

AB'nin Mülteci Krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek

Beken Saatçiođlu

Giriş

2011 yılından beri devam etmekte olan Suriye iç savaşının en kritik sonuçlarından biri hiç şüphesiz yol açmış olduğu insani krizdir. Suriye halkının daha güvenli ve iyi bir yaşam için öncelikli olarak sınırdaş Türkiye topraklarına, zaman içinde ise artan biçimde Avrupa ülkelerine sığınma çabaları ile ortaya çıkan mülteci sorunu, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın en vahim insani krizi haline gelmiş, bundan dolayı da "Avrupa'nın mülteci krizi" olarak nitelendirilmiştir. 2015'in bahar aylarından itibaren Akdeniz ve Ege üzerinden Avrupa'ya sistematik mülteci akınının artışıyla derinleşen kriz, AB içinde çok ciddi bir kriz yönetimi ve koordinasyon sorununu da beraberinde getirmiştir. Avrupa Komisyonu ve Almanya önderliğinde, Avrupa ortak sığınma sisteminin reforme edilmesi ve mültecilerin belirli kotalar doğrultusunda mevcut Üye Devletlerde yeniden yerleştirilmesi esaslarına dayanarak geliştirilmeye çalışılan "Avrupa çözüm planı", yerini zamanla krizin Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale edilerek dışallaştırılması yoluyla çözülmesi çabalarına bırakmıştır.

Bu çalışmanın amacı, mülteci krizinin yönetilmesine ilişkin oluşturulan AB dış politikasının incelenmesi aracılığıyla Birlik içinde fiili olarak ortaya çıkan topluluk düzenini ele almaktır. AB çıkarlar mı değerler mi yoksa haklar temelinde mi motive olarak politika oluşturan ve uygulayan bir topluluktur? AB içinde bu unsurların hangisi ya da hangileri ağır basmaktadır? 2015'ten itibaren vahimleşen Avrupa mülteci krizinin AB tarafından algılanışı ve yönetimi bize bu temel soruyla ilgili olarak ne söylemektedir? Çalışma, bu sorunsalı yazında AB için kavramsallaştırılarak öngörülmüş olan, her biri farklı Avrupa bütünleşmesi modellerini yansıtan, üç ayrı "ideal" topluluk türünü içeren kategorizasyona (Eriksen ve Fossum 2004; Sjurzen 2006) odaklanarak incelemektedir: (1) Üye Devletlerin çıkarlarını yansıtan, "problem-çözücü", "çıkar-temelli" bir oluşum olarak AB, (2) Üye Devletleri ortak kimlik ve uygun davranış standartları etrafında birleştiren, ortak kültür ve "değer-temelli" bir oluşum olarak AB, (3) Evrensel demokratik ilkeler ve insan hakları normlarına dayanan, "haklar-temelli", ulus-sonrası bir birlik olarak AB.

Mülteci krizinin yönetimi, topluluk tipi sorunsalının test edilmesi bakımından çok önemli bir veri kaynağı teşkil etmektedir. Yazında bu sorunsala yönelik ampirik çalışmalar AB'nin 2000'li yıllardaki Avrupa anayasası oluşturma çabaları (Eriksen ve Fossum 2004) ve doğu genişlemesi (Sjurzen 2006) konularına uygulanmış, Birlik'in salt üye devletlerin karşılaştığı sorunları çözmeye odaklı, performans ve verimliliği ön plana alan, işlevsel nitelikli bir örgütün ötesine geçtiği sonucuna varılmıştır. Başka bir deyişle, yazında ortaya çıkarılmış olan bulgu, siyasi bir topluluk olarak AB'nin meşruiyet kaynağının sadece Avrupa ekonomik bütünleşmesi ile sınırlanan ortak çıkarlar değil aynı zamanda ilerlemekte olan kültürel ve siyasi bütünleşmeye paralel olarak benimsenen Üye Devletlerin ortak kültürel ve siyasi normları olduğudur. Mülteci krizi ise bize vahim bir dışsal kriz karşısında, AB ülkelerinin sınırlarını mülteci geçişlerine karşı korumak adına stratejik açıdan birbirinden ayrışan ulusal çıkarlarını ön planda tuttuğunu göstermiştir. Bu da AB'nin dış politika yapımı ve topluluk yapısında değer ve haklardan ziyade problem çözme temelli meşruiyetin ağır bastığına işaret etmektedir.

Çalışmanın birinci kısmında AB için teorize edilmiş olan üç ideal topluluk türü tartışılacak; ardından AB'nin mülteci krizi için geliştirmiş olduğu politika özelinde bu kategoriler ampirik olarak ele alınacaktır. Çalışma, mülteci krizinin yönetiminin AB'yi değer ve haklardan uzaklaştırdığı ve Birlik içinde çıkar odaklı topluluk türünü baskınlaştırdığı sonucuna varmaktadır.

AB ve Farklı Topluluk Kavramları

Problem-Çözücü Bir Topluluk Olarak AB

AB için “ideal tip” kategorileri üzerinden kavramsallaştırılmış olan topluluk türleri ekonomik, kültürel ve siyasi olmak üzere üç farklı bütünleşme modeli ve bunlara karşılık gelen rasyonalite çeşitlerine dayanmaktadır.⁶⁹ Bunlardan birincisi, araçsal ve sonuç odaklı rasyonalite temelinde şekillenen ve üyelerin ortak sorunlarını çözmeye yönelik, işlevsel bir örgüte indirgenmiş olan AB modelidir. Buna göre AB, ulus-üstü değil, hükümetlerarası bir yönetim aracılığıyla Üye Devletlerin çıkarlarına hizmet edecek olan bir topluluktur. Bunun sonucu olarak Avrupa bütünleşmesi yolundaki AB politikaları, Üye Devletlerin bunlardan sağlayacağı faydanın alternatif ulusal çözüm ve politikaların getirisinden daha fazla olacağı algısına koşut olarak benimsenecektir. Başka bir deyişle, üye ülkeler arasındaki işbirliği ve bütünleşme adımları ulusal maddi çıkarları yücelttiği ölçüde zemin bulacak, tersi durumda ise Üye Devletler tarafından veto edilecektir. Bu bağlamda daha ziyade ekonomik işbirliğine odaklanan bütünleşme süreci, dış politika ve güvenlik gibi devletlerin egemenlik hakları açısından “hassas” kabul edilen alanlarda ise ancak Üye Devletlerin çıkarlarını tehdit eden ortak kriz durumlarının üstesinden gelmek amacıyla gerçekleşebilecektir.

Özetle, bu topluluk modelini belirleyici kılan temel özellik meşruiyetinin problem çözücü niteliğinden kaynaklanmasıdır. Üye Devletler küresel ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların yanısıra uluslararası suç, güvenlik ve düzensiz göç gibi çeşitli konuların yönetimi ile ilgili olarak AB'nin ulusal

⁶⁹ Bu bölüm ağırlıklı olarak Sjusen (2006, sf. 2-11)'nin literatür derlemesinden faydalanmaktadır.

Fayda getirecek biçimde fonksiyonel olmasını bekledikleri için Birlik'in varlık sebebi de işlevsel performansı olarak görülmektedir. Bu bağlamda vurgulanması gereken bir diğer husus da bu tarz bir topluluğun istikrarsız olacağıdır çünkü Üye Devletler artık fayda getirmediğine inandıkları andan itibaren bütünleşmeye yönelik işbirliğini de sonlandıracaklardır (Eriksen and Fossum 2004: 440-441). Dolayısıyla, Üye Devletleri birbirine kenetlemek, bütünleşmeyi anlamlandırmak ve sonuç olarak AB'yi daimi kılmak adına salt ortak faydanın ötesine geçilmesi gerekliliği ortaya çıkmış ve bundan hareketle, aşağıda bahsedilecek olan, AB için alternatif topluluk modelleri kavramsallaştırılmıştır.

Değer Temelli Bir Topluluk Olarak AB

Bu modele göre AB, coğrafi açıdan sınırlandırılmış ve ortak Avrupa kültürel değerleri üzerine inşa edilmiş bir Avrupa kimliği etrafında kenetlenen Üye Devletlerin oluşturduğu bir topluluktur. Bu toplulukta, topluluk bilinci ve aidiyetinden beslenen ortak kimlik, bütünleşmenin itici gücünü ve meşruiyet kaynağını oluşturur. Bu bağlamda, geliştirilen AB amaç ve politikaları Avrupa değerlerinin bütünü olarak tanımlanabilecek olan ortak kimliği yansıtacak ve güçlendirecektir. Daha açık söylemek gerekirse, AB politikaları, AB'nin kendi kimlik kavramı ve temsil ettiklerine uygunlukları doğrultusunda kabul edilerek meşrulaştırılacaktır. Bu politikaların şekillendirdiği entegrasyon ise sadece üye devletlerin somut çıkar ve beklentilerinin karşılanacağı alanlarda değil, bütünleşmeden doğan fayda ve zararların Üye Devletler arasında eşitsiz biçimde dağıtımını gerektiren meseleler üzerinde de sağlanacaktır. Ortak kimliği paylaşan AB üyeleri, bu aidiyetlerinden hareketle kendilerini tekil olarak değil, bir topluluğun mensubu olarak tanımlayarak birbirleriyle dayanışma halinde olacak ve bu uğurda bütünleşmenin faydaları kadar maliyetlerini de doğal olarak üstleneceklerdir. Başka bir deyişle, topluluğun ortak iyiliği, bekası ve Üye Devletler arası dayanışma, AB'yi birarada tutan temel unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Bu tarz değer temelli bir yapılanmanın sonucu olarak, AB'nin hükümetlerarası bir yönetim biçiminin ötesine geçerek ulus-üstü kurumsal yapıları da içererek evrileceği öngörülmektedir.

Problem-çözücü modelde olduğu gibi değer temelli topluluk kurgusunda da kavramsallaştırılabilirlik ve uygulanabilirlik bakımlarından birtakım sorunlar bulunmaktadır. Şüphesiz en temel kavramsal eksiklik ortak Avrupa kimliğinin kültürel bileşenlerinin halihazırda belirgin biçimde tanımlanamamış olduğudur. 2000 yılında kabul edildikten sonra Birlik'in 2009 Lizbon Antlaşması'na dahil edilmiş olan AB Temel Haklar Şartı'nın Başlangıç Bölümü'nde açıkça ifade edildiği üzere:

Ruhani ve manevi mirasının bilincinde olan Birlik, bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerleri üzerine inşa edilmiştir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır (...). Birlik bu ortak değerlerin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunurken Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanısıra Üye Devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir.⁷⁰

Benzer biçimde, Lizbon Antlaşması da ortak Avrupa kimliğini oluşturan Avrupa kültürünü “çeşitlilik içinde birlik” ilkesi üzerinden tanımlamaktadır: “Birlik, Üye Devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğine saygı göstererek ve ortak kültürel mirası da öne çıkararak, kültürlerinin zenginleşmesine katkıda bulunur” (Madde 167).⁷¹

Bu alıntılardan da anlaşılacağı gibi, ortak “Avrupa değerleri”, siyasi ve evrensel niteliklerinden dolayı esasında Avrupa'ya has olmadıkları gibi farklı Avrupa kültürleri ile beraber Avrupa sahnesinde yerlerini almaktadırlar. AB'nin bu çoğulcu yaklaşımının sonucu olarak da, Avrupa kimliği üzerinde din, dil, etnik köken, ortak geçmiş ve tarihsel miras gibi öğelerden oluşan kültürel kimliğin (Pan-Avrupacılık) mi yoksa demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi siyasi unsurlara dayanan politik kimliğin (post-milliyetçilik) mi

⁷⁰ AB Temel Haklar Şartı tam metni için, bkz.: <http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20BİRLİĞİ%20TEMEL%20HAKLAR%20ŞARTI.pdf>

⁷¹ Lizbon Antlaşması tam metni için, bkz.: <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.

daha belirleyici rol oynayacağı gerek teorik⁷² gerek siyasi alanda tartışma konusudur.

Ancak bu tartışmalara rağmen şurası muhakkaktır ki AB, benimsemiş olduğu bildirme ve anlaşmalarda, kendisini herşeyden önce ortak değerler etrafında kenetlenen bir birlik olarak tanımlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak, bu birliğe karşı “biz duygusu” ve aidiyet hissi besleyen Üye Devletler arasında en azından (kendi dar ulusal çıkarlarından bağımsız olarak) işbirliği ve dayanışma kendiliğinden gelişecektir. Dolayısıyla sadece işbirliği ve dayanışmanın ne ölçüde gerçekleşmekte olduğu dahi değer-temelli topluluk türünün somut testi olarak kabul edilebilir.

Hak Temelli, Post-Nasyonal Bir Birlik Olarak AB

Bu üçüncü topluluk modelinin meşruiyeti, özünü yasallaştırılmış temel hak ve demokratik prosedürlerden alan “anayasal vatandaşlık” (Habermas 1996; Müller 2007) kavramına dayanmaktadır. Burada AB Üyesi Devletleri birleştiren ana tema yukarıda bahsedilen diğer modellerde olduğu gibi ortak fayda ya da kültür değil medeni ve siyasi haklardır. Daha açık bir ifadeyle, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi unsurlardır. Lizbon Antlaşması’nda da açıkça belirtildiği gibi, “Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler (...) Üye Devletler için ortaktır” (Madde 2). Nitekim, bu yaklaşımın doğal bir uzantısı olarak, AB üyelik (Kopenhag) kriterleri, “demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarı” biçiminde tanımlanmıştır.

Spesifik hak temelli vurgunun neticesinde, AB düzeyinde benimsenen politikalar, Üye Devletlerin özel çıkarları ya da ortak kimlikten bağımsız olarak anayasal

⁷² Avrupa kimliğinin farklı yönlerinin detaylı bir tartışması için bkz., Erdenir (2016); Kaya (2011). Örnek teorik çalışmalar için bkz: Smith (1992); Checkel ve Katzenstein (2009).

vatandaşlığın bileşenleri olan demokratik ilkelerle uyumlu olacaktır. Aynı zamanda bu süreçte şekillenen Avrupa demokrasisi ve “Avrupa demos”u, değer-temelli topluluğun ortak kültür bazlı, olası dışlayıcılığının tersine, AB’nin coğrafi sınırlarının demokratik ve kozmopolit bir anlayış dahilinde belirlenmesine de imkan sağlayacaktır. Ayrıca AB’nin iç kurumsal yapılanma ve işleyişi yine bu anlayışa paralel olarak demokratik ve hesap verebilir nitelikte kurgulanacak, böylelikle fayda-temelli modele kıyasla (ve değer bazlı modelde olduğu gibi) Üye Devletlerden daha özerk bir yönetim sistemi söz konusu olacaktır.

Yukarıdaki anlatımdan anlaşılacağı gibi, pratikte, hak temelli topluluk anlayışı değer bazlı birlik modelinin içerdiği siyasi değerleri de kapsadığı için bu iki kategoriye birbirinden ayırt etmek esasında güç olacaktır. Ancak başlangıçta da belirtildiği gibi, farklı topluluk türleri analitik sebeplerle, ana vurgu noktalarından hareketle birbirlerinden ayrıştırılmış olup ideal tipleri yansıtmaktadırlar. Dolayısıyla, basitleştirmek gerekirse, değer temelli topluluk, ortak kültürel kimlik ve geniş anlamda bununla örtüşen etik davranış kriterleri (kültürel değerler); hak bazlı topluluk, dar anlamda demokratik hak ve ilkeler; problem çözücü topluluk da ulus-devlet çıkarları üzerinden ayrıştırılmaktadırlar.

Tablo 2. Değerlendirme Tablosu			
Topluluk Tipi	Belirleyici Söylem	Dayandığı Rasyonalite	Somut Gösterge
Problem çözücü	Faydacı	Sonuç mantığı	Ulus-devlet çıkarları
Değer temelli	Etik ve kimliksel	Uygunluk mantığı	Kültürel değerler: Avrupalılık, Üye Devletler arası dayanışma, sorumluluk paylaşımı
Hak temelli	Ahlaki	Doğrulama mantığı	Demokratik hak ve ilkeler

Kaynak: Sjursen (2006: 10)’den adapte edilmiştir.

Mülteci Krizinin Gelişimi ve AB'nin Politikaları

Krizin İlk Aşaması (Nisan-Eylül 2015): AB Söylem ve Kararlarında Değerler Vurgusu

AB'nin "mülteci krizi"nin 2011'den beri sürmekte olan Suriye iç savaşı ile ortaya çıkmış olmasına rağmen Birlik'in dikkatini 2015'in bahar aylarına kadar fazlaca çekmemiş olduğunu söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır. Meselenin AB nezdinde karar ve politikaları hareketlendirmesi Nisan 2015'te İtalya'nın Lampedusa adası açıklarında göçmenleri taşıyan bir geminin batması sonucu 800'den fazla can kaybının yaşanmasından sonra olmuştur. Bu facia, AB liderlerini krize karşı tavır almaya yöneltmiş, ilk etapta duygusal tepkilerin yoğun biçimde dillendirilmesine neden olmuştur. İtalya Başbakanı Matteo Renzi'nin ifade ettiği gibi: "Akdeniz'de (...) meydana gelenler (...) çok ağır bir insanlık krizidir (...) Bu kriz, sadece İtalya ve Malta'nın sorunu olmamalı (...) 20 yıl önce Srebrenitsa'da gözlerimizi kapadık, ancak artık bugün gözlerimizi kapayamayız" (Hürriyet 2015).

Somut adım olarak ise, facianın hemen ardından AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'nin başkanlığında toplanan AB içişleri ve dışişleri bakanları, 10 maddelik bir eylem planını kabul etmişlerdir. 20 Nisan 2015'te çıkarılan bu belge, 23 Nisan'da biraraya gelen AB liderler zirvesinde de benimsenmiştir. Belgede, mülteci akınının ilk aşamada kontrolünü sağlayacak güvenlikçi tedbirler, doğrudan atılacak adımlar olarak oybirliğiyle kabul edilmiştir. Örneğin, AB'nin Akdeniz'de sınır kontrolünü sağlamak üzere geliştirdiği operasyonların (Triton, Poseidon) finansman ve kapasitesinin artırılması, Akdeniz'de insan kaçakçılarının kullandığı deniz araçlarının ele geçirilmesi ve imha edilmesi, FRONTEX ve EUROPOL gibi kuruluşlar arasında kaçakçıların tespit edilmesi ve izlenmesi konularında sıkı işbirliği sağlanması, Avrupa'ya ulaşan bütün göçmenlerin parmak izlerinin alınması zorunluluğu, düzensiz göçmenlerin hızlıca ülkelerine geri gönderilmeleri için etkili bir geri kabul programının oluşturulması ve göç kaynağı üçüncü ülkelerle işbirliğinin artırılması, eylem planında benimsenen önlemlerin ağırlık noktası olarak ortaya çıkmıştır (Avrupa Komisyonu 2015a).

Eylem planı, Mogherini ile Komisyon'un Göç, İçişleri ve Vatandaşlıktan Sorumlu Üyesi Dimitris Avramopoulos tarafından yapılan ortak açıklamada "Avrupa'nın sorumluluk alması", "hepimizin birlikte çalışması" (ibid.) gibi vurgularla lanse edilerek AB'nin mülteci krizini salt dışsallaştırarak (örneğin, Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale ederek) çözme yanlısı olmadığı sinyali verilmiştir. Planda korumacı önlemlerin ağırlıklı olması ise daha uzun soluklu, yapısal çözüm önerilerinin Komisyon tarafından ele alınacağı öne sürülerek haklı kılınmıştır. Nitekim, bu tarz bir yaklaşım, 13 Mayıs 2015'te Komisyon tarafından sunulan "Avrupa Göç Gündemi"nde geliştirilmiştir. Burada, göç yönetimi için atılması önerilen adımlar "dört sütun" altında anlatılmıştır: (1) Düzensiz göçü teşvik eden unsurların azaltılması, (2) Sınır yönetimi – yaşamların kurtarılması ve dış sınırların güvence altına alınması, (3) Avrupa'nın koruma görevi – güçlü bir ortak sığınma politikasının sağlanması, (4) Yasal göçe ilişkin yeni bir politika (Avrupa Komisyonu 2015b). 27 Mayıs 2015'te nihai şeklini alan gündemde, önceki eylem planından farklı olarak, samimi bir şekilde üye-devletler arasında sorumluluk paylaşımını sağlamak üzere geliştirilen yeniden yerleştirme (*relocation*) ve yerleştirme (*resettlement*) ön plana çıkmıştır (Avrupa Komisyonu 2015c).

Yeniden yerleştirme ilkesi uyarınca, AB'nin göçmen akınlarına doğrudan muhatap olan sınır devletlerinden olan Yunanistan ve İtalya'ya ulaşan ve uluslararası koruma ihtiyacında olan göçmenlere yönelik bir yeniden yerleştirme mekanizması planlanmıştır. Bu iki ülkede bulunan toplam 40 bin göçmenin iki sene zarfında diğer AB ülkelerinde yerleştirilmeleri öngörülmüştür. Aynı zamanda, Malta gibi diğer AB ülkelerinin de benzer ani göçmen akınlarıyla karşılaştıkları takdirde bu mekanizmaya onların da dahil edileceği taahhüt edilmiştir. Yerleştirme konusunda ise AB sınırları dışındaki kriz bölgelerinde bulunan ve açıkça uluslararası koruma ihtiyacında olan 20 bin kişinin belirli bir dağılım usulüne göre yine AB ülkelerinde yerleştirilmeleri Üye Devletlere öneri olarak sunulmuştur.⁷³

⁷³ Avrupa göç gündemine ilişkin daha detaylı bir tartışma için bkz. Elmas (2016: 257-265); Carrera et al. (2015).

Yeniden yerleştirme ve yerleştirme önerileriyle Komisyon, AB değerlerine prensipte bağlılığını göstermiştir. Komisyon başkan yardımcısı Frans Timmermans'ın da aynı gün açıkça ifade ettiği gibi, “Bugün, Komisyon, sözleri eylemlerle eşleştirmektedir. Dayanışma sorumlulukla birarada gider (...) Sığınma arayan herkes bunu Avrupa’da bulmalıdır. Ama haklı bir iddiası olmayanlar hızlıca tanımlanmalı ve ülkelerine geri döndürülmelidir” (Avrupa Komisyonu 2015c). Özellikle yeniden yerleştirme önerisi ile Komisyon AB ülkelerini İtalya ve Yunanistan’la dayanışmaya davet etmiş, böylelikle Lizbon Antlaşması’nın göç yönetimine ilişkin geçici tedbirlerin alınmasına ilişkin hükmüne de ilk kez işlerlik kazandırmıştır: “Bir veya daha fazla Üye Devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine, ilgili Üye Devlet veya Devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir (...)” (Madde 78/3).

Özetle, Komisyon, dayanışma ve sorumluluk paylaşımı gibi AB değerleri doğrultusunda ortak bir Avrupa sığınma politikası geliştirilmesi ve uygulanması mesajını vermiştir:

“Dayanışma ve sorumluluk paylaşımı ilkeleriyle uyumlu olarak göçü ele almak (...) için Avrupa’da ve ulusal bazda çabalarımızı biraraya getirme yetimize olan güveni yeniden tesis etmeye ihtiyacımız var. Hiçbir Üye Devlet göçü yalnız başına etkili biçimde ele alamaz. Yeni ve daha Avrupalı bir yaklaşıma ihtiyacımız olduğu açıktır.” (Avrupa Komisyonu 2015b: 2).

Komisyon’un hazırladığı şekliyle göç gündemi, Haziran 2015 AB Konseyi zirvesinde kabul edilmiş, “kapsamlı ve sistemli bir yaklaşımın tüm boyutları”nda eşzamanlı ilerleme kaydedilmesi kararı alınmıştır ve bunlar, yeniden yerleştirme/yerleştirme, geri döndürme/geri kabul, ve kaynak ve transit ülkelerle işbirliği olarak belirlenmiştir (AB Konseyi 2015a: 1). Bunu takiben 14 Eylül’de olağanüstü olarak toplanan Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, uluslararası koruma ihtiyacında olan 120.000 göçmenin daha AB

içinde yeniden yerleştirileceğine karar vermiş, böylece yeniden yerleştirme kontenjanı 160.000'e çıkarılmıştır. Özellikle, "Yunanistan'ın karşılaştığı güçlüklerin Avrupa'nın güçlükleri" olduğu vurgulanmış; yeniden yerleştirme tedbirlerinin yanısıra Yunanistan'a, sığınma sisteminin uygulanması, sığınmacı karşılama merkezlerinin geliştirilmesi ve dış sınırların korunması gibi konularda insan hakları ve güvenlik gerekleriyle uyumlu olacak şekilde destek verilmesi de kararlaştırılmıştır (AB Konseyi 2015b: 2).

Krizin İleri Aşamaları: AB İçinde Değerler-Çıkarlar Çatışmaları

Gerek sınır devletleri Yunanistan ve İtalya'ya destek, gerekse krizin uluslararası mülteci hukukuyla uyumlu biçimde⁷⁴ yönetilerek kontrol altına alınması doğrultusundaki yukarıda irdelenen AB söylem ve kararları, uygulama safhasında AB üye devletleri nezdinde ciddi çıkar çatışmaları ve bölünmelere yol açmıştır. Birlik içinde krize yönelik ortak bir Avrupa sığınma politikasının geliştirilmesine liderlik eden yegâne ülke Almanya olmuştur. "Eğer Avrupa mülteciler sorununda başarısız olursa, dilediğimiz Avrupa olmayacaktır" diyen Almanya Başbakanı Angela Merkel (Toygür ve Benvenuti 2016: 1), sadece 2015 yılı içinde Almanya'nın 800.000 mülteciye kapısını açacağını duyurmuştur. Her ne kadar 2015 yılında yaklaşık 1,1 milyon sığınmacının Almanya'ya giriş yapmış olmasından hareketle Merkel'in pragmatist nedenlerle de AB ülkelerini işbirliğine teşvik etmiş olabileceği iddia edilebilecek olsa da, yine de kendisinin "Avrupalı" bir çözüm için çabalamış olan başlıca AB lideri olduğu gözden kaçırılmamalıdır (ibid.: 1).

Bu bağlamda, 22 Eylül 2015 tarihli AB Adalet ve İçişleri Bakanları zirvesi kararlarıyla nihai şeklini alan Merkel'in önderlik ettiği sığınma politikası, AB içindeki muhalefetin iyice su yüzüne çıkmasına vesile olmuştur. 14 Eylül

⁷⁴ Hatırlamak gerekirse, AB'nin Lizbon Anlaşması'nın 78/1 Maddesi'nde de bu husus zaten açıkça belirlenmiştir: "Birlik, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamak amacıyla, iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirir. Bu politika, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır".

Konseyi'ni teyit ederek İtalya ve Yunanistan'dan 120.000 göçmenin daha AB içinde yeniden yerleştirilmesini karara bağlayan zirve, bunu Lizbon Antlaşması'nın 80'inci maddesi'nde⁷⁵ de göç yönetimine ilişkin olarak zikredilmiş olan, "Üye Devletler arasında dayanışma ve adil sorumluluk paylaşımı ilkeleri"ne bağlayarak meşrulaştırmıştır (AB Konseyi 2015c: 7).

22 Eylül zirvesinde, kullanılan nitelikli çoğunluk oylama sisteminden dolayı, "kota sistemi"nin (mültecilerin üye devletler arasında farklılık gösteren belirli kotalar doğrultusunda AB içinde yeniden yerleştirilmesi) kabulünün göç karşıtı siyasi eğilimlerin ağırlıklı olduğu Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Romanya'nın vetolarına rağmen gerçekleşmiş olduğunu vurgulamak gerekir. Zira, itirazlara rağmen kararın alınması AB ülkelerinin "Doğu-Batı ekseninde" bölünmelerini ayyuka çıkarmış, yeniden yerleştirme ve yerleştirme bazlı bir ortak Avrupa sığınma politikasının kolayca uygulanamayacağını ortaya koymuştur. Dolayısıyla, "AB değerleri" ve resmi kararları ile pratik arasındaki uçurum kriz ilerledikçe derinleşmiştir.

Doğudaki itirazların başını çeken Macaristan Başbakanı Victor Orban, gerek mültecilere yönelik "açık kapı politikası" gerekse önyak olduğu yeniden yerleştirme sisteminden dolayı Merkel'i "ahlaki emperyalizm"le suçlamış (The Wall Street Journal 2015), gelen mültecilerin çoğunun zaten Almanya'ya gitmek istediğini öne sürerek mülteci sorununun "Avrupa'nın değil Almanya'nın problemi" olduğunu söylemiştir (BBC Türkçe 2015). Orban'ın bu çıkışını, Slovakya ve Macaristan'ın Aralık 2015'te, Avrupa Adalet Divanı'nda, kota sistemine göre mültecilerin Üye Devletlere dağıtılması kararının iptali için peş peşe açtıkları davalar izlemiştir. İki ülkenin liderleri, AB'nin kota kararının Üye Devletlerin ulusal fikir ve kanaatlerini ifade etme hakkını ihlal ettiğini savunmuşlardır.

⁷⁵ 80. Madde uyarınca: "Bu bölüm kapsamındaki Birlik politikaları [Sınır kontrolleri, iltica, göç konusundaki politikalar] ve bu politikaların uygulanması, mali etkileri de dahil olmak üzere, Üye Devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabidir (...)"

Doğu ülkeleri, konuyla ilgili yasal bazdaki protestolarına ek olarak, kültürel planda da çekincelerini dile getirmekten kaçınmamışlardır. Orban, Müslüman mültecilerin AB'nin hem güvenliğine hem de Hristiyan kimliğine tehdit oluşturduğunu öne sürmüştür (Ibid.). Birlik'in kota kararını veto etmemekle beraber, dönemin Polonya Başbakanı Ewa Kopacz da, "Hristiyan bir ülke olarak" Polonya'nın Hristiyan Suriyeli ailelere yardım etmek konusunda "özel bir sorumluluğu" olduğunu ileri sürerek "Kale Avrupası"⁷⁶ yanlısı bir tutum takınmıştır (EU Observer 2015). Çek Cumhurbaşkanı Milos Zeman, bu kültürel dışlayıcılığı daha da ileriye götürerek Müslüman göçmenlerin "potansiyel terörist" olduğunu söylemiştir (Ibid.).

Merkel'in göç politikasına gerek güvenlikçi gerek kültürel ve hatta ırkçı reflekslerle karşı çıkan Doğu ülkeleri, kota sistemine alternatif olarak AB'nin korumacı önlemler uygulaması gerektiğini savunmuşlardır. AB'nin dış sınırlarının güçlendirilmesi ve iç sınırlar boyunca inşa edilecek duvar ve dikenli teller yoluyla Ege'den sığınmacı akınının durdurulması bunların arasında önde gelmektedir. Yine bu konuda da uygulamada başı çeken Macaristan olmuş, Eylül 2015'te Sırbistan ile olan sınırını kapatmıştır.

Artan mülteci akınına paralel biçimde, zamanla diğer Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri de zincirleme olarak sınır güçlendirme ve/veya kapatma yöntemine başvurmuşlardır. 2016 yılının ilk aylarında, bu ülkelerdeki korumacı ve dışlayıcı önlemlerin "domino etkisiyle" arttığını belirtmek gerekir. Başlangıçta Merkel'in politikasına en azından söylemsel olarak destek veren Fransa ve Avusturya gibi ülkeler dahi daha fazla mülteci kabul edemeyeceklerini ya da ülkelerine giriş yapacak olan mülteci sayısını günlük bir kota ile sınırlayacaklarını dillendirme noktasına gelmişlerdir (EU Observer 2016a). Merkel'in resmi mülteci söylemine muhalif olan bu korumacı yaklaşım, 24 Şubat 2016'da Avusturya'nın Batı Balkan ülkelerinin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan,

⁷⁶ AB'nin resmi söyleminin aksine, etnik kültür bazında sınırlarını belirleyerek farklı kültürlerle karşı kapsayıcı değil dışlayıcı olabileceğini ifade etmek için kullanılan "Kale Avrupası" kavramının AB'nin göç politikası kapsamında detaylı bir tartışması için bkz. Geddes (2000).

Slovenya) katılımıyla alternatif bir üst düzey toplantı düzenlemesiyle zirveye ulaşmıştır. Bu ülkeler, Batı Balkanlar'da iç sınırların güçlendirilerek Yunanistan'dan AB içine doğru mülteci akınını fiili olarak durdurulması konusunda anlaşmışlardır.

Gerek Yunanistan'ın davet edilmediği bu zirve gerekse onu izleyen toplantılarda ortaya çıkan ortak iradenin mülteci akınına doğrudan maruz kalan bu sınır ülkesini krizin yönetiminde neredeyse kendi kaderiyle baş başa bırakmak yönünde şekillendiğini söylemek abartılı bir tespit olmayacaktır (EU Observer 2016b). AB'nin dış sınırlarının mümkün olduğunca güçlendirilmesi, bu olmadığı takdirde de mültecilerin Yunanistan'da tutulması yanlış tavrı, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti nazarında da artan biçimde belirgin hale gelmiştir.

Bu dışlayıcı tavır karşısında Yunanistan Başbakanı Alexis Tsipras, Avusturya ile ilgili resmi şikâyetle bulunarak, ülkenin mülteci kısıtlaması kararını "19'uncu yüzyıldan kalma" bir tutum olarak tanımlamış, genel anlamda AB'nin dayanışma ilkesinden uzaklaştığı tespitini yapmıştır: "Yunanistan, Avrupa'nın insanlık ve dayanışma gibi kurucu ilke ve değerlerini onaylayacağı veya bunlara ihanet edeceği bir noktadır (...) Biz dayanışmadan daha fazla bir şey talep etmiyoruz" (Ibid.). Benzer söylem, toplantının tek taraflı niteliğini (Almanya ve Avrupa Komisyonu ile koordine edilmemiş olmasını) eleştiren Merkel tarafından da dile getirilmiştir: "Yunanistan, sorunla tek başına bırakılmamalıdır... [AB'nin geliştireceği sürdürülebilir sonuçlar], bir tarafta diğer devletlerin öylece başetmek zorunda kalacağı birşey düzenlememelidir" (Ibid.). Konsey Başkanı Donald Tusk da "AB Yunanistan'ı yalnız bırakmayacaktır" diyerek, Makedonya'nın Yunanistan sınırını kapatmasını takiben 70.000 mültecinin Yunanistan'da sıkışıp kalacağı öngörüsünden hareketle, ülkeye AB maddi desteği sözü vermiştir (EU Observer 2016c). Bu değerlendirmelere ek olarak, Tsipras, Yunanistan'ın "tek taraflı eylemlerin Avrupa'da son bulmasını", ayrıca "bütün ülkelerin [AB] anlaşmasına saygı göstermesini ve bunu yapmayanlar için de yaptırımların olmasını isteyeceğini" net biçimde ifade etmiştir (Ibid.).

Yukarıdaki anlatımdan anlaşılacağı gibi, öncülüğünü Merkel ve AB kurumlarının (Komisyon; Konsey Başkanı Tusk) yaptığı, Birlik ülkeleri arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı gibi temel AB değerlerine dayanılarak önerilen ortak Avrupa sığınma politikası, gerek söylemsel gerek eylemsel açıdan özellikle Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin nazarında ciddi itirazlarla karşılaşmıştır. İtirazların dar Üye Devlet çıkarlarıyla örtüştüğü ve kimi yerde “Kale Avrupası” dışlayıcılığında da beslendiği göz önüne alınacak olursa, AB'nin mülteci krizini yönetiminde değer temelli topluluk olma vizyonundan geriye düştüğü açıktır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir başka husus da, değerler-çıkarlar ikiliğinin mülteci politikası konusunda en liberal tutumu takınmış ülkelerde bile belirli ölçülerde tezahür etmiş olduğu gerçeğidir. Bunların arasında önde gelen Almanya, Fransa, Avusturya, İsveç gibi ülkeler, başlangıçta her ne kadar söylemsel olarak AB değerlerine bağlılık taahhüt etmiş olsalar da, 2015'in güz aylarında artarak devam eden mülteci akını karşısında sınır kontrolleri uygulayarak AB içinde serbest dolaşım hakkını garanti altına alan ve AB'nin temel dayanaklarından olan Schengen Sistemi'ni pratikte askıya almışlardır. Özellikle Almanya'nın 800.000 mülteciye kapısını açacağını duyurduğu Eylül 2015 tarihli açıklamasının hemen ardından Macaristan'daki mültecilerin Avusturya sınırına akın etmesinin Merkel'in sınır kontrollerini devreye sokmasına doğrudan yol açmış olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir.⁷⁷

Birlik içinde dayanışma prensibinin uygulanması ile yakından ilgili olarak, yeniden yerleştirme ve yerleştirme kararlarının hayata geçirilmesinde de AB ülkeleri genelinde bir yavaşlık ve belirlenmiş hedeflerden geri düşme gözlemlenmektedir. Komisyon'un yeniden yerleştirme ve yerleştirmeyi ele aldığı, 9 Kasım 2016 tarihli “Yedinci Rapor”unda da belirtildiği gibi, şimdye kadar sadece 6.925 mülteci AB içinde yeniden yerleştirilmiştir

⁷⁷ Merkel'in bu tutum değişikliği üzerinde savunduğu açık kapı politikasına karşı kendi partisi dahil olmak üzere iç siyasi arenada gittikçe yükselen muhalefetin de hiç şüphesiz doğrudan etkisi vardır. Almanya'nın mülteci politikasının detaylı bir incelemesi için bkz. Bayraklı ve Keskin (2015).

(Avrupa Komisyonu 2016a). Bu rakamın Eylül 2015'te kararlaştırılmış olan 160.000 mülteci hedefinin çok küçük bir fraksiyonuna denk geldiği açıktır. Yerleştirmede ise 22.504 olarak belirlenmiş sayı üzerinden, Türkiye, Ürdün ve Lübnan'dan toplam 11.852 mülteci Avrupa içinde yerleştirilebilmiştir (Ibid.). Her ne kadar bu rakam, hedefin yarısından fazlası olsa da, AB'nin yeniden yerleştirme ve yerleştirme programını iki senelik bir süre içinde (Ekim 2017'ye kadar) tamamlama taahhüdüyle beraber değerlendirildiğinde, bu konudaki çabalar yetersiz görünmektedir. Bu durumdan hareketle, Komisyon, raporunda AB ülkelerini ayda 6000 yeniden yerleştirme hedefine⁷⁸ katkıda bulunmaya davet etmiş, bunun gerçekleştirilmesi için de yeniden yerleştirme taahhüt ve eylemlerinde ciddi bir artış olması gerektiğini kaydetmiştir. Ancak bu konuda Üye Devletler arasında çekişmeler olmaya devam edeceği açıktır. Zira, Avusturya ve Macaristan,⁷⁹ şimdiye kadar tek bir mülteciyi dahi yeniden yerleştirmemiş olduğu gibi buna ilişkin ileriye yönelik herhangi bir taahhütte de bulunmamaktadır. Yanısıra, Polonya Nisan 2016'dan beri, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya da Eylül 2016 sonundan beri aynı tutumu sergilemektedir (Avrupa Komisyonu 2016a: 6).

Toparlamak gerekirse, AB, mülteci krizinin derinleşmesine paralel olarak 2015'in bahar aylarından itibaren geliştirdiği "Avrupalı" ortak sığınma politikasını Üye Devletlerin iç siyasi ve kimi yerde popülist motivasyonlarla beslenen dar ulusal çıkarlarını ön planda tutmaları nedeniyle yeterince uygulayamamıştır. Özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde kendisini hissettiren mültecilere karşı dışlayıcı tutum, sığınmacı sorunuyla doğrudan muhatap olan Yunanistan ve İtalya ile dayanışma gerekliliğinden pratikte ödün verilmesi

⁷⁸ Komisyon, bu hedefi yeniden yerleştirme ve yerleştirme konulu, Mart 2016 tarihli birinci raporunda belirlemiştir.

⁷⁹ Macaristan'ın yeniden yerleştirme konusunu 2 Ekim 2016'da referanduma götürmüş olduğu da dikkatlerden kaçırılmaması gereken bir detaydır. Macarların %98 gibi ezici bir çoğunluğu ülkede iki yıl içinde 1294 mültecinin yerleştirilmesine karşı oy kullanmış olmasına rağmen, referandum, %50 oranında katılım sağlanamamış olduğu için geçersizdir (BBC Türkçe 2016). Ancak, referandum gerek Orban'ın dışlayıcı tutumunu pekiştirmek gerekse diğer muhalif AB ülkeleri için emsal teşkil etme potansiyeli bakımlarından önemli bir dönüm noktası olarak görülebilir.

vahim sonucunu doğurmuştur. Böylelikle, AB'nin kurucu anlaşmalarında vurgulanan dayanışma, sorumluluğun adil paylaşımı, özgürlük, eşitlik, çeşitlilik içinde birlik gibi etik değerlerden oluşan Avrupa kimliğinin Birlik ülkelerini bu temel sorun etrafında birleştirecek kadar güçlü olmadığı sonucuna varılabilir. Üye Devletler her ne kadar dışsal bir kriz karşısında işbirliği yapmaya çalışmış olsalar da, bu ideal ölçüde gerçekleşmemiş olduğu için, gelinen noktada AB'nin değer-temelli topluluk modelini yansıttığını iddia etmek güçtür. Nitekim, sorunu kendi aralarında dayanışma yoluyla çözemeyen Birlik ülkeleri, zamanla krizi giderek Türkiye gibi üçüncü ülkelere havale ederek çözüme noktasına gelmişlerdir.

Krizin Çözümünde Kritik Eşik: Türkiye İle Mülteci Anlaşmaları

AB'nin, mülteci sorununun kaynak ve transit ülkeleri olarak tabir edilen üçüncü ülkeler ile işbirliğini artırarak krizi çözüme çabaları, yukarıda bahsedilen Birlik içinde dayanışma odaklı ortak sığınma politikasına büyük ölçüde paralel olarak yürütülmüştür. Bu bağlamda, mültecilerin Avrupa'ya çıkış noktaları olan Kuzey Afrika ülkeleri ve özellikle bir geçiş ülkesi olarak Türkiye ile yapılan destek ve işbirliği anlaşmaları ön plandadır. Kasım 2015'e gelindiğinde, krizin AB ülkelerinin kendi aralarında işbirliği yoluyla çözümünün önündeki güçlükler iyice anlaşılmiş, 11-12 Kasım Valetta Zirvesi'nde AB tarafından Afrika ülkelerine mültecilere destek bağlamında 1,8 milyar avro mali kaynak aktarılması kararlaştırılmıştır (Müftüler-Baç 2015: 3).

Ancak üçüncü ülkelerle mülteci krizine yönelik işbirliğinin asıl kritik halkası Türkiye olmuştur. Bu bağlamda AB, Türkiye ile 29 Kasım 2015 ve 18 Mart 2016 tarihlerinde iki ayrı işbirliğini tesis etmişlerdir. Ana çerçeveleri 15 Ekim 2015 tarihli Türkiye-AB Ortak Eylem Planı ile çizilmiş olan bu uzlaşmalar da Merkel ile Komisyon'un ortak çabaları sonucu şekillendirilerek imzalanmıştır. Ana hatlarıyla özetlemek gerekirse, bu iki uzlaşma ile Suriyeli mültecilerin Türkiye sınır ve karasularından Avrupa'ya gidişlerine son verilmesi ve Türkiye tarafından misafir edilmeleri karşılığında AB, Türkiye'ye, üyelik

müzakerelerinin hızlandırılması, Türk vatandaşlarına Schengen Alanına vize serbestliği ve - Türkiye’de barınan sığınmacıların ihtiyaçlarına yönelik olarak kullanılmak üzere - toplam 6 milyar avro tutarında maddi destek sözü vermiştir (AB Konseyi 2015d; AB Konseyi 2016).⁸⁰ Bu tavizlerin yanısıra, AB, Türkiye ile daha sık yüksek düzeyli siyasi diyalog gerçekleştirilmesi ve - göç yönetimine ek olarak - enerji, Gümrük Birliği, terörle mücadele gibi kritik alanlarda da güçlendirilmiş işbirliği kararı almıştır (AB Konseyi 2015d).

Anlaşmaların yürürlüğe girmesini takiben Türkiye’den AB’ye mülteci geçişlerinde ciddi oranda azalma kaydedilmiştir.⁸¹ Türkiye, mülteci kabulü anlamında üzerine düşen yükümlülüğü hâlihazırda 2,7 milyon Suriyeli sığınmacıyı barındırıyor olmasına rağmen yerine getirmektedir. Buna mukabil, 18 Mart anlaşması kapsamında AB, 20 Mart 2016’dan itibaren Türkiye’nin Yunan adalarından geri gönderilecek her bir Suriyeli mülteciyi kabul etmesine karşılık olarak Türkiye’den bir Suriyeli mülteci (1’e 1 mekanizması)⁸² almayı taahhüt etmiş olmasına rağmen, bunu gerçekleştirmekte de, yukarıda bahsedilen yeniden yerleştirmede olduğu gibi, yavaş davranmaktadır. 4 Nisan 2016’dan beri Türkiye’den toplamda sadece 2217 Suriyeli mülteci AB’de yerleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu 2016a).

⁸⁰ Bu anlaşmalar diğer bölümlerde kapsamlı olarak incelendiği için burada detaylara yer verilmeyecektir. Kısaca not düşmek gerekirse, anlaşmaları takiben, 14 Aralık 2015’te 17. Fasil (“Ekonomik ve Parasal Politika”), 30 Haziran 2016’da ise 33. Fasil (“Finansal ve Bütçesel Hükümler”) Türkiye ile AB arasında müzakereye açılmıştır. Maddi destek aktarımında ise yavaşlıklara rağmen süreç ilerlemektedir. Genel olarak, anlaşmalar kapsamında AB’nin Türkiye’ye vaat ettikleri arasında en tartışmalı olan konu vize serbestisidir. 2013’te imzalanan Geri Kabul Anlaşması’nın uygulanması kapsamında gerçekleşmesi gereken vize serbestisi üzerinde, AB, en önemli koşul olarak Türkiye’nin Terörle Mücadele Yasası’nı demokratikleştirmesini öne sürmektedir. Türkiye ise, hâlihazırda bu konuyla ilgili sert itirazlar dile getirmekte, vize serbestisi sağlanmazsa mülteci anlaşmasını tek tarafı olarak sonlandıracağını açıkça ifade etmektedir.

⁸¹ Bkz. İçduygu ve Millet (2016), dipnot 24.

⁸² AB’nin Türkiye’den kabul edeceği maksimum Suriyeli mülteci sayısı 72.000’dir. Buna karşılık Türkiye için benzer bir tavan belirlenmemiştir.

AB açısından bakılacak olursa, Türkiye ile mülteci anlaşmaları, mülteci krizini sonlandırma noktasına getirerek uygulamada soruna en etkili çözümü oluşturmuştur. Nitekim, Komisyon ve Konsey dahil olmak üzere tüm AB liderleri, bu konuda Türkiye ile işbirliğinin alternatifinin olmadığını ve bunun “AB’nin önceliği” olduğu hususunda mutabık kalmışlardır (Deutsche Welle 2016).

Son tahlilde, mülteci krizinin dışarıya havale edilerek kontrol altına alınmış olması, AB’nin sadece değer temelli değil, yukarıda değinilen insan haklarına dayalı bir topluluk olma vizyonuna da gölge düşürmektedir. Türkiye-AB mülteci anlaşmaları, AB’nin jeo-stratejik çıkarlarını hak ve özgürlüklere olan normatif bağlılığından fiili olarak daha ön planda tuttuğunu göstermiştir. Bunun iki temel göstergesi olduğu iddia edilebilir. Birincisi, bir AB üye adayı olarak Türkiye’ye 1999’dan beri uygulanan demokratik koşulluluğa olan zayıflatıcı etkisine rağmen AB’nin Türkiye ile işbirliği yapmaktan kaçınmamış olmasıdır. Her ne kadar işbirliği ile koşulluluğa tabi olan Türkiye’nin üyelik perspektifi AB nazarında birbirlerinden ayrı tutulsa da, Birlik’in Türkiye ile masaya oturarak birtakım tavizlerde bulunmuş olması Türkiye demokrasisine yönelik sert değerlendirmeleriyle⁸³ çelişmekte, bu bağlamda AB’nin demokratik meşruiyetine de gölge düşürmektedir.

İkinci olarak dikkate alınması gereken husus, Türkiye-AB mülteci anlaşmalarının uluslararası mülteci hukukuyla uyumlu olacak biçimde Suriyeli mültecilerin haklarını ne ölçüde garanti altına aldığıdır. AB Temel Haklar Şartı (Madde 18, 19) ve Lizbon Antlaşması’nda karara bağlandığı üzere, AB, Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni kabul etmiştir. Bu bağlamda, Birlik’in “iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin (geliştireceği) ortak politika (...) Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol’e ve ilgili

⁸³ Bkz. Avrupa Komisyonu (2015d) ve Avrupa Komisyonu (2016b). 2015 ve 2016 Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları’nın ortak noktası Türkiye’de, özellikle ifade ve basın özgürlüğü ile hukukun üstünlüğü gibi temel AB siyasi değerlerine uyum konusunda son yıllarda “ciddi gerileme” gözlemlendiği tespittir. İki raporun, Komisyon’un şimdiki dek Türkiye’ye yönelik olarak kaleme aldığı en sert raporlar olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

diğer anlaşmalara uygun olmalıdır”⁸⁴. Ancak, Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ni kabul etmekle beraber anlaşmaya getirmiş olduğu coğrafi istisna, AB’nin bu taahhüdünü fiili olarak sınırlandırmaktadır. Buna göre, Türkiye, sadece Avrupadan gelen sığınmacılara mülteci statüsü edinme hakkı tanımaktadır. Suriye’den gelen sığınmacılar ise, Türkiye’de yalnızca “geçici koruma” statüsü elde edebilmekte, sürekli yerleşme hakkından mahrum bırakılmaktadırlar. Türkiye her ne kadar son yıllarda göç ve sığınma mevzuatını AB ile uyumlulaştırmaya çalışmış olsa da,⁸⁵ mevcut yasal düzenlemelerde eksiklikler devam etmektedir. Örneğin, Ocak 2016’da çıkarılan bir yönetmeliğe⁸⁶ göre, sığınmacılar Türkiye’de geçici koruma statüsü edindikten altı ay sonra çalışma izni için başvurmaya hak kazanmaktadırlar. Ancak, sonunda izin alabilseler dahi istihdam edilme şansları düşük görünmektedir çünkü bu yönetmelik uyarınca bir işyerinde mültecilerin oranının yüzde 10’u geçmemesi gerekmektedir. Nitekim Temmuz 2016 itibariyle, sadece 5.500 sığınmacının çalışma izni bulunmaktadır ve bu da Türkiye’deki tüm Suriyeli sığınmacı nüfusunun % 0,2’sine denk gelmektedir (Batalla Adam 2016).

Kendilerine tanınan geçici koruma hakları kapsamında sığınmacıların eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerine erişimleri de ilk kayıt oldukları yerle sınırlıdır ve genellikle bu kayıt noktaları bu tarz hizmetlerin zaten sınırlı olarak verildiği Türkiye-Suriye sınır köyleridir. Suriyelilerin hizmetlerin daha yoğun olarak sunulduğu büyük şehirlere ulaşımı ya da Türkiye içinde yer değiştirmeleri ise Yunanistan’a düzensiz geçişlerin önlenmesi adına Türk hükümeti tarafından zaten kısıtlanmaktadır. Genel anlamda Türkiye’de bulunan Suriyeli sığınmacı nüfusunun sadece % 10’u sayısı toplam 26 olan sığınmacı kamplarında misafir edilmekte, bu oranın dışında kalanlar çok zor koşullarda yaşamaktadırlar (Ibid.). Özetle, Türkiye, hak-temelli bir göç politikasını halihazırda tesis edememiş olduğu için Suriyeli mültecilerin Türkiye’deki yaşam şartları güçlüklerle devam etmektedir (Eder ve Özkul 2016)⁸⁷.

⁸⁴ Lizbon Antlaşma, Madde 78.

⁸⁵ Mevzuat değişikliklerinin detaylı bir değerlendirmesi için bkz., İçduygu ve Millet (2016).

⁸⁶ Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik (29594 Sayılı Resmi Gazete, 15 Ocak 2016), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160115-23.pdf>.

⁸⁷ Mültecilerin Türkiye’deki koşullarının detaylı bir değerlendirmesi için bkz., New Perspectives on Turkey (no. 54, 2016) Dergisi, Özel Sayı makaleleri.

Uluslararası mülteci hukukuna uyum bakımından Türkiye-AB anlaşmalarında dikkate alınması gereken bir diğer husus da, Türkiye'nin ne ölçüde "güvenli ülke" olduğudur. AB Temel Haklar Şartı'nın 19. Maddesi'ne göre, "hiç kimse, ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir devlete geri gönderilemez, sınırışı edilemez veya iade edilemez". Her ne kadar Türkiye kendi mültecilerini yaratmamış bir ülke olarak güvenli ülke olmanın en temel kriterlerinden birini karşılıyor olsa da, özellikle son dönemde ülkenin doğu ve güneydoğusunda artan terör eylemleri dolayısıyla bu bölgelerde yaşayan Suriyeliler açısından "güvenli ülke" olduğu tartışmalıdır (İçduygu ve Millet 2016). Ayrıca Türkiye'nin mülteci koruma hukukunda uluslararası bir norm olan non-refoulement ilkesine her zaman uymadığı iddiaları da bulunmaktadır. Konuya ilişkin Uluslararası Af Örgütü raporları, özellikle 2015 sonu ve 2016 yılı başlarında Türkiye'nin Suriyeli sığınmacıları "güvenli ülke" olmayan Irak, Afganistan ve Suriye gibi ülkelere geri göndermek suretiyle bu ilkeyi ihlal ettiğini ortaya koymaktadır (Amnesty International 2016; 2015). Bu tarz geri göndermelerden dolayı da Türkiye'nin güvenli ülke durumu hakkında soru işaretleri bulunmaktadır.

Yukarıdaki değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere, mülteci haklarının korunması bakımından içerdikleri tüm eksikliklere rağmen Türkiye-AB mülteci anlaşmalarının yine de yapılmış ve uygulanmış olması⁸⁸, Birlik'in dar çıkarlarını hak ve özgürlüklerin temininden daha ön planda tuttuğunu ortaya koymaktadır. Mülteci krizinin yönetimi özelinde AB'nin haklara bağlılığından normatif anlamda ciddi ödünler verdiği ortadadır. Dolayısıyla, AB, tam manasıyla hak-temelli bir topluluk olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir.

⁸⁸ Özellikle 18 Mart 2016 anlaşmasının AB tarafından hızlıca uygulanmış olması, AB'nin sığınmacı başvurularını ne ölçüde bireysel bazda değerlendirdiği sorularını da beraberinde getirmiştir. AB Temel Haklar Şartı (Madde 19/1) toplu sınırışı etmeleri yasaklamaktadır. Ancak Yunanistan'dan Türkiye'ye sığınmacılar geri gönderilirken iltica başvurularının kollektif olarak değerlendirilebileceği, dolayısıyla bu maddenin pratikte ihlale son derece açık olduğu da uluslararası insan hakları örgütleri ve BM Mülteci Yüksek Komiserliği tarafından pek çok kez dile getirilmiştir (Toygür ve Benvenuti 2016: 4-5).

Sonuç

Suriye iç savaşının ardından, İkinci Dünya Savaşı'ndan beri Avrupa'nın en vahim insani krizi olarak patlak vermiş olan mülteci krizi, AB içinde göç yönetimine ilişkin bir politika geliştirilmesini gerektirmiştir. Ancak, öncülüğünü Almanya ve Avrupa Komisyonu'nun yaptığı, Üye Devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı değerlerine dayalı, "Avrupalı" bir ortak sığınma politikası, tüm çabalara rağmen fiili olarak hayata geçirilememiştir. Her ne kadar bu değerler, Lizbon Anlaşması ve AB Temel Haklar Şartı gibi AB'nin en önemli doküman ve kararlarında ilkesel olarak belirlenmiş olsa da, pratikte, Üye Devletlerin dar ulusal çıkarlarını ön planda tutmuş olmalarından dolayı krizin çözümü için geliştirilen nihai politikaya yeterince yansımamışlardır. Özellikle Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin artan mülteci akınları karşısında sınırlarını kapatarak AB'nin sınır ülkesi Yunanistan'la dayanışma göstermemiş olmaları buna en belirgin örnektir. 2015'in güz aylarından başlayarak mülteci geçişleri karşısında – Doğu Avrupalı AB ülkeleri kadar olmasa da – daha kısıtlayıcı bir tutum sergilemiş olan Almanya ve Fransa gibi diğer AB ülkeleri de, sorunun bir yandan AB içinde mültecilerin yeniden yerleştirilerek Yunanistan ve İtalya'nın yükünün hafifletilmesi bir yandan da Türkiye'ye havale edilerek mültecilerin orada tutulması yoluyla giderilmesine ön ayak olmuşlardır. Ancak, yukarıda verilerle detaylı olarak anlatıldığı üzere, yeniden yerleştirmedeki yavaşlıklar da, AB'yi değerlere olan bağlılığından geri düşürmekte, krizin yönetiminde AB ülkelerine hakim olmuş olan çıkar odaklı "sonuç mantığı"na işaret etmektedir. Buna ek olarak, AB'nin Türkiye ile yapmış olduğu mülteci anlaşmaları da, uluslararası mülteci hukukuna riayet edilmesi anlamında ciddi eksiklikler içermekte, mülteci haklarının Türkiye'de temin edilmesine imkan vermemektedir. Dolayısıyla AB'nin bu anlaşmalarda ısrar etmesi, insan haklarına olan normatif bağlılığına da gölge düşürmektedir.

Bu gözlemlerden hareketle, mevcut çalışma, AB'nin, mülteci krizinin yönetimi özelinde değer ya da hak temelli bir topluluktan ziyade çıkar-temelli, problem-çözücü bir örgüt olarak ön plana çıktığı sonucuna varmıştır. Son

tahlide, AB nezdinde krizin dışsallaştırılarak çözümünün ağır basmış olması, varılan bu sonucu pekiştirmektedir. Problem-çözücü topluluk modelinde kavramsallaştırdığı gibi, Üye Devletler ortak bir dış tehdide (göç) karşı biraraya gelerek işbirliği sağlamaya çalışmışlar, ancak bu işbirliği, Üye Devletler açısından birtakım maliyetleri de beraberinde getireceği için (ör: yeniden yerleştirme kotaları) uygulanamamış, zamanla bunun yerini Türkiye ile yapılan anlaşmalar almıştır. Gelinen noktada, AB'nin kendi temel değerleri, demokrasi ve insan haklarından uzaklaşmış olması, normatif gücünü ve meşrutiyetini gölgelemekte ve daha ziyade "işlevsel" bir yapılanmayı belirgin kılmaktadır.

Kaynakça

- Amnesty International. (2016). "EU's reckless refugee returns to Turkey illegal". 3 Haziran, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/>.
- Amnesty International. (2015). "Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey". Index: EUR 44/3022/2015. Aralık, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>.
- Avrupa Komisyonu. (2016a). "Seventh Report on Relocation and Resettlement". Brüksel. 9 Kasım, COM (2016) 720 final.
- Avrupa Komisyonu. (2016b). "Turkey 2016 Report". Brüksel. 9 Kasım, SWD (2016), 366 final.
- Avrupa Komisyonu. (2015a). "Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration". Press release. Lüksemburg. 20 Nisan, IP/15/4813, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm.
- Avrupa Komisyonu. (2015b). "A European Agenda on Migration". Brüksel. 13 Mayıs, COM (2015), 240 final.
- Avrupa Komisyonu. (2015c). "European Commission makes progress on agenda on migration". Press release. 27 Mayıs, IP/15/5039, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm.
- Avrupa Komisyonu. (2015d). "2015 Yılı Türkiye Raporu". Brüksel. 10 Kasım, SWD (2015) 216.

- Avrupa Konseyi. (2016). "EU-Turkey statement – 18 March 2016", Brüksel. 18 Mart, 144/16.
- Avrupa Konseyi. (2015a). "European Council Presiden cy Conclusions", Brüksel. 26 Haziran, EUCO 22/15.
- Avrupa Konseyi. (2015b). "Presidency Conclusions". Brüksel. 14 Eylül, 12002/1/15, REV 1.
- Avrupa Konseyi. (2015c). "Legislative Acts and Other Instruments". Brüksel. 22 Eylül, 12098/15.
- Avrupa Konseyi. (2015d). "Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015". Brüksel. 29 Kasım, 870/15.
- Batalla Adam, L. (2016). "The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary But Uncertain Deal". Global Turkey in Europe Working Paper, No. 14, Eylül.
- Bayraklı, E. ve K. Keskin. (2015). "Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi", SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı - Analiz, Sayı: 143, Kasım.
- BBC Türkçe. (2016). "Macaristan Başbakanı Orban'dan mülteci referandumunu sonrası zafer ilanı". 3 Ekim.
- BBC Türkçe. (2015). "Macaristan Başbakanı Orban: Sığınmacılar Hıristiyan kökleri tehdit ediyor." 3 Eylül.
- Carrera, S., S. Blockmans, D. Gros ve E. Guild. (2015). "The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities". CEPS Essay, No. 20: https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf.
- Checkel, Jeffrey T. ve Peter J. Katzenstein. (2009). European Identity. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsche Welle. (2016). "EU plans special refugee summit with Turkey in early March". 19 Şubat.
- Eder M. ve D. Özkul. (2016). "Editors' introduction: precarious lives and Syrian refugees in Turkey". New Perspectives on Turkey, 54: 1-8.
- Elmas, F. Yılmaz. (2016). Avrupa "Kapı Duvar": Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı. Ankara: USAK Yayınları.
- Erdenir, B. (2016). "Avrupa Kimliği". İçinde B. Akçay ve İ. Göçmen (editörler), Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar (sf. 707-723). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.

- Eriksen, E. O. ve J. E. Fossum. (2004). "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed". *International Political Science Review*, 25 (4): 435-459.
- EU Observer. (2015). "EU states favour Christian migrants from Middle East". 21 Ağustos.
- EU Observer. (2016a). "EU migration mini-summit cancelled after Turkey attack". 18 Şubat.
- EU Observer. (2016b). "EU leaders continue war of words on refugees". 3 Mart.
- EU Observer. (2016c). "EU asking Turkey to take back migrants". 3 Mart.
- Geddes, A. (2000). *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*. Machester: Manchester University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hürriyet. (2015). "Renziden göçmen faciasına ilişkin sert açıklama". 21 Nisan.
- İçduygu, A. ve E. Millet. (2016). "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration". *Global Turkey in Europe Working Paper*, No. 13, Ağustos.
- Kaya, A. (2011). "Avrupa Birliği Yurttaşlığı". İçinde A. Kaya, S. Aydın Düzgüt, Y. Gürsoy ve Ö. Onursal Beşgöl (editörler), *Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar* (sf. 139-154). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Müftüler-Baç, M. (2015). "The Revitalization of the Turkish-European Union Relations: Old Wine in New Bottles?". *IPC-Mercator Policy Brief*, Aralık.
- Müller, Jan-Werner. (2007). *Constitutional Patriotism*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjursen, H. (2006). "Introduction: Enlargement and the Nature of the EU Polity". İçinde H. Sjursen (editör), *Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity* (sf. 1-15). Londra ve New York: Routledge.
- Smith, Anthony D. (1992). "National Identity and the Idea of European Unity". *International Affairs*, 68 (1), sf. 55-76.
- The Wall Street Journal. (2015). "Orban Accuses Germany of 'Moral Imperialism' on Migrants". 23 Eylül.
- Toygür, İ. ve B. Benvenuti. (2016). "The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move". *IPC-Mercator Policy Brief*. Haziran.