



## DÜZENSİZ GÖÇÜN YÖNETİMİ KONUSUNDA VARILAN TÜRKİYE – AB MUTABAKATININ AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ULUSLARARASI KİMLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Beyza Çağatay TEKİN\*

### Özet

*Bu makale, günden güne derinleşen mülteci krizi karşısında Avrupa Birliği’nin Türkiye’yle düzensiz göç ve sığınma politikası alanında sürdürdüğü işbirliği girişimlerine odaklanarak Birliğin uluslararası sistemdeki rolünü ve uluslararası kimlik iddialarını eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlıyor. Bu amaçla makalede, AB ortak göç ve sığınma politikası kapsamında imzalanan 2013 tarihli Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşmasıyla, bu anlaşmaya işlerlik kazandırmayı amaçlayan 18 Mart 2016 tarihli Mutabakatın AB’nin uluslararası kimliği üzerindeki olası etkileri değerlendiriliyor. Makalede ortak göç ve sığınma politikasının kozmopolit Avrupa fikrine inananların beklentilerinin aksine sonuçlar doğurduğu; ulus-üstü düzeyde yürütülen politikaların, yerleşik uluslararası normlara ve temel insan haklarına aykırı olabilecek adımlar atmaları yönünde Türkiye gibi komşu ülkeler üzerinde daha etkin baskı uygulanmasına imkân tanıdığı bulgusuna ulaşıyor. Makalede, ayrıca, oluşturulan sığınmacı iade rejiminin, hem hedefleri, hem de yönetsel sorunları nedeniyle, AB’nin uluslararası sistemde normatif bir güç teşkil ettiği ve çevresine ‘Avrupalı’ veya ‘kozmpolit’ değerlere dayalı normlar ihraç eden, başarılı bir ‘norm girişimcisi’ olduğu iddialarını ciddi anlamda zayıflattığı sonucuna varılıyor.*

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa Birliği’nin Uluslararası Kimliği, Mülteci Krizi, Geri Kabul Anlaşmaları, Türkiye – AB Mutabakatı*

**JEL Sınıflaması:** *F22, F53*

## THE IMPACT OF EU – TURKEY DEAL ON IRREGULAR MIGRATION ON THE EU’S INTERNATIONAL IDENTITY

### Abstract

*This article studies the so-called EU – Turkey Deal, which was reached on 18 March 2016 as an attempt to provide an end to irregular migration from Turkey to Greece through the Aegean Sea. The aim of the article is to critically re-evaluate the EU’s international identity claims in the light of the readmission regime put into effect by the EU – Turkey Deal. The article argues that the EU-Turkey deal on refugees has far-reaching implications for the EU’s international identity as the outcome of this initiative has a critical impact on whether the EU represents a successful ‘norm-entrepreneur’ whose actions are guided solely by*

\* Doç. Dr., Galatasaray Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, [btekin@gsu.edu.tr](mailto:btekin@gsu.edu.tr)

*normative considerations. The article further argues that Europeanisation of migration and refugee policy significantly harms the EU's normativity, and other international identity, claims. The article suggests that contrary to the expectations of those who promote the idea of a Cosmopolitan Europe, the EU's common migration and asylum policy has turned into an effective tool for pressurizing neighbouring countries to adopt policies that may violate international refugee law.*

**Keywords:** EU's International Identity, Refugee Crisis, Readmission Agreements, EU – Turkey Deal

**JEL Classification:** F22, F53

## I. Giriş

Suriye iç savaşının 2011 yılı Baharında patlak vermesinin ardından AB topraklarına yönelik düzensiz göç ve sığınmacı hareketleri daha önce görülmemiş seviyelere ulaştı. Kuzey Afrika ülkelerinden derme çatma botlarla Akdeniz'i geçerek İtalya ve İspanya kıyılarına ulaşmaya çalışan on binlere, bu kez Ege Denizi yoluyla Türkiye'den Yunanistan'a ulaşmaya çalışan yüz binler eklendi. İç savaştan, devlet baskısından veya köktenci örgütlerin şiddetinden kaçan milyonlarca Suriyeli, başta Almanya ve İsveç olmak üzere AB üyesi Avrupa devletlerine sığınmak amacıyla geçici koruma rejimine tabi oldukları Türkiye'den kitleler halinde Yunanistan veya Bulgaristan gibi sınır ülkelerine geçerek sığınma talebinde bulunmaya başladılar. AB birden bire yükselen bu dalgayı temelde bir güvenlik meselesi olarak algılayarak, 'ilk sığınma ülkesi' ve 'güvenli üçüncü ülke' ilkeleriyle, Schengen Anlaşması, Dublin Sistemi ve Geri Kabul Anlaşmaları üzerine inşa olunmuş ortak göç ve sığınma politikasının son derece dar çerçevesi içerisinde karşıladı.

AB'nin, Suriye krizinin ardından hızla kendi topraklarına yönelen sığınmacı hareketini yönetmekte kalıcı çözüm odaklı, tutarlı bir yaklaşım geliştirmekte başarısız olduğu açık.<sup>1</sup> AB'nin sığınmacı hareketlerinin yönetilmesinde ihtiyaç duyulan tutarlı bir ortak yaklaşım üretmekte yetersiz kalması sonucunda üye ülkelerin birbirinden farklı ve hatta kimi kez taban tabana zıt politikalar geliştirdiği görülüyor.<sup>2</sup> Bir tarafta Almanya, göçmen ve sığınmacılara yönelik – – belirli ölçüde söylem düzeyinde de kalsa – – daha liberal bir tutum takınır, uluslararası göç ve mülteci hukukunun temel taşı olan sığınma hakkının gereğince kullanılabilmesi sorumluluğuna işaret ederken; Macaristan'dan Avusturya ve Slovenya'ya bir dizi üye devletin sınırlarını dikenli tellerle çevirdiğini veya geçici olarak tüm geçişlere kapatıp Birlik içi serbest dolaşımın temel direği olan Schengen Anlaşması'nı askıya aldığını görüyoruz. AB'nin ulus-üstü düzeyde karara bağlayıp hızla hayata geçirdiği tedrici acil durum düzenlemelerinin kalıcı çözüme katkıda bulunmaktan uzak olduğu bugün birçok gözlemci tarafından dile getiriliyor.<sup>3</sup>

1 AB'nin Suriye krizi sonrasında yürüttüğü göç ve sığınma politikaları için bkz. Carrera, S. ve diğerleri, (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay, No. 20, December; Grigoris, S. (2016). EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection, International Comparative Jurisprudence, 2(2): s. 93-98.

2 Bkz. Guild, E., Carrera, S. (2016). Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?, CEPS Commentary.

3 Human Rights Watch, European Union: Refugee Response Falls Short, 27 Ocak 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/european-union-refugee-response-falls-short>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017)

Yunanistan'ın Midilli adasından Fransa – İngiltere arasındaki geçiş noktası Le Calais'ye, dolup taşan sığınmacı kampları, sığınmacı akınlarını durdurmak veya yavaşlatmak için üye ülkelerin başvurduğu, uluslararası göç ve mülteci hukukuyla açıkça çelişen uygulamalar ve Birlik içi sınırlarda yükselen duvarlarla giderek derinleşen insani kriz karşısında çözüm üretmekte sergilediği başarısızlık, bugün AB'nin uluslararası kimlik iddialarını yeniden değerlendirmeyi zorunlu kılıyor. Mülteci krizinin uluslararası hukuka, yerleşik norm ve uygulamalara uygun olarak çözümü, günümüzde Akdeniz, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'da olduğu kadar, küresel planda da 'Sürdürülebilir Barış'ın önemli ön koşullarından biri. Bu nedenle AB'nin göçmen ve sığınmacılara yönelik yaklaşımı uluslararası hukukta açık biçimde tanımlanmış temel insan haklarından sığınma hakkının<sup>4</sup> kullanımıyla ilgili olduğu kadar, AB'nin Dünyada ve kendi çevre coğrafyasında Sürdürülebilir Barış'a katkıda bulunma kapasitesi ve sorumluluğuyla da doğrudan ilgili.

Bu makale yukarıda kısaca özetlenen değerlendirmelerden yola çıkarak, Suriye kriziyle birlikte gündem güne artan sığınmacı akınları karşısında sürdürdüğü politika ve işbirliği girişimlerinin ardından AB'nin uluslararası kimliği ve uluslararası sistemdeki rolü üzerine yeniden düşünmeyi amaçlıyor. İkinci bölümde AB'nin uluslararası sistemdeki rolü, ulus-ötesi, post-modern doğası ve normatif kapasitesi gibi uluslararası kimlik iddiaları ve 'Kozmopolit Avrupa' fikrini konu alan Uluslararası İlişkiler yazını kısaca gözden geçiriliyor. Makalenin üçüncü bölümünde göç ve sığınma politikalarının ulus-üstü düzeye taşınması süreci ve AB'nin çevre ülkelerle imzaladığı, ortak göç ve sığınma politikasının merkezinde yer alan Geri Kabul Anlaşmalarının bazı tanımlayıcı özellikleri üzerinde duruluyor. Makalenin dördüncü bölümü 18 Mart 2016 tarihli Türkiye – AB Mutabakatıyla hayata geçirilen düzensiz göç yönetimi ve sığınmacı iade sistemini inceliyor. Beşinci ve son bölümde, Mutabakatın AB'nin uluslararası kimliği üzerindeki olası etkileri, uygulamaya geçirilen iade rejimine getirilen eleştiriler ve varılan uzlaşmayı çevreleyen koşulluluk dizgesinden hareketle tartışılıyor.

## 2. AB'nin Uluslararası Sistemdeki Rolü ve Uluslararası Kimliği

Günümüzden çeyrek yüzyıl önce, 1993 yılında, tanınmış Uluslararası İlişkiler kuramcısı John Ruggie Avrupa Birliği'ni "ilk gerçekten post-modern" ve "çoklu-perspektifli" uluslararası siyasi yapı olarak betimleyen makalesini yayınladı.<sup>5</sup> Ruggie'nin bu ufuk açıcı çalışmasının ardından birçok Uluslararası İlişkiler kuramcısı AB'yi örtüşen otoritelerin ortaya çıkmasıyla birlikte Birlik-içi ilişkilerin ulus-devletler arasındaki Vestfalyen etkileşim biçiminin ötesine taşındığı ve güç merkezinin giderek belirsiz hale geldiği, yeni, post-modern, Vestfalya-ötesi bir siyasi topluluk olarak betimledikleri çalışmalar yayınladılar.<sup>6</sup> Bu yazarlara göre, bu yeni, post-modern siyasi

4 Sığınma hakkı 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> ve Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, Madde 18, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017) tarafından temel insan hakkı olarak tanımlanmış ve teminat altına alınmıştır.

5 Ruggie, J. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, *International Organization*, 47(1): s. 139-74.

6 Diğer bir çok çalışmanın yanı sıra bkz. Axford, B. ve Huggins, R. (2000). Towards a Post-National Polity: The

toplulukta sınırların tümden ortadan kalkmasıyla birlikte katı ve keskin hatlarla ayrılmış Kendi/Öteki, İçerisi/Dışarısı gibi ayrımlar da tamamen ortadan kalkmakta, sona ermekteydi.

Bu minvalde, Avrupa'nın bir dizi (Avrupalı, evrensel veya kozmopolit) değer etrafında varlık kazanan, ulus-ötesi, Orta Çağ Avrupası'ndaki, çoklu-sadakatlı siyasi yapıyı andıran (*neomedieval*), çoklu-perspektifli bir alana dönüştüğü öne sürüldü. AB'nin çok parçalı, ulus-ötesi bir politik yapı olarak kendini tanımlamak için artık dışsal varlıkları ötekileştirmeye ihtiyaç duymadığı<sup>7</sup>, Kendi ve Öteki arasındaki sınırların belirsizleşmesi ve dış sınırların geçirgen, muğlak veya akışkan hale gelmesiyle<sup>8</sup> birlikte tek bir merkezi otorite yerine bir dizi eşit değerde, eşit önemde merkezin bir arada var olmaya devam ettiği bir yapı kazandığı<sup>9</sup> görüşü neredeyse genel kabul görür oldu.

AB'nin kazandığı bu yeni yapıyla birlikte artık "kozmpolit bir Avrupa"nın ortaya çıkmakta olduğu fikri, başta Ulrich Beck olmak üzere bazı önde gelen Avrupalı düşünürler tarafından dile getirilmeye başlandı. Buna göre AB'nin kozmpolit doğası esasen "insan bütünlüğünün (veya onurunun) dokunulmazlığı ve başkalarının acılarını gidermenin ahlaki bir görev teşkil ettiği" fikriyle<sup>10</sup>, "kendine yönelik özeleştiril ve dönüştürücü" bir anlayışla<sup>11</sup> veya "Avrupa çapında dayanışma"<sup>12</sup> düşüncesiyle ilişkilendirilebilir. Kozmpolit Avrupa kimi kez küreselleşmenin getirdiği zorluklara verilen bir yanıt olarak da algılandı, anlamlandırıldı. Bu bağlamda uluslararası sistemde AB'nin, neoliberal küreselleşmenin yarattığı sosyal yıkımı dengeleyebilecek, ABD-tipi "vahşi küreselleşme"ye daha insani, hakkaniyetli bir alternatif sunan,<sup>13</sup> yeni ve iyicil bir aktör olduğu da öne sürüldü.

Her ne kadar farklı kuramsal geleneklerden yola çıkmış olsalar ve hatta sosyal bilimlerin başka başka disiplinlerinden de gelseler, yukarıda alıntılanan çalışmalar 'Avrupalı' veya 'kozmpolit' olarak nitelendirilen 'değerler' ile bulanık, belirsiz ve çoğu kez büyük ölçüde geçirgen sınırların varlığını AB'nin uluslararası kimliğinin başat belirleyeni olarak kabul ediyor. Bu görüşler, öncelikli olarak ekonomik rasyonelle ve ortak pazar oluşturulabilmesi amacıyla da olsa üye

Emergence of the Network Society in Europe, *The Sociological Review*, 48(1): s. 173-206; Cederman, L. E. (2001). Exclusion Versus Dilution: Real or Imagined Trade-Off?, *Constructing Europe's Identity: The External Dimension*, Der: L. E. Cederman, Boulder, CO, Lynne Rienner, s. 233-256; Waever, O. (1998). Insecurity, security and asecurty in the West European non-war community, *Security Communities*, Der: E. Adler ve M. Barnett , Cambridge, Cambridge University Press, s. 69-118.

7 Waever, 1998, s.69-118.

8 Christiansen T. ve diğerleri (2000). Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad', **Cooperation and Conflict**, 35(4): s. 389-415; Rumford, C. (2006). Borders and rebordering, *Europe and Asia Beyond East and West: Towards a New Cosmopolitanism*, Derleyen: Gerard Delanty, London: Routledge, s. 181-192.

9 Beck, U., Delanty, G. (2006). Europe from a Cosmopolitan Perspective, *Europe and Asia Beyond East and West*, Derleyen: G. Delanty, London, Routledge, s. 11-23; Therbon, G. (1995). *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945 - 2000*, London, Sage Publications.

10 Beck, U. (2003). Understanding The Real Europe, *Dissent*, 50(3): s. 32-38.

11 Delanty, G. (2005). What Does It Mean to Be a 'European', *Innovation*, 18(1): s. 18.

12 Habermas, J. (2003). Making Sense of the EU: Toward a Cosmopolitan Europe, *Journal of Democracy*, 14(4): s. 87.

13 Meunier, S. (2007). Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 45(4): s. 905-26.

ülkeler arasındaki sınırların fiilen anlamını yitirmesine yol açan ve birlik içinde emeğin özgür dolaşımına imkân veren Schengen Anlaşmasına ve AB müktesebatındaki benzeri düzenlemelere yapılan atıflarla destekleniyor. AB'nin ulus-ötesi, post-modern bir yapı kazandığı iddiası, birçoklarınınca, ulusal kimlik göstergelerinden büyük ölçüde arınmış 'Avrupalılık' kimliğinin bugün ulusal kimliklerle birlikte var olduğu, hatta çoğu kez ulusal kimliklerin de üzerinde varlık kazandığı yönünde bulgularla da destekleniyor.<sup>14</sup>

AB'yi yüksek norm ve değerler etrafında şekillenen kozmopolit bir yapı olarak görenler 'Bütünleşik Avrupa'yı Dünya Savaşları, Yahudi Soykırımı, Vietnam Savaşı ve benzeri felaketlerin sorumlusu olarak gördükleri ulus-devletin antidotu olarak kavramsallaştırdılar.<sup>15</sup> Bu görüşü savunanlara göre Almanya ve Fransa arasında kalıcı uzlaşmanın sağlanmasından Avrupa'da savaş tehdidinin tamamen sona erdirilmesine bir dizi alanda Avrupa Bütünleşmesinin gösterdiği başarı, kozmopolit Avrupa'nın günümüz sorunlarının çözümünde başarı şansı bulunan biricik alternatif olduğunu gösteriyor. Bu görüşe göre yabancı, göçmen, İslam veya Yahudi karşıtlığından aşırı sağcı görüşlere, Ötekileştirmenin, dışlayıcılığın bütün çeşitlerine kadar Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı hemen her tür sorun ancak kozmopolit Avrupa yönünde ilerlemekle bertaraf edilebilir. Avrupa'nın acılarının çözümü ancak ve sadece, her zaman 'daha fazla Avrupa' yönünde ilerlemekle, sorunların kaynağı olan ulus-devletlerden ulus-üstü yapıya yetki devriyle sağlanabilir.<sup>16</sup> Bu noktada kozmopolit Avrupa fikrinin savunucuları arasında ciddi farklılıklar bulunsa da, ulus-üstü politikaların ulusal çıkar arayışına dayalı politikalarından genel olarak daha insani sonuçlara yol açacağı ve Sürdürülebilir Barışa (Avrupa'da, bölgede ve dünyada) daha fazla katkıda bulunacağı giderek neredeyse genel kabul gören bir önerme haline geldi.

Ulus-ötesi bir yapı olarak AB'nin doğası ve uluslararası sistemdeki rolü, üye ülkelerle ve üçüncü ülkelerle ilişkileri üzerine giderek genişleyen Uluslararası İlişkiler yazını, AB'nin Sürdürülebilir Barışın sağlanmasında oynayabileceği rolü değerlendirmeye yönelik arzunun bir yansıması olarak görebiliriz. Bu noktada, AB'nin ulus-ötesi, post-modern, Vestfalya-ötesi bir aktör olarak yakın coğrafyasında, 'kendi çevresinde' veya uluslararası platformda norm belirleme ve yayma kapasitesi bulunduğunu öne süren çalışmaların anılan yazında başlı başına bir yer edindiğini görüyoruz. AB'nin uluslararası kimliği ve uluslararası sistemdeki rolü üzerine giderek genişleyen yazın içerisinde, hem akademik çevrelerde hem de AB siyasi ve bürokratik elitleri arasında, belki de en fazla yandaş bulan ve ses getiren kavramsallaştırmalardan birinin Ian Manners'ın "Normatif Güç Avrupa" kavramsallaştırması olduğu tartışmasız.<sup>17</sup> Ian Manners tarafından yaygınlaştırılan, ancak aslında François Duchêne'in 1970'li yıllarda öne sürdüğü 'Sivil Güç Avrupa' fikrinin bir genelleştirilmesi olarak da düşünülebilecek 'Normatif Güç Avrupa' kavramı, AB'yi uluslararası

14 Bkz. Delanty, G., Rumford, C. (2005). *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*, London, Routledge, s. 23.

15 Beck, U. (2006). *The Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press; Beck, U., Grande, E. (2007). *Cosmopolitanism. Europe's Way Out of Crisis*, *European Journal of Social Theory*, 10(1): s. 67–85; Beck, 2003.

16 Beck, 2006, s. 166; ayrıca bkz., Hansen, P. (2009). *Post-National Europe –Without Cosmopolitan Guarantees*, *Race&Class*, 50(4): s. 20-37.

17 Manners, I. (2002). *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2): s. 235-258.

sistemdeki diğer aktörlerden farklı olarak çevre ülkeler üzerindeki çekim gücünü ve etkisini sadece 'iyilik' için, sert güç olanaklarına başvurmaksızın kullanan bir ulus-üstü yapı olarak değerlendiriyor.<sup>18</sup>

Manners'a göre AB'nin normatif gücü veya kapasitesi kendinden menkul; birliğin kendi öz doğasından, AB müktesebatından kaynaklanıyor. Buna göre AB, yapısı veya doğası gereği, hem kendi iç ilişkilerinde hem de üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde hiyerarşik güç farklılıklarından faydalanmak, ekonomik veya askeri güç gibi sert güç olanaklarından faydalanmak yerine sadece 'yumuşak güç' unsurlarından faydalanıyor. AB'nin norm belirleme veya kendi norm ve değerlerini yayma gücü, bir ölçüde, yakın coğrafya için bölgesel çekim merkezi teşkil etmesinden de kaynaklanıyor. AB'nin çevre ülkeleri için bir çekim merkezi olma özelliği, sert güç olanakları kullanılmaksızın bazı norm ve değerleri çeşitli taahhütlerle yayabilmesinin, transfer edebilmesinin önünü açıyor, değer transferini mümkün kılıyor.<sup>19</sup> Bu çekim gücü sayesinde etrafını şekillendirme, bazı standart uygulamaları ve evrensel değerlere dayalı normları çevresine yayma kapasitesi de bulunan AB'nin bu kapasitesini genişleme sürecinde birçok kereler başarıyla kullandığı öne sürülüyor. Birçoklarına göre AB'nin kozmopolit doğası, kozmopolit değerleri Avrupa ölçeğinde, kendi çevresinde ve hatta küresel planda üretip yayma kapasitesi Birliğin uluslararası sistemdeki rolünün ve uluslararası kimliğinin en temel belirleyicisi.

Normların doğuşu ve uluslararası sistemde yerleşik hale gelmesi konusunda Uluslararası İlişkiler yazınında yer alan en önemli çalışmalardan birinde Finnemore ve Sikkink "norm girişimcisi" kavramından bahsediyor.<sup>20</sup> Buna göre normlar öncelikle norm girişimcileri tarafından gündeme getiriliyor. Bir süre sonra bu girişimciler tarafından önerilen değerler belirli bir eşige veya doyma noktasına (*tipping point*) ulaşarak önce ulusal, daha sonra bölgesel ve/veya uluslararası planda yerleşik norm haline geliyor.<sup>21</sup> Buna göre AB'yi, ürettiği normları önce üye ülkelerde daha sonra da kendi çevresinde ve uluslararası sistemde yaydığı, yerleşik hale getirdiği sürece başarılı bir norm-girişimcisi olarak değerlendirebiliriz.

AB koşulluluk ilkesinin çevre ülkeler üzerindeki dönüştürücü etkilerine odaklanan çalışmalar AB'nin bir norm girişimcisi olarak "kendi öz değerlerine" veya uluslararası/kozmpolit değerlere dayalı bir dizi normu bölgesel veya uluslararası planda ihraç etmekte yüksek başarı gösterdiğini açıkça veya üstü kapalı olarak kabul ediyor. Başlangıç aşamasında yalnızca Batı Avrupada, serbest piyasa kuralları başta olmak üzere sadece bazı kısıtlı alanlarda ortak normlar geliştirilmesine ön ayak olan AB, genişleme dalgalarıyla Güney, Güneydoğu ve Merkezi Avrupa ülkeleri nezdinde gerçekten de başarılı bir norm-girişimcisi rolü oynadı. Doğu Bloğunun yıkılmasının ardından, AB'nin eski sosyalist ülkelerde piyasa ekonomisi kurallarının ve Batılı anlamda demokratik kurum ve uygulamaların yerleşik hale gelmesinde koşulluluk politikası olarak

18 Manners, 2002, s. 242.

19 Manners, 2002, s. 244.

20 Finnemore, M., Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change, International Organization, 52(4): s. 887-917.

21 Finnemore, Sikkink, 1998, s. 895 – 896.

bilinen bir yaklaşım geliştirerek, 'kendi' norm ve kurallarını bu ülkelere başarıyla transfer ettiği, bu anlamda başarılı bir norm girişimcisi özelliği taşıdığı söylenebilir. AB'nin norm transferinde bölgesel planda gösterdiği bu başarıya Türkiye'nin insan hakları, devlet-sivil toplum ilişkisi ve demokratik kurumların işlerliği alanlarında 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında yürüttüğü reform sürecini de bir ölçüde dâhil edebiliriz. Türkiyede idam cezasının önce savaş durumu haricinde, hemen ardından savaş dâhil her durumda kaldırılması ve askeri çevrelerin devlet yönetimindeki etkisinin azaltılmasını sağlayan anayasal düzenlemelerin AB'nin havuç-sopa stratejisi olarak isimlendirilebilecek koşulluluk yöntemiyle ve esasen birliğin çekim gücünden kaynaklanan bir etkiyle 2000'li yılların başında hayata geçirilmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.

AB'nin küresel planda veya yakın coğrafyasında herhangi bir alanda başarılı bir norm girişimcisi olduğu iddiasını değerlendirebilmek için ihraç edilen norm ve standartları şekillendiren değerlere, transfer edilen normların kaynağına bakmak gerektiği açık. Bu noktada AB'nin çekim gücü ve koşulluluk politikaları yoluyla çevre ülkelere ihraç ettiği değer, norm ve standartları kendisi belirlediğini veya ürettiğini kabul eden, AB'nin bir "norm-yenilikçisi" olduğunu öne sürenler olduğu kadar,<sup>22</sup> göç ve sığınma politikaları başta olmak üzere bazı alanlarda diğer uluslararası aktörlerce geliştirilmiş ve küresel planda yerleşik hale gelmiş normları AB'nin kendi koşulluluk politikalarıyla çevresine yaydığını savunanlar da var.<sup>23</sup> Buna göre AB, Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşlar tarafından uluslararası düzeyde yerleşik hale getirilmiş, herkesçe kabul edilen evrensel veya 'kozmpolit' değer, norm ve standart uygulamaları yaydığı sürece başarılı bir norm girişimcisi olarak görülebilir. Bununla birlikte, enerji gibi alanlarda ortaya çıkan standartların ilgili aktörlerin dinamik etkileşimi ve pazarlık sürecinde karşılıklı olarak verilen ödünler neticesinde şekillendiği; AB kadar, etkileşim içinde bulunduğu (örneğin Rusya gibi) tarafların da ilgili standart uygulamaların, normların meydana çıkmasında etkili olduğu da söylenebilir.<sup>24</sup> Bu durumda, AB'nin bir başka uluslararası aktörle birlikte tasarlayıp uygulamaya soktuğu politikaların, uluslararası normlarla veya genel kabul gören evrensel değerlerle örtüşüp örtüşmediği, Birliğin uluslararası kimlik iddialarının değerlendirilmesi için kritik önem kazanır.

### **3. AB Ortak Göç ve Sığınma Politikası: Eşitler-Arası Olmayan Karşılıklılık Düzenlemeleri Olarak Geri Kabul Anlaşmaları**

Başlangıcından günümüze, tarım ve ticaretten serbest piyasa ve rekabet kurallarına kadar birçok alanda ortak politikalar, bütüncül yaklaşımlar geliştirmiş olan AB'de göç, sığınma ve göçmenlerin uyumuna yönelik politikalar ulusal egemenlik devrine ilişkin kaygılar nedeniyle büyük ölçüde ulus-devletlere ait bir politika alanı olarak tutuldu. Ancak, 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla

22 Lavenex S., Uçarer, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies, Cooperation and Conflict, 39(4): s. 417-443.

23 Barbé, E. ve diğerleri (2009). Drawing the Neighbours Closer ... to What? Explaining Emerging Patterns of Policy Convergence between the EU and its Neighbours, Cooperation and Conflict, 44(4): s. 378-399.

24 Barbé, E. ve diğerleri, 2009, .s. 388-389.



geleneksel olarak üye devletlerce hükümetler-arası işbirliği düzeyinde izlenen göç ve sığınma politikalarının ulus-üstü düzeye taşınması ve ortak bir göç rejimi oluşturulması yönünde nihayet bir adım atıldı. 1999 Tampere Zirvesiyle hayata geçirilen 5 yıllık programlar ve 2009 Lizbon Antlaşmasıyla ilerleyen, göç ve sığınma politikalarının hükümetler-arası düzeyden ulus-üstü düzeye devredilmesi süreci henüz tamamlanmış değil.

Ortak sığınma ve göç politikası ve AB Geri Kabul Anlaşmaları üzerine geniş bir yazın var. Bu yazın içerisinde büyük yer tutan bir grup çalışma, göç ve sığınma politikalarının üye devletlerden ulus-üstü düzeye devrolunmasını, geleneksel olarak üye devletlerce hükümetler-arası düzeyde ele alınan konunun giderek Brüksel'den yürütülen bir ortak politika alanına dönüşme sürecini inceliyor.<sup>25</sup> “Topluluklaştırma” veya “Avrupalılaştırma” olarak isimlendirilen bu sürece odaklanan çalışmaların bir kısmı, ulus-üstü göç ve sığınma politikasını daha çok AB dış politikası bağlamında ele alıyor. Bu alandaki yazın daha çok, başından beri AB ortak göç ve sığınma politikasının merkezinde yer alan ve esasen düzensiz göç yükünün dışsallaştırılması<sup>26</sup> amacıyla AB tarafından komşu coğrafyaya dayatılan Geri Kabul Anlaşmalarına odaklanıyor. Bu alanda yapılan çalışmalar AB Komşuluk Politikası ve diğer bölgesel işbirliği girişimlerine ilişkin literatüre eklenerek, çoğunlukla AB'nin demokratik koşulluluk uygulamalarının çevre coğrafya üzerindeki dönüştürücü etkilerine yoğunlaşıyor. Bu alanda konuyu eleştirel biçimde ele alan çalışmalar kadar, Geri Kabul Anlaşmalarının imzacı ülkelerin düzensiz göç politikasını ileriye taşıyacak, uluslararası göç ve mülteci hukukuna yakınsatacak şekilde olumlu etkilerde bulunduğunu kabul ederek, AB norm ve standartlarına uyum sürecinin çevre ülkelerde nasıl ve hangi ölçüde gerçekleştiğini inceleyen çalışmalar da bulmak mümkün.<sup>27</sup>

İlki 2001 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşmaları AB'ye yasa dışı yollardan giren imzacı ülke vatandaşlarının, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların belirli şartlar dâhilinde AB'ye geçiş yaptıkları ülkeye iadesini sağlamayı amaçlıyor. Geri Kabul Anlaşmalarına meşruiyet kazandırılmasında söz konusu anlaşmaların düzensiz göç yönetim maliyetlerini ciddi anlamda azalttığı ve bu yolla etkinlik artışı sağladığı yönündeki iktisadi argümanlar önemli rol oynuyor. AB ülkelerinden sığınma talebinde bulunan kişilerin komşu ülkelerdeki kamplarda barındırılma maliyetlerinin AB'de barındırılma maliyetlerine göre ciddi anlamda daha düşük olduğu savı, elde edilecek ek kaynağın düzensiz göç yönetim altyapısının güçlendirilmesi ve sığınma talebinde bulunanların yaşam şartlarının iyileştirilmesi amacıyla ilgili imzacı ülkeye aktarılabilmesi fikriyle de destekleniyor. AB açısından temel hedefi düzensiz göç yükünün imzacı ülkeye aktarılması

25 ‘Avrupalılaştırma literatürü’ olarak isimlendirebileceğimiz bu çalışmaların belli başlıları arasında Lavenex ve Uçarer, 2004; Lavenex, S. ve Frank Schimmelfennig, “EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics”, *Journal of European Public Policy*, 16(6), s. 791-812 sayılabilir. İlgili alanda iyi bir literatür taraması için bkz., Yılmaz Elmas, F. (2016). Avrupa ‘Kapı Duvar’: Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı, İstanbul, Usak.

26 Daphné Bouteillet-Paquet, D. (2003). Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and its Member States, *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 59-377.

27 AB'nin norm transferinde izlediği koşulluluk politikaları için bkz. Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11(4), s. 661-679.



olan Geri Kabul Anlaşmaları, uluslararası insan kaçakçılığı ve benzeri alanlarda organize suçla daha etkin mücadele edilmesine imkân sağlamaları yönünden aynı zamanda bir ortak güvenlik politikası aracı olarak da görülüyor. Yakından bakıldığında, bu anlaşmaların imzalanma sürecinde AB koşulluluk politikasının yaygın kullanım bulduğunu; pazara giriş kolaylıkları, finansal yardımlar ve vize kolaylığı veya serbestisi düzenlemelerinin müzakerelerde geniş yer tuttuğunu görüyoruz.<sup>28</sup>

2017 Eylül ayı itibarıyla AB'nin imzaladığı 17 Geri Kabul Anlaşması bulunuyor.<sup>29</sup> Bu anlaşmaların imzalanma süreçleri değerlendirildiğinde tam üyelik perspektifi bulunan aday ülkelerle AB üyeliği perspektifi olmayan ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunduğu göze çarpıyor. Genel olarak, tam üyelik müzakereleri sürdüren Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bu anlaşmalara ve ilgili koşulluluk uygulamalarına olumlu tepki verir ve gerekli düzenlemeleri hızla yerine getirirken, herhangi bir üyelik perspektifi bulunmayan Kuzey Afrika ülkeleri hem bu anlaşmaları imzalamakta, hem de imzaladıktan sonra anlaşma kapsamında üstlenmiş oldukları yükümlülükleri yerine getirmekte ayak diriyor, çekinceli davranıyorlar.<sup>30</sup> Bu durumun esas nedeni her ne kadar karşılıklılık ilkesine dayansalar da bu anlaşmaların taraflara eşit olmayan yükümlülükler getirmesi nedeniyle ortaya çıkan çekinceler.<sup>31</sup> AB bu çekinceleri ve ayak diremeyi aşmak amacıyla vize ve bazı pazara giriş kolaylıklarını özendirici olarak kullanıyor, kimi durumlarda resmi kalkınma yardımlarını Geri Kabul Anlaşmalarının imzalanmasına bağlı hale getirerek aslında bir anlamda ekonomik güç kullanımına başvuruyor.<sup>32</sup> Bu nedenle, dengesiz karşılıklılıklar içeren uluslararası anlaşmalar olarak AB Geri Kabul Anlaşmaları imzacı taraflar arası hiyerarşik güç ilişkilerinin ve çatışan çıkarların yakından takip edilmesini zorunlu kılan düzenlemeler olarak dikkat çekiyor.<sup>33</sup>

Geri Kabul Anlaşmaları uluslararası hukuktan kaynaklanan sığınma hakkını kullanmak isteyen kişilerin AB topraklarına ilk geçiş yaptıkları ülkeye iadesini öngördüğü için uluslararası hukuka uygunlukları ilk andan itibaren tartışma konusu oldu.<sup>34</sup> Bu konuda yapılan hukuki

28 Wolff, S. (2014). The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey, *European Journal of Migration and Law*, 16(1), pp. 69-95.

29 European Commission, Migration and Home Affairs, Return & Readmission, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en), Erişim tarihi (21.09.2017).

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

31 Cassarino, 2007, s. 182.

32 Geri Kabul Anlaşmalarının müzakeresinde tarafların tutumları ve AB tarafından başvuru koşulluluk politikaları hakkında kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Wolff, 2014, Kalkınma yardımlarının göç ve sığınma politikası alanında işbirliği sağlanmasıyla veya doğrudan Geri Kabul yükümlülüğüyle koşullu hale getirilmesine yönelik tartışmalar için bkz., European Parliament, Growing impact of EU migration policy on development cooperation, Briefing, October 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS\\_BRI\(2016\)589815\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS_BRI(2016)589815_EN.pdf), Erişim tarihi (21.09.2017); Wolff, S. (2010). EU Border Policies Beyond Lisbon, Shaping the Normative Contours of the European Union: A Migration-Border Framework, Derleyen: R. Zapata-Barrero, Barcelona, CIDOB, s. 23–36.

33 Cassarino, J. (2010) (derleyen). Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the EuroMediterranean Area, Washington, The Middle East Institute.

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

değerlendirmelerde sığınma hakkına ilişkin norm ve kurallar dar anlamda tanımlandığında Geri Kabul Anlaşmalarının uluslararası hukuka uygun olduğu kabul edilmekle birlikte uygulama aşamasında ortaya çıkabilecek sorunlar nedeniyle temel insan ve sığınma haklarına ilişkin uluslararası normlara aykırılık riskinin yüksek olduğunun altı çiziliyor.<sup>35</sup> Kâğıt üzerinde hukuki meşruiyet sorunu bulunmadığı kabul edilen AB Geri Kabul Anlaşmalarının başta zincirleme iadeye imkân tanınması tehlikesi nedeniyle uygulamada ciddi insan hakları ihlallerine yol açtığına ilişkin tespitler yaygın. Siyasi nüfuz ve ekonomik destek vaatleriyle çevre ülkelere Geri Kabul Anlaşmaları dayatan AB'nin bu nedenle göç ve sığınma hukuku açısından çok ince, kırılabilir bir buz tabakasının üzerinde yürüdüğünü söyleyebiliriz.

Düzensiz göç, sığınma ve uyum politikalarının ulus-üstü düzeye alınmasına yönelik çabalar kozmopolit Avrupa fikrine inanlar arasında büyük umutlar doğurdu. Amsterdam Antlaşmasından, Lizbon Antlaşmasına göç ve sığınma politikalarının ulus-üstü düzeye taşınmasında kilit rol oynayan köşe taşı düzenlemeler ulus-üstü politikaların hükümetler-arası işbirliğine dayalı olarak ulus-devletlerce izlenecek politikalarından her durumda daha az dışlayıcı olacağı ve insan haklarına daha fazla öncelik tanıyacağı beklentisiyle ilerici bir adım olarak değerlendirildi.<sup>36</sup> AB üyesi devletlerce izlenen ayrımcı politikaları, yabancı, göçmen veya İslam karşıtlığı gibi dışlayıcı yaklaşımları ortadan kaldıracığı beklentisiyle göç ve sığınma politikası alanındaki Avrupalılaştırma süreci doğru yönde atılmış, önemli bir adım olarak karşılandı. Bu bağlamda Geri Kabul Anlaşmaları da koşulluluk politikasının uygulama alanı olmaları bakımından AB'nin kendi norm, standart ve düzenleyici yapılarının komşu ve çevre coğrafyaya transferinde rol oynayabilecek düzenlemeler olarak algılandı. Ancak, Avrupa Komisyonunca yürütülen ulus-üstü politikaların en az hükümetler-arası düzeyde izlenen politikalar kadar ve hatta daha kısıtlayıcı unsurlar içerdiğinin ve öncelikli olarak güvenlik arayışıyla tasarlandığının görülmesi çok sürmedi. Avrupalılaştırma sürecinin geleneksel olarak görece daha ılımlı göç ve sığınma politikaları izleyen üye devletlerin liberal sığınma rejimlerini törpülediği, Schengen Antlaşması ve benzeri AB düzenlemelerine uyma zorunluluğu mazeretinin atılan dışlayıcı adımların meşru gösterilmesini kolaylaştırdığı kısa sürede fark edildi.<sup>37</sup> AB tarafından izlenen ulus-üstü göç ve sığınma politikalarının iç savaş, doğal felaketler veya ekonomik zorluklardan kaçıp sığınma arayanlarla kozmopolit dayanışmayı sınırlandırdığı ve üye devletler arasında “en kötüye doğru bir yarışa yol açtığı”<sup>38</sup> görüşü bugün yaygın olarak dile getiriliyor.

#### 4. Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması ve 18 Mart 2016 Mutabakatı

Suriye krizinin patlak vermesinin ardından günden güne büyüyen göç dalgasının kontrol edilmesine yönelik olarak AB'yle Türkiye tarafından ortaklaşa atılan adımların şüphesiz en

35 Coleman, 2009.

36 Hansen, 2009, s. 29.

37 Guiraudon, V. (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, *Journal of Common Market Studies*, 38(2), s. 251-271.

38 Hansen, 2009, s. 29-30.

önemlisi Türkiye'nin uzun yıllar tereddütle karşılayıp imzalamaktan imtina ettiği, ancak 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanarak 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşması'dır. <sup>39</sup> Geri Kabul Anlaşması'yla Türkiye, AB topraklarında yasadışı olarak bulunan vatandaşlarını ve Türkiye üzerinden geçiş yaptığı kanıtlanan üçüncü ülke vatandaşlarıyla vatansızları belli şartlar dâhilinde geri almayı kabul etti. Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşması, Türkiye topraklarında yasadışı olarak bulunan AB vatandaşlarının ve AB üzerinden Türkiye'ye geçmiş üçüncü ülke vatandaşlarının AB ülkelerine iadesini öngörüyor olsa da bu yönde kayda değer bir düzensiz göç hareketi söz konusu olmadığı için anlaşmanın esasen Türkiye'ye geri kabul yükümlülüğü getirdiği düşünülebilir. <sup>40</sup> Bu açıdan ve diğer yapısal özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşmasının AB'nin Kuzey Afrika ülkeleri başta olmak üzere komşu ve çevre ülkelerle akdettiği diğer Geri Kabul Anlaşmalarıyla tıpa tıpa aynı olduğunu söyleyebiliriz.

Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasının ardından yürütülen müzakereler sonucunda, Türkiye üzerinden AB'ye yönelen düzensiz göçü engellemeyi hedefleyen Ortak Eylem Planı üzerinde 15 Ekim 2015 tarihinde anlaşmaya varıldı. Ortak Eylem Planı'yla Türkiye, kendi topraklarından AB ülkelerine yönelik düzensiz göç hareketlerini engellemeye yönelik çabalarını arttırmayı ve sığınmacı statüsü tanınmayan düzensiz göçmenleri geri almayı kabul ederken, AB de düzensiz göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanması için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında Türkiye'ye finansal yardımda bulunmayı taahhüt etti. Ortak Eylem Planı'nın Türkiye'den AB topraklarına yönelen düzensiz göç hareketini sınırlandırmakta başarı sağlamaması üzerine Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşması'na işlerlik kazandırmak üzere 18 Mart 2016 tarihinde kısaca Türkiye-AB Mutabakatı olarak anılan yeni bir düzenleme üzerinde uzlaşma sağlandı. <sup>41</sup>

18 Mart 2016 Mutabakatıyla, Türkiye'den Yunan adalarına 20 Mart 2016 tarihinden sonra ulaşan “tüm” yeni düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye geri gönderilmesi öngörülmüyor. Ayrıca, Türkiye'ye geri gönderilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir Suriyelinin AB'ye yerleştirilmesi taahhüt ediliyor. AB tarafından 72 bin kişiyle sınırlanan bu ‘1'e 1' sığınmacı değişimi sisteminin söz konusu üst sınıra ulaşıldığında yeniden gözden geçirilmesi ön görülüyor. Varılan Mutabakatla birlikte Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla Vize Serbestisi Yol Haritasının hızlandırılması da gündeme geldi. Buna göre Avrupa Komisyonu, bazı koşulların yerine getirilmesinin ardından, vize serbestisi için gerekli düzenlemeyi AB Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunmayı taahhüt etti. Mutabakatın ardından tam üyelik müzakerelerinde yeni başlık açılmasıyla <sup>42</sup> müzakere sürecinde kısmi bir ilerleme kaydedilmesine

39 Türkiye'nin uzun yıllar devam eden tereddütlerine rağmen nihayet AB ile Geri Kabul Anlaşması imzalamaya razı olmasının nedenlerini Lavenex ve Uçarer (2004) modelini kullanarak irdeleyen bir çalışma için bakınız Akkaraca Köse, M. (2015). “Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak”, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 3(2): s. 195-220.

40 Akkaraca Köse, 2015, s. 220; Melih Özsöz, M. (2014). Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası, İKV Değerlendirme Notu, No.85, Temmuz.

41 Bkz. “18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi”;

[http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/18\\_mart\\_2016\\_turkiye\\_ab\\_zirvesi\\_bildirisi\\_.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

42 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde, 33 numaralı “Mali ve Bütçesel Hükümler” faslının açılmasına karar verildi.

karşın vize serbestisi önerisinin Avrupa Parlamentosu gündemine getirilmesi için Türkiye'nin yerine getirmesi gerekenleri tam olarak yerine getirmediği değerlendirilmesiyle bu konuda herhangi bir gelişme sağlanamadı. Her iki taraf için de bağlayıcılığı sınırlı olan, uluslararası antlaşma niteliği taşımayan bu düzenleme, üzerinde uzlaşılan yol haritasına uyulmaması durumunda, tıkanıklığın Türkiye – AB ikili ilişkileri üzerinde yaratacağı etkiler dışında taraflara herhangi bir yaptırım uygulanabilmesine imkân tanımıyor.

Türkiye AB Mutabakatının imzalanmasının hemen ardından Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) bu anlaşmayı desteklemediğini, varılan uzlaşmayla Yunanistan'da göçmenlerin zorla tutuldukları merkezlerin “toplama kampı” niteliğine büründüğünü belirterek bu sürece katkıda bulunmayacağını açıkladı.<sup>43</sup> Mutabakat, gündeme geldiği ilk andan itibaren Sınır Tanımayan Doktorlardan, Uluslararası Af Örgütüne kadar konuyla doğrudan ilgili sivil toplum kuruluşlarınca da şiddetli biçimde eleştirildi.<sup>44</sup> Mutabakatla getirilen iade biçiminin uluslararası göç hukukunun belkemiğini oluşturan sığınma hakkına ilişkin temel düzenlemelerle çeliştiği, mutabakat metninde sığınmacı/göçmen ayrımının muğlak bırakıldığı; bu ve benzeri belirsizlikler nedeniyle uygulama aşamasında ciddi insan hakları ihlalleri yaşanabileceği birçok bağımsız gözlemci tarafından yüksek sesle dile getirildi.

Hukuki açıdan 18 Mart 2016 Mutabakatını tartışan, meşruiyetini sorgulayan çalışmalar tarandığında varılan uzlaşmanın uluslararası mülteci hukukunda açıkça yasaklanmış olan, sığınma arayanların toplu olarak geri gönderilmesi uygulamasına imkân tanıyabilecek olmasının eleştirilerin odağında yer aldığı görülüyor. Mutabakatla getirilen sığınmacı iade sistemi 20 Mart 2016 tarihinden sonra Türkiye'den Yunan adalarına geçen “tüm” düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iade edilmesini öngördüğü için uluslararası hukukta “*non-refoulement*” ilkesi diye bilinen, toplu geri göndermenin kabul edilemeyeceğine ilişkin yerleşik normun açık bir ihlali anlamına geliyor. Her ne kadar her bir sığınma başvurusunun ayrı ayrı değerlendirileceği ve hiçbir surette toplu sınır dışı etme işlemine başvurulmayacağı kamuoyuna duyurulan metinde özellikle vurgulanmış olsa da Mutabakatın sığınma başvurularının teker teker değerlendirilmesi yönündeki yerleşik uluslararası norma da aykırılık teşkil edebileceği eleştirisi de yaygın olarak dile getirildi.<sup>45</sup> Ayrıca, Türkiye – AB Mutabakatının Suriyeli sığınmacılarla diğer ülkelerden, örneğin İran veya Afganistan'dan gelip de Türkiye üzerinden Yunanistan'a ulaşan ve sığınma talep eden kişiler arasında sistematik ayrımcılık anlamına geldiği de açık. Bu açıdan Mutabakatla getirilen iade rejimi

43 UN Refugee Agency (2016), “UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect”, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017)

44 Medecins Sans Frontieres, “One Year on From the EU-Turkey Deal: Challenging the EU's Alternative Facts, 14 Mart 2017”, [http://www.msf.org/sites/msf.org/files/one\\_year\\_on\\_from\\_the\\_eu-turkey\\_deal.pdf](http://www.msf.org/sites/msf.org/files/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal.pdf), Erişim tarihi (21.09.2017); European Stability Initiative (2015). The devil in the detail, Why the EU-Turkey deal will fail and how to get to a deal that Works, <http://www.esiweb.org/pdf/Post-Summit%20paper%20-%20The%20devil%20in%20the%20detail%20-2029%20Nov%202015.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

45 Peers, S. (2016). The Final EU-Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment, 18 Mart, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>, Erişim tarihi (Erişim Tarihi: 21.09.2017)

sığınma arayanlar arasında ayrımcılık yapılmasını yasaklayan uluslararası normlara da aykırılık riski taşıyor. Sığınma arayanların Türkiye'yi terk ederek AB topraklarına geçmesini engelleyen bir düzenleme olarak 18 Mart 2016 Mutabakatı, herhangi bir kişinin herhangi bir ülkeyi terk etmesinin yasaklanamayacağı temel insan haklarına ilişkin uluslararası ve AB kaynaklı düzenlemelerde kayıt altına alındığı için de sakıncalı olarak görülüyor.<sup>46</sup>

Yunanistan'daki düzensiz göçmenlerin ve Yunanistan'a ulaşmadan Ege Denizi'nde durdurulan sığınma arayanların iade edilebilmesi için Türkiye'nin AB ortak göç ve sığınma düzenlemelerine göre "güvenli üçüncü ülke" olarak tanınması gerekiyor. Ancak Türkiye'nin hâlihazırda bu niteliği taşımadığı, bu nedenle Mutabakatın AB'nin kendi normlarıyla açıkça çeliştiği yaygın olarak dile getirilen eleştiriler arasında.<sup>47</sup> Türkiye'nin Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşmeye uyguladığı "coğrafi sınırlama" nedeniyle geri kabul edilecek kişilerin Türkiye'de yapacakları sığınma başvurusu sonucunda mülteci oldukları yönünde kanaat getirilmesi durumunda bu kişilerin başka bir ülkeye yerleştirilmeleri gerekeceği açık. Bu nedenle, AB'nin kendi düzenlemelerine göre, söz konusu coğrafi sınırlama kaldırılmadan Türkiye'nin güvenli ülke sayılabilmesi mümkün değil.<sup>48</sup> Ancak Türkiye, kendi göç ve sığınma politikasının merkezinde yer alan coğrafi sınırlama uygulamasını kaldırmak yönünde henüz herhangi bir adım atmış değil. Benzer biçimde, Türkiye'nin "güvenli kaynak ülke" olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine ilişkin tartışmalar da Türkiye-AB Mutabakatına yönelik eleştirilerin odak noktasında yer alıyor. Hâlihazırda Türkiye, AB Komisyonu tarafından güvenli kaynak ülke olarak kabul edilmesi için önerilen 7 ülkeden biri arasında yer almasına karşın, Bulgaristan dışında hiçbir AB ülkesi tarafından güvenli kaynak ülke olarak tanınmış değil.<sup>49</sup>

Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi yukarıda kısaca özetlenen değerlendirmelerden yola çıkarak Türkiye – AB Mutabakatını, Avrupa hukuku ve uluslararası hukukun "sınırlarını zorlayan" ve hatta bu sınırların "ötesine taşan" bir düzenleme olarak nitelendirdi.<sup>50</sup> Mutabakatın AB iltica hukuku ve İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonuna aykırı düzenlemeler getirdiği; iltica başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak teker teker değerlendirilmesi yerine bütün başvuru sahiplerinin otomatik olarak iade edilmesi uygulamasının AB Sığınma Usulleri Direktifine de açıkça aykırı olduğu, bu açıdan Mutabakatın merkezinde yer alan '1'e 1' değişim mekanizmasının AB'nin insan hakları alanındaki kendi standart uygulamalarının sistematik

46 Jesuit Refugee Service (2016). The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations, Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper. [https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS\\_Europe\\_EU\\_Turkey\\_Deal\\_policy\\_analysis\\_2016-04-30.pdf](https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

47 Jesuit Refugee Service, 2016.

48 Bkz. UNHCR, "Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept" <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017); Poon, J. (2016). EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law?, *Insight*, 3(1), s. 195-1203.

49 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

50 Council of Europe, Parliamentary Assembly, "The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016", 20 Nisan 2016, Resolution 2109, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22738&lang=en>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

ihlali anlamına geleceği söylenebilir.<sup>51</sup> Göç Mutabakatının hayata geçirilmesinin hemen ardından, 20 Mayıs 2016 tarihinde Yunan mahkemelerince alınan bir kararla, sığınma talebiyle Yunan makamlarına başvuran üç kişinin sınır dışı edilmesi, Türkiye tarafından sağlanan geçici korumanın 1951 Cenevre Sözleşmesinde sığınmacılara tanınan haklara denk haklar içermediği gerekçesiyle reddedildi. Söz konusu mahkeme kararının uygulamaya koyulan iade rejiminin AB hukuku açısından meşruiyetine gölge düşürdüğü söylenebilir.<sup>52</sup>

Mutabakata getirilen bu eleştiriler AB Parlamentosunun 13 Nisan 2016 tarihinde Strazburg'da yapılan özel oturumunda birçok Avrupa parlamenterleri tarafından da dile getirildi. Sığınma arayanların kendilerine iltica talep etme hakkı dahi tanınmadan zorla sınır dışı edilebilmesine imkân tanıyan, “Kafkavari bir düzenleme” olarak tanımlanan yeni iade rejimi “AB için bir utanç vesilesi”, Mutabakatla toplama kampı haline getirilen İdomeni gibi kamplar ise “Avrupalıların yüzünde çirkin bir yara” olarak sert biçimde eleştirildi.<sup>53</sup> Macaristan gibi bazı üye ülke hükümetlerinin mültecilere karşı sürdürdüğü son derece sert, dışlayıcı politikalara AB'nin tepkisiz kalması “Avrupayı batırarak bir eylem” olarak tanımlandı. Aynı oturumda konuşma yapan Donald Tusk ve Jean-Claude Juncker Mutabakatın acil bir durumda zorunlu olarak yapılan geçici bir düzenleme olarak “mükemmel olmadığını”, ancak gerçekçi olduğunda varılabilecek “en iyi” düzenleme olduğunu ifade ederek üzerinde uzlaşılan iade sisteminin meşruiyetinin AB Komisyonu görevlilerince garanti edildiğini savundular.

## 5. Türkiye-AB Mutabakatının AB'nin Uluslararası Kimlik İddiaları Üzerindeki Olası Etkileri

Türkiye – AB Mutabakatını, AB'nin uluslararası kimliği açısından nasıl değerlendirmeliyiz? Varılan Mutabakatla oluşturulan düzensiz göç yönetimi ve sığınmacı iade rejiminin, AB'nin uluslararası sistemdeki rolü ve ulus-ötesi, post-modern bir yapı olarak Avrupalı veya evrensel değerlere dayalı normları üretip, yayma kapasitesi üzerindeki etkileri nelerdir? Ortak göç ve sığınma politikası çerçevesinde ve Türkiye'yle işbirliği içerisinde uygulamaya koyduğu yeni iade rejimi bağlamında AB'yi ne ölçüde başarılı bir norm girişimcisi olarak değerlendirebiliriz? Bu sorulara yanıt aramak için öncelikle Türkiye – AB Mutabakatıyla oluşturulan iade rejiminin hangi norm ve değerler üzerine oturduğunu ve hangi yöntemlerle, nasıl uygulamaya koyulduğunu incelemek gerekir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki AB – Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının ardından atılan adımların, Ortak Eylem Planının veya 18 Mart 2016 tarihli Mutabakatın Türkiye'nin düzensiz

51 Jesuit Refugee Service, 2016; Williamson, A. (2016). An Examination of the Legal Issues Surrounding the Migration 'Deal' Between the European Union and Turkey, Edinburgh Peace and Justice Centre, <http://peaceandjustice.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Legal-Issues-in-EU-Turkey-Migration-Deal-Final.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

52 Williamson, 2016, s. 17.

53 European Parliament, “Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 March 2016 and outcome of the EU-Turkey summit”, 13 Nisan 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN>, Erişim tarihi (21.09.2017).



göç politikalarını ilgili alandaki uluslararası normlara daha da yakınlaştırdığı söylenemez. Genel olarak AB'nin 2011 sonrasında içine girdiği işbirliği arayışının ve AB kaynaklı koşulluluk politikalarının Türkiye'de düzensiz göçün hukuki altyapısı ve sığınma politikaları üzerindeki dönüştürücü etkisi son derece sınırlı olmuştur. Türkiye'nin düzensiz göç ve sığınma politikasında son dönemde gerçekleştirdiği dönüşüm neredeyse tamamen Geri Kabul Anlaşması öncesinde, Ortak Eylem Planı veya 18 Mart Mutabakatıyla doğrudan bağlantısı bulunmaksızın, ülkenin kendi iç dinamiklerinin etkisiyle ve karşı karşıya kalınan derin krizin getirdiği ihtiyaçlar, zorunluluklar paralelinde gerçekleştirildi.<sup>54</sup> Bu açıdan, Türkiye'den AB topraklarına geçen, ancak sığınma talebi kabul edilmeyenlerin kamplarda toplandıktan sonra zorla sınır dışı edilmesinden, '1'e 1' değişim mekanizmasına meşruluğu ciddi anlamda tartışmalı uygulamalar getiren bir düzenlemeyle Avrupalı veya evrensel değerlere dayalı normların Türkiye'ye transfer edildiği iddiasının kabul edilmesi hayli güç.

AB'nin Türkiye'yle düzensiz göç ve mülteci hareketlerinin yönetimi alanında girdiği işbirliğinin, bundan önce uygulanan havuç – sopa ve koşulluluk politikalarından da ciddi bir farkı var. Önceki uygulamalarda AB müktesebatının merkezinde yer alan, uluslararası topluluk tarafından da tanınan ve yayılması için çaba gösterilen – – örneğin, idam cezasının kaldırılması, insan hakları ve azınlık haklarında iyileştirme sağlanması gibi – – bazı evrensel uygulamaların demokratik koşulluluk politikası yoluyla Türkiye'ye transfer edilmesi hedefleniyordu. Oysa bu defa transfer edilmek istenen normların AB müktesebatı içerisinde tam olarak nerede yer aldığı belli olmadığı gibi, Mutabakatla kurumsallaştırılacak uygulamaların birçok açıdan AB hukukuyla, AB'nin insan hakları düzenlemeleriyle açıkça çeliştiği görülüyor.

Vize serbestisinin gündeme alınabilmesi için Türkiye'nin yerine getirmesi şart koşulan 72 koşul arasında 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygulanan coğrafi sınırlamanın kaldırılmasından, AB kurumlarıyla sürekli ve kurumsal işbirliği sağlanmasına, Roman vatandaşların azınlık haklarının iyileştirilmesine ve Schengen Sınır Yönetimi sisteminin neredeyse bütünüyle kabul edilmesine kadar uzanan bir dizi madde bulunuyor. Bu açıdan Türkiye-AB Mutabakatını çevreleyen koşulluluk politikasıyla transfer edilmesi amaçlanan normların, uluslararası normlarla AB normlarının bir kombinasyonu olduğu iddia edilebilir. Ancak, 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla fiilen uygulanmaya başlanan iade rejimiyle, bir kısmı Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından da şiddetle eleştirilen, uluslararası göç ve sığınma hukukuna uygunluğu tartışmalı uygulamaların standart hale getirilerek AB yönlendirmesiyle uygulamaya sokulduğu da açık. Bulunduğu ülkeyi terk etme ve sığınma talep etme hakkı gibi temel haklara zarar verebilecek bu düzenlemeler insan hakları veya sığınma hakkına ilişkin uluslararası sistemde yerleşik hale gelmiş normlarla örtüşmediği gibi bunların Türkiye'ye ait, Türkiye tarafından standart olarak başvurulan, 'yerli' normlar olduğu da söylenemez.

54 Bu dönüşümün tartışmasız en önemli adımı olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 2013 yılında çıkarılmasında Türkiye'nin kendi iç dinamiklerinin ve başta BMMYK olmak üzere konuyla ilgili AB dışı aktörlerle etkileşiminin etkili olduğu söylenebilir. Bu konuda bkz. Aydın, U., Kirişçi, K. (2013). With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey, *South European Society and Politics*, 18(3), s. 380-384; Akkaraca Köse, 2015, s. 204.

Dikkati çeken bir başka noktaysa Mutabakatın koşulluluk dizgesiyle ilgili. Mutabakatı çevreleyen koşulluluk dizgesi incelendiğinde, oluşturulan yeni sığınmacı iade rejiminin aslında herhangi bir ön koşul aranmaksızın hayata geçirildiği dikkat çekiyor. Koşulluluk politikasının iade rejiminin başlatılmasıyla veya devamıyla herhangi bir bağlantısı kurulmaksızın, sadece Türkiye vatandaşlarına sağlanması öngörülen vize serbestisinin AB Konseyi ve Parlamentosu gündemine alınmasına ilişkin olarak getirildiğini görüyoruz. Bu nedenle, olup biteni daha çok AB'nin göçmen ve sığınmacı akınına yaşamsal bir tehdit olarak algılayıp, olağandışı önlem ve uygulamaları finansal ve siyasi destek vaadiyle tam üyelik müzakereleri sürdüren bir ülkeye dayatması; Türkiye'nin de fiilen sona ermiş müzakereleri yeniden başlatabilmek, vatandaşlarına vizesiz seyahat kolaylığı sağlamak ve üzerindeki ciddi mali yükün bir kısmını olsun AB'ye aktarabilmek amacıyla önerilen düzenlemelere rıza göstermesi olarak tanımlamak daha doğru görünüyor. AB bu bağlamda başarılı bir norm girişimcisinden ziyade göçmen/sığınmacı/mülteci ayırımını belirsizleştirerek sığınmacı haklarını koruyan yasal düzenlemeleri tavsatmaya, var olan uluslararası normları zorlayarak etraftan dolaşmaya yönelik uygulamalara zemin sağlayan bir aktör izlenimi veriyor diyebiliriz. Burada AB'nin bunu üçüncü bir ülkenin AB'ye tam üyelik gibi kadim dış politika önceliklerini kullanarak yapması, dengesiz karşılıklılık düzenlemeleri olan Geri Kabul anlaşmalarının doğasında var olan asimetrik güç ilişkilerinin AB tarafından kısa vadeli çıkar arayışıyla kullanıldığına işaret etmesi açısından da önem taşıyor.

Türkiye-AB Mutabakatıyla birlikte AB'de göçün güvenlikleştirilmesinde, göç ve sığınmacı hareketlerinin öncelikli olarak bir güvenlik meselesi olarak konumlandırılmasında artık yeni bir aşamaya ulaşıldığı çok açık. Bunu, 18 Mart 2016 tarihinde taraflarca kamuoyuna duyurulan bilgilendirme metninde, varılan mutabakatın amacının “Kaçakçıların çalışma şekillerini sekteye uğratmak ve göçmenlere hayatlarını riske atmak yerine alternatif sunmak” için “Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırmak”<sup>55</sup> şeklinde ifade edilmesinde kristalleşen söylemsel pratiklerden ve temsil stratejilerinden de görebiliriz. İç savaştan kaçarak sığınma arayanların geleceği üzerinde doğrudan etki edecek, belirli bir tarihten sonra AB topraklarına ulaşan sığınma başvurusu kabul edilmeyen bütün düzensiz göçmenlerin kategorik olarak sınır dışı edilmesini öngören bir düzenlemenin amacının öncelikli olarak göçmen kaçakçılarına karşı alınan tedbirler biçiminde çerçevelenmesi, uluslararası göçün siyasi söylemde hangi stratejilerle güvenlikleştirildiğine verilebilecek mükemmel bir örnek.

Aslında AB'de göçün güvenlikleştirilmesinde varılan bu yeni aşamayı, Mutabakatı çevreleyen söylem ve temsil politikaları kadar, yeni iade rejiminin uygulamaya geçirilmesinde kullanılan yöntemlerden de görmek mümkün. Mutabakatın ardından, Kuzey Atlantik Paketi'ne (NATO) üye devletlerin donanmalarına ait savaş gemilerinin, örneğine nadir rastlanan biçimde düzensiz göç akınına durdurmakta kullanıldığını, Türkiye'den Yunan adalarına geçişleri engellemek amacıyla Ege denizinde devriye görevi yaptıklarını gördük. Almanya, Yunanistan ve Türkiye'nin çağrısıyla Şubat 2016'da başlatılan ve aynı yılın Ekim ayında Türkiye'nin talebiyle sonlandırılan bu sıra dışı uygulama göçün güvenlikleştirilmesinde uluslararası güvenlik örgütlerinin ve askeri güç

55 [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/18\\_mart\\_2016\\_turkiye\\_ab\\_zirvesi\\_bildirisi.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf)

olanaklarının da devreye sokulması yaklaşımının artık kalıcı hale gelmeye başladığını göstermesi açısından önem taşıyor.

Mutabakatın AB'nin uluslararası kimliği üzerinde doğrudan etki edebilecek bazı yönetsel sorunları da var. Bu kadar önemli bir düzenlemenin teamüllere uygun olarak Türkiye-AB arasında hükümetlerarası bir anlaşma şeklinde değil de her iki taraf parlamentolarının onayının alınmasına gerek duyulmayacak biçimde, enformel yollarla hayata geçirilmesi düzenlemenin AB hukukuna uygunluğuna ilişkin tartışmalar doğurdu.<sup>56</sup> Türkiye-AB Göç Mutabakatının tam olarak bir uluslararası anlaşma sayılıp sayılmayacağı, hukuki açıdan denetime tabi olup olmadığı üzerine yapılan tartışmalar sonuçsuz kaldı denilebilir. Ancak Mutabakatın sadece bir 'Açıklama' (*Statement*) şeklinde uygulamaya geçirilmiş olması AB'nin yerleşik demokratik kontrol mekanizmalarının devre dışı bırakıldığına ve demokrasi açığı sorununa işaret ediyor.

AB müktesebatı açısından meşruiyeti tartışmalı bir düzenlemenin gayri resmi istişareler yoluyla, AB'nin dış politika teamüllerine aykırı olarak, Parlamenter karar alma süreçleri ve ulusal, ulus-üstü her nevi demokratik kontrol mekanizmasının uzağında hayata geçirilmesinin AB'nin normatiflik iddialarını da temelinden sarstığı söylenebilir. Burada gayri resmi, enformel yöntemlerin ve bağlayıcı olmayan hukukun getireceği kolaylıkların demokratik meşruiyete tercih edilmesi, aciliyet ve olağandışı durum iddiaları arkasına sığınarak tedrici çözüm yoluna gidilmesi bize AB'nin Avro krizine verdiği tepkileri hatırlatıyor. AB'nin Yunanistan Borç Krizinin ardından Avro Bölgesinde hızla yayılan ekonomik krizi yönetmek için uygulamaya koyduğu kurtarma paketlerinin ve diğer acil önlemlerin çoğunlukla yerleşik teamüllerin dışına çıkılması suretiyle gerçekleştirildiğini, olağan demokratik kanallar yerine meşruiyeti tartışmalı hükümetlerarası anlaşmalarla Avrupa Parlamentosu'nun devre dışı bırakıldığını, bu yolla demokratik kontrol mekanizmalarının aşındırıldığını biliyoruz.<sup>57</sup>

Mülteci krizinin ardından AB'nin ulus-üstü düzenlemelerinin kozmopolit Avrupa fikrine inananların beklentilerinin tam tersi sonuçlar doğurduğu çok açık. 18 Mart 2016 Mutabakatıyla getirilen iade rejiminin herhangi bir AB üyesi devlet – – mesela Yunanistan, Avusturya veya Macaristan – – tarafından hayata geçirilmesinin ulus-üstü düzeyde organize edilmesinden çok daha güç olacağını, çok daha fazla tepki doğuracağını rahatlıkla söyleyebiliriz. Mutabakat, bize AB'de ulus-üstü politika alanının göç ve sığınma politikalarını da kapsayacak şekilde genişletilmesinin, daha fazla Avrupa'nın, dışlayıcılığın bütün formları için sihirli reçete olduğu yönündeki kozmopolit iddiaların gerçekleşmediğine dair yeni bir kanıt sunuyor. AB'nin ulus-üstü politikaların oluşturulmasında üye ülkeleri ortak paydada buluşturmaya yönelik işleyişi, kararların üye ülkeler arasında varılacak bir uzlaşılı yoluyla alınma zorunluluğu nedeniyle bir anlamda olumlu veya olumsuz her iki uçtaki uygulamaların törpülenmesini gerektiriyor. Uzlaşılı arayışıyla verilen ödünler nedeniyle AB'nin ortak politika yaklaşımının kimi kez sadece en olumsuz, en arkaik yaklaşım ve uygulamaların değil, en iyi, en ilerici yaklaşım ve uygulamaların

56 Jesuit Refugee Service, 2016, s. 3

57 Çağatay Tekin, B. (2014). Is The European Union A Normative Power? A Reappraisal Following The Eurozone Crisis, Marmara University Journal of Economic & Administrative Sciences, 36(2): s. 327-348.

da vasata yakınsamasına yol açabileceğini zaten biliyorduk. Ancak, Mutabakatla birlikte, uluslararası hukukta açık biçimde tanımlanmış, çok-taraflı anlaşmalarla sınırları belirlenmiş, yerleşik hale gelmiş sığınma hakkının kullanılmasını kısıtlayan, toplu geri gönderme başta olmak üzere insan haklarına aykırı uygulamalara yol açma riski taşıyan girişimlerin AB tarafından ulus-üstü politikalarla hayata geçirilmesi yeni bir olgu olarak dikkat çekiyor. Mülteci krizine yönelik olarak izlenen ulus-üstü sığınma politikaları siyasi tartışmaları en aza indirgeyerek, ulusal hükümetlerin siyasi sorumluluğunu ortadan kaldırarak, müzakerelerin AB eliyle gayri resmi istişareler çerçevesinde yürütülmesine olanak tanıyarak bir anlamda mümkün olmayana mümkün kıldı denilebilir. Brüksel'de alınan, uluslararası hukuk ve AB hukuku açısından meşruiyeti tartışmalı kararların hızla, olağanüstü durum veya sıra dışı tehlike söylemine sarılarak, yerleşik parlamenter denetim mekanizmalarının uzağında, ivedilikle uygulanabilmesi biraz da Avrupa halkları arasında gerçek bir kozmopolit dayanışma sağlanamaması nedeniyle beklenenin tam tersi sonuçlar üretiyor.

Peo Hansen'in 2009 yılında yayınladığı çalışmasında işaret ettiği gibi ulus-üstü karar ve politikaların güçlendirilmesi her zaman normlara daha bağlı kalınacağı anlamına da gelmiyor; Avrupalılaştırma veya Topluluklaştırma, Kozmopolit Avrupa fikrine inananların beklediği biçimde her durumda daha insani sonuçlar üretmiyor. Göçün dışsallaştırılmasında artık hükümetlerarası anlaşmalar yerine, bu mümkün olmadığı veya gecikme yaratacağı için ya da var olan anlaşmaları uygulanabilir kılmak amacıyla, sık sık gayri resmi, enformel düzenlemeler ve bağlayıcı olmayan hukuk kanallarına başvurulduğunu görüyoruz. Bir anlamda gayri resmi istişarelere dayalı girişimler, bağlayıcı olmayan düzenlemeler, giderek daha fazla formel düzenlemelerin yerini alıyor. Ancak böylesi bir yaklaşımın AB'nin uluslararası kimlik iddialarını ciddi anlamda zayıflattığı, Normatif Güç Avrupa kavramsallaştırmasını ise giderek çelişkili hale getirdiği söylenebilir.

18 Mart 2016 Mutabakatına yönelik AB parlamentosunda yapılan tartışmalarda veya bazı AB siyasetçileri tarafından kamuoyuna yapılan açıklamalarda Türkiye'nin kitlesel göçü AB ile ilişkilerinde tehdit unsuru olarak kullandığı iddiasının sıklıkla tekrarlandığı görülüyor. Türkiye'nin "göçmen kartını" bir tehdit unsuru olarak kullandığına ve AB'den şantaj yoluyla daha fazla finansal veya siyasi ödün elde etmeye çalıştığına ilişkin, AB siyasi söylemine yansıyan değerlendirmelerin Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşması veya Mutabakatı üzerine yapılan bazı çalışmalarda, raporlarda da tekrarlandığını görüyoruz. Bu yönde öne sürülen görüşler yaşanan gelişmelerin niteliğinin doğru anlaşılmasını güçleştiriyor. Bu gibi değerlendirmeler, Türkiye ve Türkler üzerine Avrupa siyasi söyleminde öteden beri var olan, Türkiye'nin AB adaylığı sürecinde üretilip yayılan bildik steryotiplere dayalı söylemsel Ötekileştirme pratiklerine meşruiyet sağlamanın ötesinde AB Geri Kabul Anlaşmalarının dengesiz karşılıklılık düzenlemeleri olduğu gerçeğini de göz ardı ediyor. Doğası gereği hiyerarşik güç ilişkileri üzerine kurulu olan bu anlaşmaların, tarafların beklentileri ve çıkarlarının birbirinden ciddi anlamda farklı olduğu ve çoğu kez birbiriyle çatıştığı durumlarda akdedildiğini biliyoruz. Bu nedenle, anlaşmayı talep eden tarafın, yani bu durumda AB'nin, şimdiye kadar yapılan bütün Geri Kabul Anlaşmalarında diğer tarafı anlaşmaya ikna edebilmek amacıyla, kimi kez finansal, kimi kez siyasi destek gibi özendiriciler kullandığı biliniyor. Geri Kabul Anlaşmalarının bir tür karşılaştırmalı maliyet

analizine, fayda-zarar hesabına dayalı akıl yürütmelerle, neoliberal bir mantıkla kurgulandığının da unutulmaması gerekir. Türkiye – AB Mutabakatıyla sığınmacılara sağlanacak finansal yardımların veya vize serbestiyeti vadinin daha önce AB tarafından imzalanan bütün Geri Kabul Anlaşmalarında da var olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, kitlesel göçün Türkiye tarafından bir tehdit unsuru olarak kullanıldığına yönelik iddiaların bir geçerliliği olmadığı düşünülebilir. Fiilen 3 milyonun üzerinde sığınmacıya kendi göç politikasında ciddi, kapsamlı değişiklikler yapmak suretiyle geçici koruma sağlayan bir ülkenin, yanı başındaki, 508 milyonluk nüfusuyla en önemli ihracat pazarı ve ticaret ortağıyla ilişkilerinde böylesi bir tehdit unsurunu kullanmasının gündelik politika söylemlerinden öte herhangi bir gerçekliği bulunduğunu düşünmek güç.

## 6. Sonuç

'Hakiki' bir kozmopolit dayanışmayı Avrupa ölçeğinde örgütlemek yerine, uluslararası norm ve değerlere uygunluğu tartışmalı yaklaşımları hayata geçirmek için, finansal kaynak ve siyasi nüfuz kullanımına dayalı politikalar geliştirme çabası AB'nin uluslararası sistemde ulus-devletlerden pek de bir farkı bulunmayan, 'sıradan' bir aktör olduğuna işaret ediyor. Yük paylaşımı tartışmalarının herhangi bir sonuca yönelme belirtisi göstermediği bir dönemde AB'nin düzensiz göç yükünü tam üyelik müzakereleri sürdüren bir ülkeye aktarma yolunu seçmiş olması da bu yönde değerlendirilebilir. Türkiye-AB Mutabakatının AB'nin meşru demokratik karar alma süreçlerinden ve hükümetlerarası ikili anlaşmalarda uyulması gereken biçimsel uygulamalardan kaçınılarak, resmi olmayan düzenlemelerle ve bağlayıcı olmayan hukuk yoluyla hayata geçirilmesi meşruiyet tartışmalarına yol açtı. Benzer biçimde, tam üyelik müzakerelerindeki tikanıklığın aşılması vadinin, uluslararası boyut kazanmış derin bir insani krize bölgesel çözüm arayışında AB tarafından araçsallaştırılması da meşruiyet kaygılarını beraberinde getiriyor.

Bugün gelinen noktada 18 Mart 2016 Mutabakatının ardından Türkiye'den AB'ye yönelik sığınmacı hareketlerinin görece olarak kontrol altına alındığı muhakkak. Mutabakat her şeye rağmen Ege denizinde yaşanan can kayıplarında da önemli bir azalma sağladı. Ancak, bu Ege'nin her iki yakasında yaşayan sığınmacıların sorunlarına kalıcı çözüm getirilmesinin belirsiz bir tarihe ertelenmesi anlamına da geliyor. AB ülkeleri arasındaki sınırlarda yükselen duvarlarla veya Schengen serbest dolaşım sisteminin bazı üye ülkelerce askıya alınmasıyla, bir zamanlar tümüyle kaybolduğu, hiç olmazsa bulanık veya geçirgen hale geldiği düşünülen sınırların yeniden gerçeklik kazandığı açık. Benzer biçimde yük paylaşımı tartışmalarının ulusal kimliklere yeniden canlılık kazandırdığı, ulus-devletlere politika alanı açtığı, AB'nin hemen her yerinde aşırı milliyetçi, yabancı karşıtı siyasi hareketleri güçlendirdiği de söylenebilir.

Daha da önemlisi, geçici çözüm arayışlarının Avrupa ölçeğinde hakiki bir kozmopolit yaklaşımın örgütlenmesine engel olduğunu görüyoruz. AB'nin uluslararası kimliğinde ciddi erimeye yol açan ve bazı kimlik iddialarını süslü sözlerden öte bir anlam taşımaz hale getiren bu sonucun, orta veya uzun vadede bölgede veya Dünyada 'Sürdürülebilir Barış'a katkıda bulunması beklenemez.

Sürdürülebilir Barış'a katkıda bulunmayacak, uluslararası norm ve değerlere uygunluğu tartışmalı girişimlerle ulaşılabilecek kırılgan bir çözüm ancak Pirus zaferi olarak adlandırılabilir. Dolayısıyla, bağlayıcı olmayan hukuk ve gayri resmi istişare yoluyla varılan bu çözüm AB karar alıcılarını, bölge halklarını ve Kozmopolit dayanışma idealine inananları yanıltmamalı.

## Teşekkür

Bu makale, Galatasaray Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri kapsamında (Proje No: 15.101.001) desteklenmiştir.

## Kaynakça

- AKKARACA KÖSE, M. (2015). Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 3(2),s. 195-220.
- AYDIN, U., Kirişçi, K. (2013). With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey, *South European Society and Politics*, 18(3), s. 375-395.
- AXFORD, B., Huggins, R. (2000). Towards a Post-National Polity: The Emergence of the Network Society in Europe", *The Sociological Review*, 48(1), s. 173-206.
- BARBÉ, E., Oriol C., Herranz, A., Johansson-Nogués, E., Natorski M., Sabiote M. A. (2009). Drawing the Neighbours Closer ... to What? Explaining Emerging Patterns of Policy Convergence between the EU and its Neighbours, *Cooperation and Conflict*, 44(4), s. 378-399.
- BECK, U. (2003). Understanding the real Europe, *Dissent*, 50(3), s. 32-38.
- BECK, U. (2006). *The Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press.
- BECK, U., Delanty, G. (2006). Europe from a Cosmopolitan Perspective, *Europe and Asia Beyond East and West*, Der: Gerard Delanty, London, Routledge, s. 11-23.
- BECK, U., Grande, E. (2007). Cosmopolitanism. Europe's Way Out of Crisis, *European Journal of Social Theory*, 10(1), s. 67-85.
- BOUTEILLET-PAQUET, D. (2003). Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and its Member States, *European Journal of Migration and Law*, 5(3), s. 359-377.
- CARRERA, S., Blokman, S., Gros, D., Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay, No. 20, December.
- CASSARINO, J. (2007). Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood, *The International Spectator*, 42(2), s. 179-196.
- CASSARINO, J. (2010) (der.). Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the EuroMediterranean Area, Washington, The Middle East Institute.
- CASSARINO, J. (2014). "A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System ", *The International Spectator*, 49(4), s. 130-145.
- CEDERMAN, L. (2001). Exclusion Versus Dilution: Real or Imagined Trade-Off? Constructing Europe's Identity: The External Dimension, Der: L. E. Cederman, Boulder, CO, Lynne Rienner, s. 233-256.
- CHRISTIANSEN, T., Petite, F., Tonra, B. (2000). Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad', *Cooperation and Conflict*, 35(4), s. 389-415.



- COLEMAN N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- COUNCIL OF EUROPE, Parliamentary Assembly, “The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016”, 20 Nisan 2016, Resolution 2109, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22738&lang=en>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017)
- DELANTY, G. (2005). What Does It Mean to Be a ‘European, *Innovation*, 18(1), s. 11-22.
- DELANTY, G. (2006). *Introduction: The idea of a post-Western Europe, Europe and Asia Beyond East and West*, Der: Gerard. Delanty, London, Routledge.
- DELANTY, G., Rumford, C. (2005). *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*, London, Routledge.
- ELMAS, F. Y. (2016). *Avrupa ‘Kapı Duvar’: Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı*, İstanbul, Usak.
- EUROPEAN COMMISSION, An EU ‘Safe Countries of Origin’ List, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).
- EUROPEAN COMMISSION, Migration and Home Affairs, Return & Readmission, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).
- EUROPEAN PARLIAMENT, “Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 March 2016 and outcome of the EU-Turkey summit”, 13 Nisan 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).
- EUROPEAN PARLIAMENT, “Growing impact of EU migration policy on development cooperation”, Briefing, Ekim 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS\\_BRI\(2016\)589815\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS_BRI(2016)589815_EN.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017).
- FINNEMORE M., SIKKINK K. (1998). *International Norm Dynamics and Political Change*, *International Organization* 52(4), s. 887-917.
- GRIGONIS, S. (2016). *EU in the Face of Migrant Crisis: Reasons for Ineffective Human Rights Protection*, *International Comparative Jurisprudence*, 2(2): s. 93-98.
- GUILD, E., CARRERA, S. (2016). *Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?*, CEPS Commentary.
- GUIRAUDON, V. (2000). *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*, *Journal of Common Market Studies*, 38(2), s. 251-271.
- HABERMAS, J. (2003). *Making Sense of the EU: Toward a Cosmopolitan Europe*, *Journal of Democracy*, 14(4): s. 86-100.
- HANSEN, P. (2009). *Post-national Europe – “without cosmopolitan guarantees*, *Race&Class*, 50(4): s. 20-37.
- HUMAN RIGHTS WATCH, 27 Ocak 2016, *European Union: Refugee Response Falls Short*, <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/european-union-refugee-response-falls-short>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).
- JESUIT REFUGEE SERVICE (2016), “The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations”, Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper, [https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS\\_Europe\\_EU\\_Turkey\\_Deal\\_policy\\_analysis\\_2016-04-30.pdf](https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017)
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, “The devil in the detail, Why the EU-Turkey deal will fail and how to get to a deal that Works”, 29 Kasım 2015, <http://www.esiweb.org/pdf/Post-Summit%20paper%20-%2029%20Nov%202015.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

- LAVENEX, S., Ucarer, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies, Cooperation and Conflict, 39(4), s. 417-443.
- LAVENEX, S., Schimmelfennig, F. (2009). EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics, Journal of European Public Policy, 16(6), s. 791-812.
- MANNERS, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Term s?, JCMS: Journal of Common Market Studies, 40(2), s. 235-258.
- MEDECINS SANS FRONTIERES (2017). One Year on From the EU-Turkey Deal: Challenging the EU's Alternative Facts, [http://www.msf.org/sites/msf.org/files/one\\_year\\_on\\_from\\_the\\_eu-turkey\\_deal.pdf](http://www.msf.org/sites/msf.org/files/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal.pdf), (Erişim Tarihi: 21.09.2017)
- MEUNIER, S. (2007). Managing globalization? The EU in International Trade Negotiations, Journal of Common Market Studies, 45(4), s. 905-26.
- ÖZSÖZ, M. (2014). Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası, İKV Değerlendirme Notu, No.85, Temmuz.
- PEERS, S. (2016). The final EU-Turkey refugee deal: a legal assessment”, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017)
- POON J. (2016). EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law? Insight, 3(1): s. 1195-1203.
- RUGGIE, J. G. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, International Organization, 47(1), s. 139-74.
- RUMFORD, C. (2006). Borders and Rebordering, Europe and Asia Beyond East and West: Towards a New Cosmopolitanism, Derleyen: Gerard Delanty, London, Routledge, s. 181-192.
- SCHIMMELFENNIG, F., Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer To The Candidate Countries of Central And Eastern Europe, Journal of European Public Policy, 11(4): s. 661-679.
- TEKİN, B. Ç. (2014). Is The European Union A Normative Power? A Reappraisal Following The Eurozone Crisis, Marmara University Journal of Economic & Administrative Sciences, 36(2): s. 327-348.
- THERBORN, G. (1995). European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945 – 2000, London, Sage Publications.
- WAEVER, O. (1998). Insecurity, Security And Asecurity In The West European Non-War Community, Security Communities, Der: E. Adler and M. Barnett, Cambridge, Cambridge University Press, s. 69-118.
- WILLIAMSON, A. (2016). An Examination of the Legal Issues Surrounding the Migration 'Deal' Between the European Union and Turkey, Edinburgh Peace and Justice Centre, <http://peaceandjustice.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Legal-Issues-in-EU-Turkey-Migration-Deal-Final.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017)
- WOLFF, S. (2010). EU border policies beyond Lisbon, Shaping the Normative Contours of the European Union: A Migration-Border Framework, Der: R. Zapata-Barrero, Barcelona, CIDOB, s. 23-36.
- WOLFF, S. (2014). The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey, European Journal of Migration and Law, 16(1), s. 69-95.
- UN REFUGEE AGENCY (2016). UNHCR Redefines Role In Greece As EU-Turkey Deal Comes Into Effect, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, (Erişim Tarihi: 21.09.2017).