

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL
ANLAŞMASI VE VİZE MUAFİYETİ SÜRECİ

Metin KIŞLIK

Danışman
Doç. Dr. Gözde KAYA

İZMİR - 2018

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti Süreci” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2018

Metin KİŞLİK

İmza

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti Süreci
Metin KIŞLIK

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Anabilim Dalı
Avrupa Birliği Programı

Düzensiz göçle mücadelede kaynak, transit ve hedef ülkeler için önemli bir fonksiyona sahip olan geri kabul anlaşmaları sınır yönetimi, göç mevzuatının geliştirilmesi, ülkeler arası işbirliğinin artırılması gibi konularda önemli kabul edilmektedir.

Temelde istikrarsızlıkların yaşandığı ülkelere kitlesel akınlarla veya umut tacirleri vasıtasıyla bireysel olarak ülkelerinden ayrılan ve bir şekilde Türkiye'ye ulaşan ve nihai hedef olarak Avrupa ülkelerinde yaşamayı hedefleyen insanların sayısının her geçen gün artması Avrupa ülkelerinde endişeyle karşılanmıştır. Bu göç hareketliliğine ek olarak 2011 yılı sonrası Suriye'de yaşanan olaylar nedeniyle başlayan kitlesel göç akınları ilk aşamada Türkiye başta olmak üzere Suriye'ye komşu ülkelere ve akabinde Avrupa ülkelerine yönelmiştir. Özellikle 2013 yılından itibaren artan bir ivmeyle Türkiye üzerinden Yunanistan bağlantılı olarak Avrupa ülkelerine geçişlerin artması ise Avrupa ülkelerince önlenmesi ve kontrol edilmesi gereken insani krizi ortaya çıkarmıştır.

Bu koşullar altında, Türkiye ile müzakere edilen geri kabul anlaşması önemini artırmış ve Türk vatandaşları için vize muafiyeti ve göçmen krizi sürecinde Türkiye'ye maddi destek sağlanması koşullarıyla Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması 13 Aralık 2013'te imzalanarak, 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiştir.

Türkiye-AB ilişkilerinde Geri Kabul Anlaşması ve bununla ilişkilendirilen Türk vatandaşlarına Avrupa ülkelerine seyahatlerinde vize

muafiyeti tanınması son dönem tartışmalarının ana gündem maddesi olmuştur. Bu süreç temelde teknik mevzuata dayalı düzenlemelerle ilerlerken zamanla değişen Türkiye-AB siyasi ilişkileri nedeniyle daha zorlu bir hale dönüşmüştür. 2015 yılından bu yana Türkiye ve AB ülkelerinde yaşanan siyasal dönüşüm ve fiktörel ayrılıklar nedeniyle anılan süreç hedeflenen sürede tamamlanamamıştır.

Vize muafiyeti sağlanması konusunda planlanan sürenin uzaması ve sürecin giderek siyasi düzleme itilmesi geri kabul anlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar için uygulanabilirliğini engellemiştir. Ancak, 18 Mart 2016 tarihinde varılan Türkiye-AB Mutabakatı ile Avrupa'ya yönelen kitlesel akınların önlenmesi için bir program belirlenmiştir. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Anlaşması ve Mutabakat çerçevesinde sınırlarda güvenlik önlemlerinin artırılması Türkiye'nin Avrupa Birliği tarafından güvenli ülke ilan edilmesi gibi önlemler, Türkiye üzerinden Avrupa'ya yönelen göç akınlarının kontrol altına alınmasına yetmiştir. Güncel düzlemde, vize muafiyeti süreci ve geri kabul anlaşması bağlamında tarafların sorumlulukları devam etmektedir. Buna rağmen, vize muafiyeti sürecinin politik düzleme itilmesi, ortak çıkarların farklılaştığı atmosferde ilişkilerin geleceğine farklı bir soluk katmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Geri Kabul Anlaşması, Geri Gönderme, Vize Muafiyeti, Düzensiz Göçle Mücadele, Uluslararası Göç Hukuku.

ABSTRACT
Master's Thesis
Turkey-European Union Readmission Agreement and Visa Liberation Process
Metin KIŞLIK

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Science
Department of European Union
European Union Program

Readmission agreements, which have a significant function in combating irregular migration for countries, are regarded as an important instrument by source, transit and target countries in matters of enhancing cooperation and partnership with the countries that have signed the agreement, border management, developing migration legislation and increasing applicable experiences in particular.

European countries have worried about the increasing number of the persons who have left their regions fundamentally struggling for instabilities through mass influx or human traffickers on an individual basis and arrived at Turkey via legal or illegal ways and aimed to eventually live in European countries. In addition to irregular migration, hundreds of thousands people had to leave Syria and seek asylum notably in Turkey and neighbouring countries and accordingly European countries due to internal conflicts that have started in 2011. Since 2013, illegal crossings to European countries have gradually increased through Turkey and particularly over Greece. This increase has negatively affected European countries' social welfare and public security. Prevention and controlling this mobility as well as eventually ceasing it have become important issues in the context of ending this humanitarian crisis.

Under these circumstances, readmission agreement negotiated with Turkey became more important and was signed on 13 December 2013 and entered into force on 1 October 2014 in condition that financial support would be given to Turkey.

Readmission agreements and visa liberation for Turkish citizens to travel to Europe have become the main agenda of Turkey and European Union relations in recent years. Readmission agreements are mainly interpreted as regulations based on technical legislation and have turned out to be a challenging process due to slow progress in Turkey-European Union relations. Since 2015, process has been ongoing slow due to political transformation and differences of opinions between Turkey and European Union.

Extension of the planned time schedule for visa liberation and pushing the process into political platform have prevented the implementation of the readmission agreement for third country nationals and stateless persons. However, through Turkey-EU Statement of 18th March, a schedule has been determined in order to prevent mass influx heading for Europe. Readmission agreement between Turkey and Greece and the Statement of 18th March ensure managing migration flows to Europe through Turkey by means of political measures enabling the application of return procedures such as consideration of Turkey as a safe third country by European Union and through taking tangible measures such as strengthening security measures at the borders and enhancing cooperation. On the current platform, both the visa liberalisation process and the obligations of the sides continue. However, pushing visa liberalisation process to political platform within the context of the determined criteria has brought a new climate to the future of the relations where common interests indeed tend to differentiate.

Keywords: Readmission Agreement, Return, Visa Liberalisation, Combating Irregular Migration, International Migration Law.

TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE MUAFİYETİ SÜRECİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	x
TABLolar LİSTESİ	xi

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM GÖÇ KAVRAMI VE TARİHÇESİ

1. TANIM VE KAVRAMLARA İLİŞKİN GENEL BİLGİ	7
2. ULUSLARARASI GÖÇ HUKUKU VE GÖÇMENLERİN HAKLARI	12
2.1 28 Temmuz 1951 Mültecilerin Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi	14
2.1.1 Geri Göndermeme İlkesi	16
2.1.2 Sığınma Başvurusu Hakkı	18
2.1.3 Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı	18

İKİNCİ BÖLÜM GERİ KABUL ANLAŞMASI

1. GERİ KABUL ANLAŞMASININ AMAÇ VE KAPSAMI	22
2. AB’NİN GERİ GÖNDERME VE GERİ KABUL POLİTİKASI	23
3. TÜRKİYE’NİN GERİ GÖNDERME VE GERİ KABUL POLİTİKASI	34
4. 16 ARALIK 2013 TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI	41
4.1 Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının İncelenmesi	44

4.1.1 Geri Kabul Anlaşmasının Anlaşmaya Taraf Ülke Vatandaşları İçin Uygulanması	45
4.1.2 Geri Kabul Anlaşmasının Üçüncü Ülke Vatandaşları ve Vatansızlar İçin Uygulanması	47
4.2 Geri Kabul Anlaşması Sonrası Uygulama Adımları	50
4.2.1 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi	51
4.2.2 18 Mart 2016 Türkiye-AB Mutabakat Zaptı Sonuç Bildirisi	52
4.3 Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Anlaşmasının Uygulanması	55
4.4 Türkiye-Bulgaristan Geri Kabul Anlaşmasının Uygulanmasına Yönelik Protokol	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VİZE MUAFİYETİ SÜRECİ

1. TÜRK VATANDAŞLARININ AB (SCHENGEN) ALANINA SEYEHAT SÜRECİ	59
2. GERİ KABUL ANLAŞMASI İLE VİZE MUAFİYETİ SÜRECİNİN BAĞLANTISI	61
3. VİZE MUAFİYETİNE YÖNELİK AB DEĞERLENDİRMELERİ	67
3.1 Geri Kabul Anlaşması Sonrası İlk Değerlendirme Raporu	67
3.2 2015 Yılına Ait Türkiye-AB İlerleme Raporu	68
3.3 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi	69
3.4 Vize Muafiyetine İlişkin 1. Değerlendirme Raporu	70
3.5 Vize Muafiyetine İlişkin 2. Değerlendirme Raporu	72
3.6 Vize Muafiyetine İlişkin 3. Değerlendirme Raporu	73
3.7 2016 Yılına Ait Türkiye-AB İlerleme Raporu	76
3.8 Vize Muafiyetine İlişkin 4. Değerlendirme Raporu	76
3.9 Vize Muafiyetine İlişkin 5. Değerlendirme Raporu	79
4. VİZE MUAFİYETİ SÜRECİNDE GÜNCEL DURUM	80
SONUÇ	82
KAYNAKÇA	90

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EUROPOL	Avrupa Polis Teşkilatı
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
ICMPD	International Center For Migration Management
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
s.	sayfa
ss.	sayfadan sayfaya
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1- Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler	s.32
Tablo 2- Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler	s.37
Tablo 3- Yıllara Göre Türkiye'de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı	s.40
Tablo 4- Türkiye'ye Geri Kabul Edilen Düzensiz Göçmen Sayısı (2016)	s.43
Tablo 5- Doğu Akdeniz'de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayıları (2008-2017)	s.57



GİRİŞ

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri 1999 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik için adaylık statüsüne kabul edilmesi ve 3 Ekim 2005 tarihinde katılım müzakere sürecinin başlamasıyla farklı bir boyuta erişmiştir.¹ Ancak, ilk bakışta yükselen bir eğilim izleyen bu ilişki ağı, 2005 yılından bu güne inişli çıkışlı bir performans göstermiştir. 35 fasıl ile belirlenen müzakere sürecinde hâlihazırda 16 fasıl açılabilmiş ve bir fasılda geçici olarak kapatılabilmektedir.² Geriye kalan fasıllar başta Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) Kıbrıs meselesi nedeniyle çekince koyması ve buna benzer çeşitli siyasi nedenlerle henüz açılmamıştır.

Mevcut durum bu şekildeyken Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde son dönem tartışması Geri Kabul Anlaşması ve vize muafiyetini hedefleyen diyalog süreciyle birlikte ilişkiler müzakere süreciyle bağlantılı ancak farklı şekilde konumlandırılan bir hale dönüşmüştür. Üyelik perspektifinin ötesinde bir konuma sahip olan bu süreç, tarafların karşılıklı taahhütlerini ve mütekabiliyet esasını içermekle birlikte kamuoyunda bilinen yönüyle AB ülkelerinde kalış koşullarını yerine getirmeyen Türk vatandaşlarının geri kabulüne ek olarak, Türkiye üzerinden AB ülkelerine yasal veya yasadışı şekilde geçen ancak düzensiz göçmenliğe konu olan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların da Türkiye tarafından geri kabulü konusunda düzenleme getirmektedir.

İlk bakışta sadece Türkiye ve AB ilişkilerinde yeni bir eksen olarak yorumlanabilen bu sürecin ortaya koyacağı etki sadece Türkiye ve AB düzleminde düşünülmemektedir. Özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelere bunların vatandaşlarını da kapsamaktadır. Bununla birlikte, geri kabule ilişkin düzenlemeler Avrupa hayaliyle ülkelerinden ayrılan, yerinden edilmiş veya ülkesini ekonomik, siyasi, coğrafi veya sosyolojik etmenler nedeniyle terk eden kişilerin Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine geçmelerinin engellenmesi açısından caydırıcı bir etki bırakacaktır. Bu durum göçmenler arasında var olan ve kendiliğinden gelişen enformel bağ sayesinde Türkiye üzerinden gerçekleşen düzensiz göç rotalarının AB

¹ Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, 06.06.2017, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, (27.02.2018).

² Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, 06.06.2017, <https://www.ab.gov.tr/65.html>, (27.02.2018).

sınırlarına yakın olabilecek diğer ülkelere doğru kaymasına neden olacaktır. Düzensiz göç rotalarının yön değiştirmesi göçmenlerin daha güvenli ve müreffeh yaşam ideallerine ulaşmaları için farklı yöntemler aramalarına neden olacak ve bu durum göç hareketlilikleri üzerinde bir takım etkileri beraberinde getirecektir. Bu noktada, kaynak ülkelerinden ayrılarak Türkiye'ye yasal veya yasadışı yollarla ulaşan göçmenlerin, Avrupa hayallerini gerçekleştiremedikleri ölçüde Türkiye'de kalma ve göçmenler arası enformel ilişkilerle kendi yaşam şekillerini başta Türkiye'nin büyükşehirlerinde sağlama arayışına girmeleri muhtemeldir. Nitekim bu durum başta Suriyeliler ve Afganlar olmak üzere bir takım uyruklardan yabancıların büyükşehirlerin çeperlerinde belirli bir toplulaşma hali içerisinde yaşamlarını sürdürmeleriyle örneklendirilebilmektedir. Türkiye'nin son yıllarda gelişen ekonomisi içinde azımsanamayacak bir kısmı yasadışı şekilde olmak üzere belirli bir yabancı nüfus kitlesi her geçen gün artarak yer almaya devam etmektedir.

Türkiye'nin 2005 yılında Avrupa Birliği tam üyelik müzakerelerine başlaması sonrası Avrupa Birliği makamlarınca geri kabul anlaşması gündeme getirilmiş, AB Komisyonu tarafından Türkiye temsilcilerine sunulan taslak metin sonrası taraflar arasında geri kabul anlaşması resmi olarak görüşülmeye başlanmıştır. Süreç içerisinde tarafların ortak payda etrafında uzlaşamamaları nedeniyle devamlı sürüncemede bırakılan bir mevzu olmuştur.³

Ancak, 2011 yılında Suriye'de başlayan ve kısa süre içerisinde etki alanını genişleterek ülke geneline yayılan şiddet olayları nedeniyle ortaya çıkan insani kriz, binlerce Suriye vatandaşının ülkesinden ayrılmasına neden olmuştur. Süreç içerisinde, çoğunluğu Suriye'nin komşusu Türkiye, Ürdün, Lübnan ve Irak'a yönelen göç akınları, zaman içerisinde özellikle Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine yönelmiştir. Temelde Suriyeli göçmenler çerçevesinde düşünülen göçmen krizi, içeriğinde farklı uyruklardan benzer nedenlerle Avrupa sınırlarına dayanan göçmenleri de içermektedir.

Binlerce göçmenin AB sınırlarına gelmesiyle birlikte, Türkiye ile müzakere edilen geri kabul anlaşması AB için daha elzem hale gelmiştir. Bu durum, Türkiye'nin AB ile yürüttüğü tam üyelik müzakere süreciyle doğrudan etkisi olmasa

³Kemal Kirişçi, "Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?", **Ceps Commentary**, (04.02.2014), ss.8-13.

da Türkiye ve AB ilişkilerinin geleceği açısından önemli bulunması nedeniyle, geri kabul anlaşmasının uygulanmasının Türkiye'nin üyelik perspektifinde dolaylı yönden etkileri olduğundan söz edilebilmektedir. Böylelikle, Türkiye-AB ilişkilerinde tam üyelik müzakerelerinden görece bağımsız insani kriz yönetimini içeren, düzensiz göçmenlerin uluslararası anlaşmalarla garanti altına alınmış haklarının korunması aşamasında sorunlar barındıran ve bu nedenle getireceği endişenin uluslararası platformlarda dillendirildiği, eleştirilen bir süreci beraberinde getirmiştir. Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine geçiş yapan düzensiz göçmenler değerlendirildiğinde, Suriye'de yaşanan kriz nedeniyle ilk akla gelen Suriyeliler olmasına rağmen geçiş yapmaya çalışan düzensiz göçmen profiline bakıldığında Afganistan, Pakistan, Irak, İran, Somali, Libya ve Bangladeş gibi çeşitli güvenlik, siyasi ve ekonomi temelli iç karışıklıkların yaşandığı ülkelerden kaynaklı düzensiz göç hareketliliğinin bulunduğu anlaşılmaktadır.⁴

Düzensiz göçmenlerin Avrupa hayalinde transit geçiş konumunda bulunan Türkiye, AB tarafından düzensiz göçmenlerin öncelikle Ege Denizi üzerinden Yunanistan'a ve oradan da Avrupa içlerine uzanan kitlesel göç akınlarının önlenmesi sürecinde can simidi olarak görülmüştür. Geri gönderme ve geri kabul mekanizmalarının aktif şekilde kullanılmasıyla görece engellenebileceği öngörülen düzensiz göç akınları karşısında göçmenlerin rızalarının alınmasını esas alan gönüllü geri gönderme yöntemine AB tarafından öncelik verilmiştir. Bununla yetinmeyen AB, yasal düzenlemeler temelinde maliyeti yüksek ve bir o kadar temel haklar cephesinden sorunlar barındıran zorunlu gönderme yöntemini düzensiz göçün kontrol edilmesi aşamasında etkin kullanmıştır.⁵

AB mevcut ekonomik ve sosyal yapısının olumsuz etkilenebilme riski ve güvenlik kaygıları nedenleriyle uygun görmediği düzensiz göç akınlarının durdurulabilmesi için Türkiye başta olmak üzere düzensiz göçe transit olabilecek ülkelerle geri kabul sürecinin nihayete erdirilmesine ihtiyaç duymuş ve nihai çözümü bu çerçevede aramıştır. AB, Türkiye'yi Geri Kabul Anlaşması'na ikna ederek insani ve mali sorumluluklarını azaltmayı ve son aşamada düzensiz göçmenleri Avrupa'ya gelmekten vazgeçirmeyi hedeflemiştir. Anlaşmaya ilişkin uzun müzakereler

⁴Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "2016 Yılı Göç Raporu", ss.148-150.

⁵Voluntary Return At Austria, <http://www.voluntaryreturn.at/en/>, (28.02.2018).

neticesinde kamuoyunda bilindiği üzere, Türk vatandaşlarına kısa süreli seyahatlerinde (doksan güne kadar) geçerli olmak üzere AB ülkelerine vizesiz giriş hakkı tanınması koşuluna endekslenen Geri Kabul Anlaşması 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmıştır.⁶ Vize muafiyetine ek olarak Suriyelilerin Türkiye'deki durumlarının iyileştirilmesi amacıyla bir kısmı projelere endekslenen nakdi yardım ve Türkiye'nin geri kabul ve geri gönderme kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik destek sağlanması konularında mutabakata varılmıştır.

Geri kabulün anlaşmaya muhatap taraf devletlerin vatandaşlarını kapsamayı hızlı bir şekilde gerçekleşse de, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü Türk vatandaşlarına vize muafiyeti sürecinin sağlanmasına bağitlanmıştır. Bu durum, düzensiz göç akınlarının durdurulması için acil eylem bekleyen AB tarafını memnun etmemiştir. Ancak, AB içinde bulunduğu zor durumun lehine çevrilebilmesi ve üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların Türkiye'ye geri gönderilebilmesi amacıyla 18 Mart 2016 Mutabakatını ara çözüm olarak bulmuştur. Bunlara ek olarak, sürecin doğru yönetilebilmesi için AB Komisyonu raporları, Türkiye-AB zirveleri ve Türkiye'nin AB ülkeleriyle anlaşma hükümlerinin uygulanmasına yönelik protokol çalışmaları olmuştur.⁷

Türkiye bu süreçte göç ve sığınma konularında mevzuat düzenlemeleri ile geri kabule ilişkin kapasitesini arttırmak başta olmak üzere düzensiz göçün önlenmesi, sınır güvenliğinin artırılması, belge sahteciliğinin engellenmesini, AB ile uyum ve iletişimin artırılması ve ek olarak AB'nin talep ettiği başkaca konularda AB ile uyum ve eşgüdümün sağlanması amacıyla çalışmalar yapmıştır. Ancak hâlihazırda anlaşmaya bağitlanan vize muafiyeti sürecinin tamamlanmaması ve Türk vatandaşlarının AB Schengen bölgesine vizesiz seyahatlerinin mümkün olmaması nedeniyle, imzalanan Geri Kabul Anlaşması üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü işlemlerinde uygulanamamaktadır. Tüm bunlara rağmen, düzensiz göçün önlenmesi için alınan tedbirler ve anlaşmanın göçmenler arasında caydırıcı etki oluşturması nedeniyle Geri Kabul Anlaşması, kısa vadede AB'ye

⁶Resmi Gazetede 21.07.2014 tarihinde 2014/6652 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanmıştır.

⁷Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, Türkiye-AB Arasında 18 Mart'ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar, http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa, (27.02.2018).

Türkiye üzerinden gerçekleşen düzensiz göç akınlarını önleme konusunda başarılı olmuştur.

Genel hatlarıyla, anlaşmaya taraf ülkelerin vatandaşlarının geri kabulü ile üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulünü kapsayacağı kabul anlaşması; göçmenlerin sahip oldukları hakların korunması ve saygı duyulması, Türkiye'nin anlaşmayla artan sorumluluklarına ek olarak vize muafiyeti sürecindeki beklentileri, AB ülkelerinin göç ve sığınma konularında ulus ve ulus üstü düzlemde verdiği reaksiyonların AB'nin geleceğine olan etkileri bağlamında birçok tartışmayı beraberinde getirmiştir. Süreç içerisinde değişen siyasi koşullar, teknik mevzuata dayalı olan konuları zamanla siyasi düzleme itmiş ve sürecin uzamasına neden olmuştur.

Son dönem, geri kabul anlaşması ve vize muafiyeti süreci, Türkiye-AB ilişkilerine yeni bir soluk getirmiştir. AB'de ulusal seçimlerle birlikte artan Türkiye ve yabancı karşıtlığına ek olarak Türkiye'nin 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası kamu düzeni ve kamu güvenliği noktasında aldığı bir takım önlemlerin AB nezdinde eleştirilmesi mevcut ilişkileri olumsuz etkilemiştir. Geçmişten bugüne Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel önemi ve tam üyelik istikametinde sürdürülen ilişkilerin devamlılığı için geri kabul anlaşmasına ilişkin süreç önemli bir yere sahip olmuştur.

Bu çalışmada; Türkiye ve AB'nin yabancılar ve mülteciler konusunda göç, sığınma ve geri kabul anlaşmaları çerçevesinde yürüttükleri politika ve sahip oldukları tecrübelerin düzensiz göçmenlerin uluslararası anlaşmalarla garanti altına alınmış temel hakları da gözetilmek suretiyle değerlendirilecek ve halen yürürlükte olan tam adıyla “*Türkiye-AB İkamet İzni Bulunmayan Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın*”⁸ amaç, kapsam, uygulama adımları ile süreç içerisinde karşılaşılan zorluklar kapsamlı bir şekilde incelenecektir. Geri Kabul Anlaşmasına bağitlanan ve hâlihazırda çalışmaları devam eden Türk vatandaşlarının AB ülkelerine vizesiz seyahatlerini konu edinen vize muafiyeti sürecinin gelişim aşamaları incelenerek son döneme ilişkin çıkarımlarda bulunulacaktır. Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasıyla yüklenmiş olduğu sorumluluk karşısında geliştirmeye çalıştığı kapasiteyi arttırmaya yönelik aldığı tedbirler ve mevzuata dayalı düzenlemeler konusunda son durum değerlendirilecektir. Son olarak, Geri Kabul Anlaşması ve

⁸Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması (13.12.2013).

vize muafiyeti süreçlerinin güncel hadiseler nedeniyle gerilen Türkiye–AB ilişkilerine etkileri hakkında kısa bir değerlendirme yapılarak, geleceğe dönük görüş ve öneriler sunulacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

GÖÇ KAVRAMI VE TARİHÇESİ

1. Tanım ve Kavramlara İlişkin Genel Bilgi

Göç, bireysel veya toplu olarak belirli bir istikamet dahilinde gerçekleşen insan hareketidir.⁹ Bu hareketlilik ülkesel sınırlar içerisinde veya sınır ötesi şeklinde ortaya çıkabilir. Göç, aynı zamanda geçici veya kalıcı olması durumuna göre göç eden veya göç edilen yerde bulunan insanlara ya da çevreye etkileri olabilen bir olgudur. Göç, tarih boyunca çeşitli nedenlere bağlı olarak gerçekleştiği gibi insanlığa sunduğu olumlu ve olumsuz anlamlarıyla insan hikayelerini konu alan ve yaşamları derinlemesine etkileyen bir öneme sahiptir. Göç özelde beşeri faktörler etrafında kümelenen bir olgu olmakla birlikte; genelde devletleri, ulus ötesi yapıları, çevreyi ve uluslararası ilişkileri etkilemektedir. Bu pencereden bakıldığında, güncel göç paradigmasında etki alanının küresel düzleme taşındığı yorumlanabilir. Yaşadığı olağandışı durumlar (savaş, doğal afet, ekonomik kriz, beşeri veya siyasi sorunlar) nedeniyle çeşitli sorunların ülke geneli veya ülkenin belirli bölümlerinde yaşanır hale gelmesi nedeniyle, bu ülkelerde yaşayan ve vatandaşı olan kimseler gerek zaruri gerekse gönüllü olarak ülkelerini terk etmek durumunda kalabilmektedir. Bu durumda bulunan ülkeler genel terminolojide göçe kaynaklık eden kaynak ülkeler olarak isimlendirilmektedir.¹⁰ İdealinde bulunan yaşamı idame ettirebilmek amacıyla kaynağından ayrılarak belirli bir istikamette ilerleyen göçmenin geçiş yaptığı veya topraklarını aracı olarak kullandığı ülke/ülkelere transit ülke/ülkeler denilmektedir.¹¹ Göçmenin nihai istikameti olan ve yaşamını devam ettirmek istedikleri varış noktasında bulunan ülkeye ise hedef ülke denilmektedir.¹² Ancak, son dönemde transit konumunda bulunan ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyolojik gelişimleri neticesinde zamanla hedef ülke konumuna geldikleri veya transit ülkeden

⁹Uluslararası Göç Örgütü(IOM), “Göç Terimleri Sözlüğü”, **Uluslararası Göç Hukuku**, (Ed. Bülent Çiçekli), Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre, 2009, ss.14-15.

¹⁰Uluslararası Göç Örgütü, s.41.

¹¹Uluslararası Göç Örgütü, s.57.

¹²Uluslararası Göç Örgütü, s.25.

hedefindeki ÷lkeye geçiş yapamayan göçmenlerin zorunlu olarak transit ÷lkelere kalış gösterdikleri izlenmektedir.

Günümüzde göç sadece kaynak, transit ve hedef ÷lkelere olan etkileriyle sınırlı bir olgu olmanın ötesine geçerek, göçün aktif güzergâhının dışında bulunan ÷lke veya toplumlara da etki eden bir olgu haline gelmiştir. Küreselleşen dünyada fiziki olarak göçün gerçekleştiği alanlara dahil olmayan bölgelerde siyasi, ekonomik ve demografik etkileri olabilmektedir. Güncel mahiyette bireysel veya kitlesel göç, bu suretle etki alanını genişletmiştir. Bu nedenle devletlerin ve ulus ötesi kurumların göçe bakış açıları göçün küreselleşmesiyle birlikte değişmeye başlamış ve modern anlamda göç yönetimi devletlerin ve uluslararası kuruluşların başlıca sorunu haline gelmiştir. Yapı ve göçmen arasındaki değişken ilişki ağı sayesinde göç yerel eksenden uluslararası etki alanına kavuşmuştur.¹³ Özellikle, devletlerinde ötesinde ulus üstü yapıların istenmeyen düzensiz göç akınlarını önlemek ve son kerte de kontrol edebilmek amacıyla düzensiz göçün etki alanında bulunan ÷lkelere bir takım tavsiyeler üretme gayretinde oldukları ortadadır. AB gibi ulus ötesi yapılar, göçü ulus devletinde ötesinde ortak bir karar alanı olarak görmeye çalışmakta olup, ulus devletlerin bu konudaki yetkilerini sınırlandırmak ve ulusüstü mekanizmalara devredilmesini istemektedir.¹⁴

Göçe ve göçmene bakış açısı geçmişten günümüze değişim göstererek sadece ekonomi, siyaset, demografi temelinde değerlendirilmenin ötesinde, uyum, toplumsal refahın korunması, istihdam, ticaret, güvenlik ve evre konularını da içine alan bir kapsama erişmiştir. Bu yelpazeden bakıldığında göç legal ve illegal yöntemleriyle iç içe girmiş ve farklılaşmış bir gerçekliktir. Mikro ölçekten makro ölçeğe genişleyen göç teması şehirlerin kozmopolit yapısına etki yapmasının yanı sıra göçün hedefinde bulunan bölgelerde demografik yapının farklılaşmasına da neden olmuştur. Göç ortaya çıkardığı sosyokültürel etkilerin yanı sıra, negatif anlamda ortaya koyduğu çıktılarla da tartışılmıştır. Bunların arasında işsizlik, toplumsal refahın olumsuz etkilenmesi, kayıt dışı çalışma ve devlet kurumlarına düşen külfetin artması gibi

¹³ Oliver Bakewell, “Göç Kuramında Yapı ve Fail Kavramları Üzerine Bazı Görüşler”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 2015, ss.188-223.

¹⁴ 15-16 Ekim 1999 tarihinde gerçekleştirilen Tampere Zirvesi’nde bu çerçeve de alınan kararlar bulunmaktadır. Bkz.http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm, (04.06.2018).

ekonomi yönlü olumsuz etkilerin yanı sıra, toplumsal çatışma ve yabancı karşıtı söylemlerin artması gibi sosyal sorunlarda sayılmaktadır.¹⁵

Devletlerin ülkesel sınırlarına saygı duyularak veya bir devletin rızası devşirilip gerekli izinler alınarak yapılan göçe düzenli göç denmektedir.¹⁶ Bu göç yöntemi, genellikle devletlerin istediği veya makul olarak değerlendirdikleri yöntemdir. Ekonomi, ticaret, istihdam, turizm ve buna benzer alanlarda katma değeri yüksek olması nedeniyle ülkeler bu yöntemi teşvik etmektedir. Ancak düzenli göç yöntemi belirli sürelerle tabidir. Belirlenen izinler dahilinde süreli veya sonunda vatandaşlığa uzanan süreci beraberinde barındırabilmektedir. Bu noktada, yasal giriş şartı ve kimlik belgesi, pasaport veya pasaport yerine geçebilen seyahat belgeleri önem taşımaktadır. Bunlara ek olarak, seyahat amacına uygun sürelerle edinilmiş ikamet izinleri de düzenli göç yöntemi için gereklidir. Kişilerin herhangi bir ülkeye seyahatinde gerekli izinleri alması ve kalacağı süreye esas belge temin etmesi sonucu düzenli kalış süreleri ekseninde herhangi bir ülkede kalış sağlanabilir. Ancak, belirlenen belgelerin geçerliliğini yitirmesi veya ülkede kalış izni için verilen sürelerin aşılması sonrasıülkelerce kişinin konumunu düzenli kapsamda tutabilmek için gerekli belgeleri veya izinleri tedarik etmesi istenmektedir. Ancak, kişi bu tutum içerisinde bulunmazsa veya istese bile çeşitli gerekçelerle bunu sağlayamazsa düzenli konumu sona erebilir. Bu durumda bulunan kişiler, düzenli göçmenlik kavramının ötesine çıkarak istenmeyen göçmen kesimine dahil olmaktadır. Cezai yaptırım veya bulunduğu ülkeyi terk etmek gibi durumlarla karşı karşıya kalınabilmektedir.¹⁷

Bununla birlikte çağımızda, savaş, işkence, doğal afet, açlık, ölüm tehdidi ve bunlara ek olarak ekonomik sorunlar nedeniyle daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak amacıyla bireysel veya kitlesel olarak sınırların yasal olmayan yöntemlerle geçilmesine düzensiz göç hareketliliği denilmektedir.¹⁸ Bu da, devletler için güvenlik tehdidi, istihdam sorunu, toplumsal refahın zedelenmesi, suç oranlarının artması ve kalkınma seviyesinin olumsuz etkilenmesi gibi kabul edilmesi uygun olmayan zorlukları beraberinde getirmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin verilerine bakıldığında, 2016 yılı itibarıyla 65.6 milyon insan zorla

¹⁵Bakewell, ss.195-202.

¹⁶Uluslararası Göç Örgütü, s.14.

¹⁷11.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 56.

¹⁸Uluslararası Göç Örgütü, s.15.

yerinden edilmiş, bu insanlardan 22.5 milyonu mülteci, 2.8 milyonu ise sığınmacı konumuna düşmüştür.¹⁹ Küresel etki alanını her geçen gün arttıran uluslararası düzensiz göç trendi etki alanını bu doğrultuda arttırmaktadır. Düzensiz göç akınlarının kontrol edilmesi ve sonlandırılması devletler için külfetli bir mesele haline gelmiştir. Bu sebeple, bu yığınların geldikleri ülkelere veya en azından geçiş yaptıkları transit ülkelere geri gönderilmeleri hedef ülkeler için önem kazanmaktadır. Bu durum temel insan hakları bağlamında tartışmalı bir hal alsa da ülkeler bu yönde yasal düzenleme yapmayı ve ülkesel çıkarlarını korumayı önemli saymışlardır. Bunun yanı sıra düzensiz göçmelerin ülke içerisinde kendilerini tanıtıcı herhangi bir belge sahibi olmadan kalmaları güvenlik ve toplumsal refahı olumsuz etkileyebilmektedir. Dolayısıyla, yabancılar için geçici süreli ve belirli haklara ulaşmalarına yarayan belgeler düzenlenmesi, bunların kontrol altına alınması ve ülkeler için sorun olmaktan çıkarılması önem kazanmaktadır.²⁰

Bu sebeple ülkeler düzensiz göçün engellenmesi, sınır güvenliğinin tesis edilmesi ve düzenli göç argümanının güçlendirilmesi konularında çeşitli yöntemler aramışlardır. Bu çerçevede, devletlerin sınır güvenliklerini arttırması ve geri kabul anlaşmaları aklı ilk gelen yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, belge güvenliği, kaçakçılıkla mücadele alanında hukuksal düzenlemelerin arttırılması, kaynak, transit ve hedef ülkeler arası işbirliği, uluslararası kuruluşlarla olan koordinasyonun arttırılması gibi düzenlemeler vasıtasıyla düzensiz göçün engellenmesi ve geri gönderme mekanizmasının efektif kullanımına hizmet edebilmektedir. Geri gönderme prosedürlerinin temel insan hakları ve uluslararası göç hukuku bağlamında gözden geçirilmesi ve gönüllük esasına göre geri gönderme işlemlerinin yapılması, uluslararası düzeydeki eleştirileri asgari seviyeye indirmeyi hedeflemektedir. Ancak, uygulamada geri gönderme prosedürünün zorlayıcı fonksiyonlarının bulunması ve devletlerin düzensiz göçmen yükünden bir an önce kurtulmak için zorlayıcı önlemler almaları insan hakları temelli geri gönderme prosedürünün diğer yönünü oluşturmaktadır.

¹⁹ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), “Global Trends Forced Displacement in 2016”, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>, (15.01.2018).

²⁰ 6458 sayılı Kanunda belirtilen ikamet izni çeşitleri (kısa, aile, insani, öğrenci, insan ticareti mağduru, uzun dönem ikamet izinleri), Madde 30.

Günümüzde düzenli göç ve düzensiz göçün birbirine eşlik ettiği durumlar bugün geçtikçe artmaktadır. Şöyle ki, düzenli göç özelinde gerekli izin ve yasal koşulları sağlayarak herhangi bir ülkeye giren bir üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız ilgili ülkede izin verilen yasal süreyi aşması halinde düzensiz konuma düşebilmektedir. Bu durumunu düzeltmek amacıylaistem dışı veya isteyerek herhangi bir çaba içerisinde bulunmaması durumunda bulunduğu ülkede her türlü yasal kalış hakkını kaybedeceğinden ötürü, düzensiz göçmen konumuna düşebilmektedir. Bu durum düzenli göçmenliğin negatif tarafını oluşturmakta olup, genellikle ülkelerin bir yabancıyı ülkesine kabul ederken,onun düzensiz göçe konu olup olmayacağı hakkında değerlendirme yapmayı ve uygun değerlendirilenlerin ülkeye kabul edilmesi hususunda hemfikir oldukları düşünülür.²¹

Ülkelerinde yaşadıkları sorunlar veya ekonomik gerekçeler nedeniyle kitlesel veya bireysel olarak ülkelerini terk eden düzensiz göçmenler kaynak ülkelerinden hedef ülkelerine geçirdikleri yolculukta bir takım sorunlar yaşayabilmektedir. İnsan tacirleri tarafından hakları gasp edilmekte veya transit veya hedef ülkelere durumlarının tespiti sonrası uluslararası düzeyde kabul edilmiş hakları gözetilerek belirli asgari imkânların tanınmasına ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu çerçevede, göçmenlerin uluslararası düzeyde kabul edilmiş haklarının korunması amacıyla insan hakları savunucuları devletlerin ulus çıkarları ekseninde göçmenler aleyhine aldıkları kararlar eleştirmektedir. Göçün, tarihsel süreç içerisinde geçirdiği evrelerin uluslararası metinler de göz önünde bulundurularak irdelenmesine gereksinim duyulduğu, ulus devlet çıkarı ve insan hakları perspektifinin iyi dengelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.²²

Bununla birlikte, geçmişten bugüne düzenli veya düzensiz göç yönündeki hareketlenmeler sıklıkla Avrupa coğrafyasına yönelmiş ve geri kabul anlaşmaları başta olmak üzere güvenli üçüncü ülke²³ ve ilk sığınma ülkesi²⁴ gibi uluslararası göç hukukuna kazandırılan kavramlar Avrupa'nın özellikle düzensiz göçü önleyici veya

²¹ Yusuf Furkan Şen ve Gözde Özkorul, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Eşik", **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2016, s.90.

²²M.Murat Erdoğan, Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum, **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, İstanbul, 2015, ss.47-50.

²³Uluslararası Göç Örgütü, s.32.

²⁴Uluslararası Göç Örgütü, s.37.

sınırlayıcı kapasitesini arttırıcı mahiyette kullanılmıştır.²⁵ Bu kapsamda gerek Avrupa düzleminde gerekse uluslararası terminolojide göç hukuku ve buna bağlı olarak göçmenlere sağlanması gereken hak ve yükümlülükler ayrı bir alan olarak gelişim sağlamıştır.

2. Uluslararası Göç Hukuku ve Göçmenlerin Hakları

Uluslararası düzeyde göç hukuku, insan hakları hukuku, uluslararası iş hukuku, mülteci hukuku, vatandaşlık hukuku, deniz hukuku ve ceza hukukunu kaynak olarak kullanabilen bir alandır.²⁶ Bu alanın ülkeler arası anlaşma ve teamüllerin yanı sıra insan hakları bağlamında düşünülmesi gerekmektedir. Genel itibariyle göç eden veya göçe konu edilen kişilerin hak ve yükümlülükleri ile devletlerin sorumluluk ve yetkilerinin belirlenmesi konularında düzenleme getiren uluslararası göç hukuku, teamüller, uluslararası anlaşmalar ve uzlaşılar vasıtasıyla oluşturulmuştur.²⁷

Bir devletin ülkesel sınırlarında kimlerin ne şekilde ve hangi statüde bulunabileceğine ilişkin devletler münhasır yetkiye sahiptir.²⁸ Ancak, savaş, doğal afet, ekonomik nedenler ve buna benzer olabilecek gerekçelerle mağdur olan kişiler bir ülkenin topraklarına düzensiz olarak girebilmekte veya ilgili ülke sınırlarını geçici olarak mağdurlara açabilmektedir.²⁹ Bu yönde gerçekleştirilen uygulama ve pratikler genellikle insancıl hukukla bağlantısı bulunan ve uluslararası kabul ve anlaşmalarla izah edilebilmektedir. Ancak bu normatif değerler kümesinin aksine, kimi zaman ülkeler kendi ulus çıkarlarını ön plana alarak hareket edebilmekte olup, bu durum karşısında uluslararası göç hukukunun bağlayıcılığı sorgulanmaktadır.

Tüm bunlara rağmen düzensiz göçmenlerin insani mülahazalar ve uluslararası kabul ve anlaşmalardan yola çıkarak bir takım vazgeçilemez hakları

²⁵Kerem Batır, “Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Bir Hukuki Değerlendirme”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt.15, Sayı.30, 2017, s.587.

²⁶İlke Göçmen, “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, ss.23-24.

²⁷Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik/uluslararasi-mevzuat_327_340, (04.06.2018).

²⁸Göçmen, ss. 27-32.

²⁹Erdoğan, ss.43-44.

bulunmaktadır.³⁰ Bu noktada, devletlerin göçü yönetme yetkileri uluslararası kabul ve anlaşmalara saygı gösterme temelinde yürütülebilmektedir. Bunun sağlanabilmesi için uluslararası kamuoyunun talep ve istekleri önem taşımakta ve kimi zaman sınırlarını göçmenlere açmak istemeyen ülkelerde baskı oluşturabilmektedir.

İnsan hakları bağlamında göç yönetimi ve göçmenlik durumunun düzenlenmesi amacıyla 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi³¹ ve buna bağlı 1967 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin New York Protokolü³² temel uluslararası metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna mukabil, tamamlayıcı surette İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi³³, Avrupa İnsan Hakları Bildirgesi³⁴, ceza hukuku bağlamında Palermo Protokolü³⁵, Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Sözleşmeler uluslararası göç hukukuna destek sağlaması kadar uluslararası göç hukuku ve bağlı mevzuatın temellerinin atılmasında önemli belgelerdir.

Göçmenlere ilişkin temel haklar, genel kabul ve anlaşmalarla hüküm altına alın alınmış ve her koşulda gözetilmesi gereken, bu çerçevede devletlerin önlemler alması ve saygı duyması beklenen haklardır. Bunlar, yaşam hakkı, kendi kaderini tayin hakkı, tutuklu olarak insani muamele görme hakkı, kanun önünde eşitlik hakkı, kişinin herhangi bir ülkeyi terk etme ve kendi ülkesine dönme hakkı, soykırım yasağı, kölelik ve köle ticareti yasağı, işkence yasağı, ırkçılık yasağı, geriye dönük cezai tedbirlere yönelik yasak, özgür düşünce ve inanç hakkı ve geri göndermeme ilkesidir.³⁶ Ancak, göçmenlere sunulan ve temel haklardan bazılarının belirli hallerde kısıtlanabilir olduğu uluslararası hukuksal metinler tarafından kabul edilmektedir.

³⁰1951 Cenevre Sözleşmesi, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme”, Madde 3.

³¹28 Temmuz 1951 tarihinde İsviçre’nin Cenevre kentinde düzenlenen Birleşmiş Milletler özel konferansında kararlaştırılan Sözleşme, Türkiye tarafından 05.09.1961 tarih ve 10898 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³²Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 New York Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesine ek olarak Birleşmiş Millet Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Türkiye, Protokolü 25.09.1968 tarih ve 6/10733 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 31.07.1968 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere kabul etmiştir.

³³10.12.1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Türkiye 06.04.1949 tarihinde bildirgeyi kabul etmiştir.

³⁴Avrupa Birliği’nin hazırlamış olduğu insan hakları bildirgesi 2000 yılında ilan edilmiştir.

³⁵12.12.2000 tarihinde Palermo kentinde “Sınır Aşan Organize Suçlarla Mücadele Sözleşmesi” ve bu sözleşmenin eki olan “İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocukların Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Türkiye, 30.01.2003 tarih ve 4800 ile 4804 sayılı Kanunlarla protokolü uygun bulmuştur.

³⁶Cenevre Sözleşmesi, Madde 1.

Kamu düzeni, genel ahlak, kamu sağığı, kamu güvenliğı, suçun önlenmesi ve başkalarının insan haklarının korunması amaçlarıyla ülkeler göçmenlere sağılanan bir takım hakları kısıtlayabilmektedir. Burada esas olan kısıtlamanın kötüye kullanılmaması ve makul ölçüler çerçevesinde olması gerektiğıdir.³⁷

Uluslararası yükümlölükler açısından bakıldığında, devletlerin temel haklara sayğı gösterme, bunları koruma, destekleme veya gerçekleştirme sorumlulukları bulunmaktadır.³⁸ Devletlerin sözleşmeyle kabul edilen haklardan herhangi birini ihlal edecek eylemlerden kaçınmaları “sayğı gösterme” başlığı altında incelenebilmektedir. Koruma ve destekleme daha ileri bir seviye olarak karşımıza çıkmakla birlikte devletlerin ülkesine sığınanları kaynak ülkesi veya olası üçüncü kişi veya ülkelere karşı koruma, her türlü tedbiri alma ve yaşamsal bir takım haklar sunmasını içermektedir.

2.1. 28 Temmuz 1951 Mültecilerin Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle temel haklar konusunda çerçeve bir metin ortaya koyarken, ülkelerinden çeşitli nedenlerle ayrılan veya ayrılmak durumunda bırakılan kişilerin belirlenen temel haklar gözetilerek göçmenler hususunda belirli bir sistematığın belirlenmesine gereksinim duyulmuştur. Bu nedenle ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağı gerekçesiyle haklı nedene bağılı olarak ülkesinden ayrılan veya ayrılmak durumunda bırakılan kişilerin korunması, bir takım haklar ve güvenceler sunulabilmesi amacıyla 1951 yılında BM Genel Kurulu tarafından Cenevre Sözleşmesi³⁹ kabul edilmiştir.⁴⁰

Sözleşme mültecilik tanımını yapan, bu kişilerin haklarını ve yükümlölüklerini belirleyen ilk uluslararası sözleşme durumundadır. Uluslararası düzeyde göç ve sığınma hukuku bağlamında mihenk taşı mahiyetinde olup, imzalandığı günden bugüne Türkiye ve Avrupa sığınma sistemlerinin temel belgesi

³⁷Meltem İneli Cığır, “Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, 2016, s.75.

³⁸Cenevre Sözleşmesi, Madde 1.

³⁹28.07.1951 tarihinde imzalanan Sözleşme, 22.04.1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁰Vogelaar, s.316.

olarak kullanılmıştır. Sözleşmeye halen 149 ülke taraf konumdadır.⁴¹ Bunun yanı sıra taraf olmayan ülkelere de bir takım yükümlülükler bağlamıştır. Örneğin, kişinin işkenceye maruz kalabileceği ülkeye sınırdışı edilmemesi, buna ek olarak ağır insan hakları ihlalleri veya zulüm altında bulunan insanların sınırdışı edilmemesi yönündeki temel ilkeler yazılı olmayan hukukun parçasıdır.

Sözleşme, 1951 yılından önce Avrupa’da yaşanan olaylar nedeniyle ülkelerini terk eden veya terk etmek durumunda bırakılan kişilere yönelik düzenleme getirmekteyken 1967 yılında New York şehrinde kabul edilen ek protokolle 1951 yılı sonrasında da meydana gelen olaylar nedeniyle ülkesini terk etmek durumunda kalan kişileri de kapsar hale getirilmiştir. Bu durum Cenevre Sözleşmesi’nin güncelliğini korumasına imkân sağlamıştır.

Sözleşme, mevzuata ilişkin ilkesel bir takım önermelerde bulunmuştur. Gerek 1951 Cenevre Sözleşmesi gerekse 1967 New York Protokolü bütünsel olarak sığınma sisteminde yürütülecek geleneksel kuralların genel çerçevesini çizmiştir. Bu çerçeve, uluslararası düzeyde kabul edilen metinler vasıtasıyla etkinliğini genişletmiş ve ülkeler üzerinde göçmen haklarının ulusal mevzuata uyarlanmasına etki sağlamıştır.

Sözleşme, genel hatlarıyla, ayrımcılık görmeme hakkı, mahkemeye erişim hakkı, çalışma hakkı, dernek kurma hakkı, eğitim, sağlık ve sosyal yardımlara erişim hakları gibi temel insan haklarını da içermekte, ancak bunların yanında mültecilere has bir takım korunma ve destekleme yöntemleri de bulunmaktadır.

Avrupa Birliği düzensiz göçmenlerin geri gönderilmelerine ilişkin muhatap ülkelerle imzalayacağı geri kabul anlaşmalarında 1951 Cenevre Sözleşmesi ve insan hakları standartlarına uygun hareket edeceği konusunda Avrupa Parlamenterler Meclisinin 2010 yılına ait 2010/1741 sayılı kararıyla bir çerçeve çizmiştir. Anılan karar metninde, Avrupa Birliği’nin herhangi bir ülkeye geri kabul anlaşması teklif etmesi prosedüründe dikkat edilmesi gereken insani değerler ve göçmenlere yönelik haklar belirtilmiştir.⁴² Bu kararda, geri kabul anlaşmalarının taşıdıkları risklerden

⁴¹Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), “BM Mülteci Sözleşmesinin 60. Yılı”, Haberler, 2011, <http://www.unhcr.org/cy/tr/haberler/basinbueltenleri/2011/article/b6b-bbbaa21d33989f54c43898689e7ba/bmmyk-basin-buelteni-bm-muelteci-soezlesmesinin-60-yildoenuemue.html>, (05.03.2018).

⁴²Femke Vogelaar, “Principles Corroborated by Practice? The Use of Country of Origin Information by the European Court of Human Rights in the Assessment of a Real Risk of Violation of Prohibition

bahisle geri kabulün temel insan haklarını içermesi ve bunlara saygı duyması, koruması ve destekleyici niteliğinin bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Eleştirel bir perspektiften bakılan karar metninde uluslararası koruma talep eden kişilerin değerlendirme sürecinin önemine vurgu yapılmıştır. Ek olarak hassas/savunmasız kişilere yönelik yapıcı uygulamalara önem verilecek insancıl hukuka yer verilmiştir. Aksi halde, ülkelerinden baskı, zulüm, siyasi nedenlere bağlı olarak ayrılmak durumunda kalan kişilerin yeniden ülkelerine gönderilmeleri halinde insanlık dışı muameleye maruz kalacağı ifade edilmektedir. Bu sebeplerle kararda; sadece insan hakları standartlarına ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre hareket eden sığınmacılar için işler bir sisteme sahip olan ve söz konusu ülkeye izinsiz giriş veya çıkış yapanları cezalandırmaksızın kendi vatandaşlarının hareket özgürlüğünü koruyan ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapılması gerektiği tavsiye edilmiştir. Ayrıca, yabancıların toplu sınırışı edilmesine onay vermeyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 4 Numaralı Protokolünü onamalarını, insan hakları konusunda AB Konseyi'nin aldığı kılavuz ilkelere uygun hareket edilmesini, uluslararası koruma müracaat hakkının gasp edilmemesini ve son olarak göçmenlerin geri gönderilmemeleri durumunda düzenli hale getirilmeleri amacıyla program hazırlanılması konusunda Birlik üyesi ülkelere tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu durum, düzensiz göçmenlerin geri gönderme prosedürlerinde AB standartlarının belirlenmesinde önemli olduğu kadar düzensiz göçmenlerin güvenli kabul edilen transit ülkelere geri gönderilebilmelerinin hukuksal zeminini hazırlamıştır.⁴³

2.1.1. Geri Göndermeme İlkesi

Geri göndermeme ilkesi, 1951 Sözleşmesinin 33'üncü maddesinde bulunmakla birlikte, bu konuda sözleşmeye taraf devletlere çekince koyma imkânı tanınmamıştır. Sözleşmenin 33'üncü maddesinde anılan ilke; *"Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne*

of Torture, Inhuman and Degrading Treatment", **European Journal of Migration and Law**, Cilt.18, No.3, 2016, ss.302-308.

⁴³Vogelaar, ss.310-315.

şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir."şeklinde ifade edilmiştir.⁴⁴ Ancak, bu tanımın istisnai halleri yine aynı maddenin 2'nci fıkrasında belirtilerek yabancının hâlihazırda bulunduğu ülke için güvenlik tehdidi olması veya kesinleşmiş adi bir suçtan dolayı mahkum olması nedeniyle söz konusu ülke vatandaşlarına karşı ciddi tehdit durumunun bulunması halinde geri göndermeme ilkesinden faydalanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İlkenin uygulanması sürecinde ihlal sayılabilecek durumlar ise, bir ülkeden sığınma talebinde bulunan bir yabancının başka bir ülkeden sığınma başvurusu kabul edilmemesi, zulme veya insanlık dışı muameleye uğrayacağı bir yere sınır dışı edilmesi ve zulüm korkusu içerisinde uyruğunda bulundukları kaynak ülkeye sınır dışı edilmelerinden ibarettir.

Anılan ilkenin uygulanması sürecinde, yabancının hedef ülkeye ulaşınca kadar transit olarak geçiş yaptığı ülkeler arasında 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf ve güvenli üçüncü ülke konumunda bulunduğu değerlendirilen bir ülke varsa ve yabancı bilerek veya isteyerek bu ülkede sığınma başvuru hakkını kullanmamışsa geçiş yaptığı ülkeye gönderilebilme durumuyla karşı karşıya kalabilmektedir.

Buna ek olarak, kaynak ülkesinden zulüm, baskı ve insanlık dışı muamele yaşayabileceği endişesiyle ayrılan kişinin sığınma başvurusu, ülke içerisinde yaşadığı bölgenin haricinde güvenli bölgelerin bulunması ve öncelikle bu bölgelere sığınmaması nedeniyle diğer bir ifadeyle dahili kaçış imkanını kullanmaması nedeniyle kabul edilmeyebilir. Dahili kaçış alternatifi, uluslararası hukuk bağlamında insancıl hukuk temelinde hedef konumda bulunan ülkelerin bu durumu daha fazla göçmen kabul etmemek adına değerlendirdikleri ve bu yolla sığınma başvurularının olumsuz sonuçlandırıldığı bir vasıta olarak görülmekte ve eleştirilmektedir. Genel uygulamada, yaşadığı bölgede insani mülahazalar çerçevesinde zulüm ve baskı gören kişilerin öncelikle kendi ülkesindeki güvenli bölgelere gitmeleri veyahut bu mümkün değilse ülkesinin sınır komşusu durumda bulunan ülkeye ilk elden sığınma başvurusunda bulunması esastır. Ancak, bu durum komşu ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri dahilinde güvenli üçüncü ülke olup olmadığı sorusuyla karşı karşıyadır. Bu nedenle, kişi güvenli bir üçüncü ülke bulunmadığı takdirde en yakın veya güzergâh üzerinde geçiş yaptığı ülkelerden güvenli üçüncü ülke konumunda

⁴⁴Cenevre Sözleşmesi, Madde 33.

bulunan ÷lkeye sığınabilir ve geri göndermeme ilkesi çerçevesinde sığınma başvurusunda bulunma hakkını kullanabilir.⁴⁵

2.1.2. Sığınma Başvurusu Hakkı

Sığınma başvurusunda bulunma hakkı 1951 Cenevre Sözleşmesine göre mutlak bir haktır. Kaynak ÷lkesinden çeşitli gerekçelerle ayrılan kişilerin sığındıkları ÷lkelerde yasal olarak bulunmaları ve sığınma talebinde bulunmaları sözleşmeyle kısıtlanamaz bir hak olarak kabul edilmiştir.⁴⁶ Özellikle, Avrupa ÷lkelerine yönelen düzensiz göç akınları nedeniyle İskandinav ÷lkelerine olan sığınma taleplerinin her geçen gün artması, bu ÷lkelerin içtihatlarında “ilk sığınma ÷lkesi” kavramının oluşmasına neden olmuştur. Bu kavram sığınma talep eden göçmenin Avrupa sınırlarında veya Avrupa sınırlarından önce geçiş yaptığı ve mültecilere sağlanan hak ve yükümlölükler bağlamında Avrupa tarafından yeterli bulunarak güvenli üçüncü ÷lke vasfına sahip olan bir÷lkeden geçiş yapmışsa sığınma talebini öncelikle ilk geçiş yaptığı ÷lkeye iletmesi gerektiğini ifade etmektedir.⁴⁷

2.1.3. Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı

1951 Cenevre Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin tüm hükümleriyle kabul edilmesi halinde, ilgili ÷lke mültecilere sağladığı güvence ve yükümlölüklerle güvenli ÷lke olarak kabul edilebilmektedir. Hâlihazırda AB üyesi ÷lkeler ile Norveç ve İsviçre de bu kapsamda sayılmaktadır.

Anılan sözleşmeler AB sığınma sisteminde önemli bir yere sahiptir. Nitekim Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 18’inci maddesinde Cenevre Sözleşmesi’ne atıfla tüm hükümleriyle kabul edildiğinden bahsedilmektedir. Bu sebeple, AB mevzuatında ve AB üyesi ÷lkelerin iç mevzuatında belirlenen nedenlerle ÷lkelerinden ayrılmış veya ayrılmak durumunda kalmış kişilerin sığınma hakkı ve bu hakka dayalı sunulan

⁴⁵Ahmet Ceran, “Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye “Güvenli ÷lke” midir?”, **Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 293, 2017, ss.70-91.

⁴⁶Cenevre Sözleşmesi, Madde 1(2).

⁴⁷Batır, ss.588-589.

imkanlar ve yükümlölükler taahhüt altına alınmıştır. Ancak, temel haklara dayalı bu sistem, ölkelerin ve Birliğin çıkarları doğrultusunda sınırđı etme, başvurunun reddedilmesi, dahili kaşış imkanının bulunması (kaynak ölkede güvenli bölgelerin bulunması) ve geri kabul anlaşmaları gibi görece sorgulanabilir kavramlar neticesinde düzensiz göçmenlerin AB sınırları içerisinde kalışlarını zorlaştırmak veya kalacakların AB için sindirilebilir olması derecesinde kabul edilebilmiştir. Özellikle son dönemde, AB'ye yönelen kitlesel akınların artması bu sindirilebilir kapasitenin aşılmasına ve AB'nin sığınma başvurularında daha sert önlemler almasına neden olmaktadır.⁴⁸

Türkiye Cumhuriyeti cephesinden bakacak olursak,Türkiye, hem 1951 Cenevre Sözleşmesine hem de 1967 ek protokolüne coğrafi kısıtlama koşuluyla taraftır. Uygulamada coğrafi sınırlama Avrupa Konseyi üyesi ölkelerden gelen ve sığınma talebinde bulunan kişilere uluslararası koruma statüsü tanınabileceğini ifade etmektedir. Bu sebeple, Türkiye, Avrupa dışından gelen ve uluslararası koruma talep eden kişilere mülteci statüsü vermemektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin yabancılar ve uluslararası koruma alanında yasal düzenlemesi olan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu⁴⁹, Cenevre Sözleşmesi'nde kabul edilen hükümler dikkate alınarak hazırlanmış ve coğrafi kısıtlama çekincesinden dolayı Avrupa ölkeleri dışından gelenlere şartlı mültecilik statüsü verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Suriye kriziyle beraber kitlesel akınlarla Türkiye'ye yönelen göçmenlere 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gereği uluslararası koruma statüsü sağlanmamış, sağlık, eğitim, sosyal imkânlar başta olmak üzere zaruri olabilecek imkanlara erişimleri için 6458 sayılı Kanuna bağlı Geçici Koruma Yönetmelięi⁵⁰ çıkarılarak, Suriyelilerin kalışlarına izin verilmiştir.⁵¹

Türkiye'nin 1951 Cenevre Anlaşması'nı coğrafi kısıtlama çekincesiyle imza altına alması ve yasal mevzuatını bu zemin üzerinde inşa etmesi, AB ile imzalanacak geri kabul anlaşması sürecinde önemli bir sorunsal haline gelmiştir. AB kamuoyu ve

⁴⁸AnnaTriandafyllidou,“Migration In Greece: Recent Developments in 2016”, **Global Governance Programme European University Institute**, OECD Network Report, 2016, ss.26-32.

⁴⁹ 11.04.2013 tarihinde 28615 sayı ile Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁵⁰Geçici Koruma Yönetmeliği, 22.10.2014 tarihindeki 29153 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁵¹Cięer, s.81.

insan hakları savunucuları tarafından bu durum şiddetle eleştirilmiş, düzensiz göçmenlerin uluslararası koruma talep edemeyecekleri ve 1951 Cenevre Sözleşmesine göre güvenli ülke konumunda bulunmayan Türkiye'ye geri gönderilmesinin Avrupa değerleri ve etiğiyle bağdaşmadığı ifade edilmiştir.⁵²

AB, Türkiye'nin bu çekinceden vazgeçmesini 1951 Cenevre Sözleşmesi ve buna bağlı 1967 Protokollerinde bulunan hükümleri tüm yönleriyle kabul edip uygulamasını ve bu sayede güvenli üçüncü ülke tanımlamasına uygun hale gelmesini istemektedir. Bu noktada, temel gaye geri kabul anlaşmasının hukuki alt yapısını doldurmak ve uluslararası platformdan gelen olumsuz eleştirileri asgari düzeye indirmektir. Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke kabul edilmesi halinde, Türkiye üzerinden AB sınırlarına ulaşan düzensiz göçmenlerin, ilk sığınma ülkesinin Türkiye olması nedeniyle AB ülkeleri tarafından uluslararası koruma talepleri reddedilerek Türkiye'ye geri kabul edilmeleri sağlanacaktır. Bu sayede, AB sorumluluklarını Türkiye'ye yükleyebilecektir.⁵³

Türkiye'nin çekincede ısrar etmesinin nedeni ise, düzensiz göç konusunda hedef ülke konumunda bulunmamak ve düzensiz göçmenlere sağlanacak uluslararası koruma neticesinde bu kişilerin Türkiye'de kalıcı olacağından duyduğu endişedir. Ancak, Türkiye hâlihazırda Suriye krizi sonrası ülkesine gelen Suriyelilere geçici koruma kapsamında uluslararası korumayla sağlanacak imkânlarla benzer hatta daha üst seviyede imkanlar sunabilmekte ve sunduğu imkanları çoğunlukla kendi bütçesinden karşılamaktadır.⁵⁴

Yunanistan'a Türkiye üzerinden geçiş yapan düzensiz göçmenlerin sığınma hak ve yükümlülüklerine erişimde bir takım problemler yaşadıkları bilinmektedir. Düzensiz göçmenlerin Türkiye ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması kapsamında Türkiye'ye gönderilmek istenmesi sığınma prosedürlerinin sağlıklı kullanılmamasına sebep olmaktadır.⁵⁵

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması sürecinde AB içerisinde Türkiye'nin coğrafi kısıtlama olmasına rağmen güvenli üçüncü ülke kabul edilebileceğine ilişkin

⁵²Ceran, "Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye "Güvenli ülke" midir?", ss. 62-68.

⁵³Murat Ercan, "Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması", **Bölgesel Çalışmalar**, Cilt.1, Sayı.1, ss.12-15.

⁵⁴Ercan, s.17.

⁵⁵Mehmet Uğur Ekinci, "Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyaloğu", **SETA Raporu**, 64, 2016, s.21-23.

görüşler ortaya atılmıştır.⁵⁶ Bu durum uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından Avrupa Birliği hukukunun çiğneneceği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Ancak, Türkiye hakkında güvenli ülke olup olmadığına yönelik sorunsal devam ederken 2013 yılının sonunda Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır. AB Türkiye’yi güvenli ülke tanımına uygun olarak değerlendirdiğini açıklayarak, Geri Kabul Anlaşması sonrası uygulama adımlarını gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu çerçevede Yunanistan adalarında bulunan düzensiz göçmenlerin bir an önce Türkiye’ye iade edilmesi için 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Mutabakatı imzalanmış ve bu Mutabakatın sonrası geri kabul ve geri gönderme işlemlerinin hızlandırılması ve belirli bir prosedür çerçevesinde yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

⁵⁶Ercan, ss.16-18.

İKİNCİ BÖLÜM

GERİ KABUL ANLAŞMASI

1. Geri Kabul Anlaşmalarının Amaç ve Kapsamı

Geri kabul anlaşması; bir ülkeye belirlenmiş yasal giriş yolları haricinde giriş yapanların veya yasal yollarla giriş yapılsa bile süreç içerisinde vize veya ikamet izni ihlalinde bulunarak yasadışı konuma düşenlerin, anlaşma taraflarınca belirlenen esaslar temelinde kaynak ülkesine veya transit geçiş yaptığı ülkeye geri gönderilmesine ilişkin anlaşmadır.⁵⁷ Geri kabul anlaşmalarında temel gaye düzensiz göçün engellenmesi ve istenmeyen göçmenlerin ülkeden gönderilmesi şeklinde değerlendirilir. Geri kabul anlaşmaları teknik konular etrafında kurgulanmasına rağmen zaman içerisinde değişim göstererek modern anlamıyla birlikte ülkeler arası müzakere ve işbirliği süreçlerinin siyasi konulara temas ettiği ölçekte kapsam ve mahiyeti değişmiş, siyasi yelpazede görüşülen ve karşılıklı kazanımların hedeflendiği bir konu haline gelmiştir.⁵⁸ Bu durum, geri kabul anlaşmalarının devletlerin çıkarlarını maksimize etmesi veya kendi çıkarına olmayacak bir geri kabul anlaşmasına yanaşmamasına neden olmuştur. Bu da, geri kabul anlaşmalarının sadece insan hakları temelli teknik bir mevzuat olmasının ötesinde farklılaşmasına ve devletlerin çıkar devşirdikleri bir alan haline dönüşmesine yol açmıştır. Bu sebeple, geri kabul anlaşması kendi çıkarına bulunan ülke veya ülkeler bütünü karşı tarafı anlaşmaya razı edebilmek için ekonomik, mali, siyasi, ticari konularda işbirliği veya avantaj sağlamayı taahhüt edebilmektedir. Çünkü kimi zaman göçe kaynaklık eden ve ekonomik, siyasi ve sosyolojik olarak istikrarsızlık içinde bulunan ülkeler vatandaşlarının gelişmiş ülkelere gitmelerine göz yummakta ve gittikleri yerlerde diaspora oluşturmalarını hedefleyebilmektedir.⁵⁹

Geri kabul anlaşmaları tarihsel süreç içerisinde farklı amaç ve hedeflerle kullanılmıştır. Ülkeler arası yerinden edilen veya savaş durumlarında esir düşenlerin ikili anlaşmalar çerçevesinde geri kabul edildikleri bilinmektedir. Bu dönemki geri

⁵⁷ Fatma Zeynep Hacıoğlu, “Geri Kabul Anlaşması”, **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler** 5, Cilt.1, 2016, s.411.

⁵⁸ Batır, s.595.

⁵⁹ Uluslararası Göç Örgütü, s.17.

kabul anlaşmalarında ülkelerin sadece kendi vatandaşlarını kabul etme yükümlülükleri bulunmaktadır.⁶⁰ Sonraki süreçte oluşturulan geri kabul anlaşmalarında üçüncü ülke vatandaşları veya vatansızların da geri kabulü mümkün hale getirilmiştir. Bu noktada, üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız olanların bir ülkeye düzensiz olarak geçerken veya düzenli geçişler bile zaman içerisinde çeşitli gerekçelerle düzensiz konuma düşmeleri neticesinde geçiş yaptıkları ülkelere veya kaynak ülkelerine geri gönderilmeleri hedeflenmiştir.

AB ülkeleri başta olmak üzere ülkelerin düzensiz göçle mücadele alanında etkin olarak kullanmak istedikleri geri kabul anlaşmalarına göçe kaynaklık eden ülkelerin hedef ülkede diaspora oluşturma gayreti, döviz temini, işsiz nüfusun dağıtılması, siyasi muhaliflerin ülkeden uzak tutulması gibi hem siyasi hem de ekonomik gerekçelerden dolayı sıcak bakmamaları hedef ülkeleri farklı politikalara sevk etmiştir. Kaynak veya transit ülkenin anlaşmaya razı edilebilmesi için sadece geri gönderme ve geri kabul konsepti değil, bunu makul kılacak ekonomik, ticari, mali yardım veya göç konularında sunulacak destek veya imtiyazlar pazarlık konusu haline getirilmiştir. Özellikle AB ülkeleri doğrudan kaynak ülkeyle geri kabul imzalamak yerine düzensiz göçmenlerin sınırlarından uzaklaştırılmaları amacıyla AB komşusu ülkelerle geri kabul anlaşması uygulamayı hedeflemişlerdir.⁶¹

Düzensiz göçün önlenmesi sürecinde özellikle 2000’li yıllarla birlikte önemli bir rol üstlenen geri kabul anlaşmaları, AB politikalarında önemli bir yere sahip olmuştur. Düzensiz göçe kaynaklık eden veya aracılık eden ülkelerle imzalanan geri kabul anlaşmalarında düzensiz göçün önlenmesi karşılığında ilgili ülkelere çeşitli ayrıcalık veya kolaylıklar tanınmıştır.

2. AB’nin Geri Gönderme ve Geri Kabul Politikası

Avrupa coğrafyası yüzyıllar boyu çeşitli göç ve istilalara sahne olmuş sıklıkla değişen siyasi ve demografik yapı günümüz Avrupası’nı oluşturmuştur. Geçmişten günümüze göç konusu Avrupa devletlerinin en önemli gündem maddelerinden birisi olmuştur. Göçün sorunsal boyutlarıyla baş etmenin önemine dikkat çekildiği

⁶⁰Hacıoğlu, s.412.

⁶¹Ekinci, s.29.

kadar,göçü pozitif çıktılara eriştirebilmek için yapıcı ve kapsayıcı politikaların geliştirilmesi de önemli ve gerekli kabul edilmiştir. Nitekim her dönemde göçün demografi, ekonomi, maliye ve güvenlik konularındaki etkilerine önem verildiği kadar entegrasyon ve sosyal politika bağlamındaki çalışmalara da yer verilmiştir.

Avrupa tarihi göçe kaynaklık eden ve göçte hedef olarak konumlandırıldığı farklı dönemlerle ayrı ayrı değerlendirilebilir. Nitekim coğrafi keşifler sonrası yeni kıtaların Avrupa'dan göçlerle toplumsal kompozisyonlarının inşa edilmesiAvrupa'nın göçe kaynaklık ettiği ve ekonomik gelişimini kalkınma ekseninde tamamlayan Avrupa coğrafyasına çeşitli gerekçelerle (ekonomi, siyaset ve güvenlik odaklı) özellikle Afrika ve Asya'dangöç akınlarının olması Avrupa'nın göçte hedef olduğu dönemler olaraktanımlanabilir. Bu göç akınları kimi zaman kabul edilen ve istenilen göçler şeklinde olabilirken kimi zaman ise düzensiz göç akınları şeklinde olabilmektedir.⁶²

Avrupa'nın 2. Dünya Savaşı sonrası yeniden inşası sürecinde göç ve göçmenlik kurumu önemli bir yere sahip olmuştur. Kalkınma ve yeniden inşa sürecinde özellikle Kuzey-Orta Avrupa ülkelerine Avrupa'nın güneyi, Balkanlar, Doğu Avrupa ve sonrasında Türkiye de dahil olmak üzere Avrupa sınırlarında bulunan ülkelerden çeşitli anlaşmalar neticesinde işçi göçleri gerçekleşmiştir. 1945–1973 arası dönemde gerçekleşen bu düzenli ve ülkeler arası karşılıklı rıza temelinde gerçekleşen ucuz işçi göçü hareketliliği, 1973 sonrası global düzeydeki ekonomik sıkıntılarla birlikte sona ermiş, ancak öncül göçler sonrasında aile birleşimi ve çeşitli gerekçeler etrafında kısmen de olsa devam etmiştir.⁶³ Dönemin göç akınları düzenli göç etrafında gerçekleştiği için karşılıklı anlayış ve uzlaşsöz konusu olabilmıştır. Avrupa ülkeleri göç ve göçmenlik kurumunuekonomik çıkarları, kamusal kuralların korunması ve bunların göçmenlere öğretilmesi ekseninde kontrol etmeye çalışmıştır. Misafir işçilik kurumu özelinde devam eden bu uygulama önceleri geçici olarak düşünülmüş, ancak göçmenlerin kalıcı bağlar kurması ve bu durumun Avrupalılar tarafından içselleştirilmesi sonrası yoğun olarak yapısal ve toplumsal uyum politikaları gerçekleştirilmiştir. Göçmenlik kurumunun kalıcılığının kabullenilmesi

⁶²Orhan Koçak ve R. Demet Gündüz, “Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:7, Sayı:12, 2016, ss.68-72.

⁶³ M. Murat Erdoğan, “Avrupa’da Türkiye Kökenli Göçmenler ve ‘Euro-Turks-Barometre’ Araştırmaları”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, 2015, ss.108-148.

aşamasında bir takım sıkıntılar yaşayan Avrupa ülkeleri, ilk aşamada göçmenleri anavatanlarına kademeli olarak göndermeyi hedeflemiş, bu çerçevede teşvik edici ekonomik destek programları uygulamıştır.⁶⁴ Başlangıçta kısmen başarılı görülen bu politika zaman içerisinde göçmenlerin Avrupa'nın gerçeği olduğu fikrinin kabullenilmesiyle birliktesona ermiştir. Bu anlayışın oluşmasından sonra yoğun bir şekilde entegrasyon politikaları uygulanmaya konulmuştur. Avrupa değer ve yargılarının göçmenlere öğretilmesi ve dil konularında zorlayıcı tedbirler alınmıştır. “Avrupa’da Avrupalılar gibi yaşanır.” sözüyle açıklanabilecek bu entegrasyon stratejileri göçmenleri AB değerleri etrafında kümelenen kişiler olarak planlamaktadır.⁶⁵

Son döneme baktığımızda, kozmopolit bir nüfus yapısına sahip olan birçok AB ülkesinin, göçmenlerin dil, eğitim, sosyal yaşama katılım ve buna benzer olabilecek her türlü konuda entegrasyon politikalarına önem verdikleri bilinmektedir. Ancak istenen genellikle göçmenlerin Avrupa toplumuna uyumları ve onların Avrupa değerlerini benimseyerek yaşamlarını bu şekilde idame ettirmeleri olmuştur. Entegrasyonun karşılıklı esası kısmen göz ardı edilmiştir. Hatta yabancıların ülkelerine kabul edilmeleri sürecinde bir takım ön şartlar koşulmuş, özellikle aile birleşimiyle geleceklerden belirli seviyede ilgili ülkenin resmi dilini bilmesi ve ülkeye yerleştikten sonra uyum politikaları gereği bir takım kurslara tabi tutulmaları istenmiştir. Bu doğrultuda, Avrupa toplumlarının göçmenlerle yaşamaları ve onların farklı olarak atfedilen kültürel, sosyolojik, dini ve milli değerleriyle kabullenilmesi veya saygı duyulması konusunda gerek kamu kurumları gerekse toplum nezdinde kapsayıcı bir politika geliştirilememiştir. Nitekim Avrupa ülkelerinde özellikle ekonomik sıkıntılarla birlikte yabancılara olan tavrın artması ve yükselen yabancı karşıtlığının hem kamusal alanda hem de toplumsal düzlemde yükselişe geçmesi bunun bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.⁶⁶

Düzensiz göçle mücadele bağlamında Avrupa’daki mevcut gelişmelere baktığımızda 2000’li yıllar öncesi, düzensiz göçmenlik olgusu sınır güvenliği

⁶⁴Erdoğan, s.120.

⁶⁵Ayhan Kaya, “Euro-Türkler, Kuşaklararası Farklılıklar, İslam ve Entegrasyon Tartışmaları”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, 2015, ss.47-48.

⁶⁶Gökay Özerim, “Avrupa’da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem Mi?” **Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2014, ss.17-18.

önceliğiyle önemli bir alan olarak AB üyesi devletlerin kendi iç mevzuatlarında düzenlenmiştir. 1985 Schengen Anlaşması⁶⁷ sonrası ortak sınırların belirlenmesi çerçevesinde Birlik sınırlarının güvenliği AB düzeyinde görüşülen konular arasında yer almıştır. Sonrasında, 2000’li yıllarla birlikte başta Afganistan ve Irak merkezli olmak üzere dünya genelinde savaş ve iç karışıklıkların artması nedeniyle belirli coğrafyalardan insanların Avrupa ülkelerini hedefleyerek göç etmesi ve bu durumun kontrol edilememesi nedeniyle Avrupa ülkelerince konuya sorun gözüyle bakılmaya başlanmıştır. Düzensiz göçmenlerin vasıfsız, kamu düzeni ve kamu güvenliği bağlamında Avrupa sınırları içerisindeki asgari refah düzeyini tehdit eder mahiyette bulunmaları en önemli sorun olarak görülmüştür. İstenmeyen göçmenler ve yasadışı gelen göçmenler yani ekonomik ve toplumsal hayata pozitif katkısı olmayacağına karar verilenlerin AB sınırlarından uzak tutulması için bir takım önleyici ve caydırıcı politikalar gerek ulus devletlerin iç politikalarında, gerekse AB düzeyinde geliştirmişlerdir. Geri gönderme ve geri kabul politikaları ekseninde işlevsel hale getirilen bu politikalar zinciri temelde ulus devletlerin çıkarları nispetinde görece bağımsız yürüttüğü ancak AB düzeyinde işlenen ve karar alınan bir politika zincirini ifade etmektedir. Düzensiz göçün önlenmesinde bölge ülkeleriyle yakın işbirliği ve iletişimin artırılması için Türkiye’nin çoğu zaman aktif olarak desteklediği süreçler başlatılmıştır.

Rabat Süreci, AB’nin Kuzey ve Batı Afrika’dan kendisine yönelik düzensiz göç hareketliliğini önlemek adına bölge ülkeleriyle iletişimin kuvvetlendirilmesi başta olmak üzere geri gönderme prosedürlerinin hızlandırılarak bu ülkelere çeşitli alanlarda destek sağlanması amacıyla 2006 yılında Fas’ın başkenti Rabat’ta başlatılmış bir süreçtir. Halen devam etmekte olan süreç Afrika diyalogunun sağlanması ve düzensiz göçün önlenmesinde önemini korumaktadır.⁶⁸ Süreç son olarak, Roma Bildirisi çerçevesinde 2014-2017 yıllarında sürdürülmüştür.

Budapeşte Süreci, 1991 yılında AB’nin Doğu Avrupa merkezli düzenli ve düzensiz göç alanlarında bölgesel işbirliğinin sağlanması ve ülkeler arası koordinasyon ve desteğin artırılması amacıyla başlatılmış ve 2010 yılından bu yana

⁶⁷ 14.04.1985 tarihinde Lüksemburg’un Schengen kasabasında 5 Avrupa ülkesi (Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) tarafından imzalanmıştır. 19.06.1990 tarihinde imzalanan Schengen Anlaşmasını Uygulama Konvansiyonu ile anlaşma uygulanmaya başlanmıştır.

⁶⁸ International Center For Migration Management (ICMPD), Migration Dialogues, <https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/>, (05.03.2018).

özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi ve geri gönderme prosedürlerinin kolaylıkla işletilebilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Sürecin eş başkanlığına 2003 yılında getirilen Türkiye'nin de aktif olarak bulunduğu süreçkaynak, transit ve hedef ülkelerin bir araya gelmesi ve genel sorunları çözmek adına irade ortaya koymaları nedeniyle önemli görülmektedir.⁶⁹

Almatı Süreci, Orta Asya merkezli düzensiz göç hareketliliklerinin önlenmesi adına bölge ülkeleriyle diyalogun sağlanması amacıyla geliştirilmiş bir süreçtir. 2011 yılında Kazakistan'da başlatılan sürecin temel hedefi bölgesel koordinasyon ve uyumun sağlanmasının yanı sıra kalkınma konularında AB'nin bölge ülkelere sağlayacağı desteği de içermektedir.⁷⁰

Lahey Süreci, 2000 yılında gayri resmi bir şekilde ortaya çıksa da mültecilerin yasal statüleri başta olmak üzere hak ve yükümlülük bağlamında insancıl bir perspektifin sağlanması adına kayda değer bir süreç olarak kabul edilmektedir.⁷¹ Göçmenlerin sosyal ve ekonomik gelişimine katkı sunulması ile her türlü ayrımcılığa maruz kalmadan kültüre ve inanca dayalı zenginliklerini koruyabilmeleri için yapıcı çalışmalar yürütmektedir.

Son olarak 2009 yılında uygulanmaya başlanılan Prag Süreci, Avrupa ülkelerinin göç yönetimi ve göç politikalarının tartışıldığı bir süreç olarak kabul görmektedir. Türkiye'nin de dahil olduğu 50 ülkenin aktif katılımıyla sürdürülmektedir.⁷²

Düzensiz göçe geri gönderme penceresinden bakıldığında, AB topraklarından ayrılmayı isteyen düzensiz göçmenlerin gönüllü olup olmaması önem teşkil etmektedir. Gönüllü geri dönüş için AB ve üye devletler nezdinde göçmenlerin teşvik edilmesi önem arz etmektedir. Bu sebeple, gönüllü olarak kaynak ülkesine dönmek isteyenlere nakdi destek başta olmak üzere, ülkesine dönmesi halinde iş temini, hibe desteği ve tarımsal destek paketlerini içeren bir takım programlar geliştirilmiştir. Gönüllü geri dönüş, bu açıdan bakıldığında kulfetli gibi görünse de

⁶⁹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç Süreçleri, http://www.goc.gov.tr/icerik3/budapeste-sureci_576_577_578, (10.03.2018)

⁷⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç Süreçleri, http://www.goc.gov.tr/icerik3/almati-sureci_576_577_1099, (03.03.2018).

⁷¹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç Süreçleri, http://www.goc.gov.tr/icerik3/lahey-sureci_576_577_1101, (05.03.2018).

⁷² Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç Süreçleri, http://www.goc.gov.tr/icerik3/prag-sureci_576_577_579, (10.03.2018).

zorunlu geri dönüşe kıyasla daha ucuz olmasının yanı sıra temel hak ve hürriyetlere saygıyı esas almaktadır.⁷³

Avrupa Birliği'nin kurgulamaya çalıştığı geri kabul anlaşmalarında, gönüllü geri dönüşlerin teşvik edilmesi, tersine göçü destekleyen programların uygulanması ve güvenli üçüncü ülke kavramının etkin bir şekilde kullanılması hayli önemli bulunmuştur.⁷⁴ Bununla birlikte, sivil toplumun desteği ve işbirliği çerçevesinde özellikle göçmenlerin ülkelerine rızaları alınarak dönüşlerinin sağlanması hem maliyet açısından hem de göçmenlerin temel haklarının korunması açısından önemli bir politika enstrümanı olarak görülmektedir. Kaynak ülkelerle olan iletişimin artırılması, devlet veya hükümet yetkilileriyle geri gönderme veya geri kabul konularında müzakerelerin kazan-kazan ekseninde devam ettirilmesi politikaların sürdürülebilirliğine hizmet etmektedir.

Tüm bunlara rağmen, Avrupa ülkeleri göçmenler için hedef ülke konumunu fazlasıyla sürdürmektedir. Göç konusunun küresel düzlemde önem kazanması ve her geçen gün özellikle hedef ülkelere olan yasadışı veya yasal göç taleplerinin artması AB'nin de göç politikasını farklılaştırmasına, sınırlarını istenmeyen göçmenlerden korumak adına caydırıcı önlemlerini arttırmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, gelişen konjonktürde, AB sınır hattında bulunan transit ülkelerin önemi her geçen gün artmaktadır.

Avrupa göç ve sığınma konularında tarihsel süreç içerisinde güçlü bir deneyim elde etmiştir. Göç ve sığınma konularında yaşanan öngörülemeyen olaylar ve göçmenlerin Avrupa genelindeki refaha ve toplumsal yaşama olan etkileri de göz önünde bulundurulduğunda ulus devlet temelli göç politikasının ötesinde ulus üstü bir yapıda yani AB düzeyinde daha kapsayıcı ve Birlik menfaatleri temelinde bir göç politikasının daha işlevsel olacağı öngörülmüştür. Nitekim Maastricht Anlaşmasıyla⁷⁵ başlayan ortak göç, sığınma ve uyum politikası Amsterdam Antlaşmasıyla⁷⁶ devam etmiştir.⁷⁷ Ancak, Maastricht Antlaşması süreciyle başlayan politikalar zinciri ülkelerin göç alanında kendilerinde olan yetkileri paylaşmak

⁷³Voluntary Return At Austria.

⁷⁴Orhan Koçak ve R. Demet Gündüz, ss.73-75.

⁷⁵Hollanda'nın Maastricht kentinde 07.02.1992 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyeleri tarafından imzalanan Anlaşma, 01.11.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁷⁶02.10.1997 tariihnde imzalanan Anlaşma, 01.05.1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁷⁷Batır, ss.588-590.

istememeleriyle olumsuz etkinemiştir. Bütünleşik sınırlar içerisinde AB topraklarına gelen yabancıların kontrolü ve özellikle sığınmacı pozisyonunda bulunanlara yönelik ne yönde işlem tesis edileceği 15.06.1990 tarihinde imzalanan Dublin Sözleşmesiyle⁷⁸ belirlenmeye çalışılmıştır. Bu minvalde, inşa edilmeye çalışılan ortak sığınma sistemi, AB topraklarına gelen ve sığınma talep eden yabancılara yönelik Birlik üyeleri arasında sorumluluk ve yetki bağlamında çözüm bulmaya çalışmıştır.⁷⁹ Buna ek olarak, AB ilk defa ortak bir sığınma sisteminin oluşturulması konusunu 1999 yılında gerçekleştirdiği Tampere Zirvesi'nde⁸⁰ ele almıştır. Tampere Zirvesi'nde göç mevzuatına ek olarak sığınma prosedürlerinin geliştirilmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesiyle çerçevesi çizilen sığınma mevzuatının tam olarak sağlanması hedeflenmiştir.⁸¹ Dublin Sözleşmesi ve Tampere Zirvesi doğrudan sığınma prosedürüne dayanmakla birlikte Schengen Anlaşmasıyla ortak sınır yönetimi konusunda çelişkileri önlemek adına Bonn Protokolü imzalanmıştır. Amaçlanan hedef ise, sığınma başvurularının hangi ülkelerce alınacağını karara bağlanması ile izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesi ve nihayetinde üye devletlerin iç hukuklarında Dublin Sözleşmesine uygun yasal değişiklikler yapılmasıydı. Göç ve sığınma konularında ulus üstü karar gücünün netleştiği süreç 2009 Lizbon Anlaşmasıdır.⁸² Ancak, anlaşmalar etrafında ulus devletlerin rızaları devşirilerek oluşturulan göç ve sığınma politikasına ilişkin perspektif, güncel göç akınlarıyla birlikte ulus devletlerin kendilerini koruma refleksine dönmesi nedeniyle Birliği temelden sarsan bir krize dönüşmüştür. 2011 Arap Baharıyla başlayan süreç, Suriye kriziyle zirveye ulaşmış ve binlerce göçmenin AB'yi nihai hedef olarak belirleyerek sınırları aşmak istemesine neden olmuştur. İşte bu noktada, geri kabul anlaşmaları AB'nin korunaklı kalesini devam ettirmek adına pek çok kişi tarafından insani değerlere ve sığınma başvurusunda bulunma hakkına gasp olarak nitelendirilmesine

⁷⁸15.06.1990 yılından imzalanan Sözleşme, Birliğin sığınma mevzuatının oluşturulmasında önemli bir yere sahiptir.

⁷⁹Gözde Kaya, "AB'de Yeni Bir Ortak Sığınma Sistemine Doğru: Dublin Sisteminin Reformu" **Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 293, 2017, ss.92-94.

⁸⁰15-16 Ekim 1999 tarihlerinde Finlandiya'nın Tampere kentinde toplanılmıştır.

⁸¹Gözde Kaya, s.97.

⁸²13.12.2007 tarihinde Lizbon'da imzalanarak 01.12.2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

ve eleştirilmesine rağmen, Birliğin kitlesel akınları önlemek için bulduğu yöntem olmuştur.⁸³

Geri kabul anlaşmaları AB ortak göç politikasının geliştirilmesi ve uygulanmasında önemli bir yere sahiptir. Schengen Anlaşmasıyla iç sınırları kaldıran AB, dış sınırlarını daha güvenli hale getirmek için FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency) aracılığıyla bir takım önlemler almış ve geri gönderme politikasını geliştirmiştir. Düzensiz göçün önlenmesine ilişkin fiziksel önlemlerin yanı sıra geri kabul anlaşmaları yumuşak güç odaklı politikalara önem vermiştir. Geri kabul anlaşmalarının kapsamını genişleterek üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızları da içine alan bir boyuta dönüşmüştür.

Bunlarla birlikte, genel uygulamada AB kendi çıkarları ekseninde başka bir ülkeye geri gönderme ve geri kabul konusunda bir anlaşma önerirken göçü genel bir konsept olarak ele almakta ve geri kabul müzakerelerini bu konseptin içine serpiştirmektedir. Muhatap ülkenin göç mevzuatı veya kurumsal düzenlemeleri, entegre sınır güvenliğinin oluşturulması veya buna benzer göç konularında mali destek, danışmanlık veya eğitim sağlanması süreçlerinde aktif destek verilebilmektedir. 2000'li yılların başlarında AB'nin müzakere ettiği ve geliştirdiği geri kabul vizyonunda bu perspektif ön plandayken son dönem uygulamalarında muhatap ülke vatandaşlarının AB ülkelerine seyahatlerinde vize kolaylığı veya serbestliği yönünde düzenlemeler de önemli hale gelmiştir.⁸⁴

AB'nin özellikle 2004 yılı doğu genişlemesiyle sınırlarını kontrol etmekte zorlanması neticesinde düzensiz göçle mücadelede zorluklar yaşaması nedeniyle geri kabul anlaşmaları olası güvenlik zafiyetinin önlenmesinde hem göçmenler üzerinde caydırıcı etki bırakması hem de sorumluluklarını üçüncü ülkelere aktarmaları amacıyla önemli bir politika aracı olarak görülmüştür.⁸⁵

AB geri kabul anlaşması önerdiği ülkelere bir takım ayrıcalıklar ve kolaylıklar sunmuştur. Sunulan kolaylıklar ekonomiyle ilişkilendirilebildiği gibi Schengen alanına girişte vize kolaylığı tanınması, işlem maliyetlerinin düşürülmesi veya vizesiz seyahati mümkün kılan imkanlarla da gerçekleştirilmektedir. AB cephesinden bakıldığında, geri kabul anlaşmaları düzensiz göçe kaynaklık eden veya

⁸³Özerim, ss. 25-27.

⁸⁴Ekinci, ss.24-26.

⁸⁵Ekinci, ss.27-28.

transit olarak geçiş güzergâhında bulunan ülkeleri düzensiz göçü önlemeye teşvik eden, düzensiz göçmenler üzerinde caydırıcılık gücüne sahip olan ve uluslararası hukuka dayanması itibariyle insani m lahazalarında gözeten bir yöntem olarak algılanmıştır. Bu anlayış ve uygulamalar bütünü AB'nin toprakları üzerinde bulunan düzensiz göçmenlerle ba  edebilmesine ve onları geri g nderebilmesine imkan tanımıştır.⁸⁶

Bu erevede, AB 01.01.2018 tarihi itibariyle on yedi ülkeyle geri kabul anlaşması imzalamıştır.⁸⁷Y r rl ge giren ilk anla ma 2004 yılında Hong Kong ile imzalanmış, son anla ma ise 2014 yılının sonunda Yeşil Burun Adaları'yla imzalanarak y r rl ge girmiştir. Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşması 2014 yılında y r rl ge girmiştir.

⁸⁶Batır, s.593.

⁸⁷ Avrupa Komisyonu, “Return and Readmission”, Migration and Home Affairs, 27.02.2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en,\(27.02.2018\).](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en,(27.02.2018).)

Tablo 1: Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler⁸⁸

Anlaşma	Uygulanmaya Başlama Tarihi
Hong Kong	1 Mart 2004
Macao	1 Haziran 2004
Sri Lanka	1 Mayıs 2005
Arnavutluk	1 Mayıs 2006
Rusya Federasyonu	1 Haziran 2007
Ukrayna	1 Ocak 2008
Makedonya	1 Ocak 2008
Bosna Hersek	1 Ocak 2008
Karadağ	1 Ocak 2008
Sırbistan	1 Ocak 2008
Moldova	1 Ocak 2008
Pakistan	1 Aralık 2010
Gürcistan	1 Mart 2011
Ermenistan	1 Ocak 2014
Azerbaycan	1 Eylül 2014
Türkiye	1 Ekim 2014
Cape Verde	1 Aralık 2014

⁸⁸Avrupa Komisyonu, Migration and Home Affairs-Return and Readmission, 02.03.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (02.03.2018).

Günümüz göç rotası incelendiğinde, Avrupa birçok göçmen için nihai hedef olarak kabul görmektedir. Bu noktada, AB'nin ortaya koyduğu geri kabul anlaşmaları her ne kadar karşılıklı esasına göre işlerlik kazansa da AB'nin kazanımlarını arttırdığı kabul edilmelidir. Günümüzde geri kabul anlaşmalarının genellikle göçe kaynaklık eden veya transit olarak geçiş yapılan ülkelere uzun vadede daha fazla yük getireceği öngörülmektedir.⁸⁹

Bilindiği üzere, 2011 yılının sonunda Arap Baharıyla başlayan süreç, birçok Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkesinde şiddet eylemlerine dönüşmüştür. Neticede Suriye'de yaşanan insani krizle birlikte milyonlarla ifade edilen sayıda insan öncelikle komşu ülkelere ve oradan da nihai istikamet olarak AB ülkeleri başta olmak üzere ABD ve Kanada gibi ülkelere göç etmeyi amaçlamıştır. Yaşanılan insani durum ele alındığında ülkelerinde yaşanan zulüm, baskı ve şiddet eylemleri nedeniyle ülkelerini terk eden kişilere 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde sığındıkları ülkelere uluslararası korumaya ilişkin bir takım hak ve yükümlülüklerin sağlanması gerekmektedir. AB ise aksine mevcut geri kabul perspektifinde göç krizinde sahip olduğu sorumlulukları asgari maliyetle karşılayarak, sorumluluklarını karşı tarafa yüklemeyi ve koşulluluk ilkesi bağlamında geri kabul anlaşmalarını bir araç olarak kullanarak çıkarlarını arttırmayı hedeflemektedir.⁹⁰

İnsani kriz sonrası binlerce yasadışı göçmen Yunanistan ve İtalya üzerinden AB sınırlarına yasadışı yollardan ulaşmaya çalışmıştır. İnsani krizin yönetilmesi ve kitlesel akınların durdurulması sürecinde AB'nin üye devletlerden talep ettiği maddi destek ve ülkelere kabul edilerek yerleştirilecek mülteci sayıları üye ülkeler arasında krize neden olmuştur.⁹¹ Ulus üstü düzeyde AB organlarıyla kurumsal ve mevzuata dayalı düzenlemelerle yönetilmeye çalışılan göç politikası ulus devletlerin çıkarları zedelenmeye başladığı anda ulus devletlerin müdahale alanını genişletmesine ve AB kararlarını sorgulamalarına neden olmuştur. Bu nedenle göçmen krizinde AB sınırlarında bulunan Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerin sınırlardan uzak olan Almanya başta olmak üzere Birlik üyesi kuzey ülkeleriyle siyasi krize girmesine

⁸⁹Nuray Ekşi, **Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, ss.82-95.

⁹⁰Ercan, s.16.

⁹¹Ekinci, s.33.

neden olmuştur. İtalya aldığı bir kararla İtalya'ya Akdeniz üzerinden giriş yapan göçmenlerin Avrupa'nın içlerine doğru ilerlemelerine müsaade etmeye başlamıştır. Keza Yunanistan üzerinden Balkan ülkelerini kapsayan ve Macaristan üzerinden Almanya'da son bulan göçmen rotası Yunanistan'ın benzer politikasıyla göçmen krizini derinleştirmiştir. AB kriz döneminde çözümü göçmenleri AB sınırlarından uzaklaştırmada diğer bir ifadeyle geri kabul anlaşmalarında bulmuştur. Schengen Anlaşmasının üye devletçe güvenlik kaygıları gözetilerek askıya alınması ve iç sınırlarda devletlerin sınır kontrollerini yasa dışı göçmenleri gerekçe göstererek arttırması AB'nin temel değerlerinin sorgulanmasına yol açmış ve bütünleşik Avrupa tanımına zarar vermiştir.⁹²

3. Türkiye'nin Geri Gönderme ve Geri Kabul Politikası

Anadolu coğrafyası tarih boyunca birçok göç akınına maruz kalmıştır. Nitekim Anadolu kültür mozaığının bu denli zengin olmasında göç akınları önemli bir yere sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti'nin göç alanındaki deneyimlerine bakacak olursak, erken dönem Cumhuriyet Türkiye'sinde Osmanlı Devleti'nin dağılma süreciyle birlikte Türk ve Müslüman aslına sahip topluluklar nihai vatan toprağı olarak Anadolu coğrafyasını görmüşler ve kitleler halinde Anadolu'ya göç etmişler veya çeşitli nedenlerle göç etmek durumunda kalmışlardır. Bu dönemde, Kafkaslar, Balkanlar, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'dan Anadolu'ya kitlesel göç akınları olmuş, bu göç akınları neticesinde Anadolu'nun demografik yapısı hayli değişmiş, günümüz Türkiye'sinin temelleri atılmıştır.⁹³ 1924 Lozan Barış Anlaşmasında hükümleri bulunan mübadele meselesini çözüme kavuşturmak ve ülkeye kabul edilen göçmenleri belirli bir nüfus politikası zemininde yurtlandırmaya tabi tutabilmek için 1923 yılında Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş, bu Bakanlık misyonunu tamamladıktan sonra İçişleri Bakanlığı bünyesinde Muhacir Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Bu kitlesel akınlar dönemin yetkililerince kontrol edilmeye çalışılmış, hangi toplulukların nerelere yerleştirilerek iskân edildikleri ve ne yönde

⁹²Ekşi, ss.152-169.

⁹³Fikret Babuş, **Osmanlı'dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, Ankara, 2006, s.19.

desteklendikleri iskân usul ve esasları gözetilerek iskâna işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır.⁹⁴ Anadolu şehirlerinin nüfus yapısı ve arazi paylaşımındaki hassas dengeler gözetilerek göç edenler (muhacirler) Anadolu'ya yerleştirilmiştir. Genel politikayı özetlediğimizde; sınırlarımız dışında kalan soydaş grupları ülkeye kabul etme ve ülke içinde o dönemki konjonktür gereği Türk ve Müslüman olmayan gayrimüslim kitlenin mümkün mertebe Anadolu coğrafyasının dışına gönderilmesi şeklinde oluşmuştur. Bu politikanın temel hedefinde ise ulus devlet inşa sürecinde nüfus dengesinin sağlanması bulunmaktadır.⁹⁵ Bu noktada, Yunanistan ile uygulanan mübadelede iki ülke arasında nüfus değişimi şeklinde meydana gelmiştir. Yunanistan'ın belirlenen bölgelerinde yaşayan Türk ve Müslüman azınlığa tabi nüfus Türkiye'ye gönderilmiş, benzer şekilde Türkiye'de belirlenen bölgelerde bulunan Yunan asıllı ve gayrimüslim azınlığa bağlı nüfus Yunanistan'a gönderilmiştir.⁹⁶

Türkiye göç tarihinde iskân uygulamaları ve 2510 sayılı İskân Kanunu (2006 yılında güncellenerek 5543 sayılı İskân Kanunu) da önemli bir yere sahiptir. Kanun, Türk soyuna tabi yabancı uyrukluların Türkiye'ye kabulü ve iskânına ilişkin bir takım düzenlemeler getirmekle birlikte, zaman içerisinde belirli coğrafyalarda zor durumda bulunan Türk soylu toplulukların Türkiye'ye kabul edilerek iskâna konu hak ve yükümlülüklerin tesis edilmesinde önemli bir yere sahip olmuştur. Nitekim 1989 Bulgaristan göçü ve 2015 yılından bugüne devam eden Ahıska Türklerinin devlet desteğiyle iskânları örnek olarak verilebilir.⁹⁷

Türkiye, 1951 Cenevre Anlaşması'na coğrafi çekince şartıyla taraf olmuş, Avrupa sınırları dışından ülkesine gelen sığınmacı veya göçmenlere mülteci statüsü sağlamak yerine şartlı mülteci denilen kapsamda ülkesinde kalışlarına imkan tanımıştır. Türkiye'de yabancı ve uluslararası koruma kapsamında değerlendirilecek kişiler hakkında yürütülen iş ve işlemler uzun yıllar herhangi bir yasal çerçeveye dayandırılmadan, idari makamların kararları doğrultusunda Emniyet Genel

⁹⁴Mustafa Solak, **Atatürk'ün Bakanı Şükrü Kaya**, Kaynak Yayınları, Ankara, 2013, ss. 125-186.

⁹⁵Solak, ss. 174-176.

⁹⁶Solak, s.149.

⁹⁷ 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Müdürlüğü Yabancılar Dairesi Başkanlığı uhdesinde İl Emniyet Müdürlükleri tarafından yürütülmüştür.⁹⁸

Ancak, AB uyum sürecinde 24'üncü Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslı çerçevesinde göç ve sığınma konularına ilişkin AB makamlarınca çeşitli tavsiye kararları bulunmaktadır. Ek olarak, 1999 yılından itibaren neredeyse tüm AB Türkiye ilerleme raporlarında sıklıkla göç ve sığınma alanında Türkiye'nin yasal düzenleme yapmasına ve buna mukabil göç yönetimi konusunda sivil bir bürokrasinin oluşturulmasının yerinde olacağı yönündeki tavsiye kararları Türkiye'nin göç politikasını güncellemesinde ve yasal mevzuata taşımada itici güç olmuştur. AB uyum kriterleri çerçevesinde göç alanında yasal düzenleme yapılması hem AB adaylık sürecinde Türkiye'nin pozisyonunu güçlendirecek hem de göç yönetiminde yasal ve kurumsal bir çerçeve kazandırması açısından önemli olarak değerlendirilmiştir. Nitekim 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, uzun zamandır talep edilen yasal düzenlemeleri içermekle birlikte Türkiye'nin göç ve sığınma politikasına yasal bir çerçeve ve sivil bir anlayış getirmiştir. Kurumun teşkilatlanması sayesinde yabancılara ilişkin her türlü iş ve işlemde yetkili olarak 81 İl Valilikleride teşkilatlanmıştır.⁹⁹ Kısa sürede operasyonel hale gelen Genel Müdürlük, Türkiye'nin göç ve sığınma uygulamalarında kısa sürede yetkin hale getirilmiş, çeşitli kamu kurumları, uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütleriyle koordinasyon sağlanmaktadır.

Türkiye'nin geri kabul stratejisi düzensiz göçle mücadele ve düzensiz göçle ülkeye giriş yapanların kaynak veya üçüncü ülkeye gönderilmesi şeklinde ifade edilebilir. Bu çerçevede, özellikle düzensiz göçle kaynak veya transit olan ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamak önemli görülmektedir. Hâlihazırda on beş ülke ve AB ile geri kabul anlaşması imzalanmıştır.

⁹⁸Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Taşra Teşkilatı, Kuruluş, Görev ve ÇalışmaYönetmeliği, 14.11.2013 tarih ve 28821 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁹⁹Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Hakkımızda", http://www.goc.gov.tr/icerik/hakkimizda_308_309, 01.03.2018.

Tablo 2: Türkiye’nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler¹⁰⁰

Anlaşma	İmza Tarihi	Resmi Gazete Yayımlı Tarihi
Suriye	10 Eylül 2001	24 Haziran 2003
Yunanistan	08 Kasım 2001	24 Nisan 2002
Kırgızistan	06 Mayıs 2003	17 Eylül 2004
Romanya	19 Ocak 2004	27 Ekim 2004
Ukrayna	07 Haziran 2005	4 Haziran 2008
Rusya	18 Ocak 2011	12 Mart 2011
Belarus	29 Mart 2013	5 Aralık 2013
Moldova	1 Kasım 2012	24 Ocak 2014
AB*	16 Aralık 2013	1 Ekim 2014
Pakistan	07 Aralık 2010	20 Nisan 2016
Karadağ	18 Nisan 2013	28 Haziran 2016
Nijerya**	02 Şubat 2011	22 Mart 2017
Bosna Hersek	16 Şubat 2012	3 Nisan 2017
Yemen**	20 Ekim 2012	16 Mart 2017
Kosova	15 Aralık 2015	Yürürlüğe Girmedir.
Norveç	26 Nisan 2016	Yürürlüğe Girmedir.

* Üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızlar için henüz uygulanmamaktadır.

** Resmi Gazetede “uygun bulma kanunu” yayımlanmıştır. Ancak, uygulanması için Bakanlar Kurulu Kararı henüz çıkmamıştır.

¹⁰⁰Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “2016 Yılı Göç Raporu”, s.148.

Türkiye özellikle son dönemde ekonomik olarak gösterdiği gelişimle göçmenler için transit ülke konumundan hedef ülke konumuna ulaşmıştır. Özellikle, ülkelerinden ayrılarak refah içerisinde yaşamak isteyen ve bu hedefte Avrupa'ya ulaşmak isteyen göçmenler, Türkiye sınırlarından Avrupa'ya ulaşma sürecinde yaşadıkları engeller nedeniyle Türkiye'de kalmayı tercih etmişlerdir. Bu kişiler zamanla büyükşehirlerde kendi enformel ağlarını oluşturarak yaşamlarını çoğunlukla yasal olmayan statüde sürdürmeyi tercih etmişler ancak kayıt altına alınan yabancı sayısı her geçen gün artmış ve bu kişiler de kayıt altına alınmaya ya da geri gönderme sürecine dahil edilmeye başlanmıştır.¹⁰¹

Türkiye'nin özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelere olan coğrafi yakınlığı nedeniyle geri gönderme ve geri kabul kapasitesinin artırılması çerçevesinde sınır yönetimi başta olmak üzere göç mevzuatını bu riskleri esas alarak geliştirme yoluna gidilmiştir. Türkiye, hâlihazırda, geri gönderme işlemlerinde başta Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası kuruluşlar ile yakın işbirliği yaparak ve göçe kaynaklık eden ülkelerle her geçen gün gelişen siyasi ve ekonomik ilişkilerine göç diyalogu perspektifini eklemlenerek uzun vadeli çözümler aramaktadır. Ayrıca, uluslararası düzlemde sürdürülen başta Budapeşte Süreci olmak üzere, Prag Süreci, Bali Süreci gibi mekanizmalara aktif katılım sağlamaktadır. Bahse konu süreçlerle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkeler başta olmak üzere hedef konumda bulunan ülkelerin de katılımıyla göç yönetimi, düzensiz göçün önlenmesi ve geri gönderme kapasitesinin artırılması amaçları çerçevesinde yapıcı sonuçlar alabilmektedir. Nitekim Budapeşte sürecinde eş bakanlık görevini yürütmesi ve 2013 yılında bu kapsamda İstanbul'da bir zirve yapılması uluslararası toplumda Türkiye'nin göç alanında etkinliğinin artmasına ve yapıcı refleksler geliştirmesine katkıda bulunmuştur. Bunun yanı sıra Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kapasitesinin artırılması sonrası geri gönderme mekanizmalarının daha işlevsel hale getirilmesi fayda sağlamıştır. Son dönemde, gönüllü geri dönüşlerin desteklenmesi ile uluslararası kuruluşların yanı sıra ulusal düzeyde stratejilerin geliştirilmesi kayda değer görülmektedir. Halen 3.589.384 Suriyeliye¹⁰² geçici koruma kapsamında

¹⁰¹Ekşi, ss.215-230.

¹⁰²Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün 24.05.2018 tarihi itibarıyla açıkladığı geçici koruma altındaki Suriyeli sayısıdır.http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, (03.06.2018).

sağlık, eğitim, çalışma izni ve sosyal imkanların sağlanması noktasında dünyadaki diğer uygulamalara kıyasla daha iyi koşullarda yaşam imkanı sunulabilmektedir.¹⁰³

Genel hedef olarak göçe kaynaklık eden ülkelerle imzalanması istenen geri kabul anlaşmalarının konusu, Türkiye'yi transit geçiş güzergahı olarak kullanmış olan ve geri kabul anlaşmaları gereği Türkiye'ye iade edilenlerin, hedef ülke olarak Türkiye'ye düzensiz göçmen olarak gelenlerin, Türkiye'yi transit geçiş ülkesi olarak kabul ederek giriş yapan ancak süreç içerisinde çıkış yapamayarak düzensiz konumda ülkede kalanların geri gönderilmesi şeklinde özetlenebilir. Bu kapsamda, özellikle AB ile yürürlüğe giren geri kabul anlaşması sonrası AB'den Türkiye'ye gelecek yasadışı göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilebilmesi için bu ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanması gerekmektedir.

¹⁰³Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 26, 27, 28, 29, 30.

Tablo 3: Yıllara Göre Türkiye’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı¹⁰⁴

YIL	YAKALANAN DÜZENSİZ GÖÇMEN SAYISI
2018*	34.677
2017	175.752
2016	174.466
2015	146.485
2014	58.647
2013	39.890
2012	47.510
2011	44.415
2010	32.667
2009	34.345
2008	65.737
2007	64.290
2006	51.983
2005	57.428

* 07.03.2018 tarihi itibarıyla.

Türkiye’de 2005 yılından bu yana yıllara göre dağılımla yakalanan düzensiz göçmen sayıları, güncel insani krizlerle bağlantılı olarak farklılıklar göstermiştir. Özellikle, Suriye’de yaşanan insani krizle ülkesinden ayrılarak Türkiye üzerinden Avrupa’ya ulaşmaya çalışan göçmenlerin sayısının 2015 ve 2016 yıllarında artması ve alınan önlemler ile başta Yunanistan ile olan geri kabul anlaşmasının ve AB ile imzalanan geri kabul anlaşmalarının etkisiyle 2017 ve 2018 yıllarında düşüş trendine evrildiği anlaşılmaktadır.

¹⁰⁴Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayıları”, 07.03.2018, http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710, (10.03.2018).

4. 16 Aralık 2013 AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması

Türkiye-AB ilişkilerinde önemli bir yere sahip olan geri kabul anlaşması belirli görüşmelerin sonunda imzalanabilmiştir. 1999 Amsterdam Anlaşması sonrası ulus üstü düzeyde göç ve sığınma konularında kendisini yetkilendiren AB, geri kabul anlaşmalarına ilişkin bir perspektif oluşturmuştur.¹⁰⁵ AB, öncelikli olarak göçe kaynaklık eden veya transit olarak kullanılan ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanmasını planlamıştır. Bu noktada, AB için Türkiye ile geri kabul anlaşması imzalanması ile yasadışı göçün AB sınırlarından uzak tutulması ve özellikle Türkiye üzerinden Yunanistan’a oradan da AB içlerine yönelen düzensiz göçleri engellenmesi planlanmıştır. Bununla birlikte yasa dışı göçmenlerin Türkiye üzerinden takip ettikleri rotanın işlevsiz hale getirilerek onları caydırmak hedeflenmiş, ayrıca maddi ve insani sorumlulukları Türkiye’ye yükleme çabasına girilmiştir.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması 2000’li yılların başında görüşülmeye başlanmıştır. AB anlaşma önerisini 10 Mart 2005’te Türkiye’ye sunmuştur. Görüşmeler inişli çıkışlı bir seyir izlese de mutabık kılınan metin, Türk vatandaşlarının AB’ye vizesiz seyahat edebilmeleri şartıyla 21 Haziran 2012 tarihinde kabul edilmiştir. AB Konseyi aynı tarihte Türkiye ile vize diyalogu sürecinin başlatılması için Komisyona teklifte bulunmuştur. Ancak anılan tarihin geçmesine rağmen AB’nin mutabakat gereği vize diyalogunu anlaşmada hüküm altına alınan “*tedrici ve uzun vadeli bir perspektifle*”¹⁰⁶ değerlendireceğini bildirmesi Geri Kabul Anlaşması’nın da tüm hükümleriyle uygulanmasını geciktirmiştir.¹⁰⁷ AB, Suriye kriziyle birlikte artmaya başlayan düzensiz göç akınlarını durdurmak için Türkiye ile anlaşmayı imzalayarak yürürlüğe koymak amacıyla çalışmalara hız vermiştir. Nitekim, AB vize diyalogu konusunda yol haritası planlaması ve Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyeliler için kullanılmak üzere maddi destek sağlanması koşullarıyla 16 Aralık 2013 tarihinde “*Türkiye Cumhuriyeti ile*

¹⁰⁵Yıldırım Turan ve Osman Şaşkın, AB’ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları, **PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2017, ss.48-50.

¹⁰⁶Ekinci, s.18.

¹⁰⁷Ekinci, s.19.

Avrupa Birliği arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma” imzalanmış ve 25 Haziran 2014 tarihinde TBMM’nde onaylanmıştır.¹⁰⁸

Bahse konu anlaşma ülkelerin anlaşma koşullarıyla belirlenmiş şartlara haiz olmayan kendi vatandaşlarının geri kabul edilmesini 1 Ekim 2014 tarihinde uygulamaya koymuştur. Üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabulü konusunda Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vize muafiyeti sağlanması kaydıyla 1 Ekim 2017 olarak belirlenmesine rağmen, AB’nin talebi üzerine 1 Haziran 2016 tarihine çekilmiştir. Anlaşmanın uygulanma tarihinin öne alınmasında AB ile son dönemde geliştirilen olumlu ilişkiler, işbirliğinin arttırılmak istenmesi ve vize muafiyeti sürecinde yaşanan olumlu gelişmelerin önemli payının olduğu gözlemlenmektedir. Ancak süreç içerisinde vize muafiyetine ilişkin değerlendirmelerin uzaması anlaşmanın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü konusunda uygulanmasını geciktirmiştir. Bu sebeple, Ege denizinde bulunan Yunanistan’a ait adalara Türkiye üzerinden geçiş yapan düzensiz göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabulü Yunanistan ile Türkiye arasında 2001 yılında imzalanan geri kabul anlaşması ve buna bağlı uygulama protokolü çerçevesinde mümkün olmuştur. Buna ek olarak, 18 Mart 2016 tarihindeki Türkiye-AB mutabakatıyla geri kabul süreci belirlenmiş ve Türkiye AB tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi kısıtlama ile taraf olmasına rağmen son on yılda göç mevzuatındaki yasal ve kurumsal gelişim ile göçmenlere sağladıkları hak ve imkânlar bağlamında pozitif değerlendirilmiş ve güvenli üçüncü ülke ilan edilmiştir. Bu durum, özellikle Yunanistan’ın Türkiye üzerinden gelen düzensiz göçmenleri geri göndermesinde uluslararası hukuk ve insan hakları bağlamında işini kolaylaştırmıştır.¹⁰⁹

Bununla birlikte, Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vize muafiyeti kapsamında değerlendirilmeleri şartına endekslenen geri kabul anlaşması, halen tüm hükümleriyle uygulanmamasına rağmen kaynak ülkelerinden ayrılarak Türkiye’ye gelen düzensiz göçmenler üzerinde caydırıcı bir etki bırakmıştır.¹¹⁰ Anlaşmanın imzalandığı tarihten itibaren AB ülkelerinde bulunan

¹⁰⁸Bahse konu Anlaşmanın uygulanmasına ilişkin T.C. Başbakanlık Genelgesi 16 Nisan 2014 tarih ve 28974 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁰⁹Ekinci, s.20.

¹¹⁰Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Yılı Türkiye Göç Raporu, s.53.

ve düzensiz konuma düşen Türk vatandaşlarının geri kabulü anlaşmayla uygulanmaya başlamıştır. Ancak, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü vize serbestliği süreciyle ilintilendiği için Anlaşma tüm hükümleriyle ancak Türkiye tarafı vatandaşlarına taahhüt edilen vize serbestliğinin sağlanması sonrası uygulanabilecektir.

Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanış yöntemi incelendiğinde, tarafların ilgili yasama organlarının onayı dahilinde uygulamaya konulan Anlaşmanın özellikle üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulünün daha erken tarihe alınması amacıyla yasama organlarından cevaz alınmadan doğrudan Ortak Geri Kabul Komitesi kararıyla uygulanmak istenmesi hukuksal düzlem açısından sorunsaldır.¹¹¹ Bu durum, anlaşmasının işleyişinde bir takım sorunları beraberinde getirebilmektedir. 18 Mart 2016 tarihindeki Mutabakat Zaptı'nın Anlaşmanın esas hükümlerine etki yapması nedeniyle yapılması planlanan tarih değişikliğinin tarafların yasama makamlarınca onaylanmasına ihtiyaç olacaktır.

Tablo 4: Türkiye'ye Geri Kabul Edilen Düzensiz Göçmen Sayısı (2016)¹¹²

Ülkeler	Kişi Sayısı	Ülkeler	Kişi Sayısı
Afganistan	75	Lübnan	2
Bangladeş	46	Mali	1
Cezayir	79	Mısır	2
Demokratik Kongo	5	Myanmar	9
Dominik	1	Nepal	2
Fas	24	Nijerya	2
Fildişi	1	Pakistan	367
Filistin	2	Sri Lanka	16
Gana	1	Suriye	112
Hindistan	3	Ürdün	1
Irak	21	Yemen	1
İran	27	TOPLAM	800

¹¹¹Nuray Ekşi, "Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması: Bir Hatalar Zinciri", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:14, Sayı:163, 2016, ss. 3568-3570.

¹¹²Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Göç Raporu, s.63.

4.1. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının İncelemesi

16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması karşılıklı ve sözleşmeden doğan yükümlülükler içeren uluslararası bir anlaşma niteliğindedir. Geri Kabul Anlaşması, Türkiye Cumhuriyeti açısından ortaya koyduğu etki ve hukuk hiyerarşisindeki yeri bağlamında Anayasa md. 90/5 çerçevesinde kanun hükmünde bir konuma sahiptir. AB açısından ise, Birlik Birincil Hukukunun bir parçası olmuştur. Bu perspektiften bakıldığında, Anlaşmanın taraf devletler üzerinde hukuk bağlayıcılığı bulunmaktadır. Anlaşma, AB ve Türkiye'ye mütekabiliyet esası çerçevesinde birbirine denk sorumluluklar yüklemiştir.

Anlaşma, 2009 Lizbon Anlaşmasına dahil ve AB özgürlük, güvenlik ve içişleri konularına katılmayan Birleşik Krallık, Danimarka, İrlanda haricindeki tüm AB üye ülkeleri ve Türkiye'yi kapsamaktadır.¹¹³

Anlaşma ana hatlarıyla iki grup hakkında düzenleme getirmektedir. Bu çerçevede Anlaşmaya taraf ülke vatandaşları birinci grubu ve üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızlar ise ikinci grubu oluşturmaktadır. Anlaşmanın temelinde düzensiz göç hareketliliğinin önlenmesi ve düzenli göçün teşviki bulunmaktadır. Nitekim, Anlaşma ve 18 Mart 2016 tarihindeki Türkiye-AB Mutabakatına ek olarak Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan ile geri kabulün uygulanmasına ilişkin protokol imzalanmıştır. Temel argüman ise, düzensiz göçün önlenmesi ve düzenli göçün teşvik edilmesi şeklinde özetlenebilmektedir.

Anlaşmaya ilişkin külfet paylaşımına baktığımızda, geri kabul edilecek kişilerin ilgili ülke sınırlarına kadar ki masrafları geri kabulü talep eden ülke tarafından, sınır bölgesinden itibaren yani geri kabul gerçekleşmesi sonrasındaki barınma, ulaşım gibi her türlü masraf ise geri kabul eden ülke tarafından karşılanmaktadır.¹¹⁴

Geri kabul işlemlerinin uygulama safhasında iki yöntemle karşı karşıya kalınmaktadır. Olağan yöntem ve hızlandırılmış yöntem olarak gruplandırılan bu yöntemler düzensiz göçün şekline ve tespitine göre farklılaşır. Olağan prosedür genel uygulamada var olan geri kabul yönteminin olması gereken şeklini ifade etmektedir.

¹¹³Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma, Madde 1(a ve d).

¹¹⁴Ekinci, s.21.

Anlaşmaya belirlenen süreler dahilinde yabancıların sığınma taleplerinin de yasal çerçeve dahilinde incelenemediği ve nihai olarak geri gönderme kapsamına alınmasına karar verilen kişilere uygulanmaktadır.

Hızlandırılmış yöntem ise düzensiz göçmenlerin Anlaşmaya taraf ülkelerden birinin sınırlarını yasadışı yollardan geçtikleri anda sınır bölgesinde yani sınıra mücavir yirmi kilometrelik alanda kolluk birimleri tarafından yakalanmaları halinde, bu durumlarının tespiti sonrası üç gün içerisinde geri kabul için ilgili ülkeye gönderilirler. Bu noktada geri kabul edecek devletle e-posta veya faks yoluyla görüşülmesi ve teyit alınması yeterlidir. Hızlandırılmış prosedürün uygulanışı ve olağandışı durumlarda kullanılması nedeniyle istisnai bir yöntemdir.

Genel olarak, anlaşmaya taraf ülkelerden birine anlaşmanın diğer tarafı ülkeden yasal giriş koşullarını ihlal ederek girilmesi veyahut yasal yollardan giriş yapılsa bile süreç içerisinde vize veya ikamet izni ihlaliyle bulunarak düzensiz konuma düşülmesi halinde geri kabul anlaşması işletilebilecektir. Geri kabul sürecinde vatandaşın uyruğunda bulunduğu ülkeye ait tanıtıcı kimlik ve benzeri diğer belgeler yeterli olmakta, buna ek olarak yabancıların ilgili ülkeden geçiş yaparak bulunduğu ülkeye giriş yaptığının belirlenen belgelerle ispat edilmesi veya talep edilen devlet tarafından geri kabulünün onaylanması gerekir. Bu noktada, anlaşmada bahsedilen iki grubu ayrıca ele almak anlaşma metnini daha yakından tanımamıza imkân sağlayacaktır.

4.1.1 Geri Kabul Anlaşmasının Anlaşmaya Taraf Ülke Vatandaşları İçin Uygulanması

Vatandaşların geri kabulü; geri kabul anlaşmalarının olağan ve sorunsuz olarak değerlendirilen tarafını oluşturmaktadır. Bu süreç karşılıklı bir uluslararası yükümlülükten kaynaklanır. Anlaşmaya taraf devletlerin uyruğunda bulunanlardan yine anlaşmaya taraf devletlere yasal olmayan yollardan giriş yapan veya yasal giriş kaydı bulunsun da zaman içerisinde düzensiz konuma düşenlerin tespit edilmeleri halinde, bu kişiler geri kabule konu edilirler. Burada belirleyici unsur düzensiz konumda olduğu tespit edilen kişinin uyruğunun duruma göre Türkiye veya AB ülkelerinden birisi olduğunun anlaşılmasıdır. Kimlik, ehliyet, pasaport veya buna

benzer resmi dokümanlar bu tespitin yapılmasında elzem kabul edilmiş, bunlar bulunmasa bile ilgili ülkenin kişinin kendi vatandaşı olduğunu teyit ederek kabul etmesi de yeterli bulunmuştur.¹¹⁵Bu durumlarda geri kabul talep eden ülkenin geri kabul edecek ülkeye başvuruda bulunması esastır.¹¹⁶Bununla birlikte, geri kabul işlemleri ancak anlaşmada belirlenen usul çerçevesinde başlatılabilir. Zaman aşımı uygulaması bulunmamaktadır. Yani bulunduğu ülkede kalış koşullarını sağlamadığı o ülkenin mevcut yasalarına göre tespit edilen kişinin anlaşmaya taraf diğer devlet vatandaşı olduğunun anlaşılması halinde ülkede geçirdiği süreye bakılmaksızın uyuğunda bulunduğu ülkeye geri gönderilebilir.¹¹⁷

Vatandaşların geri kabulü başlığı altında geri kabul edilecek kişinin bekar ve reşit olmayan çocukları geri kabul talep eden ülkede bağımsız bir şekilde ikamet iznine sahip değilse veya diğer vasisinin bağımsız bir ikameti yoksa uyuğuna bakılmaksızın geri kabul edilecek kişiyle birlikte gönderilir. Keza, geri kabul edilecek kişinin eşi, talep eden ülke haricinde başka bir ülke vatandaşı olması şartıyla, bağımsız bir ikamet izni yoksa ve evlilikleri anlaşmaya taraf ülkelere geçerli kabul edilmişse geri kabul kapsamına alınan eşiyle birlikte gönderilebilir. Ayrıca, bir kişi uyuğunda bulunduğu ülke vatandaşlığından kendi rızasıyla ayrılmışsa veya vatandaşlıktan mahrum bırakılmışsa, talep eden devlet bahse konu kişiye vatandaşlık vaat etmemişse bu gibi kişiler de geri kabul edilirler.¹¹⁸

Geri kabul metninin vatandaşların geri kabulüne ilişkin hükümleri incelendiğinde Türkiye için uzun vadede AB ülkelerinde uzun yıllardır bulunan “Gurbetçi veya Avrupalı Türkler”¹¹⁹ şeklinde tanımlanan göçmen kesimin AB ülkelerindeki geleceğine etki edebilecektir. Özellikle AB’nin belirlediği temel kriterlere uymayan veya tanıma göre uygun bulunmayan göçmen olarak ifade edilen Türk vatandaşı göçmenler geri kabule konu edilebilir. Bununla birlikte anlaşma metninde vatandaşlık kavramının geniş tutulması ve vatandaş sayılabilecek kişilerin de geri kabule dahil edilmesi bir çok tartışmayı beraberinde getirmektedir.

¹¹⁵GKA, Madde 3/5.

¹¹⁶GKA, Madde 3/1.

¹¹⁷GKA, Madde3/2.

¹¹⁸GKA, Madde 3/3.

¹¹⁹Birsen Şahin, *Almanya’da Misafir İşçilikten Ulus Ötesi Bağların Kurulmasına Geçiş Süreci*, Phoneix yayınları, Ankara, 2010, ss.35.

4.1.2. Geri Kabul Anlaşmasının Üçüncü Ülke Vatandaşları ve Vatansızlar İçin Uygulanması

Anlaşma ve yapılan görüşmeler neticesinde Türk vatandaşlarına AB ülkelerine gerçekleştirecekleri kısa süreli seyahatlerde vize muafiyeti uygulanması sürecine endekslenen üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabul işlemleri Türk vatandaşlarına vize muafiyeti süreci tamamlanmadığı için uygulanmamaktadır.

Bu çerçevede, Anlaşma metnini inceleyecek olursak, anlaşmaya taraf ülkelerden birinin toprakları üzerinden yine anlaşmaya taraf diğer ülkeye yasal olmayan şekilde geçiş yapılmış ise bu durumun tespit edilmesi ve anlaşmada belirtilen halleri yabancının taşıması halinde geri kabule konu edilebilir. Burada geri kabulü talep eden devletin ilgili ülkeye geri kabul başvurusunda bulunması gerekmektedir.

Üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansızların geri kabule konu edilmesi için talep eden devletin ülkesel sınırlarına yasadışı girme yada ülkede kalışı yasal statüye dayanmıyorsa belirli deliller vasıtasıyla geri kabul konusunda işlem yapılabilmektedir. Örneğin, Türkiye üzerinden AB ülkelerinden birine yasadışı yollarla geçiş yaptığı tespit edilen bir üçüncü ülke vatandaşı veya vatansızın Türkiye'ye geri kabulü konusunda başvuruda bulunulabilmek için belirli şartlar bulunmaktadır. Yabancıya Türk makamlarının vize veya vize yerine geçebilen belge tanzim edip etmedikleri veya ikamet izni düzenleyip düzenlemedikleri ve son aşamada yabancının Türkiye'de belirli bir süre bulunduktan sonra veya Türkiye'den transit geçiş yaptıktan sonra ilgili AB ülkesine doğrudan yasadışı yollarla girdiğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu hallerinin bulunduğu resmi belge veya bir takım karinelerle aksi belirtilmedikçe ispat edilmesi yeterlidir.¹²⁰ Düzensiz göçmenlerin tespit edilmesi sonrası beş yıl içerisinde geri gönderilmek üzere muhatap ülkeye başvurulmalıdır.¹²¹

Tüm bunlara karşın, geri kabul yükümlülüğünün doğmayacağı veyahut geri kabul iddiasında bulunulamayacak hallerde mevcuttur.¹²² Bunlar, yabancı hedef ülkesine ulaşabilmek için Türkiye'deki havalimanlarından veya kara sınırlarından

¹²⁰GKA, Madde 4/1.

¹²¹GKA, Madde 2/3.

¹²²GKA, Madde 4/2.

geçiş yapmak amacıyla kullanmışsa, yabancı'nın hedef ülkeye vizesiz girebilme imkanı varsa ve son olarak hedef ülke yabancıya vize veya ikamet izni düzenlemişse ki Türkiye'nin bahse konu yabancıya eğer düzenlediysedüzenlediği vize veya ikamet izninin hedef ülkenin düzenlediği belgelerden daha kısa süreli olduğu tespit edilirse geri kabul kapsamında değerlendirilemeyecektir. Anlaşmada bu durum mütakabiliyet esası çerçevesinde düzenlenmiştir.

Genel itibariyle bakacak olursak, geri kabul talep edebilmek için yabancı'nın transit olarak kullanılan ülkeden hukuka aykırı olarak geçiş yapmış olduğunun; kendisine transit ülkeden vize veya ikamet izni düzenlendiğinin resmi belgelerle veya aksi ispat edilemeyen beyan ve ifadelerle kanıtlanması gerekir. Bu durumlarda geri kabul talep eden devlet geri kabule konu olabilecek delilleri tespit etmesi halinde yazılı geri gönderim talebinde bulunulmasına gerek kalmaksızın yabancı geri kabul edilebilir. Buna mukabil, bu ve buna benzer resmi belgeleme araçları bulunmaması halinde yabancı'nın transit geçiş yaptığını beyan ettiği ülkeden fatura, bilet, makbuz vekira sözleşmesi gibi delil niteliğine haiz belgeler geri gönderim yapılabilmesi için yeterli sayılabilmektedir.¹²³ Bu tür belgelerin dahi bulunmadığı durumlarda, yasadışı göçmenin beyanları veya kişiyi tanıdığı tespit edilen üçüncü kişilerin vermiş olduğu beyanlarda birer karine olarak kabul edilmektedir.¹²⁴ Bahse konu karineler, kişilerin transit ülkeye geri gönderilmesinde delil olarak sayılabilmektedir. Ancak anılan duruma transit ülkenin itirazı bulunabilir. Bu durumda, itirazda bulunan geri kabul edecek ülke beş ile altmış gün içerisinde bahse konu beyanların doğru olmadığını belirten deliller sunmakla mükelleftir. Geri kabul kapsamında değerlendirilebileceği beyanları veya bir takım karinelerle tespit edilenler hakkında talep eden devlet tespit tarihinden itibaren altı ay içerisinde muhatap ülkeye talebini iletir. Muhatap devlet beş ile altmış güne kadar ilgili ülkeye cevabını bildirir. Cevabın olumlu olması halinde üç ay içerisinde geri kabul işlemi tamamlanır.¹²⁵

Belgelenemeyen karinelere istinaden transit ülkesine geri kabul edilecek yabancılar için bulunduğu hedef ülkesinde beş yıldan daha az bulunma zorunluluğu vardır. Beş yıllık süre aşılmışsa geri kabul teklif edilememektedir. Ancak, transit ülkeden geçtikleri belgelendirilenler için herhangi bir zamanaşımı süresi

¹²³Göçmen, s.35.

¹²⁴GKA, Ek 4.

¹²⁵Göçmen, s.34.

bulunmamaktadır. Her şart ve şekilde transit ülkeye ilişkin belirli başlı belgelere sahip olanlar geri kabul edilebilmektedir.

Geri kabulün üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar açısından uygulanması hukuk ve insan hakları açısından çeşitli sivil toplum örgütlerince eleştirilmektedir. Genel olarak, AB ülkelerine sığınan yasadışı göçmenlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve buna bağlı mevzuat hükümleri çerçevesinde sahip oldukları temel hakların başta sığınma başvurusunda bulunma hakkı olmak üzere, güvenli bulunmayan ülkeye geri gönderilme yasağının istismar edilebileceğinden endişe edilmektedir. Ayrıca, geri gönderme değerlendirilmesinin hızlandırılmış prosedür şeklinde olması halinde yabancının sığınmatalebine yönelik olası hak kayıplarının artacağı ve AB'nin sorumluluklarını geri gönderdiği ülkeye yükleyeceği yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Bu kapsamda, Türkiye üzerinden Yunanistan'a bağlı adalara geçiş yapan ve oralarda toplama merkezlerinde yaşamlarını sürdüren çeşitli uyruklardan düzensiz göçmenlerin sığınma taleplerinin değerlendirilmesi aşamasında bir takım soru işaretlerinin bulunduğu, düzensiz göçmenlerin anlaşma çerçevesinde bir an önce Türkiye'ye geri gönderilmesi yönünde aceleci davranılmasından endişe edildiği vurgulanmaktadır.¹²⁶

Bunun yanında, Türkiye açısından geri kabul edilecek düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere yine geri kabul anlaşmaları vasıtasıyla gönderilememesi durumunda ülkede bulunan göçmen sayısında artış olacağı bu durumun hem mali açıdan hem de sosyokültürel açıdan külfetlerinin her geçen gün artacağı yönünde endişe bulunmaktadır. AB ile yürütülen geri kabul anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanması sonrası Türkiye'ye kabul edilecek göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilmeleri süreci gerek insan hakları temelinde gerekse kaynak ülkelerin geri kabul anlaşmalarına yanaşmak istememeleri nedeniyle çeşitli sorunları beraberinde barındırmaktadır. Hâlihazırda Türkiye'nin mevcut geri gönderme ve geri kabul kapasitesini arttırma yönündeki gelişimi, Türkiye'ye kabul edilecek göçmenlerin sayısının her geçen gün artması ve kabul edilenlerin Türkiye'den gönderilmelerinin

¹²⁶Yıldırım Turan ve Osman Şaşkın. "AB'ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları", **PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2017, ss.47-56.

mümkün olmaması halinde hem ekonomik olarak maliyeti yüksek olacağı hem de insani kriz bağlamında Türkiye'ye yük getireceği yönünde değerlendirilmektedir.

Mevcut düzlemde, vize muafiyetiyle eşgüdümlü yürütülen bu süreç, 18 Mart 2016 Mutabakatıyla Haziran 2016 tarihine alınması hedeflenmiştir. Uygulamaya başlama tarihinin daha önce bir tarihe alınması hedeflense de vize muafiyeti sürecinin uzaması uygulamayı geciktirmiştir. Ancak, Türkiye'nin halihazırda Yunanistan ile yürüttüğü geri kabul anlaşması ve Ege Denizinde alınan önlemler sayesinde Türkiye'den Yunan adalarına geçişlerin giderek azalması, AB'nin bu konuda ısrarcı olmamasına ve mevcut durumdan rahatsız olmamasına neden olmuştur.

4.2. Geri Kabul Anlaşması Sonrası Uygulama Adımları

Anlaşmanın işlerlik kazanması ve mevzuata dayalı temellerinin atılması amacıyla AB ve Türkiye temsilcileri çeşitli düzeylerde görüşmeler gerçekleştirmiş, üst düzeyde süren görüşmeler teknik düzeyde de sürdürülmüştür. Nihai hedef olarak Geri Kabul Anlaşmasının (GKA) gerekliliklerinin yerine getirilmesi planlanırken, vize muafiyeti perspektifi de görüşmelerde temel konu haline getirilmiştir. Nitekim, Türkiye-AB ilişkilerinde kritik bir konuma sahip olan geri kabul anlaşmasının vize serbestliğine bağlanması, anlaşmanın eylem safhasına erdirilebilmesi için çift yönlü bir çalışma gerektirmiştir. Bu çerçevede, AB tarafı vize muafiyeti sürecinde Türkiye'nin taleplerini dikkate alarak 72 kriterden oluşan bir yol haritası ortaya koymuş ve buna karşılık Türkiye tarafı geri kabul anlaşmasına bağlanan yükümlülüklerin icrası için sınır güvenliği, geri kabul kapasitesinin artırılması ve yasal mevzuatın tamamlanması gibi konularda önlemler almak üzere taahhütte bulunmuştur.¹²⁷ Görüşmelerde, düzensiz göçmenlerin uluslararası anlaşmalarla sağlanan haklarına uygun bir geri kabul prosedürü izlenmesi konusunda taraflar mutabık kalmıştır. Bu çerçevede, 15 Ekim 2015 tarihinde yapılan görüşmede Türkiye'den AB'ye yönelen düzensiz göç akınlarının önlenmesi konusunda ortak eylem planı taraflarca kabul edilmiştir.

¹²⁷ T.C. Dışişleri Bakanlığı, Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Göç Eylem Planı, [http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa,\(02.03.2018\)](http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa,(02.03.2018)).

4.2.1. 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi

Brüksel’de gerçekleştirilen zirvede vize muafiyeti süreci başta olmak üzere tarafların Geri Kabul Anlaşması’nda belirlenen yükümlülükleri ile Türkiye’de hâlihazırda geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilere sunulacak maddi desteği, 15 Ekim 2015 tarihinde kabul edilen Türkiye-AB Ortak Göç Eylem Planı’nın fiiliyata geçirilmesi, düzensiz göç akınlarının engellenmesi ve geri kabule ilişkin yükümlülüklerin vakit kaybetmeden icrası konularında taraflar görüşmüş ve bir yol haritasının belirlenmesi konusunda karar almışlardır.

Türkiye’nin vize yol haritasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmesi kaydıyla Türk vatandaşlarının Schengen bölgesine seyahatlerinde vize uygulamasının Ekim 2016 tarihine kadar kaldırılmasını teminen Geri Kabul Anlaşması’nda bulunan üçüncü ülke ve vatansızların geri kabulü Ekim 2017 tarihinden Haziran 2016 tarihine alınmıştır.

Türkiye’de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılanması için AB’nin yük paylaşımı ilkesi çerçevesinde “*Sığınmacı Mali İmkani*”¹²⁸ destek programı oluşturulmuştur. Bu program dahilinde bir kısmı doğrudan, bir kısmı geçici koruma altındakilerin ihtiyaçlarına yönelik oluşturulacak projelerde kullanılmak üzere 3 Milyar Avro tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır. Anılan miktarın kullanılması sonrası gelişmelerin incelenmesine müteakip 2018 yılının sonuna kadar ek 3 Milyar Avro daha tahsis edilmesi planlanmıştır.¹²⁹

Zirvede ayrıca 15 Ekim 2015 tarihinde düzensiz göç akınlarının durdurulmasına yönelik taraflarca kabul edilen ortak eylem planının hayata geçirilmesi için tarafların önlem alması ve uluslararası koruma ihtiyacı bulunmayan düzensiz göçmenlerin geri kabulünün hızlandırılması görüşülmüştür.

¹²⁸ T.C.Avrupa Birliği Bakanlığı, 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf,(02.03.2018).

¹²⁹18 Mart 2016 tarihli Mutabakat Metni, s.4.

4.2.2. 18 Mart 2016 AB-Türkiye Mutabakat Zaptı Sonuç Bildirisi

AB Komisyonu, 18 Mart 2016 tarihinde imzalanacak mutabakat öncesinde yaptığı açıklamada Türkiye ile yürütülen süreci altı başlık altında toplamış ve bu başlıkları ilkesel olarak kabul etmiştir. İlk olarak Türkiye’den Yunanistan’a geçiş yapan tüm düzensiz göçmenlerin geri kabulüne ilişkin Türkiye’nin gerekli hukuki koruma düzenini oluşturması istenmiştir. Bu koşulun sağlanabilmesi için kaynak AB hukuku ve uluslararası hukuk olarak belirlenmiş ve Türkiye’den bu yönde gerekli adımların atılması istenmiştir. Bu koşul çerçevesinde uluslararası koruma kapsamına alınamayan veya alınması mümkün görünmeyen tüm düzensiz göçmenlerin hâlihazırda Türkiye ve Yunanistan arasında 2002 yılında akdedilen anlaşma gereği gerçekleşmesinin gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, pratik düzenlemeler ile Türkiye ve Yunanistan arasındaki geri kabul süreci hızlandırılmalıdır. Bu cepheden bakıldığında, Yunanistan tarafından Türkiye’nin coğrafi kısıtlama çekincesi olmasına rağmen güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmesi ve Türkiye’nin uluslararası koruma hükümlerini tüm yönleriyle uygulaması gerektiği ifade edilmiştir. İkincibaşlık ise, yeniden yerleştirme perspektifine ilişkindir. Yeniden yerleştirme, Türkiye tarafından Yunanistan’dan kabul edilen her bir düzensiz göçmene karşılık AB ülkelerine bir düzenli göçmenin yasal yollarla Türkiye tarafından gönderilmesidir. AB içerisinde belirli bir kotanın belirlenmesi sonrası, göçmenlerin yerleştirilecekleri ülkelere göre ayrıştırılması AB’nin sorumluluk alanındadır. Üçüncü başlık ise, vize serbestliği diyalogunun hızlandırılmasıdır. Türkiye’nin belirlenen 72 kriter nezdinde gerekli düzenlemeleri tamamlaması gerekmektedir. İlk aşamada, 35 kriterin başlar başlamaz Türkiye tarafından çözümlenmesi ve özellikle 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çerçevesinde gerekli düzenlemelerin tamamlanması sonrası geriye kalan kriterler için Türkiye’ye destek olunması gerektiği bildirilmiştir.¹³⁰ AB tarafından geri kabul anlaşması yükümlülükleri arasındaki Türkiye’de bulunan yabancılara yönelik kullanılması planlanan fon desteğinin hızlandırılması ve projelerin ivedi olarak finansmanının bu fon üzerinden karşılanmasına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Dördüncü başlık çerçevesinde, geri kabul anlaşması sonrası yumuşayan Türkiye-AB ilişkilerine ivme

¹³⁰Ekinci, s.37.

kazandırılabilmesi için 2005 yılında başlayan katılım müzakerelerine hız verilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Beşinci ve son olarak ise, Suriye’de yaşanan kriz sürecinde Türkiye ve AB’nin insani krizin önlenmesi ve insani şartların iyileştirilmesi amacıyla ortak çalışmasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilerek, belirlenen 5 kriter dahilinde 18 Mart 2016 Mutabakatının ilerletilmesi arzulanmıştır.¹³¹

16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşmasının sonrası geri kabulün işleyişinin planlanması ve vize diyalogu perspektifine işlerlik kazandırılması amacıyla 18 Mart 2016 Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Özellikle Türkiye ile hem kara hemde deniz sınırı bulunan AB üyesi Bulgaristan ve Yunanistan ile protokol imzalanması, geri kabulün eyleme dökülmesinde önemli yere sahiptir.

18 Mart 2016 tarihinde imzalanan mutabakata giden süreçte Suriye’de yaşanan insani kriz nedeniyle binlerce Suriyelinin Türkiye üzerinden Ege Denizine ve oradan Yunanistan adalarına geçişlerinin her geçen gün artması etkili olmuştur. Bununla birlikte özellikle Türkiye’nin doğu sınırlarından geçişleri devam eden Afganistan, İran, Pakistan, Bangladeş ve bir takım Afrika ülkelerinden gelen yasadışı göçmenlerin AB ülkelerine geçiş yapmak istemeleri nedeniyle Geri Kabul Anlaşması imzalanması AB için önemli olmuştur. Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların kabulünün 1 Ekim 2017 olarak belirlenen tarihin erkene çekilmesi amacıyla AB yetkililerince talep edildiği anlaşılmaktadır.

Özü itibariyle, 18 Mart 2016 Mutabakatıyla AB-Türkiye arasındaki mevcut bağları, dayanışmayı ilerletmek ve ortak eylemde bulunmak, düzensiz göçün engellenmesini Geri Kabul Anlaşması sonrası eyleme dönüştürmek amaçlanmış ve Mutabakat 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel’de kabul edilen “*AB-Türkiye Ortak Göç Eylem Planı ve Eki*” uygulanmasında kaydedilen pozitif gelişmeler dikkate alınarak imza altına alınmıştır.¹³² Nihai amacı ise, Yunanistan adalarına düzensiz göçmen akının engellenmesi, göçmen kaçakçılarına karşı tedbirlerin sınırdaş ülkeler tarafından arttırılması ve Ege Denizinde yaşanan insani mağduriyetlere bir an evvel son verilmesi şeklinde ifade edebiliriz.

¹³¹Hacıoğlu, s.410.

¹³² T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye-AB Ortak Eylem Planı, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf, (02.03.2018).

Mutabakat metnini incelediğimizde; 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye’den Yunan adalarına geçen tüm düzensiz göçmenlerin Türkiye’ye geri kabulü sağlanabilecektir. Toplu sınırdışı kesinlikle yapılmayacağı, göçmenler için uluslararası standartlar gözetilerek geri göndermeme ilkesine uygun hareket edileceği belirtilmiştir. Yunan adalarına ulaşan düzensiz göçmenlerin Yunan makamlarınca usulüne uygun olarak kayıtları alınacak ve uluslararası koruma talepleri esastan değerlendirilecektir.¹³³

İşleyişin mutabakata uygun şekilde denetlenebilmesi amacıyla Türkiye’den Yunan adalarında irtibat görevlisi görevlendirilecektir. Suriye’deki krizin her geçen gün artması ve Ege Denizinde yaşanan insanlık dramlarının sayısının çoğalması nedeniyle mutabakat metninde belirtilen konularda acil eylem gerekte olduğu ifade edilmiştir. Durumun geçici ve olağanüstü olduğu belirtilerek mutabakata taraf ülkelerden uluslararası yükümlülükler uymaları istenmiştir.

Mutabakat çerçevesinde, Yunan adalarından Türkiye’ye kabul edilecek her bir Suriyeli için Türkiye’den bir Suriyeli AB ülkelerine yerleştirilecektir. İlk uygulamada AB ülkelerine yerleştirilecek Suriyeli sayısı 72.000 olarak belirlenmiş, AB bu sayıyı üyeülkelerin durumlarına göre paylaşmış ve kotalar belirlemiştir. 72.000 sayısının tamamlanması halinde üye ülkelerden gönüllük esasına göre kotlar belirlenmesi istenmiştir. Yerleştirme sürecinde daha önce AB’ye yasadışı yollarla gitmeyen ve gitme girişiminde bulunmayan Suriyelilere öncelik verilmekle birlikte organizasyonun BMMYK, AB Komisyonu ve üye devletler tarafından sağlanacağı ifade edilmiştir.¹³⁴

Mutabakat ekseninde mevcut geri kabul anlaşmasının yeniden yorumlanması ve Ege Denizinde AB’nin yürütmesi gereken sorumlulukları ivedi olarak Türkiye’ye yönlendirmek istemesi, Ege denizinde yaşanan insani krizi çözmekten öte AB içlerine erişen göç akınlarını durdurma perspektifi olarak yorumlanabilir. Nitekim mutabakatın 4 Nisan 2016 tarihinde yürürlüğe girmesi sonrasında Ege Denizinden Yunanistan adalarına geçişler hızlı bir düşüş trendine girmiştir.

¹³³18 Mart 2016 Mutabakat Metni, s.3.

¹³⁴18 Mart 2016 Mutabakat Metni, s.2.

4.3. Türkiye - Yunanistan Geri Kabul Anlaşmasının Uygulanması

Türkiye ve Yunanistan arasında 2001 yılında imzalanarak 2002 yılında uygulamaya başlanan terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve yasadışı göç ile mücadele konularında işbirliğini esas alan kapsam olarak başta anlaşmaya taraf ülke vatandaşlarını ve buna ek olarak üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızları da kapsayan bir geri kabul anlaşması bulunmaktadır. Bu anlaşma halen yürürlükte olup, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar için de düzenlemeler içermektedir. Anlaşma hükümlerinin uygulanması için Türkiye ve Yunanistan arasında bir protokol imzalanmıştır. Protokolde, başvuruların şekli, mahiyeti, yöntemi, incelenmesi, uygulama adımları, geri kabul usulleri, geri kabulün sağlanış biçimleri hakkında kararlar alınmıştır.¹³⁵ Türkiye-AB arasındaki Geri Kabul Anlaşması ertesinde Yunanistan ile Türkiye arasında özellikle Ege Denizi üzerinden Yunanistan'a bağlı adalara geçiş yapmaya çalışan üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye geri kabulü bu anlaşma ve bu anlaşmaya bağlı protokolle mümkün olabilmektedir. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, halen tüm hükümleriyle uygulanamadığı için, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü işlemlerinde şuan için işlevsizdir ve Türkiye'den Yunanistan adalarına geçiş yapanların geri kabulleri Türkiye'nin Yunanistan ile olan geri kabul anlaşması, buna bağlı protokolü ve 18 Mart 2016 Mutabakatı ekseninde sağlanabilmektedir.¹³⁶

Bu noktada, Türkiye – AB Geri Kabul Anlaşmasında da belirtildiği üzere, geri kabul işlemlerinin hızlı ve pratik sonuçlandırılabilmesi için taraflar gerekli önlemleri alacak ve yazışmalar e-posta veya faks ile gerçekleştirilebilir. Bunlara ilaveten geri kabul edilmesi talep edilecek düzensiz göçmenlere ilişkin bir takım bilgilerin paylaşılması ve bu sayede kişilerin Yunanistan'a Türkiye üzerinden geçiş yaptığına ilişkin bir sonuca varılması istenmiştir. Ayrıca, kişilerin geçiş yaptıklarına yönelik pasaportlarında bulunan damga veya vizeye ilişkin bilgiler, bunlardan ayrı geçerli olan veya geçerliliği sona ermiş ikamet izni başvuru veya kimlik belgesi

¹³⁵Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 26.04.2001 tarihli ve 4654 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ve Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadele İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanun, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4654.html>, (04.03.2018).

¹³⁶Batır, ss.598-599.

hakkında bilgilerinin, ayrıca varsa otel, hastane, doktor muayeneleri türü hizmetlere ilişkin belgeler, özel ve kamusal tesislere giriş kartları gibi belgelerin geri kabul başvurularında bulunması istenmiştir.

Türkiye ve Yunanistan Geri Kabul Anlaşması'nın uygulamasında da iki usul belirlenmiştir. Bunlar hızlandırılmış prosedür ve normal prosedürden oluşmaktadır. Hızlandırılmış prosedür, düzensiz göçmen olan kişinin sınır bölgesinde yakalanması halinde geri kabulünü konu alan yöntem olup, kişi bir hafta içerisinde geri kabul edilir. Olağan prosedür ise, kişinin sınır bölgesi olarak kabul edilen 20 kilometre derinliğin ötesinde düzensiz göçmen olarak yakalanması halinde uygulanmakta olup, gerekli yasal prosedürün tamamlanması halinde doksan güne kadar sonuçlandırılabilir. Geri kabul işlemleri tamamlandıktan sonra, ilgili ülkenin sınır kapılarına transfer edilinceye kadarki maliyet geri kabul talep eden ülkeye, geri kabul sonrası ise düzensiz göçmeni kabul eden ülkeye ait olarak belirlenmiştir.

Geri Kabul Anlaşmasının Türkiye ve Yunanistan arasında uygulanmaya başladığı 4 Nisan 2016 tarihi sonrası Ege Denizi'nde yaşanmakta olan insani trajedi öncelikle Türk Sahil Güvenlik birimlerinin etkili önlemler alması ve geri kabulün caydırıcılığı da eklenince azalmaya başlamıştır.¹³⁷ Bu kapsamda, düzensiz göç akınlarının sıklaştığı 2015 yılından itibaren bölgede FRONTEX görev gücünün ve Türk Sahil Güvenlik Birimleriyle olan iletişimin artırılması, başta Ege Denizi olmak üzere Akdeniz'de yaşanan insani krizin sona erdirilmesinde önemli birer faktör olmuştur. Özellikle, NATO bünyesindeki görev gücünün Ege Denizi ve çevresinde görev yapması ve buna ek olarak sahil güvenlik kapasitesinin artırılması önemli bulunmuştur. Fiziki önlemlerin yanı sıra 18 Mart 2016 Mutabakatıyla sağlanan ortak uzlaşısı ve bu durumun düzensiz göçmenler üzerinde oluşturduğu psikolojik bariyer düzensiz göç akınlarının Türkiye üzerinden başta Yunanistan'a ve oradan da Avrupa'nın içlerine ulaşmasını engellemiştir.

¹³⁷Anna Triandafyllidou, "Migration In Greece: Recent Developments in 2016", Global Governance Programme European University Institute, **OECD Network Report**, 2016, ss.11-14.

Tablo 5: Doğu Akdeniz’de Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayıları (2008-2017)¹³⁸

Tarih	Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı
2008	52.300
2009	40.000
2010	55.700
2011	57.000
2012	37.200
2013	24.800
2014	50.834
2015	885.386
2016	182.277
2017	42.305

Frontex verileri incelendiğinde, Suriye krizi sonrası artan göç akınlarının 2015 yılında en yüksek düzeyine ulaştığı anlaşılmaktadır. 18 Mart 2016 Türkiye-AB Mutabakatına kadar geçen süreçte geçişlerin arttığı ancak 4 Nisan 2016’dan itibaren uygulanmaya başlayan Mutabakat Zaptında yer alan 20 Mart 2016 tarihinden sonra geçişler için Türkiye’nin geri kabul kapsamında değerlendireceği hükmünden sonra geçiş yapmaya çalışan düzensiz göçmenlerin sayısı azalmaktadır. Türkiye ve Yunanistan Sahil Güvenlik birimlerinin önlemleri, sınır kontrolleri ve protokol sonrası karşılıklı işbirliği neticesinde 2017 yılında düzensiz göçmen sayısı 42.305’e kadar gerilemiştir. 2015 yılında 885.386 olan düzensiz göçmen sayısının Mutabakatın Mart 2016 sonrasında uygulanmaya başlaması sonrası 182.277’ye kadar gerilemesi AB için de sevindirici olmuştur. Nitekim bu sayının 2018 yılında da azalan seyrinde devam edeceği öngörülmektedir.

¹³⁸European Border and Coast Guard Agency (FRONTEx), Eastern Mediterranean Route, **Trends and Routes**, 2018, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, (01.03.2018).

4.4. Türkiye-Bulgaristan Geri Kabul Anlaşmasının Uygulanmasına Yönelik Protokol

Türkiye komşusu Bulgaristan ile Geri Kabul Anlaşması imzalamamıştır. Ancak, AB ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması sonrası uygulama adımlarının belirlenmesi için Türkiye'nin her bir AB üyesi ülkeyle uygulamaya ilişkin protokol imzalaması gerekmektedir. Bu kapsamda, bu protokollerin ilki Bulgaristan ile imzalanmıştır.

Türkiye'nin Bulgaristan ile geri kabul yükümlülüklerinin yerine getirilmesi amacıyla resmi ismiyle “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Bulgaristan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Uygulama Protokolü” 5 Mayıs 2016 tarihinde imzalanmıştır.¹³⁹ Anılan protokol Geri Kabul Anlaşması sonrası AB ülkelerinden biriyle imzalanan ilk uygulama protokolü olma niteliğine sahiptir. Protokol kapsamında uygulama adımları belirlenmiş, düzensiz göçe engel olabilecek gerekli adımların atılması hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra Yunanistan ile imzalanan protokolde ifade edilen hususlara benzer özellikler gösteren bu protokol özel anlamıyla, Suriye krizi sonrası Türkiye üzerinden AB ülkelerine yönelen kitlesel akınların Bulgaristan üzerinden gerçekleşmesini engellemek amacıyla uygulanmaktadır. Sınır güvenliği ve geçişlerin engellenmesi, geri kabul mekanizmasının hızlı ve etkin kullanılabilmesi için kapasiteyi artırıcı ve işbirliğini kolaylaştırıcı eylemlere yer verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Türkiye üzerinden AB'ye yönelen göç akınlarında Yunanistan'a bağlı adalara nispeten kontrolün ve düzensiz göçün önlenbildiği Türkiye-Bulgaristan sınır hattı Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasına yönelik imzalanan protokol neticesinde ülkeler arası işbirliği ve sınır güvenliği noktasında diyalogun geliştirilmesinde önemli bir yere sahiptir.

¹³⁹T.C. İçişleri Bakanlığı, “Bulgaristan Başbakan Yardımcısı ve İçişleri Bakanı Romyana Barçvarova Başkanlığındaki Heyetler Arası Görüşme”, 05.05.2016, <https://www.icisleri.gov.tr/bulgaristan-basbakan-yardimcisi-ve-icisleri-bakani-rumyana-bacvarova-baskanligindaki-heyetler-arasinda-gorusme>, (10.03.2018).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VİZE MUAFİYETİ SÜRECİ

1. Türk Vatandaşlarının AB (Schengen) Alanına Seyahat Süreci

Türkiye'nin AB'yle olan ilişkileri 1958 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET)¹⁴⁰ kurulmasından hemen sonra 31 Temmuz 1959 tarihinde ortaklık amacıyla başvuruda bulunmasıyla başlamaktadır. AET, Türkiye'nin bu başvurusunu olumlu değerlendirmiş ve nitekim 1963 yılında Ankara Anlaşmasıyla ortaklığın hukuki temelleri atılmıştır. Ankara Anlaşmasının¹⁴¹ 28'inci maddesinde belirtildiği üzere; *“Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Anlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler.”*Bu hüküm Türkiye'nin nihai hedefinin Topluluğa üye olmak olduğunu ispatlamaktadır.¹⁴²

Ankara Anlaşmasının üyelik perspektifine ilişkin belirlediği sürece göre devam eden ilişkiler 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile bir seviye daha ilerlemiştir. Katma Protokol her ne kadar ekonomik entegrasyonu hedef alsa da kişilerin serbest dolaşımına ilişkin bir takım düzenlemeler getirmektedir. Katma Protokolün ikinci bölümü “Yerleşme Hakkı, Hizmetler ve Ulaştırma” başlığı altında 41'inci maddede yer alan *“Akit Taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar.”* hükmü çerçevesinde Türk vatandaşlarının Topluluk üyesi ülkelere girişlerinde engelleyici tedbirlerin kaldırılmasını hedeflemektedir.¹⁴³ Bu hüküm, Türk vatandaşlarının vize sürecine tabi olmadan Avrupa ülkelerine seyahatlerini mümkün kılması açısından önemli bulunmaktadır. Ancak, 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonrası Türkiye'nin siyasi gerekçelere dayalı talebi ve Topluluk üyesi devletlerin kararıyla Türkiye'ye vize uygulanmasına başlanılmıştır. Türk vatandaşlarının kısa süreli seyahatlerinde 1980

¹⁴⁰25.03.1957 tarihinde Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'un katılımıyla imzalanan Roma Anlaşmasıyla kurulmuştur.

¹⁴¹12.09.1963 tarihinde imzalanan Anlaşma, 01.12.1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁴²T.C.Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye-AB Ankara Anlaşması, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf, Madde 28.

¹⁴³Ebru Turhan, “Mülteci Krizinin AB-Türkiye İlişkilerine Etkinleri: AB'ye Üyelik Sürecinden Bir Ortaklığa Doğru mu?”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:31, 2017, s.650.

yılına kadar vize talep edilmemesi ve 1973 Katma Protokol¹⁴⁴ kapsamında seyahatleri engelleyici herhangi bir tedbir alınamayacağı yönündeki ifade dikkate alarak incelendiğinde Türk vatandaşlarından vize talep edilmesi hukuki olarak sorunludur.¹⁴⁵

1980 yılında yaşanan olağanüstü sürecin geçmesi ve Türkiye'nin 1987 yılı sonrası normalleşme trendine girmesine rağmen Türk vatandaşlarına vize uygulanmasına devam edilmiştir. Türkiye 1995 yılında AB ile Gümrük Birliği Anlaşmasına imza atmış ve anlaşmaya göre Türkiye üretimi mallar AB ülkelerine herhangi bir engellemeye tabi olmadan girebilmiştir. Bu uygulamanın Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatlerini kapsamaması çifte standart olduğu yönünde düşünceleri ortaya koymaktadır.¹⁴⁶

1999 yılında AB'ye adaylığı kabul edilen ve 2005 yılında katılım müzakere sürecine başlayan Türkiye'ye, bu konumuna rağmen adaylık durumunda olan diğer ülkelere tanındığı gibi vize serbestliği tanınmamaktadır. Batı Balkan ülkeleri, Ukrayna, Moldova ve Gürcistan gibi ülkelerin vatandaşları hâlihazırda AB ülkelerine kısa süreleri seyahatlerinde vize muafiyeti kapsamında değerlendirilebilmektedir. AB ile olan tarihsel ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda Türk vatandaşlarına gerekli kolaylığın gösterilmemesi AB algı ve değerlerine olan inancı Türk vatandaşları nezdinde olumsuz etkilemektedir.¹⁴⁷

Türkiye'nin 2000 yılından bu yana geçirdiği hızlı ekonomik gelişim, mali istikrar ve kalkınma trendi, AB üyesi olan ve adaylık durumunda bulunan birçok ülkeden daha iyi konumdadır. Buna rağmen, Türk vatandaşlarından AB sınırlarına girişte vize talep edilmesi ve ekonomik gerekçelerle AB ülkelerine yoğun girişlerin olabileceğinden endişe edilmesi durumu, Türkiye'den daha az gelişmiş ve işsizlik oranları yüksek ülkelerin Birlik üyesi olduğu düşünüldüğünde dayanaksız kalmaktadır. Ayrıca, AB ülkelerine seyahatlerde alınan vize harcı uygulaması caydırıcı etkiye sahip olup, mali yönden Türk vatandaşlarına yük

¹⁴⁴Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında 23.11.1970 tarihinde imzalanmıştır.

¹⁴⁵Ekinci, s.16.

¹⁴⁶Kirişçi, s. 19.

¹⁴⁷Ekinci, s.18.

getirmektedir.¹⁴⁸ Schengen vizesi alım sürecinin uzaması ve belirlenen seyahat sürelerini sıkıntıya uğratması Türk vatandaşlarında psikolojik bir bariyer oluşmasına neden olmuştur.

2. Geri Kabul Anlaşması ile Vize Muafiyeti Sürecinin Bağlantısı

Türk vatandaşlarının AB ülkelerine yapacağı doksan güne kadar geçerli kısa seyahatlerde vize talep edilmemesi konusundaki talepleri 21 Haziran 2012 tarihinde Türkiye ve AB temsilcilerinin Geri Kabul Anlaşmasında mutabık kalmasıyla kararlaştırılmıştır. Görünüşte birbiriyle doğrudan bağlantısı olmayan vize diyalogu süreci ve geri kabul anlaşması, AB'nin aday Balkan ülkeleriyle (Arnavutluk, Makedonya, Sırbistan, Karadağ ve Bosna Hersek) imzaladığı geri kabul anlaşmalarında da karşı tarafa sunduğu imkânlardan birisidir.¹⁴⁹ Bu sebeple, vize serbestliği konusunda AB'den taahhüt almak bir seçenek olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra, ekonomi, ticaret ve uluslararası işbirliği konularında destek ve iş birliği sağlanması koşuluyla da AB kimi zaman geri kabul sürecini sürdürmüştür. Ukrayna, Ermenistan, Gürcistan gibi ülkelerle vizelerde kolaylık ve ticari ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi koşullarıyla geri kabul anlaşması imzalanabilmiştir.

Türkiye açısından baktığımızda geri kabul anlaşması vize serbestliği koşuluyla imza altına alınabilmiştir. Ancak, vize serbestliği uygulamasını bir sürece dökmek isteyen Avrupa, Türkiye'den vize diyalogu adı altında geri kabul anlaşmasına ek olarak iç mevzuatında bir dizi düzenleme yapmasını istemiş, bunu da Geri Kabul Anlaşması'na ek olarak vize diyaloguna ilişkin yol haritası şeklinde oluşturmuştur. 16 Aralık 2013 tarihinde Geri Kabul Anlaşmasının Ankara'da imzalanması sonrası vize serbestliğinin tanınması için diyalog süreci de resmi olarak başlamıştır.

Geri Kabul Anlaşması sürecinde, Türkiye'nin vize serbestliğini öncül koşul olarak talep etmesi ve bunun AB makamlarınca uygun görülmemesi nedeniyle Geri

¹⁴⁸ NTV, "Schengen'in Kaldırılmasının Faturası Ağır", Ekonomi Haberleri, 11.02.2016, https://www.ntv.com.tr/ekonomi/schengenin-kaldirilmasinin-faturasi-agir,yFdTAndlAka9z7YHJZ_EWQ, (15.02.2018).

¹⁴⁹ Melih Özsoz, **Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Yayın No:261, İstanbul, 2013, ss.33-34.

Kabul Anlaşması'nın imza altına alınması epey ertelenmişti. Suriye'de yaşanan olaylar nedeniyle kitlesel akınların AB sınırlarına yönelmesi sonrasında AB geri kabul anlaşmasını bir an önce Türkiye'ye kabul ettirmeyi istemekteydi. Bu süreçte vize serbestliği konusunda AB içerisinde çatlak seslerin bulunduğu da ortadadır. Nitekim Fransa, Türkiye ile vize serbestliği uygulanabilmesi için bir yol haritasının belirlenmesi veburada belirlenecek düzenlemelerle durumun AB iç hukukuna daha uygun hale gelmesinin sağlanması gerektiğini ifade etmiş; vize serbestliğinin sağlanmasının ancak Türkiye'nin nihai olarak uyum sağladığının AB tarafından kabul edilmesi koşuluyla mümkün olabileceği yönünde bir çekince öne sürmüştür. Buna ek olarak, diyalog sürecini AB Komisyonu yerine AB Konseyinin yürütmesinin daha doğru olacağını belirtmiştir.¹⁵⁰ Keza, Avusturya da Türkiye ile imzalanacak geri kabul anlaşmasına ve beraberinde yürürlüğe girmesi planlanan vize serbestliğine çekince koymuş, Türkiye'nin serbest dolaşıma dahil edilebilmesi için iç düzenleme yapması gerektiğini vurgulamıştır. Bunlara ek olarak, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasını imzalayacağına dair AB Komisyonundan güvence talep etmiştir.¹⁵¹ AB tarafı her fırsatta geri kabul süreci hakkında yapılacak her türlü işlemde Rum tarafının da dahiledilmesini ve anlaşmanın hükümlerinin tüm üye devletler için eşit uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Genel hatlarıyla, AB'nin Türkiye'den talep ettiklerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁵²

- 1- Geri Kabul Anlaşması Yükümlülüklerini yerine getirilmesi,
- 2- AB standartlarına uygun belge güvenliği önlemlerinin alınarak uluslararası pasaportlar başta olmak üzere kimlik kartları ve buna mukabil sürücü ehliyetlerinin modernizasyonunun sağlanması,
- 3- AB için riskli kategoride bulunan ülkelerden Türkiye'ye giriş yapmak isteyen veya vize talep eden yabancılara yönelik önleyici tedbirlerin alınması,

¹⁵⁰Ekinci, s.26.

¹⁵¹Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) Geri Kabul Anlaşmasındaki durumu konusunda gerekli çekinceler Türk makamlarınca AB Komisyonuna iletilmiş ve bu durum AB Makamlarınca kabul edilmiştir.

¹⁵²Melih Özsöz ve Ahmet Ceran, "IKV Değerlendirme Notu-Yasadışı Göç ve Vize Serbestliği Ekseninde Türkiye-AB: Ortak Sorun-Ortak Çözüm", **İktisadi Kalkınma Vakfı**, 140, 2015, ss.8-9.

- 4- Sınır güvenliğinin artırılması ve düzensiz göçmenlerin geçişlerinin hem kara hemde deniz yolundan engellenmesi için gerekli önlemlerin alınması,
- 5- Havaalanlarından geçişlerde üçüncü ülke vatandaşlarından transit vize talep edilmesi,
- 6- Uluslararası koruma başta olmak üzere göç yönetimine ilişkin uluslararası standartlar gözetilerek gerekli düzenlemelerin yapılması,
- 7- Türkiye’de bulunan mülteci veya benzer statüde olan kişilerin yaşamlarını kolaylaştırıcı idari tedbirlerin alınmasının yanı sıra çalışma ve toplumsal hayata katılımlarının teşvik edilmesi,
- 8- Düzensiz konumda Türkiye’de bulunan kişilerin sınırdışı işlemlerine işlerlik kazandırılması,
- 9- Kişisel verilerin muhafazasına özen gösterilmesi,
- 10- Türk vatandaşları, yabancılar ve vatansızların kimlik bilgilerinin AB veri tabanı ile paylaşılması,
- 11- Terör, yolsuzlukla mücadele, siber suçlar ve sınır aşan suçlar konusunda uluslararası metinlere uygun düzenleme getirilerek AB standartlarına uyumun sağlanması olarak ifade edilmiştir.

AB Konseyi belirlenen çekinceler ve eleştiriler eşliğinde, Türk vatandaşlarına doğrudan vize serbestliği tanınması yerine vize sürecini belirli bir süreç dahilinde ve Türkiye’nin çabalarına mukabil verilmesi gereken bir hak olarak yorumlamışlardır. Bu noktada, AB Türkiye’den istediklerini yukarıda özetlediğimiz üzere genel başlıklar halinde sıralamıştır. Belge güvenliği, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, temel haklar, düzensiz göçmenlerin geri kabulü konularını kapsayan 72 maddelik bir vize diyaloguna ilişkin yol haritası taslak metni şeklinde oluşturarak Türkiye’den belirlenen konularda iç mevzuatını AB mevzuatına uyumlu hale getirmesini talep etmiştir.¹⁵³ Geri Kabul Anlaşması’nın imzası bu yol haritasının kabulüyle mümkün hale gelebilmiştir. AB Konseyi Komisyona Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vize serbestliği tanınmasına ilişkin tavsiye kararını sunmuştur. Gerekli düzenlemelerin tamamlanması halinde Türk

¹⁵³Ekinci, ss.37-39.

vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerinde vizeden muaf tutulmaları kararlaştırılmıştır.

AB'nin talepleri karşısında Türkiye, vize serbestliği yol haritasına bir takım meşruhatlar koymuştur.¹⁵⁴ İlgili meşruhatlar İçişleri, AB ve Adalet Bakanlıklarından teknik düzeyde temin edilen destekle sağlanmıştır.

Türkiye'nin AB'nin vize diyalogu sürecine ilişkin sunmuş olduğu taslak yol haritasına koyduğu açıklama veya çekinceler özetle şu şekildedir.¹⁵⁵

- 1- Türkiye'nin AB vize sistemine tam uyumu AB üyelik sürecinin nihayete ermesi sonrası mümkün hale gelebilecektir.
- 2- Üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünün yürürlüğe girmesiyle beraber Türk vatandaşlarına vize serbestliği sürecinin tamamlanmaması halinde Türkiye Geri Kabul Anlaşması'ndan vazgeçebilecektir.
- 3- AB üyesi olduğu halde Schengen Bölgesi dışında bulunan ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanabilmesi için vize serbestliği sürecinin tamamlanması gerekir.
- 4- Türkiye ve Yunanistan arasında Ege Denizi üzerinde sınırların belirsiz olması nedeniyle sorunlar yaşanmaktadır.
- 5- Türkiye, Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi kısıtlamayı AB'ye tam üye olması halinde kaldırabilecektir.
- 6- Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine ek 4 nolu Protokolü¹⁵⁶ AB'ye tam üyeliği sağlanınca taraf olabilecektir.
- 7- Türkiye'nin AB ülkeleri tarafından güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmemesi nedeniyle geri gönderme sürecinde bu duruma dikkat edilmesi gerekmektedir.
- 8- Türkiye, Geri Kabul Anlaşması sürecinde bir takım başvuruları haklı gerekçelerle reddetme hakkına sahiptir. Bu durum Türkiye aleyhine yorumlanamaz.

¹⁵⁴Ekinci, s.43.

¹⁵⁵Ekinci, ss.43-44.

¹⁵⁶ Protokol, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne özel hukuk ilişkilerinden doğan yükümlülük nedeniyle kişi özgürlüğünü kısıtlama yasağı, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, vatandaşların sınırdışı edilmesi ve ülkeye girmelerinin engellenmesi yasağı, yabancıların topluca sınırdışı edilmeleri yasağı konularında düzenlemeler kazandırmıştır.

9- Türkiye’den illegal yollarla veya sahte belgelerle çıkış yapan kişilerin durumuna ilişkin Türkiye tek başına sorumlu tutulamaz.

Türkiye’nin vize serbestliği konusundaki yol haritasına koyduğu meşruhatlar AB Komisyonu tarafından kabul edilmesi sonrası belirlenen kriterler çerçevesinde “*Türkiye ile vize serbestliğine ilişkin yol haritası*” belgesi olarak kabul edilmiştir. Belgede bulunan şartların sağlanması sonrası AB Komisyonu, AB Parlamentosu ve AB Konseyine, 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü’nün ¹⁵⁷ değiştirilerek Türk vatandaşlarına uygulanan vize yükümlülüğünün kaldırılması için öneride bulunabilecektir. AB Komisyonu, Parlamento ve Konseye Türkiye’nin vize diyalogu sürecinde aldığı mesafeyi altı aylık sürelerle düzenli olarak raporlayacağını belirtmiştir. Ayrıca, vize muafiyeti sürecinin taraflarca öngörülen süre zarfında vize muafiyeti ile sonuçlanmaması halinde, Geri Kabul Anlaşmasının taraflardan herhangi birinin talebi üzerine fesih edilmek hakkı Anlaşmanın 24 üncü maddesiyle güvence altına alınmıştır. Bu sebeple, Türk vatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanması koşuluyla Geri Kabul Anlaşması’na konu tüm yükümlülükler yerine getirilebilecektir.¹⁵⁸

Vize serbestliğine ilişkin yol haritasında istenilen düzenlemeleri genel hatlarıyla incelediğimizde;

- **Belge Güvenliği:** Uluslararası pasaportların çipli, biyometrik veriler ile parmak izi bilgilerini de içermesi ve bununla birlikte Uluslararası Sivil Havacılık Standartlarına uygunluğunun sağlanması gerekmektedir. Türk vatandaşlarına verilen kimlik kartlarında modernizasyona gidilerek belgede sahteciliğin engellenmesi ve AB standartlarına uyumun sağlanması amacıyla yeni nesil kimlik kartlarının kullanıma geçilmesi istenmektedir. Ayrıca, belge güvenliği konusunda AB ile yakın işbirliği kurulmalı ve bu alanda çalışan personelin eğitimi, yolsuzluk ve rüşvetten uzak durması gibi konularda tedbirlerin alınması gerekmektedir.

¹⁵⁷ AB’nin dış hudutlarından geçişte vize bulundurmak zorunda olan üçüncü ülkelerle bu şarta tabi olmayan ülkelerin listesinin yer aldığı AB Konseyi tüzüğüdür.

¹⁵⁸ İkinci, s.35.

- **Göç Yönetimi:** Türkiye sınırlarından yasadışı geçişlerin önlenmesi ve sınır güvenliğinin artırılması istenmektedir. Bu noktada, AB Schengen sınır kodu ve kataloğuna uygun düzenlemelerin getirilerek uyumun sağlanması planlanmalıdır. Kara, deniz ve hava hudutlarında mali ve idari çerçevenin belirlenerek personel eğitimlerine önem verilmeli ve gerekli teknolojik alt yapı hizmetleri sunulmalıdır. FRONTEX¹⁵⁹ ile ilişkiler geliştirilmelidir. Uluslararası koruma hakkına riayetkaydıyla sınırlara gelen yabancılar için geri göndermeme ilkesi çerçevesinde gerekli yasal kolaylıklar sağlanmalıdır. Türk vize sisteminin geliştirilmesine önem verilmeli ve sınırda vize uygulamasına özellikle AB'nin risk değerlendirmesi yaptığı ülke vatandaşları çerçevesinde son verilmelidir. Havalimanı transit vize uygulamasına geçilmeli ve vize etiketlerinde güvenlik uygulamalarının geliştirilmesine imkân tanınmalıdır. Taşıyıcı firmalara birtakım yükümlülükler getirilmesi,¹⁶⁰ uluslararası koruma konusunda gerekli tedbirlerin alınması, geri kabul yükümlülüklerine uygun şekilde etkin göç yönetiminin sağlanması ile AB üye ülke vatandaşları arasında ayırım yapılmaması konularında gerekli düzenlemelerin yapılması istenmiştir.
- **Kamu Düzeni ve Güvenliği:** Organize suçlarla mücadele konusunda Ulusal Strateji ve Eylem Planı dikkate alınarak gerekli önlemlerin alınması, “*Avrupa Konseyi İnsan Ticareti ile Mücadele Sözleşmesinin*” onaylanması, AB müktesebatına uygun yasal düzenleme yapılması, Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, El Konması ve Müsaderesi ile Terörün Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi’nin (CETS 198) nayanması, Sanal Suçlara İlişkin AB Konseyi Sözleşmesi’nin uygulanması, uyuşturucuyla mücadele edilmesi, yolsuzlukla mücadele, adli işbirliği, bu çerçevede “*Eurojust*”¹⁶¹ ile işbirliğinin artırılması, 1996 ve 2007 Lahey Sözleşmelerine

¹⁵⁹ Türkçe ismiyle “Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı” 26.10.2004’te kurulmuş ve 01.05.2005 yılında fiili olarak göreve başlamıştır. Merkezi Varşova’dadır.

¹⁶⁰ Hava Yolu Taşıyıcılarının Yükümlülüklerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 07.11.2015 tarihinde 29525 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁶¹ The European Union’s Judicial Cooperation Unit (Eurojust), <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx>, (15.03.2018).

taraf olunması, adli kolluk işbirliği ve kişisel verilerin korunması konularında gerekli adımların atılması istenmiştir.

- **Temel Haklar:** Nüfus belgelerine ilişkin düzenleme yapılması, Türkiye’de ikamet eden veya herhangi bir statüyle kalışlarına müsaade edilen yabancıların kendi kişisel verilerine ve nüfus verilerine erişimlerinin sağlanması, azınlıklara saygı duyulması ve desteklenmesi, organize suç ve terörizmle mücadelede Avrupa müktesebatına ve içtihatlarına uygun değişiklikler yapılması ve idari gözetim başta olmak üzere toplanma, dernek kurma haklarına saygı gösterilmesi konularında yasal düzenleme yapılması istenmiştir.¹⁶²

3. Vize Mauafiyetine Yönelik AB Değerlendirmeleri

AB Komisyonu, vize diyalogu sürecine ilişkin Türkiye’nin attığı adımları yakından incelemiş ve belirli aralıklarla değerlendirme raporları hazırlayarak Parlamento ve Konseye sunmuştur. Bunun yanı sıra AB ilerleme raporları ve Konsey kararlarında da vize sürecine ilişkin bir takım değerlendirmeler bulunmaktadır.

3.1. Geri Kabul Anlaşması Sonrası İlk Değerlendirme Raporu

AB Komisyonu vize muafiyeti sürecine ilişkin ilk raporunu¹⁶³ 20 Ekim 2014 tarihinde yayımlamıştır. Yol haritasına ilişkin ilk rapor olması nedeniyle Türkiye’nin halihazırdaki düzenlemelerinden memnun olduğu ifade edilerek, belirlenen yol haritası çerçevesinde bir takım konularda tavsiyelerde bulunulmuştur.

Bu kapsamda; düzensiz göçmenlere yönelik önemlerin artırılması, AB ile vize politikasının uyumlaştırılması, üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanması,

¹⁶²Ahmet Ceran, “IKV Değerlendirme Notu-İkinci Raporun Ardından: Vize Serbestliği Diyalogunda Öne Çıkanlar”, **İktisadi Kalkınma Vakfı**, 177, 2016, ss.7-9.

¹⁶³Avrupa Komisyonu, “Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap”, 20 Ekim 2014.

operasyonel işbirliği, kişisel verilerin korunması, belge güvenliği ve sınır güvenliği gibi konularda AB ile uyum ve eşgüdümün artırılması istenmiştir.

3.2. 2015 Yılına Ait Türkiye–AB İlerleme Raporu

Türkiye'nin AB Vize serbestliği sürecine ilişkin Ekim 2014 tarihinde AB Komisyonu tarafından hazırlanan rapordan sonra 2015 yılında Türkiye AB İlerleme Raporunda¹⁶⁴ vize diyaloguna ilişkin bir takım değerlendirmeler bulunmaktadır. Raporda 24'üncü fasıla ilişkin değerlendirme bölümünde vize serbestliğine ilişkin durum değerlendirmesinin yanı sıra atılması gereken adımlardan da bahsedilmiştir.

Genel itibariyle Türkiye'nin göstermiş olduğu gelişmeden memnuniyet duyulduğu ifade edilerek gelişme kaydedilmesi gereken konular şu şekilde sıralanmıştır.

- Türkiye'de uluslararası koruma sunulmadan geçici koruma altında bulunan Suriyelilere çalışma izni düzenlenmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir.¹⁶⁵
- Göç mevzuatının uygulanmasına ilişkin gerekli idari tedbirler alınarak insan ticareti mağdurlarının korunması konusunda operasyonel kabiliyetin arttırılmasının yanı sıra Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Koyma Sözleşmesinin yürürlüğe girmesi gerektiği vurgulanmıştır.
- Kişisel verilerin korunması hakkında AB makamlarıyla uyum sağlanması istenmiştir.
- Vize rejim tablosunun güncellenerek AB ile uyumun sağlanması için olumlu adım atılması istenmiştir.

¹⁶⁴10.11.2015 tarihinde yayımlanan Rapor, 24. Fesıl olan Adalet, Özgürlük ve Güvenlik konularıyla ilgili 69-73 sayfalar arasında güncel duruma ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş ve kısmen hazır olduğu değerlendirilmiştir.

¹⁶⁵ Hürriyet, "Suriyeli Mültecilere Çalışma İzni Yürürlüğe Girdi", 12.02.2016, **Ekonomi**, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/suriyeli-multecilere-calisma-izni-yururluge-girdi-40053841>, (04.06.2018).

- Sınır geçişlerinde düzensiz göçün engellenmesi ve sınır güvenliğinde AB üyesi komşu ülkelerle işbirliği genişletilmesi kaydıyla gerekli önlemlerin alınması ve sivil bir sınır yönetim düzenlemesi yapılması gerektiğideğerlendirilmiştir.
- Terörle mücadele, siber suçların önlenmesi ve organize suçlarla ilgili temel hakların korunmasını esas alan AB ile uyumu sağlayan düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiği bildirilmiştir.¹⁶⁶

3.3. 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi

AB'nin genişleme politikasına ilişkin aday ülkelerle ilgili değerlendirmeleri Konsey tarafından 15 Aralık 2015 tarihinde yayınlanmıştır. Türkiye bahsinde vize serbestliği ve geri kabul anlaşması hakkında bir takım değerlendirmelerde bulunulmuştur. 29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesindenduyulan memnuniyet dile getirilerek Türkiye'nin vize serbestliğine ilişkin taraflarca kabul edilen yol haritasının eksiksiz tamamlanması ve uygulanması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁶⁷

Türkiye'nin geri kabul konusunda halen fiili uygulamada bulunmaması ve Yunanistan'la 2002 yılından bu yana yürürlükte olan geri kabul anlaşmasına istinaden geri kabul sürecinin başlatılmaması nedeniyle Yunanistan'ın eleştirileri mevcut ise de, 18 Mart 2016 tarihinde imzalanması beklenen mutabakat metniyle Türkiye tarafından geri kabul sürecinin başlayacağı ifade edilmiştir.

Bunun yanı sıra, AB Konseyi üye devletlerin her biriyle geri kabul anlaşmasının uygulanmasını bildirmiş, ancak Türkiye anlaşma metnine koyduğu meşruhatla Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) konusunda çekincesini ifade etmiştir.¹⁶⁸

¹⁶⁶Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", Brüksel, 10 Kasım 2015, s. 69-73.

¹⁶⁷Ekinci, 41-43.

¹⁶⁸T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Göç Eylem Planı",<http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (26.02.2018).

3.4. Vize Muafiyetine İlişkin 1. Değerlendirme Raporu

20 Nisan 2016 tarihinde yayımlanan rapor¹⁶⁹, yol haritasıyla belirlenen 72 kriter hakkındaki gelişimi gösteren ve 18 Mart 2016 Mutabakatı sonrası vize sürecine ilişkin doğrudan bilgiler içeren ilk rapor olma özelliği taşımaktadır. Raporda genel açıdan, Türkiye'nin gösterdiği gelişimin önemi vurgulanmış, özellikle göç mevzuatına yönelik 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yürürlükte olması ve buna ek olarak anılan Kanun çerçevesinde görev ve sorumlulukların icrası için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra teşkilatlanmalarına başlanmış olması olumlu bulunmuştur. Ancak, bir takım hususlarda gelişme gösterilmesine ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.

Gelişme gösterilmesinde fayda mütalaa edilen konulara baktığımızda;

- Belge güvenliği konusunda çipli ve biyometrik verilerin yanı sıra parmak izi verilerini de içeren AB ile uyumlu uygulamaya geçilememiştir. Bu konuda AB ile ilişkilerin geliştirilmesi istenmiştir.
- Özellikle AB üyesi olan Türkiye'nin komşuları Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır güvenliği ve sınır teşkilatının örgütlenmesi aşamasında üçlü mekanizmanın kurulması istenmiştir. Bununla birlikte, sınır bölgelerinden geçiş yapan veya yapmaya teşebbüs eden düzensiz göçmenlerle ilgili sınırdışı politikası da dahil gerekli tedbirlerin alınması istenmiştir.
- Türkiye'nin özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalaması için yaptığı çalışmaların artırılmasının gerektiği vurgulanmıştır.
- AB vize politikasına uyuma önem verilmesi ve EUROPOL teşkilatıyla işbirliğinin geliştirilmesi istenmiştir.¹⁷⁰

¹⁶⁹Avrupa Komisyonu, "First Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement", 20 Nisan 2016.

¹⁷⁰07.02.1992 tarihli Maastricht Anlaşmasıyla kurulan EUROPOL'ün merkezi Hollanda'nın Lahey kentindedir.

- Kişisel verilerin korunması hakkındaki düzenlemelere işlerlik kazandırılması ve AB yargı kurumlarıyla aktif işbirliğinin biran önce sağlanması talep edilmiştir.
- İnsan hakları bağlamında Avrupa İnsan Hakları Bildirgesinin 4 ve 7 sayılı ek protokollerine¹⁷¹ taraf olunması yinelenmiştir.
- Azınlık hakları konusunda toplumsal yaşama katılımları ve kimlikleriyle varoluşlarını sürdürmeleri için gerekli tedbirlerin alınması istenmiştir. Bu konuda özellikle Romanaslına sahip Türk vatandaşlarına vurgu yapılmıştır.
- Terörle mücadele, siber suçların önlenmesi ve organize suçlara ilişkin AB normlarına uygun şeffaf ve kişi haklarını koruyan perspektifte düzenlemeler yapılması istenmiştir.¹⁷²
- Mülteci başvurularının en kısa sürede karara bağlanması ve Suriyelilere ek olarak uluslararası koruma statüsünde bulunan diğer yabancı uyruklulara da çalışma hakkı tanınması konusunda düzenleme istenmiştir.
- AB ile vize politikasının ortak hale getirilmesi ve risk teşkil eden ülkelere vize taleplerinin olumsuz değerlendirilmesi ifade edilmiştir.
- Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasında AB üyesi ülkeler arasında ayırım yapılmamasına ve 1 Haziran 2016 tarihinde başlayacak üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulüne ilişkin hazırlıkların tamamlanması gerektiği söylenmiştir.

Vize serbestliğine ilişkin AB Komisyonu tarafından hazırlanan birinci rapor, genel hatlarıyla olumlu karşılanmış ancak Türkiye'nin alması gereken epey bir yol olduğunu ortaya koymuştur. Nitekim mevzuata dayalı düzenlemelerin yanında

¹⁷¹ 7 nolu ek Protokol, 01.11.1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Protokolü 14.03.1985 tarihinde imzalamış, 10.03.2016 tarihli ve 6684 sayılı Kanunla uygun bulmuştur.

¹⁷²Ekinci, s.44.

Türkiye'nin belirlenen dönemdeki güvenlik, terör sorunları ve sınırının yanı başında süren iç savaş nedeniyle hassasiyetleri nedeniyle AB'nin vize serbestliğine ilişkin taleplerinin mümkün mertebe Türkiye'nin hassasiyetleri gözetilerek dikkatlice karşılanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.¹⁷³

3.5. Vize Muafiyetine İlişkin 2. Değerlendirme Raporu

Vize serbestliğine ilişkin ikinci AB Komisyonu raporu¹⁷⁴, 15 Haziran 2016 tarihinde yayımlanmış önceki raporun yayımlandığı 20 Nisan 2016 tarihinden itibaren geçen yaklaşık üç aylık süreci değerlendirmiştir. Türkiye – AB ilişkilerinde Suriye'de yaşanan insani kriz nedeniyle artan hassasiyet ve göç akınları değerlendirildiğinde iki taraf açısından da bu rapor hayli öneme haiz konumdadır.

İlk bakışta, ilk raporda olduğu gibisi raporda da genel hatlarıyla olumlu kanaat ve değerlendirmelerin yer aldığı ifade edilebilir. Belirlenen 72 kriterden 19'unun karşılandığı, 17'sinin neredeyse karşılandığı, 24'ünün kısmen karşılanmasına rağmen olumlu gelişme yaşandığı, 9'unun kısmen karşılandığı ancak yeterli bulunmadığı ve 3 kriter hakkında ise henüz gelişme kaydedilmediği özetle ifade edilmiştir.¹⁷⁵ Kısa vadede yapılması istenenler şu şekilde özetlenebilmiştir.

- Belge güvenliği konusunda nihai düzenlemenin yapılması ve sahtecilik konularında gerekli tedbirlerin alınması istenmiştir.
- Sınır yönetimi ve düzensiz göçün özellikle AB'ye yönelen kısmının AB üyesi komşu ülkelerle ortak mekanizma sayesinde güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.
- Yunanistan ile geri kabul yükümlülüklerine uygun hareket edilmesi ve anlaşma hükümlerinin uygulanması istenmiştir.

¹⁷³Ceran, ss.5-6.

¹⁷⁴Avrupa Komisyonu, "Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", 15.06.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm, (04.06.2018).

¹⁷⁵Ekinci, s.44.

- AB vize politikasına uyum başta olmak üzere vize etiketlerinde güvenli belgelerin bir an önce hayata geçirilmesi istenmiştir.
- Kişisel verilerin korunması ve yargı konularında AB ile işbirliği düzenlemelerinin bir an önce tamamlanması gerektiği bildirilmiştir.
- Azınlık hakları ve sığınmacı hakları vurgulanmıştır. Temel haklar konusunda Avrupa İnsan Hakları Bildirgesine ek 4 ve 7 sayılı protokollere taraf olunması konusu yinelenmiştir.
- Terörle mücadele, siber suçlar ve organize suçlar konusunda şeffaflık talep edilmiştir.

3.6. Vize Muafiyetine İlişkin 3. Değerlendirme Raporu

28 Eylül 2016 tarihinde yayınlanan rapor,¹⁷⁶ 18 Mart mutabakatı sonrası Türkiye'nin göstermiş olduğu ilerlemeyi ölçmek ve 1 Haziran 2016 tarihinde uygulanmaya başlanması planlanan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulü sürecinde Türkiye'nin mevcut 72 kriter içerisindeki durumunu analiz etmek açısından önemlidir.

Raporda Türkiye'nin kısa sürede kat ettiği önemli mesafeden olumlu görüşle bahsedilmektedir. Özellikle 18 Mart 2016 tarihindeki mutabakat ile vize serbestliğine ilişkin nihai tarihin 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi sonrası Türkiye hızlı bir reform sürecine girmiştir.

Bu kapsamda, Kişisel Verilerin Korunmasına İlişkin Kanun TBMM'nin onayından geçerek yasal hale gelmiştir. Bunun yanı sıra, Avrupa Konseyinin insan hakları bahsinde yer alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4 ve 7 Nolu Protokolleri Meclis tarafından 10.03.2016 tarihli ve 6684 sayılı Kanunlakabul

¹⁷⁶Avrupa Komisyonu, "Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", 28.09.2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/migration/com_2016_634_f1_other_act_863309.pdf, (04.06.2018).

edilmiştir. Bu durum, AB adli yargılama sistemine uyum sağlanması amacıyla önemli bir adım atılmıştır. Öte yandan bir takım ikincil mevzuat çalışmaları da bu kapsamda öne çıkmıştır. Örneğin, Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasında geri kabul ve sınır yönetiminde işbirliğine yönelik mevzuat çalışmaları da neticelendirilmiştir.¹⁷⁷

Bu yasal düzenlemelere ek olarak, idari işlemler açısından uluslararası koruma başvurularının sonuçlandırılması ve uluslararası koruma sağlananların sayısının artırılması, güvenilir seyahat belgelerinin uygulanabilir hale getirilmesi için teknik çalışmaların son aşamada olduğu belirtilmiştir. Bu olumlu değerlendirme ve 18 Mart 2016 mutabakatında alınan kararlara dayanarak AB Komisyonu Türk vatandaşlarına vizelerin kaldırılması için Konsey ve Parlamenta resmi teklifini sunmuştur. Ancak olumlu bir kanaatin oluşması için 7 kriter hakkında Türkiye'nin düzenleme yapması gerektiği belirtilmiştir.¹⁷⁸

Bunlar;

- **Yolsuzlukla Mücadele:** 1999 yılında Avrupa Konseyi kararıyla yolsuzlukla mücadele amacıyla kurulan “GRECO” isimli uluslararası örgütün aldığı tavsiye kararlarının Türkiye tarafından da kabul edilmesi ve yolsuzlukla mücadele için AB ile yakın işbirliğinin artırılarak uyumun sağlanması talep edilmektedir.
- **Kişisel Verilerin Korunması:** Halihazırda Türk mevzuatında bulunan 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanununun kapsam ve mahiyetinin AB işbirliği, bilgi ve belge paylaşımı konusunda yeterli olmadığı ifade edilerek AB ile işbirliğinin artırılması talep edilmektedir.
- **Avrupa Polis Teşkilatı (EUROPOL) ile İşbirliğinin Arttırılması:** Kişisel verilerin korunmasıyla doğrudan bağlantılı olabilecek Avrupa emniyet birimleriyle iletişimin sıklaştırılması ile bilgi ve belge paylaşımına ilişkin kolaylıkların sağlanması istenmektedir.

¹⁷⁷Avrupa Komisyonu Raporu, s.7-8.

¹⁷⁸Avrupa Komisyonu Raporu, s.9-10.

- **Adli Konularda İşbirliğinin Arttırılması:** Özellikle cezai konularda AB üye devletleriyle işbirliğinin sağlanmasına ihtiyaç olduğundan bahsedilmektedir. Sicil kayıtlarının paylaşılması başta olmak üzere suça konu kişi veya tüzel kişilere ait bilgilerin paylaşılması hedeflenerek bu çerçevede AB ve Türkiye arasında güvenlik ve asayiş konularında ortaklığın güçlendirilmesi istenmektedir.¹⁷⁹
- **Terörle Mücadele Kanunun Değiştirilmesi:** Türkmevzuatında yer alan 5532 sayılı Terörle Mücadele Kanunundaki ¹⁸⁰ terör tanımının sorunlu olduğundan bahisle kolluk birimlerinin görev ve yetkileri ile şeffaflık temelli AB ile uyumlu bir terörle mücadele mevzuatının geliştirilmesi talep edilmektedir. Bununla amaçlanan Türkiye'nin terörle mücadele sürecinde AB mevzuatı ile uyum ve yeknesaklığın sağlanması istenmiştir.
- **Geri Kabul Anlaşmasının Tüm Hükümleriyle Uygulanması:** 1 Haziran 2016 tarihinden itibaren üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların kabulü için gerekli çalışmaların tamamlanması istenmektedir. Ancak, Türkiye'nin yol haritasına koyduğu meşruhatta belirttiği üzere, vize serbestliğinin sağlanmasıyla eş güdümlü olarak bunun sağlanabileceği ifade edilmektedir.
- **Güvenlikli Seyahat Belgelerinin Kullanıma Başlanması:** Pasaport ve seyahat belgelerinin biyometrik veri ve parmak izi bilgilerini de içeren çipli surette uygulanmaya başlanması ve teknik sürecin tamamlanması istenmiştir.

Genel hatlarıyla incelendiğinde, Türk vatandaşlarına vize serbestliği için son dönemeç olarak belirlenen sürecin Türkiye tarafından iyi kullanıldığı ancak bir takım düzenlemelerin daha hayata geçirilebilmesi için ek süreye ihtiyaç olabileceği değerlendirilmektedir.¹⁸¹

¹⁷⁹Avrupa Komisyonu Raporu, s.10.

¹⁸⁰5532 sayılı Kanunun 18.07.2006 tarihinde 26232 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁸¹Avrupa Komisyonu Raporu, ss.13-14.

3.7. 2016 Yılına Ait Türkiye–AB İlerleme Raporu

2016 yılına ilişkin AB’nin Türkiye ilerleme raporunda¹⁸², mevcut durum analizi yapılarak 18 Mart 2016 tarihinde mutabık kalınan düzensiz göçün önlenmesi için gerekli kılınan önlemlerin alınması, göçmen kaçakçılığının engellenmesi, geçici koruma kapsamında bulunanlara çalışma izni düzenlenmesi gibi göç yönetimini ilgilendiren konularda Türkiye’nin ilerleme kaydetmesi gerektiği vurgulanmıştır. Türkiye’nin mevcut uygulamalarının sevindirici olduğundan bahsedilerek, özellikle üçüncü vize serbestliğine ilişkin raporda bahsedilen, kişisel verilerin korunması, EUROPOL ile işbirliğinin artırılması, geri kabul hükümlerinin tamamının uygulanması, güvenli pasaport uygulamasına geçilmesi, adli işbirliğinin sağlanması ve terörle mücadele konularında gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.¹⁸³

9 Kasım 2016 tarihinde yayımlanan rapor, Türkiye’de yaşanan 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası mevcut durum hakkında AB tarafının tavrı ve bakış açısını anlamak açısından önemli bir belgedir. Nitekim, Türkiye’de normalleşmenin başlaması gerektiğinden bahisle, özellikle anılan konularda Türkiye’nin bir an önce somut adımlar atmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Somut adımların ertelenmesi nedeniyle vize serbestliği konusunda nihai sonuca varılamadığı bildirilmiştir.¹⁸⁴

3.8. Vize Muafiyetine İlişkin 4. Değerlendirme Raporu

8 Aralık 2016 tarihinde yayımlanan vize serbestliğine ilişkin yol haritasının değerlendirilmesi konusundaki 4. Değerlendirme raporunda¹⁸⁵ 15 Temmuz 2016 Darbe girişimi sonrası normalleşme çalışmalarının olumlu karşılanmıştır. Özellikle

¹⁸²Avrupa Komisyonu, “2016 Türkiye Raporu”, 09.11.2016, https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, (04.06.2018).

¹⁸³Avrupa Komisyonu, “2016 Türkiye Raporu”, ss.78-82.

¹⁸⁴Avrupa Komisyonu, “2016 Türkiye Raporu”, ss.80..

¹⁸⁵Avrupa Komisyonu, “Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, 08.12.2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, (04.06.2018).

25 Ekim 2016 tarihinden itibaren Yunan adalarında Türkirtibat görevlisi olarak peronel bulundurulması uygulamasına devam edilmesinin, geri kabul sürecinin işlemlerine olumlu etki oluşturacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, vize diyalogu sürecinde belirlenen yetmiş iki kriterden kalan yedi kriter hakkında Türkiye’den adımlar atılması beklenmekle birlikte, iki kriterin sadece teknik konulara bağlı olması ve halledilmek üzere olması sevindirici olarak yorumlanırken, geri kalan beş kriterin vize serbestliğinin sağlanması ve buna mukabil geri kabul anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanmaya geçirilmesi açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.¹⁸⁶

Geride kalan beş kriter ise;

- Yolsuzlukla mücadelede GRECO¹⁸⁷ tavsiyelerine uygun adımların atılması,
- Kişisel verilerin korunmasına yönelik AB mevzuatına uyumun sağlanması,
- EUROPOL teşkilatı ile işbirliğinin artırılması,
- Cezai konularda işbirliğinin geliştirilerek AB ile yeknesaklığın sağlanması,
- Terörle mücadele alanında tanımlara ilişkin yapısal düzenlemelerin yapılması,

Bahse konu alanlarda, Türkiye’nin içinde bulunduğu darbe sonrası süreç ve terör örgütleriyle hâlihazırda yürüttüğü mücadele göz önünde bulundurulduğunda, özellikle terör mevzuatının Türkiye’nin hassas süreci göz önünde bulundurulmadan düzenleme yapılmasının sıkıntı doğuracağı Türk makamlarınca ifade edilmiştir. Diğer hususlarla ilgili çalışma başlatılabileceği ifade edilmiştir.¹⁸⁸

Geride kalan kriterler haricinde Türkiye’nin geri kabul anlaşmasını yürütmeye yönelik olumlu adımları ve bugüne kadar göstermiş olduğu gelişim olumlu karşılanmıştır. Türkiye geri kabul sürecinde geri gönderme merkezleri ile kabul ve barınma merkezlerinin sayısını artırmış ve uygulamada yasal mevzuata uygun düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Türkiye’de 2016 yılı rakamlarına göre 17 farklı ilde toplam kapasitesi 6.700 kişilik 21 Geçici Barınma Merkezi bulunmaktadır. Bunlara

¹⁸⁶ Avrupa Komisyonu, “Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, ss.10-11.

¹⁸⁷ T.C. Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış ilişkiler Genel Müdürlüğü, GRECO, <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/index.html>, (10.02.2018).

¹⁸⁸ Ahmet Ceran, “Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteria Derinlemesine Bakış”, **IKV Değerlendirme Notu**, Sayı:183, 2016, ss.5-9.

ek olarak 11 ilde geri kabul merkezi çalışması devam etmektedir. Ayrıca 2 ilde toplam 176 kişi kapasiteli iki barınma ve kabul merkezi bulunmaktadır.¹⁸⁹

Ancak, 15 Temmuz 2016 hain darbe girişimi sonrası AB ile olan ilişkilerin tersine dönmesi, AB ülkelerinden Avusturya, Almanya, Hollanda gibi ülkelerde 2017 yılında yapılması planlanan erken seçimler öncesi milliyetçi partilerin söylemlerini Türkiye karşıtlığı ekseninde inşa etmesi Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilemiştir.¹⁹⁰ Türkiye'nin yaşamış olduğu darbe girişimi sonrası AB ülkelerini destekçisi olarak görmektense Türkiye'yi eleştiren tavırlar sergilenmesi ve darbe girişimine karışan kişilerin Yunanistan ve Almanya gibi AB üyesi ülkelere kaçmaları, bu ülkelerin darbecileri veya darbeye dolaylı destek veren kişileri ülkelerinde barındırmaları ve uluslararası koruma taleplerinin değerlendirilmesi gibi hadiseler, Türkiye nezdinde AB'nin güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir. Bu atmosfer eşliğinde, başta Yunanistan'ın 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası ülkesine kaçan darbeci askerleri Türkiye'ye iade etmemesi ve iade taleplerini sürüncemede bırakması Türkiye'nin Yunanistan ile mevcut geri kabul anlaşmasını sorgulamasına ve iptal edilebileceği yönünde fikirlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹⁹¹

Ayrıca, vize serbestliği yol haritasında taraflar arası uzlaşının bulunmaması ve AB tarafının vize diyalogu sürecine ilişkin geriye kalan 5 kriter konusunda Türkiye'den zorlayıcı taleplerde bulunması nedeniyle Türk tarafı mevcut konjonktür ve terör olaylarını belirterek ülkenin içinde bulunduğu hassas durumun AB tarafından anlaşılmasını ve destekleyici söylemlerin geliştirilmesini talep etmiştir. Ancak, AB ülkelerinde yükselen Türkiye karşıtlığı, 16 Mart 2017 tarihinde gerçekleştirilen Hollanda seçimleri öncesinde tırmanışa geçmiştir. Bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti Bakanının Hollanda'da Türkiye'de yapılacak anayasa referandumu öncesi Türk vatandaşlarıyla görüşme talebinin olumsuz karşılanması Hollanda ve Türkiye arasında siyasi kriz yaşanmasına neden olmuştur. Sonraki süreçte, başta Avusturya ve Almanya'da yükselen sağ kesimin Türkiye karşıtı söylemleri ve AB nezdinde Türkiye ile üyelik perspektifinin sonlandırılmasına ilişkin

¹⁸⁹Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016 Yılı Göç Raporu, s. 54-55.

¹⁹⁰Ekrem Yaşar Akçay, "15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Türkiye-AB İlişkileri ve Üyelik Sürecine İlişkin Değerlendirmeler", **Research Gate**, 2017, ss.5-6.

¹⁹¹NTV, "Çavuşoğlu: Yunanistan'la Geri Kabul Anlaşmasının İptali Gündemde", Türkiye Haberleri, 27.01.2017, https://www.ntv.com.tr/turkiye/cavusoglu-yunanistanla-geri-kabul-anlasmasinin-iptali-gundemde,hXARmh_5MEO4kE53zL1seg, (15.02.2018).

öneriler ilişkileri sarsmıştır. Bu süreçte, 27 Şubat 2017 tarihinde Türkiye ile yürütülen vize serbestliği süreci Konsey tarafından askıya alınmıştır. Avrupa Konseyi bu kararı alırken, Türkiye'nin vize serbestliği konusunda AB'nin belirlemiş olduğu sorumluluk ve yükümlülükleri yerine getirmemesini neden olarak göstermiştir.¹⁹²

3.9. Vize Muafiyetine İlişkin 5. Değerlendirme Raporu

AB Komisyonunun Türkiye'nin vize muafiyet sürecine ilişkin bilgilerde içeren değerlendirme raporu¹⁹³ 2 Mart 2017 tarihinde AB Konseyine iletilmiştir. Raporda, özellikle Ege'deki durum değerlendirilmiş ve halen tüm hükümleriyle yürürlükte bulunmayan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının gerekliliklerinin yerine getirilmesi istenmiştir. Yunanistan'a bağlı olan Midilli, Sakız, İstanköy ve Sisam adalarında toplanan düzensiz göçmenlerin Türkiye tarafından kabullerinde Yunanistan Devleti tarafından temel haklar ve insani mülahazalar gözetilerek Türkiye'ye geri gönderme prosedürünün aktif işletilmesi istenmiştir. Halihazırda, Türkiye'nin Yunanistan ile olan Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart 2016 Mutabakatı sonrası bir protokol imzalanmış olması sevindirici bulunsa da Türkiye ile AB arasındaakdedilen Geri Kabul Anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanması ve bunun vize muafiyeti sürecine bağitlanmaması gerektiği vurgulanmıştır.

Raporda vize muafiyetine ilişkin ayrı bir başlık açılmamış ancak Türkiye'den beklenen özellikle beş kriter konusunda somut adımlar atması istenmiştir. Yolsuzlukla mücadele, cezai suçlarda AB yargı organlarıyla işbirliği, terörle mücadele yasasında düzenleme, kişisel verilerin korunması ve EUROPOL teşkilatıyla işbirliği sağlanması konularında talepler devam etmektedir.

Teknik düzeyde çözülmesi istenen konulardan belge güvenliği ve yüksek güvenliqli seyahat belgesi düzenlenebilmesi konusunda Türkiye Uluslararası Sivil Havacılık Standartlarına uygun belge tasarımına 2010 yılında geçmiş olup, ilişkilerini her geçen gün arttırmaktadır. Çipli, biyometrik veriler ile parmak izi

¹⁹² Ahmet Ceran, "Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteria Derinlemesine Bakış", ss.8-9.

¹⁹³ Avrupa Komisyonu, First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey", 02.03.2017, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf, (04.06.2018).

bilgilerini içeren pasaportların kullanımına Kasım 2016'da başlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti nüfus cüzdanlarının çipli ve biyometrik verileri de içerecek şekilde yenilenmesi teknik anlamda tamamlanmış ve Mart 2016'da dağıtımına başlanmıştır. Türkiye'nin, belge güvenliği bağlamında AB vize serbestliği yol haritasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yerine getirdiği sonucuna varılmıştır. Ancak, vize muafiyeti sürecinin tamamlanabilmesi için son düzlükte beş kritere odaklanılsa da siyasi atmosfer vize muafiyeti sürecine tesir edebilmektedir.¹⁹⁴

4. Vize Muafiyeti Sürecine İlişkin Güncel Durum

26 Mart 2018 tarihinde Bulgaristan'ın AB dönem başkanlığında Varna şehrinde yapılan Türkiye-AB zirvesinde ilk sırada değerlendirilen konular Geri Kabul Anlaşması ve buna endeksli vize muafiyeti süreci olmuştur. Türkiyetaı Varna Zirvesi öncesi Şubat 2018'de geriye kalan beş kriter konusunda kapsamlı önerisini AB tarafına yazılı olarak iletmiş ve AB Makamlarından bu konuda somut adımlar beklediğini Varna Zirvesi'nde en üst merciden hem yazılı hemde sözlü olarak dile getirmiştir.¹⁹⁵ AB Komisyonu ve AB Konseyi tarafından ilgili teklifin değerlendirileceği ve Haziran 2018'de bir Zirve daha yapılmasının yerinde olduğu ifade edilmiştir. Sürecin, teknik konular dahilinde sürdürülmesinin yerinde olacağı ve siyasi konularla ilişkilendirilmemesinin önemi vurgulanmış, kadim ilişkilerin önemi ifade edilerek uzun bir süredir gergin devam eden Türkiye-AB ilişkilerinin normalleşmesine ihtiyaç olduğu taraılarca vurgulanmıştır.¹⁹⁶

Türkiye'nin içinde bulunduğu kritik durum ve terör operasyonları gibi ulusal güvenliğini ilgilendiren sıcak gelişmeler nedeniyle 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda doğrudan bir düzenleme yapmak yerine buna bağı mevzuatta bir takım düzenlemelerin yapılarak AB ile asgari uyum ve şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir. Bununla birlikte cezai suçlarda AB yargı organlarıyla işbirliği, kişisel

¹⁹⁴ Ahmet Ceran, "Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kritere Derinlemesine Bakış", s.9.

¹⁹⁵ Sabah Gazetesi, "Varna Zirvesi'nde Hedef Vize Muafiyeti Olacak", Dünya Haberleri, 08.02.2018, <https://www.sabah.com.tr/dunya/2018/02/08/varna-zirvesinde-hedef-vize-muafiyeti-olacak>, (10.02.2018).

¹⁹⁶ NTV, "Varna'da Türkiye-AB Zirvesi", Türkiye Haberleri, 26.03.2018, https://www.ntv.com.tr/turkiye/varnada-turkiye-ab-zirvesi,yhptQ0l6_Eaw8LSgCZaCWg(26.03.2018).

verilerin korunması ve EUROPOL teşkilatıyla işbirliği sağlanması gibi konularda gerekli adımlar atılmış son duruma ilişkin bilgilendirmenin AB Komisyonuna iletildiği yetkili makamlarca ifade edilmiştir. Özellikle, vize muafiyeti sonrası emniyet kayıtları ve adli kayıtların AB ile karşılıklı entegrasyon temelinde anlık paylaşılacak olmasının Türkiye ve AB'nin olası güvenlik zafiyetlerine karşı işbirliğini arttıracak anlaşılmaktadır. Halihazırda AB dönem başkanlığını yürüten Bulgaristan ile Türkiye'nin ilişkilerinin görece iyi olması vize muafiyeti başta olmak üzere Türkiye'nin AB tam üyelik perspektifine olumlu etki sunmaktadır. Ancak Temmuz 2018'den itibaren dönem başkanlığını Türkiye ile siyasi sorunları bulunan Avusturya'nın alacak olması Türkiye-AB ilişkilerinde gerilimin yükselebileceğine işaret etmektedir.

26 Mart 2018 tarihinde gerçekleştirilen Varna Zirvesi,¹⁹⁷ göçmen krizi ve vize muafiyetine ek olarak Türkiye'nin terörle mücadele ekseninde Suriye'de yürüttüğü operasyonlar, gümrük birliğinin genişletilmesi, Yunanistan ile ilişkiler ve Kıbrıs meselelerinin tartışılması açısından Türkiye-AB siyasi ilişkilerinde önemli bir yer edinmiştir. Türkiye'nin AB ile olan uzun soluklu ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda vize muafiyeti sürecine eklemlenen terörle mücadele mevzuatında AB müktesebatıyla uyumlu olabilecek yumuşamaya gidilmesinin istenmesi, Türkiye'nin halihazırda terör örgütlerine yönelik yürüttüğü mücadele sürecinde AB tarafından yeterli desteği alamadığı yönünde eleştirilerin ifade edilmesine neden olmuştur.¹⁹⁸ Varna Zirvesi öncesi Almanya, Avusturya ve Fransa gibi AB nezdinde başat güce sahip ülkelerden Türkiye'nin Suriye politikasına yönelik eleştirilerin yöneltilmiş olmasının Varna Zirvesi'nin olumlu seyrine gölge düşürdüğü anlaşılmaktadır. Türkiye tarafından istenen AB'nin vize muafiyeti konusunda verdiği sözleri yerine getirmesi ve bir an önce vatandaşlarına vize muafiyeti uygulamasına geçilmesidir.

¹⁹⁷Bulgaristan'ın Varna kentinde 26.03.2018 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

¹⁹⁸ AB Bakanlığı, "AB Bakanı Ömer Çelik, 37. Türkiye-AB Karma İstisare Komitesi (KİK) toplantısına katıldı", 20.02.2018, https://www.ab.gov.tr/ab-bakani-omer-celik-37.-turkiye-ab-karma-istisare-komitesi-kik-toplantisina-katildi_51153.html, (21.02.2018).

SONUÇ

Geri kabul anlaşmaları, düzensiz göçün önlenmesi ve geri gönderme prosedürlerinin işler hale getirilmesi için kullanılan bir yöntemdir. Tarihsel süreç içerisinde farklılaşan geri kabul anlaşmaları, günümüzde düzensiz göçmenlerin geçiş yaptıkları transit ülkeleri de kapsamaktadır. Modern anlamda kurgulanan geri kabul anlaşmaları ortaya koyduğu sonuçlar itibarıyla küresel ölçekte ele alınması gereken konular arasındadır. Bununla birlikte günümüz degeri kabul anlaşmaları ülkelerin talepleri doğrultusunda ekonomi, ticaret, göç mevzuatı veya vize muafiyeti gibi konularla işbirliği ve kolaylık sağlanmasına yönelik adımlarla ilişkilendirilmektedir. Bu durumun ana sebebi düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelerin tek başına geri kabul anlaşmalarına yanaşmak istememeleri olarak değerlendirilmektedir.

Hâlihazırda, küresel düzlemde yaşanan iç savaş ve karışıklıkların etkisiyle özellikle güvenlik zafiyetinin her geçen gün giderek arttığı Afganistan, Pakistan, Orta Asya ülkeleri ve Afrika ülkelerinden Avrupa ülkelerine yönelen düzensiz göç akınları her geçen gün artmaktadır. Buna ek olarak son dönem şiddetini arttıran Orta Doğu ve Kuzey Afrika merkezli iç karışıklıklar nedeniyle AB'ye yönelen kitlesel göç akınları AB için son dönem tartışmalarının temelini oluşturmuştur. Temelde can güvenliklerinin sağlanarak ekonomik ve sosyal anlamda iyi bir yaşam sürdürmeyi hedefleyen göçmenlerin sayısının her geçen gün artması AB için kendi yaşamsal sınırlarının zorlanması nedeniyle tehlikeli bir hal almaya başlamıştır. Nitekim düzensiz göç hareketliliğinin durdurulması ve kontrol edilebilmesi gün geçtikçe AB için daha önemli hale gelmiştir.

AB'ye yönelen kitlesel göç akınlarına baktığımızda Türkiye üzerinden Doğu Akdeniz ve Ege Denizi bağlantılı olarak kullanılan rotaların yanında Akdeniz üzerinden İtalya ve İspanya'ya, üçüncü olarak ise Balkanlar ve Doğu Avrupa ülkelerinden Orta Avrupa ülkelerine ulaşan düzensiz göç hareketlerinin bulunduğu bilinmektedir. Bu sebeple, özellikle son dönemlerde kaynak ülkelere yakınlığı, Suriye krizi nedeniyle ülkesinde 3.5 milyondan fazla Suriyeliyi¹⁹⁹ misafir etmesi ve AB'ye komşu olması nedeniyle Türkiye'nin önemi artmıştır. Bu çerçevede, AB'nin

¹⁹⁹Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyeliler", Geçici Koruma, 08.03.2018, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, (10.03.2018).

Türkiye ile 2005 yılından beri imzalamak istediği geri kabul anlaşması önemli hale gelmiş ve AB'nin geleceğini tehdit eden göç akınlарının durdurulmasında Türkiye can simidi olarak görölmeye başlanmıştır.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının Türk vatandaşlarının AB ölkelerine gerçekleştirecekleri kısa süreli seyahatlerinde vize muafiyeti sağlanması süreciyle ilişkilendirilmesi ve süreç içerisinde gerek siyasi gerekse dönemsel dalgalanmaların etkisiyle bu anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanabilmesi iki taraf içinde zorlayıcı bir hale gelmiştir. Süreç içerisinde Türkiye-AB ilişkilerinin çeşitli dışsal faktörler veya içsel dinamikler temelinde negatif etkileşim içerisinde bulunmasına rağmen geri kabul anlaşması ve vize muafiyeti konusu ilişkilerin diyalog temeline indirgenmesine ve tarafların birbirlerine karşı sağduyu içerisinde hareket edebilmelerine zemin hazırlamıştır. Bu sebeple, yaşanan göçmen krizi ve vize muafiyeti süreci Türkiye-AB ilişkilerinde son dönem tartışmalarının temelini oluşturmuştur.

AB'nin Türkiye'de bulunan Suriyelilere sağlanacak hizmetler için maddi destek sağlama sözü ve vatandaşlarına sağlanacak vize muafiyetine karşın Türkiye'nin AB içerisinde düzensiz konumda bulunan kendi vatandaşları başta olmak üzere ölkesi üzerinden AB'ye geçiş yapan üçüncü ölk vatandaşları ve vatansızların geri kabulü sağlanmak istenmiştir. AB tarafından başta mali yardım konusu olmak üzere vize muafiyetine ilişkin sürecin halen sonuçlandırılmaması nedeniyle Türkiye tarafından AB'ye olan güven azalmıştır. Halen ilk etapta Türkiye'ye verilmesi planlanan 3 Milyar Avrodan 1 Milyar 850 Milyon Avro Türkiye'ye teslim edilmiş, geri kalan miktar için çalışmalar devam etmekle birlikte bu miktarın projelere dayandırılması Türkiye tarafından eleştirilmektedir.²⁰⁰ Bununla birlikte anlaşma kapsamında 2018 yılıyla birlikte verilmesi planlanan ikinci 3 milyar Avro için AB Komisyonunca olumlu beyan verilse de uygulama safhasına geçilmemiştir. Türkiye'nin geri kabul anlaşmasının uygulanabilirliği ile vize muafiyeti yol haritasına ilişkin belirlenen süreçte, ana başlıklarıyla göç yönetimi, sınır güvenliği, belge güvenliği, geçici barınma merkezleri kapasitesinin artırılması, terörle mücadele ve yargılama usulleri ile veri paylaşımı ve işbirliğinin sağlanması konularında AB ile koordinasyonun sağlanması gibi koşullar öne sürölmüştür. Bu

²⁰⁰NTV, "Varna'da Türkiye-AB Zirvesi", Türkiye Haberleri, 26.03.2018, https://www.ntv.com.tr/turkiye/varnada-turkiye-ab-zirvesi,yhptQ0l6_Eaw8LSgCZaCWg (26.03.2018).

durum, Türkiye'nin AB ile uyumunun güçlenmesine etki sağlamasının yanı sıra düzensiz göçün önlenmesi ve göç yönetimi konusunda daha hızlı ve pratik adımlar atmasına imkân sağlamıştır. Türkiye gerek göç mevzuatına yönelik gerekse vize muafiyeti sürecine konu kriterler bağlamında etkin adımlar atmasına rağmen, AB ülkeleri her düzlemde politik konular temelinde Türkiye'yi eleştirmiş ve buna ilave olarak Almanya, Hollanda, Fransa gibi AB içinde politika belirleyici ve başat güce sahip ülkelerde yapılan yerel ve genel seçimlerin sonucunda giderek yükselen aşırı sağ ve muhafazakar akımların etkisi nedeniyle ilişkilerin gerilmesi ve vize muafiyeti gibi teknik mevzuların siyaset zeminine aktarılması söz konusu olmuştur.

Türkiye geri kabul anlaşması ve vize muafiyeti sürecinde, başta göç yönetimi ve mevzuatın oluşturulması konusunda 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunuyla birlikte göç vesîğınma konularında yasal çerçevesini oluşturmuş, buna ek olarak Geçici Koruma Yönetmeliği başta olmak üzere uygulamaya koyduğu yönetmeliklerle mevzuata dayalı çerçevesini belirlemiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün illerde teşkilatlanması tamamlanmış, yurtdışı teşkilatlanması için çalışmaların arttırılması ve Türkiye'nin göç politikasının tek elden sivil kurum vasıtasıyla yönetilmesi AB uyum süreci içinde önemlidir. Geçici barınma merkezleri kapasitesi arttırılarak düzensiz göçün önlenmesi ve gönüllü geri dönüşün teşvik edilmesi başta olmak üzere geri göndermeye ilişkin gerekli alt yapı çalışmaları tamamlanmıştır. Buna mukabil, Türkiye üzerinden AB ülkelerine başta Ege Denizi olmak üzere düzensiz göçün engellenmesi için özellikle 4 Nisan 2016 tarihinden bu yana daha ciddi önlemler alınmaya başlanmış ve nitekim Yunanistan'a bağlı adalara geçiş yapmaya çalışan düzensiz göçmen sayısı oldukça azalmıştır. Bu süreçte, Yunanistan'a bağlı adalarda irtibat görevlisi olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü personelinin görevlendirilmesi ve düzensiz göçün önlenmesi sürecinde Türkiye-Yunanistan Sahil Güvenlik birimlerinin iletişimlerinin sıklaştırılması etkili olmuştur. Bununla birlikte, düzensiz göçün engellenmesine ilişkin sürecin düzenli göçün teşvikiyle desteklenmesi olumlu bir gelişme olmuş, Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilen her bir yasadışı göçmen karşılığında bir Suriye uyruklu yabancı Avrupa ülkelerine yasal yollardan gönderilmiştir. Bunlara, ek olarak, Türkiye'de bulunan Suriyelilere sağlanan geçici koruma kapsamında sağlık hizmetleri, sosyal imkânlar ve çalışma izni verilmesi olumlu gelişmeler arasında sayılmıştır.

Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanış yöntemi incelendiğinde, Anlaşmanın uygulanması ve başta Yunanistan olmak üzere AB ülkelerinde bulunan Türkiye üzerinden geçiş yapan düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye geri gönderilebilmesi sürecinde temel insan hakları, sığınma başvurusunda bulunma hakkı başta olmak üzere bu kapsamda hızlandırılmış prosedüre tabi olarak yapılan uluslararası koruma değerlendirmeleri uluslararası insan hakları savunucuları tarafından eleştirilmiştir. Bunun yanında, Türkiye'nin göç yönetimi ve geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere sağladığı başta çalışma izni ve buna ek olarak sağlık, eğitim, sosyal imkânlar ve insani ihtiyaçların karşılanması konularında başarılı mevzuat ve uygulama adımları geliştirdiği ifade edilerek, güvenli ülke olarak kabul edilmesi yine uluslararası hukuk bağlamında tartışmalı konular arasında yer almaktadır.

AB'nin insani kriz bağlamında sınır güvenliğini korumakta zorluk yaşaması ve özellikle 2015 yılında AB sınırlarına geçiş yapan yasadışı göçmen sayısının oldukça artması AB üyesi ülkelerin sınır güvenliği ve sığınma konularında ulus devlet düzeyinde kararlar almasına ve AB kurumsal yapısını sorgulamalarına neden olmuştur. Bu süreçte, bazı AB üyesi ülkelerin külfet paylaşımında bulunmak istememeleri ve ulus devletlerin çıkarlarını AB çıkarlarının üstünde tutmak istemeleri AB Birlik yapısının eleştirilmesine neden olmuştur.²⁰¹ Orta Avrupa'ya geçiş güzergâhında bulunan Macaristan, Slovakya, Slovenya ve Hırvatistan gibi ülkelerin Yunanistan üzerinden AB içlerine ulaşan göç akınlarını önlemek için dikenli teller örmesi, sınır güvenliği önlemlerini katılaştırması ve sığınma politikalarını göçmenler aleyhine sertleştirmeleri, İtalya'nın Libya üzerinden Akdeniz vasıtasıyla gelen düzensiz göçmenlerin ülkesine yüklediği mali yük gerekçesiyle kuzeye ilerleyişlerine müsaade etmesi ve mali külfet paylaşımı noktasında başta Almanya, Fransa, Hollanda ve İskandinav ülkelerinden destek talep etmesi gibi hadiseler yaşanan krizin AB iç dinamiklerini ne denli etkilediğinin göstergeleri olmuştur.²⁰² AB'nin özellikle Türkiye'nin batı sınırlarındaki önlemleri arttırması ve işbirliği insani krizi kontrol etmesini kolaylaştırmıştır. Bununla birlikte, başta FRONTEX ve gönüllü sivil toplum örgütleri olmak üzere, AB sınırlarının güvenlileştirilmesi ve geri gönderme

²⁰¹ Euronews, "Macaristan, Sırbistan sınırına akıllı tel örgü çekti", Macaristan, 28.04.2017, <http://tr.euronews.com/2017/04/28/macaristan-sirbistan-sinirina-akilli-tel-orgu-cekti>, (10.03.2018).

²⁰² NTV, "İtalya'dan AB'ye Rest: Ağzınızı değil, cüzdanınızı açın", 26.10.2016, <https://www.ntv.com.tr/dunya/italyadan-abye-rest-agzinizi-degil-cuzdaninizi-acin,wB7lYzugN0-K6MfvuG6l1w>, (10.03.2018).

prosedürlerinin usulüne uygun bir şekilde hızlandırılması gibi uygulamalar AB'nin düzensiz göçü önleme çabalarına hizmet etmiştir. Bu noktada, gönüllü geri dönüşlerin desteklenmesi, gönüllü geri dönüş yapacaklara hibe yardımı, tıbbi yardım ve psikososyal destek sağlanması, nakdi destek, menşei ülkelerle iletişim ve entegrasyon politikalarının işler hale getirilmesi gerek AB düzeyinde gerekse üye devletler nezdinde düzensiz göçmenlerin insancıl hukuk bağlamında geri gönderilmelerine imkan sağlamıştır. Diğer yünden ise, göç yönetimi, düzensiz göçle mücadele, geri gönderme ve geri kabul mevzuatının geliştirilmesi ve uluslararası göç hukuku gibi teknik mevzuata dayalı süreç Suriye'de yaşanan insani kriz ve buna bağlı gelişen göç akınları ve Türkiye-AB ilişkilerinin son dönem tartışmalarıyla birlikte anlam ve önemini arttırmıştır. AB'nin sınırlarına yönelen kitlesel akınlara karşı önleyici politikaları AB'nin geleceği noktasında önemli kabul edilse de AB'nin insan hakları temelli değer ve yargılarına ters düşebilecek bir geri gönderme politikası izlemesi hayli eleştiriye konu olmakta ve tartışılmaktadır.

Hâlihazırda, vize muafiyeti sürecinde nihai hedefe ulaşılamaması nedeniyle üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulünde uygulanamamaktadır. 2011 yılından bu yana mevcut insani krizin atlatılması sürecinde Türkiye'nin Yunanistan ile 2002 yılından bu yana var olan Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart 2016 tarihinde varılan Mutabakat zaptı önemli bir yere sahip olmuştur. Ek olarak, Türkiye-AB Ortak Geri Kabul Komitesinin kararına ek olarak yine Yunanistan ile Türkiye arasında imzalanan protokol çerçevesinde Yunanistan'da bulunan yasadışı göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabulü çerçevesinde uygulanabilmektedir. Ancak, anlaşmaya taraf diğer AB ülkelerinde bulunan düzensiz göçmenlerin geri kabul işlemleri yapılamamaktadır.

Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanma sürecine bakıldığında, 16 Aralık 2013 tarihinde Türk vatandaşlarına vize muafiyeti süreciyle ilişkilendirilerek imzalanan anlaşma, anlaşmaya taraf ülke vatandaşlarının geri kabulü için Ekim 2014 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanılmasına karşın üçüncü ülke vatandaşı ve vatansızların geri kabul işlemleri vize sürecine bağlı olarak öncelikle Ekim 2017 tarihi belirlense de sonraki görüşmelerde Ortak Geri Kabul Komitesi'nin kararıyla yine vize muafiyetine endeksli olarak 1 Haziran 2016 tarihine alınmıştır. Bu durum, yasal olarak ancak anlaşmanın güncellenmesi ve imzacı makamların yeniden bu hususu

imza altına alması ve ilgili meclislerin onayı sonrası yürürlüğe girmesinin gerekliliği konusunda eleştirileri beraberinde getirmiştir. Geri Kabul Anlaşmasında bulunan hükmün yetkide paralellik çerçevesinde Ortak Geri Kabul Komisyonunca değiştirilmesinin yerinde olmadığı ifade edilmektedir.

Geri Kabul Anlaşması nedeniyle Avrupa’da daha uygun koşullarda hayatlarını kurmak isteyen düzensiz göçmenlerin AB ülkelerine yapacakları mültecilik başvurularının olumsuz sonuçlandırılması ve bu kişilerin temel mülteci hakları bağlamında sahip oldukları sığınma başvurusunda bulunmak haklarının doğru bir şekilde değerlendirilemeden ivedilikle sonuçlandırılacağı ve göçmenlerin apar topar Türkiye’ye gönderileceklerine yönelik endişeler birçok insan hakları örgütüne dile getirilmektedir. İnsan hakları bağlamında mültecilik statüsü değerlendirmesi ile geri kabul anlaşmalarının genel kapsam ve ruhu örtüşmemektedir. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması da bu nedenle eleştirilmektedir. AB tarafına yöneltilen eleştirilerin bir diğer boyutu ise Türkiye’nin coğrafi kısıtlama koşuluyla 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olmasına karşın güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmesidir. AB, Türkiye’nin göç ve sığınma mevzuatı ile uygulama süreçlerine ilişkin attığı adımlar ile ülkesinde bulunan Suriyelilere geçici koruma kapsamında çalışma izni başta olmak üzere gereken imkanların sağlandığını kabul etmiş ve Türkiye’yi güvenli üçüncü ülke olarak tanımıştır. Bu durum ise, AB’nin üzerinde bulunan mülteci sorumluluğundan kurtulmak için bu adımı attığına ilişkin çeşitli insan hakları örgütleri tarafından eleştirilere konu olmuştur.²⁰³

Türkiye’nin Anlaşma gereği gerek teknik mevzuata dayalı önlemleri gerekse sınır güvenliği başta olmak üzere fiiliyata yönelik önlemleri alması Yunanistan ve Bulgaristan üzerinden AB’ye yönelen düzensiz göç hareketliliğinin önlenmesine yardımcı olmuştur. Ancak, kaynak ülkelerinden ayrılarak Türkiye’ye bir şekilde ulaşan ve Avrupa’ya geçiş yapamayan göçmenlerin mali yükü Türkiye’nin omuzlarına yüklenmiştir. Bununla birlikte, AB sınırlarına geçişlerin engellenmesi noktasında gerekli desteği sağlayan Türkiye’nin başta İran, Irak ve Gürcistan sınırlarının güvenlikleştirilmesi ve geri gönderme kapasitesinin artırılması hayli önemli hale gelmiştir. Geri gönderme sürecinde, kaynak ülkelerle öncelikle

²⁰³ Ahmet Ceran, “Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye “Güvenli ülke” midir?”, Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği, **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**, Cilt.293, 2017, ss.70-91.

diplomatik ilişki düzeyinin arttırılması olmak üzere, Geri Kabul Anlaşmaları imzalanması uzun vadede etkin bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra, insani mülahazalar çerçevesinde göçmenlerin gönüllü geri dönüşlerinin desteklenmesi önemli bir politika aracı olmasına karşın kaynak ülkelerle doğrudan geri kabul anlaşması müzakere etmek ilgili ülke için caydırıcı bir faktör olmaktadır. Bunun için, çeşitli ticari, ekonomik veya mevzuatın geliştirilmesine yönelik destekleyici ve kaynak ülkeye katkı sağlayabilecek anlaşmaların beraberinde geri kabul anlaşması müzakere etmek AB örneklerinden de anlaşılacağı üzere daha yapıcı ve sonuç odaklıdır.

Güncel gelişmeler ışığında, Türkiye'nin gerek vize muafiyetine konu kriterlerde kat ettiği mesafe, gerekse düzensiz göçün AB sınırlarına ulaşmasını engelleyici sınır güvenliğinin sağlanmasına yönelik önlemleri AB ülkeleri tarafından takdirle karşılanırsa da AB'de yaşanan siyasi değişim iklim ve milliyetçi söylemlerin giderek artması Türkiye'nin vize muafiyeti sürecinin siyasi nedenlere bağlanmasına yol açmıştır. Nitekim Avrupa ülkelerinde 2017 yılı boyunca yapılan seçimlerde Türkiye karşıtlığıyla seçim propagandası yapan siyasi partilerin güç kazanması ve Avrupa ülkelerinde bulunan Türk vatandaşlarını ziyaretleri esnasında Türk bakan ve milletvekillerinin engellenmesi, Türkiye tarafından terör örgütü olarak kabul edilen kişi veya örgütlerin AB ülkelerinde rahatlıkla hareket etmesi ve faaliyetlerinin engellenmemesi gibi olaylar ilişkilerin gerilmesine ve ister istemez vize muafiyeti gibi teknik bir sürecin siyasi düzleme çekilmesine neden olabilmektedir.

Türkiye-AB ilişkilerindeki tarihsel süreç ve ortak çıkarların fazlalığı nedeniyle ilişkiler onarılmaya çalışılmaktadır. Nitekim Bulgaristan'ın dönem başkanlığında 26 Mart 2018 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB zirvesi öncesi Türk makamları Türk vatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanabilmesi için geriye kalan 5 kriterle ilgili nihai çözüm raporunu AB Komisyonuna iletmış ve Varna Zirvesinde bu konugörüşülerek AB tarafının sorumlulukları çerçevesinde Türk vatandaşlarına vize muafiyeti sağlanması için adım atması gereği ifade edilmiştir.

Mevcut konjunktürde, AB'de yükselen yabancı karşıtlığı, özellikle Türk ve İslam karşıtlığı ekseninde popülist siyasette güç kazanan akımlarında etkisiyle AB'nin Türkiye'ye karşı yapıcı ve kapsayıcı politika izlemesini zorlaştırmaktadır. Vize muafiyeti gibi teknik bir konunun öncelikle Geri Kabul Anlaşmasına

bağıtlanması ve oradan da bir takım şartlara endekslenmesi ve mevcut şartlar yerine getirilse bile son kertede ülkelerin açık rızaları dahilinde Türkiye'nin son dönem terör operasyonları ve uluslararası ilişkilerdeki pozisyonu da eleştirilerek siyasi yelpazede değerlendirilmek istenmesi vize muafiyeti sürecinin içeriğindeki bir çok sorunsalı ortaya çıkarmaktadır. Her şeye rağmen Türkiye'nin içinden geçmekte olduğu zorlu süreç nedeniyle belirli risklere rağmen AB ile vize muafiyeti sürecini sürdürmek adına gerekli adımları attığını beyan etmesi olumludur. Bu nedenle, Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel seyri göz önünde bulundurulduğunda tarafların kapsayıcı ve yakınlaştıracı politikalar izlemesi sayesinde önümüzdeki süreçte vize muafiyeti başta olmak üzere Türkiye'nin AB tam üyelik perspektifine devam etmesi önem arz etmektedir.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde karşılıklı fayda ve ilişkilerin sağlamlaştırılması temelinde başlatılan sürecin Avrupa cephesinden bakıldığında kitlesel göç akınlarının önlenmesi, Birlik üyesi ülkeler arasında tartışmaların azalması ve Birliğin bu tartışmalardan olumsuz etkilenmesinin engellenmesi gibi AB'yi ayakta tutacak ve bütünleşmiş bir Avrupa geleceğine imkan sağlayacak kazanımlarının bulunduğu; Türkiye cephesinden bakıldığında ise halenvatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanması, Suriyelilere sunulmak üzere anlaşmaya dayalı maddi desteğin gönderilmesi ve tam üyelik perspektifine uygun ilişkilerin zenginleştirilmesi gibi beklentilerin devam ettiği görülmektedir. Bu kapsamda, geri kabul anlaşması ve vize muafiyeti sürecinin geleceği konunun siyasi yelpazeden arındırılmak suretiyle ve ancak karşılıklı güven ve ortak kazanımlara odaklanması ve önem verilmesi yoluyla olumlu olarak sonuçlandırılabilir.

KAYNAKÇA

Acer, Yücel, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş. **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi**, USAK Yayınları, Ankara, 2010.

Akçay, Ekrem Yaşar. "15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Türkiye-AB İlişkileri ve Üyelik Sürecine İlişkin Değerlendirmeler", **Research Gate**, 2017.

Avrupa Komisyonu, "Return and Readmission", Migration and Home Affairs, 27.02.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en,(27.02.2018).

Avrupa Komisyonu, Migration and Home Affairs-Return and Readmission, 02.03.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (02.03.2018).

Avrupa Komisyonu, "Türkiye-AB Vize Serbestliği Sürecinde 1. Değerlendirme Raporu, 20.04.2016.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye-AB Vize Serbestliği Sürecinde 2. Değerlendirme Raporu, 15.06.2016.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye-AB Vize Serbestliği Sürecinde 3. Değerlendirme Raporu, 28.09.2016.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye-AB Vize Serbestliği Sürecinde 4. Değerlendirme Raporu, 08.12.2016.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye-AB Vize Serbestliği Sürecinde 5. Değerlendirme Raporu, 02.03.2017.

Aydın, Gökhan. “Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç İle Mücadelede Devletlerin Yetki ve Uygulamaları”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt.2, Sayı.2, 2016, ss.120-211.

Aygül, Cenk. “Visa Regimes as Power: The Cases of the EU and Turkey”, **Alternatives**, Cilt: 38, Sayı: 4, (2013), s.330.

Babuş, Fikret. **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, Ankara, 2006.

Bakewell, Oliver. “Göç Kuramında Yapı ve Fail Kavramları Üzerine Bazı Görüşler”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 2015, ss.188-223.

Batır, Kerem. “Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Bir Hukuki Değerlendirme”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt.15, Sayı.30, 2017, ss.585-604.

Baysan, Alper. “Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation: The Case of the EU’s Visa Regime towards Turkey”, **Journal of Contemporary European Research**, Cilt: 9, Sayı: 5, (2013), ss. 742-743.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK). “Global Trends Forced Displacement in 2016”, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>, (15.01.2018).

Ceran, Ahmet. “Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteria Derinlemesine Bakış”, **IKV Değerlendirme Notu**, Sayı:183, 2016.

Ceran, Ahmet. “İkinci Raporun Ardından: Vize Serbestliği Diyaloğunda Öne Çıkanlar”, **IKV Değerlendirme Notu**, Sayı: 177, 2016.

Ceran, Ahmet. “Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısına İnsan Hakları Düzleminden Alternatif Bir Bakış: Türkiye “Güvenli ülke” midir?”, **Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 293, 2017, ss.70-91.

Ciğer, Meltem İneli. “Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, 2016, ss. 62-92.

Ekinci,Mehmet Uğur. “Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu”, **SETA Raporu**, Sayı: 64, 2016.

Ekşi, Nuray. **Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

Ekşi, Nuray. “Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması: Bir Hatalar Zinciri”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:14, Sayı:163, 2016, ss. 3565-3572.

Ercan, Murat. “Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması”, **Bölgesel Çalışmalar Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, ss.1-22.

Erdoğan, M.Murat. “Avrupa’da Türkiye Kökenli Göçmenler ve ‘Euro-Turks-Barometre’ Araştırmaları, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, 2015, ss.108-148.

Erdoğan, M.Murat. Türkiye’deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum, **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, İstanbul, 2015, ss.43-50.

European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX). Eastern Mediterranean Route, **Trends and Routes**, 2018, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, (01.03.2018).

Euronews, “Macaristan, Sırbistan sınırına akıllı tel örgü çekti”, **Macaristan**, 28.04.2017, <http://tr.euronews.com/2017/04/28/macaristan-sirbistan-sinirina-akilli-tel-orgu-cekti>, (10.03.2018).

Goularas, Gökçe Bayındır ve Ulaş Sunata. “Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi”, **Moment Dergi**, Cilt:2, Sayı:1, ss.12-40.

Göçmen, İlke. “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, ss.21-86.

Güleç, Cansu. “Avrupa Birliği’nin Göç Politikaları ve Türkiye’ye Yansımaları”, **Tesam Akademi Dergisi**, 2015, ss.81-100.

Hacıoğlu, Fatma Zeynep. “Geri Kabul Anlaşması”, **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler 5**, Sayı:1, 2016, ss. 409-417.

Hürriyet. “Suriyeli Mültecilere Çalışma İzni Yürürlüğe Girdi”, 12.02.2016, **Ekonomi**, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/suriyeli-multecilere-calisma-izni-yururluge-girdi-40053841>, (04.06.2018).

Kaya, Ayhan. “Euro-Türkler, Kuşaklararası Farklılıklar, İslam ve Entegrasyon Tartışmaları”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, 2015, ss. 44-79.

Kaya, Gözde. “AB’de Yeni Bir Ortak Sığınma Sistemine Doğru: Dublin Sisteminin Reformu”, **Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 293, 2017, ss.92-133.

Koçak, Orhan ve Gündüz R. Demet. “Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:7, Sayı:12, 2016, ss.66-91.

Kirişçi, Kemal. “Will the readmisson agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?”, **Center For European Policy Studies**, 04.02.2014, ss.1-4.

NTV Haber. “Schengen’in Kaldırılmasının Faturası Ağır”, **Ekonomi Haberleri**, 11.02.2016, https://www.ntv.com.tr/ekonomi/schengenin-kaldirilmasinin-faturasi-agir,yFdTAndlAka9z7YHJZ_EWQ, (15.02.2018).

NTV, “İtalya’dan AB’ye Rest: Ağzınızı değil, cüzdanınızı açın”, 26.10.2016, **Avrupa Haberleri**, <https://www.ntv.com.tr/dunya/italyadan-abye-rest-agzinizi-degil-cuzdaninizi-acin,wB7lYzugN0-K6MfvuG6l1w>, (10.03.2018).

NTV, “Varna’da Türkiye-AB Zirvesi”, **Türkiye Haberleri**, 26.03.2018, https://www.ntv.com.tr/turkiye/varnada-turkiye-ab-zirvesi,yhptQ0l6_Eaw8LSgCZaCWg (26.03.2018).

Özerim, Gökay. “Avrupa’da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem Mi?” **Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2014, ss.11-48.

Özgür, Nurcan ve Yeşim Özer. **Türkiye’de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması**, Derin Yayınları, İstanbul, 2010.

Özsöz, Melih. “Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı: Yeni Bir Dönem Mi, Boya Badana Mı?”, **İKV Değerlendirme Notu**, 2015.

Özsöz, Melih ve Ahmet Ceran. “Yasadışı Göç ve Vize Serbestliği Ekseninde Türkiye-AB: Ortak Sorun-Ortak Çözüm”, **IKV Değerlendirme Notu**, Sayı:140, 2015.

Özsöz, Melih. **Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Yayın No:261, İstanbul, 2013.

Sabah Gazetesi. “Varna Zirvesi’nde Hedef Vize Muafiyeti Olacak”, Dünya Haberleri, 08.02.2018, <https://www.sabah.com.tr/dunya/2018/02/08/varna-zirvesinde-hedef-vize-muafiyeti-olacak>, (10.02.2018).

Solak, Mustafa.**Atatürk’ün Bakanı: Şükrü Kaya**, Kaynak Yayınları, Ankara, 2013.

Sönmez, Pelin ve Hikmet Kırık. “Turkish-EU Readmission Agreement: A Critique of EU-Turkey Migration Dialouge”, **Güvenlik Stratejileri**, Cilt:13, Sayı:25, ss.1-26.

Şahin, Birsen.**Almanya’da Misafir İşçilikten Ulus Ötesi Bağların Kurulmasına Geçiş Süreci**, Phoneix Yayınları, Ankara, 2010.

Şen Yusuf Furkan ve Gözde Özkorul. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Eşik”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2016, ss.86-119.

Triandafyllidou, Anna. “Migration In Greece: Recent Developments in 2016”, **Global Governance Programme European University Institute, OECD Network Report**, 2016.

Turan, Yıldırım ve Osman Şaşkın. “AB’ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları”, **PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2017, ss.47-56.

Turhan, Ebru. “Mülteci Krizinin AB-Türkiye İlişkilerine Etkinleri: AB’ye Üyelik Sürecinden Bir Ortaklığa Doğru mu?”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:16, Sayı:31, 2017, ss.647-663.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. 26.04.2001 tarihli ve 4654 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ve Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç

ile Mücadele İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanun, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4654.html>, (04.03.2018).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, 06.06.2017, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, (27.02.2018).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, 06.06.2017, <https://www.ab.gov.tr/65.html>, (27.02.2018).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, (02.03.2018).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Türkiye-AB Ortak Eylem Planı, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf, (02.03.2018).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Türkiye-AB Ankara Anlaşması, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf, (15.12.2017).

T.C. AB Bakanlığı, “AB Bakanı Ömer Çelik, 37. Türkiye-AB Karma İştişare Komitesi (KİK) toplantısına katıldı”, 20.02.2018, https://www.ab.gov.tr/ab-bakani-omer-celik-37.-turkiye-ab-karma-istisare-komitesi-kik-toplantisina-katildi_51153.html, (21.02.2018).

T.C. Dışışleri Bakanlığı. Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Gç Eylem Planı, <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (02.03.2018).

T.C. Dışışleri Bakanlığı. Türkiye-AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru ve Cevaplar, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa>, (27.02.2018).

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. “Hakkımızda”, http://www.goc.gov.tr/icerik/hakkimizda_308_309, (01.03.2018).

Vogelaar, Femke. “Principles Corroborated by Practice? The Use of Country of Origin Information by the European Court of Human Rights in the Assessment of a Real Risk of Violation of Prohibition of Torture, Inhuman and Degrading Treatment”, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:18, Sayı:3, 2016, ss.301-326.

Uluslararası Göç Örgütü (IOM), “Göç Terimleri Sözlüğü”, Uluslararası Göç Hukuku, (Ed. Bülent Çiçekli), Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre.

Voluntary Return At Austria, <http://www.voluntaryreturn.at/en/>, (28.02.2018).

10 Aralık 1948 Tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi. <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf>, (15.01.2018).