan devletin yönetimi ve vatandaşları arasında son derece hassas, ölçülü ve dengeli olunması gereken önemli bir etkileşim alanı meydana getirmektedir.

Avrupa Birliği (AB)'nin politikalarını ve Birlik düzenini sıkıntıya sokacak derecede tüm üye devletleri etkileyen, Arap Baharı'nın da ateşlediği Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgelerinden gelen ani göç dalgası, genelde AB'ye özelde Yunanistan, İtalya, İspanya, Kıbrıs ve Malta gibi bazı üye devletlere ciddi sorunlar yaşatmaktadır. Bu göç dalgası göstermiştir ki, AB sınırlarına dayanan bu zor durumdaki göçmen ve mültecileri koruyacak hukuki düzenlemeler AB mevzuatında var olmasına rağmen yeterli koruma sağlanamamakta ve fiziki altyapı yetersiz kalmaktadır. İç savaş, yoksulluk, terör ve siyasi baskıların tesiri altında birçok insan tabii oldukları devletlerinden kaçarak özellikle Avrupa'ya yönelmiş Ege Denizi ve Akdeniz üzerinden ölümü göze alarak deniz yolculuğu gerçekleştirmiştir. Bu yolculukların iki önemli varış noktası İtalya ve Yunanistan olmuştur. 2016 yılında Türkiye ile AB arasında gerçekleşen ve çok tartışmalı geçen mutabakat ile Türkiye üzerinden gelen Yunanistan başvuruları ciddi oranda azalmış ve bu yük İtalya'ya kaymıştır. Bu noktadan sonra İtalya mülteci sorunundan doğan krizi en ağır şekilde hissetmeye başlamış ve bu durumu her fırsatta Avrupalı devletlere ve AB yetkililerine iletmeye çalışmıştır.

Bu çalışmada AB'nin yüzleşmek zorunda kaldığı ve sınırlarında görülen mülteci krizini aşma yönünde ortaya koyduğu çabaları, geliştirdiği ve dönüştürdüğü politikaları ve kriz yönetimi ele alınacaktır. Birinci bölümde ana hatları ile AB mülteci krizi ortaya konmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde AB'nin mültecilere uyguladığı hukuk düzeni incelenecektir. Üçüncü bölümde AB'nin mülteci krizini aşmada izlediği politikaları irdelenecek ve son bölümde AB'nin mülteci politikasının bir parçası olan Türkiye-AB mutabakatının krizin aşılmasına sunduğu katkı değerlendirilecektir.

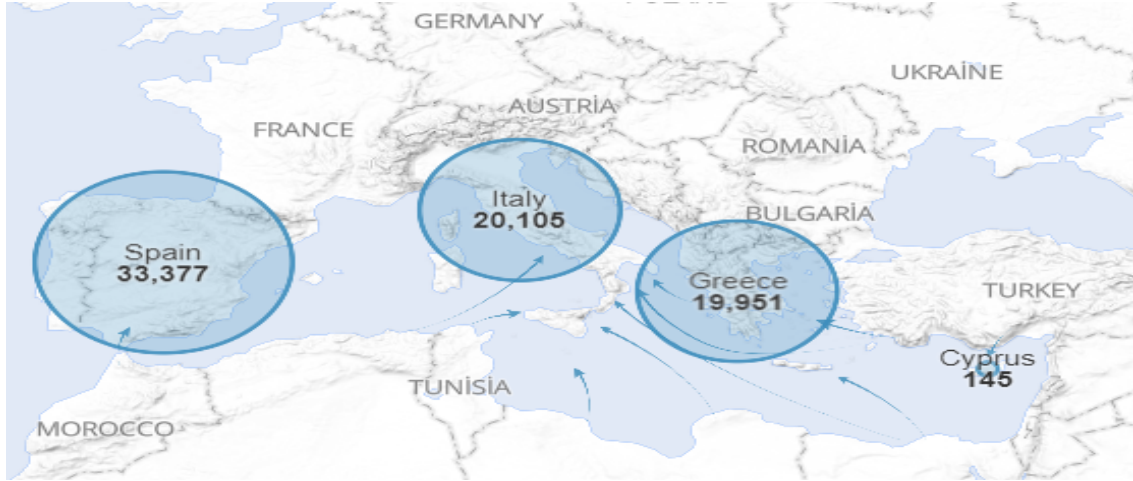
2. AVRUPA BİRLİĞİ MÜLTECİ KRİZİ VE RAKAMLARLA SON DURUMU

2015 yılı itibarıyla AB'nin yüzleşmek zorunda kaldığı en riskli sorunlardan bir tanesi Birlik sınırlarına yönelen göçmen ve mülteci akınıdır. Gerek yasal çerçevede gerekse yasadışı yollarla gerçekleşen göçlerin ve sığınma başvurularının meydana getirdiği ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel etkiler, Birliğin bütünleşme hedefi üzerinde de sorun olabilecek niteliktedir.

2010 yılında önce Tunus ardından adeta bir domino etkisiyle Kıyı Afrika ve Orta Doğu'ya etkisi yayılan Arap Baharı, Suriye, Irak ve daha da önemlisi Libya'daki gelişmelerden dolayı işlerin kötüye gittiği bir acil durumun başlangıcı olmuştur (Gramaglia, 2015). Arap Baharı'nın son halkası olan ve 2011 Martında Suriye'de başlayan protestolar, Suriye hükümetinden gelen baskılar ile Suriye'de bir iç savaşın habercisi olurken, bir taraftan da birçok Suriyelinin devletini terk etmesinin ve başka devletlere sığınmasının önünü açmıştır. Krizin başlamasından itibaren geçen iki yıl sonrasında Suriyeli mültecilerin sayısı bir milyona ulaşmış, 2013 Eylülünde ise bu sayı iki milyona yükselmiştir. Birleşmiş Milletler (BM), Suriye'de meydana gelen bu mülteci akınını Ruanda soykırımı olayından bu yana gerçekleşen en fazla mülteci hareketi olduğunu bildirmiştir (USPG, 2017).

Günümüzde birçok savunmasız insan sığınma talebinde bulunmak için Avrupa'yı tercih etmektedir. Sığınma, tabi oldukları devletlerini terk eden; hayati tehlike ve baskı korkusu yüzünden menşe devletlerine geri dönemeyen kişilere verilen bir uluslararası koruma biçimidir. Her devlet gibi AB ve üye devletleri de muhtaç olanları korumak konusunda yasal ve ahlaki bir yükümlülüğe sahiptir. Ayrıca Birlik üyesi devletler, sığınma başvurularını incelemekten ve kimlerin korunacağına karar vermekten sorumludur. Ancak bu sorumluluktan Avrupa'ya gelen herkesin korunması gerektiği anlamı çıkartılamaz. Zira birçok kişi hayatlarını iyileştirmek, daha refah içeren bir yaşamı tercih ederek kendi devletlerinden ayrılmaktadır. Bu insanlar çoğunlukla ekonomik göçmen olarak adlandırılır ve sığınma başvurusunda başarılı olmazlarsa, ulusal hükümetler, onları kendi devletlerine veya başka bir güvenli devlete ulaştırma yükümlülüğündedir. Bu açıklamalar yasal çerçevede uluslararası koruma kapsamında gerçekleşen faaliyetlere ilişkin olup, yasal zeminin dışında eyleme dönüşen göçmen kaçakçılığı gibi dinamik ve küresel suç faaliyetleri de ortaya çıkmaktadır. Yoksulluk, toplumsal ve siyasi istikrarsızlık ve yasal göç yollarının sınırlı olması, giriş izni bulunmayan kişilerin AB'ye girişini, transit geçmesini veya AB sınırları içinde kalmasını kolaylaştırmak için insanları ceza ağlarına yönlendirmektedir. AB'ye ulaşmaya çalışan mülteci ve göçmenlerin büyük çoğunluğu örgütlü suç şebekelerine ve insan kaçakçılarına para vermek zorunda kalmıştır. Sonuç olarak, "düzensiz" göçmen olarak bilinen bu kişiler yasal yollarla AB'ye girmemişlerdir. Bu kişilere yiyecek, su ve barınak sağlanması bazı AB üye devletlerinin kaynaklarını zorlayan büyük bir yük oluşturmaktadır. Bu, özellikle mülteci ve göçmenlerin büyük çoğunluğunun AB'ye giriş yaptığı Yunanistan ve İtalya'da bilinen bir durumdur. Bu insanların birçoğunun asıl ulaşmak istediği yerler ise Almanya veya İsveç gibi diğer AB üye devletleridir.

ŞEKİL 1: RAKAMLARLA AVRUPA'YA GÖÇ YOLLARI



Kaynak: UNHCR (<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=105>) 04.09.2018

Şekil 1'den de görüldüğü üzere göç deniz bağlantılı ulaşım yolları ağırlıklı olarak üç AB üyesi devlet üzerinden gerçekleşmektedir: İspanya, İtalya ve Yunanistan.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (The United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR) günlük güncellenen verilerle Akdeniz üzerinden gelen göç hareketliliğini izlemektedir. UNHCR verilerine göre 4 Eylül 2018 tarihi itibarıyla 2018 yılı içinde 69.171 kişi deniz üzerinden gelmiş ve ölen ve/veya kaybolanların tahmini sayısı 1.540 olarak belirtilmiştir.² Tablo 1'de gösterilen önceki yıllara ilişkin veriler ışığında 2015 yılının en fazla denizden ulaşımın gerçekleştiği yıl, 2016 yılının ise en çok ölü ve kaybın yaşandığı yıl olduğu söylenebilir.

TABLO 1: YILLARA GÖRE AVRUPA'YA AKDENİZ'DEN ULAŞAN VE ÖLENLERİN SAYILARI

Yıl	Denizden Ulaşan	Ölen ve/veya Kaybolan
Ocak-Ekim 2018 (8 ay)	69.171	1.540
2017	172.301	3.139
2016	362.753	5.096
2015	1.015.078	3.771
2014	216.054	3.538

Kaynak: UNHCR (<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=105>) 04.09.2018

² UNHCR verilerine göre 2018 Ocak ayından bugüne Akdeniz üzerinden deniz yolu ile geçenlerin demografisi incelendiğinde dağılımın % 25,6 çocuk, % 15 kadın ve % 59,4 erkek olduğu görülmektedir.

ŞEKİL 2: OCAK 2018'DEN İTİBAREN AKDENİZ'DEN GELEN MİLLETLERİN ORANI

Country of origin	Source	Data date	Population
Syrian Arab Rep.		3 Sep 2018	13.5% 7,039
Others		31 Jul 2018	11.0% 5,696
Iraq		31 Jul 2018	8.5% 4,414
Guinea		31 Jul 2018	7.5% 3,890
Tunisia		31 Jul 2018	6.4% 3,321
Mali		31 Jul 2018	6.0% 3,116
Morocco		31 Jul 2018	5.6% 2,900
Eritrea		31 Jul 2018	5.5% 2,859
Other (Sub-Saharan Africa)		30 Jun 2018	4.9% 2,569
Afghanistan		31 Jul 2018	4.7% 2,444

Kaynak: UNHCR (<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=105>) 04.09.2018

Şekil 2’de de görüldüğü üzere 2018 Ocak ayından bugüne Akdeniz’den geçenlerin devletlere göre dağılımında Suriye % 13,5 ile ortalamanın çok üzerinde bir seviyede yer almakta ve göç yolu olarak Akdeniz’i kullanan devletler arasında başı çekmektedir. Bugün dahi Avrupa göç yolu olarak kullanılmakta olup, 1 milyondan fazla mülteci ve göçmen AB’ye giriş yaparken bunların büyük çoğunluğu Suriye’de ve diğer sorunlu devletlerde yaşanan savaş ve terörden kaçan kişilerdir. Libya; Sahra altı Afrika, Arap yarımadası, Mısır, Suriye ve hatta Bangladeş’e kadar uzanan bir coğrafyadan gelen mülteci ve göçmenlerin Avrupa’ya geçmek için kullandığı ana noktadır. 2014-2016 yıllarında İtalya’ya bu şekilde 500 bin mülteci ve göçmen ulaşmıştır (BBC, 2017).

AB’nin büyük bir bölümünde (Schengen bölgesi) AB vatandaşları iç sınır denetimleri olmadan özgürce hareket edebiliyorken, mülteci krizi bazı üye devletlerin kendi bölgelerindeki kontrolleri diğer AB üye devletleri ile birlikte yeniden başlatmasına neden olmuştur. Göçmenlerin gelişleri bazı üye devletleri diğerlerinden daha fazla etkilerken, sığınma başvuruları sayısında da üye devletler arasında eşitsizlik görülmektedir. 2015 yılında, sığınma başvurularının % 75’i sadece beş üye devlette (Almanya, Macaristan, İsveç, Avusturya ve İtalya) kaydedilmiştir (European Commission, 2016).

3. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN MÜLTECİ HUKUKU

İkinci Dünya Savaşı’nın neden olduğu büyük yıkım ve milyonlarca insanın zorla devletini terk etmeye zorlanması, sığınma ve mülteci sorununun çözümüne dair çalışmalara hız kazandırmıştır. Uluslararası mülteci hukukunu düzenleyen temel anlaşma olan 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve bu sözleşmenin tamamlayıcısı 31 Ocak 1967 tarihli New York Protokolü ile mülteci ve

sığınmacı tanımı ve mülteci ve sığınmacı statüsünde³ olanların sahip olacağı haklar belirlenmiştir (Keles, 2014).

1951 Cenevre Sözleşmesi, AB üyesi devletleri bağlayan ve sığınma hakkını temel bir hak olarak tanıyan uluslararası hukuk bağlamında ilk metindir. Sözleşme özellikle mültecilerin geri gönderilmeme ilkesine vurgu yapması yönünden de ayrıca önemlidir. AB bu sözleşmeyle birlikte New York Protokolü'nü de onaylamıştır. AB devletleri 1985'te Schengen sistemiyle birlikte siyasi bütünleşme ve birlikte sorun çözme politikasını benimsemeye çaba gösterse de göç konusunda sorunların aşılmasında ortak hareket etme konusunda başarılı olamamıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile AB vatandaşlığına vurgu yapılarak, ortak dışişleri ve güvenlik politikasıyla birlikte üye devletler arasında sınır kontrollerini kaldırmak amacıyla Schengen AB hukukunun parçası haline getirilmiştir. 1999'dan bu yana Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ni kurmaya çalışan AB, mültecilerle ilgili ortak bir politika oluşturmayı hedeflemektedir (Hoppar, 2016: 2-3).

Krizin zamanla Avrupa'yı derinden etkilemesi AB üye devletlerinin mevcut hukuki düzenlemeleri yeniden gözden geçirmesini gerektirmiştir. Dublin sisteminin getirdiği düzen çerçevesinde sığınmacıların hangi devletten giriş yaparlarsa o devlete sığınma başvurusu yapabilme hakları, sığınmacıların Yunanistan, İtalya gibi denize kıyısı olan devletlerde yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Bu durum, AB'nin güçlü devletlerini rahatsız etmese de özellikle Eylül 2015 itibariyle sığınmacıların sayısında görülen artış ile sığınmacıların diğer üye devletlere de dağıtılması konusunda bir uzlaşımın sağlanması zorunluluğunu doğurmuştur (Hoppar, 2016: 5-6).

AB üyesi devletlerdeki farklı hukuki düzenlemeler ve uygulamalar ile iç politikaya dayalı popülist yaklaşımlar, Avrupa'da ortak bir mülteci ve sığınma politikasının oluşmasını engellemektedir. Sığınma prosedürlerinin uygulanmasında her AB devletinin farklı politik, kültürel ve ekonomik yaklaşımından dolayı Avrupa'da bütüncül ve progresif bir mülteci ve sığınma politikasından bahsetmek pek mümkün görünmemektedir. Bu sebeple hem mülteci statüsünde olanlar hem de sığınma başvurusu incelenenler ve onlara tanınan haklar, devletten devlete farklılık göstermektedir (Keles, 2014).

AB, mülteci hukuku kapsamında başvuru sahiplerine birtakım haklar sağlamaktadır. Bunlar; hukuki bilgilere erişim, etkili bir çözüm önerisi, üye devlette kalma, hareket özgürlüğü, malzeme alımı ve sağlık bakımı, küçükler için okul ve eğitim, gözaltına alınan başvuru sahipleri için birtakım garantilerin verilmesi şeklinde sıralanabilir. AB'de üçüncü devlet vatandaşlarına veya vatansız kişilere tanınan uluslararası koruma başvuruları, hak sahiplerine uluslararası koruma sağlamak için ortak

³ Mülteci ve sığınmacı kavramları birbirine sıklıkla karıştırıldığından bu kavramların kısaca açıklanması gerekmektedir. Mülteci; politik düşünce, dinsel, etnik ayrımcılık ve etnik çatışmalar gibi nedenlerden dolayı kovuşturmalara uğrayan, bundan dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalan ve mültecilik statüsü hukuken kabul edilen kişidir. Mülteciler, buldukları ülkede Cenevre Sözleşmesi'nin tanıdığı bütün haklardan yararlanma hakkına sahiptir. Sığınmacı ise mülteciliğe başvuran ve başvurduğu devletin mahkemelerince mülteci olma nedenleri araştırılan ve bu sürede korunma, barınma ve insani ihtiyaçları karşılanan kişidir. Yukarıda bahsedilen sözleşme, protokol ve bunları izleyen diğer protokoller ve bildirgeler, sığınma hakkı tanımaya ilişkin koşulların sığınma hakkı tanıyan devletler tarafından belirlenmesine karar verdiği için koşullar farklı devletlerde, farklı yorumlamalara yol açmaktadır.

standartlar belirleyen 2011/95/AB sayılı direktif tarafından yürütülmektedir. Başvuruda bulunanlar, başvuru sahibinin zulüm veya zarar görüp görmeyeceğine ilişkin bilgiler de dâhil olmak üzere, yetkili mercilere mevcut tüm belgeleri sunmak ve açıklamaları yapmak durumundadır. Direktif, başvuran kişi için zulüm karşısında haklı bir korkuya sahip olduğunu veya başvuranın menşe devletten ayrıldıktan sonra meydana gelen olaylarda ciddi şekilde zarar göreceği yönünde gerçek bir riske sahip olduğunu iddia edebileceğine imkân tanımaktadır (Papademetriou, 2016).

Yetkililer, uluslararası koruma başvurusunda bulunan bir kişinin, Cenevre Sözleşmesi'nin 1 (a) maddesi kapsamında bir mülteci ya da geçici korumaya uygun bir kişi olup olmadığı hususunu ayrı ayrı değerlendirmek durumundadır. Mülteci statüsüne sahip olmak için başvuran kişinin şu kriterleri karşılaması gerekmektedir: Zulüm korkusuyla karşı karşıya kalmış olmalı, zulüm gerekçeleri, başvuranın ırkı, dini, uyruğu veya belirli bir sosyal gruptaki üyeliği ile bağlantılı olmalıdır. İnsanın ırk, din, milliyet, siyasi düşünce veya belirli bir toplumsal gruba üyeliği ve zulüm eylemleri sebebiyle zulüm korkusu arasında bir illiyet bağı olmalıdır. Zulüm eylemleri, cinsel şiddet de dâhil olmak üzere fiziksel veya zihinsel şiddet gibi çeşitli şekillerde olabilir. Geçici koruma statüsü vermek için, mülteci statüsüne sahip olmayan bir başvuranın, menşe devletine iade edilmesi durumunda ciddi zarar görme riski ile karşı karşıya kalacağına kani olunacak önemli gerekçeler olmalıdır. Bu gerekçelerin ölüm cezası ya da idam, işkence ya da diğer insanlık dışı veya onur kırıcı muamele ya da cezayı içerir olması gerekmektedir. (Papademetriou, 2016).

UNHCR, Uluslararası Af Örgütü ve mülteciler alanında çalışan kurumlar, sığınma hukukunun uluslararası insan hakları hukukunun bir devamı niteliğinde olduğunu belirtmekte ve mülteci/sığınmacılara karşı geliştirilen kurumsal ırkçılığı, ötekileştirme/kriminalleştirme söylemlerini ve de Cenevre Sözleşmesi'nden doğan hakların kısıtlanmasını, insan hakları ihlali olarak değerlendirmekte; bu nedenle de AB üyesi devletleri eleştirmektedir (Keles, 2014).

3.1. Ortak Avrupa Sığınma Sistemi

Sığınma hakkı, kendi devletinde zulüm veya ciddi zararlardan kaçan ve dolayısıyla uluslararası korumaya muhtaç kişilere verilir. Sığınma temel bir haktır ve bu hak ilk kez 1951 Cenevre Mültecileri Koruma Sözleşmesi'nde tanınan uluslararası bir zorunluluktur. Açık sınırları olan AB üye devletleri aynı temel değerleri paylaşması ve mültecilere yüksek standartları garanti altına almak için ortak bir yaklaşım göstermesi gerekmektedir. Prosedürler aynı zamanda AB çapında adil ve etkili olmalı ve istismara karşı da korunmalıdır. Bu çerçevede AB üye devletleri Ortak Avrupa Sığınma Sistemi (Common European Asylum System/CEAS) kurmayı taahhüt etmektedir (European Commission, 2017a).

AB, 1999 ile 2005 yılları arasında sığınma için ortak asgari standartları uyumlaştıran çeşitli yasal önlemler almıştır, ancak zamanla bu önlemler yetersiz kalmıştır. AB, 1999 yılında ortak bir sığınma

politikası geliştirmeye başlamış olsa da o dönem için kurallar kısa bir süre içinde gelen çok sayıda kişiyle başa çıkmak için tasarlanmamıştır.

2011-2014 döneminde AB, 1999 yılında başlatılan CEAS'ı reforma tabi tutmuş ve kapsamlı bir hedefi gerçekleştirmek için sığınma ile ilgili mevzuatında değişikliğe gitmiştir. Ancak meydana gelen mülteci krizi, CEAS'ın daha da gelişmesini engelleyen bir gelişme olmuştur. AB sınırlarından giren göçmenler sığınmacı ve ekonomik göçmenlerden oluşan karışık bir gruptur. CEAS uyarınca, zulüm korkusu nedeniyle mülteci statüsüne sahip göçmenlere uluslararası koruma sağlanmaktadır. Geçici koruma statüsü, menşe devletine geri gönderildiğinde ciddi bir zarar görme riski ile karşı karşıya kalanlara verilmektedir. Üye devletlerin yasadışı ekonomik göçmenleri kendi devletlerine geri göndermeleri gerekmekte ise de seyahat belgelerinin eksikliği, gözaltı tesislerinin bulunmaması ve diğer faktörler nedeniyle geri dönüşlerin uygulanması zordur (Papademetriou, 2016).

CEAS, birtakım direktifler ve düzenlemeler ile AB üye devletlerinin ulusal yasal sistemlerinde doğrudan uygulanabilir. Avrupa Komisyonu, CEAS'ın eksiksiz ve doğru uygulanmasını yakından takip etmekte olup sığınma kurallarının uygulanmasıyla ilgili birçok kararı kabul etmiştir. Avrupa Komisyonu, Temmuz 2016'da yeni bir Sığınma Prosedürü Yönetmeliği için bir öneri sunmuştur. CEAS reformu için kapsamlı bir paket kapsamında 2013/32/AB sayılı Direktifin yerini alması tasarlanmış ve yönerge ile uluslararası koruma için adil ve verimli gerçek anlamda ortak bir prosedürün oluşturulması hedeflenmiştir (European Commission, 2017b).

CEAS, birkaç yönerge ve yönetmelikten oluşmaktadır ve yeniden düzenlenmiştir. Bu sistem, bir dizi ortak standartları garanti etmekte ve uygulandıkları her yerde sığınmacıların adil ve eşit muamele görmelerini sağlamak için AB üyeleri tarafından daha güçlü bir işbirliği yapılmasını gerektirmektedir. CEAS, Ocak 1967'de Mültecilerin Statüsüyle İlgili New York Protokolü ile değiştirilen 1951 Mültecilerin Statüsüyle İlgili Cenevre Sözleşmesi'ne dayanmaktadır. Ayrıca, AİHM içtihatları ve Sözleşmenin uygulanabileceği diğer onaylanmış uluslararası sözleşmelere de bağlıdır (Papademetriou, 2016).

Temel Haklar Bildirgesi ve Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile güvence altına alınan CEAS'ın temelinde sığınma hakkı ve geri gönderme yasağı bulunmaktadır. Her iki belge de Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) içtihatlarına ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) uyması gereken AB üyelerini bağlamaktadır. AİHM; gözaltı, konut alma olanakları statüsü ve hukuk yollarının bulunmaması konularında AB'nin mültecilerle ilgili yasal rejimini ihlal ettiği için birkaç üye devlete karşı yargılama gerçekleştirmiştir. Özellikle, AİHM tarafından sığınma sisteminde "ciddi eksiklikler" bulunduğu tespit edilmiş ve üye devletlerin Dublin Tüzüğü'ne uygun olarak mültecileri ilk giriş belgesi olan Yunanistan'a geri göndermesi yasaklanmıştır. Dublin sistemi ilk giriş devletlerine gereğinden fazla yük bindiği için CEAS'ın kilit yapısal problemi olarak tespit edilmiştir (Papademetriou, 2016).

3.2. Dublin Sistemi

Cenevre Sözleşmesi'nden sonra AB'nin mülteci politikasını şekillendiren uygulamaların tamamı Dublin Sistemi olarak adlandırılmaktadır. 1997'de yürürlüğe giren Dublin Tüzüğü'nde AB üyesi devletlere yapılan mülteci olma başvurularının incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesiyle ilgili kriterler yer almaktadır. Böylece bir kişinin tüm üye devletlerde sığınma başvurusu yaparak sığınma sistemini kötüye kullanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır (Güleç, 2015: 85). Dublin Tüzüğü'nün amacı, sığınma prosedürlerine hızlı bir şekilde erişmek ve esas itibarıyla bir başvuruyu, açıkça belirlenmiş tek bir üye devlet tarafından incelemektir (European Commission, 2017c). Bu haliyle Dublin Tüzüğü, çok sayıda gelen göçmen nedeniyle sorunlarla karşılaşan üye devletlerin sığınma sistemleri üzerindeki baskıyı önlemek için bir erken uyarı mekanizması olarak düşünülmüştür. Böyle bir durumda Avrupa Komisyonu, Dublin Düzenlemesinin uygulanmasına yönelik bir tehlikeyi önlemek amacıyla, Avrupa Sığınma Destek Ofisi (The European Asylum Support Office/EASO) ile işbirliği içinde, sığınma sisteminde zorluklarla karşılaşan üye devlet için bir önleyici eylem planı hazırlamaktadır. İlgili üye devlet, eylem planı temelinde alınan önlemler hakkında Avrupa Komisyonu'na geri bildirimde bulunmaktadır (Papademetriou, 2016).

Hükümetlerarası işbirliğinden doğan Dublin belgesi, Avrupa devletleri arasında sığınma konusundaki siyasi diyalogların başlangıcını ve Birlik düzeyinde sığınma ile ilgili sonraki yasal çerçevenin temelini oluşturmuştur. Bu anlaşma 2003 yılında yerini Dublin II'ye bırakmıştır. Buna göre, sığınmacılara AB topraklarına ilk ayak bastıkları yerde sığınma başvurusunda bulunma hakkı verilmektedir. Fakat bu durum Akdeniz ve Ege üzerinden kuzey Avrupa devletlerine gitmek isteyen sığınmacıların Yunanistan, İtalya, İspanya gibi devletlerde toplanmasına neden olmaktadır. Artarak devam eden göç, ilgili devletlerin şikâyetlerini artırmış ve onları, sınır güvenliğini sağlayan bir birlik oluşturmaya teşvik etmiştir. Avrupa Birliği Sınırları ve Sahil Güvenlik Ajansı'nın (FRONTEX) adı verilen bu birlik, Avrupa'nın dış sınırlarını korumakla görevlendirildiğinden sığınmacıların sınırlardan geçmesine izin verilmediği askeri operasyonlar düzenlemektedir. Ekim 2013'te İtalya'nın Lampedusa Adası yakınlarında yüzlerce mülteciyi taşıyan teknenin batmasıyla yaşanan kayıplar, söz konusu birliğin varlığının bir kez daha sorgulanmasına neden olmuştur. Ayrıca Dublin II ile tanınan, sığınmacıların AB topraklarına ilk ayak bastıkları yerde sığınma başvurusunda bulunabilme hakkı sınırdaki AB devletlerinin sorumluluğuna terk edilmiştir. Bu durumdan duyulan rahatsızlıklar zaman zaman dile getirilse de bu düzenlemenin kuzey devletleri tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanıldığı söylenebilir. FRONTEX dışında Dublin sistemindeki diğer iki birim ise, EASO ve Avrupa İltica Daktiloskopi Veri Tabanı (EURODAC)'tır. EASO, ortak bir sığınma sisteminin oluşturulmasında görevliyken; EURODAC, 14 yaşından büyük sığınmacıların parmak izlerinin alınarak kimliklerinin kayıt altına alınmasıyla oluşturulan bir sistemdir (Hoppyar, 2016: 3).

Temmuz 2013'te Dublin III yürürlüğe girmiştir. 604/2013 Dublin Tüzüğü uyarınca AB üyesi devletler, üçüncü devlet vatandaşları veya vatansız bir kişi tarafından yapılan uluslararası koruma

başvurularını incelemek zorundadır. Bu Tüzük, AB üye devletleri ile birlikte Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre'yi de bağlamaktadır. Dublin Uygulama Tüzüğü, Ocak 2014'te Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve Şubat 2014'te yürürlüğe girmiştir (Papademetriou, 2016). Haziran 2015'te Avrupa Komisyonu, Dublin III Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin dış değerlendirme ve Göç İçin Avrupa Gündemi'nde (European Agenda for Migration) öngörülen Dublin sisteminin reformu açısından bir değerlendirme raporu üzerinde çalışmıştır. Göçmenlerin ve sığınmacıların büyük ölçekli, kontrolsüz gelişleri, yalnızca birçok üye devletin sığınma sistemine değil, aynı zamanda CEAS'a da bir bütün olarak yük bindirmektedir. Gelenlerin hacmi ve yoğunluğu, başta düzensiz girdinin ilk noktasına dayanan bir sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olan üye devleti kuran Dublin Sistemi'nin zayıf yönlerini ortaya çıkarmıştır. Bu sebeplerden ötürü, Avrupa Komisyonu, Göç İçin Avrupa Gündemi'nde belirtilen yaklaşıma uygun olarak, göç akışlarını daha iyi yönetmek ve ihtiyaç duyan kişilere yeterli koruma sağlamak için mevcut sığınma belgelerini revize etmeyi ve değiştirmeyi önermektedir (European Commission, 2017c).

Mayıs 2016'da Avrupa Komisyonu, CEAS'a ilişkin önerilen reformun bir parçası olarak, üye devletlerin diğer üye devletler üzerindeki orantısız baskısının olduğu durumlarla başa çıkmak için bir mekanizma sunarken, Dublin Sistemi'ni daha şeffaf hale getirmek ve etkinliğini arttırmak için bir taslak öneri (Dublin IV Tüzüğü) hazırlamıştır. Bu taslak öneri, düzeltici tahsis mekanizması içeren, dayanışmaya dayanan ve üye devletin uluslararası korumaya muhtaç olanları üçüncü bir devletten direkt olarak yeniden yerleştirmeye yönelik yeniden yerleşim çabalarını dikkate alan bir adalet mekanizmasını içermektedir. Bu yeni sistem, bir devletin orantısız sayıdaki sığınma başvurularını ne zaman uyguladığını otomatik olarak belirleyecektir. Bunun, bir devletin büyüklüğü ve zenginliğine atfen yapılması düşünülmektedir. Bir üye devlet, kendisi için belirlenen referansın üzerinde ve orantısız sayılarda başvuru aldığı (referans sayının % 150'sinden fazlası), o devletteki diğer yeni başvuru sahipleri, başvurularının kabul edilebilirlik doğrulamasından sonra AB genelinde (vatandaşlığına bakılmaksızın) yeniden yerleşime tabi olacaklardır. Bu sistemde kişiyi yeniden tahsis eden üye devlete 250.000 € tutarında bir dayanışma katkısı öngörülmektedir (European Commission, 2017c).

TABLO 2: 24 TEMMUZ 2017 TARİHİNE KADAR İTALYA VE YUNANİSTAN'DAN YAPILAN YENİDEN YERLEŞTİRİLMELER

Üye Devlet	İtalya'dan Etkin Biçimde Yeniden Yerleştirme	Yunanistan'dan Etkin Biçimde Yeniden Yerleştirme	Toplam Etkin Biçimde Yeniden Yerleştirme	Konsey Kararlarında yasal olarak öngörülen taahhüt
Avusturya	0	0	0	1953

Belçika	213	589	802	3812
Bulgaristan	0	50	50	1302
Hırvatistan	18	59	77	968
Kıbrıs	34	90	124	320
Çek Cumhuriyeti	0	12	12	2691
Estonya	0	141	141	329
Finlandiya	707	1107	1814	2078
Fransa	330	3615	3945	19714
Almanya	3215	3712	6927	27536
Macaristan	0	0	0	1294
İrlanda	0	459	459	600
Letonya	27	294	321	481
Litvanya	27	355	382	671
Lüksemburg	111	216	327	557
Malta	47	90	137	131
Hollanda	662	1490	2152	5947
Polonya	0	0	0	6182
Portekiz	299	1101	1400	2951
Romanya	45	665	710	4180
Slovakya	0	16	16	902
Slovenya	35	172	207	567
İspanya	168	925	1093	9323
İsveç	370	604	974	3766

TOPLAM				98.255
---------------	--	--	--	---------------

Kaynak: European Commission, COM (2017) 405 Final, Annex 3, Brussels, 26.7.2017.

Avusturya, Macaristan ve Polonya bu tabloda hemen dikkat çeken AB üye devletleridir. Macaristan'da 2 Ekim'de yapılan ve en çok da AB tarafından eleştirilen referandum teknik anlamda - geçerli olması için gerekli olan % 50 oranını bulamayıp % 43'lerde kaldığından - başarısızlıkla sonuçlansa da, sürecin ve ortaya çıkan % 98'lik destek oranının önemli bir sorun teşkil ettiği ortadadır. Popülist ve korkuya/endişeye dayalı söylemleri ile AB'nin ciddi bir sorunu haline gelen Macaristan Başbakanı Viktor Orban'ın öncülük ettiği referandumda, 2004'ten bu yana AB üyesi olan Macar halkına oldukça provakatif bir soru yöneltilmişti: "Avrupa Birliği'nin, Ulusal Meclisin bile onayı alınmadan Macaristan vatandaşı olmayan kişileri Macaristan'a yerleştirmesine karar vermesini istiyor musunuz?" Macar halkına sorulan bu soru, Yunanistan ve İtalya'ya ulaşan 160 bin mültecinin 28 AB üye devletine, devletlerin nüfus ve gelişmişlik durumuna göre dağıtılmasına yönelik Konsey'de alınan kararı yok sayan bir itiraz olmuştur. İngiltere, Macaristan, Polonya ve pek çok devlette yaşanan sorunlar, mülteci krizi ile büyük bir meydan okumaya dönüşmüştür. Macaristan'a verilmesi planlanan mülteci sayısının sadece 1294 olmasına rağmen söz konusu üye devletin aşırı bir tepki göstermesi ilginçtir (Erdoğan, 2016).

Dublin Tüzüğü, uluslararası koruma başvurusunun gözden geçirilmesinden AB'nin hangi üye devletinin sorumlu olduğunun belirlenmesine kadar birtakım kriterleri ve usulleri belirtmektedir. Hiyerarşik sırayla uygulanacak kriterler şunlardır: (a) Üye devlette bir ailenin varlığı; (b) Bir üye devlette vize veya ikamet iznine sahip olmak; ve (c) yasa dışı olarak veya yasal üye devlete giriş. Düzenleme bir kişinin birden fazla üye devlette başvuru yaparak sistemi kötüye kullanmalarının önüne geçmek ve kişilerin ulusal makamlar tarafından bir üye devletten diğerine gönderilmesini önlemek için tasarlanmıştır. Başvuru, belirlenen kriterlere dayanarak sorumlu üye devlet tarafından incelenmelidir. Diğer bir ifadeyle başvuru tek bir üye devlet tarafından gerçekleştirilmelidir. Sorumlu üye devlet tanımlanamazsa, o zaman, uluslararası koruma başvurusunun yapıldığı ilk üye devletin, başvuruyu incelemesi gerekir. Dublin Tüzüğü'nde yer alan isteğe bağlı bir maddeye göre, her üye devletin kriterleri karşılama da başvuruyu incelemesine izin verilir. Böyle bir durumda, üye devlet DubliNet elektronik iletişim ağı aracılığıyla söz konusu üye devletlere bildirimde bulunmalıdır (Papademetriou, 2016).

3.3. EURODAC

Karasal sular ve transit bölgeler dâhil olmak üzere AB sınırlarına ulaşan ve uluslararası korumaya başvurmak isteyen üçüncü devlet vatandaşları, AB sığınma mevzuatına uymak zorunda olan üye devlet ulusal mevzuatına tabidir. Üye devletler, engeller veya aşırı gecikme olmaksızın uluslararası koruma talebinde bulunma hakkını garanti etmelidir. Uluslararası Korumaya İzin Verme ve Geri Alma Ortak Usulleri Hakkında 2013/32/AB sayılı Direktif (Ortak Usuller Direktifi), sınır bölgeleri, karasuları ve transit bölgeler dâhil olmak üzere AB bölgesinde yapılan uluslararası koruma başvuruları için geçerli bir mevzuat sunmaktadır. Uluslararası koruma başvurularının kaydedilmesi, dosyalama tarihinden

itibaren üç gün içinde yapılmalıdır. Uluslararası koruma, mülteci statüsünü veya alt korumayı isteyen üçüncü devlet vatandaşı ya da vatansız bir kişi tarafından yapılan bir talep olarak tanımlanır. Üye devletler, Dublin Tüzüğü'ne dayalı olarak sorumlu olmaya veya girme iznini vermeye veya reddetmeye yetkili başka bir ulusal makam seçebilir (Papademetriou, 2016).

20 Temmuz 2015'te yürürlüğe giren EURODAC Yönetmeliği⁴ ile merkezi bir birim ve bir iletişim altyapısı oluşturan ve EURODAC (Avrupa Dactyloscopy) olarak bilinen düzensiz sığınmacılar için bilgisayarlı, şifrelenmiş ve merkezi parmak izi veri tabanı meydana getirilmiştir. Bu merkezi sistem ile üye devletler arasında terör suçlarının veya diğer ağır cezai suçların önlenmesi, tespit edilmesi veya soruşturulmasından sorumlu üye devletlerin kolluk kuvvetleri gibi yetkili makamlara EURODAC aracılığıyla parmak izinin karşılaştırılmasını talep etme yetkisi verilmiştir. EURODAC sistemi üye devletlerin yetkili makamları tarafından yasadışı olarak kendi topraklarında bulunan üçüncü devlet vatandaşı ya da vatansız bir kişinin başka bir üye devlette uluslararası alanda koruma sağlamak için başvuruda bulunup bulunmadığını doğrulamak için kullanılmaktadır. Bu amaçla, bir üye devlet merkezi sisteme herhangi bir parmak izi verisi gönderebilir ve elektronik talep yoluyla sistemdeki parmak izleriyle karşılaştırma yapmasını isteyebilir (Papademetriou, 2016).

EURODAC Yönetmeliği uyarınca üye devletler, en az 14 yaşındaki her başvuranın parmak izlerini uluslararası korumayla almaya mecburdur. Yetkili ulusal otoriteler mümkün olan en kısa sürede ve bir uluslararası koruma başvurusunun yapılmasından sonra en geç 72 saat içerisinde belirli verilerle birlikte merkezi sisteme parmak izlerini iletmelidirler. Buna ek olarak, üye devletler, sınır devriyesi makamları tarafından kara, deniz veya kara yoluyla düzensiz bir geçişle bağlantılı olarak tutulan, en az 14 yaşındaki her üçüncü devlet ulusal ya da vatansız kişinin parmak izlerini almalıdır (Papademetriou, 2016).

3.4. Geri Kabul

Geri kabul anlaşması, temel olarak bir devletin, o devlette kalma şartlarını taşımayan ya da bu şartları kaybetmiş olan üçüncü devlet vatandaşlarını, vatandaşı oldukları devlete geri göndermelerini düzenleyen anlaşmadır. Bir diğer ifadeyle geri kabul anlaşmaları, bir devletin sınırlarına pasaport, gerekli ise vize, oturma izni veya benzeri seyahat belgesi olmadan düzensiz yollardan ve genellikle yasal gümrük kapılarından değil de giriş noktası sayılmayan yerlerden giriş yapmış kişilerin vatandaşı oldukları devlete gönderilmelerine yönelik prosedürleri düzenleyen anlaşmalardır (Özsöz, 2014: 145).

AB Temel Haklar Şartı uyarınca insancıl ve etkili bir geri dönüş politikası, kapsamlı ve sürdürülebilir bir göç politikası için şarttır. AB, dönüşleri daha iyi yönetmek için ulusal çabaları uyumlaştırmaya, desteklemeye ve İade Direktifi ile yeniden entegrasyonu kolaylaştırmaya çalışmaktadır. Dönüş mevzuatı Schengen müktesebatının bir parçası olup AB üye devletlerinde doğru uygulanması için AB üye

⁴ Official Journal of the European Union (OJEU), L 180/1, 29.6.2013.

devletleri ve Schengen'e katılan diğer devletler tarafından belirlenen uzmanlarla birlikte Komisyon liderliğindeki değerlendirme ziyaretleri aracılığıyla kontrol edilmektedir (European Commission, 2017f).

Geri kabul anlaşmaları, AB üye devlet ve kurumlarının neredeyse son 30 yıldır geliştirdiği AB ortak göç ve mülteci politikasında önemli bir yere sahiptir. AB genişlemesine paralel olarak AB sınırlarının daha geniş coğrafyaya ulaşması sonrasında AB göç ve sığınma politikalarında değişimler yaşanmıştır. Bu noktada, düzensiz göç ile mücadele ve sınır kontrollerine odaklanan bir yaklaşım benimsenmiş, AB'ye yönelik göç ile mücadele edilmesinde üçüncü devletlere sorumluluk yüklenmeye başlanmıştır. AB'nin göç politikasında üçüncü devletlere yüklenen bu sorumluluk, AB'nin üçüncü devletler ile olan bilgi alışverişi ve iletişim mekanizmalarının kurulması olabileceği gibi, ikili ya da çok taraflı anlaşmaların müzakere edilmesini ve imzalanmasını kapsamaktadır. Bu kapsamda geri kabul anlaşmaları AB'nin en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır (Özsöz, 2014: 145).

Komisyon, AB adına geri kabul anlaşmalarını müzakere etme yetkisine sahiptir. Rusya, Fas, Pakistan, Sri Lanka, Ukrayna, Hong Kong ve Makao, Cezayir, Türkiye, Arnavutluk, Çin, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti Özel İdari Bölgeleri ile AB geri kabul anlaşmalarını müzakere etmektedir. Sırbistan, Karadağ, Bosna-Hersek, Moldova Cumhuriyeti, Gürcistan, Cape Verde, Tunus, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya ve Nijerya ile yapılan sözleşmeler yürürlüğe girmiştir (European Commission, 2017f).

Karşılıklı imzalanan geri kabul anlaşmaları çerçevesinde yasa dışı göçmenlerin, taraf olunan devlete iadesinde kanıt zorunluluğu bulunmaktadır. AB geri kabul anlaşması imzaladığı devletlerin hükümetlerini ve yönetimlerini, yasa dışı göçmenleri o devleti transit kullanarak AB'ye giriş yaptığı konusunda kanıtlar kullanarak ispat ve ikna etmelidir. AB üye devletleri taraf olunan devlet ile kuracakları ortak mekanizmalar yoluyla geri göndermek istedikleri mültecileri o devlete bildirirler. Taraf devletin gerekli incelemeleri yapmasının ardından, iade edilmek istenen yasa dışı göçmenin o devlet üzerinden AB'ye gittiği kesinlik kazanırsa iade süreci başlamaktadır (Özsöz, 2014: 147).

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN OPERASYONEL KAPASİTESİ

Göçmen kaçakçılığıyla mücadele, 10 yıldan uzun süredir düzensiz göçe karşı çıkan AB politikalarının bir parçasıdır. Göçmen kaçakçılığı, yıllık cirosu milyarlarca dolara ulaşan suç şebekeleri için karlı bir iştir. Kaçakçılar, hem yasa dışı göçü AB'de kolaylaştırmak için kara, deniz ve hava yollarını hem de AB içinde yasadışı uygulamalarını ilerletmek için yasal göç sistemini kötüye kullanmaktadır. Göçmen kaçakçılığı, özellikle insan hakları ihlalleri ve ölümlerle giderek artan bir şekilde ilişkilendirilmektedir. Göçmenlerin hayatını Akdeniz'deki kaçakçıların elinde kaybetmesi, mevcut tüm hukuki, operasyonel ve idari zorlamaları kullanarak göçmen kaçakçılığına karşı mücadele ihtiyacını kuvvetli kılmaktadır. Göçmen kaçakçılık ağlarının terör, insan kaçakçılığı ve kara para aklama gibi diğer

ciddi ve organize suçlarla yakından bağlantılı olması bu aciliyeti daha da artırmaktadır (European Commission, 2017e).

Mayıs 2015'te Avrupa Komisyonu, Göçmen Kaçakçılığıyla Mücadele için AB Eylem Planı'nı yayımlamıştır. Bu sorunlar 2015-2020 yılları arasında baş etmek üzere birtakım adımlar atılmış ve 4 ana öncelik belirlenmiştir:

- Polis ve adli müdahalenin geliştirilmesi
- Bilgi toplama ve paylaşımının iyileştirilmesi
- Kaçakçılık ve korunmasız göçmenlere yardım konusunda gelişmiş önlemlerin alınması
- Üçüncü devletlerle daha güçlü bir işbirliğinin sağlanması

Göçmen kaçakçılığını kısıtlamak için AB üye devletleri kolluk kuvvetleri, ilgili AB Ajansları ve ortak devletler arasındaki operasyonel işbirliği çok önemlidir. Üye devletler, ciddi ve organize suçlar için AB ortak politikaları aracılığıyla, göçmen kaçakçılığı da dâhil olmak üzere ortak öncelikleri ve operasyonel eylemleri koordine eder. AB kolluk kuvveti Europol, bilgi, uzmanlık ve analitik desteğin güvenli bir şekilde değişimi yoluyla üye devletlerin operasyonel işbirliğini destekleme konusunda kilit bir rol oynamaktadır. Şubat 2016'da Europol, üye devletlerin soruşturmalarını desteklemek ve kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonu artırmak için Avrupa Göç Kaçakçılık Merkezi'ni faaliyete başlatmıştır. Europol İnternet Yönlendirme Birimi ayrıca çevrimiçi içeriği izleyerek ve göçmen kaçakçılık suç ağlarıyla bağlantılı sayfaları tespit edip ilgili çevrimiçi platformlara yönlendirerek göçmen kaçakçılığıyla mücadeleye katkıda bulunmaktadır (European Commission, 2017e).

Göçmenlerin ve sığınmacıların, Avrupa'ya tehlikeli yolculuklar düzenleyen denize açılması sorunlu teknelerle dolu görüntüleri, düzensiz göç olgusunun trajik gerçeğini simgelemektedir. Göçmenlerin deniz yoluyla kaçakçılığı, göçmen kaçakçılığının en tehlikeli biçimlerinden biridir ve sık sık insani yardım çabaları gerektirir. Tehlikede olanların hayatını kurtarmak için, Avrupa Birliği FRONTEX yardımıyla AB üye devletlerinin sahil güvenlik görevlilerinin büyük çaba sarf etmesi gerekmektedir. AB'nin denizdeki mevcudiyeti, AB'nin dış sınırını devriye altına almak ve kaçak yolları ve ilgili ceza ağlarının uygulamaları ile ilgili veri ve istihbarat toplayan FRONTEX tarafından sağlanmaktadır. FRONTEX, diğer AB Ajanslarıyla işbirliği içinde uydu görüntüleri aracılığıyla da sorunun çözümüne destek sunmaktadır. 2016'da, FRONTEX'in görevi güçlendirilerek AB dışında da çalışmasına olanak tanınmıştır (European Commission, 2017f).

Avrupa Birliği Yasa Uygulama Eğitimi Ajansı (CEPOL), Eurojust, EASO, Temel Haklar Ajansı (FRA) ve Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı (EMSA) da AB'nin göçmen kaçakçılığına karşı eylemini desteklemektedir (European Commission, 2017e).

AB bütünleşmesinin ve AB vatandaşlığı kavramının en önemli öncelik ve haklarından kişilerin serbest dolaşımı zaman içinde üye devletler arasındaki iç sınırların kaldırılması sonucunu doğurmuş ancak bununla birlikte dış sınırlarda alınan önlemlerin geliştirilmesi gerekli hale gelmiştir. AB için dış

sınırların etkin ve güvenilir yönetimi önemli bir konudur. İç sınırları olmayan Schengen bölgesi, yalnızca dış sınırlar etkili bir şekilde korunursa sürdürülebilir. AB, bu nedenle, örneğin bilgi teknolojisi (Visa Bilgi Sistemi gibi) ve kimlik tespiti için biyometrik özellikler (örneğin parmak izleri) kullanarak yüksek düzeyde güvenlik sağlamayı amaçlayan entegre bir sınır yönetimi stratejisi geliştirmiştir (European Commission, 2017f).

Avrupa Komisyonu, göç ve iç güvenliğe ilişkin olarak AB tarafından karşılaşılan yeni zorlukları ve siyasi gerçekleri ele almak için Aralık 2015'te bir Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı kurulmasını önermiştir. Ajans'ın kurulması konusunda rekor sürede anlaşmaya varılmış ve 6 Ekim 2016 tarihinde Ajans faaliyete başlamıştır. Şu anda farklı sınırlardaki üye devletlere destek sağlayan 1600'den fazla sınır muhafızı ile yardım eden Ajans'ın tam verimliliğini sağlamak için yoğun çalışmalar sürdürülmektedir. Ajans'ın tam anlamıyla yaygınlaştırılmasına yönelik önemli ilerlemeler kaydedilmesine karşın, insan kaynakları ve teçhizat açısından önemli boşluklar bulunmaktadır. Üye devletlerin taahhütlerini yerine getirmesi ve sürece hızlı tepki vermesi için operasyonel kabiliyetlerini artırması ve devam eden ortak operasyonlar için boşlukları kapatması AB tarafından teşvik edilmektedir (European Commission, 2017g).

5. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN MÜLTECİ POLİTİKASI

Tarih boyunca Avrupa, göç hareketlerinin ana duraklarından biri olurken özellikle de Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra Avrupa'ya yönelen göçte bir hızlanma gerçekleşmiştir. AB'nin göç politikalarının gelişiminde konjonktürel etkilerin önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür. Zira kimi zaman Birlik kendisine başvuranlara olumlu bakmış ve bu başvuruları gelişimi için önemsemiş, kimi zaman da göç ve vize politikalarını katılaştırma eğilimi göstermiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ardından Avrupa devletleri, Avrupa'da ortak bir sığınma ve mülteci politikası geliştirme yönünde düzenlemelere gitmiştir. İlk dönemler Batı Avrupa, Doğu Bloğu'nu terk edenler ile darbe ve diktatörlükten kaçan İspanyol, Portekizli, Yunanistanlı sığınmacı ve mültecilere kapılarını sorunsuz olarak açmıştır. Ancak daha sonra 1980 ve 1990'lı yıllarda yaşanan savaşlar ve Sovyetlerin dağılışı ile mülteci sayısının Avrupa'da yükselmesi, AB'nin sığınma ve mülteci politikasında önemli bir paradigma değişimine neden olmuştur. Özellikle Avrupa'da "Ortak Pazar" oluşturma, sınırların kaldırılması ve AB vatandaşlarına serbest dolaşım hakkını amaçlayan Schengen Anlaşması ile birlikte AB üye devletleri bazında mülteci ve sığınmacı sayısının azaltılmasını amaçlayan ortak çalışmalara hız verilmiştir. Sığınma talebinde bulunanların barınma, çalışma, sosyal ve politik hayata dâhil olma ve dolaşım hakkına kısıtlamalar getirilmekle birlikte bir devlette reddedilen bir sığınmacının başka bir Avrupa devletinde sığınma başvurusunu tümden ortadan kaldıran düzenlemeler (Dublin Tüzüğü) ortaya çıkmıştır. Bu politikaların sonucu olarak sığınma başvuru süreçleri hızlandırılmış ve sığınmacıları kitlesel bir şekilde sınır dışı etme uygulamaları en çok başvurulan "çözüm" yöntemi olarak kabul görmeye başlamıştır. Halbuki hem Cenevre Sözleşmesi ve onu

tamamlayan diğer sözleşmeler hem de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin öngördüğü sığınma başvurularının adil bir şekilde incelenmesi, reddedildiğinde yeniden incelenmesi, sığınma başvuruları sonuçlanmadan sığınmacıların işkence, kötü muamele ya da cezalandırmaya maruz kalma riski ile karşılaşabilecekleri bir devlete sınır dışı edilmemesi hükmüne bağlanmıştır (Keles, 2014).

Avrupa kıtası 1950'lerden sonra barış sürecinde yaşadığı istikrar ve ekonomik konularda gösterdiği kalkınma ile dünyanın farklı coğrafyalarında meydana gelen çatışma ve krizlerden kaçmak isteyen kişilerin ulaşmak istediği bir adres haline gelmiştir. 1950'ye kadar mülteci üreten Avrupa coğrafyası, AB'nin temelini oluşturan Toplulukların kurulmasıyla birlikte artık mülteci alan bir coğrafya olmaya başlamıştır (Tezcan, 2016: 4). AB'nin göç politikasının tarihi arkaplanına bakıldığında İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden inşa çalışmaları çerçevesinde endüstrilerini büyütme ve geliştirme yoluna giden Avrupa devletlerinin İtalya, İspanya, Kuzey Afrika ve Yugoslavya gibi devletlerden çalıştırılmak üzere büyük miktarlarda vasıfsız işçi getirdikleri göze çarpmaktadır. Fakat özellikle 1973 krizi ile başlayan süreçte bu alımlar durdurulmuş, yasal ve yasal olmayan göçü kontrol edebilmek için Avrupalı devletler düzenleme yapma yoluna gitmişlerdir. Özellikle 1986 Avrupa Tek Senedi ile başlayan süreçte AB, ortak bir göç politikası oluşturma yönünde görüş beyan etmiş, göç kontrolüne ilişkin üye devletler arasında işbirliği oluşturulması öngörülmüş ve 1990 yılına kadar üye devletlerin sığınma başvurularına ilişkin uygulayacağı prosedürler belirlenmiştir (Güleç, 2015: 97).

AB'nin bugünkü göç ve mülteci politikasının oluşumu günümüze kadar süregelen göç hareketlerinin bir sonucudur. Savaş sonrası kuruluş yıllarında kendini yeniden inşa eden Avrupa için göçmenlere ilişkin herhangi bir olumsuzluk görülmediğinden göçe dair ortak politika belirleme ihtiyacı da duyulmamıştır. Bu dönem göç, Avrupa için bilinçli bir tercihi ve ihtiyaçtan doğan bir zorunluluğu yansıtmaktadır. Bu nedenle AB'nin kuruluşunun ilk dönemlerinde ortak bir göç ve mülteci politikası bulunmazken bu alandaki düzenleme ve uygulamalar savaşlar, sıcak çatışmalar, doğal afetler, siyasi, ekonomik ve toplumsal durumlara bağlı olarak gelişim ve değişim göstermiştir. Kendisini sürekli yenileyen bir dinamiğinin olduğu dikkate alındığında AB, uluslararası alandaki gelişmeleri dikkate alan ve Birliğin genişleme seyrini de gözetten bir göç stratejisi ve olası değişken durumlara uygun esneklikte bir göç ve mülteci politikası geliştirme çabasıdır (Çam, 2014: 46).

AB, mülteci krizini aşmak adına bir dizi önlemler olarak mülteci politikasını revize etmeye çalışmaktadır. Bu önlemler, krizin temel nedenlerini çözmeye çalışmanın yanı sıra hem AB içinde hem de dışında insani yardıma ihtiyacı olan insanlara yapılan yardımları artırmaya yöneliktir. Hâlihazırda AB, AB'ye sığınma talep eden kişilerin yerlerini değiştirmek, komşu devletlerden yardıma muhtaç insanları yeniden yerleştirmek ve sığınma başvurusunda bulunamayan insanların geri dönmesi için adımlar atmaktadır. AB, insan kaçakçılığına karşı çıkan ve insanların AB'ye yasal olarak girmesi için güvenli yollar öngören yeni bir sınır ve sahil güvenlik sürecini de başlatmıştır. Bu çerçevede AB üye devletleri, Haziran 2016'da, AB'nin ortak dış sınırlarının yönetimini ve güvenliğini güçlendirmek için yeni bir Avrupa Sınırı ve Sahil Güvenliği (European Border and Coast Guard) kurmaya karar vermiştir.

Bunun yanında Avrupa Polis Teşkilatı, örgütlü göçmen kaçakçılığına karışan suç ağlarının çökertilmesinde AB üye devletlerini destekleyecek yeni bir Göçmen Kaçakçılık Merkezi (European Migrant Smuggling Centre) açmıştır (European Commission, 2016).

AB göç ve sığınma hareketlerini daha etkin bir şekilde yönetmek adına menşe devletleriyle diyalog ve işbirliği konularında Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım (Global Approach to Migration and Mobility/GAMM) projesini geliştirmiştir. AB'nin geliştirmiş olduğu bu yaklaşım dış sığınma ve göç politikası için kapsamlı bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu kapsamda (a) yasal göçü daha iyi organize etmek ve iyi yönetilen hareketliliği teşvik etmek, (b) düzensiz göçü önlemek ve mücadele etmek, insan ticaretini ortadan kaldırmak, (c) insan haklarına saygıyı en üst düzeye çıkarmak, (d) uluslararası korumayı teşvik etmek ve sığınma alanının dış boyutunu geliştirmek gibi birtakım hedefler tespit edilmiştir (European Commission, 2017d).

AB üyesi devletlerin mülteci politikası incelendiğinde AB'nin güçlü ve kurucu devletlerinden Almanya'nın ön planda olduğu görülmektedir. Uzunca bir süre diğer büyük AB devletleri gibi mülteci krizinde çekimser kalmış olmasına rağmen artan göç karşısında kapılarını sığınmacılara açmak yönünde bir politika değişikliğinde bulunmuştur. Fakat bu sürecin devamında Almanya'nın hem kendi içindeki hem de diğer AB üye devletlerinden gelen tepkiler nedeniyle değişken bir politika izlediği söylenebilir. Bu durum AB gibi Almanya'nın ve vatandaşlarının da böyle büyük ve karmaşık bir krizle mücadele etmeye hazır olmadığını teyit etmektedir (Hopyar, 2016: 6).

Avrupa devletlerinin korumacı politikaları sonucunda her yıl yüzlerce insan derme çatma gemi ve botlarla Avrupa Kalesi'ne ulaşmaya çalışırken bir kısmı Akdeniz ve Ege Denizi'nde hayatını yitirmekte ve sadece cansız bedenleri Avrupa'nın sahillerine ulaşmaktadır. Avrupa Kalesi'ne girmeyi başaranlar ise bu sefer zorlu, uzun ve bazen sonu belli olmayan bir yolculuğa başlamaktadır. Bu insanlar birçok sorun ve engelle yüzleşmek zorunda kalmaktadır: Barınma, dil, eğitim, sağlık, iş vb. Örneğin bazı Avrupa devletlerinde (İngiltere, Fransa, Avusturya ve Yunanistan) sığınma başvuruları aylarca sürmektedir. Genellikle sığınma başvurularının çoğu reddedilmekte ve hatta sığınmaya başvuranın hızlı bir şekilde sınır dışı edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Özellikle Fransa'da Sans-Papiers (Kağıtsızlar) Hareketi, Fransız hükümetinin sığınma başvurularının % 90'a varan ret politikalarına karşı durmak için ortaya çıkmıştır. Ret kararlarına itiraz süresi dolmadan sınır dışı etme uygulamaları da sıkça rastlanan bir durumdur. Bir diğer önemli problem olan barınma sorunu devletten devlete değişmektedir. Örneğin bazı AB üyesi devletlerde (Almanya ve Avusturya gibi) barınma olanakları, toplumdaki ve şehirlerden uzak, mülteci ve sığınmacıların terk edilmiş yer olarak değerlendirildiği sığınma kamplarında karşılanmaktadır. Yapılan birçok araştırmada bu sosyal yalnızlaştırma uygulamalarının psikolojik rahatsızlıklar ve hatta intiharlara neden olduğu, kampların rutubetli oluşunun özellikle çocuklarda solunum yolu hastalıklarına yol açtığı belirtilmektedir. Bunun yanında sığınmacılardan rahatsız aşırı grupların sığınma kamplarında barınan mülteci ve sığınmacılara saldırdığı, hatta sığınma kamplarını yaktıkları da bilinen bir gerçektir. Diğer AB üye devletlerinde ise sığınmacılara ya süreli bir barınma

hakkı tanınmakta (İtalya) ya cezaevine dönüştürülen kamplarda (Yunanistan) barındırılmakta ya da hiçbir barınma olanağı gösterilmeden sokaklarda yaşamlarını idame etmeleri beklenmektedir (Keles, 2014).

Avrupa'da mülteci ve sığınmacılar üzerinde tüm bu olumsuzluklar yaşanırken Almanya Başbakanı Merkel, 15 Ekim 2015 tarihinde Almanya Federal Parlamentosu'nda (Bundestag) yaptığı konuşmasında, göç krizini yönetmek ve mültecileri yerleştirmek konusunda AB'ye dayanışma çağrısında bulunurken, mülteci sorununun çözümünü Avrupa için tarihi bir sınav olarak tanımlamıştır (Welle, 2015). AB'nin bu sınavı nasıl sonlandıracağı oldukça önemli bir konudur. Zira AB özelinde krize dönüşen göç ve mülteci sorunsalı, Euro krizinden daha fazla etkiye sahip ve uzayıp gidecek bir kriz olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte göç ve mülteci krizi, yalnız AB bütünleşmesi açısından değil; AB'nin dış politikadaki etkin rolü ve küresel aktörlük iddiası için de bir sınav niteliği taşımaktadır (Elmas, 2016: 301).

Günümüzde uluslararası göç hareketlerinin büyük bölümü, pek çoğu düzensiz göç şeklinde olmakla birlikte, dünyanın geri kalanından Batı'ya yönelik olarak gerçekleşmektedir. Özellikle son yıllarda Kuzey Afrika ve Orta Doğu'daki istikrarsız ortamın tetiklediği göç baskısı, bugün Avrupa'yı tartışmasız şekilde zorlu bir sınava tabi tutmaktadır. 2015 yılında Akdeniz'deki göçmen ölümlerinin zirveye ulaşması neticesinde uluslararası kamuoyunda geniş yankı uyandırarak krize evrilen uluslararası göç, Avrupa'daki siyasi gündemin merkezinde yer alırken; AB göç yönetiminin etkin(siz)liği konusunun ötesine uzanan tartışmaların boyutu ise bütünleşme değerlerinin (demokrasi ve insan hakları başta olmak üzere) ve AB dış politikasının temel dayanaklarının sorgulanmasına kadar varmış durumdadır. Mayıs 2015'de dış göç yönetimi konusunda reform ihtiyacıyla AB'yi acil eylem planı hazırlıklarına sevk eden güncel göç baskısı, göç yönetiminin tepkisel, korumacı, kısa dönemli ve kontrol-odaklı politikaların güdümündeki Avrupa merkezli bir yaklaşımla sürdürülebilir olmadığını farklı açılardan bir kez daha göstermiştir. Etkin bir göç yönetimi, hem gerçek ve dengeli bir ortaklık zemininde kurulan hem de karşılıklı diyaloga dayanan üçüncü devletlerle işbirliğini ve bu bağlamda kapsamlı bir yaklaşımın varlığını gerekli kılmaktadır (Elmas, 2016: 314).

Günümüzde üçüncü devletlerden gelecek olan göçmen ve sığınmacılara karşı Avrupa sınırlarının sıkı bir şekilde kontrolü, vize politikaları, sığınma başvurularının Avrupa dışında incelenmesi gibi uygulamalarla sığınmacıların Avrupa devletlerine gelmesini önleme çabaları Avrupa Kalesi diye nitelenen algıyı desteklemektedir. Korumacı bu yaklaşımla sığınmacılara tüm yasal yollar kapatılarak, devletlerinde savaş ve şiddetten dolayı ölüm tehlikesi yaşayan; etnik, cinsel ve dinsel ayrımcılığa ve kovuşturmalara uğrayan bu insanlara "kaçak" ve "yasal olmayan" yollarla AB kıyı devletlerine sığınma başvurusunda bulunmaları dışında bir seçenek bırakılmamaktadır (Keles, 2014). 19 Nisan 2015'te İtalya'ya ulaşmaya çalışan sığınmacıları taşıyan teknenin batması, Macaristan'ın Sırbistan sınırına tel çekme girişimleri gibi yaşanan bazı olaylar AB'nin zorda kalmış diğer devlet vatandaşlarının hayatları

hakkındaki duyarsızlıklarını gözler önüne sermektedir. Uluslararası Af Örgütü'nün yayınladığı rapor⁵ da bu tespitleri teyit eder niteliktedir. Bu rapor, AB sınırları içinde ve dışında yürütülen bu politika ve uygulamaların bütününi “Kale Avrupası” olarak nitelendirmekte ve bu kalenin görünüşte düzensiz yollarla gerçekleşen ekonomik göçü önleme amacıyla tasarlandığına vurgu yapmaktadır (Uluslararası Af Örgütü, 2014: 6).

AB yaşadığı mülteci krizini aşmada kendini başarılı kabul etse bile bu çözüm insani ve ahlaki bir çözüm ol(a)mayacaktır. Nitekim AB Suriye krizinin alevlenip büyümesindeki sorumluluğu karşısında, sorunun büyümesindeki payı kadar külfete katlanmak istememekte ve mültecileri sınırları ötesinde tutmak için ciddi gayret sarf etmeye devam etmektedir. AB, kapısına dayanan insani dramı sınırlarından uzak tutmak için gösterdiği çabayı Suriye iç savaşının başından bu yana krize siyasi ve diplomatik çözüm bulmak için gösterseydi birçok insan denizlerde hayatını kaybetmeyecek ve Lampedusa trajedisi gibi elim olaylar yaşanmayacaktı (Tezcan, 2016: 8).

AB'nin göç yönetimine yönelik eleştirilere bakıldığında ise temel olarak iki nokta üzerinde durulmaktadır. Söz konusu iki eleştiri de AB'nin düzensiz göç sorununun temeline inmediğini ve soruna yönelik giderek daha kısıtlayıcı ve kısa vadeli çözümler aradığını veya çözümleri üçüncü devlet topraklarına yönelttiğini öne sürmektedir (ORSAM, 2012: 14). AB üye devletlerinin kendi devletlerini terk etmek zorunda kalanların durumunu ve uluslararası sözleşmelerin kendilerine tanıdığı hakları göz ardı ederek mülteci ve sığınma sorununu bir göçmen sorununa indirgemesi de diğer bir eleştiri konusudur (Keles, 2014).

Eleştirilere göre, AB'nin göç ve mülteci krizinin güvenlik boyutu ile ilgilenmesi ve korumacı önlemleri arttırması caydırıcılıktan ziyade kayıt dışı ve yasal olmayan göçmen hareketliliğini beslemektedir. AB üye devletlerinin, sorunun çözümünde ağırlıklı olarak sadece sınır kontrolleri ve sınır güvenliğini çoğaltarak aldığı tedbirler, AB'nin değerlerini oluşturan hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokrasi ve hukuk devleti gibi ilkeler ile üye devletlerin ulusal menfaatleri arasında kalarak anlamsızlaşmaktadır (Güleç, 2015: 91).

Son yıllarda, dünya üzerinde düzensiz göç konusunda izlenen göç politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan sınırların denetimi ve güvenliğini sağlama uygulamaları sığınmacı kabulünde

⁵ AB ve AB üye devletleri, düzensiz göçmenleri dışarıda tutabilmek için bu bireylerin gelme nedenlerine ya da büyük bir bölümün AB sınırlarına ulaşmak için neleri göze aldıklarına bakmaksızın aşılması giderek imkânsız hale gelen bir duvar örüyorlar. AB, sınırlarını “korumak” için gelişmiş izleme sistemlerine yatırımlar yapıyor, Bulgaristan ve Yunanistan gibi AB'nin dış sınırlarında yer alan üye devletlere sınırlarını güçlendirmeleri için mali destek veriyor ve AB hudutlarında devriye geçecek ve Avrupa genelinde faaliyet gösterecek sınır görevlilerinin koordinasyonunu sağlayacak bir kurum tesis ediyor. Üye devletlerin kendileri de düzensiz yollarla gelenleri durdurmak için sıkı önlemlere başvuruyorlar. Göçmen ve mülteciler, sığınma prosedürlerine erişimleri olmadan ve çoğu zaman hayatlarını ciddi riske atan yöntemlerle Bulgaristan, Yunanistan ve İspanya'dan hukuka aykırı bir biçimde sınır dışı ediliyorlar ve sınır görevlileri ve sahil güvenlik personelinden kötü muamele görüyorlar. Dahası, bazı AB üye devletleri, Avrupa'ya gelmeyi düşünen bireyleri caydırma amacıyla uzun süreli alıkoyma tehdidini kullanıyor. Uluslararası Af Örgütü, “Kale Avrupası'nın İnsani Bedeli: Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri”, Rapor: EUR 05/001/2014, İlk Baskı 2014, <https://amnesty.org.tr/public/uploads/files/Rapor/THE%20HUMAN%20COST%20OF%20FORTRESS%20EUROPE%20HUMAN%20RIGHTS%20VIOLATIONS%20AGAINST%20MIGRANTS%20AND%20REFUGEES%20AT%20EUROPE%2080%99S%20BORDERS.pdf>, (e.t. 26.09.2017).

giderek azalmalara neden olmaktadır. Sığınma talebiyle başvuran insanların bu politikalar neticesinde yasal yolları terk ederek başka alternatif yollara yöneldiği tespit edilmiştir (Çam, 2014: 24). Uluslararası Af Örgütü, 2016 yılında mülteci krizini kapsamlı bir şekilde değerlendirmeyi hedefleyen bir rapor hazırlamıştır. “Küresel Mülteci Kriziyle Baş Etmek: Görmezden Gelmek Yerine Sorumluluğu Paylaşmak” adını taşıyan rapora göre dünya genelinde toplam mülteci nüfusu 21.3 milyon olarak tespit edilmektedir. Bu sayının 1.2 milyonunun acilen yeniden yerleştirilmeye ihtiyaç duyduğu ayrıca belirtilmektedir. Rapor, bazı AB üyesi devletleri ve Avustralya’yı insanları dışarıda tutmak için “sistemli bir şekilde insan hakları ihlallerini ve istismarlarını bir politika aracı olarak kullanmakla” itham etmektedir (Kozluklu, 2017: 129).

AB üye devletlerinin göçmenlerin entegrasyonu veya dışlanmasına yönelik politikaları çeşitli faktörlere göre şekillenmektedir. Bu faktörler içinde göçmenlerin ne kadar süredir bu devlette yaşıyor olması, ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyeleri ve yerli halk ile olan kültürel benzerlikleri veya farklılıkları önemli noktalar olarak göze çarpmaktadır. AB vatandaşı olmayanların entegrasyonu veya dışlanması yönünde Avrupa devletlerinde uygulanan başlıca üç model öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki olan “Asimilasyon Modeli” gelen göçmenlerin dil, kültür ve sosyal yapı bakımından Avrupa toplumuna uyum sağlayacakları düşüncesiyle entegrasyonu hızlandıracak politikalar uygulanmasını öngörmektedir. Bu model, oturma hakkı olan göçmenlerin hepsine vatandaşlık verilmesine ve bu şekilde asimilasyonun sağlanmasına yönelik politikaların uygulanmasına dayanmaktadır. İkinci model olan “Çok Kültürlü Model”de ise göçmenlerin dil, kültür ve sosyal farklılıklarını kaybetmeleri beklenmeden onlara yerli halkla eşit ekonomik, sosyal ve politik hakların verilmesi söz konusudur. Son olarak “Dışlanma Modeli”nde hükümetler ve yerli halk, göçmenleri kendi uluslarının bir üyesi olarak kabul etmezler. Ayrıca göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve politik haklara sahip olması sınırlandırılmıştır (Koca, 2002).

AB’nin mülteci krizini aşmak için ortaya koyduğu politikaların mali yükü de hayli yüksektir. 2015 ve 2016 yıllarında mülteci kriziyle başa çıkmak için AB bütçesinden toplam 10 milyar Avro (€) ayrılmıştır. AB, Mayıs 2016’dan itibaren Yunanistan’da barındırılan 50 bin mülteci ve göçmenin en acil insani ihtiyaçlarını karşılamak için projeleri finanse etmektedir. AB, Avrupa dışı devletlerdeki (Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak gibi) mülteci ve göçmenlere de insani yardım sağlamaktadır. Toplamda 3 milyon Suriyeli mülteciye ev sahipliği yapan Türkiye’deki mültecilere destek olmak için, AB ve üye devletleri 2016 ve 2018 yılları arasında ayrılmış bir ödenek aracılığıyla 6 milyar € sağlamayı planlamaktadır (European Commission, 2016).

Mülteci krizinin çözülmesi ve dış sınırların yönetilmesi AB için en öncelikli konulardan biridir. Sığınma, Göç ve Entegrasyon Fonu (Asylum, Migration and Integration Fund/AMIF), sığınma prosedürünün Birlik standartlarına uygun olmasını, göçmenlerin yerel ve bölgesel düzeyde entegrasyonunu sağlamak ve geri dönüş programlarının etkililiğini arttırmak için ulusal çabaları desteklerken; İç Güvenlik Fonu (Internal Security Fund/ISF), dış sınırların tekdüze ve yüksek düzeyde

kontrol altına alınması ve sınır ötesi örgütlü suçlarla mücadelede ulusal çabaları desteklemektedir. Komisyon, Yunanistan makamları ile Yunanistan'da faaliyet gösteren mülteci ve insani krizleri takip eden uluslararası kuruluşlar ve Sivil Toplum Kuruluşlarını desteklemek amacıyla 2015 yılı başından bu yana 361,8 milyon avroyu Acil Yardım (Emergency Assistance) olarak ayırmıştır.⁶ 2014-2020 uzun vadeli finansmanı ile Yunanistan'a 509,5 milyon avro (AMIF'den 294,6 milyon avro ve ISF'den 214,8 milyon avro) kaynak tahsis edilmiştir. Ayrıca acil durum nakil mekanizması kapsamında Yunanistan, taşınan her sığınmacı için ulaşım maliyeti olarak 500 € alacaktır. Yerleşim ve Yeniden Yerleşim mekanizmalarının uygulanması için de 35.1 milyon avro tahsis edilmiştir (European Commission, 2017h).

6. TÜRKİYE-AB ANLAŞMASININ MÜLTECİ KRİZİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

AB, mülteci krizine uzun süre duyarsız kalmış, ancak Akdeniz ve Ege'de yaşanan dramlar ve sorunun Avrupa sınırlarına kadar dayanması karşısında Türkiye ile işbirliğine gitmek zorunda kalmıştır (Karademir, 2016). AB ve Türkiye, Mart 2016'da Türkiye'den Yunan adalarına gelen düzensiz göçmenlerin ve sığınmacıların Türkiye'ye geri gönderilmesi konusunda mutabakat sağlamıştır. AB, Ege Denizi'ndeki belli başlı güzergahlardan birinde kontrol edilemeyen göç akımını durdurmak amacıyla Türkiye ile imzaladığı bu anlaşma, mültecilerin Avrupa'ya girmesi için yasal yollar da sağlamaktadır. Sonuç olarak Türkiye'den gelen mülteci ve göçmen sayısı önemli ölçüde azaltılmıştır. Ekim 2015'te günde yaklaşık maksimum 7000 değerden ulaşan ortalama sayı, Mayıs 2016 sonuna kadar günde 47'ye düşürülmüştür. Eylül 2015'te ortalama 4921 mülteci ve göçmen her gün Türkiye'den Yunanistan'a denizden geçmiştir. Ekim ayında sayı 6929'un en yüksek noktasına ulaşmış ve Kasım ayında 5146, Aralık ayında 3368, Ocak 2016'da 1987, Şubat ayında 1949, Mart ayında 853, Nisan ayında 137, Mayıs ayında 47'ye düşmüştür (European Commission, 2016).

İtalya, 2016 yılında Akdeniz'i geçip İtalya'ya ulaşan 171.000 göçmenin yeni bir rekor oluşturduğunu açıklamış ve sığınma sisteminin, alım merkezlerinde 176.000'den fazla kişiyle zor durumda olduğunu duyurmuştu. Peki neden İtalya, Türkiye'den AB'ye giden göçmen krizinin azaldığı göz önüne alındığında, giderek daha fazla göçmen görüyordu? Gerçekten de göçle ilgili kriz bir taraftan devam ederken, diğer taraftan Yunanistan'a geçen mültecilerin rakamlarında büyük oranda gerileme görülmüştür. Bunun nedeni sıkı kontroller, çitler ve AB ile Türkiye arasındaki anlaşma, mültecilerin Balkanlar üzerinden Orta ve Batı Avrupa'ya akmasıyla açıklanabilir (BBC, 2016).

İtalya'ya sığınmadaki artış, 2017 yılında sadece 5.600 mültecinin deniz yoluyla geldiği Yunanistan'dan oldukça farklıdır. 2015 yılında Yunan adaları, Almanya'ya gelen Suriyeli mültecilerin

⁶ 124.8 milyon avro: AMIF Yunanistan yetkililerine doğrudan tahsis edilen Acil Yardım; 55,8 milyon avro: Doğrudan Yunan makamlarına tahsis edilen ISF Acil Yardım; 181,2 milyon avro: Uluslararası Kuruluşlar / Birlik Kuruluşlarına tahsis edilen acil yardım (IOM, UNHCR, EASO)

“Balkan güzergahı” için başlangıç noktasıyken, 2016 başlarında AB ile Türkiye arasındaki çekişmeli bir anlaşma sonucunda bu akış çarpıcı bir şekilde sınırlanmıştır (Politi, 2017).

Türkiye’den gelen akın gerçekten durdu mu? Yunanistan ve Balkanlar üzerinden göç edenler için, 18 Mart 2016 mutabakatı ile AB ile Türkiye arasında bir anlaşma sağlanmış ve bu güzergâhlar büyük oranda kapatılmıştır (BBC, 2016). Türkiye’den Yunanistan’a göç, 2016’da tartışmalı bir AB-Türkiye anlaşması sonrasında büyük ölçüde durmuştur. Anlaşma yürürlüğe girdikten sonra Yunanistan’a gelenlerin sayısı 2016’da düşerken İtalya’ya gelenlerin sayısı artmıştır (Park, 2017).

FRONTEX’in açıklaması da Türkiye üzerinden gelen mültecilerin Avrupa’ya olan akınlarının yavaşladığını teyit eder niteliktedir. Ege Denizi’ni geçerek Yunanistan’a ulaşmaya çalışan kişileri durdurmak için Ankara ile gerçekleşen anlaşma sonrasında, Nisan ayından bu yana mülteci akınının önemli derecede yavaşladığı söylenebilir (Euronews, 2016).

TABLO 3: AKDENİZ YOLUYLA AVRUPA’YA GÖÇ

	1 Ocak-16 Temmuz 2017		2016	
	<i>Gelenler</i>	<i>Ölümler</i>	<i>Gelenler</i>	<i>Ölümler</i>
<i>İtalya</i>	93.357	2.207	79.861	2.526
<i>İspanya</i>	7.389	115	2.476	87
<i>Yunanistan</i>	10.044	37	159.177	383
<i>Kıbrıs</i>	358	0	345	0
Toplam	111.148	2.359	241.859	2.996

Kaynak: International Organization for Migration;

Tablo 1’den de rahatlıkla görülmektedir ki, Akdeniz yolunu kullanan göçmenler Türkiye-AB anlaşması sonrasında açıkça Yunanistan yerine İtalya’yı tercih etmek zorunda kalmıştır. Belirgin bir şekilde görülen bu göç dalgasındaki kaymanın İtalya’yı ciddi anlamda zorladığıdır.

Göçmenlerin ve mültecilerin akışı 2016'da yavaşlamış olabilir, ancak bittiğini söylemek imkânsızdır. Zira Ege göç rotasındaki mülteci göçü Türkiye'nin de önemli desteği ile durdurulmuş ancak İtalya tek başına, Akdeniz yoluyla, Avrupa'nın merkezine giriş noktası haline gelmiştir (Webb, 2016).

7. SONUÇ

Zaman zaman dünya tarihinde büyük göç dalgaları krizlere sebep olmuştur. Aslına bakılırsa bir devlette ya da bölgede, mahiyeti ne olursa olsun, meydana gelen büyük krizler göç hareketlerini tetiklemiştir. Arap Baharı da dünya tarihinde yerini alan ve sonuçlarından tüm dünyanın, özellikle de Avrupa'nın derinden etkilendiği bir kriz olmuş ve bu kriz ile bir taraftan Orta Doğu ve Kuzey Afrika devletlerinde köklü değişiklikler yaşanmış diğer taraftan birçok insanın ölümü ve devletlerini terk etmeleri sorunu dünya gündeminin en önemli sorunlarından biri haline almıştır. Öyleki 2015 yılında, Avrupa'ya ulaşan veya ulaşmaya çalışan göçmen sayısı, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en büyük göç krizinin patlamasına neden olmuştur. Bölgeden Avrupa'ya yönelen hareketlilik benzeri görülmemiş bir artışla, bir milyondan fazla göçmen ve mülteciyi Avrupa'ya getirmiştir.

Mülteci krizini öngöremeyen, kriz öncesi önleyici ve etkili bir politika geliştiremeyen AB, sonradan birtakım çözüm arayışına girmiş olsa da bu konuda başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. İnsanların vatandaşı olduğu devleti neden terke mecbur kaldığı sorununa eğilerek meseleyi Avrupa sınırlarında değil de asıl çıkış noktasında çözmeye çalışmak daha akıllıca bir politika olacakken, mülteci krizinin Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da meydana gelen ve tüm dünyayı az çok etkileyen Arap Baharı'nın bir uzantısı olarak gündemine taşıyan ve çözümler arayan AB, krizin yönetimi konusunda da kendisinden beklenen ortak tavrı gösterememiştir.

AB; hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokrasi gibi sahip olduğu ve her fırsatta da öne çıkararak vurguladığı değerlerine bu krizde yeterince sahip çıkamamıştır. Bir tarafta mülteci krizi ile kapısına dayanan insanlara karşı çıkan kimi üye devletler ile kendi değerleri arasında sıkışan AB, bu dar boğazdan çıkmak için yeni düzenlemeler yapmakta, adil bir paylaşım ile mülteci yükünü dağıtmaya çalışmaktadır. Bu konuda da üye devletlerin direnci ile karşılaşmakta ve soruna yeni sorunlar eklenmektedir.

AB bugün mülteci politikasını baştan sona gözden geçirmektedir. Bu itibarla Dublin sistemini sürekli revize etmesi ve son mülteci krizini aşma konusunda güncellemesi ve işlevsel kılmaya çalışması önemlidir. Zira bu sistem yaşanan son mülteci krizinde yeterli bir çözüm üretmek yerine AB içinde eşitsizlik yaratarak, sınırdaki ülkeleri kaldıracabileceklerinden çok daha büyük bir sorun ve yükü baş başa bırakmıştır.

Yenilenen Dublin sistemi daha çok mültecilerin kayıt altına alınarak kontrol edilmesi ve paylaşılması üzerinde durmaktadır. AB ve üye devletler tarafından mültecilerin ağırlıklı olarak Yunanistan ve İtalya'dan diğer Avrupa devletlerine aktarılması için kabul edilen planın, bir diğer ifadeyle Konsey kararlarında yasal olarak öngörülen taahhüdün acilen ve tamamen işler ve uygulanabilir

hale getirilmesi belki AB içinde ve aşırı mülteci yükü alan devletler üzerinde rahatlatıcı bir etki sağlayacak ancak gelen mülteci akınını durdurmayacaktır.

AB'nin son dönem odaklandığı sınır ve sahil güvenliği yine yukarıda ifade edilmeye çalışılan kapısındaki sorunu çözme politikasının bir sonucudur. Sınır güvenliği ve kontrolünü önceleyen bu çözüm de bölgesel bir yaklaşımdır. Mülteci krizi için AB küresel düşünüp, çözümü sorunun kaynağında arayan politikalar üretmelidir. AB üye devletleri, her ne sebepten olursa olsun, kendi devletlerini terk etmek zorunda kalanların durumunu ve uluslararası sözleşmelerin kendilerine tanıdığı hakları göz ardı ederek sığınma ve mülteci sorununu bir göçmen sorununa indirgeme eğiliminden vazgeçmelidir.

KAYNAKÇA

- BBC, (2016) “Why is Italy seeing a record number of migrants?”, <http://www.bbc.com/news/world-europe-38148110>, 16.05.2018.
- BBC, (2017) “Migrant Crisis: Italy threatens to shut ports” <http://www.bbc.com/news/world-europe-40437917> (16.05.2018)
- Çam, F. (2015) “Avrupa Birliği Göç Politikaları: Makedonya, Bulgaristan, Türkiye”, Ankara: Alter Yayıncılık.
- Deutsche Welle, (2015) “Merkel: Refugee crisis a ‘historic test of Europe” <http://www.dw.com/en/merkel-refugee-crisis-ahistoric-test-of-europe/a-18784341> (16.05.2018)
- Elmas, F. Y. (2016) “Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Ankara, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Erdoğan, M. (2016) “Avrupa'da yaşanan 'mülteci' krizi değil 'insanlık' krizi, Anadolu Ajansı”, <http://aa.com.tr/tr/analiz-haber/avrupada-yasanan-multeci-krizi-degil-insanlik-krizi/660204> (16.05.2018)
- Euronews, (2016) “Italy New 'Frontline' in Europe's Refugee Crisis, Warns Frontex Chief”, <http://www.euronews.com/2016/07/12/italy-new-frontline-in-europe-s-refugee-crisis-warns-frontex-chief> (16.05.2018)
- European Commission, (2016) “The EU and The Refugee Crisis”, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en> (16.05.2018)
- European Commission, (2017a) “Common European Asylum System”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (16.05.2018)
- European Commission, (2017b) “Asylum procedures”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures_en (16.05.2018)

- European Commission, (2017c) “Country responsible for asylum application (Dublin)”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en (16.05.2018)
- European Commission, (2017d) “International Affairs”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs_en (16.05.2018)
- European Commission, (2017e) “Migrant Smuggling”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/facilitation-irregular-migration_en (16.05.2018)
- European Commission, (2017f) “Irregular Migration & Return”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en (16.05.2018)
- European Commission, (2017g) “Securing Europe’s External Borders: A European Border and Coast Guard”, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20170613_ebcg_en.pdf (16.05.2018)
- European Commission, (2017h), “Managing the Refugee Crisis EU Financial Support to Greece”, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_en.pdf (16.05.2018)
- European Commission, COM (2017) 405 Final, Annex 3, Brussels, (16.05.2018)
- Gramaglia, G. (2015) “How Italy is still struggling with the refugee crisis, europesworld”, <http://europesworld.org/2015/10/26/how-italy-is-still-struggling-with-the-refugee-crisis/#.Wws4Oojyg2w> (16.05.2018)
- Güleç, C. (2015), “Avrupa Birliği’nin Göç Politikaları ve Türkiye’ye Yansımaları”, TESAM Akademi Dergisi, 2(2):81-100.
- Hopyar, Z. (2016) “Avrupa’da Göç ve Mülteci Olgusu”, Diaspora Araştırmaları Merkezi, Ocak 2016 Raporu.
- Karademir, M. (2016) “Mülteci Krizi ve Avrupa Birliği”, *TASAM*, http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/26781/multeci_krizi_ve_avrupa_birligi_ (16.05.2018)
- Keles, J. (2014) “Avrupa Ülkelerinin Mülteci ve İltica Politikaları, Politik Art”, <https://www.researchgate.net/publication/275658947> (16.05.2018)
- Koca, M. (2002) “AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrukluların İstihdamı”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 436, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/AB_Ulkelerinde_Goc.doc (16.05.2018)
- Kozluklu, F. (2017) “Dünyanın Göç Tedirginliği”, *Dış Politika*, 1:123-132.

- ORSAM, (Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi), (2012) “Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi”, Rapor No:123, The Black Sea International Rapor No: 22.
- Özsöz, M. (2014) “Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası”, Türkiye-AB İlişkileri: Yeni Gündem, Editör: Belgin Akçay, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Papademetriou, T. (2016) “Refugee Law and Policy: European Union”, <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php> (16.05.2018).
- Park, M. (2017) “Migrant crisis unfolding at sea looms over G-7 summit”, CNN, <http://edition.cnn.com/2017/05/26/europe/migrant-crisis-g7-italy/index.html> (16.05.2018)
- Politi, J. (2017) “Italy struggles to cope with migrant surge”, Financial Times, <https://www.ft.com/content/3d9ea99a-3706-11e7-bce4-9023f8c0fd2e?mhq5j=e3> (16.05.2018)
- Tezcan, Mehmet (2016) “Avrupa Birliği’nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış”, Eğitim-Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi, 12(36):4-8.
- Uluslararası Af Örgütü, (2014) “Kale Avrupası’nın İnsani Bedeli: Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri”, Rapor: EUR 05/001/2014, İlk Baskı 2014”, <https://amnesty.org.tr/public/uploads/files/Rapor/THE%20HUMAN%20COST%20OF%20FO RTRESS%20EUROPE%20HUMAN%20RIGHTS%20VIOLATIONS%20AGAINST%20MI GRANTS%20AND%20REFUGEES%20AT%20EUROPE%E2%80%99S%20BORDERS.pdf> (16.05.2018)
- USPG, (United Society Partners in the Gospel), (2016) “Refugee Crisis Timeline”, <http://www.uspg.org.uk/europe/euroPETimeline/> (16.05.2018)