

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

GÜNCEL GELİŞMELER IŞIĞINDA AB GÖÇ POLİTİKASI

Öykü Dalak

Danışman
Doç. Dr. Gözde KAYA

İZMİR - 2018

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : ÖYKÜ DALAK
Öğrenci No : 2015800915
Tez Başlığı : Güncel Gelişmeler Işığında AB Göç Politikası

Savunma Tarihi : 13/08/2018
Danışmanı : Doç.Dr.Gözde KAYA

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Doç.Dr.Gözde KAYA	- DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Dr.Öğr.Üyesi İrem AŞKAR KARAKIR	- DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Sinem KOCAMAZ	- EGE ÜNİVERSİTESİ	

ÖYKÜ DALAK tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği / oy çokluğu () ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Güncel Gelişmeler Işığında Avrupa Birliği Göç Politikası” 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.

Tarih
Öykü DALAK
İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Güncel Gelişmeler Işığında AB Göç Politikası

Öykü DALAK

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programı

AB ortak göç politikası oluşturma süreci 1990'lı yıllarda başlamıştır. AB ortak göç politikası, temelinde Üye Devletler için göç alanında asgari standartlar belirlenmesini özellikle düzensiz göçe karşı bir politika yapım sürecini kapsamaktadır. AB ortak göç politikası oluşturma sürecinde Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu çoğunlukla göçmen haklarını koruyan kapsamlı bir göç politikası oluşturulması söyleminde bulunmasına rağmen, bu alandaki politika yapım süreci ve uygulaması, AB Üye Devletlerinin inisiyatifinde ve ulusal çıkarları temelinde devam etmektedir. AB Üye Devletleri arasında sorumluluğun ve yükün adil ve eşit paylaşılamaması sorunu, AB'yi 2015 yılında gerçekleşen sığınmacı akını ile beraber bir krize sürüklemiştir.

Avrupa Birliği'nin, Arap Baharı sonrasında oluşan ani mülteci kriziyle birlikte, Birliğin göç politikasında ciddi değişiklikler yapma ve bu politikayı reforme etme ihtiyacı doğmuştur. Bir sığınmacının başvurusunu incelemekle sorumlu olan Üye Devletin belirlenmesi Dublin sistemi adı verilen mekanizma tarafından gerçekleştirilmektedir. İlk olarak 1997'de yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi, zamanla sığınmacı ve mültecilere cevap vermekte yetersiz kalmış ve reforme edilme ihtiyacı duyulmuştur. Bu reforme edilme süreçleri, krizi çözmede yetersiz kalmış ve Üye Devletler arasında işletilemez hale gelmiştir.

Dublin sisteminin altında yer alan ilk giriş ülkesi kriteri devam ettiği sürece, şüphesiz ki AB'nin dış sınır ülkeleri orantısız bir yük ile karşı karşıya kalmaya devam edecektir. Bu ilkenin Lizbon Antlaşması'nın 80. Maddesinde yer alan sorumluluğun adil paylaşımı ilkesi temelinde değiştirilmesi gerekmektedir. Kaynak, transit, hedef ülke ve göçmenlerin ele alındığı çok taraflı göç politikası tüm tarafların yararına bir süreç olacaktır.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, Ortak Göç Politikası, Dublin, Sığınmacı, Suriye Krizi, Dayanışma ve Yük Paylaşımı



ABSTRACT

Master's Thesis

EU Migration Policy in Light of Recent Developments

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of European Union

European Union Master's Program

The process of creating EU common migration policy started in the 1990s. The EU's common migration policy, on the basis of the determination of the minimum standards for the Member States in the field of immigration, covers a policy-making process, especially against irregular migration. Although the European Commission and the European Parliament often advocate that it is necessary to establish a comprehensive immigration policy that protects immigrant rights in the process of establishing a common migration policy in the EU, the policy making process and its implementation in this area continues to lie in the initiative and the national interests of the EU Member States. The question of the fair and equal sharing of responsibility and burden among the EU Member States has dragged big crisis in the EU along with the asylum seekers.

Along with the sudden refugee crisis of the European Union after the Arab Spring, the Union needed to make serious changes in its migration policy and to reform this policy. The determination of the Member State responsible for reviewing an asylum seeker's application is materialized by the so-called Dublin system. The Dublin Convention, which first entered into force in 1997, was inadequate in responding to asylum seekers and refugees in time and needed reform. These processes of reform have yet been inadequate to solve the crisis and have become inoperable among the Member States.

Undoubtedly, as long as the criteria of the country of first entry under the Dublin system is preserved, the EU's external border countries will continue to face a disproportionate burden. This principle should be amended on the basis of the principle of fair sharing in the Article 80 of the Lisbon Treaty. Multilateral immigration policy, addressed to the source, transit, target country and immigrants, will be a process for the benefit of all parties.

Key words: European Union, Common Migration Policy, Dublin, Asylum Seeker, Syrian Crisis, Solidarity and Burden Sharing



GÜNCEL GELİŞMELER IŞIĞINDA AB GÖÇ POLİTİKASI

İÇİNDEKİLER

TEZ/PROJE ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇÜN TANIMI VE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR

1.1. GÖÇ	4
1.2. MÜLTECİ, SIĞINMACI VE GÖÇMEN TANIMI	6
1.3. DÜZENSİZ GÖÇ	
1.3.1. Tanımı	9
1.3.2. Kavramsal Tartışmalar	11
1.3.3. Düzensiz Göçün Oluşum Süreci	12
1.3.4. Transit Göç	13
1.4. GÖÇ POLİTİKASININ ÖĞELERİ	14
1.4.1. Vize Uygulaması	15
1.4.2. Sınır Yönetimi	16
1.4.3. AB'nin Düzenli Göç Politikası	19
1.4.4. AB'nin Düzensiz Göç Politikası	19

1.5. GÖÇ VE SİĞİNMA HUKUKUNA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER	21
---	----

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ OLUŞUM SÜRECİ

2.1. AVRUPA KITASINDA GÖÇÜN TARİHİ	25
2.1.1. 1945-1970: İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemden Petrol Krizine Kadar Olan Süreç	26
2.1.2. 1970-1990: Petrol Krizi ve Soğuk Savaş arası Dönem	27
2.1.3. 1990 Soğuk Savaş Sonrası Dönem	28
2.2. AB ORTAK GÖÇ POLİTİKASI'NIN GELİŞİMİ	29
2.2.1. 1951 Paris Antlaşması- 1957 Roma Antlaşması	29
2.2.2. 1975 Trevi Grubu	30
2.2.3. 1985 Schengen Antlaşması	32
2.2.4. 1986 Avrupa Tek Senedi	33
2.2.5. 1990 Dublin Sözleşmesi	34
2.2.6. 1992 Maastricht Antlaşması	35
2.2.7. 1997 Amsterdam Anlaşması	38
2.2.8. 1999 Tampere Zirvesi	42
2.2.9. 2003 Avrupa Komşuluk Politikası	45
2.2.10. 2004 Hague (Lahey) Programı	46
2.2.11. 2005 Göçe Küresel Yaklaşım	49
2.2.12. 2008 Avrupa Birliği Sığınma ve Göç Paktı	50
2.2.13. 2009 Lizbon Antlaşması	52
2.2.14. 2010-2015 Arası Dönem: Stockholm Programı	56
2.2.14.1. Vatandaşlık haklarını ve Temel hakları teşvik etmek	57
2.2.14.2. Hukuk ve Adalet Avrupası	58
2.2.14.3. Korunan bir Avrupa	58
2.2.14.4. Küreselleşen Bir Dünyada Avrupa'ya Erişim	58
2.2.14.5. Göç ve Sığınma Konularında Sorumluluk	60

2.2.14.6.Dış Boyut: Avrupa'nın Global Dünya İçindeki Rolü	62
2.2.15. Stokholm Programı Sonrası: Göç Alanında Avrupa'da Zor Dayanışma	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SIĞINMACI BAŞVURULARININ İNCELENMESİNDE DEVLETLERİN SORUMLULUĞU: DUBLİN SİSTEMİ VE AÇMAZLARI

3.1. DUBLİN SÖZLEŞMESİ	68
3.2. DUBLİN II TÜZÜĞÜ	73
3.2.1. EURODAC	76
3.2.2. FRONTEX	77
3.3. DUBLİN III TÜZÜĞÜ	79
3.3.1. Tüzüğün Kapsamı ve Sığınma Mevzuatı ile Uyumluluğu	80
3.3.2. Sistemin Etkinliği	80
3.3.3. Dublin Prosedürü Kapsamına Giren Kişiler için Hukuki Korumalar	82
3.3.4. Aile Birliği, Egemenlik Şartı ve İnsancıl Şart	84
3.3.5. Refakatsiz Küçük ve Diğer Savunmasız Gruplar	84
3.3.6. Bazı Kişilere Mahsus Baskı ve Yetersiz Koruma Seviyesi	85
3.4. DUBLİN SİSTEMİ ALTINDA SIĞINMACI YÜK PAYLAŞIMI VE DUBLİN SORUMLULUĞU	87
3.4.1.Yük Paylaşımı Kavramı	88
3.4.2.Yük Paylaşımı Sorunları	89
3.4.2.1. Üye Devletler Arasında Orantısız ve Adaletsiz Yük Paylaşımı	92
3.4.2.2. Saptırma Hedefi: Göç Kontrolünün Dışsallaştırılması	94

3.5. DUBLİN SİSTEMİ BAĞLAMINDA İNSAN HAKLARI İHLALLERİ	98
3.5.1. Sığınmacıların Devletlerin Yetki Alanına Girmesine Engel Olunması	100
3.5.2. Dublin Tüzüğü Kaynaklı Sığınmacıların Geri Gönderilmesi	101
3.6. DUBLİN IV TÜZÜĞÜ TASARISI	103
3.7. DUBLİN SİSTEMİ İÇİNDE ÜYE DEVLET UYGULAMALARI	108
SONUÇ	126
KAYNAKÇA	138



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİİA	Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP	Avrupa Komşuluk Politikası
AP	Avrupa Parlamentosu
ATAD	Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
AT	Avrupa Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CEAS	Avrupa Ortak Sığınma Sistemi
EASO	Avrupa Sığınma Destek Ofisi
ESY	Entegre Sınır Yönetimi
EURODAC	Parmak İzi Veritabanı
FRONTEX	Avrupa Sınır Ajansı
ILO	International Labour Organization
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖGAA	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı
RABIT	Rapid Border Intervention Team
SIS	Schengen Bilgi Sistemi
UGÖ	Uluslararası Göç Örgütü
VIS	Vize Bilgi Sistemi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2017'nin İkinci Çeyreğinde AB-28'ye En Çok Sığınma Başvurusunda Bulunan İlk 5 ülke 118

Tablo 2: 2017'nin İkinci Çeyreğinde AB-28 Üye Ülkeleri İçinde En çok Sığınmacı Başvurularını Alan Beş Ülke 119



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Dayanışma ve Göç Hareketleri Yönetimi Programı
(SOLID) 2007-2013

124



GİRİŞ

Günümüzde en önemli sorunlardan biri haline gelen zorunlu göç, hem Avrupa Birliği (AB) nezdinde hem de uluslararası bağlamda ciddi bir konu halini almıştır. Bugün insanlık, ciddi bir değişim yaratan, savaşların ve krizlerin büyük yıkımlara neden olduğu Kuzey Afrika, Ortadoğu gibi bölgelerden, gelişmiş ülkelere ve komşu ülkelere doğru artan ciddi bir göç akını ile karşı karşıyadır. Bu savaşlar, krizler neticesinde, mülteci, sığınmacı ya da göçmen olarak tanımlayacağımız milyonlarca insanı ya ülke içinde yer değiştirmek ya da ülkesini terk etmek zorunda bırakmıştır. Özellikle 2011 yılında başlayan ve 2015 yılında doruk noktasına ulaşan Suriye iç savaşı ile beraber artan sığınmacı talebi karşısında, AB bu soruna cevap veremez hale gelmiş ve yeni bir krizle karşı karşıya kalmıştır.

Bu çalışmada son dönemde sayıları gittikçe artan sığınmacı ve mülteciler karşısında AB'nin bu konuya ilişkin tavrı ve politikaları derin bir şekilde analiz edilmektedir. 1990'lı yılların başından bu yana AB kendisine ortak bir göç politikası yaratma çabası içindedir. Bu gelişime rağmen AB, 2015 yılında üst noktasına çıkan Suriye mülteci krizine nasıl yanıt vereceği konusunda büyük zorluklar yaşamış ve yaşamaktadır. Bu çalışmada AB'nin ortak bir göç politikası oluşturma çabası çerçevesinde bu soruna verdiği yanıtlar ortaya konacak ve bunların soruna çözüm olup olmadığı eleştirel bir perspektifte tartışılacaktır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde göç alanında kullanılan terimler açıklanarak, karmaşık yapıya açıklık sağlamak amaçlanmış ve kavramsal tanımlar üzerindeki tartışmalara yer verilmiştir. Düzensiz göç ve transit göç tanımları yapılarak, göç bağlamında AB müktesebatı çerçevesinde beş öge irdelenmiştir. Bu bölümün sonunda göçe ilişkin uluslararası belgeler incelenerek, bu belgelerde yer alan mülteci ve sığınmacı tanımları incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ilk olarak kısaca Avrupa kıtasında göçün tarihi ele alınmış, sonrasında AB ortak göç politikasının gelişimi Antlaşmalar temelinde yıllara göre incelenmiştir. Sığınma hakkı AB belgeleri temelinde ele alınmış, AB ortak göç politikası oluşturma süreci, Antlaşmalar ve Zirveler temelinde hazırlanan beş

yıllık programların metin analizleri yapılarak, bugün gelinen süreç ortaya konmuştur. Çeşitli küresel ve iç faktör değişiklikleri sebebiyle AB içinde de göç politikası konusunda birtakım değişimler yaşanmış ve bu değişimin AB ortak göç politikası oluşturma çabasına ne şekilde yansıdığı analiz edilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünü, AB’de hangi Üye Devletin, Birlik sınırları içindeki bir üçüncü devlet vatandaşının sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu olduğunun tespit edilmesini içeren Dublin Sözleşmesi ve bu sözleşmenin devamı niteliğinde olan Dublin Tüzükleri oluşturmaktadır. AB’nin ortak sığınma sisteminin temelini oluşturan bu sistem Üye Devletler arasında gerektiği gibi işletilememiş ve gözden geçirilmesi gerekmiştir. Bundan sonraki süreçleri “Dublin Sistemi”nin reformları izlemiştir. Bu bölümde Avrupa Birliği Dublin Sözleşmesi ve bu sözleşmenin devamı niteliğinde olan Dublin II, Dublin III ve Dublin IV Tüzüğü Tasarısı incelenecektir. Dublin II’nin işleyişindeki aksaklıkların düzeltilmesi için Komisyon’un önerisi üzerine Dublin III Tüzüğü çıkartılmış ama halen sistemin aksaklıkları ve ihlalleri düzeltilenmemiştir. Çalışmanın bu bölümünde Dublin II ve III Tüzüklerinin uygulanmasından kaynaklanan sorunlar, AB Üye Devletlerinin ulusal çıkarları ve insan hakları ihlalleri ışığında ortaya konacaktır. Dublin’in işleyişine ilişkin son düzenleme olan Dublin IV Tüzüğü Tasarısında da sorumluluk ve yük paylaşımı sorunu devam etmiş ve Üye Devletlerin farklı ulusal çıkarları ve farklı sığınma sistemleri olduğundan sığınma talepleri büyük bir sorun haline gelmiştir. Bu bölümde Üye Devletlerin uluslararası hukuktan ve Birlik müktesebatından doğan sorumlulukları ve Orta ve Doğu Avrupa Üye Ülkeleri için Dublin Sistemi’nin zorlukları incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇÜN TANIMI VE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR

Avrupa Birliği (AB) için göç politikası, özellikle Amsterdam Antlaşması ile beraber özgürlük, güvenlik ve adalet (ÖGAA) içinde ana gündem konularından biri haline gelmiştir. AB içinde alınan bir takım karar ve politikalar sonucu düzensiz göçe karşı sınır kontrollerinin güçlendirilmesine karar verilmiş ve bu aşamadan sonra kademeli olarak sınır kontrolleri ve güvenliği için bir dizi politika ve zirve yapılmıştır. Göç ekonomik, siyasi, toplumsal, kültürel ve demografik özellikleri de taşıyan çok boyutlu bir yapıyı içerdiğinden AB içinde supranasyonel (uluslarüstü) bir düzeye taşınması zor bir konudur. Hem göç eden kişi hem de göçmeni alan ülke ve bu ülkenin vatandaşları, aynı zamanda göç güzergahı üzerinde bulunan ülkeler bu çok boyutlu alanda gerçekleşen akından etkilenmektedir. Bu da göçün sadece ekonomik bağlamda değil siyasi ve sosyo-kültürel bağlamda da incelenmesini gerekli kılmaktadır. Diğer taraftan uluslararası göç giderek siyasallaşan bir alana dönüşmektedir.

Çalışmanın bu ilk bölümünde giderek karmaşıklaşan bu alanda açıklık sağlamak amacıyla öncelikle kavramsal tanım ve tartışmalara yer verilecektir. Düzensiz göç ve transit göç tanımlarının yapılması ile bu alandaki kavramlara açıklık getirilecek, bunun ardından göç bağlamında AB müktesebatı çerçevesindeki beş unsur irdelenecektir. Bu bölümde son olarak göçe ilişkin uluslararası belgelerde mülteci, sığınmacı, ilk giriş ülkesi, menşe ülkesi, güvenli 3. ülke gibi göçe ilişkin anahtar kavramlara açıklık getirilecektir.

1.1. GÖÇ

Göç, bir kişinin ya da kişilerin vatandaşı olmadığı yabancı bir ülkeye çeşitli nedenlerle taşınması sürecidir.¹ Göç bir kişiyi kapsadığı gibi, kişiler topluluğunu da kapsamaktadır. Göçün kapsamına mülteciler, ekonomik amaçlı göçmenler ya da başka sebeplerle yer değiştiren kişiler girmektedir. Göçmen tanımlamasında ülkeler arasında esas alınan tanım Birleşmiş Milletler (BM)'in tanımıdır. Bu tanıma göre göçmen, bir kişi ya da kişilerin kendi ülkesi dışında bir yıl ya da daha fazla yaşamasıdır. Fakat gerçekte göçmen tanımı daha karmaşıktır. İlk olarak, göçmen tanımı bünyesinde çok çeşitli durumu ve geniş oranda kişiyi kapsamaktadır. İkinci olarak, göçmen sayısının ve ülkeleri dışında yaşayacakları sürenin hesaplanmasının zorluğu önem taşımaktadır. Üçüncü neden ise göçmen olmaktan ne zaman çıkacağının belli olmamasıdır. Bunun bir yolu ülkelere geri dönmek, diğer bir yolu ise yeni ülkede vatandaş olabilmektir. Göç politikaları ülkeler arasında oldukça farklılık göstermektedir. Küreselleşmenin bir sonucu olarakta yeni karakteristik özellikleri ile ulusötesi toplulukları ve diasporaları da barındıran göç türleri vardır.²

Birleşmiş Milletlerin 2015 yılı raporuna göre, dünya genelinde ülkeleri dışında yaşayan 244 milyon uluslararası göçmen vardır. Doğdukları yerden başka bir yerde yaşayan insanların sayısı 2015'te tüm dünyada 244 milyona ulaşmış olup, bu göçmen nüfusunun 20 milyonu mülteci konumundadır. 2000 yılı ile karşılaştırıldığında % 41 oranında bir artış vardır. 1990 yılında dünya genelinde 152 milyon uluslararası göçmen varken, bu sayı 2015 yılında neredeyse iki katına ulaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde 1990 yılında 82,4 milyon olan uluslararası göçmen sayısı 25 yıllık bir süreçte 140 milyona ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelere ise bu sayı yaklaşık 60 milyon artış olacak şekilde 103 milyona ulaşmıştır.³

¹ The United Nations Migration Agency, "Key Migration Terms", <http://www.iom.int/key-migration-terms>, (10.01.2017)

² Khalid Koser, "Introduction: International Migration and Global Governance", **Global Governance** 2010, s. 304.

³ United Nations International Migration Report 2015, "Department of Economic and Social Affairs, Population Division", 2016, s.1.

Avrupa ve Asya 2015 yılında tüm uluslararası göçmenlerin neredeyse üçte ikisine ev sahipliği yapmaktadır. Bu bağlamda 76 milyon uluslararası göçmen Avrupa’da, 75 milyonu Asya’da yaşamaktadır. Kuzey Amerika uluslararası göçmen sayısı bakımından üçüncü büyük ev sahibidir. Bu sıralamayı 21 milyon ile Afrika, 9 milyon ile Latin Amerika ve Karayipler ve 8 milyon ile Okyanusya takip etmektedir. Göç hareketleri daha çok gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru gerçekleşmekte ancak gelişmekten olan ülkeler arasındaki göç hareketi de azımsanmayacak derecede fazladır. Bu bağlamda, güneyden-güneye göç 90 milyonu aşarak birinci sırada yer almaktadır. Güneyden-kuzeye 80 milyonu aşmakta, kuzeyden-kuzeye 50 milyonu aşmaktadır. Kuzeyden- güneye göç oranı ise diğer üç ikiliye göre düşük seviyede ve 10 milyon civarındadır.⁴

Göçmenlerin hangi ülkeden çıktığını belirlemek zor da olsa, BM verilerine göre 1990-2000 yılları arasında en çok göçün Meksika’dan ABD’ye doğru gerçekleştiği tahmin edilmektedir. 2000-2010 yılları arasında ilk sırayı yine Meksika’dan ABD’ye doğru gerçekleşen göç hareketi almakta ve onu Hindistan’dan Birleşik Arap Emirlikleri’ne doğru gerçekleşen göç akını izlemektedir. Sıralama şu şekilde ilerlemektedir: Polonya’dan Almanya’ya, Irak’tan Suriye’ye, Myanmar’dan Tayland’a, Romanya’dan İtalya ve İspanya’ya, Hindistan’dan Amerika’yadır. 2010 yılı sonrası Ortadoğu’da gerçekleşen Arap Baharı sonrasında bu bölge ülkelerinden çevre ve kuzey ülkelere doğru yoğun bir göç akını yaşanmıştır. 2010-2015 yılları arasında ise dönemin konjonktürü bağlamında üst sıralarda yer alan göçün yerleri değişmiştir. 2015 yılında Suriye’den Türkiye’ye doğru olan göç üst sırada yer almaktadır. Sıralama şu şekilde devam etmektedir: Suriye’den Lübnan’a, Hindistan’dan Birleşik Arap Emirlik’ine, Sudan’dan Güney Sudan’a, Suriye’den Ürdün’e doğrudur.⁵ Ortadoğu’dan Kuzey Afrika’ya ve Türkiye’ye gelen göçmeler buradan Avrupa’ya geçmeyi planlamaktadır. Güney Avrupa, daha önceleri dışarıya göç veren bir bölge iken artık kuzey Afrika’dan gelen göçleri alan bir bölge konumuna

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf> (21.01.2017).

⁴ United Nations International Migration Report 2015, s.2, (21.01.2017).

⁵ United Nations International Migration Report 2015, s.2. (02.02.2017).

gelmiştir. Kuzey Afrika da günümüzde kaynak bölge değil transit ya da varış yeri haline dönüşmüştür. Buradan da görüldüğü üzere göçün çıkış, varış ve transit bölgeleri arasındaki çizgileri kesin hatlarla çizmek mümkün değildir. Küreselleşen dünyamızda göçün nedenleri ile beraber bu süreç daha girift hale gelmiştir. Göç hareketlerinin özellikle refah düzeyi yüksek bölgelere ya da bu bölgelere komşu ülkelere doğru gerçekleştiğinden dolayı günümüzde kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkesi arasındaki ayrım kaybolmaya başlamıştır. Dünyadaki çoğu ülke artık kaynak, transit ve varış ülkesi özelliklerinin neredeyse hepsini taşımaktadır.⁶

1.2. MÜLTECİ, SİĞINMACI VE GÖÇMEN TANIMI

İnsanlar sadece daha iyi yaşam koşullarına sahip olmak için göç etmez. İçinde bulunduğu zor koşullardan kaçmak içinde göç ederler. Daha açık ifade ile zorla yerinden edilirler. Zorla yerinden edilmiş kişiler uluslararası korumaya muhtaçtır. Mülteciler, sığınma arayanlar ve yerinden edilmiş kişiler ile göçmen işçiler yer değiştirmeden önce, yolculuk esnasında veya mültecilikten sonra ya da geri dönme sürecinde insan hakları ihlalleriyle karşı karşıya kalmaktadır. İnsan hakları hukuku, mülteci hukuku ve insancıl hukuk kuralları bu insan hakları ihlallerinin hukuki olarak korunmasını sağlamaya çalışmaktadır. Ancak Türk hukukunda mülteci, sığınmacı ve göçmen tanımları farklılık göstermektedir.⁷ Özellikle mülteci ve sığınmacı terimleri birbirinin yerine kullanılmakta ve bu da anlam karmaşası yaratmaktadır. Tezde uluslararası literatürde kullanılan tanımlar esas alınacaktır. Bu terimlerin tanımlarına geçmeden önce menşe ülke, transit ülke ve hedef ülkesi kavramlarını tanımlamak gerekir.

Menşe ülke (country of origin), göç akınlarının (yasal ya da yasadışı) kaynağı durumundaki ülkedir. *Transit ülke*, göç akınlarının (yasal ya da yasadışı) içinden

⁶ Sühal Şemşit, **Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008, s.14.

⁷ Işıl Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 2013, s.70

geçtiği ülkedir. *Hedef ülke(country of destination)* ise, göç akınları (yasal ya da yasadışı) için varılacak hedef konumundaki ülkedir. *Güvenli üçüncü ülke (safe third country)*, ise kabul eden ülkeye göre, menşe ülke dışında, sığınmacının koruma bulduğu veya bulabileceği bir ülkedir. Güvenli üçüncü ülke kavramı (başka yerde koruma/ilk sığınma ilkesi), mülteci statüsünü belirleme prosedürlerine kabul edilme kriteri olarak sıkça kullanılmaktadır.⁸

Mülteci, 1951 Cenevre Sözleşmesi⁹ ve 1967 New York Protokolüne¹⁰ göre, ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden mutadan ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi olarak tanımlanmaktadır.¹¹

Sığınma İngilizce’de “asylum” olarak ifade edilip, sığınak, barınak anlamına gelirken; “asylum seeker” da sığınma arayan yani sığınmacıya karşılık gelir. Mültecilik, hukuki bir statünün kazanılmasını, sığınmacı olmak ise fiili bir kısa süreli barınma durumunu ifade etmektedir.¹² İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nin 14.maddesine göre herkesin zulümden kaçıp başka ülkelerde sığınma arama ve bundan yararlanma hakkı bulunmaktadır.¹³ Devletler uluslararası hukuka göre ülkeye girişin kontrolü, ikamet ve yabancıları sınırdışı etme hakkına sahiptir ve bunları yasaklayabilir. Ancak devletler insancıl sebeplerle yabancıların ülkesine girmesine ve

⁸ Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ), **Göç Terimleri Sözlüğü**, No:18 , ss.5-24.

⁹ 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi Kabul Tarihi: 28 Temmuz 1951, Yürürlük Tarihi: 22 Nisan 1954. Sözleşmeyi 149 ülke onaylamıştır. AB’ye Üye Ülkelerin hepsinin Cenevre Sözleşmesi’nde imzaları vardır. Sözleşme tam metni için bkz. UNHCR resmi sitesi, Erişim: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>.

¹⁰ 1967 New York Protokolü Kabul Tarihi: 31 Ocak 1967, Yürürlük Tarihi: 4 Ekim 1967. Protokol tam metni için bkz. United Nations, Treaty Series, cilt: 606, s. 267, Erişim: <http://www.unhcr.org/4dac37d79.pdf>.

¹¹ UNHCR, “The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees and Its 1967 Protocol”, 2011, s.3 <http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html> (05.02.2017).

¹² Özkan, s.70.

¹³ UN, “The Universal Declaration of Human Rights”, 1948, s.3, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> (06.02.2017)

ikamet etmesine izin veriyorsa, bu sığınma hakkının tanınması anlamına gelir. 1981 yılında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) kitlesel göç halinde sığınma arayanların korunmasını kabul etmiştir. Bu kişiler 1951 Cenevre sözleşmesine göre mülteci değildir. Ancak bu durum için en azından geçici koruma sağlanmalı, temeli insan hakları standartlarına uygun işlem yapılmalıdır.¹⁴

Bu çerçevede *Geçici koruma (temporary protection)*,

Menşe ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da koruma gerektiren diğer kişilerin yararına olarak, sığınma sisteminin etkin işleyişi üzerinde olumsuz etki yaratmadan işletilememesi riski varsa, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan istisnai özellikteki prosedür'ü ifade etmektedir.¹⁵

Sığınma kavramsal olarak ne geçici ne de devamlıdır. Sığınma süresi, zarar korkusu nedeniyle duyulan ihtiyaç durumuna bağlıdır. Sığınmacılar için geçicilik esastır. Kısacası, mülteci, 1951 Sözleşmesi'nin bütün haklarından yararlanan, sığınmacı ise sığınma statüsü deklare edilmemiş yabancı kişi anlamına gelmektedir. Sığınmacı da sığınma başvurusunun adil ve etkin bir şekilde incelenmesine kadar o ülkede ikametne izin verilmesi ve ülkede bulunduğu süre boyunca asgari düzeyde sosyal yardımdan yararlanma hakkına sahiptir.¹⁶

Yerinden edilmiş kişiler, ülke içinde yerinden edilmiş kişileri ifade etmektedir. Bulundukları devlet sınırları içinde çeşitli ekonomik, sosyal ve çevresel nedenlerle yer değiştirmek zorunda kalmış kişilerdir. Son yirmi yıldır insanlar yaşadıkları yerden kendi hükümetleri veya vatandaşları tarafından zorla ya da planlı şekilde koparılarak göçe zorlanmıştır. Kendi toprakları içerisinde yer değiştirmek zorunda kalan ve komşu devlet ülkelere göç edemeyen kişileri ifade etmektedir. Bu durum zorunlu iç göç olarak da adlandırılmaktadır. Bu zorunlu iç göç olgusunun uluslararası toplumda gündeme gelmesi, Soğuk Savaş sonrası savaşın yerini iç savaş ve çatışmaların aldığı döneme rastlamaktadır. Bu süreçte ülke içi çatışmalar uluslararası toplumu endişelendirmeye başlamıştır. Çünkü, bu çatışmalar bölge ve kıtada güvenlik tehdidi

¹⁴ Özkan, ss.122-124.

¹⁵ Uluslararası Göç Örgütü (IOM), s.19.

¹⁶ Bülent Çiçekli, **Yabancılar ve Polis**, İstanbul: Seçkin Basım Yayım Dağıtım, 2003, ss. 128-129.

yaratmaktadır. Bu konu BM'nin gündemine gelmiş ancak yasal bağlayıcılığı olmayan tanımlamaların ötesine gidilmemiştir.¹⁷

Son olarak *göçmen* ise ekonomik, siyasi, dini vb. sebeplerle bağlı bulunduğu ülkeden, yerleşmek amacıyla başka bir ülkeye giden kişilerdir. Göçmenliğin iki temel unsuru vardır: yerleşmek niyeti ve kişinin kendi rızasının olmasıdır. Göç esas olarak devletlerin kendi iç hukuk kurallarıyla belirlenir. Kişinin yerleşmek niyetiyle yabancı bir ülkeye gitmesi, terk edilen ülke bakımından “dışa göç” (emigration), yerleşmek niyetiyle gidilen ülke bakımından “içe göç” (immigration) olgusunu yaratır. Terk ettiği ülkeden hedef ülkeye geçerken, diğer ülkelerden geçişi “transit göç” olarak adlandırılır.¹⁸

1.3. DÜZENSİZ GÖÇ

1.3.1. Tanımı

Göç, sınır ötesi dolaşım ve her çeşit göçebe davranışı kapsayan bin yıldan beri süre gelen bir olgudur. Günümüz modern dünyasında, milyonlarca insan her gün dünya üzerinde sınır aşan bir hareketliliğinin içindedir. Bu davranış çoğunlukla yasaldir ancak aynı zamanda yüzlercesi yasal olmayan yollarla sınırları aşmaktadır. Düzensiz göç ile tam olarak neyin kastedildiği kesin değildir. Düzensiz göç ya da yasadışı göç tanımları arasında ciddi bir tartışma söz konusudur.¹⁹ Tapinos düzensiz göçü 6 kategoriye ayırmaktadır.

Tapinos'un göre düzensiz göç şu şekilde gerçekleşebilir:

¹⁷ Özkan, s.125.

¹⁸ Özkan, s.126.

¹⁹ Mandalena Perkowska, “Illegal, Legal, Irregular or Regular-Who is The Incoming Foreigner?”, **Studies In Logic, Grammar and Rhetoric**, University of Bialystok Poland, 2016, s.188.

- Yasal giriş yapmış bir kişi yasal ikamet fakat yasadışı çalışma konumunda bulunması.

- Yasal giriş yapmış bir kişi fakat yasadışı ikamet ve yasadışı çalışma konumunda bulunması.

- Yasal giriş yapmış bir kişi fakat yasadışı ikamet, işsizlik konumunda bulunması.

- Yasadışı giriş yapmış bir kişi, yasallaştırılmış ikamet (yasadışı giriş yapmış bir göçmenin sonradan yasal ikamete geçmesi durumu) ama yasadışı çalışma konumunda bulunması.

- Yasadışı giriş yapmış bir kişi yasadışı ikamet ve yasadışı çalışma konumunda bulunması.

- Yasadışı giriş yapmış bir kişi yasadışı ikamet ve işsizlik konumunda bulunmasını ifade eder.²⁰

Düzensiz göç ile ilgili kesin ayrımların yapılması zordur. Aynı zamanda bu kategoriler kesin bir ayrımı ifade etmemektedir. Örneğin, bir kişinin ülkeye girişi yasal olsa da, vizesinin dolması ile düzensiz göçmen konumuna düşebilir. Aynı zamanda düzensiz göçün adlandırılmasında çoğunluğun temel aldığı sekiz prensip vardır:

- Yasadışı giriş,
- Sahte belgeler kullanılarak giriş yapmak,
- Yasal belgeler kullanılarak giriş yapmak ancak bu belgelerdeki bilgilerin yanlış olması,
- Seyahat vize süresinin ya da geçici kalma izninin süresinin aşılması,
- Oturma izninin yenilenmemesinden kaynaklanan statü kaybı ya da ikamet koşullarının ihlal edilmesi,
- Düzensiz göçmenlik konumunda doğmuş olmak,

²⁰ Rob van der Erf, Michael Jandl and Ursula Reeger, "International Migration: Concepts And Measurement", **International Migration and Its Regulation**, Ed. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher, Ursula Reeger, Wiebke Sievers, 2005, s. 14.

- Mülteci prosedürü sırasında gizlice kaçmak ya da ülkenin kabul konusunda negatif kararı sonrası misafir ülkeden ayrılmamak,
- Yasal sebepler temelinde iade etme kararının uygulanmasında devletlerin başarısızlığıdır.²¹

1.3.2. Kavramsal Tartışmalar

Yasadışı göç kavramı ülkelerin kendi iç hukuklarında daha çok yer almaktadır. Yaşadışı göç statüsü, kendi ülkelerinden ya da transit ülkeden ayrılarak hedef ülkeye o ülkenin prosedürlerine uymadan girilmesini ifade etmektedir. Yasadışı göç ifadesi özellikle hukuk alanında çok kullanılmasına karşın, aynı zamanda birçok durumdan ötürü eleştirilmektedir. Sosyal bilimler alanında yasadışı göçmen terimi yerine geçerli belgesi bulunmayan (belgesiz), ülkeye giriş izni olmayan (izinsiz), saklı ve daha çok düzensiz göçmen terimleri kullanılmaktadır. Bunun nedeni, yasadışı kavramının problematik olarak düşünülmekte olması ve bunun da negatif bir anlam ve bir suç unsuru olarak algılanmakta olmasıdır.²²

AB literatürü incelendiğinde 2009 yılından itibaren yasadışı göçmen terimi yerine düzensiz göçmen teriminin kullanıldığı görülmektedir. Avrupa Komisyonu 2006 yılında “Üçüncü ülke vatandaşlarının yasadışı göçüne karşı politika öncelikleri üzerine iletişim” başlıklı belge içerisinde yasadışı terimini kullanmıştı.²³ Ancak Avrupa Parlamentosu, 14 Ocak 2009 tarihli Bildirisi ile AB kurumları ve Üye Ülkelerine yasadışı göçmen teriminin negatif bir anlamı ima ettiğini belirterek bunun yerine düzensiz ya da belgesiz işçi/göçmen denilmesi çağrısında bulunmuştur.²⁴

²¹ Perkowska, s.188.

²² Perkowska, s.188.

²³ Perkowska, s.190.

²⁴ European Parliament, “Resolution of 14 January 2009 on The Situation of Fundamental Rights in the European Union 2004–2008”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0019+0+DOC+XML+V0//EN>, (06.02.2017).

BM, hükümet dışı örgütler ve Avrupa'daki göç grupları daha çok düzensiz ya da belgesiz göç terimini kullanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde ise yaygın kullanım yasadışı göç terimidir. Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ)'nün göç sözlüğüne baktığımız zaman, saklı göç, yasadışı giriş, düzensiz göçmen, belgesiz göçmen, düzensiz göç gibi bu durumu açıklayan ifadelerle karşılaşırız.²⁵ UGÖ'ye göre, düzensiz göçmen, belgesiz giriş yapan, giriş koşullarını ihlal eden ya da vize süresi biten, transit ya da misafir ülkede yasal statüsü eksik olan kişidir. Göçmenlerin, insan hakları temelinde korunmakta olduğu ve statülerine bakılmaksızın korunma talep etme hakkı olduğu açıktır. Yasadışı terimi bir suçluluk halini yansıtmaktadır. Düzensiz göçmenlerin göç ederken ya da sonrasında idari kuralları ihlal etmelerine rağmen suçlu sayılmaması gerektiği gerek hükümet dışı örgütler ve UGÖ tarafından gerekse BM tarafından ifade edilmektedir.²⁶

1.3.3. Düzensiz Göçün Oluşum Süreci

Düzensiz göç terimi günümüzde çok sık kullanılmasına rağmen, tarihsel geçmişi çok uzak değildir. Göç tarihi fiili olarak uzun bir geçmişe sahip olsada, düzensiz göç teriminin kullanılması 1980'li yılların sonunda popüler olmasından daha önce, 1920'li yıllarda nadiren de olsa kullanılmaya başlanmıştır. Bu durumu modern ulus devletin ortaya çıkışıyla ilişkilendirebiliriz. Ancak bu yeni süreç sosyal dönüşüm ile ilgilidir. Fordizm ve Keynesyen ekonomiden neoliberal ve küresel ekonomiye geçiş ve modernitenin dönüşümü riskli toplumlar içinde esneklik, hareketlilik ve korku ile sonuçlanmıştır. Bu değişimler coğrafi hareketliliğin yeni formlarını ortaya çıkarmış ve ulus devletler konvansiyonel olarak bu değişimi bir meydan okuma olarak algılayarak

²⁵ Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ), s.19.

²⁶ Perkowska, s.190.

hareketlilik ve göç üzerinde sıkı düzenlemelere gitmeye devam etmiştir. Bu süreç, vatandaşlığa uygun olan ve olmayan kişilerin tanımlanıp, seçildiği bir süreçtir.²⁷

Özellikle 1970’li yıllarda gelişmiş ülkelere yönelen uluslararası göçte yeni bir dönem şekillenmeye başladı. Bu yeni dönemde gelişmiş ülkeler yasadışı göçü ve göç mevzuatının ihlal edilmesini önlemek amacıyla uluslararası göçü kontrol arayışı içine girdi. Devletlerin tüm tedbirlerine karşı düzensiz göçün artışı ulus devletler için bir tehdit olarak algılandı. Göçün ulusaşırı hal alması devlet egemenliğinin aşınması anlamına geldi. Diğer bir görüşe göre, ulus devletlerin değişen rolüne vurgu yaparak AB gibi bölgesel örgütlerin derinleşmesinin ulus devletin ulusaşırıcılığa karşı korunması olarak nitelendirmektedir. Hem teorik hem de pratik anlamda düzensiz göçle mücadeleye verilen önem büyük olsa da düzensiz göçü önlemeye yönelik hükümet stratejileri oldukça azdır. Bu başarısızlığının nedeni ise, doğası gereği düzensiz göçün ölçülemeyen bir olgu olmasıdır ve bu durumun politikalarının başarıya ulaşmasına negatif etki yapmakta olmasıdır.²⁸

1.3.4. Transit Göç

Göç ile ilgili son yıllarda kullanılmaya başlanan kavramlardan biri de transit göçtür. Transit göç mülteciler, sığınmacılar, işgücü göçü gibi çok farklı göç kategorilerini bir çatıda toplayarak, bir ülkeden başka bir ülkeye geçmek için bir başka ülkeden geçişi ifade etmektedir. Orta Doğu’dan Avrupa’ya gitmeye çalışan sığınmacılar Türkiye’yi transit ülke olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’den geçerek Avrupa’ya ulaşmaya çalışan göçmenler transit göçmen, bu hareketliliğin tamamı da transit göç olarak adlandırılmaktadır.²⁹ Transit ülke, kaynak ve hedef ülke

²⁷Angéla Kóczé, “Race, migration and neoliberalism: distorted notions of Romani migration in European public discourses”, **Social Identities Journal for the Study of Race, Nation and Culture**, ISSN: 1350-4630, Oxford, 2017, ss.4-6.

²⁸ Castles ve Miller, ss. 132-133.

²⁹ Mustafa Mutluer, **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2003, s.11.

arasında yer alan ve yasal ya da yasadışı yerleşik nüfusa dönüşme olasılığı barındıran geçici nüfusu idare etmesi gereken ülkedir.³⁰

Transit göç kavramı olarak dinamik olduğu kadar bilimsel açıdan muğlak bir kavramdır. Aynı zamanda bu kavram ideolojik ve siyasi anlamlar da taşımaktadır. Diğer bir deyişle, transit göç farklı kategorilerdeki göç çeşitlerini kapsayan bir şemsiye terim olarak adlandırılır. Düzensiz göç, mekik göç ve sığınma hareketleri, işçi göçü bu şemsiyenin altındaki göç çeşitleridir. Terim zorluklarla dolu uzun yolculukları ifade etmektedir. Transit göç, AB üyesi ülkeleri için, istenmeyen göçü ifade etmekte kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Dolayısıyla AB'ye doğru gerçekleşen istenmeyen göç için kullanılan ve siyasi temelli bir terim haline gelen transit göç çerçevesinde, geçiş yolu üzerindeki transit ülkeler bu göçün sorumlusu olarak algılanmaktadır.³¹

1.4. GÖÇ POLİTİKASININ ÖĞELERİ

Göçmenlerin ülkeye girişi, kaldığı süre ve ülkeden ayrılışlarını düzenleyen politikaların tümü göç politikasını oluşturmaktadır. Ancak göç politikasının kapsamını tanımlamak kamu politikasının da göç üzerinde etkili olmasından dolayı zorlaşmaktadır. Ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim politikaları ve dış politika göç politikaları ile doğrudan ilgilidir. Devletin göç politikası üzerindeki rolü sadece vize düzenlemeleri, aile birleşimi, yabancı istihdamı, sığınma ve sığınma şartları gibi göç konusunda teknik konularla sınırlı olmayıp, bunun yanında diğer politika alanlarını da kapsamaktadır. Bu sebeple göç politikası teknik konuların yanında diğer

³⁰ Frank Düvell, "Transit, Migration and Politics: Trends and Constructions on the Fringes of Europe", **IMISCOE Policy Brief**, No. 12, August 2008, ss.1-3. http://www.compas.ox.ac.uk/media/ER-2008-Transit_Migration_Trends_Fringes_IMISCOE.pdf (23.02.2017).

³¹ Düvell, s.4.

politikalarla beraber düşünöldüğünde daha karışık bir hal almakta ve bu konuda birlik sağlanmasını zorlaştırmaktadır.³²

Avrupa Birliğı müktesebatı çerçevesinde, göç politikasının beş ögesi vardır. Vize uygulaması, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, mülteci hareketlerine ilişkin politikalar ve düzensiz göçe karşı politikalar AB'nin göç politikasını oluşturan beş temel ögedir. Politikacılar göç üzerinde bir politika ile göçü sınırlandırmayı amaçlarken, diğere taraftan farklı tür göçlerle karşı karşıya kalmaktadır. Devletlerin istekleri dışında gerçekleşen düzensiz göçler günümüzde en yaygın olarak görölen göç modelidir.³³

1.4.1. Vize Uygulaması

Vize uygulaması, bir kişinin pasaporta sahip olmasının yanında AB Üye Ülkelerine giriş için kısa vadeli hareketliliğın (turizm, iş veya özel ziyaretler için) yanında uzun süreli konaklamaları da içeren yetkili makamlarca verilen bir izni ifade etmektedir. Her iki vize prosedürü ve vize şartları veya feragatnamelerine tabi üçüncü ülke vatandaşları için süreç ilgili AB Yönetmelikleri tarafından belirlenir. Vize ile beraber kişinin pasaportu, artık ülkeye giriş için uygundur.³⁴

Avrupa Birliğı içinde Birliğe üye olmayan devlet vatandaşları için uygulanan Schengen vizesi, 22 Üye Ülkeye³⁵ özgürce girişe ve seyahate imkan sağlamaktadır. Schengen Antlaşması, bu antlaşmaya taraf ülkelerin kendi aralarında sınır engellerinin kaldırıldığı bir alanı ifade etmektedir. Antlaşma, ülkelerin kendi vatandaşlarının ve

³² S.Salim Kesgin ve Nail Öztaş, **Uluslararası İnsan Hareketliliklerinin Yönetimi ve Göç Politikaları**, Gazi Üniversitesi Siyaset ve Kamu Yönetimi Bölümü, 2015, s.63.

³³ S.Salim Kesgin ve Nail Öztaş, s.63.

³⁴ Bernd Parusel ve Jan Schneider, "Visa Policy as Migration Channel the Impact of Visa Policy on Migration Control", Federal Office for Migration and Refugees 2012, s.6.

³⁵ Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç.

üçüncü ülke vatandaşlarının sınırlardan geçişini düzenlemektedir.³⁶ Schengen Antlaşması AB ortak göç politikası bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

AB, Birlik üyesi olmayan başta komşu ülkeler olmak üzere üçüncü ülkelerle geri kabul antlaşması imzalamaktadır. Geri kabul antlaşmaları, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde üçüncü ülke vatandaşlarına kısa dönemli vize verilmesinin sağlanmasına yöneliktir. Üçüncü ülke işletme sahipleri, akademisyenler, öğrenciler başta olmak üzere diğer bireyler yasal yollarla AB'ye giriş yapabilmektedir. Üçüncü ülke vatandaşlarına verilen vizelerin süresi 90 gün ile 180 gün arasındadır. Uzun dönemli vizeler ise Üye Ülkelerin insiyatifine kalmıştır.³⁷

1.4.2. Sınır Yönetimi

Ülkeler, kendi topraklarına izinsiz giriş yapan kişilere karşı caydırıcı önlemler almaktadır. Sınır yönetimi izinsiz girişi önlemede birinci politika alanını oluşturmaktadır. AB Üye Devletleri arasındaki iç sınırın ortadan kalkması ile beraber ortak dış sınırların korunması ana konu haline gelmiştir.³⁸ Küreselleşme sonucu yaşanan ekonomik gelişmeler, organize suçlar ve terörle birlikte uluslararası göç olayları tüm dünyayı etkilediği gibi AB'de de sınır yönetiminin incelenmesini gerektirmiştir. 2001 ve 2004 yıllarında yaşanan terör olayları dış sınırların yönetimi ve güvenliğini öncelikle hale getirmiştir. Daha önceleri sınır kontrolü terimi kullanılırken bu olaylardan sonra sınır güvenliği terimi kullanılmaya başlanmıştır. Sınır kontrolü ve sınır güvenliği temelde ilişkili iki kavramdır ve AB göç politikalarının uygulama boyutuna vurgu yapmaktadır.³⁹

³⁶ European Parliamentary Research Service Blog, "The Schengen Area and the EU's visa policy", <https://epthinktank.eu/2015/01/16/the-schengen-area-and-the-eus-visa-policy/>, (28.02.2017).

³⁷European Commission, "Visa Policy", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, (28.02.2017).

³⁸ Ruth Weinzierl ve Urszula Lisson, "Border Management and Human Rights", **German Institute For Human Rights**, 2007, s.26.

³⁹ Wing Commander P. E. O'Neill Raf, "The European Union And Migration: Security Versus Identity?", **Defence Studies**, 6:3, ss.328-329.

Özellikle düzensiz göçlerin artmasıyla beraber güvenlik arayışı ön plana çıkmış; bu da sınır yönetimi konusunda yeni önlemlerin alınmasını ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesini gündeme getirmiştir. Ortadoğu ülkelerindeki siyasi karışıklıklar ile beraber ortaya çıkan büyük göç akını, kısa sürede Avrupa'nın güneyinde insan yığınının birikmesine sebep olmuştur. Botlarla Ege denizinden İtalya'nın Lampedusa adasına ulaşmaya çalışan birçok insan ölümle savaşmak zorunda kalmış, bu durum karşısında AB özellikle düzensiz göç ve güvenlik konusunda bir dizi önlemler almaya başlamıştır.⁴⁰

AB sınır kontrollerini ve güvenliğini iyileştirebilmek için özellikle pasaportlar, oturma izni, kimlik bilgileri ve vize için biyometrik sisteme geçmiş ve bu kontrol bilgi sistemlerinin geliştirilmesine ve tüm AB ülkelerinde harmonizasyona önem vermektedir. Schengen Sınırları Yasası (Schengen Borders Code), AB Üye Devletleri ile ortak kurallara varmayı ve dış sınırlarının kontrolünü sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı şekilde Schengen Vize Yasası (Schengen Visa Code) tüm AB devletlerinde kısa süreli vizeler için prosedür ve koşullarının harmonizasyonunu sağlamaktadır.⁴¹ 2016 Nisan ayında, Komisyon Akıllı Sınırlar için revize edilmiş Tüzük tasarısını kabul etmiştir. Bu yasa, giriş/çıkış (Entry/Exit System) sisteminin kurulmasını ve Schengen Sınır Yasası'nda değişikliğin yapılarak uyumlaştırılmasını önermektedir. Giriş-Çıkış Sistemi (EES) ile kişilerin iletişim bilgileri, seyahat bilgileri, ödeme bilgileri, üçüncü ülkeye giriş zamanı, AB'ye giriş ve çıkış zamanı, Birlik üyesi bir devletin sınırına gelen üçüncü ülke vatandaşının reddi gibi hususların tümü kayıt altına alınmaktadır.⁴²

⁴⁰ López-Sala, A. & Godenau, D, "Controlling Irregular Immigration At The European Union's Southern Maritime Border An Emerging System Driven By "Migration Emergencies", **Journal Of Mediterranean Knowledge-JMK**, 2017, ss. 20-21.

⁴¹European Commission, "Border Crossing", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en, (02.03.2017).

⁴² European Commission, "Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending Regulation (EC) No 767/2008 and Regulation (EU) No 1077/2011", 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/regulation_proposal_entryexit_system_borders_package_en.pdf, (02.03.2017).

Schengen devletleri arasında dayanışmayı sağlamak için AB İç Güvenlik Fonu (The EU Security Fund) kurulmuştur. Bu fon dış sınır kontrollerinde ortak standartların uygulanması için bir ödenek sağlamaktadır. AB devletleri arasında operasyonel işbirliği, dış sınırlarda operasyonel işbirliği Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi (FRONTEX) tarafından koordine edilmektedir. AB yeni bilgi paylaşımı ve işbirliği için Avrupa Sınır Gözetim Sistemi'ni (European Border Surveillance System) kurmuştur. Bu mekanizma Schengen ülkeleri ile ortak operasyonel ve teknik konuları sağlamakta, sınır ötesi suçlarla mücadelede yardımcı olmakta, denizlerde göçmen ölümlerini ve belgesiz geçişi önlemektedir. Sınır yönetimi üzerinde Avrupa işbirliğinin ana noktasında bilgi paylaşım mekanizmaları yer almaktadır. Vize Bilgi Sistemi (Visa Information System) vize bilgilerinin Schengen devletleri arasında paylaşılmasını kapsamaktadır. Bu sistem merkezi bir bilgi teknoloji sistemi ve iletişim alt yapısı içermektedir. Bu sistem sayesinde biyometrik eşleştirme, parmak izi ile tanıma, tanımlama ve doğrulama gerçekleştirilmektedir.⁴³

Schengen hem pratik hem de sembolik olarak önemli bir adımı temsil etmektedir. Kıta içinde yakın bir entegrasyonunu sağlamaktadır. Schengen, aslında Avrupa'nın dış sınırlarında çok taraflı yeni bir bölgesel yönetim sistemini ortaya çıkarmıştır. Buradaki anahtar noktalar olan sınırlar, yönetim ve güvenlik üçgeni içinde AB, iç sınırların yönetim ve güvenliği ile beraber dış sınırların güvenliği meselesine de odaklanmıştır. AB Üye Devletleri vatandaşları Schengen Antlaşması gereğince serbest dolaşım özgürlüğüne ulaşmışken, Avrupa'ya girmek isteyen üçüncü ülke vatandaşları daha sıkı kurallara tabii olduğundan girişi zorlaşmaktadır.⁴⁴

⁴³European Commission, "Visa Information System", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en, (14.03.2017).

⁴⁴ Ruben Zaiotti, "Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control", **Perspectives on European Politics and Society**, Cilt: 8, Sayı: 1, April 2007, s.32.

1.4.3. AB'nin Düzenli Göç Politikası

AB'nin düzenli göç politikası, ülkeye yasal yollarla başvuran ve amacı çalışmak, eğitim almak veya aile birleşimi olan göçmen alımı sürecini ifade etmektedir. AB'nin düzenli göç politikası yasal olarak üçüncü ülke vatandaşları için aile birleşimini, bir Üye Devlette oturma iznini ve o Üye Devlete girişini yöneten kuralları içerir. Bu politika üçüncü ülke vatandaşlarının AB'de mesleki eğitim amaçlı, araştırmacı ya da mevsimlik işçi olarak çalışmak veya kendi işini kurmak üzere ya da çok uluslu şirketlerin bir bölümünün AB üyesi bir devlette faaliyette bulunmak ve çalışmak amaçlı AB'ye giriş ve kalış sürecini kapsamaktadır. Bu süreçte aynı zamanda bütünleşme politikaları kapsamında göçmenin söz konusu ülkede yaşarken toplumsal hakları ve sorumlulukları bir AB vatandaşı gibi ele alınmaktadır.⁴⁵

1.4.4. AB'nin Düzensiz Göç Politikası

Düzensiz göç birçok durumu içinde barındırmaktadır. Düzensiz göç, politik, ekonomik, kültürel, toplumsal ve insani bakımdan çok yönlü bir yapıya sahiptir. Bundan dolayı düzensiz göçle mücadele devletlerin en üst gündemini oluşturmaktadır. Son zamanlarda özellikle Ortadoğu'da çıkan siyasi karışıklıklar düzensiz göçün artmasına neden olmuş ve düzensiz göçle mücadele göç alan ülkelerin en üst gündemini oluşturmaya başlamıştır. Düzensiz göç, belgesiz yani hukuka uygun olmadan sınırdan geçmeye çalışanlar ve sınır kontrollerinde izni olmadan geçmek isteyen kişilerden oluşmaktadır. Aynı zamanda vize süresi dolduğu halde hala ülkede kalmaya devam eden kişilerde bu göç kapsamına girmektedir.⁴⁶

⁴⁵European Commission, "EU Immigration Policy Framework", http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/more-information/the-future-of-the-eu-migration-policy-general-context-and-new-initiatives_en (14.03.2017).

⁴⁶ Massimo Merlino and Joanna Parkin, "Irregular Migration in Europe: EU policies and the Fundamental Rights Gap", **Centre for European Policy Studies (CEPS)**, 2011, s.2.

Özgün bir düzensiz göç profili yoktur. Şüphesiz ki Avrupa'ya belgesiz ve izinsiz giriş yapan birçok göçmen vardır. Bu gerçekliğin temel nedenlerini geniş alanda küreselleşme, bölgesel az gelişmişlik, çevresel yozlaşma ve çatışma ile ilişkilendirebiliriz.⁴⁷ Göçün çekici faktörleri ise bu durumun tam tersi olarak yüksek nitelikli çalışma koşulları, politik istikrar, hukukun üstünlüğü, etkin korumalı insan hakları ve farklı işgücü piyasa koşullarıdır.⁴⁸ Bu bağlamda sınır güvenliğinin arttırılması, sınır kontrollerinin dışsallaştırılması ve dış sınırlarda risk grupları ile mücadele edilmesi düzensiz göçün azaltılmasında yetersiz kalmaktadır.⁴⁹

Düzensiz göç konusunda tüm önlemlerin alınmasına rağmen tamamen durdurulamayacağı konusunda literatürde görüş birliği vardır. Bunun nedeni düzensiz göçe neden olan ve göçü çeken sebeplerin artmasıdır. Bunların en önemlisi refah ve güvenlik bakımından toplumlar arasında artan farklılıktır. Diğer bir neden ise düzensiz göçün ekonomik olarak rahatlık sağlamasıdır. Özellikle düşük ücretlerle çalışmayı kabul eden göçmenler, iş verenler için önemli bir kaynak olarak görülmektedir.⁵⁰ Bu sebeplerden dolayı, düzensiz göçü azaltmaya yönelik politikalar etkisiz kalmıştır. Aynı zamanda birçok akademisyen Avrupa'da sığınma hareketleri üzerindeki engellerin artmasıyla insan kaçakçılığının arttığını savunmaktadır. Yasal yollarla Avrupa'ya giremeyen kişiler, insan kaçakçılarına başvurmaktadır. Sınırlara çekilen çitler, biyometrik tarama cihazları ve vize politikası uzun vadede düşünüldüğünde, düzensiz göçü azaltmakta yetersiz kalmıştır.⁵¹

⁴⁷ Massimo Merlino and Joanna Parkin, s.2.

⁴⁸ Albert Kraler & Madalina Rogoz, "Irregular Migration in the European Union since the turn of the millennium – development, economic background and discourses", **Database on Irregular Migration**, Working Paper, No.10, s.22.

⁴⁹ Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, "Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection", **Istituto Affari Internazionali**, No.6,2014, s.10.

⁵⁰ Massimo Merlino and Joanna Parkin, s.15.

⁵¹ Koser, s.119.

1.5. GÖÇ VE SİĞİNMA HUKUKUNA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER

Göçün kontrolü, devletin ülkeye giriş hakkı konusunda ülkesel yetkisine dayanmaktadır. Devletler egemenlik haklarına ve ülkesel yetkiye dayanarak ülkeye girişi kontrol ve yabancıları sınır dışı etme hakkına sahiptir. Ancak devletler yabancılara karşı uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerle sahiptir. Bu yükümlülük sığınma arayanları ülkesine kabul etmektir. Aynı zamanda herhangi bir antlaşma olmaksızın insancıl ve siyasi nedenlerle sığınma arayan yabancıların kabulü de söz konusu olabilir.⁵² Göç ve sığınma hukuku çerçevesindeki uluslararası kaynaklar aşağıda kısaca açıklanarak sıralanmıştır.

Uluslararası Adalet Divanı'na göre uluslararası hukukun bağlayıcı kaynakları; uluslararası antlaşmalar, uluslararası teamül hukuku kuralları ve çağdaş milletlerce kabul edilen hukukun genel prensipleridir. Bunlara ilaveten yardımcı kaynak niteliğinde uluslararası mahkeme içtihatları ve doktrinleri sayılmıştır. Uluslararası belgelerin tüm devletler için bağlayıcılığı açıkça ifade edilmiştir.⁵³

Sığınma hakkını düzenleyen en eski uluslararası belgelerden biri İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB)*, 10 Aralık 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilmiştir. İHEB bir bildiri olmasına rağmen devletlerin genel uygulamaları ve uyulması gerektiği konusundaki kanı karşısında bir örf ve âdet hukuku kuralı niteliğindedir. Uluslararası sığınmacıların hakları konusunda İHEB'nin 14 (1). maddesinde "herkesin sığınma aramak ve bundan yararlanmaya hakkı vardır" ifadesi yer almaktadır. Bu maddede herkesin zulüm karşısında başka ülkelere sığınma hakkı kabul edilirken, bunun adi suçlular için uygulanmayacağı kabul edilmektedir.⁵⁴ Bu ifadeye göre herkesin sığınma aramak için bir ülkeye girme ve orada kalma hakkı vardır. Ancak bu maddenin hukuksal olarak

⁵² Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk**, Basın.9, Ankara 2010, s.216.

⁵³ Mesut Aygün ve Cansu Kaya, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7 Sayı: 1, 2016, s. 91.

⁵⁴ Aygün ve Kaya, s.96.

yorumu bunun kişiye verilen bir hak değil, ilgili devletçe kabul edilen bir imtiyaz olduğu ve korumanın egemen devletin yetkisinde olduğu yönündedir. Aramak hakkıyla kastedilen ise talep etme hakkıdır, sığınmayı kabul hakkı değildir. Ancak bir devlet antlaşma ile yükümlülük altına girmişse, başvuran kişinin sığınma hakkını tanımak zorundadır. Eğer bir antlaşmaya taraf değilse, bu konuda uluslararası yapılageliş kuralı veya hukuk genel ilkesi bulunmamaktadır.⁵⁵

Sığınma hakkı konusunda ikinci belge, *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve 1967 Protokolü*'dür. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nde ve 1967 Protokolü'nde mülteci kavramı açıklanmıştır. Buna göre; Mülteci;

İrki, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden mutadan ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi

olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶ 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme tüm taraf devletlerin sığınma sistemine temel oluşturmaktadır. Sözleşme, mülteci tanıma iki sınırlama getirmiştir. Birincisi zamana ilişkin olup, sadece 1 Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar sonucunda mülteci olan şahısları kapsamı içine almıştır. Ancak 1967 New York Protokolü ile bu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Bu protokole göre, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'nin kabulünden bu yana, sığınma hakkının kullanımını gerektiren yeni durumlar ortaya çıktığını ve bu nedenle, söz konusu mültecilerin, bu sözleşme kapsamına giremeyeceği dikkate alınarak, Sözleşme'deki tanım kapsamına giren bütün mülteciler eşit hukuki statüden yararlanır.⁵⁷ Sözleşme'de mülteci tanımına ilişkin ikinci sınırlama ise coğrafi olmaktadır. Coğrafi sınırlamada taraf devletlere (akit devletlere) "Avrupa'da meydana gelen olaylar" veya "Avrupa veya dışında meydana gelen olaylar" şeklinde bir

⁵⁵ Özkan, s. 57.

⁵⁶ Özkan, s. 79.

⁵⁷ United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, "Protocol Relating to The Status of Refugees", <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>, (20.03.2017).

bildirimde bulunma hakkı verilmiştir. Sözleşme’de açıkça Üye Devlet ülkelerine giriş hakkı tanınmamıştır. Ayrıca devletler geçici olarak bile onları kabul etmek zorunda değildir. Ancak yabancıların ve mültecilerin kontrolü konusunda egemenlik hakkı iade yasağı (non-refoulement) ile sınırlandırılmıştır. İade etmeme ilkesi ya da literatürde daha yaygın olarak kullanılan geri göndermeme ilkesi, Sözleşme’nin 33 (1). maddesinde hüküm altına alınmış olup, bu maddeye göre hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, uyruğu, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirlerinden dolayı yaşamı tehlikede olacak ülkelere her ne olursa olsun geri göndermeyecektir.⁵⁸ Ancak şu durumda sığınma arayanlar bu korumadan yararlanamayacaktır: Ülkenin güvenliği için tehdit oluşturduğunda, bir suçtan hüküm giymişse ve bulunduğu ülkenin halkı için tehlike yaratıyorsa. Aynı zamanda geri göndermeme ilkesinden sadece mülteci olarak tanınan kişiler değil, sebepleri kabul edilebilir şekilde zulüm korkusu olan herkes yararlanabilecektir ve bu ilke kitle hareketlerine de uygulanabilecektir.⁵⁹

Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’nin temelini Cenevre Sözleşmesi oluşturmaktadır. Bu sözleşmeye ek olarak bir kişinin farklı devletlerde sığınma başvurusu yapmanın önüne geçmek için imzalanan 1990 Dublin Sözleşmesi’de AB Üye Devletleri siyasi sığınmacı ve bir kişinin hangi ülkeye ilk giriyorsa orada sığınma başvurusunun yapılması konularında uzlaşmıştır.⁶⁰ Dublin Sistemi, gelişimi ve bugün uygulanması tezin üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Bu konuyu düzenleyen diğer bir uluslararası belge de, *İşkencenin ve Diğer Zalimane Onur Kırıcı İnsanlık Dışı Muamele ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi*’dir. Bu Sözleşme, BM Genel Kurulunun 10 Aralık 1984 tarihli kararı ile kabul edilmiş ve 1987 tarihinde yürürlüğe girmiş bir sözleşmedir. Bu sözleşmenin 3. maddesine göre; hiçbir devlet, diğer devlette tehlike altında olduğunu veya işkenceye tabi olacağına

⁵⁸ Daniel Bethlehem, “United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR), The Scope and Content of The Principle of Non-refoulement”, **United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR)**, s.1.

⁵⁹Özkan, ss. 158-159.

⁶⁰European Parliament, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, 2015, s.8, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf, (19.03.2017).

inanmakta haklı sebepleri olan kişileri iade, geri gönderme veya sınırdışı etme hakkına sahip değildir. Ayrıca 4. maddede belirtildiği üzere her taraf devletin işkence fiillerini kendi ceza kanunlarında suç olarak düzenleme zorunluluğu bulunmaktadır.⁶¹

Bu konuya ilişkin diğer belge de, *Avrupa İnsan Haklarını Koruma ve Temel Özgürlükler Sözleşmesi (AİHS) ve Ek Protokolleri*'dir⁶². AİHS'nin, 3. maddesi işkence veya insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya tabi olacak kişilerin iadesini yasaklamaktadır. AİHS'nin 13. maddesi sığınmacıların etkili bir hukuki yola başvurma hakkını kabul etmiş ve sığınmacıların haklarını koruyucu niteliktedir. 14. maddesi ise ayrımcılık yasağı konusundadır. Sözleşmeye göre, hak ve özgürlüklerin kullanılması cins, ırk, renk, dil, din, siyasal düşünce veya inanç, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, mülkiyet, doğum veya başka bir statü gibi nedenlerle ayrımcılık yapılmaksızın güvence altına alınır.⁶³

⁶¹Özkan, s.58.

⁶²Sözleşme metni, daha önceden, 21 Eylül 1970'te yürürlüğe giren 3 No.lu Protokol'ün, 20 Aralık 1971'de yürürlüğe giren 5 No.lu Protokol'ün ve 1 Ocak 1990'da yürürlüğe giren 8 No.lu Protokol'ün düzenlemelerine uygun olarak değiştirilmiştir. 5. maddesinin 3. fıkrası uyarınca bu Protokol, yürürlüğe girdiği 21 Eylül 1970'ten bu yana Sözleşmenin ayrılmaz parçası sayılmaktaydı. Anılan Protokollerle değiştirilen veya eklenen tüm hükümlerin yerini, yürürlüğe girdiği 1 Kasım 1998 tarihinden itibaren 11 No.lu Protokol (AKAS No. 155) almıştır. Bu tarih itibarıyla, 1 Ekim 1994'te yürürlüğe giren 9 No.lu Protokol yürürlükten kalkmış, 10 No.lu Protokol de konusuz kalmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Council of Europe, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", 2010, Erişim: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf.

⁶³ United Nations, **Universal Declaration of Human Rights**, 2015, ss.28-29.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ OLUŞUM SÜRECİ

AB göç politikasının gelişim sürecine bakıldığında zaman, odak noktasının ortak yasal göç politikalarının oluşturulması değil, düzensiz göç ile mücadele ve sınır kontrolleri olduğu görülmektedir. Bu politika oluşum sürecinde temelde güvenlik anlayışı yatmaktadır. Bu bölümde AB’de göçün tarihsel gelişimi ve AB ortak göç politikası oluşum süreci incelenecektir. Bu bağlamda, AB içinde göç politikası oluşturma süreci, antlaşmalar ve zirveler temelinde hazırlanan beş yıllık programların metin analizi yapılarak gelinen süreç ortaya konulacaktır. Zaman içerisinde çeşitli küresel ve içsel faktörler çerçevesinde göçe ilişkin değişimler yaşanmış ve bu değişim AB göç politikalarına da yansımıştır. Bu değişimlerin göç politikalarına yansımaları incelenerek üçüncü bölümü oluşturan Dublin Sistemi’nin incelenmesi öncesinde, temel zemin bu çerçevede ortaya konacaktır.

2. AB ORTAK GÖÇ POLİTİKASI

2.1. Avrupa Kıtasında Göçün Tarihi

20. yüzyılda Avrupa, özellikle Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sonucunda, insanlık tarihinde meydana gelen en büyük mülteci akını ve şiddetli göç hareketlerinden bazılarını gördü. Tarihten bu yana, Avrupa, küresel göç akınlarının yaşandığı popüler bir yer oldu. Akdeniz, Afrika ya da Orta Doğu’dan gelen göçmenler için Avrupa ana yol olarak işlev görmüş ve görmektedir. 21. yüzyılda ise dünya, Afrika’daki çatışmaların sonucunda meydana gelen büyük göç akını ile karşı karşıya kaldı. Bunun sonucunda, Akdeniz’i geçen göçmenlerin sayısı arttı, insan tacirleri, çaresiz halde olan hem zulüm hem de yoksulluktan kaçan kişilerin savunmasızlığını

acımasızca sömürmeye başladı.⁶⁴ Avrupa'ya doğru gerçekleşen göç hareketlerine bakıldığında zaman tarihsel olarak gruplandırıldığında üç kategoriye ayırabiliriz.

2.1.1. 1945-1970: İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemden Petrol Krizine Kadar Olan Süreç

Uluslararası sistemde göç olgusunun altında yer alan işgücü göçü sanayi devrimine uzanmaktadır. 19. yüzyıl ile 2. Dünya Savaşı'nın yaşandığı yıllar arasında İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya gibi Avrupa ülkelerinden, Amerika, Kanada ve Avustralya'ya doğru gittikçe artan bir oranda, işgücü göçleri yaşanmıştır. Savaş sonrası dönemde ise Avrupa kıtasının ekonomik olarak hızlı toparlanması ve işgücü ihtiyacının karşılanamaması, Avrupa'ya göçü arttıran en önemli sebep olmuştur.⁶⁵ Özellikle, 1948 Alman ekonomik reformu sonrası hızla iyileşen Alman ekonomisi ile 1950'lerin ortalarında, Almanya ve diğer Avrupa kıtası işgücü açığı ile karşı karşıya kalmıştır. Batı Avrupa ülkelerinde nüfus oranının az olması, hızlı gelişen endüstrileşme arasında bir dengesizlik yaratmıştır. Bunun üzerine Batı Avrupa ülkeleri özellikle Avusturya, Hollanda, İsviçre, Danimarka ve Almanya işgücü programları hazırlamış, ilk olarak Güney Avrupa ülkelerinden daha sonra Türkiye ve Kuzey Afrika'dan misafir işçi almaya başlamıştır. Bu dönemde Avrupa'ya gelen işgücü göçlerinin 1970'lere kadar yaklaşık 30 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir.⁶⁶ Kolonyal geçmişe sahip olmayan Avrupa ülkeleri ikili misafir işçi antlaşmaları yaparak işgücü ihtiyacını karşılarken, kolonyal geçmişe sahip Avrupa ülkeleri (İngiltere, Fransa,

⁶⁴ Theodora Dragostinova, "Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective", **Origins Current Events in Historical Perspective**, Cilt: 9, Sayı: 4, 2016, <http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective/page/0/1>, (20.01.2018).

⁶⁵ Barış Özdal, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği'nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi", **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt.10, Sayı.3, 2008, s.92.

⁶⁶ Gökay Özerim, "Avrupa'da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem mi?", **Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Sayı:5, 2014, ss.22.

Belçika ve Hollanda) kolonilerinden gelen göç akınlarından etkilenmiştir.⁶⁷ 1945-1960 arası dönemde eski kolonilerinden gelen göçmenler ile işgücü ihtiyacını karşılayan Hollanda, Belçika, Fransa ve İngiltere gibi Avrupa ülkeleri, gelen sömürgelerden gelen göçlerle yetinmeyip, İtalya'dan işçi getirtmiş ve ülkelerinde Ulusal Göç Ofisi kurmuştur.⁶⁸

2.1.2. 1970-1990: Petrol Krizi ve Soğuk Savaş arası Dönem

Büyük Buhran ve 1973 Petrol Krizi ile Avrupa ekonomik bir durgunluk ile karşı karşıya kalmış ve bu durum Avrupa'da göç politikalarının değişimine neden olmuştur. 1973 Petrol Krizi'nden sonra, Avrupa hükümetleri sadece yerel işçilerin olacağı bir sistem kurmaya çalışmış, ancak kriz Avrupa ülkelerinin kendi vatandaşlarına bile iş bulamaz hale getirmiştir. Avrupa ülkelerini içine alan ekonomik durgunlukla beraber aktif işgücü alımı durdurulmuştur.⁶⁹ Başlangıçta misafir işgücü alımı işçilerin geçici olarak kalmasına yönelikti, ancak beklenen durum gerçekleşmemiştir. Yabancı işçilerin geri dönüşü söz konusu olmamış ve bu göçmenler sürekli konuma geçmiştir. 1980'li yıllarda misafir işçiler göçmenlikten çıkarak yerleşik olmaya başlamış ve yanlarına ailelerini de getirmeye başlamıştır. Avrupa'ya göçün engellendiği bu dönem içinde göç aile birleşimi ve sığınma şeklinde gerçekleşmiştir. Bunların neticesinde göç farklı bir boyut almış, göçmenler toplum içinde “öteki” olarak nitelendirilmeye başlamıştır. Önceleri sadece ekonomik bir sorun olarak görülen göç, sonradan sosyal ve siyasi bir sorun haline dönüşmüştür. Bundan dolayı göç temelde bir güvenlik tehdidi olarak ele alınmaya ve güvenlik politikaları içerisinde yer almaya başlamıştır.⁷⁰

⁶⁷ Randall Hansen, “Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons”, **The Political Quarterly Publishing Co.**, 2013, ss. 25-27.

⁶⁸ Castles Stephan ve M. J. Miller, s.98.

⁶⁹ Stephen Castles ve Simona Vezzoli, “The Global Economic Crisis And Migration: Temporary Interruption Or Structural Change?”, **Paradigmes** , Sayı:2, 2009, ss.70-71.

⁷⁰ Maurizio Ferrera, **The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection**, Oxford Press, 2005, s. 141.

2.1.3. 1990 Soğuk Savaş Sonrası Dönem

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından, Avrupa'nın doğusundan, batısına doğru bir göç başlamıştır. Bu durumunun nedeni, Doğu Avrupa'da komünist rejimin çökmesi ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasıdır. Batı Avrupa ülkelerine özellikle Doğu Avrupa ülkelerinden yeni göç hareketleri başlamış ve bu göç hareketi sığınmacı ve mülteci hareketleri olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca 1990'lı yıllarda Avrupa ülkelerinden gelen sığınmacıların sayısında ciddi artış olmuştur. Şiddetli çatışmalar, ulaşım maliyetlerinin azalması ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla beraber Avrupa'ya ulaşmak daha kolay ve çekici olmuştur. 1989 ve 1992 arası dönemde Avrupa'da sığınmacı başvuruları 320.000'den 695.000'e yükselmiştir.⁷¹ En yüksek göç akışı 1992 senesinde yaşanmış, İtalya, İspanya ve Portekiz dışarıdan göç alırken, Almanya en çok sığınma başvurusu alan ülke olmuştur.⁷² 1990'larda artan sığınmacı ve mülteci akımları ile beraber Avrupa Birliği ülkelerinde göç konusu sıklıkla gündeme gelmeye başlamıştır. En çok göç alan Almanya başta olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri göç konusunda kısıtlayıcı davranmıştır.⁷³ Bu dönemde AB ülkelerinde işsizliğin temel sebebi göç olarak nitelendirilmiş ve bu durum Avrupa Birliği ülkeleri arasında ana gündem haline gelmeye başlamıştır. Bu süreçte, Birlik Üye Devletleri, AB'ye doğru gerçekleşen göç hareketliliğinin ülke içi güvenliklerini tehdit ettiği şeklinde söylemlerde bulunmuştur. Güney Avrupa kıyı ülkelerinden başlayarak, Kuzey Avrupaya doğru yoğun bir göç akını başlamış, Almanya'nın en çok sığınma başvurusu alan ülke olduğu göz önüne alındığı zaman göçmenler devlete ve topluma potansiyel tehlike olarak görülmeye başlamıştır.⁷⁴

⁷¹ Hansen, s.35.

⁷² Özdal, s. 94.

⁷³ Johannes von Stritzky, "Germany's Immigration Policy: From Refusal to Reluctance", **Demography, Population and International Migrations**, 2009, s.2.

⁷⁴ Özdal, s.94.

2.2. AB ORTAK GÖÇ POLİTİKASI'NIN GELİŞİMİ

Avrupa bütünleşmesi tarihinde göç konusu önemli bir yere sahiptir. 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile başlayan entegrasyon süreci bir dizi politika ve antlaşma ile devam etmiştir. 1992'ye kadar Avrupa Topluluğu, 1992 sonrası adı ile Avrupa Birliği olan bölgesel örgüt, kuruluşundan bugüne kadar göç üzerine çeşitli düzenlemeler içeren birçok toplantı ve antlaşma yapmıştır. Bu bölümde, AB'nin göç politikası oluşturma aşamaları, Maastricht antlaşması öncesi dönem kısaca incelenerek, özellikle Maastricht sonrası düzenlemelere ağırlık verilmek suretiyle açıklanacaktır.

2.2.1. 1951 Paris Antlaşması- 1957 Roma Antlaşması

1951'de Paris Antlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg), bu devletlerin vatandaşlarına Üye Devletlerde çalışma hakkı vermiştir. Antlaşmanın 8.bölümünün 69. paragrafında Üye Devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı düzenlenmiştir. Bu Antlaşma Üye Ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımına imkân sağlamıştır.⁷⁵ AB Ortak Göç Politikası (OGP), ilk olarak 1957 Roma Antlaşması'nda III. Başlık olan kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını içeren hükümlerin bulunduğu başlık altında yer almıştır. Bu hükümlerden de anlaşıldığı gibi temel amaç Birlik ülkelerindeki maksimum işgücü potansiyelinden yararlanmaktır. Ancak hedeflenen maksimum fayda, emek hareketliliğinin düşük olmasından dolayı sağlanamamıştır.⁷⁶

⁷⁵ Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, **Treaty Establishing the European Economic Community**, ss.30-32. http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html (11.04.2017).

⁷⁶ Gönül Oğuz, "The Charter of Fundamental Rights of The European Union and Turkish Labour Migration", **International Journal of Economic & Administrative Studies**, Sayı:8, 2012, ss.151-153.

1957 Roma Antlaşması ile altı kurucu devlet arasında ortak pazarın kurulması kararlaştırılmış ve Antlaşmanın 48. maddesinde, göçmenlerin Üye Devletlerin işçileri olması ve Üye Ülkelerden birinde iş bulması halinde serbest dolaşım hakkına sahip olacağı ifadesi yer almıştır. Bu madde gereği aynı zamanda Üye Devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve çalışma koşullarında, vatandaşlık esasına dayalı her türlü ayrımcılığı kaldırması gerekmektedir.⁷⁷ 48.maddenin yürürlüğe girmesine en sıcak bakan ülke İtalya olmuştur. İtalya işsizlik sorununu azaltabilmek ve istihdam yaratabilmek için serbest dolaşımı destekliyordu. 1968 yılında 48.madde yürürlüğe girmiş, ancak tüm çabalara rağmen istenilen işgücü hareketliliği sınırlı düzeyde olmuştur.⁷⁸

2.2.2. 1975 Trevi Grubu

1970’li yıllarda ekonomik kriz ile beraber bir durgunluk dönemine girilmiştir. Bu dönemde artan işsizlik oranları, teknolojinin ilerlemesiyle beraber iş sektöründe değişen işçi profili ile dışarıdan işçi kabul edilmesi durdurulmaya çalışılmıştır. Bu nedenlerden dolayı ülkeler işgücü göçü karşısında bazı önlemler almaya başlamıştır. Tüm önlemlere rağmen göç, aile birleşimi ve sığınma talepleri şeklinde devam etmiş, Birlik üyesi ülkeler göçün birkaç önlem ile durdurulamayacağını anlamaya başlamıştır.⁷⁹

1970 petrol krizi ile beraber Birlik’in göçe karşı bakışı daha belirgin şekilde değişmeye başlamıştır. Bu süreçte, Ortak Pazarın temelinde gerçekleşen mal, hizmet, sermaye ve emek dolaşımının serbest olması ile, göçmen ve sığınmacılar artık insani yardım bekleyen ya da sadece koruma isteyen kişiler olarak görülmekten öte,

⁷⁷ K. Ahmet Sevimli Ve Sercan Reçbe, “Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşımı Ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: Lxxii, Sayı: 2, ss. 401.

⁷⁸ Stephan Castles ve M. J. Miller, Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslarası Göç Hareketleri, İstanbul: Bilgi University Press, 2008., s. 155.

⁷⁹ Hakan Samur, “Global approach to migration in the European Union”, **International Journal of Human Sciences**, Cilt: 5, 2008, s.4.

devletlerin sosyal hizmetlerinden yararlanmak isteyen, düzeni tehlikeye sokan, sınırlarda tehdit oluşturan kişiler olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, 1970’li yıllar AB için ortak göç ve sığınma politikasına temel oluşturacak ve Üye Devletler arasında birçok anlaşma ve zirveye konu olacak iç güvenlik konulu yaklaşımı oluşturmuştur. 1975’ten itibaren göç alanındaki işbirliği yavaş yavaş başlatılmıştır. Örneğin, Dokuz İçişleri Bakanından (Almanya, İtalya, Fransa, Benelüks ülkeleri, İngiltere, İrlanda ve Danimarka) oluşan Trevi Grubu kurulmuştur. Bu grubun amacı, terörle mücadele çabalarını koordine etmek ve yasal ve polis konularında işbirliğini sağlamaktır. Bu süreç, hükümetler arasındaydı ve çift anlamlıydı: Siyasi olarak, karar verme süreci oybirliği ile alınır ve ilgili kurumsal yapı AB’ye paraleldir (Bütünleşmeden ziyade bir işbirliği söz konusudur); yasal olarak, kararların hangi yasal çerçevede alındığı, uygulanacak mekanizmalar ve uygulanma mekanizmaları AB dışında kalır ve mutlaka uluslararası hukuku temel alır. Burada vurgulanması gereken başlangıcından itibaren göçün bir sorun olarak algılanmasıdır.⁸⁰

1987’de Trevi Grubu bakanlarının göç konusunu ele aldığı toplantı, göç alanının sonraki aşamaları için temel oluşturmuştur. Göç konusunda ele alınan başlıklar şunlardır:

- dış sınır kontrolleri
- iç sınır kontrolleri
- Üye Ülkelerdeki göç sorunu ve işbirlikçi yaklaşım
- vize politikası
- Sığınma ve mülteci politikası
- Ortak bilgi sistemi⁸¹

⁸⁰ Ricard Zapata-Barrero, “State-based Logic versus EU-based Logic Towards Immigrants: Evidences and Dilemmas”, **Asian and Pacific Migration Journal**, Cilt: 11, Sayı: 4, 2002, s.514.

⁸¹ Tony Bunyan, “Trevi, Europol and the European State”, **State watching the new Europe**, 1993/1, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>, (20.04.2017).

2.2.3. 1985 Schengen Antlaşması

Göç konusunda hükümetlerarası işbirliğinin ilk sonuç belgesi niteliğini taşıyan 1985 Schengen Antlaşması, ilk olarak Avrupa Topluluğu'nun (AT) beş Üye Ülkesi (Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda) arasında imzalanmıştır. Bu antlaşma, antlaşmaya taraf olan Üye Devletlerin sınırlarındaki kontrolleri yavaş yavaş kaldırırken, aynı zamanda dış sınırlar üzerinde de denetimlerin güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda Schengen Antlaşması, sınırların güvenliğinin artırılmasını gerektirirken, göçe karşı kısıtlamaları arttıran bir girişim olarak görülmektedir.⁸²

AB içerisinde iç sınırların kaldırılması dış sınırların önemini artırmıştır. Üye Ülkeler arasında sınırların kaldırılması, kişilerin giriş ve çıkışlarında kimlik kontrolleri açısından ülkeleri denetimden yoksun bırakmaktadır. Bundan dolayı uyuşturucu tacirlerinin, kaçakçıların veya insan tacirlerinin serbest dolaşım özgürlüğünü istismar etmemesi için bir dizi önlemler alınmıştır. Dış sınırlarda denetimin sağlanması için göç, sığınma ve vize politikalarında Üye Devletler arasında uyumun sağlanmasına karar verilmiştir. Bu süreçte iç sınır denetimlerinin kaldırılması ile beraber AB'de adalet ve polis işbirliği ile denetim sağlanmaya çalışılmıştır. Burada amaç güvenlik ve göç bağlamında serbest dolaşımı sorunsuz sağlamak ve özellikle yasa dışı göç ve düzensiz göçü önlemektir.⁸³

Amsterdam Antlaşması'ndan önce göç politikası Roma Antlaşması'nda belli alanlarda kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak düzenlenmiştir. AT 48. madde işçilerin serbest dolaşımı, AT 52. madde yerleşme hakkı ve AT 59. madde hizmet

⁸² Markus Euskirchen, Henrik Lebuhr ve Gene Ray, "From Borderline to Borderland: The Changing Border Regime, Transnational Labor, and Migration Struggles in Europe", **Left Curve**, 2008, Sayı: 32, ss.97-98.

⁸³ Council of European Union, "EU Justice and Home Affairs Agencies Cooperation", <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-jha-agencies-rep-2016-15579-16.pdf>, (18.04.2017).

serbestisine ilişkindir. Bu getirilen haklardan yararlanma şartı “Üye Devlet vatandaşı olmaktır.”⁸⁴

Bu süreçten sonra aşağıda değinilecek olan Avrupa Tek Senedi’nin yürürlüğe girmesiyle ilk defa göç politikalarında işbirliği kurumsallaşmıştır. Avrupa Tek Senedi, güvenliğin iç ve dış boyutunda işbirliğine kapı açmış ve bundan sonraki reformlar Schengen Antlaşması için temel oluşturmuştur. Schengen Uygulama Antlaşması ise 1990 yılında imzalanmış ve 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. Antlaşma göç konusunda güvenlik temelli bir yaklaşımı da getirmiş ve Antlaşmaya vize ve sığınma gibi konular da eklenmiştir. Bu alanda sığınma politikası, dış sınır kontrolleri, göç politikası, üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili politikalar Üye Devletler ve Komisyon’un yetkisi altına alınmıştır. Hükümetlerarası temelde ilerleyen bu yapıda, karar mekanizması oybirliği ile alınmaktaydı.⁸⁵

Amsterdam Antlaşması ile ilk defa göç, sığınma ve vize konusu Topluluk sütununa aktarıldı ve antlaşmanın IV. başlığında yer aldı. Schengen Antlaşması’nın karmaşık olan kurumsal mekanizması da Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle değiştirilmiştir. İlk başlarda hükümetler arası bir çerçevede faaliyet gösteren sistem, küreselleşmenin hızlı ilerleyişi ile ortaya çıkan sorunlar nedeniyle uluslararası kurumsal kimliğe ihtiyaç duymuştur. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı (ÖGAA) içerisinde önemli bir nokta olan kişilerin serbest dolaşımı konusunun hukuki ve kurumsal işlevde, Birlik Müktesebatı içinde yer alması Birlik’in bu alanda nesnelliği içinde önemlidir.⁸⁶

2.2.4. 1986 Avrupa Tek Senedi

Trevi grubu, ortaya çıkan politikalar ve yeni yapıların çalışmalarını (polis, gümrük, göçmenlik ve güvenlik hizmetleri kurumları) bütünleştirmek için zemin

⁸⁴ Özkan, s.194.

⁸⁵ Markus Euskirchen, Henrik Lebuhr ve Gene Ray, ss.98-100.

⁸⁶ Özkan, s.195.

hazırlamış bu süreçten sonra göç konusundaki diğer önemli adım 1986 yılında Geçici Göç Grubu'nun kurulmasıdır. Bu grup beş çalışma alanı belirlemiştir: sınır kontrolü, vize politikası, sığınma politikası, yasadışı göçmenler ve bilgi teknolojisi. Bu beş çalışma alanı göç ve sığınma politikasının ileriki adımları için önem teşkil etmektedir. Bu süreçten sonra Avrupa ülkeleri 1987 yılında, iç pazarın oluşturulması ve göç konularında egemenliklerinin devam etmesi ikilemliği içinde, Roma Antlaşması'nın ilk önemli revizyonu olan Avrupa Tek Senedi'ni imzalamıştır. Bu antlaşma ile Üye Devletler arasında iç piyasanın oluşturulması tamamlanırken, aynı zamanda Üye Devletler göçü kontrol altında tutmak için ulusal egemenliklerini korumak istediklerini dile getirmiştir. Hükümetlerarası işbirliğine dayanan bu Senet ile beraber dış sınırların önemini artmış ve ortaya çıkacak güvenlik problemi, beraberinde dış sınırların kontrollerinin artırılmasını ve bu alanda yeni çalışmalar yapılması için harekete geçilmesini gündeme getirmiştir.⁸⁷

2.2.5. 1990 Dublin Sözleşmesi

Geçici Göç Grubu'nun en önemli çıktılarından biri 1990 yılında Üye Ülkelerce imzalanan Dublin Sözleşmesi olmuştur. Hükümetlerarası işbirliğine dayanan bu sözleşme, AB Üye Ülkeleri arasında sığınma konusunda siyasi diyalogların başlangıcı olmuştur. Dublin Sözleşmesi'ne göre, sığınma başvurularının değerlendirilmesinden sadece bir Üye Devlet sorumludur. Bu bağlamda sığınma arayan kişi ilk girişi hangi Üye Ülkeye yaptıysa, sığınma başvurusunun değerlendirilmesinden artık ilgili Üye Devlet sorumludur. Böylelikle sığınma arayan kişilerin birden fazla Üye Devlette başvuru yapmasının önüne geçilmesine ve sistemin kötüye kullanılmamasına çalışılmaktadır.⁸⁸ Dublin Sözleşmesi III. Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

⁸⁷ Ricard Zapata ve Barrero, s.515.

⁸⁸ Andrew Geddes, "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe", *International Migration*, Cilt: 39, Sayı: 6, 2001, ss. 24-25.

2.2.6. 1992 Maastricht Antlaşması

Soğuk Savaş'ın sona ermesi, Almanya'nın birleşmesi, küreselleşmenin artmasıyla beraber özellikle Avrupa'nın doğusundan, batısına doğru göç artmış bu da hükümetlerin kontrol edilemeyen göçmenlere karşı kısıtlayıcı önlemler almasına yol açmıştır. Bununla beraber göç hareketleri artan işsizlik sorunu ile beraber göç alan ülkelerde rahatsızlık yaratmış, göçmenlere karşı tepki artmış, bu da göç karşıtı partilerin seçimleri kazanmasında araç olmuştur. Aynı zamanda küreselleşme ile beraber sınır aşan suçlar ve terörizm artmaya başlamış, bunun sonucunda göç konusu yüksek politika alanında yer almaya başlamıştır. Siyasi partilerin seçim desteği için öne sürdüğü göçmen karşıtı kısıtlayıcı önlemler, ulusal ve uluslararası prensipler çerçevesinde yasalar ve mahkemeler tarafından göçmen hakları aleyhine kısıtlayıcı sonuç doğurmuştur. Bunun sonucunda uzun zamandır ele alınan göç, Üye Devletler arasında iç mesele olarak kalmış ve bu durum günümüzde de devam etmektedir.⁸⁹

1986 yılında oluşturulan Göç Grubu, 1990 Dublin Konvansiyonu yoğunlaşan hükümetlerarası işbirliğini göstermektedir. Bütünleşme süreci ve göç hareketlerinin daha da artması ile beraber göç ve sığınma konuları Topluluk düzeyine ulaşmıştır. Bu bağlamda, 1992 senesinde imzalanan, 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile göç ve sığınma konusunda önemli bir takım gelişmeler yaşanmıştır. Öncelikle Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almış ve bu antlaşma ile üç temel sütun oluşturulmuştur.⁹⁰ Göç ve sığınma konularında Üye Devletler arasındaki işbirliğinin daha da geliştirilmesi amaçlanmış ve Europol adı verilen Avrupa Polis Ofisi'nin kurulmasına karar verilmiştir. Europol'un kuruluş amacı, AB vatandaşlarının, dolaşım özgürlüğünden güven içinde yararlanmasıdır. Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütununu oluşturan Adli ve İç İşlerinde İş Birliği, Trevi ve Göç Grubu gibi daha önce

⁸⁹ Cavidan Soykan, "The Impact of Common European Union Immigration Policy on Turkey", **Ethnologia Balkanica** 14, 2010, s.214.

⁹⁰ Maastricht Antlaşması ile oluşturulan bu üçlü yapı, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile kaldırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Official Journal of the European Union, Treaty of Lisbon, erişim:<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>, (17.12.2007).

başlayan hükümetler arası işbirliğinin resmileşme sürecini yansıtmaktadır. Bunun yanında göç ve sığınma politikalarında Topluluk düzeyinde AB organlarına da yetki verilmiştir. Bununla beraber Topluluk çapında çalışmalar yoğunlaşmaya başlamıştır.⁹¹ Bütünleşme sürecinde önceleri serbest dolaşım, işçiler ile sınırlı iken zamanla bu özgürlük alanı genişletilmiştir. 1993 yılında, Maastricht Antlaşması ile serbest dolaşım hakkından Avrupa vatandaşı olan herkes yararlanmaya başlamıştır. (Maastricht Antlaşması madde 3)⁹²

Maastricht Antlaşması, AB'nin kurucu antlaşmalarında önemli değişiklikler yapan, bütünleşme sürecinin örgütlenme yapısını, aynı zamanda karar alma mekanizmalarını değiştiren bir antlaşmadır. İlk sütun Avrupa Toplulukları sütunudur. Bu sütunda Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu yer almaktadır. Supranasyonel yani ulus üstü bir yapıya sahip bu sütun, Tek Pazarın işleyişi, harmonizasyonu, dengesi ve ekonomik aktivitelerin sürdürülebilir gelişimini içermektedir. İkinci ve üçüncü sütunlar hükümetler arası bir nitelik taşımaktadır.⁹³ Ortak Dış ve Güvenlik ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği sütunları hükümetlerarası temelde, Avrupa Birliği karar alma mekanizmaları ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın görev alanının dışında yer almıştır. Bunun nedeni, sütunlarda düzenlenen politikaların kapsam ve sınırlarının belirlenmesinde Üye Devletlerin farklı görüşlere sahip olması ve birliğin sağlanamamasıdır. Ayrıca, Adalet ve İç işlerinde İşbirliği alanında Üye Devletler iç güvenlikleri konusunda ulusal hassasiyet gösterdiğinden hükümetler arası bir nitelik taşımaktadır.⁹⁴

Avrupa'da Tek Pazar temelinde kişilerin serbest dolaşımı sağlanmış ve Soğuk Savaşın ardından Orta ve Doğu Avrupa'dan, Batı Avrupa'ya doğru beklenen büyük göç akını Batı Avrupa'da bir korku yaratmıştı. Bu nedenlerden dolayı sığınmacıların,

⁹¹ Channe Lindstrom, "European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?", **Social Policy and Administration**, Cilt:39, Sayı: 6, 2005, ss. 589-590.

⁹² AB Bakanlığı, "Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma", s.3.

⁹³ Belgin Akçay ve İlke Göçmen, **Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 43.

⁹⁴ İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul, AB-Türkiye İşbirliği Yayını, 2003, s.5.

göçmenlerin ve sınır ötesi suçların kontrol altına alınması için Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütunu yani Adalet ve İçişlerinde İşbirliği bütünleşmenin ayrı bir boyuta taşındığını ve en büyük girişimlerden biri olduğunu göstermektedir.⁹⁵

Bu durumu Avrupa Birliği bütünleşmesinin ana kuramlarından neofonksiyonel kuramın temel dayanağı olan yayılma etkisi (spill over) ile açıklayabiliriz. Güçlü bir fonksiyonel baskı örneği olarak Tek Pazardan adalet ve iç işleri alanına doğru yayılma verilebilir. Kişilerin serbest dolaşımını da kapsayan Tek Pazarın tamamlanabilmesi vize, siyasi mültecilik, göç ve polis işbirliği alanlarında ek önlemler alınmasını gerektirmektedir. 1985'te iç sınır kontrollerinin aşamalı olarak kaldırılmasını içeren Schengen Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi bu süreci güçlendiren aşamalardır. Kişilerin serbest dolaşımı, Tek Pazarın temelini oluşturan dört serbesti içerisinde Avrupa vatandaşlarının gündelik yaşamlarına doğrudan etki yapması sebebiyle ayrı bir siyasi ve ekonomik önemi bulunmaktadır. Aynı zamanda genişleme sürecinin devam etmesi diğer baskı alanını oluşturmaktadır. AB'nin yeni üye olan ülkelerle sınırları genişlemekte, düzensiz göçü engellemek daha da zor hale gelmektedir. Diğer taraftan, kişilerin serbest dolaşımı ile diğer belli politika alanları arasında güçlü fonksiyonel karşılıklı bağımlılık vardır. Buna dış sınır kontrolü ve ortak sınır yönetimi, ortak vize politikası ve ortak mülteci politikası arasındaki ilişki örnek verilebilir.⁹⁶

AB'nin üçüncü sütunu temelinde Göç Özel Grubu (Ad Hoc Working Groups on Immigration) oluşturulmuştur. Bu grubun amacı Adalet ve İç İşlerinde İş Birliği sütunun altında yer alan konularda yani sığınma ve göç bağlamında çalışmalar yürütmektir.⁹⁷

Maastricht Antlaşması'nın ana amacı, "dış sınır denetimleri, göç, sığınma ve suçla mücadele ve önlemeyle ilgili olarak, uygun tedbirler aracılığıyla, kişilerin serbest dolaşımının garanti edildiği bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak tanımlanan Birliği korumak ve geliştirmek"⁹⁸ olarak tanımlanmıştır. Bu aşamada göç, toplumları

⁹⁵ Andrew Geddes, s.25.

⁹⁶ Akçay ve Göçmen, s.76.

⁹⁷ Bunyan, s.1.

⁹⁸ Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, **Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul, 2002, s. 14.

derinden etkileyecek tehdit olarak yapılandırılmış ve güvenlik tehdidi olarak görülmüştür. Bu sebeple Amsterdam Antlaşması ile hedeflenen özgürlük, güvenlik ve adalet alanının güçlendirilmesi olmuştur.

2.2.7. 1997 Amsterdam Anlaşması

Genel olarak bakıldığında, 1993-1999 yılları arasında Üye Ülkeler arasında göç konusunda çalışmalar yürütülmeye başlanmış, 1994 yılında Komisyon ile Üye Ülkeler arasında görüşmeler başlamıştır. AB aslında 1995 yılına kadar ortak sığınma sistemi konusunda somut bir ilerleme sağlayamamıştır. 1995'te Üye Devletler sığınma konusunda ulusal düzenlemelerini asgari seviyede harmonizasyonu için "Sığınma Prosedürleri için Asgari Teminatlar Hakkında Kararı" kabul etmiştir. Bu karardan sonra 1996 yılında "Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Bir Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum" kabul edilmiş ve ulusal alanda mülteci statüsünün tanınması konusunda AB ülkeleri arasında ortak bir tutumun sağlanması hedeflenmiştir.⁹⁹

Göç konusunda en önemli gelişme 1997'de imzalanıp 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Avrupa kurumlarının, Üye Ülkeler arasında ortak bir göç, sığınma ve mültecilik mevzuatının oluşturulması konusunda çalışmalara başlaması olmuştur. AB Üye Devletleri, göç konusunda işbirliğinin artırılması konusunda ortak fikre sahip olsalarda, Amsterdam Antlaşması'na kadar bir göç politikası oluşturmakta, sığınma ve geçici koruma konularında ortak bir tutum sergilemekte başarısız olmuşlardır. Amsterdam Antlaşması ile, Schengen ve Maastricht Antlaşması gibi göçten korunma, sığınma başvuru koşulları, sığınmanın kontrolü ve kabulü, kişilerin serbest dolaşımının sağlanması gibi konularda standartlar getirmeye ve ortak politikalar belirlenmeye çalışılmıştır.¹⁰⁰

⁹⁹ Zerrin Savaşan, "AB'de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar", **İnsan Hakları Yılı**, 2009, Cilt 27, ss. 13-34.

¹⁰⁰ Kay Hailbronner, "The Treaty of Amsterdam and Migration Law", **European Journal of Migration and Law** 1, Cilt: 9, Sayı: 27, 1999, ss.9-11.

Topluluk yetki ve sorumluluğunun, göç ve sığınma alanlarına kaydığı ilk defa Amsterdam Antlaşmasında belirtilmiştir. Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütunundaki (Adalet ve İçişleri) göç ve sığınma konuları, birinci sütuna (Avrupa Toplulukları) aktarılmıştır. Bunlar artık Topluluk yetki alanına girmiş ve vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar antlaşmanın IV. Başlığı kapsamında Topluluk araç ve yöntemlerine tabi olmuştur. Bu değişikliklere şunlardır;

- “Kişilerin Serbest Dolaşımı, Sığınma ve Göç” şeklinde IV numaralı yeni bir başlık I. Sütunun karar alma prosedürüne geçmiştir. Bu karar alma süreci Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı'nın gözetim ve kararına dayanan bağlayıcı düzenlemeleri kapsamaktadır. Yani göç ve sığınma AB'nin ulusüstü yetkileri alanına girmektedir.

- Revize edilmiş III. Sütun altında da suçlarla ilgili konularda polis ve adli işbirliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

- Schengen Anlaşması prosedürünü, Amsterdam Antlaşmasına ekleyen bir Protokol'de dahil edilmiştir.¹⁰¹

AB'nin göç alanındaki yetkisi açıkça Amsterdam Antlaşması'nda belirtilmiştir. Amsterdam Antlaşması hem AB kurumlarının yetkilerinin revize edilmesi hem de ortak politika gelişimi için önemli bir antlaşmadır. Göç politikalarının birinci sütunda olan ulusüstü alana geçmesi, bu politika alanında önemli bir etki yaratmıştır. Amsterdam Antlaşması'nın IV. Başlığı, 61-69. arası maddeleri: vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin politikaları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Antlaşmanın 62. maddesi Schengen ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemeler iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını, ortak vize kurallarını ve dış sınır kontrolleri için standart bir prosedür oluşturulmasını içermektedir.¹⁰² Amsterdam Antlaşması ile sığınma ve göç alanlarında Üye Ülkeler arasında koordinasyonun güçlendirilmesi öngörülmektedir. Antlaşmada göç politikası

¹⁰¹ Lodge ve Bayburtlu, s. 15.

¹⁰² Özdağ, s.95.

konusunda giriş koşullarının düzenlenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarının ikameti ve yaşa dışı göç ile mücadele konusu ele alınmış ve Üye Devletlerin bu konudaki çabaları dengelenmeye çalışılmıştır.¹⁰³

Konsey, AB'nin dış sınırlarından geçilmesine yönelik, Üye Ülkelerin sınırlardan geçişte yapacakları denetimlerde izlenmesi gereken standart ve usulleri düzenlemiştir. Üye Ülkeler, üçüncü ülke vatandaşlarına vize verirken, tek tip vize politikasının uygulanmasına dikkat edecektir (Madde 62). Aynı zamanda Konsey üçüncü ülke vatandaşlarının Üye Ülkelerde üç aylık seyahat etme serbestisinin ihlallere uğramadan gerçekleştirilmesi için önlemler alacaktır.¹⁰⁴

Amsterdam Antlaşmasının 67.maddesi karar politikasına yönelik düzenlemeleri içermektedir. Önceleri yasama süreci Komisyon ile başlatılarak veya Parlamento'ya danışılmak suretiyle Konsey'in oybirliği ile aldığı karar ile gerçekleşmekteydi. Beş yıl sonra Başlık IV'te belirlenen usul ve kararlar bağlamında bazı kısımların nitelikli çoğunluk ile karar alınmasına ve Avrupa Parlamentosu ile Konseyin ortak kararına dayanan bir prosedüre geçiş söz konusudur.¹⁰⁵ Diğer bir ifadeyle, özgürlük, güvenlik ve adalet alanının aşamalı olarak kurulmasını güvence altına alabilmek için Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, beş yıla kadar oybirliği ile, sonra nitelikli çoğunluk ile karar alınması belirlenmiştir. ABAD'ın karar verme yetkisi bu alanda sınırlandırılmıştır.¹⁰⁶

Amsterdam Antlaşması ile Schengen müktesebatı ek bir Protokol ile AB Kurucu Antlaşmaları çerçevesine alındı. Antlaşma'ya ek Schengen Protokolü B maddesi uyarınca, orjinal Schengen İcra Komitesi, 13'lerin Avrupa Birliği Konseyi olmuştur.¹⁰⁷ 1997 yılında Schengen'e 13 AB Üye Devleti dahildi.¹⁰⁸ Günümüzde

¹⁰³ Christina Boswell, "EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond", **The Royal Institute of International Affairs**, Briefing Paper New Series, Sayı: 30, Şubat 2002. s.2.

¹⁰⁴ Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, "From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law", **Whose Freedom, Security and Justice?**, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007, ss. 2-3.

¹⁰⁵ Boswell, s.3.

¹⁰⁶ Baldaccini and Toner, ss. 2-3.

¹⁰⁷ Lodge ve Bayburtlu, s.14.

¹⁰⁸ Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Avusturya, İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Danimarka, Finlandiya, İsveç.

Schengen bölgesine 26 devlet dahildir. 22 ülke AB Üye Ülkesi iken İzlanda, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn AB Üye Ülkesi olmamasına rağmen Schengen bölgesinde yer almaktadır.¹⁰⁹ İrlanda ve İngiltere güvenlik temelli kaygılarından dolayı sisteme tam olarak dahil olmamış ve Schengen Antlaşması'nı imzalamamıştır. Bu iki ülke kendi aralarında pasaportsuz geçişi sağlayan bir sistem oluşturmuşlardır. Buna göre, İngiltere ve İrlanda Cumhuriyeti, AB üyesi olsun ya da olmasın, bütün üçüncü ülke vatandaşlarına sınır geçişlerinde kontrol uygulamaktadır. Oysaki Schengen Antlaşması, AB vatandaşları arasında serbest dolaşıma imkan tanımayı amaçlamıştır.¹¹⁰

İzlanda ve Norveç'in ise karmaşık bir ortak gözlemci statüsü bulunmaktadır. AB üyesi olmadığı halde Schengen Antlaşması'na taraf olmalarının nedeni, İsveç, Finlandiya ve Danimarka ile aralarındaki dahili sınır kontrollerinin kaldırıldığı Nordik Pasaport Birliği'ne üye olmalarıdır.¹¹¹

Amsterdam Antlaşması Topluluk göç politikasının beş yıl içerisinde uygulanmasını ve prensibe bağlanmasını öngörüyordu. Üçüncü sütunun bir kısmı hükümetlerarası olmaktan çıkarılarak, ulusüstü diye tanımladığımız bir yapıya geçti. Ancak cezai işlerde ve polis işlerinde adli işbirliği ise 3. sütundaki yerini korudu ve esneklik sağlandı.¹¹² Bundan sonra Schengen Protokolü ve ek Schengen müktesebatı Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile hemen uygulanmaya başlandı.¹¹³

Schengen müktesebatı, sığınma ve mülteciler konusunda pek çok hüküm taşımasına rağmen uygulanma aşamasında Üye Devletler arasında çokta açıklığa sahiptir. Müktesabatta, iç sınırların kaldırılması, dış sınırların denetimi, üçüncü ülke vatandaşların Birliğe girişi, kalışı, kısa süreli vize verilmesi, polis ve cezai konularda işbirliği gibi konuları içermektedir. Ancak, demokratik hesap verebilirliğin ciddi

¹⁰⁹ Schengen Visa Information, "Schengen Area List", <https://www.schengenvisa.info.com/schengen-visa-countries-list/>, (20.05.2017).

¹¹⁰ Anonymous, "Shooting Schengen; Europe's migrant crisis", **The Economist**, Cilt:416, Sayı:8956, ss. 15-16, 2015.

¹¹¹ Lodge ve Bayburtlu, s.18.

¹¹² İki Üye Devlet de facto dışarıda kaldı, bir diğeri ise sadece uluslararası hukuk seviyesinde bağlandı.

¹¹³ Özkan, s.196.

eksikliği, orantılılık ilkesine saygı, şeffaflık ilkesi ve aynı zamanda insan hakları konusunda gerekli korumaların sağlanması sadece düzenlemede kalmıştır.¹¹⁴

Schengen Bilgi Sistemi, 13 AB üyesi devletin ve 2 üye olmayan devletin (Norveç ve İzlanda) aralarında kişisel verilerin toplanması ve paylaşılması esasına dayanmaktadır. Ancak bu politika alanı hala Schengen devletlerinin egemenlik prensipleri tarafından yönetilmektedir. 29 Mayıs 2001 ‘de SIS II diye anılacak yeni ve kapsamlı bir bilgi sistemi geliştirilmiş ve 2006’ya kadar gerçekleşmesi hedeflenmiştir. Schengen Bilgi Sistemi II daha kapsamlı, yeni teknoloji ve araştırmaya uygun ve yeni materyallerle donatılmıştır.¹¹⁵ Bu bağlamda iç sınırların kaldırılması, dış sınırlara verilen önemi arttırmış, sonucunda üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa’ya girişi zorlaşmıştır. Dış sınır denetimlerinin sıkı kurallara tabi olması, AB’ye çeşitli sebeplerle ulaşmak isteyen göçmenleri insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı ile ilgilenen organize suç örgütleri ile işbirliğine itmiştir.¹¹⁶

2.2.8. 1999 Tampere Zirvesi

Avrupa Birliği’ndeki Entegre Sınır Yönetimi (ESY) modelinin temelleri Schengen Müktesebatının kabulünden sonra atılmış ve Amsterdam Antlaşması ile devam etmiştir. Amsterdam Antlaşması ile ÖGAA’nın aşamalı olarak inşası daha da önem kazanmıştır. Bu süreç, ortak sığınma sisteminin oluşturulmasını da kapsamaktadır. AB, Amsterdam Antlaşması ile ortaya çıkan özgürlük ve adalet alanında etkinliğin arttırılabilmesi için amaçları ve yol haritasını içeren 5 yıllık AB faaliyet programları oluşturmuştur. Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinin ardından Tampere Zirvesi AB’nin göç ve sığınma konusunda ortaya atılacak adımlar ile ilgili bir yol haritası sunması bakımından kilometre taşı niteliği taşımaktadır.¹¹⁷

¹¹⁴ Joanna Apap and Sergio Carrera, “Maintaining Security Within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?”, **Centre For European Policy Studies**, Sayı: 41, 2003, ss. 11-12.

¹¹⁵ Joanna Apap and Sergio Carrera, s.5.

¹¹⁶ Lodge ve Bayburtlu, s.17.

¹¹⁷ Baldaccini and Toner, s.3.

5 yıllık süreyi kapsayan programlardan ilki olan Tampere Programı, 1999-2004 yıllarını kapsamaktadır. AB Konseyi, güçlendirilmiş işbirliğine doğru ileri bir adım olarak hem Amsterdam Antlaşmasının uygulanması, hem de Birliğin bir ÖGAA'ya dönüştürülmesi için , 1999 yılında Tampere'de bir araya gelmiştir. Tampere Zirvesi'nde temel çıkış noktası AB vatandaşlarının refahı ve barış ortamında yaşamasının sağlanmasıdır.¹¹⁸

Tampere AB Konseyi'nin sonuçlarında öncelikli alan olarak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı için AB'nin yapacakları tanımlanmıştır. AB Tampere Zirvesi'nin ana temaları şunlardır:

- Sığınma ve göç alanında ortaklığın sağlanması
- Gerçek bir adalet alanının kurulması
- Birlik içinde suçlara karşı mücadele
- Dışarıya karşı güçlü bir eylem planı.¹¹⁹

Zirve'de ele alınan temel konular ise şunlardır:

- 3. Madde temelinde kişilerin serbest dolaşım hakkının olduğu ancak yasa dışı göçü önlemek için dış sınırların kontrol edilmesi gerektiği vurgulanmış,
- Kaynak ve transit ülkelerde siyasi, insan hakları ve gelişim meseleleri çerçevesinde, kaynak ülkeler ile işbirliğinin önemi ön plana çıkarılmıştır.
- Göç akınlarının idaresi,
- Geçersiz belge konusunda etkin bir politikanın geliştirilmesi, ortak vize politikası uygulamaları ve ortak vize ofisleri oluşturma,
- Yasal olarak gerçekleşmeyen göç ile mücadele kapsamında, insan kaçakçılığı ve göçmenlerin ekonomik istismarına karşı ciddi yaptırımlar,
- Bu amaçların gerçekleştirilmesi için Üye Devletlerin Europol ile işbirliği,
- Birliğin gelecek sınırlarının etkin bir şekilde korunması,

¹¹⁸ European Commission, "Tampere Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs", 2002, http://ec.europa.eu/councils/bx20041105/tampere_09_2002_en.pdf ,(07.05.2017).

¹¹⁹ European Commission, "Tampere Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs", 2002, http://ec.europa.eu/councils/bx20041105/tampere_09_2002_en.pdf , (07.05.2017).

- Kaynak ve transit ülkelerin yardımı ile gönüllü olarak geri dönüşü sağlamak ve üçüncü ülkeler ile geri kabul antlaşmalarının imzalanmasını içermektedir.¹²⁰

Tampere Zirvesi'nin temeli; ortak sığınma sistemi, kaynak ülkelerle işbirliği, üçüncü ülke vatandaşlarına AB vatandaşlarına yakın haklar tanınması ve göç akınlarının yönetimidir.¹²¹ Tampere Zirve sonuçları, reel politika alanında Amsterdam Antlaşması'nın uygulanma sürecini hızlandırmış ve süreci bundan sonraki aşamaya taşınması beklenmiştir. Özellikle ortak sığınma sistemi, ortak göç politikası ve güvenlik ve iç işlerinin dışsallaştırılması konularında ileri adımlar atılmış ve yol haritası belirlenmiştir.¹²²

Zirve Sonuç Bildirgesi'nde göç konusu "AB Ortak Göç ve Sığınma Politikası" başlığı altında ele alınmıştır. 25.madde de Schengen Müktesebatının kabulü ele alınmış, aday ülkelerin de bu düzenlenmelere tabi olduğu belirtilmiştir.¹²³ Burada Birliğe katılacak yeni üyelerle beraber (2004 ve 2007 genişleme süreci) güvenlik kaygısının ortaya çıktığını ve bunun için Schengen Müktesebatı'na uyma zorunluluğu getirilerek önlem alındığı söylenebilir.

Hem Amsterdam hem de Tampere Zirvesi'nde karar alma süreçlerinde ortak bir göç politikası oluşturmanın zorluğu ortaya çıkmıştır. İlk beş yılda Konsey'de karar alma süreci oybirliği ile gerçekleşmiş ve böylece bir Üye Ülke, kararı bloke edebilme hakkına sahip olmuştur. Avrupa Parlamentosu'nun dahil edileceği süreç ilk aşamada gerçekleşmemiştir. Avrupa Parlamentosu'nun rolü danışma usulü şeklinde kalmış ve Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu'nun görüşleri kolaylıkla göz ardı edilebilmiştir. Tampere Zirvesi'ndeki kararlar özellikle güvenlik ve adalet konularında Üye Ülkelerin güvenlik kaygılarından dolayı sekteye uğramıştır. Bu da istenilen amaçlara ulaşmada sürecin yavaşlamasına neden olmuştur. Üye Ülkeler, göç gibi ülkelerindeki sosyal, ekonomik, siyasal konuları etkileyecek bir durumda ulusal

¹²⁰ Baldaccini and Toner, ss. 3-4.

¹²¹ Şevket Ovalı, "AB'nin Terörizmle Mücadele Politikasında Dönüşüm: 11 Eylül ve Madrid Saldırılarının Etkileri", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt.5, No.3, 2006, s.91.

¹²² Christina Boswell, s.3.

¹²³ European Parliament, "Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions", http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm , (07.05.2017).

yetkilerini devretmekte oldukça isteksiz bir tavır sergilemiştir. Aynı zamanda Parlamento'nun görüşlerinin dikkate alınmaması demokrasi açığı eleştirilerini getirmiştir.¹²⁴

2.2.9. 2003 Avrupa Komşuluk Politikası

AB, en yakın Doğu ve Güney Komşularıyla ilişkilerini Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) vasıtasıyla yönetmektedir.¹²⁵ Bu politika güneyde Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Fas, Filistin, Suriye ve Tunus ve doğuda Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna'yı kapsamaktadır. Rusya, AKP kapsamındaki Sınır Ötesi İşbirliği faaliyetlerinde yer almakla birlikte AKP'nin bir parçası değildir. AKP, 2003 yılında başlatılmış ve genişletilmiştir. AB ile komşuları arasında yeni bölünme hatlarının ortaya çıkmasını önlemek ve bunun yerine refah, istikrar ve herkesin güvenliğini güçlendirmek amacıyla 2004 yılı boyunca geliştirilmiştir. Demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı değerlerine dayanmaktadır.¹²⁶

AKP, 2011 yılında 'Arap Baharı' ayaklanmaları sonrasında gözden geçirilmiş; bununla birlikte, 2011 yılından bu yana komşulardaki önemli gelişmeler göz önüne alındığında, AKP'nin daha fazla gözden geçirilmesini üstlenmek önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda, AKP'nin ana hatlarını belirleyen ortak bir iletişim temelinde, ortak ülkeler, uluslararası kuruluşlar, sosyal ortaklar, sivil toplum kuruluşları ve akademiye de içerecek şekilde 18 Kasım 2015 tarihinde yayımlamıştır. AKP işbirliği için gözden geçirilmiş haliyle birtakım ortak öncelikler önermekte olup, zamanımızın zorluklarına daha uygun hale getirilmiş ve bölgelerin evrimleşmesine uyarlanmıştır. İyi yönetim,

¹²⁴ Baldaccini and Toner, s. 5.

¹²⁵ Mustafa Cem Ünal, "Arap Baharı Sonrası Avrupa Komşuluk Politikasının Geleceği", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:16, No:2, 2017, s. 158.

¹²⁶ European Commission, "European Neighbourhood Policy", **European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations**, 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en, (12.03.2018).

demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına ek olarak, her biri çok sayıda işbirliği sektörünü kapsayan üç ortak öncelik kümesi belirlenmiştir: 1) istikrar için ekonomik kalkınma; 2) güvenlik boyutu ve 3) göç ve hareketlilik.¹²⁷

AB'nin üzerinde durduğu bu politika şüphesiz ki belirli çıkarlara dayanmaktadır. AKP, Birliğin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların çözülmesine ve Birliğin küresel stratejilerini uygulamaya hizmet etmektedir. Özellikle Birliğin 2004 genişlemesi ile beraber üye sayısının artması ve sınırların genişlemesi güvenlik kaygısını beraberinde getirmiştir. 2011 Arap Baharı sonrası komşu ülkelerdeki istikrarsızlık ise, AB'ye doğru büyük bir göç hareketinin gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu artan sorunlarla beraber AKP, maruz kalınan düzensiz göç sorununa da çözüm olarak görülmüştür. AKP'nin ikinci amacı ise, AB'nin küresel alanda genişlemesine ve bu alanda söz sahibi olmasına hizmet etmektir.¹²⁸

2.2.10. 2004 Hague (Lahey) Programı

Lahey Programı, 1999 yılında yapılan Tampere Zirvesi'nde özgürlük, güvenlik ve adalet alanında 5 yıllık süre içinde ulaşılması belirlenen hedeflerin oluşturulduğu programın devamı olarak görülmektedir. Lahey Programı, Tampere Programı sonrasında, 2004-2009 yılları arasında yeni hedefler ve yeni bir yol haritası sunmaktadır. Tampere Zirvesi'nde bütün hedefler gerçekleşmesede, 5 yıllık süreç içerisinde AB ortak sığınma ve göç politikasının temelleri atılmış, sınır kontrolleri konusunda hazırlıklar tamamlanmış, polis işbirliği geliştirilmiş ve adli işbirliği ileri aşamaya taşınmıştır.¹²⁹

¹²⁷ Esme Özdaşlı, “Avrupa Komşuluk Politikası Çerçevesinde Avrupa Birliği-Ermenistan İlişkileri”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 8, 2016, s. 136.

¹²⁸ Hakan Samur, “Avrupa Komşuluk Politikası ve Amaçları”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2009 Cilt: 8, Sayı: 27, ss.19-20.

¹²⁹ The Council of European Union, “The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union”, Brussels, 13 December 2004, http://ec.europa.eu/councils/bx20050616/hague_programme_en.pdf , (07.05.2017).

AB'nin ve Üye Ülkelerin güvenliği özellikle 11 Eylül 2001'de ABD'de ve 11 Mart 2004'de Madrid'de gerçekleşen terörist saldırılar sonrasında yeni bir aciliyet kazanmıştır. Avrupa vatandaşları temel özgürlük ve haklara saygıyı garanti altına alarak yasadışı göç, insan kaçakçılığı, terörizm ve organize suçlar gibi sınır ötesi sorunlar konusunda daha etkin ve ortak bir yaklaşım geliştirmesini AB'den beklemektedir. Bu program, vatandaşlarımızın yaşadığı zorluklara ve beklentileri göz önüne alarak cevap vermeyi amaçlamaktadır.¹³⁰

Lahey Programı'nın başında yer alan bu ifade 2001 ve 2004 yıllarındaki terörist saldırıların, AB'nin programlarına yansımış olduğunun ve güvenlik temelli bir yaklaşımın benimseneceğinin kanıtı olmuştur. Aynı zamanda 2004 yılında gerçekleşen genişleme süreci ile beraber göç konusu AB'nin üst sıralarında yer almıştır. Bunun sonucu olarak bu dönemde göç güvenlik ile beraber ele alınmaya başlamış ve AB için göç konusu dış politikada daha önemli hale gelmiştir.¹³¹

Lahey Programı'nda, özgürlük, güvenlik ve adalet alanları ayrı başlıklar şeklinde "güçlendirilmiş" ifadesi kullanılarak açıklanmıştır. Programda göçün ana sebepleri, göçmenlerin girişi ve kabulü, entegrasyon süreci ve kaynak ya da transit ülkeye geri gönderme politikası gibi göçün aşamaları geniş bir yaklaşım benimsenerek açıklanmıştır.¹³²

Lahey Programının amacı; 1951 Mültecilere İlişkin Cenevre Sözleşmesi temelinde kişilerin temel haklarını korumak, göç akınlarını düzenlemek, adalete ulaşmalarını sağlamak, dış sınırlarının güvenliği ve kontrolünü sağlamak, terörü engellemek ve Europol'un etkinlik alanını arttırmaktır. Lahey Programı'nda göç, sığınma ve sınır güvenliği politika düzenlemeleri şu şekildedir:

- 2010 yılından sonra sığınma veya koruma statüsü verilen kişiler için ortak bir prosedür ve tek bir statü sağlayan Avrupa ortak sığınma sistemi oluşturulması,

¹³⁰ The Council of European Union, "The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union", Brussels, 13 December 2004, http://ec.europa.eu/councils/bx20050616/hague_programme_en.pdf, (07.05.2017).

¹³¹ Bruno Nascimbene, "The Global Approach to Migration: European Union Policy in the Light of the Implementation of the Hague Programme", **ERA Forum**, 2008, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 292-293.

¹³² Official Journal of the European Union, "Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union", <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/web097781.en.pdf>, (07.05.2017).

- İşgücü piyasasındaki ihtiyaçlar göz önüne alınarak AB’de yasal olarak çalışacak yabancılar için yasal ölçütlerin belirlenmesi,
- Göçmenlerin ikamet ettikleri Üye Ülkeye entegrasyonunun Avrupa çapında garanti altına alınması,
- Üçüncü ülkelerin sığınma sistemlerini geliştirmek, düzensiz göçle daha iyi başa çıkmaları ve yeniden yerleşim programlarını uygulamaları konusunda ortaklıklar kurulması,
- Yasadışı göçmenlerin kaynak ülkelere geri gönderilmesi ve geri gönderime ilişkin politikalar geliştirilmesi,
- Dış sınırların etkin idaresi için fonlar, entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması ve dış sınır gözetiminin artırılması,
- Schengen Bilgi Sistemi (SIS II) ve Vize Bilgi Sisteminin (VIS) yapım aşamasının hızlandırılması,
- Ortak vize esasları, yeni bilgi teknolojilerinin kullanılmasının artırılması ve uygulanması için sınır ötesi fikir paylaşımıdır.¹³³

Beş yıllık sürede AB’nin güvenlinin artırılması için yasadışı göç ile mücadelenin etkinleştirilmesi, AB dış sınırlarının korunması ve ortak bir sığınma sisteminin oluşturulması için çabalar arttırılmıştır. Program’da özgürlük, güvenlik ve adalet alanları ayrı ayrı ele alınmış ancak hedeflerde güvenlik tedbirleri diğer iki alana göre ağır basmıştır. Diğer alanlara kıyasla güvenliğin güçlendirilmesi için biyometrik sistemlerin geliştirilmesi ve gözetim sisteminin kurulması, göçün yönetilmesine yönelik program ve vize politikası, üçüncü ülke vatandaşlarını geri gönderme, sınır kontrollerinin gibi alanlara odaklanılmıştır.¹³⁴

2005 yılında kabul edilen “Birliğin Göçe Yönelik Küresel Yaklaşımı”, Lahey Programı çerçevesinde Avrupa göç politikasının oluşturulma çabasının diğer önemli bir adımıdır. Bu Küresel Yaklaşım ile göç konusu, üçüncü ülkelerle girilecek entegre bir yapıya dayanmaktadır. Küresel Yaklaşım ile amaçlanan dış ilişki ve kalkınma ikilisi ile göç ve ekonomik kalkınma arasında bağ oluşturmak, üçüncü ülkelerde göçün

¹³³ Şemşit, s.99.

¹³⁴ Guild, Carrera and Balzacq, s. 8.

temel sebepleri olan yoksulluğun azaltılması, ekonomik büyümenin sağlanması, iyi yönetim ve insan haklarının desteklenmesi ile beraber, kaynak ülkelerdeki temel sorunları ele almaktır.¹³⁵ 2006 yılında “Göçe İlişkin bir Komisyon Görev Gücü” kurulması, bu alandaki çabalara katkı sağlamıştır.¹³⁶

2.2.11. 2005 Göçe Küresel Yaklaşım

Avrupa Birliği'nin (AB) ortak bir göç ve sığınma politikası hem ayrıcalıklı hem de iddialıdır. AB'nin göç politikasının 1999 yılında Tampere'deki Avrupa Konseyi toplantısında resmi olarak başlatılmasından bu yana, bir iç bir de dış boyut vardır. İçsel boyut, iç politikanın yanı sıra iç sınır kontrollerinin kaldırılması dahil olmak üzere Üye Devletlerin sığınma sistemlerini ve ortak vize rejimini ifade eder. Dış boyut ise, AB'nin AB dışındaki ülkelerle özellikle de komşu bölgelerle olan göç konusundaki ilişkilerini ifade eder. 2005 yılında Göçe Küresel Yaklaşım adı ile dış boyut için stratejik bir çerçeve oluşturulmuştur.¹³⁷

İlk başta Akdeniz'in güneyi ve Sahra-altı Afrika ülkelerine odaklanan bu yaklaşım, düzensiz göç ve yasa dışı göçe karşı programlanmıştı. Ancak aşamalı olarak coğrafi alanın genişlemesiyle beraber diğer sınır komşularını da kapsayarak, 2012 yılında Konsey tarafından “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım” olarak kabul edildi. Şüphesiz ki, bu gelişmenin ardında 2011 yılında başlayan ve alanı giderek genişleyen Arap Baharı süreci vardır. Akdeniz'in güneyinde yaşanan düzensizliğe karşı, göçün AB siyasi gündeminin üst sıralarına yerleşmesi ile beraber, tutarlı ve kapsamlı bir göç politikası ihtiyacı belirmiştir. Tüm bunlar ışığında Komisyon, Küresel Yaklaşım politikasının Birlik önceliklerini daha iyi yansıtacak, komşu ülkelerle diyalog ve işbirliğini somut adımlara dönüştürecek bir yapı önermiş ve

¹³⁵ Samur, s.12.

¹³⁶ Özdağ, s.97.

¹³⁷ James Hampshire, “Speaking with one voice? The European Union’s global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation”, **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Cilt: 42, Sayı: 4, 2015, s. 572.

bunların sonucunda AB'nin göç politikası “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım” (GAMM) olarak kapsamı genişletilerek, yenilenmiştir.¹³⁸

2.2.12. 2008 Avrupa Birliği Sığınma ve Göç Paktı

Bundan sonraki süreci, 17 Haziran 2008’de imzalanan Göç ve Sığınma Avrupa Paktı izlemiştir. Pakt, ilerisi için göç ve sığınma konusunda AB’nin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi beş temel taahhüt ortaya koymuştur. Bunlar:

- Öncelikler, ihtiyaçlar ve Üye Devlet kapasitelerine göre yasal göçü düzenlemek ve entegrasyona teşvik etmek,
- Yasadışı göçü kontrol etmek ve transit ülkeye ya da kaynak ülkeye geri dönüşü temin etmek,
- Daha etkili sınır kontrolü yapmak,
- Avrupa Sığınma Sistemi’ni inşa etmek,
- Kaynak ülke ya da transit ülke ile göç ve gelişim arasındaki ilişkiyi uyum içinde sürdürmek için kapsamlı bir partnerlik kurmak şeklinde sıralanmıştır.¹³⁹

Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesinde, göç akınlarının iyi yönetimi üzerine kurulacak olan sistem, sadece hedef ülkeyi değil, kaynak ülkeleri, transit ülkeleri ve göçmenleri de içine alacak şekilde geliştirilmelisinini ifade etmiştir. Pakt aynı zamanda Stockholm Programı için bir altyapı oluşturmaktadır.

Paktın yıllık değerlendirilmesi düzenli olarak yapılmıştır. 3 Haziran 2010’da yayımlanan Konsey Sonuç Bildirgesi’nde öne çıkan ayrıntılar olarak sorumlulukların adil bir şekilde dağılımı prensibiyle oluşturulan politikaların yönetimi, Üye

¹³⁸ European Commission, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Region, “The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final, Brussels, 2011, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf, (14.04.2017).

¹³⁹ Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum, Brussels, 24.09.2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (09.05.2017).

Devletlerin spesifik ihtiyaçları ve AB'nin kolektif çıkarları göz önünde bulundurularak ortak güç ve sığınma politikasının uygulanması için ana prensiplerin ve temel taahtlerin değerlendirilip yeniden kabulü, Pakt'ın uygulanmasında ye Devletlerin ve AB'nin önemli çabalarının olduğu ancak Birlik'in tüm göçmenleri kabul edecek durumunun olmadığı vurgulanmıştır. Pakt'ta düzensiz göçün önlenmesi için göçmenlerin geri gönderilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Sınır kontrolleri üzerinde durulmuş, AB'nin dış sınır güvenliği için Frontex¹⁴⁰'in rolü ve sorumluluğu vurgulanmıştır. nc ülkelerle yapılan geri kabul antlaşmaları ve işbirliğinin yanında Frontex'in güçlendirilmiş yapısı üzerinde durulmaktadır. Aynı zamanda dış sınır kontrollerinin geliştirilmesi üzerinde durularak, sınır kontrollerinin arttırılması önerilmiştir. AB'nin doğu ve güney sınır noktalarında Frontex'in rolünün arttırılması önerisinin yanında, Avrupa Gözetleme Sistemi'nin (EUROSUR) geliştirilmesi sınır kontrollerinde diğer adım olarak görülmüştür.¹⁴¹

Konsey, 2010 raporunda özellikle şu konular üzerinde durmuştur:

- Yasal gn düzenlenmesinin öncelikler arasına alınması ve politika yapım sürecine devam edilmesi,
- Yasadışı g ve insan tacirleri ile mücadele edilmesi,
- Dış sınırların denetiminin arttırılması ve geliştirilmesi
- Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin kurulması için çalışmalara devam edilmesi,
- Yasal güç, yasa dışı g, g ve gelişim arasında birliktelik ve dengenin güçlendirilmesi için tüm araçların sistemli olarak kullanılmasıdır.¹⁴²

¹⁴⁰ Birliğin Frontex adlı ajansı 2004 yılında kurulmuştur. Açılımlı “Dış Sınırların Yönetilmesinde Yetkili Avrupa Ajansı”dır ve 26 Ekim 2004 yılında Konsey Tüzüğü ile kurulmuştur. Dış sınırların kontrolü ve gözetim sorumluluğu ye Devletlerde olmasına rağmen Ajans; AB'nin sınırların yönetimi konusundaki önlemlerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır. (zkan, s. 208).

¹⁴¹ Council of The European Union, “Council conclusions on the follow-up of the European Pact on Immigration and Asylum” , **3018th Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg**, 3 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/114881.pdf (10.05.2017).

¹⁴² Council of The European Union, “Press Release of 3018th Council meeting on Justice and Home Affairs”,Luxembourg,3-4 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf , (11.05.2017).

Bu bağlamda değerlendirecek olursak, AB’de Pakt’ın oluşturulması ve değerlendirilme aşamaları göçün kontrol altına alınmasının yanında yasal göçü de kapsayan bir yaklaşım içermektedir. Pakt, bundan sonraki süreç olan Stockholm Programı’nın altyapısını oluşturmaktadır.

2.2.13. 2009 Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁴³ Lizbon Antlaşması üç ana nedenden dolayı AB göç ve sığınma politikasının gelişimini önemli ölçüde etkilemiştir. İlk olarak, bu antlaşma sığınma sistemlerinin çeşitli yönleri üzerinde asgari standartların kabul edilmesinin ötesine geçerek, AB’ye göç ve sığınma konusunda yeni yetkiler kazandırmıştır. İkincisi, Lizbon Antlaşması, AB kurumlarının, özellikle de Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın rolünü güçlendirerek, göç politikası alanındaki kurumsal düzenlemeleri değiştirmiştir. Üçüncü olarak da, Lizbon Antlaşması, 2000 yılında kabul edilen AB Temel Haklar Şartı’nı, tüm AB Üye Ülkelerinde yasal olarak bağlayıcı hale getirmiştir.¹⁴⁴ Sığınma hakkı, Şartı’da da düzenlenmiştir ve sığınma hakkı bağımsız bir hak olarak tanımlanmıştır.¹⁴⁵ Şart’ta, geri göndermeme ilkeside yer almıştır.¹⁴⁶

Genel olarak, Lizbon Antlaşması, AB’nin temel antlaşmalarında bazı değişiklikler ve eklemeler yaparak, Birliğin demokratik, etkili ve saydam bir yapı kazanmasına katkı sağlamayı hedeflemiştir. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın ismi Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (ABİİA) olarak

¹⁴³ Official Journal of the European Union, **Lisbon Treaty**, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, (11.05.2017).

¹⁴⁴ Christian Kaunert and Sarah Le ’onard, “The European Union Asylum Policy After The Treaty of Lisbon and The Stockholm Programme: Towards Supranational Governance In a Common Area of Protection?”, **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 31, No. 4, 2012, s. 15.

¹⁴⁵ Savaşan, s.17.

¹⁴⁶ Official Journal of the European Communities, “Charter of Fundamental Rights of The European Union”, 2000/C, 364/01, s.12, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, (16.05.2017).

değiştirilmiş ve daha önce Maastricht Antlaşması ile oluşturulan “sütun sistemi” ortadan kaldırılmıştır.¹⁴⁷

Lizbon Antlaşması’nın hedeflerinden biri de AB vatandaşlarına iç sınır engellerinin olmadığı bir özgürlük ve adalet alanı sunmak olduğu ifade edilmiş ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanı Antlaşmanın temel hedefler kısmına taşınmıştır (4. Paragraf). Antlaşmanın 5. Başlığını oluşturan ÖGAA’nın 67.paragrafında, “Birlik, Üye Devletlerin farklı gelenekleri ve hukuk sistemlerine ve temel haklara saygı göstermek şartıyla özgürlük, güvenlik ve adalet alanını inşa edebilir” ifadesi, Birliğin ortak hedeflere varmasında hala ulusal yetkilerin korunduğunu göstermektedir.¹⁴⁸ Yeni ortak göç politikası adı altında ülkelerin sığınmacıları kabul sayılarını kendilerinin kontrol etmeye devam etmesi (ABİİA md.79(5))¹⁴⁹ de göç konusunda hala ulusal yetkilerin devam ettiğini göstermektedir.

Amsterdam Antlaşması’nda “Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” olan başlığın, Lizbon Antlaşmasında “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı”¹⁵⁰ olarak değiştirilmesi, bu alanda kurumsallaşma yolunda ilerleme olduğunu göstermektedir. ABİİA’nın V. Başlığı (Madde 67-89) ÖGAA’ya ayrılmıştır. Genel hükümlere ek olarak bu başlık şu konularda özel hükümler içermektedir: Sınır kontrolleri, sığınma ve göç hakkında politikalar, medeni konularla ilgili adli işbirliği, cezai konularda adli işbirliği ve polis işbirliğidir.¹⁵¹

ABİİA’nın 5. Bölümünün 2. Kısımında göç konusu ele alınmaktadır. 78.maddeye göre, Konsey ve Avrupa Parlamentosu’nun, olağan yasama usulüne göre karar aldığı ve ortak bir Avrupa sığınma sistemine ilişkin tedbirleri kabul ettiği

¹⁴⁷ Akçay ve Göçmen, s. 60.

¹⁴⁸ Official Journal of the European Union, “The Treaty on The Functioning of The European Union”, 2012, s.51. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Ac382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0006.02%2FDOC_3&format=PDF (16.05.2017).

¹⁴⁹ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.78 , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>, (16.05.2017).

¹⁵⁰ Official Journal of The European Union, Treaty of Lisbon, 2007/C, s.57, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, (16.05.2017).

¹⁵¹ European Parliament, An area of Freedom, Security and Justice: General Aspects, 2017, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html, (16.05.2017) .

belirtilmiştir. Bu bağlamda, kitle halinde gerçekleşen göç akınları ile karşılaşılması durumunda, ortak bir geçici koruma sisteminin oluşturulması kabul edilmiştir. Aynı zamanda bu politikaların 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Sözleşmeye ek 1967 tarihli Protokol uyarınca mültecilerin statüsüyle ve diğer ilgili sözleşmelerle uyumlu olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁵² Madde78/3'te hüküm altına alınan “ Bir veya daha fazla Üye Devlet, üçüncü ülke vatandaşlarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalırsa, Konsey, Komisyon'un uyarısı üzerine, ilgili Üye Devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir” ifadesi geri göndermeme prensibine uyum sağlanacağını göstermektedir.¹⁵³

ABİİA'nın 79.maddesi¹⁵⁴ ortak bir göç politikasına ilişkindir.Bu maddeye göre,

Birlik her aşamada, göç hareketlerinin etkin yönetimini, Üye Devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamelede bulunulmasını ve yasa dışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla ortak bir göç politikası geliştirir.

Aynı maddenin ikinci paragrafında da bu konu hakkındaki tedbirler belirtilmiştir. Bunlar:

- a- AB Üye Devletlerince verilen uzun süreli vize ve ikamet izinlerinin ilişkin standartlar,
- b- Üye Devletlerde yasal olarak yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının belirlenmesi,
- c- Geçerli bir vizeye sahip olmayan ya da herhangi bir yasal izni olmayan kişilerin Birlikten sınır dışı edilmesi ya da kaynak ülkeye geri gönderilmesi,
- d- İnsan ticaretiyle mücadele¹⁵⁵

¹⁵² Official Journal of the European Union, “Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union”, 2012, s.76, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Ac382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0006.02%2FDOC_3&format=PDF, (16.05.2017).

¹⁵³ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.77 (16.05.2017).

¹⁵⁴ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.77 (16.05.2017).

¹⁵⁵ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.77 (16.05.2017).

Antlaşma kapsamında oybirliğinden, ortak karar prosedürüne geçen alanlar:

- Kısa süreli vize kuralları ve oturma izinlerinin bir bölümü (Md.77)
- Yasal Göç (Md. 79)¹⁵⁶
- Eurojust¹⁵⁷(Md. 85)
- Europol¹⁵⁸ (Md. 88)'dür.

Antlaşmanın 79/3 maddesinde, AB Üye Devletlerinden birine, yasal olmayan yollarla ya da sahte ve geçersiz belge ile giren üçüncü ülke vatandaşları için, bu vatandaşların kaynak ya da transit ülkelerce geri alınması için üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması yapma yetkisi tanınmıştır.¹⁵⁹ Geri kabul antlaşmaları olarak bilinen bu antlaşmalar AB tarafından Batı Balkan ülkeleri, Doğu Avrupa Ülkeleri ve Türkiye ile yapılmıştır. AB'nin buradaki amacı, topraklarına yasal giriş yapmamış olan üçüncü devlet vatandaşlarını ülkelere geri göndermektir. AB bu antlaşmanın yapılmasının koşullu olarak üçüncü ülke vatandaşlarına AB'ye giriş için vize kolaylığı sağlamaktadır.¹⁶⁰ Antlaşmanın 80. Maddesinde göç ve sığınma alanının maliyetinin yanı sıra dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olacağı belirtilmiştir.¹⁶¹

Hükümetlerarası özelliğe sahip göç, sığınma, yasal göç gibi konuların supranasyonel alana taşınması yasal göç alanında da ortak politikaların geliştirileceğini göstermektedir. Lizbon Antlaşması, AB göç politikalarının gelişimi

¹⁵⁶ General Secretariat of the Council of the EU, "The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More Co-decision and New Working Structures", 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf (16.05.2017).

¹⁵⁷ Geliştirilmiş adli işbirliği anlamına gelen Eurojust, 1999 Tampere Zirvesi kararları temelinde, 2002 yılında kurulmuştur. Önemli organize suçlarla mücadeleyi güçlendirmek için kurulan, Üye Devletler arasında yargısal bir işbirliğini öngören kurumdur. Bkz. <http://www.eurojust.europa.eu/> (17.05.2017).

¹⁵⁸ Europol, Avrupa Polis Gücü, Üye Devletlerin yetkili otoritelerinin etkinliğini ve giderek artan alanlarda iş birliğini geliştirmektir. Özellikle, terörizmle mücadele ve önleme, yasa dışı uyuşturucu ticareti, insan ticareti, gizli göç şebekesi ile mücadeledir. Bkz. Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, ss. 33-38.

¹⁵⁹ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.77 (17.05.2017).

¹⁶⁰ Fırat Cengiz ve Lars Hoffmann (Ed.), "Free Movement of Turkish Citizens after the Soysal Judgment", **Turkey and the European Union Facing New Challenges and Opportunities**, London and New York, 2014, ss.121-130.

¹⁶¹ Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.77 (17.05.2017).

ve revizyonu için oldukça önemli bir antlaşmadır. Lizbon Antlaşması, özgürlük, güvenlik ve adalet alanının güçlendirilmesi, AB kurumlarının rolünün ve etkinliğinin artırılması bakımından önemli bir antlaşmadır. Şöyle ki, Avrupa Parlamentosu ve ABAD'ın yetkilerini arttırmıştır.¹⁶²

2.2.14. 2010-2015 Arası Dönem: Stockholm Programı

2009 yılı, ÖGAA alanında önemli değişikliklerin ve bu konuda atılan yeni adımların yılı olmuştur. Lahey Programı sonuç kısmına gelinmiş, bu dönemde Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Böyle bir dönem içinde Stockholm Programı göç ve sığınma konusunda yeni adımlar ve hedefler getirmiştir. 1 Aralık 2009'da Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin ardından 2 Aralık 2009'da Stockholm programı, Avrupa Konseyi tarafından kabul edildi ve yeni adımlar için Komisyon tarafından bazı belgeler çıkarıldı. Bu belgeler ve içeriği küresel anlamda anahtar teşkil etmekte ve 21.yüzyılda Avrupa ekonomik sosyal pazarının gelişmesini sağlamaktaydı. Bu süreçte, bir yandan serbest dolaşım, diğer yandan vatandaşların güvenliği sağlanmaya çalışılıyordu.¹⁶³

ÖGAA'nın diğer beş yıllık planını oluşturan Stockholm Programı, İsveç başkanlığı tarafından Aralık 2009'da açıklanmıştır. 2010-2014 yılları arasındaki dönemi kapsayan Stockholm Programı için yeni çok taraflı yıllık program hazırlanmıştır. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girme aşamasıyla aynı dönemde yer alan programda yavaşlama olsa da ÖGAA'nın oluşumu için önemli kararlar alınmış ve faaliyete geçilmiştir. Avrupa Konseyi tarafından gelecek yıllar için belirlenen öncelik alanları şu şekildedir: Vatandaşların ihtiyaçları ve çıkarları üzerine odaklanmak ve güvenliğini sağlamak, temel özgürlüklere saygı gösterilmesini sağlamak ve Avrupa'da güvenliği garanti altına almaktır. Lizbon süreci ile aynı dönemde gerçekleşen Stockholm Programı'nda, Lizbon Antlaşması'nın çıktısı olan

¹⁶² Christian Kaunert and Sarah Leonard, s. 16.

¹⁶³ Özkan, s.218.

derinleşme ve Avrupa kimliği oluşturma isteği, Avrupa vatandaşlarının güvenliği vurgusu olarak yansımıştır.¹⁶⁴

Stockholm Programı AB'nin önümüzdeki beş yıl için Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı özetleyen üçüncü çok yıllık programdır. 10–11 Aralık 2009 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından onaylanmış, ve “Vatandaşlara hizmet veren ve koruyan açık ve güvenli bir Avrupa” başlığı ile yayımlanmıştır. Program ağırlıklı olarak vatandaşların çıkarları ve ihtiyaçları üzerine odaklanmıştır. Belgede vatandaşların beklenti ve endişelerini dikkate alan bir Avrupa söylemi üzerinde durulmuştur. Belge de meydan okuma olarak AB içinde güvenliği temin ederken temel haklara saygıyı sağlamak olarak ifade edilmiştir.¹⁶⁵ Gelecekte atılacak tüm eylemlerde, AB kendi vatandaşlarına ve AB'nin ilişkide bulunduğu diğer kişilere odaklanmakla sorumludur.

2.2.14.1. Vatandaşlık haklarını ve Temel hakları teşvik etmek:

Avrupa vatandaşlığı somutlaşmak zorunda olan bir gerçekliktir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde temel haklar korunmalıdır. Schengen bölgesinin genişlemesi devam etmeli ve bu alanda insana ve insanlık onuruna saygı Temel Haklar Şartında ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde belirtilen haklar temelinde sağlanmalıdır. Özgürlüklerin ve vatandaşların mahremiyeti ve kişisel verilerin korunması ulusal sınırların ötesinde de korunmalıdır.

¹⁶⁴ Council of the European Union, “The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens”, Brussels, 2.12.2009, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf (12.05.2017).

¹⁶⁵ Sergio Carrera and Anja Wiesbrock, “Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU”, *European Journal of Migration and Law* 12, 2010, s. 338-339.

2.2.14.2. Hukuk ve Adalet Avrupası

Mevcut parçalanmanın ötesine geçmek için, Avrupa Adalet Alanı'nın başarısının konsolide edilmesi amaçlanmaktadır. Adalete erişimi kolaylaştırmak için bu konudaki araçlara öncelik verilmeli ve insanların Birlik'in her yerinde haklarını arayabilmeleri sağlanmalıdır. Kamu meslek mensupları ve eğitimleri arasındaki işbirliği de geliştirilmelidir. Diğer yandan Üye Ülkeler arasında yasal işlemlerin tanınmasına ilişkin engellerin kaldırılması konusunda harekete geçilmelidir.¹⁶⁶

2.2.14.3. Korunan bir Avrupa

Avrupa vatandaşlarının yaşamlarını ve güvenliğini korumak ve Birlik içerisinde güvenliği sağlamak için, terörizm ve diğer tehditlerle mücadele etmek için bir iç güvenlik stratejisi geliştirilmelidir. Avrupa'yı daha güvenli hale getirmek için işbirliğinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Dahası Stockholm Programı'nda ilk defa iç dayanışma vurgusu yapılmıştır. Burada Avrupa Birliği'nin çalışmalarını Üye Devletler arasındaki iç dayanışmaya dayandırması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin (TFEU) Antlaşma md.222'den tam olarak faydalanması gerekliliği vurgulanmıştır.¹⁶⁷ Nitekim bu husus, Üye Ülkeler arasında dayanışma kurulması ve aşırı düzensiz göç alan ülkelerin yük paylaşımı konusunda önem teşkil etmektedir.

2.2.14.4. Küreselleşen Bir Dünyada Avrupa'ya Erişim

Konsey'e göre, AB topraklarına giren işadamları, turistler, öğrenciler, bilim insanları, çalışanlar, uluslararası korumaya muhtaç kişiler daha etkin olmalı ve Birliğe

¹⁶⁶ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 4.

¹⁶⁷ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 4.

yarar sağlamalıdır. Bununla beraber, AB ve Üye Devletler, vatandaşlarının güvenliğini garanti altına almalıdır. Bunun içinde Konsey, bütünleştirilmiş sınır yönetimi ve vize politikaları temelinde bu amaca hizmet edilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur.¹⁶⁸ Bütünleştirilmiş sınır yönetimi şu konuları içermektedir: düzensiz göç ve sınır ötesi suçları önlemek, yüksek düzeyde güvenliği sağlayacak önlemlerin alınması, Üye Ülkelere yasal girişin kolaylaştırılmasıdır.¹⁶⁹

Bu Program'da Avrupa Konseyi, güney ve doğu sınırlarında gözetim verilerinin paylaşılabilmesi ve bir sınır gözetim sistemi olan Avrupa Sınır Gözetim Sistemi (Eurosur)'nin geliştirilmesi ihtiyacını ele almıştır. Aynı zamanda Konsey sınır gözetim sisteminin geliştirilmesinde modern teknolojilerin kullanılması ve Üye Devletler arasında sınır gözetim sistemi için işbirliği yapılması vurgusunda bulunmuştur. Avrupa Konseyi, Üye Devletleri ve Komisyon'a erişimi kolaylaştırmak ve güvenliği arttırmak amacıyla dış sınırlarda yapılan kontrollerin iyi koordine edilmesi, bütünleştirilmesi ve rasyonalize edilmesi için en iyi yolların araması çağrısında bulunmuştur.¹⁷⁰

Konsey, SIS II'nin ve VIS'in geliştirilmesi gibi teknolojinin dış sınır kontrol sisteminde güçlendirilmesi için ana bir role sahip olduğunu belirtmiştir. Avrupa Konseyi, Komisyon'a ve Üye Devletlere bu amaçla hazırlanmış olan zaman çizelgelerine uygun olarak tam bir şekilde faaliyete geçme çağrısında bulunmuştur. Birliğe girişi ve çıkışı kaydeden bir elektronik sistem diğer sistemleri tamamlayarak etkin veri paylaşımını sağlayacaktır.¹⁷¹

Avrupa Konseyi, vize yasasının yürürlüğe girmesi ve VIS'in kademeli olarak devreye sokulmasının ortak vize politikasının daha da geliştirilmesi için önemli fırsatlar yaratacağına inanmaktadır. Konsey, aynı zamanda vize politikasının iç ve dış meselelerin dikkate alındığı daha geniş bir vizyonun parçası olmasını vurgulamıştır. Bu bağlamda, üçüncü ülkelerle vize kolaylaştırma antlaşmalarının imzalanmasına

¹⁶⁸ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 4.

¹⁶⁹ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 55.

¹⁷⁰ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 56.

¹⁷¹ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 57.

devam edilmesi gerektiği belirtilmiştir. İç ve dış politika alanları çerçevesinde oluşturulacak ortak politikalarda, Konsey Üye Ülkelerin yetki alanlarına saygı duyulacağını sıklıkla vurgulamıştır.¹⁷² Bu da kısa dönemde bir ortak politika oluşturulamayacağını göstermektedir.

2.2.14.5. Göç ve Sığınma Konularında Sorumluluk, Dayanışma ve Ortaklık Avrupası

Dayanışma ve sorumluluk temelinde, ileriye dönük ve kapsamlı bir göç politikasının geliştirilmesi, AB için ana hedef olmaya devam etmiştir. Konsey, arttan insan hareketliliğinin zor bir durum yarattığını kabul ederek, göçün iyi yönetiminin herkese fayda sağlayacağını vurgulamıştır. Esnek bir politika temelinde Üye Ülkelerin öncelikleri gözetilerek, göçmenlerin potansiyellerini de kullandığı bir politika yapım sürecinden bahsedilmiştir. İşgücü piyasaları ve göçmenlerin sosyal durumları da dikkate alınarak göçün uzun dönemli sonuçlarının üzerinden durulmasını vurgulamıştır. Program'da 2012 yılında ortak bir sığınma sisteminin oluşturulmasını hedeflemiştir. Kapsamlı ve sürdürülebilir göç ve sığınma sistemlerinin oluşturulabilmesi için, Birliğe yönelen düzensiz göçün önlenmesi, kontrol altına alınması ve bunlar ile mücadele edilmesi gerekmektedir.¹⁷³

Bu bağlamda, AB için kapsamlı ve sürdürülebilir göç politikalarının oluşturulmasında dayanışma ilkesinin önemi vurgulanmıştır. Burada düzensiz göç konusunda AB'nin dış sınırında yer alan Akdeniz ülkelerinin yoğun göç akını ile karşı karşıya kalması sonucunda bununla mücadele için Üye Ülkelerin dayanışma içerisine girmesi amaçlanmaktadır. Çünkü bu ülkelerdeki kontrolün sağlanması tüm AB ülkelerinde düzensiz göçün engellenmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca, daha pratik çözümler bulmak için, göç politikaları ve diğer politikalar arasında ilişkinin kurulması

¹⁷² Council of the European Union, 14.05.2017, s. 58.

¹⁷³ Council of the European Union, 14.05.2017, ss. 59.

amaçlanmıştır. Göç politikası ile sağlık, eğitim, kalkınma ve dış politika arasında bir ilişki kurulmasından bahsedilmiştir.¹⁷⁴

Dayanışma ve sorumluluk temelinde, kapsamlı ve ileriye dönük bir Avrupa göç politikası, AB için kilit bir politika hedefidir. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi, bu başlık altında Göç ve Sığınma Avrupa Pakti'nda olduğu gibi Göçe Küresel Yaklaşım içinde oluşturduğu prensipleri yeniden kabul etmiştir:

- Üye Ülkelerin kendi öncelikleri, ihtiyaçları ve kabul kapasiteleri dikkate alınarak düzenlenen yasal göç politikası ve entegrasyonun teşvik edilmesi,
- Yasal olarak giriş yapmamış göçmenlerin kaynak ülkelere veya transit ülkelere geri gönderilerek kontrol edilmesi,
- Sınır kontrolleri etkinliğinin sağlanması,
- Göç ve kalkınma arasındaki ilişkiyi arttırmaya yönelik kaynak ve transit ülkelerle kapsamlı bir ortaklık oluşturulmasıdır.¹⁷⁵

Avrupa Konseyi, sürdürülebilir ve kapsamlı göç politikası başlığında, “AB’nin göçe küresel yaklaşımının geliştirilmesi ve uygulanması” alt başlığında Birlik’in göç politikalarının, dış politikasının ayrılmaz bir parçası olmasının üzerinde durmuştur. Bu bağlamda kaynak ve transit ülkelerle dayanışma, denge ve gerçek ortaklık ilkeleri temelinde göç politikalarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Hareketlilik ve yasal göçü teşvik etmek, göç ve kalkınma arasındaki bağlantıyı iyileştirmek, düzensiz göçle mücadele ve önleme arasında denge sağlanmak amaçlanmaktadır. Ana odak noktası, Afrika ülkeleri ile Doğu-Güney Avrupa arasında işbirliğini sağlamaktır.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 59.

¹⁷⁵ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 60.

¹⁷⁶ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 60.

2.2.14.6. Dış Boyut: Avrupa'nın Global Dünya İçindeki Rolü

Burada, Avrupa Konseyi, ÖGAA içerisindeki politikaların, AB'ye daha fazla entegre edilmesini ifade etmiştir. Dış boyut ile kastedilen, AB'nin küresel dünyada karşılaştığı zorluklardır. Bu zorlukların Program hedeflerinin başarılı bir şekilde sonuca ulaşması için önemli olduğu ifade edilmiştir.¹⁷⁷

Genel olarak bakıldığında, Stockholm Programı'nda en çok vurgulanan alan özellikle göç bağlamında AB ülkeleri arasında dayanışmanın sağlanması, sürdürülebilirliğin ve sorumluluğun adil paylaşımıdır. İç ve dış güvenliğin sağlanması ve bunun için Üye Devletler arasında güçlendirilmiş işbirliği ön plana çıkarılmıştır. Dış boyutta, göç konularında üçüncü ülkelerle diyalogun geliştirilmesi ve ikili antlaşmaların imzalanmasının önemi üzerinde durulmuştur. Güvenlik boyutunun ön planda olmadığı bir göç politikası geliştirilmeye çalışılmışsa bile temelde yer alan güvenlik kaygısı kaynak ve transit ülkelerle kurulacak dayanışma ve işbirliği ifadeleriyle şekil değiştirmiştir.¹⁷⁸ Tampere, Lahey ve Stockholm Programları içinde yer alan karar ve belgeler birleştirildiğinde, Avrupa'da göç anlayışının ve Üye Devletler arasında dayanışmanın sağlanmasının ötesinde sınır yönetimi ve prensiplerine odaklanıldığı görülmektedir.

2.2.15. Stokholm Programı Sonrası: Göç Alanında Avrupa'da Zor Dayanışma

Avrupa ortak göç politikası, çok çeşitli göç akınları ve Üye Devletlerin ulusal politikaları nedeniyle son otuz yılda büyük gelişmeler yaşamıştır. Roma Antlaşması'nda ve Tek Avrupa Senedi'nde yer almayan Avrupa ortak sığınmacı ve

¹⁷⁷ Council of the European Union, 14.05.2017, s. 5.

¹⁷⁸ Uğur Özgöker ve Güney Ferhat Batı, "Avrupa Birliği Hukunda Göç Sorunları Parametreleri", **İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi-İdari Bilimler Fakültesi Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, s.5.

göç politikası, ilk olarak 1985 Schengen sözleşmesi çerçevesinde tamamen hükümetler arası bir süreçte gelişmiş, daha sonra 1992 Maastricht Antlaşması ile üçüncü sütunda hükümetler arası bir alanda AB bünyesine alınmaya başlanmıştır. Amsterdam Antlaşmasından sonra, giderek ortak bir politika haline gelmiş ve Lizbon Antlaşması ile yasal prosedür (ABİİAmd.77'den 79'a kadar) içine alınmıştır. AB ortak yetkileri (ABİİA md.4) arasında sayılan Avrupa göç politikası artık sınır kontrolleri, sığınma, yasal göç (aile ve işgücü göçü) ve üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonunu içermektedir. Üç temel faktör bu evrimlerin anlaşılmasında önem arz eder: 1) Avrupa alanı içerisinde kişilerin serbest dolaşımındaki gelişmeler, AB sınırlarının kontrolünü ve hem AB'nin hem de Üye Devletlerin kendi çıkarlarını ilgilendiren bir konudur. Her türlü yasa dışı faaliyetin, iç sınırların kaldırılmasından yararlanabilecek olması, iç güvenlikle beraber dış sınırlarının güvenliğinin artırılmasını gerektirmiştir. 2) Üye Devletlerin ulusötesi göç fenomenlerinin karmaşıklığını kendi başlarına ele aldıkları bir ortamda gerginliğin artmasına neden olmuştur. 3) Göçmenlerin daha çok belirli Üye Devletlere odaklanması gerçeği, bunun sonucunda AB dış sınırlarında yer alan Üye Devletlerle ve hedef Üye Ülkeler arasında gerekli olan dayanışmanın sağlanmasının önemine işaret etmektedir. Göçmen sayısının artması ile oluşan gerginlik ve dayanışma sağlama gerekliliği temelinde AB göç politikası bugün karmaşık bir hal almıştır.¹⁷⁹

AB Üye Devletleri arasındaki dayanışma iki şekilde anlaşılabilir: 1-Avrupa sınırları içindeki kişilerin serbest dolaşımını kabul edebilecekleri Avrupa dış sınırlarını güçlendirmeye yönelik taahhüt (ABİİA md. 67) 2- Sınır kontrollerine eklenmiş olan maliyetlerin adil bir yük paylaşımına dayanmasıdır. (ABİİA md.80). Bu süreçte, 2013 yılında İtalya ve Malta, Dış Sınırlar, İade ve Mülteci fonlarından sırasıyla 92 ve 23 milyon Avro aldı. 2014-2020 döneminde, iki yeni fon - “Sığınma ve Göç Fonu” (3.1 milyar Avro) ve “İç Güvenlik Fonu” (3.7 milyar Avro) - Üye Devletler arasında yük paylaşımına ayrılmıştır.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Corinne Balleix, “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migration”, **European Policy Brief**, Sayı: 24, 2014, ss.2-3.

¹⁸⁰ Balleix, s.3.

Göç dayanışmasının çeşitli araçları son otuz yılda ve bunların çoğu sınır kontrolleri alanında kullanılmak üzere geliştirilmiştir. 2006 Schengen kodu, AB'nin dış ve iç sınırlarında sınır kontrollerinin ortak koşullarını ve yöntemlerini tanımlamayı amaçlamaktadır. 810/2009 Vize Tüzüğü¹⁸¹ gereğince, üçüncü ülke vatandaşları Schengen Bölgesi'ne girebilmek için vize almak zorundadırlar ve bu Tüzük ile Schengen bölgesine girmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarının ülke listesinin raporlanması planlanmıştır. Bu Tüzük, Üye Devletlerin üçüncü ülke vatandaşlarına vize verilmesi için ortak şartları ve prosedürleri tanımlamayı amaçlamaktadır. Sınır kontrollerinin etkinliğini arttırmak için, AB Üye Devletleri birçok ortak bilgi sistemi geliştirmiştir. 1985 yılında kurulan ve Nisan 2013'te yenilenen (SIS-II) Schengen Bilgi Sistemi (SIS), Schengen Bölgesi'ne girişi reddedilen kişiler hakkında bu kişilerin kamu düzenine ve ulusal güvenliğe karşı bir tehlike olarak kabul edilmesi nedeniyle bilgi paylaşımına izin verir. 2004 yılında kurulan Vize Bilgi Sistemi (VIS) ile vize başvuruları izlenerek, Üye Devletlerin herhangi birinin iç güvenliğine yönelik tehditlerin önlenmesine katkıda bulunmak amaçlanmaktadır. Sonuç olarak, VIS tarafından toplanan veri miktarı önemlidir. Aralık 2013'te yürürlüğe giren AB Sınır Gözetimi İnisiyatifi (EUROSUR), Üye Devletlerin operasyonel bilgi alışverişi yapmalarına ve kendi aralarında ve FRONTEX Ajansı ile AB'ye giren göçmen sayısını azaltmaya ve sınır ötesi suçların önlenmesine yönelik olarak işbirliğine izin vermektedir. Son olarak, Şubat 2013'te tartışılmaya başlanan Akıllı Sınır Paketi projesi, sınır kontrol etkinliğini iyileştirmek için yeni teknolojiyi kullanmayı amaçlamış ve Akıllı Sınır Paketi 27 Aralık 2017 tarihinde gerekli yasal prosedürden geçerek 2020'ye kadar tamamlanmasının sağlanması amaçlanmıştır. Akıllı sınır paketi, güvenilir ve hızlı bir kayıt sistemi olarak, sık sık AB'ye giren insanlar için sınır kontrollerini kolaylaştıracak ve giriş / çıkış sistemi, diğer şeylerin yanı sıra, vizeleri sona eren kişilerin kimliğinin belirlenmesine izin verebilecektir.¹⁸²

¹⁸¹ Official Journal of the European Union, Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) OJ L 243, 15.9.2009, ss. 1–58.

¹⁸² European Parliament, “Smart Borders: EU Entry/ Exit System”, **Briefing EU Legislation in Progress**, 2018, ss.11-12,

Sığınma alanında, çalışmanın Üçüncü bölümünde detaylı olarak incelenecek olan Dublin sistemi bir sığınma başvurusunu incelemekle görevli Üye Devleti tayin etmek için gerekli kuralları belirlemektedir. Dublin sistemi, göçmenlerin girişinde en büyük rolü oynayan Üye Devlete bu konuda sorumluluk yüklemektedir. Bununla birlikte, yenilenen Dublin Düzenlemesi hızlı bir uyarı sağlamaktadır. Bu sistem, ulusal sığınma sistemi tatmin edici olmayan Üye Devletleri (potansiyel olarak Yunanistan gibi) tespit etmeyi kolaylaştıran ve bu Üye Devletlerin lehine dayanışma önlemleri organize eden bir mekanizmadır. Ayrıca, 2001/55 sayılı “Geçici Koruma Yönergesi”¹⁸³ örneğin çatışmalar sırasında göç akınının önemli ölçüde arttığı bir alanda, sığınmacıların Üye Devletler arasında dengeli dağılımını sağlamayı amaçlamaktadır. Sığınma alanında operasyonel dayanışma mekanizmaları geliştirilmiştir. Göçmenlerin parmak izlerinin EURODAC sistemi içinde kaydedilmesi, onları AB içinde izlemeyi mümkün kılmakta ve Üye Devletlere “Sığınma alışverişi” ile mücadelelerinde yardımcı olmaktadır. Sonuç olarak, sığınmacıların ilk olarak hangi ülkeye girdiği belirlenebilmekte ve sığınma başvurularının incelenmesi için belirlenen Üye Devlete geri gönderilebilmektedir.¹⁸⁴ Haziran 2011’de Malta’da faaliyete başlayan Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO), Üye Devletler arasında, menşe ülkelerdeki insan hakları durumu hakkında bilgi paylaşımı, Üye Devletlere teknik destek ekipleri gönderilmesi gibi somut işbirliğini desteklemeyi amaçlamaktadır.

Son olarak, yasal göç alanında, çeşitli direktifler, uzun süreli ikamet, araştırmacı veya yüksek vasıflı çalışanlar gibi bu göçmenlerin giriş ve ikamet koşullarını uyumlu hale getirme eğilimindedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki Üye Devletler, belirli kategorilerdeki üçüncü ülke işçilerini çekmek için birbirleriyle

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI\(2016\)586614_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI(2016)586614_EN.pdf), (09.03.2018).

¹⁸³ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass infl ux of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212, 7.8.2001, ss. 12–23.

¹⁸⁴ Reinhard Marx, “Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications”, **European Journal of Migration and Law**, Sayı:3, 2001, ss.7-8.

rekabet ettiklerinden, rekabetçiliklerini tam olarak uyumlu hale getirme konusunda isteksizdirler.¹⁸⁵ Mevcut bütün dayanışma tedbirlerine ilişkin olarak, bir AB ortak göç politikasının mevcut olmadığını söylemek haksızlık olacaktır. Ancak bu süreçten sonra 2015 yılına gelindiğinde AB, büyük bir mülteci krizi ile karşılaşmış ve bundan sonraki süreç işleyemez nitelikte bir AB politikasına dönüşmüştür. Üye Devletler arasındaki dayanışma kırılgan ve tehdit altında görünmektedir. Üçüncü bölümünde ayrıntıları ile ele alacağımız Dublin Sistemi ve Üye Devlet uygulamaları ile AB Üye Devletleri arasındaki dayanışma sorunu ortaya konmaya çalışılacaktır.



¹⁸⁵Balleix, s.4.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MÜLTECİ BAŞVURULARININ İNCELENMESİNDE DEVLETLERİN SORUMLULUĞU: DUBLİN SİSTEMİ VE AÇMAZLARI

2011’de Dünya, Kuzey Afrika’da tarihsel bir değişime tanık oldu. Arap Baharı olarak adlandırılan bu süreç, bölgede daha parlak bir siyasi ve sosyal gelecek için kimi taraflarca iyimserlikle karşılanırken, AB Üye Devletleri tarafından kendi ülkelerine yönelen düzensiz varışlar nedeniyle rahatsızlıkla karşılanmıştır. AB’ye başlangıçta Tunus’tan ve daha sonra özellikle İtalya’ya Libya’dan sığınmacılar akın etmeye başlamış ve siyasi düzlemde AB’nin dış sınırlarında gelişmiş bir sınır yönetim sistemi üzerindeki tartışmalar yeniden gündeme gelmiştir. Bu süreci en şiddetli geçiren ve halen iç karışıklık içinde olan Suriye, son yılın en büyük trajedisine sahne olmuştur. Arap Baharı’nın etkisiyle Suriye’de, 2011 yılında patlak veren rejim karşıtı protestolar çok kısa sürede bir iç savaşa dönüşmüştür. Bu iç savaşın etkisiyle ülkeden komşu ülkelere göç akını başlamış ve Suriye vatandaşları başta Türkiye olmak üzere Lübnan, Ürdün, Irak, Mısır ve AB ülkelerine sığınmışlardır. Bu durum karşısında AB’nin odağı dış sınırlara kaymış ve ortaya çıkan politikalar düzensiz göçmen ve sığınmacı akınına büyük ölçüde cevap niteliği taşımaktadır.¹⁸⁶

AB’nin odak noktası dış sınırların korunması olduğundan, var olan sistemin revize edilmesi, artan sığınmacı sayısı ile gündeme gelmiştir. AB’de hangi Üye Devletin, Birlik sınırları içindeki bir üçüncü devlet vatandaşının sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu olduğunun tespit edilmesi için 1990 yılında Dublin adı verilen bir sistem geliştirilmişti. Ancak bu sistem, Üye Devletler arasında işletilememiş ve gözden geçirilmesi gerekmiştir. Bundan sonraki süreçleri “Dublin Sistemi”nin reformları izlemiştir. Bu bölümde Avrupa Birliği Dublin Sözleşmesi ve bu sözleşmenin devamı niteliğinde olan Dublin II ve Dublin III Tüzükleri ile Dublin IV

¹⁸⁶Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, “Migration Management at The Outposts of the European Union”, *Griffith Law Review*, Cilt: 22, Sayı: 3, 2013, s.599.

Tüzüğü Tasarısı incelenecektir. Dublin II'nin işleyişindeki aksaklıkların düzeltilmesi için Komisyon'un önerisi üzerine Dublin III Tüzüğü çıkartılmış ama halen sistemin aksaklıkları ve ihlalleri düzeltilememiştir. Dublin II ve III Tüzüklerinin uygulanmasından kaynaklanan sorunlar, ulusal çıkarlar ve insan hakları ihlalleri ışığında ortaya konacaktır. Dublin'in işleyişine ilişkin son düzenleme olan Dublin IV Tüzüğü Tasarısında da sorumluluk ve yük paylaşımı sorunu devam etmiş ve Üye Devletlerin farklı ulusal çıkarları ve farklı sığınma sistemleri temelinde artan sığınma talepleri karşısında daha da büyümüştür. Bu bölümde Üye Devletlerin uluslararası hukuktan ve Birlik müktesebatından doğan sorumlulukları ve Üye Devletler için Dublin Sistemi'nin zorlukları incelenecektir.

3.1. DUBLİN SÖZLEŞMESİ

Dublin Sözleşmesi 1991'de Danimarka hariç tüm AT Üye Devletleri tarafından imzalanmış, Danimarka'nın da imzasıyla 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Dublin Sözleşmesi'ni, Schengen Antlaşması'na taraf olmayan İrlanda ve İngiltere'de imzalamıştır. Sözleşme'nin tam başlığı “Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden Birinde Yapılan Sığınma Başvurularının İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşme”dir. İrlanda'nın dönem başkanlığında Dublin'de yapılan Avrupa Birliği toplantısının bir parçası olarak kabul edildiğinden, Dublin Sözleşmesi olarak bilinmektedir.¹⁸⁷

Dublin Sözleşmesi'nin amacı, aynı kişinin birden fazla Üye Devlette sığınma talebinde bulunmasını önlemektir. Schengen Antlaşması, Dublin Sözleşmesi ve Frontex, göç ve sınır kontrollerinde Avrupa Ortak Sığınma Politikasının ayrılmaz parçalarıdır. Schengen ile iç sınırların kaldırılması, dış sınırların önemini ve koruyuculuğunu arttırmıştır. Bu bağlamda Dublin Sözleşmesi, Schengen Antlaşmasının uygulanmasından sadece 4 gün önce hazırlanmış bir sözleşmedir. Ana

¹⁸⁷Satvinder s. Juss, “The Post-Colonial Refugee, Dublin II, and the End of Non-Refoulement”, *International Journal on Minority and Group Rights* 20, 2013, ss. 313-315.

amacı, sığınma politikasının ve Üye Devletler arasında sorumluluğa ilişkin kuralların harmanizasyonunu sağlamaktır.¹⁸⁸

Dublin Sözleşmesi, Schengen Antlaşması ile paralel hükümler içermekte ve vize koşulları ile taşıyıcının sorumluluğu konuları Dublin içerisinde de yer almaktadır.¹⁸⁹ Eylül 1997’de Dublin Sözleşmesi AB birincil hukukunun bir parçası haline gelerek, Schengen Antlaşması’nı değiştirmiştir. Bu sözleşme hangi Avrupa ülkesinin bir kişinin sığınma talebini inceleyeceğini düzenlemektedir. Dublin Sözleşmesi, Schengen Antlaşması’nın sığınma bölümüne daha açıklık getirerek, AB içinde sığınma başvurusunun incelenmesinden hangi ülkenin sorumlu olduğunu belirlemektedir. Schengen Antlaşması’nın 28.-38. maddeleri arasında sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu devletleri belirleyen kriterler, Dublin Sözleşmesi’nin 4-8.maddeleri arasında daha açıklayıcı ve sistemli bir şekilde düzenlenmiştir. Dublin Sözleşmesi’nin 4’ten 8’e kadar olan maddeleri sorumluluk belirleme ölçütleridir. Bunlar sırasıyla şu şekildedir:

- Sığınma talebinde bulunan kişi belirli bir AB üyesi ülkede halihazırda mülteci statüsüne sahip bir ailenin yakın bir üyesi ise (genellikle eş ya da 18 yaşın altındaki evli olmayan çocuğu kapsar), sığınma başvurusunun belirlenmesinden o ülke sorumlu olacaktır (4. madde);
- Genel olarak, başvuranın belirli bir Üye Ülke için geçerli bir vizesi varsa, o ülke sığınma başvurusunu inceleyecektir (5. madde);
- Sığınmacı, bir AB Üye Devletine kara, hava veya deniz yoluyla hukuka aykırı giriş yaparsa, sığınmacının başvurusunu incelemekle sorumlu devlet, ilk giriş yaptığı devlettir. Ancak, sığınma başvurusu yapacak kişinin, başvuru yapmadan önce bir Üye Devlette en az altı ay yaşadığı kanıtlanırsa, sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu devlet, en az altı ay yaşadığı Üye Devlet olacaktır. (6. madde);

¹⁸⁸Georgia Patrascu, **The Common European Asylum System and The 2015 European Refugee Crisis**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), North Carolina Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü, Chapel Hill, 2016, s.40-42.

¹⁸⁹ Satvinder S. Juss; “The Decline and Decay of the European Refugee Policy”, **Oxford Journal of Legal Studies**, Cilt: 25, Sayı: 4, 2005, s. 750.

- Bir Üye Devletten geçerken bir sığınma başvurusu yapıldığında, o ülke sorumlu olacaktır yani transit bölgede bulunan devlet sığınmacıdan sorumlu olmaktadır(7. madde);
- Ancak yukarıdaki tüm kriterlerin tükenmesinden sonra ilk hangi ülkede sığınma talebinde bulunuluyorsa, o devlet başvuruyu incelemekten sorumlu hale gelir (8. madde).¹⁹⁰

Dublin Sözleşmesi'nin 9.maddesinde bir ülke sorumlu olmasa da sığınma arayanın talebi şartıyla, ailevi ve kültürel temeller bağlamında insancıl sebeplerle, sığınma başvurusunu inceleyecektir.¹⁹¹ Bu hükme benzer bir hüküm Schengen Antlaşması'nın 35.maddesinde de bulunmaktaydı. Ancak bu maddede bir devlet diğer bir devletten insancıl sebeplere dayanarak sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunu devralmasını talep edebilecekti. Ancak Dublin Sözleşmesi ile bu durum direkt olarak sığınma talebinde bulunulan devlete inceleme sorumluluğu yüklemektedir.

Dublin Sözleşmesi'nin 15. Maddesine göre, AB ülkeleri sığınma iddiası üzerinde karar verebilir ya da hangi ülkenin başvuruyu inceleyeceği hakkında birbirleri ile bilgi alışverişinde bulunabilirler. Bu maddeye göre, başvuranın sığınma başvurusunun esasları hakkında daha fazla bilgi sığınmacının onayı olmaksızın paylaşılamaz, devletler arasında sadece temel bilgiler alınabilir.¹⁹²

Dublin Sözleşmesi temelde hükümetlerarası bir yaklaşımdan uzaklaşılmadan yapılmış bir sözleşme olmasına rağmen, AB'de sığınma taleplerinin işleme konulması için sorumluluk dağılım mekanizması ortaya koyduğundan, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi (CEAS)'ni oluşturan daha geniş kapsamlı tedbirlerin bir parçası olarak tanımlanmaktadır.¹⁹³

¹⁹⁰Official Journal of the European Communities, "CONVENTION: determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities", 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, (10.06.2017).

¹⁹¹Official Journal of the European Communities, 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, (11.06.2017).

¹⁹²Juss, s. 320.

¹⁹³ Minos Mouzourakis, "'We Need to Talk about Dublin' Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union", **Refugee Studies Centre Oxford**

Dublin Sözleşmesi 1997'de yürürlüğe girdiğinden beri, uygulamada sayısız zorluklar yaşandı. İngiltere, güvenli üçüncü ülke kurallarının altında sığınmacıları yerlerinden ederek, süreci daha karmaşık hale getirdi. Örneğin, İngiltere ve Fransa arasındaki centilmenlik antlaşmasına¹⁹⁴ göre, Fransa, İngiltere'ye gitmek için onun topraklarından geçen sığınmacıları kabul ediyordu, ancak artık bu durum Dublin Sözleşmesi ile geçerli değildir. İngiltere artık Dublin Sözleşmesi kuralları uyarınca herhangi bir sığınmacıyı ülkesinden çıkarmasını haklı göstermek zorundadır. Aynı zamanda, geçmişte Fransa bunlardan bir çoğunu geri almıştı ancak İngiltere Dublin Sözleşmesi gereği sığınmacıları çıkarmak ya da kabul etmemek için yeterli kanıtlar bulmak zorundadır.¹⁹⁵

Bir sığınmacının hangi ülkeden geçtiğini kanıtlamak neredeyse imkansızdır. Bu durum hem sığınmacıların başvuru sürecini uzatmakta hem de hangi Üye Ülkenin sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu olduğu konusunu zorlaştırmaktadır. Buna ek olarak Dublin Sözleşmesi sığınma talebinde bulunan bir kişinin başka bir AB üyesine geri gönderilmesini talep etme konusunda katı zaman sınırları içermekte ve devletlerin buna uyum sağlamaları zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda bir ülke sığınmacıları ayrıntılı olarak incelemeye başladıktan sonra, Dublin Sözleşmesi uyarınca ne zaman sığınmacıları ülkeden çıkarabileceği konusu yeterince açık değildir. Dahası, diğer bir Avrupa ülkesine transfer edilirken ya da çıkarılırken, bu çıkarılan kişiyi Avrupa çapında izlemek için bir sistem bulunmamaktadır.¹⁹⁶

Dublin Sözleşmesi ayrıca AB üyesi ülkelerin kendi ulusal yasalarını uygulamasına izin vermektedir. Bir Üye Devlet, diğer bir Üye Devlete sığınmacıları iade edebilir ya da AB dışındaki bir ülkeye de geri gönderebilir. Bu yüzden ülkelerindeki tehlikeden kaçan sığınmacıların geri gönderilmelerinin hala yüksek olasılığı vardır. Dublin Sözleşmesi sığınmacılara, Üye Devletlerden biri tarafından

Department of International Development University of Oxford, Working Paper Series No. 105, 2014, s.4.

¹⁹⁴Centilmenlik Antlaşması: hukuki ya da resmi olmayan tarafların karşılıklı güvenlerine dayalı sözlü bir antlaşmadır.

¹⁹⁵Juss, s. 322.

¹⁹⁶Juss, s. 324.

başvurularının inceleneceği konusunda garanti verirken, Madde 3 (5) uyarınca¹⁹⁷, Sözleşme, AB Üye Devletlerine AB üyesi olmayan üçüncü ülkelere sığınmacıları gönderme izni vermektedir. Sözleşme bu tür ülkeden çıkarmalarla yani geri göndermelerle mücadeleden söz etmemektedir. Sığınmacı için gönderilen ülkenin güvenli olup olmadığı ve sığınmacının itirazlarına dikkat edilip edilmediği tartışmalıdır.

Uygulamada, Dublin Sözleşmesinin tam olarak ne olduğunu ortaya koymaktan sorumlu Avrupa çapında tek bir organ bulunmamaktaydı. AB içinde, farklı ülkeler Dublin Sözleşmesi'ni farklı yollardan yorumladığı için, bir sığınma başvurusunu hangi ülkenin inceleyeceği üzerinde anlaşmazlık oluşmakta ve Sözleşme'de çözüm için bir prosedür de yer almamaktaydı. Dublin Sözleşmesinde yer alan hükümlerle ilgili de ciddi endişeler vardı. Özellikle, Üye Ülkeler arasında bir sığınmacı hakkında bilgi ve sığınma başvurularını işleme konusunda gizliliğe özel ihtiyaç duyulmaktaydı. 2002 yılında İngiltere İçişleri Ofisi, sığınmacılarla ilgili kişisel bilgileri diğer AB Üye Ülkeleriyle paylaşıyordu. Kısaca, Dublin Sözleşmesi etkisizdi ve sığınmacılar risk altındaydı.¹⁹⁸

Bu bağlamda değerlendirirsek, 14 Temmuz 1997'de yayımlanan Avrupa Toplulukları Tebliği'nde, Amsterdam Antlaşması çerçevesinde Üçüncü Sütun'da yani Adalet ve İçişleri alanında yer alan Dublin Sözleşmesi'nin Birinci Sütun'a yani Topluluk Sütununa aktarılacağı belirtilmiştir.¹⁹⁹ Böylelikle bu alan supranasyonel yetki alanına girecekti. Aynı zamanda Sözleşme'nin bağlayıcılığını sağlamak için bir tüzük çıkartılması planlanmıştı. Hem tebliğde belirtildiği gibi bağlayıcılık kazanılmasını sağlamak hem de yukarıdaki sorunların çözülmesi ve asgari standartların belirlenmesi için bundan sonra 2003 tarihinde 2003/343 sayılı Dublin II Konsey Tüzüğü kabul edilmiştir.

¹⁹⁷ Official Journal of the European Communities, "CONVENTION: determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities", <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, 1997. (12.06.2017).

¹⁹⁸ Juss, s. 326.

¹⁹⁹ Commission of European Communities, Communication from the Commission, towards an area of Freedom, Security and Justice, COM (1998) 459 final, Brussels, http://aei.pitt.edu/1263/1/freedom_area_COM_98_459.pdf, (13.06.2017).

3.2. DUBLİN II TÜZÜĞÜ

Dublin II Tüzüğü'nün amacı, bir üçüncü ülke vatandaşının, AB Üye Devletlerden birinde yaptığı sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu Üye Devleti belirleyecek kriterlerin ve mekanizmaların belirlenmesidir.²⁰⁰ Hangi Üye Devletin sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu olduğu konusunda açıklık getirecek mekanizmaların ve hususların belirlenmesi, Dublin II Tüzüğü'nün temelini oluşturmaktadır. Dublin II Tüzüğü, Dublin Sözleşmesi'nin devamı niteliğindedir. Ancak Tüzük ile amaçlanan sorumluluk tayinin sağlanması ve bu konuda kuralların belirlenmesidir.

Dublin II Tüzüğü'nün 3. maddesine göre, Üye Devletler, sınırda veya topraklarında Üye Devletlerden herhangi birine sığınma için başvuran bütün üçüncü ülke vatandaşlarının başvurularını inceleyeceklerdir. Başvuru tek bir Üye Devlet tarafından incelenecektir. Bu Üye Devlet, Bölüm III' deki kriterlere (aşağıda sıralanan kurallar hiyerarşisi) göre sorumlu olan Üye Devlet olacaktır.²⁰¹ Buna göre, Üye Devletlerden birine başvuruda bulunan sığınmacının arzu ettiği bir Üye Devlete değilse, Tüzük'te başvuruyu incelemekle sorumlu olan Üye Devlete sığınması öngörülmekte ve aslına bakılırsa arzu ederse ibaresi sadece kâğıt üzerinde kalmaktadır.

Dublin II'ye göre kurallar hiyerarşisi şu şekildedir:

6. maddeye göre, reşit olmayan bir sığınmacının refakatinde kimse bulunmuyorsa, sığınmacının sorumluluğu söz konusu kişinin aile fertlerinden birinin yasal olarak hazır bulunduğu Üye Devlet olacaktır. Bir aile ferdinin bulunmaması halinde, başvuruyu incelemekten sorumlu Üye Devletin, reşit olmayan kişinin sığınma başvurusunda bulunduğu Üye Devlet olacağı öngörülmüştür. 7. maddede sığınma

²⁰⁰ Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild ve Helen Toner, "From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move?" Whose Freedom, Security and Justice? **International Journal of Refugee Law** 20 Int'l J. Refugee L, Portland, Hart Publishing, 2007, s. 265.

²⁰¹ Official Journal of the European Union, "Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national", <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003R0343>, (13.06.2017).

isteyen kişinin bir Üye Devlet'te mülteci olarak ikamet etmesine izin verilmiş bir aile ferdinin bulunması halinde, ilgili kişilerin bunu arzu etmeleri şartıyla, sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu Üye Devletin söz konusu Üye Devlet olacağı belirtilmiştir.

8.madde bir önceki madde ile bağlantılı olarak, eğer sığınma isteyen kişinin bir Üye Devlette başvurusu hakkında konunun özülü ilgili ilk kararın henüz verilmemiş olduğu bir aile ferdinin bulunması halinde, ilgili kişilerin bunu arzu etmeleri şartıyla, sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu Üye Devletin söz konusu Üye Devlet olacağı öngörülmüştür. 9.madde de eğer sığınma isteyen kişinin geçerli bir ikamet belgesi olması halinde, sığınma başvurusunun incelenmesinden belgeyi vermiş olan Üye Devletin sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

10.maddeye göre, Avrupa Birliği'ne üye olmayan bir devletten gelerek başvuruda bulunmak isteyen kişinin, sınırı kara, deniz ya da havayolu vasıtasıyla izinsiz ve düzene aykırı olarak geçmesi halinde ilgili Üye Devlet sorumlu Üye Devlet olacaktır. 11.madde de bir üçüncü ülke vatandaşının kendisiyle ilgili olarak vize zorunluluğundan feragat edilmiş olan bir Üye Devletin topraklarına girmesi halinde, söz konusu Üye Devletin sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacağı belirtilmiştir. 12.maddeye göre sığınma başvurusunun bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından bir Üye Devletin havaalanının uluslararası transit geçiş alanında yapılması halinde, söz konusu Üye Devlet sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır. 13.maddeye göre, belirlenen kriterler esas alınarak sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu hiçbir Üye Devletin tayin edilememesi halinde, sığınma başvurusunun ilk yapıldığı Üye Devlet başvurunun incelenmesinden sorumlu olacaktır.²⁰²

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, Dublin II Tüzüğü sığınma başvurularından hangi Üye Devletin sorumlu olduğunu belirleyen bir düzenleme olup, sığınma

²⁰²Official Journal of the European Union, "Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national", <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003R0343>, (13.06.2017).

başvurusunun incelenmesinde yer bakımından yetki kurallarını belirlemektedir. Bu yetki kuralları şunu göstermektedir: Hem Dublin Sözleşmesi hem de Dublin II Tüzüğü sığınma arayan kişiye başvuru yapacağı yeri seçme hakkı tanımamıştır.

AB'ye Üye Devletler, Avrupa kimliğinin bir parçası olarak sığınma sorumluluğunu sağlayacaklarını sürekli ifade etmelerine rağmen uluslararası koruma yükümlülüğü giderek istenmeyen bir hal almıştır. Bu bağlamda AB'nin sığınma ile ilgili ikincil mevzuatında, sistemin güvenilirliğini zedeleyen ve Üye Devletlere ekstra idari ve mali yük getirmekte olan sığınma başvurularının ihlal edilmesinin önlenmesi ihtiyacı vurgulanmaya başlanmıştır.²⁰³

Sığınma arayan kişiler AB'ye genellikle Birlik'in dış sınırlarında yer alan Polonya, İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerden girmektedir. Sığınma arayanlar bir kez polis tarafından yakalandıktan sonra parmak izleri EURODAC²⁰⁴ veri tabanına kaydedilmekte ve sistemde 10 yıl kalmaktadır. Sığınma başvurusu yapıldıktan sonra sığınma arayan kişinin parmak izleri alınarak, EURODAC veri tabanındakilerle karşılaştırılmaktadır. Eğer parmak izinde eşleşme bulunursa, sığınma arayan kişinin Dublin Tüzüğü temelinde başvuruyu incelemekle sorumlu olan ülkeye geri gönderilme süreci başlamaktadır.²⁰⁵

Güney Avrupa sınırı, Avrupa kıtasının basamak taşı olarak çok sayıda göçmen ve sığınmacıyı kendine çekmektedir. İtalya ve Yunanistan gibi ülkeler, AB dış sınırında yer alan stratejik konuma ve role sahip ülkelerdir. Bu ülkeler AB göç kontrol noktası haline gelmiştir. Aslında AB içinde yer bulunamayan sığınmacılara karşı AB, sığınmacıların girişini engellemek amacıyla çeşitli araçlara başvurmaktadır. Bunlardan biri de Dublin II Yönetmeliği ile getirilen düzenlemelerdir. AB göç

²⁰³ Liza Schuster, "Dublin II and Eurodac: Examining the (Un) Intended Consequences", **Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography**, 2012, Cilt: 18, Sayı: 3, ss. 405-410.

²⁰⁴ Council Regulation 2725/2000 of 11 December 2000, "concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention", OJ 2000 L 316/1, m. 1/1: "Amacı Dublin Sözleşmesi uyarınca bir Üye Devlete yapılan sığınma başvurusunu incelemekle hangi Üye Devletin sorumlu olacağını belirlemeye yardımcı olmak ve bu Tüzük ile konulmuş koşullar altında Dublin Sözleşmesi'nin uygulanmasını kolaylaştırmak olan ve 'Eurodac' olarak adlandırılan sistem böylelikle kurulmuştur." (çevrimiçi), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML> (14.06.2017).

²⁰⁵ Schuster, ss. 403-404.

politikası için hükümetlerarası yapıda ortak bir çözüm bulamamaktadır. Genel olarak sığınma idaresi dışsallaştırmaya, yani sığınmacıları AB'den uzaklaştırmaya yöneliktir. Şöyle ki sığınma idaresi ile ilgili olarak, Dublin II Tüzüğü sığınma politikalarını iki seviyede dışsallaştırır: Birincisi, sığınma taleplerinin sorumluluğunu giriş noktalarına aktararak. Böylelikle AB'nin güneylerine aşırı yük getirerek eşit olmayan bir dağılım yaratır. İkincisi ise, AB tarafından 'güvenli' üçüncü ülkenin belirlenerek düzensiz göçmenlerin transit ve menşe ülkelere geri gönderilmesini mümkün kılmaktadır. Bu idare altında AB dış sınırında yer alan Üye Ülkeler orantısız ve adaletsiz yük paylaşımı altında kalmış ve AB içindeki kaos devam eden mülteci akını ile artmıştır.²⁰⁶

Başka bir sorun da, sığınma arayan kişilerin uluslararası korumaya erişimin daha kolay olduğu Almanya ve İsveç gibi ülkelere varmak için, Birlik'in dış sınırlarında yer alan ve mülteci statüsü verme konusunda katı olan devletler üzerinden bu ülkelere ulaşmaya çalışmakta olup bu süreçte Dublin Sistemi temelinde, Birlik'e giriş yaptıkları bu ülkeler tarafından mülteci statüsü belirleme işlemine tabi olmaktadır. Bu karmaşık sürece ve sorumluluk tayinin tam olarak sağlanamamasından dolayı sisteme açıklık getirmek amacıyla Dublin III Tüzük'ü çıkartılmıştır. Bu tüzüğü incelemeye geçmeden önce sığınmacıların hangi ülkeye ilk giriş yaptığını belirlemek için geliştirilen EURODAC ve sınır korumasında etkin rol oynayan FRONTEX hakkında kısa bilgi verilecektir.

3.2.1. EURODAC

Parmak İzi Veritabanı (EURODAC), AB Üye Ülkeleri için bir sığınma başvurusunun incelenmesinde parmak izi veri kümelerini karşılaştırarak sorumluluğu belirlemeyi kolaylaştırmaktadır. 603/2013 sayılı EURODAC Tüzüğü²⁰⁷ bir AB sığınma parmak izi veritabanı oluşturmaktadır. Amacı Dublin Sözleşmesi uyarınca bir

²⁰⁶ Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, "Migration Management at The Outposts of the European Union", **Griffith Law Review**, Cilt: 22, Sayı:3, 2013, ss. 615-616.

²⁰⁷ Official Journal of the European Union , Regulation (Eu) No 603/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013, 29.06.2013, ss. 1-29.

Üye Devlete yapılan sığınma başvurusunu incelemekle hangi Üye Devletin sorumlu olacağını belirlemeye yardımcı olmak ve Tüzük ile konulmuş koşullar altında Dublin Sözleşmesi'nin uygulanmasını kolaylaştırmaktır.²⁰⁸ Sığınma talebinde bulunan bir kişi, AB içinde nerede olursa olsun, kişilerin parmak izleri EURODAC merkezi sisteme iletilmektedir. EURODAC, 2003 yılında kurulduğundan beri AB'de yapılan bir sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu Üye Devlet'in belirlenmesine yardımcı olduğunu ve bu süreçte parmak izi karşılaştırmasını sağlamakta çok önemli bir araç olduğunu kanıtlamıştır. Temel amacı 604/2013 sayılı Dublin Tüzüğü'nün uygulanmasına hizmet etmektir ve bu iki araç birlikte genel olarak “Dublin Sistemi” olarak adlandırılmaktadır.²⁰⁹

3.2.2. FRONTEX

Amsterdam Antlaşması ile Konsey, dış sınırların aşılması ile ilgili olarak, dış sınırlarda kişilerin kontrolünü sağlamak için Üye Devletlerin uyacağı standart kurallar ve prosedürler düzenleyeceğini belirtmişti. Aynı zamanda Antlaşma'nın 66.maddesinde göç, sığınma, serbest dolaşım ve vize politikalarına ilişki IV. Başlık altında Konsey'in Üye Devletler arasında işbirliğini güvence altına alacak düzenlemeler yapacağını belirtmişti.

Bu bağlamda, göç akınlarının dış sınırlarda kontrolüne ilişkin gittikçe artan işbirliği ihtiyacı doğrultusunda, 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile FRONTEX²¹⁰ kurulmuş ve 2005 Ekim ayı itibariyle göreve başlamıştır.

²⁰⁸ Official Journal of the European Union, “Establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints (recast)”, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0378&rid=7>, (10.06.2017).

²⁰⁹ European Commission, Identification of applicants (EURODAC), Migration and Home Affairs, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en, (17.06.2017).

²¹⁰ Council Regulation (EC) N0 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L349 of 25 November 2004, p.1. We refer to it as “the Frontex Regulation”.

FRONTEX'in, 863/2007 RABIT (Rapid Border Intervention Team (Hızlı Sınır Müdahale Ekibi))'i Kuran Yönerge ile kapasitesi ve etkinliği geliştirilmiştir. 2010 Kasım ve 2011 Mart ayları arasında Türkiye sınırından Yunanistan'a 12.000 sığınmacının girmesiyle FRONTEX'in altında RABIT operasyonu başlatılmıştır. Kitlemel göç hareketlerini durdurmaya yönelik bu operasyon, FRONTEX görevlilerine silah taşıma ve güç kullanma yetkisi vermiştir. RABIT ile beraber bölgesel işbirliği artmış, göçmen baskısına karşı devletlerin bir araya gelmesini sağlamıştır. Aynı zamanda AB'nin RABIT operasyonu sırasında güneydoğu dış sınırında aldığı önlemler yasa dışı göç akınının yönetimi üzerinde pozitif etkiye sahiptir.²¹¹ Bu bağlamda, FRONTEX'in, AB'nin dış sınırlarını deniz yoluyla aşmaya çalışan göçmenlere karşı aldığı bir önlem olduğunu söyleyebiliriz. Aslına bakılırsa Birlik'in dış sınırlarında yer alan devletler, sığınma başvurusunu incelemekten kaçınmak için, bu kişilerin menşe ülkesinden ayrılmadan topraklarına varmasını engellemek ve geri göndermeme ilkesine uyma yükümlülüğünden kurtulmak istemektedir.²¹² Ancak bu Avrupa'ya ulaşmak isteyen göçmenlerin hayatlarını tehlikeye atmakta ve aynı zamanda geri göndermeme ilkesinin ihlaline yol açmaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile sığınma hakkı ve sığınmacıları geri göndermeme ilkesi çerçevesinde, kişinin zulüm görme tehlikesi altında olduğu yere geri gönderilmesi yasaklanmıştır. Ancak FRONTEX operasyonları ile AB'ye ulaşmak isteyen gemilerin ve sığınma arayan kişilerin sığınma başvurusunda bulunmaya yasal hakları olmasına rağmen engel olunmaktadır.

²¹¹ FRONTEX, RABIT Operation 2010 Evaluation Report, August 2011, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, (17.06.2017).

²¹² Regine Paul, "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control", **Journal of European Integration**, 39:6, 2017, ss. 690-694.

3.3. DUBLİN III TÜZÜĞÜ

Dublin II Tüzüğü'nün bahsedilen sorunları temelinde değişiklikler yapılması gerektiği gayet açık olup, bu konuda Avrupa Komisyonu 2008 yılında Dublin Sisteminin revize edilmesine yönelik bir tasarı hazırlamıştır. Bu tasarı ile beraber sığınma kabul ve koşulları bağlamında EURODAC ve Kabul Koşulları Yönergesi konularında da tasarılar hazırlanmıştır.²¹³

Bu tasarıda Dublin Sistemi'nin daha etkin ve düzgün çalışmasına yönelik değişiklikler teklif edilmiştir. Bu başlıklar şunlardır:

- Tüzüğün kapsamı ve sığınma mevzuatı ile uyumluluğu,
- Sistemin etkinliği,
- Dublin prosedürü kapsamına giren kişiler için hukuki korumalar,
- Aile birliği, egemenlik şartı ve insancıl şart,
- Refakatsiz küçük ve diğer savunmasız gruplar,
- Bazı kişilere mahsus baskı ve yetersiz koruma seviyesidir.²¹⁴

Bu değişiklik önerisi sonrasında 2013 yılında Dublin sisteminin etkinliğini arttırmak amacı ile 343/2003 sayılı Konsey Tüzüğü'nde bazı değişiklikler yapan 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü²¹⁵ olarak bilinen AP ve Konsey Tüzüğü kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Aşağıda 2008 Tüzük Tasarısı önerisi ve sonrasında kabul edilerek yürürlüğe giren Dublin III Tüzüğü'nün maddeleri ayrıntılı olarak incelenmiştir.

²¹³ European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", COM (2008) 820 final, 3 Aralık 2008. (19.06.2017).

²¹⁴ European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", COM (2008) 820 final, 3 Aralık 2008. (19.06.2017).

²¹⁵ Constantin Hruschka, "The (reformed) Dublin III Regulation—a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?", ERA Forum, DOI 10.1007/s12027-014-0364-x, 2014, s.470.

3.3.1. Tüzüğün Kapsamı ve Sığınma Mevzuatı ile Uyumluluğu:

Bu başlıktaki teklif koruma başvuruları ve bundan yararlananları kapsayacak şekilde Yönetmeliğin uygulama kapsamını genişletmektedir. Bu değişiklik, AB müktesebatı ile tutarlılık sağlamak için gerekli görülmüştür. Ayrıca, teklif Yönetmelik'te kullanılan terim ve tanımları diğer sığınma belgelerinde bulunan terminoloji ve tanımlar ile uyumlu hale getirmektedir.

3.3.2. Sistemin Etkinliği:

Sorumluluk belirleme prosedürünün sorunsuz bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla, çeşitli değişiklikler önerilmiş ve kabul edilmiştir. Bunlar:

- Hangi Üye Devletin üçüncü devlet vatandaşlarının ve vatansız kişilerin sığınma başvurularının incelenmekten sorumlu olduğu Dublin II Tüzüğü'nde yer alan hiyerarşik birtakım kriterler çerçevesinde belirlenen şekliyle aynen kabul edilmiştir (Madde 8-15).
- Sığınma başvurusu alan bir Üye Devlet, bu başvuruya karşılık kendisinin sorumlu olduğunu düşünmüyorsa ve sığınmacıdan başka bir devletin sorumlu olduğunu düşünüyorsa, sığınmacının başvuruyu yaptığı tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde, ilgili Üye Devletten bu başvurunun sorumluluğunu almasını talep edecektir (Madde 21). Talepte bulunulan Üye Devlet, talebi aldığı tarihten itibaren en geç iki ay içinde bu talebi inceleme konusunda gerekeni yaptıktan sonra bu talebe karşılık vermek zorundadır. Eğer talebi yapan Üye Devlet durumun acil olduğunu bildirirse, bu karar sürecinin bir ayı geçmemesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Talepte bulunulan Üye Devlet iki ya da bir aylık süreler içinde bir yanıt vermediği zaman, istenilen talep kabul edilmiş sayılacak ve Üye Devlet sığınmacının sorumluluğunu alarak ülkesine girişi için bütün hazırlık ve aşamaları üstlenmiş sayılacaktır (Madde 22).

- Geri gönderme talepleri için son başvuru tarihi belirlenmiş ve bilgi taleplerine cevap için süre bitimi kısaltılmıştır; insani gerekçelerle ilgili talepleri yanıtlamak için süre bitimi belirlenmiş ve insani gerekçelerle ilgili taleplerin her an yapılabileceği açıklığa kavuşturulmuştur. Bu öneri Dublin III Tüzüğü'nde şöyle yer almıştır: Bir Üye Devlette daha önce ilk sığınma başvurusu yapıp daha sonra geri çekilerek başka bir ülkede sığınma başvurusu yapılmışsa, bu başvurunun sorumlusu ilk başvuru yaptığı Üye Devlet ve bu devlet tarafından geri alınmasını kapsamaktadır (Madde 20). Bir Üye Devlet, diğer bir Üye Devletin sorumlu olduğunu düşünüyorsa geri alma talebinde bulunabilir (Madde 23). Geri alma talebinde bulunma , EURODAC kayıtları alındıktan sonra iki ay içinde gerçekleştirilecektir. Eğer talep bu sürede yapılmazsa, sorumluluk başvurunun en son yapıldığı Üye Devletindir. Talebin yapıldığı Üye Devlet, en kısa sürede cevap vermek zorundadır. Geri alma talebi alan bir devlet, talebin alındığı tarihten sonra en geç bir ay içinde, gerekli araştırmayı yapıp, bu konuda kararını bildirmek zorundadır (Madde 25).

Bu süreçten sonra talepte bulunulan Üye Devlet sorumlu olduğunu kabul ederse, talepte bulunan Üye Devlet, sığınma başvurusunda bulunan üçüncü devlet vatandaşına ya da vatansız kişiye sorumlu olan Üye Devlete transferi konusunda kararı bildirmek zorundadır (Madde 26).

- Bir sığınmacı, sığınma talebinde bulunduğu bir Üye Devletten, transfer kararına karşı itirazda bulunabilir. (Madde 27).
- Sığınmacı transferleri esnasında, sığınmacının Üye Devletler arasındaki transferi sırasında transfer ülkeye değil de başka bir ülkeye kaçma ihtimali ve önlemlerin yeterli olmayacağı durumlarda, kişilerin geçici olarak gözetim altına alınması hakkı Üye Ülkelere tanınmıştır (Madde 28).
- Transferler ilgili kurallara, hatalı transferler ve transfer masrafları eklenmiştir. Transferler yapılmadan önce ilgili bilgilerin paylaşılması konusunda yeni bir hüküm eklenmiş (Madde 29-33) ve diğer hususların yanı sıra, Üye Devletler arasındaki transferler için pratik düzenlemeler konusunda işbirliğinin kolaylaştırılması amaçlanmıştır (Madde 34-36).

- Halihazırda Dublin Uygulama Tüzüğünde, mevcut anlaşmazlık çözüm mekanizması, insancıl maddelerin uygulanmasında Üye Devletler arasındaki ayrımlar için öngörülmüş; Yönetmeliğin tamamının uygulanmasına ilişkin anlaşmazlık konularını kapsamak üzere genişletilmiştir. Tüzüğün uygulanması sırasında uyuşmazlıkların çözümü için bir Uzlaşma Komitesi'nin oluşturulmasına dair bir hükme yer verilmiştir (Madde 37).
- Yetkili mercilerin sorumlu olan Üye Devleti belirlemek amacıyla gerekli tüm bilgileri toplamaları ve gerekirse başvuranın Yönetmeliğin uygulanması hakkında sözlü olarak bilgilendirilmesi için zorunlu bir mülakatın yapılması ile ilgili bir hüküm eklenmiştir. Bununla sistemin verimliliğinin artırılması, başvuruların kolaylaştırılması ve başvuranların uluslararası korunmadan yararlanmasının sağlanması amaçlanmaktadır (Madde 5).²¹⁶

3.3.3. Dublin Prosedürü Kapsamına Giren Kişiler için Hukuki Korumalar

Uluslararası koruma için başvuru sahiplerinin yasal güvenlik önlemlerini güçlendirmek ve haklarını daha iyi savunmak için, teklifte bazı değişiklikler yapılmaktadır. Bunlar şu şekildedir:

- Başvuru sahiplerine uluslararası koruma sağlamak için içerik, şekil ve zamanlama konusunda bilgi verileceği Yönetmelik'te daha ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ayrıca, teklif Üye Devletler genelinde kullanılacak ortak bir bilgi broşürünü kabul etmeyi öngörmektedir. Dublin düzenlemesinin etkileri konusunda uluslararası koruma için başvuranlara daha iyi bilgi verilerek,

²¹⁶ Official Journal of the European Union, "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", ss. 31-53, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.

sorumluluk tespiti prosedürünün farkındalığı artırılacaktır; bu da diğerlerinin yanı sıra ikincil hareketleri azaltmaya katkıda bulunabilecektir.

- Transfer kararları karşısında itiraz hakkının sağlanması ve yetkili makamlara bu nakil kararının bekletilip bekletilmemesi gerektiğine ilişkin karar vermeleri zorunluluğu getirilmiştir. Hukuki yardım ile temsil hakkı ve gerekiyorsa dil ve tercümeyle ilişkin yardım konuları açıklığa kavuşturulmuştur. Kanun yoluna başvurma hakkının etkinleştirilmesinin temin edilmesi için, bildirim süreci netliğe kavuşturulmuştur.
- Kişinin sadece uluslararası korumaya başvurması nedeniyle göz altında tutulmaması ilkesine ilişkin yeni bir hüküm getirilmiştir. Bu ilke, göz altına ilişkin AB mevzuatını ve özellikle 2013/32 Sığınma Usulleri Yönergesini²¹⁷teyit etmekte, hem de AB Temel Haklar Şartı, AİHS ve Birleşmiş Milletler İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme gibi uluslararası insan hakları belgeleriyle uyumluluğu temin etmektedir. Dublin prosedüründe göz altı uygulamasında keyfiliğin önlenmesi ve sadece belirli özel hallerle sınırlı olmasının sağlanması amaçlanmıştır. Bu muamele seviyesi herkes için olduğu kadar sığınma arayanlar içinde, 2013/33 Kabul Koşulları Yönerge Tasarısı'nda²¹⁸ düzenlenmiştir ve Dublin Sistemi çerçevesinde de uygulanmalıdır. Kabul Koşulları Yönergesi'ne ilişkin değişiklik tasarısında olduğu gibi, küçüklerin ve refakatsiz küçüklerin özel durumları da bu kişilere özel düzenlemeler getirilerek göz önünde bulundurulmuştur. Bu düzenleme sadece Dublin usulleri çerçevesinde gözaltında tutulan kişilerle sınırlı olduğu için, Kabul Koşulları Yönergesi'ne ilişkin değişiklik tasarısından ziyade bu Tüzük çerçevesinde işlemek daha mantıklı olacaktır.

²¹⁷ Official Journal of the European Union, Directive 2013/32/Eu Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 on Common Procedures For Granting And Withdrawing International Protection (Recast), 29.06.2013, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Dve-2013-32-Asylum-Procedures.pdf>.

²¹⁸ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, OJ L 180, 29.6.2013, ss. 96–116. 2013/33 sayılı bu Yönerge aynı konuda daha önce var olan 2003/9 sayılı Yönergeyi yürürlükten kaldırmıştır.

- Sığınma prosedürüne etkin erişim ilkesine saygı göstermeyi garanti etmek için çeşitli hükümler açıklığa kavuşturulmuştur.²¹⁹

3.3.4. Aile Birliği, Egemenlik Şartı ve İnsancıl Şart:

Aile birliği hakkını güçlendirmek ve egemenlik ile insancıl hükümler arasındaki etkileşimleri açıklığa kavuşturmak için şunlar önerilmiştir:

- İkincil korumadan yararlanan ve başka bir Üye Devlet'te ikamet eden aile üyelerini içerecek şekilde aile birleşimine geçme süresinin uzatılması;
- Bağımlı akrabaların birleşmesi ve akrabaları olan refakatsiz reşit olmayan çocukların bir araya getirilmesi zorunlu hale gelmiş;
- "Egemenlik şartı"nın temel olarak insancıl ve merhametli nedenlerden dolayı kullanılması önerilmektedir.²²⁰

3.3.5. Refakatsiz Küçük ve Diğer Savunmasız Gruplar:

Dublin prosedürü sırasında refakatsiz ve reşit olmayan çocukların çıkarlarını daha iyi değerlendirmek için teklif, refakatsiz ve reşit olmayan çocuklara yönelik mevcut hükümlerin kapsamını açıklığa kavuşturmakta ve genişletmekte ve daha fazla korunma önlemleri ortaya koymaktadır. Bunlar:

- Refakatsiz ve reşit olmayanlara verilen koruma, yalnızca biyolojik aile tarafından değil, aynı zamanda yukarıda belirtildiği üzere onlara bakabilecek

²¹⁹ Official Journal of the European Union, "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", ss. 35.

²²⁰ Official Journal of the European Union, "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", ss. 41.

başka bir Üye Devlet'te bulunan diğer yakınlarıyla yeniden birleşme imkânı sağlamak üzere genişletilmiştir. Ayrıca, aile üyelerinin veya başka bir akrabasının yokluğunda sorumlu olan Üye Devlet, başvuranın en son başvurusunu yaptığı yerdir ve bu başvuranın kendi yararına olması şartıyla açıklığa kavuşturulmuştur.

- Genel olarak Dublin prosedüründeki savunmasız grupların korunması ile ilgili; sorumlu Üye Devlete devir kararlarına bağlı olarak Dublin süreci uyarınca başvuranlara sunulan korumada sürekliliğin sağlanması temel amacıyla, transferler gerçekleştirilmeden önce Üye Devletler arasında ilgili bilgilerin paylaşılmasına yönelik bir mekanizma getirilmiştir.

3.3.6. Bazı Kişilere Mahsus Baskı ve Yetersiz Koruma Seviyesi:

Sınırlı alım kapasitesine sahip bazı Üye Devletlerin aşırı sığınmacı talebi karşısında üzerlerinde büyük baskı oluşur ve Dublin transferleri bu Üye Devletler üzerindeki yükü artırır. Bundan dolayı üzerinde aşırı sığınmacı yükü olan Üye Devletlerden, diğer Üye Devletlere Dublin transferleri çerçevesinde yeni bir prosedür Tüzüğe eklenmiştir. Bu prosedür, Dublin transferlerinin, başvuru sahiplerinin sorumlu Üye Devlette yeterli koruma standartlara sahip olmamasına, özellikle de kabul koşulları ve sığınma prosedürüne erişimden yararlanamamasına neden olabileceği endişelerinin bulunduğu durumlarda da kullanılabilir.²²¹

Dublin III Tüzüğü'nün içeriği yukarıda açıklandığı gibidir. Ancak işleyişte bu maddelerin hem sığınmacılar hem de sorumluluk dağılımı temelinde Üye Devletler için açmazları vardır. AB Üye Devletlerine yapılan sığınma başvurularında ciddi artışlar meydana gelmiştir. 2013'ten 2014'e gelindiğinde sığınmacı başvuru sayısı iki katına çıkmıştır (627.000). 2015'teki hızlı bir artış sonucu sığınmacı başvurusu sayısı

²²¹ Official Journal of the European Union, "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", ss. 45.

1.300.000'e yaklaşmıştır. Bu başvurular en çok Suriye, Afganistan ve Irak vatandaşları tarafından yapılmıştır. AB'ye yapılan sığınma başvurularının ilk üçünü Suriye vatandaşları, Afgan vatandaşları, Irak vatandaşları oluşturmuştur.²²²

2015'te sığınma başvurularını en çok alan ülke de Almanya olmuştur. Bu başvurular AB'ye yapılan toplam başvuruların %38'ini oluşturmaktadır. 2015 yılında Almanya 441.800, Macaristan 174.435 ve İsveç 156.110 başvuru almıştır.²²³ 2016 yılının sonlarına doğru durum pek değişmemiş ve en çok sığınmacı başvurusunu yine Almanya almıştır. AB Üye Devletleri arasında yapılan toplam başvuru sayısının %66'sı Almanya'ya yapılmıştır. Almanya'yı, İtalya (%10), Fransa (%6), Yunanistan (%4), İngiltere (%3) ve Avusturya (%2) izlemiştir. 2016 verileri ışığında en az sığınmacı başvurusu alan ülkeler Macaristan, Polonya ve Avusturya olmuştur.²²⁴ Avrupa Komisyonu, 2015 yılında yayımladığı "Göç Hakkında Avrupa Gündemi" belgesinde²²⁵ Dublin sistemi içinde sorumluluk ve yük paylaşımının Üye Devletler arasında dengeli ilerlemediği ve sisteme uygun yürümediği görülmektedir. Son gelişmeler ve veriler ışığında bakıldığında birkaç Üye Devletin çok ağır sorumluluklar altında olduğu görülmektedir. Özellikle AB dış sınırlarında yer alan Üye Ülkelerin oldukça eşitsiz bir konumda olduğu görülmektedir. Bu eşitsizlikler temelinde Dublin sistemine ilişkin eleştiriler aşağıda başlıklar halinde verilmiştir.

²²² Eurostat, "Asylum Statistics, Main Statistical Findings, Asylum Applicants", 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (28.08.2017).

²²³ Elspeth Guild ve Sergio Carrera, "Rethinking Asylum Distribution in the EU-Shall We Start with the Facts?", **Centre for European Policy Studies Commentary**, 2016, ss.1-3.

²²⁴ Eurostat, "Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers up to almost 360 000 in the third quarter of 2016", 2016, Erişim:<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7773598/3-15122016-BP-EN.pdf/30f7b06b-1634-44dd-964c-13a5f9c436eb> (28.08.2017).

²²⁵ A European Agenda on Migration, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

3.4. DUBLİN SİSTEMİ ALTINDA SIĞINMACI YÜK PAYLAŞIMI VE DUBLİN SORUMLULUĞU

Avrupa Birliği'nde sığınma taleplerinin işleme konulması için sorumluluğunun dağılımı, Avrupa Ortak Sığınma Sistemini oluşturan daha geniş kapsamlı tedbirlerin bir parçasıdır. Birlik içinde her sığınma talebinin tek bir Üye Devlet tarafından işlenmesi amacıyla, 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü bir sığınma başvurusunun incelenmesinden hangi Üye Devletin sorumlu olduğunu belirlemeye yönelik mekanizmaları ve kriterleri ortaya koymaktadır. Tüzüğün uygulanması EURODAC tarafından kolaylaştırılmıştır. 603/2013 EURODAC Tüzüğü tarafından belirlenen parmak izi veritabanı sayesinde Üye Devletler, bir başvuranın girdiği yeri veya ilk başvuruyu tanımlamak için, sığınmacıların ve düzensiz göçmenlerin parmak izlerini sicile kaydetmektedir.

Dublin sisteminde sorumluluk dağılımı çok yönlü bir tartışma yaratmış ve Dublin Sistemi'nde sığınmacıların durumu ve insan hakları geniş akademik çalışmaların konusunu oluşturmaya başlamıştır. Akademisyenler (Noll 2000; Byrne ve diğerleri 2002; Guild 2006) ve uluslararası örgütler (ECRE 2008, UNHCR 2009, ECRE 2013, JRS 2013) Tüzüğün başvuranlara ve bunların temel haklarına etkileri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmanın ana merkezinde özgürlük, özel ve aile yaşamı ve geri göndermeme ilkesi konuları yer almaktadır. Kanun yoluna başvurmanın Dublin Sistemindeki öneminden dolayı Dublin Tüzüğü'nün hak temelli eleştirileri bu tartışmanın önemli bir kısmını oluşturmaktadır.²²⁶

Öte yandan AB yük paylaşımı yaklaşımının eşit titizlikle araştırılmayan bir yanı var gibi görünmektedir. Dublin'e karşı Üye Devletlerin bakış açısı, geniş çapta bir çevre sorunu olduğu yönündedir. AB'nin Üye Devletlerin çıkarlarını anlamadaki başarısızlığı, 343/2003 sayılı Dublin II Tüzüğü'nün Dublin III Tüzüğü tarafından yeniden revize edilmesi sürecinde sınırlı etkinin bile oluşturulamamasına neden olmuştur. 2008'den 2013'e kadar uzun süren görüşme sürecine rağmen, AB kurumları

²²⁶ Mouzourakis, s.4.

Dublin tartışmalarında kritik sorulardan kaçınmış ve bundan dolayı reformu sağlamada başarısız olmuştur.²²⁷

Dublin III Tüzüğü'nde uygulanan sistem, ortak kabul edilmiş temeller çerçevesinde ulusal sorumluluğun dağıtılmasıdır. Dolayısıyla, Dublin III Tüzüğü Bölüm III'de Üye Devletlerin sığınma başvurularını kabul süreci için sorumluluğun belirlenmesine ilişkin olarak hiyerarşik kriterler oluşturulmuştur. Bunlar; md. 8-11'de aile birliği, 12'inci madde uyarınca ikamet izinleri veya vizeleri, 13'üncü maddeye göre düzensiz giriş veya kalma ve 14'üncü madde uyarınca vizeden muaf giriştir. Bu gerekçelerin yokluğunda, sığınma başvurusu alan bir Üye Devlet ilk olarak md. 3 (2) uyarınca sorumlu olur. Bununla birlikte, Dublin, bir Üye Devletin bu kurallardan sapmasına izin vererek 17. maddede yer alan "takdirine bağlı hükümler" uyarınca bir sığınma talebinin sorumluluğunu üstlenir. Son olarak Dublin III düzenlemesinin md. 3(3)'ü ve md. 38 ve 39, 2013/32 sayılı Sığınma Prosedürleri Direktifi "güvenli üçüncü ülke" konseptini düzenlemektedir. Buna göre AB ülkesi olmayan bir ülkeden AB'ye izinsiz giriş yapmış birinin sığınma başvurusu reddedilebilir ve güvenilir olarak düşünülen o ülkeye geri gönderilebilir.²²⁸ Tüm bunlar çerçevesinde söylenebilir ki Dublin III düzenlemeleri halen bir dizi sorunları çözmemektedir.

3.4.1. Yük Paylaşımı Kavramı

Yaygın olarak kullanılan yük paylaşımı (burden-sharing) olarak adlandırılan kavram, sorumluluk mekanizması temelinde, ilgili kabul kapasitesine dayanarak, Birlik içinde tüm Üye Devletler arasında sığınmacı sorumluluğunun adil ve eşit olarak dağıtılmasını içermektedir. Yük paylaşımı, Birlik içinde sığınmacıların kabulündeki eşitsizliklere karşı hayli geçerli bir yaklaşımdır. Ancak bu yaklaşım Üye Devletler arasında işletilememiştir. Bunun nedeni Üye Devletlerin kendi göç politikalarını

²²⁷ Steve Peers, "The Revised 'Dublin' Rules on Responsibility for Asylum-seekers: The Council's Failure to Fix a Broken System", *Statewatch*, 2012, ss.3-5, <http://www.statewatch.org/analyses/no-173-dublin-III.pdf> (30.06.2017).

²²⁸ Mouzourakis, s.5.

izlemeleri, mülteci ve sığınmacılara ekonomik bir külfet olarak yaklaşımlarıdır. Üye Devletler arasında bir sığınmacı başvurusunun incelenmesi sorumluluğu için uygulanan ilk kriter, ilk giriş ülkesi kriteridir. Bu ilk giriş ülkesi kriteri şüphesiz ki Birliğin dış sınırlarında yer alan Üye Devletleri orantısız şekilde etkileyeceği açıktır.²²⁹ Nitekim bu durum gerçekleşmiştir. Avrupa sığınma politikasının başarısız olması duruma hazırlıksız yakalanmasındandır. Bu durum karşısında mülteci ve koruma ile ilgili yük paylaşımı AB içinde yüksek gerilimle birlikte zor bir durum haline gelmiştir. Nitekim 9/11 terörist atakları gibi tehditler güvenlik kaygılarını artırdığı ve terörizme karşı mücadelenin öncelikli hal aldığı bir durumda, göç ve sığınma politikasında da güvenlik ön plana çıkmış daha iyi bir işbirliğini alanı ve yük paylaşımı değil de, ötekini dışarıda bırakma politikası yaratılmıştır.²³⁰

3.4.2. Yük Paylaşımı Sorunları

Yük paylaşımı Üye Devletler arasında sağlanamadığı için, bu durumun sonucunda dış sınırdaki yer alan devletler aşırı yük ve sorumluluk altında kalmıştır. Aynı zamanda Dublin III Tüzüğü kriterleri, özellikle orantısız yük altında kalan Üye Devletlerin kapasitelerine önem vermemiştir. Bir taraftan sığınma taleplerinin çoğunluğu sınırlı sayıda Üye Devlet tarafından üstlenilmiş; diğer taraftan AB'nin dış sınırlarında yer alan ülkelerde aşırı sığınmacı talebi olmuştur. Birliğin 28 ülkesinde yapılan toplam 434.000 sığınma başvurusunun %50'sinden fazlasını 2013 yılında Almanya, İsveç ve Fransa tek başına üstlenmiştir.²³¹ Aynı zamanda, Yunanistan, Bulgaristan, İtalya veya Malta gibi birkaç Üye Devlet sığınmacı alım kapasitelerine ilişkin önemli baskılar ile karşılaşmıştır.

²²⁹ Eiko R.Thielemann, “Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden Sharing?”, **European Journal of Migration and Law** 6,2004, ss. 47-65.

²³⁰ Georgia Patrascu, **The Common European Asylum System and The 2015 European Refugee Crisis**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), North Carolina Üniversitesi Siyaset Bilimler Bölümü, 2016, ss.20-22.

²³¹ Eurostat, “Asylum Applicants and First Instance Decisions on Asylum Applications: 2013”, 2014, KS-QA-14-003-EN-N, Brussels.

Dublin sistemi temelinde yük paylaşımı sağlamak amacını bulundurmamaktadır. Ancak Lizbon Antlaşmasının 80. Maddesi bağlamında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesi unutulmamalıdır. Özellikle AB'nin dış sınırında yer alan Üye Ülkeler kabul kapasitelerinin çok üstünde sığınmacı başvurusu almaktadır. Her ne kadar Dublin kuruluşundan bu yana kabul kapasitelerindeki eksikleri giderme amacı taşıyorsa da, Lizbon Antlaşması'nın 80. Maddesi ile bu sorumluluk paylaşılmalıdır. Bu sorumluluk paylaşımı şu araçlar ile sağlanmaktadır: Avrupa Sığınma Destek Ofisi ve Sığınma, Göç ve Bütünleşme Fonu.²³² 2014-2020 yılları arasında, AB bu fona, göç akının yönetilmesi ve ortak bir Birlik yaklaşımının uygulanması için toplamda 3.137 milyar Avro'luk bir aktarımda bulunmuştur.²³³ Birlik, Üye Devletlere ortak sığınma politikasının sorumluluklarının yerine getirilmesi konusunda katkı sağlayarak sorumlulukları paylaşmaya yardımcı olmanın yanında, aşırı sığınmacı yükü ile karşılaşan Üye Ülkelere tazminat vermektedir. Şöyle ki bazı ülkeler yük paylaşım temelinde kendileri için belirlenen alması gereken sığınmacılar yerine diğer bir Üye Ülkeye ödeme yaparak, sığınmacı sorumluluğunu almamaktadır.²³⁴

Yük paylaşımı kavramı, mülteci koruması alanında yeni yaratılan bir kavram değildir. Yük paylaşımı, yükümlülüklerin dağıtımının farklı formlarını içeren çok yüzeyli bir fikirdir. Noll'e göre, yük paylaşımı kapsamlı olarak üç biçime ayrılır. Bunlar; normları paylaşma, parayı paylaşma ve insanları paylaşmaktır. Buradaki odak noktası koruma arayanları yani insanları paylaşmaktır.²³⁵

Avrupa Ortak Sığınma Sistemi, toplu ve bireysel sorumluluk sürecinin dağıtım modelleri arasındaki hassas ilişkisini aydınlatan bir durum çalışması sunmaktadır. Lizbon Anlaşması sonrasında ABİİA'nın 80. maddesine göre, AB'nin ortak sığınma

²³² Özkan, s.212.

²³³ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), "European Commission Migration and Home Affairs", 2016 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (10.09.2017).

²³⁴ Eiko Thielemann, "The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach", **Swedish Institute for European Policy Studies**(Sieps), 2008, ss.1-8.

²³⁵ Gregor Noll, "Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, The Hague", **Kluwer Law International**, 2000, ss. 581-585.

politikası, Üye Devletler arasında, adil ve dayanışmacı sorumluluk paylaşımı prensibi tarafından yönetilir.²³⁶ Yeni kurulan bu bağlayıcı ilke, yük paylaşımı temelinde işlem sorumluluğunun tahsis edilmesi için Birlik politikalarını çeşitli yönden etkileyen faktörlerden biridir. Dublin III Tüzüğü'nün 33. maddesi uyarınca, erken uyarı, hazırlık ve kriz yönetimi mekanizmasının hayata geçirilmesi²³⁷, Dublin sorumluluğunu, yük paylaşım önlemleri ile birleştirmenin Birlik adına açık bir çabasını göstermektedir.

Tüm bu çabalara rağmen, sığınma işlem sorumluluğunun bireysel ve toplu modelleri kolay olmayan bir ilişki ile desteklenmiştir. Şöyle ki, Üye Devletlerin çoğu merkezi kararlar vasıtasıyla alınan bağlayıcı önlemleri ısrarla reddetmektedir. Dublin sisteminin işleyişindeki aksaklıkların temel nedeni de Üye Devletlerin sığınma ve göç konusunda ulusal mevzuatlarını uygulamaları ve her Üye Devletin sisteminin farklı olmasıdır. Halbuki Dublin sistemi, Üye Devletler arasında sığınma konusundaki ulusal kurallarının asgari düzeyde harmonizasyonu ve benzer uygulamaların sağlanmasını amaçlamıştır. AB Üye Ülkelerine sığınmacı başvurusunda bulunan kişiler, Üye Ülkelerin farklı mevzuatlarından dolayı farklı tutumlarla karşılaşmaktadır. Bundandır ki sığınmacılar, kendi durumlarına en uygun ve en iyi koruma sağlayacak Üye Devlete doğru yönelmektedir. Bu durum ikincil hareketlerin artmasına yol açmaktadır²³⁸ Dublin sistemi aynı zamanda sığınmacıya başvuruda bulunmak istediği AB ülkesini seçebilme hakkını tanımamaktadır. Bu da sığınma arayan kişilerin kanuna uymamalarına yol açmaktadır. Sığınmacıların sisteme yeterince güven duymaması, her Üye Devlette benzer hakların tanınmasına karşı oluşan güvensizlikle beraber, bu durum birden fazla Üye Devlete başvuru yapılmasına yol açmaktadır. Oysaki Dublin sisteminde amaçlanan birden fazla Üye Devlete başvuru yapılmasının engellenmesi,

²³⁶European Council, “Treaty on The Functioning of The European Union as amended by Treaty of Lisbon 2007”, 2008, s.64, http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/downloads/Consolidated_LISBON_TREATY_3.pdf, (01.08.2017).

²³⁷ European Database of Asylum Law, “Dublin III Regulation, Regulation (EC) No. 604/2013 of 26 June 2013 (recast Dublin II Regulation)”, 2013, http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation#toc_348, (01.08.2017).

²³⁸ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe”, COM (2016), 197 final, Brussels, (06.04.2016), s.5.

sadece bu durumdan dolayı da amacına ulaşamamaktadır.²³⁹ 2014'te AB Üye Devletlerine yapılan başvuruların %24'ü birden fazla Üye Devlette yapıldığı tespit edilmiştir.²⁴⁰

Dolayısıyla AB çapında yükümlülüklerin adil bir şekilde dağıtılması fikri ve Üye Devletlerin Dublin'e bağlı kalmadaki durumu kaçınılmaz engellerle karşılaşmaktadır. Burada sorulacak soru şudur: Üye Devletler neden Avrupa Ortak Sığınma Sistemi (CEAS)'nin gelişimi boyunca Dublin'i bir politika seçeneği olarak görmek istememektedir? Bunun temelinde AB Üye Devletlerinin her birinin kendi göç politikasının olması ve egemenlik alanına üçüncü ülke vatandaşının girmesini istememesi yatmaktadır. Burada Üye Devletler sığınmacıların kendilerine olası etkileri üzerine odaklanmakta ve sığınmacıları topraklarına karşı açık bir tehdit unsuru olarak görmektedir.²⁴¹

3.4.2.1. Üye Devletler Arasında Orantısız ve Adaletsiz Yük Paylaşımı

Dublin Sistemi sığınma başvurusunun incelenmesi sorumluluğunu, başvurunun yapıldığı Üye Devletlere ya da sığınmacının söz konusu topraklarda ikamet etmesi ile ilgili önemli rol oynayan Üye Devlete yüklemektedir. İlk giriş ülkesi kriteri çerçevesinde, bu durum Üye Devletler arasında sığınmacı yükü paylaşımında büyük bir orantısızlık yaratmakta ve sığınmacı paylaşımının yarattığı bu adaletsizlik, insan hakları ihlalleri ile sonuçlanmaktadır.²⁴²

²³⁹ Michelle Nicoletti , “After Dublin-the urgent need for a real European asylum system”, **Council of Europe Parliamentary Assembly Report**, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2015, Doc.13592, <http://website-pace.net/documents/19863/1278654/20150909-Aft erDublin-EN.pdf/755eb5b6-3bd1-4d99-af22-0b18fdb5a513> (11.09.2017).

²⁴⁰ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), Brussels, (04.05.2016).

²⁴¹ Lyra Jakulevičienė, “EU Refugee Resettlement: Key Challenges of Expanding the Practice into New Member States”, **Baltic Journal of Law & Politics**, Cilt:9, Sayı:1, 2016, s.100.

²⁴² Triandafyllidou ve Dimitriadi, s.600.

AB'ye ulaşmaya çalışan sığınmacılar, AB'nin güney ve doğu sınırlarından geçerek Batı Avrupa'ya ulaşmaya çalışmaktadır. Bu durum, Dublin Sistemi temelinde, başvuruları inceleme sorumluluğunu Yunanistan, İtalya, Polonya gibi AB'nin dış sınırlarında yer alan ülkelere yüklemekte ve büyük bir sorun doğurmaktadır. AB'nin doğu sınırlarında yer alan Polonya ve Macaristan'a gelen başvuru sayısı 1990'dan 2000 yılına gelinceye kadar üç katına çıkmıştır.²⁴³ AB dış sınırlarında yer alan Üye Ülkelerdeki sığınmacı başvurusu özellikle Suriye krizi sonrasında, 2016 yılına gelinceye dek daha da artmıştır. 2016 yılının sonunda Yunanistan'da 12.425, İtalya'da 34.560 sığınmacı başvurusu olmuşken, Polonya'da bu sayı 2.430'dur.²⁴⁴ İtalya ve Yunanistan'da, Polonya'ya göre sayının yüksek olmasının sebebi hem İtalya ve Yunanistan göç güzergahının daha ulaşılabilir olması hem de Polonya'nın göçmenlere karşı sert tutumudur.²⁴⁵

2010 yılında Birliğin %90 yasadışı giriş noktası Yunanistan'dan olmuş ve Yunanistan diğer Üye Devletlerle karşılaştırıldığında göç akınının yüklenmesinde orantısız yük ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum karşısında Yunan makamları uygulamadaki durumla baş edememiştir. Aynı zamanda bu koşullar altında Üye Devletlerden Yunanistan'a nakledilen sığınmacılar, insanlık dışı ve aşağılayıcı nitelikte muameleye tabi olma riski ile karşı karşıya kalmıştır.²⁴⁶

Bir başka durum ise AB genişleme süreci ile Birlik'e yeni üyelerin katılmasını ve Birlik sınırlarının genişlemesini ilgilendirmektedir. Bunun sonucunda Birlik'in sığınma mevzuatı eski Üye Devletlerden yeni üye olan doğu devletlerine

²⁴³ Rosemary Byrne, "Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes", **Journal of Refugee Studies**, 2003, Cilt: 16, Sayı: 3, ss. 336-340.

²⁴⁴ Eurostat, "Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers up to almost 360 000 in the third quarter of 2016", 15 December 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7773598/3-15122016-BP-EN.pdf/30f7b06b-1634-44dd-964c-13a5f9c436eb> (28.08.2017).

²⁴⁵ Jan Cieski, "Why Poland doesn't want refugees?" **Politico**, 2017, <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>, (20.03.2018).

²⁴⁶ European Commission, "C-411/10 N.S. and C-493/10 M.E. and others, judgment of 21 December 2011, An asylum seeker cannot be transferred to the Member State responsible for examining his application if there is a real risk that he will suffer inhuman and degrading treatment there." Summaries of Important Judgments, May, 2011. http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf. (15.06.2017).

kaydırılmaktadır. Bu süreçte doğu ülkeleri için uluslararası koruma standartlarının geliştirilmesi teşvik edilirken, diğer yandan eski Üye Devletler içinde sığınmacıların varmalarını engelleyen korumalar asgariye indirilmeye ve yönlendirmelerin azami düzeyde olmasına çalışılmaktadır.²⁴⁷ Buradaki amaç görünenin ötesinde bir niteliğe sahiptir. Her ne kadar amaç sığınma arayan kişiler için bazı korumaları ve hakları garanti altına almak gibi görünse de asıl olan Birlik içerisinde, sığınmacıların devletler arasındaki ikincil hareketlerini engellemektir. Bu bağlamda, Dublin III ve EURODAC düzenlemelerinin amacı, sığınma başvurusunda bulunanların farklı Üye Devletlere geçişine engel olmaktır.²⁴⁸

Dublin Sistemi bağlamında, iyi işleyen bir sığınma sistemi bulunmayan Doğu Avrupa ülkeleri, orantısız bir sığınmacı yüküyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum hem orantısız yük ile karşı karşıya kalan Üye Devletleri zor durumda bırakmakta hem de bu yükün bir sonucu olarak sığınmacıların insan hakları ihlalleri ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.²⁴⁹

3.4.2.2. Saptırma Hedefi: Göç Kontrolünün Dışsallaştırılması

Saptırma iki hedef olarak anlaşılabilir. Bunlar, sığınmacı taleplerinin bütün olarak Birlik dışına kaydırılması ya da Birlik içinde diğerine kaydırılmasıdır. Ancak Dublin sistemi bağlamında sığınma taleplerini işleme sorumluluğu tahsis etmek özellikle Üye Devletler arasındaki göç akınlarının sapması etrafında siyasi kaygıyla bağlantılıdır. Bu süreç genel olarak, göç kontrollünün dışsallaştırılması ya da maliyetleri azaltmak için ülke dışına taşınması olarak tanımlanır. Bu süreçte bir

²⁴⁷ Byrne, ss. 336-340.

²⁴⁸ Byrne, s. 340.

²⁴⁹ Michael Collyer, "The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in UK", *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, 2004, Cilt: 17, Sayı: 4, s. 378.

devletin sığınmacı üzerindeki sorumluluğu, sığınmacıyı pazarlanabilir bir mal gibi algıladığı bir yaklaşıma dayanmaktadır.²⁵⁰

1990 yılına geri dönüp baktığımızda, en başta imzalanan Dublin Sözleşmesi boş bir tahta üzerine müzakere edilmiş gibi görünmektedir. Sorumluluk tahsis için ortak bir mekanizmanın yokluğunda, mülteci korumasının "doğal düzeni" uygulanacaktı. Yani, her bir ülke 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamındaki görevleri uyarınca kendi topraklarında yapılan herhangi bir sığınmacı talebi üzerinde işlem yapacaktı. Ancak 2011 yılı sonrasında özellikle Suriye siyasi krizinin patlak vermesi ile beraber artan göç akını karşısında AB Üye Devletleri uluslararası sorumluluğunu yerine getirmemeye başladı. 1986'da Danimarka tarafından geliştirilen ve diğer Üye Devletlerin hemen adapte olduğu 'güvenli üçüncü ülke' konsepti ile Doğu'dan gelen sığınma taleplerinin incelenmesinin yönü değiştirilebildi.²⁵¹ 1993 sonrası anayasal reform ile, Almanya, Polonya ile yaptığı geri kabul antlaşması aracılığıyla sığınmacıları kendi topraklarından dışarı çıkartabildi.²⁵² Bundan sonraki süreçte, AB göçü dışsallaştırmak ve kontrol altına almak için üçüncü ülkeler ile geri kabul antlaşmaları imzalamaya başladı. Schengen ve Dublin Sözleşmeleri tarafından oluşturulan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile imzalanan geri kabul anlaşmaları "güvenli üçüncü ülke" ilkesine dayanmaktadır. Burada amaç, sığınmacı sorumluluğunu AB'ye üye olmayan devletlere yüklemektir.²⁵³

Dublin sistemi ile kurulacak ortak bir mekanizma, Üye Devletlerin güvenli üçüncü ülke konseptini, üçüncü ülkeden gelen sığınma talepleri çerçevesinde yasallaştırılmasına yardım etmektedir. Bundandır ki Dublin sistemi, sığınma başvurularının yön değiştirmesi için meşrulaştırılmış ve kolaylaştırılmış bir sistem

²⁵⁰ Eiko Thielemann and Armstrong, C., 'Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework', **European Security** 22(2), 2013, ss. 148-164.

²⁵¹ Costello, C. "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?" **European Journal of Migration and Law** 7, 2006, ss. 35-40.

²⁵² Rosemary Byrne, Gregor Noll ve Jens Vedsted-Hansen London, "Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union", **European Journal of International Law**, Cilt:15, Sayı: 2, 2004, ss.361-362.

²⁵³ Claudia Paraschivescu, "Is Migration a Problem for EU Welfare States? What Role can The EU Play in 'Managing' Migration?" **Revista română de sociologie**, No: 6, 2013, ss.406-407.

olarak tasarlandı. Güvenli üçüncü ülke konseptine uyum, geri göndermeme ilkesi dikkate alınmaksızın, ağır olarak eleştirilmiştir. Guild'e göre Dublin sistemini, Birliğin gurur duyduğu sınırların olmadığı bir Avrupa ile bağdaştırmak zordur. İç sınır denetimlerinin en düşük bir seviyede muhafaza edilmesi bu durumu kanıtlamaktadır. İç pazarın içindeki sığınmacıların engellenmesi amaçlanmaktadır. İç sınır kontrollerinin kaldırıldığı bir alanda sığınmacıların kontrol altına alınması ve geçişine izin verilmemesi açık bir ihlaldir.²⁵⁴

Dublin sistemi, sığınmadan önce göç, sınır yönetimi ve vize politikasına ve Dublin'i bir arka kapı olarak gören kriterler temeline dayanmaktadır. Böyle bir temelde Dublin, baştan şu ana gelene dek değişmiştir. Dublin III Tüzüğü'nün V. Bölümü olan sorumluluk belirleme kriterleri terminolojiye dayalı sorumluluk almama temelli yaklaşım içermektedir (take charge and then take back). Dublin III Tüzüğü tarafından farklı prosedürleri tanımlamak için kullanılan terminoloji daha önce sığınmacılar için sorumluluk üstlenmesi olarak kullanılan "take charge" kavramı Tüzük'te sorumluluk almamaya dayalı şekilde, geri alınması anlamına gelen "take back" kavramına dönüşmüştür. Sürekli revizyona uğrayan Dublin sistemi, yüksek gerilimlerin yaşandığı bir alana dönüşmüştür.²⁵⁵

Sorumluluk almamaya dayalı yaklaşım, Üye Devletleri, giriş politikaları bağlamında aşağı çeken tehlikeli bir rekabete zorlamaktadır. Dublin III Tüzüğü'nün 12. Maddesi, Üye Devletlerin yasal göç politikaları üzerinde anlaşılır bir yayılma etkisine sahiptir. Eğer üçüncü ülkelere karşı vize ve oturma izni kısıtlanırsa bu otomatik olarak üçüncü ülkelerden gelecek olan sığınma talepleri için sorumluluğun üstlenilmemesine yol açacaktır.²⁵⁶ Bu konuda çok daha dikkatli bir şekilde Üye Devletler, sığınma başvurularının kabulüne teşvik edilmelidir.

²⁵⁴ Elspeth Guild, "The Europeanisation of Europe's Asylum Policy", **International Journal of Refugee Law**, Cilt:18, 2006, ss.630-633.

²⁵⁵ Official Journal of the European Union, "Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of The Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", s.42.

²⁵⁶ Eiko Thielemann, Richard Williams ve Dr Christina Boswell, "What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers?", **European Parliament, Directorate-**

Birliğin coğrafi sınırlarında yaşanan yeni sığınmacı krizinin, Dublin çalışmasını tehlikeli bir konuma soktuğu açıktır. Konsey'in, Komisyon'un Dublin III Tüzüğü'ndeki dönüşümlerin askıya alınması üzerine acil durum önerisini reddetmesine rağmen²⁵⁷, Dublin'in saptırma kapasitesi önemli ölçüde gerçekleşmiştir. Ulusal mahkeme kararlarında, sığınma transfer yolları kısıtlanmış, sığınma prosedüründe ve sığınmacıların kabul koşullarındaki eksiklikler, mekanizmanın işleyişinde mali ve siyasi bir dizi muamele ile tetiklenmiştir.²⁵⁸ Sığınma etkisinin temel nedeni göç ve sığınmacı politikasının hala hükümetlerarası bir yapıya dayanmasıdır ve artan sığınmacı talepleri nedeniyle bu durum kaotik bir hal almıştır. Tüm bunlarla beraber söylenebilir ki, sığınma arayanlar temel insan hakları sınırlamalarına maruz kalmış ve kalmaktadır.²⁵⁹

Diğer sorunlardan biri sığınmacıların transfer işlemleridir. Sığınmacı transferleri sırasında işlem maliyetleri yüksek olduğu için Dublin düzenlemelerinin etkin bir şekilde uygulanmasına engel olmaktadır.²⁶⁰ Diğer bir sorun da Üye Devletlerin sığınma başvurularına ilişkin sorumluluk ispatına dayanmaktadır. Üye Devletlerin çoğu, EURODAC parmak izi sistemini sığınma başvurusunun ilk hangi Üye Devlete yapıldığına dair bir ispat sistemi olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda Komisyon, Üye Devletler arasında transfer yapmayı kabul etse bile, transferi gerçekleştiren sığınmacıların büyük bir kısmının ilk bulundukları ülkeye geri döndüğünü belirtmiştir.²⁶¹ Bu durum sistemin diğer bir açığını ve uygulanmadaki sıkıntısını göstermektedir.

Üye Devletler arasında dayanışmanın sağlanması, yük paylaşımı ve Üye Devletler arasında transferlerinin askıya alınma durumlarına çare olma amacı

General Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE 419.620, s.33,2010, Brussels.

²⁵⁷ European Commission, "Report on the Evaluation of the Dublin System", COM(2007) 299, 6 June 2007, Brussels.

²⁵⁸ Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Daire Başkanlığı, **Dublin Davaları**, Temmuz 2015.

²⁵⁹ Anna Triandafyllidou and Angeliki Dimitriadi, s.607.

²⁶⁰ Nicoletti, s.3.

²⁶¹ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe", Brussels, 06.04.2016, COM (2016), 197 final.

taşımaktadır. Örneğin, Üye Devletlere mali yardım katkısı çerçevesinde Yunanistan’a bir eylem planı oluşturulmuştur. Sığınmacı Reformu ve Göç Yönetimi Üzerine Yunanistan Eylem Planı(2011) ile Dublin sistemi bağlamında ülkeye yardım öngörülmüştür. Ancak Yunanistan, uzun süren sistem açıklığı ve mali sıkıntı nedeniyle sığınma arayanların transferi için güvensiz bir ülke olarak kalmıştır.²⁶² Kuşkusuz ki, erken uyarı, hazırlık ve kriz yönetimi mekanizmalarının varlığı, Dublin III Tüzüğü’nün 33. maddesine göre, Üye Devletlerde onarım maliyetlerinin yanında sistematik açıklıkları göstermektedir.²⁶³ Bu bağlamda aynı zamanda şunu da söyleyebiliriz ki, Dublin Sistemi’nin gelecekteki uygulamaları konusunda endişeler dayanışma eksikliği ile beraber büyümektedir.

3.5. DUBLİN SİSTEMİ BAĞLAMINDA İNSAN HAKLARI İHLALLERİ

Bir üçüncü ülke vatandaşının sığınma başvurusunun hangi Üye Devlet tarafından inceleneceğine dair kriter ve mekanizmaları belirleyen Dublin III Tüzüğü, Üye Devletler arasında adaletsiz yük paylaşımına ve sığınma arayan kişilerin sığınmak istediği ülkeler tarafından göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Dublin III Tüzüğü, bu sorunlar temelinde bu süreçte insan hakları ihlallerine neden olmaktadır. AB Konseyi, sığınmacıların belli konularda haklarının ihlal edildiğini belirtmiştir. Özellikle sığınmacıların aile hayatı hakkı, aşağılayıcı muameleye maruz kalmama, sebepsiz yere gözaltına alınmama, geri gönderilmeme ve mahkemeye başvurma gibi haklarında ihlallerin olduğuna ve bir kısım ihlallerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)’ne başvuru konusu olduğunu belirtmiştir.²⁶⁴ Aynı zamanda sığınmacılardan hangi Üye Devletin sorumlu olduğunu belirleme aşamasının oldukça uzun sürdüğü

²⁶² Paul McDonough ve Evangelia Tsourdi, “Putting Solidarity to the Test: Assessing Europe’s Response to the Asylum Crisis in Greece”, 2012, **UNHCR Working Paper**, No. 231, ss.10-18.

²⁶³ Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of The Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, s.48.

²⁶⁴ Nicoletti, s.3.

belirtilmiştir. Sığınmacılar bazı durumlarda, sorumlu devletin belirlenmesi sürecinde 10 ya da 11 ay beklemektedir.²⁶⁵

Üye Devletlerin AB'deki sığınma taleplerinin işlenmesine ilişkin sorumluluk dağılım yaklaşımları, kapsamlı bir tartışmanın yapılması için gereklidir. Dublin sistemi sığınmacı ve mülteci arasındaki kavram duvarını kurmakta ve bir kişinin sorumluluğunu değil, bir sürecin sorumluluğunu tahsis etmektedir. İşlem sorumluluğu ve sığınmacı arasındaki bu mesafe, 1985 Schengen Antlaşması ve 1990 Dublin Sözleşmesi altında mekanizmanın ilk formunda oldukça belirgindir. Her iki Antlaşmada da başvuranlar, hak sahiplerinin aksine devlet hareketlerinin nesneleri olarak görülmüştür. Üye Devletlerin bakış açısından tartışma, Birlik içinde sığınma taleplerinin işlem sorumluluğunun farklı yollar etrafında dönmesidir. AB genelinde kabul edilmiş bir sığınma statüsünün ya da Üye Devletlerin pozitif sığınma kararlarını karşılıklı tanınmanın bulunmaması büyük bir sorun olmaktadır. Aynı zamanda eğer talep kabul edilirse, bir ülkenin başvuruyu incelemekteki sorumluluğu koruma sorumluluğuna dönüşmekte ve bundandır ki Üye Devletler sorumluluk dağılımının uygun modelinin oluşturulmasına oldukça önem vermektedir. Hem Dublin II Tüzüğü hem de Dublin III Tüzüğü altında devletlerin uygun modeli bulamaması, Üye Devletler arasında orantısız ve adaletsiz yük paylaşımına neden olmaktadır.²⁶⁶ Dublin Sistemi altında yer alan sorumluluk ve paylaşım normları temelinde şu sorunlar ortaya çıkmıştır: Sığınma talebinde bulunacak kişi henüz bir Üye Devlete varmadan engellenmeye çalışılmakta ya da sığınma arayan kişi bir Avrupa ülkesine varmışsa, Dublin Sistemi altında yer alan kurallar hiyerarşisi bağlamında sorumlu tutulan diğer bir Üye Devlete gönderilmeye çalışılmakta ve sığınmacı kabulünden kaçınılmaktadır. Tüm bunların sonucu olarak da insan hakları ihlalleri ortaya çıkmaktadır.²⁶⁷

²⁶⁵ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), 04.05.2016, Brussels.

²⁶⁶ Human Rights Watch, **The EU's Dirty Hands: Frontex Involvement in III- Treatment of Migrant Detainees in Greece**, 2011, s.25.

²⁶⁷ Jari Pirjola, “European Asylum Policy-Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language”, **European Journal of Migration and Law**, Sayı:4 2009, ss.348-350.

3.5.1. Sığınmacıların Devletlerin Yetki Alanına Girmesine Engel Olunması

AİHS'ye taraf olan devletler, egemenlik alanına giren her kişiye bu sözleşmeden doğan hakları sağlamakla yükümlüdür. Sığınmacı yükünü almak istemeyen devletler daha başından buna engel olmak amacıyla, sığınmacıların ülkelerine varmalarına mani olmaya çalışmaktadır. Üye Devletlerin sığınmacı yükümlülüğünü engellemek amaçlı girişimlerine örnek olarak birçok dava ve insan hakları ihlallerini ortaya koyan AİHM ve ABAD'nın kararları vardır. Bu girişimlere örnek olarak bir dava ele alınacaktır.²⁶⁸

AİHM'in 19776/92 sayılı Amuur v. France davası, Somali vatandaşı dört kardeşin, ülkelerindeki hükümetin devrilmesinden sonra oluşan tehlikeli ortamda bulunmalarından ve aile üyelerinin bazılarının öldürülmesinden dolayı, Fransa'ya sığınmak istemeleri ancak Fransız polisleri tarafından Paris Orly Havalimanı'nın transit bölgesinde tutularak, girişlerine izin verilmemeleri hakkındadır. Fransa'nın iddiası Paris Havalimanı'nın transit bölgesinin kendi ülkesinin sınırları dışında olduğudur. Asıl olan ise sığınma arayan bu kişilerin sorumluluğunu almaktan kaçınmaktır. AİHM kararı, Fransa'nın savunmasını reddederek, bu kişilerin Fransa Devleti'nin yetki alanında olduğu yönündedir.²⁶⁹

²⁶⁸ Francesca Ippolito, "Migration and Asylum Cases before the Court of Justice of the European Union: Putting the Eu Charter of Fundamental Rights to Test?" **European Journal of Migration and Law**, Sayı: 17, 2015, ss.24-25.

²⁶⁹ Council of Europe, **Case of Amuur v. France**, 1996, <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20AMUUR%20v.%20FRANCE.pdf>, (15.02.2018).

3.5.2. Dublin Tüzüğü Kaynaklı Sığınmacıların Geri Gönderilmesi

Dublin bağlamında, sığınma arayan bir kişiden sorumlu olan ülkenin tespit edilmesi ve sığınmacının bir Üye Devletten diğerine geçerek Birlik'e girmesi, sığınma arayan kişinin sorumlu olan devlete iade edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Ancak sorumluluk dağılım ve sığınmacıların transferleri süreci sığınmacıların istenmemesi nedeniyle zor ve insan hakları ihlalleriyle doludur.²⁷⁰

Yunanistan üzerinden İngiltere'ye ulaşan bir İran vatandaşının, İngiliz makamlarınca Yunanistan'a geri gönderilmesi talep edilmiş ve bu talep Yunanistan tarafından kabul edilmiştir. Ancak sığınma başvurusunda bulunan kişi, Yunanistan'a gönderilme kararının AIHS'nin 3. Maddesi (geri göndermeme ilkesi) uyarınca ihlal olduğunu ve Yunanistan'ın kendisini İran'a geri göndereceğini öne sürmüştür. Ancak AIHM Yunanistan'ın daha önce kimseyi İran'a geri göndermediğini belirterek, başvuruyu reddetmiştir.²⁷¹

Bir başka olay, NS isimli Afgan kökenli sığınma arayan bir kişinin, Dublin II Tüzüğü bağlamında, İngiltere'den Yunanistan'a transferine karşı çıkmasıyla ilgilidir.²⁷² Divan bu davada sığınma arayanların, karşılama koşulları ve sığınma prosedürlerindeki sistematik eksikliklere dayandığını, sığınma arayan kişinin insanlık dışı, aşağılayıcı muameleye maruz kalabileceği sorumlu Üye Devlete transfer edilemeyeceğini belirtmiştir. Bir Üye Devlet, Dublin temelinde bir başka sorumlu devlet arayabilir ancak bu devlet sorumlu devlet bulunana kadar sığınmacının mevcut

²⁷⁰ Iris Goldner Lang, "Is There Solidarity on Asylum and Migration in The EU?", **Croatian Yearbook of European Law & Policy**, 2013, ss.13-14.

²⁷¹ K.R.S. v. United Kingdom, "Application no. 32733/08, Council of Europe: European Court of Human Rights, 2 December 2008", [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00190500#{\"itemid\":\[\"001-90500\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00190500#{\), 20 Ekim 2013. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, "Dublin Davaları Bilgi Notu", Ekim 2012, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf (18.06.2017).

²⁷² C-411/10 N.S. and C-493/10 M.E. and others, judgment of 21 December 2011.

temel haklarını sağlamak zorundadır ve gerektiği hallerde sığınma başvurusunu değerlendirmekle sorumlu kılınmıştır.²⁷³

Mohammadi adlı bir sığınmacının davası (Başvuru Numarası: 71932/12, 2014), Avusturya tarafından Dublin II Tüzüğüne göre bir Afgan sığınmacının Macaristan’a gönderilmesi ile ilgilidir. Sığınmacı, Macaristan’a transfer edilmesinin ardından zor koşullar altında kalacağını, hatta gözaltında tutulacağını iddia ederek, ABAD’a şikayette bulunmuştur. Macaristan’a gönderilmesini bu sebeplerle istemediğini buna ek olarak Macaristan’a gönderildikten sonra, ilk giriş yaptığı ülke olan Sırbistan’a geri gönderileceğini belirtmiştir. ABAD’ın kararı daha önce Macaristan’a gerçekleşen transferlerde hiçbir sığınmacının böyle insanlık dışı bir muamele ile karşılaşmadığı, Macaristan’ın sisteminde böyle bir durum mevcut olmadığı yönünde olmuştur.²⁷⁴

Dublin sistemi birçok konuda işlevsiz kalmaktadır. Öncelikle sığınmacılar Üye Devletler için ekstra bir maliyet olarak görülmekte, bu yüzden ülkeler sığınmacı başvurularına bile bakmak istemeyerek sorumluluğu almamaktadırlar. Tüm Üye Ülkeler arasında dengeli ve adil bir sorumluluk paylaşımı için Dublin sisteminin reforma ihtiyacı olduğu açıktır. Bu doğrultuda Konsey, özellikle ilk giriş ülkesi kriteri üzerinde durmuş, bu kriterin kaldırılması gerektiğini vurgulayarak, sığınmacılarında tercihlerinin göz önünde bulundurulmasını önermiştir. Bu sebeplerden dolayı sistemin tamamen reforma ihtiyacı vardır.²⁷⁵

2015 mülteci krizi sonrasında, Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmı AB’ye girdikleri ilk ülkeye değil de yerleşmek istedikleri ülkeye sığınma başvurusunda bulunmuşlardır. Bu da sistemin işleyişini engellemiştir. Bu durum karşısında birçok Üye Devlet bu durumu engelleyebilmek için ulusal düzeyde bir dizi tedbirler almıştır. Üye Devletlerden bazıları Schengen Antlaşması’nı dikkate almaksızın iç sınır

²⁷³ European Court of Justice, “Judgment of the Court (Grand Chamber), 21 December 2011, In Joined Cases C-411/10 and C-493/10, N. S. (C-411/10)”, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=E N&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=174924> (18.06.2017).

²⁷⁴ Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Daire Başkanlığı, “Dublin Davaları”, Temmuz 2015, s. 6.

²⁷⁵ Nicoletti, ss.4-5.

denetimlerini tekrar uygulamaya başlamış, bazı Üye Devletler daha da ileriye giderek sınırlara çit çekerek geçişi engellemiştir.²⁷⁶ AB dış sınırında yer alan Üye Devletler, yoğun sığınmacı akını karşısında, sığınmacıların parmak izlerini alamamış ve ikincil hareketler artmıştır.²⁷⁷

3.6. DUBLİN IV TÜZÜĞÜ TASARISI

2015 yılında Suriye iç savaşı tırmanmış ve Dünya, tarihin en büyük sığınmacı krizi ile karşılaşmıştır. Suriye'deki çatışmalardan kaçan yüz binlerce sığınmacı Akdeniz ve Ege Denizi aracılığıyla Avrupa'ya geçmeye başlamış, 2015 yılının kasım ayında 868 bin 282 sığınmacı bu deniz yolları aracılığıyla Avrupa'ya yasadışı geçiş yapmıştır.²⁷⁸ 2011 yılında 341,795 olan sığınmacı başvuru sayısı 2015 yılına gelindiğinde 1.061.060 ulaşmıştır.²⁷⁹

Bu bağlamda, AB Konseyi durumun aciliyeti karşısında 14 Eylül 2015 tarihinde en çok sığınmacı başvurusu alan İtalya ve Yunanistan'dan 40.000 sığınmacının iki yıl içerisinde diğer Üye Ülkelere yerleştirilmesi kararı almıştır. Zorunlu bir paylaşıma ilişkin olan bu karar, İtalya'dan 24.000, Yunanistan'dan 16.000 sığınmacının alınmasını içermektedir.²⁸⁰ AB Konseyi 22 Eylül 2015 tarihinde Üye

²⁷⁶ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe", Brussels, 06.04.2016, COM (2016), 197 final.

²⁷⁷ European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), 04.05.2016, Brussels.

²⁷⁸ International Organization for Migration, "Mediterranean Update Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities", 2015, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean_Update_27_November_2.pdf, (17.04.2018).

²⁷⁹ Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded): <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (17.04.2018).

²⁸⁰ The Council of European Union, Council of Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, 15.09.2015, ss. 146-147.

Ülkeler arasında dayanışmanın sağlanması ve sorumluluğun paylaşılması temelinde bu sefer ikinci bir zorunlu paylaşım kararı almıştır. Bu karar da, 120.000 sığınmacının daha İtalya ve Yunanistan'dan alınarak, diğer AB Üye Ülkelerine yerleştirilmesini içermektedir.²⁸¹ Zorunlu paylaşım kararı AB Üye Devletleri tarafından tam olarak gerçekleştirilmemiş, bu rakamların çok altında bir paylaşım söz konusu olmuştur. Mayıs 2016'da Yunanistan'dan 909, İtalya'dan 591 kişi alınmıştır. Bu alımda ilk ön sırada yer alan beş ülke Fransa (499), Finlandiya (259), Portekiz (211), Hollanda (192) ve Almanya (76) dır.²⁸²

Suriye sığınmacı krizinin tırmanması ve bu durum karşısında ortaya çıkan dayanışma eksikliği ile beraber, Avrupa Komisyonu, 2016 Nisan ayında AP ve Bakanlar Konseyi'ne sunmak üzere Dublin'in reformu için bir bildiri hazırlamıştır. Bildiri şu konuları içermektedir: hangi Üye Devletletin sorumlu olduğunun belirlenmesinde daha etkin ve eşitlikçi sistemin kurulması, EURODAC parmak izi sisteminin işleyişinin kuvvetlendirilmesi, ortak bir AB sığınma sistemi için harmonizasyonun sağlanması, Üye Devletler arasında ikincil hareketlerin önlenmesi ve sığınma konusunda etkinliğin artırılması için Avrupa Sığınma Ofisi'ne daha fazla yetkinin tanınmasıdır.²⁸³

Bu bildiri sonrasında, Avrupa Komisyonu, AP ve Bakanlar Konseyi'ne 604/2013 sayılı Dublin III Tüzüğü'nün reformu için yeni bir Tüzük tasarısı²⁸⁴ sunmuştur. Komisyon tarafından hazırlanan bu Tüzük tasarısı, kimi kaynaklarda Dublin IV Tüzüğü tasarısı olarak adlandırılmıştır. Bu Tüzük tasarısında, Dublin sistemindeki temel amaçlar aynen kalmıştır. Bu tasarıda AB Üye Devletlerine yapılan

²⁸¹ The Council of European Union, Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, s.82.

²⁸² Elspeth Guild ve Sergio Carrera, s.7.

²⁸³ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe", Brussels, 06.04.2016, COM (2016), 197 final.

²⁸⁴ European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (recast)", Brussels, 04.05.2016, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD).

sığınma başvuruları karşısında daha etkin olunması için yine tek bir Üye Ülkenin sorumlu olması gerektiği belirtilmiştir.²⁸⁵

Bu yeni Tüzük tasarısında, daha gelişmiş bilgi teknolojileri sistemleri ile otomatik kayıt araçlarının geliştirilmesi yer almaktadır. Böylece AB içinde yapılan bir sığınma başvurusu, Üye Ülke tarafınca bu sisteme kaydedilecek ve her bir kaydın numarası olacaktır. Bu sistem AB genelinde, Üye Devletlerin sığınma başvurularındaki sorumluluk sayılarını ve Üye Devletlere yerleştirilen kişi sayısını gösterecektir.²⁸⁶

Tüzük tasarısı ile gelen en büyük değişiklik, 34.maddede yer alan ve Dublin sistemindeki en büyük sorun olan sığınmacıların eşit ve adil dağıtım problemine çözümü hedefleyen ‘düzeltici paylaştırma mekanizması (corrective allocation mechanism)’nın kurulmasıdır. Bu mekanizma, bir Üye Devletin bir yılda doğan sığınmacı sorumluluğuna ve bu devletlerde yapılan yerleştirme sayılarına dayanmaktadır. Bu sistemin çalışması şu şekildedir: Her bir Üye Devletin sığınma başvurularından doğan sorumluluğunun yüzdesi alınarak her bir Üye Devlet için kilit referans noktası belirlenecek, bu sayede devletler arasında referans yüzde payları kıyaslanacaktır. Bu kilit referans noktası eşit bir şekilde dağılımı ,Üye Ülke nüfusuna ve toplam gayri safi yurtiçi hasılatına dayanmaktadır. Düzeltici paylaştırma mekanizması temelinde, eğer bir Üye Ülkenin kilit referans noktası %150 olursa, incelemekten sorumlu olduğu sığınmacı sayısını tamamladığı anlamına gelmekte ve bu aşamadan sonra sistem otomatik olarak devreye girerek, kilit referans noktası uygun ülkelere dağılımı gerçekleştirilecektir. ²⁸⁷

Bu mekanizma sayesinde orantısız yük paylaşımı yaşayan Üye Devletlere yapılan yeni sığınma başvuruları, kilit referans noktalarına göre uygun olan başka Üye Devletlere paylaştırılacaktır. Bu mekanizma ile sığınmacılar Üye Devletler arasında orantılı bir şekilde dağıtılacaktır. Düzeltici paylaştırma mekanizmasında, aile üyeleri

²⁸⁵ Dublin IV Proposal 2016, s.3.

²⁸⁶ Dublin IV Proposal 2016, s.18.

²⁸⁷ Dublin IV Proposal 2016, s.18.

aynı Üye Devletlere paylaştırılacaktır.²⁸⁸ Bu mekanizma, bazı çevrelerce orantısız yük paylaşımı için düzeltici bir mekanizma olmadığı yönünde eleştirilmektedir. %150'lik kilit referans noktası Üye Devletler arasında eşit ve adil bir paylaşımın aksine, aşırı yüklemeye sebep olarak yükü daha da artıracak yönünde endişeler vardır.²⁸⁹

Tasarıda getirilen yeniliklerden biri de paylaştırma temelinde Üye Devletlere sığınmacıyı almak yerine sığınmacının sadece mali sorumluluğunun alınmasına ilişkindir. Burada söz konusu mali sorumluluk 1 yılı kapsamakta ve geçici bir sorumluluğu ifade etmektedir. Sığınmacıyı değil mali sorumluluğunu üstlenecek Üye Devletin sığınmacıları, diğer Üye Devletler arasında bölüştürülecektir. Mali sorumluluğa sahip Üye Devlet, sığınmacıları alan başka Üye Devletlere her bir sığınmacı için 250.000 Avro ödemek zorunda olacaktır. Bu mali sorumluluk dayanışma temelli olup, “dayanışma katkı mekanizması” olarak isimlendirilmiştir. Dayanışma katkı mekanizmasının sorunlara çözüm için ne kadar sağlıklı olacağı tartışmalıdır. Şüphesiz ki böyle bir mekanizmadan ancak ekonomik olarak durumu iyi olan Üye Devletler faydalanabilecektir. Bu mekanizma sayesinde ekonomik olarak iyi olan Üye Devletler, yükümlülüklerinden kaçma fırsatı bulmuştur. Ekonomisi böyle bir mali yükü taşıyan Üye ülkeler sığınmacı sorumluluğunu bu mekanizma sayesinde ekonomik durumu düşük olan Üye Ülkelere yükleyecek, bunun sonucu tekrar işlevsiz ve adaletsiz bir sistemi doğuracaktır.²⁹⁰

Tüzük tasarısında, Dublin III Tüzüğünde yer alan aile kapsamı genişletilmiştir. Dublin III Tüzüğünde yer almayan sığınmacının kardeş ya da kardeşleri de aile üyesi kapsamının içine alınmıştır. Aynı zamanda sığınmacıların AB'ye gelmeden önce transit ülkede kurdukları aileler de bu kapsam içine alınmıştır. Bunun amacı sığınmacıların ailelerine ulaşmak için gerçekleştirdiği ikincil hareketlerinin azaltılmasıdır.²⁹¹

²⁸⁸ Dublin IV Proposal 2016, ss.18-19.

²⁸⁹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), “ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM” 2016 270, <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> (19.09.2017).

²⁹⁰ ECRE Comments 2016, s. 37.

²⁹¹ Dublin IV Proposal 2016, ss. 24-25.

Bu Tüzük tasarısında da Dublin III Tüzüğünde eleştirilen, sığınmacıların yerleşmek istedikleri Üye Devleti seçme hakkı tanımamıştır. AB Üye Devletlerine sığınma başvurusunda bulunan kişiler sığınma başvurusunu ya hukuka aykırı girdikleri ilk Üye Devlete ya da yasal olarak bulundukları Üye Devlete yapmak zorundadır.²⁹²

Tasarıdaki diğer bir hususta, sığınmacının başvurusunun ilk değerlendirilmesi de dış sınırdaki Üye Ülkelere yüklenmiştir. Buradaki amaç eğer başvuru kabul edilemez durumdaysa Üye Devletler arasında transfer edilmesinin engellenmesidir. Bu düzenleme ile AB’de sığınma talep edebilmek daha zor hale gelmiştir. Bu düzenleme ile AB’nin uluslararası belgelerden doğan koruma sorumluluğunu ilk sığınma ya da güvenli üçüncü ülkeye yönlendirmesi söz konusudur.²⁹³ AB Üye Devletleri, sığınma talep eden kişilere karşı sorumluluklarını, güvenli üçüncü ülke kavramı çerçevesinde, Birliğin dışına itme eğilimindedir.²⁹⁴ AB’nin geri kabul antlaşmaları, AB Üye Devletlerinin sığınmacı yükümlülüklerinden kaçış olarak görülmektedir. Bu durum tasarıda vurgulanan verimlilik ve dayanışma ilkeleriyle çelişmektedir.²⁹⁵ Dublin sisteminin karmaşık olan yapısı, yeni tasarıda getirilen düzenlemelerle daha da karmaşık hale gelmiştir. Dublin mekanizmasına getirilen ek düzenlemeler sistemin işleyişini kolaylaştırmak yerine, zorlaştırmıştır.²⁹⁶

Tüm bu düzenlemeler ve değişiklikler temelinde değerlendirirsek, Dublin IV Tüzük tasarısı mevcut sorunlara çözüm olmaktansa, sistemin daha da karmaşık ve çözümsüz olmasına neden olacağı yönünde değerlendirilmektedir. Dublin III Tüzüğü’nün altında Üye Devletler arasında büyük bir sorun olan sığınma başvurularının incelenmesi ve sorumluluk tahsisi konusu, Dublin IV Tüzüğü tasarısı ile daha da artmaktadır. Sistem, sığınmacılara daha fazla uluslararası koruma sağlamak yerine, odak noktası ikincil hareketlerin azaltılmasıdır. Bu durumlar sonucunda, sığınmacıların temel haklarının korunması yönünde ciddi endişeler oluşmaktadır.

²⁹² Dublin IV Proposal 2016, s.15.

²⁹³ ECRE Comments 2016, ss.6-7.

²⁹⁴ Gözde 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, No: 293, 2017, s.123.

²⁹⁵ ECRE Comments 2016, s.7.

²⁹⁶ ECRE Comments 2016, ss.8-9.

İşlevsel ve eşitlikçi bir sistem yaratma hedefinin tam tersine, AB'ye ilk girişte bulunan ülkelerin yükünü daha da arttıran bir sistem oluşturulmuştur.²⁹⁷

Sığınmacı kabul ve paylaşımı konusunda ortak bir karara varamayan AB ülkelerinin bu Tüzük tasarısı ile pek de ileriye gidemeyeceği açıktır. AP'de düzenlenen ve sığınmacıların AB ülkeleri arasında zorunlu paylaşımının tartışıldığı oturumda, ülkelerin üzerine düşen görevleri yapmadıkları ve zorunlu paylaşım temelinde sorumlulukların yerine getirilmediği tartışılmıştır. AB'nin Eylül 2015'te Yunanistan ve İtalya'da bulunan 160 bin sığınmacının Üye Ülkeler arasında paylaşımına yönelik kararı Genel Kurulda ele alınmış ve şüana kadar sığınmacıların sadece %11'nin paylaştırıldığı üzerinde durulmuştur. AP, hiç sığınmacı almamış Üye Ülkeleri uyarmış ve kendilerinin sorumluluğunda bulunan sığınmacıları en kısa zamanda alması gerektiği üzerinde durmuştur.²⁹⁸ Bu bağlamda değerlendirirsek AB'nin sorumluluk paylaşımı temelinde sığınmacıları, Üye Devletlerin nüfusu, ekonomik gelişmişliği ve alansal büyüklüğü temelinde paylaştıran kota sistemi uygulaması pek de etkin işlememektedir. Verimli olmayan bu sisteme, Dublin IV Tüzük tasarısında geniş olarak yer verilmesi ve sistemin daha karışık olması sorunlara çözüm olacak gibi gözükmemektedir.

3.7. DUBLİN SİSTEMİ İÇİNDE ÜYE DEVLET UYGULAMALARI

AB içinde mülteci krizi 2011'deki Suriye iç savaşından beri devam etmekte olup, Birlik içinde bu durumun büyük bir krize dönüşmesi 2015 yılına karşılık gelmektedir. Şüphesiz ki bu krizin ana noktası gelen sığınma taleplerinin artmasıdır. Suriye'de yaşanan zulüm, çatışmalar ve insan hakları ihlalleri, insanları evlerinden kaçmaya ve Avrupa'da emniyet aramaya itmiştir. Çoğu kimse hayatlarını tehlikeye

²⁹⁷ Maiani Francesco, "The Reform of the Dublin III Regulation", **European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs**, 2016, ss. 39-43.

²⁹⁸ Haberler.com, "AP'de Sığınmacı Paylaşımı Tartışmaları", <https://www.haberler.com/ap-de-siginmaci-paylasimi-tartismalari-9624351-haberi/>, (20.09.2017).

atarak bu hain yolculuğa çıkmıştır. 2015'te, 1 milyondan fazla sığınmacı Birliğe girmiş ve bunun sonucunda AB Üye Ülkeleri arasında büyük bir sığınmacı krizi başlamıştır.²⁹⁹ Bu süreçten sonra yaklaşık 362.000 sığınmacı ve göçmen, 2016 yılında Akdeniz'i geçerek hayatlarını tehlikeye atmıştır. 2017 yılının ilk yarısında 105.000'den fazla sığınmacı ve göçmen Avrupa'ya girmiştir. Avrupa'ya yönelik bu hareket, insan hayatında büyük bir zarara yol açmaya devam etmektedir. 2017 yılının başından bu yana, 2.700'den fazla insanın, Avrupa'ya ulaşmak için Akdeniz'i geçerken öldüğü ya da kaybolduğu düşünülmektedir.³⁰⁰ Üye Devletler arasında artan sığınmacılar ile beraber gerginliklerin tırmanması ve sığınmacılar ile AB vatandaşları arasındaki şiddetli çatışmaların baş göstermesi nedeniyle, göçmen krizi bugün Avrupa'nın kırılgan siyasi dengesine karşı en önemli tehditlerden birisini oluşturmaktadır. Bu bölümde AB sığınma politikasının temelini oluşturan Dublin Sistemi kararlarına karşı olan Üye Devletler ele alınacaktır. Bu bağlamda AB Komisyon kararlarına karşı çıkan ve yük paylaşımı konusunda sorun çıkaran Üye Devletler ele alınarak, AB kararlarında pratikte yaşanan zorluklar ortaya konacaktır.

2015 yılında mülteci akınına karşı, AB için ilk adım Lüksemburg'ta toplanan, AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'nin başkanlığındaki, AB İçişleri ve Dışişleri Bakanları toplantısıdır. Bu toplantıda 10 maddeden oluşan bir eylem planı kabul edilmiştir. Bu maddeler şunlardır:

- Mali kaynakları ve kapasiteyi artırarak, Akdeniz'deki Ortak Operasyonların (Triton ve Poseidon) güçlendirilmesi, Frontex'in yetkisi dahilinde daha fazla müdahale edebilmek için operasyon alanlarının genişletilmesi;
- Kaçakçılar tarafından kullanılan gemileri yakalamak ve yok etmek için sistematik bir çabanın gösterilmesi, Atlanta operasyonu (Doğu Afrika kıyısı boyunca deniz korsanlarına karşı yürütülen AB operasyonu) ile elde edilen olumlu sonuçlar, Akdeniz'deki kaçakçılara karşı benzer operasyonlarda ilham vermedir;

²⁹⁹Osman Balkan, "Disorder at the Border: Europe's 'MigrantCrisis' in Comparative Perspective", *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Cilt: 16, Sayı: 1, 2016, s.118.

³⁰⁰UNHCR, "Europe Situation", <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html>, (20.10.2017).

- EUROPOL, FRONTEX, EASO(Avrupa Sığınma Destek Ofisi) ve EUROJUST düzenli olarak bir araya gelerek ve kaçakçıların tespit edilmesi ve bunlar hakkında bilgi toplamak, fonlarını izlemek ve soruşturmalarına yardımcı olmak için sıkı bir işbirliği içinde olması;
- EASO'nun, sığınma başvurularının müşterek olarak işlenmesi için İtalya ve Yunanistan'da ekipler kurması ;
- Avrupa'ya varan tüm göçmenlerin parmak izlerinin alınması zorunluluğu;
- Acil durum yeniden yerleştirme mekanizması seçeneklerinin değerlendirilmesi;
- Korumaya ihtiyacı olan kişilerin yerleştirilmesi için gönüllülük esasına dayalı AB çapında pilot projeler oluşturulması;
- Komisyon ve Avrupa Birliği Dış İlişkiler Servisi (EAAS) arasındaki ortak çalışmayla Libya'yı çevreleyen ülkelerle angajman artırılacaktır; Nijer'e yönelik insiyatifler hızlandırılacaktır;
- Göçmenlerin geri gönderilmesine ilişkin bir program oluşturulması ve kaynak ülkelerle işbirliğinin arttırılması eylem planında oluşturulan önlemlerdir.³⁰¹

Bu eylem planında Federica Mogherini ve Komisyon'un Göç, İçişleri ve Vatandaşlıktan Sorumlu Üyesi Dimitris Avramopoulos'un yaptıkları açıklamalar, Avrupa'nın üzerine düşeni yaparak, sorumluluğunu yerine getirmesi yönündedir. Eylem planı en kısa zamanda etki göstermesi beklenen acil ve doğrudan adımlar şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddeler 2015 yılında İtalya'nın Lampedusa adasına ulaşmaya çalışan ve yaklaşık 800.00 kişinin öldüğü, Akdeniz'de yaşanan bu trajedik olayın insani boyutunu geri planda bırakmıştır.³⁰² Bundan sonraki süreçte 13 Mayıs 2015'te Komisyon "Avrupa Göç Gündemi" oluşturmuş ve göçün idaresi konusunda yapılması gerekenler dört sütun altında sıralanmıştır:

- Düzensiz göçe neden olan ve bunu teşvik eden öğelerin azaltılması,

³⁰¹European Commission (2015a), Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration, Press release, Lüksemburg, 20 Nisan 2015, IP/15/4813, [http:// europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm). (20.12.2017).

³⁰² UNHCR, "2015: The Year of Europe's Refugee Crisis", 2015, <http://tracks.unhcr.org/2015/12/2015-the-year-of-europes-refugee-crisis/>, (18.12.2017).

- Sınır güvenliğinin sağlanması ve sığınmacıların dış sınırdaki yaşamlarının kurtarılması,
- Daha etkin ve işlevsel bir AB ortak sığınma politikasının oluşturulması,
- Yasal göç için etkin bir politikanın oluşturulmasıdır.³⁰³

Bu haritaya dayanarak Komisyon 27 Mayıs 2015'te gündemin son şeklini ortaya koymuştur. Bu gündeme göre plan şu şekildedir:

- Yeniden yerleştirme ilkesi (relocation): AB'nin dış sınırında yer alan ve göçmen akınlarına doğrudan maruz kalan İtalya ve Yunanistan'a ulaşan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan sığınmacılara yönelik acil yeniden yerleştirme mekanizması kurulması tasarlanmıştır. Bu mekanizmaya göre, İtalya ve Yunanistan'daki 40 bin sığınmacının iki yıl içinde AB ülkelerine yeniden yerleştirilmesi planlanmıştır.
- Yerleştirme (resettlement) ilkesi: AB sınırlarının dışındaki kriz bölgelerinde tehlike altında bulunan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan 20 bin kişinin 2 yıl içinde belirli bir dağılım usulüne göre, AB ülkelerine yerleştirilmesi öngörülmüştür. Bu projeye katılan Üye Ülkelere 50 milyon Avro finansal destek sağlanacağı belirtilmiştir.
- Göçmen kaçakçılığına karşı AB Eylem Planı: 2015-2020 yılları arasında kapsayan bu plan, göçmen kaçakçılığını önlemek için somut adımları içermektedir. Şüpheli gemilerin listesini oluşturma, bilgi paylaşımı gibi faaliyetleri içermektedir.
- Parmak izlerinin alınması: AB ortak sığınma sisteminin daha etkin işleyebilmesi için parmak izi toplama işleminin daha sistemli hale getirilmesi tasarlanmıştır.
- Mavi Kart Yönergesi'nin Aktif Hale Gelmesi: Bu ilke Komisyon tarafından mevcut Mavi Kart uygulamasının geliştirilmesini içermektedir.

³⁰³ European Commission, A European Agenda on Migration, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, (01.09.2017).

- Triton için Yeni Operasyonel Plan: Triton Operasyonu için deniz, hava ve insan desteği dahil yeni varlıkların oluşturulması ve İtalya'nın daha önce yürüttüğü Mare Nostrum Operasyonu'nun arama/kurtarma alanını ve Malta'nın güney sınırını kapsayacak şekilde coğrafi etkinliğinin genişletilmesi öngörülmüştür.³⁰⁴

Birinci Acil Eylem Planı'nı oluşturan bu 10 maddelik öneri paketinde yeniden yerleştirme ve yerleştirme önerileri, Komisyon'un Birliğin temel değerlerine bağlılığını göstermektedir. Komisyon, özellikle yeniden yerleştirme önerisi ile dayanışma ve sorumluluk temelinde AB ülkelerini, dış sınırdaki yoğun bir sığınmacı akını ile karşı karşıya kalmış İtalya ve Yunanistan ile dayanışmaya davet etmiştir. Aynı zamanda bu ilke ile Lizbon Antlaşması'nın göç yönetimine ilişkin hükmü ilk kez işlevsel hale gelmiştir (Madde78(3) uyarınca)³⁰⁵:

Bir veya daha fazla Üye Devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması hâlinde, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, ilgili Üye Devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra hareket eder.

Sonuç olarak Komisyon AB Göç Gündemi'nde dayanışma ve sorumluluğun paylaşımı söylemi ile ortak bir Avrupa sığınma politikası geliştirilmesi, bu doğrultuda uygulamaya geçilmesinin mesajını vermektedir. Komisyon'un "... Hiçbir Üye Devlet göçü yalnız başına etkili bir şekilde ele alamaz. Yeni ve daha Avrupalı bir yaklaşıma ihtiyacımız olduğu açıktır"³⁰⁶ söylemi AB değerlerine ve Üye Devletler arasında sorumluluk paylaşımına vurgu yapmaktadır. 2015 yılında yapılan bu acil eylem planları şüphesizdir ki sınırda bulunan ve AB için tehdit oluşturan sığınmacı taleplerine cevap niteliği taşımaktadır. Ancak, AB söylem ve kararları, uygulama aşamasında ciddi çıkar çatışmalarına ve Üye Devletler arasında fikir ayrılıklarına neden olmuştur. 2015'te Üye Ülkeler içinde sığınma başvurularını en fazla Almanya

³⁰⁴ European Commission, "European Commission makes progress on Agenda on Migration", Press release, Brussels, 27 May 2015, IP/15/5039. (20.12.2017).

³⁰⁵ Fatma Yılmaz Elmas, 'Avrupa Kapı Duvar' Göç Yaklaşımında Söylem ve Eylem Tutarsızlığı, Usak Yayınları, Ankara, 2016, s. 257.

³⁰⁶ Avrupa Komisyonu, "A European Agenda on Migration". Brüksel. 13 Mayıs 2015, COM (2015), 240 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, (21.12.2017).

almıştır. 441 800 başvuru alan Almanya'yı, 174 400 başvuruyla Macaristan, 156 100 başvuru ile İsveç, 85 500 başvuruyla Avusturya, 83 200 başvuruyla İtalya ve 70 600 başvuruyla Fransa izlemiştir. Almanya'ya yapılan başvurular, tüm AB'ye yapılan başvuruların %35'ne denk gelmektedir.³⁰⁷ Yukarıda da bahsedilen 2015 Avrupa Göç Gündeminde, sorumluluk ve yük paylaşımının, Üye Ülkeler arasında gerektiği gibi gerçekleşmediği ve bu konuda Üye Ülkelerin üzerlerine düşen sorumluluğu yerine getirmesi gerektiği vurgulanmıştır.³⁰⁸ Dublin sistemi, AB Üye Ülkeleri arasında yük paylaşımının sağlanması ya da ulusal bağlamda eksikliklerin giderilmesi amacına sahip olmasa da, AB ortak sığınma politikası, Lizbon Antlaşması'nın 80. Maddesine yani dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı maddesine tabidir.³⁰⁹

AB Göç Gündemi, Komisyon'un hazırladığı gibi 26 Haziran 2015'te AB Konseyi zirvesinde kabul edilmiştir.³¹⁰ Bu süreçten sonra sığınmacı akınının artması ile beraber 14 Eylül 2015 tarihinde Bakanlar Konseyi, korumaya ihtiyaç duyan 120.000 göçmenin daha Üye Ülkeler arasında yeniden yerleştirilmesi kararı almış, bu kararlar beraber yeniden yerleştirme kontenjanı 160.000'e çıkarılmıştır.³¹¹

AB Komisyon'u tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından kabul edilen dayanışma ve sorumluluk temelinde sığınmacı krizine çözüm olacak öneriler ve yol haritası uygulama aşamasında AB Üye Ülkeleri arasında ciddi çıkar çatışmaları ve bölünmelere neden olmuştur. Bu kriz içinde hem krize cevap verme hem de ortak bir Avrupa sığınma politikasının geliştirilmesinde Almanya lider konumda yer almıştır. Almanya Başbakanı Angela Merkel, 2015 yılında Almanya'nın 800.000 sığınmacıya kapısını açacağını duyurmuş ve bir çözüm için çabalayan başlıca Avrupalı lider

³⁰⁷ Eurostat, "Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships", 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, (20.10.2017).

³⁰⁸ European Commission, "A European Agenda On Migration", 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, (19.10.2017).

³⁰⁹ Kaya, s. 110.

³¹⁰ European Council, European Council Presidency Conclusions, Brüksel. 26 Haziran, EUCO 22/15, <http://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>, (21.12.2017).

³¹¹ European Council, "Presidency Conclusions", Brüksel ,14 Eylül 2015, s.5.

olmuştur.³¹² 22 Eylül 2015'te Bakanlar zirvesi kararları ile Merkel'in liderliğinde sığınma politikası görüşmeleri yapılmış ve bu zirvede AB içinde muhalefet gün yüzüne çıkmıştır. Bu zirvede İtalya ve Yunanistan'da 120.000 yeniden yerleştirilmesi karara bağlanmış ve Lizbon Antlaşması'nın 80. Maddesine bağlayıcılık kazandırılmıştır.³¹³

Yeniden yerleştirme ve yerleştirme bağlamında 22 Eylül zirvesinde nitelikli çoğunluk ile kota sistemi kabul edilmiş, ülkelerin nüfusu, GSYH'si, işsizlik oranı ve sığınma başvuruları sayısına göre, belirli kotalar şeklinde AB içinde yeniden yerleştirilmesi kabul edilmiştir. Bu "kota sistemi"nin kabul aşamasında göç karşıtı eylemleri ve tutumları ile Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Romanya bu sistemi veto etmiş; ancak nitelikli çoğunluk oylamasından dolayı engel olamamışlardır.³¹⁴ Bu bağlamda değerlendirecek olursak, yapılan plan ve programlar çerçevesinde ortak bir Avrupa sığınma politikasının gerçekleştirilmesinin uygulamada kolay olmayacağı açıktır. Bu süreçten sonra resmi kararların uygulanma sürecinde kriz derinleşmiştir.

AB içinde Doğu ve Batı arasındaki görüş farklılıkları sebebiyle, AB üyesi Doğu ülkelerinin söylemleri ve sığınmacılara karşı tutumlarıyla, alınan kararlara şiddetle karşı çıktıkları görülmüştür. Macaristan Başbakanı Victor Orban, özellikle Almanya'nın izlediği açık kapı politikasını ve acil eylem planının hazırlanmasında Almanya'nın liderliği ile yeniden yerleştirme sisteminin getirilmesini, sığınmacıların çoğunun Almanya'ya gitmek istediği şeklindeki söylemi ile bu sorunun Almanya'nın sorunu olduğu yönünde eleştirmiştir.³¹⁵

Doğu ülkelerinden gelen eleştiriler sadece AB kararları ve yasal düzenlemelerine karşı değildir. Aynı zamanda sığınmacı ve mültecilerin kültürel

³¹² İlke Toygür ve Bianca Benvenuti, "The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move", **IPC-Mercator Policy Brief**, 2016, s.14.

³¹³ European Council (2015c), Legislative Acts and Other Instruments, Brüksel. 22 Eylül 2015, 12098/15, s.7, <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>, (22.12.2017).

³¹⁴ European Council (2015c), Legislative Acts and Other Instruments, Brüksel. 22 Eylül 2015, 12098/15, s.7, <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>, (22.12.2017).

³¹⁵ BBC Türkçe. (2015). "Macaristan Başbakanı Orban: Sığınmacılar Hristiyan kökleri tehdit ediyor." http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150903_macaristan_gocmen, (22.12.2017).

bağlamda da tehlike yarattığını ifade etmişlerdir. Yine Macaristan Başbakanı Victor Orban, Müslüman olan mültecilerin hem AB içinde güvenlik tehdidi oluşturduğunu hem de Hristiyan kimliğe tehdit olduğunu ifade etmiştir.³¹⁶ Çek Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Milos Zeman, açıkça Müslüman göçmenlerin “potansiyel terörist” olduğunu söylemiş, Polonya’da aynı tutumu sürdürerek, “Polonya’nın Hristiyan bir ülke olarak Hristiyan Suriyeli ailelere yardım etme konusunda özel sorumluluğu bulunduğu ” şeklindeki söylemi ile kültürel dışlayıcılığa kanıt oluşturmuştur.³¹⁷

Doğu ülkeleri kota sistemi yerine daha korumacı önlemlerin alınmasını savunmuştur. Korumacı önlemler ile kastedilen çeşitli yasa dışı yollarla AB’ye girmeye çalışan sığınmacıları engelleyecek duvarların inşa edilmesi ve tel örgülerin çekilmesidir. Dublin ve Schengen sistemlerini askıya alan bu koruyucu önlemler nitekim gerçekleşmiş, muhalefetin başını çeken Macaristan, 2015 Eylül ayında Sırbistan sınırına tel örgüler çekmiştir. Macaristan ile başlayan bu korumacı önlemler domino etkisiyle diğer Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde de uygulama alanına girmiştir. İngiltere, Fransa sınırından ülkeye girmeye çalışan sığınmacıları engellemek için tren hattı bölgesini dikenli tellerle çevirmiş³¹⁸, başlangıçta Almanya’nın yanında olan Fransa ve Avusturya bundan fazla sığınmacı almayacaklarını ve sığınmacı sayısını günlük bir kota ile sınırlayacaklarını ifade etmiştir.³¹⁹

Sığınmacı akını ile muhalif kesimin gittikçe arttığı 2016 yılında Avusturya’nın, Batı Balkan ülkeleri ile yaptığı alternatif toplantının çıktıları Batı Balkan ülkelerinde iç sınırların güçlendirilmesi ve Yunanistan’dan AB içine doğru gelecek sığınmacı akının durdurulması yönünde olmuştur. Yunanistan’ın bu toplantıya çağrılmaması açıkça AB’nin dış sınırlarında yer alan ülkelerin kendi kaderleri ile başbaşa bırakılması anlamına gelmektedir. Bu tutum sonrasında, Yunanistan Başbakanı Alexis Tsipras,

³¹⁶ BBC Türkçe. (2015). “Macaristan Başbakanı Orban: Sığınmacılar Hristiyan kökleri tehdit ediyor.” http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150903_macaristan_gocmen, (22.12.2017).

³¹⁷ EU Observer. (2015). “EU states favour Christian migrants from Middle East”, <https://euobserver.com/justice/129938>, (23.12.2017).

³¹⁸ Alper Akgül, “Manş Tünelinde Neler Oluyor? Avrupa Birliği ve Calais’teki Göçmenler”, **Global Politika ve Strateji**, 05.08.2015, <http://globalpse.org/manstunelinde-neler-oluyor-avrupa-birligi-ve-calaisteki-gocmenler/>, (23.12.2017).

³¹⁹ EU Observer. (2016a). “EU migration mini-summit cancelled after Turkey attack”, <https://euobserver.com/migration/132320>, (23.12.2017).

Avusturya'nın bu tavrını şikâyetle bulunmuştur. AB'nin dayanışma ilkesinden tamamen uzaklaştığını gösteren bu tutum karşısında, Konsey Başkanı Donald Tusk "AB Yunanistan'ı yalnız bırakmayacaktır" şeklinde bir açıklama yaparak, Yunanistan'da sıkışıp kalan sığınmacılar için maddi destekte bulunulacağını belirtmiştir.³²⁰

Bu bağlamda değerlendirecek olursak, gerek Almanya öncülüğünde gerekse AB kurumlarının yaptığı plan ve programlarla Birlik ülkeleri arasında AB değerleri ve dayanışma/sorumluluk temelinde ortak bir Avrupa sığınma politikası gerçekleştirilmesi söylemsel olarak kalmış; pratikte özellikle Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinden ciddi itirazlarla karşılaşmıştır. Değerler ve çıkarlar ikilemi arasında mülteci ve sığınmacı konusunda lider konumda olan Almanya da her ne kadar sığınma konusunda ilerici bir tutum sergilese de, 2015'in son aylarında artan sığınmacı akını karşısında sınır kontrolü uygulayarak Schengen'i pratikte askıya almıştır. Üye Devletler birer birer sınırlarını güçlendirirken, Almanya da 2015'in sonunda Dublin kurallarının uygulanması konusundaki tavrında yumuşamaya giderek, Suriyeli vatandaşlar için ilk giriş ülkesi kuralını fiili olarak askıya almıştır.³²¹ Almanya'nın yanında Fransa, Avusturya, İsveç'te aynı tutumu sergilemiş, Almanya'nın sınır kontrollerine başlamasıyla, korumacı önlemleri destekleyen Doğu Avrupa ülkeleri Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya aynı zamanda Hollanda'da Schengen'i askıya almıştır.³²² Kontrol odaklı bir yaklaşım sergileyen AB Üye Ülkeleri, AB değer ve kurallarından açık bir şekilde sapmıştır. AB korumacı ve sınırlayıcı politikalarından dolayı insan hakları örgütleri tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Yeniden yerleştirme ve yerleştirme ilkeleri çerçevesinde belirlenen toplam 160.000 sığınmacı alınması hedefinin gerçekleşmesinde de AB içinde bir yavaşlık ve hedeflere ulaşmakta zorluk yaşanmaktadır. Komisyon 9 Kasım 2016 tarihinde yeniden yerleştirme ve yerleştirme

³²⁰ EU Observer. (2016b). "EU leaders continue war of words on refugees", <https://euobserver.com/migration/132537>, (23.12.2017).

³²¹ Ferruccio Pastore, "The Next Big European Project? The Migration and Asylum Crisis: A Vital Challenge for the EU", **Norwegian Institute of International Affairs**, Policy Brief, Sayı: 25, 2015, ss.1-2.

³²² AB Haber, "Sınır kontrollerine başlayan AB ülkelerinin sayısı arttı: Schengen'de domino etkisi", 15 Eylül 2015, <http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/>, (24.12.2017).

ilkelerini ele almış (Yedinci Rapor) ve 2015'ten bu yana sadece 6.925 sığınmacının AB içinde yeniden yerleştirildiğini belirtmiştir. Yerleştirme ilkesi hususunda da istenilen başarıya ulaşılamamış, sadece 11.852 sığınmacı AB ülkelerine yerleştirilmiştir.³²³ Bu çerçevede 2015 yılında alınan yeniden yerleştirme ve yerleştirme kararları gereği 2 yıl içinde (2017 Mart) yapılması beklenen hedeflerin sadece küçük bir kısmı gerçekleşmiştir. Komisyon 2016'taki raporunda Üye Ülkelerin 6000 sığınmacının yeniden yerleştirilmesine katkıda bulunmalarını önermiştir. Ancak AB Üye Devletleri arasında çekişmeler daha da artmıştır. Avusturya ve Macaristan, aynı zamanda Doğu Avrupa ülkeleri şimdye kadar hiçbir sığınmacıyı yeniden yerleştirmemiştir.³²⁴

Avrupa'ya gelen, refakatsiz çocukların ve cinsel ve toplumsal cinsiyete dayanan şiddetten kurtulanların, adil ve verimli sığınma prosedürlerine erişimin de dahil olduğu özel ihtiyaçları olanlar olmak üzere, yeterli kabul ve desteğe ihtiyaçları vardır. Etkin ve hızlı aile birleşimi ve yerleştirme de dahil olmak üzere, korumayı sağlamak için AB'de daha fazla dayanışma gereklidir. Karma göçün karmaşıklığını gidermek için uzun vadeli çözümleri destekleyecek ve kök sebepleri gidermeye, menşe ve transit ülkeler ile yakın işbirliği içinde ve uluslararası hukuka uygun geniş bir eylem planına ihtiyaç duyulmaktadır.

Genel olarak AB'ye yönelen göç hareketlerine baktığımız zaman, AB-28'deki ilk kez sığınma başvurusunda bulunanların sayısının 2017 yılının ikinci çeyreğinde 2016 yılının aynı dönemine göre % -54, 2017 yılının ilk çeyreğine göre % -11 azaldığı görülmektedir. 2017'nin ikinci çeyreğinde AB içinde sığınma başvurusunda bulunan ilk üç ülke vatandaşları 21,100 başvuru ile Suriye, 9,800 başvuru ile Nijerya ve 9,700 başvuru ile Afganistan vatandaşlarıdır.³²⁵ Dünya genelinde 22.5 milyon sığınmacı

³²³ European Commission (2016a). "Seventh Report on Relocation and Resettlement". Brüksel. 9 Kasım, COM (2016) 720 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ea8338d-a730-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, (24.12.2017).

³²⁴ European Commission (2016a). "Seventh Report on Relocation and Resettlement". Brüksel. 9 Kasım, COM (2016) 720 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ea8338d-a730-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, (24.12.2017).

³²⁵ Eurostat, "First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2017", **Asylum Quarterly Report**, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics>

vardır ve bu sığınmacı konumunda olan insanların %55'i üç ülkeden gelmektedir. 5.5 milyon sığınmacı Suriyeli, 2.5 milyon sığınmacı Afgan ve 1.4 milyon sığınmacı Güney Sudanlı'dır.³²⁶

Tablo 1: 2017'nin İkinci Çeyreğinde AB-28'ye En Çok Sığınma Başvurusunda Bulunan İlk 5 ülke

Ülkeler	Toplam Sayısı	Yüzde%
Suriye	21 120	14
Nijerya	9 775	7
Afganistan	9 695	7
Irak	9 265	6
Pakistan	7 270	5

Kaynak: Eurostat, Five main citizenships of first time asylum applicants, 2nd quarter 2017.png, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_first_time_asylum_applicants_2nd_quarter_2017.png

Bu göç hareketinde, AB Üye Devletleri arasında en çok sığınma başvurusu Almanya, Yunanistan, İsveç ve Fransa'ya olmuştur. 2017 yılının ikinci çeyreğinde 21,000 Suriyelinin yaklaşık %50'si Almanya'ya (9,700) ve %10'unu Yunanistan (2,300) ve Avusturya (2,100)'ya kayıtlıdır. Benzer şekilde, Nijeryalı'ların %70'i İtalya (6,700) 'ya sığınma için başvuruda bulunurken, Afganlar'ın %36'sı Almanya (3,500)'ya sığınma başvurusunda bulunmuştur. 15 AB Üye Devlete³²⁷ en çok sığınma başvurusunda bulunanlar şüphesiz ki Suriye uyrukludur.³²⁸

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants, (04.12.2017)

³²⁶ UNHCR, "Global Trends Forced Displacement in 2016", s.3, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>, (04.12.2017)

³²⁷ Belçika (BE), Danimarka (DK), Fransa (FR), Almanya (DE), Yunanistan (EL), İrlanda (IE), İtalya (IT), Lüksemburg (LU), Hollanda (NL), Portekiz (PT) İspanya (ES), Birleşik Krallık (İngiltere), Avusturya (AT), Finlandiya (FI) ve İsveç (SE).

³²⁸ Eurostat, "First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2017", **Asylum Quarterly Report**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants

Tablo 2: 2017'nin İkinci Çeyreğinde AB-28 Üye Ülkeleri İçinde En çok Sığınmacı Başvurularını Alan Beş Ülke

Ülkeler	Toplam Sayısı	Yüzde%
Almanya	42 115	28
İtalya	34 155	23
Fransa	21 190	14
Yunanistan	10 555	7
İngiltere	7 720	5
Diğer	33 090	22

Kaynak: File:Thirty main citizenships of first time asylum applicants by destination country in the EU 28, 2nd quarter 2017.png, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Thirty_main_citizenships_of_first_time_asylum_applicants_by_destination_country_in_the_EU_28_2nd_quarter_2017.png.

Sığınma başvurusu sayıları 2017 yılının ikinci çeyreğinde ülkeden ülkeye değişmektedir. Almanya ilk başvuranların sayısı bakımından en büyük azalmaya sahip ülkedir; sayı-162,500 daha azdır ve onu Macaristan (-14,200 az) ve Avusturya (-5,300 daha az) takip etmektedir. Buna karşılık, İtalya'da 2016 yılının aynı dönemine kıyasla 2017 yılının ikinci çeyreğinde sığınma talep edenlerinin sayısı 7,500, Fransa'da 3,200 ve İspanya'da 3,000 artmıştır.³²⁹ Her bir Üye Devletin nüfusu ile karşılaştırıldığında, 2017 yılının ikinci çeyreğinde kayıtlı ilk başvuranların en yüksek oranı, Yunanistan'da milyonda kişi başına 981 ilk başvuran, bunu Malta (933), Lüksemburg (887) ve Kıbrıs (855) takip etmektedir. Bunun aksine en düşük oran Slovakya'da milyonda kişi başına

explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants , (04.12.2017).

³²⁹ Eurostat, "First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2017", **Asylum Quarterly Report**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants , (04.12.2017).

5 ilk başvuran, Polonya'da 19, Portekiz'de 25 ve Çek Cumhuriyeti'nde 26 olarak gözlemlendi. 2017 yılının ikinci çeyreğinde, AB genelinde milyonda kişi başına ilk kez sığınma başvurusu yapan toplam 291 kişi vardı.³³⁰ Şüphesiz ki 2015'ten 2017'ye kadar geçen sürede AB'ye doğru yönelen sığınmacı akının azalması, AB'nin transit ülke konumunda olan Türkiye ile yaptığı bir dizi görüşmeye ve alınan kararlara bağlıdır. 18 mart 2016 tarihinde AB ile TR arasında bir mutabakat zaptı imzalanmıştır. Bu görüşmeden çıktılar: 20 Mart 2016'dan itibaren Türkiye'den Yunanistan'a geçen tüm düzensiz göçmenler, uluslararası hukuka uygun şekilde Türkiye'ye geri gönderilecek, gönderilen her Suriye vatandaşı için bir başka Suriyeli, mevcut taahhütler temelinde, Türkiye'den AB'ye yeniden yerleştirilecektir. Türkiye, yasa dışı göçün engellenmesi için deniz ve kara yolları için gerekli her türlü önlemi alacaktır. AB, başlangıçta 3 milyar Avro tahsis edilmesini hızlandıracak ve bu kaynaklar kullanıldığında ve verilen taahhütler yerine getirildikten sonra 3 milyar Avro daha yardımı devreye sokacaktır. AB ve Türkiye, Suriye içindeki insani koşulları iyileştirmek için çalışacaktır.³³¹

Genel olarak Dublin düzenlemeleri, AB Üye Devletlerine gerçekleşen düzensiz göç hareketlerini önlemek, sığınma başvurularının daha hızlı işleme konulması, sığınma başvurularından yalnızca tek Üye Devletin sorumluluğunun sağlanması, mevcut düzensizliğe yük paylaşımı gibi yaklaşımlarla çözüm aramak, Üye Devletler arasında dayanışmayı arttırma hedeflerine sahiptir. Üye Devletlerin sorumluluğunun belirlenmesinde kullanılan ilk giriş ülkesi Dublin sistemi içinde en çok kullanılan kriter olmuştur. İlk giriş ülkesi kriterinin, Birlik dış sınırlarında yer alan Üye Devletleri orantısız şekilde etkileyeceği açıktı ve nitekim bu Üye Devletlerde oluşan sığınmacı yoğunluğu AB içinde bir krize dönüşmüştür. Dublin sistemi Üye Ülkelerin kapasitelerini dikkate almaksızın oluşturulan bir yapı olduğundan ve özellikle Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri dayanışma ve sorumluluk paylaşma konularında isteksiz

³³⁰ Eurostat, File:First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q2 2016 – Q2 2017.png, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship,_Q2_2016_%E2%80%93_Q2_2017.png, (04.12.2017).

³³¹ European Council, “Meeting of EU leaders with Turkey”, 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/>, (20.04.2018).

olduğundan, bu kriteri öne sürmektedir.³³² Göç konusunda AB Üye Devletleri'nin kendi ulusal yasaları hakim olduğundan, Birlik genelinde bu göç krizine cevap ulusal servet, tarih ve kültür, coğrafi konum, sınırların türü ve süresi, sınır altyapısı, sınır kontrolü, yargı usulleri, ulusal politikalar ve yasal bağlam gibi belirli ulusal özellikleri yansıtan pek çok konuda farklılık göstermektedir.³³³ Aslında AB Üye Ülkeleri bu ulusal mevzuatlar içinde tüm bu etkenler sebebiyle sığınmacı paylaşma ve krize cevap konusunda isteksiz kalmaktadır.

2016'da neredeyse 230,000 üçüncü ülke vatandaşı, vatanlarına geri gönderilmiştir. Bundan önceki yıllarda nispeten küçük dalgalanmalar görülüyorken, son yıllarda AB'ye yönelen yoğun göç akını ile beraber Üye Devletlerden geri göndermeler başlamıştır. 2016'da AB'ye girme konusunda reddin yaklaşık %50'si İspanya tarafından bildirilmiştir. Sınır türüne göre giriş redlerine baktığımız zaman, 2016 yılında AB'ye girmeye çalışan üçüncü ülke vatandaşlarının büyük çoğunluğu (%84,4) kara sınırlarında durdurulmuştur. Hava sınırlarındaki red oranı %13 iken, deniz sınırındaki red oranı %2,7'dir. Bu bağlamda bazı AB üyesi ülkelerin kara yoluyla kilitlendiği ve dolayısıyla deniz sınırının olmadığı unutulmamalıdır. Sınır türüne göre değişen bu farklılıklar içinde 2016'da İspanya dış kara sınırlarında (Ceuta and Melilla) çok sayıda red kaydetmiştir. İspanya'yı Fransa, Polonya ve Yunanistan izlemiştir. Hava sınırlarıyla ilgili olarak İngiltere (10,145) ve Fransa (8,275) en çok redde sahiptir; bunları İspanya (6,085) ve İtalya (5,990) izlemiş, İtalya ve İngiltere, 2016 yılı için deniz sınırlarında en fazla reddi (sırasıyla 3,725 ve 3,470) bildirmiştir.³³⁴

Giriş redleri sebepleri, Schengen Sınırlar Yasası'na dayanmaktadır. Buna göre, AB'ye girmesi reddedilen AB dışı vatandaşları en fazla seyahat belgeleri olmadığı için reddedilmiş ve bu kişilerin sayısı 54,995 olarak kayıt altına alınmıştır. 2016'da 2015

³³² Sarah Katz, "A More Acceptable Solution: The Proposed European Union Agency of Asylum and Refugees", **Case Western Reserve Journal of International Law**, Cilt: 49, Sayı: 1, 2017, s.318.

³³³Eurostat, "Statistics on Enforcement of Immigration Legislation", May 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation , (10.12.2017).

³³⁴Eurostat, "Statistics on Enforcement of Immigration Legislation", May 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation, (14.12.2017).

yılına kıyasla red sayılarının hızla arttığı görülmektedir. Üçüncü ülke vatandaşlarının geçerli seyahat belgelerine sahip olmamasının bir sonucu olarak, 11,070 red kaydedilmiştir. 2016'da AB dışındaki vatandaşların AB'ye girişinin reddedilmesinin bir sonraki en yaygın gerekçesi, geçerli bir vize veya ikamet iznine sahip olmadığı ve kalışın amaç ve koşullarını haklı kılacak durumda olmadığıdır.³³⁵

2015 sonrasında artan sığınmacı ve mülteci talepleri ile beraber, AB bu duruma güvenlik penceresinden bakmaya başlamıştır. AB içindeki sığınmacı ve mülteciler güvenlik sorunu haline gelirken, aynı zamanda son zamanlarda AB içinde yaşanan olumsuzluklar sığınmacı ve mültecileri daha da istenmez hale getirmiştir. AB'ye gelen sığınmacı ve mültecilerin suç oranını artırdığı, girdikleri AB ülkelerinde düşük maaşlarla çalışmayı kabul edip, vatandaşların iş bulmalarını olumsuz etkilediği, ülke imkanlarını fazla kullandığı ve vatandaşların haklarından olduğu, eğitim seviyesini düşündüklerine dair birçok önyargı oluşmuştur. AB vatandaşlarında böyle bir ön yargı oluşurken, bunun siyasete yansımaları, birçok Avrupa ülkesinde aşırı sağ partilerin oylarındaki yükselişten anlayabiliriz. Bu yükselen sağ partilerin liderlerinin birkaç söylemi ile sığınmacı ve mültecilere bakış açısını çok net görebiliriz. Almanya için Alternatif (AfD) partisinin lideri Frauke Petry “emniyet güçlerinin, ülkeye yasadışı yollardan girmeye çalışan sığınmacıların üzerine gerekirse ateş açmasının yerinde olacağını” söylemesi, İtalya eski Başbakanı ve Avrupa Komisyonu eski Başkanı Romano Prodi'nin “Türkiye'nin elindeki sığınmacılar adeta bir atom bombası gibi Türkiye ne zaman isterse bunları üstümüze atabilir” şeklindeki çirkin benzetmesi Avrupalı bazı politikacıların mülteci ve sığınmacılara nasıl baktığını yansıtmaktadır.³³⁶

³³⁵ Eurostat, “Statistics on Enforcement of Immigration Legislation”, May 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation, (16.12.2017).

³³⁶ Zehra Hoppyar, “Avrupa'nın Mülteci Politikası”, **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, Aralık, Cilt: 2, Sayı 3, 2016, s. 63.

Avrupa Üye Ülkeleri göçmenleri, kültürel yapılarına bir tehdit unsuru olarak atfetmektedir.³³⁷ Macaristan Başbakanı Victor Orban, sığınmacılara karşı dışlayıcı bir politika izlenmesinde önde gelenlerden olmuş ve gerektiği hallerde duvar örülebileceğini belirtmiş, nitekim bu dönemde Macaristan sınırına duvar örülmüştür. Avrupa içinde sığınmacı krizinin en yüksek seviyelerinde 2016 yılında sığınmacı rotaları bu şekilde kapanmış ancak bu kesin bir çözüm getirmemiştir. Orban'ın en sonki söylemi "Avrupa'ya kuşatmada alınan zararı belirlemesi, delikleri kapaması ve duvarları güçlendirmesi için nefes alma süresi verildi" şeklinde olmuş ve Avrupa'nın sığınmacılara karşı kendi nüfusunu arttırması gerektiğini ve böylelikle asimileye karşı önlem alacağını belirtmiştir.³³⁸

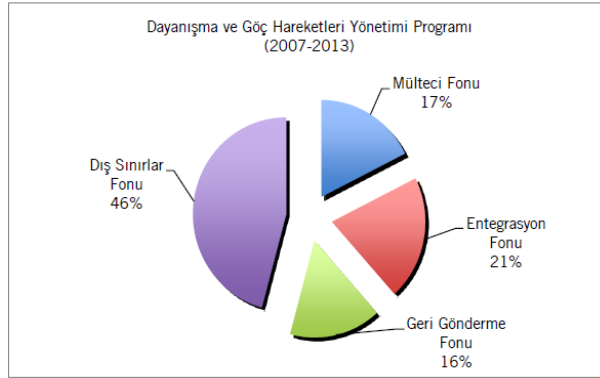
AB, özellikle 2015 sonrasında artan sığınmacı ve mülteci sayısına karşın politikasını iç güvenlik kaygısı ile oluşturmuştur. AB'nin göç politikasındaki önceliği güvenlik odaklı bir yaklaşımla insan hakları yükümlülüklerinden ziyade sınırları kapamaktır. Pek çok Üye Devlet artan güvenlik kaygısı ile dış sınırların güvenliğinin artırıldığı "Kale Avrupası (Fortress Europe)" inşasını benimsemiştir. Kale Avrupası'nı inşa etmek için yapılan harcamalarla, sığınma prosedürlerinin desteklenmesi ve sığınmacıların temel ihtiyaçları için sağlanan mali destek karşılaştırıldığında çok net bir biçimde dış dınır güvenliğine odaklanıldığını görmekteyiz.³³⁹

³³⁷ Nazif Mandacı ve Gökay Özerim, "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", **Uluslararası İlişkiler Akademik Dergi**, Cilt: 10, Sayı: 39, 2013, ss. 105-110.

³³⁸ Sputnik News, "Macaristan Başbakanı Orban'dan Sığınmacı Krizine 'Çözüm' ", 2017, <https://tr.sputniknews.com/avrupa/201705261028616421-macaristan-orban-siginmaci-krizine-cozum/>, (18.12.2017).

³³⁹ Amnesty International, , "Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri", **Kale Avrupası'nın İnsani Bedeli**, 2014, s.9.

Şekil 1: Dayanışma ve Göç Hareketleri Yönetimi Programı (SOLID) 2007-2013



Kaynakça: Amnesty International, , “Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri”, **Kale Avrupası’nın İnsani Bedeli**, 2014, s.9

Bugün insani bir trajediye dönüşmüş olan sığınmacı ve mülteci hareketi karşısında AB’nin sergilediği tutum büyük bir tartışma konusu yaratmıştır. Gerek ortak göç politikası, AB’nin değerleri gerekse Üye Devletler arasındaki çözüm diyalogları halen bu soruna cevap bulamamış aksine katlanarak büyüyen bir sorun haline gelmiştir. AB’nin bu krizle baş etme konusunda ortaya koyduğu çözüm önerileri ve uygulamaları hem uluslararası hukuk hem de kendi iç hukuku açısından çelişkiler yaratmaktadır.

Tüm bunlar ışığında, AB’nin 2015 yılından itibaren derinleşen sığınmacı krizi ile beraber geliştirmeye çalıştığı dayanışma ve sorumluluk temelindeki Avrupa ortak sığınma sistemi, AB Üye Ülkelerinin kendi iç siyasi durumu ve popülist tutumundan dolayı yeterince uygulanamamıştır. Doğu Avrupa ülkelerinin sığınmacılara karşı dışlayıcı tutumu, AB kurumlarınca hazırlanan hedeflere ulaşılmasında büyük engel teşkil etmiş, bu süreçte doğrudan sığınmacı akınına maruz kalan Yunanistan ve İtalya AB Üye Ülkelerinden beklediği dayanışmayı görememiştir. Bu durum, AB Kurucu antlaşmalarında yer alan dayanışmanın sağlanması, sorumluluğun adil paylaşımı, gibi Avrupalı değerlerin sorunlar karşısında pek de gereği gibi işlemediğini göstermektedir. Bu süreçte AB sorunu kendi içinde, değerlerine göre çözmektense,

Türkiye gibi transit ülkelerle geri kabul antlaşmaları yapma ve sığınmacılar için finansal destek sağlama yoluna gitmiştir.³⁴⁰



³⁴⁰ Şebnem Çakran ve Veysel Eren, “Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 39, 2017, ss.20-25.

SONUÇ

Göç, sınır ötesi dolaşım ve her çeşit göçebe davranışı kapsayan bin yıldan beri süregelen bir olgudur. Günümüz modern dünyasında, milyonlarca insan her gün dünya üzerinde çeşitli sebeplerle sınır aşan bir hareketliliğin içindedir. Bu hareketlilik çoğunlukla yasal olmakla birlikte, yüzlerce kişi de yasal olmayan yollarla sınırları aşmaktadır. BM'nin 2015 yılı raporuna göre, dünya genelinde ülkeleri dışında başka ülkelerde yaşayan 244 milyon uluslararası göçmen vardır ve bu göçmen nüfusunun 20 milyonu mülteci konumundadır. Kişilerin kendi ülkesi dışındaki başka bir ülkeye göçü ve mülteci konumunda olması onların tercihi değil, ülkelerinde yaşanan siyasi kriz ve çatışmalardan kaynaklanmaktadır.

2011 yılında başlayan Arap Baharı süreci birçok Ortadoğu ülkesinde ayaklanmalara ve ülke içinde dönüşümlere sebep olmuştur. Bu süreç Suriye'de bir iç savaşa dönüşmüş ve bu savaş ile beraber Suriye'de yaşayan insanlar, ya ülke içinde yer değiştirmek zorunda kalmış ya da krizden ve zulümden komşu ülkelere sığınmıştır. Kitlesele göç hareketi, 2015 yılında doruk noktasına ulaşmış ve kitleler halinde göç eden insanlar önce komşu ülkelere oradan da AB'ye doğru göç etmeye başlamıştır. Bu durum AB'de bir krize neden olmuştur. Son yıllarda meydana gelen kitlesele göç akınları ile düzensiz göçün büyük boyutlara varması kaotik birçok durumu da beraberinde getirmiştir. Hem küresel sistemin hem de AB'nin hazırlıklı olmaksızın bu durum ile karşılaşması çözüm ve uyum içerisinde gri bir alana dönüşmüştür.

Günümüzde, göçmen akınlarının belirli bölgelere doğru gerçekleşmesi ile kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkesi kavramları arasında ayırım kalmamış, hemen hemen bütün ülkeler bu üç durumuda yaşar hale gelmiştir. Küreselleşen dünyamızda göçün nedenleri ile beraber bu süreç daha karmaşık bir hale gelmiştir. Bir ülkeden diğer ülkeye gerçekleşen göç akınları siyasi, sosyal, ekonomik, psikolojik birçok itici ve çekici faktörden etkilenmektedir. Bunun yanı sıra gerek itici gerek çekici başka faktörler vardır. Bu faktörler kısaca, savaşlar, siyasal baskılar, dinsel baskılar, macera arayışları ve aile birleşmeleri olarak belirtilebilir. 2010 yılının sonlarında, Ortadoğu'da gerçekleşen Arap Baharı sonrasında bu bölge ülkelerinden çevre ve kuzey ülkelere

doğru yoğun bir göç akını yaşanmıştır. Bu süreçte ülkelerindeki siyasi krizden kaçan binlerce insan önce komşu ülkelere, daha sonrasında da gelişmiş AB Üye Devletlerine doğru bir göç hareketine başlamıştır. 2015 yılında Suriye'den Türkiye'ye doğru olan göç üst sırada yer almıştır. Suriye'den Türkiye'ye gelen pek çok sığınmacı Ege'den AB'ye geçmeyi planlamıştır. Bu durum karşısında varış ülke konumunda yer alan AB Üye Ülkeleri beklenmedik durum karşısındaki çözümü düzensiz göçle mücadele ve daha sıkı tedbirler alma yolunda bulmuştur.

Avrupa Birliği için göç politikası oluşturma süreci özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içindeki en temel konuyu oluşturmaktadır. 1990'lı yıllarda AB Üye Devletleri arasında başlayan ortak göç politikası oluşturma süreci, küresel değişimler ve siyasi krizlerin neden olduğu savaşlar sonucunda derinleşen bir problem haline dönüşmüştür. Bu süreçte, AB sayısı her yıl artan üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma talepleri ile karşı karşıya kalmıştır.

Hem teorik hem de pratik anlamda düzensiz göçle mücadeleye verilen önem büyük olsa da, düzensiz göçü önlemeye yönelik Hükümet stratejileri başarısız olmuştur. Bu başarısızlığın nedeni ise, doğası gereği düzensiz göçün ölçülmesinin mümkün olmamasıdır. Transit ülkeler bu göçün sorumlusu olarak algılanmakta ve güvenli 3. Ülke bağlamında AB Üye Ülkelerine giriş yapmış sığınmacılar, transit ülkelere geri gönderilmeye çalışılmaktadır.

Göç politikası, göçmenlerin ülkeye girişleri, ülkede kalışları ve ülkeden çıkışlarını düzenlemeye yönelik politikaların birleşimidir. Göç politikasının kapsamını tanımlamak kamu politikasının da göç üzerinde etkili olmasından dolayı zorlaşmaktadır. Ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim politikaları ve dış politika göç politikaları ile doğrudan ilgilidir. Devletin göç politikası üzerindeki rolü sadece vize düzenlemeleri, aile birleşimi, yabancı istihdamı, sığınma ve sığınma şartları gibi göç konusunda teknik konularla sınırlı olmayıp, diğer politika alanlarını da kapsamaktadır. Bu sebeple göç politikası teknik konuların yanında diğer politikalarla beraber düşünüldüğünde daha karışık bir hal almakta ve bu konuda birlik sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Tüm bunlarla beraber her sığınmacının, bir devlet üzerinde yarattığı mali yükte düşünüldüğünde, AB Üye Devletleri sığınmacının başvurusuna bakmak istememekte ve sığınmacıları sınıra gelmeden uzaklaştırma politikası yürütmektedir.

AB Üye Devletleri arasında, Schengen Antlaşması ile beraber iç sınırın ortadan kalkması ortak dış sınırların korunmasını ana konu haline getirmiştir. Küreselleşme sonucu yaşanan ekonomik gelişmeler, organize suçlar ve terörle birlikte uluslararası göç olayları tüm Dünyayı etkilediği gibi AB’de de sınır yönetiminin incelenmesini gerektirmiştir. 2001 ve 2004 terör olayları dış sınırların yönetimi ve güvenliğini öncelikle hale getirmiştir. Özellikle düzensiz göçlerin artmasıyla beraber güvenlik arayışı ön plana çıkmış; bu da sınır yönetimi konusunda yeni önlemlerin alınmasını ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesini gündeme getirmiştir. Botlarla Ege Denizinden İtalya’nın Lampedusa adasına ulaşmaya çalışan birçok insan ölümle savaşmak zorunda kalmış, bu durum karşısında AB özellikle düzensiz göç ve güvenlik konusunda bir dizi önlemler almaya başlamıştır. AB sınır kontrollerini ve güvenliğini iyileştirebilmek için özellikle pasaportlar, oturma izni, kimlik bilgileri ve vize için biyometrik sisteme geçmiş ve bu kontrol bilgi sistemlerinin geliştirilmesine ve tüm AB Ülkelerinde harmonizasyona önem vermektedir. Bu bağlamda Schengen Antlaşması’na taraf olan devlet vatandaşları için dolaşım özgürlüğü artmakta, ancak üçüncü ülke vatandaşları için AB’ye girmek zorlaşmaktadır.

Düzensiz göç konusunda tüm önlemlerin alınmasına rağmen tamamen durdurulamayacağı konusunda literatürde görüş birliği vardır. Bunun nedeni düzensiz göçe neden olan ve göçü çeken sebeplerin artmasıdır. Bunların en önemlisi refah ve güvenlik bakımından toplumlar arasında artan farklılıktır. Düzensiz göçü azaltmaya yönelik politikalar etkisiz kalmıştır. Diğer bir yandan Avrupa’da sığınma hareketleri üzerindeki engellerin artması, insan kaçakçılığını da arttırmıştır. Yasal yollarla Avrupa’ya giremeyen sığınmacılar insan kaçakçılarına başvurmaktadır. Sınırlara çekilen çitler, biyometrik tarama cihazları ve vize politikası uzun vadede düşünüldüğünde, düzensiz göçü azaltmakta yetersiz kalmıştır.

Göç ve sığınma hukukuna ilişkin uluslararası belgelere baktığımız zaman, göçün kontrolü, devletin ülkeye giriş hakkı konusunda ülkesel yetkisine dayanmaktadır. Ancak devletler yabancılara karşı uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülöklere sahiptir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi bir bildiri olmasına rağmen devletlerin genel uygulamaları ve uyulması gerektiği konusundaki kanı karşısında bir örf ve adet hukuku kuralı niteliğindedir. Uluslararası sığınmacıların

hakları konusunda İHEB'nin 14 (1). maddesinde herkesin zulüm karşısında başka ülkelere sığınma hakkı kabul edilirken, bunun adi suçlular için uygulanamayacağı kabul edilmektedir. Bu ifadeye göre herkesin sığınma aramak için bir ülkeye girme ve orada kalma hakkı vardır. Sığınma hakkını düzenleyen diğer önemli belge de 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve 1967 Protokolü'dür. Sözleşme 'de açıkça Üye Devlet ülkelerine giriş hakkı tanınmamıştır ancak yabancıların ve mültecilerin kontrolü konusunda egemenlik hakkı iade yasağı ile sınırlandırılmıştır. İade etmeme ilkesi ya da literatürde daha yaygın olarak kullanılan geri göndermeme ilkesi, Sözleşme'nin 33 (1). maddesinde hüküm altına alınmıştır. Ancak AB'ye Üye Devletlerin son dönemde bu ilkeye pek de riayet etmediği görülmektedir. Nitekim AB Üye Devletleri dış sınır ülkelerinde yığın halinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarını almak istememekte ve bunu güvenli üçüncü ülke ve üçüncü ülkelerle imzalanan geri kabul antlaşmaları vasıtasıyla sağlamaktadır.

AB göç politikasının gelişiminde odak noktanın ortak yasal göç politikalarının oluşturulması değil, düzensiz göç ile mücadele ve sınır kontrolleri olduğu görülmektedir. Bu politika oluşum sürecinde temelde güvenlik anlayışı yatmaktadır. Avrupa, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından en çok göç alan bölgelerin başında gelmiştir. Savaş sonrası dönemde ise Avrupa kıtasının ekonomik olarak hızlı toparlanması ve işgücü ihtiyacının karşılanamaması, Avrupa'ya göçü arttıran en önemli sebep olmuştur. 1973 Petrol krizi ile beraber içine girilen ekonomik kriz Avrupa'da durgunluk yaratmış. Bu durgunluk, Avrupa'da göç politikalarının değişmesine yol açmıştır. Kriz ile beraber Avrupa'da işsizlik artmış, AB ülkeleri vatandaşlarına bile iş bulamaz hale gelmiştir. 1973 petrol krizi ile beraber Birlik'in göçe karşı bakışı belirgin şekilde değişmeye başlamıştır. Göçmen ve sığınmacılar artık insani yardım bekleyen ya da sadece koruma isteyen kişiler olarak görülmekten öte, devletlerin sosyal hizmetlerinden yararlanmak isteyen, sınırlarda tehdit unsuru olan kişiler olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 1970 ve sonrası AB için ileride geliştireceği ortak göç ve sığınma politikasına temel oluşturacak ve Üye Devletler arasında birçok anlaşma ve zirveye konu olacak iç güvenlik konulu yaklaşımı oluşturmuştur. 1975'ten itibaren göç alanındaki işbirliği yavaş yavaş başlatılmıştır. Dokuz İçişleri Bakanından (Almanya, İtalya, Fransa, Benelüks ülkeleri, İngiltere, İrlanda ve Danimarka) oluşan Trevi Grubu kurulmuştur. Bu grubun amacı, terörle

mücadele çabalarını koordine etmek ve polis konularında işbirliğini sağlamaktır. Göç bu zamanda AB içinde bir sorun olarak algılanmaya başlamıştır.

Doğu Avrupa'da komünist rejimin çökmesi ve Berlin Duvarı'nın yıkılması ile Batı Avrupa ülkelerine özellikle Doğu Avrupa ülkelerinden yeni göç hareketleri başlamış ve Batı Avrupa'ya göç çoğunlukla sığınmacı hareketleri olarak gerçekleşmiştir. Doğu Avrupa'dan Batı Avrupa'ya göç artmış, bu da Hükümetlerin kontrol edilemeyen göçmenlere karşı kısıtlayıcı önlemler almasına yol açmıştır. Bununla beraber göç hareketleri artan işsizlik sorunu ile beraber göç alan ülkelerde rahatsızlık yaratmış, göçmenlere karşı tepki artmış, bu da göç karşıtı partilerin seçimleri kazanmasında araç olmuştur. Küreselleşme ile terörizm artmaya başlamış, göç politikaları güvenlik sorunları ile beraber ele alınmaya başlamıştır. Aynı zamanda göç konusu yüksek politika alanında yer almaya başlamıştır. Siyasi partilerin seçim desteği için öne sürdüğü göçmen karşıtı kısıtlayıcı önlemler, ulusal ve uluslararası prensipler çerçevesinde yasalar ve mahkemeler tarafından göçmen hakları aleyhine kısıtlayıcı sonuç doğurmuştur. Bunun sonucunda uzun zamandır ele alınan göç, Üye Devletler arasında iç mesele olarak kalmış ve bu durum günümüzde de devam etmektedir.

1992 Maastricht Antlaşması ile göç, toplumları derinden etkileyecek bir tehdit olarak yapılandırılmış ve güvenlik tehdidi olarak görülmüştür. Bundan dolayı Amsterdam Antlaşması'nın nihai amacı ÖGAA'nın güçlendirilmesi olmuştur .Göç konusunda en önemli gelişme 1997'de imzalanıp 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Avrupa kurumlarının, Üye Ülkeler arasında ortak bir göç, sığınma ve mülteci mevzuatının oluşturulması konusunda çalışmalara başlaması olmuştur. Schengen Müktesebatının Amsterdam Antlaşması ile AB'ye entegre edilmesi, AB'de iç güvenlik konusunda kurumsal bir ilerleme sağlamış; göç ve sığınma konuları Topluluk bünyesine alınmıştır. Bu bağlamda iç sınırların kaldırılması, dış sınırlara verilen önemi arttırmış, sonucunda üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa'ya girişi zorlaşmıştır. Dış sınır denetimlerinin sıkı kurallara tabi olması, AB'ye çeşitli sebeplerle ulaşmak isteyen göçmenleri insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı ile ilgilenen organize suç örgütleri ile işbirliğine itmiştir.

Çok yıllı programlardan ilkinini oluşturan Tampere Programında güçlendirilmiş işbirliğine doğru ileri bir adım olarak hem Amsterdam Antlaşmasının uygulanması, hem de Birliğin bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanına dönüştürülmesi düzenlenmiştir. Tampere Zirvesi'nde temel çıkış noktası olarak AB'nin vatandaşları için ortak bir refah ve barış alanı oluşturması yatmaktadır. Hem Amsterdam hem de Tampere Zirvesi'nde karar alma süreçlerinde ortak bir göç politikası oluşturma zorluğu ortaya çıkmıştır. İlk beş yıllık süreçte Üye Ülkeler, yasama girişimini Avrupa Komisyonu ile beraber ortaklaşa gerçekleştirmiştir. Karar alma süreci de oybirliği ile gerçekleşmiş, bu durumda bir Üye Ülke kararı bloke edebilme hakkına sahip olmuştur. İlk aşamada, Avrupa Parlamentosu'nun sürece dahil edilmesi gerçekleşmemiştir. Avrupa Parlamentosu'nun rolü danışma usulü şeklinde kalmış ve Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu'nun görüşleri kolaylıkla göz ardı edilebilmiştir. Topluluk politikasının oluşturulması ve işbirliğinin yapılması Üye Ülkelerin güvenlik kaygılarından dolayı sekteye uğramıştır. Bu da istenilen amaçlara ulaşmada sürecin yavaşlamasına neden olmuştur. Göç konusunda AB ülkeleri ulusal yetkilerini devretmekte oldukça isteksiz davranmışlardır. Aynı zamanda Parlamento'nun görüşlerinin dikkate alınmaması demokrasi açığı eleştirilerini getirmiştir.

AB'nin üzerinde durduğu diğer politika Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) olmuştur. AKP, AB'nin güvenlik temelli yaklaşımında şüphesiz ki belirli çıkarlara dayanmaktadır. Esas olarak AKP, Birliğin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların çözülmesine ve Birliğin global stratejilerini uygulamaya hizmet etmektedir. 2011 Arap Baharı sonrası komşu ülkelerdeki istikrarsızlık, AB'ye doğru büyük bir göç hareketinin gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu artan sorunlarla beraber AKP, ilk olarak maruz kalınan düzensiz göç sorununa çözüm olarak görülmüştür. AKP'nin ikinci amacı ise, AB'nin küresel alanda genişlemesine ve bu alanda söz sahibi olmasına hizmet etmektir. Ancak AB, bu politikasında komşu ülkelerde artan istikrarsızlıklar nedeniyle yeterince başarıya ulaşamamıştır.

Diğer beş yıllık program olan Lahey Programı, 1951 Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi temelinde kişilerin temel haklarını korumak, adalete erişimini sağlamak, göç akımlarını düzenlemek, Birlik dış sınırlarını kontrol etmek, organize suçlarla mücadele etmek, terörü engellemek ve Europol'un etkinliğini arttırmayı

içermektedir. Güvenliğin güçlendirilmesi için biyometrik ve bilgi sistemleri gibi gözetim uygulamaları, göç yönetim programı ve vize politikası, geri gönderme, sınır kontrolleri gibi alanlara odaklanılmıştır. Artan göçmen ve sığınmacı talebi karşısında, AB'nin yıldan yıla kontrol mekanizmalarını arttırdığı ve revize ettiği görülmektedir. İnsan hakları ve adalet söylemleri konusunda uygulamada pek etkin olmadığı, kontrol mekanizmalarına odaklandığı, hazırladığı çok yıllık programlar ve sonucundan açıkça görülmektedir.

2005 yılında Göçe Küresel Yaklaşım adı ile dış boyut için stratejik bir çerçeve oluşturulmuştur. AB doğusunda ve güneyinde Birlik'e üye olmayan partnerleri ile düzensiz göçle mücadele, yasal göç, göç ve kalkınma ilişkisi ve sığınma konularında kapsamlı bir işbirliği geliştirmiştir. Bu yaklaşım aşamalı olarak coğrafi alanın genişlemesiyle beraber diğer sınır komşularını da kapsayarak, 2012 yılında Konsey tarafından "Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım" olarak tekrar kabul edilmiştir. Şüphesiz ki, bu gelişmenin ardında 2011 yılında başlayan ve alanı giderek genişleyen Arap Baharı süreci vardır. Akdeniz'in güneyinde yaşanan düzensizliğe karşı, göçün AB siyasi gündeminin üst sıralarına yerleşmesi ile beraber, tutarlı ve kapsamlı bir göç politikası ihtiyacı belirlemiştir. Tüm bunlar ışığında Komisyon, Küresel Yaklaşım politikasının Birlik önceliklerini daha iyi yansıtacak, komşu ülkelerle diyalog ve işbirliğini somut adımlara dönüştürecek bir yapı önermiş ve bunların sonucunda AB'nin göç politikası "Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım" olarak kapsamı genişletilerek, yenilenmiştir.

2009 tarihinde, Avrupa Komisyonu tarafından "Vatandaşlara hizmet veren ve koruyan açık ve güvenli bir Avrupa" başlıklı ile bir belge yayımlanmıştır. Program ağırlıklı olarak vatandaşların çıkarları ve ihtiyaçları üzerine odaklanmış, belgede vatandaşların beklenti ve endişelerini dikkate alan bir Avrupa söylemi üzerinde durulmuştur. Belge de meydan okuma olarak AB içinde güvenliği temin ederken temel haklara saygıyı sağlamak olarak ifade edilmiştir. Stockholm Programındaki öncelikler Üye Ülkelerin öncelikleri ve sığınmacı kabul kapasitelerine göre bir programın belirlenmesi, düzensiz göçe karşı kaynak ülkelerle ve transit ülkelerle işbirliği yapılması ve geri gönderime ilişkin bağlantının kurulması, sınır güvenliği temelinde etkin sınır kontrollerinin yapılmasıdır. Bu önceliklere bakıldığında zaman zaman AB'nin sınır

kontrolleri ve tedbir alınma aşamasında sığınmacıları sınırdan uzak tutma politikası yürüttüğü görülmektedir. Öncelikli ihtiyacın aslına bakılırsa sığınmacılar Avrupa sınırına gelmeden önlem alınması söz konusudur. Üye Ülkeler arasındaki kapasiteye dikkat çeken belge, istenilen amaca ulaşamamıştır. Şüphesiz ki AB dış sınırında yer alan Yunanistan ve İtalya orantısız bir sığınmacı yükü ile karşı karşıya kalmış, hükümetlerarası niteliğini koruyan AB ortak göç politikası beklenen dayanışma ve sorumluluğun paylaşılması hedefine ulaşamamıştır.

Tüm bunların ışığında, göç dayanışmasının çeşitli araçları son otuz yılda ve bunların çoğu sınır kontrolleri alanında kullanılmak üzere geliştirilmiştir. 2006 Schengen kodu, AB'nin dış ve iç sınırlarında sınır kontrollerinin ortak koşullarını ve yöntemlerini tanımlamayı amaçlamaktadır. 810/2009 sayılı Vize Tüzüğü gereğince, üçüncü ülke vatandaşları Schengen Bölgesi'ne girebilmek için vize almak zorundalardır ve bu Tüzük ile Schengen bölgesine girmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarının ülke listesinin raporlanması planlanmıştır. Sınır kontrollerinin etkinliğini arttırmak için, AB Üye Devletleri ortak bilgi sistemi geliştirmiştir. 1985 yılında kurulan ve Nisan 2013'te yenilenen (SIS-II) Schengen Bilgi Sistemi (SIS), Schengen Bölgesi'ne girişi reddedilen kişiler hakkında bu kişilerin kamu düzenine ve ulusal güvenliğe karşı bir tehlike olarak kabul edilmesi nedeniyle bilgi paylaşımına izin verir. 2004 yılında kurulan Vize Bilgi Sistemi, 2013'te yürürlüğe giren AB Sınır Gözetimi İnisiyatifi (EUROSUR), FRONTEX Ajansı gibi araçlar, AB'ye giren göçmen sayısını azaltmaya ve sınır ötesi suçluluğun önlenmesine yönelik olarak işbirliği yapmayı amaçlamaktadır.

Sığınmacıların başvurularını incelemekten sorumlu Üye Devleti belirleyen ve bu aşamaları açıklayan Dublin sistemi, başlangıçtan beri AB Üye Devletleri arasında sorumluluğun ve yükün adil ve eşit paylaşımını sağlayan bir sistem olarak geliştirilmemiştir. Dublin sisteminin uygulanmasında ve sorumluluğun hangi Üye Devlette olduğunun belirlenmesinde en çok başvuru alan kriter ilk giriş ülkesi kriteridir. Bu kriter gereği, AB sınırlarından, hukuka aykırı giriş yapan kişilerin başvurularını incelemekle sorumlu olan ülke, ilk giriş yaptığı ülkedir. Bu bağlamda, son Suriye sığınmacı krizi ile beraber AB'nin dış sınırında yer alan Yunanistan ve İtalya aşırı bir sığınmacı yükü ile karşı karşıya kalmıştır. İlk giriş ülkesi kriterinin uygulandığı bu

sistem, dış sınır ülkelerine ekonomik ve sosyal olarak birçok zorluk getirmiştir. Dublin sistemi, karşılıklı güven ilkesinden hareketle sığınma taleplerinin iyileştirilmesi için kurulmuştur. Burada yasal zeminde sığınma taleplerinden hangi devletin sorumlu olacağını açığa kavuşturmak ve engelleri ortadan kaldırmak amaçlanmıştır.

Dublin sisteminin bir amacı da, sığınma başvurularının ülkeler tarafından hızla işlenmesini sağlamak ve başvuranların sürekli olarak bir devletten diğerine geçmesini önlemektir. Bir sığınma başvurusunun tek bir Üye Devlet tarafından incelenmesini zorunlu kılan Dublin Sistemi, uluslararası korumaya izin verme prosedürlerine etkin bir şekilde erişilmesini ve uygulamada hızlı işlemi hedeflemektedir. Bu amaçlar maalesef yeterince gerçekleştirilememiştir. Üye Devletlerin sorumluluk almadaki isteksizlikleri, AB'nin sığınmacı ve göçmenler üzerinde ortak bir politika oluşturmadaki yetersizliği ve halen AB Üye Devletlerinin kendi ulusal göç politikalarının etkin olması, sorumluluk ve yük paylaşımının eşit ve sorunsuz işlemesine engel olmaktadır.

Bütün olarak yörüngedeki sığınmacılara cevap vermedeki zorluk, sıradan bir sığınmadan oldukça uzun süren sorumluluk belirleme prosedürü, erken uygulamada ciddi açıklıkların bulunması Dublin Sistemi'nin eksikliklerini göstermektedir. Bir sığınma başvurusunun tek bir Üye Devlet tarafından incelenmesi, aynı başvuru sahibi tarafından birden fazla başvurunun yapılmasının önüne geçilmesi ilke edinilmiştir. Çok fazla etkin ve farklı ölçütlerle bu amaca ulaşılabileceği belirtilmiştir. Karar verme prosedürlerini tek bir kurumda incelemek bu sürecin karmaşık yapısına çözüm olabilir. Böylece sığınma talebinde bulunan kişinin birden fazla yerde sığınma talebinde bulunmasının önüne geçilebilir. Ancak, Dublin'in çoklu başvuruları caydırmak için çok az destekleyeceği şeyi vardır. Birlik sığınmacı ya da koruma arayanlara ülke seçimi yapması konusunda da isteksizdir. Aynı zamanda bu kişilere serbest dolaşım hakkı verme konusunda da derin kaygılara sahiptir.

Amsterdam Antlaşması ile yüksek politika alanında yer alan sığınma ve göç konusu, AB ülkeleri tarafından istenmeyen girişleri önlemek için oldukça önem arz etmektedir. Göçün kontrol edilmesi bağlamında, Dublin, Üye Devletlerin ulusal çıkarlarını savunmak için gömülü çıkarların merkezi bir unsurudur. Bazı Üye Devletler vatandaşlarına yeniden güven vermek ve koruma arayanların ülkeye girişine

karar vermek için demokratik güçlerini kullanmakta ve yük paylaşımına dayalı bir sorumluluk modelini kabul etmemektedir. Sığınma arayanların yeniden yerleştirilmesi, pozitif sığınma kararlarının karşılıklı tanınması gibi kolektif çözümler ulusal seviyeden Brüksel'e kaydırılır ve giriş kararlarındaki sorumluluğu Brüksel üstlenirse daha etkin bir politika yürütülebilir. Koruma arayanların özgür kararına göre sorumluluk dağıtım sistemi belirlenir, bu misafir ülke eliyle yapılmazsa, bu şekli ile Dublin rahatlatıcı bir araç olabilirdi.

Parmak izi uygulaması (EURODAC), ilk giriş ülkesinin sınırları içine giren ve uluslararası koruma arayanların belirlenmesine hizmet etmektedir. Bu uygulama, Dublin Tüzüğü'nün uygulanmasına yardımcı olmaktan öte, tüm ülkelerde sığınmacıların belirgin olmasına yardımcı olmaktadır. EURODAC aynı zamanda devletlerin risk profili olarak gördükleri kişilerin de sınıflandırılmasını sağlamaktadır.

Dublin III Tüzüğü'nün uygulanmasında yaşanan zorluklar neticesinde AB Üye Devletleri arasında sığınmacıların yerleştirilmesi konusunda daha adil ve paylaşımcı bir düzen sağlama amacı taşıyan Dublin IV Tüzüğü tasarısı oluşturulmuştur. Ancak yaşanan sorunlara yeterince ve etkin çözüm sağlayamayacağı bu tasarıda yer alan düzenlemelerden açıktır. Dublin sisteminde eşitsiz bir yapıya neden olan ilk giriş ülkesi kriteri bu tasarıda da aynen korunmuş, buna ek olarak sınır ülkelerine, sığınma başvurularının kabul edilebilir olup olmadığının incelenmesi gibi artı bir sorumluluk daha yüklenmiştir.

Ülkelerindeki savaş ve krizden kaçan sığınmacıların, normal bir şekilde vize alarak AB'ye giriş yapamayacağı kesindir. Bundan dolayı sığınmacılar AB sınırında yer alan Üye Devletlere, Türkiye gibi transit ülkelere geçerek ulaşmaktadır. AB'ye ulaşan sığınmacıların, dış sınır ülkelerine geleceği ve bu ülkelerin ilk giriş ülkesi olacağı da açıktır. Bu çerçevede AB Üye Ülkeleri, öncelikli olarak kendi sınırlarını koruma ve ulusal çıkarlarını muhafaza etme eğilimini sürdürdükçe ve ilk giriş ülkesi kriteri uygulanmaya devam ettikçe, Üye Ülkeler arasında adil bir yük paylaşımının sağlanması, dayanışma ilkesi temelinde hareket edilmesi ve sınırdaki sığınmacı krizine etkin bir çözüm bulunması zordur.

Dublin sistemi içerisinde sığınmacılara istedikleri Üye Devletleri tercih hakkı tanınmamaktadır. İnsan hakları temelinde eleştiriye konu olan bu durum AB içerisinde en büyük sorun olan ikincil hareketlerin artmasına neden olmaktadır. Üye Devletler arasında gelişmişlik düzeylerinin farklı olması, sınır ülkelerinden giriş yapan sığınmacıların, gelişmiş AB Üye Devletlerine doğru geçişini beraberinde getirmiştir. Dublin IV Tüzüğü tasarısında da bu ilke muhafaza edilmiştir. Şüphesiz ki sığınma arayan kişilere başvuru yapacağı ülkeyi seçme hakkının tanınmaması, istenmeyen ikincil hareketleri azaltmayacaktır. Bunun sonucunda da her Üye Devlet AB içerisinde alınan kararların dışında kendi ulusal önlemlerini almaya başlayacak ve bu da başka sorunları beraberinde getirecektir. Nitekim, 2015 Suriye iç savaşından kaçan binlerce insanın AB sınır ülkelerine giriş yaptıktan sonra gelişmiş AB ülkelerine doğru ikincil hareketleri bu sonucu doğrulamaktadır.

Dublin sistemi ve Dublin IV Tüzüğü tasarısı AB'ye sığınma başvurusu yapılmasını daha da güç hale getirmektedir. Bu sistem altında, AB Üye Devletleri sığınma talepleri karşısında güvenli üçüncü ülke, menşe ülkesi gibi kavramları gündeme getirmekte ve uluslararası antlaşmalardan doğan sorumluluklarını üçüncü ülkelere yönlendirme çabası içine girmektedir. Nitekim AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı geri kabul antlaşmaları bu sorumluluktan kaçma çabasını kolaylaştırmaktadır. Bu çerçevede AB'nin normatif kimliği bir kere daha sorgulanır hale gelmiştir. Oysa ki, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel ilkelere dayanan yapısı sebebiyle, AB'nin bu uluslararası krize daha etkin ve adil bir şekilde cevap vermesi beklenirdi.

Artan sığınmacı talepleri karşısında AB'nin dış sınır kontrollerini arttırması, AB'ye girişi zorlaştırmış, bunun sonucu olarak AB'nin kontrolcü yaklaşımı Kale Avrupası inşasını ortaya çıkarmıştır. Dış sınır denetimlerine ilişkin gelişmiş bilgi teknolojilerine başvurulması, bir dönem uygulanan sınırlara duvar inşası ve tel örgü çekilmesi bu inşayı doğrular niteliktedir. Üçüncü ülke vatandaşlarına karşı artan koruyucu önlemlerin yanında sığınmacılara karşı Üye Ülkeler arasında zenofobi (yabancı nefreti) ortaya çıkmıştır. Nitekim Dublin sistemi düzenlemelerine karşı olan bazı Doğu Avrupa Üye Ülkeleri bu yabancı nefretini açıkça söylemleri ile dile getirmiştir. Gerek Macaristan, gerekse Çek Cumhuriyeti sığınma arayan kişilere karşı

oldukça ağır açıklamalarda bulunmuş, açıkça Müslüman ve üçüncü ülke vatandaşlarını istemediklerini söylemişlerdir. Tüm bunlar çerçevesinde artan nefret söylemi ve sınır kontrollerinin aksine AB'den beklenen temel değerlerine özellikle insan haklarına saygı çerçevesinde uygun bir politika geliştirmesi ve uygulamasıdır.



KAYNAKÇA

AB Bakanlığı, “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma”, **Council of European Union, EU Justice and Home Affairs Agencies Cooperation**, <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-jha-agencies-rep-2016-15579-16.pdf>, (18.04.2017).

AB Haber, **Sınır kontrollerine başlayan AB ülkelerinin sayısı arttı: Schengen’de domino etkisi**, 15 Eylül 2015, <http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/>, (24.12.2017).

Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İnsan Hakları Daire Başkanlığı, **Dublin Davaları**, Temmuz 2015.

Akçay, Belgin ve İlke Göçmen. **Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, 2014.

Akgül, Alper. “Manş Tünelinde Neler Oluyor? Avrupa Birliği ve Calais’teki Göçmenler”, **Global Politika ve Strateji Dergisi**, 2015, <http://globalpse.org/manstunelinde-neler-oluyor-avrupa-birligi-ve-calaisteki-gocmenler/>, (23.12.2017).

Amnesty International, “Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri”, **Kale Avrupası’nın İnsani Bedeli**, 2014, ss.1-55.

Anonymous, “Shooting Schengen; Europe's migrant crisis”, **The Economist**, Cilt: 416, Sayı: 8956, ss. 15-16, 2015.

Apap, Joanna and Sergio Carrera. “Maintaining Security Within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?” **Centre for European Policy Studies**, Sayı: 41, 2003, ss. 1-13.

Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), **European Commission Migration and Home Affairs**, 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (10.09.2017).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Dublin Davaları Bilgi Notu**, Ekim 2012, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf (18.06.2017).

Aybay, Rona. **Yabancılar Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.

Aybay, Rona. “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi”, **Türkiye Barolar Birliği**, http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/insan_haklari_evrensel_bildirisi.pdf, (20.03.2017).

Aygün, Mesut ve Cansu Kaya. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, 2016, ss. 87-142.

Baldaccini, Anneliese, Elspeth Guild ve Helen Toner. “From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move? Whose Freedom, Security and Justice?” **International Journal of Refugee Law 20 Int'l J. Refugee L**, Portland, Hart Publishing, 2007, ss. 265 –276.

Balkan, Osman. “Disorder at the Border: Europe’s ‘Migrant Crisis’ in Comparative Perspective”, **Studies in Ethnicity and Nationalism**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2016, ss.118-120.

Balleix, Corinne. “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migration”, **European Policy Brief**, Sayı: 24, 2014, ss.2-3.

BBC Türkçe. “Macaristan Başbakanı Orban: Sığınmacılar Hristiyan kökleri tehdit ediyor.” 2015,
http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150903_macaristan_gocmen,
(22.12.2107).

Bethlehem, Daniel ve Sir Eihu Lauterpacht. “United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Scope and Content of The Principle of Non-refoulement”, **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**, 2013, ss.87-176.

Boswell, Christina. “EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond”, **The Royal Institute of International Affairs**, Briefing Paper New Series, Sayı: 30, Şubat 2002.

Bunyan, Tony. “Trevi, Europol and the European State”, **Statewatching the new Europe**, 1993/1, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>, (20.04.2017).

Byrne, Rosemary. “Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes”, **Journal of Refugee Studies**, 2003, Cilt: 16, Sayı: 3, ss. 336-358.

Byrne, Rosemary, Gregor Noll ve Jens Vedsted-Hansen London. “Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union”, **European Journal of International Law**, Cilt: 15, Sayı: 2, 2004, ss. 355–379.

Carreraa, Sergio and Anja Wiesbrock. “Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU”, **European Journal of Migration and Law** 12, 2010, ss. 337-359.

Castles, Stephen ve Simona Vezzoli. “The Global Economic Crisis And Migration: Temporary Interruption Or Structural Change?”, **Paradigmes** , Sayı:2, 2009, ss.69-75

Castles, Stephan ve M. J. Miller. **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, İstanbul: Bilgi University Press, 2008.

Cengiz, Fırat ve Lars Hoffmann (Ed.), “Free Movement of Turkish Citizens after the Soysal Judgment”, **Turkey and the European Union Facing New Challenges and Opportunities**, London and New York, 2014, ss.121-130.

Ciński, Jan. “Why Poland doesn’t want refugees?” **Politico**, 2017, <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>, (20.03.2018).

Collyer, Michael. “The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in UK”, **Journal of Refugee Studies**, Oxford University Press, 2004, Cilt: 17, Sayı: 4, ss. 375-400.

Commander, Wing ve P. E. O'neill Raf. "The European Union and Migration: Security versus Identity?" **Defence Studies**, Cilt:6, Sayı:3, ss.322-350.

Commission of European Communities, **Communication from the Commission, towards an area of Freedom, Security and Justice**, COM (1998) 459 final, Brussels, http://aei.pitt.edu/1263/1/freedom_area_COM_98_459.pdf, (13.06.2017).

Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union, 2012, s.78 (16.05.2017).

Costello, Cathryn. "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?" **European Journal of Migration and Law** 7, 2005, ss. 35-69.

Council of Europe, **Case of Amuur v. France**, 1996, <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/alddfiles/CASE%20OF%20AMUUR%20v.%20FRANCE.pdf>, (15.02.2018).

Council of European Union, **The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union**, Brussels, 13 December 2004, http://ec.europa.eu/councils/bx20050616/hague_programme_en.pdf , (07.05.2017).

Council of the European Union, **European Pact on Immigration and Asylum**, Brussels, 24.09.2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (09.05.2017)

Council of The European Union, **Press Release of 3018th Council meeting on Justice and Home Affairs**, Luxembourg, 3-4.06.2010,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf
, (11.05.2017).

Council of the European Union, **The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens**, Brussels, 2.12.2009,
http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf
(12.05.2017)

Council of the European Union, “Concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention”,
Council Regulation 2725/2000 of 11 December 2000, 11.12.2000,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>
(14.06.2017).

Council of the European Union, **Council Regulation (EC) N0 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union**, 25.11.2004,
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/frontex_regulation_consolidated_2011_en.pdf, (15.06.2017).

Council of the European Union, **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof**, OJ L 212, 7.8.2001, ss. 12–23.

Çakran, Şebnem ve Veysel Eren. “Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:14, Sayı:39, 2017, ss.1-30.

Çiçekli, Bülent. **Yabancılar ve Polis**, İstanbul: Seçkin Basım Yayım Dağıtım, 2003.

Düvell, Frank. “Transit, Migration and Politics: Trends and Constructions on the Fringes of Europe”, **IMISCOE Policy Brief**, No. 12, August 2008, http://www.compas.ox.ac.uk/media/ER-2008_Transit_Migration_Trends_Fringes_IMISCOE.pdf, (23.02.2017).

Dragostinova, Theodora. “Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective”, **Origins Current Events in Historical Perspective**, Cilt: 9, Sayı: 4, 2016, <http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective/page/0/1>, (20.01.2018).

European Commission, **Visa Policy**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, (28.02.2017).

European Commission, **Border Crossing**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en, (02.03.2017).

European Commission, **Establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending Regulation (EC) No 767/2008 and Regulation (EU) No 1077/2011**, 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/regulation_proposal_entryexit_system_borders_package_en.pdf, (02.03.2017).

European Commission, **Visa Information System**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en, (14.03.2017).

European Commission, **EU Immigration Policy Framework**, http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/more-information/the-future-of-the-eu-migration-policy-general-context-and-new-initiatives_en, (14.03.2017).

European Commission, **Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Region, “The Global Approach to Migration and Mobility**, COM(2011) 743 final, Brussels, 2011, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf, (14.04.2017).

European Commission, “**European Neighbourhood Policy**”, **European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations**, 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en, (12.03.2018).

European Commission, **The Treaty of Rome**, 1957, ss.1-80, http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf, (11.04.2017).

European Commission, **Tampere Kick-start to the EU’s policy for justice and home affairs**, 2002, http://ec.europa.eu/councils/bx20041105/tampere_09_2002_en.pdf, (07.05.2017).

European Commission, **Identification of applicants (EURODAC), Migration and Home Affairs**, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en, (17.06.2017).

European Commission, **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person**, COM (2008) 820 final, 3 Aralık 2008, <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=49c0ca922>, (19.06.2017).

European Commission, **An area of Freedom, Security and Justice Serving the Citizen: Wider Freedom in a Safer Environment**, Brussels, June 2009, <http://www.feelingeurope.eu/Pages/EU%20area%20FSJ.pdf> (12.05.2017).

European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe**, COM (2016), 197 final, 06.04.2016, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en>, (06.04.2017).

European Commission, **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)**, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), Brussels, 4.5.2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN), (04.05.2017).

European Commission, **C-411/10 N.S. and C-493/10 M.E. and others, judgment of 21 December 2011, An asylum seeker cannot be transferred to the Member State responsible for examining his application if there is a real risk that he will suffer inhuman and degrading treatment there.** Summaries of Important Judgments, May, 2011. http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf. (15.06.2017)

European Commission, **Report on the Evaluation of the Dublin System**, COM(2007) 299, 6 June 2007, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008SC2029&from=EN>, (29.08.2017).

European Commission , **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe**, Brussels, 2016, COM (2016), 197 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en>, (10.09.2017).

European Commission (2015a), **Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration**, Press release, Lüksemburg, 20 Nisan 2015, IP/15/4813, [http:// europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm). (20.12.2017).

European Commission (2016a), **Seventh Report on Relocation and Resettlement**, Brüksel. 9 Kasım, COM (2016) 720 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ea8338d-a730-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, (24.12.2017).

European Commission, **A European Agenda on Migration, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”**, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, (01.09.2017).

European Commission, **European Commission makes progress on Agenda on Migration**, Press release, Brussels, 27 May 2015, IP/15/5039, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm, (20.12.2017).

European Court of Justice, **Judgment of the Court (Grand Chamber), 21 December 2011, In Joined Cases C-411/10 and C-493/10, N. S. (C-411/10)**, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EN&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=174924> (18.06.2017)

European Court of Human Rights, **European Convention on Human Rights**, 1954, ss.7-13, http://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, (25.03.2017).

European Council, **Legislative Acts and Other Instruments**, Brüksel. 22 Eylül 2015, 12098/15, s.7, <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>, (22.12.2017).

European Council, **European Council Presidency Conclusions**, Brüksel, 26 Haziran 2015, EUCO 22/15, <http://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>, (21.12.2017).

European Council, **Treaty on The Functioning of The European Union as amended by Treaty of Lisbon 2007**, 2008, s.64, http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/downloads/Consolidated_LISBON_TREATY_3.pdf, (01.08.2017).

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM**, 2016 270, <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> (19.09.2017).

European Database of Asylum Law, **Dublin III Regulation, Regulation (EC) No. 604/2013 of 26 June 2013 (recast Dublin II Regulation)**, 2013, http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation#toc_348, (01.08.2017).

European Parliament, **Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions**, 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, (07.05.2017).

European Parliament, **Resolution of 14 January 2009 on The Situation of Fundamental Rights in the European Union 2004–2008**, 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0019+0+DOC+XML+V0//EN>, (06.02.2017)

European Parliamentary Research Service Blog, **The Schengen Area and the EU's visa policy**, 2015, <https://epthinktank.eu/2015/01/16/the-schengen-area-and-the-eus-visa-policy/>, (28.02.2017).

European Parliament, **Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin**, 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf, (19.03.2017).

European Parliament, “Smart Borders: EU Entry/ Exit System”, **Briefing EU Legislation in Progress**, 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI\(2016\)586614_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI(2016)586614_EN.pdf), (09.03.2018).

European Parliament, **An area of Freedom, Security and Justice: General Aspects**, 2017, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html, (16.05.2017).

Eurostat, **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (17.04.2018).

Eurostat, **Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships**, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, (20.10.2017)

Eurostat, **Asylum Statistics, Main Statistical Findings, Asylum Applicants**, 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (28.08.2017).

Eurostat, **Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers up to almost 360 000 in the third quarter of 2016**, 2016, Erişim:<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7773598/3-15122016-BP-EN.pdf/30f7b06b-1634-44dd-964c-13a5f9c436eb> , (28.08.2017).

Eurostat, **Asylum Applicants and First Instance Decisions on Asylum Applications: 2013, 2014, KS-QA-14-003-EN-N**, Brussels, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg_10_60, (05.09.2017).

Eurostat, **Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers up to almost 360 000 in the third quarter of 2016**, 15 December 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7773598/3-15122016-BP-EN.pdf/30f7b06b-1634-44dd-964c-13a5f9c436eb> (28.08.2017).

Eurostat, “First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2017”, **Asylum Quarterly Report**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants ,(04.12.2017).

Eurostat, **Dublin Statistics on Countries Responsible for Asylum Application**, 2014, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application , (10.12.2017).

Eurostat, **Statistics on Enforcement of Immigration Legislation**, May 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation , (12.12.2017).

Euskirchen, Markus, Henrik Lebuhr ve Gene Ray. "From Borderline to Borderland: The Changing Border Regime, Transnational Labor, and Migration Struggles in Europe", **Left Curve**, 2008, Sayı: 32, ss.97-104.

EU Observer, **EU states favour Christian migrants from Middle East**, <https://euobserver.com/justice/129938>, 2015, (23.12.2017).

EU Observer, **EU migration mini-summit cancelled after Turkey attack**, 2016a, <https://euobserver.com/migration/132320>, (23.12.2017).

EU Observer, **EU leaders continue war of words on refugees**, <https://euobserver.com/migration/132537>, 2016b (23.12.2017).

Ferrera, Maurizio. **The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection**, Oxford Press, 2005.

FRONTEX, **RABIT Operation 2010 Evaluation Report**, August 2011, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, (17.06.2017).

Francesco, Maiani. "The Reform of the Dublin III Regulation", **European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs**, 2016.

Geddes, Andrew. "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe", **International Migration**, Cilt:39, Sayı:6, 2001, ss. 21-42.

General Secretariat of the Council of the EU, **The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More Co-decision and New Working Structures**, 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf (16.05.2017).

Guild, Elspeth. 'The Europeanisation of Europe's Asylum Policy', **International Journal of Refugee Law**, Cilt:18, 2006, ss.630-651.

Guild, Elspeth ve Sergio Carrera. "EU Borders and Their Controls Preventing Unwanted Movement of People In Europe?", **Center for European Policy Studies**, Kasım 2013.

Haberler.com, **AP'de Sığınmacı Paylaşımı Tartışmaları**, <https://www.haberler.com/ap-de-siginmaci-paylasimi-tartismalari-9624351-haberi/>, 16 Mayıs 2017, (20.09.2017).

Hailbronner, Kay. "The Treaty of Amsterdam and Migration Law", **European Journal of Migration and Law** 1, Cilt:9, Sayı:27, 1999, ss.9-20.

Hampshire, James. "Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Cilt:42, Sayı:4, ss. 571-586.

Hansen, Randall. "Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons", **The Political Quarterly Publishing Co.**, Published by Blackwell Publishing Ltd, Published by Blackwell Publishing Ltd, 2003, ss. 25-38.

Hopyar, Zehra. “Avrupa’nın Mülteci Politikası”, **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, Aralık, Cilt:2, Sayı 3, 2016, ss. 59-67.

Hruschka, Constantin. “The (reformed) Dublin III Regulation—a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?”, **ERA Forum**, DOI 10.1007/s12027-014-0364-x, 2014, ss. 469–483.

Human Rights Watch, **The EU’s Dirty Hands: Frontex Involvement in III-Treatment of Migrant Detainees in Greece**, 2011.

International Organization for Migration, **Mediterranean Update Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities**, 2015,
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean_Update_27_November_2.pdf, (17.04.2018).

Ippolito, Francesca. “Migration and Asylum Cases before the Court of Justice of the European Union: Putting the Eu Charter of Fundamental Rights to Test?”, **European Journal of Migration and Law**, Sayı:17, 2015, ss. 1-38.

Jakulevičienė, Lyra. “EU Refugee Resettlement: Key Challenges of Expanding the Practice into New Member States”, **Baltic Journal of Law & Politics**, Cilt:9, Sayı:1, 2016, ss. 93–123.

Juss, Satvinder. “The Post-Colonial Refugee, Dublin II, and the End of Non-Refoulement”, **International Journal on Minority and Group Rights** 20, 2013, ss. 307-335.

Juss, Satvinder. “The Decline and Decay of the European Refugee Policy”, **Oxford Journal of Legal Studies**, Cilt: 25, Sayı: 4, 2005, ss. 749-792.

Katz, Sarah. “A More Acceptable Solution: The Proposed European Union Agency of Asylum and Refugees”, **Case Western Reserve Journal of International Law**, Cilt: 49, Sayı: 1, 2017, ss.303-329.

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**, (Ed. Yaprak Gülcan, Sedef Akgüner ve Yeşim Kuştepe), İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:293, 2017, ss.93-133.

Kaya Ülger, İrfan. **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul, AB-Türkiye İşbirliği Yayını, 2003.

Kaunert, Christian and Sarah Le ’onard. “The European Union Asylum Policy After The Treaty of Lisbon and The Stockholm Programme: Towards Supranational Governance In a Common Area of Protection?” , **Refugee Survey Quarterly**, Cilt: 31, Sayı: 4, 2012, ss. 1-20.

Kesgin, S.Salim ve Nail Öztaş. **Uluslararası İnsan Hareketliliklerinin Yönetimi ve Göç Politikaları**, Gazi Üniversitesi Siyaset ve Kamu Yönetimi Bölümü, 2015, ss. 61-70.

Koser, Khalid. “Introduction: International Migration and Global Governance”, **Global Governance**, 2010, ss.301–315.

Kóczé, Angela. “Race, migration and neoliberalism: distorted notions of Romani migration in European public discourses”, **Social Identities Journal for the Study of Race, Nation and Culture**, Cilt: 24, Sayı:6, Oxford, 2017, ss.684-700.

K.R.S. v. United Kingdom, **Application no. 32733/08, Council of Europe: European Court of Human Rights, 2 December 2008**, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00190500# {"itemid": \["001-90500"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00190500# {), 20 Ekim 2013.

Kraler, Albert ve Madalina Rogoz. “Irregular Migration in the European Union since the turn of the millennium – development, economic background and discourses”, **Database on Irregular Migration**, Working Paper, Sayı: 10.

Lang, Iris Goldner. “Is There Solidarity on Asylum and Migration in The EU?”, **Croatian Yearbook of European Law & Policy**, 2013, ss.1-15.

Lindstrom, Channe. “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?”, **Social Policy and Administration**, Cilt:39, Sayı: 6, 2005, ss. 587-605.

Lodge, Juliet ve Mustafa Bayburtlu. **Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul, 2002.

Mandacı, Nazif ve Gökay Özerim. “Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi”, **Uluslararası İlişkiler Akademik Dergi**, Cilt: 10, Sayı: 39, 2013, ss. 105-130.

Marx, Reinhard. “Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications”, **European Journal of Migration and Law**, Sayı:3, 2001, ss.7-22.

McDonough, Paul ve Evangelia Tsourdi. “Putting Solidarity to the Test: Assessing Europe’s Response to the Asylum Crisis in Greece”, 2012, **UNHCR Working Paper**, No. 231, ss.1-43.

Merlino, Massimo and Joanna Parkin. “Irregular Migration in Europe: EU policies and the Fundamental Rights Gap”, **Centre for European Policy Studies (CEPS)**, 2011.

Ministry of European Union, **Treaty Establishing the European Economic Community**, 18.04.1951,
http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html,
(11.04.2017).

Mouzourakis, Minos. “‘We Need to Talk about Dublin’ Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union”, **Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford**, Working Paper Series, Cilt:105, 2014, ss.1-36.

Mutluer, Mustafa. **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2003.

Nascimbene, Bruno. “The Global Approach to Migration: European Union Policy in the Light of the Implementation of the Hague Programme”, **ERA Forum**, 2008, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 292-293.

Nicoletti, Michelle. “After Dublin-the urgent need for a real European asylum system”, **Council of Europe Parliamentary Assembly Report, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons**, 2015, Doc.13592, <http://websitepace.net/documents/19863/1278654/20150909-AfterDublin-EN.pdf/755eb5b6-3bd1-4d99-af22-0b18fdb5a513> (11.09.2017).

Noll, Gregor. "Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, The Hague", **Kluwer Law International**, 2000, ss. 581-594.

Oğuz, Gönül. "The Charter of Fundamental Rights of The European Union and Turkish Labour Migration", **International Journal of Economic & Administrative Studies**, Sayı:8, 2012, ss.151-160.

Official Journal of the European Union , **Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union**, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/web097781.en.pdf> , (07.05.2017).

Official Journal of the European Communities, **Charter of Fundamental Rights of The European Union**, 2000/C, 364/01, s.12, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, (16.05.2017).

Official Journal of the European Union, **The Treaty on The Functioning of The European Union**, 2012, s.51. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Ac382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0006.02%2FDOC_3&format=PDF (16.05.2017).

Official Journal of The European Union, **Treaty of Lisbon**, 2007/C, s.57, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, (16.05.2017).

Official Journal of the European Union, **Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union**, 2012, s.76, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Ac382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0006.02%2FDOC_3&format=PDF, (16.05.2017).

Official Journal of the European Communities, **CONVENTION: determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities**, 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, (10.06.2017).

Official Journal of the European Union, **Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national**, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003R0343>, (13.06.2017).

Official Journal of the European Union, **Establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints (recast)**, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0378&rid=7>, (10.06.2017).

Official Journal of the European Union, **Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)**, 26.06.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.

Official Journal of the European Union, **Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) OJ L 243**, 15.9.2009, ss. 1–58.

Official Journal of the European Union , **Regulation (Eu) No 603/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013**, 29.06.2013, ss. 1-29.

Official Journal of the European Union, **Lisbon Treaty**, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, (11.05.2017).

Ovalı, Şevket. “AB’nin Terörizmle Mücadele Konusundaki Dönüşüm: 11 Eylül ve Madrid Saldırılarının Etkileri”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt.5, No.3, 2006, ss. 77-102.

Özdal, Barış. “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği’nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi”, **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:10, Sayı:3, 2008, ss.91-121.

Özdaşlı, Esme. “Avrupa Komşuluk Politikası Çerçevesinde Avrupa Birliği-Ermenistan İlişkileri”, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:8, 2016, ss. 135- 146.

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

Özgöker, Uğur ve Güney Ferhat Batı, “Avrupa Birliği Hukunda Göç Sorunları Parametreleri”, **İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi-İdari Bilimler Fakültesi Ekonomi, Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 2016, ss. 1-10.

Özkan, Işıl. **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 2013.

Parusel, Bernd ve Jan Schneider. “Visa Policy as Migration Channel the Impact of Visa Policy on Migration Control”, **Federal Office for Migration and Refugees** 2012, ss. 5-103.

Paraschivescu, Claudia. “Is Migration a Problem for EU Welfare States? What Role can The EU Play in ‘Managing’ Migration?”, **Revista română de sociologie**, No:6, 2013, ss.402-409.

Patrascu, Georgia. **The Common European Asylum System and The 2015 European Refugee Crisis**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), North Carolina Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü, Chapel Hill, 2016.

Paul, Regine. “Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control”, **Journal of European Integration**, 39:6, 2017, ss.689-706.

Pazarcı, Hüseyin. **Uluslararası Hukuk**, Basın.9, Ankara, 2010.

Perkowska, Mandalena. “Illegal, Legal, Irregular or Regular-Who is The Incoming Foreigner?”, **Studies In Logic, Grammer and Rhetoric**, University of Bialystok Poland, 2016, ss. 187-197.

Peers, Steve. “The Revised ‘Dublin’ Rules on Responsibility for Asylum-seekers: The Council’s Failure to Fix a Broken System”, **Statewatch**, 2012, ss.3-5, <http://www.statewatch.org/analyses/no-173-dublin-III.pdf> (30.06.2017).

Pirjola, Jari. “European Asylum Policy-Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language”, **European Journal of Migration and Law**, Sayı:4 2009, ss.347- 366.

Sala, López ve A. & Godenau, D. “Controlling Irregular Immigration At The European Union’s Southern Maritime Border An Emerging System Driven By “Migration Emergencies”, **Journal of Mediterranean Knowledge-JMK**, 2017, ss. 17-35.

Samur, Hakan. “Global approach to migration in the European Union”, **International Journal of Human Sciences**, Cilt: 5, 2008, ss. 10-23.

Samur, Hakan. “Avrupa Komşuluk Politikası ve Amaçları”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2009 Cilt:8, Sayı:27, ss.19-20.

Savaşan, Zerrin. “AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar”, **İnsan Hakları Yıllığı**, 2009, Cilt 27, ss.13-34.

Sevimli, K. Ahmet ve Sercan Reçbe. “Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: Lxxii, Sayı: 2, ss. 391-440.

Stritzky, Johannes Von. “Germany’s Immigration Policy: From Refusal to Reluctance”, **Demography, Population and International Migrations**, 2009, ss.1-7.

Schengen Visa Information, **Schengen Area List**,
<https://www.schengenvisa.info.com/schengen-visa-countries-list/>, (20.05.2017).

Schuster, Liza. “Dublin II and Eurodac: Examining the (Un)Intended Consequences”, **Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography**, 2012, Cilt:18, Sayı:3, ss. 401-416.

Soykan, Cavidan. “The Impact of Common European Union Immigration Policy on Turkey”, **Ethnologia Balkanica** 1, 2010 ss. 207-225.

Sputnik News, **Macaristan Başbakanı Orban'dan Sığınmacı Krizine 'Çözüm' ,** 2017, <https://tr.sputniknews.com/avrupa/201705261028616421-macaristan-orban-siginmaci-krizine-cozum/>, (18.12.2017).

Şemşit, Sühal. **Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, 2011.

The United Nations Migration Agency, **Key Migration Terms**, <http://www.iom.int/key-migration-terms>, (10.01.2017).

Thielemann, R. Eiko. “The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach”, **Swedish Institute for European Policy Studies** (Sieps), 2008, ss.1-8.

Thielemann, R. Eiko ve Armstrong, C., “Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework”, **European Security** 22(2), 2013, ss.148-164.

Thielemann, R. Eiko , Richard Williams ve Christina Boswell. “What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers?”, **European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs**, PE 419.620, 2010, Brussels.

Thielemann, R. Eiko. “Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden Sharing?” **European Journal of Migration and Law** 6,2004, ss. 47-65.

Triandafyllidou, Anna and Angeliki Dimitriadi. “Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection”, **Istituto Affari Internazionali**, Sayı: 6, 2014.

Triandafyllidou, Anna and Angeliki Dimitriadi. “Migration Management at The Outposts of the European Union”, **Griffith Law Review**, Cilt:22, Sayı:3, 2013, ss. 615-616.

Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, **Treaty Establishing the European Economic Community**, ss.1-40.

http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html (11.04.2017).

Toygür, İlke ve Bianca Benvenuti. “The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move”, **IPC-Mercator Policy Brief**, 2016, ss. 1-16.

United Nations, **International Migration Report 2015**, 2016, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf> (21.01.2017).

Uluslararası Göç Örgütü (IOM), **Göç Terimleri Sözlüğü**, No:18.

UNHCR, **The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees and Its 1967 Protocol**, 2011, s.3 <http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>, (05.02.2017).

UN, **The Universal Declaration of Human Rights**, 1948, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> (06.02.2017).

United Nations, **Universal Declaration of Human Rights**, 2015, ss.28-29.

United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, **Protocol Relating to The Status of Refugees**, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>, (20.03.2017).

UNHCR, **Europe Situation**, <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html>, (20.10.2017).

UNHCR, **Central Mediterranean situation: UNHCR calls for an additional 40,000 resettlement places**, 2017, <http://www.unhcr.org/news/press/2017/9/59b6a5134/central-mediterranean-situation-unhcr-calls-additional-40000-resettlement.html>, (20.10.2017).

UNHCR, **Global Trends Forced Displacement in 2016**, s.3,
<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>, (04.12.2017).

UNHCR, **2015: The Year of Europe's Refugee Crisis**, 2015,
<http://tracks.unhcr.org/2015/12/2015-the-year-of-europes-refugee-crisis/>,
(18.12.2017).

Ünal, Mustafa Cem. “Arap Bahari Sonrasi Avrupa Komşuluk Politikasinin Geleceği”,
Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 16, No: 2, 2017, ss.147-170.

Yılmaz Elmas, Fatma. ‘**Avrupa Kapı Duvar**’ Göç Yaklaşımında Söylem ve Eylem
Tutarsızlığı, Usak Yayınları, Ankara, 2016.

Zaiotti, Ruben. “Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture Of Border Control”, **Perspectives on European Politics and Society**, Cilt: 8, Sayı: 1, April 2007, ss. 31-54.

Zapata, Ricard ve Barrero, “State-based Logic versus EU-based Logic Towards Immigrants: Evidences and Dilemmas”, **Asian and Pacific Migration Journal**, Cilt: 11, Sayı: 4, 2002, ss.505-528.

Weinzierl, Ruth ve Urszula Lisson. ”Border Management and Human Rights”,
German Institute For Human Rights, 2007.