

**KRİZ GÜNDEMİNDE AB GÖÇ POLİTİKASININ YETKİLER,  
HEDEFLER VE ARAÇLAR İTİBARIYLA  
DEĞERLENDİRİLMESİ: SINIR YÖNETİMİ ÖRNEĞİ**

**Sevgi ÇİLİNGİR\***

**ÖZ**

Üye devletler arasında ayrışma eğilimi görülmeye başlanmasıyla birlikte 2015 göç krizi, AB göç politikasında bir bütünleşme krizine dönüşmüştür. Bu çalışma, bağımsız ulusal politika yürütme taleplerinin geçerliliğini ortaya çıkarmayı hedeflemektedir. Bu amaçla, sınır yönetimi örneğinde, AB göç politikasının hedeflerinin, hukuki, mali ve kurumsal araçlarının gelişimi, hükümetlerarasılık ve ulusüstülük gerilimi bağlamında değerlendirilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** *AB, Göç Politikası, Sınır Yönetimi, Göç Krizi, Ulusüstülük*

**EVALUATION OF EU MIGRATION POLICY WITH RESPECT  
TO COMPETENCES, GOALS AND INSTRUMENTS ON THE  
AGENDA OF CRISIS: THE CASE OF BORDER MANAGEMENT**

**ABSTRACT**

With the demonstration of a disintegration tendency among member states, 2015 migration crisis turned into a crisis of integration about EU migration policy. This study aims at unraveling the relevance of the demands for following independent national policies. For this purpose, the development of the goals, legal, financial and institutional tools of EU migration policy are evaluated in the context of tension between intergovernmentality and supranationality, in the case of border management.

**Keywords:** *EU, Migration Policy, Border Management, Migration Crisis, Supranationality*

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Buca, İzmir, E-posta: sevgi.cilingir@deu.edu.tr

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

### **GİRİŞ**

2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Birliği (AB) hukuki kişilik kazanmış, Temel Haklar Şartı bağlayıcı hale gelmiş, sütun sistemi ortadan kaldırılarak Birlik yetki alanı genişletilmiş ve birçok konuda oybirliği esası yerini nitelikli çoğunluğa bırakmıştır. Öncülü olan Anayasal Antlaşma taslağı kadar olmasa dahi AB'nin ulusüstü niteliklerini artıran ve bütünleşmede yeni bir aşama olan bu gelişme, aynı yıl meydana gelen "borç krizi" ile gölgelenmiş, üye devletlerin tutumları farklılaşmış, AB bütünleşmesi yeniden sorgulanır hale gelmiştir. 2015 yılında iki milyona yakın sığınmacının AB topraklarına gelişiyle yaşanan "göç krizi" ile birlikte, üye devletlerde ayrışma eğilimi yeniden gündeme gelerek AB üyeliğinden ayrılma söylemi yaygınlaşmıştır.

Bu gündem içerisinde sağlıklı değerlendirmelerde bulunabilmek için, üye devletleri AB çatısı altında ortak bir göç politikası<sup>1</sup> benimsemeye iten nedenleri anımsamak ve ulusüstü yetki devrinin içerik ve niteliğini, zaman içindeki gelişimi çerçevesinde ele almak gerekir. Bu çalışma, sınır yönetimi örneğinde AB göç politikasının hedef ve araçlarını üye devletlerin genel eğilim ve çıkarları itibariyle incelemektedir.

Çalışmada, ulusüstüleşmenin alan ve esaslarını belirleyen kurucu antlaşmaların mimarı olan Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, üye devletlerin göç politikalarındaki genel eğilimlerin tespit edilmesinin ardından, oluşan AB göç politikasının kurucu antlaşmalar ve Birlik programlarındaki gelişimi gösterilmekte, sınır yönetimine özgü hedefler ile yasal ve idari çerçeve açıklanmaktadır. Son göç krizine AB düzeyindeki çözüm çabaları ve bazı üye devletlerden gelen tepkilerin ortaya konmasından sonra, bağımsız ulusal politika yürütme taleplerinin geçerliliği, ulusüstülük, hedefler ve çıkarlar açısından değerlendirilmektedir.

### **GÖÇ POLİTİKALARININ KAPSAMI VE ÜYE DEVLETLERİN GENEL EĞİLİMLERİ**

Vize, oturma izinleri, çalışma izinleri, yerleşim hakkı gibi konuları kapsayan göç politikasıyla, ulusal sınırlardan hangi grupların hangi koşullar ve imkanlarla kabul edileceği belirlenir (Geddes, 2003: 4-5). Ekonomik göç ve sığınmayı kapsayan göç politikası, göçmen girişlerini

---

<sup>1</sup> Bu çalışmada göç kavramı ile AB sınırlarına yerleşim amaçlı girişler kastedilmektedir. AB müktesebatında serbest dolaşım ve AB vatandaşlığı ile ayrı şekilde kapsanan AB içi göç, çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

## Sevgi Çilingir

köken ve biçim itibarıyla sınıflandırır, göçmenlerin yerleşim süre ve biçimlerini kontrol eder. Burada mevsimsel göç, misafir işçi statüsü, döngüsel göç, sürekli oturma, mülteci statüsü gibi ayrımlar mevcuttur. Sınır ötesi insan ticareti, organize suç ve terörle mücadele, düzensiz göçmenlerin durumu ve sınırdışı etme gibi konular da göç politikasının kapsamına girmektedir. Göçmen hakları ve vatandaşlığın sonradan kazanım esasları gibi hem göçmenleri hem de toplumu aynı anda ilgilendiren pek çok alan ise, onların devlet ve toplum ile etkileşimini düzenleyen entegrasyon politikasının hatlarını oluşturur.

Göçmenlerin bir ülkeye girebilmesi, yerleşebilmesi ve orada hangi haklar ve imkanlarla bulunacağına dair olarak göç ve entegrasyon politikalarının çerçevesini oluşturan uluslararası ve ulusal yasa ve düzenlemeler sistemine genel olarak "göç rejimi" denmektedir (Rutledge ve Doble, 2010: 1). Günümüzde göç rejimleri, farklı politika alanlarında ulusüstü, ulusötesi, uluslararası, ulusal ve ulusaltı aktörlerin öncelik ve çıkarlarının geçici uzlaşısı ile belirlenmektedir; tutarsızlıklar içerebilir. Öte yandan, AB'nin kurucu ve eski üyelerini teşkil eden, onun ekonomik ve siyasi gücünü, kurumsal yapısını ve karar alma mekanizmalarını biçimlendiren Batı Avrupa ülkelerinin göç rejimleri, temel olarak ulusal düzeyde belirlenmekle birlikte, giderek birbirine yakınlaşmıştır (Hansen, 2011). Bu yakınlaşmaya rağmen göç, ulusal cemaatlerin sembolik sınırlarıyla ilişkisinden ötürü, ulusal egemenliklerin sıkı şekilde korunduğu bir alan olagelmıştır.

Batı Avrupa ülkeleri göç vermekten ziyade, göç alan ülkelerdir. 1960'lardan 1980'lere dek işgücü piyasasının ihtiyaçları gereği çok sayıda göçmen kabul etmişlerdir. Mültecilere ilişkin uluslararası rejim, Soğuk Savaş ortamında liberal ve demokratik dünyanın prestijini temsil ettiğinden, pek sorgulanmamıştır. Ancak 1980'lere doğru, geçmiş petrol krizlerinin işgücü piyasası ve sosyal devlet üzerindeki etkileri ve yabancıların kültürel gruplar olarak görünür hale gelmeleri, göçün ekonomik, sosyal ve kimlikli maliyetlerini siyasi gündeme taşımış, önce aşırı, ardından merkez sağ partiler göçmen karşıtı politika vaatleriyle oylarını artırmaya başlamıştır (Boswell, 2003: 7-15). Bu durum, küresel çapta ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların yaşandığı 11 Eylül sonrası dönemde devam etmiştir.

Genel özellikleri itibarıyla göç rejimlerini, birbiriyle kesişen "açıklık" ve "güvenlik" eksenleri üzerinde konumlandırmak mümkündür. Göç rejimlerini belirlemede etkili olan çeşitli aktörler, bu eksenler üzerinde farklı noktalarda bulunabilir. Ulusal ve uluslararası yargı otoriteleri, ulusüstü aktörler ve ulusötesi sivil toplum örgütleri genel olarak göçmen

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibarıyla Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

haklarının korunmasına öncelik verirken, sağ partiler, emniyet güçleri ve işçi örgütleri güvenlik ve kapalıktan yana tavır almaktadır (Bale, 2008; Hollifield, 2004: 885-887). Göç politikasında güvenlik hakim olduğunda bu, açıklık boyutunu etkiler; tehdit olarak değerlendirilen göç ve iltica kısıtlanmaya çalışılır. Batı Avrupa ülkelerinde, gelişmekte olan ülkelerden gelen göçmenlerin maliyeti söyleminin merkez sağa doğru yayılması ve özellikle Müslüman göçmenlere ilişkin güvenikleştirmenin hakim söyleme dönüşmesi neticesinde, göçe genel bir kapalılık eğilimi oluşmuştur (Boswell, 2003: 25-26).

### **AB GÖÇ POLİTİKASININ YETKİLER VE HEDEFLER İTİBARIYLA GELİŞİMİ**

Göç, üye devletler ve AB dışında, uluslararası hukuk tarafından da düzenlenen bir insan hakları konusudur. 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndan beri gelişen uluslararası hukuki rejim, başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere, sığınmacılara çeşitli hak ve imkanların sağlanmasını garanti eder. Aynı zamanda, liberal demokratik devlet ilkelerine uygun olarak uluslararası insan hakları rejimine tabi olan üye devletler, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler'in (BM) insan hakları belgelerini imzalamışlardır. Gerek uluslararası hukuk, gerekse anayasal ilkeleri doğrultusunda AB üyeleri, ülkelerinde yasal olarak bulunan göçmenlere temel hak ve özgürlükleri, bunlara ek olarak ekonomik ve sosyal, hatta bazı siyasi hakları tanıyagelmişlerdir.

AB düzeyine bakıldığında, göç konusunun üye devletlerde siyasallaşmaya başladığı 1980'lerden itibaren gelişen bir Avrupa Topluluğu (AT) göç politikasından söz edilebilir. Göç, ilk etapta hükümetlerarası düzeyde gayriresmi olarak, ardından resmi biçimde ele alınmaya başlanmış, giderek kurucu antlaşmalarda yer almıştır.

AT üyeleri arasında ilk düzenleme, iç sınırların aşamalı olarak kaldırılmasına ve ortak bir dış sınırlar politikası benimsemeye yönelik 1985 Schengen Protokolü olup, uzun müddet Topluluk müktesebatı dışında kalmıştır. AT çatısı altında ilk girişim, Tek Senet'tir (1986). Kurucu antlaşmalarda göçe ilişkin kayda değer bir değişiklik yapılmasa da, üye devletler, ilgili deklarasyonlarla göç kontrolü haklarını koruyarak, üçüncü ülkeler kaynaklı göç konusunda işbirliği niyeti göstermiştir (Papagianni, 2006: 8-9). Maastricht Antlaşması'nda "adalet ve içişleri" alanı, Topluluk ile ortak dış ve güvenlik politikasından sonra üçüncü bir sütun olarak belirlenmiştir. Birliğin, sığınma ve göçü kapsayacak şekilde, kişilerin serbest dolaşımı ilkesine uygun bir güvenlik alanı haline gelmesi amacı

## Sevgi Çilingir

belirtilmiştir (Avrupa Birliği Antlaşması - ABA, Başlık I, md.B). Fakat Birliğin yasama yetkisi yoktur; üye devletlerin işbirliği ve koordinasyonuna ilişkin hükümlere ve düzenleme aracı olarak sadece Konsey ortak tutumuna yer verilmiştir (ABA Başlık VI, md.K).

Amsterdam Antlaşması (Avrupa Topluluğu Antlaşması, md.61-63) ile uluslararası göç, "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanı kapsamında ilk defa AB yetki alanına girmiştir. Öngörülen geçiş dönemi sonunda (2004) göç politikası, ulusüstü nitelikler kazanmıştır (European Commission Directorate-General for Research, 2009). Parlamento'nun yetkisi görüş bildirmekle sınırlı ve karar almada oybirliği esas iken, 2004'ten itibaren bu alandaki kararların nitelikli çoğunlukla alınması, Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'na yetki verilmesi öngörülmüştür. Schengen Protokolü kurucu antlaşmalara dahil edilerek, ortak sınır yönetimine zemin hazırlanmıştır (European Commission, 2006b).

Amsterdam Antlaşması göç konusunu karar alma biçimi açısından Komisyon teklifi ile başlayan Topluluk sürecine dahil etmiştir, fakat bu etapta tam bir ulusüstüleşmeden bahsetmek mümkün değildir. Geçiş süresi sonunda dahi, nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesi için öncelikle Konsey'in oybirliği ile bu yetkileri tanınması gerekmiştir. Adalet Divanı yetkisi kısıtlı tutulmuş, oturum ve çalışma izni olan yasal göçmenlerin dahi serbest dolaşım hakkı resmen tanınmamıştır (Polat, 2006: 74-80). Nitekim üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve ikamet koşulları, 2004'ten sonra da Topluluk süreçleri dışında kalmıştır (European Commission, 2006b).

Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girişine koşut olarak alınan Tampere Zirvesi kararları, ortak göç ve sığınma politikası geliştirmeye yönelik ilk sistemli girişimdir. Tampere Programı, 1999-2004 döneminde (1) göç hareketlerinin idaresinde insani ve ekonomik gereklerin dengelenmesi, (2) üçüncü ülke vatandaşlarına verilen hakların içinde yaşadıkları ülke vatandaşlarının haklarına olabildiğince yaklaştırılması, ve (3) göçün idaresinde göç veren ülkelerle ortak hareket edilmesini hedeflemiştir (European Parliament, 2018). 2005-2009 Lahey Programı, ortak bir sığınma sisteminin geliştirilmesi, yasal göçe ilişkin standartlar belirlenmesi, yasadışı göçle<sup>2</sup> mücadele, sınır yönetimi, ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele ile entegrasyonun teşviki konularında işbirliği

---

<sup>2</sup> Kurucu antlaşmalar dahil olmak üzere tüm Birlik belgelerinde kayıt dışı göçü kastetmek üzere 2014 yılına dek "yasadışı göç" terimi kullanılmış, ardından sığınmacı ve göçmenleri suçlu addeden bu kavramdan kaçınılarak "düzensiz göç" terimi kullanılmaya başlanmıştır. Bu metinde yasadışı göç terimi sadece ilgili müktesebat ve belgelerde yer aldığı durumlarda kullanılmaktadır.

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

hedeflemiştir (European Commission Directorate-General for Research, 2009).

Anayasal Antlaşma taslağının reddedilmesi üzerine 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, gerek Birliğin kurumsal yapısını, gerekse göç politikasını değiştirmiştir. Sütun sisteminin kaldırılmasıyla, Konsey karşısında Komisyon ve Parlamento'nun rolü artmış, göç politikası alanının büyük kısmı nitelikli çoğunluk ve ortak karar prosedürlerine tabi olmuştur. Adalet Divanı yetkilendirilmiş, ulusal parlamentolara itiraz hakkı verilmiştir. Birlik ve üye devletlerin arasında yetki paylaşımı esası (subsidiarite) ortaya konmuştur (Avrupa Birliği'nin İşleyişine dair Antlaşma - ABİA Başlık I, md.4j). Lizbon Antlaşması'nda "sınır kontrolleri, sığınma ve göç hakkındaki politikalar", ayrı bir başlık altında düzenlenmektedir (ABİA md. 77-80). Bu politikaların yetki paylaşımı ilkesi uyarınca AB düzeyinde düzenlenmesi durumunda, esas olarak olağan yasal prosedür (Komisyon teklifi üzerine Parlamento ve Konsey'in nitelikli çoğunluk ile benimsediği ortak karar) geçerlidir. Ancak sınır yönetiminde kısmen oybirliği esası korunmuş (md. 77.3)<sup>3</sup> ve entegrasyon politikasında uyumlaştırma yasaklanmıştır (md. 79.4).

Lizbon Antlaşması çerçevesinde belirlenen Stockholm Programı'nda (2009-2014), göçmen ve sığınmacıların haklarının korunması ile sınır kontrolü ve yasadışı göçle mücadelede güvenlik ve maliyetlerin düşürülmesi hedeflerinin dengelenmeye çalışıldığı görülmektedir. Belgede ayrıca, üçüncü ülkelerle ilişkilerin önemi vurgulanmıştır (Council of the European Union, 2009). Stockholm Programı çerçevesinde Komisyon'un hazırladığı eylem planı; sınır denetimi, vize politikası, ortak sığınma sistemine yönelik girişimler, yasadışı göç ve insan kaçakçılığı ile mücadele ve mağdurlara destek verilmesi, göç politikasının diğer Birlik politikalarına etkisinin belirlenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarının kabulünde ortak standartlar geliştirilmesi, aile birleşimi dahil göçmen haklarının iyileştirilmesi, entegrasyon politikalarının koordinasyonu, göç veren ülkelerde göçün kalkınmaya etkisinin incelenmesi, göç istatistiklerinde uyumlaşma, üçüncü ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi ve geri kabul anlaşmaları yapılması gibi birçok konuda girişimler önermiştir (European Commission, 2010: 44-57). Stockholm Programı sonunda, göç ve sığınma alanında ortak sığınma sistemi tamamlanmış, yasal göçe ilişkin giriş ve kabul koşulları netleştirilerek göçmenlerin bir kısım ortak hakları kabul

---

<sup>3</sup> Birlik vatandaşlarının serbest dolaşımını sağlamak üzere (ABİA, md. 20.2a) Konsey, özel yasama prosedürüyle kimlik ve oturma belgelerine ilişkin düzenleme yapabilir.

## Sevgi Çilingir

edilmiştir. Ayrıca dış politika çerçevesi belirlenmiş ve üçüncü ülkelerle ilişkiler buna göre sürdürülmeye başlanmıştır. Vize politikasında da gelişmeler yaşanmıştır (European Commission, 2014).

Stockholm Programı'nın sona ermesinin ardından KONSEY, 2015-2020 dönemi için (1) yasal göçten olabildiğince faydalanma, (2) üye devletler arasında dayanışma içinde sığınmacıları destekleme ve (3) insan hayatının korunması prensibiyle yasadışı göçle mücadele etmeyi, temel hedefler olarak belirlemiştir. Birliğin iç ve dış politikası arasındaki bağlantının kuvvetlendirilerek, üçüncü ülkelerle işbirliği yapılması şart koşulmuştur (Council of the European Union, 2014: 1-4). Komisyon, bu hedeflerin dört konuda sürekli çaba gerektirdiğini belirtmektedir: (1) bireyleri düzensiz göçe iten nedenlerle mücadele, (2) dış sınırların fiziki ve insani güvenliğini sağlama, (3) ortak sığınma sisteminin geliştirilmesi, (4) yasal göç politikasının geliştirilmesi (European Commission, 2015a: 6-17).

Schengen Protokolü'nden Lizbon Antlaşması'na, göçe ilişkin konular giderek Birlik yetki alanı içine girmeye başlamış, hükümetlerarasılıktan ulusüstülüğe doğru aşamalı bir geçiş yaşanmıştır. Ancak yetki ikamesi ve oranlılık prensibi, birincil düzenleyici olarak üye devletlerin kabul edildiğini göstermektedir. Birliğin yasama rolü tamamlayıcı ve kısıtlıdır. Tampere Programı'ndan 2020 hedeflerine dek geçen sürede, KONSEY ve Komisyon'un, kurucu antlaşmalarda giderek Birlik yetki alanının genişlemesiyle uyumlu olarak Birlik düzeyindeki yasal ve kurumsal araçları geliştirme çabası izlenmektedir. En büyük sıçrama, Lizbon Antlaşması'nın kabulüyle yaşanmış, 82 sayfalık Stockholm Programı'nda sığınma sisteminden entegrasyona, göç politikasının her alanı kapsanmıştır.

AB göç politikası, "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanı kapsamındadır; ancak gelişim sürecinde haklar ve güvenlik dengesinin korunmaya çalışılmasına rağmen, güvenlik ön plana geçmiştir. Bu durum zaman içinde önceliklerin değişiminden izlenebilir. Tampere Programı esasen haklara dair olan sığınma sistemi ve yasal göç konularına odaklıyken, Lahey Programı'ndan itibaren sınırları düzensiz göç ve suç akışından korumaya ağırlık verilmiştir (Kostakopoulou, 2010: 153). Aşağıda, sınır yönetimine ilişkin hedeflerin gelişim süreci gösterilmektedir.

### **Sınır Yönetimi Alanında Birlik Hedeflerinin Gelişimi**

Birlik hedeflerinin sınır yönetimine özgü gelişimine bakıldığında, sınır yönetiminin esasen bir güvenlik politikası olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Giderek daha fazla gözetim ve denetim sağlayacak Birlik kurumlarının ve teknolojik sistemlerin gelişimine odaklanılmıştır. Üye devletlerin yetkilerinin esas kabul edildiği bu alanda, Birlik düzeyinde

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

planlanan girişimlerin üye devletlerin ve vatandaşlarının korunması ile meşrulaştırıldığı görülmektedir.

Tampere Programı'nda "dış sınırların kontrolü" kavramıyla bahsedilen sınır yönetimi, yasadışı göçü önleme ve yasadışı göçmenleri getiren suç örgütleriyle mücadele hedefinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmekte (md.3), göç akışının yönetimi çerçevesinde üye devlet sınır yönetim kurumları arasında koordinasyon ve işbirliğinin artırılması öngörülmektedir (md.24-25) (European Parliament, 2018).

Lahey Programı'nda ilk kez dış sınırların kontrolü kavramına ek olarak "entegre dış sınır yönetiminden" bahsedilmektedir.<sup>4</sup> Sınır yönetimi bu belgede de göç akışı kontrolünün parçası olarak değerlendirilmekte ve esas yetkinin üye devletlerde olduğu anımsatılmaktadır. Tampere Programı'ndan farklı olarak sınır yönetiminin üçüncü ülkelerde geliştirilmesine destek vermeye eğilimlidir. Ayrıca yeni kurulan sınır operasyonları işbirliği kurumu ile kontrol teknolojilerine ilişkin gelişmeler öngörülmektedir (Council of the European Union, 2005: 5-7).

Stockholm Programı, sınır yönetimini, Lizbon Antlaşması ile edinilen yetkilerle geliştirilen İç Güvenlik Stratejisi'nin (ISS) parçası olarak ele almaktadır.<sup>5</sup> Sınır yönetimi, sığınma taleplerinin değerlendirilmesi, yasadışı göçün engellenmesi ve bunlara ek olarak insan kaçakçılığı dahil organize suçla mücadele için araç olarak görülmektedir. Sınır yönetiminin sınır geçişlerini kolaylaştırma işlevine çok daha az yer verilmiştir (Council of the European Union, 2009: 35-37, 4-5, 44-46, 55-59).

Konsey'in 2015-2020 dönemi için önceliği, Schengen sınırlarında "yüksek düzeyde güvenliğin sağlanması" olmuştur. Bu bağlamda bilgi teknolojileri ile sınır denetimi ve sınır polisliği sistemlerinin geliştirilmesini vurgulamıştır (Council of the European Union, 2014: 4). Komisyon da, ilgili bildirisinde sınır yönetimini "güvenliğin güçlendirilmesi" kapsamında değerlendirmiştir (European Commission, 2014: 12). 2015 Göç Gündemi'nde sınır güvenliğinin göç kriziyle gündeme gelen "hayat kurtarma" boyutunu vurgulamaya başlamıştır, ancak sınır yönetiminin düzensiz göçe karşı üye devletleri koruma işlevinin önceliği devam etmiştir. Krizlere hazırlıklı olmak için entegre sınır yönetimi standartlarının oluşturulması, ilgili Birlik kurumlarının ve başta Kuzey Afrika ülkeleri

---

<sup>4</sup> Yasal olarak ilk kez Lizbon Antlaşması'nda, sınır denetimi, sığınma ve göç politikasının amaçları arasında yer almıştır (ABİA, md. 77.2a).

<sup>5</sup> 2006'da çalışmalarına başlanan, ilki 2010 yılında çıkarılan ISS, teknolojik kayıt ve verilere dayalı sınır yönetimini yasadışı göçü önlemenin yanı sıra, suçla mücadelenin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmekte ve bir AB sınır polisliği sistemi kurulmasını hedeflemektedir (European Union, 2010: 26-28).



## Sevgi Çilingir

olmak üzere üçüncü ülkelerin sınır yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi önerilmiştir. İlk taslağı reddedilen "akıllı sınırlar" kurma hedefi de sürdürülmüştür (European Commission, 2015a: 10-12).

### **AB SINIR YÖNETİMİ POLİTİKASININ HUKUKİ, KURUMSAL VE MALİ ARAÇLARI**

Ana hatları kurucu antlaşmalar ve çok yıllı Birlik programlarıyla belirlenen AB göç politikası;

sınır yönetimi, sığınma, düzensiz göç, yasal göç ve entegrasyon konularında farklı hızlarda ilerlemiş ve farklı düzeylerde ulusüstüleşmiştir. Sınır yönetimi, AB göç politikasında müktesebatin en erken geliştiği alandır. Topluluğun İtalya haricindeki kurucu üyeleri (Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg), ekonomik birliğin gereği olarak işçilerin serbest dolaşımı esasından yola çıkarak, aralarındaki sınır kontrollerini kaldırmış ve dış sınırlarında ortak bir yönetim yaklaşımı geliştirmeye başlamışlardır. İlk yasal belge olan Schengen Protokolü, 1985'te imzalanmış, 1990'da imzalanan ilgili Konvansiyon ile birlikte 1995'te yürürlüğe girmiş devletlerarası bir antlaşmadır. Tarafları 5 ülkeden 26'ya çıkmıştır. Günümüzde Schengen alanı ile AB sınırları büyük oranda kesişmektedir. Schengen'e kısmi şekilde dahil olan (İngiltere, İrlanda ve 1999'a dek Danimarka),<sup>6</sup> dahil olmak isteyen ancak henüz katılmamış (Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs) AB üyeleri bulunmaktadır. Schengen alanı içinde, AB dışından üyeler (Norveç, İzlanda, İsviçre) de mevcuttur.

AB çerçevesinde ortak sınır yönetimi, Amsterdam Antlaşması'na eklenen Protokol yoluyla, Schengen müktesebatinin Topluluk hukukuna dahil edilmesiyle başlamıştır (1999'da yürürlüğe girmiştir). Günümüzde AB üyelerinin ortak sınır yönetimine ilişkin hukuki araçları genelden özele doğru şu şekilde sıralanabilir:

- Lizbon Antlaşması hükümleri,
- Schengen Protokolü ile İrlanda, İngiltere ve Danimarka'nın durumuna ilişkin Protokoller,
- Schengen Sınır Tüzüğü (SST)<sup>7</sup>,

<sup>6</sup> Danimarka Schengen'e üye olmuştur, fakat özgürlük, güvenlik ve adalet politikası kapsamındaki düzenlemelere katılmama hakkına sahiptir. İngiltere ve İrlanda, Schengen üyesi olmamakla birlikte, özgürlük, güvenlik ve adalet politikası altında seçtikleri bazı alanlara -suçla mücadelede emniyet ve savcılık işbirliği, uyuşturucu ile mücadele ve Schengen Bilgi Sistemi (SIS) - katılmıştır.

<sup>7</sup> İlk kez 2006 yılında çıkarılmış, 2013 ve 2016'da yenilenmiştir. (EC) No 562/2006, OJ L 105, 13.4.2006; (EU) No 1051/2013, OJ L 295/1, 6.11.2013; (EU) 2016/399,

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

- Sınır yönetiminin işletilmesine ilişkin tüzükler,
- Sınır yönetimi alanındaki kurum ve fonlara dair tüzükler.

İç sınırların kaldırılması, bir üye devletin sınırından giriş yapan bireylerin diğer üyelerin topraklarına geçebilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle sınır yönetimi politikası, dış sınırlardan AB vatandaşlarının geçişleri, üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma, göç veya seyahat amaçlı girişleri, sınır ötesi suç faaliyetleri gibi hem AB, hem de üye devletlerde göç ve güvenlik politikalarının kesiştiği bir alandır. Aşağıda, AB politikasının temel unsurlarına ilişkin düzenlemeler, kurumlar ve mali destekler, gelişim süreçleri içinde açıklanmaktadır.

### **Vize Politikası**

Bireylerin AB topraklarına uzun süreli kalma amacıyla girişleri yasal göç, düzensiz göç ve sığınmaya ilişkin ayrı düzenlemelere tabidir. Schengen üyeleri, kısa süreli ziyaretlere ilişkin olan vize politikasını, sınır yönetiminin bir parçası olarak birlikte düzenlenmekte, üçüncü ülke yasal kabul koşulları belirleyerek ortak seyahat vizesi uygulamaktadır<sup>8</sup>.

2001'den itibaren dönem dönem güncellenen bir Konsey tüzüğüyle<sup>9</sup> vizeden muaf ve tabi ülkeler listesi belirlenmektedir. Vize muafiyeti, yasadışı göç, kamu politikası ve güvenliği, Birliğin dış ilişkileri ve karşılıklılık esası gözetilerek belirlenmektedir (para. 5). Ancak acil durumlarda askıya alınabilmektedir: (a) çok sayıda izinsiz göçmenin Birlik topraklarında ikameti, (b) geçerli dayanağı olmayan çok sayıda sığınma başvurusunun yapılarak üye devletlerin sığınma sistemleri üzerinde baskı oluşturması veya (c) üçüncü ülkenin kendi vatandaşlarını üye devletlerin talebine rağmen geri kabul etmemesi (md. 1a.2).<sup>10</sup> AB ayrıca, 2008'den beri komşu ülkelerle koşulluluk yaklaşımı çerçevesinde, organize suç ve düzensiz göçle mücadele etmeleri, kendi sınır yönetim sistemlerini güçlendirmeleri, sınırlarından AB topraklarına geçen sığınmacıları geri kabul etmeleri, demokratikleşme gibi konularda ilerlemeleri karşılığında vize kolaylığı antlaşmaları imzalamaktadır (European Commission, 2017c).

Seyahat vizesi başvuru ve kabul şartları, 2009 yılında yürürlüğe giren Tüzük ile belirlenmekte, biyometrik göstergeler içermektedir. Bireyler hakkında Schengen Bilgi Sistemi (SIS) uyarısı olması, yahut üye

---

OJ L 77/1, 23.3.2016. Çalışmada aksi belirtilmedikçe 2016 Tüzüğü esas alınmaktadır.

<sup>8</sup> Günümüzde 111 ülkeye vize uygulanmaktadır.

<sup>9</sup> En son 2014'te güncellenmiştir. (EU) No 509/2014, OJ L 149, 20.5.2014.

<sup>10</sup> (EC) No 539/2001, OJ L 81, 21.3.2001.

## Sevgi Çilingir

devletlerin herhangi birinin "kamu politikası, iç güvenliği veya kamu sağlığına tehdit" teşkil etmesi durumunda vize başvurusu reddedilecektir.<sup>11</sup> Vize yönetiminin etkililiği için ayrıca bir Vize Bilgi Sistemi (VIS) kurulmuştur. VIS esas olarak, vize karar sürecini hızlandırmaya ve vize başvuru yapan bireylerin birden fazla üye devlete başvuru yapmasını önlemeye yöneliktir. Ancak, üye devletlerin iç güvenliğine yönelik tehdit oluşturan bireylerin tespiti ve sığınma başvurularından sorumlu devletlerin belirlenmesi için de kullanılmaktadır.<sup>12</sup>

Vize uygulaması bir güvenlik önlemidir. Schengen Protokolü'nün yürürlüğe girmesinden itibaren, daha önce birçok Avrupa ülkesinde vizeden muaf olan ülke vizeye tabi kılınmış, böylece vize uygulaması, göç kontrolünün bir aracı haline gelmiştir. Vizelerin konsolosluklarca temin edilmesi ve ulaştırma şirketlerine ön kontrol şartları getirilmesi, sığınma ve göçün dışsallaştırılmasının bir parçası olmuştur (Ryabov, 2012: 44-47). Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ve VIS'in geliştirilmesi, biyometrik göstergelerin kullanılmaya başlanması ve üye devletlere getirilen bildirim sorumluluğu da, ortak politikanın gözetim ve güvenliğe yönelik yönüne işaret etmektedir.

### Dış Sınırların Yönetimi

AB müktesebatında dış sınırların yönetimi kavramıyla esas olarak girişlerin kontrolü ve risklerin asgariye indirilmesi kastedilmektedir. Entegre sınır yönetiminin sağlanabilmesi için, Birlik ve üye devletler arasında ortak standartlar oluşturulması, bilgi paylaşımını sağlayacak ve sınır güvenliğini artıracak mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Bu standart ve mekanizmalar, hem birbirleriyle, hem de göç ve güvenlik politikasının diğer alanlarıyla bağlantılıdır.

Schengen Sınır Tüzüğü, "dış sınır kontrolleri" başlığı altında, dış sınırların gözetim hedeflerini, sınır geçişlerinde uygulanacak düzen ve kontrolleri, onay ve red usullerini (AB vatandaşlarına asgari, üçüncü ülke vatandaşlarına sıkı denetim öngörülmüştür), üye devletlerin sınır denetiminden sorumlu kıldığı personelin yeterliliklerini ve sınır operasyonlarında üye devletlerin arasındaki koordinasyon esaslarını düzenlemektedir (SST 2006, SST 2013, md.4-19; SST 2016, md.5-18). Koordinasyon konusu dışındaki yetkilerin üye devletlerde bırakıldığı görülmektedir. Bireylerin haklarına ilişkin ifadeler mevcut olmakla birlikte, güvenlik önlemleri çok daha ayrıntılı düzenlenmiştir.

---

<sup>11</sup> (EC) No 810/2009, OJ L 243/1, 15.9.2009.

<sup>12</sup> (EC) No 767/2008, OJ L 218, 13.8.2008.

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

Uygulama mekanizmalarının başında, Schengen Bilgi Sistemi (SIS I ve daha detaylı veri ve uyarılar içeren SIS II) gelmektedir. SIS, Schengen üyesi devletler, Europol ve Eurojust arasında veri paylaşımını sağlayarak sınır güvenliğini artırmak üzere kurulmuştur.<sup>13</sup> İngiltere, İrlanda, Bulgaristan ve Romanya, SIS'e sadece emniyet önlemlerinde işbirliği çerçevesinde katılmaktadır (European Commission, 2017c). 2006-2007 yıllarında ilgili Konsey kararı ve Tüzük ile kurulan, uygulanmasına 2013'te başlanan SIS II, merkezi sistem ve bağlı ulusal sistemler ağından oluşan bir uyarı mekanizmasıdır. Sisteme, Avrupa tutuklama emri çıkarılmış bireyler, kayıp bireyler, üye devletler tarafından çeşitli sebeplerle aranan kişiler, suç delili olarak işlem görececek objeler, üye devletlerce kovuşturulan şüpheli veya güvenlik riski ilan edilen kişiler ve araçlar hakkında uyarılar işlenmektedir. Böylece üye devletlerce aranan bireylerin farklı sınır kapılarında tespiti sağlanmaktadır. Sistem, kimlik tespiti amaçlı olup, kişisel verilerin korunmasına ilişkin haklar çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür.<sup>14</sup> Schengen bölgesi sınırlarından yapılan tüm geçişlerin sorgulandığı ve kayıt altına alındığı bu sisteme, sadece 2016 yılında üye devletler tarafından yaklaşık dört milyar kez erişim sağlanmıştır. Sisteme en çok başvuran devletler sırasıyla Fransa (%20 civarı), İngiltere, İspanya ve Almanya olmuştur (%10-13 civarı) (EU-Lisa, 2017: 7-8).

Dış sınırların güvenliğini artırmak üzere, SIS ile sağlanan kayıt ve uyarıların ötesinde, 2008'den itibaren bir "akıllı sınırlar" inşa etme süreci yaşanmaktadır. Komisyon'un düzensiz göçle mücadele çerçevesinde önerdiği yolcu kayıt sistemi (RTP)<sup>15</sup> ve giriş-çıkış sistemi (EES), Konsey ve Parlamento tarafından uzun müddet teknik ve mali zorluk gerekçesiyle reddedilmiştir (European Commission, 2018a). Ancak göç krizi ve Paris terör saldırılarının yaşandığı 2015 yılından itibaren, revize edilmiş haliyle yasalaştırılmaya başlamıştır. 2017 Schengen Sınır Tüzüğü değişikliği ile EES kurulmuştur. VIS ile bağlantılı olarak üçüncü ülke vatandaşlarının sınırlardan geçişlerini kayıt ederken, Birlik içerisinde kalma sürelerini otomatik olarak hesaplayacak bu sistem, vize süresini geçiren bireylerin tespit edilmesi ile suç ve terörle mücadele çerçevesinde emniyet güçlerinin araştırmalarının kolaylaştırılmasını hedeflemektedir. EES'nin devreye girmesiyle birlikte, üye devlet yükümlülükleri artmıştır. Artık, tüm sınır geçişlerini SIS ve diğer veritabanlarında denetlemenin ötesinde, ilgili

---

<sup>13</sup> (EU) No 1272/2012, OJ L 359, 29.12.2012.

<sup>14</sup> Council Decision 2007/533/JHA, OJ L 205 of 7.8.2007; (EC) No 1987/2006, OJ L 381 of 28.12.2006.

<sup>15</sup> Komisyon, yasalasamayan bir tüzük teklifi yapmıştır. COM(2013) 97, 28.2.2013.

## Sevgi Çilingir

kişilerin "herhangi bir üye devletin kamu politikası, iç güvenliği, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine" tehdit olmadığını teyit etmeleri gerekmektedir.<sup>16</sup> Bu düzenleme, Birlik vatandaşları arasında teröristlerin barınmakta olduğuna atıfla (para. 1-2), SST'nin ilk versiyonundan itibaren korunmuş olan Birlik vatandaşlarının sınır geçişlerini kolaylaştırma ve asgari kontrole tabi tutma prensibini ortadan kaldırmıştır.

### İç Sınır Denetimleri

AB'nin ortak sınır yönetimi, iç sınırların kaldırılması için geliştirilmiş, ancak tamamen ortadan kaldırmamıştır. Bazı koşullarla, sınırlı bölgelerde ve sınırlı sürelerle iç sınırlar denetlenebilmektedir. Schengen üyeleri, iç sınırların kaldırılmasından (1995) sonra ilk kez SST çerçevesinde iç sınır denetimi uygulama hakkına sahip olmuştur (md.25-35). Tüzük, iç sınır denetimine, olağan dışı bir durum olarak, belirli gerekçe ve usuller çerçevesinde izin vermektedir. Üye devlet, "kamu politikasına veya iç güvenliğine yönelik ciddi bir tehdit" olduğu takdirde, tehdidin içeriği ve uygulamanın serbest dolaşıma etkileri açısından oranlılık ilkesini gözeterek 30 güne kadar sürelerle yenilenebilir şekilde sınırlarının tamamı veya bir kısmında iç sınır denetimi uygulayabilir (SST, md.25 [eski md.23]-değiştirilmemiştir). Bu çerçevede üç tür uygulama belirlenmektedir:

1-Acil durumlar: Diğer üye devletler ile Komisyon'un bilgilendirilmesi şartıyla doğrudan uygulanabilir. Azami 10 gündür. Ardından 20 güne kadarlık sürelerle azami 3 aya kadar yenilenebilir (SST md.28 [eski md.25] - koşul ve süreler değiştirilmemiştir).

2-Öngörülen olaylar (olağan süreç): Diğer üye devletler ve Komisyon ile uygulamadan 10 gün öncesine kadar tamamlanacak konsültasyon süreci işletilir. Azami 30 gündür. Ardından 30 güne kadar sürelerle azami 6 aya kadar yenilenebilir. Toplam süre 2 yıla kadar uzatılabilir (SST md.25 [eski md.23-24] – uygulama ve yenileme süreleri değiştirilmemiştir). Bilgilendirme ve konsültasyon süresi uzatılmıştır. (SST 2006 - 15 gün, SST 2016 - dört hafta)

3-Schengen alanının işleyişini riske sokan olağanüstü koşullar: Dış sınır denetiminin (SST md.21) yetersizliği halinde, Komisyon'un üye devletlerin başvurusu veya kendi girişimiyle hazırladığı teklif üzerine Konsey'in tavsiye kararı sonucunda geçici iç sınır denetimi uygulanabilir. Azami süreler öngörülen olaylarda olduğu gibidir (SST 2013, md. 26, 26a; SST 2016, md. 29).

---

<sup>16</sup> (EU) 2017/458, OJ L 74, 18.3.2017.

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

2006-2016 döneminde iç sınır denetimi hükümlerinin içeriği, 2013'te Schengen alanının işleyişini risk altına sokan durumlarda Konsey'i devreye sokan prosedürün eklenmesi dışında pek değişmemiştir. Tüzük, iç sınır denetimini istisnai bir durum olarak ele almakla birlikte, "kamu politikası ve iç güvenlik" şeklinde ifade edilen subjektif gerekçelerle, iki yıla kadar varan uzun bir müddetle üye devletlerin takdirine bırakılmaktadır. Prosedür kriterleri şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamaya yöneliktir, yaptırım gücü yoktur. 2013'te eklenen ve aşağıda görüleceği gibi göç krizinden beri sürekli işletilen Konsey sürecinin esas işlevinin, sınır denetimi uygulamak isteyen devletlere onay izlenimi yaratmak olduğu iddia edilebilir, çünkü nitelikli çoğunlukla alınan tavsiye kararıdır.

### **Sınır Yönetimine Ayırılan Fonlar**

Sınır yönetimine ilişkin ilk Birlik fonu, Odysseus Programı (1998-2002) olmuştur. Sığınma, göç ve dış sınır geçişlerini bir arada kapsayan bu fon ile Komisyon, üye devletlerin ilgili kurumları, akademisyenler ve sivil toplum örgütleri arasında eğitim ve işbirliği sağlamak üzere 12 milyon Euro destek sağlamıştır (European Commission, 1998). 2002-2006 döneminde Odysseus'un işlevlerinin bir kısmı, dış sınırlar, sığınma, vize ve göç konusunda idari işbirliğine yönelik ARGO Programı'na devredilmiştir.<sup>17</sup> Toplam 20.75 milyon Euro tutarındaki ARGO desteğinin bir kısmı, 2006 yılında deniz yoluyla kaçak girişlere (İspanya, Malta ve İtalya) yönelik acil durumlar için harcanmıştır (European Commission, 2006a).

2007-2013 döneminde, ilk kez sınır yönetimine özgü bir fon tesis edilmiştir. "Dayanışma ve göç yönetimi programı" altında kurulan Dış Sınırlar Fonu (EBF), 2013'te yenilenmiştir.<sup>18</sup> Önceki dönemlerde ayrılan bütçenin çok üzerinde, 1 milyar 820 milyon Euro ile başlatılan fon, üye devletleri ve üçüncü ülkeleri kapsamaktadır. 2013'ten itibaren ağırlıklı olarak Portekiz ve Yunanistan gibi mali darboğazdaki sınır ülkelerine yönlendirilmesi öngörülmüştür. Günümüzde sınırlarından yoğun giriş baskısına maruz kalan üyelere 10 milyon Euroya varan altyapı desteği sağlayabilmektedir (European Commission, 2017a). 2014-2020 dönemi için kurulan ve toplam bütçesi 3.8 milyar Euro olan İç Güvenlik Fonu'nun (ISF) 2.76 milyar Euro'luk kısmı, "dış sınırlar ve vize" konusuna ayrılmıştır (European Commission, 2017e).

<sup>17</sup> 2004/867/EC, OJ L 371, 18.12.2004. (Konsey kararıdır)

<sup>18</sup> 574/2007/EC, OJ L 144, 6.6.2007; 259/2013/EU, OJ L 82, 22.3.2013. (Parlamento ve Konsey kararıdır)

### Sınır Yönetiminde Etkili Kurumlar

Birliğin, entegre sınır yönetimini sağlamak üzere üye devletlerin sınır güvenlik birimleri arasında koordinasyonu güçlendirerek amacıyla kurduğu bir kurum mevcuttur. 2004'te "Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yürütülmesi için Avrupa Ajansı" adıyla kurulan,<sup>19</sup> 2016'da "Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı" adını alan<sup>20</sup> ve Frontex olarak bilinen bu kurumun koordinasyon sağlama dışındaki görevleri, düzensiz göç ve insan kaçakçılığı dahil olmak üzere sınır ötesi suç konularında risk analizi yapmak, üye devletler arasında ortak operasyonlar yürütmek, acil durumlarda ilgili üye devlete personel ve mühimmat desteği sağlamak, sınırdışı etme durumunda geri dönüş operasyonlarını koordine etmek ve bilgi paylaşımı sağlamaktır (European Union, 2014: 7-8). Temel amacı üye devletleri desteklemek olan kurumun kendine ait sürekli bir güvenlik birimi yoktur. Operasyonlarda üye devletlerin Frontex'e tahsis ettiği personel ve araçlar kullanılabilir. Sığınmacı ve göçmenlerin kayıt altına alınmasında ve sınırdışı etme prosedürlerinde Avrupa Sığınma Ofisi (EASO), sınır aşan terör ve suç faaliyetlerine ilişkin çalışmalarında Europol ile işbirliği yapmaktadır (Frontex, 2018). 2013'te kurulan Avrupa Sınır Denetim Sistemi (EUROSUR), Frontex ve kuracağı ulusal koordinasyon merkezleri aracılığıyla, dış sınırların yasadışı göç ve sınır aşan suçlarla mücadele amacıyla gözetilmesi, izinsiz geçişlerin belirlenmesi, bilgi paylaşımı ve koordinasyona yönelik çerçeveyi belirlemektedir.<sup>21</sup>

Lahey Programı'ndan beri hedeflenen, Lizbon Antlaşması'yla hukuki temeli ortaya konan entegre sınır yönetimi prensibi, Frontex'in 2016'da yenilenen tüzüğü ile Birlik tarihinde ilk kez hukuki çerçeveye kavuşmuştur. Tüzükte stratejik unsurlar belirlenmiş (md.4), fakat Birlik organları, Frontex ve üye devlet düzeylerinden oluşacak ortak stratejik çerçeve henüz kararlaştırılmamıştır. Birlik organlarının kararlaştırması için 2018 Şubat ayı, Schengen üyelerinin ulusal stratejik çerçevelerinin değerlendirilmesi için ise 2018 sonbaharı öngörülmüştür (European Commission, 2017b: 13).

SIS II, VIS ve EURODAC<sup>22</sup> sistemlerine bilgi işlem teknolojisi desteği veren EU-LISA (2012), sınır yönetimine özgü bir başka AB

<sup>19</sup> (EC) No 2007/2004, OJ L 349, 25.11.2004.

<sup>20</sup> (EU) 2016/1624, OJ L 251, 16.9.2016.

<sup>21</sup> (EU) No 1052/2013, OJ L 295, 6.11.2013.

<sup>22</sup> EURODAC, sığınma başvurusu yapan bireylerin parmak izlerinin toplandığı bir veri tabanıdır. Esasen sığınma başvurusundan sorumlu devleti belirlemede kullanılmaktadır, fakat aynı zamanda bireylerin terör veya diğer suçlar şüphesiyle

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

kurumudur. Teknik altyapı sağlama ve bilgi paylaşımı amaçlı kurumun yönetimi, Komisyon yetkilileri, Europol ve Eurojust yetkilileri ve AB üyesi olmayanlar dahil olmak üzere Schengen üyesi devletlerin temsilcilerinden oluşmaktadır (European Union, 2014: 9-10).

### **GÖÇ KRİZİNE AB MÜDAHALESİ VE BAĞIMSIZ ULUSAL POLİTİKA TALEPLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Geçmişten günümüze, ekonomik, siyasi veya güvenlik nedenli yoğun popülasyon hareketleri, bu hareketlerin yöneldiği ülkelerce "kriz" olarak değerlendirilmiştir. Birlik tarihinde, Soğuk Savaş ertesinde Almanya'nın birleşmesi, Yugoslavya'nın dağılması ve ertesindeki savaşlar, AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine genişlemesi, Irak, Afganistan ve Libya başta olmak üzere uluslararası kriz ve savaşlar sonucunda yaşanan ekonomik göç ve iltica hareketleri, ve son olarak 2015'te Suriye krizi bağlamında birden yoğunlaşan sığınmacı girişleri, acil önlemler gerektiren ve üye devletlerin uzlaşısını zorlaştıran krizler olmuştur.

Birlik sınırlarına yasadışı yollarla giren göçmen sayısı 2014'te 280 binden, 2015'te 2 milyona yaklaşmıştır. Çoğunluğu Suriye, Afganistan ve Irak kökenli bu göçmenlerin 1 milyona yakını Almanya, 200 bine yakını ise Macaristan'a geçmiştir. İtalya (Libya üzerinden Afrikalı sığınmacılar) ve Yunanistan (Türkiye üzerinden Orta Doğulu sığınmacılar), insani trajedilerin yaşandığı giriş ülkeleri olarak krizden en çok etkilenen üyeler olmuştur (BBC News, 2016). İnsan kaçakçılığıyla mücadele edilmesi, göçmenlerin deniz ve kara sınırlarında kurtarılması, Birlik sınırları içinde bulunması ve alıkonulması, kimlik ve geliş yollarının tespit edilmesi, düzensiz göçmenlerle sığınmacıların ayırt edilmesi, sığınma başvurularını değerlendirmeden sorumlu ülkelere gönderilerek koruma altına alınmasını içeren son derece karmaşık ve maliyetli bir süreçle karşı karşıya kalınmıştır. Krize AB çerçevesinde müdahale, göç politikasının yasal göç dışındaki her alanı ile kesişmektedir.

2015 olağanüstü Konsey toplantısının ardından Komisyon'un ani müdahale önerileri, yukarıda bahsedilen tüm unsurları kapsamaktadır. Komisyon, Lizbon Antlaşması'nın acil durum hükmüne (ABİA md. 78.3)<sup>23</sup>

---

aranıp aranmadığı tetkik edilmektedir. 2003'te çıkarılan tüzüğü, 2013'te yenilenmiştir. (EU) No 603/2013, OJ L180, 29.6.2013.

<sup>23</sup> Bu bent, Konseyi sığınmacı akını halinde ilgili üye devletler yararına geçici önlemler alma konusunda yetkilendirmektedir.



## Sevgi Çilingir

ve dayanışma prensibine (md. 80)<sup>24</sup> dayanarak Birlik düzeyinde girişim çağrısında bulunmuş, sığınmacıların Dublin Konvansiyonu ve geri kabul anlaşmaları uyarınca sınır ülkelerine veya üçüncü ülkelere gönderilmesi gerekmesine rağmen, üye devletlerin arasında milli gelir, nüfus, işsizlik oranı ve mevcut mülteci sayısı kriterlerine göre adil dağılımının sağlanmasını önermiştir (European Commission, 2015a: 3-6). İtalya, Yunanistan ve Macaristan'da bulunan 120 bin sığınmacının üye ülkelere paylaştırılmasını, ayrıca Birlik sınırları dışından 20 bin sığınmacının kabul edilmesini ve uzun vadede bir yeniden yerleştirme düzeni kurulmasını teklif etmiştir (European Commission, 2015b). 2015'te alınan iki Konsey kararı<sup>25</sup> ile üçüncü ülkelere 20 bin, İtalya ve Yunanistan'dan ise 100 bin civarında bireyin geçici olarak diğer üye ülkelere gönderilmesine karar verilmiştir. Alıcı ülkelere EASO yoluyla, İtalya ve Yunanistan'a ise Avrupa Göç ve Entegrasyon Fonu (AMIF) yoluyla, yeniden yerleştirdiği her birey için 6000 Euro tutarında destek verilecektir.<sup>26</sup> 2017 Temmuz sonu itibarıyla, 18 Mart 2015 AB-Türkiye Açıklaması<sup>27</sup> kapsamındaki dahil olmak üzere yeniden yerleştirilenlerin toplam sayısı 42 bin civarında olup, bunların 24 bin kadarı İtalya ve Yunanistan'dan, 8 bin kadarı Türkiye'den yerleştirilmiştir. Yerleşim ülkeleri arasında Almanya, Fransa ve İngiltere başta gelmektedir (European Commission, 2017d). 2014-2017 yıllarında göç krizinin yılda ortalama bir ila iki milyar Euro maliyeti olduğu rapor edilmektedir (OECD, 2017: 4).

Göç krizinin sınır yönetimi boyutuna bakıldığında, bir sınır güvenliği krizinin yaşandığı söylenebilir. Dış sınırların idaresi, özellikle Birlik topraklarına yoğun girişlerin yaşandığı İtalya ve Yunanistan açısından darboğaza girmiştir. Çözüm olarak sınır yönetimine ayrılan fonlar artırılmış ve ağırlıklı olarak sınır ülkelerine yönlendirilmiştir (European Commission, 2017a). Frontex'in bütçesi ve geri dönüş desteği dahil olmak üzere işlevleri artırılmıştır. Sınır yönetiminin sığınmacıların geçiş yaptığı üçüncü ülkelere de güçlendirilmesine çalışılmıştır. Ancak üye devletlerin, Frontex'in operasyon yeterliliklerini artırmaya yönelik 2016 tüzük değişikliğine rağmen, geri dönüş başta olmak üzere sınır operasyonlarını esas olarak ulusal düzeyde yürütmeye devam ettiği, ortak operasyonlara

---

<sup>24</sup> Bu madde göç politikası alanında üye devletler arasında mali etkiler dahil olmak üzere dayanışma ve sorumluluk paylaşımı ilkelerini hakim kılmaktadır.

<sup>25</sup> 20 Temmuz 2015 Adalet ve İçişleri Konseyi ile 22 Eylül Konsey Kararları, hukuki bağlayıcılığa sahiptir.

<sup>26</sup> (EU) 2015/1601, OJ L 248, 24.9.2015.

<sup>27</sup> Türkiye, kendi sınırlarından Yunanistan'a geçenleri geri kabul edecek, her birey karşılığında BM hassasiyet kriterlerine uyan bir sığınmacı, AB tarafından kabul edilecektir. Bu düzenleme AB terminolojisinde "1'e 1" olarak anılmaktadır.

### **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

ve sınır polisliği birimine personel ve mühimmat desteğini sağlamaktan kaçınarak süreci yavaşlattığı bildirilmiştir (European Commission, 2017b).

Sınır yönetimi alanındaki en çarpıcı gelişme, iç sınırların denetimi konusunun istisnadan kurala dönüşmeye başlamasıdır. Aşağıdaki tabloda, 2006-2017 döneminde SST çerçevesinde (md.25-29) uygulanan geçici iç sınır denetimleri gösterilmektedir.

**Tablo 1: Schengen Bölgesi İç Sınır Denetimleri (2006-2017)**

<b>Üye Devletler</b>	<b>Uygulama sayısı</b>	<b>Gerekçeler</b>
Macaristan, Slovenya	1-2	Göç baskısı
Hollanda, İspanya, Portekiz, İtalya, Polonya, Letonya, Estonya, Finlandiya, İzlanda	1-3	Toplantılar
Malta, Belçika	2-3	Toplantılar, kayıtsız göçmen geçişleri, terör tehdidi
Danimarka, Almanya, Avusturya	8-13	Toplantı ve gösteriler, göç baskısı
İsveç, Norveç	9-12	Terör tehdidi, göç baskısı
Fransa	14	Toplantı ve gösteriler, terör tehdidi

Kaynak: European Commission, 2018b içeriğinden yazar tarafından derlenmiştir.

Bu dönemde 19 Schengen üyesi, 92 kez, 8 saat ila 6 aylık sürelerle denetim uygulamıştır. Göç krizinden önce uluslararası örgüt toplantıları, kültür ve spor faaliyetleri ile protesto gösterileri gibi öngörülen olaylar çerçevesinde kısa süreli denetimler (SST md.25) uygulanmıştır. 2011 Oslo terör saldırısı ve Utöya katliamı ertesinde İsveç ve Norveç'te, 2015 Paris ve Nice saldırıları ertesinde Fransa ve Malta'da terör tehdidi, gerekçe haline gelmiştir. 2015 Eylül ayından itibaren ise 9 ülke, "beklenmedik göç akışı" veya "uluslararası koruma arayan çok sayıda kişinin girişi" şeklinde nitelenen göç krizi nedeniyle denetim uygulamıştır. Göç baskısı nedeniyle Macaristan ve Slovenya sadece 2015'te ve bir ayı geçmeyecek şekilde aralarındaki sınıra denetim getirirken, İsveç, Norveç, Danimarka, Avusturya ve Almanya, yoğun göçmen akışını Schengen alanının tamamını etkileyen olağanüstü bir durum olarak değerlendiren ilgili Konsey tavsiye kararlarına (SST md.29) atıfla,<sup>28</sup> denetimleri sürekli yenilemiştir. İç sınır denetimleri, Fransa'da terör tehdidinin devamı, diğer beş ülkede ise "Avrupa'daki güvenlik durumu ve sürekli ikincil

<sup>28</sup> 12 Mayıs 2016 (6 ay), 11 Kasım 2016 (3 ay), 7 Şubat 2017 (3 ay), 11 Mayıs 2017 (6 ay). Bu kararlar Yunanistan'ın dış sınır denetimini yeterli düzeyde gerçekleştiremediğine ilişkin raporlara dayalı olup, iç sınır denetimini, Yunanistan üzerinden üye devletlere kayıt dışı göç akışına yönelik önlem olarak önermektedir. Bkz. European Commission, 2018b.

## Sevgi Çilingir

hareketlerden kaynaklanan tehditler..." gerekçesiyle 2017 Kasım ayında 6'şar aylık sürelerle yeniden uzatılmıştır (European Commission, 2018b).

Komisyon, SST md.29'a dayalı kararları, üye devletlerin sistemsiz ve bireysel hareket etmelerine kıyasla desteklemiş, fakat üye devletleri iç sınır denetimlerinin sürekli hale gelmesinin çözüm olmadığı, aksine Birliğin temel işleyişine ve adalet ve içişleri alanında sağlanan kazanımlara zarar vereceği konusunda uyarılmıştır. Üstelik uygulamanın sonlandırılması için öngördüğü Aralık 2016 tarihi geçerli olmamış, üye devletler denetimleri bir kez daha yenilemiştir (European Commission, 2016: 2-3). Hatta İsveç, Norveç, Danimarka, Avusturya ve Almanya'nın 2017 yılında yaptığı son 6 aylık yenileme ile SST'de belirlenen azami iki yıllık süre aşılmıştır.

AB çerçevesinde alınan önlemlere rağmen kriz, üye devletlerin bütünleşmesini kesintiye uğratan, onları üyelik yükümlülüklerinden caymaya, hatta üyelikten ayrılmaya yönelten bir etkiye sahip olmuştur. Özellikle İngiltere, Fransa ve Macaristan devletlerinin tutumu, Birlik'ten ayrışma eğilimi göstermektedir. Sığınmacıların yeniden yerleştirilmesi kararına tepki olarak Macaristan'da Orban hükümeti referanduma gitmiş<sup>29</sup> ve Almanya'nın görece olarak açık sınır politikasına tepki olarak sınırlarına duvar örmüştür (BBC Türkçe, 2016). Macaristan ve Slovakya, AB içindeki sığınmacıların yeniden yerleştirilmesine karşı Adalet Divanında dava kaybetmelerine rağmen yerleştirmeyi reddetmektedir (EURACTIV.com with Reuters, 2017). Polonya'nın sığınmacıları AB müktesebatına aykırı şekilde geri gönderdiği tespit edilmesine rağmen, yaptırım uygulanmamıştır (Amnesty International, 2017c). İngiltere'de AB üyeliğinden çıkma (*Brexit*) kararı alınan 23 Haziran 2016 tarihli referandum ve ertesinde göç politikasının ulusal olarak belirlenmesi istemi ön plandadır (The Guardian, 2016). Fransa başkanlık seçimi turlarında göç ve AB karşıtı Le Pen yüksek oy oranları ile ikinci olurken, kampanya döneminde AB taraftarı olarak görülen Başkan Macron, Fransa'nın AB üyesi olarak kalmasının AB'de köklü değişimlere bağlı olduğunu dile getirmiştir (BBC News, 2017).

Bu gelişmeler, üye devletlerde göç karşıtlığı ve AB şüpheciliğinin merkezileştigiğine, göç politikasının yeniden ulusallaşmakta olduğuna ve Schengen alanının dağılma sürecine girdiğine işaret etmektedir. Bu eğilimin ulusal siyasetçilerin seçmenlerine yönelik benimsediği güncel söylemlerin ve kısa vadeli tepkisel kararların ötesindeki geçerliliğini

---

<sup>29</sup> 2 Ekim 2016. "Avrupa Birliği'nin, Ulusal Meclisin bile onayı alınmadan Macaristan vatandaşı olmayan kişileri Macaristan'a yerleştirmesine karar vermesini istiyor musunuz?" sorusu ile yapılan referandum, katılım oranının yetersizliği nedeniyle geçersiz olmuştur.

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

değerlendirebilmek için, AB göç politikası ve sınır yönetimi yaklaşımının ne kadar ulusüstü olduğunu, hedeflerinin üye devletlerin çıkarlarına aykırı olup olmadığını ve araçlarının üye devletlerinkinin yerine geçip geçmediğini sorgulamak gerekmektedir.

### **Ulusüstülük**

AB çerçevesinde ulusüstülük, üye devletlerin arasındaki bütünleşmenin derinleşerek, Birliğe yasama ve uygulama alanında yetki devri sağlaması olarak değerlendirilebilir. Birliğin kurucu antlaşmalar yoluyla ilgili politika alanından sorumlu tutulması, Komisyon'un rolünün artırılması, yasal düzenlemelerin karar alma esasında hükümetlerarası yapıdaki Konsey'den Parlamento'ya, oybirliğinden oyçokluğuna ve biçimsel olarak doğrudan etkili tüzüğe geçilmesi ile Adalet Divanı'nın yetkilendirilmesi, derinleşmenin temel ölçütlerindendir.

AB bütünleşme süreci genel olarak, ticari ve ekonomik birlikten siyasal birliğe bir geçiş olarak okunabilir. Yeni işlevselci entegrasyon teorisi, karşılıklı bağımlılıkların gelişmesi sonucunda bir alanda derinleşen bütünleşmenin, taşma (*spillover*) etkisiyle diğer alanlara da yansıtacağını öngörmüş, Birliğin iç pazarın kurulmasından ortak bir adalet ve içişleri politikasına evrimini böyle açıklamıştır (Niemann ve Schmitter, 2009: 57). Ancak taşma etkisinin otomatik olmadığını unutmamak gerekir. Entegrasyonun yayılımı, üyelere ekonomik faydanın açık olması ve politikaları kısmen otonom bir merkezi otoritenin başlatmasına bağlıdır. Aksi takdirde üyeler "asgari müşterekler" ötesinde işbirliği yapmayacaktır (Rosamond, 2000: 62-63).

Yeni işlevselcilik, göç politikasındaki bütünleşmeyi iç pazarda serbest dolaşım gerekliliği, ortak sınır yönetiminin işlevsel oluşu ve bazı aktörlerin AB seviyesinde düzenlemelere yönelik çıkarları ile açıklamıştır (Niemann ve Schmitter, 2009: 57-59). Ulusüstü bütünleşmeyi aktörlerin pazarlık süreçleriyle açıklayan liberal uluslararasılık yaklaşımı, belirgin ekonomik veya ideolojik çıkarların olmaması, güvenlik, sosyal politika ve maliye araçlarının halen büyük oranda ulus devletlerin elinde olması nedeniyle göç politikasında bir ulusüstüleşmeden söz edilemeyeceğini iddia etmektedir. Öte yandan, ulusal aktörlerin yerel siyasi sorumluluktan kurtulma amacıyla yetkilerin ulusüstü düzeye devrini çıkarları çerçevesinde değerlendirebileceği de kabul edilmektedir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 70-72, 83).

AB göç politikasında yetki devrinin gelişimine bakıldığında, ortaya birden fazla yoruma yol açan karmaşık bir tablo çıkmaktadır. Bu

## Sevgi Çilingir

çalışmada bahsedilen kurucu antlaşmalar kronolojisinde, göç ve genel olarak adalet ve içişleri alanının 2004'e dek olağan yasal süreçlerden ayrı tutulduğu görülmektedir. Lizbon Antlaşması öncesindeki durum: "...değişken geometrili' Avrupa argümanına kaynak olacak şekilde göç politikasında ulusüstü ve uluslararası özellikler karmaşık şekilde bir arada muhafaza edilmiştir." şeklinde açıklanmaktadır (Polat, 2006: 76).

Lizbon Antlaşması ile olağan yasal sürecin esas kabul edilmesine rağmen, yetki devrinin kısmi olması nedeniyle tam bir ulusüstüleşmeden söz edilemez. Üye devletler ve ulusal parlamentolar, subsidiarite ve oransallık prensiplerine dayanarak Birlik düzeyinde düzenlemeleri iptal ettirebilir. Entegrasyon alanında Birlik, yasal uyumlaştırmadan açıkça men edilmiştir (ABİA md. 79.4). Üye devletler, göçmen sayısı için tavan belirleme hakkını muhafaza etmiştir (ABİA md.79.5). Ayrıca özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki Birlik düzenleme ve faaliyetlerinin üye devletlerin kamu düzeni ve güvenliğine etki edemeyeceğine hükmedilmiş olması itibarıyla (ABİA md.72), üye devletlerin yasal yükümlülüklerine uymama veya bunları iptal ettirme hakkı mevcuttur.

Göç politikası içinde sınır yönetiminin en eski bütünleşme alanı olmasına rağmen, yetkilerin dönüşümü açısından göç politikasının diğer alanlarını aşan bir gelişmeden söz etmek mümkün değildir. Schengen Protokolü'nün kurucu antlaşmalara eklenmesi, sınır yönetiminin ulusüstüleşmesinden ziyade AB'nin "Schengenleşmesi" olarak değerlendirilmektedir. Üyelere değişken entegrasyon yaklaşımıyla Birlik düzenlemelerine katılmama hakkı verilmiş, kurucu antlaşmaların bekçisi rolündeki Komisyon aleyhine devletlerarası özelliği ağırlıkta olan bir komite yapısı getirilmiştir (Zaiotti, 2011: 154-156).

Tüzüklere bakıldığında, olağan sürecin kural haline gelmesine rağmen sınır yönetimi alanında dahi halen Konsey tüzüklerinin benimsenebildiği görülmektedir.<sup>30</sup> Dublin Tüzüğü ve SIS II gibi bazı düzenlemelerin yürürlük tarihi, Schengen Protokolü'nde olduğu gibi, yıllar sonrasına bırakılmıştır. İngiltere, İrlanda ve Danimarka örneklerinde, üyelere katılmama veya seçerek katılma hakkı verilmiştir. Düzenlemelerin içeriğinde, genel prensipler ve asgari gerekliliklerin ötesine pek geçilmediği görülmektedir. Kullanılan hukuki ifadeler, üye devletlere kamu politikası ve güvenliği gibi subjektif gerekçelerle yasal yükümlülüklerden cayma imkanı tanınmaktadır.

Sınır yönetimi alanında çıkarılan düzenlemelerin tamamı, Birliğin sadece ortak çerçeveyi çizdiğini ve esas yetkinin üye devletlerde

<sup>30</sup> Örneğin vizeden muaf ülkeleri belirleyen düzenleme ([EU] No 509/2014) ve SIS II'ye geçiş düzenlemesi ([EU] No 1272/2012) Konsey tüzüğüdür.

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

olduğunu onayan ifadeler içermektedir. Lizbon Antlaşması ile belirlenen sorumluluk ve dayanışma kriterlerinin hatırlatılmasıyla yetinilmiş, yaptırım mekanizması kurulmamıştır. Krizle birlikte üye devletlerin Birlik düzeyinde düzenleme iradesinin sona ermediği görülmektedir. Göç krizinden sonra da sınır politikası tüzükleri çıkarılması - SST (2016), Frontex (2016) ve EES (2017) - ve bunların güvenlik işlevleri, sadece liberal uluslararasılığın değil, yeni işlevselciliğin de açıklama çerçevesiyle uyumludur. Üye devletler kendilerine hareket alanı sağlayan (SST, Frontex), veya kendilerine yükümlülük getirmesine rağmen, algılanan tehditlerin sınır ötesi özelliği nedeniyle Birlik çapında korumalarına yardımcı olan (EES) düzenlemeleri desteklemektedir. Sığınmacıların yeniden yerleştirilmesine ilişkin düzenlemelere karşı çıkan Macaristan, Slovakya ve Polonya'nın Konsey üyelerinin tamamı ve Avrupa Parlamentosu üyelerinin neredeyse tamamı - çoğunluğu muhafazakar parti gruplarına dahildir, EES Tüzüğü'nü ilk okumada onaylamıştır (Vote Watch Europe, 2018).

Ulusüstülük AB organları açısından değerlendirildiğinde, ana ölçüt olan Komisyon yetkilerinin Lizbon sonrasında mevcut olmasına rağmen Komisyon'un bu hakkı yeterince kullanmadığı görülmektedir. Tüzüklerin yasalaşma sürecini her durumda temel hedef ve öncelikleri belirleyen Konsey kararlarını izleyerek başlatmıştır. Sınır yönetimi alanında, 2015 göç krizinden beri, Birlik süreçlerini başlatmaktan ziyade üye devletleri takip etmektedir. Schengen'e Dönüş belgesi, Komisyon'un hükümetler arasında halihazırda kararlaştırılmış bir durumu meşrulaştırmaya çalıştığını göstermektedir (European Commission, 2016). İç sınır denetimlerinin SST azami süresini aşması örneğinde, üye devletleri eleştirmenin tersine, SST'nin mevcut duruma uydurulması için değişiklik taslağı hazırlamıştır.<sup>31</sup>

Adalet Divanı'nın yetkilendirilmesine rağmen, hukuki düzenlemelerin dili ve içeriği üye devletlere yaptırım imkanını büyük ölçüde azaltmıştır. Göç politikasından çok daha önce ulusüstüleşen serbest dolaşım ilkesi konusunda dahi, ilgili içtihadın açık ve net olmasına rağmen üye devletlerin kendilerine bireysel hareket alanı yaratması mümkün olmuştur (McNamara, 2009). Sığınmacıların yeniden yerleştirilmesi örneğinde, bazı üye devletlerin Divan kararlarını açıkça ihlal edebildiği görülmektedir.

---

<sup>31</sup> Schengen alanının dağılmasının maliyetlerinin daha yüksek olacağı söylemiyle ve üye devletlerin iç sınır denetim sürelerini uzatmalarını haklı göstererek SST md.29'daki sürelerin artırılmasını önermiştir. COM(2017) 571, 27.9.2017.

## Sevgi Çilingir

Sınır yönetimi, sığınma ve düzensiz göç alanında etkili olması beklenen Frontex, Europol ve Eurojust gibi Birlik kurumlarının görev tanımlarına bakıldığında, asıl görevlerinin üye devlet birimlerini bilgilendirme ve üye devletlerin kendilerinin tahsis ettikleri kaynakları koordine etme olduğu görülmektedir. Operasyon yetkileri son derece kısıtlı olup, bu tür yetkilere sahip kurumların idaresi, AB bürokrasisi değil, üye devlet temsilcileri tarafından gerçekleştirilmektedir. Üye devletler, Frontex'in güçlendirilmesine ilişkin düzenlemeyi kabul etmelerine rağmen, yükümlülüklerini yerine getirmemektedir (European Commission, 2017b).

### Hedefler ve Araçlar

Her ne kadar Federal Avrupa vizyonu ile kurulmuş da olsa, AB bütünleşmesi tarihinde farklı politika alanlarına yayılım, özellikle de göç politikasını içeren adalet ve içişleri alanındaki derinleşme, hükümetlerarası girişimlerle ve ortak çıkarlar çerçevesinde başlayan süreçler olmuştur. Tampere Zirvesi'nden bu yana AB göç politikasının hükümetlerarası düzeyde belirlenen temel hedeflerine bakıldığında, güvenlik ve haklar dengesinin korunmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak politika araçlarının gelişimine bakıldığında, güvenliğe ilişkin düzenlemelerin daha erken, göçmen haklarına ilişkin düzenlemelerin ise daha geç kabul edildiği ve içerik olarak oldukça genel ve muğlak olduğu görülmektedir. Bu durum, AB göç politikasının da başlangıcı olan 1980'lerden itibaren haklardan güvenliğe ve açıklıktan kapalılığa doğru evrilen ve birbirine yaklaşan üye devlet eğilimleriyle örtüşmektedir.

AB göç politikasının niteliklerine dair literatürde, güvenlik mantığının hakim olduğu belirtilmektedir. Komisyon'un açıklık ve haklara yakın düzenlemeler önermesine rağmen müktesebat, ağırlıklı olarak güvenlik ve kapalılık yönünde gelişmiştir. Hak temelli düzenlemelerde ise "asgari müşterekler" mantığı izlenmiş veya İngiltere örneğinde olduğu gibi, üye devletler ortak politikaya katılmamıştır (Sasse, 2005; Luedtke, 2008; McNamara, 2009). Birlik yetkileri arttıkça, "...düzensiz göç, suç ve terörizm tek bir güvenlik süremine yerleştirilmiş", hak ve özgürlükler bu tehditlerden korunma bağlamında tanımlanmaya başlanmış, böylece göç konusu dahil olmak üzere adalet ve içişleri politika alanı esasen bir güvenlik politikası haline gelmiştir (Kostakopoulou, 2010: 152). Birlik politikasındaki güvenlik ve kapalılık eğilimi, Adalet ve İçişleri Konseyi yoluyla, politika ve araçların temel belirleyicisinin üye devletlerin güvenlik bürokrasisi olmasıyla açıklanmaktadır (Völkel, 2017: 86-87). Hatta üye devlet kamu düzeni ve güvenlik bürokrasisinin, kısıtlayıcı düzenlemeler

## **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

söz konusu olduğunda ulusaldan ziyade Birlik düzeyini tercih ettiği tespit edilmiştir (Guiraudon, 2003).

Göç politikasında güvenliğin ve kapalılığın ağırlıkta olması, Birlik politikasının gelişiminde öncelikli konulardan izlenebilir. Ortak politika oluşturma çabaları ilk olarak sınır yönetimi alanında başlamış ve sınır yönetimi dış sınırların tehditlerden (düzensiz göç ve sınır aşan suçlar) korunması olarak görülmüştür.<sup>32</sup> Bunu sığınma ile düzensiz göç ve insan kaçakçılığıyla mücadele izlemiş, yasal göç en geç düzenlenen alan olmuştur. Sığınma konusunun görece olarak erken tarihte düzenlenmesi, ilk bakışta haklara ilişkin bir gelişme olarak görülebilir, ancak sığınma alanındaki ilk hukuki düzenleme olan Dublin Tüzüğü'nün üye devletlerin sorumluluk paylaşımına ilişkin pazarlıklar sonucunda kabul edildiği gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca Dublin Tüzüğü'ndeki iyileştirmelere rağmen, içerik olarak - geri göndermeme prensibi başta olmak üzere - sığınmacıların insan haklarını korumada eksik kaldığı tespit edilmiştir (Lenart, 2012). Günümüzde ortak sığınma alanına ilişkin yasal araçların, aynı zamanda sınır güvenliği ve düzensiz göçle mücadele konularıyla kesişen güvenlik önlemleri olarak işlev gördüğü de (örneğin EURODAC ve Frontex) bir gerçektir.

Son göç krizine ilişkin olarak sivil toplum örgütleri, AB sığınma politikasının hayat kurtarma ve sığınmacıları korumadan ziyade sınırları koruma ve sorumluluğu üçüncü ülkelere devrederek "dışsallaştırma" pratiğini, insan haklarına aykırı olarak değerlendirmektedir. Örneğin Amnesty International, mevcut müktesebatın uygulanmasındaki eksikliklere dikkat çekmekte, Libya gibi üçüncü ülkelerin kapsamlı insan hakları ihlallerine rağmen bölgesel koruma programlarıyla finanse edilmesini ve sığınmacıların güvenli olmadığı halde buralara geri gönderilmesini eleştirmektedir (Amnesty International, 2017a, 2017b, 2017c; De Bellis, 2017). Sınır yönetimi politikası da bu dışsallaştırma eğilimine uymaktadır. Schengen bölgesinin ortak vize uygulaması yoluyla bireylerin denetimini üçüncü ilke topraklarına ve dış sınırlara ötelemesi (Ryabov, 2012: 44-47), Frontex'in geri dönüş operasyonlarında görevlendirilmesi ve sınır yönetiminin sadece Birlik dış sınırlarında değil, düzensiz göç akışı olan kaynak ve geçiş ülkelerinde geliştirilmeye çalışılması da, göçün dışsallaştırılmasının parçasıdır. Göç alanında dışsallaştırma, güncel maliyeti her ne olursa olsun, sınırlarını kapatarak bir "kale Avrupa" (*Fortress Europe*) yaratma eğilimi çerçevesinde, üye

---

<sup>32</sup> Sınır yönetiminin insani yardım ve hayat kurtarma boyutu 2015 göç krizinden sonra gündeme gelmiştir.



## Sevgi Çilingir

devletlerin çıkarlarıyla örtüşmektedir. Özetle, güvenlik ve kapalılık konusunda üye devletlerin genel eğilimleri ile Birlik politikasının - başarılı ya da başarısız - mevcut durumu arasında büyük bir farklılık söz konusu değildir.

Mali araçlara bakıldığında, Birliğin 2014-2020 döneminde göç politikasına önceki döneme göre daha büyük bir kaynak ayırdığı görülmektedir (9,26 milyar Euro). Fakat "güvenlik ve vatandaşlık" başlığı altında yer alan göç politikasının bütçedeki payı, sadece %1'dir. Bunun %33'ü Sığınma, Göç ve Entegrasyon Fonu'na, %41'i sınır yönetimi ve vize politikasını kapsayan İç Güvenlik Fonu'na, %25'i ise Frontex ve EASO gibi kurumlara ayrılmıştır. Göç krizini takiben yıllık harcamalar giderek artmıştır (European Parliament, 2016: 7-9). Bu durum, İtalya ve Yunanistan gibi sınır ülkeleri dışındaki üye devletlere yüksek maliyetler getiren bir gelişme gibi görünebilir. Ancak AB bütçesinin üye devlet toplam milli gelirlerinin %1'ini kapsadığı ve bunun sadece %1'inin göç konusuna ayrıldığı düşünülüğünde, krizin Birlik harcamaları açısından aslen herhangi bir üye devlete, bir diğeri lehine büyük bir yük getirmesi söz konusu değildir. Üstelik sığınma başvurularının yoğunlaştığı üye devletlerin kısa vadede kendi bütçelerinden harcamaları (yılda 6 ila 16 milyon Euro), bu toplam meblağın çok üzerindedir (OECD, 2017: 2-4). Dolayısıyla, üye devletlerin göç krizi üzerinden ayrışmasında Birlik kaynaklarının paylaşımının temel bir etken olması olası değildir.

Kurumsal araçların da, üye devletlerin ayrışmasına neden olması pek mümkün görünmemektedir. Yetkiler bağlamında bahsedildiği üzere, göç krizi ve sınır denetiminde etkili kurumlar olan Frontex, Europol ve Eurojust, ulusal yetkilerle çatışmaya müsait kurumsal yapılara sahip değildir. Frontex ve EASO'nun geliştirilmesine rağmen halen yetkisiz ve gerekli mali destekten yoksun olması, Birliğin son göç krizinin yönetiminde başarısız olmasında temel bir etken olarak gösterilmektedir (Schimmelfennig, 2017: 2). Dolayısıyla, Birlik kurumsal araçları, ulusal eylem imkanlarını gölgelemekte, tersine, yetersiz kalmaktadır.

## SONUÇ

Bazı üye devletlerin kendi ulusal politikalarını izleme söylemiyle ayrışmaya başladığı AB göç politikasını sınır yönetimi örneğinde değerlendiren bu çalışmada, politikanın gelişiminde gerek ulusüstülük düzeyi, gerekse hedef ve araçları itibarıyla üye devletlerinkinden iddia edildiği kadar ayrışmadığı tespit edilmiştir.

Ulusüstülük yetkiler bağlamında sorgulandığında, hukuki düzenlemelerin hükümetlerarası düzeyde geliştirilmiş olması, yetki

### **Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

ikamesi prensibiyle yasalaşması itibariyle üye devlet ve uluslarının itiraz hakkı olması, üye devletlere Schengen müktesebatına katılmama ve tüzükleri kamu politikasına veya iç güvenliğe tehdit gerekçesiyle uygulamama hakkı tanınması, üye devletlerin ulusal egemenliklerini gölgeleyecek bir Birlik gücünün olmadığını göstermektedir. Ulusüstülüğü temsil edebilecek Birlik kurumlarına bakıldığında, Komisyon'un Konsey'in çizdiği çerçevenin ötesine geçmediği, Adalet Divanı'nın yaptırım gücünün diğer politika alanlarındaki kadar açık ve net olmadığı, politikayı uygulama rolü verilen Birlik kurumlarının yönetim yapısı ve yetkileri itibariyle hükümetlerarasılığa aykırı olmadığı ortaya çıkmıştır.

Oluşumundan itibaren hükümetlerarası düzeyde belirlenmiş olan AB politikası hedefleri ile üye devletlerin genel eğilim ve çıkarları kıyaslandığında, önemli bir ayrışma tespit edilmemiştir. Mali ve kurumsal araçlar açısından ise göç ve sınır güvenliğinin uluslararası niteliği ve yetki ikamesi prensibine mukabil olarak üye devletlerin bireysel değil, ortak girişimleri sayesinde etkili sonuçlar alınabileceği söylenebilir. Özellikle son göç krizinde bu araçların, üye devletlerinkilerin yerine geçmesi veya onlara yük getirmesinden ziyade, yetersiz kaldığı tespit edilmiştir.

Bu sonuçlar ışığında göç krizi üzerine ortaya çıkan üye devletler ihtilafı değerlendirildiğinde, asıl ayrışmanın, kısa vadeli insani ve mali maliyetler paylaşımı konusunda yaşandığı görülmektedir. Krizin sınır yönetimine yansımaları, iç sınır denetimlerine izin verilmesi sayesinde yıkıcı olmamış, dış sınırların güvenliğini artırıcı düzenlemeler yapılmaya devam etmiştir. Ancak üye devletler, yaptırım mekanizmasının zayıflığından faydalanarak yükümlülüklerini yerine getirmeyebilmektedir. Sınır operasyonları, gelişen AB çerçevesine rağmen büyük oranda üye devletler düzeyinde yapılmaktadır.

Birlik düzeyinde yasama faaliyetlerine Lizbon Antlaşması'na "dayanışma" maddesi koyan devletler, her zaman dayanışmadan yana olmayabilmektedir ki, bu, AB bütünleşme tarihinde yeni bir durum değildir. Yaşanan kriz, üye devletlerin göç ve buna mukabil sınır yönetimi politikalarının "değişken geometri" veya "çok vitesli" bir bütünleşmeyi teyit ettiğini ve halihazırda asgari olan yükümlülüklerini askıya alabildiğini göstermektedir. Göç krizi öncesinde Birlik politikasının ve araçlarının gelişim sürecindeki aksamalar, göç politikası alanları arasındaki derinleşme farklılıkları ve kimi üye devletlerin halihazırda bu politikalara seçmeli olarak katıldığı göz önüne alındığında, kriz, yeni bir yönelime yol açmayacak, derinleşmeyi bir süreliğine durdurma etkisi yaratacaktır.

**KAYNAKÇA**

- Amnesty International (2017a). Europe: A Perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean. EUR 03/6655/2017, 06.06.2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/> (06.08.2017)
- Amnesty International (2017b). Human Rights Risks of External Migration Policies. POL 30/6200/2017, 13.06.2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/6200/2017/en/> (06.08.2017)
- Amnesty International (2017c). Poland: EU Should Tackle Unsafe Returns to Belarus. Poland Blocks Asylum Seekers at Border in Defiance of European Court Rulings. EUR 37/6662/2017, 05.06.2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/6662/2017/en/> (06.08.2017)
- Bale, T. (2008). Turning Around the Telescope: Centre-Right Parties and Immigration and Integration Policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 15(3), 315-330.
- Boswell, C. (2003). *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. London: Blackwell Publishing.
- Brexit: Theresa May Prioritises Immigration Curbs over Single Market (2016). *The Guardian*, 02.10.2016. <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/02/brexit-theresa-may-prioritises-immigration-curbs-over-free-movement> (06.08.2017)
- Council of the European Union (2005). *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*. OJ C 53, 3.3.2005.
- Council of the European Union (2009). *The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*. 17024/09, Brussels, 02.12.2009.
- Council of the European Union (2014). 26/27 June Conclusions. EUCO 79/14, 27.06.2014. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2079%202014%20INIT#page=2> (06.08.2017)
- De Bellis, M. (2017). A Radical Change is Needed to Failing EU Migration Policy, 22.06.2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/06/a-radical-change-is-needed-to-failing-eu-migration-policy/> (06.08.2017)

**Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar  
İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

- EU Court Says Hungary and Slovakia must Accept Refugees (2017). EURACTIV.com with Reuters, 06.09.2017. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-court-says-hungary-and-slovakia-must-accept-refugees/> (10.02.2018)
- EU-Lisa (2017). SIS II – 2016 Statistics, February 2017. <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20-%20Statistics%202016.pdf> (10.01.2018)
- European Commission, 1998. ODYSSEUS Programme: Commission Subsidises 49 Projects in the Area of Asylum, Immigration and Crossing of External Borders. Press Release, IP/98/1105, 11 December 1998. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-98-1105\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-1105_en.htm) (21.02.2018)
- European Commission (2006a). The ARGO Programme (2002-2006). MEMO/06/333, 19 September 2006. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-333\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-333_en.htm) (21.02.2018)
- European Commission (2006b). Towards a Common European Union Immigration Policy. [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm) (20.04.2006)
- European Commission (2010). Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens: Action Plan Implementing the Stockholm Programme. COM(2010) 171, 20.04.2010.
- European Commission (2014). An Open and Secure Europe: Making it Happen. COM(2014) 154, 11.3.2014.
- European Commission (2015a). A European Agenda on Migration. COM(2015) 240, 13.05.2015.
- European Commission (2015b). Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action. 09.09.2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-155596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-155596_en.htm) (06.08.2017)
- European Commission (2016). Back to Schengen - A Roadmap. COM(2016) 120, 4.3.2016.
- European Commission (2017a). External Borders Fund. [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund_en) (06.08.2017)
- European Commission (2017b). Fifth Report from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 467, 6.9.2017.
- European Commission (2017c). Policies. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies_en) (10.08.2017)

## Sevgi Çilingir

- European Commission (2017d). Relocation and Resettlement, 26.07.2017. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726\\_factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf) (06.08.2017)
- European Commission (2017e). Security, Borders, Police. <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties> (06.08.2017)
- European Commission (2018a). Smart Borders. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders_en) (17.02.2018).
- European Commission (2018b). Temporary Reintroduction of Internal Border Control. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en) (08.02.2018)
- European Parliament (2016). Overview on the Use of EU Funds for Migration Policies: In-Depth Analysis. PE 572.682, 31.08.2016.
- European Parliament (2018). Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (06.02.2018)
- European Union (2010). Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union (2014). The EU Justice and Home Affairs Agencies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- France Election: Macron Says EU Must Reform or Face 'Frexit' (2017). BBC News, 01.05.2017. <http://www.bbc.com/news/world-europe-39766334> (06.08.2017)
- Frontex (2018). Origin. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/> (06.02.2018)
- Geddes, A. (2003). The Politics of Migration and Immigration in Europe. London: Sage Publications.
- Guiraudon, V. (2003). The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Public Policy*, 10(3), 263-282.
- Hansen, R. (2011). Making Cooperation Work: Interests, Incentives, and Action. R. Hansen, J. Koehler ve J. Money (Der.), *Migration, Nation States, and International Cooperation* (pp.14-30). London: Routledge.
- Hollifield, J.F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38(3), 885-912.

**Kriz Gündeminde AB Göç Politikasının Yetkiler, Hedefler ve Araçlar  
İtibariyle Değerlendirilmesi: Sınır Yönetimi Örneği**

- Lenart, J. (2012). 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Merkourios: Utrecht Journal of European and International Law*, 28(75), 4-19.
- Macaristan Başbakanı Orban'dan Mülteci Referandumunu Sonrası Zafer İlanı (2016). BBC Türkçe, 03.10.2016. <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-37533504> (06.08.2017)
- McNamara, F. (2009). European Migration: The Impact of EU Member States' Political and Social Concerns on Migration Law and Policy. *Electronic Journal of Comparative Law*, 13(3). <https://www.ejcl.org/133/art133-7.pdf> (06.08.2017)
- Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Seven Charts (2016). BBC News, 04.03.2016. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (06.08.2017)
- Moravcsik, A. ve Schimmelfennig, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. Weiner, A. ve Diez, T. (Der.), *European Integration Theory* (pp.67-87) (2<sup>nd</sup> Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Niemann, A. ve Schmitter, P.C. (2009). Neofunctionalism. Weiner, A. ve Diez, T. (Ed.), *European Integration Theory* (pp.45-66) (2<sup>nd</sup> Edition). Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2017). Migration Policy Debates. No 13. <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf> (06.08.2017)
- Papagianni G. (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Polat, C. (2006). The Immigration Policy and Process of European Integration: Supranationalism versus Intergovernmentalism?. *Ankara Review of European Studies*, 6(1), 69-80.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.
- Rutledge, D. ve Roble, A. (2010). The Infrastructure of Migration and the Migration Regime: Human Rights, Race, and the Somali Struggle to Flee Violence. *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, 3(2), 153-178.
- Ryabov, Y.A. (2012). The Externalisation of Migration Control in the European Union: First Steps Towards the External Dimension of the Space of Freedom, Security and Justice. *Baltic Region*, 1, 44-51.

## Sevgi Çilingir

- Sasse, G. (2005). Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 43(4), 673-693.
- Schimmelfennig, F. (2017). European Integration (Theory) in Times of Crisis: Why the Euro Crisis Led to more Integration but the Migrant Crisis Did Not. EUSA, Miami, May 2017. <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/299> (06.08.2017)
- Vote Watch Europe (2018). <http://www.votewatch.eu/> (10.03.2018)
- Völkel, J.C. (2017). When Interior Ministers Play Diplomats: Fatal Ambiguities in Europe's Securitised Migration Policy. A. Jünemann, N. Fromm ve N. Scherer (Der.), *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies* (pp.83-104). Wiesbaden: Springer VS.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago: University of Chicago Press.