

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YENİ GÜVENLİK TEHDİTLERİ BAĞLAMINDA MÜLTECİ
SORUNUNUN TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE ETKİLERİNİN
ANALİZİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

DOKTORA TEZİ
Hilal ZORBA

Enstitü Anabilim Dalı: ULUSLARARASI İLİŞKİLER
Enstitü Bilim Dalı: ULUSLARARASI İLİŞKİLER

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK

EYLÜL 2020

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YENİ GÜVENLİK TEHDİTLERİ BAĞLAMINDA MÜLTECİ
SORUNUNUN TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE ETKİLERİNİN
ANALİZİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

DOKTORA TEZİ
Hilal ZORBA (157307002)

Enstitü Anabilim Dalı: ULUSLARARASI İLİŞKİLER

Enstitü Bilim Dalı: ULUSLARARASI İLİŞKİLER

Bu tez 10/09/2020 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

	Adı SOYADI	Kanaati			İmza
Jüri Başkanı (Danışman)	Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK	☐ Kabul	☐ Düzeltilme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Prof. Dr. Muharrem ES	☐ Kabul	☐ Düzeltilme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Giray SADIK	☐ Kabul	☐ Düzeltilme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Hatice YAZGAN	☐ Kabul	☐ Düzeltilme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Dr. Öğretim Üyesi Övgü KALKAN KÜÇÜKSOLAK	☐ Kabul	☐ Düzeltilme	☐ Ret	

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS / DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Yeni Güvenlik Tehditleri Bağlamında Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Etkilerinin Analizi ve Çözüm Önerileri

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 247 sayfalık kısmına ilişkin aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 28/08/2020 tarihinde aşağıda ismi yazılı araştırma görevlisi tarafından şahsıma iletilen iTenticate intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 6'dır.

Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç,
2. Alıntılar dâhil,
3. 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç.

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

İmza
Hilal ZORBA

Adı SOYADI : Hilal Zorba

Öğrenci Numarası : 157307002

Ana Bilim Dalı : Uluslararası İlişkiler

Programı : Uluslararası İlişkiler

Türü : () Proje () Yüksek Lisans Tezi (X) Doktora Tezi

Danışman

Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK

ÖNSÖZ

İnsanoğlunun güvenlik ihtiyacı, varoluşsal bir şekilde ortaya çıkan ve asırlar boyunca da devam eden bir yapıya sahip olmuştur. Bu güvenlik ihtiyacı öncelikle insan topluluklarını, daha sonra da devletleri ortaya çıkartmıştır. Bu nedenle, uzunca bir süre uluslararası sistemin temel aktörü olarak kabul edilen ulus-devletler için de, güvenlik öncelikli konulardan biri olmuştur. Devletlerin güvenliğini tehdit eden pek çok etken bulunmakta ve bu tehditler zamana, mekâna ve kişiye göre değişiklik göstermektedir; ancak özellikle son dönemde ulus-devletler için en büyük tehditlerden biri göç hareketleri olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Uluslararası sistemde, II. Dünya Savaşı'ndan beri görülen en büyük göç hareketi, Arap Baharı sonrasında Suriye'de ortaya çıkan iç savaş neticesinde yaşanmaya başlamış ve bu krizden en çok etkilenen ülkelerden biri Türkiye olmuştur. Bu insani krizin bir çözüme ulaştırılamayıp, dozajının her geçen gün arttığı bir ortamda sığınma arayan insanlar, AB ülkelerine yönelmiş ve özellikle 2015 yılında AB ülkelerine ulaşan ve ulaşmaya çalışan insan sayısı rekor seviyelere varmıştır. Bu insanların büyük bir çoğunluğu, AB ülkelerine ulaşmak için Türkiye üzerinden farklı rotalar kullanmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıkan mülteci sorunu, Türkiye-AB ilişkileri üzerinde de doğrudan bir etki yaratmıştır. Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan mülteci krizinin, 2011-2019 yılları arasında hem Türkiye'ye hem de AB'ye etkilerini tartışan bu çalışma, yeni güvenlik tehditleri ve mülteci konusunun Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği üzerindeki etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Bu tez çalışmasının başlangıcından sonuna kadar yaptıkları katkılar nedeniyle bazı isimlerin adını burada anmam gerekmektedir. Öncelikle bana gerekli çalışma ve araştırma ortamını sağlayan ve bu çalışmayı nihayete erdirmem konusunda beni teşvik eden başta Prof. Dr. Muhsin KAR olmak üzere, bu süreçte çalışma hayatımı kolaylaştıran ve desteğini her zaman hissettiren Dr. Öğr. Üyesi Rifat BATTALOĞLU'na teşekkür ederim. Bu araştırmanın şekillenmesi konusunda oldukça büyük katkısı bulunan ve bu kapsamda görüşme isteğimi geri çevirmeyen yetkililere teşekkürü bir borç bilirim. Lisans eğitimim boyunca akademik kariyer yapmam gerektiği konusunda beni teşvik eden ve her zaman destek olan Prof. Dr. Mehmet Seyfettin EROL'a, yüksek lisans eğitimim sayesinde tanıdığım ve o zamandan beri hayatıma dokunmaya devam eden Prof. Dr. Birol AKGÜN ve Doç. Dr. Giray SADIK'a, her zaman koşulsuz ve şartsız bir şekilde bana destek olan ve yol gösteren Doç. Dr. Hatice YAZGAN'a ve yine eleştirileriyle beni her zaman yönlendiren Ömer AK'a teşekkür ederim. Bu çalışmanın son halini alması konusunda oldukça büyük etkisi bulunan ve araştırmalarımı derinleştirmem konusunda beni teşvik eden tez danışmanım Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK'a çok teşekkür ederim. Çalışmanın içerisinde yer alan tablo ve şekilleri düzenleyerek bana yardımcı olan Soyer BAYRAKTAR'a, yapıcı eleştirileri ile çalışmalarımı şekillendiren ve her zaman koşulsuz bir destek sağlayan sevgili ablam Dr. Öğr. Üyesi H. Şirin AK'a teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak hayatımın her döneminde koşulsuz bir şekilde beni destekleyen ve ne zaman ihtiyaç duysam hemen yanı başımda bulduğum sevgili anne ve babama Oya-Erol ZORBA'ya sonsuz teşekkür ederim. Sizlerin bana olan inancı ve desteği olmasaydı asla başaramazdım, elde ettiğim her başarı sizlerin eseridir.

Hilal ZORBA

EYLÜL 2020

İÇİNDEKİLER

BEYAN.....	i
ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	v
TABLolar	vii
ŞEKİLLER.....	viii
ÖZET	ix
SUMMARY	x
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1. KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Güvenlik Kavramı, Ortaya Çıkışı ve Yeni Güvenlik Anlayışı.....	10
1.1.1. Güvenlik Kavramı	10
1.1.2. Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı.....	16
1.1.3. Yeni Güvenlik Anlayışı.....	18
1.2. Göçmen, Sığınmacı ve Mülteci Kavramları	28
1.2.1. Göç Olgusu ve Göçmen Kavramı.....	29
1.2.2. Sığınmacı Kavramı.....	31
1.2.3. Mülteci Kavramı.....	32
1.3. Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Teorileri	36
1.4. Kopenhag Okulu Çerçevesinde Güvenlik ve Mülteci İlişkisi	47

BÖLÜM 2. GÜVENLİK POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE AB VE MÜLTECİLER

2.1. AB Güvenlik Politikaları.....	53
2.1.1. Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)	57
2.1.2. Batı Avrupa Birliği (BAB)	61
2.1.3. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT).....	63
2.1.4. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)	65
2.1.5. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP)	68
2.2. AB Mülteci Politikaları	71
2.2.1. AB’de Ortak Göç Politikası Oluşturma Girişimleri	74
2.2.2. Mülteci Krizi ve AB’ye Etkisi (2011-2019).....	83
2.3. AB Güvenliğinde Mülteciler	103

BÖLÜM 3. MÜLTECİ SORUNU ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

3.1. Türkiye-AB İlişkileri Tarihsel Arka Planı	108
3.1.1. Türkiye-AB İlişkilerinde İlk Dönem (1959-1990)	109
3.1.2. Soğuk Savaş Sonrasında İlişkiler (1990-2005)	115
3.1.3. Adaylık Sonrasında İlişkilerin Seyri (2005-2019)	122
3.2. Türkiye'nin Mülteci Politikaları	129
3.2.1. Türkiye'de Göç Politikalarının Oluşumu	132
3.2.2. Mülteci Krizi ve Türkiye'ye Etkisi (2011-2019).....	137
3.3. Türkiye-AB İlişkilerinde Mülteciler, Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti	159

BÖLÜM 4. YENİ GÜVENLİK TEHDİTLERİ BAĞLAMINDA MÜLTECİ SORUNUNUN TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

4.1. AB'nin Güvenlik Algısı Çerçevesinde Türkiye-AB İlişkileri.....	172
4.2. AB Adaylığının Türkiye'nin Mülteci Politikaları ve Güvenlik Algısı Üzerindeki Rolü	184
4.3. Yeni Güvenlik Tehditleri ve Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceğine Etkisi	191
4.4. Bulgular.....	201
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	208
KAYNAKÇA.....	216
EKLER	233
ÖZGEÇMİŞ	235

KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABÖ	: Afrika Birliği Örgütü
ACA	: Silahlanmayı Denetleme Ajansı (Agency for the Control of Armaments)
AEA	: Avrupa Ekonomik Alanı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AFAD	: İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AGİK	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AGSK	: Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği
AGSP	: Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKKA	: Avrupa Konvansiyonel Kuvvetler Antlaşması
AKKUM	: Avrupa Konvansiyonel Kuvvet Müzakereleri
AP	: Adalet Partisi
ASİ	: Avrupa Siyasi İşbirliği
AT	: Avrupa Toplulukları
BAB	: Batı Avrupa Birliği
BİO	: Barış İçin Ortaklık
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DP	: Demokrat Parti
ECHO	: Avrupa Sivil Koruma İnsani Yardım Operasyonları Birimi (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)
EEAS	: AB Dış İlişkiler Servisi (European Union External Action)
ENP	: Avrupa Komşuluk Politikası (European Neighbourhood Policy)
EURODAC	: Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi (European Asylum Dactyloscopy Database)
EUROPOL	: Avrupa Polis Teşkilatı (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)
FPÖ	: Avusturya Özgürlük Partisi (Freedom Party of Austria)
FRONTEX	: Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (European Border and Coast Guard Agency)
GİGM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration)
İŞİD/DAEŞ	: Irak Şam İslam Devleti
İGAM	: İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi
KAİK	: Kuzey Atlantik İşbirliği Konseyi
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
MC	: Milletler Cemiyeti
MENA	: Ortadoğu ve Kuzey Afrika (Middle East and North Africa)
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (The North Atlantic Treaty Organization)
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OGSP	: Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası
OGT	: Ortak Gümrük Tarifesi
PESCO	: Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği (The Permanent Structured Cooperation)
RABIT	: Hızlı Sınır Müdahale Ekibi (Rapid Border Intervention Teams)
SACEUR	: Avrupa Müttefik Güçler Komutanlığı (The Supreme Allied Commander Europe)
SD	: İsveç Demokratları (Sweden Democrats)
SHAPE	: Avrupa Müttefik Kuvvetler Başkomutanlığı Karargâhı (The Supreme Headquarters Allied Powers Europe)
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TANAP	: Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİKA	: Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜYİS	: Türkiye'ye Yönelik İletişim Stratejisi
UMÖ	: Uluslararası Mülteci Örgütü
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

TABLÖLAR

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Güvenlik Anlayışı Karşılaştırması	27
Tablo 2. Suriye'ye Komşu Olan Ülkelerde Kayıt Altına Alınabilen Mülteci Sayısı.....	92
Tablo 3. Türkiye- Yunanistan Sınırında Tutuklanan İnsan Sayısı.....	94
Tablo 4. AB Sınırları İçerisinde Yapılan Yer Değiştirme (Relocation) Programından Faydalanan İnsan Sayısı	96
Tablo 5. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı	140
Tablo 6. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı (5 İlde 7 Barınma Merkezi).....	141
Tablo 7. 2014-2019 Yılları Arasında Suriyelilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi (Resettlement).....	143
Tablo 8. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyet Dağılımı.....	155
Tablo 9. 4 Nisan 2016 Tarihinden İtibaren Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler	165
Tablo 10. 1'e 1 Formülü Kapsamında Ülkemizden Çıkış Yapan Suriyelilere İlişkin İstatistikî Bilgiler.....	165
Tablo 11. Geri Gönderme Merkezleri.....	169
Tablo 12. Yeni Güvenlik Tehditleri Bağlamında Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Etkileri Üzerine Araştırma ve Sonuçları	201
Tablo 13. Türkiye ve AB'nin Mülteci Sayıları	205
Tablo 14. Türkiye ve AB Arasındaki Algı Farklılıkları	205

ŞEKİLLER

Şekil 1. AB Sınırlarına Yönelen Göçlerin Rotası.....	84
Şekil 2. 2014-2019 Yılları Arasında Akdeniz’de Kayıt Altına Alınan Toplam Ölü Sayısı (1 Ocak- 29 Aralık 2019).....	90
Şekil 3. İtalya’ya Deniz Yoluyla Gelen Mülteci ve Göçmenlerin Sayısı (1997-2015).....	94
Şekil 4. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı Tarafından Desteklenen Operasyonlarda Geri Dönen İnsan Sayısı (2015-2018)	95
Şekil 5. Dünya Çapında Mültecilere Kaynaklık Eden Başlıca Ülkeler (2017 ve 2018 yılları sonucunda elde edilen istatistikler)	97
Şekil 6. Yeniden Yerleştirme (Resettlement) İhtiyacı ve BMMYK’nın Yıllık Aldığı Başvuru Sayısı Arasındaki Fark	98
Şekil 7. AB Yeniden Yerleşim (Resettlement) Planları	98
Şekil 8. Yeni İltica Başvurusu Alan Başlıca Ülkeler.....	99
Şekil 9. AB Üyesi Olan 28 Ülkeye AB Dışından Yapılan Sığınmacı Başvuruları (2008-2018)	99
Şekil 10. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Sayısı	139
Şekil 11. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı .	140
Şekil 12. Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler.....	141
Şekil 13. İki Taraflı Resmi Kalkınma Yardımlarından En Çok Yararlanan Ülkeler.....	144
Şekil 14. Fonlama Gereksinimleri	145
Şekil 15. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı.....	153
Şekil 16. 2018 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenler	153
Şekil 17. 2018 Yılında Yakalanan Toplam Düzensiz Göçmen Sayısı ve Oranları	154
Şekil 18. Yıllara Göre İnsan Ticareti Mağduru Sayısı	161
Şekil 19. Deniz Yoluyla AB’ye Ulaşan Mülteci Sayıları	171

Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Yeni Güvenlik Tehditleri Bağlamında Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Etkilerinin Analizi ve Çözüm Önerileri	
Tezin Yazarı: Hilal ZORBA	Danışman: Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK
Kabul Tarihi: 10/09/2020	Sayfa Sayısı: X (ön kısım) + 232 (tez) + 3(ekler)
Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler	Bilim Dalı: Uluslararası İlişkiler
Yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun, Türkiye-AB ilişkilerine etkisinin ele alındığı bu çalışmada, özellikle 2011-2019 yılları arasında yaşanan mülteci krizinin hem Türkiye'ye hem de AB'ye etkileri ayrıntılı olarak işlenmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yeni güvenlik tehditleri, klasik güvenlik anlayışının sorgulanmasına sebep olmuştur. Son dönemde ulus-devletler için en büyük tehditlerden biri olarak algılanan göç hareketlerini de içerisinde barındırmasından dolayı, yeni güvenlik tehditleri bu çalışmanın teorik çerçevesini oluşturmaktadır. Özellikle Kopenhag Okulu'nun toplumsal güvenlik ve güvenlikleştirme kavramları çerçevesinde mülteci sorununun ele alındığı bu çalışmada, Türkiye-AB ilişkilerinin hem bugününe hem de geleceğine yönelik analizler yapılmaya çalışılmıştır. Soğuk Savaş sonrası Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yıkılması ile Avrupa için önemini kaybettiği düşünülen Türkiye, mülteci krizinin yaşandığı bir ortamda Avrupa için tekrar önemli bir aktör haline gelmiştir. Bu çalışma özellikle mülteci sorunu bağlamında AB güvenliği için oldukça önemli bir aktör olan Türkiye'ye bu öneme yaraşır şekilde muamele edilmediği hipotezine dayanmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin, AB mülteci politikaları üzerindeki rolü nedir? Türkiye'nin, AB ve mülteciler arasında tampon bir ülke konumunda bulunması AB üyeliğini ve AB güvenliğini nasıl etkiler? AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkisi bulunmakta mıdır? sorularına cevap aranmıştır. Bu çalışma sırasında, nitel araştırma yöntemlerinden faydalanılmış ve mülteci politikaları üzerinde ve Türkiye-AB ilişkileri konusunda doğrudan etkisi olduğu düşünülen kurumların yetkilileri ile yarı yapılandırılmış sorular çerçevesinde kişisel görüşmeler yapılmıştır. Bu kişisel görüşmeler betimsel analiz yöntemi kullanılarak neden-sonuç ilişkisi içerisinde yorumlanmıştır. Araştırmalar sonucunda elde edilen bulgular ve görüşmecilerin yorumları beraber değerlendirildiğinde; Türkiye'nin hem AB güvenliği için hem de AB'nin mülteci politikalarının belirlenmesi konusunda önemli bir aktör olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna rağmen mülteci sorununun; Türkiye'nin AB üyeliği konusunda çok büyük bir etki yaratması beklenmemektedir. Bu yeni durum yalnızca ikili ilişkilerin seyrini önemli ölçüde etkilemiştir. Böylece mülteci krizinden önce durağan bir şekilde seyreden Türkiye-AB ilişkileri, özellikle 2015 yılından sonra mülteciler konusunda yapılan işbirliği ile hareketlenmiştir. Her ne kadar iki taraf arasındaki ilişkiler "mülteci" konusu ile birlikte yoğunlaşmış olsa da, son dönemde Türkiye'nin özellikle Akdeniz ve Ege denizinde (Mavi Vatan) başlattığı sondaj faaliyetleri ve bu doğrultuda Libya ile yapılan mutabakat da ilişkilerin gerilmesine neden olmuştur. AB'nin güvenlik algısı göç konusunun güvenlikleştirilmesine neden olduğundan, Türkiye ile yoğun bir işbirliği yapmak kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu yeni durumun, Türkiye'nin AB üyeliği üzerinde yalnızca kolaylaştırıcı bir etki yaratması beklenmekte, bu konuda esas olarak Kopenhag Kriterleri'nin önemi vurgulanmaktadır. AB, Türkiye'ye öneme yaraşır şekilde muamele etmemektedir; ancak Türkiye kendi gücünün de farkında olarak, AB ile alternatif ilişki modellerini de gündemine almalıdır.	
Anahtar Kelimeler: Yeni Güvenlik Tehditleri, Türkiye-AB İlişkileri, Mülteciler, Güvenlik, Geri Kabul Anlaşması	

Yalova University Institute of Social Sciences PhD Thesis Summary

Thesis Title: Analysis of Refugee Problem Impact on Turkey-EU Relations and Solution Suggestions in the Context of New Security Threats	
Thesis Author: Hilal ZORBA	Advisor: Prof. Dr. Süleyman KIZILTOPRAK
Date of Acceptance: 10/09/2020	Total Number of Pages: X (pre text) + 232(main body) + 3(appendices)
Department: International Relations	Field of Study: International Relations
Within the context of the new security threats, this study investigates the effects of the issues of refugees on Turkey-EU relations. While doing so, the effects of the refugee crisis between 2011 and 2019 on both Turkey and the EU are also dealt with in a detailed way. The new security threats have emerged in the post-Cold War era, and paved the way for questioning the conventional security concept. The new security threats constitute the theoretical framework of this study as the term also involves migration movements that have recently been perceived as one of the biggest threats for nation-states. After discussing the refugee issue from the standpoint of societal security and securitization of the Copenhagen School, analyses are made on the present and future of the Turkey-EU relations. Although Turkey was thought to lose its importance for European countries after the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), Turkey has become an important player again in the region where the refugee crises arose. This thesis study is especially based on the hypothesis that in the context of the refugee issue Turkey is fairly significant security actor for EU, but they don't be treated Turkey in this manner befitting its importance. Within this scope, answers are sought to these questions: What is Turkey's role on EU refugee policy? How does Turkey's buffer state role between the refugees and EU countries affect Turkey's EU membership and EU's security? What is EU's perception of security, and does the refugee problem affect Turkey-EU relations? This study employs qualitative research design, and interviewed with the authorities of significant institutions who are thought to influence Turkey's refugee policies and Turkey-EU relations through semi-structured questions. These personal interviews were interpreted in a cause-effect relationship using descriptive analysis method. The overall findings reveal that Turkey is an important player in EU's security along with determining EU's refugee policies. Despite this, the refugee problem is not expected to have a huge impact on Turkey's EU membership. This new situation only significantly affected the course of bilateral relations. In this way, it is safe to say that Turkey-EU relations were stable before the refugee crisis, yet the collaboration made between these two parties on this crisis after 2015 revived these relations. Despite the intense relations on the refugee problem, Turkey's actions taken on the drilling in the Mediterranean Sea and the Aegean Sea (the Blue Homeland) and the agreement made with Libya on this issue has recently deteriorated Turkey-EU relations. Because the EU's security perception leads to the securitization of migration issues, to make an intensive cooperation with Turkey has become inevitable. It is expected to that this new situation generate only a facilitating effect on Turkey's EU membership, mainly highlighted the importance of the Copenhagen Criteria in this regard. The EU is not treating Turkey in a way befitting its importance; however, Turkey should be aware of its strength in the international diplomacy and should also consider alternation diplomatic relation models.	
Keywords: New Security Threats, Turkey-EU Relations, Refugees, Security, Turkey-EU Readmission Agreement	

GİRİŞ

Zaman içerisinde pek çok değişim ve dönüşüm geçiren göç olgusu, son yıllarda uluslararası sistemde göz ardı edilemeyecek boyutta bir sorun haline gelmeye başlamıştır. İnsanların yaşadığı toprakları terk ederek kendilerine yaşamlarını sürdüreceği yeni bir alan arama çabaları aslında yeni bir durum değildir. Bu durumu tetikleyen pek çok etken vardır ancak bu sirkülasyon zamanla kendi içerisinde bir düzen oturtmuş, bu nedenle de büyük bir sorun haline gelmemiştir.

Göç hareketinin gözle görünür olduğu ve sorun olarak nitelendirildiği zamanlar, büyük çaplı bir insan hareketliliğinin yaşandığı dönemlere denk gelmiştir. Tarihte bunun pek çok örneğine rastlanmakla birlikte en geniş çapta göç hareketi II. Dünya Savaşı döneminde ve sonrasında yaşanmış, ülkeler arasında ciddi bir yer değiştirme durumu söz konusu olmuştur. II. Dünya Savaşı'ndan bu zamana kadar geçen zaman içerisinde yaşanan en büyük insani kriz Arap Baharı nedeniyle Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgelerinde ortaya çıkmıştır. 2010'da Tunus'ta üniversite mezunu bir gencin yaşadığı işsizlik ve maruz kaldığı sosyal adaletsizlik nedeniyle kendini yakması ile başlayan protestolar kısa sürede Arap coğrafyasına yayılmış ve Arap Baharı olarak adlandırdığımız büyük çaplı krizleri beraberinde getirmiştir. Tunus'ta başlayan bu hareket; Mısır, Libya, Suriye, Bahreyn, Ürdün ve Yemen gibi diğer Arap ülkelerinde de yankı bulmuş ve bazı ülkelerde hükümetlerin görevden alınması, reformlar yapılması ve en sonunda yöneticilerin değişmesi ile sonuçlanmıştır. Ancak hepsi birbirinden bağımsız bir şekilde kendi iç dinamikleri ile şekillenen bu protestolar özellikle Suriye'de bir iç savaşa dönüşmüş ve yaklaşık sekiz senedir süren bu süreçte bir aşama kat edilememiştir. Bu olaylar neticesinde pek çok insan yaşadığı bölgeleri değiştirmek ve hatta daha da kötüsü yaşadıkları ülkeleri terk etmek zorunda kalmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) raporlarına göre; sadece Suriye'de yaşanan kriz sonucunda 6.6 milyon insan ülke içerisinde yer değiştirmiş ve 13.1 milyon insan ise insani yardıma muhtaç duruma gelmiştir (UNHCR, 2018). Bunun dışında 4.8 milyon insan ise komşu ülkelere yani Lübnan, Ürdün, Türkiye, Irak, Mısır ve Kuzey Afrika'ya kaçmak zorunda kalmıştır (UNHCR, 2016). İşte tam da bu nedenle bu konu bizim için önem arz etmektedir. Yaşanan bu süreç sadece bulunduğu bölgeyi değil, öncelikle komşu ülkeleri daha sonra ise Avrupa'yı ciddi manada etkiler hale gelmiş ve uluslararası toplum bu duruma daha fazla sessiz kalamamıştır. Ülkelerinde yaşanan iç karışıklıklardan kaçan milyonlarca insan hayatlarını devam ettirebilecekleri yeni ve güvenli bir alan arayışına girmiş ve bu süreç mültecileri önce komşu ülkelerin daha sonra ise Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin sınırlarına getirmiştir. Sonuç olarak Korunaklı Kale Avrupası büyük bir sınav ile karşı karşıya kalmıştır.

Bu çalışmada, mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkileri yeni güvenlik tehditleri bağlamında ele alınarak değerlendirilecektir. Soğuk Savaş sonrası değişen güvenlik algıları ile göçmen ve mülteciler yeni nesil bir tehdit olarak tanımlanmış ve bunun sonucunda bir güvenlik nesnesi haline gelmiştir. Bu aşamada özellikle son yıllarda mülteci sorunu ile en çok karşı karşıya kalan AB ve Türkiye'nin konuya yaklaşımları önem arz etmektedir. Bu tez çalışması özellikle Türkiye'nin, AB mülteci politikaları

üzerindeki rolü nedir? sorusunu tartışmaktadır. Çalışmanın üzerinde durduğu diğer sorular ise şöyledir; Türkiye'nin AB ve mülteciler arasında tampon bir ülke konumunda bulunması AB üyeliğini ve AB güvenliğini etkiler mi? Etkiler ise nasıl etkiler? AB'ye aday ülke olan Türkiye, mülteci politikalarını hangi çerçevede belirlemektedir? Bu sorular ışığında Türkiye-AB ilişkilerinde mülteci sorununu tartışmak var olan mülteci sorununu anlamak ve hatta çözmeye çalışmak açısından öneme sahiptir. Uzun yıllar göç veren bir ülke olarak kabul edilen Türkiye, zamanla önce transit ülke daha sonra göç alan bir ülke olmuştur. Türkiye'nin bu durumu hem aday ülke olması hem de Schengen alanına komşuluğu dolayısıyla AB ile olan ilişkilerini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle yaşanan insani kriz ile başa çıkmak konusunda ortak bir çalışma yapılması kaçınılmazdır. Bölgesel çatışmaların etkisi Türkiye'de hemen kendisini hissettirmesine rağmen; AB'nin durumun vahametini anlaması ancak 2015 yılı ile birlikte gerçekleşmiştir.

Mülteci krizini kontrol altına alabilmek için her iki tarafta bir dizi önlemler almıştır. Bu çerçevede AB, Türkiye ile Geri Kabul Anlaşması yaparak Avrupa sınırlarını korumak ve aynı zamanda Avrupa içerisinde bulunan düzensiz göçmen ve mültecilerin sayısını azaltmak için çalışmalar yapmıştır. Geri Kabul Anlaşması'nın Türkiye tarafından kabul edilebilirliğini arttırmak için AB, Türk vatandaşlarına Vize Serbestisi seçeneğini de bu anlaşmanın bir eki şeklinde sunmuştur. Ancak bugün gelinen noktada ne Geri Kabul Anlaşması uygulamaya geçebilmiş ne de Türk vatandaşları Vize Serbestisi hakkı elde edebilmiştir. Soğuk Savaş sonrası SSCB'nin yıkılması ile Avrupa için önemini kaybeden Türkiye; işte böyle bir ortamda tekrar eski konumuna gelmiş ve hatta Avrupa için çok daha önemli bir aktör olmuştur. Ancak AB'nin Türkiye'ye yaklaşımında bu önemin bilinciyle hareket ettiğini söylemek oldukça zordur. Sonuç olarak uzunca bir süre stabil bir şekilde devam eden Türkiye-AB ilişkileri, mülteci kriziyle birlikte hareketlenmiş ve bu konuyla ilgili olarak ikili işbirliği yapılmıştır.

Bu tartışmalar çerçevesinde tez, dört bölümden oluşmaktadır. Tezin ilk bölümü, çalışmaya altyapı hazırlamak amacıyla gerekli olan kavramlar grubunun açıklanması ve kuramsal çerçeveyi içermektedir. Bu anlamda çalışmanın iskeletini de oluşturan "güvenlik" kavramının tanımlanması büyük önem arz etmektedir. Daha sonra kavramın tarihsel gelişimi ve özellikle Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan yeni güvenlik anlayışı tartışılacak ve son olarak uluslararası ilişkiler çalışmalarına hâkim olan güvenlik teorileri ele alınacaktır. Ancak bu çalışmada Türkiye-AB ilişkileri boyutunda ele aldığımız mülteci krizi özellikle Kopenhag Okulu'nun toplumsal güvenlik ve güvenlikleştirme kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir. Uluslararası literatürde göçmen, mülteci ve sığınmacı kavramları ile ilgili karışıklıklar mevcuttur. Bu nedenle çalışmada bu kavramlar detaylı bir şekilde açıklanarak, farklılıkları ortaya konulacak; "göç" olgusuyla alakalı kavramlar grubu tanımlanacak ve sonuç olarak bu çalışmada Suriye'den gelen insanları belirtmek için "mülteci" kavramı kullanılacaktır. Bu bölüm içerisinde son olarak tezin özünü oluşturan güvenlik ve mülteci ikilisi arasındaki bağ toplumsal güvenlik anlayışı ve güvenlikleştirme teorisinin de katkıları ile açıklanacaktır.

Tezin ikinci bölümü, AB güvenlik politikaları ve mülteci sorunu arasındaki bağlantıyı ele alacaktır. Bu nedenle ilk olarak AB'nin kuruluşundan itibaren güvenlik kavramının geçirdiği süreçler, anlaşmalar ve zirveler analiz edilecektir. Daha sonra AB'de güvenlik politikalarının gelişimi Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Batı Avrupa Birliği (BAB), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) ile birlikte değerlendirilecektir. Arkasından AB'de mülteci politikalarının gelişim süreçleri ele alınacaktır. AB ortak bir mülteci politikası geliştirmek adına pek çok kez girişimde bulunmuş ve kararlar almıştır. Ancak henüz hala ortak bir mülteci politikasından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü üye devletler kendi güvenlikleri konusunda birliktten önce kendilerine güvenmekte ve bu nedenle ülkelerine giriş yapacak yabancılar konusunda da öncelikle onlar söz sahibi olmak istemektedir. Bu bölümde son olarak AB güvenliğinde mültecilerin rolü değerlendirilecektir. Daha öncede bahsedildiği gibi toplumsal güvenlik ve güvenlikleştirme kavramlarının yardımı ile mültecilerin birlik içerisindeki durumu ve nasıl algılandığı açıklanacaktır. Özellikle AB sınırını oluşturan ülkeler bu anlamda önemlidir çünkü bir bakıma Schengen alanını korumak o devletlerin sorumluluğu olarak yansıtılmıştır. Hâlbuki Dublin Sözleşmesi çerçevesinde “adil yük paylaşımı” anlayışı ile sınır ülkelerinin güvenliğini sağlamak ve mülteci yükünü hafifletmek birliğin sorumluluğudur.

Tezin üçüncü bölümü, mülteci sorunu çerçevesinde Türkiye-AB ilişkilerini tartışacaktır. Bunun için öncelikle Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel arka planını anlatmak faydalı olacaktır. Birliğe üye olmak için uzun yıllardır çaba sarf eden Türkiye'nin, aday ülke olması ve bununla birlikte AB müktesebatı ile uyum sağlamak için çalışması Türkiye'nin mülteci politikalarının gelişiminde çokça etkili olmuştur. Daha sonra Türkiye'nin mülteci politikaları ele alınacaktır. Çok yakın bir zaman dilimine kadar Türkiye'de bu konuda çalışan bir kurum olmayışı Türkiye için büyük eksikliklerdir. Ancak hem yaşanan mülteci krizi hem de AB müktesebatına uyum çerçevesinde yapılan değişiklikler Türkiye'nin mülteci ve sığınmacı politikalarını gözle görünür hale getirmiştir. Bu bölümde son olarak Türkiye-AB ilişkilerinde mülteciler konusu üzerinde durulacak ve aynı zamanda Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti konusu da bu başlık altında ele alınacaktır. Son dönemde ikili ilişkilerde en önemli konu mülteciler ve akabinde Vize Muafiyeti olmuştur. Bu nedenle Türkiye, yapılan protokollerdeki önkoşulları yerine getirip bir an önce vatandaşlarına Vize Muafiyeti sağlanması için çalışmaktadır.

Tezin dördüncü bölümü, bütün çalışma boyunca anlatılan ve tartışılan parametreler ekseninde Türkiye-AB ilişkileri üzerine bir analizden oluşmaktadır. Yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkisinin değerlendirildiği bu bölümde, ilk olarak AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımının Türkiye-AB ilişkileri üzerine etkisi değerlendirilecektir. Daha sonra AB adaylığının Türkiye'nin mülteci politikaları üzerine etkisi tartışılacaktır. Yani Türkiye'nin mülteci politikalarının gelişimi kendi iç dinamikleriyle mi, yoksa AB müktesebatına uyum çerçevesinde mi geliştirilmiş ve şekillenmiş sorusu burada önem taşımaktadır. Son olarak ise yeni güvenlik tehditleri ve mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği üzerine etkisi tartışılacaktır. Bu bölümde tezin genel bir değerlendirmesi yapılırken, aynı zamanda

Türkiye-AB ilişkilerinin belirlenmesi konusunda karar alıcı ve uygulayıcı pozisyonda bulunan kurumların üst düzey yetkilileri ile yapılan görüşmelere de yer verilecektir.

Çalışmanın Konusu

Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkisinin analizi ve çözüm önerileri, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Türkiye ve AB'nin hem güvenlik hem de mülteci politikalarının ayrı ayrı ele alındığı bu çalışmada, özellikle 2011-2019 yılları arasında yaşanan mülteci krizi yeni güvenlik tehditleri ekseninde değerlendirilerek, Türkiye-AB ilişkilerinin hem bugününe hem de geleceğine yönelik etkisi inceleme konusu olmuştur.

Çalışmanın Önemi

Bugüne kadar Türkiye-AB ilişkilerini, hem güvenlik boyutunda hem göç politikaları çerçevesinde hem de göçün güvenlikleştirilmesi konusu üzerinden tartışan pek çok çalışma bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada; Kopenhag Okulu'nun ürettiği kavramlardan olan hem toplumsal güvenlik hem de güvenlikleştirme çerçevesinde mülteci konusu incelenmekte ve ayrıca Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği yeni güvenlik tehditleri çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Daha önce göçün güvenlikleştirilmesi üzerine yapılan çalışmaların pek çoğu sınır yönetimi ve göçün dışsallaştırılması konularına odaklanmıştır. Fakat bu çalışma güvenlikleştirilen göçün, Türkiye-AB ilişkileri üzerindeki etkisini açıklaması bakımından önem taşımaktadır.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan ve uluslararası ilişkiler teorilerinin katkılarıyla şekillenen yeni güvenlik tehditleri detaylıca açıklanarak, bu yeni güvenlik tehditleri çerçevesinde mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkileri üzerindeki etkisi ele alınacaktır. Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan mülteci krizinin, 2011-2019 yılları arasında hem Türkiye'ye hem de AB'ye etkilerini tartışan bu çalışma, yeni güvenlik tehditleri ve mülteci konusunun Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği üzerindeki etkisini değerlendirmeyi ve AB'nin Türkiye gibi göç alanında işbirliği yaptığı ülkelerle nasıl bir ilişki modeli oluşturması gerektiği konusunda çözüm önerileri sunmayı amaçlamaktadır. Bu değerlendirme sırasında, mülteci politikaları üzerinde ve Türkiye-AB ilişkileri konusunda doğrudan etkisi olduğu düşünülen kurumların yetkilileri ile yapılandırılmış sorular çerçevesinde kişisel görüşmeler yapılmıştır.

Araştırmanın Soruları ve Hipotezleri

Stratejik konumu nedeniyle Türkiye pek çok kez mülteciler için transit bir ülke olmuştur. Ancak son zamanlarda Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yaşanan siyasi olaylar sonucunda ortaya çıkan iç karışıklıklar Türkiye'yi göç alan bir ülke haline getirmiştir. AB ülkelerine ulaşmak isteyen mülteciler için hala transit ülke özelliğini korumasına rağmen Türkiye; azımsanamayacak kadar büyük çapta bir mülteci kitlesini içerisinde barındırmaktadır. Bu durumun en kısa zamanda çözülebilmesi için başta devletler olmak üzere bütün uluslararası aktörler elini taşın altına koymalıdır.

Türkiye, Suriye ile var olan sınırı dolayısıyla Arap Baharının etkilerini Suriye krizi ile birlikte hissetmeye başlamış ve hala bu kriz ile oluşan mülteci akını ile baş etmeye çalışmaktadır. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) son verilerine göre 2011'den beri ülkeye gelen Suriyeli mülteci sayısı 7 Kasım 2019 itibarıyla 3.682,434'e ulaşmış ve ilk günden beri "geçici koruma" statüsü kapsamında çalışmalar yürütülmüştür. AB'ye aday ülke statüsünde bulunan Türkiye, diğer devletlerle istişarelerde bulunmasına rağmen tamamen kendi özgür iradesi ile konuya "insani bir sorumluluk" olarak yaklaşmaktadır. Türkiye'yi böyle bir politika izlemeye iten pek çok unsur vardır. Bunlardan bazıları; Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsünde olması, sorunlu bölgelere coğrafi olarak yakınlığı ve hatta Suriye ile olan kara sınırıdır. Sonuç olarak yeni güvenlik tehditleri ekseninde yürütülen bu çalışmada, Türkiye'nin mülteci politikalarını belirlemede etkili olan diğer unsurlardan da bahsedilecektir.

AB'de tıpkı Türkiye gibi, ciddi bir mülteci krizi ile mücadele halindedir. AB'nin kilit ülkeleri olarak kabul edilen; Almanya ve Fransa'ya ulaşım için transit bir yol olarak görülen sınır ülkeleri özellikle Akdeniz üzerinden yoğun bir mülteci akınına maruz kalmaktadır. AB bu durumla baş edebilmek adına bazı adımlar atmaktadır ancak Birlik içerisinde ortak bir mülteci veya göç politikası oluşturulmadığı müddetçe yapılan çalışmalar etkili olamamıştır. Schengen alanına giriş yapan bir mülteci sadece geldiği ülke için değil, Birlik için de bir tehdit olarak görülmektedir. AB'nin şimdiye kadar kapsamlı ve kabul görmüş bir mülteci politikası bulunmamasına rağmen, üye ülkeler AB normları ile bağlıdır. Fakat burada asıl sorun, AB nezdinde etkili bir ortak göç politikası olmadığından dolayı her ülkenin kendi politikalarını üretmesi ve uygulamaya koymasıdır.

Bu çalışma kapsamında cevap aranacak olan sorular aşağıda sıralanmaktadır.

1. Türkiye'nin, AB mülteci politikaları üzerindeki rolü nedir?
2. Türkiye'nin, AB ve mülteciler arasında tampon bir ülke konumunda bulunması AB üyeliğini ve AB güvenliğini nasıl etkiler?
3. AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununun, Türkiye-AB ilişkilerine etkisi bulunmakta mıdır?
4. Çok fazla sayıda mülteciyi topraklarında barındıran Türkiye, AB için stratejik bir ortak mı yoksa bir güvenlik tehdidi olarak mı görülmektedir?
5. Güvenlik konusu ve mülteciler birlikte düşünüldüğünde, bu durum AB'nin Türkiye algısını nasıl etkilemektedir?

Bu çalışmanın savunduğu hipotezler;

- 1- Soğuk Savaş sonrası SSCB'nin yıkılması ile Avrupa için önemini kaybeden Türkiye; mülteci krizinin yaşandığı bir ortamda tekrar eski konumuna gelmiş ve hatta Avrupa için çok daha önemli bir aktör olmuştur.
- 2- AB tarafından güvenlik sorunu olarak algılanan mülteci konusu, Türkiye-AB ilişkilerinde yakın bir işbirliği ağı kurulmasını sağlamıştır.
- 3- Özellikle mülteci sorunu bağlamında, AB güvenliğinde kilit bir aktör olan ancak üyelik müzakereleri hala devam eden Türkiye ile yük paylaşımı anlayışına dayalı, bütüncül ve eş güdümlü yeni bir ilişki modeli geliştirilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Türkiye, AB güvenliği üzerinde kritik bir etkiye sahiptir. Yaşanan mülteci sorunu Türkiye'nin AB üyeliği konusunda çok büyük bir etki yaratmasa da, ikili ilişkilerin seyrini önemli ölçüde etkilemiştir. Mülteci krizinden önce durağan bir şekilde seyreden Türkiye-AB ilişkileri, özellikle 2015 yılından sonra mülteciler konusunda yapılan işbirliği ile hareketlenmiş ve bu işbirliği ağı sayesinde ilişkilerin derinleşmesi ve hatta alternatif yeni ilişki modellerinin ortaya çıkması beklenmektedir.

Araştırmanın Yöntem ve Teknikleri

Bu çalışmada, Türkiye ve AB'nin mültecilere yönelik politikaları ve bu politikaların ikili ilişkiler üzerindeki etkisi yeni güvenlik tehditleri bağlamında ele alınacaktır. Teorik çerçeve olarak belirlenen Kopenhag Okulu toplumsal güvenlik anlayışı ve güvenlikleştirme teorisinin hem Türkiye hem de AB'nin politika ve uygulamalarına nasıl yansıdığı ortaya koyulacaktır. Daha sonra bu yeni güvenlik temelli yaklaşımın, Türkiye-AB ilişkilerini nasıl etkilediği, adaylık sürecinin Türkiye'nin mülteci politikaları üzerindeki etkisi ve AB güvenliğinde Türkiye'nin rolü tartışılacaktır. Arap Baharı ile birlikte başlayan mülteci krizi ve Suriye iç savaşı hala devam etmektedir. Hem Türkiye-AB ilişkileri hem de Suriye iç savaşı dinamik ve değişken bir süreç olduğundan, bu çalışmanın belli bir zaman aralığı ile kısıtlanması gerektiği düşünülmüştür. Sonuç olarak, bu çalışma 2011-2019 yılları arasındaki zaman dilimi baz alınarak kısıtlanmıştır.

Bu çalışmada metodolojik olarak nitel araştırma yöntemleri kullanılacak olup; doküman analizi ve literatür taramasından faydalanılacaktır. Konu hakkında yazılan kitaplar, araştırma raporları, antlaşma metinleri, zirve kararları, Türkiye ve AB tarafından yayınlanan ilerleme ve gelişme raporları, uluslararası örgütlerin çalışmaları, kamuoyu yoklamaları, sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları, politikacıların söylemleri, bu konuda akademisyen ve uzmanlar tarafından yazılan makalelerden yararlanılacaktır. Nitekim literatürde İngilizce ve Türkçe olarak pek çok kaynak mevcuttur. Bunlara ek olarak zaman zaman söylem analizi yönteminden de faydalanılarak, liderlerin mülteci politikaları üzerindeki etkisi ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

Türkiye ve AB'nin mülteci politikalarının oluşturulmasında ve aynı zamanda Türkiye-AB arasındaki ikili ilişkilerin seyrinde etkisi olan pek çok aktör bulunmaktadır. Bu nedenle yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkilerinin analizinin yapıldığı bu çalışmada, politika yapım ve uygulama noktasında oldukça fazla etkisinin bulunduğu düşünülen bazı kurumların üst düzey yetkilileri ile yarı yapılandırılmış soru metinleri aracılığıyla mülakatlar yapılmıştır. Bu mülakatlar, metin içerisinde betimsel analiz yöntemi kullanılarak, neden-sonuç ilişkisi içerisinde yorumlanmıştır. Hem mülteci politikaları hem de güvenlik algısı ve mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğine etkisi araştırıldığından, iki ayrı soru metni hazırlanmıştır. Hazırlanan yarı yapılandırılmış soru metinlerinden biri Türkiye'nin göçmen ve mülteci politikalarının belirlenmesi konusunda etkili olan ve bu sürece katkıda bulunan kurumların üst düzey yetkilileri ile yapılan mülakat sırasında kullanılırken; diğeri de Türkiye-AB ilişkilerinin belirlenmesi konusunda karar alıcı ve uygulayıcı pozisyonda bulunan kurumların üst düzey yetkilileriyle yapılan mülakat sırasında kullanılmıştır. Aslında bu çalışma kapsamında, uluslararası bir örgüt olması ve aynı zamanda mülteciler

konusunda dünya üzerinde çalışmalar yapan en kapsamlı kurum olması nedeniyle, BMMYK Türkiye temsilciliği ile de görüşmenin faydalı olacağı düşünülmüştür. Ancak BMMYK Türkiye temsilciliği bu görüşmeye sıcak bakmadığından, çalışmanın başında planlanan bu görüşme maalesef gerçekleştirilememiştir.

Türkiye-AB ilişkilerinin analiz edildiği bu çalışmada, mülteci krizi ve yeni güvenlik tehditlerinin ikili ilişkilerin geleceği konusunda yaratacağı muhtemel etkileri belirleyebilmek için hem Türkiye hem de AB'nin yetkili kurumları ile görüşülmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda Türkiye-AB ilişkileri konusunda Türkiye'de en yetkili kurum olan Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı'ndan iki ayrı uzman ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. AB'nin Türkiye algısı ve Türkiye-AB ilişkilerine yaklaşımını analiz edebilmek için ise; AB'nin Türkiye'deki yetkili kurumu olan AB Türkiye Delegasyonu ile görüşülmüştür. Görüşmeciler ile yapılan mülakatlar kayıt altına alınarak, bizzat kendi cümleleriyle aktarılmıştır. Ancak AB Türkiye Delegasyonu kurumsal yapısı buna izin vermediğinden görüşmelerin kayıt altına alınmasına ve aynı zamanda görüşmeci diplomatların isimlerinin kullanılmasına izin verilmemiştir. Bu nedenle AB Türkiye Delegasyonunun mülakat sorularına verdiği cevaplar, genel hatlarıyla araştırmacının cümleleriyle aktarılmıştır.

Sonuç olarak bu çalışmada, mülakat yapılması planlanan bazı kurumlara ulaşmak için oldukça uzun bir süre uğraşmak ve hatta izin almak gerekmiştir. Yine de, BMMYK Türkiye temsilciliği ile kurumsal yapısından kaynaklı olarak görüşme gerçekleştirilememiştir.

Literatür İncelemesi

Literatürde son dönemde yaşanan mülteci akınları ile ilgili pek çok çalışma bulunmaktadır. Bir kısım AB'nin mültecilere yönelik politikalarını incelerken (Yıldız, 2016; Fargues ve Fandrich, 2012/14; Erdoğan, 2012; Fullerton, 2016; Trauner, 2016; Fakhoury, 2016) bir kısım da Türkiye'nin mültecilere yönelik politikalarını ele almakta (Dinçer, Federici, Ferris vd., 2013; Kirişçi, 2014; Özden, 2013; International Crisis Group, 2014) ve hatta Türkiye-AB ilişkileri üzerindeki etkisini tartışmaktadır (İhlamur-Öner, 2014). Bunlara ek olarak ikili ilişkileri güvenlik ekseninde ele alan çalışmalarda bulunmaktadır (Aydın Düzgüt, 2015; Cebeci, 2014; Desai, 2005).

AB'nin mültecilere yönelik politikalarını inceleyen çalışmalar çoğunlukla AB'nin öncü ülkeleri olarak görülen İngiltere, Almanya ve Fransa'nın uygulamalarını geçmişe kıyas ile incelemekte ve bu politikaları şekillendiren değişkenleri ortaya koymaktadır (Fargues ve Fandrich, 2012/14; Amnesty International, 2013; Orchard ve Miller, 2014). Seeberg'e göre; Arap Baharı ile başlayan süreçte Tunus ve Libya kaynaklı göçler çoğunlukla İtalya'ya; Suriye kaynaklı göçler ise Ürdün, Lübnan ve Türkiye'ye doğru gerçekleşmektedir (Seeberg, 2013:158). AB Dış İlişkiler Servisi'ne (EEAS) göre; göç konusu Avrupa'daki siyasi tartışmaların kalbinde yer almaktadır ve bu nedenle Birliğin dış ilişkilerinde stratejik önceliğe sahiptir. Barbulescu ve Beaudonnet'e göre ise; Avrupa sorunun kaynağı olduğundan, çözümünde bir parçası olmalı ve sınır ülkelerinin yükünü paylaşmalıdır (Barbulescu ve Beaudonnet, 2014:219). Bu nedenle AB'nin göç konusundaki düzenlemelerinde yük paylaşımı (*burden sharing*) olarak adlandırılan bir

yaklaşım benimsenmiştir. Ancak uygulama noktasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Gençler'e göre; yaşanan aşırı sığınma talebi siyasal, çevresel ve sosyal ikiliklere neden olmakta, çözebilmek için üye ülkeler ile işbirliği yapılması gerekmektedir (Gençer, 2016:54). Her ne kadar sorunla asıl yüzleşen sınır ülkeleri olsa da yük paylaşımı büyük bir öneme sahiptir. Uygulanan politikalar ise sadece bir ülkeyi değil, bütün Birlik üyesi ülkeleri etkilemektedir; bu nedenle istikrarlı ve uygulanabilir politikaların üretilmesi, AB normları ile iç hukuk yollarının birbirine uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin mültecilere yönelik politikası ile ilgili çalışmalar ise, son zamanlarda çoğunlukla Suriyeli mülteciler ekseninde şekillenmektedir (Sağiroğlu, 2016a; Erdoğan ve Ünver, 2015; Sağiroğlu, 2016b; Kartal ve Başçı, 2014). Türkiye, şimdiye kadar hiç yaşamadığı kadar büyük ölçüde bir mülteci akınına maruz kalmış ve buna hemen karşılık vermek adına pek çok yeni uygulama ortaya koymuştur. IOM'a göre; Türkiye, Suriyelilerin kendisine güven duygusu kazanmasına ve yeni çevreye entegre olmalarına yardımcı olmak için esnek ve önemli adımlar atmıştır (International Crisis Group, 2013:15). Türkiye, imzacısı olduğu 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama nedeni ile Avrupa dışından gelen insanları "mülteci" olarak kabul etmemekte yani hukuki bir statü sağlayamamaktadır. İşte bu nedenle Suriyeli mülteciler "misafir" olarak adlandırılmış ve hukuki statünün eksiklikleri azaltılmak adına geçici koruma statüsü oluşturulmuştur. Kirişçi (2014:51); Türkiye'yi uyguladığı açık kapı politikası nedeniyle takdir etmesine rağmen, bu politikanın yasal dayanağının zayıf olduğunu ileri sürmektedir. Yaklaşık sekiz senedir dünya üzerinde en çok mülteciyi ülkesinde barındıran ülke olan Türkiye, zamanla daha pek çok yasal düzenleme yapmış ve Suriyeli mültecilerin ülkeye uyumunu sağlamak için çalışmaktadır.

Yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkilerinin analiz edildiği bu çalışmada, Türkiye'nin AB için önemli bir aktör olduğu hipotezi savunulmaktadır. Aslında bu hipotezi savunan başka çalışmalarda bulunmaktadır. Tolay tarafından yazılan "The EU and Turkey's Asylum Policies in Light of the Syrian Crisis" adlı makalede; Türkiye ve AB'nin siyasi olarak yakın bir işbirliği ağına sahip olduğu ve Türkiye'nin mülteciler konusundaki yeni durumunun Türkiye'yi AB için özel bir partner yaptığı belirtilmiştir (Tolay, 2014:6). Bir başka makalede; Türkiye'nin hem göç hem de terör konusunda AB için önemli bir partner olduğu vurgulanmış ve aynı zamanda AB müzakerelerinin Türkiye'nin göç ve iltica politikalarının Avrupalılaşmasını sağladığı iddia edilmiştir (Dimitriadi vd., 2018:1-5). Ancak bu çalışmada, özellikle mülteci sorunu bağlamında AB güvenliğinde kilit bir aktör olan Türkiye'ye bu önemine istinaden davranılmadığı ve aslında hak ettiği önemi göremediği vurgulanmaktadır.

AB'nin mülteci politikaları ve güvenlik algısının Türkiye-AB ilişkilerini olumlu yönde etkilediğini belirten çalışmaların aksine; Erdoğan çalışmasında, mülteci konusunun Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilediğini; çünkü taraflar arasındaki ilişki ağının "üyelik" konusundan "AB'yi koruyan ülke" konusuna kaydığını iddia etmektedir (Erdoğan, 2018a: 255). Bu örneklerden de görüleceği üzere, literatürde bu konularda yazılmış pek çok makale, rapor, tez ve araştırma bulunmaktadır. Özellikle son

zamanlarda güvenlik çerçevesinde Türkiye-AB ilişkilerini ya da sadece AB mülteci politikalarını inceleyen pek çok çalışma bulunmaktadır. Ancak bu çalışmaların hemen hemen hepsinde AB adaylığının Türkiye'nin mülteci politikalarına etkisi tartışılmaktadır. Bu anlamda bu çalışmada asıl olarak, Türkiye'nin AB'nin mülteci politikalarına etkisi üzerinde durulacaktır. Yani AB güvenliğinde Türkiye'nin rolü ve önemi ortaya konulurken, aslında Türkiye'nin stratejik konumu ve politikalarının AB'yi nasıl ve ne ölçüde etkilediği, özellikle Türkiye'nin AB'nin mülteci politikaları üzerindeki rolü ve bu çerçevede Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği de tartışılacaktır.



BÖLÜM 1.

KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Güvenlik Kavramı, Ortaya Çıkışı ve Yeni Güvenlik Anlayışı

Ulus devletlerin ortaya çıkması ile şekillenen ulusal sınırlar, son yüzyılda küreselleşmenin artmasıyla etkisini kaybetmeye başlamıştır. Bunun sonucunda bir ülkede yaşanan herhangi bir büyük çaplı olay, öncelikle komşu ülkeleri daha sonra ise o ülkenin içerisinde bulunduğu bölgeyi ve son olarak bütün uluslararası sistemi etkilemektedir.

Güvenlik kavramının tarihsel geçmişine baktığımız zaman belirli bir dönemi başlangıç olarak kabul etmek çok mümkün değildir. Ancak ulusal sınırların kalın çizgiler ile çizilmeye başladığı dönemlerde “güvenlik” kavramının çok daha yüksek sesle dile getirildiği ve hesaba katıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ulus-devletlerin ortaya çıktığı zamandan Soğuk Savaş’ın bittiği tarihe kadar geçen sürede hâkim olan güvenlik algısı “devlet güvenliği” çerçevesinde şekillenmiştir (Smith, 2020:47-62). Ancak ulus-devletlerin ortaya çıkmasından önceki dönemlerde güvenlik kavramını “birey güvenliği” çerçevesinde ele almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü güvenlik insanların en temel ihtiyaçlarından birisidir. İnsanlar için yeme-içme ve barınma ne kadar önemli ise güvenlik de o kadar önemli bir konudur. Literatürde güvenlik kavramının tanımlanması konusunda pek çok farklı görüş bulunmaktadır. Çünkü güvenlik algısı ve tanımı; zamana, mekâna ve kişiye göre değişiklik göstermektedir. Bunlara ek olarak, güvenlik kavramını tanımlamak için bazı yardımcı ve ilişkili kavramlardan da faydalanılmıştır.

Uluslararası İlişkiler literatüründe güvenlik kavramının tanımlanması daha önce de belirttiğimiz gibi dönemselsel olarak farklılaşma yaşamıştır. Son aşamada ortaya çıkan güvenlik kavramının anlamlandırılabilmesi açısından kavramın tarihsel gelişimini incelemek önem arz etmektedir. Bu noktada özellikle Soğuk Savaş dönemine hâkim olan güvenlik algısı ve Soğuk Savaş sonrasında gelişen küreselleşmenin etkisi ile yeniden biçimlendirilen güvenlik algısı tartışılmalıdır. Uluslararası İlişkilerin hemen her alanını etkileyen “küreselleşme” kavramı ulus-devletlerin güvenlik anlayışında da farklılıklara yol açmıştır. Küreselleşme ile birlikte daha önce güvenlik kavramının içeriğinde bulunmayan yeni alanlar artık güvenlik konusu olmaya başlamıştır. Bu durumun bir sonucu olarak yeni bir güvenlik tanımlaması yapmak ve bu yeni güvenlik anlayışını oluşturan yeni tehditleri de açıkça ortaya koymak, zaten belirsiz olan “yeni güvenlik anlayışı” kavramını biraz da olsa anlaşılır kılmak adına önemlidir. Aslında bu yeni tanımlamayı yapma ihtiyacı tamamen eski yöntemlerin yeni tehditleri bertaraf etmek konusunda yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. Bu yeni güvenlik algısı ile birlikte önceki güvenlik tanımlamaları “geleneksel” olarak adlandırılmaya başlanacak ve böylece zamanla kavramda yaşanan değişiklikleri görmek daha kolay olacaktır.

1.1.1. Güvenlik Kavramı

Güvenlik kavramı, en genel tanımıyla risklerden, tehditlerden ve tehlikelerden uzak olma hali yani kısaca emniyette olmak ya da emniyette hissetmek şeklinde ifade edilmektedir (TDK Sözlük, 2020). Güvende olduğunu hissetmek insanların normal bir yaşam sürdürebilmesi için önemli bir ön koşuldur. Bu söylemlerden anlaşılacağı üzere güvenlik

kavramı hem fiziksel hem de psikolojik tehditlerin varlığına göre şekillenmektedir. Ancak herkes tarafından kesin kabul görmüş bir tanımlama yapmak güvenlik kavramının ruhuna aykırıdır. Bu durumda güvenlik kavramının nesnel bir tanımlaması olmadığı; daha çok türetilmiş bir kavram olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Bir kişinin veyahut devletin güvenlik algısı çeşitli nedenlerle farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle nesnel bir “güvenlik” tanımlaması yapmak çok da mümkün değildir. Çünkü güvenlik kavramı; kimin tanımladığına ne zaman tanımladığına ve hangi içsel ve dışsal faktörlerin bu tanımlama üzerinde etkisi olduğuna göre değişiklik göstermektedir.

Güvenlik kavramı ile ilgili olarak belirtilen durum, şüphesiz ki kavramı tanımlayan kişinin sosyolojik, psikolojik, kültürel vb. durumundan, neyi tehdit olarak algılayıp algılamadığından kaynaklanmaktadır. Burada ortaya çıkan iki temel soru vardır: kimin için ve hangi değerler için güvenlik? Beril Dedeoğlu’na göre güvenlik kavramı; varlığını koruma ve devam ettirme niyeti taşımakta ve hemen her alanda karşılaşılabilecek bir durumdur (Dedeoğlu, 2018:28). Romalı filozoflar Cicero ve Lukretius, güvenlik kavramını batı geleneğinde ilk kullanan isimler olarak bilinmektedir (Brauch, 2008:2). Uluslararası ilişkiler disiplinde ise “güvenlik” kavramı özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında önem kazanmıştır. Bunun nedeni ise devletlerin güvenlik ihtiyacı ile açıklanabilir. Sosyal ve siyasal boyutları bulunan güvenlik kavramının siyasal boyutu; özellikle Wilson Prensipleri ile gelişmeye başlamış ve bu dönemde güvenlik “dış güvenlik” anlamında kullanılmıştır (Demir, 2018:11). Dedeoğlu’na göre; uluslararası ilişkilerde güvenlik kavramı farklı düzlemlerde ifade edilmektedir (Dedeoğlu, 2018:36);

- a. Uluslararası sistemin bütünü ya da bütüne yakınının güvenliği,
- b. Coğrafi ya da işlevsel alt sistemlerin, bölgelerin güvenliği,
- c. Devletin güvenliği,
- d. Toplumun güvenliği,
- e. Toplumsal alt grupların güvenliği,
- f. Bireylerin güvenliği.

Uluslararası ilişkiler literatüründe güvenlik kavramını inceleyen en önemli çalışma 1952 yılında Arnold Wolfers tarafından yapılmıştır. Wolfers’a göre güvenlik; önceden elde edilmiş değerlerin bir dereceye kadar korunması durumudur (Wolfers, 1952:484). Buna ek olarak Wolfers, objektif ve sübjektif bir güvenlik anlayışından bahsetmektedir. Objektif olarak güvenlik, devletlerin varlıklarına yönelik tehdit olmaması; sübjektif olarak güvenlik ise, devletlerin varlıklarına yönelik saldırı korkusu taşımaması şeklinde ifade edilmiştir. 1973 yılında Klaus Knorr, kendi niyetini “ulusal güvenlik teriminin yarattığı anlamsal ve tanımsal sorunları kasıtlı olarak yok saymak” şeklinde belirterek güvenlik kavramını araştırmaya başlamıştır (Knorr, 1973:5). Richard Smoke ise 1975 yılında, güvenlik kavramının anlamına oldukça yetersiz bir şekilde dikkat çekildiğini gözlemlediğini belirtmiştir (Smoke, 1975:259).

Güvenlik, askıya alınan sivil özgürlükleri haklı çıkarmakta kullanıldığı için önemli bir konsept olarak görülmektedir. Ancak adalet, özgürlük, eşitlik, temsil ve güç kavramlarına atfedilen ciddi dikkat güvenlik kavramına verilmemiştir (Digeser, 1994). Bu görüşe paralel olarak güvenliğin az gelişmiş ve ihmal edilmiş bir konsept olduğunu belirten

Buzan, bu durumun beş muhtemel nedenini açıklamaya çalışmaktadır. Bunlar (Buzan, 1983:7-11):

1. Kavramın zorluğu,
2. Güvenlik ve güç kavramları arasındaki belirgin örtüşme,
3. Realist eleştirmenlerin güvenlik konusundaki ilgi eksikliği,
4. Güvenlik çalışanların, teknoloji ve politika alanındaki yeni gelişmelerle çokça meşgul olması,
5. Politikacıların ulusal güvenliğin belirsizliğini faydalı bulması.

Ole Waever geleneksel ilerici yaklaşıma göre; güvenliğin dilden önce bir gerçek olduğu ve daha çok güvenliğin daha iyi olduğunu belirtmektedir (Waever, 1995:46). Güvenlik durumunu, basit bir şekilde devlet ve devletin dışsal şartların etkisine karşı garanti sağladığı toplum arasındaki ilişki olarak tanımlayan Mabee, devleti dış tehditlere karşı koruyucu ve iç refahı sağlayıcı olarak, güvenlik sağlayıcı ve ana garantör olarak konumlandırmaktadır (Mabee, 2003:143-145). Uluslararası ilişkilerdeki bu ilk tanımlamalar tabi ki devlet merkezlidir. Hatta önceleri birey güvenliği devlet güvenliği ile doğrudan ilişkilendirilmiştir. Yani devlet güvende ise bireyin de güvende olduğu belirtilmiştir. Ancak bu görüş Soğuk Savaş sonrası değişikliğe uğramış ve öncelik bireyin güvenliğine verilmiştir. Bilal Karabulut'a göre; aktörler üç halkalı bir güvenlik mekanizması kullanmaktadır. Bunlar (Karabulut, 2015: 12-13);

- 1) Aktörün kendi iç güvenliğini oluşturan en iç halka,
- 2) Yakın çevre tehlike ve/veya güvenliği oluşturan ikinci halka,
- 3) Küresel tehdit alanını oluşturan ve en gevşek olan üçüncü halkadır.

Aktörün içinde bulunduğu koşullara göre bu halkalar arasında değişiklik olabilmektedir. Öyle ki bir aktör için en iç halkada yer alan bir mesele başka bir aktör için en gevşek olan üçüncü halkada yer alabilmektedir. Bu durum aktörün uluslararası sistemdeki yeri, tehdit algısı ve kendisine biçtiği rollerden kaynaklanmaktadır. Buna ek olarak devletlerin güvenliğe verdiği anlam farklılaşmaktadır. Bazı devletler statükodan hoşnutsuz ve elindeki değerleri korumaktansa yeni değerler elde etme isteği içerisinde (Wolfers, 1952:491-492).

Güvenlik kavramıyla ilgili farklı tanımlamaların olması konusunda hiç kimsenin bir itirazı yoktur. Ancak yine de güvenlik durumundan söz edebilmek için bazı ortak değerlerin olması gerektiği konusunda anlaşıldığı söylenebilir. Buna göre; varlığın korunması ve sürdürülmesi bakımlarından bir ya da birkaç içsel tehdidin, ve/veya dışsal bir ya da birkaç tehdidin, ve/veya bu türden algılamaların ve tahminlerin bulunması gerekmektedir (Dedeoğlu, 2018:34). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere; güvenlik durumunun belirlenmesindeki iki önemli etken “tehdit” ve “algı”dır. Tehdit dediğimiz zaman; “bir devlet, toplum ya da bireyin yaşamına veya sahip olduğu değerlere yönelik olumsuz sonuçlar doğurma potansiyeli olan olaylar ve olgular anlaşılmaktadır” (Karabulut, 2015:12). İnsanların pek çok ihtiyaçları bulunmaktadır ve bunlar tehditler yüzünden sekteye uğrayabilmektedir. Bu nedenle “her şey” potansiyel güvenlik problemi olabilmektedir.

Bu nedenle üç farklı problem ortaya çıkmaktadır (Waeber, 1995:47):

- 1) Güvenlik kavramına her şey dâhil edilir ve böylece kavramın içi boşalır.
- 2) Klasik güvenliğin çağrışımsal çekirdeğine açıkça dikkat edilmemesi, yeniden üretilmesine ve hatta genişlemesine katkıda bulunur.
- 3) Geleneksel olarak tanımlandığı gibi, güvenlik kavramının üzerinde siyasal etki eksikliği bulunmaktadır.

Hobbes için güvenliğe tehdit kendi ülkesinin içerisi ve dışarı da dâhil olmak üzere her yerden gelebilir. Güvenliği mutlak bir değer olarak gören Hobbes, gerektiğinde devlet herhangi bir istekte bulunmasa dahi bu uğurda vatandaşların canlarını feda edebileceğini belirtmektedir. Ancak yine de güvenlik herkes için mutlak bir değer değildir ve güvenliğe karşılık diğer değerler arasında bir denge kurulmalıdır (Ullman, 1983:130). Tehdit kavramı yine güvenlikle de alakalı olarak “risk” kavramı ile yoğun bir ilişki içerisinde. Öyle ki güvensizlik riskleri ortaya çıkarmakta; riskler ise korku ve endişe yaratarak tehlike oluşturmakta ve sonuç olarak tehlike durumu tehdit olarak algılanmaktadır. Risk ve tehlike kavramları beraber kullanılmakta; risk durumundan bahsedebilmek için öncelikle bir tehlike durumunun olması ve bu tehlikenin bir amaç ya da hedef ile ilişkili olması gerekmektedir. Tehdit kavramı ise hem gerçek hem de algı durumunu beraberce içerisinde barındırmaktadır.

Herhangi bir aktörün öz değerlerine yönelik tehditleri bertaraf edebilmesi için caydırıcı önlemler alması gerekmektedir. Caydırıcılık en basit şekilde; karşı tarafı yapmayı planladığı eylemden vazgeçirmek, verilmek istenen zararı fark edip önceden durdurmak şeklinde tanımlanabilir. Çok kutuplu sistemde “caydırıcılık” daha kolaydır; çünkü daha fazla devlet karşı karşıya gelecektir ve muhtemelen güçlü ve saldırgan devletler de burada olacaktır (Mearsheimer, 2013:85). 1955-1965 yılları arasında uluslararası sisteme nükleer silahlar hâkim olmasına rağmen; bu çağın en etkili başarısı caydırıcılık teorisi olmuştur (Baldwin, 1995:123). Caydırıcılık; iletişim, kapasite, inandırıcılık ve maliyet gibi unsurlara sahiptir (Karabulut, 2015:15). Bunlara ek olarak caydırıcılık bazen “şiddet” kullanımına da neden olabilmektedir. Şiddet kavramı, herhangi bir kişiye baskı uygulayarak veya güç kullanarak kendi isteği dışında bir şey yaptırmak veya yapmak şeklinde tanımlanabilir (Yiğittepe, 2017: 28). Şiddetin; fiziksel, ruhsal ve yapısal gibi pek çok boyutu bulunmaktadır. Şiddeti insan doğası üzerinden tartışan teoriler, güvenlik algısında da farklılıklara neden olmaktadır. Uluslararası sistemde ortaya çıkan güvenlik ikileminin oluşmasında da; güvenlik ihtiyacı ile ortaya çıkan şiddet kullanma gereksinimi katalizör görevi görmekte ve bir şiddet döngüsü yaratılmaktadır.

Güvenlik kavramını tanımlamaya çalışırken kullanılan bir diğer kavram da “çatışma” kavramıdır. Çatışma kavramı, iki veya daha fazla aktör arasında gelişen menfaatlerin çakışması ve uzlaştırılamaması şeklinde ortaya çıkan bir kavram olarak tanımlanabilmektedir. İnsan doğasından kaynaklandığı öne sürülen “menfaat elde etme” isteği nedeniyle çatışma durumunun yaşanması kaçınılmaz görülmektedir. Realistler, gücün uluslararası politikanın bir değeri olduğuna dikkat çekmektedir. Büyük güçlerin diğerlerine oranla ne kadar çok ekonomik ve askeri güce sahip olduğu konusunda dikkatli

olması gerektiğini belirten realistler, uluslararası politikayı güç politikası ile aynı görmektedir (Mearsheimer, 2013:77). Ken Booth ise güç için mücadele etmeyi diğer politikalar gibi bir dünya politikası olarak görmektedir (Booth, 1991a:542). Güvenlik ile ilgili bir diğer kavram ise “savunma” kavramıdır. Savunma kavramı; saldırı olasılığının önüne geçmek ya da oluşabilecek zararı en aza indirmek için önlemler almak şeklinde tanımlanabilir. Güvenlik ve savunma kavramları arasında kuvvetli bir ilişki bulunmaktadır; öyle ki savunma durumu güvenliğin oluşmasını sağlamaktadır.

Daha öncede bahsedildiği üzere, güvenlik kavramı sabit, her zaman, her yerde ve herkes için geçerli bir tanıma sahip değildir. İşte bu nedenle yukarıda bahsedilen; risk, tehlike, tehdit, caydırıcılık, şiddet, çatışma ve savunma kavramlarından daha genel ve herkesçe kabul edilebilir bir güvenlik algısı oluşturulabilmek için faydalanılmaktadır. Bu doğrultuda genel kabul gören en önemli nokta; güvenliği sağlayabilecek ve meşru olarak kuvvet kullanma yetkisine sahip olan devletin varlığıdır. Uluslararası sisteme hâkim olan aktörlerin “devlet”ler olduğu referansı ile düşünüldüğü zaman, devletler sisteminde güvenliği sağlamak konusunda yetkilidir; ancak kullandıkları yöntemler algıladıkları tehdidin türüne göre farklılık gösterebilmektedir. Bilal Karabulut’un belirttiği üç halkalı güvenlik modeline göre; önce iç güvenlik daha sonra yakın çevre güvenliği ve en son dış güvenlik mekanizmaları işletilmektedir. Bu noktada iç güvenlik dediğimiz zaman “ulusal güvenlik” kavramını; yakın çevre güvenliği dediğimiz zaman “bölgesel güvenlik” kavramını ve dış güvenlik (üçüncü halkadaki güvenlik) dediğimiz zaman ise “uluslararası güvenlik” kavramını ele almak gerekmektedir.

Ulusal güvenlik, güvenlik kavramının geleneksel bir bakış açısı ile tanımlanması sonucunda ortaya çıkan bir kavramdır. Geleneksel bakış açısına göre; güvenlik denildiği zaman önce devlet güvenliği ve dahası devletin iç güvenliği yani ulusal güvenlik anlaşılmakta, ulusal güvenlik denildiği zaman ise askeri güvenlik akla gelmektedir. Geleneksel güvenlik anlayışının kökleri realist paradigmaya dayanmaktadır. Realizmin kurucularından olan Machivelli’nin, “ulusal güvenlik” kavramını ilk kullanan isim olması da aslında bir anlamda bu durumun bir kanıtıdır. Ulusal güvenlik kavramı devletin ulusal gücü ile yakından ilgilidir. Ancak ulusal güvenliğin tek kaynağı askeri güç değil ve askeri tehditler sadece devletlerin karşılaştığı tehlikeler değildir (Walt, 1991:213). Ulusal güvenlik uluslararası dinamiklere bağlıdır; fakat bu durum ulusal güvenlik ile uluslararası güvenlik arasındaki ilişkiyle aynı değildir (Waeber, 1995:48). Ulusal gücü korumak ya da arttırmak devlet güvenliği için her zaman öncelikli hedef olmuştur; bu durum ise diğer aktörlerin tehdit algılamasına sebep olmuş ve sonuç olarak yeni bir güvenlik sorunu daha doğrusu “güvenlik ikilemi” yaratmıştır.

Ulusal güvenlik dar bir anlamda tanımlanmıştır; çünkü herkes ulusal güvenliği askeri tehditler açısından düşünmeye ve bu tehditlerinde sınırlar dışından geleceğine dair bir inanca sahip olmuştur (Ullman, 1983:133). Buna ek olarak bir devletin askeri güç aracılığıyla güvenlik araması, güvensizlik durumunu da arttırma eğilimindedir (Booth, 1991a:541). Ulusal güvenlik kavramı, ulusal egemenlik kavramı ile de yakın ilişkisi bulunan bir kavramdır. Ulusal egemenlik perspektifinden yapılan ulusal güvenlik tanımı ise; “ bir devletin ülkesi, insanları ve hükümeti ile bölünmez bir bütün olması yani kendi

ülke toprakları üzerinde egemen gücün sadece kendisi olması” şeklinde ifade edilmektedir (Karabulut, 2015:22). Bireyler, devletler ve diğer sosyal aktörler, fiziksel güvenlik, ekonomik refah, özerklik ve psikolojik olarak iyi olmak vb. pek çok değere sahiptir. Ulusal güvenlik kavramı, geleneksel olarak siyasi bağımsızlık ve bölgesel entegrasyonu korunması gereken değerler olarak içermektedir (Baldwin, 1997:13). Sonuç olarak ulusal güvenlik; bir devletin sınırlarına, vatandaşlarına ve ekonomisine yönelik her türlü tehdit ve tehlikeleri tespit etmek ve bunları bertaraf etmek için gereken bütün önlemleri almak demektir. Böylece ulusal güvenlik kavramı, ulusal çıkarlar ile de aynı anlamda kullanılmaya başlanmıştır (Wolfers, 1952:482).

Bölgesel güvenlik kavramı; yakın çevre güvenliği anlamına gelmekte, güvenlik mekanizmalarının ikinci halkasını oluşturmakta ve coğrafi özellikler sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu kavram belli bir bölgede ortaya çıkan özel bir sorun ya da tehdide karşı veyahut genel bir tehdide karşı oluşturulan güvenlik alanını ifade etmektedir. Bölgesel güvenlik; aktörlerin karşılıklı işbirliği ile sağlanabildiği gibi bölgesel örgütlenmeler aracılığı ile de sağlanabilmektedir.

Karabulut’a göre, güvenlik mekanizmalarında en son halkayı oluşturan küresel güvenlik tehditlerini “uluslararası güvenlik” kavramı ile ilişkilendirmek yerinde bir yaklaşım olacaktır. Uluslararası güvenlik dediğimiz zaman; genel bir ifade ile uluslararası sistemdeki aktörlerin karşılıklı barış ve güvenliği sağlamak için aldıkları önlemler; daha spesifik bir ifade ile de uluslararası sistemin küresel boyutta çatışmalardan korunması anlaşılmaktadır (Karabulut, 2015:26). Ancak ulusal boyutta cereyan eden herhangi bir güvenlik sorunu kolay bir şekilde ulus-ötesi ve uluslararası seviyeye ulaşabilmekte ve hatta bu durumun tam tersi de yaşanabilmektedir (Smith, 2020:34). Uluslararası güvenliğin sağlanması, ulusal güvenliğin sağlanması için önemli bir koşuldur; bu nedenden ötürü geçtiğimiz yıllar çok sayıda oluşumun kuruluşuna sahne olmuştur. I. Dünya Savaşı sonrasında sistemde yeni bir savaş yaşanmasını önlemek amacıyla oluşturulan Milletler Cemiyeti (MC); daha sonra II. Dünya Savaşı sonrası kurulan BM gibi oluşumların nihai ve tek amacı uluslararası sistemde güvenli bir ortam yaratmak ve savaşların, çatışmaların önüne geçmektir. Uluslararası güvenliğin korunması konusunda uluslararası sistemdeki her bir aktör aynı derecede sorumluluğa sahiptir; bu nedenle pek çok girişimde bulunulmuş ve bulunulmaya da devam edilmektedir.

Bütün bu güvenlik ile birebir alakalı kavramlara ek olarak birde “kolektif güvenlik ve kolektif savunma” kavramlarından bahsetmek, güvenlik kavramını tamamlamak adına faydalı olacaktır. Kolektif güvenlik kavramı; uluslararası sistemde ortak bir güvenlik sistemi yaratma amacıyla ortaya çıkmış ve ilk defa MC sisteminde görülmüştür. Kavramın asıl amacı: bir çeşit güçler koalisyonu kurmak ve aktörlerden herhangi biri uluslararası sistemin yapısını bozacak şekilde hareket ettiği zaman onu dengelemek veya dizginlemektir. Aynı zamanda kolektif güvenlik; bir devletin başka bir devletin saldırganca girişimini engellemek amacı ile oluşturulan yasal mekanizmalar bütünüdür. Yani kısaca kolektif güvenlik; bir güçler koalisyonudur. Kolektif savunma kavramı ise; uluslararası sistemde saldırgan devletlere karşı askeri bir ittifak kurulmasına dayanmaktadır. Kolektif savunmadan söz edebilmek için “ortak bir düşman” belirlenmesi

gerekmektedir ve bu durum kolektif savunmayı, kolektif güvenlikten ayıran en önemli farktır (Kardaş, 2016:343).

1.1.2. Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı

Güvenlik olgusunun tarihsel olarak geçmişine baktığımız zaman, güvenlik kavramının ortaya çıkışı konusunda belirli bir tarih vermek doğru olmayacaktır. Güvenlik mekanizmaları, Foucault'un da belirttiği gibi belirli bir dönemde ortaya çıkmamıştır; aksine hukuki-yasal sistemin içerisinde zaten vardır (Foucault, 2016:9).

İnsanlık tarihi ve güvenlik tarihinin aynı zaman diliminde başladığı varsayılabilir. Bunun nedeni ise insanlığın varoluşundan beri “güvenlik” olgusunun her zaman gündemde ve öncelikli oluşudur. Tehdit ve tehlikeler zamanla değişiklik göstermesine ve bazen boyut değiştirmesine rağmen; güvenlik olgusu bu değişiklikler doğrultusunda yeniden ve yeniden şekillenmiştir. Bu yeni tehditler, kompleks sistemlerden kaynaklı olarak hem doğal hem de insan eliyle üretilen tehditlerdir (Buzan, 1997:12). Aslında güvenliğin tarihsel gelişimini analiz edebilmek için kavramın oluşmasında etkisi olan bazı olguların geçirdiği değişimleri ve bu değişimler sonucunda ortaya çıkan durumları irdelemek yerinde olacaktır.

İlk olarak “savaş” olgusu ve zaman içerisinde yaşadığı değişim güvenliğin tarihsel gelişimi üzerinde etkili olmuştur. Antik dönemlere kadar uzanan tehdit-güvenlik ilişkisinden kaynaklanan güvenlik kaygısını Mısır, Asur ve Hitit uygarlıklarında görmek mümkündür (Dedeoğlu, 2018:40). O dönemde “devlet” gibi bir varlığın olmayışı ve uluslararası sistemin belirsizliği, uygarlıklar arasında bir güvensizlik ortamı yaratmıştır. Farklı toplumlar ve uygarlıklar arasında yaşanan çatışma ve savaşlar aslında bu belirsiz uluslararası sisteminde bir sonucudur. Bu anlamda verilebilecek en güzel örnek Antik dönemde Sparta ve Atina arasında yaşanan ve yaklaşık otuz yıl süren Peloponnes Savaşıdır. Taraflardan birinin kendini güvende hissetmek adına yaptığı girişimler karşı tarafı güvensiz hissettirmiş, tehdit algılamasına neden olmuş ve sonuç olarak otuz yıl kadar süren bir savaş yaşanmıştır (Dedeoğlu, 2018:43). Antik çağlarda, çatışma ve savaş durumunun ortaya çıkması direkt olarak çıkar ve güvenlik ile ilişkilendirilebilirken; daha sonraları bu durum değişmiştir.

Güvenliğin tarihsel gelişimi üzerinde etkisi olan ikinci olgu “din” kavramıdır. Tek tanrılı dinlere geçilmeden önceki dönemlerde “fetih, ganimet ve istila” gibi kavramlar güvenlik olgusu ile beraber anılırken; tek tanrılı dinler ile birlikte “cihat ve hacı seferleri” gibi kavramlar güvenlik nesnesi olmuştur (Karabulut, 2015:42). Ortaçağ ile birlikte din ve mezhep konusu savaş veya çatışma için neden olarak kabul edilmiş ve bu durumun etkisi ile bütün Avrupa devletlerinin müdahil olduğu Otuz Yıl Savaşları yaşanmıştır (Demir, 2018:12). Bu savaşların sonunda Westfalya Antlaşması (1648) yapılmış ve modern anlamda ilk ulus-devletler bu antlaşma ile ortaya çıkmıştır. Böylece laik ve modern bir uluslararası sistemin temelleri atılmış, din ve iktidar ilişkisi ayrıştırılmıştır. Ancak aradan geçen bunca zamandan sonra hala din ve iktidar ilişkisi bir arada bulunmakta ve maalesef ki güvenlik hala din olgusunun etkisi altında yer almaktadır.

Güvenliğin tarihsel olarak geçirdiği değişimleri etkileyen bir diğer olgu da savaşların yıkıcı gücünün teknolojinin de etkisiyle her geçen gün artması ve bu durumun sonucunda insanların kendisini her gün daha az güvende hissetmesidir. Birey içinde, devlet içinde varlığını güvence altına almak her zaman en temel ihtiyaç olmuştur. Ancak hiçbir zaman, herhangi bir aktör için tam anlamıyla güvenlikten bahsetmek mümkün değildir. Çünkü mutlak bir güvenlik durumu ütopiktir ve bütün dünyada egemenlik kurulmadıkça sağlanması çok zordur. Bu nedenle güvensizlik ve korkular içselleştirilmiş ve muhtemelen büyütülmüştür (Wolfers, 1952:494). Aktörler bu durumun bilincinde olmasına rağmen silah teknolojisinde yaşanan gelişmeler ve nükleer silahların mevcudiyeti güvensiz bir uluslararası sistem yaratmıştır. Daha fazla güvenlik mottosu ile hareket eden aktörler silahlanma yarışına girmiş ve sonuç olarak “güvenlik ikilemi” ile karşı karşıya kalınmıştır. Anarşik olduğu varsayılan uluslararası sistemde bütün devletler kendi güvenlikleri için ancak kendilerine güvenebilirler. Kendine yardım (*self-help*) uluslararası politikada öncelikli zorunluluk olmasına rağmen, kurumsal düzenlemeler hala barışa katkı yapmaktadır. Barış konusunda iyi bilgilendirilmiş bir araştırma anarşiye gerçekçi bir yanıtıdır ve güvenlik çalışmalarının bir parçası olmalıdır (Walt, 1991:225). Anarşide güvenlik en üst düzeydir ve yalnızca hayatta kalma sağlarsa devletler huzur, kâr ve güç gibi başka amaçlar edinebilir (Waltz, 1979:126). Bu nedenle devletler güvenlikleri için her zaman daha fazla “güç” elde etmeye ve güvenliklerini sağlamaya çalışırlar. Bu daha fazla güç elde etme isteği diğer devletlerin daha fazla güvensiz hissetmesine neden olur ve güvensiz hisseden diğer devletler de ulusal güçlerini arttırma çabasına girer. Sonuç olarak uluslararası sistemde ve devletler arasında her geçen gün artan bir “güvensizlik sarmalı” oluşur. İşte güvenlik ikilemi bir devletin ulusal güvenliğini arttırma çabasının diğer devletler tarafından tehdit olarak algılanması ve karşı bir askeri hareketlilik ile ulusal güvenliği arttırma çabası olarak tanımlanabilir (Griffiths vd., 2013:135).

Ulus devletlerin ortaya çıktığı dönemden bu zamana kadar geçen süreçte yaşanan devrimler, Coğrafi Keşifler, Rönesans ve Reform hareketleri ve son olarak Sanayi Devrimi, tehdit ve buna bağlı olarak güvenlik kavramının değişmesinde oldukça etkili olmuşlardır. Batı’da başlayan bu hareketler sömürgeci güçlerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve bununla birlikte hem uluslararası sistem hem de diğer aktörler için yeni tehdit “Batı” olmuştur (Karabulut, 2015:43). Bunlara ek olarak, Batı aynı zamanda kendi içerisinde de bir çatışma yaşamıştır. Bu çatışmayı yaratan ise çağın gereklerine ayak uydurmak adına girilen sömürge elde etme yarışı olmuştur. Nihayetinde bu sömürgeleşme ve bütün topraklara egemen olma arzusu uluslararası sistemi Dünya Savaşları ile karşı karşıya getirmiştir.

Güvenliğin değişmesine katkı sağlayan bir diğer olgu “ideoloji” kavramıdır. İdeolojik fikir ayrılıkları devletleri zaman zaman karşı karşıya getirmiştir. Özellikle Rönesans sonrası ortaya çıkan milliyetçilik akımı, daha sonra Amerika Birleşik Devletleri (ABD) öncülüğündeki Batı Bloğunda ortaya çıkan kapitalizm ve son olarak Sovyetler Birliği öncülüğündeki Doğu Bloğunda ortaya çıkan komünizm gibi farklı ideolojiler kendisi gibi olmayan diğerleri için güvenlik tehdidi olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan Soğuk Savaş dönemi ve bu döneme hâkim olan iki kutuplu uluslararası sistem, kutupların

etrafında toplanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Uzunca bir süre Batı için en büyük güvenlik tehdidi komünizm ve Sovyetler olmuş; sonuç olarak bütün güvenlik mekanizmaları bu mit üzerine kurulmuştur. Sovyetlerin yıkılması ve iki kutuplu uluslararası sistemin yerini çok kutuplu bir uluslararası sistemin almasıyla, güvenlik artık başka bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Soğuk Savaş dönemi boyunca uzmanlar, güvenlik çalışmalarını askeri statü çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu nedenle bir konu askeri güç ile ilgiliyse güvenlik konusu edilmiş, değilse alçak politika alanı olarak kabul edilmiştir (Baldwin, 1997:9).

İnsanlık tarihi ile beraber ortaya çıktığını savunduğumuz güvenlik kavramı; yukarıda saydığımız bütün olgularla birebir etkileşim halinde olmuş ve sonuç olarak bugünkü güvenlik algısı ortaya çıkmıştır. Ancak güvenliğin temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ve aynı zamanda uluslararası toplumun gündeminde yer etmesi 1789 Fransız Devrimi sonrası yayınlanan Yurttaş Hakları Bildirgesi sayesinde olmuştur (Hukuk Ansiklopedisi, 2017). Daha sonra hukuki anlamda kavramı hayata geçirmeye yönelik ilk ciddi girişim Milletler Cemiyeti Misakı'nın 10. maddesi sayesinde "kolektif güvenlik" kavramı ile olmuştur (Griffiths vd.,2013:193). Kavram daha sonra 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde kullanılmış ve güvenlik temel bir insan hakkı olarak dile getirilmiştir (Birleşmiş Milletler, 1948). Soğuk Savaş süresince güvenlik sadece devletlerin güvenliği ve ulusal güvenlik ekseninde şekillenmiş ve realist paradigmanın etkisi altında olmuştur. Bu durum ise askeri güvenlik konularını ön plana çıkarmıştır. Ancak Soğuk Savaş'ın son dönemlerine doğru yeni güvenlik alanları ortaya çıkmaya başlamış ve nihayetinde çok kutuplu uluslararası sistemde etkisi ile güvenlik kavramı derinleşmeye başlamıştır. Bu derinleşme ile insan güvenliği öncelikli hale gelmiş ve ilk defa 1994 yılında BM Kalkınma Raporu'nda kullanılmıştır. Bu raporda güvenlik; normal vatandaşların günlük olarak karşılaştığı tehditlerden (açlık, işsizlik, salgın hastalık, siyasi ve çevresel baskılar vb.) uzak kalmak şeklinde yeniden tanımlanmıştır (UNDP,1994). Ancak yine de bireysel seviyede güvenlik, devlet ve uluslararası sistemdeki güvenlikle ilgilidir (Buzan, 1983:20-21).

Güvenlik kavramını, geçirdiği bütün bu evrelerin sonucunda geline nokta çağın gereklilikleriyle birlikte yeniden tanımlama ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kavramın yeniden tanımlanması daha çok derinleşme, genişleme ve devlet-dışı sektörleşme çerçevesinde olmuştur. Güvenliğin öznesi artık devlet olmaktan çıkmış toplum ve birey olarak kabul edilmiş ve bu doğrultuda algılanan tehditler de çeşitlenmiştir.

1.1.3. Yeni Güvenlik Anlayışı

Uluslararası sistemin yapısı, Soğuk Savaş sonrası bir takım değişikliklere maruz kalmıştır. İki kutuplu bir yapıya sahip olan uluslararası sistem, Sovyetlerin dağılması ve yeni devletlerin ortaya çıkması ile bir anda çok kutuplu bir yapıya kavuşmuştur. Uluslararası sistem ve özellikle Batı için en büyük tehdit olan komünizm yok olmuş ve bu süreç sonunda sistem kendi kendine yeni tehditler üretmiştir. Özellikle Soğuk Savaşın bitmesi, çok kutuplu sistemde savaş riskini arttırmıştır (Mearsheimer, 1990).

Yeni güvenlik anlayışını elzem kılan yeni tehditler olmasına rağmen; bu durumu sadece değişen uluslararası sistemin yapısı ile açıklamak doğru olmayacaktır. Bu değişikliklere

ek olarak “küreselleşme” faktörü de yeni tehdit ve yeni güvenlik tanımlamalarının yapılmasında etkili olmuştur. Küreselleşme basit bir şekilde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kültürlerin sınır aşan bir şekilde serbestçe dolaşımıdır. Tıpkı güvenlik kavramı gibi küreselleşme kavramı da kimin, hangi koşullar altında tanımlandığına göre değişiklik göstermektedir. Aslında küreselleşme konusundaki tartışma, bu terimden ne anlaşıldığı ile ilgilidir. Öyle ki uluslararası ilişkiler teorileri içerisinde küreselleşme hakkındaki tartışmalar, devlet merkezli ve devlet dışı merkezli tartışmalar ile vücut bulmuştur (Hay, 2013:288-289). Kimileri küreselleşmenin uluslararası sistem ve uluslararası ilişkiler için olumlu etkileri bulunduğunu belirtirken; kimileri ise dünyayı yaşanmaz hale getirdiğini ileri sürmektedir. Küreselleşme toplumsal hayatın bütün alanlarında etkili olmuş ve nihayetinde pek çok alanda gelenekselden yeniye geçiş konusunda itici bir güç yaratmıştır. Küreselleşme kavramı aslında uzun bir geçmişe sahiptir; ancak Soğuk Savaş sonrasında yarattığı etki fazlasıyla görünür olduğundan özellikle bu dönemde daha çok adından söz ettirmiştir. Phillippe Moreau Defarges’e göre; küreselleşme sürecinin başlangıcı Coğrafi Keşiflere kadar uzanmaktadır. Endüstri ve ulaşım alanındaki değişiklik ve gelişmeler ile hız kazanan ve genişleyen kavram, akademik anlamda 1983 yılında ilk defa Harvard Business Scholl’da öğretim görevlisi olan Theodore Levitt tarafından kullanılmıştır (Karabulut, 2015:103-104). Ancak bu tarihten önce küreselleşme kavramından bahsedilmese de bu mantık ile şekillenen pek çok çalışma yapıldığı söylenebilir. 1968’de Cooper tarafından ortaya konan “ekonomik bağımlılık” kuramı ve 1964’te Marshall Mc Luchan tarafından çalışılan “küresel köy” kavramı bu çalışmalara örnek olarak verilebilir (Baylis ve Smith, 2001:8). Küreselleşme genel olarak malların, yatırımların, bilginin vb. şeylerin sınır ötesi akışıyla alakalı çok boyutlu bir konsept olarak tanımlanabilir. Bunlara ek olarak, sosyal ilişkilerin ve işlemlerin mekânsal organizasyonunu da içerisinde barındıran bir süreçtir (Hay, 2013:296). Keohane ve Nye küreselleşmeyi, çoklu kıta mesafelerinde karşılıklı bağımlılık ağlarını içeren bir dünya devleti olarak tanımlamaktadır. Ayrıca küreselleşmenin sahip olduğu iki özellikle birlikte karşılıklı bağımlılığın bir özelliği olduğu vurgulanmaktadır:

- 1) Küreselleşme, tekli ilişkilerle değil de çoklu ilişkilerle bağlantıların ağı anlamına gelmektedir.
- 2) İlişkilerin ağının “küresel” olarak kabul edilebilmesi için sadece bölgesel ağları değil, çoklu kıtalar arası mesafeleri de içermesi gerekmektedir.

Sonuç olarak küreselleşme, geniş anlamda düşünüldüğünde mesafelerin daralması anlamına gelmektedir (Keohane ve Nye, 2000:105). Küreselleşmenin kendisinin dönüşümlü ve yeniden yapılandırılabilir bir süreç olduğunu belirten Hughes, küreselleşmenin yeni teknolojiler ve liberal ekonomi ile kolaylaştığını ancak bunların toplamından çok daha fazlası olduğunu dile getirmektedir (Hughes, 2002:7). Küreselleşme kavramı ile grupların ve bireylerin önemi ortaya çıkmış ve bu doğrultuda hangi nesnelerin güvenliğinin sağlanacağı ayrı bir tartışma alanı olmuştur. Görüldüğü üzere küreselleşme kavramı uzun bir geçmişe sahiptir; ancak Soğuk Savaş’ın sona ermesi pek çok alanı olduğu gibi küreselleşme sürecini de etkilemiş ve hız kazanmasına neden olmuştur.

Küreselleşme, statik bir durum değil aksine dinamik bir süreçtir. Bu nedenle hem olumlu hem de olumsuz bazı etkileri bulunmaktadır. Küreselleşmenin olumlu yönleri (Karabulut, 2015:110-113);

- 1) İletişim maliyetlerini düşürmüş ve insanların daha kolay haberleşmesini sağlamıştır.
- 2) Teknoloji ve bilgi devrimi sayesinde insanlar daha çok bilinçlenmiş ve sonuç olarak dünya politikasında daha aktif bir yol almaya başlamıştır.
- 3) Teknoloji ve bilgi sistemlerindeki gelişmeler, ekonomik ilişkilerin gelişme ve bütünleşme süreçlerini olumsuz etkileyen mesafeleri azaltmış ve bu sayede para piyasaları küreselleşmiştir.
- 4) Uluslararası şirketlerin arasındaki rekabet ortamı artmış, karşılaştırmalı üstünlük yaklaşımının da etkisi ile daha ucuz hammadde ve işgücü için şirketler üretim merkezlerini çok uzak ülkelere kurmuştur.
- 5) Yüksek rekabet ortamı alternatif ürünlerin ortaya çıkmasına neden olmuş, bu sayede şirketler arasında yeni bir rekabet ortamı oluşmuş ve daha kaliteli ama daha ucuz ürün üretilmesi için bir yarış başlamıştır.
- 6) Gelir dağılımı arasındaki keskin ayrım ortadan kalkmış ve bireyselleşmeye paralel olarak toplumsal katmanlar arasındaki geçirgenlik kolaylaşmıştır.

Küreselleşmenin, bütün aktörler için kesin olarak olumlu ya da olumsuz bir etki yarattığını söylemek mümkün değildir. Çünkü olumlu veyahut olumsuz etki yaratması, aktörün konumuna, ulusal gücüne, coğrafi konumuna vb. özelliklerine bağlıdır. Küreselleşmenin olumlu yönlerine nazaran olumsuz yönleri çok daha fazladır. Küreselleşmenin olumsuz yönleri ise şunlardır (Karabulut, 2015:113-118);

- 1) Küreselleşme kavramının emperyalizmin farklı bir çeşidi olduğu iddia edilmektedir. Öyle ki emperyalizm olgusu çözümleme aracı olarak ortadan kalkmakta ve yerine küreselleşme kavramı kullanılmaktadır.
- 2) Büyük devletlerin bazı konularda tekelleştiği ve bu tekeller aracılığıyla dünyayı sömürdüğü iddia edilmektedir. Büyük devletlere ek olarak çok uluslu şirketlerde tekelleşme konusunda önemli bir aktör haline gelmiş hatta kimi zaman büyük devletlerinde önüne geçmiştir.
- 3) Küreselleşme ile uluslararası alanda kullanımı artan “demokrasi” ve “insan hakları” kavramları Batı’nın amaçlarını gerçekleştirmek uğruna arkasına sığındığı bir nevi silaha dönüşmüştür. Öyle ki; az gelişmiş ülkelerde kendi iç dinamikleri sonucu ortaya çıkmayan bu ithal kavramlar hem ülke içindeki gruplar arasında hem de azınlıklar ile çoğunluklar arasında daha fazla çatışmaya neden olmuştur.
- 4) Küreselleşme süreci ile ortaya çıkan “Yeni Dünya Düzeni” kavramı aslında bir düzenden çok bir kargaşayı hatta kaosu ifade etmektedir.
- 5) Farklı kültürler ve yaşam tarzları yok olmaya başlamış ve evrenselleşme kavramı ile tek tip insan ve tek düze toplum yaratılmaya başlanmıştır.
- 6) Yerelleşmeyi tetikleyen küreselleşme kavramı, etnik ve dini fundamentalizm yaratmış böylece toplumlar kendi kimliklerini tehdit altında görmüş ve bir nevi “öteki” yaratılmıştır.

- 7) Hızlı bilgi akışı nedeniyle gizli kalması gereken bilgiler bile kontrol altına alınamamıştır.
- 8) Devletlerin ekonomi üzerindeki etkileri azalmış ve değişikliğe uğramıştır.
- 9) Ulusal sınırların geçirgenliğinin artmasıyla beraber ulus-devletin ayrılmaz parçası olan toprak bütünlüğü ve egemenlik kavramları tehdit altında kalmıştır. Çok uluslu şirketlerin güçlerinin de artmasıyla ulus-devletler bir çeşit misyon farklılaşması yaşamıştır.
- 10) Son olarak küreselleşmenin etkisi ile tarihte hiç olmadığı kadar çok çeşitte güvenlik tehdidi ortaya çıkmıştır.

Küreselleşmenin olumlu ve olumsuz yönleri beraber değerlendirilmeye alındığı zaman; olumsuz yönlerinin daha ağır bastığı ve giderek çoğaldığı görülmektedir. Küreselleşme kavramı aslında yirmi yıl öncesine göre, kendi içerisinde de değişiklikler geçirmiştir. Bu süreçte kavram daha da “kalın” bir hale gelmiştir ve bunun da üç nedeni vardır: ağ yoğunluğunun artması, kurumsal hızın artması ve ulus-ötesi katılımın artması (Keohane ve Nye, 2000:108). Ancak küreselleşme, çatışma kaynağı olarak “kimliği” ateşlemiş ve böylece Soğuk Savaş’ın bitmesiyle birlikte bölgesel ve etnik çatışmalarda artış gözlenmiştir. Öyle ki bu durum üst katman bir güvenlik konusu olmuştur (Cha, 2000:394). Aynı zamanda küreselleşmeyle birlikte yaygın bir şekilde devam eden bir belirsizlik hali söz konusu olmuştur. Artan kargaşa ve belirsizlik haliyle küreselleşme yalnızca yönetimleri etkilememiş, yönetimden de etkilenmiştir (Keohane ve Nye, 2000:112-113). Küresel toplum okulunun destekçileri de küreselleşmeyi düzensiz ve çelişkili bir süreç olarak görmektedir (Baylis, 2001:269). Küreselleşmenin tanımlanmasında kullanılan “liberalleşme” kavramı bazı devletler için çatışma ortamı yaratmıştır. Çünkü bu durum, bazı bireyler ve toplumlar için ekonomik anlamda bir dışlanma yaşanmasına neden olmuştur. Refah düzeyindeki eşitsizlikler devletler arasındaki askeri gerilimleri arttırmış ve bazı devletlerin içerisinde huzursuzluk yaratmıştır. Bazı devletler ve vatandaşları arasında kıt ekonomik kaynaklar, enerji, yemek ve temiz su için rekabet yaşanmış ve sonuç olarak ekonominin bozulmasına neden olmuştur (Hughes, 2002:11-12). İşte bu olumsuz yönler nedeniyle, daha önce güvenlik kavramı ile birlikte anılmayan ya da daha önce bir güvenlik nesnesi olarak görülmeyen alanlar, küreselleşme ile birlikte güvenliğin konusu haline gelmiş ve sonuç olarak yeni güvenlik tehditleri ya da yeni güvenlik anlayışı ortaya çıkmıştır. Aslında küreselleşme kavramı, fiziksel olmayan güvenlik olarak betimlenmiştir. Geleneksel olarak güvenlik kavramı, bağımsızlığın ve bir bölgenin korunması anlamına gelirken; küreselleşmiş bir dönemde kavram, bilgi ve teknoloji varlıklarının korunması şeklinde genişletilmiştir. Böylece bilgi ve teknoloji artan bir şekilde fiziksel olmayan güvenlik değerleri olarak karşımıza çıkmıştır (Cha, 2000:396-399).

Küreselleşme ile etkisiz hale gelen sınırlar; ulus ötesi tehditlerin artmasına neden olmuştur. Bu tehditlerin belirsiz ve sürekli oluşu güvenliğin farklı bir düzlemde ele alınması gerektiğini ortaya koymuştur (Çıtak, 2017:163). Buna ek olarak küreselleşme ile iç ve dış politika arasındaki geçirgenlik artmış, önceden iç politika konusu olan bir mesele artık rahatlıkla dış politika meselesi olabilir hale gelmiştir ve ulusal hükümetlerin politika oluştururken bunu da göz önünde bulundurması gerekmektedir. Küreselleşme

süreci yalnızca bağlantılarla değil, iç içe geçmekle de alakalıdır. Öyle ki; yerel kararlar küresel olabilirken, günlük hayat da küresel olaylardan etkilenebilir hale gelmiştir (Cha, 2000:392). Küreselleşme sürecinde güvenliğin geçirdiği değişimler dört farklı şekilde ele alınmıştır; 1) Tehditlerin çeşitlenmesi. 2) Tehditlerin dönüşüm yaşaması. 3) Güvenlik algılamasının genişlemesi. 4) Güvenlik algılamasının derinleşmesi (Mabee, 2003:135). Küreselleşme, “insan merkezli” bir süreç başlatmış ve bu doğrultuda güvenlik algısı da insan merkezli bir hale gelmiştir. Devlet yapısını da sorgulamaya açan küreselleşme kavramı, devletin amacını içeriden ya da dışarıdan gelen tehditlere karşı durarak güvenliği sağlamak olarak belirtmiştir.

Küreselleşme tezine göre; ulus-devlet ömrünü doldurmuştur. Öyle ki dünya siyasetinde ulus-devlet artık öncelikli değil, çok daha az önemli bir aktör olarak görülmektedir. Sorunların ölçek ve kapsam bakımından çoğalmasıyla ilgili olan küreselleşme durumunda, ulus-devletlerin bu yeni sorunlarla baş edecek kapasitesi olmadığı düşünülmektedir. Ancak ulus-ötesi küresel yönetim kurumlarının ortaya çıkmasından dünya siyasetinin de karakteri etkilenmiş ve bu nedenle de ulus-devletin önemi azalmaya başlamıştır (Hay, 2013:289-290). Küreselleşme ile aslında sadece yeni güvenlik alanları ortaya çıkmamış aynı zamanda var olan geleneksel güvenlik alanlarında da değişimler yaşanmıştır. Yeni güvenlik anlayışı ile oluşan güvenlik alanları şunlardır: Birey Güvenliği, Çevresel Güvenlik, Ekonomi Güvenliği, Sağlık Güvenliği, Demografik Güvenlik, Doğal Kaynakların Güvenliği, Enerji Güvenliği, Gıda Güvenliği ve son olarak Bilgi, Bilişim ve Teknoloji Güvenliği. Aynı ayrı adlandırılmalarına rağmen yeni güvenlik anlayışı ile ortaya çıkan bu yeni güvenlik alanları sisteminde yapısından kaynaklı olarak iç içe geçmiş bir haldedir ve keskin çizgilerle birbirinden ayırmak yanlış olacaktır. Bu yeni ortaya çıkan güvenlik alanları dışında bir de geleneksel güvenlik alanlarının bazılarının geçirdiği değişimler vardır. Bu alanlar; savaş, terörizm, yasadışı göç, silah(sız)lanma, etnik sorunlar ve son olarak organize suçlardır. Küreselleşme sürecinde yaşanan değişimler bu geleneksel tehditlerin de değişime uğramasına neden olmuştur. Örneğin eskiden savaş sadece devletler arasında gerçekleşen bir olay iken, şimdi çok daha farklı çeşitleri ortaya çıkmış ya da terör eylemlerinin gerçekleştirilme şekillerinde farklılıklar yaşanmıştır.

Küreselleşme konusundaki literatür, güvenlik uygulamalarından çok ekonomik konulara odaklanmıştır. Hatta bu nedenle küreselleşme, alçak politika alanına uygun ekonomik bir olgu olarak tanımlanmıştır (Hay, 2013:291). Ancak küreselleşmenin güvenlik konusuna etkileri, çoğunlukla süper güçler arasındaki Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte uluslararası güvenlikte yaşanan değişikliklerle mümkün olabilmiştir (Cha, 2000:393). Öyle ki; küreselleşme güvenliğin kapsamını genişletmiştir. Devletlerin güvenlikten ne anladığı ve Soğuk Savaş sonrasında güvenliği nasıl tanımladığı değişmiş ve askeri güvenlik milli seviyeye yükselmiştir (Cha, 2000:394). Küreselleşmeyle birlikte devletlerin kendi kendilerini herhangi bir tehdit karşısında tek başlarına koruma olasılığı azalırken; işbirliği yapma ihtiyacı artmıştır (Smith, 2020:76).

Yeni güvenlik anlayışının oluşmasında etkisi olan bir diğer faktörde, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD’de yaşanan terör saldırıları olmuştur. Soğuk Savaş sonrasında tek süper

güç olarak görülen ABD gibi bir ülkenin böylesi bir saldırıyı önleyememesi bütün devletlerin güvenlik politikalarını yeniden gözden geçirmesine neden olmuştur. Aslında bu saldırının küreselleşmeye açık bir tepki olduğu da belirtilmektedir (Hughes, 2002:13). Tam da birey ve toplum güvenliği konularına ağırlık verildiği bir dönemde gerçekleşen bu saldırı, uluslararası sistemde tekrar devlet güvenliği ve ulusal güvenlik vurgusunun artmasına neden olmuştur. Buna ek olarak, yeni güvenlik anlayışıyla beraber artık tehdit unsuru sadece diğer devletler olmaktan çıkmıştır (Çıtak, 2017:167). Bu saldırılar ile birlikte “terör, terörist ve terörizm” kavramları önemli değişiklikler yaşamıştır. Öyle ki bu değişimler, devletlerin terörizm ile mücadele politikalarını da etkilemiştir. Sürekli bir terör tehdidi yaşanacağı paranoyası altında olan Batılı devletler, hem içeride hem de dışarıda olağanüstü önlemler almaya başlamıştır. Demokratik ve özgür bir toplum yaratma isteği işte bu noktada sekteye uğramış ve güvenlik için gerekirse bireysel özgürlüklerin kısıtlanıp kısıtlanamayacağı büyük bir tartışma konusu olarak ortaya çıkmıştır. Bazıları bireysel özgürlüklerin kısıtlanabileceğini bazıları ise tam tersini söylemektedir; ancak ideal olanı bir denge kurmaktır. Çünkü birey için güvensizliğin asıl kaynağının devlet olduğu bir durumda, üretilen güvenlik politikasının başarılı olma şansı çok düşüktür. Bu nedenle bireysel özgürlükler güvenlik politikaları oluşturulurken mutlaka hesaba katılmalıdır (Çıtak, 2017:171).

Bilgi ve teknoloji alanında devrim niteliğinde gelişmeler yaşanması ve küreselleşmeyle birlikte bu gelişmelerin yaygınlaşması da yeni güvenlik anlayışının oluşmasında etkisi olan bir başka faktördür. Teknoloji ve bilgi alanında yaşanan gelişmeler devletleri hem olumlu hem de olumsuz etkilemektedir. Yani devletler için hem güvenliği sağlayıcı hem de güvensizlik yaratıcı etkilere sebep olmaktadır. Özellikle askeri alanda ve silah teknolojisinde yaşanan gelişmeler savaşların seyrini değiştirme noktasına gelmiştir. Bu nedenle yeni güvenlik anlayışı içerisinde askeri tehditler daha şiddetli bir şekilde yer almaktadır. Teknolojik gelişmelerin askeri alandaki etkisine ek olarak, bilginin hızlı bir şekilde yayılması ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler de “devlet sırrı” gibi gizli kalması hayati öneme sahip bilgilerin saklanması imkânsız hala getirmektedir. Bilgi teknolojilerindeki küreselleşme etkisi sadece devletleri değil bireyleri de aynı derecede tehdit etmektedir. Özellikle kişisel verilerin gizliliği ve depolanması konusunda bireyler ciddi tehdit altındadır. Devlet, bireylerin siber güvenliğini sağlamak için çeşitli önlemler almakta ancak bu önlemler bir bakıma kişilik haklarına da saldırı olarak nitelendirilmektedir (Çıtak, 2017:173-177).

Yeni güvenlik anlayışının daha iyi anlaşılabilmesi için geleneksel güvenlik anlayışı ile olan farklılıklarını ve benzerliklerini de belirtmek faydalı olacaktır. Geleneksel güvenlik kavramı; Soğuk Savaş’ın son dönemlerinde ortaya çıkan yeni güvenlik anlayışı ile bu tarihten öncesini ayırmak anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Geleneksel güvenlik anlayışının üç temel üzerine kurulu olduğu kabul edilmiştir. Bunlar; devlet merkezilik, askeri tehditler ve onlara karşı direnç ve statükocu politikaların baskınlığıdır. Bu üç temelden çıkarılan sonuç ise; uluslararası sistemin yapısının anarşik olduğu, devletlerin bu sistem içerisindeki önemi ve sonuç olarak devletlerarasındaki savaşların nedeninin uluslararası sistemin yapısı olduğudur. Süper güçlerin çatışma durumunun sona ermesi, uluslararası sistemi etkilemiş ve uluslararası siyasette küreselleşmenin öneminin artan bir

şekilde kabul edilmesini sağlamıştır. Böylece II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen güvenlik anlayışının yeniden değerlendirilmesi söz konusu olmuş ve özellikle temel güvenlik aktörleri olan bağımsız devletler açısından bir fırsat yaratılmıştır (Mabee, 2003:135). Bu dönemde en büyük tehdit askeri tehdit olarak kabul edilmiş ve bu tehdidin karşısında durabilecek tek aktör ise “devlet” olarak belirtilmiştir. Askeri tehditlere konsantre olup belki de çok daha zararlı tehlikeler görmezden gelinmiş ve sonuç olarak toplam güvenlik azalmıştır. Buna ek olarak, uluslararası ilişkilerde askerileşmenin artması küresel güvensizliği de arttırmıştır (Ullman, 1983:129). Geleneksel güvenlik anlayışı içerisinde devlet hem nesne hem de özne olarak görülmüştür. Devlet önce nesnedir, çünkü korunması gerekir; daha sonra ise devlet öznedir, korunması gereken nesneleri korur. İşte bu noktada birey güvenliği de devlet güvenliğine bağlanmış ve devletin sorumlu olduğu bir alan olarak kabul edilmiştir. Ancak yeni güvenlik anlayışı ile güvenlik konusu küresel ve bireysel seviyede değerlendirilmeye başlanmış ve aynı zamanda askeri bakış açısının dışında yeni bakış açıları da ortaya çıkmıştır. Geleneksel güvenlik daha çok temel aktör olan devlete karşı dışarıdan gelebilecek tehditler üzerinde dururken; yeni güvenlik anlayışı ise farklı öznelerle karşı ulus-ötesi, ulus-altı ve çok boyutlu güvenlik tehditlerini ele almaktadır. Farklı öznelerin ortaya çıkma sebebi ise, uluslararası sistemin yapısından kaynaklı olarak devlet dışında yeni aktörlerin ortaya çıkışı olmuştur. Soğuk Savaş sonrası oluşan yeni uluslararası sistem, devlet merkezli ve askeri tehdit öncülüğünde bir güvenlik yapılanmasının artık çağın gereklerini karşılamada yetersiz kaldığını ortaya çıkarmıştır. Ancak bu yeni güvenlik tehditlerinin askeri tehditlerden daha önemli olduğu kanısını kesinlikle doğurmamalıdır. Çünkü daha önce dar bir çerçevede ele alınan güvenlik politikalarının aslında çerçevesi genişlemiştir. Daha açık ifade etmek gerekirse; yeni güvenlik anlayışı aslında geleneksel güvenlik anlayışının savlarını reddetmeyip ona eklemeler yapmıştır. Sonuç olarak Soğuk Savaş sonrasında akademik tartışmalarda “insan güvenliği” konusu daha görünür ve açık hale gelmiştir (Bilgin, 2003:207).

1994 yılında yayınlanan BM Kalkınma Raporuyla birlikte “insan güvenliği” kavramının uluslararası sistemde kullanılmaya başlandığını daha önce belirtmiştik. Bu raporda insani güvenlik geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımda iki ayrı boyuta vurgu yapılmaktadır. İlk olarak açlık, hastalık ve baskı gibi kronik tehditlere karşı güvende olmak belirtilirken; ikinci olarak evde, iş yerinde veya diğer topluluklarda yani günlük hayatta ortaya çıkabilecek ani ve zarar verici aksaklıklardan korunmak şeklinde bir tanım yapılmaktadır (UNHDP, 1994:23). Raporda insan güvenliği kavramının daha çok insan yaşamı ve onuruyla ilgili endişe taşıdığından bahsedilmektedir. Evrensel olarak ele alınan insan güvenliği, insan merkezli bir yaklaşım ortaya çıkartmakta ve bu herhangi bir yerdeki bütün insanları ilgilendirmektedir. BM, insani güvenliğin yedi temel güvenlik boyutunu da içerisinde barındırdığını belirtmektedir. Bunlar (UNHDP, 1994: 24-25):

1. Ekonomi Güvenliği,
2. Gıda Güvenliği,
3. Sağlık Güvenliği,
4. Çevre Güvenliği,
5. Bireysel Güvenlik,

6. Toplum Güvenliği,
7. Politik Güvenlik.

Dünya üzerinde herhangi bir yerde insan güvenliğinin tehlikede olması, nerede olduğu fark etmeksizin bütün insanları etkilemektedir. Gelecek yüzyılda insan güvenliğine tehdit olarak görülen durumlar bu raporda şöyle sıralanmıştır (UNHDP, 1994:34):

1. Kontrolsüz nüfus artışı,
2. Ekonomik fırsatlardaki eşitsizlik,
3. Aşırı uluslararası göç,
4. Çevresel bozulma,
5. Uyuşturucu üretimi ve kaçakçılığı,
6. Uluslararası terörizm.

Kontrolsüz nüfus artışı ve ülkeler arasında yaşanan ekonomik manadaki eşitsizlikler beraber değerlendirildiğinde, uluslararası göç hareketlerinin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler bu göçe kaynaklık etmektedir. Nitekim bu rapordan da görüleceği üzere göç hareketleri insan güvenliğe bir tehdit olarak konumlandırılmaktadır.

İnsani güvenlik, aslında hayatın temelini oluşturan özgürlüklerin korunması ve bu şekilde bütün insanların özgürlüğünü güvence altına almak için insanların hayatlarını korumak anlamına gelmektedir (Commission on Human Security, 2003:4). İnsan güvenliği, devlet güvenliğini tamamlar, insan haklarını geliştirir ve insani gelişmeyi güçlendirir. Devlet güvenliği ve insan güvenliği aslında sıkı sıkıya bağlıdır ve biri olmadan diğersini sağlamak çok mümkün değildir. İnsani güvenliğe yönelik tehditler oldukça farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle insani güvenliğin geniş ya da dar olarak tanımlandığını görmekteyiz. Korkulardan özgürlük (*freedom from fear*) ve isteklerden özgürlük (*freedom from want*) kavramları da bu tanımlama farkını belirtmek için kullanılmaktadır (Commission on Human Security, 2003).

İnsan haklarıyla sıkı bir bağlantıya sahip olan insani güvenlik kavramı özellikle Soğuk Savaş sonrasında uluslararası sistemde gündem maddesi haline gelmeye başlamıştır. Kanada ve Norveç bu yeni durumun öncüleri olarak, 1996 yılında başlattıkları Ottawa Süreci'yle kara mayınlarının insanlara verdiği zararı ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Bu nedenle de insani güvenlik kavramı ve koruma sorumluluğu (*responsibility to protection*) ilkelerinin ortaya çıkması Ottawa Süreci'ne dayandırılmaktadır (Axworthy, 2016:305). İnsani güvenlik söyleminin uluslararası manada bir zemin kazanmasını sağlayan bu süreç olmakla birlikte, NATO'nun 1999 yılındaki Kosova müdahalesiyle kavram uluslararası toplum tarafından kabul görmüştür.

Koruma sorumluluğu kavramı da, insani güvenlik anlayışıyla yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Müdahale ve Devlet Egemenliği Uluslararası Komisyonu (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) tarafından 2001 yılında yayınlanan "koruma sorumluluğu" raporuyla insani müdahale, insan güvenliği ve koruma sorumluluğu hakkında detaylı bilgiler verilmiştir. Koruma sorumluluğu prensibinin

sınırları bu raporda iki aşamalı olarak çizilmiştir. İlk olarak bir devletin halkının korunmasının sorumluluğu o devletin kendisine aittir. İkinci olarak bir halk iç savaş, ayaklanma, baskı veyahut başarısız devletler yüzünden herhangi bir zarar görecekt olursa ve orada egemenlik sahibi olan devlet bu durumu engellemek konusunda isteksiz ya da aciz durumdaysa o zaman uluslararası koruma sorumluluğu devreye girmektedir (ICISS, 2001:11). Yani sivil halka yönelik herhangi bir saldırı durumunda devlet veya bölgesel otoriteler, insanların temel güvenlik ihtiyacını karşılayamadıklarında koruma sorumluluğu bir üst otorite olan uluslararası düzeye intikal edecektir (Griffiths vd., 2013:153).

Yeni güvenlik anlayışı, insan güvenliğini merkezine alan; ancak devlet güvenliğinin de bir o kadar önemli olduğunun bilincinde olarak tıpkı geleneksel güvenlik anlayışı gibi kuramsal tartışmaların etkisi ile şekillenmiştir. Bu noktada başta realizm olmak üzere, Marksizm ve liberalizm geleneksel kuram içerisinde konumlandırılmaktadır. Özellikle realizmin devlet merkezci oluşu, Marksizmin uluslararası sistemdeki güç mücadelesi ve çatışmaların sürekliliğine yaptığı vurgu geleneksel güvenlik anlayışı içerisinde yer almalarını sağlamıştır. Marksizm ve realizmden farklı öneriler ortaya koymasına rağmen, liberalizm de geleneksel çizginin dışına çıkamamıştır (Çıtak, 2017:52). Soğuk Savaş'ın son dönemlerinde ortaya çıkmaya başladığı kabul edilen yeni güvenlik anlayışı, özellikle Kopenhag Okulu ve Eleştirel kuram ile gelişme göstermiştir.

Yeni güvenlik anlayışı gibi tehditler de “yeni” olarak ifade edilmektedir. Çünkü bu yeni tehditler sınır tanımamakta ve geleneksel (askeri) yöntemlerle kontrol altına alınamamaktadır. Bu yeni tehditleri; terörizm, kaçakçılık, korsanlık, salgın hastalık, uluslararası göç, ekonomik ve çevresel tehditler vb. özellikle Soğuk Savaş sonlarına doğru ortaya çıkan tehditler olarak saymak mümkündür. Bu tehditler nedeniyle güvenlik artık çok daha geniş yelpazede düşünülmekte ve ele alınmaktadır. Ancak hangi konuların güvenlik alanına girdiği konusunda yaşanan belirsizlik tartışma yaratmakta ve gelecekte çok daha fazla tartışılacağı öngörülmektedir. Yeni güvenlik anlayışı ile birlikte “risk” kavramı çok daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır. Gelecekte olması muhtemel tehlikeler risk kavramı ile açıklanmaktadır. Ayrıca tehlikenin olasılık halini risk, işaret ya da ikaz halini ise tehdit oluşturmaktadır; sonuç olarak risk ve tehdit arasında yönetilebilir bir ilişki bağı bulunmaktadır (Yavaş ve Sarı, 2018:101-102). Fakat küreselleşme ile birlikte tehdit, tehlike ve güvenlik durumları iç içe geçmiş ve belirsiz bir hal almıştır. Geleneksel güvenlik anlayışında güvenlik iki şekilde kategorileştirilmiştir (Demir, 2018:14);

- 1)Sert güvenlik ve sert tehdit (devletlere sınır dışından gelen askeri tehditler),
- 2)Yumuşak güvenlik ve yumuşak tehdit (organize suç, ekonomik ve çevresel riskler ve göç).

Fakat yeni güvenlik anlayışı bu şekilde bir sınıflandırmayı reddetmekte, günümüz tehditlerini John Kirton'un sınıflandırması çerçevesinde üç ayrı kategoriye ayırmaktadır. Bunlar (Kirton, 1993:340);

- 1)Geleneksel tehditler (geçmişten gelen ve halen devam eden tehditler),

2)Yeni tehditler (Soğuk Savaş sonrası küreselleşme etkisi ile ortaya çıkan tehditler),

3)Acil tehditler (acilen çözüm bulunması gereken tehditler).

Yeni güvenlik algısıyla birlikte, güvenlik kavramı askeri boyutun dışında ekonomik, politik, çevresel ve sosyo-kültürel bir boyut kazanmıştır. Kavramda yaşanan bu genişleme ile birlikte “kapsamlı güvenlik” anlayışı daha fazla dile getirilmeye başlanmıştır (Tanrısever, 2014:123). Daha önce de bahsedildiği üzere; yeni güvenlik algısını oluşturan en önemli etkenlerden biri yeni tehditlerin ortaya çıkması olmuştur. Yeni tehditlerin bazı özellikleri şöyledir;

- Askeri olmayan ve askeri araçlarla karşılık verilemeyecek tehditlerdir.
- Ortaya çıkış noktaları belirsizdir; bu nedenle etkileri de önceden kestirilemez.
- Etkileri uzun zaman sonra ortaya çıkan tehditlerdir.
- İç ve dış tehdit ayrımını ortadan kaldırmaya başlamışlardır.
- Ulus-ötesi özelliklere sahiptirler, bu nedenle de kontrol altına alınabilmeleri için bazen uluslararası boyutta işbirliği gerekmektedir.
- Mücadele yöntemleri açısından farklılıklara sahiptirler. Bazıları için bölgesel veyahut uluslararası işbirliği gerekirken; bazıları için ise her devlet kendi başının çaresine bakmak zorundadır.

Son olarak geleneksel güvenlik anlayışı ile yeni güvenlik anlayışını karşılaştırmalı bir tablo ile ortaya koymak ana hatlarını çizmek açısından faydalı olacaktır.

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Güvenlik Anlayışı Karşılaştırması

	Geleneksel Güvenlik Anlayışı	Yeni Güvenlik Anlayışı
Güvenlik Sağlayıcı Aktör	Devlet	Devlet, uluslararası örgütler, devlet dışı kuruluşlar, çıkar grupları
Merkeze Alınan Nesne	Siyasi varlık (devlet vb.)	Birey, ulus, devlet, bölge, uluslararası alan
Tehditlerin Kaynağı	Diğer devletler ve hegemon güçler	Devletler, Ulus-ötesi suç örgütleri, iç tehditler
Tehditlerin Yapısı	Askeri	Çok yönlü (askeri, politik, sosyal, ekonomik ve çevresel vb.)
Tehditlere Verilen Cevap	Askeri (nadiren ittifak veya diplomatik)	Askeri ve çok yönlü
Güvenliği Sağlama Sorumluluğu	Her devlet kendi güvenliğinden sorumlu	Küresel işbirliği ile ulusal güvenlik beraber düşünülmeli
Korunması Gereken Hayati Çıkarlar	Egemenlik, ülke bütünlüğü ve bağımsızlık	Geleneksel olanlara ek olarak bireysel ve küresel değerler

Kaynak: (Çıtak, 2017:56)’daki tablo ve (Karabulut, 2015: 225-233)’deki bilgilerin derlenmesi sonucunda ortaya çıkmıştır.

1.2. Göçmen, Sığınmacı ve Mülteci Kavramları

Tarihsel olarak genellikle büyük çaplı çatışma ve savaş durumları ile beraber ortaya çıkan insan hareketlilikleri, aslında bir sürekliliğe sahiptir. Ancak kayda değer boyutlarda olmadığından çok fazla dikkate alınmamıştır.

Dünya çapında en büyük ve dikkat çekici insan hareketliliği II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanmıştır. Bu nedenle göçmen, mülteci ve sığınmacı gibi kavramlar hukuksal anlamda ilk defa bu tarihten sonra tanımlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu zamana kadar geçen süre içerisinde aynı güvenlik kavramında olduğu gibi göç ile alakalı kavramlar konusunda da üzerinde anlaşılmış bir tanımlama bulunmamaktadır. Öncelikle MC, sonra BM daha sonra ise Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası örgütlerin girişimleri ile bu kavram grupları hakkında bazı tanımlamalar yapılmıştır. Özellikle BM, bu konuda daha kapsamlı politikalar üretmek ve süreklilik sağlamak adına BM çatısı altında BMMYK'yı kurmuştur. BMMYK verilerine göre; 2018 yılı sonu itibariyle 70,8 milyon insan zorla yerinden edilmiş, 25,9 milyon kişi mülteci konumuna gelmiş, 41,3 milyon kişi kendi ülkeleri içinde yerinden edilmiş ve 3,5 milyon kişi sığınmacı durumundadır (UNCHR, 2018a).

BM verilerine göre, her yıl çeşitli sebeplerle milyonlarca insan ülkesini terk etmek zorunda kalmakta ve bu sayı gün geçtikçe artmaktadır. Bu nedenle göç ile ilgili kavram grubunun doğru bir şekilde tanımlanması önemlidir. Uluslararası sistemde yaşanan en büyük insani kriz II. Dünya Savaşı olarak kabul edilmektedir. Ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan en büyük ikinci insani kriz, Arap Baharı ile Ortadoğu'da başlayan ve Suriye iç savaşı ile zirveye ulaşan süreçler sonucunda ortaya çıkmıştır. 2010 yılının sonlarında ortaya çıkan bu bir dizi kriz neticesinde başlayan ve hala devam eden Suriye Krizi nedeniyle; 13,1 milyon insan Suriye içerisinde yardıma muhtaç duruma gelmiştir. Suriye içerisinde yerinden edilmiş kişi sayısı 6,6 milyon, ulaşılması zor ya da kuşatılmış yerlerde hayatını sürdüren kişi sayısı ise 2,98 milyondur. Bunlara ek olarak 5 milyondan fazla insan daha güvenli bir gelecek için öncelikle komşu ülkeler olan Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi ülkelere kaçmış; daha sonra Avrupa sınırlarına kadar gelmiştir (UNCHR, 2018b). Bu kadar büyük çaplı bir insani krizi kontrol altına almak hem bölge ülkeleri hem de uluslararası sistemdeki büyük güçler için tek başına pek de mümkün görülmemektedir. Yaklaşık sekiz senedir devam eden bu kriz en nihayetinde ortak bazı girişimlerde bulunulmasını gerekli kılmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Avrupa ülkeleri hem ekonomik anlamda hem de insan gücü olarak büyük kayıplar yaşamıştır. Bozulan ekonominin düzelmesi, harabeye dönen şehirlerin yeniden inşası ve üretim süreçlerinin güçlendirilmesi için ciddi anlamda insan gücüne ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle Türkiye başta olmak üzere özellikle gelişmekte olan ülkelere üretim ve yapılanma için insan gücü sağlamak amacıyla toplu bir göç gerçekleştirilmiştir. Geçici olarak bakılan bu süreç sonucunda pek çok göçmen gittiği ülkelere yerleşmiş ve dahası ailesini de yanına almıştır. İlk başlarda sorun olarak görülmeyen bu geçici işçiler, 1973 Petrol Krizi ile ortaya çıkan ekonomik krizin de etkisiyle ekonomiye yük olarak görülmeye ve bunun sonucunda artık istenmeyen kişiler olarak sınıflandırılmaya başlanmışlardır. Avrupa'nın yeniden yapılanma sürecinde büyük

etkisi bulunan göçmen sınıfı artık pek çok nedenden dolayı Avrupa’da istenmemektedir. Türkiye ise stratejik konumu dolayısıyla göç yolları üzerinde yer almaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş Avrupa ülkeleri arasında köprü olarak görülen Türkiye yıllarca “transit ülke” olarak adlandırılmıştır. Buna ek olarak gelişmekte olan bir ekonomiye sahip olması dolayısıyla Türkiye de çoğunlukla dışa göç vermektedir. Ancak bu durum uzun yıllar boyunca Türkiye’nin özellikle komşu ülkelerden göç aldığı gerçeğini de değiştirmemektedir. Her ne kadar Türkiye’nin transit ülke olma durumu daha baskın olsa da, hem göç alan hem göç veren bir ülke olmuştur. Bu durum 2011 yılından beri bölgede yaşanan krizlerle birlikte değişmeye başlamış ve Türkiye artık göç alan ülke olarak konumlandırılmaya başlanmıştır. Özellikle Suriye ile olan kara sınırı dolayısı ile Türkiye 2011 yılından beri ciddi bir insan akınına maruz kalmıştır. Aynı zamanda AB’ye aday ülke konumunda bulunması, Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı bu insanlık krizini hem AB hem de Türkiye için ayrıca önemli kılmıştır. Türkiye sınırını geçmeyi başaran bu insanlar, soluğu Avrupa sınırlarında almaktadır.

Korunaklı Kale Avrupası için ciddi bir tehdit haline gelen bu insan akınının tanımlanması hem Türkiye hem de AB için ayrı bir öneme sahiptir. Bu nedenle bu bölümde ilk önce göç ile ilgili kavram gruplarına değinilecektir. Göç ve göçmen kavramı tanımlanacak daha sonra göç nedenlerine göre yapılan sınıflandırmalar açıklanacaktır. İkinci olarak sığınmacı kavramı ele alınacak ve sığınmacı-mülteci ayrımı konusunda bir değerlendirme yapılacaktır. Son olarak ise mülteci kavramı tanımlanmaya çalışılacak, göçmen-mülteci arasındaki farklılıklara değinilecek ve bu çalışmada neden mülteci kavramını kullandığımız açıklanacaktır. Statüleri konusunda farklı tanımlamalar bulunmasına rağmen bu çalışma içerisinde “mülteci” kavramı kullanılacaktır.

1.2.1. Göç Olgusu ve Göçmen Kavramı

Göç kavramından bahsettiğimizde ilk olarak akla gelen şey insan hareketliliğidir. Bu insan hareketliliği tek başına olabileceği gibi grup halinde de olabilmektedir. IOM’a göre göç (*migration*); “ bir kişinin veya bir grup insanın ülke içinde veya uluslararası bir sınırı geçerek yer değiştirmesi (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:35-36)” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlama kapsamında süresi ve nedeni ne olursa olsun bütün insan hareketlilikleri anlaşılmaktadır.

Göç kavramı aslında bir durumu değil, bir süreci ifade etmektedir. Öyle ki göç etme ile başlayan, yerleşme ihtimali ile devam eden ve geri dönüşün de gerçekleşebileceği bir süreçtir. Yusuf Adıgüzel’e göre göç; “sadece yaşanan fiziksel mekânın değil, sosyal yapının bütün unsurlarının değiştirilmesini de içeren sosyal bir olgudur”. Çünkü göç sadece göç veren toplumu değil aynı zamanda göç alan toplumu da ciddi şekilde etkilemektedir. Göç olgusundan bahsedildiğinde her ülkenin farklı şartlara sahip olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu anlamda azami olarak altı ay gibi bir süre ile çalışma ya da yerleşme izni alınarak gerçekleştirilen bir faaliyetten söz edilmektedir. Bazı ülkeler için geçici bir süreç olarak görülen göç olayı bazı ülkeler için ise sürekli ve kalıcı bir durum anlamına gelmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere göçün pek çok sebebi vardır. Savaşlar, çatışmalar, işsizlik, açlık, geçim sıkıntısı, salgın hastalıklar vb. daha pek çok nedenle insanlar göç etmektedir (Adıgüzel, 2018:1).

Göç kavramının sınıflandırılması konusunda göçün zorunlu mu yoksa gönüllü mü yapıldığı önemli bir ayrımdır. Zorunlu göçler çoğunlukla savaş, çatışma, kıtlık gibi mücbir sebepler nedeniyle gerçekleşmekte ve insanlar yaşadığı yerleri terk etmek zorunda kalmaktadır. Gönüllü göçler ise, daha iyi yaşam standartları için insanların kendi özgür iradeleri sonucu aldığı kararlar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Gönüllü ve zorunlu göçe ek olarak bir de “beyin göçü (*brain drain*)” kavramından bahsetmek gerekmektedir. Beyin göçü, özellikle gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ve hatta daha çok gelişmiş ülkelere doğru yapılan nitelikli ve kalifiye iş gücü göçü şeklinde gerçekleşmektedir. İster gönüllü ister zorunlu olsun göç yolu her zaman için tehlikelidir ve pek çok risk barındırır. Bu risk ve tehlikeleri göze alabilmek için ise insanları göç etmeye teşvik edecek bir motivasyon, yani “itme ve çekme” faktörlerinin olması gerekmektedir. Göç hareketini tetikleyen pek çok etken vardır; ancak bu anlamda ekonomik nedenler hem itici hem de çekici bir faktör olarak belirtilebilir. Ekonomik nedenlerin dışında; savaş, çatışma, kıtlık salgın hastalıklar itici; güvenlik, refah seviyesinin yüksekliği gibi durumlar ise çekici faktörlere örnek olarak verilebilir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na (YUKK) göre göç; “Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı (6458 sayılı YUKK, 2013:12020)” ifade etmektedir. Bu tanım sonucunda düzenli ve düzensiz göç ayrımı ortaya çıkmaktadır. Düzenli (yasal) göç; yasal yollar kullanılarak gerçekleştirilen göç hareketini ifade etmektedir. IOM’a göre ise; “menşe ülkeden çıkışı ve ev sahibi ülkeye seyahati, transit geçişi ve girişi düzenleyen kanun ve yönetmeliklere uygun olarak insanların olağan ikamet yerinden yeni bir ikamet yerine gitmeleri (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:26)” düzenli göç ya da yasal göç olarak ifade edilmektedir. Düzensiz (yasa dışı) göç ise; insanların yasa dışı yollardan vatandaşları olmadıkları herhangi bir ülkeye girişi, orada kalışı ve oradan çıkışını ifade etmektedir. IOM’a göre ise; “gönderen, transit ve kabul eden ülkelerin düzenleyici normlarının dışında gerçekleşen hareketlilikler (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:26)” düzensiz göç olarak tanımlanmaktadır.

Göç aslında insanların yaşamlarını tamamen veya geçici bir süre ile geçirmek amacıyla yaşadıkları ülkeyi veya bölgeyi terk ederek başka bir ülke veya bölgeye gitmelerini, yerleşmelerini ifade etmektedir. İşte bu noktada göç ikiye ayrılmaktadır; uluslararası göç (dış göç) ve ülke içi göç (iç göç). IOM’a göre uluslararası göç; “kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:88)” şeklinde tanımlanmaktadır. İç göç ise; herhangi bir ülke sınırları içerisinde gerçekleşmekte ve bölge, eyalet veya kent değişikliğini ifade etmektedir. Uluslararası göç ve iç göç aslında hemen hemen aynı özelliklere sahiptir. Her ikisi de yerleşim yerinin değişmesi temeline dayanmaktadır. Ancak aralarındaki en önemli ve tek fark uluslararası göç durumunun gerçekleşmesi için uluslararası bir sınırın geçilmiş olması şartıdır. Uluslararası göç, dinamik ve çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Bu nedenle maruz kaldığı olaylar ve durumlar sonucu değişiklikler geçirmektedir. Uluslararası göç de tıpkı göç olgusu gibi zorunlu ve

gönüllü oluşuna göre sınıflandırılmaktadır. Aile birleşmesi, iş gücü göçü ve eğitim amaçlı göçler gönüllü uluslararası göçleri oluştururken; çeşitli sebeplerden dolayı sığınma arayışı ise zorunlu uluslararası göçü oluşturmaktadır. Zorunlu göç ile birlikte sığınmacı ve mülteci kavramları ortaya çıkmaktadır. BM göç kavramından bahsedebilmek için, göç eden kişinin bir yıldan daha fazla süreyle gittiği yeni ülkede kalması, önemli veya uzun bir mesafe kat etmesi ve siyasi sınırları geçmesi gerektiği konusunda ortak bir anlayışa sahiptir (Adıgüzel, 2018:17).

Göç olgusu üç çeşit ülke tipi ortaya çıkartmıştır; menşe ülke, transit ülke ve hedef ülke. Menşe ülke göç akınının kaynağını oluşturan ülke; hedef ülke göç akınlarının varacağı ülke ve transit ülke ise menşe ülkeden hedef ülkeye giderken geçilen ülkedir. Bir ülkenin göç sırasında yol olarak kullanılmasına “transit göç”, transit göç durumunu gerçekleştiren kişiye de “transit göçmen” denilmektedir. Bu ülke çeşitlerine ek olarak son zamanlarda birde güvenli üçüncü ülke ortaya çıkmıştır. Güvenli üçüncü ülke; sığınma arayan bir kimsenin iltica başvurusu yaptığı ülkeye varmadan önce fiziksel olarak bulunduğu ülkedir (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:39).

Göç ile ilgili bütün bu sınıflandırma ve açıklamalardan sonra asıl önemli konu göç eylemini gerçekleştiren bireylerin adlandırılmasıdır. Aslında literatürde ve uluslararası arenada kabul görmüş net bir tanımlama olmamasına rağmen; kendi özgür iradeleri ile göç etme kararını veren bireyler “göçmen (*immigrant*)” olarak adlandırılmaktadır. IOM’a göre; “maddi ve manevi koşullarını iyileştirmek, hem kendisi hem ailesi için daha iyi bir hayat kurmak amacıyla yaşadığı ülke ya da bölgeyi terk edip yeni bir ülke veya bölgeye yerleşen kişiler (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:37)” göçmen olarak tanımlanabilir. BM’ye göre ise; herhangi bir şarta bağlı olmaksızın yabancı ülkede bir yıldan fazla süre ile ikamet eden herkes göçmendir. Türkiye’de ise göçmen 26 Eylül 2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanan 5543 sayılı İskân Kanununun 3. maddesine göre; “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu kanun gereğince kabul olan kişilerdir (5543 sayılı İskân Kanunu, 2006:9931)”. Yukarıdaki tanımlamalardan görüleceği üzere, göçmen kavramı farklı kurumlar ve ülkeler tarafından değişik şekillerde tanımlanmakta ve bu nedenle herkesin üzerinde anlaştığı bir tanımlama oluşturulamamaktadır. Sonuç olarak göç eden kişi hangi sebeple olursa olsun bu eylemi gönüllü olarak gerçekleştiriyor ise göçmendir. Bu gönüllülük esası göçmen ile sığınmacı ve mülteci kavramlarını ayıran en önemli noktadır.

1.2.2. Sığınmacı Kavramı

Zorunlu göç sınıflandırılmasının içinde bulunan sığınmacı (*asylum seeker*); zulüm korkusu ile uluslararası bir sınırı geçerek vatandaşı olduğu ülke dışında başka bir ülkeden sığınma isteyen kişidir (Kale, 2016:607).

Aslında sığınmacı kavramından önce sığınma durumundan bahsetmek gerekmektedir. IOM’a göre sığınma; “bir devletin geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi ve uluslararası veya ulusal düzeyde tanıdığı mülteci haklarına dayalı olarak topraklarında verdiği bir koruma türüdür (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:73).” 1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddeye göre; “Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit

altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir (Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, 1951). YUKK'ye göre de geri gönderme yasağı mevcuttur ve YUKK 4. madde hiç kimsenin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza ve muameleye tabi tutulacağı veya hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceğini açıkça belirtmektedir. Bazı istisnaları bulunmasına rağmen sığınma hakkı, uluslararası bir haktır ve bir devlet sığınmacılar antlaşmasına tarafsız sığınma arayan yabancıları ülkesine kabul etmek ve onlara sığınmacı statüsünü vermek zorundadır. Sığınmacıların korunması için gösterilen çabalar MC ile başlamış ve BM çatısı altında daha da güçlenerek devam etmiştir (Yılmaz Eren, 2018:25). 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 14. maddesi de sığınma hakkından bahsetmekte ve herkesin zulümden kaçıp başka ülkelerde sığınma arama hakkına sahip olduğunu belirtmektedir (Birleşmiş Milletler, 1948). Bu ilke doğrultusunda sığınma hakkı uluslararası alanda da kabul edilmesine rağmen; her devlet ülkesinde yabancılara sığınma hakkı verilmesi konusunda serbesttir. Ancak 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan devletler ülke sınırları içerisinde bulunan yabancılara sığınmacı ya da mülteci statüsü tanımakla yükümlüdür.

IOM'a göre sığınmacı; “zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin başvurusunun sonucunu bekleyen kişi (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:74)” olarak tanımlanmıştır. Sığınılan ülkeye veyahut BMMYK'ye yapılan mültecilik başvurusu olumsuz bir şekilde sonuçlanırsa sığınmacılar ülkeyi terk etmek zorundadır, aksi takdirde sınır dışı edilebilirler. Her ne kadar uluslararası hukukta sığınma hakkı ve sığınmacı kavramından bahsedilse de sığınmacı olmanın bireylere sağladığı hukuki bir statü yoktur. Bu nedenle sığınmacı olmak kısa süreli bir barınma durumunu ifade etmekte ve uzun vadede fiili bir sonuç ortaya çıkarmamaktadır.

1.2.3. Mülteci Kavramı

Zorunlu göç kategorisi altında konumlandırılan bir diğer kavram “mülteci (*refugee*)” kavramıdır. Tıpkı sığınmacı kavramında olduğu gibi mülteci kavramı da bir zulüm korkusu nedeniyle göç etmek zorunda kalan ve uluslararası sınırları geçerek başka bir ülkenin koruması altına sığınan kişileri belirtmek için kullanılmaktadır.

1946 yılında Uluslararası Mülteci Örgütü (UMÖ)'nün kurulması ile ilk kez evrensel bir mülteci tanımlaması yapılmaya çalışılmış ve mültecilerin kendi iradeleri dışında yurtlarına geri gönderilemeyecekleri ilkesi kabul edilmiştir (Betts vd., 2017:31). Bu ilk tanımlama çabaları sırasında zulüm korkusunun önemi ortaya çıkmış ve bundan sonraki tanımlar bu doğrultuda gerçekleştirilmiştir. Mülteci tanımı konusunda uluslararası literatürde kabul görmüş iki ayrı belge bulunmaktadır. Bunlar; 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolüdür. 1951 tarihli sözleşmenin 1. maddesi A fıkrasının 2. kısmına göre;

1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden 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 yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs (Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, 1951)

mülteci olarak kabul edilmektedir. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere ülkesini terk etmek için haklı sebepleri olan kişiler mülteci olarak adlandırılmaktadır. Gene bu tanımdan anlaşılacağı üzere bu haklı sebep “zulme uğrama korkusu” şeklinde kendisini göstermektedir. Ancak 1951 tarihli sözleşmedeki mülteci tanımı zamanla yetersiz kalmıştır. Çünkü sözleşmenin 1. maddesinin devamında Avrupa’da meydana gelen durumların kast edildiği belirtilmiştir. Doğal olarak 1951 tarihinden önce ve Avrupa’da gerçekleşen durumlar dışındaki olaylar kapsam dışı kalmış ve bu durumda kavramın anlamını sınırlandırmıştır. Aynı sözleşmenin B fıkrası “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesini iki şekilde açıklamıştır; ya bu tarihten önce Avrupa’da meydana gelen olaylar kast edilmekte ya da bu tarihten önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar kastedilmektedir. Coğrafi anlamdaki bu seçenek imzacı devletlerin kendi tercihinin bırakılmıştır. İlerleyen zamanlarda bu sözleşmenin tam anlamıyla ihtiyacı karşılayamadığı şeklinde görüşler ortaya konmuş ve tarih kısıtlamasının metinden çıkartılmasının gerektiği belirtilmiştir. Bu değerlendirmelerin sonucunda Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü ortaya çıkmıştır. 1967 Protokolünün hazırlanmasındaki ana etken 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde bulunan tarihi kısıtlama nedeniyle yeni olaylar sonucunda ortaya çıkan, mülteci tanımına uymasına rağmen bu statüden faydalanamayan insanların mağduriyetini gidermektir.

1967 Protokolü 1. madde 2. kısmına göre;

İş bu protokol bakımından bu maddenin 3. fıkrasının uygulanması hali dışında “mülteci” terimi, Sözleşmenin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut “ 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ...” ve “ söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri metinden çıkarılmış addedilerek, sözleşmenin 1. Maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü).

Ayrıca 1. madde 3. kısımda taraf devletlerin hiçbir coğrafi kısıtlama yapılmaksızın bu protokolü uygulayacağı belirtilmiştir. Uluslararası alanda hemen hemen herkesin kabul ettiği mülteci tanımı bu protokoller çerçevesinde ortaya çıkmıştır. IOM’a göre mülteci; “İrki, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:65)” olarak belirtilmiştir. Batılı devletler 1951 Cenevre Sözleşmesi doğrultusunda mülteci tanımlaması yaparak “zulüm” kavramına dikkat çekmektedir. Ancak Afrika Birliği Örgütü (ABÖ) ve Latin Amerika ülkeleri iç savaş ve bunun sonucunda ortaya çıkan karışıklıklardan kaçan kişileri de mülteci olarak nitelendirmektedir (Yılmaz Eren, 2018: 75).

Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesini 1961 yılında kabul etmiş ve sonrasında yapılan değişiklikleri içeren 1967 Protokolüne de 1968 yılında katılmıştır. Ancak Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olurken coğrafi bir kısıtlama getirmiş ve mülteci olarak sadece Avrupa’da meydana gelen olaylar sonucunda ülkesine gelen kişileri kabul edeceğini belirtmiştir. YUKK 61. maddeye göre;

Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrası mülteci statüsü verilir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037).

Hem 1951 Cenevre Sözleşmesini “coğrafi kısıtlama” ile kabul etmesi hem de YUKK’de yaptığı mülteci tanımı doğrultusunda Türkiye Cumhuriyeti Devleti sadece Avrupa’dan gelen ve sığınma başvurusunda bulunanlara “mülteci” demektedir. Şimdiye kadar pek çok göç akını yaşayan Türkiye için bu konu Suriye Krizi ile tekrar gündeme gelmiş ve bu insan topluluğunun nasıl adlandırılacağı sorun olmuştur. Mülteci statüsü, hem yasal bir statü olması hem de BMMYK tarafından koruma sağlaması açısından önemlidir. Suriye krizi sonrasında düzenlenen YUKK bu nedenle yeni bazı statüler ortaya çıkartmıştır. İlk olarak geçici bir durum gibi nitelendirilen bu durum nedeniyle “misafir” olarak adlandırılan Suriyeliler, daha sonra bir kararname ile “geçici koruma” altına alınmıştır. 2013 yılında kabul edilen YUKK 62. madde ile “şartlı mülteci” kavramı ortaya çıkmış ve 61. maddede belirtilen mülteci tanımı “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle” şeklinde değiştirilerek aynen kabul edilmiştir. Şartlı mülteci olarak kabul edilen kişilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmasına izin verilmiştir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037).

Mülteci kavramı, hukuken geçerliliği olan ve beraberinde bazı hakları da getiren bir statüdür. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünün imzacısı olan bütün taraflar için kabul edilen “mülteci” tanımı aynı zamanda BM tarafından da onaylanmıştır. Ancak sığınmacı ve göçmen tanımlamaları konusunda bu kadar net bir tanım ve statü bulunmamaktadır. Sığınmacılarda aslında bir bakıma mültecidir; ancak bu statüleri henüz inceleme aşamasındadır. Bu nedenle mülteci statüsünü kazanana kadar bu insanlara “geçici koruma” sağlanmaktadır. Geçici koruma, kriz durumlarında kullanılmak üzere özellikle de kitlesel halde gelen sığınmacıların korunmasını sağlamak üzere, belirli bir süre ikamet izni verilmesi şeklinde gerçekleşen ve AB tarafından geliştirilmiş bir kavramdır (Kale, 2016:608). IOM’a göre; “Çatışma veya yaygın şiddet ortamlarından kitlesel olarak kaçıp gelen kişilere öncesinde bireysel statü belirleme işlemine tabii tutulmaksızın devlet tarafından geçici koruma sağlama konusunda geliştirilen düzenleme (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:33)” geçici koruma olarak tanımlanır. YUKK 91. maddeye göre ise; “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir (6458 sayılı YUKK, 2013:12047)”. Bu kişilerin ülkeye kabulleri, burada kalışları ve daha sonra ayrılışları Bakanlar Kurulu’nun çıkartacağı yönetmelikler tarafından düzenlenecektir. Geçici koruma dışında Türk mevzuatlarında bir de “ikincil koruma” kavramından bahsedilmektedir. YUKK 63. maddeye göre;

Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,

- c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

Olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037).

Geçici koruma statüsünde çoğunlukla kriz durumları sonucunda ortaya çıkan kitlesel bir sığınma isteği bulunmakta; ancak ikincil koruma statüsünde ölüm cezası gibi çok ciddi boyutları bulunan bir durum söz konusudur.

Göçmen, sığınmacı ve mülteci statüleri dışında bir de “yerinden edilmiş kişiler (*displaced persons*)” bulunmaktadır. Bu kavram bulundukları ülke içinde yerlerinden edilmiş kişileri kast etmektedir. Bu kişiler çeşitli sosyal, ekonomik, çevresel vb. sebepler yüzünden bulundukları ülkenin sınırları içerisinde yer değiştirmek zorunda kalmış insanlardır. IOM’a göre yerinden edilmiş kişi; “Kendisini mülteci yapabilecek korkular ya da tehlikeler dışındaki sebeplerle devletinden ya da topluluğundan kaçan kişidir. Yerinden edilmiş bir kişi genellikle iç çatışma ya da doğal veya insani kaynaklı afetler nedeniyle kaçmak zorunda kalmıştır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:100)”. Aslında bu kavram bir bakıma zorunlu iç göç olarak da adlandırılabilir.

Göç olgusuyla birlikte ortaya çıkan bütün bu kavramlar farklı özelliklere sahiptir. Uluslararası alanda göçmen veyahut mülteci olarak nitelendirilmelerine rağmen, göç etmelerine neden olan olaylar ve sonrasında ortaya çıkan durumlar her bir insan ve insan topluluğu için ayrıca değerlendirilmelidir. Bu noktada bir kişinin uluslararası bir sınırı geçip geçmediği veyahut uluslararası bir korumaya ihtiyaç duyup duymadığı önemlidir. Göçmenler daha iyi yaşam koşulları için kendi özgür iradeleri ile uluslararası sınırları geçerken; mülteci ve sığınmacılar zorunlu olarak, zulme uğrama korkusu nedeniyle bu eylemi gerçekleştirmektedir. Öyle ki göçmenin ülkesi ile vatandaşlık bağı isteği halinde devam etmektedir, bu konuda bir sakınca yoktur; ancak sığınmacı ve mülteciler tabii oldukları ülkeleri ile bütün bağlarını koparmış, koparmak zorunda kalmıştır. Yani mülteci için bu bir tercih meselesi değildir. Bu çalışmada, özellikle 2010 yılı sonrasında yaşanan insani krizler sonucunda ortaya çıkan kitlesel insan akınları Türkiye-AB ilişkileri boyutunda ele alınacağından, bu insan topluluklarını belirtmek adına “mülteci” kavramı kullanılacaktır.

Aslında daha önce de belirttiğimiz gibi hem uluslararası literatürde herkesin hem fikir olduğu tanımlamaların olmayışı hem de ülkelerin farklı tanımlamaları yüzünden bu insan akınları kendi içerisinde bile bir kavramsal sorun yaratmaktadır. Şöyle ki; Türkiye için bu insanlar “mülteci” olarak adlandırılmamaktadır; çünkü Avrupa dışında meydana gelen olaylar sonucunda göç etmek zorunda kalmışlardır. Bu anlamda Türk mevzuatlarına göre şartlı mülteci olabilirler; ancak kitlesel bir durum söz konusu olduğundan dolayı bu statüyü sağlamakta çok mümkün görülmemektedir. Yakın bir zaman dilimine kadar geçici koruma altındaki kişiler olarak nitelendirilen bu insanlar özellikle medyada son zamanlarda “düzensiz göçmen” olarak adlandırılmaktadır. Aslında yasaların belirttiği çerçevede ülkeye giriş yapmadıklarından dolayı bu doğru bir tanımlamadır; ancak sınırları geçiş nedenlerine bakıldığında iç savaş, ölüm tehdidi ve zulüm korkusu gibi

faktörler mevcuttur. AB için ise hem düzensiz göçmen hem mülteci hem de sığınmacıdırlar. Çünkü yasal olmayan yollarla sınırları geçenler olduğu gibi yasal yollarla mültecilik başvurusunda bulunanlar da mevcuttur. Bu nedenle, bu çalışmada Suriyelilerden bahsederken “mülteci” kavramı kullanılacaktır.

1.3. Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Teorileri

Uluslararası ilişkiler literatüründe oldukça büyük bir yer kaplayan güvenlik kavramı ve güvenlik çalışmalarının gelişmesini ve daha anlamlı hale gelmesini sağlayan hiç şüphesiz ki uluslararası ilişkiler teorileri olmuştur. Her teori farklı yaklaşımı ve tanımlamasıyla bugün hala üzerinde tartıştığımız güvenlik çalışmalarının ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur.

Hemen hemen bütün uluslararası ilişkiler teorilerinin güvenlik kavramı ile farklı bir bağlantısı bulunmakta ve bu doğrultuda farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Aslında daha önce bahsettiğimiz gibi güvenlik kavramı, tanımlama ve kavramı ele alış biçimlerine göre geleneksel güvenlik anlayışı ve yeni güvenlik anlayışı olmak üzere iki farklı şekilde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırma, özellikle uluslararası ilişkiler teorilerinin de güvenlik konusunda bir anlamda gruplaşmasını ve kendi içerisinde ayrışmasını sağlamıştır. Literatüre uzun yıllar hâkim olan ve hala da etkilerini gözlemlediğimiz geleneksel güvenlik anlayışı, esas itibarıyla güvenliği dar bir şekilde tanımlayan, Soğuk Savaş dönemi boyunca etkisini sürdüren bir oluşumdur. Bu anlamda ana akım teoriler olan idealizm, liberalizm ve realizmi geleneksel güvenlik anlayışı altında konumlandırmak yerinde olacaktır. Soğuk Savaş’ın sonlarına doğru ortaya çıkan yeni akım teoriler ise yeni güvenlik anlayışının altında kendisine yer bulmaktadır. Özellikle küreselleşme, 11 Eylül olayları, Sovyetlerin dağılması ile Soğuk Savaş’ın bitişi, bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmeler ve bütün bunların sonucunda yeni güvenlik anlayışı ortaya çıkmış ve bu döneme hâkim olan teoriler de güvenlik kavramının yeniden tanımlanması anlamında büyük katkılarda bulunmuştur. Başta eleştirel teoriler olmak üzere, inşacı teoriler ve post-modern teoriler yeni güvenlik anlayışı adı altında kendilerine yer bulmuştur.

1648 Westfalya ile başlayan ulus-devletleşme süreci bugünkü uluslararası sistemin yapı taşlarını oluşturmuş ve modern anlamda ilk devletlerin ortaya çıkması ile pek çok yeni kavram literatüre girmiştir. Devlet, egemenlik, savaş, barış vb. kavramların varlığı nihayetinde güvenlik kavramının da ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. İlk olarak sadece devlet ve devlet güvenliği çerçevesinde düşünülen güvenlik kavramı geleneksel güvenlik anlayışının temelini oluşturmuştur. Geleneksel güvenlik anlayışı içerisinde konumlandırılan teorilerden ilki olan idealizm, yalnızca iki savaş arası dönem (1919-1939) boyunca etkili olmuştur. Ancak fikri temelleri Immanuel Kant, Hugo Grotius, John Lock gibi düşünürlere kadar uzanmakta ve etkileri de hala devam etmektedir. Pek çok düşünür tarafından Ütopyacılık, Wilsonculuk ya da Liberalizm gibi farklı kavramlarla adlandırılan (Gözen, 2014:68) idealizm savaş sonrası uluslararası sistemin nasıl olacağı ve olması gerektiği yani ideal bir düzen üzerine çalışmalar yapmıştır. Woodrow Wilson’ın öncülüğünde ve girişimleri ile toplanan idealistler MC’nin kurulmasını sağlamış ve bu doğrultuda “kolektif güvenlik” kavramını oluşturmuşlardır. Kolektif

güvenliğin, güvenliklerini arttırmak isteyen devletlerin devletler arası ilişkilerde üç ana prensibi kabul etmesiyle mümkün olacağı düşünülmektedir (Baylis, 2001:264):

- 1) Uluslararası ilişkilerde değişim mümkündür; fakat bu güçten ziyade müzakere aracılığıyla yapılmalıdır.
- 2) Sistemde bir “baş belası” ortaya çıktığı zaman, sorumluluk sahibi bütün devletler kendiliğinden ve kolektif olarak bütün askeri güçleriyle saldırganın karşısında durmalıdır.
- 3) Devletler birbirlerine güvenmeyi öğrenmeli ve korkularıyla başa çıkmalıdır.

İdealist düşünürler için güvenlik; devlet güvenliği olarak düşünülmüş ve bu devlet güvenliği uluslararası sistemin güvenliği doğrultusunda ele alınmıştır (Yılmaz, 2017:80). Daha çok savaş-barış konuları ile ilgilenen idealizm, uluslararası güvenlik üzerine değerlendirmelerde bulunmuş ve uluslararası güvenliği uluslararası hukuk ile ilişkilendirmiştir. Wilson’un idealizm anlayışı ile de paralel olarak uluslararası hukuk kurallarının kurumsallaşması, uluslararası düzenin sağlanmasında ve doğal olarak uluslararası güvenliğin oluşmasında temel teşkil etmektedir. Ayrıca uygulanabilir uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde oluşturulan uluslararası örgütlerin varlığı da; uluslararası güvenliğin sağlanması noktasında denetleyici bir unsurdur. Bu doğrultuda, BM ve AB gibi uluslararası örgütlerin temeli aslında felsefi olarak idealizm düşüncesine dayanmaktadır (Gözen, 2014:85). Uluslararası güvenlik ve barışı sağlama amacı ile kurulan önce MC, daha sonra ise BM müşterek güvenlik sisteminin oluşmasını sağlamıştır. Bu sisteme göre; BM üyesi devletler kuruluş antlaşmasında belirtildiği üzere, uluslararası barış ve güvenliğin tehdit edildiği durumlarda müşterek olarak hareket etmelidir (Gözen, 2014:103). Müşterek güvenlik sisteminin özünde ise bir çeşit uluslararası toplum yaratma isteği yatmaktadır. Uluslararası kurumlar, savaşın önlenmesi konusunda önemli bir rol oynamasa da; ülkeler arasında işbirliğinin ve istikrarın sağlanmasına yardımcı olma noktasında önemlidirler (Baylis, 2001:262). İdealizmi daha çok bir savaş-barış teorisi olarak değerlendiren yazarlar bulunmaktadır. Bunlara göre; uluslararası savaşların sebebi sistemde var olan anarşi durumudur; bu nedenle anarşinin ortadan kaldırılması gerekmektedir (Gözen, 2014:96). Buna ek olarak idealizme göre; demokrasinin varlığı uluslararası savaşların önlenmesi noktasında bir diğer önemli etkidir. Çünkü demokratik rejimlerin sorunlarını barışçı yollarla çözdüğü varsayımından hareket eden idealizm; demokrasilerin artmasıyla uluslararası savaşların azalacağı ve dolaylı olarak uluslararası güvenliğinde sağlanacağını iddia eder.

Bazı düşünürler idealizm ve liberalizm kavramını birbirinin yerine kullanmaktadır. Öyle ki; liberalizmin kökleri idealizme dayandırılmakta ve bu nedenle de idealist teorinin aslında yok olmadığı iddia edilmektedir. Liberal teori bireye yaptığı atıf ile anılmasına rağmen; uluslararası ilişkilerde temel aktör olarak devlete yaptığı vurgu göz ardı edilemez (Çıtak, 2017:119). Liberal teorisyenlerden John Locke devletin ortaya çıkma nedenini bireyler arasında yaşanması muhtemel anlaşmazlıkları önlemek olarak ele almaktadır. Bu noktada devlet bireyler için vardır ve hiçbir şekilde bireylerin haklarını ihlal etmemelidir; aksine bireylerin doğuştan sahibi olduğu haklarını korumalıdır. Realist teorilerin aksine liberal teori, devlet öncesi uluslararası sistemin kargaşa içerisinde olduğu varsayımını

reddeder ve uluslararası işbirliğine vurgu yapar. Yöneticilerin rasyonel aktörler olduğu varsayımı altında ve doğası gereği insanların iyi olduğu ön kabulü ile savaşların ve çatışmaların önlenebileceği düşünülür.

Liberalizm, uluslararası boyutta gerçekleşen savaş ve çatışmalar ve de birey özgürlüğü konusunda yaşanması muhtemel ihlallerden dolayı güvenlik endişesi yaşamaktadır. Özgürlük ve güvenliğin değiş tokuş edilmesi, dönemin en önemli konularından biri olmuştur (Ullman, 1983:130). Güvenlik endişelerinin çözümünü ise hukuk, işbirliği ve özgürlük kavramlarında aramaktadır (Çıtak, 2017:120). Liberalizme göre; uluslararası sistemde güvenliğin sağlanması barış ortamının yaratılmasına bağlıdır. Aslında Immanuel Kant'ın daimi barış teorisi de bu düşünceyi bir anlamda desteklemektedir. Ancak uluslararası sistemde uzun süre çatışma yaşanmamasının doğal olarak uzun süreli bir barış ortamı yaratmayacağının altını kalın çizgilerle çizer. Kant'a göre; uluslararası sistemde barış ortamının yaratılması üç ön koşula bağlıdır. Bunlar, cumhuriyet yönetimlerinin içselleştirilmesi, işleyen uluslararası hukuk kuralları ve son olarak evrensel konukseverliktir (Kant, 1983). Cumhuriyet yönetimlerinin yaygınlaşması yani; demokratik devletlerin varlığının uluslararası sistemi daha güvenli hale getireceği ve daha iyi bir uluslararası güvenliğin sağlanacağı iddia edilmektedir (Baylis, 2001:263). Çünkü tekrar seçilme isteği taşıyan yöneticiler savaş gibi büyük çaplı bir maliyet yükü ile uğraşmayı istememekte ve bu konuda halklarına hesap verememe endişesi taşımaktadır. İşleyen uluslararası hukuk kurallarının varlığı ise uluslararası sistemde var olan devletlerin birbirleriyle ilişkilerini düzenlemek açısından büyük bir öneme sahiptir. Kant'ın son önermelerinden olan evrensel konuk severlik ise herhangi bir devletin vatandaşının dünyanın neresine giderse gitsin düşmanca bir davranış ile karşılaşmaması olarak ifade edilebilir. Kant'ın bu üç önerisi aynı zamanda liberal teorinin de temellerini oluşturmakta ve daha güvenli bir uluslararası sistemin yaratılması için referans alınmalıdır. Uluslararası sistemde devlet dışında aktörlerin de bulunduğunu kabul eden liberal teori, barış ortamının oluşması için uluslararası örgütlerin var olması ve serbest ticaret ortamının oluşturulması gerektiğini belirtmektedir (Özpek, 2014:138). Liberallere göre, ticari ilişkilerin devletler arasındaki etkileşimi ve karşılıklı bağımlılığı arttıracak olması uluslararası sistemde çatışmasız bir ortamın yaratılmasını sağlayacaktır. Her ne kadar sistem anarşik bir yapıya sahip olsa da, ticaret ve işbirliğinin en nihayetinde barışı getireceği iddia edilmektedir.

Geleneksel güvenlik anlayışı içerisinde konumlandırılan bir diğer uluslararası ilişkiler teorisi de realizmdir. Aslında geleneksel güvenlik anlayışının temel iskeleti çoğunlukla realist kuramın katkıları ile oluşturulmuştur. Fikri olarak kökleri Yunanlı bir tarihçi olan Thucydides'e kadar giden realist kuram; Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Edward Hallet Carr ve Hans Morgenthau gibi ünlü düşünürlerin katkıları ile gelişmiş ve bugüne kadar daha pek çok teorisyen bu kurama katkıda bulunmuştur. Realist kuramcılar, güvenlik kavramını daha çok güç kavramı ile birlikte ele almaktadır. Öyleki Thucydides Peloponnes Savaşları'nın yaşanmasını güç kavramına bağlamıştır. Sparta ve Atina arasında uzun süre devam eden savaş, Atina'nın güçlenmesiyle birlikte Sparta'nın kendisini güvensiz hissetmesi sonucunda çıkmıştır. Bozulan güç dengesi güvenlik kaygısına neden olmuş ve sonuç olarak uzun süre devam edecek olan bir savaş

yaşanmıştır. Machiavelli de aynı şekilde gücün öneminden bahsetmektedir. Machiavelli'ye göre; iktidarını korumak isteyen bir prens hem içten hem de dıştan gelebilecek her türlü tehlikeye karşı kendisini koruyabilecek boyutta bir güce sahip olmalıdır. Devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği hakkında ciddi değerlendirmeleri olan Machiavelli, devlet güvenliğini öncelikli bir konu haline getirmiş ve bu konuda sorumluluğu prene vermiştir (Machiavelli, 2018).

Hobbes ise, realist ekolün oluşmasına büyük katkıları olan Leviathan adını verdiği eserinde insanların yaşadığı doğa durumundan bahsetmiş ve buradaki güvensiz ortamı ele almıştır. Hobbes'a göre insanlar; herkesin birbiriyle savaştığı, korku, şiddet ve kuşkunun hâkim olduğu bir doğa durumunda yani güvensizlik içerisinde yaşamaktadır. Bu güvensizlik durumundan yani anarşiden kurtulabilmek için insanlar bütün yetkilerinden vazgeçmeli ve bu yetkiyi en üst otorite olan Leviathan'a devretmelidir (Karabulut, 2015:58). Her bir düşünürün realist kurama farklı şekilde katkıda bulunduğu, ancak hepsinin nihayetinde aynı konulardan bahsettiği görülmektedir.

Realist kuramın, güvenlik kavramına yaklaşımını daha anlamlı hale getirmek adına bazı temel varsayımlarından bahsetmek gerekmektedir. Realistlere göre; uluslararası ilişkilerde temel analiz birimi devletlerdir. Bu nedenle diğer bütün kavramlar devlet olgusu temelinde değerlendirilmektedir. Güvenlik çalışmalarına geleneksel realist yaklaşımda, devlet tarihsel yapı içerisinde sorgulanmamıştır. Böylece güvenlik çalışmaları öncelikle küreselleşme ve Soğuk Savaş'ın bitmesinin neden olduğu değişimlere odaklanmıştır. Sonuç olarak devlet ve güvenlik hükmünde yaşanan potansiyel değişiklikler reddedilmiştir (Mabee, 2003:136). Güç, güç dengesi, güvenlik, savaş ve barış gibi kavramlar realist teori içerisinde bir bütün olarak ele alınmaktadır. Güç kavramı realistler için ayrı bir öneme sahiptir; çünkü bütün mücadeleler güç ve daha fazla güç uğruna yapılmaktadır. Morgenthau'nun da doğruladığı üzere "uluslararası siyaset, tüm siyaset gibi güç için bir mücadeledir" (Morgenthau, 1973:27). Hatta uluslararası ilişkilerinde bir çeşit güç siyaseti olduğu tartışılmaktadır.

Mearsheimer'a göre; devletler, her zaman daha fazla güç elde edecekleri fırsatlar aramalı ve bu ne zaman mümkünse bunu yapmalıdır. Çünkü devletin hayatta kalmasını garanti eden en iyi yol budur (Mearsheimer, 2013:80) Uluslararası sistemde devletler için en temel hedef hayatta kalmaktır. Çünkü diğer bütün hedefler buna, yani devletin bekasına bağlıdır. Hayatta kalabilmek için devletler güvenliklerini sağlamak ve bunu sürdürmek zorundadır. Ancak anarşinin hâkim olduğu uluslararası sistemde hiçbir devlet için tam anlamıyla bir güvenlik durumundan bahsedilemez. Yine de devletler, güvenliklerini maksimum seviyede sağlamak için sürekli bir güç artırımına giderler ve bu durum uluslararası sistemde daha büyük bir belirsizliğe neden olur. Çünkü bir devlet için diğer aktörün niyeti ve hangi amaçla güç arttırdığı her zaman için belirsizdir. Sonuç olarak bütün bu güç arttırma ve hayatta kalma isteği, diğer aktörler tarafından tehdit olarak algılanır ve güvenlik ikilemi dediğimiz durumu ortaya çıkarır. Güvenlik ikileminin kaynağında güvensizlik yatmaktadır. İyi niyet önemli olmakla birlikte niyetler değişebilir (Baylis, 2001:258).

Realistlere göre, uluslararası güvenliği sağlamak konusunda uluslararası örgütler ve uluslararası hukuk yetersiz kalmaktadır. Diğer aktörlere güvenememe ve işbirliğinin en çok olduğu zamanlarda bile uluslararası sistemin anarşik yapısından dolayı her devlet kendi güvenliği konusunda yalnızca kendisine güvenebilir. Anarşinin aslında düzenleyici bir prensip olduğunu belirten Mearsheimer, bütün devletlerin bazı saldırgan askeri kapasitelere sahip olduğunu söylemektedir. Devletler, diğer devletlerin niyetlerinden asla tam olarak emin olamayacağından, rasyonel bir aktör olarak çıkarlarını maksimize etmek zorundadırlar. Özellikle büyük güçler birbirlerinden korkar ve birbirlerine güvenmezler (Mearsheimer, 2013:79).

Realizmde devlet güvenliği, salt devlet ile değil; birey güvenliğiyle de birlikte ele alınmaktadır. Bireylerin yani devletin vatandaşlarının güvenliği devletin güvenliğine bağlıdır (Tanrısever, 2014:109). Devletin güvende olması, bütün ulusun güvende olması demektir (Karabulut, 2015:62). Realistlere göre bir konunun güvenlik problemi olup olmadığı belirlenirken askeri güç unsurlarının gerekliliği değerlendirilmeye alınmaktadır. Eğer ki konu askeri güç gerektiren bir konu ise güvenlik problemi; yok değil ise de siyasi problem olarak sınıflandırılmıştır (Tanrısever, 2014:110). Realizmin güvenlik anlayışı, karşı tarafın tamamen yok edilmesine kadar varacak bir boyuttadır (Karabulut, 2015:63). Bu nedenle güç dengesinin sağlanması ve aktörlerin sürekli daha güçlü olmak için uğraşması hayatta kalmasını sağlar. Ayrıca sıfır toplamı bir oyun anlayışı içerisinde, aktörlerden birinin mutlak kazancı diğerinin mutlak kaybına yol açtığından; aktörlerin güç unsurlarını devamlı olarak arttırması gerekmektedir. Bütün bu iddialar klasik realist ekol tarafından ileri sürülmüştür. Ancak ilerleyen zamanlarda klasik ekolü eleştiren ve realist teoriye farklı bir boyut kazandıran neo-realist (yapısalcı) kuram ortaya çıkmıştır.

Siyaset bilimci Kennet Waltz'un "Uluslararası Siyaset Teorisi" adlı eserinde yaptığı değerlendirmeler neo-realizmin kurucu metni olarak ele alınmasını sağlamıştır. Devletin uluslararası sistemdeki yegâne aktör olduğunu kabul etmesine rağmen; neo-realistler için temel analiz birimi uluslararası sistem ve bu sistemin yapısı olmuştur. Waltz, uluslararası sistemin yapısında var olan anarşiyi düzenleyici bir ilke olarak ele almaktadır (Waltz, 1979). Anarşik olan uluslararası sistemde kargaşa ve çatışmaların olmayışı ise güçler dengesi ile birlikte açıklanmaktadır. Diğer devletler potansiyel tehdit olarak görüldüğünden, ulusal güvenlik ya da güvensizlik uluslararası sistemin yapısının bir sonucu olarak görülmektedir (Baylis, 2001:257). Aslında neo-realizmde güç bir araç olarak değerlendirilmektedir. Çünkü devletlerin güvenliklerini sağlamak ve öncelikle var olduğu durumu korumak, daha sonra ise daha iyi bir konuma gelmek için güçlerini arttırması gerekmektedir. Ancak güvenlik ise, neo-realistler için en önemli amaçtır (Baldwin, 1997:19).

Neo-realist teorisyenlerde, tıpkı klasik realistler gibi devleti merkeze alarak bir güvenlik değerlendirmesi yapmaktadır. Bu doğrultuda uluslararası sistemin anarşik yapısından kaynaklı olarak, devletler öncelikli olarak ulusal güvenliklerini sağlama arzusundadır. Bu ulusal güvenlik iç güvenlikten ziyade dış güvenlik çerçevesinde düşünülmelidir. Uluslararası sistemde üst bir aktörün olmayışı, devletleri güvenlikleri konusunda sadece kendi güçlerine güvenebilecekleri bir konuma getirmiştir. Bu durum uluslararası sistemde

devletler arasında işbirliği yapma isteğini azaltmaktadır; çünkü bugün müttefik olan devlet yarın düşman olabilir. Bu nedenle işbirliği yapıldığı durumlarda bile göreceli kazanç durumu, mutlak kazançların önüne geçmektedir. Buradan anlaşılması gereken; bir devletin işbirliği yapmadan önce kendisinin ne kadar kazanacağını düşünmek yerine, karşı tarafın ne kadar kazanacağını düşündüğüdür (Karabulut, 2015:67). Çünkü mutlak ve görece kazanç değerlendirmesinde üzerinde durulan esas nokta bir devletin aslında ne kadar kazandığı değil, diğer devlete göre ne kadar kazandığıdır. Görece gücünü arttırmak isteyen devletler bunu pek çok farklı amaç doğrultusunda yapabilmektedir. Önemli olan karşı tarafın bunu nasıl algıladığıdır. Çoğunlukla bu durum güvenlik tehdidi olarak değerlendirilmekte ve bir aktörün güç arttırması bir sarmal yaratmakta, bütün aktörleri güçlerini arttırma isteği konusunda tetiklemektedir. Bu güç arttırma yarışı en sonunda sistemdeki güç dengesini bozmakta ve zaten anarşik bir yapıya sahip olan sistem, sürekli savaş çıkma olasılığı ile karşı karşıya kalmaktadır. Ancak kritik durumlarda devletlerin temel hedefinin güvenlik olduğu unutulmamalıdır, güç sadece araçtır. Yine de güvenlik, bütün devletlerin her zaman için birincil hedefi olarak görülemez aksine bir devletten diğerine ve bir tarihsel bağlamdan diğerine göre değişen birkaç değerden birisidir. Ulusal güvenlik ise hem askeri hem de askeri olmayan teknikler tarafından takip edilecek bir hedef olarak görülmektedir (Baldwin, 1995:122).

Klasik realizm hakkındaki eleştirileriyle neo-realist teoriye de ciddi katkıları bulunan Barry Buzan güvenlik kavramını az gelişmiş bir konsept olarak (Buzan, 1983:3) değerlendirmektedir. Aynı zamanda güvenliğin, toplumların ve devletlerin bağımsız kimliklerini ve fonksiyonel bütünlüklerini devam ettirebilme yeteneğiyle de ilgili olduğunu vurgulamaktadır. Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru ortaya çıkan güvenlik kavramını yeniden tanımlama ihtiyacı; Barry Buzan'ın çalışmaları ile yeni güvenlik anlayışının doğmasına neden olmuştur. L.B. Krause ve Joseph Nye, ne ekonomistlerin ne de siyaset bilimcilerin güvenlik konseptinin karmaşasına gereken dikkati göstermediğini dile getirmiştir (Buzan, 1983:5).

Soğuk Savaş sonrasında, uluslararası sistemin yapısında yaşanan değişiklikler yeni tehdit ve risklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda güvenlik kavramını yeniden düşünme ve değerlendirme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Aslında neo-realist yaklaşımlar bir anlamda geleneksel güvenlik anlayışından yeni güvenlik anlayışına geçiş noktasında kilit bir rol oynamışlardır. Soğuk Savaş sonrası, askeri gücün uluslararası siyasetteki önemi azalmaya başlamıştır. Uluslararası ilişkiler ve ulusal güvenlik hakkında düşünme şeklini yeniden inceleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, daha geniş kapsamlı bir ulusal güvenlik anlayışına ihtiyaç olduğu kanaatine varılmıştır (Baldwin, 1995:118).

Bu dönemde neo-realist teorinin devlet merkezli yaklaşımı en çok eleştiri alan konulardan biri olmuştur. Bu eleştirilere paralel olarak geleneksel anlayışa getirilen en büyük eleştiri güvenliği dar bir alana hapsedtikleri ve bu kavramı etraflıca ele almadıklarıdır. Özellikle güvenlik konusunda çalışan uzmanların savaş ve silahlanma konularını odak noktası yapmaları, diğer uluslararası güvenlik problemlerinin yok sayılmasına neden olmuş ve hatta “güvenlik” alanı içerisinde dahi düşünülmemişlerdir (Smith, 2020:53). Böylece güvenlik, milli güvenlik alanına hapsedilmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya

çıkan güvenlik algısı Keith Krause ve Michael C. Williams tarafından üç temel eksenle ele alınmıştır. Bunlar, ilk olarak güvenlik konseptinin alanını genişletmeye çalışan genişleticiler, ikinci olarak analiz birimini bireyden küresele kadar değişen boyutlarda kavramsallaştırarak; toplumsal ve bölgesel güvenliği inceleyen derinleştiriciler ve son olarak devletler arası işbirliği gibi konuları gündeme alarak güvenlik ikilemini azaltmaya çalışan ve güvenliği farklı şekillerde ele alarak düzeltmeye çalışanlardır (Krause ve Williams, 1996:229-254).

Geleneksel güvenlik anlayışının eleştirilmeye başlandığı ve sorgulandığı bu dönem, Avrupa’da kurulan üç okulun (Aberystwyth, Paris ve Kopenhag) çalışmaları, güvenlik kavramının yeniden düşünülmesine neden olmuştur. Eleştirel güvenlik çalışmaları özellikle “ulusal güvenlik” konseptinin anahtar kategori olarak kullanıldığını belirterek, dünyayı devletlerin gözünden görmeyi bırakmak gerektiğini vurgulamaktadır (Waever, 2004:6). Bu ekoller/okullar arasında özellikle Kopenhag Okulu’nun yeni güvenlik anlayışının oluşmasındaki payı oldukça büyüktür. Bu dönemde Kopenhag Okulu, güvenlik çalışmalarının hem bağımsızlıkla ilgilenen devlet güvenliği, hem de kimlikle ilgilenen toplumsal güvenlik kombinasyonuna sahip “ikili” bir anlayış geliştirmesi gerektiğini tartışmaktadır (Krause, 1996:15). Kopenhag Okulu, öncelikle güvenlik kavramının genişlemesi anlamında etkili olmuştur. Uluslararası göç, çevre, ekonomi, birey güvenliği, ulus ötesi suçlar vb. konular güvenlik alanı içerisine alınmıştır. Barry Buzan’ın sınıflandırması ile Kopenhag Okulu güvenliği siyasi, toplumsal, askeri, ekonomik ve çevre olarak beş bölüme ayırmıştır. Bu sınıflandırmada uluslararası sistemin içinde bulunduğu yeni çok kutuplu sistemin ve Soğuk Savaş sonrası yaşanan daha pek çok gelişmenin etkisi vardır.

Kopenhag Okulu, güvenlik kavramının etki alanını sadece genişletmekle kalmamış aynı zamanda kavramın derinleşmesine de neden olmuştur. Buzan’a göre; bu genişleme ve derinleşme güvenliğin üç düzey şeklinde incelenmesi ile gerçekleşebilir. Bu düzeyler; birey güvenliği, ulusal güvenlik ve uluslararası güvenliktir (Buzan, 2007:112-145). Devlet-dışı aktörlerinde güvenlik endişelerini kapsayacak yeni bir yapılanma, kavramın derinleşmesi sayesinde gerçekleşmiştir. Ancak ulusal güvenliğin birey güvenliği ve uluslararası güvenliği zaman zaman gölgede bırakması normaldir; çünkü ana aktör devlettir.

Kopenhag Okulu’nun etkisiyle oluşan güvenlik anlayışı üç kavram aracılığıyla ele alınmaktadır. Bu kavramlar; Ole Waever’in ortaya çıkardığı “güvenlikleştirme”, Buzan’ın yarattığı “sektörel güvenlik” ve son olarak ise “bölgesel güvenlik”tir (Waever, 2004:8). Bunlara ek olarak Kopenhag Okulu sayesinde güvenlik sektörleri ve ters güvenlikleştirme gibi kavramlar da uluslararası ilişkiler literatürüne girmiştir. Ole Waever tarafından ortaya çıkarılan güvenlikleştirme kavramı, multi-disipliner bir özelliğe sahiptir. Pek çok teorisyenin güvenlik alanına yaklaşımlarından farklı kısımları içerisinde barındıran güvenlikleştirme kavramı, hayatta kalma ve varoluşsal tehdit durumlarını temel alarak geliştirilmiştir. Güvenlikleştirme kavramı bir çeşit söylem analizi olarak ele alınmaktadır. Normal şartlarda tehdit olarak görülmeyen veya güvenlik alanı içerisinde yer almayan bir konunun güvenlik nesnesi haline getirilmesi güvenlikleştirme sürecini oluşturur. Lider

konusmaya başladığı anda konu güvenlikleştirilir. Yani varoluşsal bir tehdit dillendirildiği zaman güvenlikleştirme gerçekleşmiş olur ve bu tehdidi engellemek için alınan her türlü önlem de meşruluk kazanır. Buzan’a göre; devletler kimi zaman vatandaşlarını korumak için gerçek olmayan yani suni tehditler yaratabilmekte ve bazı konuları güvenlikleştirmektedir. Güvenlikleştirmenin ayırt edici özelliği, özel bir retorik yapıya sahip olmasıdır (‘hayatta kalma’, harekete geçme önceliği ‘çünkü eğer şimdi bir şey yapılmazsa daha sonra çok geç olabilir ve hatalara çare bulunamayabilir’) (Buzan, 1997:14). Buzan ve Weaver, herhangi bir siyasi topluluğun önem verdiği bir nesneye yönelik olarak algıladığı tehdit unsurunu güvenlik nesnesi haline getiren bir çeşit söylemsel süreci ve bu sürecin sonunda alınan olağanüstü önlemleri güvenlikleştirme süreci olarak değerlendirmektedir. Güvenlikleştirme süreci üç ana unsuru bünyesinde barındırmak zorundadır; tehdit, olağanüstü önlemler ve meşruluk. Başarılı bir güvenlikleştirme bu üç unsurun bir arada olmasıyla gerçekleşir. İlk önce bir tehdit durumunun olması ya da olduğunun dile getirilmesi gerekmektedir. Daha sonra bu tehdidi engellemek adına olağanüstü önlemler alınması gerekir ki bu sırada bu tehdidin olağan yollarla çözülemeyeceği vurgulanmalıdır. Son olarak ise kamuoyunun bu tehdidin varlığına ikna olması ve güvenlikleştirme işlemini gerçekleştiren aktörün söylemlerini kabul etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde tehdidi yok etmek için alınan olağanüstü önlemler ve bulunan girişimler meşruluk kazanamaz (Buzan ve Waever, 2003).

Kopenhag Okulu, güvenlikleştirme kavramını söz edimi olarak tanımlamaktadır (Waever, 2004:9). Çünkü bir konunun güvenlikleştirilmesi, yani güvenlik nesnesi haline gelmesi ancak güvenlik konusu olarak dile getirilmesi ile mümkündür. Güvenlikleştirmeye bağlantılı bir diğer kavram ise “ters güvenlikleştirme” kavramıdır. Kopenhag Okulu ters güvenlikleştirme kavramını açıklarken; güvenlikleştirilen ve hakkında olağanüstü önlemler alınan konunun bir süre sonra güvenliksizleştirilebileceğini belirtmektedir. Ters güvenlikleştirme süreci de, aynı güvenlikleştirme gibi söz edimine dayanmaktadır. Hakkında acil önlemler alınarak güvenlik unsuru haline getirilen bir konunun zamanla güvenlik söyleminin dışına çıkartılması ters güvenlikleştirme kavramını ortaya çıkarmıştır. Kopenhag Okulu’nun etkisiyle ortaya çıkan ikinci kavram sektörel güvenlik kavramıdır. Burada “sektör” kavramı; siyasi, ekonomik, çevresel, askeri ve toplumsal güvenlik arasındaki ayrımı belirtmek için kullanılmıştır (Waever, 2004:8).

Buzan’ın sınıflandırmasıyla yeni bir sektör olarak ortaya çıkan toplumsal güvenlik kavramı bu çalışma için ayrıca öneme sahiptir. Toplumsal güvenlik kavramı Buzan’a göre; toplumun geleneklerinin, dininin, dilinin ve kimliğinin sürdürülebilir bir şekilde korunmasıdır (Buzan, 2007:111-112). Kimlik güvenliği, toplumsal güvenlik kavramının özünü oluşturmakta ve toplumlar kendilerine, daha doğrusu kimliklerine yönelik bir tehdit durumunda diğer bütün tehditleri geri plana atmaktadır. Toplumsal güvenlik kavramı, Kopenhag Okulu tarafından AB’nin kuruluşu ile de açıklanmaya çalışılmıştır. AB’nin kuruluşunu bir çeşit güvenlik projesi olarak ele alan Kopenhag Okulu, Avrupa entegrasyonu sayesinde bir güvenlik topluluğu kurulacağını ve bu sayede askeri yöntemlere gerek kalmadan barış ortamı yaratılabileceğini ve hatta muhtemel tehditlerin önüne geçileceğini ileri sürmektedir (Coşkun, 2014:187). Bu arada toplumsal güvenlik kavramını, sosyal güvenlik kavramıyla karıştırmamak gerekmektedir. Sosyal güvenlik,

toplumsal güvenlikten tamamen farklı ve sosyal korumayla alakalı bir kavramdır ve bu kavrama ülkelerin anayasalarında da yer verilmektedir (Gierszewski ve Piwowarski, 2016:34). Öyle ki kendi isteği dışında işsiz kalan ve başka geçim aracı olmayan vatandaşlar, sosyal koruma hakkına sahiptir. Vatandaşların bu hakları anayasal düzen içerisinde garanti altına alınmıştır. Bu doğrultuda devletin vatandaşına bakması beklenmektedir. Bunun için üç ayrı maddeden oluşan (sosyal sigorta, sosyal koruma ve sosyal yardım) bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. Sosyal güvenlik, ulusal kimliğin (kültür, gelenekler ve dil özellikleri) korunmasıyla da yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Ancak sosyal güvenlik, toplumun var olan ihtiyaçlarını gidermekle ilgili iken; toplumsal güvenlik ulusun kültürü ve tarihiyle ilgilidir (Gierszewski ve Piwowarski, 2016:41).

Kopenhag Okulu ile birlikte ele alınan son kavram ise bölgesel güvenlik kavramıdır. Buzan bölgesel güvenlik kompleksini; güvenlik problemleri birbiriyle iç içe geçmiş ve ayrılmaz biçimde bulunan bir grup devleti tanımlamak için kullanmıştır (Buzan, 1983). Bölgesel güvenlik kavramı, geleneksel anlayışın kurucusu olan Westphalia Sistemi'nin Avrupa merkezli değerlendirmelerini eleştirmekte ve bu nedenle diğer bölgelerin güvenlik çalışmaları kapsamına alınmadığını belirtmektedir. Aslında bu kavram güvenlik çalışmalarının kapsadığı coğrafi alanları genişletmek ve bölgesel çalışmaların önemini arttırmak üzerine kurulmuştur. AB, bölgesel güvenlik kompleksinin merkezinde konumlandırılmıştır. Bu bölgesel güvenlik kompleksi, Avrupa entegrasyonu tarafından yapılandırılmış ve stabil hale getirilmiştir. Ancak buna rağmen ABD'nin "teröre karşı savaş" tezi Avrupa'nın sıklıkla "güvenlik şüphesi" yaşamasına neden olmuştur (Waeber, 2004:21). Aslında terörizme karşı mücadele aynı zamanda özgürlük için de yapılan bir mücadeledir. Yani konuyu sadece güvenlik bağlamında ele almak doğru değildir. Önemli olan güvenlik ve özgürlük arasındaki dengeyi sağlayabilmektedir (Keyman, 2014:249)

Yeni güvenlik anlayışı fikrinin ortaya çıkışında büyük emekleri olan Barry Buzan ve Kopenhag Okulu aslında eleştirel teoriler adı altında ele alınmaktadır. Ancak geleneksel anlayıştan yeni güvenlik anlayışına geçiş noktasında yaptıkları katkılar nedeniyle ilk önce Kopenhag Okulu ve Buzan'ın bu okul çatısı altındaki çalışmalarını açıklamak yerinde olacaktır.

Yeni güvenlik anlayışı içerisinde konumlandırılan teorilerden biri olan eleştirel teorilerin kökeni, 1920-1930'lu yıllarda Frankfurt'ta Sosyal Araştırmalar Enstitüsü etrafında toplanan düşünürlerin oluşturduğu Frankfurt Okulu'nun çalışmalarına dayanmaktadır. Eleştirel teorilerin güvenlik konusundaki çalışmaları ve yaklaşımları eleştirel güvenlik anlayışı (Aberystwyth/Galler Ekolü) adı altında ele alınmaktadır. Eleştirel güvenlik anlayışı, devleti güvenlik konusunda ana aktör kabul eden yaklaşımları sorgulamakta ve güvenliğin alttan üste bir yapılanma şeklinde bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu yapılanmada bireyin önemi ortaya çıkarılmakta ve özellikle özgürleşme/özgürleştirme kavramının altı çizilmektedir.

Eleştirel güvenlik anlayışının karakteristik özelliklerinden bir tanesi de "güvenlik" kavramına şüpheli bir şekilde yaklaşmasıdır (Waeber, 2004:9). Kapitalizme yönelik ciddi eleştirileri olan eleştirel teorisyenler, güvenliğin sağlanması ve barış ortamının

oluşmasının önündeki en büyük engel olarak kapitalizmi görmektedir. Şöyle ki kapitalizmin ekonomik mantığı dönüştürülmediği sürece; istikrarsız bir ortam, eşit olmayan bir gelir dağılımı ve sonuç olarak ekonomik krizler ortaya çıkacaktır (Karabulut, 2015:81). İşte bu nedenle güvenlik büyük bir tehditle karşı karşıya kalmaktadır. Eleştirel teorisyenler, kapitalizme ek olarak Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkan yeni uluslararası sistemin yapısı ve doğal olarak bu sistemde ortaya çıkan yeni güvenlik tehditlerini de değerlendirmeye almaktadır. Uluslararası göç, çevre kirliliği, doğal kaynakların kontrolsüz ve hızlıca tüketilmesi, aşırı nüfus artışı, küresel ısınma vb. pek çok yeni sorun ortaya çıkmış ve bu sorunlar bütün insanlık için ortak tehditler olarak değerlendirilmiştir.

Eleştirel teoriler, güvenliğin ulusal güvenlik alanı içerisine hapsedilmesini eleştirmekte sadece devlet ve onun vatandaşlarının güvenliğine dayanan analizleri eksik ve yetersiz bulmaktadır. Çünkü aşağıdan yukarıya doğru bir yapılanma olması gerektiğini belirten eleştirel teorisyenlere göre; öncelikle tek tek bireylerin güvenliği daha sonra grupların ve toplulukların güvenliği ve en son evrensel ya da küresel bir güvenlik anlayışı oluşturulmalıdır. Birey güvenliğine ve özgürleşme kavramına ayrıca bir önem veren eleştirel teoriler, geleneksel anlayışta vatandaşın koruyucusu olarak kabul ettiği devleti; birey güvenliği için en büyük tehdit olarak görmektedir (Çıtak, 2017:135). Güvenlik ve özgürleşme arasında çok önemli bir ilişki bulunduğunu belirten Ken Booth, özgürleşmeyi insanların tek başına veya grup olarak istedikleri şeyleri özgürce yapmalarını engelleyen herhangi bir engelin bulunmaması veya bu engellerden kurtulması olarak tanımlamaktadır (Booth, 1991b:319).

Bireyi güvenlik kavramının merkezine alan eleştirel teori, güvenliği “bireylerin gereksiz yapısal zorlamalardan kurtarılması” olarak belirtmiştir (McDonald, 2005:299). Birey güvenliği de, tıpkı diğer alanlar gibi yeni güvenlik anlayışı içerisinde yeni bir alan olarak kendisine yer edinmiştir. Birbirleriyle ulus-aşırı bağlantıları bulunan bireyler için nihai hedef küresel topluma ulaşmaktır (Cazala, 2014:69). Kimin güvenliği? sorusu ile çıktığı yolda eleştirel güvenlik çalışmaları, güvenliğin ana aktörü olarak bireyleri kabul etmekte ve devleti bu anlamda sadece bir araç olarak nitelendirmektedir.

Güvenliğin önce derinleşmesi daha sonra ise genişlemesi gerektiğine vurgu yapan Booth, güvenliğin türetilmiş bir kavram olduğunu ve bunun derinleşmeyi sağladığını iddia etmektedir (Booth, 2007:150). Yani burada bahsettiğimiz derinleşme güvenliğin analiz birimi olarak farklı aktörleri dikkate alması değil; güvenliğin türetilmiş bir kavram olduğunun dünya siyasetinde kabul edilmesidir. Eleştirel teorisyenler en önemli güvenlik sorunu olarak toplumların ve bireylerin önüne çıkarılan kurumları, kuralları ve normları görmektedir (Dunne ve Wheeler, 2004:10). Eleştirel teorisyenlere göre; bireyler özgürleştiği müddetçe güvende olacaktır. Ancak güvenlik ve özgürleşme arasındaki bağlamsal ilişki uluslararası düzen ve küreselleşme etkeninden de bağımsız düşünülemez. Eleştirel teori için güvenlik, özgürleşmenin gerçekleşmesini sağlayan bir araçtır. Buna ek olarak devlet daha az önemli bir aktör olarak görülmesine rağmen hala daha merkezde yer almaktadır (Buzan, 1997:11)

Yeni güvenlik anlayışı içerisinde bulunan ve kavramın gelişmesine farklı bakış açıları ile katkı yapan bir diğer yaklaşım ise inşacı (konstrüktivist/yapılandırmacı) teorilerdir.

İnşacılık yaklaşımı, uluslararası ilişkilerin sosyal olarak inşa edildiğini iddia etmekte ve bu nedenle aynı zamanda sosyal inşacı bir yaklaşım olarak da adlandırılmaktadır. İnşacı yaklaşım, neo-realizme alternatif bir yaklaşım olarak Alexander Wendt tarafından ortaya konulmuş (Küçük, 2014:331) ve rasyonel ve düşünümsel teoriler arasında bir “orta yol” olarak konumlandırılmıştır (Karacasulu, 2014:107). Bu yaklaşım, tıpkı neo-realizm gibi devletin uluslararası sistemde ana aktör olduğunu kabul etmektedir. Üstelik devletin kimliği, etkileşimler sayesinde oluşturulan bir kimliktir ve bu kimlik devletin dış politika davranışlarını da etkiler.

İnşacı teorisyenlere göre; aktör ve yapı arasında sürekli bir oluşum süreci yaşanmaktadır. Öyle ki her ikisi de karşılıklı olarak birbirlerini oluşturmaktadır (Küçük, 2014:343). Yapı bir yandan aktörleri, süreçleri ve kurumları üretirken bir yandan da en nihayetinde kendisini de yeniden üretmektedir. İnşacı teoride, uluslararası sistemde güvenliğin oluşturulması kimliklere bağlanmıştır. Böylece kimlikler, devletlerin çıkarlarını belirlemektedir. Ortak güvenlik kavramına ayrıca önem veren inşacılar, devletlerin kimliklerini bu anlayış çerçevesinde geliştirmesi gerektiğini belirtmektedir. İnşacılık kuramının, uluslararası ilişkiler disiplininde ilk kez kullanılmasını sağlayan Nicholas Onuf’a göre; toplumsal ilişkiler kimlikleri, kimlikler ve bireysel ilişkiler ise dünyayı yapılandırır. Birbirine ekli halkalar şeklinde parçalar birbirini yapılandırır, böylece birey ve toplum arasında karşılıklı bir yapılandırma süreci gerçekleşir (Karacasulu, 2014:109).

Anarşik ortamın varlığını kabul eden inşacılar, buna rağmen uluslararası toplumun var olabileceğini savunmaktadır. Burada anarşi tıpkı neo-realizmde olduğu gibi düzenleyici bir özellikle birlikte açıklanmıştır. Güvenlik kavramı, inşacılar tarafından üzerinde özellikle durdukları kimlikler aracılığı ile anlamlandırılmaktadır. Tıpkı kimlikler gibi güvenlik de sosyal olarak inşa edilir ve burada önemli olan güvenlik kavramından ne anlaşıldığıdır. İnşacı teorisyenler güvenliği, kültür ve kolektif kimlik kavramlarının ürettiği ve tüketilen olmaktan ziyade üretilen bir durum olarak ele alır (Karabulut, 2015:87). Kolektif kimliklerin oluşması, çoğulcu güvenlik toplumlarının oluşmasını sağlayacaktır. Deutsch’un güvenlik topluluğu adını verdiği kavram, II. Dünya Savaşı’ndan sonra yeni savaşların önlenmesi amacı ile geliştirilmiş ve bu amaç ancak ve ancak karşılıklı bağımlılık ilişkisinin kurulması ile gerçekleşecektir. Güvenlik topluluğu kavramı, öncelikle kolektif kimliği oluşturacak daha sonra ise şiddet araçları yerine sosyal, siyasal ve kurumsal araçları getirecektir (Kardaş, 2016:341).

Son olarak post-modern teoriler, yeni güvenlik anlayışı içerisinde konumlandırılmakta ve bu anlayışın oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Post-modern kuram, modernitenin bir eleştirisi olarak ortaya çıkmakta, aydınlanma ürünü olan her şeyi reddetmekte ve her türlü bilginin yapı sökülmesini, tartışılmasını önermektedir. En çok realist teoriye eleştirilerde bulunan post-modernizm, realistlerin kendiliğinden verili olarak kabul ettiği bütün olguları eleştirmektedir. Post-modernizm, her şeyi eleştirdiği gibi devletin güvenlik politikalarının merkezinde bulunmasını da eleştirmekte ve bir adım daha ileri giderek geleneksel tehditlerin aslında zaman içerisinde oluşturulan yapılar olduğunu iddia etmektedir (Çıtak, 2017:141). Devletlerin sarsılmaz konumunu sarsmak isteyen post-modern anlayış, devletin yerine bireyi temel alan anlayışların üzerinde çalışılması

gerektiğini iddia etmektedir. Yapı-söküm metodunu kullanan post-modernistler, bu yöntem ile güvenlik algılarının tamamen değişebileceğini düşünmektedir. Metinselleştirme ve söylem kavramlarına özel bir önem veren post-modernistler, güvenliği söylem analizi aracılığı ile düşünmektedir. Buna ek olarak söylemler, kimliklerin oluşma sürecinde de etkili olmuş ve bu durum güvenlik açısından ayrıca ele alınmalıdır. Güvenliği geniş bir bakış açısı ile açıklamaya çalışan post-modernistler, evrensellik karşısında yerelliği yüceltmekte ve evrensel bir güvenlikten bahsedilemeyeceği fikrini savunmaktadır (Çıtak, 2017:141-143).

Güvenlik kavramının gelişmesinde ayrı ayrı katkıları bulunan bütün bu uluslararası ilişkiler teorilerini inceledikten sonra, bu çalışmada yararlanacağımız asıl kuram Kopenhag Okulu olacaktır. Bu kuramın seçilmesindeki ana etkenlerden biri güvenlik kavramını genişletmesi ve derinleştirilmesi olmuştur. Yeni güvenlik tehditlerinin mülteci konusu ile birlikte ele alınması ve yapılan değerlendirmenin Türkiye-AB ilişkileri üzerindeki etkisinin incelenmesi, tartışılması ve açıklanmaya çalışılması noktasında, söylem analizine dayanan Kopenhag Okulu'nun geliştirdiği yeni kavramlar oldukça önemlidir. Bu nedenle, bu çalışmada güvenlik ve mülteci kavramları arasındaki ilişkinin açıklanması, Türkiye ve AB'nin güvenlik politikalarının değerlendirilmesi bu kuram yardımı ile gerçekleştirilecektir.

1.4. Kopenhag Okulu Çerçevesinde Güvenlik ve Mülteci İlişkisi

Güvenlik kavramında yaşanan değişiklikler, Soğuk Savaş'ın son dönemlerinde ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha önce detaylı bir şekilde ele aldığımız pek çok neden bu değişikliğin yaşanmasını sağlamış ve sonuç olarak kavram bugünkü çerçevesine kavuşmuştur. Soğuk Savaş sonrasında yaşanan değişiklikleri anlatırken yeni güvenlik anlayışı kavramı kullanılmış ve bu kavram güvenlik konseptinde yaşanan değişikliklerin ayırt edilmesini ve anlaşılmasını kolaylaştırmıştır.

Yeni güvenlik anlayışının oluşması, yani güvenlik kavramının genişlemesi ve derinleşmesi Barry Buzan'ın başını çektiği düşünürler sayesinde olmuştur. Barış ve Çatışma Araştırma Merkezi'nin içerisinde örgütlenen Barry Buzan ve Ole Waever, Kopenhag Okulu dediğimiz kuramın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Kopenhag Okulu ilk olarak güvenlik kavramını genişletmiştir. Bu genişleme, geleneksel yaklaşımların sadece devlet güvenliğini dikkate alan, bunu da askeri güvenlik çerçevesinde değerlendiren yaklaşımlarını eleştirerek yapılmıştır. Buzan'a göre; güvenlik alanı genişlemiş ve beş sektöre ayrılmıştır. Askeri alanın varlığı kabul edilmekle birlikte; bu alana toplumsal, siyasi, ekonomik ve çevre alanları da eklenmiştir. Sonuç olarak güvenlik kavramı çok boyutlu bir yapı kazanmıştır. Bu sınıflandırma ile artık devlet altı ve üstü pek çok alan, yeni güvenlik anlayışı içerisinde kendisine yer bulabilecektir. Kopenhag Okulu, güvenlik çalışmalarını analiz ederken; güvenlikleştirme, güvenlik sektörleri, bölgesel güvenlik ve ters güvenlikleştirme (güvenlik dışılaştırma) gibi yeni kavramların literatüre katılmasını sağlamış ve bu kavramlar üzerinden güvenlik anlayışını yeniden düşünmüştür. Özellikle "güvenlikleştirme" kavramı Kopenhag Okulu'nun güvenlik kavramının analizi için alana yaptığı en büyük katkı olmuştur. Varoluşsal bir tehdidin olması ve bu durumda alınan olağanüstü önlemleri kapsayan güvenlikleştirme kavramı; siyasi erklerin

güvenlikleştirilen nesneyi korumak için alacağı her türlü önlemi meşru kılmaktadır. Bir çeşit söylem analizi olarak ele alınan güvenlikleştirme kavramı, aslında güvenliğin inşasını da içerisinde barındırır. Şöyle ki; bir konunun güvenlik tehdidi olduğu dile getirildiği sürece güvenlikleştirme gerçekleşir. Aksi takdirde alçak politika alanı olarak değerlendirilir ve olağan önlemler ile çözülecek şekilde siyaset alanına dâhil edilir. Güvenlikleştirme bazen aşırı şekilde yapılır; yani hemen hemen her konu güvenlikleştirilir. Bu durum hem devlete hem de uluslararası sisteme zarar verir. Aşırı güvenlikleştirme, devletin sürekli tetikte olması ve içe kapanmasına; uluslararası sistemde ise zaten güvenliksiz olan ortamın daha da güvenilmez olmasına neden olur. Bu durumun aksine bir de ters güvenlikleştirme durumu vardır. Olağanüstü önlemler alınarak güvenlikleştirilen bir konunun normalleşmesi yani güvenlik dışılaşması ters güvenlik kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Böylece güvenlikleştirme ile yüksek politika alanı olarak ele alınan konu, ters güvenlikleştirme ile alçak politika alanı olarak değerlendirilmekte ve siyaset alanı içerisinde çözülebilmektedir. Yüksek politika alanı, güvenlikleştirilme ile oluşturulur; yani güvenlikleştirme siyasileşmenin en uç noktasıdır. Bir konu ya da tehdit durumu ancak siyasallaştığı zaman güvenlikleşir (Coşkun, 2014:186).

Kopenhag Okulu'nun kullandığı güvenlik sektörleri kavramı, Buzan, O. Waever ve J. Wilde sayesinde ortaya çıkan ve güvenlik kavramını genişleten yeni sektörleri ifade etmektedir. Geleneksel güvenlik anlayışı sadece askeri güvenlik üzerine kuruluyken; Kopenhag Okulu ile askeri güvenliğin dışında, siyasi güvenlik, toplumsal güvenlik, ekonomik güvenlik ve çevresel güvenlikte güvenlikleştirilen alanların içerisine dâhil olmuştur. Kavramdaki bu genişleme daha önceleri tehdit olarak görülmeyen ya da sınıflandırılmayan konuların da güvenlik alanı içerisinde yer edinmesini sağlamıştır. Güvenlik kavramının sektörlere ayrılması ile ortaya çıkan yeni sektörlerden toplumsal güvenlik kavramı bu çalışma için ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü toplumsal güvenlik sektörü; göç ve mülteci konularıyla ilgili sorunları içerisinde barındırmaktadır. Toplumsal güvenlik kavramı; kimliğe yönelik her türlü tehditten korunmak olarak değerlendirilmektedir. Bu kimlik; toplumun kültürünü, dilini, dinini vb. diğer şeyleri içerisinde barındıran bir yapıdadır. Burada referans obje, devletten bağımsız olarak millet ve dinler gibi geniş çaplı kolektif kimliklerdir. Bu kolektif kimlikler içeride ve dışarıda yaşanan gelişmeler sonucunda doğal olarak gelişir ve değişir. Ancak kimlik yapısını değiştiren durumlar tehdit olarak görülür; çünkü bu durum daha uzun süre “biz” olmaya, yani birlik olunmasına engel olacaktır (Buzan, 1997:17).

Toplumsal güvenlik kavramı, bazı zamanlarda kamu güvenliği ile karıştırılmaktadır. Bu karışıklığı gidermek için her iki kavram da şu şekilde tanımlanmıştır: toplumsal güvenlik, istenmeyen durumların oluşma ihtimalinin azaltılması ve hayatta kalma, hayat standardı ve ulusal kimlikle ilgili risklerin azaltılması iken; kamu güvenliği, direkt olarak vatandaşların hayatlarının, sağlığının ve mallarının terörist saldırılardan korunması olarak belirtilmiştir (Gierszewski ve Piwowarski, 2016:32). Soğuk Savaş öncesi döneme hâkim olan geleneksel yaklaşım, ulusal güvenliğe odaklandığı için her ne kadar toplumsal güvenliği içinde barındırıyor olsa da toplumsal güvenlik çoğunlukla ihmal edilmiştir. Toplumsal güvenliğin önemi ancak Soğuk Savaş sonrası ortamda yaşanan etnik ve

kültürel çatışmalar ile anlaşılmış ve bu zamandan sonra da kavram üzerinde çok daha fazla durulmuştur; çünkü Soğuk Savaş sonrasında her bir grup bir diğerinin kimliğini tehdit olarak görmeye başlamıştır (Bilgin, 2003:211). Toplum bilinci ve ulusal kimlik, toplumsal güvenlik tehditlerinin belirlenmesi noktasında belirleyici olmuştur. Toplumsal güvenliğe en büyük tehdit yaklaşık yirmi seneden fazla bir süredir göç hareketleri olarak görülmüştür. Aslında kolektif kimlik sahiplerinin kapalı ya da açık fikirli olmasına göre değişiklik göstermekle birlikte, rakip kimlikler ve göçmenler tehdit olarak görülmektedir (Buzan, 1997:17). Özellikle çevre ülkelerden merkez ülkelere, yani az gelişmiş ülkelerden çok gelişmiş ülkelere (Almanya, Fransa vb.) doğru yaşanan bu hareketlilik pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Toplumlar arasında yaşanan etnik, din, dil ve kültür farklılıkları bu sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Baskın bir toplumsal kimliğe sahip olan topluluklar, yani “biz” olmayı başarabilen toplumlar için bu tehdit çok net görülmekte ve tepki verilmesi gereken bir durum olarak değerlendirilmektedir. Çünkü toplumsal kimliklerini oluşturan kültür, din ve dil gibi unsurların tehdit altında olduğu şeklinde bir düşünceye kapılmaktadırlar. Burada referans obje “ortak kimlik” olarak ön plana çıkmaktadır. Ole Waever’a göre göç konusu en önemli tehdit unsurlarından biridir. Öyle ki (Waever, 2008:158);

- 1) Göç- X halkı, Y halkı tarafından istila edilmekte veya o halk yüzünden özelliklerini kaybetmektedir. Doğal olarak X topluluğu eskisi gibi var olmayacaktır, çünkü nüfusu diğerleri oluşturacaktır. X kimliği, nüfusun yapısındaki değişim nedeniyle farklılaşmaktadır.
- 2) Yatay Rekabet- X halkının bölgede varlığı devam etse bile, Y’nin kültürel ve dilsel özellikleri yüzünden hayat şekilleri değişecektir.
- 3) Dikey Rekabet- İnsanlar X kimliği ile olan bağlarını kaybetmektedir. Bu durum ya bir entegrasyon projesinden ya da ayrılıkçı bir projeden kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak X halkı ya daha geniş ya da daha dar kimliklere doğru yönelecektir.

Bunlar dışında bir diğer toplumsal tehditte nüfusun azalmasıdır. Ancak bu azalma bir kimliğin kolektif olarak yok edilmesi; yani etnik temizlik ya da holokaust gibi durumlar söz konusu olduğu zaman toplumsal güvenliğe tehdit arz etmektedir. Sonuç olarak toplumsal kimliğin korunması, toplumsal güvenlik için ön koşuldur. Bu nedenle göçler veya kültürel kimliğe yönelik zorluklar, kimliğin güvenlileştirilmesine neden olmuştur (Williams, 1998:435).

Kopenhag Okulu’nun literatüre kattığı bir diğer kavram da bölgesel güvenlik ya da bölgesel güvenlik kompleksi kavramıdır. İlk defa Barry Buzan tarafından dile getirilen bu kavram, benzer güvenlik kaygıları taşıyan devletler arasında bir çeşit güvenlik kompleksi kurulabileceğinden bahsetmektedir. Uluslararası sistemde bir devletin güvenliği diğer devletlerin durumu ve yaklaşımlarıyla oldukça alakalıdır. Aslında devletlerin, benzer güvenlik önceliklerine sahip olabilmesi bir anlamda coğrafya ile bire bir ilgilidir. Aynı coğrafi bölgede bulunan devletler, hemen hemen aynı konuları tehdit olarak algılamakta ve buna göre bir savunma mekanizması geliştirmektedir. Coğrafi yakınlığa sahip olan ülkeler arasındaki bağımlılık oranı uzaktakilere göre daha yüksek olduğundan, bölgesel bir güvenlik kompleksinden bahsedilebilmektedir. Çünkü coğrafi yakınlığa sahip aktörler arasında güvenlik yapılarının oluşturulma olasılığı daha yüksektir. İlk başlarda sadece Avrupa merkezli olarak yapılan güvenlik değerlendirmelerini eleştiren bu kavram, güvenlik çalışmalarının değerlendirme alanlarını coğrafi olarak genişletmek ve bölgesel yapıların görünürlüğünü arttırmak istemektedir (Buzan, 1983).

Kopenhag Okulu'nun güvenlik çalışmalarına katkısı olan bu kavramlar sonucunda ortaya çıkan yeni güvenlik anlayışı, göç konusunun da artık bir güvenlik meselesi olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Özellikle toplumsal güvenlik kavramı, göçmen ve mültecilerle ilgili kaygıları açıklamasından dolayı çok büyük öneme sahiptir. Mülteci ve güvenlik konuları arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz? diye sordüğümüzda; “Mülteci-güvenlik konuları arasında tabi ki ilişki var. Yani göç her alanı etkileyen bir olgu neticede; ekonomiden işte eğitime, sağlıktan güvenliğe kadar çok farklı alanları dediğim gibi etkilemekte. Ama göçmenler kriminalize bir toplum mu? Değil. Hani elimizdeki bütün veriler neticede bunu doğruluyor. Suriyelilerin yıllar içerisinde nüfuslarında bir artış olsa da, suç oranlarında tam tersine bir düşüş var ve bunların bir kısmı neticede kendi aralarındaki hadiseler. Bu algı operasyonlarının belki en ahlaksızca olanı da böyle bu kitlenin sanki tamamının hani böyle hırsızlıklardan, tacizcilerden, dilencilerden falan oluştuğuyla ilgili olarak algı. Bu çok yanlış. Hep söylüyorum; milletin kötüsü olmaz, insanın kötüsü olur. Muhakkak iyilerde var, kötülerde var, sıkıntılarda var. Ama bugüne kadarki yapılan bütün çalışmalar ve istatistikler öyle ciddi bir suç oranına falan sahip olmadıklarını bizim önümüze koymakta” şeklinde cevap vermiştir (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruyu; “Tabi bu bağlantı 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden itibaren, daha öncesi de var da bugünkü geçerli hukuk açısından da sözleşmede ve BMMYK'nın statüsünde, sözleşmesinde gözetiliyor. Her bir madde 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde devletin güvenlik endişeleriyle, mültecilerin hakları arasında bir orta çizgi olarak şey yapıyor. Mesela geri göndermeme yükümlülüğüyle bazılarına göre mülteci statüsü verme mecburiyeti yok deniyor mesela mülteci statüsü vermeyebilir, eğer geldiği ülkede bir alternatif koruma şeyi varsa gibi. Dolayısıyla tabi bu sözleşmeyi de devletler yaptı. Bir takım iki Dünya Savaşı arasındaki çabalar, bu konunun idealist, bu konuyu geliştiren, fikir üreten BM çerçevesindeki insanlar taslağını hazırladılar. Ama her bir madde bakarsan, Cenevre Konferansı'ndaki müzakere metinleri, notlar her ülke cımbızla böyle virgülü, noktası, anlamı non-refoulman lafı niye öyle geçiyor çünkü İngilizce de tam karşısı o kadar net koyan bir kelime yok. Onun için bir Fransızca bir kelime buluyorlar. Dolayısıyla her bir devlet kendi açısından devlet perspektifiyle şey yapıyor. Ortaya çıkan metin devletlerin meşru egemenlik hakları ve güvenlik konularıyla, mülteci denen insanların hakları arasındaki tam bir dengeleme çabası sonuç olarak. Mülteci ve güvenlik konuları arasında doğrudan bir bağlantı evet tabi ki var. Hala bugün gelen insanı almak zorunda ama sınırlarını da korumak zorunda gibi ikili bir söylem var” şeklinde cevaplamıştır (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019). Her iki görüşmecide mülteci konusu ve güvenlik kavramı arasında birbirine sıkı sıkıya bağlı bir ilişki ağı olduğunu belirtmektedir. 1. Görüşmeci, Suriyeli mültecilerin potansiyel suçlu olarak görülmesiyle ilgili yanlış bir algı olduğunu ve bunun da istatistikler ve belgelerle ispatlanabilir bir durum olduğunu belirtmektedir. 2. Görüşmeci ise, mülteci ve güvenlik konuları arasındaki bağlantının 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne kadar götürülebileceğini söylerken; devletlerin güvenlik kaygıları ve mültecilerin hakları arasında ince bir çizgi olduğunu ve bu dengenin yıllardır korunmaya çalışıldığını vurgulamaktadır.

Ulusal kimliklerin güvenliğine vurgu yapan Kopenhag Okulu, mültecileri bu kimlikler için doğrudan bir tehdit olarak görmektedir. Özellikle düzensiz göç sonucu oluşan insan hareketlilikleri, iç savaş veya soykırım gibi durumlarda kontrol edilemez boyutlara ulaşmaktadır. İşte tam da böyle bir durumda göçe maruz kalan toplumlar tehdit altındadır. Bu tehdit, toplumsal olmanın yanında ekonomik ve çevresel olarak da güvenliğe etki etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülke ekonomileri, göçmen ya da mülteci akınını kontrol etmek konusunda sıkıntı yaşamaktadır. Bu göç hareketi ev sahibi ülke için pek çok alanda (kültür, dil, din, çevre) tehdit olarak görülmektedir. Bir çeşit “öteki” olan mülteciler hemen hemen her konuda suçlanacak ilk grup olarak ortaya çıkmaktadır. İstatistikler tam tersi bir görüntü verse de, suç oranlarındaki herhangi bir artış göçmenlere mal edilmeye başlanmıştır (Graham, 2000). Aynı zamanda işsizlik oranlarındaki artış da göçmen karşıtı duyguların yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Toplumsal güvenliğe tehdit olarak kabul edilen mültecilerin varlığı, özellikle Batılı devletler tarafından göçün güvenlikleştirilmesine neden olmuştur. Göçmenler kendi ülkelerinden ev sahibi ülkeye güvenlik konusunu ihraç ettiğinden, göç konusu AB politika yapıcılar için de güvenlik problemi olarak görülmeye başlanmıştır (Bilgin, 2003:212). Ancak eğer toplumsal güvenlik güvenlikleştirilirse, mülteciler ve göçmenler güvenlik problemi olarak tanımlanır ve aynı zamanda Avrupa entegrasyonu da milli güvenliğe tehdit olarak sunulur (Waever, 1995:57).

Göç konusundaki güvenlikleştirme, aslında terör kavramı ile birebir etkileşim halindedir. Özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında, göçmen ve mültecilere yönelik yaklaşımlardaki farklılık gözle görülür boyutlara ulaşmıştır. Daha sonra Avrupa’nın farklı bölgelerinde yaşanan terör saldırılarının faillerinin de göçmenler arasından çıkması, göçmenlere yönelik politikaların iyice katılaşmasına neden olmuştur. Başta sadece toplumsal kimliğe tehdit olarak görülen göç konusu; artık Batılı ülke halklarının can güvenliğine de tehdit olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Göçmen ve mültecilere yönelik politikaları ciddi şekilde etkileyen terör olgusunun yanı sıra, Batılı ülkelerde yükselen aşırı sağ yönetimler de daha katı göç politikalarının ortaya çıkmasının bir diğer nedenidir. II. Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa’nın yeniden yapılanması boyutundaki katkıları sayesinde göçmenler, Avrupa için bir fırsat olarak görülmüş ve hatta o dönemlerde göçü arttırıcı teşviklerde bulunulmuştur. O zamandan bu zamana kadar geçen süreçte yaşanan ekonomik krizler, küreselleşmenin etkisi, terör, nüfus artışı vb. daha pek çok neden dolayısıyla artık göçü sınırlayıcı ve kontrol altına almaya çalışan politikalar üretilmektedir. Özellikle ekonomik kriz yaşanan dönemlerde, kendi halkına bile istihdam sağlamakta zorlanan ülkelerde mülteciler ilk gözden çıkarılacak kişiler olarak öne çıkmıştır. İlk başlarda göçmenlerin ülkeye entegrasyonu hakkındaki politikalar üzerine çalışan ülkeler; artık göçmenlerin kendi ülkelerine geri dönmesi için politikalar üretmeye başlamıştır. Sınır güvenliklerinin arttırılması, ikamet ve çalışma izni verilmemesi, siyasal haklarının sınırlandırılması vb. girişimler göç hareketinin azaltılması amacıyla hayata geçirilmektedir.

Göç eyleminin ülkelerin ulusal güvenliklerinde yarattığı tehdit algısı, birkaç farklı şekilde kendisini göstermektedir. İlk olarak, göçmenlerin varlığının devletlerin egemenliklerine tehdit oldukları düşünülmektedir. Bunun nedeni, göçmenlerin devletin faaliyetlerine

yaptığı etkilerde ve sınır güvenliğinde yarattığı tehditte aranabilir. İkinci olarak, hızla artan bir ivme şeklinde devam eden göç hareketi, toplumun demografik yapısını bozabilir. Böylece devletin ulusal kimliği ve toplumsal güvenliği tehdit altında kalacaktır. Bir başka tehdit, bir azınlık toplumu haline gelen göçmenlerin, diğer devletlerin dış politika amaçlarını gerçekleştirmek için kullandığı bir araç olabilme ihtimalidir. Devletin bütün kurumları için göçmenlerin yarattığı tehdit farklı boyutlarda ele alınmaktadır. Ekonomistler, işin ekonomik kısmıyla ilgilenirken; kolluk kuvvetleri güvenlik kısmıyla ilgilenmekte ve sağlıkçılar ise olayın sağlık boyutu ile ilgilenmektedir. Ekonomistler için sosyal devlet anlayışına tehdit oluşturan göçmenler, kolluk kuvvetleri için suç kaynağı olarak görülmekte ve sağlıkçılar da göçmenleri bulaşıcı hastalıkların kaynağı olarak kabul etmektedir. İşte bu tarz tehditler yüzünden göç konusu bir problem ve dahası bir güvenlik meselesi olarak görülmeye başlanmıştır. Kontrol altına alınmadığı müddetçe; bu tehditler ev sahibi ülkeler için katlanarak artmaya devam edecektir. Ancak bu konuda bir genelleme yapmak da çok doğru değildir; çünkü göçü güvenlikleştirmeyen aksine insani bir durum olarak gören ve bu doğrultuda politikalar izleyen ülkeler (İsveç, Almanya vb.) de bulunmaktadır. Buna rağmen uluslararası alanda bu konu ile ilgili var olan genel yargı, devletler arasında bir işbirliği yapılmasının gerekli olduğu yönündedir. Göç konusu, küreselleşmenin de etkisiyle ulusal alandan çıkmış ve küresel bir durum haline gelmiştir. Nitekim bu durum, çoğunlukla bir sorun olarak ele alınmakta ve bu sorunun çözümü olayın tarafları olan, yani göç alan ve göç veren ülkeler açısından farklıdır. Ancak küresel boyutta bir çözüme ulaşabilmek için uluslararası örgütlerin de yardımına ihtiyaç duyulmaktadır.

Göç ve göç ile ilgili kavramların güvenlikleştirilmesi konuyu siyasileştirmektedir. Güvenlikleştirilen bu konu, yüksek politika alanı içerisine alınmakta ve bu nedenle belki de sorunun çözümü daha da karmaşık bir hal almaktadır. Özellikle AB üyesi ülkelerde, göçmen ve mülteciler konusunda ciddi bir endişe hâkimdir. AB, kendi çatısı altında ortak bir göç ve mülteci politikası geliştirmek istemekte ve bu konu hakkında girişimlerde bulunmaktadır ancak; hala bir sonuca ulaşamamıştır.

BÖLÜM 2.

GÜVENLİK POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE AB VE MÜLTECİLER

2.1. AB Güvenlik Politikaları

Avrupa kıtasında güvenli bir ortam yaratma ihtiyacı çok uzun zamandır bulunmaktadır. Ancak bu ihtiyaç bir anda ortaya çıkmamıştır. Avrupa’da yaşanan iki büyük dünya savaşı sonrasında; Avrupalı devletler öncelikle kendi aralarında bir çatışma/savaş olasılığını yok etmek, daha sonra ise güvenli bir Avrupa kıtası oluşturmak için çalışmalara başlamıştır.

I. Dünya Savaşı’ndan önce de Avrupalı devletler, arasında pek çok savaş yaşanmış ve bu savaşlar sonrasında barış antlaşmaları yapılmıştır. Özellikle Otuz Yıl Savaşları bütün Avrupa’yı etkilemiş ve savaş sonrasında yapılan Westphalia Barış Antlaşması (1648) modern anlamda ilk ulus-devlet yapılaşmasının ortaya çıkmasını sağladığı için ayrıca bir önem kazanmıştır. Westphalia’dan I. Dünya Savaşı’na kadar geçen sürede Avrupa kıtası yine pek çok savaş ve ihtilal yaşamıştır. Döneme damgasını vuran Napolyon Savaşları sonrasında, 1814 yılında toplanan Viyana Kongresi ve bunun sonucunda 1815 yılında alınan kararlar “Avrupa Uyumu” adını almış ve böylece Avrupa’da statükonun geri getirilmesi için çalışmalara başlanmıştır. Ancak ne yazık ki bu düzen uzunca bir süre devam ettirilememiş ve I. Dünya Savaşı patlak vermiştir. Viyana Kongresiyle birlikte temelleri atılan Avrupa’da barış fikirleri, I. Dünya Savaşı sonrasında da Avrupa’nın en önemli gündemi haline gelmiş ve Avrupa’da barışın hâkim olduğu güvenli bir ortamı sağlayabilmek adına uluslararası toplantılar düzenlenmiştir. Bu dönemde, Avrupa güvenliğinin nasıl sağlanacağı konusunda çalışmalar yapan karar alıcılar; güvenli bir Avrupa için silahsızlanma ve örgütlenmenin gerekli olduğu savını ileri sürmüştür (Çakmak, 2007:37). Bu doğrultuda Avrupa’da güvenliği sağlamak için atılan ilk adım değilse de; şüphesiz ki en çok ses getiren adım I. Dünya Savaşı sonrasında MC’nin kurulması olmuştur.

I. Dünya Savaşı’nı bitiren antlaşmaların yapılması, taraflar arasında işbirliği ağının kurulması, Avrupa’da güvenlik ve barış ortamının sağlanması amacıyla kurulan MC, ne yazık ki beklenen performansı gösterememiştir. Kısa bir süre sonra II. Dünya Savaşı’nın çıkması MC’nin başarısız oluşunun ve hedeflerine ulaşamayışının açık bir kanıtı niteliğindedir. Avrupalı ülkeler arasında işbirliği ağı kurarak savaş ihtimalini sıfıra indirme niyetinde olan MC’nin yanı sıra, silahsızlanma oranını azaltmak ve mümkünse silahsızlanmayı sağlamak için toplantılar düzenlenmiştir. İki savaş arası dönemde yeni bir savaş çıkma ihtimalini azaltmak için ikili ve çok taraflı pek çok saldırmazlık ve işbirliği antlaşması (Locarno, Briand-Kellog Paktı, Küçük Entante, Londra, Balkan Antantı vb.) yapılmıştır. Ancak I. Dünya Savaşı’nın hezimetini üzerinde taşıyan, özellikle Almanya daha sonra İtalya ve Japonya’nın izlediği politikalar bu sürecin II. Dünya Savaşı’nın çıkmasıyla sonuçlanmasına neden olmuştur.

Avrupa’da büyük bir yıkıma neden olan II. Dünya Savaşı, daha önce benzeri görülmemiş bir insanlık dramı yaratmıştır. Hemen hemen bütün dünya ülkelerini etkileyen bu savaşın sonucunda sadece iki devlet ayakta kalmayı başarmış ve bu süreçten güçlenerek çıkmıştır; ABD ve SSCB. Çok kutuplu uluslararası sistem bu savaş sonrasında iki kutuplu bir

sisteme dönüşmüş ve bu süreç yaklaşık kırk beş sene sürmüştür. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkeler arasındaki işbirliğini arttırmak ve bu doğrultuda barış ve güvenliği sağlamak uluslararası ortamda öncelikli konu olmuştur. Öyle ki daha savaş bitmeden yeni uluslararası sistemin nasıl olacağının tartışılması için bir dizi konferans (Moskova, Tahran, Dumbarton Oaks, Yalta ve Potsdam) düzenlenmiştir. Bu konferansların nihai sonucu BM örgütünün ortaya çıkması olmuştur. Devletlerin egemen eşitliği ilkesine dayanan BM, kurulduğu günden beri uluslararası sistemde barış ve güvenliğin yegâne temsilcisi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Avrupa güvenliği düşünülürken; I.ve II. Dünya Savaşlarından bu kadar çok bahsedilmesinin nedeni hem Avrupa'da hem de uluslararası sistemde güvenlik konusunda doğrudan etki yaratmalarıdır. Öyle ki, iki büyük dünya savaşından sonra uluslararası sistemde var olan pek çok sorun uzunca bir süre dondurulmuş ve ufak çaplı çatışmalar dışında herhangi bir sıcak temas yaşanmamıştır. İki süper gücün etrafında toplanan ülkeler, Avrupa kıtasının “Komünist Avrupa” ve “Kapitalist Avrupa” olarak ikiye ayrılmasına neden olmuştur (Çakmak, 2007:97). Bu gruplaşma hem ABD'yi hem de SSCB'yi Avrupa kıtasında pek çok kez karşı karşıya getirmiştir. Avrupa ülkelerinin bozulan ekonomilerini düzeltmek ve yıkılan şehirlerini tamir etmek için yardımlarda bulunan ABD (Truman Doktrini ve Marshall Planı), SSCB tarafından tehdit olarak algılanmış ve sonuç olarak Avrupa iki süper gücün çekişme alanı haline gelmiştir. Böyle bir uluslararası ortamda Avrupa için uzun zamandır düşünülen ama fiiliyata dökülemeyen, Avrupa'da bir birlik oluşturma çabaları 1947 yılında İngiltere ve Fransa arasında yapılan Dunkerque Antlaşması ile başlamıştır (Çakmak, 2011:19). Soğuk Savaşın daha ilk yılları olmasından dolayı ABD için Avrupa'nın işleri ve güvenliği Avrupalıların sorunudur, bu nedenle Avrupa'da gerçekleşen olaylara çok fazla müdahil olmak istememektedir. Ancak bu dönemde, Avrupa'da arka arkaya yaşanan Prag Darbesi ve Berlin Ablukası endişe yaratmış, Fransa ve İngiltere'nin öncülüğünde Avrupa güvenliği için bir oluşum başlatılmıştır. 1948 yılında İngiltere, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika'nın Brüksel'de yaptığı bu antlaşma ile Batı Avrupa Savunma Topluluğu kurulmuştur (Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, 2014:136).

AB'nin temelini oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kuruluş amacı da; örgütlenme isteği, Avrupa'da çatışma ve savaş durumunu engelleme ve özellikle Almanya ve Fransa arasındaki gerilimi bitirmek yani kısaca Avrupa kıtasında birlik, beraberlik ve güvenliği sağlamaktır. 1951 yılında Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan Paris Antlaşması ile AKÇT kurulmuştur. AKÇT'nin kuruluşu Avrupa'da birlik oluşturmak isteyen bütün kesimlerin takdirini toplamış ve AB savunucularını cesaretlendirmiştir. Bu cesaret ile Fransa öncülüğünde bir Avrupa Savunma Topluluğu (AST) kurulması için çalışmalara başlanmış ve 1952 yılında AKÇT'yi kuran ülkeler tarafından bir antlaşma imzalanmıştır (Yiğittepe, 2017:111). Avrupa'da bir ordu kurmak için atılan bu adım “Pleven Planı” olarak adlandırılmıştır. Ancak Fransa'da yaşanan iktidar değişiklikleri ülkenin AST konusundaki tutum ve davranışlarını da etkilemiş ve Fransa Parlamentosu'nun onayını alamayan AST Antlaşması yürürlüğe girmeyi başaramamıştır.

AST'nin yalnızca başarısız bir girişim olarak kalması, Avrupalı ülkelerin ekonomik konular üzerine eğilmesine neden olmuş ve öncelik bir ortak pazar kurmaya verilmiştir. Böylece Avrupa'da bütünleşme ekonomi aracılığıyla sağlanmaya çalışılmış ve ortak bir dış politika oluşturulması konusundaki niyetler bir süreliğine rafa kaldırılmıştır. Ancak ortak bir savunma ve güvenlik yapılanması hatta Avrupa Ordusu kurulması konusunda oldukça istekli olan Fransa, "Fouchet Planları" adı altında bu isteklerini 1961 yılında bir kez daha dile getirmiştir. Ortak bir dış politika alanı oluşturulması temeline dayanan bu planlar, Topluluk içerisindeki küçük devletlerin Fransa'nın bu niyetini doğru okuyamaması ve sonuç olarak dış politikada bir çeşit Fransız egemenliği oluşturulmasından korktuklarından kabul edilmemiştir (Efe, 2008:68). Topluluk çatısı altında başarısız olan ortak dış politika oluşumu hükümetler arasında karşılıklı işbirliği ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 1970 Lahey Zirvesi'nde dışişleri bakanları bu amaçla "Davignon Raporu"nu kabul ederek dış politikada işbirliği yapılabilmesini siyasi birlik kurulmasına bağlamışlardır. Bu doğrultuda gayri resmi de olsa Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) kurulmuştur. Daha sonra 1973 Kopenhag Raporu ile ASİ'nin kurumsal yapısı oluşturulmuş ve nasıl işleyeceği konusunda bazı kararlar alınmıştır.

Avrupa güvenliği söz konusu olunca, hem Avrupa ülkeleri hem de ABD olaya müdahil olmasına rağmen; özellikle AB kurulduktan sonra "güvenlik" konusu AB çatısı altında yapılandırılmaya çalışılmıştır. Ancak ABD'yi bu sürecin dışında tutmaya çalışmak neredeyse imkânsızdır. Avrupa ilk olarak Batı Avrupa Birliği (BAB) çatısı altında, güvenlik ve savunma politikaları geliştirmek ve uygulamak üzere harekete geçmiştir. Ancak ABD öncülüğünde kurulan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'nün (NATO) sahip olduğu ekonomik ve askeri imkânlarla sahip olamadığından; BAB, NATO'nun gölgesinde kalmıştır. AB'nin güvenlik ve savunma politikaları değerlendirilirken süreci sadece AB antlaşmaları ve AB üyesi ülkeler çerçevesinde ele almak eksik bir analiz ortaya çıkarmamıza neden olacaktır. Bunun pek çok sebebi vardır ama belki de en önemlileri; Sovyetlerin çöküşü, 11 Eylül terör saldırıları, uluslararası ortamda yaşanan ve AB ülkelerini doğrudan ya da dolaylı etkileyen krizler ve ABD'nin Avrupa güvenliğine müdahil olma isteği olarak sayılabilir. Bu nedenle; hem Avrupa ülkelerinin oluşturduğu ya da içerisinde bulunduğu hem de AB çatısı altında geliştirilen politikalar ayrı ayrı ele alınmıştır. ABD sorgulanmayan bir liderlik ve koşulsuz güven talep ederken, eksik yük paylaşımı konusunda AB'yi eleştirmektedir. Buna karşılık AB ise, yük paylaşımı konusundan memnun olmakla birlikte; ABD hegemonyası konusunda şikâyetçidir. Sonuç olarak her iki taraf da durumlarından memnun değildir (Gürçan, 2013: 138). Bir Avrupa Ordusu oluşturulmadığı müddetçe ABD'yi Avrupa güvenliğinin dışında konumlandırmak imkânsıza yakın bir durumdur. O nedenle; AB güvenliği ele alınırken, NATO'dan bahsetmeden geçmek eksik bir değerlendirme yapmamıza neden olacaktır. Bütün bu sürecin sonunda; AB güvenlik politikaları NATO, BAB, AGİT, ODGP ve AGSP alt başlıklarıyla detaylı şekilde açıklanmıştır.

Avrupa güvenliğini oldukça derinden etkileyen en büyük olaylardan biri olan Soğuk Savaş'ın sona ermesi, yalnızca NATO'nun konsept değişikliğine değil; Avrupalıların kendi kaderlerini tekrar kendi ellerine almak konusunda istek göstermelerine de neden olmuştur. Bu tarihten sonra bütün Zirve ve toplantılarda Avrupa güvenliği ana konulardan

biri olmuş, ortak bir güvenlik ve savunma politikası yaratabilmek için uzunca bir süre uğraşmışlardır. Bu süreç içerisinde, Avrupa’da pek çok kriz yaşanmış; ancak ortak güvenlik ve savunma politikası hala gelişme aşamasında olduğundan AB herhangi bir müdahalede bulunamamıştır. Yalnızca bir “Acil Müdahale Gücü (1999)” kurmayı başarabilen AB ülkeleri, savunma harcamalarına ayırdıkları payın oranını arttırmadığı müddetçe etkin bir askeri güç oluşturmaları mümkün görünmemektedir. Avrupa’da güvenliği sağlamak konusunda kararlı olan üye ülkeler, iş savunma harcamalarına gelince çok da istekli değildir. Farklı ulusal çıkarları ve tehdit algıları olan, değişik kültürel kodlara sahip üye ülkelerin güvenlik konusunda uluslararası bir yapılandırma oluşturup oluşturamayacağı hala bir muammadır. Ulusal çıkarlar ve Birlik çıkarları arasında tercih yapılması gerekirse, üye ülkelerin ne yapacağı konusunda bir belirsizlik mevcuttur. Böyle bir durumda dengeyi sağlamak hem Birlik için hem de üyeler için en mantıklı seçenek gibi görünmektedir; ancak işin içine “milli güvenlik” girdiği zaman herkes kendi başının çaresine bakacaktır. Nitekim 11 Eylül saldırıları güvenlik konusunda birlik olunması gerektiği yönünde verilebilecek en güzel örneklerden birisidir.

11 Eylül saldırıları, ne kadar güçlü olursanız olun çağımızda tamamen bir güvenlik durumundan söz edilemeyeceğini açıkça ortaya koymuştur. Bu saldırılardan sonra teröre karşı savaş ilan edilmiş ve daha yüksek güvenli bir toplum yaratma çabası içerisine girilmiştir. İnsan merkezli güvenlik anlayışı, bu günlerde askeri güvenlik anlayışına doğru kaymaya başlamış ve AGSP’nin daha işlevsel hale getirilerek teröre karşı da savaşması beklenmiştir. Teröre karşı savaşın önemi daha sonra Avrupa’nın çeşitli ülkelerinde yaşanan terör olayları ile daha da net anlaşılmıştır. Bu nedenle AB çatısı altında “Terörizmle Mücadele Çerçeve Kararı” 2005 yılında kabul edilmiştir (Yiğittepe, 2017:149). Soğuk Savaş ile boyut değiştiren tehditler, 11 Eylül ile bir kez daha değişikliğe uğramıştır.

Avrupa’da birlik, beraberlik ve güvenli bir ortam yaratma isteği zamanla sınırların dışına da taşmış ve AB, komşu ülkelerle beraber etrafında bir güvenlik çemberi yaratma isteği içerisine girmiştir. Bu doğrultuda AB, 2004 yılında “Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesi”ni kabul ederek komşularıyla ekonomik, politik, kültürel ve güvenlik konularında işbirliği yapmaya başlamıştır (Yücel, 2008:52). Amaç Schengen sınırlarının yanı başında; demokratik ve Avrupa ile işbirliği içerisinde çalışacak ülkeler yaratmaktır. Bir çeşit imtiyazlı ortaklık gibi düşünülen bu süreçte, komşu ülkelerdeki reform hareketlerinin desteklenmesi ve bu sayede AB değerlerini içselleştirebilmiş komşuların barış ve refah içerisinde yaşaması düşünülmüştür. Aslında Avrupa Komşuluk Politikası’nın temelinde yine “güvenlik” endişeleri yatmaktadır. Özellikle son genişlemeler ile Orta Doğu bölgesine doğru oldukça yaklaşan AB, haklı olarak sınırları dışında güvenli bir ortam yaratarak Avrupa güvenliğini koruma altına almak istemektedir. Aslında bu politika, AB genişlemesi için oluşturulan ve potansiyel riskleri tespit amacı taşıyan bir yapıya sahiptir. Genişledikçe ulaştığı yeni sınırları ve komşularını daha önceden görüp buna göre bir politika belirlemek isteyen AB, Avrupa Komşuluk Politikasıyla “ortak değerler” etrafında birleşen her bir ülkeyle ayrı ayrı ilişkiler kurmaktadır (Cavlak, 2012:301). Özellikle orta ve uzun vadede AB üyeliği pek mümkün görünmeyen ülkeler, bu politika içerisine dâhil edilerek AB ile olan ilişkileri bir düzleme

oturtulmaya çalışılmıştır. Bu ülkelere tam üyelik ile ortaklık arasında bir konum sunulmakta, bu nedenle Avrupa Komşuluk Politikası “yarı açık kapı politikası” olarak da adlandırılmaktadır. Bu politikanın geliştirilmesinde etkisi olan önemli konulardan biri de o dönem için yakın gelecekte yaşanma ihtimali olan illegal göçlerin önüne geçmek ve terörizme karşı mücadele etmektir. Ayrıca ortak çıkarlar etrafında toplanan ülkelerin aralarındaki işbirliği ağı güçlendirilerek öncelikle bir ortak refah bölgesi, daha sonraları da serbest ticaret bölgesi oluşturulması düşünülmüştür (Sasse, 2008: 297).

Uluslarüstü bir yapılanma olan AB, sivil bir oluşum olarak gelişmiş ve devlet güvenliğinden daha çok insan güvenliği ile ilgilenmiştir. Ancak uluslararası sistemde yaşanan köklü değişiklikler, günümüzde insan güvenliği anlayışının yerini devlet güvenliği anlayışının almasına neden olmuştur. Bu nedenle; Avrupalıların kendi güvenlikleri için bir şeyler yapması gerekliliği de ortaya çıkmıştır. Fransa ve Almanya’nın öncülüğünde başlayan “Avrupa’nın güvenliğini Avrupalılar sağlamalıdır” anlayışıyla pek çok girişimde bulunulmuş, yeni yapılar oluşturulmuş ve bunun için Avrupa dışından ülkelerle de işbirlikleri yapılmıştır. AB, hiçbir problemin yalnızca askeri yöntemlerle çözülemeyeceğinin farkındadır. Bu nedenle askeri yöntemlere göre daha barışçıl olan diplomatik, ekonomik, siyasal vb. yöntemlere öncelik verilmekte; askeri yöntemler en son çare olarak tercih edilmektedir (Bailes, 2008:118). Bu anlayışla AB içerisinde ortak bir güvenlik ve savunma politikası yaratılmaya çalışılmıştır; ancak bu politikanın karşısında pek çok engel bulunmaktadır. Özellikle üye ülkelerin kendi ulusal çıkarları ve güvenlikleri konusundaki kararları yalnız almak istemeleri bunlardan en önemlileri olarak sayılabilir.

Çeşitlilikte birlik temasıyla hareket eden AB için zamanla bu çeşitlilik sorun yaratmış ve tek sesle hareket edememe durumu, AB üst kimliğine zarar vermeye başlamıştır. Uzun süre NATO’nun askeri kapasitesi ve imkânlarından faydalanan AB üyesi ülkeler, bir Avrupa Ordusu kurmanın zamanının geldiği konusunda genel bir anlayış geliştirmiş olmalarına rağmen henüz böyle bir yapının oluşumu tamamlanamamıştır. Bunun da pek çok nedeni olmakla birlikte; AB içerisinde NATO kanadını destekleyen Atlantikçilerin varlığı, Avrupa Ordusu için ekstra kaynak ayırmak istemeyen ülkelerin olması ve son olarak AB’nin daha pek çok konu ile ilgilenmek zorunda oluşu başlıca nedenlerden sayılabilir. Birlik çıkarlarıyla milli çıkarları arasında sıkışıp kalan üye ülkeler ortak bir güvenlik politikası oluşturulmasını ciddi oranda sekteye uğratmaktadır. Uluslarüstü bir yapılanma olarak öncelik AB güvenliği olmalı, ancak üyelerin ulusal çıkarları da Birlik aracılığı ile garanti altına alınmalıdır. Aksi takdirde tam anlamıyla bir “Birlik” anlayışından söz etmek oldukça zor olabilir.

2.1.1. Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)

Avrupa’daki gelişmeleri uzaktan takip eden ABD, özellikle 1948 Prag Darbesi’nden sonra yalnızcılık politikasını bırakmak konusunda bir karar almış ve Avrupa güvenliği üzerinde söz sahibi olacak şekilde adımlar atmaya başlamıştır. NATO’nun ortaya çıkışı işte tam da bu anlayışın bir sonucu olmuştur. 1949 yılında ABD öncülüğünde imzalanan Kuzey Atlantik Antlaşması kolektif güvenlik mantığına oturtulmuştur. Barış ve güvenliği sağlama amacıyla ortaya çıkan NATO, hiç şüphesiz ki hâlâ Dünya’nın en büyük savunma

örgütüdür. ABD'nin öncülüğünde kurulan bu örgütün, ilk başlarda SSCB'yi çevrelemek için oluşturulduğu düşünülmüş ve bu nedenle özellikle Doğu Bloğu ülkelerinin tepkisine yol açmıştır. Soğuk Savaş bitene kadar gerçekten de örgütün önceliği Kuzey Amerika ve Avrupa arasında bir güvenlik alanı yaratmak ve bunu Sovyet tehdidine karşı yapmak olmuştur. Kuruluşunda 12 devletin imzası bulunan Kuzey Atlantik Antlaşması'na, uluslararası arenada yaşanan değişim ve dönüşümlerin sonucunda yeni imzalar atılmıştır. Şimdiye kadar toplamda 7 ayrı genişleme süreci yaşayan NATO;

- İlk olarak 1952'de Türkiye ve Yunanistan'ın,
- İkinci olarak 1955'de Federal Almanya'nın,
- Üçüncü olarak 1982'de İspanya'nın,
- Dördüncü olarak 1999'da Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'nın,
- Beşinci olarak 2004'de Bulgaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Romanya, Slovenya ve Slovakya'nın,
- Altıncı olarak 2009'da Hırvatistan ve Arnavutluk'un,
- Yedinci ve son olarak ise 2017'de Karadağ'ın üye olarak örgüte katılmasını sağlamıştır.

NATO, askeri ve sivil olmak üzere iki ayrı yapılanmaya sahiptir. Avrupa'da güvenlik konusu gündeme geldiği her fırsatta Avrupa'nın güvenliğini, Avrupalıların kendisinin sağlaması gerektiğini vurgulayan Fransa, 1967 yılında ABD'nin Avrupa'nın işlerine çok fazla karıştığını bahane ederek NATO'nun askeri kanadından ayrılmıştır. Bu durumun bir bahane olarak görülmesinin temelinde Fransa'nın sahip olduğu silah sanayisi ve bu silahların özgürce pazarlanabilmesi düşüncesi yatmaktadır (Hasgüler ve Uludağ, 2014:327). Fransa gibi NATO'nun askeri kanadından ayrılma kararı alan bir diğer ülke ise Yunanistan olmuştur. 1974 yılında yaşanan Kıbrıs Harekatı'ndan sonra, Yunanistan aynı yıl içerisinde NATO'nun askeri kanasından ayrılmıştır. Ancak uluslararası konjonktürde yaşanan gelişmelerinde etkisiyle 1980 yılında Yunanistan ve 2009 yılında Fransa askeri kanat içerisindeki eski yerlerine dönüş yapmıştır.

Çoğunlukla askeri bir yapılanma olarak ele alınan NATO, sivil yapılanma içerisinde Kuzey Atlantik Konseyi ve Genel Sekreterlik olmak üzere iki organa sahiptir. Bu organlar örgüt üyesi ülkeler arasında koordinasyon ve işbirliğini artırma amacı taşımaktadır. Bunlara ek olarak Sovyetlerin yıkılmasıyla ortaya çıkan ve bağımsızlığını yeni kazanan Doğu Bloğu ülkeleriyle yeni ilişkiler kurabilmek için iki yeni sivil organ daha kurulmuştur. Bunlardan ilki 1991'de kurulan Kuzey Atlantik İşbirliği Konseyi (KAİK) olmuştur. KAİK'in amacı; yeni çok kutuplu uluslararası sistemde güvenlik ve siyaset konularını istişare edebilmektir. İkincisi ise; 1994'de kurulan Barış İçin Ortaklık (BİO) olmuştur. BİO'nun amacı ise, NATO'nun kurucu antlaşmasının 4. Maddesine uygun olarak gerektiğinde eski Doğu Bloğu ülkeleriyle istişare ve işbirliğini sağlamaktır. Bu doğrultuda eski Doğu Bloğu ülkeleri isterlerse NATO'ya tam üyelik için başvuru yapabilecekler ve buna ek olarak NATO'nun faaliyetlerine katılabileceklerdir. Yeni kurulan sivil organlara ek olarak özellikle Kore Savaşı ile birlikte yeni askeri organların kurulması ihtiyacı da ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda 1952 yılında Lizbon

Zirvesi'nde; Avrupa Müttefik Güçler Komutanlığı (SACEUR) ve Avrupa Müttefik Kuvvetler Başkomutanlığı Karargâhı (SHAPE) kurulmuştur (Aksu Eker, 2019:1).

Kurulduğu günden bu zamana kadar geçen sürede tıpkı güvenlik ve tehdit kavramları gibi NATO da bir takım değişiklikler yaşamıştır. Güvenlik anlayışı ve tehdit algısının geçirdiği değişimler ve bunun sonucunda ortaya çıkan yeni güvenlik tehditleri, NATO'nun tehdit algısını da etkilemiş ve dönemsel olarak yeni stratejik konseptlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. NATO'nun stratejik konseptlerinden ilki olarak "sınırlı savaş stratejisi"nden bahsedilebilir. Bu stratejik konsept caydırıcılık üzerine kurulmuştur. Kuzey Atlantik bölgesini savunma amacıyla ortaya çıkan bu strateji; caydırıcılığın başaramadığı durumlarda savunmayı sağlamak için operasyonlar yapılabileceğini belirtmektedir (Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, 2014:137). Fakat aslında NATO için ilk stratejik konsept "topyekûn karşılık stratejisi" ya da "kitlesel karşılık stratejisi" olmuştur. Bu strateji ABD'nin sahip olduğu nükleer gücünde etkisiyle nükleer caydırıcılık üzerine kurulmuştur. 1954 yılında bu konsept belirlendiğinde; ABD dışında nükleer silah sahibi olan herhangi bir ülke bulunmadığından ve bu ülkede NATO üyesi olduğundan, karşı taraftan gelecek herhangi bir saldırı durumunda kullanılan silahın türüne bakılmaksızın nükleer silahlarla karşılık verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak ABD'nin nükleer silah alanındaki bu üstünlüğü kısa süre içerisinde son bulmuş ve özellikle Sovyetlerin de nükleer güç elde etmesiyle bu strateji ömrünü tamamlayarak 1967 yılında ortadan kalkmıştır.

Topyekûn Karşılık Stratejisi'nin ortadan kalkmasıyla NATO için yeni bir strateji ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Küba Krizi ile karşı karşıya gelen iki blok, dünyayı büyük bir nükleer savaşın kıyısına kadar getirmiş ve her iki tarafında ikinci vuruş özelliğine sahip olması bir anlamda dehşet dengesi yaratmıştır. Avrupalı üyelerin ısrarı NATO için yeni bir konsept belirlenmesiyle sonuçlanmış ve sonuç olarak doğu ve batı arasında bir yumuşama (detant) dönemi başlamıştır. 1967'de Belçika Dışişleri Bakanı Pierre Harmel'a verilen görev sonucu hazırlanan rapor NATO'nun ikinci stratejisi olan "esnek karşılık stratejisi"nin oluşturulmasını sağlamıştır (Hasgüler ve Uludağ, 2014:329). Bu strateji aşamalı olarak arttırılan bir güç kullanımına dayanmaktadır. Öyle ki; saldırı anında ilk olarak konvansiyonel silahların kullanılması, eğer bunlar yeterli olmazsa taktik nükleer silahların kullanılması eğer bu da yeterli olmazsa son çare olarak nükleer silahların kullanılması öngörülmektedir. Savunma adı altında yapılan bu aşamalı güç artırımında eğer nükleer silah kullanılması gibi bir durum ortaya çıkarsa sorumluluk karşı tarafa yüklenmelidir (Dedeoğlu, 2018:318).

NATO'nun üçüncü stratejik planı olan "esnek karşılık ve ileri savunma stratejisi" SSCB'nin özellikle Avrupa kıtasına yönelik ılımlı yaklaşımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Nükleer silah kullanılma olasılığını düşürme amacıyla olan bu strateji ile konvansiyonel silah kapasitesinin artırılması ve böylece caydırıcılık seviyesinin yükselmesi hedeflenmektedir. Daha çok gelişmiş konvansiyonel silahlar üzerinde çalışmalar yapılması kararı, NATO'nun 1979'da Bonn'da yaptığı toplantıda alınmış ve bu karar "Weinberger Girişimi" olarak adlandırılmıştır (Çakmak, 2007:164). Bu kararlar aslında nükleer silah kullanılmasını önlemek ve konvansiyonel silahlarla caydırıcılığın

sağlanması anlayışına dayanmaktadır. Amaç karşı tarafın askeri üretimini durduracak şekilde saldırmak ve ikinci vuruş yeteneğini ortadan kaldırmaktır.

Soğuk Savaş'ın bittiği ve Sovyetlerin yıkıldığı tarih olan 1990 yılına kadar NATO'nun savunma ve stratejik konseptlerinde çok büyük değişimler gözlenmemiştir. Bu döneme kadar Doğu Bloğu ve Sovyet tehdidi ekseninde şekillenen politikalar, Sovyetlerin çöküşü ile birlikte amacını yitirmiş ve sonuç olarak NATO ebedi düşmanını kaybetmiştir. Tıpkı Sovyetler Birliğiyle ortadan kalkan Varşova Paktı gibi NATO'nun da ömrünü tamamladığının konuşulduğu bir ortamda, NATO yeni bir stratejik konsept belirleyerek uluslararası arenadaki görevinin devam ettiğini ortaya koymuştur. 1991 yılında Roma Zirvesi'nde belirlenen yeni stratejik konsept, 1994 Brüksel Zirvesi'nde ve 1997'de tekrar ele alınarak 1999 Washington Zirvesi'nde ilan edilmiştir (Yiğittepe, 2017:92). Bu yeni strateji aslında NATO'nun askeri gücünde önemli oranda indirime gidilmesine dayanmaktadır. Bu kapsamda daha hızlı ve esnek hareket edebilen acil müdahale güçlerinin kurulması kararlaştırılmıştır. Nükleer silah sayılarının da azaltılması gerektiğine vurgu yapan bu strateji, çok uluslu bir Çevik Tepki Gücü oluşturulmasına da karar vermiştir. Alınan bütün bu yeni kararlar ve yapılan düzenlemeler aslında NATO'nun müdahale ve etki alanını da genişletmiştir. Öyle ki bu yeni strateji, NATO üyesi devletlerin dışında gelişen ve üye devletler için tehlike ve istikrarsızlık yaratma olasılığı bulunan durumlarda NATO'nun müdahalede bulunabileceğini belirtmektedir (Zhussipbek, 2009:75). Bu durum NATO'nun "alan dışılık sorunu"nu ortadan kaldırmıştır.

Soğuk Savaş'tan 1999 Washington Zirvesi'ne kadar geçen sürede alınan kararlar Dedeoğlu tarafından NATO'nun 21.yy güvenlik ve savunma konsepti olarak şöyle özetlenmiştir (Dedeoğlu, 2018:323-324);

1. Transatlantik bağların korunması,
2. Etkin askeri kapasiteyi korumak,
3. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nı ittifak çerçevesinde geliştirmek,
4. Kriz yönetimi ve çatışma çözümünü barışçıl yollarla yapmak,
5. İşbirliği, ortaklık ve diyalogun geliştirilmesi,
6. Genişleme,
7. Silahlanma, silahsızlanma ve silahların yaygınlaşmasında sorumluluk alma.

1994 Brüksel Zirvesi'nde AB-NATO arasında "Birleşik Ortak Görev Kuvveti" kurulmasına karar verilmiş ve bu sayede AB savunma alanında daha aktif rol almaya başlamıştır (Yiğittepe, 2017:92). AB'nin ABD'nin normlarından uzaklaşarak güvenlik ve savunma alanında kendi kendine hareket edeceği konusunda endişeli olan ABD'li karar vericiler bu endişelerini uzun süre taşımışlardır. Bunun sonucunda AB-NATO arasında beraber çalışmalarını sağlamak üzere bazı düzenlemeler yapılarak 2003 yılında "Berlin Plus" adıyla yayınlanmıştır. Berlin Plus İlkeleri (Erdurmaz, 2010);

- AB'nin NATO'nun operasyonel planlamasını kullanabilmesinin garanti edilmesi,
- AB'nin NATO yetenekleri ve ortak varlıklarını kullanabilmesi,
- AB başkanlığındaki operasyonlar için NATO Avrupa komutanlığı seçeneğinin bulunması,
- NATO savunma planlama sisteminin gerektiğinde AB operasyonları emrine kuvvet verilecek şekilde uyarlanmasıdır.

Sonuç olarak; bu düzenleme gerektiğinde AB'nin NATO imkânlarından faydalanabilmesini sağlamaktadır. Bunlara ek olarak, AB ve NATO arasındaki ilişkileri

düzenlemek için 2004 yılında Avrupa Savunma Ajansı kurulmuştur (Dedeoğlu, 2018:327).

Sovyetlerin yıkılmasıyla ortaya çıkan yeni güvenlik tehditleri 11 Eylül saldırıları ile tekrar boyut değiştirmiştir. ABD gibi bir süper gücün bile böylesine bir saldırıyı engelleyememiş olması uluslararası arenada infiale yol açmıştır. Böyle bir ortamda, NATO için de yeni düzenlemeler yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 2010 yılında Lizbon Zirvesi'nde kabul edilen yeni strateji ile NATO yeni ortaya çıkan tehditlere karşı farklı yöntemler geliştirmeye karar vermiştir. Aktif angajman, modern savunma stratejisi olarak ortaya çıkan yeni strateji; NATO'nun askeri kapasitesinde ciddi oranda indirime gidilmesi, üye ülke karargahlarıyla ortaklık ağlarının geliştirilmesi ilkelerini benimsemiştir. Bu yeni konsept 2012 Chicago Zirvesi'nde yeniden gözden geçirilerek detaylandırılmıştır. Bu zirve sonucunda alınan kararlara göre; NATO önündeki 20 yıl içerisinde işbirliğine dayalı güvenlik ve kriz yönetimi konularına öncelikli olarak önem verecektir (Dedeoğlu, 2018:330).

2.1.2. Batı Avrupa Birliği (BAB)

Avrupa'da güvenlik ihtiyacını ortaya çıkaran Prag Darbesi ve Berlin Ablukası, Avrupalı devletlerin İngiltere ve Fransa öncülüğünde ilk olarak 1947'de Dunkerque Antlaşmasını imzalamasına neden olmuştur. Daha sonra ise 1948'de İngiltere, Fransa ve Benelux ülkeleri arasında Brüksel Antlaşması'nın imzalanmasıyla Batı Avrupa Savunma Topluluğu'nun kurulması sağlanmıştır.

II. Dünya Savaşı'nda imzalanan antlaşmanın zincirlerinden kurtulmak isteyen Almanya'nın izlediği politikalar, özellikle silahlanma oranları Avrupa'da endişe yaratmıştır. Almanya'nın eski gücüne kavuşması, sadece Avrupa tarafından değil uluslararası sistemdeki bütün ülkeler tarafından varlıklarına bir çeşit tehdit olarak görülmektedir. Batı Avrupa Savunma Topluluğu'nun kuruluşu bir anlamda Almanya'nın da kontrol altında tutulması amacını taşımaktadır. Ancak NATO'nun kurulması ve Avrupa güvenliği üzerinde söz sahibi olması bu topluluğu işlevsiz hale getirmiştir. Daha sonra 1952'de Avrupa Savunma Topluluğu oluşturulmuş; ancak Fransız Parlamentosu'ndan yediği veto nedeniyle işleve geçememiştir. 1948 yılında imzalanan Brüksel Antlaşması aslında Batı Avrupa Birliği'nin temellerini oluşturmuştur. Yapılan bu antlaşma "Yenileştirilmiş Brüksel Antlaşması" olarak da adlandırılmaktadır (Reçber, 2006:23). 1954 yılında imzalanan Paris Antlaşması'yla Almanya ve İtalya da bu ülkelere katılarak, Batı Avrupa Savunma Topluluğu'nun BAB'a dönüşmesine neden olmuşlardır (Aydın Yılmaz, 2013:3).

Avrupa'nın güvenliğinin sağlanması ve Almanya'nın kontrol altında tutulması temelinde oluşturulan BAB, Avrupa'nın güvenliğinin Avrupalılar tarafından sağlanması gerektiği tezinin bizzat ete kemiğe bürünmüş halidir. Uluslararası bir örgütün özelliklerine sahip olan BAB, üye ülkeler arasında askeri olmanın yanında sosyal ve siyasal işbirliklerinin de kurulması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu doğrultuda herhangi bir üyeye yapılan saldırının hepsine yapılmış olarak kabul edileceği ilkesi benimsenmiştir. II. Dünya Savaşı'nın izlerini silmeyi henüz tam anlamıyla başaramamış Avrupa ülkeleri için güvenlik ve savunma konuları tek başlarına üstesinden gelinebilecek durumlar değildir.

Bu nedenle hem ABD hem de ABD'nin başını çektiği NATO'dan Avrupa güvenliğinin sağlanması anlamında destek alınmıştır. Bu destek istemsiz de olsa BAB'ın hareket alanını sınırlandırmış ve Avrupa güvenliğinde NATO'yu ön plana çıkartmıştır. Savunma faaliyetleri daha çok NATO çatısı altında gerçekleştirilirken; güvenlik alanına ilişkin 1954-1973 yılları arasındaki bazı önemli faaliyetler BAB tarafından hayata geçirilmiştir (Dedeoğlu, 2018:347). İki blok arasında yapılan silahsızlanma antlaşmasını denetleme görevi BAB'a verilmiş ve bunun için Silahlanmayı Denetleme Ajansı'yla (ACA) beraber çalışmıştır. BAB'ın Avrupa güvenliğinden sorumlu olduğuna ve bu sorumluluğu NATO ile birlikte sürdüreceğine dair 1984 yılında Roma'da bir deklarasyon yayınlanmıştır (Çakmak, 2007:167). Doğu-Batı ilişkilerinin geliştirilmesi ve silahsızlanmanın teşviki için 1987 yılında BAB Dışişleri Bakanları La Haye toplantısında bazı kararlar alınmış ve bu kararlar sayesinde BAB'ın NATO ile bağlantısı kopmadan Avrupa Topluluğu'nun (AT) içerisine dâhil edilmesi sağlanmıştır (Dedeoğlu, 2018:348).

Sovyetler Birliği'nin çökmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni uluslararası sistemde, Avrupa'da bir birlik oluşturabilmenin yolunun ortak bir güvenlik politikası yaratmaktan geçtiği konusunda fikir birliğine varılmıştır. Bu nedenle 1991 Maastricht Zirvesi'nde AB ile BAB arasında bir ortaklık kurulması üzerine deklarasyon yayınlanmış ve askeri alanda daha yakın işbirliği yapılması konusunda antlaşmaya varılmıştır. BAB'ın Avrupa'nın savunmasında önemli bir parçayı oluşturduğu ve hatta Atlantik Antlaşması'nın da Avrupa'daki bölümü olduğu belirtilmiştir. 1991 yılında imzalanarak 1992 yılında yürürlüğe giren "Petersberg Bildirisi" (daha sonra "Petersberg Görevleri" olarak da adlandırılmıştır) BAB'ın görev tanımının yapılmasını sağlamış ve hatta BAB'ın içerisinde bir askeri birlik oluşturulması kararlaştırılmıştır. Petersberg Görevleri; barışın tesisi, barışın sürdürülmesi, insani yardım ve kriz yönetimi gibi yumuşak güvenlik (soft security) ilkelerine dayanmaktadır (Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, 2014:141). Bu görevler daha sonra Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın içerisine dâhil edilecektir.

Avrupa'da ortak bir güvenlik politikası oluşturma ihtiyacı ve aynı zamanda BAB'ın Avrupa güvenliği içerisindeki yerinin belirsizliği AB ve BAB'ın ortak bir paydada buluşma ihtiyacını ortaya çıkartmıştır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasıyla AB'nin üç sütunlu yapısı içerisinde ikinci sütunda yer alan ve 1999 yılında Amsterdam Antlaşması ile büyük yenilikler yapılan ortak dış ve güvenlik politikası da AB'nin bu konudaki isteğinin bir göstergesidir. Ayrıca 1999 Köln Zirvesi'nde BAB'ın kriz yönetim faaliyetlerinin AB'ye geçmesi ve merkezinin de boşaltılması kararı alınmıştır. Daha sonra 2000 yılında yapılan bir zirvede alınan karar ile BAB'ın bazı kurumlarının korunması, bazılarının da AB'ye devredilmesi konusunda karara varılmıştır. Sonuç olarak BAB, silahlanmanın denetlenmesi ve siyasal işbirliği olmak üzere iki alanda varlığını sürdürmeye devam etmiştir (Dedeoğlu, 2018: 351). BAB'ın etkisini fazlaca gösterememiş olmasının nedeni; bu dönem içerisinde Avrupa güvenliğinin bir bakıma NATO'dan sorulmuş olmasıdır. Bu noktada BAB'ın görev ve yetkilerinin AB çatısı altına aktarılması çok daha anlamlı olmuştur.

2.1.3. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)

AGİT'in temelleri, Sovyetlerin II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan Almanya sorununu çözmek ve Avrupa'daki düzeni koruma isteğiyle atılmıştır. Aslında AGİT, önceleri bir dizi konferans olarak gerçekleşen Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın (AGİK) bölgesel çapta bir örgüte dönüşmesiyle oluşmuştur.

1973 yılında 35 ülkenin katılımıyla Helsinki'de toplanan AGİK'te; Avrupa'nın güvenliği, Almanya'nın durumu, silahsızlanma vb. konular müzakere edilmiş ancak bir sonuca varılamamıştır. Buna rağmen müzakerelere devam edilmiş ve nihayetinde 1975 yılında Arnavutluk hariç bütün Avrupa ülkeleri, Kanada, Sovyetler ve ABD'nin imzasıyla Helsinki Nihai Senedi ilan edilmiştir. Sonuçlar aslında üç ayrı sepette toplanmıştır. Bunlar (Griffiths vd., 2013:18);

1. Güvenlikle ilgili,
2. Ekonomi, Bilim, Teknoloji ve Çevre ile ilgili,
3. İnsanlar arasında iletişim, seyahat, turizm, bilgi, kültürel değişim ve eğitimi içeren insani alanlarla ilgili yani insan hakları ile ilgili konular olmuştur.

Bu Nihai Senet bir bağlayıcılığa sahip olmamakla birlikte devletler arasındaki ilişkileri yönetmesi gerektiğine inanılan bazı kurallar içermektedir. Alınan kararlarının uygulanıp, uygulanmadığını takip edebilmek amacıyla bir izleme komitesi oluşturulmuş ve bu komite pek çok kez toplanmıştır. Bu kararlar kasıtlı olmasa da devletlerin kendi alanlarına girilmesine neden olmuştur. Ancak Avrupalı devletlerin daha yakın ilişkiler kurmasını sağladığı da bir gerçektir. Özellikle üçüncü sepette ele alınan konular Avrupalı devletleri oldukça memnun etmiştir. Ancak Batı Almanya'nın isteği ile Helsinki Nihai Senedi 'ne bir ilke eklenmiş ve bu ilke daha sonra iki Almanya'nın birleşmesinin hukuki dayanağı olmuştur. Bu ilke, "Avrupa'daki mevcut sınırlar uluslararası hukuka uygun bir biçimde, barışçıl amaçlarla ve antlaşmalar yoluyla, değiştirilebilir" (Karabulut, 2011:73) diyerek Almanya'nın birleşmesini birebir tarif etmektedir. Bu dönemde AGİK'in amacı Doğu-Batı Avrupa arasında bir köprü kurarak işbirliği yoluyla ilişkilerin normalleşmesini sağlamaktır. Helsinki'den sonra daha bir dizi konferans düzenlenmiştir; ancak aralarından bir tanesi diğerlerine göre ayrıca bir öneme sahiptir. 1984-1986 yılları arasında Stokholm'da toplanan AGİK, "Avrupa'da Silahsızlanma ve Güven ve Güvenlik Arttırıcı Önlemler Konferansı" düzenleyerek, konferansın sonunda "Stokholm Deklarasyonu" adını alan bir belge yayınlamıştır (Karabulut, 2011:74). Belgeyi imzalayan ülkelerin arasında bir güven bağı kurulabilmesi amacıyla, büyük boyutlara ulaşan askeri tatbikat ve manevraların diğer ülkelere haber verilmesi kararı alınmıştır.

Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu'nun çöküşü tıpkı uluslararası sistemdeki diğer bütün şeyleri etkilediği gibi AGİK'in yapısını da etkilemiş ve çok önemli değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur. Bu anlamda AGİK'in en önemli toplantılarından biri olan Paris Zirvesi 34 ülkenin katılımıyla 1990 yılında devlet ve hükümet başkanları seviyesinde toplanmıştır. Önemli kararların alındığı Paris Zirvesi'nde, 1989 Viyana toplantısında dile getirilen Avrupa Konvansiyonel Kuvvet Müzakereleri (AKKUM) düzenlenmiş ve sonucunda Avrupa Konvansiyonel Kuvvetler Antlaşması (AKKA) imzalanmıştır (Demir, 2010:39). Bu antlaşma; Avrupa'da güvenlik ve istikrarı sağlamak

adına konvansiyonel kuvvetlerin sayısında indirimle gidilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Paris Zirvesi'nde kabul edilen "Yeni bir Avrupa için Paris Şartı" AGİK'in anayasası olarak kabul edilmiştir (Karabulut, 2011: 75). Bunların dışında Paris Zirvesi'nde alınan diğer önemli kararlar şunlardır (Çakmak, 2007:172);

1. Ülkenin bölünmez bütünlüğü,
2. Farkların barışçıl yoldan giderilmesi,
3. Demokrasinin Avrupa ülkelerinin tek yönetim şekli olacağı.

Paris Zirvesi aynı zamanda AGİK'in kurumsallaşmasını da sağlamıştır. Bu kurumsallaşmanın göstergesi belli aralıklarla hükümet ve devlet başkanlarının toplantılar yapması olmuştur. İlk başta 35 ülkenin taraf olduğu AGİK, iki Almanya'nın birleşmesi, Doğu Bloğu'nun yıkılması ve yeni bağımsız olan devletlerin de katılımıyla 55 ülkeye çıkartmıştır. Günümüzde üye sayısı 57'ye ulaşan AGİK 1994 Budapeşte Zirvesi'nde adını değiştirmiş ve bu tarihten sonra AGİT olarak adlandırılmaya başlanmıştır. AGİT, Sovyetlerin çöküşünden sonra bağımsızlığını yeni kazanan eski Doğu Bloğu ülkelerinin batılılaşmasını sağlayabilmek için bir nevi kılavuzluk görevi yapmıştır. Önleyici diplomasi, Avrupa'da demokratikleşmeye yardım etmek, çatışma çözümünü ve çatışma sonrasında güvenliğin inşasını sağlamak olmak üzere dört ana faaliyette bulunan AGİT (Griffiths vd., 2013:20), Doğu Bloğu'nun çöküşünden sonra Avrupa güvenliği konusunda daha rahat hareket etmeye başlamıştır. Bu nedenle AGİT çoğunlukla insan hakları ve bununla ilgili konular üzerinde yoğunlaşmıştır. AGİT'i diğer örgütlerden ayıran en önemli özellik belki de hızlı bir şekilde müdahalede bulunabilmesi ve güvenliğin daha çok insani boyutuyla ilgilenmesidir. Özellikle demokrasiye geçiş sancısı çeken ülkelerde kurumların güçlendirilmesi ve bu aşamada ortaya çıkan krizlere etkili ve hızlı bir şekilde karşılık verilmesi büyük önem taşımaktadır.

AGİT'in en önemli zirvelerinden ikincisi 1999 İstanbul Zirvesi olmuştur. Bu zirvede "Avrupa Güvenlik Şartı" imzalanmış ve bu doğrultuda önemli kararlar alınmıştır. Üye ülkelerin önceliği krizleri çıkmadan önce engelleyebilmek için girişimlerde bulunmak olmuş ve bu karar 2010 Astana Zirvesi'nde de teyit edilmiştir (Dedeoğlu, 2018:343). Bütün Avrupalı ülkeleri bir arada bulunduran AGİT, askeri müdahaleler yerine önleyici ve zorlayıcı tedbirler alarak sorunları daha başlamadan çözmeye çalışmaktadır. Bunu da sorunların "insani" boyutunu ön plana çıkartarak yapmak için üstün bir çaba sarf etmektedir. Avrupa güvenliği için risklerin ve tehditlerin farkında olduğunu dile getiren AGİT, işbirliği temelinde bir ortak güvenlik anlayışı kurma hedefi taşımaktadır. Bazı ülkeler tarafından AGİT'in faaliyetleri önemsiz ve etkisiz olarak değerlendirilmesine rağmen; bu güne kadar yaptığı faaliyetler ve üstlendiği görevlerle önemli başarılar elde etmiştir. AGİT şimdiye kadar sahada 18 görev yerine getirmiş/getirmeye devam etmektedir. Bu görevler; çatışmaların önlenmesi, çatışmaların çözümü ve çatışma sonrası yürütülen misyonlar olarak 3 ayrı kategori halinde sınıflandırılabilir. 11 Eylül olaylarından sonra "terör" konusunu da ilgi alanları içerisine dahil eden AGİT, 2002 Berlin toplantısında terörle mücadele ve "yeni tehditler" adıyla yeni faaliyetleri hayata geçirebilmek için bir deklarasyon yayınlamıştır (Dedeoğlu, 2018:341). Son dönemlerde özellikle barışı kurma (peace-building) ve barışı koruma (peace-keeping) faaliyetleriyle

daha çok ilgilenen AGİT, kriz sonrası süreçte gerçekleştirilen yeniden yapılanma faaliyetlerinde aktif olarak rol almaktadır.

Esnek bir yapıya sahip olması AGİT'in kriz dönemlerinde NATO'ya kıyasla daha rahat hareket etmesini sağlamıştır. Ancak bölgesel çapta konumlandırılan AGİT, özellikle Doğu Bloğu ülkelerinin AB ve NATO'ya üye olmasıyla görev sürecini tamamlamıştır. Bu noktada Avrupa güvenliği içerisindeki aktörlerden biri olarak konumunu devam ettirebilmek için örgütün pek çok konuda değişiklik yapması gerekecektir.

2.1.4. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)

İki kutuplu yapının sona ermesiyle birlikte Avrupa'da barış ve güvenliği tehdit edecek bir çekişme kalmamıştır. Ancak hemen arkasından yeni sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bağımsızlığını yeni kazanan eski Doğu Bloğu ülkeleri, Soğuk Savaş döneminde dondurduğu ve rafa kaldırdığı sorunlarla tek tek yüzleşmeye başlamıştır. Özellikle etnik kimlik kaynaklı krizleri (Bosna-Hersek ve Kosova) Avrupa bu dönemde deneyimlemek zorunda kalmıştır.

Avrupa'da yeni ortaya çıkan etnik sorunların yanı sıra; Soğuk Savaş dönemi boyunca Avrupa'nın her iki kutbun ve üyelerinin silah deposu haline gelmesi ve özellikle Sovyetler yıkıldıktan sonra Doğu Avrupa'da oluşan güç boşluğunun yarattığı tehditler devam etmiştir. Sovyetler Birliği döneminde inşa edilen nükleer santraller, bağımsızlığını yeni kazanan ve etnik sorunların yaşandığı ülkelerin elinde Avrupa için her an bir silaha dönüşebilme potansiyeline sahiptir ve bu nedenle Avrupa güvenliği için tehlike arz etmektedir. Bu durumların hepsi birlikte ele alındığında Avrupa için ortak bir güvenlik politikası oluşturulma isteği önem kazanmıştır. Aslında AB'nin bir kurum olarak ortaya çıkması bile, barış içinde ve güvenli bir Avrupa yaratma isteğinin doğal bir sonucudur. Fransa'nın Danimarka Büyükelçisi Christian Fouchet'in 1958-1963 yılları arasında bu amaçla hazırladığı "Fouchet Planları" güvenlik konusundaki önemli girişimlerden biridir. Bu plan; üye devletlerin güvenliklerini arttırmak için ortak dış politika ve savunma politikası benimsemesi gibi amaçlara sahiptir. Ancak Fransa'nın bu girişimi o zamanlarda topluluk üyesi ülkeler tarafından doğru bir şekilde değerlendirilemediğinden dolayı kabul edilmemiş ve dolayısıyla uygulanma fırsatı bulunamamıştır.

Ortak bir dış politika ve güvenlik konusunda oluşturulacak olan ASİ yapılanması, 1970 "Davignon Raporu"nun kabul edilmesiyle kurulmuştur (Yiğittepe, 2017:114). ASİ ile üye ülkeler arasında yalnızca dış politika alanında koordinasyon sağlanması amaçlanmış; bu nedenle savunma ve güvenlik konusu bu işbirliğine dâhil edilmemiştir. AT çatısı altında ASİ ile ilgili üç önemli zirve (1973 ASİ-Kopenhag Raporu, 1979 ASİ-Lüksemburg Raporu ve 1981 ASİ-Londra Raporu) yapılmıştır. Bu zirveler ASİ'nin siyasi işbirliği ve bütünleşme alanında kurumsallaşmasını sağlamıştır. Devlet ya da hükümet başkanları seviyesinde toplanan bu zirveler, Avrupa Tek Senedi'ne giden yolda özellikle hukuksal ve kurumsal çerçeve oluşturulması noktasında öneme sahiptir. 1985 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi, 1987 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Tek Senedi, askeri olmayan güvenlik anlayışının AB içerisine dâhil edilmesi noktasında Avrupa güvenliği ile oldukça alakalıdır.

Sovyetlerin çökmesi yani Soğuk Savaş'ın bitişi, AT'nin yapılanmasında da değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur. Dönemin koşullarını dikkate alarak gerçekleştirilen ilk yapılanma Maastricht ya da Avrupa Birliği Antlaşması ile 1992 yılında olmuştur. AT'nin AB olarak değiştirilmesi bu antlaşmanın AB Antlaşması olarak anılmasına neden olmuştur yani Maastricht Antlaşması; AB'nin kurucu antlaşması olarak kabul edilmektedir. AT, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ve Adalet ve İçişlerinde birlik olmak üzere üç sütunlu bir yapı üzerine inşa edilen AB, bu antlaşmayla yeni bir siyasi kimlik kazanmıştır. NATO'dan bağımsız tamamen Avrupa ülkelerinden oluşan bir ortak güvenlik ve savunma mekanizması oluşturma isteği Maastricht ile kendisine zemin bulmuş ancak bunun askeri bir kuvvet olmadan gerçekleştirilemeyeceği anlaşılmıştır. Bu arada BAB çatısı altında toplanan Avrupalı ülkeler, BAB'ı AB çerçevesine dâhil edebilmek için üyelik sürecinde bir takım değişikliklere gitmişlerdir. Öyle ki; BAB'a tam üye olabilmek için AB'ye tam üye olma şartı getirilmiştir (Çakmak, 2007:184).

AB, Avrupa'nın güvenliğini Avrupalıların sağlaması isteğinde olmasına rağmen; bu isteğin hem NATO hem de ABD tarafından çok da kabul edilebilir bir şey olduğu söylenemez. Bu doğrultuda, NATO'nun 1994 Brüksel Zirvesi'nde önemli gündem maddelerinden birisi Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) olmuştur. Avrupa güvenliği konusunda NATO'dan yana olan İngiltere ve Hollanda "kimlik" kavramını kullanarak NATO'dan ayrı bir politika oluşturulmasının önüne geçmeye çalışmıştır. Ancak uluslararası politikada yaşanan yeni gelişmeler eninde sonunda Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (AGSP) ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. NATO içerisinde kontrollü bir bağımsızlık durumu yaratan AGSK, BAB'ın NATO'dan bağımsız hareket edebileceğine dair bir anlayış ortaya çıkarmıştır. ABD'nin bu durumu kabul etmesinin sebebi ise; Avrupa ülkelerinin güvenlik ve savunma politikalarında daha fazla sorumluluk almasını ve bu sorumluluk bilinciyle yük paylaşımı konusunda ABD'ye destek olmalarını sağlamaktır. AGSK ile NATO; hem AB ve BAB üzerinde kontrol sağlayabilecek hem de NATO'nun katılmadığı operasyonlarda, AB'nin NATO'nun varlıklarına güvenceli olarak erişmesine izin verecektir. AGSK, NATO'dan ayrılabilir ama aslında ayrı olmayan bir kuvvet kullanımına dayandırılmıştır (Efe, 2008:73). Bu kavram ODGP'yi tamamlayıcı bir unsur olarak NATO içerisindeki AB yapılanmasını oluşturmuştur. Bu zirvede aynı zamanda; BAB'ın gerektiği durumlarda, NATO'nun askeri kuvvetlerinden faydalanabilmesine imkân veren kararlar alınmıştır. Birleşik Müşterek Görev Gücü (BMGG) aracılığıyla yapılacak olan bu ortak güç kullanımı, NATO'nun da katılımı ile olacağından ABD tarafından kabul edilmiştir. Aksi halde; ABD'nin dışarıda kaldığı ya da kalacağı bir oluşum özellikle o dönemde kabul edilemez. Aynı zamanda Almanya ve Fransa tarafından çokça dile getirilmesine rağmen, bir Avrupa Ordusu kurmak konuşulduğu kadar kolay değildir. Ülke ekonomileri için ekstra yük yaratacak olan Avrupa Ordusu, NATO varken ve NATO'nun askeri imkânları gerektiğinde kullanılabilecekken çok da elzem görülmemiştir.

Daha sonraları uluslararası konjonktürün de yarattığı ortamın neticesinde, Avrupa'da güvenlik ve savunma alanında bazı değişiklikler yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle; 1997 yılında imzalanan ve 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'nda güvenlik ve savunma alanını ilgilendiren kısımlara yer verilmiştir. Bu antlaşmayla;

BAB'ın AB içerisine dâhil edilmesi sırasında izlenecek takvim ortaya çıkmış, Petersberg Görevleri de AB Antlaşması'nın çatısı altına alınmış, NATO ve AGİT aracılığıyla BAB'ın yapacağı faaliyetlerin AB'nin faaliyetleri olarak değerlendirileceği belirtilmiştir. Maastricht Antlaşması ile AB çatısı altına giren ODGP, Amsterdam Antlaşması ile kurumsal bir kimlik kazanmış, Nice Antlaşması ile gücünü arttırmış ve son olarak Lizbon Antlaşmasıyla dış politikada tek ses olarak yer almıştır. BAB'ın NATO'nun imkânlarını kullanıyor olması, AB'nin ayrı bir savunma ve güvenlik yapısına sahip olduğunu söylememize bir bakıma engel olmuştur. Ancak ODGP'nin oluşturulması bu anlamda, Avrupa'nın ilk bağımsız savunma ve güvenlik yapılanması olarak kabul edilebilir. Maastricht Antlaşmasıyla ODGP'nin amaçları ve bu amaçları gerçekleştirmek için kullanacağı araçları belirlenmiştir. Maastricht Antlaşması 11. maddede belirtilen ODGP'nin amaçları (Efe, 2008:71);

- BM Şartı ile uyumlu olarak Birliğin ortak değerlerini, çıkarlarını, bütünlüğünü ve bağımsızlığını korumak,
- Uluslararası güvenliği BM Şartı, Helsinki Nihai Senedi ve Paris Şartı'na bağlı kalarak güçlendirmek,
- AB'nin temel değerleri olan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve özgürlük gibi kavramların geliştirilmesini sağlamak,
- Uluslararası işbirliğini arttırmak olmuştur.

Bu amaçların yerine getirilebilmesi için; ortak tutum ve ortak eylemler araç olarak belirlenmiş daha sonra bunlara uluslararası antlaşmalar ve ortak stratejiler de eklenmiştir. ODGP kapsamında 1995 yılında EUROPOL adıyla güvenlik alanında bir Avrupa Polis Teşkilatı oluşturulmuştur. Bu birim özellikle AB üyesi ülkelerin iç güvenliği ve sınır güvenliği konularıyla ilgilenmekte ve gerekli durumlarda operasyon gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Aynı zamanda istihbarat bilgisine de sahip olan EUROPOL, üye ülkeler arasında bilgi paylaşımı konusunda bağlantı sağlamaktadır. AB, güvenlik ve savunma konusundaki girişimlerinden bir diğerini; 1992 Lizbon Zirvesi'nde aldığı Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kararıyla yapmıştır. Bu ortaklık, 1995 yılında "Barselona Deklorasyonu" adıyla kendisine bir kimlik edinmiş ve 15'i AB üyesi ve 12'si Akdeniz'e kıyısı olan devletler olmak üzere 37 ülkenin ortak kararıyla kurulmuştur. Siyasal, ekonomik ve toplumsal konularda karşılıklı bir işbirliği yapılması temeline dayanan Barselona Deklorasyonu, kendisine AB'nin üstün değerlerinin (insan hakları, demokrasi vb.) Akdeniz ülkelerine yayılmasını sağlamak gibi amaçlar edinmiştir (Yiğittepe, 2017:129).

ODGP konusunda önemli bir aşama kat edilememiş olsa da, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla; Petersberg Görevleri ODGP'nin içeriğine eklenmiş ve ODGP Yüksek Temsilcisi atanması kabul edilmiştir. Daha sonra 2003 Nice Antlaşması'yla da ODGP'de bir takım yenilikler yapılmıştır. Özellikle "arttırılmış işbirliği" kavramı ile oy birliği ile alınamayan kararların daha kolay alınabilmesi için ortam yaratılmıştır. Tıpkı BAB gibi ODGP'nin de kendisine özel bir askeri güce sahip olmayışı hareket alanını kısıtlamış ve Avrupa güvenliği içerisindeki etkinliğini azaltmıştır.

2.1.5. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP)

AGSP'nin temelleri aslında ODGP ile çok önceden atılmıştır. Ancak birlik içerisindeki bazı ülkelerin NATO'dan yana duruşları AGSP'nin oluşturulmasını geciktirmiştir. Bunlardan biri olan İngiltere'nin, Avrupa'da oluşturulacak ortak bir güvenlik ve savunma politikasına yaklaşımındaki değişim AGSP'nin kurulmasının önündeki engelleri kaldırmıştır. İngiltere'nin tutumu dışında, daha önce de belirttiğimiz gibi ABD'nin de Avrupa'yı kendi güvenliğini kendisinin sağlaması konusunda desteklemesi AGSP için bir diğer olumlu gelişme olmuştur.

ODGP'den AGSP'ye geçiş sürecinin başlangıcı olarak kabul edilen İngiliz-Fransız Zirvesi, 1998 yılında Saint Malo'da gerçekleştirilmiştir. Bu zirvede; AB'nin savunma konusundaki rolünü daha fazla geliştirmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır. NATO'nun müdahil olmadığı krizlerde, AB'nin müdahale edebilecek donanım ve güce sahip olması ve bunları etkin olarak kullanabilmesinin gerekliliği belirtilmiştir. Bu kararların alınmasında ve dolaylı olarak AGSP'nin ortaya çıkmasında, Kosova Krizi'nin etkisini görmezden gelmek büyük bir hata olacaktır. Avrupa'nın ortasında yaşanan etnik savaşlar ve bu savaşlara zamanında müdahale edebilecek bir askeri gücün olmayışı binlerce insanın hayatına mal olmuştur. Tam da böyle bir zamanda, Avrupa'da bir silahlı kuvvet oluşturma isteği tekrar dile getirilmiştir. Daha sonra AGSP'nin güçlendirilmesi konusunun görüşülmesi için 1999 tarihinde Köln'de bir zirve toplanmış ve bu zirvenin sonunda bir bildiri kabul edilmiştir. Avrupa'nın orta yerinde yaşanan Kosova Krizi'nin yalnızca uzaktan izlenmesi; AB'nin askeri güç, müdahale, güvenlik ve savunma konularında içinde bulunduğu durumun açık bir göstergesi olmuştur. Köln Zirvesi'yle, uluslararası bir aktör olarak AB'nin üzerine düşen görevleri yerine getirmek için bir askeri güç oluşturulması kabul edilmiştir. Ortak bir savunma stratejisi geliştirmek üzere yola çıkan bu oluşumun, 2000 yılı sonuna kadar AB içerisinde bir askeri güç oluşturmaya karar verilmiştir (Efe, 2008:74). Bu konu; AB üyesi ülkelere NATO'dan ayrı bir hareket alanı yaratması açısından ayrıca öneme sahiptir. Böylece artık Avrupa'nın güvenliği Avrupalılardan sorulacaktır. Bu zirvede ayrıca ODGP, AGSP adını almış ve böylece AB; AGSP'ye kurumsal bir kimlik kazandırmak için çalışmalara başlamıştır. Bundan sonra AB, ortak güvenlik ve savunma alanındaki çalışmalarını AGSP adı altında yapacaktır. Bu sırada BAB'ın görevini tamamladığına ve 2000 yılında feshedilmesine karar verilmiş; böylece BAB'ın barışı sağlama, barışı koruma, insani yardım vb. görevleri AB'nin sorumluluğuna verilmiştir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde ODGP'yi geliştirmek için önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan en önemlisi şüphesiz ki "Acil Müdahale Gücü" kurulması olmuştur. Öyle ki; 2003 yılına kadar 60 bin kişilik bir askeri güç oluşturulacak ve bu askeri güç iki yıl süreyle sürekli olarak görev yapacak ve acil durumda 60 gün içerisinde hazırlanıp kriz bölgesine gönderilecek şekilde hazır bulundurulacaktır (Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, 2014:145). Acil Müdahale Gücü'nün Petersberg Görevleri'ni yerine getirebilecek donanımına sahip olması öngörülmüştür. Ancak ilerleyen dönemlerde görüldüğü üzere bu hedeflere ulaşılamamıştır.

AGSP her ne kadar başlarda NATO'dan tamamen bağımsız bir oluşum olarak varlığını sürdürme amacında olsa da; NATO'nun tüm imkân ve yeteneklerinden yararlanmayı

otomatik olarak kendisine ilke edinmiştir. Burada oluşturulan bir Avrupa ordusundan daha çok ulus devletlerin kendi istekleri boyutunda katkı yapacağı bir çeşit muharip güç olmuştur. AB tarafından AGSP'nin, AB üyesi olmayan NATO ülkelerinin ve aynı zamanda AB'ye aday ülkelerin de katılımına açık olduğu belirtilmiştir. Ancak özellikle NATO üyesi olup AB üyesi olmayan Türkiye'nin durumu, NATO'nun imkânlarının kullanılması boyutunda sıkıntı yaratmaya başlamıştır. Türkiye ile ilgili bu sorunu ortadan kaldırmak için ABD'nin arabuluculuğu ile bir müzakere yapılmış ve bu müzakerenin sonucunda Ankara Mutabakatı 2001 yılında imzalanmıştır. Bu Mutabakata göre (Çakmak, 2007: 193-194);

- AGSP herhangi bir NATO ülkesine karşı kullanılmayacaktır.
- Güçlendirilmiş danışmalarda AB üyesi olmayan NATO üyeleri ortak olacak, AB Siyasi Güvenlik Komitesi'ne devamlı katılacak ve AB Askeri Komitesi'ne temsilci gönderecektir.
- Bu ülkeler AB harekâtına katılmak için AB Konseyi tarafından davet edildikleri takdirde "Katılımcılar Komitesi"nin üyesi olacaklardır.
- Bu ülkelerin yakın çevresindeki krizlerde AB Konseyi bu ülkelere danışmayı, onların görüşlerini dikkate almayı taahhüt eder.
- NATO üyesi olmayan ve BİO programına dâhil olmayan Kıbrıs Rum yönetimi ve Malta AB üyesi olduklarında NATO imkânlarının kullanıldığı bir AB operasyonuna katılmayacaktır.
- Bu iki ülke, NATO'nun gizli belgelerine erişemeyeceklerdir.

Türkiye'nin AGSP konusundaki tereddütlerini gidermek için yapılan Ankara Mutabakatı, daha sonra AB ile NATO arasında yapılacak olan ikili antlaşmalar için bir zemin hazırlamıştır. Bu arada ABD, Avrupa güvenliğinin dışında kalmaya başladığını hissettiği bir zaman diliminde, AGSP için "3 D" olarak bilinen bir formül önermiştir. Bu formül (Efe, 2008:75);

1. Bağları koparmadan (No Decoupling),
2. Ayrımcılık yapmadan (No Discriminating),
3. Tekrara kaçmadan (No Duplication) Avrupa'da NATO'dan özerk bir askeri yapılanmanın kurulabileceği konusunda ABD'nin desteğini içermektedir.

Çoğu AB üyesi ülke aynı zamanda NATO üyesidir; bundan dolayı gereksiz tekrardan kaçınılması gerektiği hususuna değinilmiştir (Palacio, 2003:79). AB'nin AGSP'yi oluşturmasındaki en önemli neden; ileride bir gün kendi başına hareket edebilecek bir Avrupa Ordusu kurma hayalidir. Gerekli düzenlemelerle ileride AGSP'nin dünya çapında küresel bir aktör olabileceği AB tarafından düşünülmektedir. Bu bilinç ile AGSP ilk faaliyetini 2003 yılında Bosna-Hersek'te gerçekleştirmiştir. Burada BM tarafından yürütülen görevi devralan AGSP; 15 AB üyesi ülkenin, 18 de AB dışından ülkenin katılımıyla oluşturulan AB Polis Misyonu ile ilk sivil operasyonunu yerine getirmiştir. Yine aynı yıl ilk askeri operasyonunu; NATO'nun Makedonya'da yürüttüğü barışı koruma görevini devralarak gerçekleştirmiştir.

AGSP çatısı altında, Avrupa güvenlik politikalarına temel oluşturacağı düşünülen "Avrupa Güvenlik Stratejisi" 2003 yılında Yüksek Temsilci Javier Solana tarafından kaleme alınmıştır. Bu nedenle bu stratejiye Solana Paper da denilmektedir

(<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/defence-security-timeline/>). Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin hedefleri; AB'nin çevresini oluşturan bölgelerdeki ülkeler desteklenerek demokratikleşmelerini sağlamak ve böylece bu bölgelerde güvenliği kurmak, tehditler daha Avrupa sınırları dışındayken önceden önlem alınarak engellemek ve BM gibi uluslararası örgütlerle yakın işbirliği ağı oluşturularak çok taraflılığa dayanan etkin bir uluslararası düzen kurmak olarak gruplandırılabilir. Bu belgede ayrıca AB'ye yönelik yeni güvenlik tehditlerinden de bahsedilmiş ve bu tehditlerin üstesinden gelebilmek için işbirliğinin kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır.

Kitle imha silahları, bölgesel çatışmalar, başarısız devletler vb. yeni tehditler ülkelerin bireysel olarak üstesinden gelemeyeceği durumlardır, dolayısıyla ortak bir güvenlik politikasının kurulmasının önemi burada kendisini göstermektedir. Bu ortak güvenlik ve savunma politikasının oluşturulması ve geliştirilmesi için 2004 yılında merkezi Brüksel'de olan bir "Avrupa Savunma Ajansı" kurulmuştur. Danimarka hariç bütün AB üyesi ülkeler bu ajansa üye olmuşlar ve daha sonra "Ana Hedef 2010" adıyla AGSP'nin geliştirilmesi konusunda ne kadar kararlı olduklarını ortaya koymuşlardır (Dedeoğlu, 2018:357). Amaç AGSP'nin eksiklerini gidermek ve güvenlik konusunda küresel bir aktör haline gelmesini sağlamaktır. Ancak bu durumun karşısındaki en büyük engel; AB ülkelerinin savunma harcamalarına ayırdığı pay oranlarının oldukça az olmasıdır. Metin Gürcan, AGSP'nin er ya da geç yok olmaya mahkûm olduğunu dile getirmektedir. Buna karşılık neorealist gelenekten gelenler AGSP'nin varlığını devam ettireceğini belirterek, çağdaş küresel güvenlik çevresinde ABD hâkimiyetini dengeleyebilecek yegâne şeyin AB'nin savunma ve güvenlik alanındaki yükselişi olduğunu vurgulamaktadır (Gürcan, 2013:112).

AB, tıpkı güvenlik ve savunma alanında olduğu gibi daha pek çok alanda değişiklik yaşamıştır. Bunun en önemli nedeni; AB Anayasası'nın revize edilmiş hali olan Lizbon Antlaşması'nın 2009 yılında kabul edilmesi olmuştur. Lizbon Antlaşması ile AGSP, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) adını alarak değişikliğe uğramıştır (Tan, 2013:3). Bu değişikliğin yaşanma nedeni; güvenlik konusunun ortak politika haline gelmesinde yatmaktadır. Ayrıca OGSP'nin kapsamı da genişletilerek, barışı korumadan silahsızlanmaya kadar daha pek çok yeni görev edinmesi sağlanmıştır.

ODGP'nin ayrılmaz bir parçası olarak konumlandırılan OGSP'nin; ileride oluşturulabilecek ortak bir güvenlik yapılanmasına hukuki zemin hazırladığı da düşünülmektedir. Ayrıca Lizbon Antlaşmasıyla, 2004 yılında kurulan Avrupa Savunma Ajansı da kendisine yasal bir zemin edinmiştir. AB üyesi bütün ülkelerin güvenlik konusunda ulusal kaygıları olduğu ve bu meselenin bir milli egemenlik meselesi olduğu herkes tarafından kabul edilmiştir. Ancak tehditlerin bu kadar farklılaştığı ve boyut değiştirdiği bir dönemde; nihayetinde ortak bir politika ihtiyacının ve özellikle işbirliği konusunun ne kadar önemli olduğu herkesçe anlaşılmıştır.

2.2. AB Mülteci Politikaları

Tarih, insanların sürekli olarak bir yer değiştirme hareketi içerisinde bulunduğunu ve bu yer değiştirme hareketine ileride de devam edeceğini göstermektedir. Nedenleri ve sonuçları farklılaşsa da, büyüklükleri ve etkileri değişse de dünyada sürekli olarak insanlar ya kendi istekleri ile ya da zorunda kaldıkları için göç etmişlerdir.

Göç hareketini tetikleyen pek çok farklı etken olmasına rağmen; insanoğlu çoğunlukla zorunda kaldığı için göç etmektedir. Bu zorunluluğa verilebilecek en büyük örnek belki de II. Dünya Savaşı olacaktır. Tarihte eşi benzeri görülmemiş büyüklükte bir insan hareketliliği yaşanmasına neden olan II. Dünya Savaşı, Avrupa’da çok büyük oranda can kaybına da yol açmıştır. Savaş sonrasında yıkılan şehirlerle baş başa kalan insanlar, ekonomik olarak oldukça zor zamanlar yaşamıştır. Bugünün gelişmiş Avrupa ülkeleri o zamanlarda aktif ve genç insan gücünü kaybettiğinden ve pek çok fabrika yıkıldığından üretim durma noktasına gelmiş ve Avrupalıların gelişme düzeyine bakıldığında yıllarca geriye gittikleri görülmüştür.

Avrupa’nın ortasındaki enkazı kaldırmak ve her şeye baştan başlamak için gereken insan gücü ihtiyacı, Avrupa’nın dışarıdan göçmen işçiler ithal etmesiyle sonuçlanmıştır. Özellikle savaştan mağlup olarak çıkan ve ikiye bölünen Almanya üretim tesislerini işleve sokabilmek için hem diğer Avrupa ülkelerinden hem de Avrupa dışından ikili protokoller aracılığıyla göçmen almaya başlamıştır. Bu durum geçici bir süreç olarak görüldüğünden bu kişiler “misafir işçi” olarak adlandırılmış ve daha sonra ülkelere dönecekleri düşünülmüştür. Ancak zaman bu düşüncenin yanlış bir algıdan ibaret olduğunu kısa bir süre sonra ortaya çıkartmıştır. Ülkelerine geri dönmeyen misafir işçiler, zamanla ailelerini de yanına alarak göç ettikleri ülkelere tamamen yerleşmeye başlamıştır. Avrupa ülkeleri zamanla eski hallerine dönmeye çalışırken, uluslararası sistemde yaşanan bazı gelişmeler Avrupa ekonomisi üzerinde kötü etkiler yaratmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi, ekonomik krize sebep olmuş ve uluslararası piyasalar durma noktasına gelmiştir. Ekonomik krizin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan işsizlik sorunu ise, Avrupa’da göçmen karşıtı algının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yani ekonomik krizin faturası göçmenlere kesilmiş ve işsizliğin arttığı bir ortamda toplumun göçmenleri kabul oranı ciddi şekilde azalmıştır. Bunun üzerine Avrupa’da daha öncekilerin tam tersi bir sistem uygulanmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra göçmenler gelsin diye yapılan teşvikler; 1980’lerden sonra artık daha fazla göçmen gelmesin ve mümkünse var olanlar da geri gitsin diye yapılmıştır. Bir süre bu politikaları uygulamayı başaran AB, uluslararası konjonktüründe etkisiyle sürdürülebilir bir politika oluşturulmadığı gerçeği ile karşı karşıya kalmıştır. Kısa bir süre sonra Sovyetler Birliği’nin çökmesi ve bunun sonucunda Doğu Avrupa’dan Batı Avrupa’ya doğru büyük bir göç hareketinin gerçekleşmesi bunun en büyük örneğidir.

1973 Petrol Krizi ile başlayan dönem, Avrupa için artık göç hareketliliğine müdahale zamanının geldiği ve önlemlerin alınmaya başlandığı bir zaman dilimini ortaya çıkartmıştır. Bu dönemde; aile birleşmesi hariç diğer bütün göç hareketleri hemen hemen durma noktasına gelmiştir. Avrupa’yı göç hareketlerini sınırlandırmak zorunda bırakan en önemli etken o dönem için ekonomik buhran ve işsizlik olmasına rağmen; tek etken

değildir. Öyle ki; 1960'ların başında Avrupa'ya gelen ve hala dönmeyen misafir işçilerin yaşadığı, topluma uyum vb. kültürel, etnik ve dilsel pek çok sorun Avrupa'yı bu kararı vermek zorunda bırakmıştır. Bu misafir işçiler, iş olanakları ve yaşam standartları dolayısıyla daha cazip buldukları Avrupa ülkelerine, çoğunlukla eski sömürge ülkeleri ve az gelişmiş ülkelerden gitmektedir. Göçmenlerin amacı daha iyi yaşam şartları iken; Avrupa ucuz iş gücü sayesinde daha hızlı ve kolay bir şekilde yeniden yapılanmasını tamamlamıştır. Ucuz iş gücü ihtiyacı şüphesiz ki her zaman var olacaktır; ancak ekonomik krizin yaşandığı bir ortamda kendi vatandaşlarına dahi iş imkânı sunamayacak duruma gelen ülkelerin, göçmen ve mülteci işçi çalıştırmalarını topluma açıklamak hiç de kolay bir durum değildir. Bu nedenle, 1973 Petrol Krizi ve akabinde yaşanan ekonomik krizle birlikte tersine bir göç hareketi yaratılmak için çalışmalara başlanmıştır. AB, bu dönemde ortak bir pazar oluşturma çalışmaları ile meşgulken, her ülke kendi iltica, göç ve mülteci politikalarını kendi ulusal çıkarları doğrultusunda uygulamaktadır. Bu nedenle henüz birlik çatısı altında ortak bir göç ya da mülteci politikasının varlığından söz etmek mümkün değildir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'ya gelen göçmen kimliği hemen hemen aynıdır. Gelişmemiş ya da az gelişmiş, Avrupa kıtası dışındaki ülkeler bu göçün kaynağını oluşturmaktadır. Ancak 1990'dan sonra yani; Sovyetler Birliği çöküp Soğuk Savaş bittikten sonra gerçekleşen göç hareketi Doğu Avrupa kaynaklı olmuştur. Eski Doğu Bloğu ülkeleri de daha iyi yaşam standartlarına kavuşabilmek adına Batı Avrupa'ya doğru bir göç hareketine başlamıştır. Ancak doğudan batıya gerçekleşen bu göç özellikle 2004 yılındaki AB genişlemesi ile gözle görülür boyutlara ulaşmıştır. Çünkü bu genişleme eski Doğu Bloğu ülkelerini kapsamış ve yeni üye olan 10 ülke ile AB nüfusu ciddi oranda artmıştır. AB'nin genişlemesinin ardında yatan sorun; 1985 yılında kabul edilen Schengen Antlaşması ile AB üyesi ülkeler arasında var olan iç sınırların ve iç sınır kontrollerinin kaldırılmasıdır. İç sınır kontrollerinin kaldırıldığı, kişilerin ve malların serbest dolaşımının kabul edildiği bir ortamda ekonomik olarak daha fakir durumda olan ülkelere refah seviyesi daha yüksek ve iş olanakları daha fazla olan ülkelere doğru bir hareketlilik yaşanmıştır. Bu nedenle; AB içerisinde de nüfus olarak orantısız bir dağılım söz konusu olmuştur. Ayrıca iç sınır kontrollerinin devre dışı bırakılmış olması, dış sınırların daha fazla korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. AB, sınırlarından giriş yapmayı başaran herhangi bir mülteci ya da göçmen Schengen alanı içerisinde rahatça dolaşım sağlayabilmekte ve hangi ülkeye gelmiş olursa olsun Avrupa'nın bir ucundan diğer ucuna gidebilmektedir. Schengen alanının iki farklı durum ortaya çıkmasına neden olduğu söylenebilir; ilk olarak AB sınırlarını oluşturan ve göçmenlerle ilk karşılaşan ülkeler ciddi risk altındadır bu nedenle daha fazla sınır güvenliğine ihtiyaçları vardır, ikinci olarak sadece sınırdaki ülkeler değil bütün Avrupa risk altındadır çünkü iç sınır kontrolü yapılmamaktadır.

Gelişmişlik seviyeleri dikkate alındığında, Avrupa en büyük yıkımı yaşadığı II. Dünya Savaşı döneminden günümüze kadar hemen her zaman göç alan bir kıta olmuştur. Bu göç hareketliliği, tarihteki bazı kırılma noktalarının da etkisiyle zaman zaman rekor seviyelerde zaman zaman da yok denilebilecek boyutlarda gerçekleşmiş; ancak hiçbir zaman bitmemiştir. Göç hareketini etkileyen birden fazla durum olmasına rağmen; son

yüzyılda insanların büyük bir çoğunluğunun savaş ve çatışmalar sonucu ülkelerini terk etmek ve başka ülkelere göç etmek zorunda kaldığı gözlemlenmiştir. Dünya çapında en büyük göç hareketi II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanmış olmasına rağmen; 2010 yılında Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde başlayan çatışmalar sonucunda yerinden edilen ve göç etmek zorunda kalan insan sayısı II. Dünya Savaşı'nın bilançosuna hemen hemen yetiştir. Yani II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan en büyük insani felaket Arap Baharı ile başlayan ve hala bazı ülkelerde devam eden çatışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Arap Baharı olarak adlandırılan bu süreç, ilk olarak bölgesel bir çatışma şeklinde değerlendirildiğinden uluslararası anlamda hiçbir müdahale olmamıştır. Ancak etkileri zamanla bölgesellikten çıkıp uluslararası bir hal aldığına işte o zaman uluslararası aktörlerin dikkatini çekmeyi başarmıştır. Özellikle 2011 yılında Suriye'de başlayan ve hala devam eden ayaklanmalar zamanla bir iç savaşa dönüşmüş ve çok sayıda insan öncelikle komşu ülkelere daha sonrada Avrupa ülkelerine göç etmek zorunda kalmıştır. Suriye'den önce; Tunus, Mısır ve Libya'da aynı şeyleri yaşamış olmasına rağmen buralardan göç eden az sayıda insan Avrupa kıtasına ulaşmayı başarabildiğinden Avrupa'da Suriye iç savaşı kadar yankı uyandırmamıştır. Kara ve deniz yoluyla farklı rotalar kullanılarak "Korunaklı Kale Avrupa" sınır sınırlarına gelen mülteciler sayısal olarak 2015 yılında en üst noktalara ulaşmış ve bu nedenle AB için artık bir şeyler yapma zamanının geldiği konusunda bütün üyeler hem fikir olmuştur.

AB çatısı altında; ortak bir iltica, göç ya da sığınmacı politikası oluşturma istek ve girişimleri bu kriz dönemlerinden çok daha eskiye dayanmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi Avrupa kıtasına göç bugün ilk defa olan bir durum değildir. Tarihsel süreçte pek çok kez göç akınları yaşayan AB, Schengen alanını koruma altına almak ve ortak bir göç politikası oluşturmak için bazı zirveler düzenlemiş ve antlaşmalar yapmıştır. Bu bölümde; 2011 Suriye iç savaşı ile başlayan mülteci akını çerçevesinde AB mülteci politikaları ve güvenlik konusu birlikte inceleneceğinden öncelikli olarak AB'nin ortak bir göç politikası oluşturma çabaları ele alınacaktır. Bu son dalga mülteci akınına, AB'nin yaklaşımını anlamlandırabilmek için ortak göç politikasıyla ilgili AB içerisindeki oluşumları değerlendirmeye dâhil etmek önem arz etmektedir. Arkasından 2011-2019 arasındaki süreci kapsayan yıllarda AB'nin mültecilere yaklaşımı, uyguladığı politikalar ele alınacaktır. Daha önce de belirttiğimiz gibi; ortaya çıkan bu yeni göç dalgasındaki insanlar bu çalışmada mülteci olarak adlandırılmıştır. Ancak zaten göçün zorunlu olarak gerçekleştirilen alt dallarından biri olarak konumlandırılan mülteci kavramı yasal bir statüden ibarettir. Bu nedenle göç kavramının; mülteci ve sığınmacı terimlerini de kapsayan daha geniş bir yelpaze olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. AB'nin mülteci politikalarının tartışıldığı bu bölümde, AB içerisindeki ortak göç politikası oluşturma çalışmalarından bahsetmek bu nedenle anlam kazanmaktadır.

2.2.1. AB’de Ortak Göç Politikası Oluşturma Girişimleri

II. Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan ve tam anlamıyla bir birlik halini almak için oldukça fazla değişim geçiren AB için ilk zamanlarda herhangi bir göçmen ya da mülteci sorunu söz konusu değildir. Bu nedenle, AB çatısı altında ortak bir göç politikası oluşturmak üzere atılan adımları çok eski zamanlara kadar götürmek mümkün değildir.

AB içerisinde göçmenlerin ya da mültecilerin sorun olarak görülmeye başlanması ve bu insanların AB sınırlarından geçmesinin engellenmesi gerektiği konusundaki ilk sesler 1973 Petrol Krizi ile yükselmeye başlamıştır. Bu tarihten öncesi için, AB ülkelerinin tam anlamıyla bir açık kapı politikası uyguladığını söylemek mümkündür. Ülkesine göçmen çekmek için bir çeşit yarışa girişen ülkeler, büyük oranda petrol kriziyle ortaya çıkan ekonomik krizin etkisiyle sınırlarını yabancı ülke vatandaşlarına kapatma noktasına gelmiştir. Başlarda tek neden ekonomik olarak değerlendirilse de, zamanla göç hareketinin sınırlandırılmasının arkasında başka nedenlerinde olduğu gözlemlenmiştir. Irkçılık şekil değiştirerek farklı bir boyutta tekrar ortaya çıkmıştır. Avrupa ülkeleri din, dil ve özellikle kültür olarak kendileri gibi olmayan, kendilerine benzemeyen göçmenleri toprakları içerisinde istememektedir. Avrupalılar farklı gelenek, görenek ve kültürlerin toplumun yapısını ve düzenini bozacağını iddia etmektedir (Adıgüzel, 2018:145). Bu durumdan “çeşitlilikte birlik” temasıyla kurulan AB’nin, kendisi gibi olmayanlar için aynı anlayışa sahip olmadığı görülmektedir.

Göçmenlerin Avrupa sınırlarından girişini engelleme noktasında buluşan AB ülkeleri, bu motivasyon ile ortak bir göç politikası oluşturulması gerektiği hususunu dile getirmeye başlamıştır. Bireysel uygulamalar artık yeterliliğini yitirmiştir ve zaman birlikte hareket etme zamanıdır. Bu doğrultuda ortak göç politikası oluşturmak için atılan ilk adım, daha önceleri polis ve terörizm işbirliği olarak 1976’da ortaya çıkan, daha sonra 1986 yılında “Trevi Grubu” adı altında ad hoc olarak oluşturulan bir çalışma grubudur. Adalet ve içişleri bakanlarının gayri resmi olarak bir araya geldiği toplantılardan oluşan bu grup, hükümetlerarası boyutta bir işbirliği ağı sağlamıştır. 1987 yılında gerçekleştirilen bir toplantıda göç ile ilgili konuların ele alınması, Trevi Grubu’nun bu anlamda AB içerisindeki ilk adım olarak gösterilmesini sağlamıştır (Şemşit, 2010:87). Bu toplantılarda vize sorunları, iç ve dış sınır kontrolleri, ülkelerin göç politikaları başta olmak üzere göç alanına giren pek çok konu ele alınmıştır.

Göç politikaları konusunda ilk adımların atıldığı sıralarda Avrupa kıtasını yakından etkileyen iki önemli olay olmuştur. İlk olarak 1989 yılında iki Almanya birleşme kararı almış ve Berlin Duvarı yıkılmıştır. Sembolik bir özelliği olmasının yanı sıra Doğu-Batı Almanya’yı ayıran bu duvarın yıkılışı, komünizmin etkisi altındaki geri kalmış Doğu Almanya’dan Batı Almanya’ya ciddi oranda insanın göç etmesiyle sonuçlanmıştır. İkinci olarak ise Sovyetler Birliği çökmüş ve diğer Doğu Bloğu ülkeleri Batı’ya doğru göç etmeye başlamıştır. Bütün bu gelişmeler göç konusunda ortak bir politika oluşturulması için gereken, ikinci girişimin yapılmasını sağlamıştır. Böylelikle Avrupa ülkelerine yapılan sığınma ve iltica taleplerini değerlendirmek için 1990 yılında 11 ülkenin imzasıyla “Dublin Sözleşmesi” yapılmıştır. Sözleşmenin “kişilerin serbest dolaşımı” başlığı altında değerlendirilen sığınma ve iltica konusunda, her ülkenin kendi

sorumluluğu olduğu belirtilmiştir. 1990 yılı bitmeden sözleşmenin bütün üyeler tarafından imzalanmasının umulduğu sözleşmede açıkça belirtilmiştir. Avrupa Konseyi “Palma Belgesi”nde belirtilen önlemlerin alınarak, sınırların ortadan kalktığı ve kişilerin serbest dolaşabildiği bir Avrupa’nın yaratılması için çalışmaların hızlandırılması gerektiğini vurgulamıştır (European Parliament, 1990:7).

1997 yılında yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi, sığınmacıların AB’ye giriş yaptığı ilk ülkeyi sorumlu kılmaktadır. Buradaki amaç; insanların sığınmacı prosedürlerine ulaşımını ve sığınmacı başvurularının değerlendirilme sürecini hızlandırmak; bunu da tek bir ülkenin yapmasını sağlamaktır. Fakat bu sistem sürdürülebilir bir yük paylaşımı konusunda eksikliklere sahiptir ve bu eksiklikler son yaşanan mülteci krizi ile oldukça fazla hissedilmiştir. Sığınma talebinin değerlendirilmesi hususunda; kişilerin aile bireylerinin herhangi bir AB üyesi ülkede olup olmadığına, daha önce başka bir AB ülkesinden oturma izni alınıp alınmadığına ve son olarak ilk defa iltica başvurusu yapılan ülkeye bakılmaktadır. AB üyesi herhangi bir ülkeye sığınmacı başvurusu yapan kişilerin, başka ülkelere başvuru yapması karmaşa yaratacağından sözleşme ile bunun önüne geçilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak Dublin Sözleşmesi’yle, mültecilerin birden fazla AB ülkesinde sığınma aramasının engellenmesi hususunun önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Dublin Sözleşmesi’nin uygulamalarını desteklemek için bir Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi (EURODAC) kurulmuştur. Bir çeşit veri tabanı olan bu sistem sığınmacıların parmak izlerini depolayarak diğer üye ülkelerle paylaşmakta ve bu depolama işlemi 10 yıl boyunca yapılmaktadır. Amaç sığınmacının ilk giriş yaptığı ülkeyi saptamak ve bir kere yapılan sığınma başvurusunun tekrarlanmasını önleyerek bu konuda hangi ülkenin sorumlu olduğunun belirlenmesini sağlamaktır (European Commission, t.y.a.). Göçmenleri kontrol altına alabilmek için yapılan girişimlerden bir diğeri ise; dış sınırların kontrolünü sağlayan bir sistem olan FRONTEX’in (Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı) kurulması olmuştur. 2005 yılında faaliyete başlayan FRONTEX, iki yıl sonra 2007 yılında hızlı sınır müdahale ekibi (RABIT) adıyla bir birlik oluşturarak kapasitesini arttırmış ve özellikle deniz yoluyla AB sınırlarına gelen göçmenleri engellemek üzere faaliyetlerde bulunmaktadır (European Commission, 2007). AB sınırları dışında bulunan mültecileri desteklemek ve onların sorunlarına çözüm bulabilmek için ise 2005 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Bölgesel Koruma Programları (Regional Protection Programmes) oluşturulmuştur. Bu programların amacı, mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ve bölgeye entegrasyonunu sağlamak olmuştur (Orchard ve Miller, 2014:28).

AB, daha önceleri direkt olmasa da dolaylı olarak bazı belgeleri ve antlaşmalarıyla göç, mülteci ve sığınmacı konularına atıfta bulunmuştur. Bu konuda ilk örnek, 1957 tarihli Roma Antlaşması’nın 48. maddesiyle üye ülkelerde (o zaman 6 ülke) çalışan işçilerin ve ailelerinin birlik içerisindeki diğer ülkelerde serbestçe dolaşma, iş arama ya da yerleşme hakkı elde etmesidir (İrdem, 2018: 80). Daha sonra bu serbest dolaşım hakkının kapsamı genişletilmiş ve 1985 tarihli Schengen Antlaşmasıyla, AB üyesi bütün ülkelerin vatandaşlarına “serbest dolaşım” hakkı tanınmıştır. Antlaşma ile bir Schengen Alanı yaratılarak, AB ülkeleri arasındaki iç sınırlar kaldırılmış ve güvenlik konusu dış sınırlara

kaymıştır. 1990 yılında bir sözleşme daha yapılarak, 1985 yılında imzalanan antlaşma ile kabul edilen maddelerin somut bir şekilde hayata geçirilmesi konusunda fikir birliğine varılmıştır. Bu sözleşme altında, üye ülkeler arasında bilgi paylaşımını sağlamak için Schengen Bilgi Sistemi kurulmuştur. Schengen Bilgi Sistemi; topladığı bilgileri depolayarak bir çeşit veri bankası oluşturmakta ve bu verilere erişim hakkı bütün üye ülkeler için mevcut bulunmaktadır. Öncelikli olarak kişilerin serbest dolaşımını sağlama mantığıyla ortaya çıkan Schengen Sözleşmesi; daha sonra malların ve hizmetlerinde serbest dolaşımını sağlamıştır. İç sınırların kaldırılıp bir Schengen Alanı yaratılması, dış sınırların daha sıkı şekilde korunması ihtiyacını ortaya çıkartmıştır. Bu durum daha sonra ortak bir dış sınır koruma politikası oluşturulmasını da kolaylaştırmıştır.

Göçmenler, mülteciler ve sınır yönetimi gibi bazı konularda gelişmeler yaşanırken, AB bir yandan da genişleme çalışmalarına devam etmiştir. Yeni üyelerle birlikte AB'nin dış sınırları değişmiş ve bu durum her seferinde yasadışı göçlerin yaşanma ihtimalini arttırmıştır. Ortak bir göç politikası oluşturma önemi bu konuyla bir kez daha anlaşılmıştır. Bu sırada doğrudan göçmen, sığınmacı ve mültecilerle ilgili olmasa da; içeriğinde oluşturulan üç sütunlu yapının etkisiyle Maastricht Antlaşması'nda ortak bir göç politikasının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Avrupa Toplulukları, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri şeklinde üç sütunlu bir AB çatısı kuran Maastricht Antlaşması 1992 yılında imzalanmış ve 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. İlk sütun uluslararası bir yapıya sahipken; geri kalan iki sütun hükümetlerarası düzeyde çalışmalarına devam etmektedir. Göç ve sığınmacılarla ilgili konular üçüncü sütun olan Adalet ve İçişleri başlığının altında ele alınmakta ve burada kararlar oybirliği ile verilmektedir (Karluk, 2014: 182-184). Bu nedenle üye ülkelerin inisiyatifi önem arz etmektedir.

Maastricht Antlaşmasıyla, Avrupa vatandaşlarına AB sınırları içerisinde hiçbir kısıtlama olmadan seyahat hakkı verilmiştir. AB'nin kurucu antlaşması olarak da adlandırılan Maastricht Antlaşması, oldukça geniş bir kapsama sahiptir. Bu antlaşma ile iç güvenlik konusuyla alakalı bazı politika alanları “ortak menfaat konusu” olarak değerlendirilmiştir. Bunlardan; göç ve sığınma politikaları ve dış sınır denetimleri birliğin ortak göç politikası oluşturma amacına hizmet eden konu başlıkları olmuştur. Maastricht Antlaşmasından sonra, 1997 yılında Amsterdam Antlaşması yapılmış ve 1999'da yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşmasıyla, Maastricht'de oluşturulan üç sütunlu yapı teyit edilmiş ancak sütunlar arası bazı konularda değişiklikler yapılmıştır. Adalet ve İçişleri sütunu altında ele alınan göç, sığınma, vize işlemleri ve sınır kontrolleri gibi konular, Amsterdam Antlaşması ile birlikte Avrupa Toplulukları sütununa yani ilk sütuna taşınmıştır. Bu sütun değişikliğinin önemi artık göç konusunun yüksek politika alanına girmiş olmasında yatmaktadır. Çünkü Avrupa Toplulukları sütunu uluslararası bir niteliğe sahiptir ve göç konusu da artık bu çerçevede ele alınacaktır. Bunlara ek olarak üçüncü sütun içerisinde “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” alanı oluşturularak; Adalet ve İçişleri sütununun yeniden yapılandırılması kararlaştırılmıştır (İrdem, 2018: 88).

AB'nin yapısını ve temelini oluşturan bu antlaşmalar dışında; göçmenler, sığınmacılar, sınır güvenliği ve vize konularının ortak bir temele oturtulabilmesi için beş yıllık

programlar hazırlanmaya başlanmıştır. Bunlardan ilki, 15-16 Ekim 1999 yılında Avrupa Konseyi'nin Tampere'de toplanarak hazırladığı programdır ve bu program 1999-2004 yılları arasında uygulanacak yol haritasını oluşturmaktadır. Amsterdam Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın oluşturulması için atılan adımlar yeterli görülmemiş olunacak ki; Tampere'de özel olarak toplanılmış olma sebebi Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı yaratmak olarak belirtilmiştir (European Parliament, 1999a:1). Amsterdam Antlaşması'nın sunduğu bütün olasılıklar tam kapasiteyle kullanılarak birliğin bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı olması sağlanmaya çalışılmıştır. Tampere'de, yasadışı göçü durdurmak ve uluslararası suçlarla savaşmak için dış sınırların sürekli kontrol altında tutulması gerektiği ve bunu yapabilmek için de ortak bir sığınma ve göç politikası oluşturulmasının elzem olduğu vurgulanmıştır. Açık ve güvenli bir AB yaratmak amacıyla, Cenevre Mülteci Sözleşmesi ve insan haklarıyla ilgili diğer belgelerinde zorunluluklarını yerine getirerek; dayanışma temelinde bütün insancıl ihtiyaçlara cevap verilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçları yerine getirebilmek için, sivil toplum ile açık diyaloglar geliştirilmesi gerektiği Konsey tarafından kabul edilmiştir (European Parliament, 1999a:3).

Tampere Zirvesi sonrasında yayınlanan sonuç bildirgesinde, ortak bir AB iltica ve göç politikası oluşturabilmek için dört ana başlık benimsenmiştir;

1. Kaynak ülkelerle ortaklık,
2. Ortak bir Avrupa İltica Sistemi,
3. Üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranış,
4. Göç akınlarını yönetmek.

Bu amaçlar doğrultusunda sonuç bildirgesinin 10-27. maddeleri, iltica ve göç politikası başlığına ayrılmış ve burada üye ülkelerin takip etmesi gereken bir çeşit yol haritası çizilmiştir. Öncelikli olarak göçe kaynaklık eden ve transit konumda bulunan ülke ve bölgelerle işbirliği yapılması; özellikle insan hakları ve siyasi gelişmeler desteklenerek kapsamlı bir göç politikası oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Amaç bu ülkelerdeki yaşam koşullarını iyileştirmek ve bu şekilde göçün ortaya çıkmasını daha en başından engellemektir. Bunun için yoksullukla mücadele, yaşam standartlarının ve iş fırsatlarının geliştirilmesi, çatışmaların önlenmesi, demokratik yönetimlerin tesis edilmesi, insan (özellikle azınlıklar, kadınlar ve çocukların) haklarına saygının sağlanması gibi koşulların öncelikli olarak yerine getirilmesi gerekmektedir. Bütün bunları koordine etmek ve aynı zamanda takip edebilmek için iltica ve göç üzerine Çalışma Grubu oluşturulmuştur (European Parliament, 1999a:4). Daha sonra iltica arama hakkına sonsuz saygı duyulan ortak bir Avrupa İltica Sistemi kurulması ve Cenevre Antlaşması'nın uygulanması konusunda çalışılmıştır. Sonuç olarak hiç kimsenin zulme uğrayacağı yere geri gönderilemeyeceği (geri göndermeme [*non-refoulment*] ilkesi) kabul edilmiştir.

Yerinden edilmiş kişilere, üye ülkeler arasında kurulacak dayanışma ile geçici koruma sağlanmasının gerektiği dile getirilmiştir. Üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranış kapsamında, özellikle ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı önlem alınması gerektiği vurgulanmıştır. Son olarak göç akınlarını yönetebilmek için; üye ülkelerin sınır kontrol servisleriyle karşılıklı teknik yardım ve yakın işbirliği içerisine girilmesi konusunda

Avrupa Konseyi çağrıda bulunmuştur. Bunlara ek olarak gönüllü geri dönüşü sağlamak için kaynak sağlanması ve transit ülkelere de yardım edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (European Parliament, 1999a:4). AB aynı yıl yani 1999'da Ortak Avrupa İltica Sistemi'ni (Common European Asylum System) de kurmuştur. Bu sistem doğrultusunda bazı adımlar atılmış ve bunun sonucunda Avrupa İltica Destek Ofisi (European Asylum Support Office) ortaya çıkmıştır (Orchard ve Miller, 2014:21). Avrupa İltica Destek Ofisi, AB Komisyonu tarafından 2009 yılında kurulmuştur ve 2011 yılından beri faaliyet halindedir. Bu ofisin amacı üye ülkelere iltica ve mülteci konularında destek sağlamak ve birlik içerisindeki işbirliğini arttırmaktır. Ayrıca Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin uygulanmasını ve AB üyesi olmayan ülkelerde kapasite artırımını sağlamak da amaçları arasında bulunmaktadır (Eurostat, 2018).

AB için her geçen gün iltica ve göç konusu önemini arttırmış ve bu durum Konsey toplantılarında da kendisini göstermiştir. Öyle ki; 2002 yılında Sevilla'da yapılan zirve toplantısında da iltica ve göç konusunda bazı önlemler alınması gerektiği konusunda kararlar verilmiştir. Tampere'de kabul edilen, AB içerisinde bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı yaratılması için hazırlanan programın hızlandırılması gerektiği vurgulanmıştır. Göç konusu hem AB için hem de üye ülkeler için oldukça önemlidir. Bu nedenle; göç akınlarını önlemek için alınacak önlemler, kaynak ülke ve transit ülkelerle işbirliği içinde ve hukuk kurallarına uygun olarak yapılmalıdır. Yasadışı göçle mücadele ve dış sınırların yönetimi konuları ayrıca öneme sahiptir. Bu yasadışı göçün çoğunlukla ekonomik nedenlerden kaynaklandığı düşünülmekte, bu nedenle üçüncü ülkelerle ekonomik olarak yakın işbirliği yapılması gerektiği belirtilmektedir. Avrupa Konseyi, Konsey'e 2002 Aralık ayında Dublin II düzenlemelerini kabul etmesi; 2003 Haziran ayında mülteci statüsü, aile birleşimleri ve uzun dönem kalıcı oturma için gereken minimum standartların belirlenmesi; 2003 yılı sonunda iltica prosedürleri için ortak standartlar belirlenmesi konularında uyarılarda bulunmuştur (European Council, 2002, 17-20). Bu zamana kadar yapılan iltica başvuruları ve değerlendirmeleri Dublin Sözleşmesi çerçevesinde incelenmiştir. Ancak zamanla bu sözleşmede bazı revizyonlar yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Dublin II Tüzüğü hazırlanmış ve 2003 yılında uygulamaya konulmuştur. Dublin II Tüzüğü'nün temel amacı; iltica başvurusunu değerlendirmek için hangi AB üyesi ülkenin sorumlu olduğunu belirleyecek mekanizma kurmak ve kriterler belirlemektir. Aynı zamanda sığınmacı statüsü elde edebilmek için gerekli olan şartlara hızlı bir şekilde ulaşılmasını kolaylaştırmak ve başvuruların tek bir ülke tarafından değerlendirilmesini sağlamak tüzüğün öncelikleri arasındadır (European Commission, t.y.b.).

Ortak bir göç politikası oluşturmak için başlatılan beş yıllık programlardan ikincisi, 2005 yılında uygulanmaya başlanan ve 2005-2010 yılları arasındaki süreci kapsayan Lahey (Hague) Programı olmuştur. Tampere Zirvesiyle başlayan ilk beş yıllık program oldukça başarılı bulunmuştur. Ancak 11 Eylül olayları ve 2004 yılında Madrid'de yaşanan terör saldırısı AB ve üye ülkelerin güvenliği için yeni önlemler alınması gerektiğini ortaya çıkartmıştır. Yani bu ikinci beş yıllık programın teması "güvenlik" olmuştur. 2004 yılında hazırlanan ancak henüz uygulamaya geçemeyen AB Anayasası bu program oluşturulurken dikkate alınmış ve AB Anayasası'nın beklentileri karşılanmaya

çalışılmıştır. Bu programın ana hedefi milli güvenliği sağlamaktır. Bu nedenle terörizmin bastırılması ve engellenmesi için önlemler alınması gerektiği belirtilmiştir. Güvenlik konusu; ortak göç politikası oluşturulması ve dış sınırların denetiminin artırılmasını da beraberinde getirmiştir. Daha kapsamlı bir göç politikası için bir dizi uygulama öneren Lahey Programı; Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın güçlendirilmesi gerektiğini böylece daha güvenli bir toplum yaratılabileceğini öne sürmüştür. Burada üye devletlerin güvenliğinden ziyade, birliğin güvenliği öne çıkarılmıştır. Eğer ki üye devletler birlik güvenliğini sağlamak için çalışmaya başlarsa, kapsamlı bir göç politikası oluşturmak için ortak bir zeminde buluşmak daha kolay olacaktır. Daha önceki programda ele alınan, göçü engellemek için transit, kaynak ve üçüncü ülkelerle işbirliği başlıkları burada da tekrar edilmiştir (Official Journal of the European Union, 2005: 1-4).

Lahey Programıyla; Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin (Common European Asylum System) fikri de ortaya koyulmuştur. Bu sistem Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın bir bileşeni olarak oluşturulmuştur. Ortak Avrupa İltica Sistemi, üç ayrı sütun içermektedir. Bunlar; daha uyumlu koruma standartları sağlamak, etkili ve iyi desteklenmiş pratik işbirliği ve AB üyesi ülkeler arasında ve üye olmayan ülkelerle AB arasında sorumluluk duygusu ve dayanışmayı arttırmaktır (Eurostat, 2018). Daha sonra Yeşil Kitap (*Green Paper*) adı verilen bir belge, mevcut AB hukuku çerçevesi altında Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin yapılanmasının ikinci aşamasını şekillendirebilmek için hangi seçeneklerin mümkün olduğunu belirlemek amacıyla ortaya koyulmuştur (Commission of the European Communities, 2007:2). İlk başlarda amaç, üye ülkelerin yasal çerçevelerinde minimum şartlar altında bir uyum yakalamasını sağlamak iken; daha sonraları üye ülkeler arasında bir dayanışma ağı kurarak daha yüksek oranda ortak standartlar belirlemek olmuştur.

2005 yılında Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım (*Global Approach to Migration and Mobility*) uygulamasıyla, AB'nin göç ve iltica politikalarını belirlemek ve bunu vize serbestliği, hareketlilik ortaklığı gibi araçlarla yapmaya çalışmışlardır (European Commission, t.y.d.). Bu program uygulanmaya devam edildiği sırada, 2008 yılında Göç ve İltica Avrupa Paketi AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Bu pakt hem ortak göç politikası için hem de üçüncü beş yıllık program olan Stockholm Programı için temel teşkil etmiştir. Sadece yasadışı göç ve bunu engelleme yolları değil, aynı zamanda yasal göç ve bunun sonucunda zorunlu hale gelen entegrasyon çalışmalarından da bahsetmektedir (Özay, 2008).

AB çatısı altında ortak bir göç politikası oluşturulması için doğrudan bir etkisi olmasa da; AB'nin kurumsal yapısında büyük değişiklikler yaratmış olması AB Anayasası'nın da ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir. AB Anayasası, 2004 yılında hazırlanmış olmasına rağmen bazı ülkeler tarafından veto edildiği için uygulamaya geçememiştir. Daha sonra üye ülkelerden gelen itirazlar doğrultusunda yapılan değişikliklerle, bu anayasada yer alması istenen yeni düzenlemeler 2009 yılında Lizbon Antlaşması'yla yürürlüğe girmiştir. Üç sütunlu AB yapısını ortadan kaldırıp, birliğin AB adı altında tüzel bir kişilik kazanmasını sağlayan Lizbon Antlaşması kurumsal yapıda birçok köklü değişiklik yapmıştır. Kurumsal çerçevede yapılan bu değişiklikler hem Özgürlük, Güvenlik ve

Adalet Alanı'nın oluşturulması için hem de Stockholm Programı'nın daha rahat uygulanabilmesi için bir zemin yaratmıştır. Özellikle yasal ve yasadışı göç ve vize konularında alınacak kararlar sırasında uygulanacak olan oylama sistemlerinde yapılan değişiklikler, ortak bir göç politikası oluşturulması isteğinin bir yansıması olarak kabul edilebilir.

Lizbon Antlaşması'yla gelen bütün bu değişiklikler sonrasında ortak bir göç politikası oluşturmak için yapılan üçüncü beş yıllık program 2009 yılında Stockholm'da kabul edilmiştir. 2010-2014 yılları arasında yapılacak yenilikleri ve göç konusunda izlenecek adımları ele alan Stockholm Programı; Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın da gelecek beş yılını planlamaktadır. Stockholm programında, gelecek birkaç yıl boyunca ortak göç ve sığınmacı politikası oluşturmak için çalışacaklarını belirtmişlerdir. Bu sırada var olan ekonomik krizin kendilerini engellemesine izin vermeyeceklerini ve bu konuyu çözme isteği içerisinde olduklarını özellikle vurgulamışlardır. Bu dönemde ortak bir göç politikası oluşturma ihtiyacının, daha önceki dönemlerle kıyaslandığı zaman daha elzem olduğu ve uzun dönemde dayanışmanın artırılarak özellikle yükün büyük bir kısmını taşıyan üye ülkeler arasında etkili bir sistem kurulması gerektiği dile getirilmiştir. Sekiz ayrı alt başlıktan oluşan Stockholm Programı, Lahey Programı ile kıyasladığımız zaman güvenlik konusuna daha az değinmektedir. Ancak yine de güvenli bir Avrupa yaratma isteğine de bu alt başlıklar arasında yer verilmiştir. Yasal göçün AB ülkelerine faydaları vurgulanarak, entegrasyon politikaları ele alınırken; yasadışı göçün engellenmesi ve bu doğrultuda yasadışı göçmenlerin istihdamının önlenmesi için ekstra önlemlerin alınacağı belirtilmiştir (European Commission, 2010).

AB, ortak bir iltica ve göç politikası oluşturmak amacıyla yola çıktığı ilk günden beri her gün bir önceki günden daha fazla göçmen ve mülteci akınıyla karşı karşıya kalmıştır. Artarak devam eden bu insan hareketliliği hem Avrupa için hem de göç eden insanlar için pek çok fırsat ve sorunu da beraberinde getirmiştir. Özellikle yasadışı yollardan Avrupa sınırlarına gelen göçmen ve mülteciler düzensiz bir göç akını oluşturarak, AB için her anlamda tehdit yarattığı düşünülmektedir. AB sınırlarını oluşturan ülkeler için bu tehdit algısı çok daha fazla ve oldukça yakından hissedilmektedir. Buna karşılık yasal yollarla Avrupa'ya göç eden insanlar doğru yönlendirmeler ve planlamalarla Avrupa için kazanç yaratmaktadır.

Dublin Sözleşmesi'yle göçmenlerin ilk giriş yaptığı ülkenin sığınmacı prosedürleri konusunda yetkili kılınması, sınır ülkelerinin üzerine taşıyamayacakları boyutta yük binmesine neden olmuştur. Düzensiz göçle mücadele için atılan adımlar çoğunlukla ters tepmiş, göçmenlerin yeni rotalar aramasına neden olmuştur. Sadece sınırlardaki güvenlik önlemlerinin artırılması bu sorunu çözmek için yeterli değildir; daha kapsamlı ve sürdürülebilir politikalara ihtiyaç vardır. Burada ülkelerin bireysel çıkarlarını bırakıp gerçekten bir birlik olarak hareket etmesi önem taşımaktadır. Göç konusunda Birlik olarak ortak bir tavır sergilenememesi, AB için bir sarmal şeklinde büyüyen yeni sorunlar yaratmaya devam etmektedir. Bu noktada göçmenlerin Avrupa sınırlarından geçişini engellemeye çalışmak yerine, sorunun kaynağına inerek insanların göç etmelerine ve bunu yasadışı yollarla yapmalarına sebep olan konuların çözülmesi daha sürdürülebilir bir

politika yaratılmasını sağlayacaktır. Özellikle son yıllarda ciddi şekilde artan göçmen sayısı, AB'nin iltica politikalarını dayandırdığı Dublin Sözleşmesi'nin eksiklerini ortaya çıkartmış ve uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır.

Dublin II Tüzüğü ile yapılan düzenlemeler yeterli gelmemiş, bu nedenle 2008 yılında Dublin III Tüzüğü hazırlanmaya başlanmıştır. AB'ye sığınma başvurusu yapanları korumak ve sistemi geliştirmek için Dublin III Tüzüğü 2013 yılında uygulamaya konulmuştur (European Commission, t.y.b.). Dublin III Tüzüğü ile;

- Erken uyarı, hazır olma ve kriz yönetim mekanizmaları geliştirilmesi,
- Sığınma başvurusu yapanların koruma altına alınması (özellikle refakatiz küçükler) ve akrabalarıyla buluşturulması,
- Yasal haklar sağlanması,
- Üye ülkeler arasında yük paylaşımı,
- Sistemin uygulanabilirliği ve etkinliği gibi konularda yenilikler yapılmıştır.

Dublin III Tüzüğüyle; iltica başvurusu konusunda hangi ülkenin sorumlu olduğunun tespiti ve çoklu iltica başvurularının önlenmesi amaçlanmaktadır. Ancak zamanla bu yeniliklerde yetersiz görülmüş olacak ki; Dublin IV Tüzüğü için tasarı hazırlanması üzerine konuşmaya başlanmıştır. Aslında Dublin III Tüzüğü'nde yapılan revizyonların yetersiz kalma sebebi; 2015 yılında Avrupa sınırlarına doğru harekete geçen mülteci sayısının zirve yapması olmuştur. Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde 2010 yılında başlayan Arap Baharı ve bununla birlikte ortaya çıkan iç savaş durumu insanların güvenli yerlere göç etmesine neden olmuştur. Bu mülteci akınıyla ilk olarak komşu ülkeler karşılaşmış, daha sonra 2015 yılında Avrupa sınırlarına büyük bir akın başlamıştır.

Kurulduğu günden beri göç akınları yaşayan AB, belki de ilk defa bu kadar büyük bir kitle ile karşı karşıya kalmış ve hazırlıksız yakalanmıştır. Büyük çapta ve kontrol edilemez bir şekilde gelen göçmenler özellikle Schengen sınırlarını oluşturan İtalya, İspanya ve Yunanistan için sorun yaratmaktadır. AB üyesi 28 ülkenin bütün sorumluluğu bu 3 ülkenin omuzları üzerine yüklenmiştir. Bu ülkelerin sınırlarından geçmeyi başaran mülteciler, iç sınırlarda etkin bir kontrol mekanizmasının olmamasından da kaynaklı olarak diğer ülkelere rahatça seyahat edebilmektedir. Sınır güvenliğini sağlamanın yanında, AB sınırlarına ilk giriş yapılan ülke olmaları dolayısıyla sığınmacı başvurularını değerlendirmek ve bu başvurular sonuçlanana kadar sığınmacılara geçici koruma sağlamak yine bu ülkelerin sorumluluğu olarak belirtilmiştir. Ancak bir gün içerisinde sınırlarına gelen insan sayısında bile ciddi artış yaşayan bu ülkeler, sorumluluklarını yerine getirmek konusunda sorunlar yaşamaya başlamıştır. Bunun sonucunda Avrupa Komisyonu'nun çağrısıyla Dublin sisteminde revizyona gidilmesine karar verilmiştir.

Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin de bir parçası olarak 2016 yılında Dublin IV Tüzüğü, daha açık ve etkisi arttırılmış bir sistem kurmak amacıyla kabul edilmiştir. Bu yeni tüzüğün en önemli noktası; bir ülkeye yapılan başvuru sayısı kaldırabileceği kapasiteyi aşıyorsa bütün üye ülkeler arasında bu sayının dağıtılacak olmasıdır. Amaç en çok sığınmacı başvurusunun yapıldığı sınır ülkelerinin üzerindeki yükü hafifletmektir. Bu düzenlemeler “adil paylaşım” anlayışının “ilk giriş yapılan ülke” anlayışının yerini

alacağının göstergesi olmuştur. Buna ek olarak daha kuvvetli bir EURODAC'ın oluşturulması, sığınmacıların ikincil hareketlerinin engellenmesi, daha etkin ve dayanışmacı bir sistemin kurulması için girişimlerde bulunulması da hedeflenmiştir. Dublin sistemi gerçekten de ikincil hareketlerin sayısında azalma yaşanmasına neden olmuştur (European Parliament, t.y.a.). Ancak bu hareketi tamamen ortadan kaldırdığını söylememiz imkânsızdır.

Mülteci/göçmenler söz konusu olduğunda AB için öncelikli olan konunun ne olduğunu sorduğumuzda: “AB için tabi ki öncelik, en iyi göçmen AB dışında olan göçmendir. Dünya genelinde tabi göçmenlerle ilgili şöyle bir adaletsizlik var; şu anda hâlihazırda dünya genelindeki zorla yerinden edilen insanların hani mültecilerin de değil; çünkü mülteciler hâlihazırda 25 milyonluk bir kitle, zorla yerinden edilmiş olanlar 70 milyonu aşmış bir kitle, göçmen dediklerimizde yaklaşık 270 milyonu buldular şuanda hani hepsi teknik olarak girersek farklı tabirler ama yani bu zorla yerinden edilen insanların %85'ine geliştirmekte olan ülkeler ev sahipliği yapıyorlar; ancak baktığımızda yetenekli göçmenlerin de %85'ine gelişmiş ülkeler, %15'ine geliştirmekte olan ülkeler ev sahipliği yapıyor. Yani burada da muazzam bir adaletsizlik var yoksa hani Almanya bu yıl yasa değişikliğine gitti 1.5 milyon göçmen kabul etmek üzere, hâlihazırda çünkü bir iş gücüne ihtiyacı var. Herkes muhakkak yani bütün ülkelerin, bizde dâhil göçe ve göçmene ihtiyacı var. Voltaire'ın sözü olması lazım “Göçmenler öyle gruplardır ki, olmasalardı icat edilmeleri gerekirdi” diyor. Benim çok hoşuma gitmişti okuduğumda. Yani ama herkes tabi ki yani kontrollü neticede, belli elemelerden geçirerek göçmenleri kabul etme şeyinde bu anlaşılabilir bir durum. Ama yani dünyadaki refah ve huzur adaletsizliği var olduğu sürece, ister istemez düzensiz göç hareketlerinin olması kaçınılmaz. Yani ben hep Avrupalı muhataplara da şunu söylüyorum; yani bu şimdi Akdeniz'in bir kıyısında insanlar açlıktan, sefaletten, kötü yönetimden, savaştan, çatışmalardan dolayı ölüyor sizi diyorum Akdeniz'in diğer kıyısında güneşlendirmeler plajda. Yani o insanlar çünkü o plajın, o denizin karşı kıyısında ne olduğunu biliyorlar. Yani şuanda bilginin yayılması çok yüksek. Dedğim gibi bu makasın daraltılması ve bu göçe kaynaklık eden ülkelerde kalıcı çözümler üretilmesi gerekmekte. Ama dediğim gibi maalesef tüm ülkeler şuanda daha yüksek duvarlar, daha katı politikalarla bunu önleyebileceğini düşünüyorlar. Ama önlenemeyecek, göçle ilgili bugünlerin iyi günlerimiz olduğunu değerlendiriyorum ben. Dünyayı önümüzdeki dönemde çok daha zor zamanlar bekliyor” şeklinde bir cevap vermiştir (1. Görüşmecisi, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruyu 2. Görüşmecisi: “AB, daha eskisinden de daha yoğun bir şekilde sınırlarını korumak istiyor, sınırlarından uzak tutmak istiyor bu insanları bu birinci şey. Bu da işte ekonomik, siyasi bütün iç dengelerini bozan, tehdit eden bir unsur olarak görülüyor. Çünkü birlikteki şeyi de bozdu yer değiştirme (relocation), yeniden yerleştirme (resettlement) kotalarına kimse uymuyor. Macaristan gibi ülkeler alınan kararları uygulamıyor. Dolayısıyla Avrupa'nın bir iç politik o birliğini bozan da bir faktör haline geldi” şeklinde bir cevap vermiştir (2. Görüşmecisi, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019). 1. Görüşmecisi, AB'nin mültecileri topraklarında hiçbir şekilde istemediğini belirtirken, eğer ki bir göçmen alması gerekiyorsa bunun da mutlaka en yetenekli ve işe yarayacak kitleyi oluşturan insanlardan olmasını tercih ettiğini vurgulamaktadır. Aslında bütün ülkelerin

göçmenlere ihtiyacı olduğunu vurgulayan 1. Görüşmeci, Almanya'nın almayı taahhüt ettiği göçmen sayısını örnek göstermekte ve bunu ihtiyacı doğrultusunda yaptığını belirtmektedir. Eğer ki göç engellenmek isteniyorsa bu durum göçe kaynaklık eden ülkede çözülmesi gereken bir mevzudur. Ancak hemen hemen bütün ülkeler daha katı mülteci ve göçmen politikaları ile bu sorunun çözüleceğini düşünerek yanılmaktadır. Son olarak, ileride dünya üzerinde çok daha büyük göç dalgaları yaşanacağını düşündüğünü belirtmektedir. 2. Görüşmeci ise, tıpkı 1. Görüşmeci gibi AB'nin eskisinden bile daha katı politikalar izleyerek göçmenleri sınırları dışında tutmak istediğini söylemiştir. Ayrıca göç konusunun AB'nin iç politik birliğini bozacak bir faktör haline geldiğini de vurgulamıştır. Sonuç olarak, AB için mülteciler konusunda en öncelikli konu, AB sınırları dışında tutulmaları olmuştur.

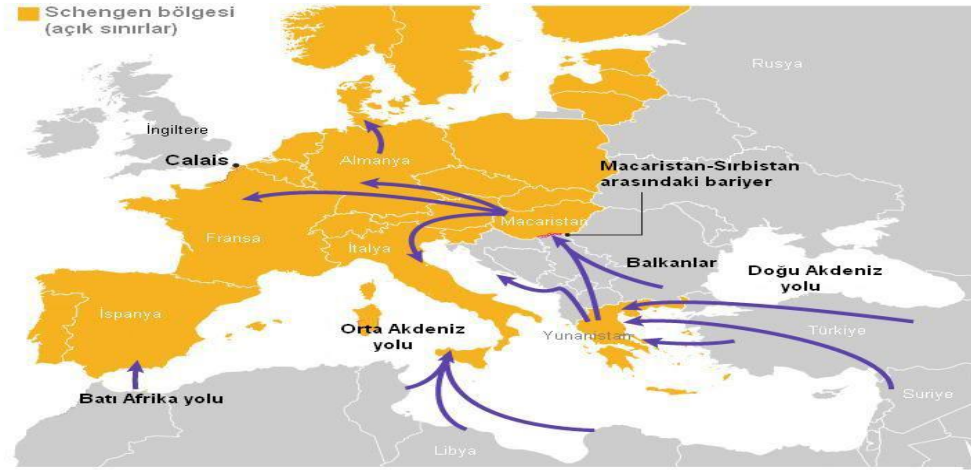
Ortak bir göç ve iltica politikası oluşturmak için yapılan antlaşmalar, hazırlanan kısa dönem programlar ve oluşturulan yapılar bugün hâlâ bir sonuca ulaşılmasını sağlayamamıştır. Uluslararası bir oluşum olarak tasarlanan AB, konu milli güvenlik ve ulusal çıkarlar olduğunda üye ülkelerin bireysel politika uygulamalarına takılmaktadır. Her ne kadar yapılan toplantılarda alınan kararlar, bu konuda ortak bir irade oluşturmak için üye ülkelerin istekli olduğunu göstermiş olsa da; iş icraata geldiğinde özellikle sınırlardan uzak olan ülkeler adil bir yük paylaşımı konusunda hareketsiz kalmaktadır. Sınır ülkelerine gelen mültecilerin yeniden yerleştirilmesi ve sığınmacı işlemlerinin takibi için üyeler arasında adaletli bir paylaşım özellikle son mülteci kriziyle birlikte kaçınılmaz olmuştur. Ancak yine de üye ülkeleri bu konuda zorlayacak bir mekanizmanın olmayışı, yük paylaşımını bireysel tercihten ileriye götürememiştir. Üzerinde anlaştıkları tek konu belki de kaynak, transit ve üçüncü ülkelerle işbirliği yaparak mültecilerin Avrupa sınırlarına gelişini daha en başından engellemeye çalışmak ve hatta Geri Kabul Anlaşmalarıyla bu durumu daha da sağlamlaştırmaktadır. Ancak bu anlayış; tek başına, yeterli bir çözüm önerisi ortaya koymaktan oldukça uzaktır.

2.2.2.Mülteci Krizi ve AB'ye Etkisi (2011-2019)

2010 yılının sonlarında Tunus'ta başlayan siyasi ayaklanmalar, kısa bir süre sonra bütün Arap dünyasına yayılmış ve "Arap Baharı" olarak adlandırılan sürecin başlangıcı olmuştur. Birçok ülkede BM, NATO ve AB gibi uluslararası oluşumların müdahalesi ile sonuçlanan çatışmalar, Suriye'de 2011 yılında başlamış, zamanla iç savaşa dönüşmüş ve hala da devam etmektedir.

Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yaşanan bu iç çatışmalar ciddi oranda can kayıplarına neden olduğu gibi, pek çok insanın ülke içerisinde yer değiştirmesine ve hatta ülkelerini terk etmesine de neden olmuştur. Çatışmaların yaşandığı bölgelerde başlayan göç hareketleri ilk olarak komşu ülkelere yönelmiş, daha sonra Avrupa kıtasına doğru yönünü çevirmiştir.

Şekil 1. AB Sınırlarına Yönelen Göçlerin Rotası



Kaynak: <https://businessht.bloomberght.com/guncel/haber/1125496-gocmenlerin-umudu-avrupa>

AB sınırlarına doğru yönelen göç hareketleri kara, deniz ve hava yolu aracılığıyla birkaç farklı rota üzerinden gerçekleşmektedir.

- Kara yolu kullanılarak; Türkiye üzerinden Yunanistan ve Bulgaristan sınırlarına,
- Deniz yoluyla; Akdeniz ve Ege denizini takip ederek Yunanistan, Kıbrıs, Malta, İtalya, Fransa ve İspanya'ya,
- Hava yoluyla; herhangi bir Avrupa ülkesine ulaşmak mümkündür (Fargues ve Fandrich, 2012/14: 5).

Bu rotalardan herhangi birisini kullanarak Avrupa sınırlarından içeri girmeyi başaran, ancak geçerli bir vizesi bulunmayan kişiler burada iltica başvurusu yapmakta ve mülteci olup olamayacakları konusundaki karar kesinleşene kadar uluslararası koruma altında hayatlarını sürdürmektedir. Bahsettiğimiz bu göç hareketlerinin büyük bir çoğunluğu yasadışı yollarla yani geçerli bir pasaport ya da vizeleri olmadan, üstelikte birçok tehlikeye rağmen gerçekleştirilmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi Avrupa kıtasına yönelik gerçekleşen göç hareketini tetikleyen pek çok faktör vardır. Ancak bizim bu çalışmada üzerinde durduğumuz mülteci kitlesi; bir çatışma ve iç savaş sonrası ortaya çıkan ve hayatta kalabilme dürtüsü ile hareket eden insanlardan oluşmaktadır. Oldukça insani bir dürtü olan hayatta kalma isteği mültecileri öncelikle komşu ülkelerin kapısına göndermiş; sonraları daha iyi yaşam koşulları ve gelecek kaygısıyla Avrupa ülkeleri yeni rotaları olmuştur. Her ülke kendi iç dinamiklerinin de etkisiyle Arap Baharını farklı şekilde yaşamıştır. Birçok ülkede hızlıca bir yönetim değişikliği ve demokratikleşme adımları görülürken; Suriye'de durum tam tersi bir süreç seyretmiş ve öngörülemez boyutlara ulaşmıştır.

Arap Baharı başladıktan kısa süre sonra AB, Demokrasi ve Refah için Güney Akdeniz ile Ortaklık (*Partnership for Democracy and Prosperity with the Southern Mediterranean*) adlı belgeyi yayınlayarak AB'nin güneyindeki komşu ülkelere odaklanılmasını sağlamıştır. Bu belge bir nevi Avrupa Komşuluk Politikası'nın revize edilmiş hali olarak kabul edilmiştir (Schumacher, 2015:381). Yapılan bu girişimler, Kuzey Afrika ve Ortadoğu bölgesinden başlayan mülteci akınına karşı AB'nin güney sınırlarını koruma

amacı taşımaktadır. Bunun içinde komşu ülkelerle demokrasi, güvenlik ve ekonomik refah seviyesinin yükseltilmesi gibi hedefleri gerçekleştirebilmek için karşılıklı işbirliği ağı kurulmalı ve bu işbirliği arttırılmalıdır. Avrupa Komşuluk Politikası'nın yenilenmiş bu halinin eskiye kıyasla daha realist hedeflerle desteklendiği söylenmektedir (Seeberg, 2014:19).

AB, Arap Baharı ile başlayan göç hareketiyle baş edebilmek için daha en başından Libya ve Tunus'tan gelen yasadışı göç hareketlerini kontrol altına almaya çalışmıştır. Bunun için bu ülkelerle karşılıklı işbirliği yaparak, ev sahibi ülkelerde daha yaşanılabilir habitatlar kurulması konusunda öncülük etmişlerdir. Ancak AB'nin Arap Baharı öncesi ve sonrasında mültecilere yönelik yaklaşım ve politikalarına bakıldığında aslında çok da bir değişiklik olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü nasıl şu anda mülteciler AB sınırları dışında tutulmak isteniyorsa, Arap Baharından önce de durum tamamen aynıdır. Yani mülteci sayısında yaşanan olağanüstü artış, AB'yi daha sıkı sınır ve güvenlik kontrolleri almaya mecbur bırakmamıştır. Bu politikalar daha önce de aynen bu şekilde uygulanmaktadır. Libya ve İtalya arasında 2008 yılında imzalanan Dostluk, Ortaklık ve İşbirliği Antlaşması da işte tam da bu amaca hizmet etmektedir. Henüz Arap Baharı olarak adlandırılan gelişmeler yaşanmamışken, Libya'dan İtalya'ya gerçekleşen göç hareketini kontrol altına almak ve bunu ortaklaşa işbirliği ile yapmak için bu Pakt imzalanmıştır. Aslında paktın “daha az göç daha çok petrol” amacını da taşıdığı iddia edilmektedir. Bu dönemde kontrol edilebilir boyutlarda görülen göç hareketi, Arap Baharı ile hem İtalya için hem de AB için endişe verici boyutlara ulaşmıştır. Sonuç olarak İtalya kıyılarına günlük olarak ulaşmayı başaran mülteci sayısı artmaya devam etmiş ve bunun sonucunda Fransa tek taraflı olarak İtalya ile sınırlarını kapattığını duyurmuştur (Tassinari, 2016:73-74).

2011 yılı başlarında başlayan çatışmalar, Suriye'de bir iç savaşa dönüşmüş ve bu iç savaş hala devam etmektedir. Her ne kadar Kuzey Afrika ülkelerinden de insanlar Avrupa'ya göç etmiş olsa da; asıl mülteci krizi Suriye iç savaşı ile başlamıştır. 2011'in başlarında yeni yeni alevlenmeye başlayan çatışmalar ve bunun sonucunda yardıma muhtaç duruma düşen insanlar için Avrupa başlarda para yardımında bulunmayı teklif etmiştir. Doğrudan herhangi bir askeri müdahale ya da temas kurmak konusunda isteksiz olan AB, daha sonra ekonomik yaptırımlar aracılığıyla Suriye hükümetini durdurmaya çalışmıştır. Her fırsatta Suriye halkının demokrasi taleplerini haklı bulduğunu ve desteklediğini dile getiren AB, Suriye hükümetini kınamaktan öteye gidememiş ve burada yaşanan insani dram karşısında hareketsiz kalmayı tercih etmiştir. Aslında bu hareketsizliğin arkasında, AB'nin hangi tarafı destekleyeceği konusunda yaşadığı kararsızlığın yattığı vurgulanmıştır. Ama tabi ki isyancıları desteklemeyeceklerini ve silahlı faaliyette bulunmayan gruplarla çalışacaklarını belirtmişlerdir (Trombetta, 2014:31). Sonuç olarak yalnızca halkın ihtiyaçlarını karşılama isteği içerisindeyler.

Başta Türkiye olmak üzere uluslararası koalisyon, hükümet değişikliğinden yana bir tavır takınmış ve uzun vadeli planlarını buna göre yapmıştır. Ancak bu zamana kadar atılan bütün adımlar bu hesaplamanın yanlış olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Çünkü herhangi bir hükümet değişikliği söz konusu olmamıştır ve yakın gelecekte de olacak gibi

görünmemektedir. Suriye hükümetinin uluslararası arenada meşruluğunu kaybetmiş olması ve yaşanan insani dramların uluslararası müdahaleyi çağırıştırıyor olmasına bakılmaksızın, AB en başından beri siyasi bir çözüm üretme taraftarı olmuştur. Bu doğrultuda çatışmaları sonlandırabilmek için AB diplomatları da devreye girmiş ve Esad yönetimini şiddet eylemlerini sonlandırmak için ikna etmeye çalışmıştır (Giumelli ve Ivan, 2013:22). Bu çabalar sonuçsuz kalınca ambargo uygulanan ürünlerin listesi genişletilmiş, ayrıca hükümete yakın isimlerin AB ülkelerine seyahat etmeleri de engellenmiştir.

2011 yılının Mayıs ayından 2013 yılının Mayıs ayına kadar AB tarafından Suriye'ye yönelik tam bir silah ambargosu uygulanmıştır (Trombetta, 2014:33). Ancak bu ambargo AB üyesi ülkeler arasındaki anlaşmazlıklardan dolayı daha fazla sürdürülememiştir. AB ile Suriye arasındaki ticari ilişkiler neredeyse durma noktasına gelmiştir. Ancak bütün bu girişimler iç savaşı durdurmaya yetmemiş ve hükümet ile sivil halk arasındaki çatışmalar gün geçtikçe daha da artmıştır. Ülke içerisinde yaşanan bu bölünmüşlük ve parçalanmışlık büyük bir güç boşluğu yaratmış ve bunun sonucunda DAESH/İŞİD gibi çeşitli terör örgütleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Suriye'deki halk artık sadece hükümet ile değil aynı zamanda terör örgütleriyle de mücadele etmeye başlamıştır. Bu durum tahmin edileceği üzere Suriye'den kaçan insan sayısını da her geçen gün arttırmıştır. 2010 yılında 7.829 Suriyeli oturma izni için AB'ye başvuru yapmışken bu sayı 2011 yılında 8.106 olmuştur (Fandrich, 2012: 2).

AB her ne kadar uluslararası yapıya sahip bir örgüt olsa da; üye ülkelerin politika ve çıkarları doğrultusunda hareket etmek istemesi bir birlik olarak hareket etmelerinin önüne geçmektedir. Özellikle uluslararası krizlerde yaşanan tutum farklılığı ve ortak bir tavır almada yaşanan gecikmeler bunu açıkça ortaya koymuştur. Suriye'deki iç savaş konusunda; AB'nin öncü ülkelerinden Fransa askeri müdahale sinyalleri verirken, İngiltere politik çözüm arayışları içerisindeydi (Erdoğan, 2012: 18). Sadece bu durum bile uluslararası sorunlara yönelik ortak bir tavır belirlenemediğinin açık bir örneğidir. Üye ülkeler arasında Suriye konusunda farklı görüşler bulunmasına rağmen; krizin başından beri AB Komisyonu'nda alınan kararlar doğrultusunda da Suriye'de bir rejim değişikliğini sağlamak, demokrasiyi tesis etmek ve bu süreçte sivil toplumun yanında olmak için girişimlerde bulunmuşlardır (Fargues ve Fandrich, 2012/14: 9). Bu girişimlerin bir devamı olarak BM tarafından Suriye Gözlemcisi olarak görevlendirilen önce Kofi Annan daha sonra da Lakhdar Brahimi'nin çalışmalarını desteklemişlerdir. Bütün olumsuzluklara rağmen aslında bu kriz dönemi, AB politika üreticileri tarafından bir fırsat olarak da değerlendirilmiştir. Çünkü bu sayede AB hem güneyindeki komşularla daha yakın ilişkiler kurmaya başlamış hem de bu durumu bölgede sürdürülebilir bir istikrar ortamı yaratmak için kullanmıştır (Asseburg, 2013:56). Aslında AB bu krizle ilgili kendisine iki ayrı misyon edinmiştir. Bunlardan bir tanesi demokrasinin tesis edildiği yeni bir rejim kurulmasını sağlamak yani siyasi bir amaç iken; diğeri mültecilere ve yerinden edilmiş kişilere insani yardım sağlamak olmuştur. Bu yardımlar, hem Suriye içerisinde hem de Suriye'den kaçan insanların sığınmak zorunda kaldığı komşu ülkelerde ihtiyaç sahibi kişilere öncelikle yiyecek, su, barınma ve sağlık desteği gibi acil olarak sağlanması gereken ihtiyaçlardan oluşmuştur. Yardımlar çoğunlukla BM gibi uluslararası

örgütler aracılığı ile ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmıştır. Daha sonra bu aynı yardımları nakdi yardımlar izlemiş ve ülkelerinde Suriyeli mültecileri barındıran ve desteğe ihtiyacı olan komşu ülkelere para yardımları yapılmıştır.

Suriye krizinin başından beri, AB Komisyonu Ürdün’de bulunan mültecilere yardım etmek amacıyla 754 milyon eurodan daha fazla bir fon sağlamışken, Lübnan’daki mülteciler için ise yaklaşık 800 milyon euroluk bir fon sağlamıştır (European Union, 2016). AB, mültecilerin büyük bir kısmını kendi topraklarında barındıran ülkelerde gerçekleştirdiği insani yardım programlarıyla bu kriz sürecinin en büyük bağışçılarından biridir. Bu doğrultuda Türkiye’ye de 3 milyar euro para yardımında bulunmak üzere karar alınmış, bunun 2.2 milyar eurosu çoktan dağıtılmıştır (European Commission, t.y.c.). Bu yardım Türk Kızılayı ve Türk hükümetinin yetkili organları aracılığıyla dağıtılan elektronik banka kartı sayesinde ihtiyaç sahibi mültecilere ulaştırılmaktadır. Kartlara yüklenen para sayesinde insanlar ihtiyaçlarını kendi istekleri doğrultusunda giderebilmektedir (European Commission, 2017a). AB tarafından, 2011 yılından beri yardım için Suriye içerisinde 1.3 milyar eurodan fazla para harcanmış; 920 milyon eurodan fazla da insani yardım için tahsis edilmiştir (European Commission, 2019b). Komşu ülkelere sığınmak zorunda kalan mülteciler için yapılan bazı yardımlar ise şöyledir (European Commission, 2019b);

- Lübnan’a 2011 yılından beri 580 milyon euro insani yardım yapılmış,
- Ürdün’e 2017 yılında 55 milyon euro insani yardım yapılmışken, 2018 yılında ekstra olarak 36 milyon euro tahsis edilmiş,
- Mısır’a 7.8 milyon euro insani yardım sağlanırken, 2018 yılında ekstra olarak 4 milyon euro daha ayrılmıştır.

Avrupa sınırları dışında bulunan mülteciler için oldukça cömert ve yardımsever politikalar izleyen AB, konu kendi sınırlarına gelen mülteciler olduğunda çok daha farklı bir tavır takınmıştır. Öyle ki; özellikle Türkiye-Yunanistan sınırı aracılığıyla AB’ye ulaşan mültecileri engelleyebilmek için bir dizi yeni tedbirler almak konusunda oldukça aceleci davrandığı söylenebilir. 2012 yılının ikinci yarısında Yunan sınırlarının korunması için ekstra olarak 1800 sınır muhafızı görevlendirilmiş ve FRONTEX de Yunan hükümetini bu konuda desteklemek için Avrupa Komisyonu tarafından yetkilendirilmiştir (Fargues ve Fandrich, 2012/14: 12). Korunaklı Kale Avrupası’nı sağlamlaştırmak için atılan bu adımlar, sığınma arayan insanların Avrupa kıyılarına ulaşmasını engelleme ve Avrupa sınırlarını koruma amacı taşımaktadır. Yani Avrupa, mültecileri her koşulda sınırları dışında tutmayı amaç edinmiştir. Bu konuda verilebilecek en keskin örnek belki de; Macaristan Başbakanı Viktor Orban’ın Sırbistan sınırında 4 metre yüksekliğinde ve 17 kilometre uzunluğunda bir duvar inşa ettirmesi olacaktır (Tassinari, 2016:73). Ancak bu durum mültecilerin yasal yollarla AB’ye ulaşmasını engellediğinden, mülteciler hayatları pahasına tehlikeli yollarla AB sınırlarına ulaşmaya çalışmaktadır. Bu yollar bazen Ege denizi üzerinden Yunan sınırına ulaştığı gibi, bazen de kara yolu aracılığıyla Türkiye üzerinden Bulgaristan sınırlarına çıkmaktadır. Uluslararası Af Örgütü (*Amnesty International*) tarafından yapılan araştırmalar bu yöntemlerle AB sınırlarına gelen mültecilerin, çok ağır insan hakları ihlalleriyle

karşılaştığını ortaya koymuştur. Bulgaristan'da kötü koşullarda haftalarca süren gözaltı süreçleri yaşanırken, Yunanistan'da ise mültecilerin canlarını tehlikeye atarak sınırlardan dışarıya doğru bir çeşit geri püskürtme operasyonları yapıldığı görülmüştür (Amnesty International, 2013: 5).

Bu mülteci akınını kontrollü bir şekilde kayıt altına alabilmek, AB için öncelikli konulardan biri olmuştur. AB sınırlarına gelen insanlar ilk olarak tıbbi taramadan geçirilmiş, daha sonra kimlikleri ve parmak izleri aracılığıyla kayıt altına alınmıştır. AB üyesi ülkelerin her birinin bu insani krizden farklı şekillerde etkilendiği söylenebilir. Ancak özellikle güney Avrupa ülkelerinin çok daha fazla iltica başvurusuyla karşı karşıya kaldığı gerçeğini göz ardı edemeyiz. Dublin III sözleşmesinin şartlarına uygun olarak, mültecilerin ilk defa iltica başvurusu yapılan ülkeye gönderilmeleri koşulu ise dayanışma mantığına tamamen ters düşmektedir. Bu sözleşmeyle, Avrupa'nın mülteci yükü güney sınırını oluşturan ülkelerin omuzlarına yüklenmektedir. Doğal olarak sınır ülkeleri Dublin düzeninin uygulanmasına karşıdır, bunun yerine mültecilerin tercih ettikleri ülkelere ulaştırılmaları gerektiğini savunmaktadır (Trauner, 2016:319). 2015 yılı verilerine göre Avrupa içerisinde yeniden yerleştirme (resettlement) için en fazla kota ayıran ülkeler Almanya ve İsveç olmuştur. Özellikle Almanya Şansölyesi Angela Merkel bu taahhütleriyle iç politikada ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak bütün bu eleştirilere rağmen yine de 800.000 mülteciyi almaya karar verdiklerini duyurmuştur (Fakhoury, 2016: 71-72).

AB ülkelerinin, Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgelerindeki gelişmekte olan ülkelere yaptığı yardımlar konusunda kamuoyunun yaklaşımını anlamak için yapılan araştırmalar sonucunda; üye ülkelerin konuyu ele alış biçiminde doğu ve batı Avrupa olarak ayırım yaşandığı ortaya çıkmıştır. Bu bölgelere yapılan yardımlar %83 gibi bir oranla üye ülkeler tarafından “önemli” veya “çok önemli” olarak görülmektedir. İsveç %90 gibi bir oranla AB'nin gelişmekte olan ülkelerin yoksullukla mücadele etmesi konusunda aktif rol alması gerektiğini ileri sürerken; Bulgaristan gibi doğu Avrupa'daki ülkeler bu konuda çok da istekli değildir (Paragi, 2015:65). Bu duruma neden olan en büyük etken belki de, Avrupalı ülkelerde düşen hayat standartları sonucunda ırkçılık, şiddet ve yabancı düşmanlığının artmasıdır. Özellikle Yunanistan gibi ekonomik krizin yaşandığı ülkelere ise var olan mülteci sorunlarına ek olarak, dışa göç süreçleri yaşanmaya başlamıştır.

Avrupa'da mülteci karşıtı söylemlerin artması, mülteci karşıtı siyasi partilerin destekçi sayılarının birçok ülkede artışa geçmesiyle de doğrudan alakalı bir durum olmuştur. Bu partilerin söylemleri, merkez partilerden aşırı sağ partilere doğru büyük oranda bir insan desteğinin kaymasıyla sonuçlanmıştır (IOM, 2017b:192). IOM'un yayınladığı 2018 tarihli rapora göre; insanların mültecileri tehdit olarak algılamasındaki en büyük etkenlerden biri medya kuruluşlarıdır (IOM, 2017b:199). Özellikle yanlış bilgilendirmeler insanların yanlış algılara kapılmasına neden olmuş ve bunun sonucunda mültecilere karşı bir önyargı ortaya çıkmıştır.

Görüşmecilerden 1.'ye kamuoyunun mültecileri/göçmenleri toplumsal kabulü konusunda AB'yi nasıl değerlendirdiğini sorduğumuzda: “AB'nin mülteci ve göçmenleri kabulü konusunda muazzam bir gerileme var ve bu gerileme devam ediyor. Yani bu bir dediğim

gibi salgın hastalık gibi. Yani Macaristan'da çıktı, Avusturya'ya sıçradı, Almanya'da işte AFD'nin Almanya için Alternatif Parti'nin oy oranları sürekli olarak artıyor vs. Bir yabancı düşmanlığı ve göçmen karşıtlığı maalesef siyaset burada bir maden olduğunu düşünüyor. Buradan oy devşirme gayreti var. Dediğim gibi bu çok yanlış. Yani göç ve göçmenler var olmaya devam edecek bir kere. Dünya'nın -ben ülkemiz açısından konuşmuyorum- dünyanın bu duruma alışması lazım. Çünkü şuanda Endonezya, Tayland işte Hindistan açıklarından Avusturalya, Yeni Zelanda'ya doğru, Venezuela'ya kadar işte Afganistan, Pakistan, Bangladeş'ten Afrika'ya kadar, dünyanın dört köşesinde farklı göç hareketleri var, farklı sebeplerle. Onun için yani uluslararası toplumun böyle hani dediğim gibi her tarafa duvar, çit çekip insanlık dışı anlaşmalarla bunları engellemeye çalışacağına, bu ülkelerde huzur, istikrar nasıl sağlanır? Bu insanlar yerlerinde nasıl kalır? Buna çalışması lazım. Akdeniz'deki geçişler 2015 ile karşılaştırdığımızda yaklaşık 10 kat azaldı. Bu yılın ilk altı ayındaki verilere baktığımızda, ölümler 7 kat arttı yalnız. Sizin yaptığınız, dediğim gibi oradaki gayri ahlaki, gayri insani anlaşmalar insanların hayatlarını daha fazla riske etmelerine sebep oluyor. Ama dediğim gibi dünya bu göçü yönetmek zorunda, hani bizde kurumsal olarak bu işin yönetimine talibiz. Dünya'nın da şuanda dediğim gibi başka bir alternatifi yok, bu işi yönetmek zorunda. Önümüzdeki dönemde iklim mülteciliği de, mültecilik kavramları, statüleri arasına girecek. Şuanda sebepler arasında yok. Yani hani can güvenliği var, işte işkenceye insanlık dışı muameleye maruz kalma var vs. falan ama belki birkaç yıl sonra işte iklim değişikliği sebebiyle de gelmiş olma haklı bir geliş gerekçesi olarak girecek" şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur (1. Görüşmecisi, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

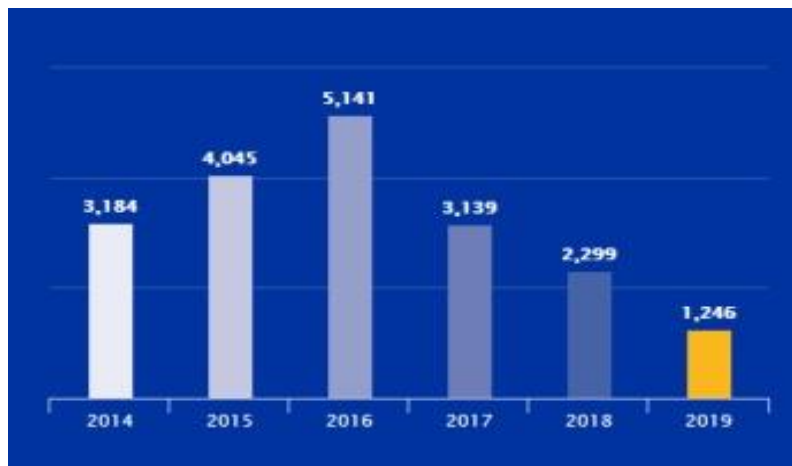
Aynı soruya 2. Görüşmecisi: "Türkiye için konuştuğumuz pek çok şey Avrupa için de geçerli. Zaten bazı şeyler oradan ithal ediliyor. Dediğim gibi uzun bir süredir AB'de aşırı sağ partiler bu ırkçı, milliyetçi, İslam düşmanı şeyleri yürütüyorlardı ve puan kazandıkça merkez hükümetlerde, merkez partilerde sosyal demokrat, Hristiyan demokrat onlarda söylemlerini sertleştirdi. Bu şeyle birlikte IŞİD'in ortaya çıkışı, katliamları bu İslamofobiayı falan daha da ön plana çıkarttı. AB'nin ülkelerinde, Türkiye'den biraz daha farklı olarak daha etkili bir pro-refugee kamuoyuda var çok geleneksel bir hukuka dayandığı için, medyada çok kuvvetli savunucuları var, akademide şey var. Devamlı karşı söylemler geliştiren, gerekirse sokakta protesto yani ırkçı söyleme karşı protesto yapan, medyada yer olan ve siyasi partilerde bu değerleri savunan da insanlar var. Güçlü bir mülteci lobisi de var. Ama genel trend, daha işte popüler şey popülist şeye kurban gitti yani. Bazı ülkelerde, Orta Avrupa ülkelerinde filan bu ayyuka çıkıyor ve hükümet politikaları haline geliyor" şeklinde cevap vermiştir (2. Görüşmecisi, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

1. Görüşmecisi, AB üyesi ülkelerde mültecilerin toplumsal kabulünün her geçen gün daha da kötüye gittiğini vurgularken, bu durumu yani yabancı düşmanlığını veya göçmen karşıtlığını bir salgın hastalığa benzetmektedir. Mültecilerin AB'ye gelişini engellemek için duvarlar, çitler çekileceğine, göçe kaynaklık eden ülkelerin sorunlarının çözülmesi için çabalanması gerektiğini belirten 1. Görüşmecisi, farklı birçok sebeple göç hareketlerinin yaşanmaya devam edeceğini ve bu durumun düzgün bir şekilde

yönetilmesi gerektiğini söylemiştir. Göçü engellemek için alınan katı ve gayri insani önlemlerin, göçmenleri daha tehlikeli yollara sürüklediğini ve bu sebeple can kayıplarının arttığını söyleyen Ayaz, ileride iklim mülteciliği teriminin ortaya çıkabileceğini belirterek, dünyanın göçü yönetmeyi öğrenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. 2. Görüşmeci ise, AB ülkelerinde yükselişe geçen aşırı sağ partilerin, mülteci ve İslam düşmanı politikalar ürettiği ve destek almaya devam ettikçe de söylemlerini sertleştirdiğini belirtmektedir. AB’de güçlü bir mülteci lobisinin de varlığından bahseden 2. Görüşmeci, her şeye rağmen popülist ve aşırı söylemlerin mülteci yanlısı girişimleri gölgede bıraktığını vurgulamaktadır. Sonuç olarak AB’nin mültecileri toplumsal kabulü aşırı sağ partilerin popülist söylemlerinin etkisinde kalmıştır ve her geçen gün daha da kötüye gitmektedir.

Avrupa’ya mülteci akınlarını kontrol altına alabilmek için, bazı transit ve kaynak ülkelerle (Türkiye ve Libya) ikili antlaşmalar yapıldığı daha önce de belirtilmişti. Bu antlaşmaların amacına ulaştığını mülteci sayılarındaki azalmayla birlikte gözlemlemek mümkündür. 2016 yılında Avrupa sınırlarına gelen mülteci sayısı 362.753 iken, bu sayı 2017 yılı boyunca 171.332 olarak kaydedilmiştir (Uluslararası Af Örgütü Raporu, 2017/18:18). Her ne kadar bu antlaşmalar mülteci sayısının azaltılması konusunda caydırıcı etkiye sahip olsa da; artan güvenlik önlemleri yeni göç rotalarının oluşturulmasına neden olmuş ve bu nedenle pek çok insan bu yolda hayatını kaybetmiştir. IOM’a göre son dört yıl içerisinde yaklaşık 20 bin sığınmacının Akdeniz’de hayatını kaybettiği tahmin edilmektedir. Bununla ilgili olarak İtalyan şair Aldo Busi yazdığı bir şiirde; “Akdeniz’den gelen hiçbir balığı yemiyorum artık, Balıklarla birlikte Libyalıları, Somalilileri, Suriyelileri, Iraklıları yemekten korkuyorum...” diyerek durumun ne kadar vahim ve insanlık dışı olduğunu bir kez daha göstermiştir (TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, 2018:277).

Şekil 2. 2014-2019 Yılları Arasında Akdeniz’de Kayıt Altına Alınan Toplam Ölü Sayısı (1 Ocak- 29 Aralık 2019)



Kaynak: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere; 2015 yılında zirveye ulaşan mülteci akını 2015-2016 yılları arasında göç yolunda hayatını kaybeden insan sayısının en yüksek seviyelere ulaşmasına neden olmuştur. Özellikle Libya üzerinden gelen mülteci hareketliliğini

kontrol altına almak için başta Libya sahil güvenliği olmak üzere yerel yetkililerle işbirliğine gidilmiştir. Libya'dan Avrupa'ya yönelik düzensiz insan hareketliliğini engellemek amacıyla hareket eden yerel yetkililerin büyük oranda insan haklarını hiçe saydığı ve mültecilere karşı insanlık dışı muamelede bulunduğu iddiaları dile getirilmektedir (Uluslararası Af Örgütü Raporu, 2017/18:19). Ancak AB, mültecilerin Avrupa sınırlarına geçişinin engellenmesi hatırına burada yaşanan olaylara karşı tamamen kayıtsız kalmıştır. Libya'dan çıkan mülteciler İtalya kıyılarına ulaşmaya çalışırken, Türkiye'den çıkan mülteciler ise Yunanistan kıyılarına ulaşmaktadır. Bu tehlikeli rota ile Akdeniz'de kaybolan ya da ölen insan sayısı 2016 yılında 4.690 kişi olarak kayıtlara geçmiştir. Bu rakam 2015 yılı ile kıyaslandığında %25 artış göstermiştir (UNHCR, 2016:8). Bu can kayıplarının yaşanma sebebi tamamen ikili antlaşmalar sonucu sınırlarda arttırılan güvenlik önlemleri olmuştur. Tıpkı Libya ile olduğu gibi Türkiye ile de mülteciler konusunda ikili işbirliği ağı kurulmuştur. 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye ile AB arasında yapılan mutabakat sonucunda Türkiye'den Yunanistan'a geçen mülteci sayısında ciddi oranda bir düşüş yaşanmıştır. 2016'nın ilk yarısında 151.452 kişi bu rotayı kullanırken, mutabakat sonrasında 2016 yılının Nisan ve Ekim ayları arasında bu sayı 18.000 kişiye kadar düşmüştür (UNHCR, 2016:10). Bu mutabakata göre; Yunanistan'dan Türkiye'ye gönderilen her bir Suriyeli mülteci için AB, Türkiye'den bir Suriyeli mülteciyi kabul edecektir.

Komşu ülkelere sığınmak zorunda kalan Suriyeli mülteci sayısı, kriz uzadıkça daha da artmıştır. Bunun üzerine mültecilerin temel ihtiyaçlarını bile karşılamak konusunda zorlanmaya başlayan ev sahibi ülkeler için BM, uluslararası aktörlerden yardım talebinde bulunmuştur. Bu yardım isteğinin altında ise, mültecileri konuk eden ev sahibi ülkelerin yükünün uluslararası aktörler arasında paylaşılması gerektiği düşüncesi yatmaktadır. 2013-2014 yılları arasında Avrupa ülkeleri bu yardım çağrısına Suriyeli mülteciler için daha fazla yeniden yerleştirme veya insani kabul ile karşılık vermiştir. Bu konuda AB üyesi ülkeler arasında 2014 yılında Geçici İnsani Kabul Programı aracılığıyla Suriye'den 20.000 mülteciyi kabul sözü vererek en çok insana koruma sağlamayı vaat eden Almanya olmuştur. Bu program aracılığıyla 2014 yılı ortalarına kadar Almanya'ya gelen mülteci sayısı yaklaşık 6.000 kişiyi bulmuştur (Orchard ve Miller, 2014:7). Bu sayı geri kalan AB üyesi ülkelerin kabul etme sözü verdiği toplam mülteci sayısı ile kıyaslandığında, Almanya'nın bu konuda oldukça açık yürekli davrandığını ortaya koymaktadır. Ancak bütün AB üyesi ülkelerin kabul etmeyi vaat ettiği Suriyeli mülteci sayısının toplamı bile Suriye'ye komşu herhangi bir ülkenin misafir ettiği Suriyeli mülteci sayısının oldukça altında kalmaktadır. Aşağıdaki tabloda Suriye'ye komşu ülkelerde bulunan toplam mülteci sayısını görmek mümkündür.

Tablo 2. Suriye'ye Komşu Olan Ülkelerde Kayıt Altına Alınabilen Mülteci Sayısı

Yerleşim yeri	Kaynak	Veri Tarihi	Nüfus
Türkiye	(BMMYK) Türkiye Cumhuriyeti	27 Kas 2019	65.2% 3,691,333
Lübnan	(BMMYK)	31 Eki 2019	16.2% 918,974
Ürdün	(BMMYK)	1 Ara 2019	11.5% 654,192
Irak	(BMMYK)	31 Eki 2019	4.1% 234,831
Mısır	(BMMYK)	31 Eki 2019	2.3% 129,159
Diğer (Kuzey Afrika)	(BMMYK)	30 Kas 2018	0.6% 35,713

Kaynak: (UNHCR, 2019b)

Bu komşu ülkelerden Lübnan, Ürdün ve Irak'a ve burada bulunan mültecilere yardım etmek için AB, 2013 yılının Aralık ayında Bölgesel Kalkınma ve Koruma Programı'nı (*Regional Development and Protection Programme*) uygulamaya koymuştur. Bu program tamamen mültecilere yardım amacıyla geliştirilmiştir ve AB ülkelerine yönelik herhangi bir yeniden yerleştirme durumu söz konusu değildir (Orchard ve Miller, 2014:34). 2014 yılında Avrupa Komisyonu göç konusunu on önemli başlıktan biri olarak kabul etmiştir. Bu doğrultuda, 2015 yılında Göç Konusunda Avrupa Gündemi (*European Agenda on Migration*) adı altında düzensiz göçle mücadele, sınır kontrolleri ve Ortak Avrupa İltica Sistemi'ni kurmak için bir plan başlatılmıştır (European Parliament, 2016:13). Bu planın bir parçası olarak, sınır ülkelerinden İtalya ve Yunanistan'ın belli bölgelerinde sıcak noktalar (*hotspot*) kurulmuş ve bu sayede mültecilerin kayıt işlemlerinin daha hızlı ve rahat bir şekilde yapılmasını sağlamak amaçlanmıştır (European Parliament, t.y.a.). Sıcak nokta yaklaşımının bir diğer amacı da, Schengen Alanı içerisinde mültecilerin ikincil hareketini engelleyebilmektir.

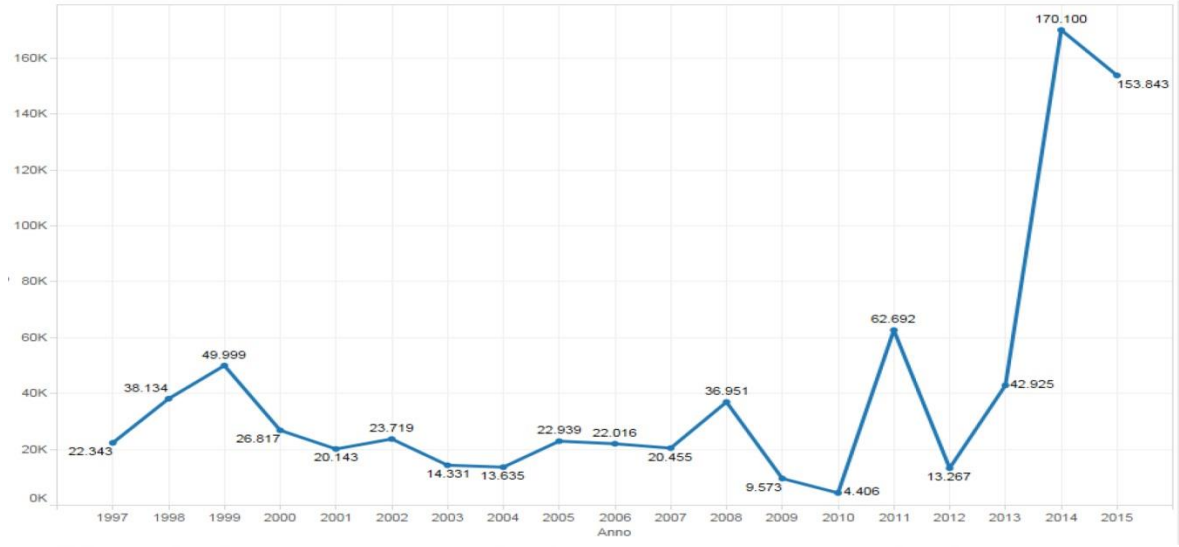
AB, mülteci akını ile mücadele ederken yapılması gereken harcamaları iki ayrı fon aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bunlar; İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu (*Asylum, Migration and Integration Fund*) ve İç Güvenlik Fonu (*Internal Security Fund*) olarak gruplandırılmaktadır (European Parliament, t.y.a.). İltica, Göç ve Entegrasyon fonu; etkili bir göç yönetimini sağlayabilmek için AB ve ulusal eylemleri ortak olarak finanse etmektedir. İç Güvenlik Fonu ise, adından da anlaşılacağı üzere yüksek seviyede bir güvenlik durumunun sağlanmasına katkıda bulunma amacı taşımaktadır. Bu güvenlik durumu, Schengen vizelerinin etkili bir şekilde işlenmesinin yanı sıra dış sınırların kontrol edilmesi ve korunması süreçlerini de kapsamaktadır. 2014-2020 yılları arasındaki süreci finanse edebilmesi için İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu'na 2.39 milyar euro tahsis edilmişken; İç Güvenlik Fonu'na ise 3.76 milyar euro tutarında bir bütçe ayrılmıştır (European Parliament, t.y.a.). 2015-2016 yılları arasında diğer AB fonları, birlik dışındaki mülteci kriziyle mücadele için 2.9 milyar euro para tahsis etmiştir. Bu paradan 2.15 milyar euro insani yardım, 300 milyon euro güvenlik ve sınır kontrolü, 100 milyon euro terörle mücadele, 280 milyon euro mültecilerin ve yerinden edilen insanların geri dönüşü ve son olarak 70 milyon euro ise eğitim ve sağlık harcamaları için kullanılmıştır (European Parliament, t.y.a.).

BM'nin 2018 yılı verilerine göre; Suriye'de yaşanan kriz nedeniyle; 13.1 milyon insan yardım ihtiyacı içerisinde, 6.6 milyon kişi Suriye içerisinde yerinden edilmiş durumda ve son olarak 2.98 milyon insan ise ulaşılması zor bölgelerde hayatlarını devam ettirmeye çalışmaktadır (UNHCR, 2018). Tabi ki bu sayılar yalnızca kayıt altına alınabilen kısımları ifade etmektedir. Ancak gerçekte tahmin edilen rakamlar çok daha fazladır. Suriye'de yaşanan bu insani kriz rakamlardan da anlaşılacağı üzere uluslararası bir boyuta evrilmiştir.

Suriye krizi önce komşu ülkeleri daha sonra da Avrupa'yı etkilemeye başlamıştır. Buradan kaçan ilk insan kafilesi komşu ülkelere sığınırken, krizin uzaması ve ne zaman sona ereceğinin tahmin edilememesi mültecileri Avrupa'ya yöneltmiştir. Bir cazibe merkezi olan Avrupa, böylesine geleceği belirsiz bir savaş ortamında insanlar için umut ışığı olarak görülmüştür. Şüphesiz ki; Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesine coğrafi yakınlığı nedeniyle Avrupa'nın güney sınırlarını oluşturan İtalya, İspanya ve Yunanistan bu durumdan en çok etkilenen ülkeler olmuştur. Avrupa sınırlarına ulaşmayı başaran ilk mülteci dalgasını bu ülkeler karşıladığından, diğer AB üyesi ülkelere kıyasla en büyük yük onların omuzlarındadır.

Mültecilerin amacı, Orta Avrupa ülkelerine ulaşmaktır ancak; Dublin Sözleşmesi gereğince sınır ülkelerinden çıkışları engellenmektedir. Sığınma arayanların büyük bir kısmı Dublin Sözleşmesi'nin farkındadır ve bu nedenle özellikle AB sınırlarına giriş yapmak zorunda kaldıkları daha fakir sınır ülkelerinden, kayıt altına alınmadan başka ülkelere seyahat etmeye çalışmaktadırlar. Eğer başka bir ülkeye geçiş yapmayı başaramadan, sınır ülkelerinden birinde polisle karşılaşılırsa o zamanda parmak izi vermeyi reddetmektedirler (Fullerton, 2016:69). Mesela Tunus'tan gelen mülteciler Fransa'ya ulaşmaya çalışmaktadır. Bu durumun farkında olan İtalya, mültecilere geçici oturma izni vererek Schengen Alanı içerisinde serbestçe dolaşmalarına olanak sağlamıştır. Fakat bu durum Almanya ve Fransa'nın, İtalya'yı Schengen ruhuna aykırı davranmakla suçlamasına neden olmuştur. İtalya ise mülteci sorunuyla yalnız bırakıldığını, herhangi bir dayanışma gösterilmediğini ve böyle bir ortamdayken AB içerisinde kalmanın mantıklı olup olmadığını sorguladığını belirterek kendisini savunmak zorunda kalmıştır (Koenig, 2012:21). Arap Baharı ile Tunus'tan İtalya'ya gelen ilk mülteci kafilesinden hemen sonra, Tunus ve İtalya arasında bu hareketliliği önlemek adına ortaklık antlaşması yapılmıştır. Antlaşmanın yapıldığı tarihe kadar İtalya'ya giriş yapmış olan ve Tunus'tan gelen 25.000 mültecinin ivedilikle geri gönderilmesi hususunda iki taraf antlaşmaya varmıştır (Triandafyllidou ve Dimitriadi, 2013:608). 2010 yılından itibaren İtalya'ya deniz yoluyla giriş yapan mülteci ve göçmen sayıları aşağıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere sürekli bir artış halindedir.

Şekil 3. İtalya'ya Deniz Yoluyla Gelen Mülteci ve Göçmenlerin Sayısı (1997-2015)



Kaynak: (Boon, 2016:8)

Daha önce de belirtildiği gibi bu mültecilerin büyük bir kısmı vizesi ve pasaportu olmayan insanlardan oluşmakta yani bu göç yasadışı şekilde gerçekleşmektedir. Yasadışı göç tahmin edileceği üzere engellenmeye çalışılan bir durumdur. Bu nedenle, Avrupa ülkeleri sınır ötesinde gözlem ve keşif amaçlı bazı operasyonlar düzenlemektedir. FRONTEX aracılığıyla gerçekleştirilen bu operasyonlar, Kanarya Adaları'nda Hera, İtalya'da Hermes ve Yunanistan'da Poseidon şeklinde farklı adlar almıştır (Triandafyllidou ve Dimitriadi, 2013: 602). 2015-2016 yılları arasında deniz yoluyla Avrupa'ya geçmek isteyen 400.000 kişinin hayatı kurtarılmıştır (European Commission, 2017a). Yunanistan da, İtalya gibi mülteci akınıyla hem adalarda hem de ana karada mücadele etmektedir. Özellikle Yunanistan ile Türkiye arasındaki sınır hem karadan hem de denizden mültecilerin Yunanistan'a ulaşmasına olanak sağlamıştır.

Tablo 3. Türkiye- Yunanistan Sınırında Tutuklanan İnsan Sayısı

Yıl	Kara Sınırı	Deniz Sınırı	Toplam Tutuklama
2010	47,088	6,204	52,269
2011	54,974	1,030	56,004
2012	30,433	3,651	34,084
2013*	827	9,400	10,227

Kaynak: (Triandafyllidou ve Dimitriadi, 2013:610)

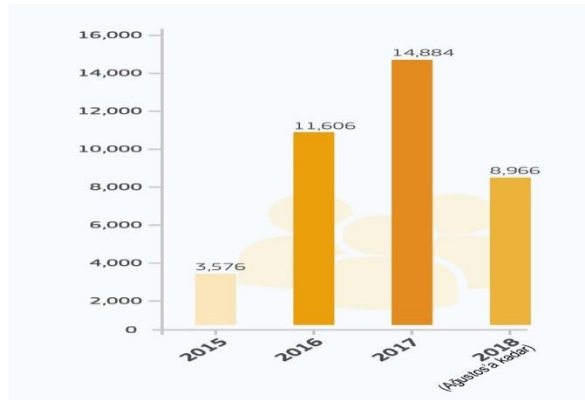
Yukarıdaki tabloda hem kara yolu hem de deniz yolu kullanılarak Yunanistan'a gelen mülteci sayıları yıllara göre verilmiştir. Arap Baharının başları olan 2010-2011 yılları incelendiğinde ciddi sayıda bir insan hareketliliği yaşandığı görülmektedir. Başlarda kara yolunu kullanan mülteci sayısı, deniz yolunu kullanan mülteci sayısına oranla çok daha fazladır. Ancak sınırlarda güvenliğin artırılması kara yolu ile ulaşımı zorlaştırmış ve

bunun sonucunda insanlar çok daha tehlikeli bir yolu yani deniz yolunu kullanmaya mecbur kalmıştır. Tıpkı İtalya'nın Tunus ile yaptığı ikili antlaşma gibi, Yunanistan da Türkiye ile bir Geri Kabul Protokolü gerçekleştirmiştir. Bu protokol sayesinde özellikle kara yoluyla Türkiye'den Yunanistan'a geçiş yapan insan sayısı azalmaya başlamıştır. Çünkü bu protokol mültecileri alternatif bir rota olan İtalya'ya yöneltmiştir.

Türkiye'den Yunanistan'a geçen mülteci sayısı 2015 yılının Ekim ayında günlük ortalama 10.000 kişiyken, bu sayı yaklaşık %98 oranında düşüş yaşamış ve 2016 yılının Mart ayında ortalama 80 kişinin altına kadar düşmüştür (European Commission, 2017a). Yunanistan, mültecileri olabildiğince ana karadan uzak tutmaya çalışmaktadır. Bu nedenle beş adada (Lesvos, Chios, Samos, Kos ve Leros) kabul ve tanımlama merkezleri (*reception and identification centers*) kurmuştur (UNHCR, 2017:45). Bu merkezler kapasitelerinin oldukça üzerinde insana barınma alanı sağlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle mülteciler oldukça kötü şartlar altında sığınma başvuruları tamamlanana kadar buralarda yaşamlarını sürdürmektedir.

İspanya ise, 2015 yılında şimdiye kadarki en yüksek sayıda sığınmacıyı yani yaklaşık 15.000 kişiyi kayıt altına almıştır. Yalnızca 220 kişiye mülteci statüsü verilirken, 800 kişiye ikincil koruma sağlanmış ve geriye kalanlara yani yaklaşık %68.5 kişiye herhangi bir koruma verilmeyerek istekleri hükümet tarafından reddedilmiştir (CEAR, 2016: 5). İspanyol hükümeti tarafından takip edilen bu politika doğrultusunda mülteciler Ceuta ve Melilla adalarından geri püskürtülmektedir. 2016 yılında ise 15.755 kişi kayıt altına alınmış, 355 kişiye mülteci statüsü verilirken, 6.500 kişiye ise ikincil koruma verilmiştir (CEAR, 2017:5). Sığınma başvurusu kabul edilmediği gibi herhangi bir statü tanınmayan mültecilerin adalardan geri itilme süreci ise aynı şekilde devam etmektedir. AB'nin sınırlarını korumak için 2016 yılında Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği'nin (*European Border and Coast Guard*) kurulmasına karar verilmiştir. Üye ülkeler bu oluşuma personel ve ekipman sağlama işini ise gönüllü olarak yapmaktadır (European Commission, 2018c). Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği Ajansı tarafından AB'de yasal olarak bulunma hakkı olmayan göçmen ve mültecilerin geri dönüşlerini sağlamak için operasyonlar yapılmıştır. Bunun sonucunda 2015-2018 yılları arasında geri dönüş yapan insan sayısını aşağıda görmek mümkündür.

Şekil 4. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı Tarafından Desteklenen Operasyonlarda Geri Dönen İnsan Sayısı (2015-2018)



Kaynak: (European Commission, 2018b)

Şekle göre en fazla geri dönüş 14.884 kişi ile 2017 yılında yaşanmıştır. AB, güney sınırını oluşturan bu ülkelerin sınır güvenliğini sağlamak dışında maddi olarak da yardımlarda bulunmuştur. İtalya, sadece yeniden yerleştirme programının masraflarını karşılayabilmek için AB'den 500 euro para almıştır. 2017 yılının Aralık ayına kadar toplamda 8 milyon euro; yer değiştirme ve yeniden yerleştirme programları dâhil olmak üzere bu konuyla alakalı durumlarda İtalya'ya destek olmak adına ödeme yapılmıştır (European Commission, 2018d).

2017 yılının ilk çeyreğinde Avrupa'ya gelen mülteci sayısı 30.465 olarak kaydedilmiştir. 29.260 kişi deniz yolunu kullanarak Yunanistan, İtalya ve İspanya kıyılarına ulaşmış, geriye kalan 1.205 kişi ise kara yoluyla Avrupa sınırlarından giriş yapmıştır. Yunan yetkililerinden alınan bilgiye göre 2017 yılının ilk çeyreğinde Yunanistan'a gelen mülteci sayısı 4.407 iken bu sayı 2016 yılının ilk çeyreğinde 152.617 olarak kayıtlara geçmiştir (IOM, 2017a). Sadece bu rakamlar bile Yunanistan'a gelen insan sayısında ciddi bir azalma olduğunu gözler önüne koymaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi Türkiye ile yapılan Geri Kabul Antlaşması'nın bir sonucu olarak mülteciler rotalarını İtalya'ya çevirmek zorunda kalmıştır. Yunanistan ve İtalya'nın yükünü azaltmak için Avrupa içerisinde yapılan yer değiştirme (*relocation*) programıyla, AB üyesi ülkelerin bu iki ülkeden 2017 yılında aldığı mülteci sayısını aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo 4. AB Sınırları İçerisinde Yapılan Yer Değiştirme (Relocation) Programından Faydalanan İnsan Sayısı

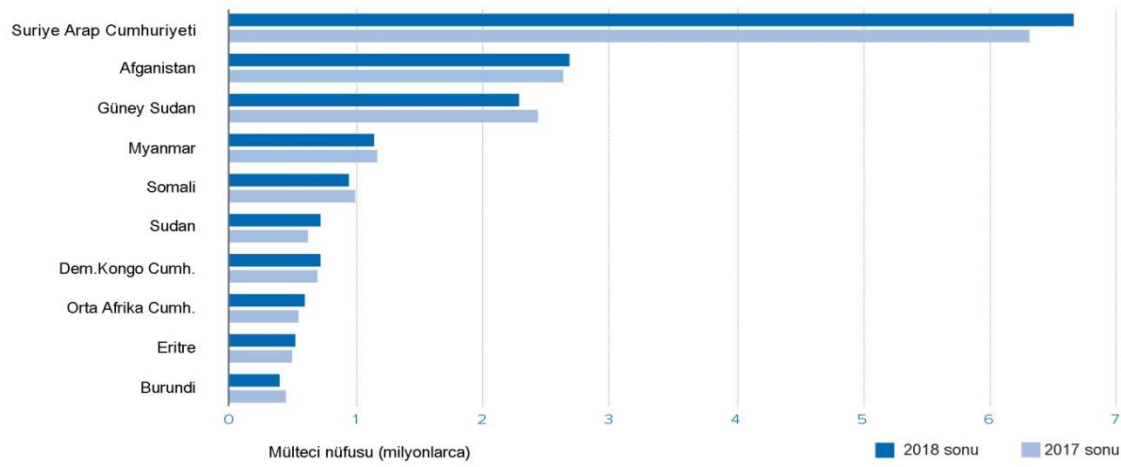
Üye Ülkeler	Yunanistan'dan	İtalya'dan	Toplam
Belçika	371	121	492
Bulgaristan	29	0	29
Hırvatistan	10	9	19
Kıbrıs	55	10	65
Çekya	12	0	12
Estonya	100	0	100
Finlandiya	738	504	1.242
Fransa	2.836	327	3.163
Almanya	2.029	1.481	3.510
İrlanda	380	0	380
Letonya	243	27	270
Litvanya	229	8	237
Lihtenştayn	10	0	10
Lüksemburg	216	61	277
Malta	65	46	111
Hollanda	1.115	521	1.636
Norveç	343	559	902
Portekiz	881	299	1180
Romanya	523	45	568
Slovenya	131	34	165
Slovakya	16	0	16
İspanya	733	144	877
İsveç	0	39	39
İsviçre	220	510	730
TOPLAM	11.285	4.745	16.030

Kaynak: (IOM, 2017a:2)

AB içerisinde yük paylaşımı mantığıyla gerçekleştirilen bu program aracılığıyla sınır ülkelerinden en fazla mülteci alan ülkeler Almanya ve Fransa olmuştur. 2017 yılı sonunda ise bu sayılar; 66.400 mülteci barındıran Yunanistan'dan 21.703 kişi ve 35.000 mülteci barındıran İtalya'dan 11.464 kişi olarak güncellenmiştir (Uluslararası Af Örgütü Raporu, 2017/18: 20). Bu süre zarfında tek bir mülteciyi bile yer değiştirme programı adı altında kabul etmeyen Polonya ve Macaristan, AB içerisindeki diğer ülkelerle ne kadar dayanışmacı olduklarını da kanıtlamışlardır.

BMMYK'ya göre; 2018 yılında her gün 37.000 insan evlerinden kaçmaya zorlanmaktadır (UNHCR, 2019a:2). Dünya çapındaki mültecilerin %67'sinin yalnızca beş ülkeden kaynaklı olduğu ortaya konulmuştur.

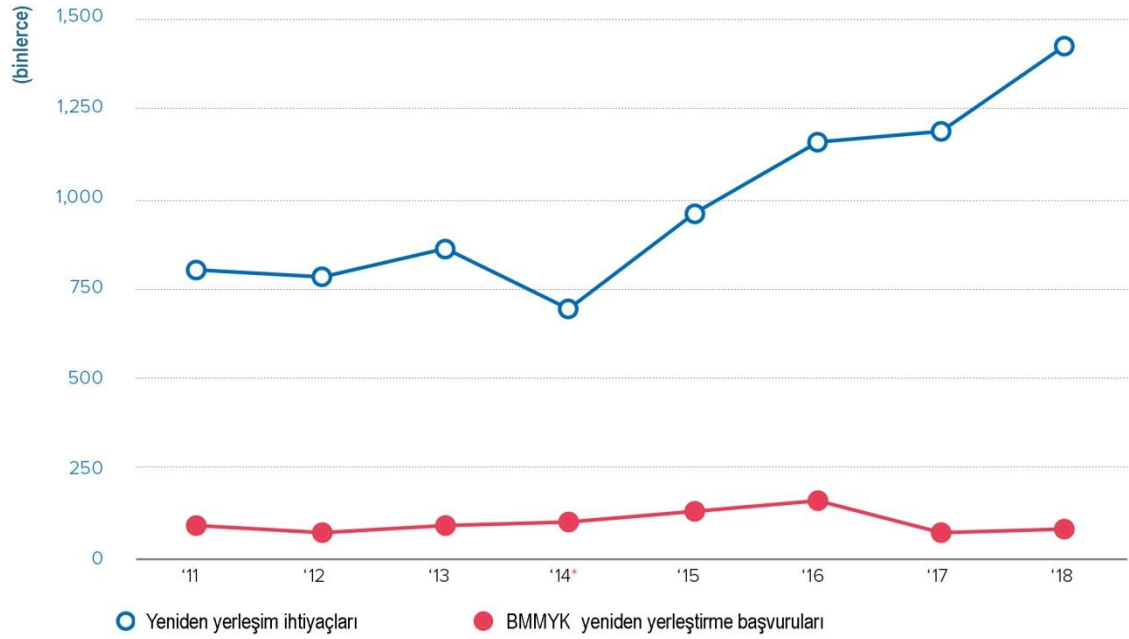
Şekil 5. Dünya Çapında Mültecilere Kaynaklık Eden Başlıca Ülkeler (2017 ve 2018 yılları sonucunda elde edilen istatistikler)



Kaynak: (UNHCR, 2019a:15)

2018 yılı itibariyle zorla yerinden edilen insan sayısı 70.8 milyona ulaşmıştır. 2009 yılında ise bu sayı 43.3 milyon olarak kayıtlara geçmiştir (UNHCR, 2019a:4). Aradan geçen sürede uluslararası aktörler bu sayıyı azaltmaya çalışırken patlak veren Arap Baharı ve özellikle Suriye krizi hiç şüphesiz ki bu sayı artışının arkasındaki en önemli nedendir. 2018 yılı içerisinde BMMYK 81.300 mülteciyi yeniden yerleştirme için diğer ülkelere göndermiştir. Ancak BMMYK'nın yardımıyla veya yardımı olmadan 25 ülke 92.400 mülteciyi yeniden yerleştirme için kabul etmiştir (UNHCR, 2019a:3). Aşağıdaki şekil aracılığıyla da yeniden yerleştirme konusunda gereken sayı ve BMMYK'nın yıllık olarak yeniden yerleştirme için sunduğu sayı arasındaki farkı görmek mümkündür.

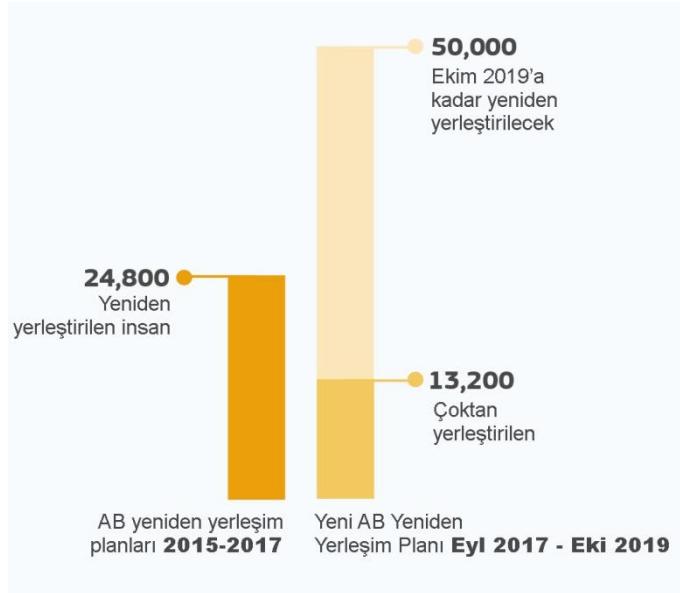
Şekil 6. Yeniden Yerleştirme (Resettlement) İhtiyacı ve BMMYK'nın Yıllık Aldığı Başvuru Sayısı Arasındaki Fark



Kaynak: (UNHCR, 2019a:30)

2015-2017 yılları arasında 24.800 kişi AB içerisinde yeniden yerleştirilmiştir. 2017 yılında ise yeni bir yeniden yerleştirme programına başlanmış ve bu programın 2017-2019 arasında 50.000 kişiyi yeniden yerleştirmesi hedeflenmiştir.

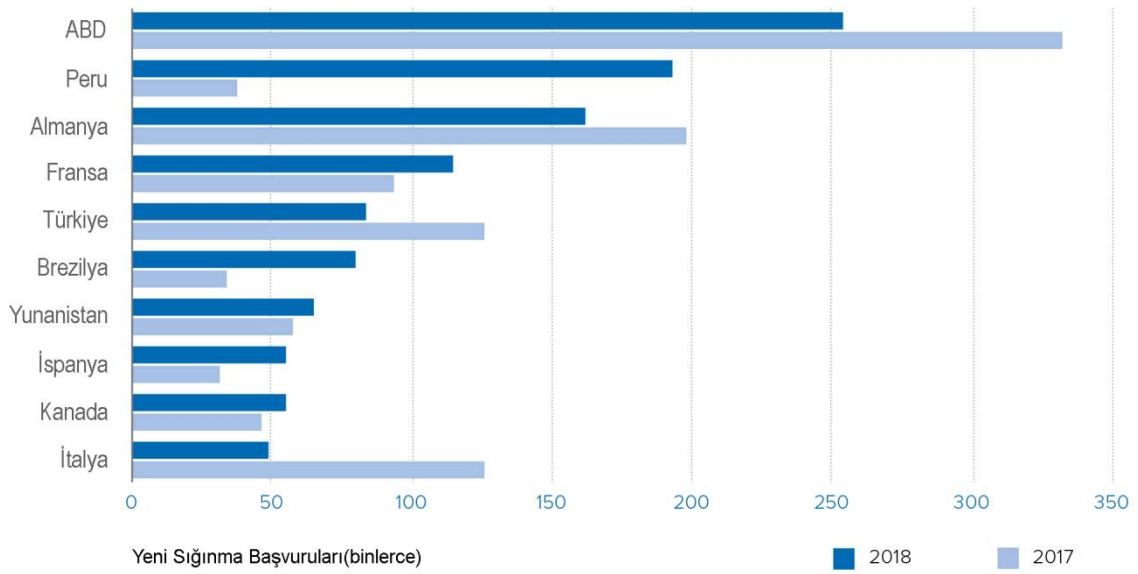
Şekil 7. AB Yeniden Yerleşim (Resettlement) Planları



Kaynak: (European Commission, 2018a)

2017 ve 2018 yılı boyunca en çok sığınmacı başvurusu alan ülkeleri aşağıdaki şekilde görmek mümkündür.

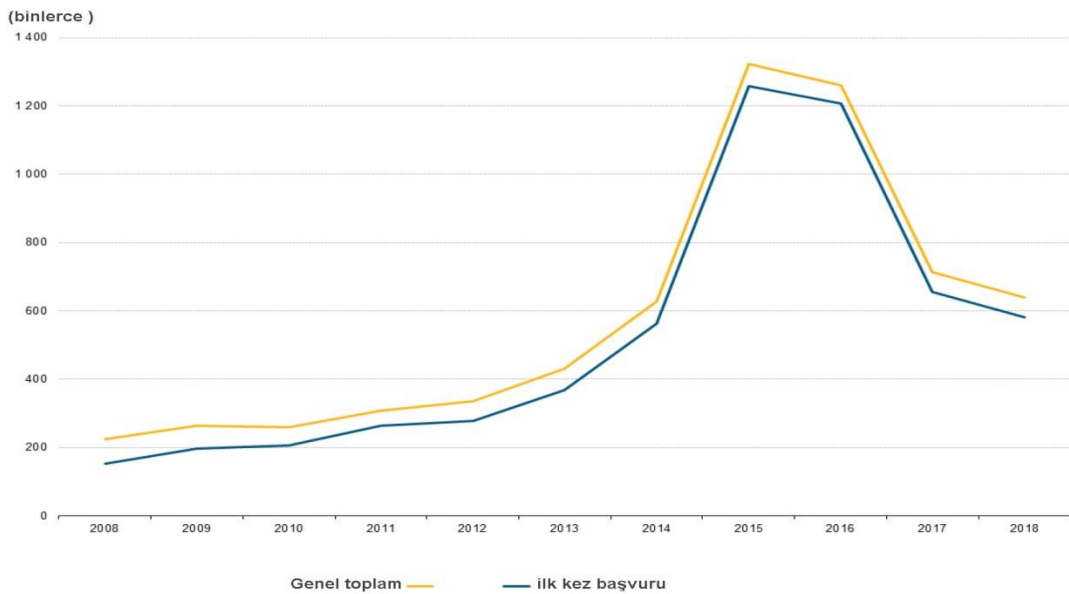
Şekil 8. Yeni İltica Başvurusu Alan Başlıca Ülkeler



Kaynak: (UNHCR, 2019a:43)

Daha önce de belirtildiği gibi AB içerisinde, iltica ve sığınma başvuru sayılarında Almanya en önde gitmektedir. Bunun arkasında yatan neden de şüphesiz ki; Almanya'daki yaşam standartları ve hükümetin mülteci politikaları olmuştur. Bu listede İspanya, İtalya ve Yunanistan'ın var oluşu ise tamamen Dublin Sözleşmesi'nin varlığı ile açıklanabilir. Yani AB'ye ilk giriş yapılan ülke olmaları nedeniyle bu kadar çok sığınmacı başvurusu almaktadırlar. Aşağıdaki şekilde 2008-2018 yılları arasında AB üyesi 28 ülkeye yapılan toplam sığınma başvuruları ve ilk defa yapılan sığınma başvuruları gösterilmektedir.

Şekil 9. AB Üyesi Olan 28 Ülkeye AB Dışından Yapılan Sığınmacı Başvuruları (2008-2018)



Kaynak: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

2015 yılında zirve yapan başvuru sayısı 2016 yılından sonra ciddi oranda azalmaya başlamıştır. Bu azalma AB'nin komşu ülkelerle mülteci akışını engellemek adına yaptığı ikili antlaşmalarla açıklanabilir. AB, göçmenleri ve mültecileri caydırmak için 2014-2016 yılları arasında 17 milyar euro para harcamıştır (Dempster, 2016). Buna ek olarak AB, göç ve iltica yönetimini sağlamak için 2014-2020 yılları arasında 7.3 milyar euro para tahsis etmişken; 2021-2027 yılları için bu rakamı 11.3 milyar euroya çıkartmıştır (European Commission, 2018e).

AB, yasal yollarla göçü teşvik etmek, vasıflı insanların ve ailelerinin AB'ye gelmesini sağlamak ve aynı zamanda hem birliğin ihtiyacı olan ülkelere kalifiye iş gücü yaratmak hem de ekonomiye katkı yapmak için “AB Mavi Kart” (*EU Blue Card*) adı altında yeni bir uygulama başlatmıştır. 2015 yılında 4.900 kişi AB Mavi Kart sahibiyken bu sayı 2016 yılında 9.000 ve 2017 yılında 11.500 kişiye ulaşmıştır (European Commission, 2018a). Almanya Başbakanı Merkel bir konuşmasında göçün Avrupa'nın önündeki pek çok zorluktan biri olduğunu, ancak Avrupa'nın kaderini belirleyebilecek bir potansiyele de sahip olduğunu belirtmiştir (BBC, 2018). Avrupa'yı Avrupa yapan değerlere sahip çıkmak gerektiğini her fırsatta vurgulayan Merkel, bu doğrultuda mültecilere Almanya'nın kapılarını açma kararı almış ve daha öncede belirtildiği gibi iç politikada bu nedenle oldukça acımasız eleştiriler almıştır.

AB üyesi 28 ülkeye ilk defa iltica başvurusu yapan insan sayısı 2016 yılında 1.2 milyon iken; 2017 yılında 650.000 kişiye düşmüştür. 2017 yılında 222.000 kişiye mülteci statüsü, 159.000 kişiye ikincil koruma statüsü ve 63.000 kişiye ise insani gerekçelerle kalma yetkisi verilmiştir (Eurostat, 2018). AB üyesi ülkelerin koruma statüsü sağladığı insan sayısı 2017 yılında 533.000 kişiyken; bu sayı 2018 yılında yaklaşık %40 oranında azalarak 333.400 kişiye düşmüştür. Buna ek olarak yeniden yerleştirme programı kapsamında 24.800 kişiden fazla insan AB üyesi ülkelere yerleştirilmiştir (Eurostat, 2019a). AB, koruma statüsü verilen insanların dışında 2018 yılında 163.800 kişiye mülteci statüsü, 100.300 kişiye ikincil koruma statüsü ve 69.300 kişiye ise insani gerekçelerle kalma yetkisi vermiştir (Eurostat, 2019a).

AB'nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları başarılı bulup bulmadığını sordüğümüzda 1. Görüşmeci: “AB'nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları tabi ki başarılı bulmuyoruz yani hali hazırda. Her ne kadar lokomotif olan Almanya 2015'den beri, AB içerisinde karşılaştığımızda cesur bir göçmen politikası yürütüyor. Yani Merkel'i o konuda tebrik etmek lazım o ayrı bir şey ama hani şu an Akdeniz'de kurtarılan işte 50-60 göçmenin bile indirilecek liman bulunamaması, günlerce gemilerde mahsur kalmaları vs. falan. AB'nin tabi şöyle göçle ilgili olarak şu an ki bence en büyük hatası şu; ya bu dünya genelinde belki bir hastalık hâlihazırda da, bir dışsallaştırma politikası var sürekli olarak. Yani göçmenlerin dışarda tutulması, engellenmesi işte transit ülkelerle vs. farklı böyle anlaşmalar yapılması ki Libya'yla yaptığı şuan ki anlaşma bence korkunç bir anlaşma yani öyle bir anlaşma olamaz. Yani Libya'daki militanlara böyle sahil güvenliğine güya işte para yardımı yaparak Libya'dan gelişlerin engellenmesi, insan hak ve hukukunu ayaklar altına alan bir anlaşma. Bunlar çalışmayacak. Yani göçle ilgili

olarak esas mesele Şu yani g   e kaynaklık eden ülkelerde herhangi bir düzelme olmadığı sürece g    ve göçmenler var olmaya devam edecekler. Yani uluslararası toplumun buna çözüm bulması lazım. Şu anda AB'nin de esas odaklanması gereken aslında kaynak ülkelerde neler yapılabilir. Yani yoksa insanlar bugün değil ama yarın geçecekler o Akdeniz'i. Yani bir sonuç de  iŐ meyecek" Şeklinde bir cevap vermiŐ tir (1. G  r  Ő meci, kiŐ isel görüŐüme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruya 2. G  r  Ő meci: "Yani buna uzun bir perspektiften bakarsak, değil baŐ arılı bulmuyorum. Neye göre baŐ arılı bulmuyorum. BaŐ arılı olmanın bir kriteri var, birkaç kriteri olması lazım. Birincisi; AB'nin beŐ ik olduğu yerde bu uluslararası mülteci hukuku   ıktı. Ama son yirmi yıla baktığımız zaman 80'lerden bu yana baktığımız zaman AB, giderek bu hak temelli Şeyden uzaklaŐ ıyor. De  iŐ ik yöntemler bularak mültecilere vize ve pasaport Şartı koyarak, ondan sonra arada bir ülkede mülteci statüsü belirlemek, hava yolları ve diğer araçlara cezai müeyyideler uygulayarak, off-shore dediğimiz baŐ ka ülkede mülteci statüsü belirleme iŐ lemleri yaparak, bir de internal flight alternative gibi icatlar bularak, bu hukuku keserliyor. Bir yerlerden azaltıyor, hakları daraltıyor, sığınma hakkını daraltıyor. Bir kriter buysa baŐ arının kriteri Şeyde uluslararası hukukun güzel uygulanması, burada baŐ arılı değil. İkinci bir kriter, bütün bunları niye yapıyor iŐ te Avrupa'ya gelen insanların sayısının azaltılması, kaçakçıların az para kazanması, denizde   l  mlerin azalması gibi bunlara baktığımızda da maalesef Avrupa sayılar açısından baktığımızda da hedeflerine ulaŐ amıyor. Bu da bir baŐ arısızlık.   o altılabilir bu faktörler. Bir baŐ ka faktör; kamuoylarının m  lteceler konusundaki yaklaŐ ımını yönetimler iyi y  netemiyorlar. O yaklaŐ ımları, algıları oluŐ turan h  k  metlerden çok, merkez h  k  metlerden çok aŐ ırı partiler o negatif duyguları geliŐ tiriyor. Yani Şu anda mesela     kriter açısından ele alırsak, bence son yirmi yıl açısından baktığımızda Avrupa duvarı, duvar   r  l  yor. Mülteci, gerçek mültecilerin eriŐ imi güvenli bölgelere sağlanamıyor. Buna karŐ ılıklı iŐ te sayılarda artıyor, kaçakçılar, kayıt dıŐ ı düzensiz g    teŐ vik ediliyor. Dolayısıyla bir böyle kapsamlı bir strateji uygulamıyor AB" Şeklinde cevap vermiŐ tir (2. G  r  Ő meci, kiŐ isel görüŐüme, 26 Eylül 2019).

Her iki g  r  Ő mecide AB'nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları baŐ arılı bulmadığını belirtmektedir. 1. G  r  Ő meci, Almanya'yı ayrı tutarak ülkeye kabul ettiğı mülteci sayısından dolayı tebrik etmek gerektiğini vurgularken, dünya genelinde bir dıŐ sallaŐ tırma politikasının takip edildiğini söylemektedir. İnsan hakları konusunda bütün dünyaya örnek olması gereken AB'nin, özellikle g    konusunda kaynak ülkelerle yaptığı anlaŐ malar sayesinde insan haklarını hiçe saydığı görülmektedir. Ancak 1. G  r  Ő meci, g   e kaynaklık eden ülkelerde bir de  iŐ im yaŐ anmadı ı sürece g    hareketinin de devam edeceğini belirtmektedir. 2. G  r  Ő meci ise, uluslararası mülteci hukukunun ortaya çıktığı coğrafyada yirmi yıl sonra AB'nin hak temelli anlayıŐ tan giderek uzaklaŐ ı ını söylemektedir. Ayrıca gerçekten korunmaya muhtaç olan mültecilerin bile korunma mekanizmasına ulaŐ masına engel olan bu anlayıŐ ın, düzensiz g    daha fazla teŐ vik ettiği de belirtilmektedir.

AB'nin faaliyetlerinden de anlaŐ ılaca ı üzere, ortak bir iltica ve g    politikası oluŐ turmak konusunda hâlâ sıkıntılar yaŐ anmaktadır. Her ne kadar insan hakları ve demokrasiye

bağıllık AB tarafından sıkça dile getirilen değerler olsa da; konu mülteciler, göçmenler ve sığınma arayan insanların hakları olduğunda AB sadece rakamlarla ilgilenmektedir. Burada kastedilen mülteci sayısı olduğu gibi, mülteciler için yapılan harcamaların rakamsal karşılığıdır. Uluslararası Af Örgütü Genel Sekreteri Salil Shetty'ne göre; “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 70. Yılına girerken açıkça görüyoruz ki hiçbirimiz insan haklarımızın güvence altında olduğuna kesin gözüyle bakmamalıyız” (Uluslararası Af Örgütü Raporu, 2017/18:8). Genel Sekreter'in bu sözlerinden sadece mültecilerin değil, bütün insanların haklarının tehlike altında olduğunu çıkartabiliriz. Ancak kendisini insan haklarının önde gelen savunucularından olarak konumlandıran AB'nin, Ortadoğu'da ve özellikle Suriye'de yaşanan insanlık dramı karşısında bu kadar pasif kalmasını anlamlandırmak mümkün değildir.

Krizin başlarında yani daha ilk mülteci kafilesi Avrupa'ya ulaşmamışken, AB için bu krize müdahil olmamak çok kolay olmuştu. Sadece Suriye'deki ve komşu ülkelerdeki insanlara, insani yardım adı altında yapılan bağışlarla AB, üzerindeki sorumluluktan kurtulmaya çalışmıştır. Ancak 2015 yılından sonra durum tamamen değişmiş ve mülteci konusu artık AB için de önem kazanmıştır. Dublin Sözleşmesi'nden kaynaklı olarak bazı üye ülkeler -ki bunlar AB'nin güney sınırlarını oluşturan ülkeler- mülteci krizinin direk muhatabı olmak zorunda kalmış, adil ve sürdürülebilir bir yük paylaşımının olmaması bu ülkeleri oldukça zor durumda bırakmıştır. Uluslararası bir kimliğe sahip olmanın bilinciyle hareket etmeye çalışan AB, en nihayetinde 28 üye ülkeden oluşmaktadır ve her bir üye ülkede ayrı çıkarlara sahiptir. Ülkesinin çıkarları doğrultusunda hareket etmek isteyen liderleri bu konuda suçlamak çok da mantıklı değildir. Ancak hem bir birliğin çatısı altında bulunup hem de bireysel hareket etmek AB'nin ruhuna aykırıdır. Tarih bir kere daha “uluslararası çıkarların, prensiplerden ve insanların trajedisinden daha önemli olduğu” deyimini tekrar etmiştir (Kleib, 2014). Her ne kadar yeniden yerleştirme ve yer değiştirme gibi programlar aracılığıyla mültecilerin bir kısmı AB ülkeleri arasında dağıtılmaya çalışılsa da dünya geneline ve özellikle kriz bölgesine komşu ülkelere bakıldığında koruma statüsü verilen ya da AB'ye kabul edilen insan sayısının diğerlerine oranla oldukça az olduğu görülmektedir. Ortadoğu bölgesinde hakim olan bu kaos ortamının çözümünü siyasi yollarda arayan AB, bölgeye herhangi bir askeri müdahale ihtimaline bile sıcak bakmamaktadır. Ancak AB içerisinde bu konuda da fikir ayrılıkları elbette ki yaşanmaktadır. Schengen Alanı içerisinde bulunan her bir üye ülke için öncelik birliğin güvenliği ve refahından çok, bireysel çıkarlar olduğu sürece gerçekten Avrupa'da bir birlikten bahsedilmemelidir. Dayanışma mantığı çerçevesinde, sürdürülebilir ve yük paylaşımına dayanan ortak bir iltica sistemi üzerinde anlaşılmadığı müddetçe ne AB tam anlamıyla güvende olacak ne de gerçekten mülteciler için bir şeyler yapmış olacaktır. Avrupa'nın köklü ve gelişmiş ülkelerinden oluşan uluslararası yapıda bir birlik için mülteci krizine çare olarak yalnızca maddi yardımda bulunmak, oldukça yetersiz bir girişim olarak tarihte yerini alacaktır.

Suriye krizi ile ortaya çıkan mülteci sorunu, AB içerisinde bir çeşit samimiyet testi ortamı yaratmıştır. Çünkü aslında her bir üye devlet bireysel olarak kendi güvenliği ve çıkarlarını birliğin güvenliği ve çıkarlarının önüne koyduğunu, bu mülteci krizi sırasında izlediği

politikalarla açıkça göstermiştir. Böylece Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin bir illüzyondan ibaret olduğu ortaya konulmuştur (Fullerton, 2016:63).

2.3. AB Güvenliğinde Mülteciler

AB'nin güvenlik politikalarıyla ilgili son zamanlarda yapılan çalışmaların hemen hemen hepsinde terör ve mülteci kavramları özellikle ele alınan ve üzerinde çokça durulan konu başlıkları olmuştur.

Güvenlik kavramı ve onunla ilgili kavram gruplarında yaşanan değişim, AB'nin güvenlik algısını da etkilemiş ve sonuç olarak güvenlik politikaları da bu doğrultuda değişiklikler geçirmiştir. II. Dünya Savaşı'nın hemen akabinde kurulan AB için o dönemde öncelik, Avrupa kıtasında tekrar büyük çaplı bir savaş ve çatışmanın yaşanmasını önlemek olmuştur. Bu amaçla pek çok girişimde bulunan Avrupa ülkeleri ortak bir güvenlik politikası oluşturma arayışı içerisine girmiştir. Daha çok askeri güce dayanan klasik güvenlik anlayışı ekseninde, ilk olarak NATO çatısı altında toplanan Avrupa ülkeleri uzunca bir süre güvenlik kaygılarını NATO sayesinde gidermeye çalışmıştır. NATO'nun kuruluşuna öncülük eden ABD'nin güvenlik algısı, örgütün güvenlik algısını da etkilemiştir. Avrupalı devletler her ne kadar AB'nin de kurulmasıyla birlikte tamamen kendi kontrollerinde bir güvenlik yapılandırması oluşturmak isteseler de, NATO gibi kapsamlı bir örgütün varlığı ve aynı zamanda AB üyesi ülkelerin pek çoğunun bu örgütün üyesi olmasından dolayı bunu başaramamışlardır. ABD, ilk başlarda Avrupa'da yaşanan sorunlara müdahil olmak istemese de daha sonraları bölgedeki yeni oluşumların dışında bırakılmak konusunda endişeler yaşamaya başlamıştır. Avrupa'da ortak bir güvenlik politikası oluşturmak adına yapılan girişimlerin (BAB, AGİT, ODGP, AGSP, OGSP) pek çoğu başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Hiç şüphesiz ki; NATO gibi kapsamlı ve güçlü bir askeri örgütün varlığı ve aynı zamanda bu örgütün Avrupa güvenliğinden sorumlu tutulması diğer bütün girişimleri gölgede bırakmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra iki süper güç arasında başlayan Soğuk Savaş dönemi bütün uluslararası sistemi etkilediği gibi Avrupa kıtasını da etkilemiş ve hatta ikiye bölmüştür. ABD ve onun öncülüğündeki NATO için o dönemler en büyük güvenlik tehdidi SSCB ve komünizm olmuştur. Yaklaşık 45 yıl süren bu süreç boyunca küçük çaplı çatışmalar yaşansa da büyük çaplı olaylar olmamış; ancak iki süper güç pek çok kez Avrupa kıtasında karşı karşıya gelmiştir. Bu dönem uluslararası sistemde aktör olarak yalnızca devletlerin hesaba katıldığı bir dönem olmuş ve doğal olarak yalnızca devletlerin müdahil olduğu olaylar değerlendirmeye alınmıştır. Soğuk Savaş'ın bitmesi ve SSCB'nin yıkılmasıyla beraber, hem NATO hem de ABD ebedi düşmanını kaybetmiş ve varlıklarına karşı gördükleri en büyük tehdit ortadan kalkmıştır. İşte tamda böyle bir zaman diliminde yeni güvenlik tehditleri ortaya çıkmış ve tehditlerin çeşitlenmesiyle birlikte güvenlik kavramı da değişime uğramıştır. Bu değişikliklerin yaşanmasında bir dönemin kapanmasının dışında, küreselleşmenin de etkisi olmuştur. Yeni uluslararası sistemde devlet dışında aktörlerin de var olduğu kabul edilmiş ve bireye yapılan vurgu artmıştır. Daha önce güvenlik kavramı dar bir çerçevede ele alınırken, Soğuk Savaş sonrasında kavram hem derinleşmiş hem de genişlemiştir. Eskiden sadece devletin güvenliği ve bu güvenliği tehdit eden ögeler güvenlik kapsamına girerken, artık birey

güvenliğinden çevre güvenliğine kadar pek çok alan güvenlik kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır.

Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra uluslararası sistemi ve güvenlik kavramını derinden etkileyen bir diğer olayda, ABD'de yaşanan 11 Eylül terör saldırıları olmuştur. Soğuk Savaş'tan sonra birey güvenliği ve toplum güvenliğinin merkeze alındığı bir dönem başlamışken, 11 Eylül saldırıları sonrasında ulusal güvenlik ve devlet güvenliği tekrar eski konumuna dönüş yapmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, uluslararası sistemde aktör olarak sadece devletlerin kabul edildiği bir süreç yaşanırken; güvenliğinde, tehdidinde, savaşında öznesi hep devlet olmuştur. Ancak 11 Eylül terör saldırılarıyla birlikte devlet dışındaki aktörlerin de artık tehdit ögesi olabildiği görülmüştür. Bu saldırılardan sonra terör kavramı da değişikliğe uğramıştır. Süper güç ABD'nin bile böyle bir terör saldırısını önleyememiş olması, hem uluslararası sistemde bir panik ortamı yaratmış hem de ABD'nin öncülük ettiği NATO'nun güvenlik konusunda yeni adımlar atmasına neden olmuştur. Güvenlik kavramı için, askeri gücün önemi tartışmasız bir şekilde hem geleneksel hem de yeni güvenlik anlayışı içerisinde kabul edilmiştir. Ancak çevre güvenliği, enerji güvenliği vb. ortaya çıkan yeni güvenlik alanları için askeri güç tek başına yeterli değildir, yani bu yeni güvenlik tehditleriyle başa çıkabilmek için yeni yöntemler gerekmektedir.

Bu çalışmanın kavramsal çerçevesini oluşturan Kopenhag Okulu, güvenlik kavramını sektörlere ayırarak (askeri, siyasi, toplumsal, ekonomik ve çevresel güvenlik) yeni güvenlik anlayışının oluşturulmasına büyük katkılarda bulunmuştur. Bu sektörlerden toplumsal güvenlik sektörü, göç kavramının güvenlik alanına dâhil edilmesini sağlamıştır. Kimliğe yönelik her türü tehditten korunmak olarak tanımlanan toplumsal güvenlik kavramı; toplumun kültürünü, dilini, dinini vb. diğer şeyleri içerisinde barındıran bir yapıdadır. Soğuk Savaş öncesi dönemde, yalnızca ulusal güvenlik temelinde ele alınan güvenlik kavramı aslında toplumsal güvenlik sektörü de dâhil olma üzere diğer bütün güvenlik sektörlerini içerisinde barındırmaktadır. Ancak bütünsel olarak yalnızca ulusal güvenliğe odaklanıldığından, toplumsal güvenlik sektörü o dönem için ihmal edilen bir alan olmuştur. Bu doğrultuda, toplumsal güvenliğe yönelik en büyük tehdit olarak göç hareketleri görülmüştür. Öyle ki; farklı dil, din, kültür ve ırk yapısına sahip olan insanların bir arada bulunmasının uzun vadede toplum yapısını bozacağı ve sonuç olarak toplumsal güvenlik için tehdit oluşturacağı yönünde düşünceler mevcuttur.

Toplumsal güvenlik kavramı, II. Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle Avrupa'da yaşanan, etnik ve kültürel çatışmalarla birlikte önemini ortaya koymuştur. Ulusal kimlik ve toplum bilincinin gelişmeye başladığı bu dönemden sonra, artık kendisi gibi olmayı dışlama dönemi başlayacaktır. Dünyayı anlamak ve anlamlandırmak için uluslararası ilişkiler kuramının, kültür temelli "kimlik" olgusunu bir yöntem olarak kullandığı belirtilmektedir (Keyman, 2014:219). Özellikle Soğuk Savaş sonrasında yaşanan etnik çatışmaları açıklayabilmek için de kimlik kavramından faydalanılmaktadır. Böylece "kimlik", uluslararası ilişkilerde merkezi bir konuma gelmiştir. Ancak içinde bulunduğumuz yeni dünya düzeninde, bütün dünyaya hâkim olacak tek bir kültürel kimlikten bahsetmek mümkün değildir. Dünya devletleri de bu durumun bilincinde olarak toplumsal diyalog

mekanizmasını devreye sokmalı ve farklı kültürel kimliklerin varlığı kabul edilmelidir. Farklı kimlikler ve kültürler ötekileştirilmekten vazgeçilmediği sürece, toplumda huzur ve güven ortamını yaratmak oldukça zor görünmekte ve böylece güvenlik kaygısı süreklilik kazanmaktadır. Her ne kadar çeşitlilikte birlik vurgusu yapsa da, AB'nin kuruluş amacı ve gelişme döneminde de bunun yansımaları görülmektedir.

Son dönemlerde kendisi gibi olmayan herkes için, bir yerde çoğunluğu oluşturan toplumun geri kalanının toplumsal kabul ve uyum seviyesinin oldukça düşük seviyelerde olduğu gözlenmektedir. Özellikle kültürü, dili, dini ve bir insan topluluğunu “ulus” ya da “toplum” yapan her ne varsa, bunu her şeyiyle birlikte tam anlamıyla başarmış toplumlar için yabancılar toplumsal güvenliğe tehdit olarak görülmektedir. Toplumda var olan homojen yapıyı er ya da geç bozacağını düşündükleri bu yabancılar, ya asimile edilmeli ya da entegre edilmelidir. Sonuç olarak bu yöntemlerin ikisi de ayrı ayrı sorunları içerisinde barındırmaktadır. İşte bütün bu düşünceler sonucunda Avrupa’da, göç hareketlerinin toplumsal güvenliğin önündeki en büyük tehdit olduğu yönünde düşünceler geliştirilmeye başlanmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi; göç geçmişten günümüze her zaman var olmuş ve gelecekte de var olmaya devam edecektir. Uluslararası sistemin son elli yılına baktığımızda, çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru bir rota çizen bu hareketi engellemenin imkânsız olduğu görülmektedir. Engellenemeyen bu durumu doğru şekilde yönetmeyi başaran ülkeler hiç şüphesiz ki bu süreçten başarıyla çıkacaktır. Nitekim tarih bunun örnekleriyle doludur.

Göç hareketlerinin toplumsal güvenlik için bir tehdit olarak konumlandırılması, 11 Eylül terör olayları sonucunda göç kavramının güvenlikleştirilmesi ile de doğru orantılıdır. Yabancı düşmanlığının ve özellikle İslam düşmanlığının zirve yapmasıyla sonuçlanan bu olay, özellikle Batı’da terör ve Müslümanlık arasında organik bir bağ kurmuştur. Uzunca bir süre Müslümanlara potansiyel terörist gözüyle bakılmış ve bu durum islamofobinin (islamophobia) ortaya çıkmasına neden olmuştur. Böylece farklı kültürel kodlara, farklı dile sahip olmanın dışında, farklı bir dini inanca sahip olmak son yüzyılda insanların yaşadığı en büyük ayrımcılığın sebebi olmuştur. Bu durum her iki tarafında karşılıklı olarak radikalleşmesini beraberinde getirmiştir. Nitekim bu radikalleşme, 11 Eylül’den sonra Avrupa’da farklı zamanlar ve farklı yerlerde başka terör olaylarının da yaşanmasıyla kendisini göstermiştir. 2004 yılında İspanya’da yaşanan bombalı terör saldırısı, 2005 yılında İngiltere’de yaşanan bombalı saldırı ve daha sonra 2015 yılında Fransa’nın başkenti Paris’te yaşanan terör olayları Avrupa’da son dönemde yaşanan büyük terör saldırılarından bazılarıdır. Hemen hemen hepsi aşırı dinci grup DAESH tarafından gerçekleştirilen saldırıların failleri mültecilerden oluşmaktadır. İşte bu nedenle, mültecilere şüpheyle yaklaşan ve terörist muamelesi yapan insan sayısında son yirmi yılda ciddi bir artış yaşanmıştır. Mülteciler, özellikle kimlik ve toplumsal güvenlik için tehdit olarak konumlandırılmışlardır (Fakhoury, 2016:72). Doğal olarak göç kavramı güvenlikleştirilmiş; yani göç, güvenlik nesnesi haline gelmiştir ve bu nedenle göçü engellemek için alınabilecek her türlü olağanüstü önlem için yasal zemin oluşturulmuştur.

Batı’da, ulusal kimlik ve toplumsal güvenlik için tehdit olarak konumlandırılan göç hareketlerinin, bununla sınırlı kalmayıp artık terör olaylarıyla doğru orantılı olarak can

güvenliği için de tehdit yaratmaya başlaması hiç şüphesiz ki daha katı göç politikaları uygulanmasını da beraberinde getirmiştir. Terör eylemlerinin yanı sıra, aşırı sağcı ve radikal yöneticilerin Avrupa genelinde yükselmeye başlaması ve bunun toplumsal bir destek ile gerçekleşmesi yabancı düşmanlığını her geçen gün arttırmaktadır. Özellikle 2000’li yılların başlarında, Avrupa ülkelerinde aşırı sağ ve radikal partilerin parlamentolarda kazandığı sandalye sayısı ve toplumdaki aldığı destekte, yani oy oranlarında bunu görmek mümkündür. Avusturya parlamentosunda bu konuda oldukça fazla destek alan Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ), bu konuda verilebilecek en gerçekçi örneklerden birini oluşturmaktadır, çünkü göç karşıtlığı en temel politika alanı olarak parti programında yerini almıştır (Mandacı ve Özerim, 2013:109). Buna rağmen İsveç gibi göçmenlere oldukça ılımlı yaklaşan bir ülkede bile, göç karşıtı söylemleri merkezine alan İsveç Demokratları (SD)’nin parlamentoda oy oranlarını arttırmasına neden olmuştur.

Sebebi her ne olursa olsun göç, Avrupa için artık istenmeyen bir durumdur. Sonuç olarak bu durum siyasi partilerin daha da radikalleşmesini beraberinde getirmeye başlamıştır; çünkü radikal söylemlere ve gruplara olan toplumsal destek her geçen gün artmaktadır. AB üyesi ülkelerin her biri ayrı ayrı göç politikalarına sahiptir. Ancak özellikle 2015 yılında Avrupa kıyılarına gelen göçmen ve mülteci sayısının zirve yapması, AB çatısı altında ortak bir iltica ve göç politikası oluşturulmasının artık bir tercihten çok zorunluluk olduğunu ortaya koymuştur. Bu nedenle, ortak bir göç politikası oluşturmak için pek çok girişimde bulunulmuştur. Ancak AB’nin bütün mülteci yükünü çekenin Schengen sınırlarını oluşturan ülkeler olduğu unutulmamalıdır. Bazı zirvelerde alınan kararlar ve yapılan antlaşmalarla ortak bir zemine oturtulmaya çalışılan göç, iltica, sığınma ve vize konuları; AB için hala tam anlamıyla üzerinde anlaşılabilmiş konular değildir. Özellikle AB’nin güney sınırını oluşturan ülkeler diğerlerine kıyasla çok daha yoğun bir şekilde mülteci akınıyla karşı karşıya kalmaktadır.

Dublin Sözleşmesi’yle, sığınma ve iltica arayan insanların nasıl bir yöntem izleyeceği konusunda bir yol haritası çizilmeye çalışılsa da; AB’nin güney sınırındaki ülkeler bu sistemi uygulamak konusunda çok da istekli değildir. Daha öncede belirtildiği gibi, son dönemde yaşanan mülteci krizinden en çok etkilenen ülkeler olmalarından kaynaklı olarak ulusal çıkarlarını korumak ve mülteciler konusunda bireysel olarak karar vermek istemektedirler. Özellikle mültecilerin AB sınırlarına giriş yaptıkları ilk ülkenin sorumlu tutulduğu bu sistemle, sınır ülkeleri kötü bir tabirle AB’nin “mülteci çöplüğü” haline getirilmeye çalışılmıştır. Adil bir yük paylaşımı ve dayanışma örneği gösterilmediği müddetçe, bu ülkelerin ortak bir göç politikası oluşturmak ve uygulamak konusunda istekli olmasını beklemek ayakları yere basan bir beklenti olmayacaktır.

Bir zamanlar göçmen almak için yarışa giren AB ülkeleri, artık sınırları içerisinde daha fazla mülteci, göçmen ya da yabancı istememekte ve var olanları da başka yerlere göndermeye çalışmaktadır. Mülteciler bir güvenlik problemi olarak görülmektedir (Orchard ve Miller, 2014:33) ve bu söylem hemen hemen herkes tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Burada bahsedilen güvenlik, toplumsal güvenliğin yanında; ekonomik, kültürel, dinsel, dilsel vb. pek çok alanı kapsamaktadır. Bu nedenle; AB sınırları etrafında

güvenli, istikrarlı ve demokratik yönetimler oluşturabilmek için Avrupa Komşuluk Politikası aracılığıyla özellikle güney ve doğu sınırındaki ülkelerle işbirliği içerisine girmiştir. İlk defa 2003 yılında uygulanmaya başlanan Avrupa Komşuluk Politikası, dönemin koşulları nedeniyle 2011 yılında bir revizyona uğramış ve “Değişen Komşulara Yeni bir Cevap: Gözden Geçirilmiş Avrupa Komşuluk Politikası” başlığıyla yayınlanmıştır (Yazgan, 2018:23). Bu politika sayesinde komşu ülkelerle ikili işbirliği antlaşmaları yapılarak, ekonomik yatırımlar yapılmakta ve sonuç olarak mültecilerin kendi ülkelerinde kalması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu ikili işbirlikleri bazı ülkelerde (Libya vb.) mültecilerin insan haklarını yok sayma pahasına uygulanmaktadır. Yaşanan insan hakları ihlallerinin bilincinde olan AB, mültecilerin kendi sınırlarına gelmesi engellendiği sürece bu durum karşısında sessiz kalmaktadır.

Sonuç olarak, mülteciler AB tarafından bir güvenlik tehdidi olarak görülmekte ve her ne pahasına olursa olsun bu insanların Avrupa kıtasına ulaşması engellenmeye çalışılmaktadır. Demokrasi ve insan hakları vurgusuyla, Avrupa medeniyetini bütün dünya ülkelerine örnek gösteren AB, ne yazık ki sahada bu söylediklerinin tam tersi bir profil ile mültecilerin tam karşısında durmaktadır. AB tarafından krizden etkilenen insanlar ve bölgeler için maddi yardım paketleri hazırlanmakta; ancak maddi yardımda bulunmak, milyonlarca mülteciye ev sahipliği yapan komşu ülkelerle dayanışma sağlamak noktasında oldukça yetersiz bir girişim olarak kalmaktadır. Üstelik ev sahibi ülkelerin maddi ve manevi olarak yaptığı fedakârlıklarla, AB’nin yardımlarını kıyaslamak oldukça orantısız bir tablo ile karşılaşmamıza neden olmuştur.

BÖLÜM 3.

MÜLTECİ SORUNU ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

3.1. Türkiye-AB İlişkileri Tarihsel Arka Planı

Avrupa kıtasında bir birlik oluşturma isteği ortaya çıktığı ilk günlerden beri Türkiye, o dönemde izlediği dış politikanın da etkisiyle birlikte AB üyesi olmak için uğraşmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan iki kutuplu uluslararası sistem, bütün ülkeleri güvenlikleri için ittifaklar kurmaya zorlamıştır. Böyle bir ortamda Türkiye, kendisini Batı ittifakının içerisinde konumlandırmış ve bu doğrultuda politikalar izlemiştir.

Türkiye coğrafi olarak Asya ve Avrupa kıtalarının ortasında yer almasına rağmen, kendisine batılı bir kimlik çizmiş ve her fırsatta Batı ittifakının yanında durmuştur. Coğrafi konumu dolayısıyla bazen her iki kutup arasında bir “denge politikası” izlemek zorunda kalmış, o zamanda hem ABD hem de Avrupa ülkeleri ile ilişkilerini her zaman sıcak tutmaya çalışmıştır. Aslında Türkiye Cumhuriyeti devletinin yaklaşık %3'lük bir kısmı yani 23.764 km² si Avrupa kıtasında yer almaktadır ve bu alan İstanbul'un Avrupa yakası ve Trakya bölgesinden oluştuğu için ciddi oranda bir nüfusa sahiptir (Çakmak, 2011:93). Türkiye'nin belli bir kısmının Avrupa kıtası içerisinde yer alması, AB üyeliği için “Avrupalı ülke” olma şartından dolayı önem arz etmektedir. Aslında Avrupa kıtasının sınırları konusunda bazı anlaşmazlıklar vardır, çünkü bazı sınırlar doğal yollarla yani coğrafi olarak çizilmiş olmasına rağmen; bazı sınırlar siyasi olaylara ve durumlara göre değişiklik göstermiştir. Özellikle doğu ve güney doğu sınırları belirlenirken, Avrupa daha çok siyasi bir tavırla konuyu ele almıştır.

Coğrafi olarak belli bir bölgeyi belirtmek için kullanılan “Avrupa” kelimesi, 16.yy'dan sonra bir kimlik olarak kullanılmaya başlanmıştır (Çakmak, 2011:7-12). Bunun arkasında şüphesiz ki; ulus devlet yapılanmasının ortaya çıkması ve dinin bütünleştirici gücünü yitirmeye başlaması yatmaktadır. Ulus devletlerin ortaya çıkması, dinin etkisinin hesaba katılmadığı ve daha laik bir uluslararası sistemin oluşturulmasını sağlamıştır. Ancak dinin etkisi azalmaya başlamışsa da tamamen yok olduğunu söylemek imkânsızdır. Bu durum sadece “din” adı altında ve onun için yapılan çatışma ve savaşların artık sonuna geldiğinin bir göstergesi olmuştur. Her ne kadar mezhepsel olarak farklı inançlara sahip olsalar da, nihayetinde Avrupalı devletler için Hristiyanlık ortak bir değer olmuş ve bu ortak değer üzerine bir Avrupalı kimliği oluşturulmuştur. Aslında sırf bu yüzden Avrupa kimliği ile Türk kimliği arasında bir bağ kurmak mümkündür; çünkü Hristiyanlık ilk olarak Anadolu'da ortaya çıkmıştır ve şu anda Türkler, Anadolu'da yaşamaktadır (Erdenir, 2017:56).

Uzun yıllar Avrupa kıtasındaki savaşların nedeni olan Hristiyanlık, en sonunda birleştirici bir unsura dönüşmeyi başarmıştır. Daha öncede belirtildiği gibi “AB”nin ortaya çıkma sebebi; Avrupalı devletler arasında devamlı bir barış ortamı yaratma ve ortak bir pazar oluşturma isteği olmuştur. Avrupa'da bir birlik oluşturma düşüncesi çok eski zamanlara kadar götürülebilir bir düşünce kalıbı olsa da, bu durumun olgunlaşması ve nihayetinde AB'nin ortaya çıkması 1951 yılında altı ülkenin (Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg) imzaladığı Paris Antlaşması sonucunda AKÇT'nin kuruluşuyla

olmuştur (https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en). Jean Monnet’in, “topluluk yönetimi” anlayışının bir yansıması olan AB, II. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’daki sorunların çözümünün “hükümetlerarası” değil “uluslararası” kurumsallaşmada bulunmasının bir sonucudur (Eralp, 2017:72). Egemenliğin devri anlamına gelen topluluk yönetimi anlayışı, Avrupa’da birlik oluşturulmasına temel teşkil etmiştir. Özellikle Almanya ve Fransa arasındaki sorunları çözmek için ekonomik bir birlik olarak ortaya çıkan AKÇT, 1957 yılında Roma Antlaşması’nın imzalanmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ile ortak bir çatı altına girmiştir (Karlık, 2014:15). Böylece AET artık AKÇT ve EURATOM’u da kapsayacak şekilde kullanılmaya başlanmıştır. AKÇT’den AB’ye kadar birlik yapısal anlamda pek çok değişiklik geçirmiştir. Şüphesiz ki bu değişiklikler, birliğin genişleme stratejilerinde de değişiklikler yaşanmasına neden olmuş ve bu durum Türkiye’nin AB’ye üyelik süreci üzerinde doğrudan etkisini göstermiştir.

AB’nin kurucu antlaşmaları kabul edilen Paris ve Roma Antlaşmaları’ndan sonra, 1965 tarihli Füzyon (Birleşme) Antlaşması’yla AKÇT, AET ve EURATOM tek bir çatı altında birleştirilmiş ve Avrupa Toplulukları (AT) olarak adlandırılmıştır. Daha sonra 1992 tarihli Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ile AT, üç sütunlu bir yapı üzerine inşa edilmiş ve bu antlaşmada ilk kez AB teriminden de bahsedilmiştir (Reçber, 2010:34). Yapısal anlamda her bir antlaşma ile farklı özellikler kazanan AT, ancak 2007 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması’ndan sonra AB adı altında resmi olarak bir tüzel kişilik kazanacaktır. Bu bölümde AB-Türkiye ilişkilerinin tarihsel geçmişinden bahsedileceği için AB’yi oluşturan ve geliştiren antlaşmaların detayına girilmeyecektir. Yalnızca Türkiye ile ilişkilerin seyri konusunda etki yaratan zirve metinleri ve antlaşmalardan bahsedilecektir.

3.1.1. Türkiye-AB İlişkilerinde İlk Dönem (1959-1990)

AB kurulduğu günden bugüne kadar yaklaşık yedi ayrı dalga şeklinde bir genişleme süreci ve bunlara ek olarak bir adette de-facto genişleme yaşamıştır. AB’nin genişleme süreçleri aşağıdaki gibidir;

1. Genişleme ile 1973 yılında; Danimarka, İngiltere ve İrlanda,
2. Genişleme ile 1981 yılında; Yunanistan,
3. Genişleme ile 1986 yılında; İspanya ve Portekiz,
4. Genişleme ile 1995 yılında; Avusturya, Finlandiya ve İsveç,
5. Genişleme ile 2004 yılında; Çekya, Estonya, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Polonya, Macaristan, Malta, Slovakya ve Slovenya,
6. Genişleme ile 2007 yılında; Bulgaristan ve Romanya,
7. Genişleme ile 2013 yılında Hırvatistan,

AB’ye üye olmuştur. Bu yedi genişleme dalgasından tamamen farklı bir şekilde, 1990 yılında de-facto olarak iki Almanya’nın birleşmesiyle birlikte bir genişleme daha yaşanmıştır.

Birliğin kurulduğu ilk yıllarda, uluslararası sistemde hâkim olan ittifaklar içerisinde yer alma arzusuyla Türkiye 1959 yılında AET’ye ortak üyelik başvurusunda bulunmuştur

(Karluk, 2014:116). Aslında Türkiye için o dönemde stratejik olarak Yunanistan'ın içerisinde bulunduğu bütün oluşumlarda yer alma isteği bu üyelik başvurusunda etkili olmuştur. Bunun en canlı örneği Türkiye ve Yunanistan'ın arka arkaya öncelikle NATO üyesi olması daha sonra da AET üyeliği için başvuru yapmasıdır. Çağdaşlaşma ve Avrupalılaşmayı aynı şekilde yorumlayan Türkiye, ekonomik zorlukların da üstesinden gelmek amacıyla AET'ye yönelmiştir (Erhan ve Arat, 2019:813). Hem ekonomik hem de siyasi çıkarlarını korumak için böyle bir girişimde bulunan Türkiye, o yıllarda iç politikada çalkantılı bir dönemden geçmekteydi. Nitekim bu çalkantılar 1960 yılında askeri darbe yapılmasını beraberinde getirmiş, AB ile ilişkiler daha başlamadan bitme noktasına gelmiş ve görüşmeler durdurulmuştur (Çakmak, 2011:104).

AET her ne kadar askeri bir yönetimle görüşmek konusunda isteksiz olsa da, Türkiye tarafının ısrarları ile bir görüşme yapılmış; ancak bu görüşmelerin hemen akabinde yaşanan siyasi idamlar Avrupa'da büyük rahatsızlık yaratmış ve Fransa cumhurbaşkanı De Gaulle'ün de isteğiyle görüşmeler 1962 yılına kadar kesilmiştir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, Türkiye'nin yaptığı ortak üyelik başvurusu ancak yeni bir sivil yönetim kurulana kadar beklemeye alınmış ve 3 yıl sonra yani 1963 yılında kabul edilmiştir. Birliğe tam üyelik gerçekleşene kadar AET ile bir Gümrük Birliği kurulması konusunda oldukça ısrarlı olunmasına rağmen, Türkiye'de ekonomik ve siyasi süreçlerde yaşanan belirsizlikler AET'yi temkinli davranmak zorunda bırakmıştır (Çayhan, 2008:604). Ancak Batı ittifakı içerisindeki Türkiye'nin Batılı kimliği üzerine vurgu yapan Birlik, başlarda daha çok benzerlikler üzerinde durmuştur (Erhan ve Arat, 2019:816). Bu sırada Yunanistan AET ile ortaklık görüşmelerine başlamak istemiş ve AET hem Türkiye hem de Yunanistan'ın ortaklık başvurusunu beraber değerlendirmeye karar vermiştir. Ancak az önce bahsettiğimiz süreç, Türkiye ile müzakerelerin kesilmesine neden olduğundan dolayı yalnızca Yunanistan ile müzakereler devam etmiştir.

Askeri darbeden sonra kurulan ilk sivil yönetim, Başbakan İsmet İnönü'nün Adalet Partisi (AP) ile kurduğu ortaklık sonucu 1961 yılının Ekim ayında göreve başlamıştır (Çakmak, 2011:105). Demokrat Parti (DP) döneminde AET ile kurulan ilişkiler devam ettirilmek istenmiş ve daha önce belirlenen hedefler yeni hükümet tarafından aynı şekilde desteklenmiştir. Türkiye'nin AET ile müzakere sürecinde kaybettiği zamanı telafi edebilmek için yeni hükümet hızlı bir şekilde çalışmalara başlamış ve iki yıl süren sürecin sonunda Türkiye ile AET arasında 12 Eylül 1963 yılında Ankara Anlaşması adıyla bir ortaklık anlaşması kurulmuştur. Türkiye'nin burada öncelikli hedefi gümrük birliği olmuş ve bu süreçte Yunanistan ile eşit muamele görmeyi istemektedir (Erhan ve Arat, 2019:829). Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin onayıyla 1964 yılı Aralık ayında yürürlüğe giren bu anlaşma ile AET'ye ortak üye olunmuş ve ayrıca AET'ye tam üye olunması veya AET ile gümrük birliği kurulması öngörülmüştür (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF). Ankara Anlaşması'nın 2. madde 1. fıkrasına göre anlaşmanın amacı; "Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırılma seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir" ([https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF)

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF). Bu amaçlar doğrultusunda 2. madde 2. fıkrada gittikçe gelişen bir şekilde bir gümrük birliğinin kurulacağından ve yine aynı maddenin 3. fıkrasında Türkiye'nin AET üyeliği için hazırlık süreci olarak görülen bu sürenin üç ayrı dönem şeklinde yürütüleceğinden bahsedilmiştir. Bu üç dönem; Hazırlık dönemi, Geçiş dönemi ve Son dönem olarak kurgulanmıştır. AET'nin kurucu antlaşmasının 238. maddesine dayandırılarak yapılan bu anlaşma; 33 madde, 11 geçici protokol, 9 mali protokol, son senet ve taraflar arasında iş gücü konusunda teati edilen mektuplardan oluşmaktadır (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF).

Türkiye ve AET arasında bir gümrük birliği oluşturulabilmesi için belirlenen geçiş sürecinin ilk aşaması olan Hazırlık döneminin herhangi bir uzatmaya gidilmezse beş yıl sürmesi planlanmıştır. Hazırlık döneminin amacı; Geçiş dönemi ve Son dönemde Türkiye'nin üzerine düşecek olan yükümlülükleri yerine getirebilmesi için AET'den yardım alarak ekonomisini güçlendirmesini sağlamaktır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 1963). Yani bu dönemde, Türkiye'nin henüz yükümlülükleri bulunmamakta; ancak Geçiş dönemiyle birlikte üsteleneceği yükümlülüklerin üstesinden gelebilmesi için AET'den destek almaktadır. Yaklaşık beş yıl sürmesi beklenen bu dönem, 1964 yılında başlamış ve dokuz yılın sonunda, yani 1973 yılında Katma Protokol imzalanana kadar sürmüştür. Türkiye'nin ekonomisinin, Geçiş döneminde uygulanacak olan gümrük indirimleri karşısında zor durumda kalmaması için bu dönem gerekli görülmüştür. Bir başka amaçta; topluluk üyesi ülkelerle kıyasladığımız zaman ortaya çıkan gelir dağılımı farklarının azaltılıp, Türkiye'nin Avrupa pazarına entegrasyonunu kolaylaştırmak olmuştur (Özen, 2008:654). Türkiye'nin üyelik konusunda yeterli ekonomik kriterlere sahip olmadığı bilinmekle birlikte; hem Batı hem de NATO için önemi vurgulanmakta ve bu nedenle AET'ye üye yapılması gerektiği Birlik tarafından dile getirilmektedir (Erhan ve Arat, 2019:830). Bu sırada AET, Füzyon Antlaşması'yla AT adını almıştır. 1968 yılında Geçiş dönemi için müzakerelere başlayan Türkiye, bu süreci 1970 yılında Katma Protokolü imzalayarak sonlandırmıştır. Ancak Katma Protokol, 1 Ocak 1973 yılında yürürlüğe girene kadar Hazırlık dönemi devam etmiştir. Bu dönemde AT, Türkiye'ye tek taraflı "tarife kotaları" uygulayarak yapabileceği en büyük kolaylığı yapmıştır (Çakmak, 2011:108). Ancak Türkiye'nin o dönemdeki ithalat ve ihracat rakamlarına bakıldığında bu fırsatın gerektiği kadar kullanılmadığını görmek mümkündür.

23 Kasım 1970 yılında imzalanan Katma Protokol'ün, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmesiyle başlayan Geçiş dönemi her iki tarafında karşılıklı yükümlülükler üstlendiği bir süreçtir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Yaklaşık olarak en fazla on iki yıllık bir süre boyunca devam etmesi beklenen Geçiş dönemi (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 1963);

- “Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde yerleşmesini,
- Ortaklığın iyi işlemlerini sağlamak için Türkiye’nin ekonomik politikalarının Topluluğunkilere yaklaştırılmasını, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesini sağlar”.

Katma Protokol, 1 Ocak 1974 tarihinde yürürlüğe giren “Geçici Anlaşma” ile protokolün ticari hükümlerini yürürlüğe koymuştur. Bu ticari hükümlere göre;

AET, Türkiye’den ithal ettiği sanayi ürünlerine uyguladığı gümrük vergilerini ve miktarlarını (tekstil ürünleri hariç) tek taraflı olarak kaldırdı ve mali yardımları devreye soktu. Türkiye’nin ise bunun karşılığında; AET’den ithal ettiği sanayi ürünlerinde gümrük vergileri ve eş etkili tedbirleri tedricen sıfırlaması öngörülmüş ve böylece Gümrük Birliği’nin fiilen yürürlüğe girmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

Geçiş döneminin esaslarını düzenleyen Katma Protokol; “malların serbest dolaşımı, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ekonomik politikalarının yaklaştırılması, genel ve son hükümler şeklinde dört ana bölümden oluşmuştur ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21970A1123\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21970A1123(01)&from=EN))”. Ancak serbest dolaşım hakkı Türkiye için uygulamaya konulamamıştır. Bunun nedeni ise, özellikle 1973 Petrol Krizi ile birlikte başlayan ekonomik sıkıntıların yarattığı uluslararası ortam olmuştur. Petrol Krizi sonrasında ortaya çıkan ekonomik sıkıntılar, Avrupa’da işsizliğin ciddi oranda artmasına sebep olduğundan, Türk işçilerinin serbest dolaşımı da bu durumdan doğrudan etkilenmiştir. Ekonomik sıkıntıların Türkiye’ye yansması ise, 9 Ekim 1978 yılında Katma Protokolden kaynaklanan yükümlülüklerin süresiz olarak askıya alınması olmuştur. Türkiye’nin bu talebini kabul eden AT, kendi yükümlülüklerini yerine getirmeye devam etmiştir (Erhan ve Arat, 2019:851).

Daha önce de belirtildiği gibi Hazırlık dönemini gerektiği şekilde kullanamayan Türkiye, aslında Geçiş dönemi için biraz fazla acele etmiştir. Bunun nedeni ise, Türkiye’nin Yunanistan’da yaşanan askeri darbe sonrasında AT ile dondurulan ilişkileri fırsat bilerek müzakerelerde Yunanistan’ın kat ettiği mesafeyi yakalamak istemesi olmuştur. Ancak 1974 yılında askeri cunta yönetiminden çıkmayı başaran Yunanistan, 12 Haziran 1975 tarihinde AT’ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur (Özen, 2008:657). Ne yazık ki süreç Türkiye’nin planladığı şekilde ilerlememiş ve aksine bu zaman diliminde Türkiye, AT’den giderek uzaklaşmaya başlamıştır. Şüphesiz ki; Türkiye’nin bu tutumunda iç politikada yaşanan çalkantılar ve kısa süreli aralıklarla değişen hükümetler oldukça etkili olmuştur. Aslında sıklıkla değişen hükümetlerin hepsi Türkiye-AT ilişkilerine oldukça önem vermiştir. Ancak hem iç politikada hem de dış politikada yaşanan bazı durumlar Türkiye’nin AT’den uzaklaşmasıyla sonuçlanmıştır. Özellikle ekonomik olarak AT ile kurduğu ilişkiden beklediği sonucu alamayan Türkiye, ikili ticari ilişkilerin de ekonomisine zarar verdiğini ve bu durumun Türkiye aleyhine sonuçlar yarattığını düşünmekteydi.

1974 yılında koalisyon kurarak hükümeti yöneten Ecevit ve Erbakan’ın, Batı ve özellikle Avrupa karşıtı tutumları da, Türkiye-AT arasındaki ilişkilerde soğuk rüzgârların estiği bir dönemin başlamasını beraberinde getirmiştir (Çakmak, 2011:116). Bu sırada Türkiye’nin

dış politika konuları arasında oldukça geniş yer kaplayan Kıbrıs Meselesi, 1974 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) Kıbrıs'a müdahalesi ile uluslararası bir mesele halini almış ve bu durum Türkiye-AT ilişkilerinin fazlasıyla gerilmesine neden olmuştur. Türkiye, AT ile kurulan ortaklık ilişkisinden beklediği faydayı görememiştir. Bunun bir nedeni de, karşı tarafın taahhütte bulunduğu konularda hiçbir ilerleme yaşanmamış olmasıdır. Özellikle Katma Protokol kapsamında Türk işçilere verilmesi gereken sosyal hakların verilmemesi ve bununla birlikte Avrupa'da serbest dolaşım hakkını içeren maddenin daha uygulamaya bile başlanmadan Almanya tarafından kaldırılmak istenmesi, daha sonra Fransa'nın da bu konuda Almanya'yı takip etmesi Türkiye'de rahatsızlık yaratmıştır. Bütün bu durumlar zaten zorda olan Türkiye ekonomisinin daha da kötüye gitmesini beraberinde getirmiştir. Geçiş dönemi devam ederken, ülkede yaşanan siyasi kamplaşmalar, 12 Eylül 1980 tarihinde Türkiye'de ikinci kez askeri darbe yaşanmasıyla sonuçlanmış ve bu durum AT ile ilişkilerin tamamen dondurulmasına neden olmuştur (Eralp, 2017:77).

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle Türkiye'de ortaya çıkan yeni durum, AT'nin kendi içerisinde de bir takım karmaşalara yol açmıştır. Türkiye'de sivil yönetimin sona ermesi, AT'ye karşı izlenen politikalarda herhangi bir değişiklik yaratmadığı halde; AT üyesi ülkeler arasında Türkiye'ye karşı izlenecek politikalar bakımından farklılıklar yaşanmasına neden olmuştur. Askeri yönetim; uluslararası anlaşmalara sadık kalınacağını belirtirken, AT ile ilişkilerin aynen devam edeceğini ve en kısa sürede tam üyelik başvurusu yapılacağını vurgulamaktadır. Ancak AT üyesi ülkeler iki ayrı gruba ayrılmıştır (Alkan, 2008:766);

Birinci grup; ilişkilerin tıpkı Yunanistan'da yaşanan askeri darbe sırasında yapıldığı gibi Türkiye ile de askıya alınması gerektiğini iddia eden Fransa, Danimarka ve Hollanda'nın başını çektiği ülkelerden oluşmaktaydı.

İkinci grup; tam da böyle bir zamanda Türk demokrasisinin desteklenmesi gerektiğine inanan ve bu destek sayesinde daha demokratik bir toplum yaratılacağını belirten Almanya ve İngiltere'nin başını çektiği ülkelerden oluşmaktaydı.

AT üyesi ülkeler ikinci grubu, yani Almanya ve İngiltere'yi desteklemeyi tercih ederek ilk başlarda Türkiye'ye karşı daha ılımlı yaklaşmışlardır. Bunun arkasında şüphesiz ki; Türkiye'de daha önce de bir darbe tecrübesi yaşandığı halde, sivil yönetime tekrar dönüleceğine olan inanç vardır. Ancak AT'nin Türkiye'ye karşı ılımlı tavır takınmasını sağlayan, bundan çok daha önemli bir diğer neden ise uluslararası arenada yaşanan olaylar olmuştur. Özellikle Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgal etmesi daha sonra İran'da yaşanan İslam Devrimi'nin yarattığı kaos ortamında, Türkiye'yi Batı'dan uzaklaştırmanın Topluluğun çıkarlarına uzun vadede zarar vereceği düşünülmüştür. Avrupa'dan uzaklaşan Türkiye'de radikal İslamcı grupların güç kazanabileceği ve bu durumun Avrupa için istenmeyen sonuçlar ortaya çıkarabileceği belirtilmiştir (Erhan ve Arat, 2018:94). Ancak bu ılımlı hava maalesef ki fazla uzun ömürlü olmamış ve 1982 yılının Ocak ayında, Türkiye'deki durumun her geçen gün daha da kötüye gittiği belirtilerek ilişkiler dondurulmuştur.

Türkiye’de yeni bir sivil yönetim kurulması ve demokrasinin işler hale getirilebilmesi için 1982 yılının Kasım ayında askeri yönetim tarafından hazırlanan yeni bir anayasa halk oylamasına sunulmuş ve büyük bir çoğunlukla kabul edilmiştir. Yeni anayasanın kabulünden tam bir yıl sonra ise, 1983 yılının Kasım ayında parlamento seçimleri yapılmış ve Turgut Özal liderliğinde sivil bir iktidar kurulmuştur. Turgut Özal’ın liderliğinde hükümeti kuran Anavatan Partisi, hemen çalışmalara başlamış ve AT’ye üyelik için gerekli adımların atılacağını daha ilk günden dile getirmiştir. Fakat bu üyelik durumunun Türkiye’ye ağır bir bedel getirecekse, bu istekten vazgeçilebileceğini de sözlerine eklemiştir (Erhan ve Arat, 2018:89). Türkiye’nin işi eskiye göre biraz daha zorlaşmıştır; çünkü Türkiye askeri yönetim altındayken, 1981 yılında Yunanistan AT’ye üye olmuştur. Yunanistan’ın, Türkiye’nin üyeliğini engellemeye çalışmak başta olmak üzere Türkiye karşıtı politikaları zamanla AT içerisinde kendisini göstermeye başlayacaktır.

Türkiye, AT tarafından maruz kaldığı bütün ayrımcılıkların son bulmasının tek yolunun tam üyelikten geçtiğine inanıyordu. Türkiye ile AT arasındaki ilişkilerin seyrini takip etmek için kurulan organlardan biri olan Ortaklık Konseyi, Türk işçilerin serbest dolaşım hakkı hala uygulamaya girmediği için toplanamıyor ve görevlerini yerine getiremiyordu. İşte böyle bir durumda Türkiye, işçilerin serbest dolaşım hakkını erteleyebileceğini ve bu konunun daha sonra tam üyelik sürecinde değerlendirilebileceğini belirterek Ortaklık Konseyi’ni içinde bulunduğu çıkmazdan kurtarmıştır. Türkiye’de yaşanan 12 Eylül darbesinden beri Daimi Temsilciler düzeyinde toplanan Ortaklık Konseyi ilk defa 16 Eylül 1986 tarihinde Bakanlar düzeyinde toplanmış ve böylece iki taraf arasındaki ilişkiler yeniden canlanmaya başlamıştır. Bu durumu fırsat bilen Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde hızlıca bir şekilde AET’ye tam üye olmak için; Roma Antlaşması 237. madde, AKÇT Antlaşması 98. madde ve AAET (Avrupa Atom Enerji Topluluğu) Antlaşması 205. maddelere istinaden her birine ayrı ayrı başvuruda bulunmuştur (Erhan ve Arat, 2018:95).

Uzunca bir süre Türkiye’nin başvurusunu reddetmenin hem Topluluğa hem de üye ülkelere maliyeti üzerine düşünen AT Komisyonu, yaklaşık iki yıllık sürenin sonucunda 18 Aralık 1989 tarihinde kararını açıklamıştır. Türkiye’nin tam üyelik için ehil olduğunu ancak şu anda ne Türkiye’nin ne de Topluluğun bu duruma hazır olmadığını belirten AT Komisyonu, başvurunun askıya alınmasını önermiştir. SSCB’nin yaşadığı gelişmelerin bu kararda fazlasıyla etkisi olduğu düşünülmektedir; çünkü Türkiye komünist tehdidine karşı set olma özelliğini kaybetmektedir. Soğuk Savaş’ın son günlerinin yaşandığı bu dönemde, Türkiye’nin üyeliğinin reddedilmesinin arkasındaki nedenlerden biri; AT’nin Doğu Avrupalı ülkelerle biran önce bütünleşme isteği olmuştur. Bir yandan da yapısal olarak değişiklikler yaşayan AT, kendisini yeni bir müzakere süreci içerisine sokmak istememiştir. Şüphesiz ki; Türkiye’nin ekonomik durumunun bu kararda çok büyük etkisi olmuştur. Topluluk üyesi ülkelere, en kötü durumda olanların ekonomisi bile her halükarda Türkiye’nin ekonomisinden daha iyi durumdadır. Bunun dışında demokrasi, insan hakları ve azınlık hakları bakımından da Türkiye, Topluluk standartlarının oldukça altındadır. Yani AET üyeliği için hazır olmayan Türkiye, AT için her anlamda yük olacaktır. Ancak bütün bu olumsuzluklara rağmen; AT yine de Türkiye’yi kaybetmeyi

istememekte ve göze alamamaktadır. Bu nedenle Komisyon, Ankara Anlaşması'nda belirtildiği gibi her iki tarafında daha fazla işbirliği yapabilmesi için Türkiye'ye bazı somut şeyler sunulması gerektiğini tavsiye etmiştir. En nihayetinde bu tavsiyeler, Türkiye-AT arasında Gümrük Birliği kurulmasıyla sonuçlanmıştır.

3.1.2. Soğuk Savaş Sonrasında İlişkiler (1990-2005)

II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan Soğuk Savaş dönemi, Sovyetler Birliği'nin yıkıldığı tarihe yani 1990 yılına kadar sürmüş ve bu dönemde Türkiye, özellikle stratejik konumu dolayısıyla hem Doğu Bloğu hem de Batı Bloğu için özel bir öneme sahip olmuştur. Kutuplaşmanın oldukça yoğun yaşandığı bu dönemde, özellikle ABD ve Avrupa ülkeleri Türkiye'yi kendi taraflarında görmek için daha çok uğraşmak zorunda kalmıştır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla, Batı için komünizm tehlikesi ortadan kalkmış ve böylece Türkiye de, Avrupa için önemini yavaş yavaş yitirmeye başlamıştır. Birer birer bağımsızlığını kazanan eski Doğu Bloğu ülkeleri, bolluk ve refah içerisinde olduğunu düşündükleri Avrupa ile yakınlaşma arzusuyla AT'ye üye olmak için girişimlerde bulunmaya başlamıştır. Bu yakınlaşma arzusunun arkasında şüphesiz ki; bir an önce Rus etkisinden çıkma isteği yatmaktadır. Aynı zamanda AT üyeliği, bu ülkelerin ekonomik anlamda iyileşmeleri için de bulunmaz bir fırsat sunacaktır. AT ise bu dönemde; Avrupalılığı konusunda hala şüpheler barındırdığı Türkiye yerine, bağımsızlığını yeni kazanan ve gerçekten Avrupalı olarak gördüğü bu ülkelerle meşgul olmayı tercih etmiştir. AT üyesi ülkeler arasında, konu Türkiye olduğu zaman sürekli tartışma çıkaran meselelerden biri: Türkiye'nin Avrupalılığı olmuştur ve hala daha olmaya devam etmektedir. Ancak Avrupalı ülkeler, Kırım Savaşı sonrasında yapılan Paris Anlaşması'yla 1856 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nu Avrupa devletler topluluğunun bir üyesi kabul etmişlerdir (Karluk, 2014:120). Sonuç olarak; Türkiye'nin üyeliğinin geri plana itilmesi ne Avrupalılığı ile ne de ekonomisiyle açıklanamamaktadır. Zira ekonomik anlamda Türkiye'den çok daha kötü durumda olan ülkelerle bile müzakere süreçleri başlatılmıştır.

Soğuk Savaş sonrası Türkiye'nin Avrupa için önemini kaybetmeye başladığı doğru olmakla birlikte; eksik bir değerlendirme olacaktır. Çünkü her şeye rağmen AT, Türkiye ile ipleri tamamen koparmayı ve Türkiye'yi kaybetmeyi göze alamamıştır. Bu nedenle Komisyon'un öneride bulunduğu gibi bir işbirliği paketi hazırlanmaya başlanmıştır. Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı işbirliği paketi (Matutes Paketi) 6 Haziran 1990 tarihinde Avrupa Konseyi'ne sunulmuştur. Gümrük birliğinin temellerinin bu paket ile atıldığı belirtilmektedir (Baykal ve Arat, 2018:328). Ancak Yunanistan'ın vetosu nedeniyle bu program Konsey'de kabul edilememiştir (Arsava, 2008:849). Bu işbirliği paketinin onaylanmasının beklendiği sırada Türkiye ile Komisyon arasında oylamaya sunulması gerekmeyen bir işbirliği listesi hazırlanmış ve taraflarca imzalanmıştır. İki taraf arasındaki yakınlaşma süreci, 1993 yılında Gümrük Birliği müzakerelerinin başlamasını beraberinde getirmiştir. Türkiye, AB'nin gözündeki eski avantajlı konumunu gümrük birliği ile yeniden elde edeceğini düşünmektedir (Baykal ve Arat, 2018:333). Gümrük Birliği'ni tam üyeliğe giden yolda bir adım olarak gören Türkiye, bu durumdan memnuniyet duymaktadır. Çünkü bu adımın ülkeyi tam üyeliğe biraz daha

yaklaştıracğını düşünmektedir. Ancak AT, Gümrük Birliği'ne çok daha farklı bir şekilde yaklaşmaktadır. Uzun süredir devam eden müzakere süreçlerinden yorulan Türkiye'ye bir şeyler vermek ya da vermiş gibi gözükmek amacındadır. (Çakmak, 2011:127). AT için Gümrük Birliği; basit bir ticaret antlaşması olarak görülmektedir. Yani her iki taraf bu konuya farklı anlamlar yüklemektedir. Nihayetinde 8 Kasım 1993 tarihinde Türkiye ile AT arasında gerçekleştirilen Ortaklık Konseyi toplantısında 1995 yılı içerisinde Gümrük Birliği'nin tamamlanması konusunda bir karar alınmıştır (Arsava, 2008:850).

Gümrük Birliği'nin Ankara Anlaşması'nda belirlenen şekilde gerçekleştirilmesi konusunda, Avrupa Komisyonu 1994 yılında bazı ilkeler benimsemiştir. Bu ilkeler doğrultusunda, 6 Mart 1995 tarihinde toplanan Türkiye-AT Ortaklık Konseyi Gümrük Birliği'ni tesis edecek 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararını almıştır. Bu karar 13 Aralık'ta Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmış ve 31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla yaklaşık yirmi iki yıl süren Geçiş dönemi sona ermiştir ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213(01)&from=EN)).

1995 yılında Gümrük Birliği konusunda taraflar bir mutabakata vardıldıktan sonra başlayabilen Son dönem, Ankara Anlaşması'nda belirtildiği üzere; “gümrük birliğinin dayanak ve Akit Tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 1963)”. Ne kadar süreceği konusunda herhangi bir süre saptanmayan son dönemde, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin gerçekleşmesi beklenmektedir. Nitekim Türkiye'nin bu yola girmesindeki nihai hedef AB'ye üye olmaktır. Ankara Anlaşması'nın 28. Maddesi ile birlikte; üçüncü ve son dönemin sonuçlandırılması tarafların inisiyatifine bırakılmıştır. Bu sırada son dönemin başlamasını da sağlayan Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasındaki sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsayacak şekilde 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlanmıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

Gümrük Birliği, Türkiye'deki bazı kesimler tarafından oldukça eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin en büyük dayanağı, bu düzenlemenin Türkiye'den çok AB'nin yararına olacağı inancıdır. Çünkü Gümrük Birliği daha çok sanayi ürünlerini kapsamaktadır ve sanayi ürünlerine uygulanan gümrük oranları tarım ürünleri için geçerli değildir. Ancak bunlardan çok daha önemli bir durum vardır ki; o da Türkiye'nin, AB'nin belirlediği dış ticaret politikalarına uymak zorunda olduğu halde karar alıcı mekanizma içerisinde yer alamıyor oluşudur (Çakmak, 2011:129). Bu olumsuzluklara rağmen; Gümrük Birliği, Türkiye'nin ekonomik ve ticari anlamda pek çok yenilik yapmasını sağlamıştır. Özellikle AB üyesi ülkelerle aynı standartlara gelebilmek için atılan adımlar, yapısal anlamda oldukça olumlu değişiklikleri beraberinde getirmiştir. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'na göre;

Gümrük Birliği'nin sadece gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılması ve Topluluğun üçüncü ülkelere uyguladığı ortak gümrük tarifesine (OGT) uyum sağlaması değil, aynı zamanda bir tarafın diğer taraf üzerinde haksız rekabet avantajı sağlamasına neden olabilecek tüm bozucu mekanizmaların kaldırılması anlamına geldiği anlayışı mevcuttur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019b).

Türkiye'nin Gümrük Birliği konusundaki yükümlülüklerini iki başlık altında gruplandırmak mümkündür. Bunlardan biri malların serbest dolaşımına ilişkin yükümlülükler iken; diğeri de mevzuat uyumuna ilişkin yükümlülüklerdir. 1/95 sayılı Karar'ın 8. Maddesi uyarınca; “Türkiye, kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıl içinde ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılması konusundaki Topluluk müktesebatını iç hukuk sistemine dâhil edecektir ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213(01)&from=EN))”. Gümrük Birliği'nin uygulanmaya başlanmasından sonra Türkiye, aynı yıl içerisinde yani 25 Temmuz 1996 tarihinde bir de AKÇT ile Serbest Ticaret Anlaşması imzalamıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Bütün bu adımlar Türk ekonomisinde modernleşme hareketlerini başlatmış, üretim artmakla kalmamış Avrupa standartlarına ulaşmıştır. Türkiye her ne kadar Gümrük Birliği'nden beklediği siyasi faydayı alamamış olsa da, ekonomik olarak Avrupa kadar olmasa da kazançlı çıkmıştır. İthalat ve ihracat artmış ve Türkiye 2010 yılı itibariyle Avrupa'daki en büyük altıncı ekonomi olmuştur (Çakmak, 2011:132).

Türkiye ile AB arasındaki ikili ilişkilerin tamda bir adım ileriye götürüldüğü, en azından Türkiye'nin böyle kabul ettiği bu yıllarda Yunanistan ile Kardak Krizi patlak vermiştir. Tıpkı daha önceki sorunlarda olduğu gibi Yunanistan bu konuyu da uluslararası platformlara taşımaya çalışmış ve bunu bu sefer AB Bakanlar Konseyi'nin desteğini arkasına alarak yapmıştır. Konsey krizi çıkarmanın Türkiye olduğunu ve bu yüzden Uluslararası Adalet Divanı'na gidilmesini öneren bir karar vermiştir (Baykal ve Arat, 2018:342). Bu kararı kabul etmeyen Türkiye, bu tarihten sonra Avrupa ile ilişkilerinde yoğun bir şekilde Yunanistan'ın vetolarına maruz kalmaya başlayacaktır. Türkiye ile ilişkilerini var olan seviyede tutma niyetinde olan AB yetkilileri için bu durum bulunmaz bir fırsattır. Yani Yunanistan'ın Türkiye'yi her fırsatta veto etmesi, bir anlamda AB'nin işini de kolaylaştırmıştır.

Soğuk Savaş sonrasında bağımsızlığını yeni kazanan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB üyesi olmak konusunda oldukça isteklidir ve AB, daha önce de belirtildiği gibi bu dönemde zamanının pek çoğunda bu konuyla meşgul olmuştur. Bu doğrultuda, AB ülkeleri yeni genişleme süreçlerini ve yol haritasını belirlemek üzere; 12-13 Aralık 1997 tarihinde Lüksemburg Zirvesi'nde bir araya gelmiştir. AB'nin beşinci genişleme sürecinin konuşulduğu bu toplantının sonunda, alınan kararlar “Gündem 2000” adlı bir belgeyle duyurulmuştur (European Parliament, 1997). Türkiye açısından ciddi bir hayal kırıklığı yaratan bu belge, 1998 yılında müzakerelere başlanacak olan Doğu Avrupa ülkelerinin adını içermektedir. Uzun yıllardır tam üyelik için çalışan Türkiye'nin adına bu belgede yer verilmemiş olması, tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Tıpkı Türkiye gibi bağımsızlığını yeni kazanan Orta (Merkez) ve Doğu Avrupa ülkelerinin de bazı sorunları bulunmaktaydı; ancak onların sorunları (ekonomik, siyasi vb.) AB üyeliği için engel olarak görülmemiş olacak ki bu belgede kendilerine yer verilmiştir. Özellikle Güney Kıbrıs'ın yeni üye olacak ülkeler arasında sayılıyor oluşu Türkiye için büyük bir sorundur. Bunun haricinde AB üyesi ülkelerde kendi içerisinde ikiye ayrılmıştır. Bu belgede Türkiye'nin üyeliğe ehil olduğu belirtilmesine rağmen; Kopenhag Kriterleri'ni yerine getirmediği sürece üyeliğin sağlanamayacağı belirtilmiş ve ayrıca Türkiye'nin

ısrarcı tutumunun Türkiye-AB ilişkilerine zarar vereceği vurgulanmıştır (European Parliament, 1997). Ancak bilindiği üzere konu sadece Kopenhag Kriterleri değildi, üye ülkeler Türkiye'nin etnik ve kültürel kimliği konusunda da anlaşmazlıklar yaşıyordu. Nitekim Türkiye'nin kimliği ve kültürel farklılıkları konusundaki ilk ciddi itiraz da burada dile getirilmiştir (Baykal ve Arat, 2018:344). Bir kesim Türkiye'nin Avrupa'da yeri olmadığını dile getirmekten çekinmezken; başka bir kesim Türkiye'nin Avrupa ülkelerinden farklı özelliklere sahip olmasının AB üyeliğini engellemesine karşıydı. Ancak her iki tarafta, Kopenhag Kriterleri'nin sağlanması gerektiği noktasında anlaşmıştı. Sonuç olarak, Türkiye siyasi ve ekonomik sorunlarını çözmeden aday ülke olamayacaktı.

Lüksemburg Zirvesi'nde alınan kararlardan biri de; AB'ye katılma konusunda ehil olan ülkelerin "Avrupa Konferansı" adı altında bir araya gelmesiydi. AB üyesi ülkelerle muhtemel aday ülkeler arasında bir işbirliği ve fikir alışverişini sağlaması beklenen bu konferansa; Türkiye'de, üyeliğe ehil ülkelerden biri olarak davet edilmiştir. Yalnız şunu belirtmekte fayda vardır; bu davet bile Kıbrıs ve Yunanistan konuları dile getirilerek özel koşullara bağlanmıştır. Ancak Türkiye Zirve'nin hemen ertesi günü, 14 Aralık 1997'de AB'nin çifte standartlı davranışları ve Türkiye'ye karşı uyguladığı ayrımcılıklardan dolayı AB ile siyasi diyalogu dondurma kararı almıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Doğal olarak Türkiye'nin Avrupa Konferansı'na katılmayacağı da belirtilmiştir. Bu dönemde Türkiye'nin nihai hedefi tam üyelik iken; AB ilişkileri ekonomik ve siyasi ortaklık çerçevesinde ele almıştır. Lüksemburg Zirvesi'nin kararları doğrultusunda, Türkiye-AB ilişkilerinin geliştirilebilmesi için AB Komisyonu tarafından 3 Mart 1998 tarihinde "Türkiye için Avrupa Stratejisi" başlıklı bir belge yayınlanmıştır (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_98_208). Bu belgede tıpkı daha öncekilerde olduğu gibi, Türkiye'nin AB'nin genişleme dalgasına dâhil olabilmesi için atması gereken adımlar belirtilmiştir. Ayrıca bu tarihte ilk defa Türkiye'nin AB'ye katılımı konusunda ilerleme raporu ve genişleme strateji belgesi yayınlanmış ve bundan sonra her yıl yayınlanmaya devam edecektir. Ancak Türkiye'nin AB ile siyasi diyalogunu dondurduğu bir dönemden geçildiği için bu belgeler, Türkiye tarafında herhangi bir hareketlilik yaratmamıştır.

AB'nin önde gelen üyelerinden Almanya ve Fransa gibi ülkeler, en başından beri Türkiye'nin üyeliği konusunda isteksiz bir tavır takınmıştı. Ancak son dönemde, bu ülkelerde yapılan seçimlerin sonucunda hükümetler değişmiş ve yeni yönetimler Türkiye'ye karşı daha ılımlı yaklaşıma başlamıştır. Avrupa'da bir değişim havasının estiği bu dönemde, 10-11 Aralık 1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde Türkiye oy birliği ile aday ülke ilan edilmiştir (https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm). Türkiye'nin üye olmak için AB'ye başvuru yaptığı ilk günden bugüne kadar geçen kırk yıllık sürede, belki de ilk defa Birliğe üyelik anlamında Türkiye'ye gerçekten somut bir şey verilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nde adaylığa uygun görülmeyen Türkiye bundan iki yıl sonra adaylığa uygun bulunmuştur. Şüphesiz ki, Türkiye'nin Lüksemburg sonrası gösterdiği tepki işe yaramıştır. Ayrıca uluslararası konjonktürde etnik çatışmaların yaşandığı bir dönemde, Türkiye'yi AB'den dışlamak AB için çok da mantıklı gelmemiştir. Nitekim ABD'den ayrı bir güvenlik yapılanması oluşturmaya çalışan AB için Türkiye, Avrupa güvenliğinin

önemli bir parçasıdır (Çakmak, 2011:138). Türkiye’ye adaylık statüsünün verildiği Helsinki Zirvesi’nde, Türkiye’yi ilgilendiren üç ayrı madde (4.9. ve 12. madde) bulunmaktadır. Helsinki Zirvesi sonuç bildirgesinin 4. maddesi;

Aday ülkelerin (13 aday ülke) üyelik sürecini eşit bir temelde gerçekleştireceğini; AB’nin anlaşmalarla belirlenen değerlerini ve amaçlarını paylaşmak zorunda olduklarını; anlaşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesini; sınır sorunlarının çözülmesi için her türlü çabanın gösterilmesini; sorunlar çözülemediği durumlarda makul bir süre içinde Uluslararası Adalet Divanı’na gidilmesini ve Avrupa Konseyi aracılığıyla en geç 2004 yılı sonunda çözüme ulaştırılmasını; Kopenhag Kriterleri’ne uyumun üyelik müzakerelerinin başlatılması için bir ön şart olduğu ve Kopenhag Kriterleri’ne uyumun Birliğe katılmak konusunda temel oluşturduğunu belirtir (Karluk, 2014:212-213).

Türkiye’yi ilgilendiren bir diğer kısım 9. maddenin;

- (a) kısmı; AB Konseyi, 3 Aralık’ta New York’ta başlatılan, Kıbrıs sorununun kapsamlı bir şekilde çözümüne yönelik görüşmeleri memnuniyetle karşılamakta ve BM Genel Sekreterinin bu sürecin başarılı bir şekilde sonuçlandırılmasına yönelik çabalarını desteklemektedir.
- (b) kısmı; AB Konseyi, siyasi çözümün Kıbrıs’ın AB’ye katılımını kolaylaştıracağını vurgulamaktadır. Katılım müzakerelerinin tamamlanmasına kadar herhangi bir çözüme ulaşılamamış olması durumunda, Konsey, katılım konusunda bu ön şarta bağlı olmaksızın bir karar verecektir. Konsey, bu durumda, ilgili tüm faktörleri dikkate alacaktır (Karluk, 2014:213).

Son olarak Türkiye ile doğrudan ilgisi olan 12. Madde;

AB Konseyi’nin, Türkiye’de son zamanlarda kaydedilen olumlu gelişmeleri memnuniyetle karşıladığını ve Kopenhag Kriterleri’ne uymak konusunda yapılan reformlardan memnun olduğunu dile getirmiştir. Türkiye’nin, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler ile aynı temelde birliğe aday olacak bir ülke olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle yapılacak reformların teşvik edilmesi ve desteklenmesi için Türkiye, bir katılım öncesi stratejisinden yararlanacaktır. Bu, insan hakları konusuna özel bir önem verilerek katılım için gereken siyasi kriterlerin yerine getirilmesine yönelik ilerlemelerin ve 4 ve 9(a) paragraflarında değinilen konuların da vurgulandığı, güçlendirilmiş bir siyasi diyalogu da içerir. Türkiye, aday ülkeler ile Birlik arasındaki toplantılara katılma fırsatına sahip olacaktır. Türkiye için ekonomik ve siyasi kriterler ile katılım hazırlıklarının yoğunlaştırılması ve öncelikleri de belirleyen bir katılım ortaklığı hazırlanması, Türk mevzuatı ile uygulamasının müktesebata uyumlaştırılmasının yoğunlaştırılması için Komisyon’dan müktesebatın analitik olarak incelenmesi sürecini hazırlaması istenmektedir. AB Konseyi, katılım öncesinde kullanılmak üzere, AB’nin tüm mali yardım kaynaklarının koordinasyonu için Komisyon’dan tek bir çerçeve sunmasını ister (Karluk, 2014:214).

Helsinki Zirvesi’nin sonuç bildirisindeki Türkiye ile ilgili bu maddeler, Ankara’da bazı rahatsızlıklar yaratmış ve bu nedenle adaylık statüsünü öne süren koşulları kabul edip etmemek konusunda bir sürede olsa tereddüt yaşanmıştır. Türkiye’yi rahatsız eden ilk konu, 4. maddede belirtilen “sınır anlaşmazlıklarının çözümü” olmuştur. Bu dönemde, Yunanistan ile Ege denizinin sınırları konusunda sorunlar yaşayan Türkiye, bu maddenin devamında sorunların çözülemezse Uluslararası Adalet Divanı’na gidilmesi gerektiği şeklindeki ifadeden dolayı tedirgin olmuştur. Bu maddenin kabulü, zaten daha önce de Kardak Krizi sırasında konuyu uluslararası bir platforma taşımak için büyük çaba harcayan Yunanistan’ın işini oldukça kolaylaştırmış olacaktır. Türkiye’de rahatsızlık yaratan bir başka konu, 9. maddede ele alınan Kıbrıs Meselesi olmuştur. Her ne kadar AB tarafı Kıbrıs Meselesi konusunu çözmek adına atılan adımları destekleyip, bu durumdan memnuniyetini dile getirse de; katılım müzakereleri tamamlanana kadar sorun çözülemez ise bu konunun üyelik için bir ön koşul olmayacağı dile getirilmiştir. Nitekim Kıbrıs’taki

sorun müzakereler tamamlanana kadar çözülememiş ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) 2004 yılında AB'ye üye olmuştur.

AB üyesi ülkeler arasına, Türkiye'yi veto edecek bir ülke ve Yunanistan'ın Türkiye karşısı söylemleri ve davranışlarına bir destek daha eklenmiştir. Son olarak 12. maddede; katılım öncesi stratejinin 4. ve 9. maddede belirtilen konuları da kapsaması istenmiştir. Bu durum Türkiye tarafında, tam üyelik için bir çeşit “ön koşul” sunulduğu algısını yaratmıştır. Durumu fark eden AB yetkilileri Türkiye'yi ikna etmek için girişimlerde bulunmuşlar ve hatta Türkiye'ye gelip hükümetle görüşerek, yanlış anlaşıldıkları konusunda bir açıklama yapmak zorunda kalmışlardır. AB Dönem Başkanı'nın daha sonra Türk hükümetine gönderdiği mektupta da, Kıbrıs konusunun bir ön koşul olmadığı yalnızca bir siyasi diyalog olduğu belirtilmiş ve bunun üzerine Türkiye ikna edilmiştir (Arsava, 2008:854). Türkiye, AB ile uyum için etkili ve sürdürülebilir bir çalışma yapmak ve bunu kurumlar arasındaki koordinasyon ile gerçekleştirebilmek için 4 Temmuz 2000 tarihinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ni kurmuştur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

AB, aday ülke statüsü verdiği ülkeler için Birliğe üye olmadan önce aday ülkenin yapması gerekenleri içeren bir belge hazırlayıp, bunu ilgili ülkeye iletmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) adını alan bu belge, aday statüsü verilen Türkiye için de hazırlanmış ve 8 Mart 2001 tarihinde AB Bakanlar Konseyi Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'ni kabul etmiştir (https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2001.pdf). Bir çeşit ev ödevi gibi görülen bu belge kısa ve orta vadede yapılması gerekenleri, özellikle AB müktesebatına uyum konusunda atılması gereken adımları içermektedir. Ancak tabi ki her zaman dile getirilen Kopenhag Kriterleri'ne de belgede yer verilmiştir. Buna karşılık aday ülkeler, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen değişikliklerin nasıl yapılacağı ve bu değişiklikler için nasıl bir yol izleneceğini açıklayan bir Ulusal Program hazırlamaktadır.

Genel hatlarıyla Kopenhag Kriterleri'nden oluşan Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihli resmi gazetede yayımlandıktan sonra uygulamaya konulmuştur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Türkiye'nin tek taraflı irade beyanı anlamına gelen Ulusal Program, büyük oranda Katılım Ortaklığı Belgesi ile uyumlu ve onun isteklerini yerine getirecek şekilde hazırlanmıştır. Türkiye, Ulusal Program kabul edildikten sonra eline geçen fırsatı en iyi şekilde kullanmak konusunda oldukça karardır ve vaat ettiği değişiklikleri yerine getirmek için bütün gücüyle çalışmaya başlamıştır. Nitekim bunun karşılığını almaya başladığını da, 14-15 Aralık 2001 tarihinde Laeken Zirvesi'nde gerçekleştirilen “anayasa” çalışmalarına aday ülke olarak Türkiye'nin de davet edilmesiyle birlikte söyleyebiliriz (Çakmak, 2011:143). Bu sırada ABD'de yaşanan 11 Eylül saldırıları da, Türkiye'nin hem Avrupa hem de ABD için önemini arttırmıştır. Özellikle radikal gruplar ile mücadele edebilmek için her iki taraf da Türkiye'ye ihtiyacı olduğunu düşünmeye başlamıştır. Ayrıca Türkiye'nin attığı değişim adımlarının yansımalarını, AB Kopenhag Zirvesi sonrasında yayınlanan sonuç bildirisinde de görmek mümkündür. 12-13 Aralık 2002

tarihinde yapılan Zirve'den; "Komisyon'un raporu ve önerisi doğrultusunda, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığına karar verilmesi durumunda, 2004 Aralık ayında yapılacak Zirve'de müzakerelerin gecikme olmaksızın başlatılacağı" (<https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>) şeklinde bir karar çıkmıştır. Böylece 2003 ve 2004 yılları Türkiye için, Kopenhag Kriterleri'ni tamamlamak adına değişiklikler yapmakla geçmiştir. 20 Mart 2003 tarihinde Irak'ta başlayan ABD müdahalesi sırasında, Türkiye'nin ABD'yi desteklememesi ve Kıbrıs sorununun çözümü için önerilen Annan Planı'nı 2004 yılının Nisan ayında kabul etmiş olması; Avrupa'nın gözündeki Türkiye imajını oldukça iyi yönde etkilemiştir.

Türkiye'nin aday ülke statüsü kazandığı tarihten itibaren geçen süre boyunca AB'ye üye olabilmek adına yaptığı girişimler, ülkeyi sonunda karşılığını alacağı bir noktaya getirmiştir. 16-17 Aralık 2004 tarihli AB Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilmiş ve 3 Ekim 2005 tarihinde katılım müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır (https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf).

Ancak Zirve sonrasında yayınlanan karar metni hem Türkiye için hem de Avrupa için biraz kafa karıştırıcı ifadeler içermektedir. Özellikle 23. madde de yer alan; "Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreçtir" ifadesi, sürecin sonucunda "üyelik" elde etmenin kesin olmadığını açıkça belirtmiştir ((https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf)).

Bu muğlak ifade, kimin nasıl değerlendirdiğine göre farklı anlamlar oluşmasına neden olabilmektedir. Bu maddenin varlığı, ileride ola ki üyelik gerçekleşmezse; dayanak olacak gerekli hukuki zemini hazırlamıştır. Ancak Türkiye'yi tamamen kaybetmeyi göze alamayan AB yetkilileri, üye yapmayı da göze alamamıştır. Çünkü Türkiye, AB dış politikasında oldukça büyük bir stratejik etkiye sahiptir. Özellikle içerisinde bulunduğu bölge özelinde bakılacak olursa Türkiye'nin burada "istikrar unsuru" olabileceği düşünülmektedir (Baykal ve Arat, 2020:352). Bu süreçte daha önce yapmaya çalıştıkları gibi, Türkiye'yi belki de özel bir statü vermek konusunda ikna edebileceklerini düşünmüşler hatta bunun için de gerekli hukuki zeminleri yaratmışlardır. Yine bu metinde AB, müzakereleri askıya alma hakkı olduğunu da açıkça belirtmiştir (https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf).

Müzakereler başlamadan önce Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler 29 Haziran 2005 tarihinde yayınlanmıştır. Bu sırada AB, beşinci genişleme dalgasını çoktan gerçekleştirmişti. Bu nedenle Türkiye, Ankara Anlaşması'na ve Gümrük Birliği'ne AB'nin yeni üyelerini de dâhil edecek bir Ek Protokol'ü imzalamak zorunda kalmıştır. Aslında Birlikle ikili ilişkilerin seyrinde doğal olarak imzalanması gereken bu protokol, GKRY'nin yeni üye olan ülkeler arasında bulunmasından dolayı isteksiz bir şekilde imzalanmıştır. Ek Protokol'ün imzalandığı 29 Temmuz 2005 tarihinde, yani aynı gün içerisinde Türkiye bir deklarasyon yayınlarak bu imzanın GKRY'yi tanımak anlamına gelmediğini AB Dönem Başkanlığı'na bildirmiştir. AB ise karşı bir deklarasyon ile, AB üyesi bütün ülkelerin tanınmasının katılım sürecinin zaruri bir parçası olduğunu belirtmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

Sonuç olarak 2004 yılında Brüksel’de yapılan Zirve’de belirtildiği gibi; 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg’da yapılan Hükümetlerarası Konferans ile AB, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin başlatıldığını duyurmuştur (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf). Çünkü 11 Eylül sonrası halkının çoğunluğu Müslüman olan Türkiye ile üyelik boyutunda bir ilişki ağı önem kazanmıştır (Baykal ve Arat, 2020:342).

3.1.3. Adaylık Sonrasında İlişkilerin Seyri (2005-2019)

3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla, Türkiye-AB ilişkileri açısından son dönemece girildiği yorumları yapılmaktaydı (Akçay ve Açıkmeşe, 2017:37). Türkiye ile AB arasındaki ilişkileri yürütmek için hazırlanan Müzakere Çerçeve Belgesi, 35 fasıl üzerine kurulmuştur. Müzakerelere başlamanın ilk aşaması tarama toplantıları olmuştur. Bu toplantılarda; Türk mevzuatı ile AB mevzuatı karşılaştırılmakta ve Türk mevzuatının bugünkü durumu ve yapısı tespit edilmektedir (Baykal ve Arat, 2020:372). Fasılların açılması ve geçici olarak kapatılması ise, aday ülkenin AB Konseyi tarafından belirlediği koşulları yerine getirip getirmediğine göre değişiklik göstermektedir. Bir üye ülkenin bile itirazı fasılların açılmasını ya da kapatılmasını engelleyebilmektedir.

Müzakere sürecinde şüphesiz ki Kıbrıs konusu, Türkiye’yi en çok uğraştıracak, çözüme kavuşturulamamış meselelerden biri olarak yerini korumaya devam etmektedir. Bu nedenle Türkiye, sorunla ilgili yeni bir planı 20 Ocak 2006 tarihinde BM Genel Sekreteri Kofi Annan’a sunmuş ve bu plana göre; Türk limanlarının, Rumlara açılması karşılığında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ne (KKTC) uygulanan izolasyonun kaldırılmasını istemiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Ancak bu teklife herhangi bir cevap alamamıştır. Bu sırada, 20 Ekim 2005 tarihinde başlayan tarama işlemi devam etmektedir ve Türkiye için açılan ilk fasıl 25. Bilim ve Araştırma faslı olmuştur. Lüksemburg’da 12 Haziran 2006 tarihinde gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferans’ta açılan bu fasıl, gene aynı yerde Türkiye’nin gerekli kriterleri yerine getirdiği belirtilerek geçici olarak kapatılmıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

AB, her yıl aday ülkelerle ilgili ilerleme raporları yayınlamaktadır. 2006 yılında Türkiye için yayınlanan ilerleme raporunda; Türkiye’nin Ek Protokol’ü imzalamış olmasına rağmen; limanların ve havaalanlarının hala Kıbrıs Rum kesimine açılmadığı tespitinde bulunulmuş ve 14-15 Aralık’ta gerçekleştirilecek liderler Zirvesi’ne kadar Türkiye’ye süre verilmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Ancak Aralık ayında bir araya gelen AB üyesi ülkeler, Komisyon’un tavsiyesini dikkate alarak Türkiye’nin Ek Protokol’ün taahhütlerini yerine getirdiği doğrulanana kadar, 8 faslın açılmamasına ve açılan hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasına karar vermiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Bu fasıllar;

1. Fasıl: Malların Serbest Dolaşımı
3. Fasıl: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
9. Fasıl: Mali Hizmetler
11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma

- 13. Fasıl: Balıkçılık
- 14. Fasıl: Taşımacılık Politikası
- 29. Fasıl: Gümrük Birliği
- 30. Fasıl: Dış İlişkiler

Birlik üyesi ülkeler arasında birbirlerinin çıkarlarına aykırı hareket etmeme ve böyle bir durum olduğu takdirde de dayanışma tesis edilmesi uzun yıllardır var olan bir uygulamadır (Torun, 2017:158). Dolayısıyla GKRY'nin, Türkiye'yi engelleyici davranışları diğer üyelerde herhangi bir rahatsızlık yaratmamıştır. Türkiye'nin müzakere görüşmeleriyle ilgili bir başka engelleme de Fransa'dan gelmiştir. Üyelik ile doğrudan ilgisi olduğu gerekçesiyle Fransa 26 Haziran 2007 tarihinde 5 faslın açılmasına izin vermeyeceğini belirtmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Bu fasıllar;

- 11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma
- 17. Fasıl: Ekonomik ve Parasal Politika
- 22. Fasıl: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- 33. Fasıl: Mali ve Bütçesel Hükümler
- 35. Fasıl: Kurumlar

Bu fasılların engellenmesi, Fransa'nın eski Başbakanı Nicholas Sarkozy'nin Türkiye'nin Avrupalı olmadığı iddiasına dayandırılmıştır. Sonuç olarak Sarkozy, Türkiye-AB ilişkilerinin tam üyelik yerine imtiyazlı ortaklık çerçevesinde şekillenmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Torun, 2017:158). Aslında Almanya Başbakanı Angela Merkel de, Türkiye'nin AB'ye üyeliği konusunda tıpkı Sarkozy gibi düşünmektedir (<https://www.dw.com/tr/merkel-t%C3%BCrkiye-ime-imtiyazl%C4%B1-ortakl%C4%B1k-%C3%B6nerdi/a-2527096>). Ancak bu konuda somut bir girişimde bulunmamıştır.

Başta GKRY olmak üzere, Almanya ve Fransa'nın Türkiye'nin Birliğe üyeliğini engellemek amacıyla yaptığı girişimler devam ederken; Türkiye ilk kez 10 Ocak 2009 tarihinde AB ile müzakere sürecini yönetmesi için bir “Başmüzakereci” görevlendirmiştir. Devlet Bakanı Egemen Bağış'ın, başmüzakereci olarak görevlendirilmiş olması, Türkiye'nin müzakere sürecini ne kadar ciddiye aldığını ve üyelik konusunda ne kadar kararlı olduğunu da göstermiştir. Ancak GKRY, 8 Aralık 2009 tarihinde yapılan Genel İşler Konseyi toplantısında, Türkiye ile ilişkiler normalleşene kadar tek taraflı olarak 6 fasılda ilerleme kaydedilmesini bloke ettiğini duyurmuştur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Bu fasıllar;

- 2. Fasıl: İşçilerin Serbest Dolaşımı
- 15. Fasıl: Enerji
- 23. Fasıl: Yargı ve Temel Haklar
- 24. Fasıl: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- 26. Fasıl: Eğitim ve Kültür
- 31. Fasıl: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin seyrine baktığımızda aslında müzakereler başlamadan önce daha sorunsuz bir ilişki ağına sahip olduklarını söylemek mümkündür. Müzakereler

başladıktan sonra, Türkiye çok daha fazla engelle ve sorunla karşılaşmaya başlamıştır. Şüphesiz ki, AB'deki Türkiye karşıtları Birliğe tam üyelik öncesinde sahip olduklarını düşündükleri son şanslarını da kullanmaya çalışmaktadır. Hatta Fransa, kamuoyunun da tepkisini çekmemek adına, Türkiye üzerine düşen her şeyi yapmış olsa da konuyu referanduma götürüp üyeliği engelleyebileceklerini dile getirmektedir. Ancak AB'yi konfederalist bir bakış açısıyla daha çok ekonomik bir birlik olarak görenler Türkiye'nin üyeliğine daha sıcak bakmaktaydı (Baykal ve Arat, 2020:385).

AB ile her türlü ilişkiyi sürdürmek ve müktesebat uyumu konusunda çalışmak için daha önce kurulan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 8 Haziran 2011 tarihinde AB Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmış ve bütün koordinasyon tek çatı altında toplanmıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Böylece Bakanlık seviyesine çıkarılan bu konuya, Türkiye'nin ne kadar çok önem verdiği bir kez daha görülmüştür. Ankara Anlaşması'yla Türk vatandaşlarına sağlanan serbest dolaşım hakkının, bir türlü uygulamaya konulamayışı ikili ilişkilerde yıllardır dile getirilen bir durum olmuştur. Nihayetinde bu konuda bir girişim yapılmış ve 16 Aralık 2013 tarihinde AB ile Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Zaptı ve Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0239:FIN:EN:PDF>). Bu anlaşma ile Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen vizesinin sonunda ortadan kalkması beklenmektedir. Bu doğrultuda, AB ile Türkiye arasında ilk görüşmeler yapıldıktan sonra, Vize Diyaloğu Yol Haritası belirlenmiştir. Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması birbiriyle bağlantılı bir şekilde beraberce yürütülmektedir. Geri Kabul Anlaşması'nın yürürlüğe girebilmesi için gereken iç prosedürler AB tarafından tamamlandıktan sonra, Konsey Sekreteryası gerekli bildirimini yapmış ve anlaşmanın onaylanmasının uygun olduğuna dair karar 6547 sayılı Resmi Gazetede 28 Haziran 2014 tarihinde yayınlanmıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). 1 Ekim 2014 tarihi itibarıyla de, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına yönelik hükümleri yürürlüğe girmiştir.

AB ile Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşmaları'nın yapıldığı bu dönemde aslında Türkiye çok kritik zamanlardan geçmektedir. 2010 yılında hemen sınırlarının ötesinde başlayan önce Arap Baharı, daha sonra Suriye iç savaşı Türkiye'ye yönelik ciddi oranda mülteci akınına neden olmuştur. Ülkesinde 7 Kasım 2019 tarihi itibarıyla 3.682,434 Suriyeli mülteciyi barındırmaya çalışan Türkiye, bir yandan da bu şartlar altında AB ile Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması konusunda üzerine düşen görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Vize Serbestisi Diyaloğu Yol Haritasının uygulanması noktasında düzenli aralıklarla raporlar hazırlanmaktadır. Bu raporlar aracılığıyla, Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken şartları yerine getirip getirmediğinin tespiti yapılmaktadır. Böylece Komisyon tarafından 20 Ekim 2014 tarihinde yayınlanan ilk raporda; Türkiye'nin etkin bir çaba gösterdiği belirtilerek, özellikle göç, uluslararası koruma ve belge güvenliği alanında sağlanan ilerlemeden çok memnun olduklarını dile getirmişlerdir. Ancak sınır yönetimi ve polis-yargı işbirliği alanlarında hâlâ daha bazı adımlar atılması gerektiği belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler, özellikle Vize Serbestisi Diyaloğunun kurulmasıyla birlikte farklı bir boyut kazanmış ve bu tarihten sonra ikili ilişkiler çoğunlukla göç ve mülteci konuları çerçevesinde şekillenmiştir. 15 Ekim 2015 tarihinde Brüksel’de toplanan AB Liderler Zirvesi’nde, AB’ye yönelik mülteci akınının kontrol edilmesi konusunda Türkiye-AB arasında Ortak Eylem Planı hazırlanmıştır (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860). Bu Eylem Planı, AB ülkelerine geçmeye çalışan mülteci sayısının tavan yaptığı ve kontrol edilemez boyutlara ulaştığı bir zaman diliminde gerçekleştirilmiştir. Eylem Planı’nın amacı; Suriye’deki durumu değerlendirerek ortaya çıkan krizin etkileriyle baş etmek, özellikle Türkiye ve diğer ülkelerde bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin desteklenmesi ve son olarak göçün yönetilmesini sağlamak için Türkiye ve AB arasındaki ikili işbirliğinin artırılmasıdır. Bu plan doğrultusunda her iki tarafa da bazı sorumluluklar düşmektedir.

Türkiye ile AB arasında “göç” konusu üzerine kurulan Ortak Eylem Planı’ndan sonra; AB Kurumları başkanları ve 28 üye devlet veya hükümet başkanlarının katılımı ile ilk Türkiye-AB Zirvesi 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel’de yapılmıştır (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>). Toplantıya katılım sağlayan taraflar, 15 Ekim 2015 tarihli AB Zirvesi’nin sonuçları doğrultusunda, Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinin yeniden canlandırılması gerektiği konusunda ortak bir kanıya varmışlardır. Bu Zirve’de kabul edilen Ortak Deklarasyon ile (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>);

- Terörle mücadele konusunun öncelikli olmaya devam edeceği,
- Vize Serbestisi Yol Haritasında belirtilen hususların yerine getirilmesiyle, Türk vatandaşlarına Schengen vize uygulamasının Ekim 2016’ya kadar kaldırılması ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması’nın Haziran 2016 itibariyle tam olarak uygulanması,
- Türkiye-AB işbirliği çerçevesinde, Türkiye’ye sağlanan mali yardımın artırılması,
- 15 Ekim 2015 tarihli Ortak Göç Eylem Planı’nın taraflarca aktif bir şekilde uygulanması,
- Gümrük Birliği’nin güncellenmesi çalışmalarına başlanması,
- Türkiye-AB arasında Üst Düzey Ekonomik Diyalog Mekanizması’nın kurulması konusunda çalışmalara başlanması,
- Katılım Müzakerelerini hızlandırarak, yeni fasılların açılması konusunda gerekli alt yapının oluşturulması gibi kararlar alınmıştır.

Türkiye’nin 2011 yılından beri, AB’nin ise 2015 yılından beri yoğun olarak karşı karşıya kaldığı göç hareketleri, ikili işbirliği ağının gelişmesi yönünde oldukça etkili olmuştur. Özellikle Türkiye ve AB arasında yapılan Zirve toplantıları ve alınan kararlar incelendiğinde “mülteci” mevzusunun, sorunlar sarmalıyla devam eden müzakere sürecinde Türkiye için farklı bir kapı açtığını söylemek yanlış olmayacaktır. Türkiye’nin stratejik konumunun bir sonucu olarak mülteciler ve AB arasında doğal bir tampon bölge

olması, AB için Türkiye'nin önemini daha da arttırmıştır. Soğuk Savaş sonrasında, Komünizm tehdidi ortadan kalktığına, Türkiye'nin AB için önemini yitirdiğini söyleyen uzmanlar, Arap Baharı ile başlayan mülteci sorunuyla AB için Türkiye'nin eskisinden çok daha önemli bir konuma yerleştiğini belirtmekte ve bunu Zirvelerde alınan kararlar aracılığıyla da kanıtlamaktadır. 17 Aralık 2015 tarihinde Ortak Göç Eylem Planı'na yönelik yayınlanan ilk uygulama raporu, Türkiye ile AB arasında kurulan bu ikili işbirliğinin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha göstermiştir. Ortak Eylem Planı uygulanmaya başlayalı henüz on beş gün olmuşken, düzensiz göç sayılarında bu kadar kısa sürede bile ciddi oranda azalma yaşandığı belirtilmiş ve bu işbirliğinin artırılarak devam etmesi gerektiği yönünde temenniler sunulmuştur (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a).

Türkiye ve AB arasında liderler düzeyinde gerçekleştirilen ikinci Türkiye-AB Zirvesi 7 Mart 2016 tarihinde Brüksel'de toplanmıştır. Bu Zirve'de özellikle Ege Denizi'nde yaşanan mülteci ölümlerini dile getiren Türkiye, can kayıplarının önüne geçmek adına AB ile birlikte işbirliği çerçevesinde alınabilecek önlemler konusunda bazı önerilerde bulunmuştur. Daha çok Türkiye ile Yunanistan arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanma esaslarının ele alındığı Zirve'de, Yunanistan'a destek olunması gerektiği vurgulanmıştır (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/>). AB için hayati bir konu haline alan mülteci meselesi, özellikle Avrupa'nın güneyini oluşturan ülkelerde bir hayli endişe yaratmaktadır. Bu nedenle vakit kaybetmeden liderler düzeyindeki Türkiye-AB Zirvesi'nin üçüncüsü 18 Mart 2016 tarihinde yapılmıştır. Mülteci krizi temelinde toplanan bu Zirve'de, ikili ilişkilerin derinleştirilmesi konusuna da odaklanılmıştır (https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Relations/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf).

29 Kasım 2015 tarihli Ortak Göç Eylem Planı'nın uygulanması konusunda Türkiye ve AB'nin kararlılıklarının belirtildiği Zirve'de, ikili ilişkiler ivme kazanmıştır. Bu sırada Vize Serbestisiyle ilgili çalışmalar da ayrıca yürütülmektedir. Vize Serbestisi Yol Haritasında belirtilen ve yerine getirilmesi gereken 72 yükümlülükten yalnızca 7 tanesinin henüz yerine getirilmediği konusunda Avrupa Komisyonu 4 Mayıs 2016 tarihinde açıklama yapmış ve bu kriterlerin ivedilikle yerine getirilmesi sonucunda, Türk vatandaşlarına vize serbestisinin sağlanacağı belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Türkiye ve AB arasında hem göç hem de vize serbestisi konusunda ikili ilişkilerin ivme yakaladığı bu dönemde Türkiye, 15 Temmuz 2016 tarihinde vuku bulan başarısız darbe girişimiyle birçok açıdan zafiyete uğratılmaya çalışılmıştır. AB darbe girişimini kınayan bir mesaj yayınlarak Türkiye'nin ve demokrasinin yanında olduğunu belirtmiştir. Bu doğrultuda AB, Türkiye'nin hızlı ve orantılı bir şekilde eyleme geçmesini haklı bulmakla beraber; uzun süre OHAL altında yönetilen Türkiye'nin, hukukun üstünlüğü ve temel haklar noktasında AB'den dikkat çekici bir şekilde uzaklaşmaya başladığını vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 2018:2). Sonuç olarak AB'nin Türkiye'ye karşı çifte standartlı durumu burada bir kez daha tecelli etmiştir.

24 Kasım 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda yapılan bir oylama ile 479 kabul, 37 ret ve 107 çekimser oy sonucunda Türkiye ile yürütülen katılım müzakerelerinin geçici olarak dondurulmasına yönelik çağrı yapan karar tasarısı kabul edilmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a). Her ne kadar Parlamento'nun kararları bağlayıcı olmasa da; bu tasarıyla birlikte Türkiye-AB ilişkileri tarihindeki en durgun ve kötü günlerini yaşamaya başlamıştır. Nitekim 2017 yılında ikili ilişkiler açısından kayda değer hiçbir ilerleme gözlenememiştir. 26 Haziran 2018 tarihli AB Genel İşler Konseyi toplantısının sonucunda; “Türkiye'nin AB'den uzaklaşmakta olduğu, katılım müzakerelerinin fiiliyatta durma noktasına geldiği ve Gümrük Birliği'nin güncellenmesi müzakerelerinin başlatılmasının öngörülemediği (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019a)” belirtilmiştir. Vize Serbestisi ile ilgili kriterler üzerinde yapılan değerlendirmede, aynı yıl Avrupa Komisyonu; biyometrik pasaportlarla ilgili kriterlerin yerine getirildiğini doğrulamış ve böylece 72 kriterden yalnızca 6 kriter kalmıştır. Yerine getirilmesi gereken bu 6 kriter tamamlandıktan sonra, Türk vatandaşlarının önündeki vize engelinin kaldırılması beklenmektedir.

Avrupa ülkelerinde oldukça çok sayıda Türk göçmen ikamet etmektedir. Özellikle Almanya, Hollanda ve Avusturya bu konuda başı çeken ülkelerdendir. Avrupalı ülkelerin Türkiye karşıtlığının nedeni, biraz da bu ülkelerde yaşayan Türk göçmenlerin entegrasyonu konusunda yaşanan sorunlara bağlanabilir. Farklı etnik kimlik, dini inanç ve kültüre sahip olan bu insanlar Avrupa için bir “öteki” olmuştur. İnsan haklarına ve azınlık haklarına saygı konusunda Türkiye'yi sürekli uyan AB, konu kendi topraklarındaki azınlıklar olduğunda saygı duymak bir yana ve bu insanlar toplumsal yaşamı bozan bir unsur olarak görülmektedir. “Çeşitlilikte birlik” anlayışını temel alan AB, ne yazık ki toplumsal olarak bu anlayışı davranışlarına yansıtamamaktadır. Öncelikle 11 Eylül'de ABD'de yaşanan terör olayları daha sonra, Avrupa'nın pek çok ülkesinde de gerçekleşen terör eylemlerinin faillerinin çoğunlukla göçmen çıkması ve bu göçmenlerin bir de “Müslüman” olması doğal olarak Avrupa ülkelerinde sürekli bir tedirginlik hali yaratmıştır. Bu anlaşılabilir bir durum olmakla birlikte, güvenlik temasının arkasına sığınıp buna göre bir göçmen ve mülteci politikası yürütmeye çalışmak önyargılı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Avrupa'da önce yabancı düşmanlığı şeklinde başlayan ırkçılık, Müslümanlar ve göçmenler söz konusu olduğunda da kendisini göstermiştir. Siyasi aktörler ise bu durumu politika aracı haline getirmiş ve hatta seçim malzemesi yapmıştır. Yabancı düşmanlığının giderek artış gösterdiği Avrupa ülkelerinde, hem göçmen hem de Müslüman olmak bir kişiyi fazlasıyla tehlikeli bir obje haline getirmiştir. Potansiyel terörist muamelesi gören Müslüman göçmenler, belki de son yirmi yıldır hiç olmadığı kadar büyük bir ayrımcılığa maruz kalmaktadır (Adıgüzel, 2018:148-149).

Türkiye, uzun yıllar önce başladığı AB üyelik sürecinin son ve belki de en uzun döneminde bulunmaktadır. İki taraf arasında bir ileri iki geri şeklinde seyreden ilişkiler, sonuç olarak Türk devletinde ve kamuoyunda bıkkınlık yaratmıştır. Yıllık olarak yayınlanan ilerleme raporlarıyla, zaman zaman iç işlerine müdahale edildiği konusunda rahatsızlığını dile getiren Türkiye; böyle dönemlerde AB üyesi olma isteğini bilinçli bir şekilde sorgulamaya açmıştır. Özellikle Türkiye'nin Batı ittifakı içerisinde yer almasını istemeyenler, ilişkilerin kritik bir seviyede seyrettiği dönemlerde “Türkiye'nin AB üyesi

olma” konusunu tartışmaya amaktadır. AB’ye üyelik süreci Türkiye için Kıbrıs konusu ile iç içe geçmiş ve birbirinden ayırt edilemez bir hale gelmiştir (Arat, 2017:646). GKRY ve Yunanistan’ın engelleri, Türkiye’nin dışında cereyan eden ve üyeliğe engel olan meselelerdir. Bunun haricinde Türkiye’nin üyeliğine onay vermeyen başka AB üyesi ülkeler de bulunmaktadır.

Son yıllarda Avrupa’da yükselen aşırı sağcı ve mülteci düşmanı yönetimler, şüphesiz ki AB’nin Türkiye algısını ve Türkiye ile ilişkilerini de etkilemektedir. Avrupa Komisyonu tarafından 2018 yılında yayınlanan AB Genişleme Politikasına ilişkin raporda; Türkiye’nin kilit bir ortak ve aday ülke olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2018:1). Bu değerlendirilme, Avrupa’nın “mültecilerle sınavı” konusunda Türkiye’nin oynadığı rolden kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin, özellikle 21. yüzyılda yaşanması beklenen bir medeniyetler çatışması durumunda oynayacağı pozitif rolün herkes tarafından bilindiği belirtilirken, “Eğer Türkiye gibi bir ülke olmasaydı dünya barışı için Türkiye’yi yaratmak gerekcekti (Çakmak, 2011:159)” sözleri tam olarak Türkiye’nin böyle bir rol oynama ihtimalinin öngörülmesiyle alakalıdır. Türkiye de bu konuda üstlendiği görevin AB ile ilişkiler üzerinde olumlu bir hava yarattığının farkındadır. Ancak bu tek başına ilişkileri canlandırmak için yeterli değildir.

2018 yılında yayınlanan ilerleme raporunda; insan haklarıyla ilgili ciddi şekilde kötüleşmenin devam ettiği, ifade özgürlüğü ve basın haklarının tehlike altında olduğu belirtilmiştir. Özellikle tutuklu gazetecilere vurgu yapılarak, OHAL kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelelerin insan haklarını ihlal ettiği vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2018:3-4). Bu raporda, başarısız darbe girişimden sonra Türkiye’nin iç politikada aldığı önlemlerle AB’den her geçen gün biraz daha uzaklaştığı belirtilmiştir. Raporda, Türkiye ile ilgili olumlu bir şekilde bahsedilen tek konu göç ve mülteciler olmuştur. Bu kadar zor bir dönemden geçmesine rağmen, Türkiye’nin işbirliği içinde çok büyük oranda bir insan kitlesini topraklarında barındırması ve ihtiyaçlarını karşılamaya çalışması takdir edilmiş ve bu nedenle Türkiye’nin mali olarak desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak AB’nin, 2014-2020 bütçe dönemiyle ilgili yaptığı çalışmalarda Türkiye’nin üyeliğini dikkate alacak şekilde bir bütçe planlaması yapmamış olması; bu tarihler arasında Türkiye’nin AB’ye üyeliğinin birlik tarafından da beklenmediği yorumunun yapılmasına neden olmuştur (Karluk, 2014:53). 2018 yılının Haziran ayında, Genel İşler Konseyi Türkiye ile katılım müzakerelerinin neredeyse durma noktasına geldiği, yeni fasılların açılması veya katılmasının düşünülmediği ve Gümrük Birliği’nin güncellenmesi konusunda da yeni çalışmalar yapılmadığını belirtmiştir. AB yetkilileri tarafından, Türkiye’nin AB’den uzaklaşmaya başladığına dair yorumlar yapılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2019:119). İkili işbirliğinin belli bir alana (mülteci konusu) sıkışıp kaldığı Türkiye ve AB arasında, 2018 Mart ayında Türkiye’nin Ege Denizi ve Akdeniz’de başladığı sondaj faaliyetleri yeni gerilimler yaratmıştır.

AB, Türkiye’nin bu davranışlarını hukuk dışı ilan ederken; Türkiye Uluslararası Hukuk’tan kaynaklı haklarını kullandığını belirtmektedir (Avrupa Komisyonu, 2018:10). Yunanistan ve GKRY ile yıllardan beri var olan kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik

bölge sorunu, Türkiye'nin Akdeniz'de bulunduğu son girişimler doğrultusunda tekrar üst düzey bir gerilim ortamı yaratmıştır. Özellikle kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgenin belirlenmesi ile ilgili tarafların farklı görüşleri bulunmakta ve bu nedenle fikir çatışması yaşanmaktadır. Aslında konu Akdeniz'e kıyısı bulunan bütün ülkeleri yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle ortak anlaşmalar yapmak ve işbirliği büyük önem kazanmıştır. İsrail ve Mısır, GKRY'nin bu konudaki fikirlerine destek vermektedir. Bu nedenle de GKRY ile münhasır ekonomik bölge sınırlarının belirlenmesi konusunda karşılıklı antlaşmalar yapılmıştır (Acer, 2019:10) Türkiye ise, KKTC'nin yok sayılarak Kıbrıs adına GKRY'nin antlaşmalar yapmasını kabul etmemekte ve bu duruma itiraz etmektedir. Sonuç olarak Türkiye, KKTC ile bu konuda bir antlaşma yaparak Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'na verdiği arama ruhsatıyla burada sondaj faaliyetlerine başlamıştır. Ancak AB ülkeleri GKRY'yi desteklemekte ve Türkiye'nin GKRY'nin münhasır ekonomik bölgesini ihlal ettiği yönünde söylemlerde bulunmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2019:8). Bütün bunlara ek olarak GKRY ile dayanışmasını belirten AB, Türkiye'ye Ege Denizi ve Doğu Akdeniz'deki bu faaliyetlerinden vazgeçmesi yönünde uyarılarda bulunarak, gerekirse yaptırımlar da uygulanacağı belirtilmektedir.

Uluslararası hukuktan kaynaklanan haklarını kullandığını dile getiren Türkiye ise, bütün bu söylemlere karşılık olarak 27 Kasım 2019 tarihinde Libya Ulusal Mutabakat Hükümetiyle "Akdeniz'de Deniz Yetki Alanlarının Sınırlandırılmasına İlişkin Mutabakat Muhtırası" imzalamıştır (Acer, 2019:11). İki ülkenin Akdeniz'deki yetki alanlarını belirleyen bu mutabakat, Türkiye'nin uluslararası arenada maruz kaldığı suçlamaların da bertaraf edilmesini sağlamış ve Türkiye, başka bir deyişle bu konuda kendisine destekçi bulmuştur. Yine de bu son durum GKRY ve Yunanistan'ın kışkırtmaları ile AB-Türkiye ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu şartlar altında Türkiye'nin yakın bir gelecekte Birliğe üye olması çok mümkün görülmemekle birlikte; mülteci konusu önemini koruduğu sürece iki taraf arasındaki ilişkilerin seyrini kestirebilmek pek de mümkün değildir. İki taraf arasında var olan kemikleşmiş sorunlara rağmen, ilişkilerin geleceği üzerine kesin bir yargıda bulunmak oldukça zordur. Öyle ki; mülteci konusu bir anda Türkiye'nin önüne konulan bütün engellerin kaldırılmasını sağlayabilir. Yakın bir gelecekte tam üyelik gerçekleşmese bile, Türk vatandaşları için Vize Serbestisi konusunda gelişmeler yaşanması beklenmektedir. Belki de "vizesiz Avrupa" Türkler için bir hayal olmaktan çıkacaktır.

3.2. Türkiye'nin Mülteci Politikaları

Coğrafi konumu nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti devleti kurulduğu günden beri göç hareketleriyle farklı şekillerde ilişki içerisinde olmuştur. Bazen göç alan, bazen göç veren, bazen de göçe aracılık eden ülke olan Türkiye, Cumhuriyetin kuruluşundan önceki dönemleri de hesaba kattığımızda göç konusunda yaklaşık bin yıllık köklü bir geleneğe sahiptir.

Uluslararası sistemde meydana gelen pek çok olay, Türkiye'nin göç konusundaki konumunu farklı şekillerde etkilemiştir. Oldukça geniş topraklara hükmeden Osmanlı İmparatorluğu uzun yıllar boyunca hem göç alan hem de göç veren bir imparatorluk olmuştur. Ancak özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla yeni kurulan devletin

sınırları dışında kalan bölgelerde ikamet eden Müslüman ve Türk kökenli pek çok insanın Türkiye'ye göç etmesi o dönemlerde Türkiye'yi yoğun bir şekilde göç alan bir ülke olarak belirtmemize neden olmuştur. II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar göç alma potansiyelini sürdüren Türkiye, özellikle mağdurların ve savaştan kaçan insanların sığınağı olmuştur. Şüphesiz ki; bir devlet geleneği olarak sürdürülen “hoşgörü” yaklaşım”, insanların Türkiye'ye sığınmasındaki en büyük etkenlerden biri olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında şehirleri yıkılan, sanayisi durma noktasına gelen Avrupa ülkeleri için ciddi bir “insan gücü” ihtiyacının ortaya çıkmasıyla birlikte, Türkiye dışarıya göç veren bir ülke konumuna gelmiş ve bu konumunu uzunca bir süre devam ettirmiştir. Özellikle Almanya'nın dışarıdan göçmen işçi ithal etmek üzere geliştirdiği politikalar, 1960'lı yıllarda öncelikle Türk işçilerin geçici bir süre ile göç etmesine neden olmuştur. Daha sonra bu geçici işçiler, kalıcı hale gelmeye başlamış ve hatta aile birleşmesi yoluyla bu işçilerin aileleri de göç hareketine katılmıştır. Almanya önderliğinde başlayan bu göçmen işçi ithalatı, Avrupa'da pek çok ülkeye yayılmış ve Türkiye'de de daha fazla para kazanmak isteyen pek çok insanın çeşitli Avrupa ülkelerine göç etmesine neden olmuştur. Avrupa için o dönemde gerekli olan ve ekonomik anlamda pozitif etkisi bulunan bu göçmen işçiler, kalıcı hale gelmeye başladığı noktada, sorunlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle Avrupa toplumuna entegrasyon konusunda yaşanan sıkıntılar, bu işçilerin en kısa zamanda ülkelere geri gönderilmesi gerektiği konusunda fikir birliğinin oluşmasına neden olmuştur. Ancak bu fikirlerin uygulamaya konulması 1973 yılında patlak veren Petrol Krizi ile olacaktır.

Avrupa ekonomisini ayağa kaldıran göçmen işçiler, 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi sonucunda ortaya çıkan ekonomik krizle birlikte artık ev sahibi ülkeler için “yük” olarak lanse edilmeye başlanmıştır. Bir kriz anında ulus-devletler için vazgeçilebilecek ilk kitle, her zaman için göçmenler olmuştur ve öyle olmaya da devam edecektir. Ekonomide yaşanan daralma işsizlik oranlarını ciddi şekilde arttırmış ve sonuç olarak bu krizin faturası göçmenlere kesilmiştir. Bu zamana kadar göçü teşvik eden politikalar, bu tarihten sonra göçü engellemeye yönelik girişimlere dönüşmüştür. Dolayısıyla Türkiye de bu durumdan nasibini almış ve göç veren ülke konumundan çıkmaya başlamıştır. Her ne kadar “göç veren ülke” statüsünü kaybettiğini söylesek de, şüphesiz ki göç almaya da vermeye de devam etmiştir. Ancak bunların dışında, Türkiye'nin sahip olduğu jeostratejik konum göç konusunda transit bir ülke olmasını da sağlamıştır. Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere doğru yaşanan göçlerde Türkiye, transit ülke konumuna gelmiştir. Asya ve Avrupa arasında bir köprü görevi gören Türkiye, Doğu'dan Batı'ya doğru yaşanan göç hareketlerinde de önemli bir yere sahip olmuştur (Adıgüzel, 2018:78).

Gelişmekte olan ülkeler için Batı, her zaman daha güvenli, ekonomik olarak kalkınmış, daha fazla iş imkânı bulunan ve demokratik bir toplumun temsilcisi olarak görülmüştür. Bu nedenle de, daha iyi yaşam koşullarına erişmek isteyen herkes için potansiyel bir cazibe merkezi olmuştur. Türkiye'nin buradaki önemi ise; Avrupa kıtası ile az gelişmiş diğer bölgelerin arasında tampon bölge görevi görmesinden kaynaklanmaktadır. Buna ek olarak, Soğuk Savaş dönemi boyunca Türkiye, hem ABD hem de Avrupa kıtasının komünizm ile arasındaki tek engel olarak kabul edilmiş ve bu nedenle Batı'nın güvenliği

için Türkiye önemli bir aktör olmuştur. Soğuk Savaş bitip Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra komünizm tehdidi ortadan kalkmış; böylece Türkiye'nin Avrupa için önemi zamanla azalmaya başlamıştır. Ancak özellikle 2010 yılında Ortadoğu bölgesinde başlayan iç karışıklıklardan sonra, Avrupa Türkiye'nin hem bölge hem de kendisi için önemini bir kez daha tecrübe etmiştir. Sorunlu bir coğrafyanın içerisinde bulunan Türkiye, komşu ülkelerde yaşanan çatışmalar, savaşlar ve karışıklıklardan ister istemez etkilenmektedir. Şüphesiz ki; sınırının etrafında bulunan pek çok ülkede yaşanan çatışma, iç savaş vb. durumlar, mağdur durumda bulunan insanların Türkiye'ye sığınmasına neden olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu günden beri pek çok göç dalgası ile karşı karşıya kalmıştır. Özellikle mağdurların ve mazlumların her zaman yanında olduğunu dile getirmesinin bu konuda en büyük etken olduğu açıktır. Nitekim bu anlayış bir devlet politikası olarak yıllardır sürdürülmektedir. İşte bu anlayışın bir sonucu olarak; son yüzyıl içerisinde dünyanın gördüğü en büyük göç dalgası ile karşı karşıya kalan yine Türkiye olmuştur.

2010 yılında Ortadoğu'da başlayan çatışmalar, Arap Baharı adını alarak uluslararası boyuta taşınmış ve Suriye'de bir iç savaş halini alarak devam etmiştir. Bu durum milyonlarca insanın ölümüne, pek çoğunun ise ülkesini terk etmesine neden olmuştur. BM'ye göre; uluslararası toplum II. Dünya Savaşı'ndan sonraki en büyük insani kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Arap Baharının başladığı ilk günlerden itibaren göç akını da başlamıştır; ancak uluslararası anlamda bu insanların görünürlük kazanmaları 2015 yılında göç eden kişi sayısının rekor seviyeye ulaşmasıyla olmuştur. 911 km'lik bir sınır ile dünya üzerindeki en uzun sınırlardan birine Suriye ile birlikte sahip olan Türkiye, şüphesiz ki Suriye'de yaşanan iç savaştan en çok etkilenen ülkelerden biri olmuştur. İç savaş başladığı andan itibaren büyük bir göç dalgası ile karşılaşan Türkiye, bu duruma hazırlıksız yakalanmıştır. Daha önce yaşadığı hiçbir göç akınına benzemeyen bu durum, Türkiye'nin uzun yıllar boyunca üzerinde mesai harcaması gereken ciddi boyutlara ulaşmıştır. Hazırlıksız yakalanmaktan kast ettiğimiz, hem alt yapı anlamında hem de hukuki anlamda Türkiye'nin sahip olduğu eksikliklerdir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin imzacılarından biri olan Türkiye'nin, sözleşmeye koyduğu coğrafi kısıtlama bu göçü gerçekleştiren insanların hukuki bir zemine oturtulmasını imkânsız hale getirmektedir. Yalnızca Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sonucunda ülkemize gelen insanlara “mülteci statüsü” veren Türkiye, bu insanların nasıl adlandırılacağı ve hangi haklara sahip olacakları konusunda büyük bir belirsizlik yaşamıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi bu çalışmada; 2011-2019 yılları arasında yaşanan göç akınları Türkiye-AB ilişkileri boyutunda ele alınmaktadır. Türkiye, bu tarihler arasında yaşadığı en büyük göç akınına Suriye'den gelen insanlar dolayısıyla maruz kalmıştır. Türkiye'nin maruz kaldığı göç akınına bütün boyutlarıyla anlamlandırabilmek için, göç politikasını anlamak önem arz etmektedir. Bu nedenle bu bölümde öncelikli olarak Türkiye'nin göç politikasının oluşumu ele alınacak, daha sonra ise 2011-2019 yılları arasında yaşanan göç akınının Türkiye'ye etkisi tartışılacaktır. Son dönemde yaşadığı bu kriz Türkiye'nin, göç alan bir ülke haline dönüşmesine neden olmuştur. Her ne kadar bu çalışmada “mülteci” olarak adlandırsak da, bu insanlar Türkiye için mülteci değildir;

ancak uluslararası manada bir mültecinin sahip olması gereken bütün özelliklere de sahiptirler.

3.2.1. Türkiye’de Göç Politikalarının Oluşumu

Uzun ve köklü bir geçmişe sahip olan Türkiye Cumhuriyeti devleti, tarihsel süreç içerisinde pek çok defa göç akınlarına maruz kalmıştır. Ancak buna rağmen, yakın bir geleceğe kadar bu konuda oluşturulmuş kapsamlı bir hukuki alt yapıya da sahip olamamıştır.

Türkiye’nin göçmenler, sığınmacılar ve mültecilerle ilgili olarak uyguladığı ilk hukuki düzenleme 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu olmuştur. Bu kanun kapsamında 3. madde de: “muhacir ve mültecilerin kabulü” üzerine bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemenin en dikkat çekici kısmı; Türk soyuna ve Türk kültürüne yapılan vurgu olmuştur. Çünkü muhacir olmanın şartı, Türk soyundan olmak veya Türk kültürüne bağlı olmak olarak dar bir çerçevede konumlandırılmıştır. Buna karşılık bir zaruret hali içerisinde Türkiye’ye sığınanların ise mülteci olarak kabul edileceği belirtilmiştir. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 14. maddesinde de belirtildiği gibi; “Herkesin, sürekli baskı altında tutulduğunda, başka ülkelere sığınma ve kabul edilme hakkı vardır (Birleşmiş Milletler, 1948)”. Nitekim Türkiye’de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin imzacı ülkelerinden biri olarak sığınma hakkını zaten kabul etmiştir. Her ne kadar 2510 sayılı kanunun yerini 2006 yılında kabul edilen 5543 sayılı yeni İskân Kanunu almış olsa da; göçmenlerle ilgili kısımlarda herhangi bir değişiklik yapılmamış ve yine Türk kültürü ve Türk soyu vurgusu aynı şekilde korunmuştur.

Göç konusunu sınırlı bir çerçeveden ele alan bu düzenlemeler zamanla yetersiz gelmeye başlamış ve haliyle ek başka kanunlar da çıkartılmıştır. Bunlardan 1950 yılında çıkartılan 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ise İskân Kanunu dışında kalan yabancıların iş ve işlemlerini düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:23). Ulusal hukuktaki düzenlemelere ek olarak Türkiye, hemen hemen bütün dünya ülkeleri tarafından kabul edilen bazı önemli uluslararası düzenlemelere de katılmıştır. Bunlardan belki de en önemlisi; II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan göç hareketleri nedeniyle ihtiyaç duyulan uluslararası düzenlemeleri içeren ve mülteciler konusunda temel belge olarak kabul edilen 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi olmuştur. 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe giren sözleşmenin 1. maddesi A fıkrasının 2. kısmına göre;

1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden 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 yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs (Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, 1951)

mülteci olarak kabul edilmektedir. Bu tanım, o dönemin koşullarına göre ve tabi ki II. Dünya Savaşı sonrasında bu durumun benzeri bir hadisenin bir daha yaşanmayacağı varsayımına dayanarak oluşturulmuştur. Ayrıca sözleşmede aynı maddenin sözleşmenin

B fıkrası “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesini iki şekilde açıklamıştır; ya bu tarihten önce Avrupa’da meydana gelen olaylar kast edilmekte ya da bu tarihten önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar kastedilmektedir. Sonuç olarak coğrafi kısım, imzacı devletlerin bireysel tercihleri olacak şekilde ucu açık bırakılmıştır. Ancak zamanla bu tanımlamanın mülteci statüsünü dar bir alana hapsettiği anlaşılmış ve bu nedenle Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü hazırlanmıştır. 1967 Protokolü 1. madde 2. kısmına göre;

İş bu protokol bakımından bu maddenin 3. fıkrasının uygulanması hali dışında “mülteci” terimi, Sözleşmenin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut “ 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ...” ve “ söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri metinden çıkarılmış addedilerek, sözleşmenin 1. Maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü).

Buna ek olarak, aynı maddenin 3. kısmında taraf devletlerin coğrafi kısıtlama yapmaksızın bu protokolü uygulayacağı vurgulanmıştır. Böylece uluslararası alanda hemen hemen herkes tarafından kabul edilen “mülteci” tanımı ortaya çıkmıştır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, Türkiye tarafından 1961 yılında imzalanarak onaylanmıştır; ancak sözleşmeye iki ayrı ihtirazi kayıt konulmuştur. Bunlardan ilki; “sözleşmenin hiçbir hükmünün mülteciye, Türkiye’de Türk uyruklu kişilerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamayacağı”, ikincisi ise; “coğrafi kısıtlama” şartıdır (Erdoğan, 2018a:45). Coğrafi kısıtlama şartı nedeniyle Türkiye, yalnızca Avrupa’dan gelen insanları mülteci olarak kabul etmektedir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, bulunduğu coğrafi konum nedeniyle Türkiye, pek çok göç akınına maruz kalmıştır. Bu nedenle, yapılan ulusal ve uluslararası düzenlemeler Türkiye’nin ihtiyaçlarını karşılamak konusunda yetersiz kaldığı noktada, 1994 yılında İltica Yönetmeliği hazırlanmış ve böylece mülteci ve sığınmacı kavramları tekrar tanımlanmıştır. Hazırlanan bu yeni yönetmelikte;

Mülteci; Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı,

Sığınmacı: ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı (1994 İltica Yönetmeliği),

ifade edecek şekilde yeniden tanımlanmıştır. Bu yeni tanımlamaların her ikisi de büyük oranda aynıdır. Mülteci statüsünün yalnızca Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ülkemize gelmek zorunda kalan insanlara veriliyor oluşu aralarındaki tek fark olmuştur. Sığınmacı statüsü ise; Avrupa dışında meydana gelen olaylar yüzünden ülkemize gelen insanlara verilmektedir. Ancak uluslararası anlamda kabul edilen bu statülerin tanımlamaları Türkiye’de kabul edilen halinden oldukça farklıdır. Şöyle ki; normal şartlarda sığınmacı kavramı IOM’a göre; “zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası

belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin başvurusunun sonucunu bekleyen kişi (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013:74)” olarak tanımlanmıştır. Sonuç olarak Türkiye, ulusal mevzuatına göre sığınmacı akınlarıyla karşılaşmaktadır; çünkü mülteci statüsü verilecek kitle ulusal hukuk açısından oldukça az sayıda insanı kast edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu durumun reel bir sonucu olarak da, Türkiye’nin son 60 yıl içerisinde yalnızca 43 kişiyi mülteci olarak kabul ettiği görülmektedir (Erdoğan, 2018a:45).

Uluslararası arenada ortaya çıkan pek çok kriz Türkiye’yi göç alanında etkilemiştir. Ancak bu uluslararası gelişmelere ek olarak Türkiye, uzun yıllardır süren AB üyeliği süreci konusunda da oldukça yoğun bir mesai harcamaktadır. Bu süreçle uyumlu olarak, 1999 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Göç ve İltica Bürosu kurulmuştur (Kartal ve Başçı, 2014:283). Ulusal hukukta yaşanan bu olumlu gelişmenin nedeni ise hiç şüphesiz ki, AB müktesebatı ile uyumun sağlanması için başlatılan çalışmalar olmuştur. Yine bu doğrultuda 2005 yılında “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” onaylanarak yürürlüğe girmiş ve bu konuda gerekli alt yapının oluşturulması için 2008 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu oluşturulmuştur (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:23-25). Bu altyapı çalışmalarının bir sonucu olarak, BMMYK’nın ve Uluslararası Göç Örgütü’nün de teknik desteği ile nihayetinde YUKK, 2013 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte; 2013 yılında GİGM kurulmuş ve 2014 yılında faaliyetlerine başlayarak daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen işlemler GİGM bünyesinde toplanmıştır. Kurumsal alt yapısını tamamlamak için hızla çalışmalarına devam eden GİGM, eş zamanlı olarak 81 ilde teşkilatlanarak 2015 yılında taşra görevlerini de devralmıştır (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:25). Şimdiye kadar, Türkiye gibi bir ülkede göç konusunda kurumsal bir yapının olmayışı ülkeyi pek çok kez oldukça zor durumda bırakmıştır. Arap Baharı sonrasında özellikle Suriye kaynaklı yaşanan göç akınları bu eksikliği su yüzüne çıkartmış ve nihayetinde kurumsallaşma çalışmaları hız kazanmıştır. Ancak kurumsal alt yapının böylesine büyük bir kriz döneminde oluşturulmaya çalışılması hem İçişleri Bakanlığının hem de GİGM’nin faaliyetlerini olumsuz anlamda etkilemiştir.

2013 yılında çıkarılan YUKK ile birlikte, sığınmacı kavramı ortadan kaldırılmış; göç, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma, uluslararası koruma, geçici koruma gibi yeni pek çok kavram kanuna eklenmiştir. YUKK’ye göre göç; “Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı (6458 sayılı YUKK, 2013:12020)” ifade etmektedir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, göç kavramı diğer bütün statülerin üzerinde daha genel bir tanımlamaya sahiptir. Düzenli veya düzensiz oluşu ve hangi amaçlar çerçevesinde gerçekleştiği, göç hareketini gerçekleştiren insanlara farklı statüler kazandırmaktadır. Bu doğrultuda, 1994 yılında kabul edilen İltica Yönetmeliği’nde de tanımlandığı şekilde YUKK 61. maddeye göre;

Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrası mülteci statüsü verilir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037).

2013 yılında hazırlanan bu kanunda, “mülteci” statüsünün verilmesi konusunda “coğrafi kısıtlama” şartının hala devam ettirildiği görülmüştür. Nitekim yoğun bir göç akımına maruz kalma potansiyeline her daim sahip olan Türkiye’nin, yakın bir gelecekte de “coğrafi kısıtlama” şartını kaldırmayı düşünmediği üst düzey yetkililer aracılığıyla da ifade edilmektedir. Bununla birlikte ortaya çıkan ihtiyaçlar, yeni bir takım kavramların da oluşturulmasını sağlamıştır. YUKK 62. maddede ele alınan “şartlı mülteci” kavramı, 61. maddede belirtilen mülteci tanımında “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle” şeklinde bir değişiklik yapılarak aynen kabul edilmiştir. Şartlı mülteci olarak kabul edilen kişilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmasına izin verilmiştir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037). Aslında bu kavram Suriye de dâhil olmak üzere, özellikle Ortadoğu ve Afrika bölgelerinden ülkemize gelen insanları tanımlayan bir statü olmuştur. Ancak Suriye’den kitlesel bir şekilde ülkemize gelen insanlar, bu statünün tamamen dışında tutulmuştur. YUKK’nin yeni kavramlarından biri olan ikincil koruma statüsü ise 63. maddeye göre;

Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- d) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- e) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- f) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında verilir (6458 sayılı YUKK, 2013:12037) .

İkincil korumada amaç; “geri göndermeme” ilkesi çerçevesine giren, ancak mülteci ya da şartlı mülteci statüsü elde edemeyen insanların koruma altına alınıp geri gönderilmesinin önlenmesidir. YUKK’nin 4. maddesinde belirtildiği şekilde; “hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza ve muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez (6458 sayılı YUKK, 2013:12021)”.

Daha önce de belirttiğimiz gibi Türkiye’deki Suriyeliler, ulusal mevzuat uyarınca yukarıda saydığımız “göçmen”, “mülteci” ya da “şartlı mülteci” kavramlarından herhangi birinin çerçevesine girememiştir. Aslında kitlesel bir akın yaşanmamış olsaydı, ulusal mevzuatımıza göre muhakkak ki şartlı mülteci statüsü bu insanları tanımlayacak olan en anlamlı ve doğru kavram olacaktı. Ancak kısa bir süre içerisinde ve çok yoğun olarak gerçekleşen bu göç akını YUKK’ye yeni bir kavramın eklenmesini gerektirmiştir. Buna göre YUKK 91. madde de; “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir (6458 sayılı YUKK,

2013:12047)” şeklinde bir hüküm yer almaktadır. Bu kişilerin ülkeye kabulleri, burada kalışları ve daha sonra ayrılışlarının da Bakanlar Kurulu’nun çıkartacağı yönetmelikler tarafından düzenleneceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda çok yakın bir zamanda böyle bir kitlesel akınla karşı karşıya kalan Türkiye, 6458 sayılı YUKK’nin 91. maddesine dayanarak 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliğini hazırlamıştır. Bu yönetmeliğin 1. maddesi amacını şu şekilde ifade etmektedir:

Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2014 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınmayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektedir (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014:6203).

Bu amaç doğrultusunda Geçici Koruma Yönetmeliği’ne eklenen Geçici madde 1’in 1. kısmında;

28/04/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınırlar. Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmaz (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014:6220).

şeklinde belirtilen hükümle birlikte ülkemizde bulunan Suriyelilerin “geçici koruma” altına alınması yasallaşmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde insanlara sağlanan haklar ve hizmetler Bakanlar Kurulu kararına bağlanmış ve bu insanlar için bir “Geçici Koruma Kimlik Belgesi” düzenleneceği belirtilmiştir.

Ulusal düzenlemeler anlamında Türkiye son on sene içerisinde ciddi ilerlemeler kaydetmiştir. AB normlarına uyum sağlama isteğinin bu konuda oldukça büyük payı olmasına rağmen; çalışmaların hızlanması noktasında 2011 yılında başlayan Suriye krizinin etkisinin de göz ardı edilemeyecek boyutlarda olduğu söylenebilir. 2013 yılında hazırlanan YUKK, Türk ulusal mevzuatı içerisinde bu konuda hazırlanmış en kapsamlı belge olarak yerini almıştır. YUKK ile birlikte GİGM’nin kurulmuş olması da, kurumsal olarak büyük bir boşluğu doldurmuştur. Nitekim 2013 ve 2014 yılında yayınlanan AB İlerleme Raporlarında da; YUKK’ye övgüler yağdırılmış ve mülteciler ve sığınmacılarla ilgili oluşturulan yasal çerçeveden duyulan memnuniyet dile getirilmiştir (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, 2018:65). Uluslararası belgelerle kıyasladığımızda her ne kadar hala farklı uygulamalar bulunuyor olsa da, bu son yasa ile oluşturulan “şartlı mülteci” kavramının uluslararası alanda kabul edilen “mülteci” tanımına oldukça yaklaştığı söylenebilir. Türkiye, hem ulusal hem de uluslararası aktörler tarafından “coğrafi kısıtlama” kararının çağ dışı ve gereksiz olduğu şeklinde eleştiriler alsa da, bu uygulamayı devam ettirmek konusunda oldukça kararlı bir duruş sergilemektedir. Bütün bunlara rağmen, Türkiye’deki göç politikaları artık GİGM’nin sorumluluğu altında, YUKK’yi temel alarak yürütülmektedir. İskân Kanunu ile başlayıp YUKK’ye kadar gelen bu süreçte, Türkiye ciddi anlamda ilerleme kaydetmiştir.

3.2.2. Mülteci Krizi ve Türkiye'ye Etkisi (2011-2019)

Coğrafi konumu dolayısıyla Türkiye, göç konusunda uzunca yıllar transit ülke görevi görmüştür. 1973 Petrol Krizi, İran-Irak Savaşı, Körfez Savaşı, İran İslam Devrimi ve Yugoslavya'nın dağılması, Türkiye'nin bu konumuna katkı yapan olaylardan yalnızca birkaçını oluşturmaktadır. Ancak Arap Baharının patlak vermesiyle Suriye'de başlayan iç savaş, Türkiye'nin hem transit ülke olduğunu bir kez daha yinelemiş hem de hedef ülke haline gelmesine neden olmuştur.

Türkiye ile Suriye arasındaki ilişkiler uzun yıllar gergin bir seviyede sürdürülmüştür. Bu gerginliğin sebebi Hatay meselesine kadar götürülebilir; ancak son dönemde Türkiye için en büyük sorun PKK terör örgütüne Suriye'nin desteği ve örgütün lideri Abdullah Öcalan'a saklanacak bir yer sağlaması olmuştur. Bu nedenle, Hafız Esad döneminde Türkiye-Suriye ilişkileri oldukça düşük seviyede tutulmuş ve mecbur kalınmadıkça iki taraf arasında herhangi bir görüşme olmamıştır. Hafız Esad'ın ölümünden sonra başa geçen Beşşar Esad, babasına göre daha reformist ve açık görüşlü bir insan olarak görülmüştür. Şüphesiz ki oldukça uzun bir kara sınırına sahip olduğu Türkiye ile ilişkileri daha normal bir seviyeye getirmenin, Suriye için faydalı bir girişim olacağını düşünmesinin arkasında da bu görüşler bulunmaktadır. Buna ek olarak, küresel ve bölgesel çıkarlar her iki tarafın da birbirine ihtiyacı olduğunu ortaya koymuştur. 11 Eylül olaylarından sonra teröre ve destekçisi ülkelere artan tepkiden nasibini alan Suriye, yalnızlığından kurtulmak ve uluslararası sistemdeki aktörlerin arasına girebilmek için Türkiye'ye yaklaşmış, Türkiye ise Ortadoğu'da etkinliğini arttırabilmek için Suriye'ye ihtiyaç duymuştur. Bu doğrultuda Türkiye ve Suriye arasında, Serbest Ticaret Antlaşması yapılmış, daha sonra bir işbirliği mutabakatı hazırlanmış ve bu derinleşme çabaları karşılıklı vize uygulamasının kaldırılmasına kadar gitmiştir. Ancak maalesef ki iki ülke arasındaki ilişkilerde seyreden bu pozitif hava uzun soluklu olmamış ve belki de tarihsel süreç içerisinde ilişkilerin en kötü olduğu dönem yaşanmaya başlamıştır.

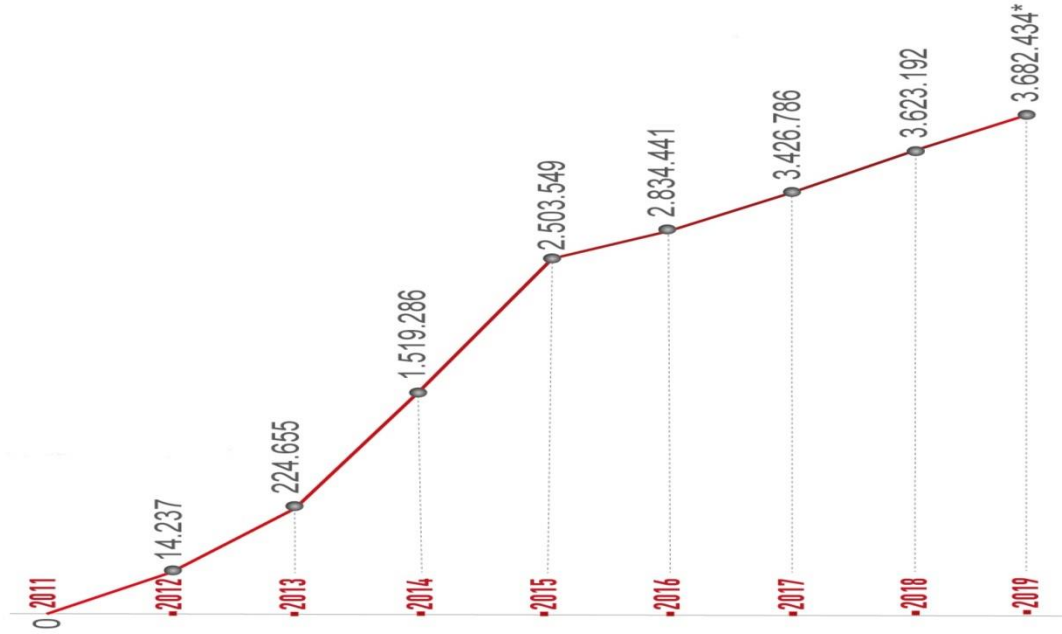
Arap Baharının Suriye'de yarattığı değişim rüzgârları kısa sürede ülkeyi iç savaşa sürüklemiş ve çok sayıda insanın hayatını kaybetmesine neden olmuştur. Başlarda Suriye ile iletişim kanallarını açık tutan ve reformların yapılacağı konusunda inancını muhafaza eden Türkiye, zamanla Suriye politikasını Esad'ın gitmesi ve demokratik taleplerin yerine getirilmesi üzerine kurmuştur. Nitekim bugün gelinen noktada, Esad hala Suriye'nin başındadır ve Türkiye'nin Esad'ın gitmesiyle Suriye'nin normalleşeceği konusundaki düşünceleri etkisini yitirmeye başlamıştır. O dönemlerde başbakan olan Erdoğan'ın, Suriye'yi bir iç mesele olarak ifade etmesi ve sonrasında dozajı giderek artan söylemler ilişkilerin fazlasıyla gerilmesine neden olmuştur. Türkiye'nin Suriye politikasının başarıya ulaşamama sebeplerinden birisi şüphesiz ki yalnız bırakılmasıdır. Esad'ın gitmesi gerektiğini sesli bir şekilde dile getiren Türkiye, uluslararası aktörlerden bu konuda herhangi bir destek alamamıştır. Çünkü iç savaş nedeniyle Suriye'de oluşan güç boşluğu, IŞİD vb. terör örgütlerinin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmış ve uluslararası aktörler tarafından uluslararası barış ve güvenliğe yönelik olarak bu terör örgütlerinin varlığı, Suriye'de Esad'ın varlığından çok daha büyük bir tehdit olarak kabul edilmiştir. Nitekim bu konuda BM ve NATO seviyesinde de herhangi bir somut adım atılmamış, söylemler uyarı ve kınamalardan öteye gidememiştir. Aslında Suriye bir anlamda büyük

güçlerin yeniden karşı karşıya geldiği bir alan olmuştur. Şöyle ki; Rusya, Çin ve İran'ın desteğini arkasına alan Suriye'ye karşılık, Esad'ın gitmesi gerektiğini savunan Türkiye ve sadece eleştiri boyutunda konuya müdahil olan diğer uluslararası aktörler. Herhangi bir askeri müdahale konusunda oldukça isteksiz davranan BM ve NATO ülkeleri, son aşamada Esad ile masaya oturmanın yollarını aramaya başlamıştır.

Suriye ile bulunan kara sınırı nedeniyle Türkiye, bu krizden en çok etkilenen ülkelerden biri olmuştur. Türkiye'nin Ortadoğu'ya açılan kapısı olarak görülen Suriye ile ilişkiler çıkmaza girmiş olmasına rağmen; Türkiye daha krizin ilk günlerinden beri muhaliflerin yanında yer almış ve haklı talepleri konusunda onları cesaretlendirmiştir. Gösterilerin şiddetlenmesiyle bir süre sonra iç savaşa dönüşen bu durumdan, BM verilerine göre 2018 sonu itibarıyla etkilenen insan sayısı şöyledir; 13.1 milyon insan yardım ihtiyacı içerisinde, 6.6 milyon kişi Suriye içerisinde yerinden edilmiş durumda ve son olarak 2.98 milyon insan ise ulaşılması zor bölgelerde hayatlarını devam ettirmeye çalışmaktadır (UNHCR, 2018). Suriye içerisinde yaşanan duruma ek olarak milyonlarca insan ise, ülkelerini terk etmek zorunda kalmış ve komşu ülkelere sığınmıştır. Türkiye'ye sığınan ilk insan kafilesi 252 kişiden oluşurken bu kafile Hatay'ın Yayladağı ilçesinde bulunan Cilvegözü sınır kapısından, 2011 yılının Nisan ayında ülkeye giriş yapmıştır (AFAD, 2014:4). Her geçen gün artarak devam eden bir hal alan bu durum, kitlesel bir göç akınına dönüşmüştür. O dönemde henüz YUKK oluşturulmadığı ve GİGM kurulmadığı için, aniden gelişen bu göç akınıyla ilk etapta Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ilgilenmek durumunda kalmıştır. Türkiye'ye sığınan insan sayısının her geçen gün artmasıyla birlikte, AFAD kontrolünde çadır kent ve konteyner kentler kurulmuştur. Suriye'den gelen insanlara karşı "açık kapı politikası" uygulayan Türkiye, sınırlarına gelen ve zulümden kaçan hiç kimseyi geri çevirmeme kararı almıştır. Bu nedenle de, Türkiye'deki Suriyeliler uzunca bir süre "misafir" olarak adlandırılmıştır. Sadece bu kelime bile, duruma geçici bir süreç olarak bakıldığını anlamak için tek başına yeterlidir. Hatta öyle ki; ilk zamanlar bu nedenle hiç kimse kayıt altına da alınmamıştır. Ancak maalesef ki olaylar Türkiye'nin planladığı gibi gelişmemiş ve Suriye'deki iç savaş hala bitmemiştir. Sonuç olarak, Türkiye'ye gelen insanların geri dönebilecekleri bir ortam Suriye'de henüz oluşturulamamıştır.

2019 yılının Kasım ayında güncellenen son veriler doğrultusunda GİGM'ye göre; Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki Suriyeli sayısı 3.682,434 kişidir (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>). Aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere, 2011 yılında yani kriz daha ilk başladığı zaman herhangi bir kayıtlanma söz konusu olmamıştır.

Şekil 10. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Sayısı



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Yine şekilde, 2015 yılında Suriye’den gelen insan sayısının büyük oranda yükselişe geçtiği ve o zamandan beri de düzenli aralıklarla artmaya devam ettiği görülmektedir. Krizin ilk başlarında, Suriye sınırının hemen yanında bulunan sınır illerimiz, bu göç akınından oldukça fazla etkilenmiş ve zamanla bu yükü kaldıramaz olmuştur. Her ne kadar ilk başlarda bu insanlar kamplarda misafir edilse de, bir süre sonra kamplardan dışarıya doğru bir hareket başlamış ve bugün gelinen noktada Suriyeli mülteciler Türkiye’nin 81 iline de yayılmıştır.

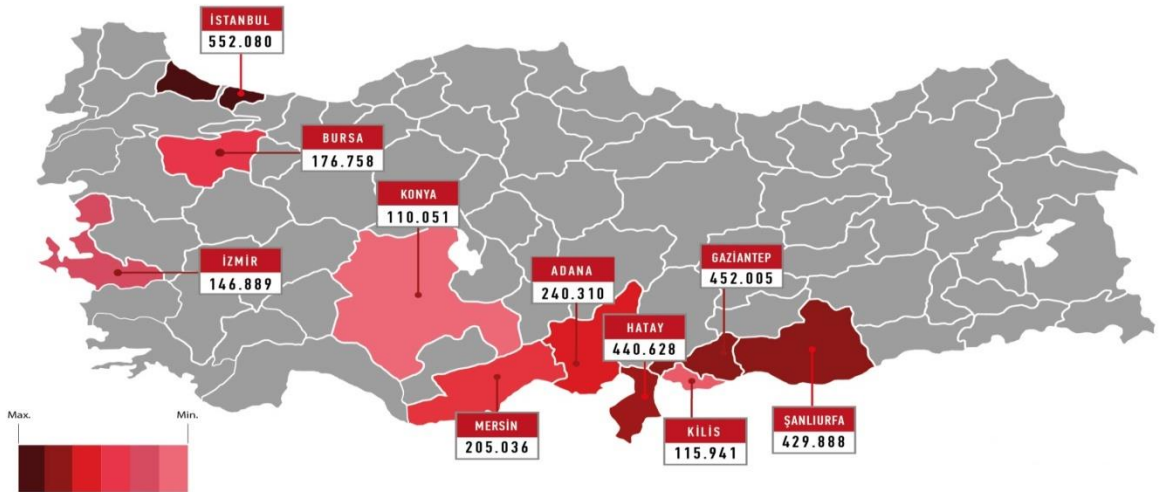
Tablo 5. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı

İL SIRA	ÜLKEMİZDE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDA BULUNAN SURIYELİLERİN DAĞILIMI (07.11.2019 ALFABETİK)								
	İLLER	KAYIT EDİLEN	NÜFUS	İL NÜFUSU İLE KARŞILAŞTIRMA YÜZDESİ	İL SIRA	İLLER	KAYIT EDİLEN	NÜFUS	İL NÜFUSU İLE KARŞILAŞTIRMA YÜZDESİ
	TOPLAM	3.682.434	82.003.882	4,49%		TOPLAM	3.682.434	82.003.882	4,49%
1	ADANA	240.310	2.220.125	10,82%	42	KAHRAMANMARAŞ	92.955	1.144.851	8,12%
2	ADİYAMAN	26.036	624.513	4,17%	43	KARABÜK	944	248.014	0,38%
3	AFYON	8.433	725.568	1,16%	44	KARAMAN	817	251.913	0,32%
4	AĞRI	1.109	539.657	0,21%	45	KARS	171	288.878	0,06%
5	AKSARAY	3.156	412.172	0,77%	46	KASTAMONU	3.016	383.373	0,79%
6	AMASYA	791	337.508	0,23%	47	KAYSERİ	80.572	1.389.680	5,80%
7	ANKARA	94.836	5.503.985	1,72%	48	KIRIKKALE	1.708	286.602	0,60%
8	ANTALYA	1.874	2.426.356	0,08%	49	KIRKLARELİ	2.685	360.860	0,74%
9	ARDAHAN	118	98.907	0,12%	50	KİRŞEHİR	1.396	241.868	0,58%
10	ARTVİN	37	174.010	0,02%	51	KİLİS	115.941	142.541	81,34%
11	AYDIN	7.983	1.097.746	0,73%	52	KOCAELİ	56.166	1.906.391	2,95%
12	BALIKESİR	4.702	1.226.575	0,38%	53	KONYA	110.051	2.205.609	4,99%
13	BARTIN	201	198.999	0,10%	54	KÜTAHYA	995	577.941	0,17%
14	BATMAN	22.403	599.103	3,74%	55	MALATYA	28.159	797.036	3,53%
15	BAYBURT	22	82.274	0,03%	56	MANİSA	14.681	1.429.643	1,03%
16	BİLECİK	608	223.448	0,27%	57	MARDİN	87.983	829.195	10,61%
17	BİNGÖL	1.094	281.205	0,39%	58	MERSİN	205.036	1.814.468	11,30%
18	BİTLİS	1.125	349.396	0,32%	59	MUĞLA	15.605	967.487	1,61%
19	BOLU	2.844	311.810	0,91%	60	MUŞ	1.504	407.992	0,37%
20	BURDUR	8.907	269.926	3,30%	61	NEVŞEHİR	10.192	298.339	3,42%
21	BURSA	176.758	2.994.521	5,90%	62	NİĞDE	4.950	364.707	1,36%
22	ÇANAKKALE	5.829	540.662	1,08%	63	ORDU	875	771.932	0,11%
23	ÇANKIRI	562	216.362	0,26%	64	OSMANİYE	50.821	534.415	9,51%
24	ÇORUM	2.686	536.483	0,50%	65	RİZE	1.040	348.608	0,30%
25	DENİZLİ	12.689	1.027.782	1,23%	66	SAKARYA	16.404	1.010.700	1,62%
26	DIYARBAKIR	32.984	1.732.396	1,90%	67	SAMSUN	6.338	1.335.716	0,47%
27	DÜZCE	1.851	387.844	0,48%	68	SIĞIRCI	4.174	331.670	1,26%
28	EDİRNE	1.081	411.528	0,26%	69	SINOP	168	219.733	0,08%
29	ELAZIĞ	14.185	595.638	2,38%	70	SİVAS	4.044	646.608	0,63%
30	ERZİNCAN	97	236.034	0,04%	71	ŞANLIURFA	429.888	2.035.809	21,12%
31	ERZURUM	1.140	767.848	0,15%	72	ŞİRKAK	15.020	524.190	2,87%
32	ESKİŞEHİR	5.068	871.187	0,58%	73	TEKİRDAĞ	14.429	1.029.927	1,40%
33	GAZİANTEP	452.005	2.028.563	22,28%	74	TOKAT	1.030	612.646	0,17%
34	GİRESUN	182	453.912	0,04%	75	TRABZON	3.304	807.903	0,41%
35	GÜMÜŞHANE	108	162.748	0,07%	76	TUNCELİ	57	88.198	0,06%
36	HAKKARİ	5.232	286.470	1,83%	77	UŞAK	2.452	367.514	0,67%
37	HATAY	440.628	1.609.856	27,37%	78	VAN	2.176	1.123.784	0,19%
38	İĞDIR	87	197.456	0,04%	79	YALOVA	3.894	262.234	1,48%
39	ISPARTA	6.761	441.412	1,53%	80	YOZGAT	4.686	424.981	1,10%
40	İSTANBUL	552.080	15.067.724	3,66%	81	ZONGULDAK	616	599.698	0,10%
41	İZMİR	146.889	4.320.519	3,40%					

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Daha önce de belirtildiği gibi özellikle sınır illeri en çok Suriyeliyi barındıran yerler olmuştur. Aşağıdaki haritada en fazla Suriyelinin bulunduğu 10 il gösterilmiştir.

Şekil 11. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Buna göre en fazla Suriyeli barından il 552.080 kişi ile İstanbul olmuş; İstanbul’u sırasıyla 452.005 kişi ile Gaziantep, 440.628 kişi ile Hatay, 429.888 kişi ile Şanlıurfa takip etmiştir. Ancak bu 10 il çerisinde en dikkat çekici olanı 115.941 kişiyi barındıran Kilis’tir. Her ne kadar diğer iller ile kıyasladığımız zaman rakamsal olarak misafir ettiği mülteci sayısı az olsa da; Kilis’in nüfusu (142.541) göz önüne alındığında mültecilerin ildeki nüfusa oranı yaklaşık %81.34 ile en yüksek olan il olmuştur. Yani Kilis’te neredeyse Türk vatandaşı kadar Suriyeli bulunmaktadır.

Türkiye içerisine yayılan Suriyeli mülteciler dolayısıyla pek çok kamp kapatılmıştır. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, şu anda 5 ilde 7 barınma merkezi kalmıştır.

Tablo 6. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Geçici Barınma Merkezlerine Göre Dağılımı (5 İlde 7 Barınma Merkezi)

İL	GBM ADI	GBM MEVCUDU	TOPLAM MEVCUT
ADANA (1)	Sarıçam	19.265	19.265
KİLİS (1)	Elbeyli	8.520	8.520
KAHRAMANMARAŞ (1)	Merkez	10.845	10.845
HATAY (3)	Altınözü	2.670	10.843
	Yayladağı	4.111	
	Apaydın	4.062	
OSMANİYE (1)	Cevdetiye	13.019	13.019
Toplam	62.492		
GEÇİCİ BARINMA MERKEZLERİ DIŞINDA BULUNAN SURİYELİ SAYISI	3.619.942		

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Suriye sınırına olan yakınlığı dolayısıyla Hatay’da hala 3 ayrı barınma merkezi bulunmaktadır. Ancak yine de en fazla mülteciyi misafir eden barınma merkezi 19.265 kişi ile Adana Sarıçam’da bulunmaktadır. Barınma merkezlerinde bulunan toplam nüfus 62.492 kişiden oluşmaktadır. Aşağıdaki şekilde ülke genelinde bulunan toplam Suriyeli mülteci sayısını barınma merkezinde bulunanlar ve dışarıda bulunanlar şeklinde ayrıntılı bir biçimde görmek mümkündür.

Şekil 12. Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Sonuç olarak Türkiye’deki Suriyeli mültecilerin çok büyük bir kısmı artık kamp dışında yaşamaktadır. Geçici bir çözüm olarak kurulan konteyner ve çadır kentler, yaklaşık 8 senedir burada yaşayan insanların ihtiyaçlarını artık karşılayamaz duruma gelmiştir. Geçici bir durum olmaktan çıkan Suriyeli mülteciler artık ülkemizde kalıcı bir hal almaya başlamıştır ve dolayısıyla politikalar da bu yönde yeniden şekillenmek zorunda kalmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, acil müdahale edilmesi gereken bir durum olarak görülen ve yakın bir zamanda ülkelerine dönmeleri beklenen Suriyeli mülteciler, ilk zamanlarda kayıt altına alınmamıştır. Nitekim Türkiye, o dönemde böyle bir mekanizmaya da sahip değildi. Ancak daha sonra BMMYK’nin desteğiyle bir kayıt sistemi oluşturulmuş ve Suriyeli mülteciler kayıt altına alınmaya başlanmıştır. Bugün itibariyle kayıt altına alınmayan kaç kişi olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

2013 yılında kayıtlanma sürecinin başlamasıyla birlikte, Suriyeli mültecilerin kayıt olmasını teşvik etmek amacıyla kamp dışındaki mültecilerin sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanabilmesi, kayıt olmaları şartına bağlanmıştır. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla kamp dışında yaşayan mültecilerin, ücretsiz olarak sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesi kararlaştırılmıştır (International Crisis Group, 2014:22). Böylece Suriyeli mültecilerin kayıt altına alınması kolaylaşmış ve kayıtlanmayan çok az bir kesimin kalmış olabileceği düşünülmektedir. Bununda iki nedeni vardır; birincisi başka bir ülkeye gitmek isteyen Suriyeliler kayıtlanmaktan imtina etmektedir, ikincisi ise kayıt oldukları il dışında iş bulma ihtimalini düşünen Suriyelilerin kayıt olmak istememesidir. Çünkü Suriyeli mültecilere kayıt oldukları illerden dışarı çıkmama, çıkması gereken durumlarda da izin alma koşulu getirilmiştir.

Suriyelilerin, kendi ülkelerini terk edip başka bir ülkeye sığınmak zorunda kalışı sadece Türkiye’yi değil, Suriye’ye komşu olan diğer ülkeleri de etkilemiştir. Ülke nüfuslarına oranlandığı zaman en fazla Suriyeli mültecinin bulunduğu ülkeler Ürdün ve Lübnan olmuştur. Ancak yine de en fazla Suriyeli mülteci nüfusunu barındıran ülke tartışmasız bir şekilde Türkiye’dir (Amnesty International, 2014:6).

GİGM kurulup faaliyete geçene kadar, Suriyeliler konusuyla birebir ilgilenen AFAD’a ek olarak Türk Kızılay’ı da “Suriye Krizi İnsani Yardım Operasyonu” adında bir kampanya başlatarak Suriyelilerin ihtiyaçlarını gidermeye çalışmıştır (Türk Kızılayı, 2014:2). Türkiye hem AFAD hem de Kızılay’ın ortak çalışmalarıyla, ülke içerisindeki mültecilere yaptığı yardımların yanında bir de sınırın sıfır noktasında ve Suriye içerisinde de sivil halkın ihtiyaçlarını giderebilmek için çalışmaktadır. Özellikle beslenme, barınma, hijyen konusunda çalışmalar yapan Kızılay, BM ile ortaklaşa yürütülen bir proje kapsamında ilk olarak barınma merkezlerindeki insanlara, daha sonra ise bütün Suriyeli mültecilere “Kızılay Kart” dağıtarak bu insanların gıda ihtiyaçlarını giderebilmesi için aylık olarak AFAD’ın para yüklediği bir sistem geliştirmiştir. 2017 yılında barınma merkezinde bulunan Suriyeli mülteciler için aylık kişi başı 50TL, barınma merkezi dışında bulunanlar için ise aylık kişi başı 100TL para yüklenen bu kartların amacı; kamplardaki yemek israfını önlemek ve aynı zamanda Suriyeli mültecilerin kendi istekleri doğrultusunda gıda ihtiyaçlarını gidermelerini sağlamak olmuştur (Türk Kızılayı Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü, 2017).

Türkiye’de kurulan kamplar, krizin ilk dönemlerinde oldukça yoğun güvenlik önlemleriyle koruma altına alınmış ve dışarıdan BMMYK’de dâhil olmak üzere ulusal ya da uluslararası STK’lardan hiçbirinin kamplara girişine izin verilmemiştir. Burada amaç sorun yaşanma potansiyelinin önüne geçmektir. Ancak uluslararası toplumdan gelen eleştiriler doğrultusunda sınırlı sayıda kurum için olsa da, kamplar yavaş yavaş ziyaretçilere izin dâhilinde açılmaya başlamıştır. Türkiye bu insanlık kriziyle ilgili olarak yürüttüğü çalışmalardan dolayı uluslararası toplumdan oldukça fazla övgü ve takdir almıştır. Özellikle BM yetkilileri, kampların uluslararası standartların oldukça üzerinde olduğunu belirterek Türkiye’yi takdir etmiştir. Bu Türkiye açısından övünülecek bir durum olmakla beraber, uluslararası arenada Türkiye’nin yardıma ihtiyacı olmadığı tarzında bir yanlış oluşmasına da neden olmuştur. Gerçekten ilk birkaç yıl kimseden herhangi bir yardım talebinde bulunmayan Türkiye, artan insan sayısı ve bununla doğru orantılı olarak artan ihtiyaçlar yüzünden uluslararası kuruluşlara yük paylaşımı konusunda çağrıda bulunmuştur. Bu çağrıya, Türkiye’deki STK’ların yanı sıra uluslararası STK’lardan da cevap gelmiş ve Türkiye’deki Suriyelilere insani yardım yapabilmek için çalışmaya başlamışlardır. Her ne kadar Türk devleti uluslararası STK’lara şüphe ile yaklaşıyor olsa da (Erdoğan, 2018a:165), gerekli izinler alındıktan sonra bölgede faaliyet göstermeleri konusunda her türlü kolaylık sağlanmaktadır.

BMMYK için ise; yük paylaşımının en önemli ayaklarından bir tanesi mültecilerin başka ülkelere yeniden yerleştirilmesi olmuştur. BMMYK’nin çabalarıyla, 2014-2019 yılları arasında Türkiye’den üçüncü ülkelere yerleştirilen insan sayısı toplam 15.793 kişidir. Aşağıdaki tabloda hangi ülkenin ne kadar mülteci kabul ettiğini ayrıntılı olarak görmek mümkündür.

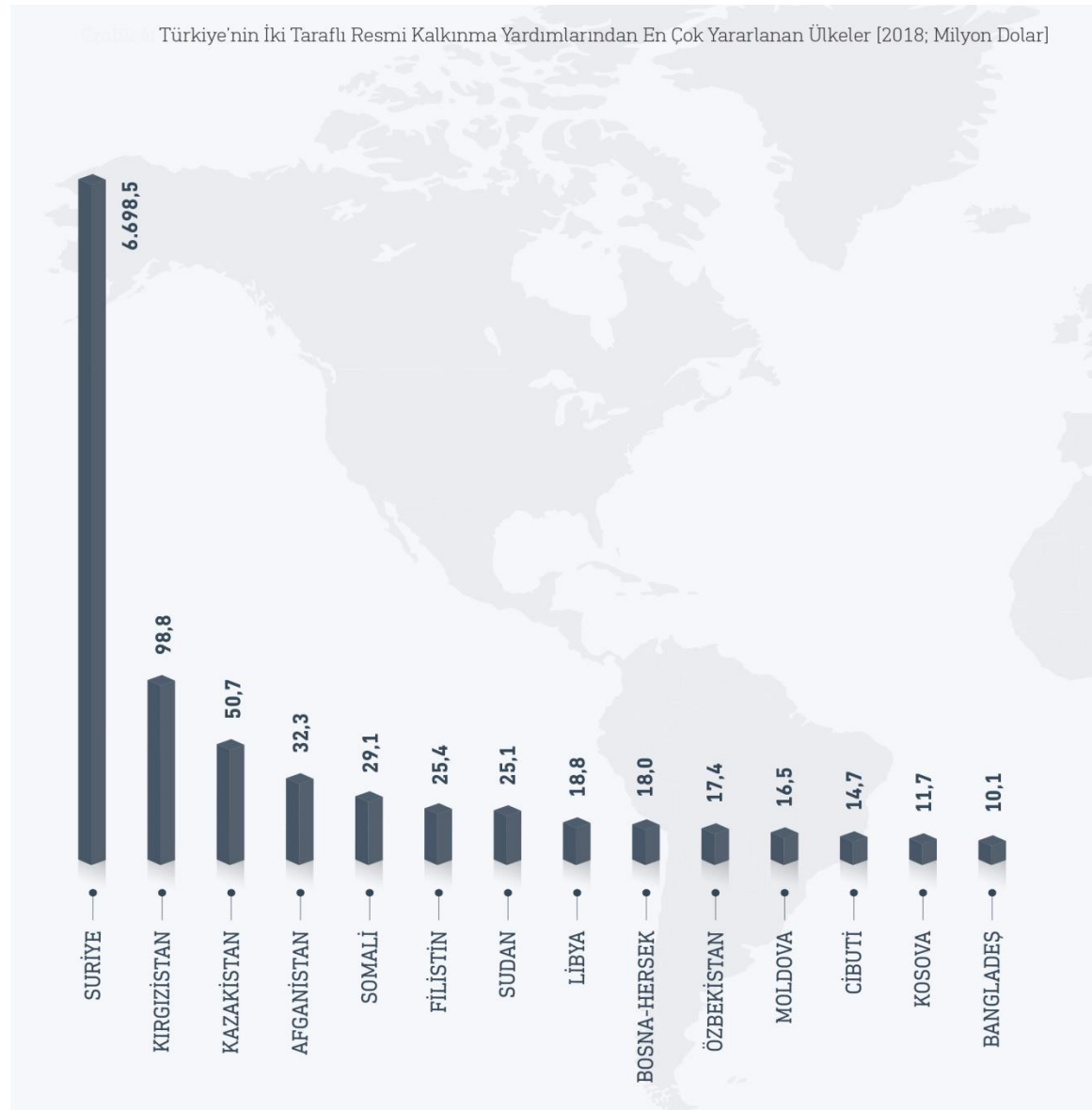
Tablo 7. 2014-2019 Yılları Arasında Suriyelilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi (Resettlement)

S.N.	ÜLKE	ÇIKIŞ YAPANLAR
1	KANADA (BMMYK)	4.551
2	ABD	3.922
3	KANADA (DOĞRUDAN)	2.645
4	İNGİLTERE	2.188
5	NORVEÇ	1.926
6	İSVEÇ	168
7	AVUSTRALYA	115
8	AVUSTURYA	58
9	BELÇİKA	46
10	LÜKSEMBURG	46
11	ROMANYA	43
12	BULGARİSTAN	35
13	LİHTENŞTAYN	18
14	YENİ ZELANDA	15
15	İZLANDA	13
16	HOLLANDA	3
17	FRANSA	1
	TOPLAM	15.793

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Bu tablodan da görüleceği üzere, yeniden yerleştirme kapsamında en fazla mülteciyi ülkesine kabul eden ülke Kanada olmuştur. Yeniden yerleştirmenin dışında, yük paylaşımının bir diğer ayağını ise ekonomik yardımlar oluşturmaktadır. Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı'nın (TİKA) 2018 yılı raporuna göre; Türkiye, 8,40 milyar dolar ile 2018 yılında dünyada en fazla insani yardım yapan ülke olmuştur (TİKA, 2019:13). Bu dönemde görünürlüğü en çok olan kitle Suriyeli mülteciler olmasına rağmen, Türkiye ihtiyaç içerisinde bulunan daha pek çok ülkeye de yardım etmeye devam etmiştir. Aşağıdaki şekil, Türkiye'nin resmi kalkınma yardımlarından en çok faydalanan ülkeleri göstermektedir.

Şekil 13. İki Taraflı Resmi Kalkınma Yardımlarından En Çok Yararlanan Ülkeler



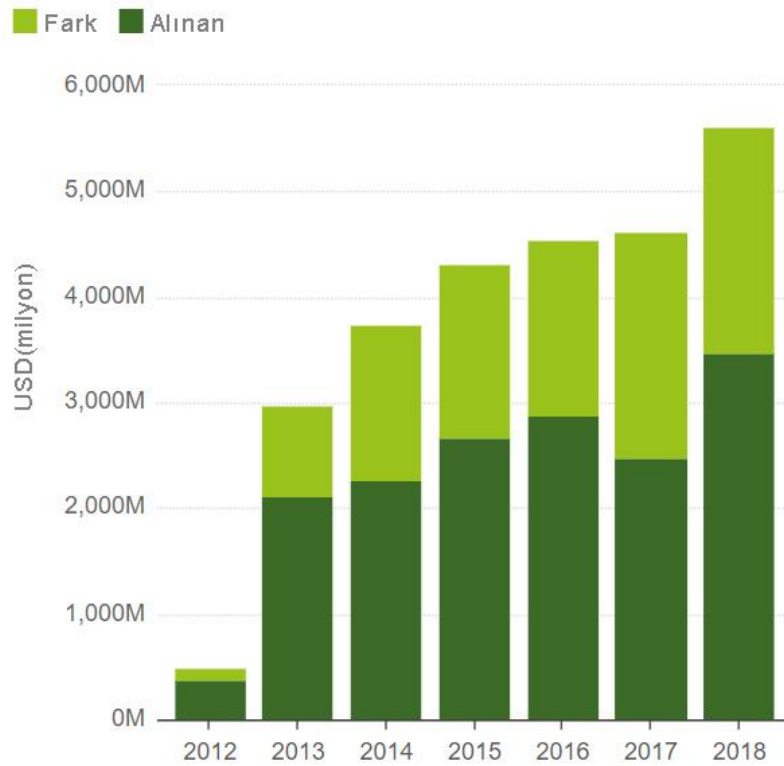
Kaynak: (TİKA, 2019:18)

Bu şekle göre; en çok yardım alan ülke Suriye olmakla birlikte, onu sırasıyla Kırgızistan ve Kazakistan takip etmektedir. Suriye krizi her ne kadar başlarda bölgesel bir kriz olarak görülse de, özellikle 2015 yılından sonra bu krizin uluslararası bir boyut kazandığı anlaşılmıştır. Suriyeli mülteciler sadece Türkiye'nin bir sorunu değil, dünyanın bir sorunu

haline gelmeye başlamıştır. Öyle ki, Türkiye’yi transit olarak kullanıp AB’ye ulaşmaya çalışan mülteciler, AB’nin bakış açısında da büyük değişiklikler yaratmıştır. Türkiye’nin açık kapı politikasını devam ettirmesi gerektiğini sürekli yineleyen AB, 2015 yılından sonra Türkiye’nin mültecileri kendi topraklarında tutması şartıyla ekonomik yardımda bulunacaklarını belirtmektedir. AB, Türk Kızılay’ı ile Dünya Gıda Programı’nın işbirliği içerisinde yürüttükleri “Kızılay Kart” projesi için 1.125 milyar euroluk bir yardımda bulunmuştur (European Commission, 2019a). Aslında AB, 2016 yılında Türkiye ile yaptığı bir anlaşma doğrultusunda 3+3 milyar euro yardımda bulunmayı taahhüt etmiştir. Ancak bu yardımlar bazı koşullara bağlandığından dolayı, henüz tamamı Türkiye’ye ulaşmamıştır. Şimdiye kadar AB tarafından Türkiye’ye ulaşan insani yardım yaklaşık olarak 2.1 milyar euroya ulaşmıştır (European Commission, 2019a).

Yük paylaşımı anlayışının bir gereği olarak BM, hem uluslararası aktörlere hem de üyelerine Türkiye’nin insani yardım harcamalarını fonlamak için çağrıda bulunmuştur. Aşağıdaki şekilde BM’nin talep ettiği ve uluslararası aktörlerden alabildiği yardım oranları gösterilmiştir.

Şekil 14. Fonlama Gereksinimleri



Kaynak: (UNHCR, 2019b)

Buna göre; BM’nin 2014 yılı için talep ettiği 3,7 milyar dolarlık çağrıya %61 oranında bir destek gelmişken, 2017 yılında talep ettiği 4,6 milyar dolarlık yardım isteğine yalnızca %52 oranında bir destek gelmiştir. Aradan geçen sürede uluslararası aktörlerin yardım desteğinin giderek düştüğü gözlenmiştir. 2018 yılının Eylül ayında gerçekleştirilen 73. BM Genel Kurul toplantısında konuşan Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye’nin Suriyeli mülteciler için şimdiye kadar yaptığı yardımların 32 milyar doları

bulduğunu belirtirken, uluslararası kuruluşlardan yalnızca 600 milyon dolar yardım geldiğini ve bunun Türkiye'nin yaptığı harcamaların yanında çok küçük bir miktar olduğunu söylemiştir (<https://www.umke.org/turkiye/suriyelilere-32-milyar-dolar-harcadik-h11269.html>). Konuşmasının devamında ise, uluslararası aktörlerden çok daha fazla destek beklediğini belirten Erdoğan, özellikle mültecilerin Avrupa'ya geçişini büyük oranda Türkiye'nin engellediğini söylemiş ve Avrupa'nın, Türkiye'nin yükünü paylaşmasını beklediklerini vurgulamıştır.

Krizin uzaması ve Türkiye'ye sığınan Suriyeli mültecilerin dönüş zamanının kestirilemiyor oluşu, Suriyelileri kamplardan çıkmak, iş bulmak ve burada bir gelecek kurmak konusunda ciddi adımlar atmak zorunda bırakılmıştır. Ancak herhangi bir hukuki statüye sahip olmamaları kamp dışında yaşamaya başlayan Suriyelileri her geçen gün daha da zorlamaya başlamıştır. Bunun üzerine 2011 yılının Ekim ayında kabul edilen “geçici koruma rejimi” ile Suriyeliler misafir olmaktan çıkmış ve geri göndermeme ilkesi temelinde bir takım temel insani haklar Türkiye'nin garantisi altına alınmıştır (Kirişçi, 2014:21). Geçici koruma rejimi daha sonra İçişleri Bakanlığı'nın Mart 2012 tarihli yayınlanmayan genelgesinde düzenlenmiştir (Amnesty International, 2014:20). 30.03.2012 tarihinde “Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu belgenin yayınlanmaması her iki taraf açısından da sorunlar yaratmaktadır. Suriyeli mülteciler hangi hak ve hizmetlerin kendilerine sağlanacağını bilmediği gibi, Türk yetkililerin de bu bilgi eksikliğinden kaynaklı yanlış uygulamalarda bulunma ihtimali artmıştır. Her ne kadar yayınlanmamış da olsa, o dönemde geçici koruma rejimi olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir. Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen, çalışma izni olmayan Suriyeli mülteciler hem iş bulmakta zorlanmakta, hem de kayıt dışı/yasa dışı bir şekilde çalışmaları Türk ekonomisine zarar verdiği gibi Türk halkının da tepkisini çekmektedir. Özellikle Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu sınır illerinde, düşük ücretle çalışan mültecilerin niteliksiz işgücünü oluşturan Türk vatandaşlarının işlerini ellerinden aldığı yönünde iddialar ortaya konmuş ancak bu iddialar ispatlanamamıştır.

Suriyeli mültecilerin yapılan yardımlar dolayısıyla Türk ekonomisine yük olduğu hemen herkes tarafından dile getirilmektedir. Ancak Kemal Kirişçi'nin de belirttiği gibi; eğer mültecilerin topluma kazandırılması için gereken süreç iyi yönetilebilirse, mülteciler ekonomik anlamda büyüme ve gelişmeye katkı sağlayabilir. Hatta bu sürecin sonunda, düşünüldüğü şekilde başarı elde edilebilirse bütün dünyaya örnek olacak bir model bile oluşturulabilir (Kirişçi, 2014:51). Aslında literatürde, mültecilerin ev sahibi ülke ekonomisi üzerindeki etkileri iki şekilde sınıflandırılmaktadır; ilki ve tabi ki en yaygın olanı ekonomiye yük olduğunu düşünenler, ikincisi ise daha az destekçiye sahip olmasına rağmen ekonomiyi canlandırdığını düşünenlerden oluşmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, kamplarda kalan mültecilere hem devletin hem de STK'ların sekiz yıldır yaptıkları harcamalar referans gösterilerek ekonomiye yük oldukları dile getirilmektedir. Buna ek olarak, özellikle sınır illerinde kayıt dışı ekonominin artmasına neden oldukları ve hatta yerel halkın aldığı ücretlerin düşmesinin yanında, mültecilerin düşük ücretlerle çalışıyor

olmasından kaynaklı olarak işlerini dahi kaybetme noktasına geldikleri iddia edilmektedir. Ancak tam tersi şekilde etkiler de mevcuttur. Yine sınır illerinde Suriyelilerin dış ticareti arttırdığı yönünde çalışmalar vardır (Sağiroğlu, 2016b; Özipek, 2018). Buna ek olarak, Türkiye'ye gelen Suriyeli mültecilerin yanlarında sıcak para ile geldiği ve bu paraları da Türk bankalarında mevduat olarak sakladıkları belirtilmektedir (Sağiroğlu, 2016b:5). Dolayısıyla hem ticaretin hem de bankalardaki rezervlerin artmasının ekonomiyi olumlu yönde etkilediği de bir gerçektir.

Kayıt dışılığı önlemek ve aynı zamanda kamp dışında yaşayan Suriyelilerin hayatlarını kendi kendilerine idame ettirebilmelerini sağlamak amacıyla; 2013 yılının Mart ayında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çalışmaları neticesinde Türkiye'ye gelen ve Emniyet Müdürlüklerinden ikamet izni almayı başaran Suriyelilerin çalışma izni alabilmeleri konusunda bir imkân yaratılmıştır (Erdoğan, 2018a:82-83). İşverenler Suriyeliler adına başvuru yaptığı zaman, en az 6 aydır ikamet izni olanlar için çalışma izni de verilmektedir. Buna ek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, 2014 yılının Nisan ayında yeni bir düzenleme ile çalışma izni alabilmek için izlenen prosedürler hızlandırılmıştır (Kirişçi, 2014:30-31). Bakanlar Kurulu tarafından 2016 yılında kabul edilen "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" ile birlikte ise, Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin çalışmalarına izin verilmiştir. Bu yönetmelik sayesinde; en az asgari ücret ödenmek şartıyla 10 Türk vatandaşına karşılık 1 Suriyelinin çalıştırılabileceği şeklinde bir karar alınmıştır. Bu yönetmelik çerçevesinde çalışma izni alanların sayısı 2017 yılının Eylül ayı itibariyle 8 bin kişi olarak kayıtlara geçmiştir (Erdoğan, 2018a:238).

Türkiye'de göç politikalarıyla ilgili kapsamlı bir yasal düzenleme olmadığından, bu kadar büyük çapta bir göç akını ile hazırlıksız bir şekilde karşılaşan Türkiye, AFAD sayesinde bütün acil ihtiyaçları gidermeye çalışmıştır. Suriyeli mültecilerin sınırı geçmeye başladığı ilk günden, GİGM'nin bütün faaliyetleri devraldığı 2014 yılına kadar AFAD bu konuda yetkili tek kurum olmuştur. YUKK'nin 2013 yılında kabul edilmesi ve bu kanun ile GİGM'nin kurulması, şüphesiz ki böylesine büyük bir mülteci krizi içerisindeyken oldukça büyük bir başarıdır.

Türkiye, YUKK'yi kabul etmeden önce uyguladığı mevzuatlar uyarınca Suriye'den gelen insanlara herhangi bir yasal statü vermemiştir. Geçici bir durum olarak görülen bu kriz dolayısıyla ülkemize gelen insanlar "geçici koruma rejimi" içerisine dâhil edilmiştir. 2013 yılında kabul edilen 6458 sayılı YUKK ile; mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma, uluslararası koruma ve geçici koruma gibi kavramlar detaylı bir şekilde tanımlanmış ve Türkiye'nin göç literatürüne kazandırılmıştır. YUKK 91. madde ile kanuna dâhil edilen "geçici koruma" daha sonra 2014 yılında çıkartılan Geçici Koruma Yönetmeliği'ne de temel oluşturmuştur. Aslında Türkiye'deki Suriyeliler 2012 yılında yayınlanan bir genelge ile "geçici koruma statüsü altındaki kişiler" olarak adlandırılmışlardı (Erdoğan, 2018a:38). Ancak o dönemde gizlilik gerekçesiyle bu genelge kamuoyuna açık bir şekilde paylaşılmamıştır. YUKK 91. madde kitlesel bir göç akınına vurgu yaparken, geçici korumanın sağlanması Bakanlar Kurulu kararına bağlanmıştır. Bu maddeye istinaden, Suriye'den kitlesel bir göç akınıyla karşı karşıya kalan Türkiye, 2014 yılında çıkardığı

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesiyle; 2011 yılından itibaren Suriye'den gelenlerin geçici koruma statüsü altında olduğu ve uluslararası koruma başvurularının değerlendirmeye alınmayacağını belirtmiştir. Türkiye, geçici koruma yönetmeliği ile Suriyelilere yönelik geri göndermeme ilkesi doğrultusunda açık kapı politikası uygulamakta ve aynı zamanda eşi benzeri görülmemiş bir boyutta insani yardım sağlayarak uluslararası toplumdan da bu konuda çokça övgü almaktadır (Yıldız, 2016:107). Aslında daha önce de belirttiğimiz gibi bu insanlar uluslararası tanımlamalara göre mülteci; ancak Türkiye'nin koyduğu coğrafi kısıtlama bu statünün verilmesine engel olmaktadır. YUKK ile uluslararası mülteci tanımına daha da yaklaşan bir şartlı mülteci tanımı yapılmış olmasına rağmen; kitlesel bir göç akınıyla karşılaşıldığı için bu kişiler geçici koruma altına alınmıştır.

Bu çalışma kapsamında, sizce Suriye'den gelen insanlar nasıl adlandırılmalı? diye sordüğümüzda; “Şu anda Suriyelilerle ilgili olan malum rejim geçici koruma, yani biz onun için teknik tabir “geçici koruma altında bulunan Suriyeliler” diye adlandırıyoruz. Bence koruma olarak herhangi bir eksikliği yok geçici koruma statüsünün, neticede her türlü hani temel hak ve hizmetlere erişim konusunda kendilerine bir şey sağlanıyor. Yani mülteci statüsünün verilmesi vesaire o ayrı bir tartışma, şuanda benimsenen göç politikası 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin işte coğrafi kısıtlama şartıyla neticede imzalanmış olması, bundan da vazgeçmeyi şu aşamada zaten değerlendirmiyoruz. Dediğim gibi geçici korumada yeterli bir statü” şeklinde bir cevap aldık (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruyu 2. Görüşmeci; “Şimdi burada bir kavram kargaşası var. Uluslararası toplum bu adlandırmayı iki şekilde yapıyor. Birisi mültecilerin geldiği ülkede o ülke yasalarına göre bu insanlara verilen hukuki statü açısından değerlendiriyor. Bu açıdan baktığımızda Suriyeliler, Türkiye'de geçici koruma altındaki kişiler, mülteci değiller. İşte Suriyeli olmayanlar, ya başvuru duruma göre veyahut da uluslararası koruma altındaki kişiler. Ama mülteci yok, sadece Avrupa'dan gelenlere bu statü verildiği için o çok az sayıda insan var... Mülteciyi mülteci yapan onu kaçıran, ülkesindeki sebepler bu açıdan baktığımızda bunlar mülteci. Nitekim Türkiye'nin en yüksek düzeyli yöneticisi Sayın Cumhurbaşkanı da BM'ye gittiği zaman mecburen bu açıdan bakıyor ve bizde 4 milyon mülteci var diyor, mültecileri geri göndereceğiz diyor... Mülteciye mülteci demediğin takdirde o insanların niye buraya geldiğini anlatamıyorsun. Nitekim işte muhalefet diyor ki; bu insanları hükümet çağırdı, bu insanlar işte keyiflerine göre geldiler, bunlar mülteci değil bunlar ekonomik göçmen gibi...Mülteciyseler, mültecileri geri göndermek demek bir şekilde bir suçu bir uluslararası taahhüttü yerine getirmeme demektir.... Mülteciyi geri gönderemezsin yani belli koşullar yoksa bu açıdan baktığımızda mülteciye mülteci demek devletin verdiği, yasanın verdiği tanıdığı statülerin dışında onların durumunu anlamak için bence mülteci demeli. Ama hukuken de, Türkiye eğer coğrafi kısıtlamayı kaldırmış olsa onlara belki bireysel mülteci başvurusu hakları tanıyacak, onlara statü verecek tıpkı Almanya'nın yaptığı gibi 2016'da, 2017'de Almanya 700-800 bin Suriyeliyi mülteci olarak evinde barındırıyor, o statüyle” şeklinde cevaplamıştır (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Her iki görüşmeci de bu konuda farklı düşündüğü verdikleri cevaplardan da anlaşılmaktadır. 1. Görüşmeci, Türkiye’de bu konudaki en yetkili isimlerden biri olarak, verilen geçici koruma statüsünün yeterli bir statü olduğunu dile getirirken; 2. Görüşmeci bu insanlara mülteci denilmediği zaman buraya niye geldiklerinin diğer insanlara anlatılması konusunda sorunlar yaşanacağını belirtmiştir. Görüşmeciler coğrafi kısıtlama konusunda da farklı düşüncelere sahiptir. Şöyle ki; yakın bir zamanda coğrafi kısıtlamayı kaldırmayı düşünmediklerini dile getiren 1. Görüşmeciye karşılık, 2. Görüşmeci coğrafi kısıtlamanın kaldırılması gerektiğini savunmaktadır. Sonuç olarak Türkiye’deki Suriyeliler şu anda “geçici koruma altındaki Suriyeliler” olarak adlandırılmaktadır. Ancak çalışmanın başında da belirttiğimiz gibi, bu çalışmada Suriye’den gelen insanlar “mülteci” olarak adlandırılmaya devam edecektir.

Suriye ile Türkiye arasındaki sınır oluşturulduğu dönemde; bazı ailelerin yarısı Türkiye, diğer yarısı ise Suriye kısmında kalmıştır. Böyle köklü bir geçmişe sahip olan iki ülkenin aslında ortak kültürel kodlara sahip olduğu düşünülmüştür; çünkü aradaki sınıra rağmen akrabalık bağları hala devam etmektedir. Bu nedenle krizin ilk başlarında soydaş ve din kardeşi olarak gördükleri insanlara kucak açan Türkler, Suriyeli mültecileri kabul konusunda olağanüstü bir performans göstermiştir. Ancak bir süre sonra iki ülke halkı arasında yaşamaya başlayan sorunlar, realitenin hiç de düşünüldüğü gibi olmadığını kanıtlamıştır. Özellikle kültürel anlamda ciddi farklara sahip olan bu iki toplum mecburen bir arada yaşamaya çalışmaktadır. Ancak Suriyeli mültecilerin kampların dışında bir hayat kurmaya başlaması ve tüm Türkiye’ye yayılmalarıyla görünürlükleri daha da artmış ve mazlumlara kucak açan Türk halkının toplumsal kabul düzeyi, Suriyeli mültecilerin Türkiye’de kalış süresi uzadıkça düşmeye başlamıştır.

Sivil toplum kuruluşları ve araştırmacıların yaptığı alan araştırmaları da bu durumu kanıtlar nitelikte sonuçlar ortaya koymaktadır. Özellikle M. Murat Erdoğan’ın “Türkiye’deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum” başlıklı araştırmasında, Türk halkının Suriyeli mültecilere karşı değişen algısı ortaya koyulmuştur. Bu araştırma kapsamında, Türk toplumuna söylenen; “Suriyeliler ile kültürel olarak aynı olduğumuzu düşünüyorum” önermesine destek verenlerin oranı yalnızca %17,2 iken; %70,8 gibi bir oranla Türk toplumu kültürel olarak farklı olduklarını düşünmektedir (Erdoğan, 2018a:139). Yine aynı araştırma; Suriyelilerin Türk toplumuna uyumu konusunda, %66,9 gibi bir oranla Türk halkının Suriyeli mültecilerin uyumlu olacakları konusunda olumsuz fikir beyan ettiğini ortaya koymuştur (Erdoğan, 2018b:143). Her ne kadar Suriyeli mültecilere yaklaşım konusunda pek çok etken, farklılık oluşmasına neden olsa da; belki de siyasi parti tercihleri bu konuda en önemli etkenlerden birisidir ya da en azından yakın bir zamana kadar öyle olmuştur. Bu konuda şüphesiz ki; “liderini takip et” anlayışı oldukça yaygındır. Şöyle ki; konu hakkında herhangi bir fikre sahip olmayan insanlar, destekledikleri siyasi parti ve bu partinin liderinin görüşlerini takip etmekte ve bir anlamda liderin görüşü, o kişinin görüşü olmaktadır.

Suriyeli mülteciler konusunda ana muhalefet krizin en başından beri mülteci karşıtı bir tavır takınırken; hükümet mülteci yanlısı bir politika izlemiştir. Bugün gelinen noktada, yaklaşım ve politikalarda farklılıklar olsa da, bazı konular liderin görüşünü saf dışı

bırakacak şekilde “kırmızı çizgi” olarak kabul edilmiştir. Özellikle Suriyeli mültecilere vatandaşlık verilmesi söz konusu olduğunda, hangi siyasi partinin desteklediği bir etken olmaktan çıkmış ve bu önerme %84,5 oranında reddedilmiştir. Yani Suriyelilerin Türk vatandaşlığına alınması konusuna katılmayan ve kesinlikle katılmayanların oranı %84,5’dir (Erdoğan, 2018a:146-147).

1. Görüşmeciye, kamuoyunun mültecileri/göçmenleri toplumsal kabulü konusunda Türkiye’yi nasıl değerlendirdiği sorulduğunda: “Yani toplumsal kabul konusunda muhakkak dediğim gibi sekiz yıldır toplumun muazzam bir cömertliği var, bir fedakârlığı var. Yani bugüne kadar böyle başımıza çok ciddi hadiseler gelmeden geldiysek, dediğim gibi toplumun engin hoşgörüsü sayesinde oldu. Yoksa hani böyle birkaç yüz göçmenin gelmesiyle ilgili olarak AB ülkelerinde kopan fırtınayı hepimiz görüyoruz yani. Son dönemde tabi uyumla ilgili faaliyetlerimize biz de çok ağırlık verdik, hani biraz daha bu konuların anlatılmasıyla ilgili olarak. Doğru bilinen yanlışlar diye bir serimiz var, bugünlerde tekrar yayına sürdük onu yani ikinci ya da üçüncüsü yayınlandı. Önümüzdeki günlerde de hani peyderpey devam edeceğiz yani Suriyelilerin devletten maaş aldığından, TOKİ’den kendilerine ev verildiklerine vesaireye kadar. Yani maalesef hani böyle gerçek ayakkabılarını giyene kadar yalan dünyayı dolaşıyor. Maalesef öyle bir şey var O kadar çok hadise yaşadık ki son dönemde, gerçekten asılsız çıkan. Bakın en son Adana’daki hadise, neticede orada tamamen asılsız bir şekilde birilerinin organize etmesiyle insanlar galeyana gelip hani Suriyelilerin ev ve iş yerlerine zarar verdiler. Sonunda iddia edilen olayın faili Türk vatandaşı çıktı. Sonra detaylara indiğimizde farklı farklı şeyler var ama yani sonuçta dediğim gibi maalesef böyle bir öfkenin köpürtülmesi toplumsal böyle bir galeyanın kabartılma gayretlerini görüyoruz. Dediğim gibi bu çok yanlış, bu hani ilerde bunun böyle çok ciddi sıkıntıları olur. Bunu yapan insanlar da utanırlar. Ortada bir şey yok. Ben her zaman şunu söylüyorum, yani insanlar bakın insanlar durduk yere göç etmiyorlar. Her zaman söylediğim şu; siz yanınıza bir valiz, değerli eşyalarınız, kucağınızda çocuğunuzla komşu bir ülkenin sınırına hangi şartlarda geçersiniz? Bir düşünelim şu anda düşünelim yani burada hani neyimiz var neyimiz yok her şeyimizi böyle bırakıp hani taşıyabileceğimiz eşyalarımız ve yanında ailemizle diğer ülkenin sınırına hangi koşullarda geçeriz? Neyin olması lazım, neyin gerçekleşmesi lazım. Şimdi bu yıl karlar eridi karşımıza şeyden yaklaşık 40 tane cenaze çıktı Van’da. Yani insanlar kışın o dağı geçmeye çalışırken donmuşlar. Dediğim gibi karlar eridikten sonra işte Mart da, Nisan da biz bir sürü cenazeyle karşı karşıya kaldık. Ölmüş daha ötesi var mı yani, daha ötesi yok şimdi göç böyle bir kavram. Ama maalesef ciddi bir empati eksikliği ile karşı karşıyayız dediğim gibi. Suriye’ye dönüş, şartlar tabi ki hani oluştuğunda muhakkak ki Suriyelilerin zaten dönmesi hedef, ülkemiz onun için Fırat Kalkanı ve Zeytin Dalı harekâtı bölgelerinde o istikrarı sağlamak için büyük gayret gösteriyor, oralara destek oluyor, rehberlik yapıyor. Bu tabi ki ana amaç; ama dediğim gibi ortada olgunlaşmış şartlar yokken bu insanlara gidin demek olmaz. Dediğim gibi; bu devleti idare edenler de muhakkak ki bunu esas amaç olarak önümüze koymuş durumdayız. Ama dedim ya o insanlar için güvenli koşulların oluşması gerekmekte yoksa bu yakışmaz yani hukuken de mümkün değil, vicdanen de mümkün değil” şeklinde bir değerlendirme yapmıştır (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruyu 2. Görüşmeciye sorduğumuzda ise; “Bu da zamanla değişen ve bölgeden bölgeye değişen ve toplum içindeki katman, sınıf gibi gruplara göre değişen, eğitim, coğrafi yaşama göre değişen bir şey yani. Her şeye rağmen, bütün provokasyonlara rağmen hem mülteciler için olumlu bir puan hem Türk halkı için. Sevsek de sevmesek de, 4 milyon kadar insanı şey yapmak çok büyük bir sorun. Önünde böyle bir örnek yok dünyada da. Bunu böyle biraz el yordamıyla yönetmeye çalışıyor. Bir de yasal alt yapısı da yok. Buna rağmen, artan negatif söylemlere rağmen böyle büyük patlamalar çok şükür olmadı. Mülteciler arasında suçtu şeydi, ihmal edilebilecek kadar ve onların da bir kısmı kendi aralarındaki aile içi kavgaları. Çok büyük bir şey var, provokasyon var belli siyasi grupların sosyal medya üzerinden. İşte en son bu Adana’daki olay¹, tamamen asılsız bir şekilde bir mülteci yaptı dediler. Dolayısıyla buna rağmen, genelde bir kabul veyahut da umursamazlık var. Daha böyle analitik alt gruplara baktığın zaman önceleri Urfa, Mardin işte Gaziantep orada daha sempatiler vardı. Çünkü kültürel benzerlikler vardı, STK’lar filan devreye girdi. Ama son zamanlarda gittiğimizde orada da sokaktaki insan, mesela kendisi AK Partili, tavırlar bir de parti üyeliğine göre değişiyor. CHP’liysen şeysin negatiftin, AK Partiliysen işte şeydin. Fakat şimdi gittiğinde Reis yanlış yaptı diyebiliyor şeyler, bunları almayacaktı günlük hayattaki işte ekonomik şu bu yükleri, insanların pozisyonunu negatif etkiliyor. İşte ben vergi ödüyorum bakkal dükkânı açtım, yandaki oda da o ödemiyor filan gibi. İşte bunlar aslında bu coğrafi kısıtlama kalkıp mevzuat, çalışma hakları, dükkân açma, ticaret yapma bütün bunlar şeye bağlı olsaydı yasalara, yasaya uygun hareket edeceklerdi. Yasa yok, o da karnını doyurmak için bunu yapıyor. Bu da işte yanındaki Türk komşusunu rahatsız ediyor. Şöyle bazı ayrımlar, dediğim gibi parti üyeliği mülteciye karşı tavrı veya mülteci konusunda ben bağımsız olarak şöyle düşünüyorum bu insanlar iyi oldu, kötü oldu demekten çok bağlı olduğum parti, lider kimse onun ağzından şey yapıyor. Birçok başka konuda da böyle. Özellikle bu alan bilinmeyen bir alan, kamuoyu tavrı derken en ortak şeyi bilinmeyen bir alan olması. Cehaletle tavırlar alınıyor, onun için bir liderin otorite olarak güvenilebileceğin bir kişinin söylemi senin tavrını belirliyor. Batıdaki şehirler ve burada yaşayan insanlar bu krizin başlarında çok umursamazdı. Bütün yükü Doğu çekiyordu, sınırlar çekiyordu. Batı’da kimse STK’lar bile umursamıyordu. Ne zamanki bunlar Batıya döndü; işte kültürümüz elden gidiyor, her şeyimiz elden gidiyor diye ve şeyde burada hükümetinde tavrı çok önemli. Baştan ben yaparım, iyi yaparım dedi. Bu tamamen politika dışı kalması gereken bir şey, en başından muhalefetle şeyin bir şekilde bu olayı günlük kavgaların dışında tutmaları lazımdı, bu olmadı. Burada iki tarafın da suçu var. Ben şimdi cumartesi günü CHP’nin bir konferansı var orada konuşmacı olacağım, onun hazırlıklarında da benden rica ettiler görüşlerimi aldılar. Koca iktidara alternatif bir parti ana muhalefet partisi olmanın tanımı bu. Dedim iki tane genel başkan yardımcısı vardı. Sekiz yıldır siz BMMYK ile bir temasa geçtiniz mi? yok. Şimdi benim önerim üzerine BMMYK’ı koydular programa, fakat BMMYK’da çok korkak davrandığından onların şeyine katılmıyor böyle. Hâlbuki başından daha açık gitselerdi, mesela şu suçlamalar oldu krizin başında; herkes geldi, El-Nusra falan da geldi. Şimdi kamplara, orada askeri eğitim

¹ Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız; <https://tr.euronews.com/2019/09/20/adanada-cocuga-taciz-iddiasi-mahalleli-yabancilarin-isyerlerine-saldirdi>

verildi. O doğru değil ama kamplara BMMYK’da sokulmadı 2012’nin sonlarına kadar. Dolayısıyla senin devlet olarak söylediğin etki yapmıyor. Bu konuda bütün bu tavırlarda bence halende o yapılmalı, BMMYK’nın daha aktif bir kamu politikası izlemesi lazım ve bir hakem, hani AK Partili olarak sen bir şey söylüyorsun ben CHP’li olarak bir şey söylüyorum, pek de bilmeyerek söylüyoruz bunun birde uluslararası planda güvenilir, BMMYK’nın şeyini sorgulayabilirsin politikasını ama hiç olmazsa bu budur diyebilecek bir hakeme ihtiyacımız var. O hakem müessesesi görüş açısından, akıllı adam-kadın şeyi açısından o yok BMMYK ortada yok. Çok şey yapıyor ama bunu hükümetle yapıyor, bir ölçüde STK’larla yapıyor. Onun için çok değişken maalesef şu son zamanlarda bu İstanbul seçimlerinde CHP’liler bana çok net olarak şey söylediler, kendi gözlemleriyle bize İstanbul’u kazandıran, başka bu yerel seçimlerde büyükşehirleri kazandıran en büyük faktörlerden birisi bizim mülteci karşıtı söylemimizdi. Bunu AK Parti de hissetti, daha seçimlerden önce bu konuya hiç değinmemeye başladı. Şeyden hemen sonra da bu İstanbul Valisi’nin biz işte geri göndereceğiz filan gibi, şimdi de Cumhurbaşkanının 3 milyonu bu Kuzey Suriye’ye yerleştireceğiz gibi negatif söylemleri çıktı. Onun için devamlı değişiyor” şeklinde bir yorum yapmıştır (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Her iki görüşmecinin yorumlarından da anlaşılacağı üzere “toplumsal kabul” zamanla değişen bir durumdur. Uzunca bir süre bu krizin mağduru insanlar için elinden geleni yapan Türk halkının artık tutum değiştirdiği ve hatta bazı kesimlerin insanları kötü anlamda etkilemek üzere bilinçli bir propaganda yaptığı belirtilmiştir. Her ne kadar Türk halkının oldukça fedakar olduğu dile getirilse de, empati eksikliğinden kaynaklı olarak Suriyelilere karşı olumsuz tavırlar alındığı görülmektedir. Ayrıca daha önce vurguladığımız siyasi parti destekçiliğinin, mülteciler konusundaki tavrı etkilediği yönündeki değerlendirmenin artık yavaş yavaş geçersiz bir hale gelmeye başladığını belirten 2. Görüşmeci, Türk halkında bu konu hakkında artık genel olarak bir bıkkınlık veyahut umursamazlık oluştuğunu belirtmiştir. Yani eskiden insanların hangi siyasi partiyi desteklediğine göre mültecilere karşı davranışları hakkında bir çıkarım yapılabiliyorken; bugün bu ayrımı yapmak oldukça zorlaşmıştır. Çünkü Suriyeli mültecilere yönelik genel yaklaşım, son dönemlerde oldukça olumsuz bir çerçeveye çizilmektedir. Her ne kadar siyasi parti desteğinin insanların davranışları üzerinde etkisini kaybetmeye başladığı görülse de, siyasi partilerin ve Türk siyasetinin bu konuya ilgisi devam etmektedir. Hatta siyasi parti politikaları da bu konu üzerinden şekillenmektedir. 1. Görüşmeci, Suriyelilerin kendi ülkelerine dönmelerinin devletin de en temel isteği olduğunu belirtirken; Suriye tarafında gerekli şartlar oluşmadığı halde bu insanları oraya göndermenin hem hukuken hem de vicdanen Türkiye’ye yakışmayacağını dile getirmiştir.

Türkiye iç ve dış politikada yaşanan pek çok gelişmenin de etkisiyle, Suriyeli mültecilere yönelik uyguladığı “açık kapı” politikasını prensipte 2016 yılına kadar sürdürebilmiştir. 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan başarısız darbe girişimi, Türkiye’nin güvenlik kaygılarını arttırmış ve bu nedenle daha korumacı politikalar takip edilmeye başlanmıştır. Bunun dışında sınırlarının hemen dibinde bir terör örgütünün varlığı ve nüfuzunu her geçen gün arttırmaya devam etmesi, Türkiye için bir başka güvenlik tehdidi olarak ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine Türkiye, Suriye içerisinde mülteciler için güvenli bölgeler

oluşturulması fikrini ortaya koyarak, Suriye ile sınırına yaklaşık 500 km'lik bir duvar inşa etmeye başlamış ve bu duvarın büyük bir kısmı da tamamlanmıştır (Erdoğan, 2018a:231). Sonuç olarak “açık kapı” politikası fiiliyatta tamamen sona ermiştir; ancak Türkiye yine de Suriyeli mülteciler için hem sınırda hem de sınırın diğer tarafında yardım çalışmalarına devam etmektedir. Ancak daha önce de vurgulandığı üzere; coğrafi konumu Türkiye’yi her zaman göç konusunda hem hedef hem de transit ülke olmaya doğru itelemektedir. Bu nedenle, Suriye’den gelen mülteci akımına ek olarak Türkiye’de düzensiz göç hareketleri de devam etmektedir.

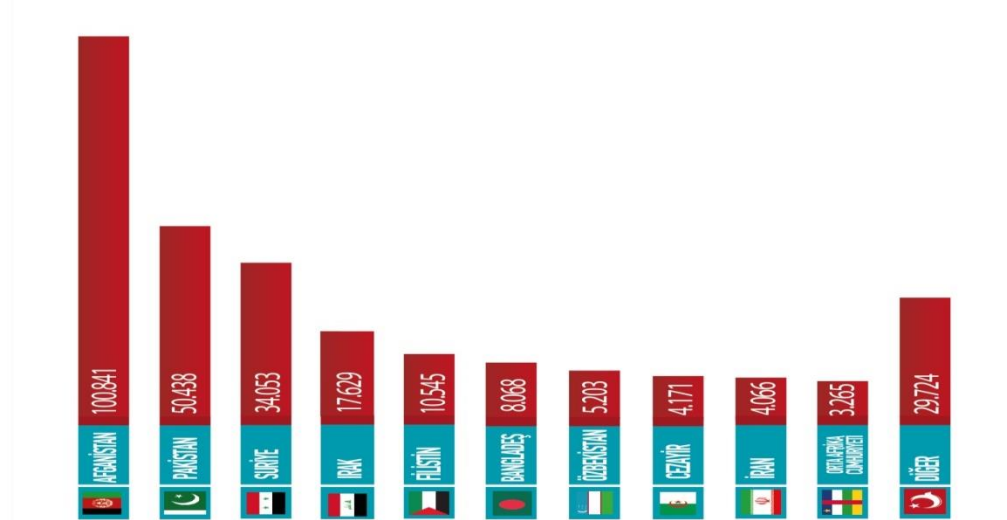
Şekil 15. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere; Türkiye artan bir oranda düzensiz göçe maruz kalmaktadır. Suriye krizinin başladığı 2011 yılından, bu zamana kadar geçen sürede yalnızca 2013 yılında düzensiz göçmen sayısında az da olsa bir düşüş yaşanmış olmakla birlikte, sonrasında artış devam etmiştir. Aşağıdaki şekilde 2018 yılında yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı ve mensup oldukları ülkeler gösterilmiştir.

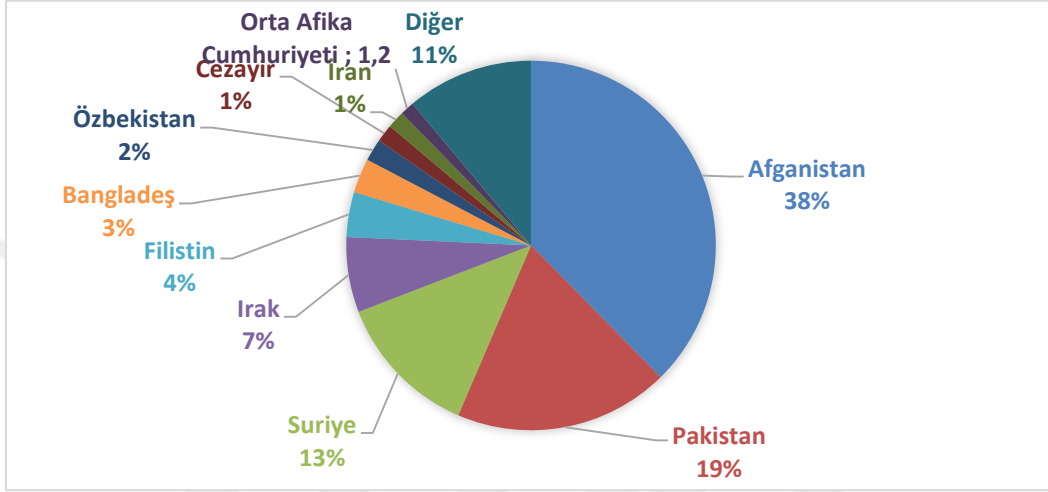
Şekil 16. 2018 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenler



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Bu şekle göre; yakalanan düzensiz göçmenler arasında sayısal olarak ilk iki sırayı Afganistan ve Pakistan işgal etmektedir. Her ne kadar Suriyeliler kadar görünür olmasalar da, Türkiye’de bulunan Afganistan ve Pakistanlı sayısı da oldukça fazladır. Ancak maalesef ki Suriyelilerin sahip olduğu geçici koruma statüsü ve bununla beraber gelen bazı ayrıcalıklara onlar sahip değildir. Nitekim aşağıdaki şekilde de toplam düzensiz göçmen sayısı içerisinde Afganistanlı, Pakistanlı ve Suriyelilerin oranlarına baktığımızda, %38 gibi oldukça yüksek bir oranda Afganistanlının ülkede bulunduğunu söyleyebiliriz.

Şekil 17. 2018 Yılında Yakalanan Toplam Düzensiz Göçmen Sayısı ve Oranları



Mülteci/göçmenler söz konusu olduğunda Türkiye için öncelikli olan konu nedir diye sordüğümüzda 1. Görüşmeci; “Biz dengeli bir göç politikası yürütmeye çalışıyoruz şu anda yani korunmaya muhtaç olan bireylere koruma sağlama. Tabi ki hani ulusal ve uluslararası kriterlere göre ülkemizde sığınma hakkı olmayanlarında bir an önce geriye gönderilmesi. Yani hâlihazırda bu yıl 64 binin üzerinde göçmeni ülkesine geri gönderdik. Yani yıl sonu itibariyle bu sayının 80 bini aşacağını değerlendiriyoruz. Ama dediğim gibi hani ulusal ve uluslararası kriterlere göre koruma altına alınması gerekenlere de gereken korumayı sağlıyoruz” şeklinde bir cevap vermiştir (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Aynı soruyu 2. Görüşmeci ise; “...Tabi Türkiye çok büyük bir ülke, çok da heterojen bir ülke bir de çok dinamik bir ülke. Aynı partinin aynı kişinin tavırları da zaman içinde değişebiliyor kısa bir süre içinde. Bu algılar, bu yaklaşımlar çok değişiyor. Dediğim gibi iktidar kanadı daha çok işte bir süre Ensar muhacir, misafir gibi kavramlarla daha böyle sıcak bir kucaklama, bakış açısıyla yaklaştı. Bir kesim, işte mültecilere karşı olan kesim, buna muhalefette dâhil bir takım kaygılarla bakıyor işte, bu bir şöyle örnekler: bizim nüfusumuzu içeriden etnik olarak ele geçiriyor, güvenliğimizi o insanlar askere mi alınacak, Türk ordusunu Suriyeliler mi oluşturacak ondan sonra devlet güvenliği açısından bakılıyor. Kültürel güvenlik diyebileceğimiz işte bizim kültürümüzü şey yapıyorlar, işte Arapça harfler tekrar hortladı, Arap kültürü yaşanıyor gibi. Yine ulusal güvenliğin bir unsuru olarak da bakabilirsin, kültürümüz yozlaşıyor gibi. Ağırlıklı olarak tabi bir devlet güvenliği sorunu olarak görülüyor o kesin, artı siyasi zarar verici bir unsur olarak görünmeye başlandı. Yani partiler açısından, günlük siyaset açısından bir de işte ekonomik olarak, işte önyargılar, ırkçı şeyler çok farklı kesimlerden farklı farklı

düzeylerde bunlar var. Onun için tek bir şey denemez, hükümet güzel bir tarafı biz diyor aynı çizgideyiz mülteciyi koruyacağız geri göndermeme ilkesine uyacağız” diyerek cevaplamıştır (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

1. Görüşmeci korunmaya ihtiyacı olan herkese koruma sağladıklarını belirtirken, ulusal ve uluslararası standartlara göre ülkemize sığınma hakkı olmayanlarında geri gönderildiğini belirtmektedir. 2. Görüşmeci ise; heterojen ve dinamik bir yapıya sahip olan Türkiye’nin bu konu üzerindeki düşüncelerinin zamanla farklılaştığını ve bu farklılaşmanın daha çok olumsuz yöne doğru kaydığını belirtmekte ve hükümetin yine de geri göndermeme ilkesine uyacağını yineliyor oluşunu olumlu bir gelişme olarak değerlendirmektedir. Sonuç olarak, Türkiye için şu anda öncelikli olan konu korunmaya ihtiyacı olan insanlara koruma sağlamak olmuştur.

Suriyeli mültecilerin Türkiye’ye gelişinin üzerinden yaklaşık sekiz yıl geçmiş ve bu süre zarfında Türkiye’de dünyaya gelen Suriyeli bebek sayısı, ülkede bulunan toplam Suriyeli mülteci sayısının neredeyse üçte birine ulaşmıştır. Aşağıdaki tabloda yaş ve cinsiyete göre Suriyeli mülteciler gruplandırılmıştır.

Tablo 8. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyet Dağılımı

YAŞ	ERKEK	KADIN	TOPLAM
TOPLAM	1.995.730	1.686.704	3.682.434
0-4	295.996	276.548	572.544
5-9	254.863	240.052	494.915
10-14	199.953	184.986	384.939
15-18	151.980	123.824	275.804
19-24	324.027	230.795	554.822
25-29	206.698	146.628	353.326
30-34	169.505	124.230	293.735
35-39	119.566	94.581	214.147
40-44	78.775	69.925	148.700
45-49	58.408	55.870	114.278
50-54	47.223	45.381	92.604
55-59	32.873	33.273	66.146
60-64	22.942	23.747	46.689
65-69	15.027	15.758	30.785
70-74	8.452	9.139	17.591
75-79	4.700	5.904	10.604
80-84	2.589	3.255	5.844
85-89	1.401	1.868	3.269
90+	752	940	1.692

Kaynak GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Bu tabloya göre 0-4 yaş arası nüfus 572.544 iken, 5-9 yaş arası nüfus ise 494.915 kişiden oluşmaktadır. Yani toplamda 1067,459 kişi Türkiye toprakları içerisinde dünyaya gelmiş ve herhangi bir ülkenin vatandaşı değildir. Türkiye, son yaptığı düzenlemeler çerçevesinde bütün Suriyelilere “geçici koruma kimlik belgesi” ve aynı zamanda bir de kimlik numarası vermektedir. Ancak uluslararası anlamda herhangi bir vatandaşlığa sahip olmayan bu çocuklar, ileride kayıp bir nesil olmaya aday durumdadırlar. Türkiye tıpkı sağlık ve çalışma alanında yaptığı düzenlemeler gibi, bu çocukların eğitimi ve topluma kazandırılması konusunda da pek çok çalışma yapmaktadır. Hem devlet eliyle hem de ulusal ve uluslararası diğer aktörlerin katkılarıyla yürütülen bu çalışmalar sonucunda,

okul çağında olan Suriyeli çocukların neredeyse yarısına ulaşılmıştır. Ancak bu yeterli bir sayı olmadığı gibi, bir de bu okula devam etmeyen çocukların kayıt dışı olarak çalıştıkları anlaşılmıştır. Başlarda kendi dillerinde Geçici Eğitim Merkezlerinde eğitim gören Suriyeli çocuklar, 2016 yılından itibaren Türk eğitim sistemi içerisine dâhil edilmeye başlanmıştır (Erdoğan, 2018a:248). Neticede bu girişimler artık hükümetin de Suriyeli mültecilerin uzunca bir süre daha burada kalıcı olduklarını kabul ettiği ve bu nedenle “uyum” politikalarına başlandığını göstermektedir.

YUKK’nin 96. maddesi “uyum” ile ilgili olarak GİGM’ye bazı görevler yüklemektedir. Bu maddeye göre;

1. Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilirler.
2. Yabancılar, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir.
3. Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da işbirliği yapılarak yaygınlaştırılır (6458 sayılı YUKK, 2013:12049).

Ülkemizdeki yabancıların buraya uyumunu sağlamak amacıyla kanuna eklenen bu madde, GİGM’nin ifadesine göre; “ne bir asimilasyon ne de bir entegrasyon politikasıdır (<https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda>, t.y.)”. Bunların aksine göçmen ve ev sahibi toplumun karşılıklı rızası sonucunda birbirlerini anlamalarına dayanan bir harmonizasyon olduğu belirtilmektedir. Harmonizasyon konseptinin yerli halk ve yabancılar arasında karşılıklı bir etkileşim yarattığı için önemli olduğu vurgulanmaktadır (Sağiroğlu, 2016a:48). Ancak araştırmacıların çoğundan uyum kavramıyla ilgili eleştiriler alan GİGM’nin entegrasyon kavramını kullanmayışının arkasında iki neden olduğu düşünülmektedir. Bunlardan ilki Suriyeli mültecilerin kalıcılığını kabul etmemek ve teşvik etmemek iken; ikincisi ise ev sahibi toplumun daha fazla tepkisini çekmemektir (Erdoğan ve Ünver, 2015:2015:81).

2013 yılında kabul edilen YUKK ile birlikte birinci beş yıllık Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2016 yılının Şubat ayından itibaren ilgili Bakanlıkların koordinasyonu ile hazırlanmaya başlanmıştır (Çorabatır, 2018). Türkiye’nin şu anda içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında, gerçekçi olmak gerekirse Suriyeli mültecilerin büyük bir kısmının Türkiye’ye kalıcı olarak yerleşmeyi düşündüğü görülmektedir. Erdoğan’ın yaptığı, Suriyeliler Barometresi araştırmasında da bu düşüncüyü doğrulayan bulgulara rastlanmıştır. Türkiye’deki Suriyelilere başka bir ülkeye gitme imkânları olursa gitmek isteyip istemedikleri sorulduğunda; %30’u eğer böyle bir imkânları olursa farklı bir ülkeye gidebileceklerini belirtirken, %66.9’u hiçbir şekilde gitmeyi düşünmediklerini ifade etmiştir (Erdoğan, 2018b:143). Bu nedenle de, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planının hazırlanması oldukça önemli bir adım olacaktır.

Nitekim bu belge 2018-2023 yıllarını kapsayacak şekilde, kamu kurum ve kuruluşlarının da işbirliği ile GİGM tarafından hazırlanmıştır.

Sınırın diğer tarafında güvenli bölgeler oluşturulmakta ve Suriyelilerin gönüllü olarak geri dönüşleri teşvik edilmeye çalışılmaktadır. Ancak Suriye’de yönetim değişikliği durumu gerçekleşmediği müddetçe, bu insanlar güvenli bölgelere bile yerleşseler Suriye devleti ile organik bir bağ kuramayacaklardır. Bu nedenle asgari düzeyde de olsa iletişim kanalları aracılığıyla, Suriye hükümeti ile ortak bir “geri dönüş” programı hazırlanmalı ve bu insanların her türlü hakları uluslararası anlamda garanti altına alınmalıdır. Bu insani kriz nedeniyle Suriye ile Türkiye arasındaki köprüler atılalı çok olmuştur; ancak artık asgari müşterekte buluşmanın zamanı her iki taraf için de gelmiştir.

Türkiye’nin Suriyeli mülteciler için krizin başından beri yaptığı bütün düzenlemeler düşünüldüğünde, 1. Görüşmeciye Türkiye’nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları başarılı buluyor musunuz? diye sorduğumuz zaman; “Evet diyeceğim yani genel manada, muhakkak hani tarih boyunca çok farklı göç akınlarına maruz kalmış bir ülke olsak da, bu Suriye krizi ve sonrasında ortaya çıkan göç yani en büyüğü. Çünkü hiçbir dönemde bu kadar kısa süre içerisinde bu kadar fazla göçmenle yüzleşmek durumunda kalmamışız. Aynı dönemde ülke olarak göç yönetiminde büyük bir değişikliğe gittik, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kuruldu. Kuruluş 2013, genel müdürlüğün faaliyete geçmesi 2014, taşranın devir alınması Mayıs 2015 gibi. Yani şuanda içinde bulunduğumuz teşkilat, hani taşrasıyla beraber dört yaşında bir teşkilat ve bu dönemde buna ilave olarak, Suriye krizine ilave olarak hani arkasından meydana gelen Irak, son iki yıldır özellikle Afganistan ve Pakistanlı göçmen sayısındaki çok ciddi artış. Yani düzensiz göçmen rakamlarındaki korkunç sıçrama bugün itibariyle 300 bini geçmiş durumda yakalanan düzensiz göçmen sayısı. Tüm bunları telaffuz etmek kolay ama yönetmek kolay değil ve kabul etmek lazım memleketin sekiz yıldır büyük bir emeği var bu konuda. Hem toplumsal olarak hem devlet olarak, kurumsal olarak sivil toplumuyla vesairesiyle onun için muhakkak tabi ki hani şu anda toplam yabancı sayısı farklı statülerde 5 milyonu aşmış durumda, 1 milyonun üzerinde ikamet sahibi var. Bu kadarlık bir nüfusun olduğu bir coğrafyada problemin olmama imkânı yok. İster istemez bunlar insan ve şuanda hani her türlü ilişkiye de giriyorlar ülkemizde yani hukuki ve beşeri olarak. İster istemez bazı sıkıntılar ortaya çıkabiliyor ama zaten çok büyük manada yaşadığımız bir şey yok. Onun için genel olarak başarılı bir şekilde yürüttüğümüzü düşünüyoruz. Yani üzücü olan şey bazı çevrelerin özellikle son dönemde bu göçmen karşıtlığı veya yabancı düşmanlığını köpürtmeye yönelik gayretleri. Bence bu insanlar ne yaptıklarını bilmiyorlar, nasıl bir kötülük yaptıklarını bilmiyorlar memlekete. Bu ekilen tohumların meyveleri çok acı olacak hepimiz için, bir de Avrupa’dan farkımız kalmaz böyle bir şey olursak. Ama bu böyle bir hastalık gibi böyle sarıyor şuanda dünyayı bundan kaçınmak lazım” şeklinde bir cevap vermiştir (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

2. Görüşmeci ise aynı soruya; “Orada da çok problemlili bir alan, en büyük başarısı Türkiye’nin dar anlamda uluslararası koruma sağlıyor olması. Bunu 2011 öncesi, Suriye krizi öncesi de genelde geri göndermeme kuralına sadık kaldı Türkiye, bu açıdan bir başarı. Hele hele bugün 3.6 milyon Suriyeli var. Bunlara kapısını açıp onlara koruma sağlaması bir başarı ve bunu sekiz senedir yapıyor olması. Bence başarılı; ama bu başarı

tek başına yetmiyor. Yine bir başarısı, bana göre tam başarı değil bu süreç içinde ama, Suriye krizinden bağımsız olarak 2005’li yıllardan 2005-2006’da başlayan bir süreç var. Yeni bir yasa yapma, yeni bir sivil örgüt kurma. Daha önce polisteydi bu işler. Bu reformu gerçekleştirme açısından başarılıydı ama bu reformu yaparken Türkiye, yeteri kadar cesur adım atmadı. 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne dair Sözleşmeye uyguladığı coğrafi kısıtlamayı kaldırmadı ve dolayısıyla hep böyle Türkiye’deki sığınma sistemi iyice bir geçici nitelikteydi bu geçici korumanın dışında. Çünkü kalıcı çözüm olarak yerel entegrasyonu Türkiye hiç böyle düşünmedi. Hep çözüm üçünü ülkeye yerleştirmektir ama bugün itibarıyla bu kadar milyonca insanı dışarı gönderemiyorsunuz, yerleştiremiyorsunuz üçüncü ülkeye, bunun yarattığı sorunlarla yani krizin ortasında Türkiye şimdi bocalıyor. Ne yapacağız işte uyum diyor hala entegrasyon lafını bile telaffuz etmek istemiyor. Ama bir realite var, o realiteyle de böyle kavramsal veya hukuki değişiklik yapmadan yüzleşmek istiyor, çareler arıyor. O da işte çok eksiklikler oluyor, yani başından çok daha iyi bir yerel entegrasyonu da içeren bir şekilde bir yasa çıksaydı. Bugünkü sorunlar tamamıyla ortadan kalkmazdı. Çok büyük fedakârlıklar yapılıyor 4 milyon insan barındırıyoruz, falan ama sıkıntıların bir kısmı daha görünür olurdu. Algılar daha düzgün olurdu. Bütün bu açılardan baktığımızda toplamda ortalama olarak şey %70-%75 başarısız diyebilirim” şeklinde bir cevap vermektedir (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

Her iki görüşmeci de, bu soruyla ilgili farklı cevaplar vermiştir. 1. Görüşmeci, Türkiye’nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları genel olarak başarılı bulduğunu söylemiştir. Çünkü GİGM daha çok yeni kurulan bir kurumdur ve yaklaşık dört yıldır görev yapan bir kurum Türkiye tarihinde hiç görülmemiş büyüklükte bir mülteci akınıyla karşılaşmıştır. Nitekim Türkiye’nin Suriyeliler hariç, daha pek çok düzensiz göçmeni ülkede barındırmaya çalıştığı gerçeğini de vurgulayarak, şimdiye kadar büyük çaplı bir sorun yaşanmadığına dikkat çekmiş ve sırf bu nedenle bile bir başarı olduğunu belirtmiştir. 2. Görüşmeci ise; Türkiye’nin hem Suriyelilere hem de diğer ihtiyacı olan insanlara sağladığı uluslararası korumayı başarılı bulmakla birlikte, bunun tek başına yeterli olmadığını düşünmektedir. 2013 yılında hazırlanan YUKK’yi de büyük bir başarı olarak gören 2. Görüşmeci, coğrafi kısıtlama hala kaldırılmadığı için Türkiye’nin bu konuda cesurca bir adım atmadığını belirtmektedir. Bununla birlikte uyum konusunda da eleştirilerini dile getirerek, entegrasyon kavramının hala kullanılmıyor oluşunun da ülkede var olan reel durumu görmezden gelmek anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Bütün bunların toplamında 2. Görüşmeci, Türkiye’nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları büyük oranda başarısız bulmaktadır.

Türkiye, krizin en başından beri Suriye’deki siyasi durumla mülteci konusundan çok daha fazla alakadar olmuştur. Hükümet değişince sorunların çözüleceği ve hatta Türkiye’ye gelen insanların da geri döneceği şeklinde bir mantıkla geçici çözümler üretilmiş; ancak Suriye’de hükümet değişmeyip, Türkiye’ye kaçan insan sayısı artmaya devam ettikçe durumun kalıcılığı yavaş yavaş anlaşılmıştır. Yaklaşık sekiz senenin sonunda, dünya üzerinde en çok mülteciyi barındıran ülke konumuna gelen Türkiye, bugün gelinen noktada geçici koruma sağladığı Suriyelilerin topluma uyumunu konuşmaya başlamıştır. Yapılan araştırmalar da, Suriyeli mültecilerin büyük bir kısmının Türkiye’de kalmak konusunda istekli olduğunu ortaya koymuştur.

Suriyeli mültecilerin Türkiye'ye uyumu konusunun tartışıldığı son dönemlerde, hemen hemen bütün araştırmacılardan yapıcı olarak gelen en büyük eleştiri “Sosyal Politikalar ve Uyum” adı altında yeni bir Bakanlığın kurulması gerektiği yönündedir. Aksi halde Türk göçmenlerin uyum konusunda Avrupa’da yaşadığı sorunların, Türkiye’de de Suriyeli mülteciler tarafından yaşanmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir (Erdoğan ve Ünver, 2015:27). Her ne kadar Türkiye, krizin en başından beri insani diplomasiye uygun bir politika takip ediyor olsa da; konu uyum olduğunda güvenlik çerçevesinin ortaya çıkmasının an meselesi olduğuna dair değerlendirmeler yapılmaktadır. Toplumsal uyum konusundaki çalışmaların bilinçli bir şekilde ağırdan alındığı düşünülmektedir. Çünkü uyum çalışmalarının, Suriyeli mültecilerin Türkiye’de kalma olasılığını arttıracak konusunda endişeler bulunmaktadır. Suriye’de siyasi olarak bir çözüm bulunamadığı müddetçe, bu insanların isteyerek oraya dönme ihtimali oldukça düşüktür. Bu nedenle daha önce de belirtildiği gibi Suriye hükümeti ile ortaklaşa ve uluslararası aktörlerinde gözetiminde bir geri dönüş programı başlatılmalıdır. Bunun için de müzakere kanallarının açık tutulması gerekmektedir. Böylece siyasi olarak Suriye’de gerekli reformların da yapılması sağlanabilir.

Suriye’deki çatışma ortamını sona erdirecek reformların yapılması ve bunun akabinde ülke dışında bulunan insanların hükümet tarafından davet edilmesi gerekmektedir. Çünkü hemen hemen bütün komşu ülkeler geri göndermeme ilkesi doğrultusunda hareket etmektedir. Yani Suriyelilerin gönüllü olarak ülkelerine dönmelerini sağlayacak teşvik mekanizmaları devreye sokulmalıdır. Kamuoyu araştırmalarının pek çoğunda da görüldüğü üzere, her ne kadar bir kısım Suriyelinin burada kalacağı kabul edilmiş olsa da, genel olarak bu sayının mümkün olduğunca aşağıya çekilebilmesinin toplumsal olarak istendiği görülmektedir.

3.3. Türkiye-AB İlişkilerinde Mülteciler, Geri Kabul Anlaşması ve Vize Muafiyeti

Soğuk Savaş sonrasında Türkiye-AB ilişkileri, AB’nin bağımsızlığını yeni kazanan Doğu Avrupa ülkeleriyle meşgul olması ve bütün enerjisini buraya yöneltmesinden dolayı geri planda kalmış ve bir süre duraksamaya uğramıştır. Sovyet ve komünizm tehdidinin ortadan kalkmasıyla, Türkiye’nin Avrupa için önemi azalmaya başladıysa da Avrupa, Türkiye ile ipleri tamamen koparmaya hiçbir zaman cesaret edememiştir.

Uzayan müzakere süreçleri, Türkiye’nin 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde aday ülke statüsü kazanmasıyla birlikte resmi anlamda ilk meyvesini vermiştir. Bu süre zarfında Kopenhag Kriterlerini yerine getirmek için yoğun bir çaba harcayan Türkiye ile nihayetinde 2005 yılında tam üyelik müzakerelerine başlama kararı alınmıştır. Tam üyelik müzakerelerine başlandığı tarihten bu zamana kadar geçen süreçte olumlu anlamda herhangi bir ilerleme kaydedilemediği gibi, Türkiye hala AB üyesi olabilmiş değildir. Türkiye-AB ilişkilerinin tam da durağan bir hal almaya başladığı bir dönemde, Ortadoğu’da başlayan siyasi hareketler, Türkiye’nin Avrupa tarafından öneminin bir kez daha anlaşılmasını sağlamıştır. Avrupa’nın Ortadoğu’ya açılan kapısı olarak düşünebileceğimiz Türkiye, Arap Baharı sürecinde tampon bölge görevi görmüştür. Türkiye-AB ilişkileri, özellikle mülteciler nedeniyle bu dönemde yeniden bir hareketlenme yaşamaya başlamıştır. Ülkelerinde yaşanan çatışma ve iç savaş ortamından

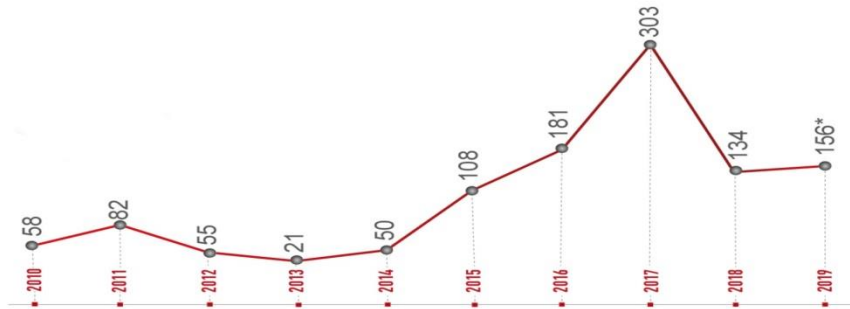
kaçan Ortadoğu halkı önce komşu ülkelere sığınmış, daha sonra ise yönünü Avrupa'ya çevirmiştir.

Mülteci krizi, Türkiye-AB ilişkilerinin yeniden canlanması noktasında bir fırsat yaratmış ve böylece her iki tarafta ortak bir çıkar etrafında yeniden bir araya gelmiştir. Bu kriz AB'ye Türkiye'nin önemini yeniden hatırlatırken, ilişkilere ivme kazandırmasıyla her iki taraf içinde kazanca dönüşmüştür. AB için Türkiye'nin bölgedeki varlığı bir güven oluştururken, Türkiye için ise AB ile ilişkilerini daha yakın bir işbirliği çerçevesine oturtması noktasında fırsatlar yaratmıştır. Aynı zamanda AB'nin bölge ülkeleriyle kurduğu ilişkilerde Türkiye köprü görevi üstlenmiştir. Buna ek olarak, Ortadoğu'daki liderlik boşluğunu fark eden ve bu boşluğu doldurmak isteyen Türkiye, bu doğrultuda adımlar atmaya başlamıştır. Diğer ülkelerde yaşanan krizler Türkiye üzerinde doğrudan bir etki yaratmamıştır; ancak Suriye'de başlayan ve sonra iç savaşa dönüşen çatışmalar, Türkiye'nin hemen yanı başında cereyan etmektedir ve bu duruma kayıtsız kalmak imkânsız bir hal almıştır. Suriye'deki şiddetli çatışmadan kaçan insanlar, öncelikle Türkiye başta olmak üzere Lübnan, Ürdün ve Irak'a sığınmıştır. Ancak çatışmaların şiddetini her gün daha fazla arttırmasıyla birlikte, yakın bir gelecekte geri dönülebilecek bir Suriye için umutları tükenmeye başlayan Suriyeli mülteciler, Avrupa kıtasına doğru harekete geçmeye başlamıştır. Aslında Avrupa'ya doğru gerçekleşen göç hareketleri Tunus, Libya ve Mısır'daki olaylardan sonra başlamıştır. Ancak bu dönemde, Avrupa'ya giden veyahut gitmeye çalışan insan sayısı görmezden gelinebilecek bir boyuttadır. Avrupa için göçmen krizi veya mülteci akını 2015 yılı ile birlikte başlamıştır. Uluslararası sistem, II. Dünya Savaşı'ndan beri gördüğü en büyük insani kriz ile karşı karşıya kalmıştır ve bunun en büyük sorumlularından birisi Suriye hükümetidir.

Suriye'den kaçan insanlara karşı en başından beri iki temel ilke (açık kapı politikası ve geri göndermeme ilkesi) çerçevesinde yaklaşan Türkiye, hem AB'den hem de diğer uluslararası kuruluşlardan bu konuda tam not almıştır. Türkiye'nin bu ilkelere sadık kalmasından duyduğu memnuniyeti dile getiren AB, mülteciler Avrupa kıtasına dayandığından beri Türkiye'yi batı sınırlarını kontrol altına alması gerektiği konusunda uyarmaya başlamıştır. Yani AB, Türkiye'ye doğu sınırlarını açık tutmasını tavsiye ederken, batı sınırlarını da sıkıca kapatmasını istemektedir. Üstelik bu insani kriz, Türkiye için yasal mevzuatın oluşturulmaya çalışıldığı bir döneme denk gelmişken, AB için ise bütün üye ülkeleri kapsayacak ortak bir göç politikasının oluşturulmaya çalışıldığı döneme denk gelmiştir (Tolay, 2014:3). Bu nedenle AB, Suriyeli mülteci krizi için daha çok ekonomik yardımda bulunma taraftarı olmuştur. Özellikle Suriyeli mültecilerin yoğun olarak sığındığı komşu ülkelere ve Suriye içerisinde yerinden edilmiş kişilere yönelik planlanan bu ekonomik yardımların bu güne kadar 10,8 milyar euroyu geçtiği tahmin edilmektedir (European Commission, 2019b). AB, uluslararası arenada Suriye krizinin en büyük destekçilerinden biri olarak insani yardım için 6.8 milyar euroluk bir yardımda bulunmuştur (European Union, 2016). Ancak AB, ortak bir göç politikası oluşturmak konusunda herhangi bir ilerleme kaydedemediği için, bu konuda her ülke kendi ulusal çıkarları doğrultusunda hareket etmekte ve kendi politikalarını kendileri belirlemektedir. AB içerisinde bu konuda en cömert davranan ülke şüphesiz ki

Almanya'dır. 2013 yılının Ekim ayında, AB yeniden yerleştirme programı kapsamında 9500 Suriyeli mülteciye yeniden yerleştirme konusunda söz verilmiştir. Yalnızca Almanya 5000 kişiye geçici yer değiştirme sağlayacağını ve arkasından İsveç ülkede bulunan bütün Suriyelilere kalıcı vatandaşlık vereceğini duyurmuştur (Tolay, 2014:4). Ortak bir göç politikasının olmayışı, AB sınırları içerisine alınacak her bir mülteci konusunda diğer üye devletlerin de itiraz etme hakkını ortaya çıkartmaktadır. Çünkü Schengen alanına giriş yapan herhangi bir kişi iç sınır kontrolleri ortadan kaldırıldığından dolayı, bütün Avrupa ülkelerine istediği zaman seyahat edebilme hakkına da sahip olmaktadır. Belki de Birlik üyesi devletlerin üzerinde anlaşabildiği tek ortak konu: AB sınırlarının koruma altına alınması olmuştur. Özellikle Yunanistan, Bulgaristan, İspanya ve İtalya koruma altına alınması gereken sınırları oluşturan ülkeler olarak, oldukça fazla mülteci akınına maruz kalmıştır. Bu nedenle bu ülkelerde sınır kontrollerinin artırılması konusu öncelikli olmuştur. Bütün Avrupa'nın mülteci yükünü üstlenen bu ülkelerin adil ve sürdürülebilir bir yük paylaşımına ihtiyacı varken, Dublin Sistemi ile ilk giriş yapılan ülkeye gönderilen mülteciler yüzünden AB'nin güney sınırını oluşturan bu ülkeler mülteci deposuna dönüşmüştür. Düzensiz göçü önlemek ve yasal yollarla gerçekleştirilen göçün kontrollü bir şekilde sürdürülmesini sağlamak amacıyla olan AB, dış sınırlarındaki kontrolleri her geçen gün arttırmak zorunda kalmıştır. Bu kontrollerin bir sonucu olarak mülteciler yasadışı yöntemler kullanarak, AB sınırlarına ulaşmaya çalışmaktadır. Aşağıdaki şekilde tespit edilebilen insan ticareti mağdurlarının sayısı yıllara göre verilmiştir.

Şekil 18. Yıllara Göre İnsan Ticareti Mağduru Sayısı



Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

2014-2017 yılları arasında sürekli bir artış gösteren bu şekle göre; en çok insan ticareti mağduru 2017 yılında tespit edilebilmiştir. Nitekim daha bilinmeyen ve kayıtlara geçmeyen binlercesi olduğu konusunda hiç şüphe yoktur.

Göç konusunun Türkiye-AB ilişkilerine; çatışma, işbirliği ya da yakınsama şeklinde üç ayrı etkisi olabileceği düşünülmektedir (Dimitriadi vd., 2018:2). Nitekim işbirliği seçeneği daha ağır basmış ve Türkiye-AB arasındaki işbirliği Türkiye'nin göç politikalarının daha liberal bir çerçevede ve insan odaklı gelişmesini sağlamıştır. Bu işbirliğinin ilk adımı olarak 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye ile AB arasında Geri Kabul Anlaşması imzalanmış ve bu anlaşmayla birlikte Türk halkının AB ülkelerine vizesiz seyahat etmesini sağlayacak olan Vize Serbestisi Diyaloğu süreci de başlatılmıştır

(İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:60). Geri Kabul Anlaşmalarını özellikle göç veren ve transit ülkeler açısından cazip kılmak için Vize Serbestisi seçeneği Geri Kabul Anlaşmasına bağlı olarak sunulmuştur. 1 Ocak 2014 tarihi itibarıyla kısmen yürürlüğe giren bu anlaşmanın, Türkiye ile AB arasında 2015 yılında kabul edilen Ortak Eylem Planı doğrultusunda, 1 Haziran 2016 tarihinden itibaren tam olarak uygulanmaya başlanması beklenmekteydi (Ekinci, 2016:7). Ancak ne yazık ki, iki taraf arasında yaşanan çalkantılı ilişki buna imkân vermemiştir. Aslında Geri Kabul anlaşmaları, “ tarafların karşılıklı olarak birbirlerinin topraklarında yasadışı olarak bulunan kendi vatandaşları veya kendi toprakları üzerinden yasadışı olarak diğer ülkeye geçen üçüncü ülke vatandaşları veya vatansız kişilerin iadesini kapsamaktadır (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:60)”. Burada amaç; düzensiz göçün önüne geçmek ve özellikle transit konumda bulunan ülkelerin sınırlarını kontrol altında tutmasını sağlamaktır. Ancak bu anlaşma özellikle göç veren ve transit konumda bulunan ülkeler için belli başlı riskleri de içerisinde barındırmaktadır. Göç durumu ile karşı karşıya kalan ülke ise, bu anlaşma sayesinde sorumluluklarından kurtulmakta ve yükü transit ülkeye yüklemektedir. Bu doğrultuda hazırlanan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, “mütekabiliyet esasına dayanmakta ve AB ülkeleri veya Türkiye’de ülkeye giriş, ülkede bulunma veya ikamet etme koşullarını sağlamayan veya sağlayamaz duruma düşen kişilerin Anlaşmada belirtilen şartlara göre geri gönderilmesi planlanmaktadır (T.C. AB Bakanlığı, t.y.)”. Bu anlaşma çerçevesinde her iki tarafın karşılıklı olarak sorumlulukları şöyledir:

- Yasadışı yollarla AB ülkelerine giren veya bu ülkelerde bulundukları sırada yasadışı duruma düşen Türk vatandaşları ve Türkiye üzerinden Anlaşma’ya taraf diğer ülke veya ülke grubuna geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşmada belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde Türkiye’ye geri alınması,
- Yasadışı yollarla AB ülkeleri üzerinden ülkemize gelen veya Türkiye’de bulundukları sırada yasadışı duruma düşen AB üyesi ülkeler ve üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşmada belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde ilgili AB ülkesine iade edilmesi (T.C. AB Bakanlığı, t.y.).

Bu anlaşma daha önce de belirtildiği gibi kısmen uygulamaya girmiştir. Böylece ilk olarak Türkiye’de bulunan AB üyesi ülkelerin vatandaşları ile AB ülkelerinde bulunan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarını kapsamaktadır. Anlaşmanın ilgili hükümlerinin, üçüncü ülke vatandaşları için Anlaşma yürürlüğe girdikten ancak üç yıl sonra uygulanmaya başlanması düşünülmekteydi. AB’yi bu anlaşmayı yapmak konusunda teşvik eden hiç şüphesiz ki, Türkiye üzerinden AB ülkelerine gelen düzensiz göçmen sayısındaki artışın süreklilik göstermesi olmuştur. Schengen Alanı’nı korumak isteyen AB, güvenlik endişeleriyle hareket etmiş ve sonucunda Türkiye için vize serbestisini konuşmayı bile kabul etmiştir. Buna ek olarak AB, Türkiye’de bulunan düzensiz göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamak konusunda Türkiye’ye 3 milyar euroluk bir ek ödemede bulunmayı da taahhüt etmiştir (Ekinci, 2016:19).

Geri Kabul Anlaşması’nın uygulanabilirliği her ne kadar Vize Muafiyetine bağlanmış olsa da, Vize Muafiyeti de bir takım sorumlulukların yerine getirilmesi şartına bağlanmıştır. Türkiye ile AB arasında Vize Muafiyetinin gerçekleştirilebilmesi için, AB tarafından bir yol haritası hazırlanarak Türkiye’ye sunulmuştur. Bu Yol Haritası, AB’nin

göç yönetimi konusundaki standartlarını içerdiği gibi Geri Kabul Anlaşmasının uygulanmasıyla ilgili gerekli hükümleri de içermektedir. Türkiye'ye sunulan Yol Haritası incelendikten sonra bazı konularda anlaşılammış ve bu nedenle Türkiye tarafından Meşruhatlı (Açıklamalı) Yol Haritası AB'ye sunulmuştur. Meşruhatlı Yol Haritası kapsamında;

- Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlama şartını ancak AB'ye tam üyelik aşamasında değerlendirecektir.
- Türkiye, bazı üçüncü ülkelere transit vizeyi de içeren AB'nin vize politikasını AB'ye üye olduğunda üstlenecektir.
- Türkiye, Yol Haritasında sayılan bazı uluslararası anlaşma, sözleşme ve protokollerden sadece vize muafiyeti ve Geri Kabul Anlaşması'nın düzgün işlemesiyle doğrudan ilgisi bulunanlara taraf olacaktır (T.C. AB Bakanlığı, t.y.).

Nitekim 2013 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşmasıyla birlikte Vize Muafiyet sürecinin Meşruhatlı Yol Haritası doğrultusunda sürdürüleceği de kabul edilmiştir. Geri Kabul Anlaşması'nın yapıldığı ülke vatandaşlarına öncelikle vize kolaylığı sağlanmakta daha sonra ise tamamen vizeden muaf tutulmaları süreci uygulamaya konulmaktadır. Vize Serbestisinin gerçekleştirilebilmesi için Türkiye'nin önüne yerine getirmesi gereken 72 adet kriter koyulmuştur. Bugün gelinen noktada; bu 72 kriterden yerine getirilmeyi bekleyen yalnızca 6 kriter kalmıştır. Bunlar:

- 1) Terörle mücadele mevzuatı,
- 2) Kişisel verilerin korunması,
- 3) Cezai konularda adli işbirliği,
- 4) EUROPOL ile anlaşma,
- 5) Yolsuzlukla mücadele,
- 6) Geri Kabul Anlaşmasından oluşmaktadır.

Bu kriterlerin yerine getirilmesi için başta İçişleri ve Adalet Bakanlığı olmak üzere konuyla ilgili kurumlar çalışmalarına devam etmektedir. Aslında Vize Serbestisi için yürütülen bu süreç, Türkiye için bundan çok daha fazlası anlamına gelmektedir. Konu sadece Türk vatandaşlarının vizesiz seyahat hakkı elde etmesi değil, AB'ye üyelik süreci için de önem arz etmektedir. Bu nedenle 18 Eylül 2019 tarihli resmi gazetede de yer alan genelgeyle Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Vize Serbestisi Diyaloğu Sürecinin “işbirliği, dayanışma ve süreklilik” içerisinde yürütülmesi konusunda gerekli talimatları vermiştir

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/CumhurbaskanligiGenelgeleri/20190918-19.pdf>, 2019). Türkiye bütün şartları yerine getirirse de nihai kararı verecek olan Konsey ve Parlamento'dur. Bu durumda işin içine siyasi meselelerin girmesi de kaçınılmaz olacaktır. Ancak buna karşılık AB, üzerine düşen görevleri yerine getirmemektedir. Aslında Geri Kabul Anlaşması'nın 1 Haziran 2016 tarihi itibarıyla tamamen uygulamaya geçmesi beklenmekteydi; ancak AB ekonomik olarak vaat ettiği yardımların tamamını hala Türkiye'ye göndermemiştir ve bununla doğal bir sonucu olarak Geri Kabul Anlaşması uygulamaya geçememiştir. Nitekim Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, 2019 yılının Temmuz ayında Geri Kabul Anlaşması'nın askıya alındığını duyurmuştur (<https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277>).

Anlaşmanın askıya alınması konusunda en büyük etken, vize serbestisinin sağlanmamış olmasıdır.

2015 yılında, 1 milyondan fazla insan düzensiz bir şekilde AB'ye giriş yapmış ve bu insanlardan 850 bin kadarı Türkiye-Yunanistan sınırını kullanmıştır (Dimitriadi vd., 2018:1). Türkiye üzerinden Yunanistan'a ulaşan rota özellikle Suriyeliler, Afganlar ve Iraklılar tarafından kullanılırken; AB'ye ulaşmak için İtalya'dan geçenler daha çok Eritre, Fas ve Tunus'tan gelmektedir (TBMM İnsan Hakları Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, 2018:106). Daha önce de belirtildiği gibi; 2010 yılında Arap Baharının başlamasıyla birlikte hem Türkiye'ye hem de Avrupa'ya göç akını başlamıştır. Ancak özellikle Suriye'den kaçan insan sayısının 2015 yılı içerisinde rekor seviyelere ulaşması ve bu insanların büyük bir çoğunluğunun Avrupa sınırlarına dayanması AB'yi harekete geçiren en büyük etkindir. Bu doğrultuda, AB ve Almanya'nın ortak çabalarının doruk noktası 18 Mart 2016 tarihinde Yunanistan ve Türkiye sınırındaki göç akınını referans göstererek, Türkiye ve AB arasında imzalanan Mutabakat olmuştur (Dimitriadi vd., 2018:12). Bu Mutabakat doğrultusunda (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2016b):

- 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye'den Yunan adalarına geçen bütün düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iade edileceği kararlaştırılmıştır.
- Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilecek her bir Suriyeli için, Türkiye'den de bir başka Suriyeli AB'ye yeniden yerleştirilecektir.
- Türkiye yasadışı göçü önleyebilmek için komşu ülkelerle işbirliği yapacaktır.
- Türkiye ve AB arasında yaşanan düzensiz göç akını sona erdiğinde veyahut büyük ölçüde azaldığı konusunda mutabık kalındığında, Gönüllü İnsani Kabul Planı uygulanmaya başlanacaktır.
- Türkiye, Vize Serbestisi için gerekli adımları atacaktır.
- Türkiye'ye sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tahsis edilen 3 milyar euronun ödemesi hızlandırılacak, eğer ki bu para yeterli gelmezse, 2018'in sonuna kadar Türkiye'ye 3 milyar euroluk ek bir fon verilecektir.

GİGM tarafından 4 Nisan 2016 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlanan bu Mutabakat gereğince; Yunan adalarında bulunan göçmenlerden uluslararası korumaya ihtiyacı olmayan veya uluslararası koruma başvurusu reddedilenler, Türkiye'ye iade edilmeye başlanmıştır (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:62). "1'e 1" olarak da adlandırılan bu formül olağanüstü ve geçici özelliğe sahip bir uygulama olup, kamu düzeninin tesis edilmesi amacını taşımaktadır. Bu anlaşma kapsamında; Türkiye'ye 6 milyar euroluk bir finansal destek sözü de verilmiştir (Yıldız, 2016:111). Aşağıdaki tabloda 4 Nisan 2016 tarihinden itibaren teslim alınan düzensiz göçmenlerin uyrukları ve sayıları bulunmaktadır.

Tablo 9. 4 Nisan 2016 Tarihinden İtibaren Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler

UYRUK	TOPLAM	UYRUK	TOPLAM
GENEL TOPLAM	1.959	GENEL TOPLAM	1.959
PAKİSTAN	730	LÜBNAN	6
SURİYE	369	FİLDİŞİ	6
CEZAYİR	194	TUNUS	5
AFGANİSTAN	115	HAİTİ	4
İRAK	108	MALİ	4
BANGLADEŞ	104	DOMİNİK	4
FAS	57	HİNDİSTAN	3
İRAN	54	SIERRA LEONE	3
MISIR	31	KONGO	2
DEMOKRATİK KONGO	27	YEMEN	2
NİJERYA	22	ÜRDÜN	2
KAMERUN	19	BURKİNA FASO	1
SRİ LANKA	17	GAMBIYA	1
FİLİSTİN	16	KOMORLAR	1
NEPAL	11	NİJER	1
GİNE	10	SUDAN	1
MYANMAR	9	ÖZBEKİSTAN	1
GANA	9	TOGO	1
SENEGAL	8	ZİMBABVE	1

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Bu tabloya göre; 1'e 1 formülü çerçevesinde toplamda 1959 kişi iade alınmış ve bunlar arasında en fazla vatandaşı bulunan ülke 730 kişi ile Pakistan olmuştur. Pakistanlıları 369 kişi ile Suriyeliler takip etmiştir. Her ne kadar şu anda Türkiye'de en fazla görünür olan kitle Suriyeli mülteciler olsa da Pakistan ve Afganistan uyruklu göçmenlerin sayısı da bir o kadar fazladır.

Tablo 10. 1'e 1 Formülü Kapsamında Ülkemizden Çıkış Yapan Suriyelilere İlişkin İstatistikî Bilgiler

ÜLKE	TOPLAM
GENEL TOPLAM	24.727
ALMANYA	8.586
FRANSA	4.481
HOLLANDA	4.274
İSVEÇ	1.906
FİNLANDİYA	1.905
BELÇİKA	1.301
İSPANYA	747
İTALYA	390
HRVATİSTAN	250
AVUSTURYA	213
PORTEKİZ	210
LÜKSEMBURG	206
LİTVANYA	102
ESTONYA	59
LETONYA	46
SLOVENYA	34
MALTA	17

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere; 1'e 1 formülü gereğince, ülkemizden ayrılarak AB ülkelerine yerleştirilen Suriyeliler ise 24.727 kişiden oluşmaktadır. AB üyeleri içerisinde, ülkesine mülteci kabul etmek konusunda en cömert davranan ülke her zamanki gibi Almanya olmuş ve bu Mutabakat çerçevesinde AB'ye gönderilen Suriyelilerden 8586 kişiyi ülkesine yerleştirmiştir.

1. Görüşmeciye, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanabilirliği hakkında ne düşündüğü sorulduğunda: "AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması, vize serbestisi olursa uygulamaya geçecek. Yani bugüne kadar ki taahhütleri o malum. Şu anda anlaşma askıda. AB ne zaman vize serbestisini bizim vatandaşlarımız açısından uygularsa, Geri Kabul Anlaşması da o zaman yürürlüğe girmiş olacak. 18 Mart Mutabakatı uygulanıyor. Orada aslında 18 Mart 2016'da varılan Mutabakatın en önemli amacı özellikle şeydi, Ege'de bir caydırıcılık oluşturmaktı. Yani 2015 yılında malum Ege'de 850 binin üzerinde insan karşıya geçti. Ölümler oldu, trajik hadiselerle karşı karşıya kaldık falan. Ama şu anda orda Mutabakatın uygulanmasında şöyle bir problem var; Yunan tarafı bunu işletemediği için işlemleri tamamlayamadığı ve göçmenleri kısa süre içerisinde geri gönderemediği için Mutabakatın imzalanmasından bu yana 3.5 yıl geçti, 2 bini bulmadı gelen göçmen sayısı. Biz dediğim gibi onun özellikle önleyici tarafına çok büyük önem atfediyoruz. Ama Yunan tarafının bu konudaki yavaşlığı yüzünden, tam istediğimiz caydırıcılık oluşmadı. 2002 yılında Yunanistan'la imza altına alınmış 2002 Protokol'ü var o da şuanda askıda. Yani bir tek 18 Mart Mutabakatı hâlihazırda yürürlükte" şeklinde bir değerlendirme yapmıştır (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

2. Görüşmeci ise aynı soruya: "Olaya her şeyden önce mültecilerin hakları ve korunması açısından bakmak lazım. Şimdi Geri Kabul Anlaşması imzalandı, ama tam olarak uygulanmıyor... Bir de bu Türkiye ile AB arasındaki 2016 Mart'ında imzalanan Protokol çerçevesinde değerlendirme yaparsak, orada ayrı bir mekanizma işletilecekti. Yunan adalarına gelen her bir Suriyelinin geri dönmesi karşılığında Türkiye'den bir kişi yerleştirilecekti. Bu hiç işlemedi. Türkiye 18 bin kişi filan gönderdi ama toplam 3 bin kişimi daha az mı aldı, o işlemiyor; çünkü hesaba katılmayan bu insanların adalarda mülteci statüsüne başvurmaları. Dolayısıyla o uzun bir süreç orada da öyle bir şekilde tılandı bu Geri Kabul Anlaşması. Türkiye bir de bu anlaşmaya vize koşulu koymuştu, buna karşılık AB de vize konusunda 72 tane koşul koymuştu. Şimdi onları gerçekleştirdiğimiz, sadece 6 maddenin kaldığı ama en büyük takılma, terörle mücadele konusunda. Ama Cumhurbaşkanı'nın en son verdiği demeçlerde; talimat verdim vize konusunda filan diye belirtiliyor. Böyle onu çözmeye çalışıyor. Burada önemli olan mesela AB ile Geri Kabul Anlaşması imzalandığında da en büyük eleştiriler, Türkiye'de yeteri kadar bir koruma mekanizması (mülteci koruması) olmadığından geldi. Çünkü burada en büyük korku hakikaten sığınmak, mülteci durumundaki bir insan bir şekilde Türkiye'ye hiç kayıt olmadan AB'nin herhangi bir ülkesine gitti, orada başvurdu dediler ki sen Türkiye'den geldin, oraya başvur. Onu Türkiye'nin alması lazım ama Türkiye'nin onu tekrar bir sonraki ülkesine geri göndermemesi lazım. Bu dönüşler dolayısıyla insan neticede zulüm göreceği ülkeye geri gönderilebilir. Burada adil, uluslararası standartlarda bir mülteci statüsü belirleme sisteminin kurulması lazım. O sistem kuruluyor, fakat henüz

yetersiz, eksikleri var. Ben İran'dan gelmiş bir sığınmacıyım. Almanya'ya da başvursam, Türkiye'ye de başvursam aynı standartlarda benim sığınma talebim değerlendirilecek ve sonuçlandırılacak. Bu şimdi bunu BMMYK yapıyordu geçen seneye kadar mülteci statüsü değerlendirme işlemlerini, Göç İdaresi'ne devredildi bu. Ama bunu yapabilmek için Göç İdaresi'nin yeteri kadar kapasitesi yok bana sorarsan. Niye yok mesela; burada en önemli kriter menşei ülke bilgisi. Irak'tan mı geldin, Irak'ta kim kime zulüm ediyor, hangi bölgede nasıl bir olay var onu biliyor mülakatı yapan kişi, o duruma göre de sana sorular soruyor cevaplarına göre bir kanaate varıyor. Şimdi Türkiye'de bunun için o menşei ülke bilgisi nereden sağlanıyor? Açık kaynaklardan casusi bilgiler değil. Ama mesela istihbarat raporları filan var, Ekonomist'in birçok raporu insan hakları, saygın insan hakları kuruluşlarının raporlarını filan inceliyorlar ve bunu para verip abone olup açık olarak alabiliyorsun. O bilgilere dayanarak, BMMYK gibi değişik ülkelerde de kendi sistemlerini kuruyorlar. Bunun için çok iyi bir İngilizce bilmek lazım. Türkiye'ye mülteci yollayan ülkelerdeki durumu çok yakından takip eden işte İran uzmanı, Afganistan uzmanı, Somali uzmanı insanların yetişmesi lazım ve öyle bir yazılı bir şey olması lazım. Menşei ülke bilgi deposu, rehberi ve bununda sürekli değişmesi lazım, güncelleşmesi lazım, o yok. Yine Göç İdaresi'nde yeteri kadar tercüman yok. En büyük aksaklık, eksiklik o. İşte bu şeye kadar iniyor daha titiz davrandığın takdirde mülakat odaları, mekânlar, fiziksel mekânlar bütün bunların bir standart içinde olması lazım. Bunlar olmadığı için de maalesef Türkiye, yasa çıktı yürürlüğe 2014'de girdi. Bugün 2019'dayız beş yıldır da çok da eleştirmek mümkün değil; çünkü bu kurum kurulduğu anda bu hiç hesapta olmayan "kitlesel akın" o geçici koruma hikâyesi çıktı. Bir sürü görev yüklendi. Dolayısıyla doğru dürüst bir kapasite henüz oluşturamadı. Büyük bir çaba var, işte o mülakat yapan insanların, tercümanların BMMYK tarafından eğitilmesi sürüyor. Başka eğitim faaliyetleri var ama hakikaten yetersiz. Dolayısıyla soruna cevap, bu tür Geri Kabul Anlaşmalarının işlemesi bu bir şekilde Dublin modeli, yani niye Dublin modeli: Dublin birlik içindeki model onu komşu ülke birlik üyesi olmayan aday ülkelere transferiydi. Dublin kendisi işlemiyor. Türkiye'de de işlememe sebeplerinden birisi yeteri kadar kapasitenin olmaması. Suriyelilerin adalarda birikmesi de yine, bu işlemleri yürütecek yeteri kadar kapasitenin adalarda da olmaması. Dolayısıyla iyi bir Geri Kabulün uygulanabilmesi, mültecilerin korunmasına hassas olan bir sistemin olması için de şey olması lazım. Sonra burada kabul edilen insanların neticede tekrar bir üçüncü ülkeye değil, işte coğrafi kısıtlamanın kalkmış olduğu bir dünyada Türkiye'de entegrasyon politikalarına yani mülteci statüsünün getirdiği haklara tam erişimle işte belli önce yardımlarla, Türkçe öğrenme, meslek edinme ondan sonra da normal hayatını kurma düzeni yok henüz. Dolayısıyla Geri Kabul Anlaşması Türkiye'den çok insan geldiği için, mültecilerin korunması gereken yükün eşit paylaşılmasını öngören ilkelerden çok onu azaltmaya, Avrupa'daki yoğunluğu azaltmaya yönelik bir caydırıcı şey olarak kaldı." şeklinde bir cevap vermiştir (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

1. Görüşmeci Geri Kabul Anlaşmasının uygulanabilmesi için öncelikli olarak Türk vatandaşlarına Vize Muafiyetinin sağlanmış olması gerektiğini vurgularken, şu anda bu anlaşmanın uygulamaya geçmediğini belirtmektedir. Günümüzde sadece 18 Mart Mutabakatının uygulamada olduğunu belirten Ayaz, Yunanistan'da yaşanan teknik

kapasite yetersizliğinden kaynaklı olarak bu Mutabakatın çok sağlıklı bir şekilde yürütülemediğini söylemiştir. Sonuç olarak “caydırıcılık” yaratmak amacıyla imzalanan bu mutabakat, amacına ulaşamamıştır. 2. Görüşmeci ise; hem Geri Kabul Anlaşmasının hem de 18 Mart Mutabakatının işlemediğini belirtirken, Türkiye’nin kararlı bir şekilde üzerine düşenleri yaptığını söylemektedir. Geri Kabul konusunda en büyük sıkıntının mültecilerin güvenliği olduğunu düşünen 2. Görüşmeci, özellikle Türkiye’nin bu konuda gerekli alt yapıya sahip olmadığını ve mültecilerin neye göre üçüncü bir ülkeye gönderileceği konusunda büyük sorunlar yaşanabileceğiyle ilgili kaygıları bulunduğunu vurgulamaktadır. Geri Kabul Anlaşmasını bir çeşit Dublin modeli olarak gören 2. Görüşmeci, tıpkı Dublin gibi Geri Kabul Anlaşmasının da işlemediğini ve işleyemeyeceğini düşünmektedir; çünkü yeterli kapasite yoktur.

2014-2017 yılları arasında, Türkiye ve AB arasındaki en önemli işbirliğinin düzensiz göçmenler konusunda kurulduğu düşünülmektedir (Dimitriadi vd., 2018:10). Hem AB hem de Türkiye, göç konusunu ikili ilişkilerinin seyrinde pazarlık meselesi olarak kullanmıştır. Her ne kadar bu kriz ortamı Türkiye ve AB’nin yakınlaşmasını ve işbirliği yapmasını sağlamış olsa da, Avrupa’da yükselen aşırı sağ yönetimler nedeniyle Türkiye’ye karşı temkinli yaklaşılması gerektiğini belirten bazı ülkeler (Avusturya, İsveç, Fransa) vardır. Düzensiz göçe yaklaşım konusunda da, Türkiye ve AB birbirinden ayrılmaktadır. AB için düzensiz göç daha çok güvensiz bir ortam ve çoğunlukla tehdit olarak sınıflandırılırken; Türkiye için ise göç politikalarının Avrupalılaştırılması adına bir fırsat olmuştur (Dimitriadi vd., 2018:19). Ancak hem Geri Kabul Anlaşması hem de 18 Mart Mutabakatı aslında Türkiye gibi sürekli düzensiz göç akınına maruz kalma ihtimali olan bir ülke için pek çok riski de içerisinde barındırmaktadır. Özellikle sınırların güvenliğinin sağlanması ve dolayısıyla iç güvenlik konusunda Türkiye de risk altındadır. Her ne kadar “insancıl” bir bakış açısıyla politikalar üretilse de; güvenlik konusu Türkiye’nin de gündemindedir. Son dönemde yaşanan mülteci akını Türkiye’nin daha kapsamlı ve kalıcı önlemler alması gerektiğini de göstermiştir. Bu nedenle aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; 24 ayrı şehirde toplam 20.000 kişilik kapasiteye sahip 28 adet geri gönderme merkezi kurulmuştur.

Tablo 11. Geri Gönderme Merkezleri

GGM DURUMU	S.N	İL
MEVCUT DURUMDA GEVELMÜRLÜĞÜNE İŞLETİLEN GERİ GÖNDERME MERKEZLERİ	1	ADANA
	2	AĞRI
	3	ANKARA
	4	ANTALYA
	5	AYDIN
	6	BURSA
	7	ÇANAKKALE
	8	ÇANKIRI
	9	EDİRNE
	10	ERZURUM 1
	11	ERZURUM 2
	12	GAZİANTEP
	13	HATAY
	14	İSTANBUL (BİNKİLİÇ)
	15	İSTANBUL (SİLİVRİ)
	16	İSTANBUL (TUZLA-Konteyner)
	17	İZMİR
	18	KAYSERİ
	19	KIRIKKALE
	20	KIRKLARELİ
	21	KOCAELİ
	22	MALATYA
	23	MUĞLA
	24	VAN 1 (TUŞBA)
	25	VAN 2 (KURUBAŞ)
	26	İĞDİR (Geçici)
	27	OSMANİYE (DÜZİÇİ-Geçici)
	28	MALATYA(Geçici)
TOPLAM KAPASİTE		20.000

Kaynak: GİGM (07.11.2019 tarihi itibarıyla)

2015 yılına kadar Türkiye'ye açık kapı politikasını devam ettirmesi ancak Batı sınırlarını da koruma altına alması gerektiği hususunda telkinde bulunan AB, 2015 yılından sonra yoğun olarak yaşanan düzensiz göçmen akını nedeniyle Türkiye'ye para yardımıyla bulunmayı ve bunun karşılığında mültecilerin Türkiye'de kalmasını teklif etmektedir. Her ne kadar anlaşmalardaki şartları sağlamadığından güvenli üçüncü bölge olarak tanımlanmasa da, Türkiye'ye bir anlamda mülteciler için güvenli bölge muamelesi yapılmaktadır. Hatta Ayselin Gözde Yıldız'a göre; coğrafi kısıtlamayı kaldırmak, Türkiye'yi transit ülke konumundan çıkartıp, güvenli üçüncü ülke konumuna getirecektir (Yıldız, 2016:125). Pek çok araştırmacı (Desai, 2005; Dimitriadi, 2018; IOM, 2014) mülteci konusunun Türkiye-AB ilişkilerine ivme kazandırdığını vurgularken; M. Murat Erdoğan ilişkileri olumsuz etkilediğini; çünkü dikkatin üyelik konusundan AB'yi koruyan ülke faktörüne kaydığını düşünmektedir (Erdoğan, 2018a:255).

AB, Türkiye'de bulunan Suriyeli mültecilerin acil ve insani ihtiyaçlarının karşılanması için 2016-2019 yılı aralığında Türkiye'ye 6 milyar euro tahsis etmiştir. Bu paranın 3 milyar eurosu AB bütçesinden, 3 milyar eurosu ise AB üyesi ülkeler tarafından sağlanmıştır (European Commission, 2019c). AB'den gelen bu fonların çok büyük bir kısmı projelere bağlanmıştır. O nedenle Türkiye vaat edilen mali yardımın henüz tamamını alamamıştır. 2019 yılının Mayıs ayı itibarıyla 6 milyar euronun, 2.2 milyardan fazlası serbest bırakılmış ve bununla ilgili seksenden fazla proje başlatılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2019:3). Geriye kalan miktarın ise 2021 ortalarına kadar projelerin uygulanma esaslarına göre serbest bırakılması düşünülmektedir. Türkiye'nin Suriyeli mülteciler için yaptığı harcamalar düşünülecek olursa, AB'nin yaptığı mali yardım Türkiye'nin harcamalarının yanında çok cüzi bir miktar olarak kaldığı görülmektedir. Mali harcamaları bir tarafa bırakırsak, Türkiye ve AB sınırları içerisinde bulunan Suriyeli mülteci sayılarını kıyasladığımız zaman bile yük paylaşımı anlayışının aslında çok da işlevsel olmadığı görülmektedir.

1. Görüşmeciye, insani yardım konusunda, Türkiye ve AB'nin faaliyetlerini beraber değerlendirdiğimizde taraflardan hangisinin bu süreçte daha aktif rol aldığını düşündüğünü sorduğumuzda: “İnsani yardım konusunda hani baktığımızda, şu var neticede her ne kadar bu insani yardımında işin gerçeği son dönemde birazcık görünürlüğü, pazarlaması falan çok daha arttı. Ama baktığımızda, ülkemizin katlandığı külfetle uluslararası toplumun bize sağladığı katkı arasında ciddi bir işin gerçeği fark var. Ben bunu AB’li muhataplara da söylüyorum. Külfet paylaşımı sadece göçmenler için fon tahsis etme değil. Mesela yeniden yerleştirmede ciddi bir külfet paylaşımı. Yani sizdeki belli bir sayıdaki göçmenin alınarak yasal yollardan o ülkelere yerleştirilmesi de bir külfet paylaşımı ve aslında göçteki en önemli külfet paylaşımlarından birisi. Ama bütün ülkeler bu konuda artık ayak sürüyorlar. Yani Amerika, dünyada en fazla yeniden yerleştirme kotası sağlayan ülkeyken, işte son dönemde yarıya düşürdü Trump’tan sonra belki önümüzdeki dönemde sıfırlayacak. Ama bu konuda dediğim gibi, ben ülkemizin hem yurt içinde hem yurtdışında insani yardımda çok ciddi rol oynadığını görüyoruz, ki zaten hani böyle dünya genelindeki sıralamalara falan da baktığımızda insani yardımda aslında en önde yer alan ülkeyiz” şeklinde bir cevap vermiştir (1. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

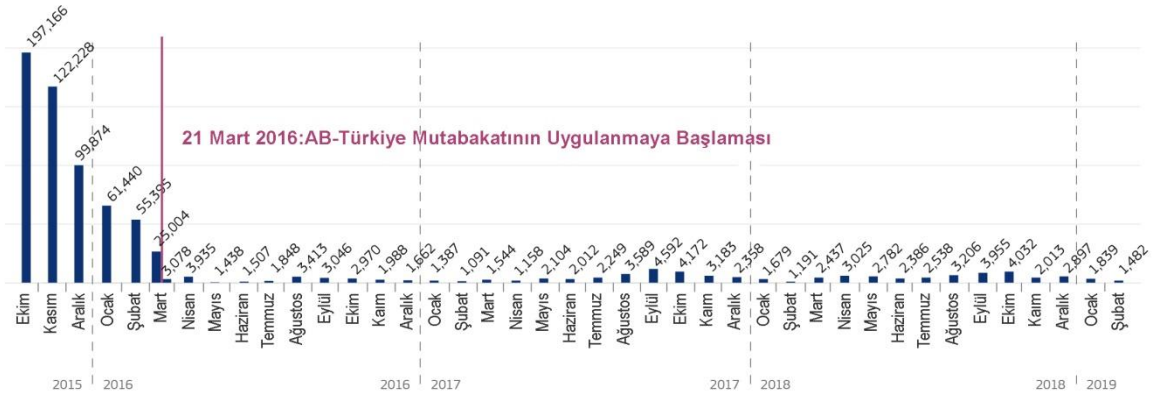
2. Görüşmeci ise aynı soruyu: “Şimdi AB ile Türkiye ilişkileri genelde şu son yıllarda bir bozulma, gerilme döneminde. Bu alan bu ilişkilerin en diyalogun açık olduğu hemen hemen en önemli alan...Aktiflik açısından iki taraf da aktif. Yani tek açık, az sayıda açık kanallardan birisi bu ve niye böyle çünkü iki tarafın da birebir acil çıkarları var bence. Dolayısıyla mesela bu 3+3 milyar euronun çıkması, şimdi şu anda mesela AB daha bastırıyor tamam ikinci şey var ama 2020’de bitecek bu, şimdiden oturup konuşmamız lazım. Türkiye o konuda biraz daha, Batılı diplomatların iddialarına göre, daha isteksiz davrandı. Nasılsa bunlar verecek, eli mahkûm bu bitince de verecekler diye. Ama AB’nin mekanizmaları istekli değil. Bir yandan Türkiye bu 3 milyar euroyu daha çabuk verin diye, en azından kamuoyu önünde dile getiriyor. AB’nin kurumları var ECHO (Avrupa Sivil Koruma İnsani Yardım Operasyonları Birimi), diğer kaynak aktaran kuruluşları var onlar teknik düzeyde gayet etkili bir şekilde çalışıyorlar. Türk kurumları da yani bu politika seviyesinin altına indiği zaman daha bir oturmuş bir sistem var mevcut parametreler içinde. Ama daha üst düzeydeki politikalarda, yani Merkel ile Erdoğan bir araya gelip veyahut da Avrupa Komisyonu bir araya gelip ne yapacağız diye. Merkel’le falan ikili görüşmeler daha sık oluyor bu, ama daha çok konu bazlı mesela İdlid, efendim bir krizin içinde kriz işaretleri olduğu zaman yapılıyor. Ama böyle politika yapıcılarının arasında hangisinden talep geliyor veyahut da oturmuş bir düzenli bir mekanizmadan çok telefon diplomasisi falan yapılıyor diye görüyorum. Ama tabi gerçeği tam bilemiyoruz” şeklinde cevaplamıştır (2. Görüşmeci, kişisel görüşme, 26 Eylül 2019).

1. Görüşmeci, insani yardım konusunda görünürlüğün yani daha basit bir ifadeyle reklamın önemini vurgularken, Türkiye’nin katlanmak zorunda kaldığı külfet ile uluslararası toplumun Türkiye’ye yaptığı yardımları kıyaslayarak aradaki farkın oldukça fazla olduğunu belirtmiştir. Yük paylaşımının yalnızca para yardımında bulunarak olmayacağını, yeniden yerleştirme sisteminin bu anlamda en büyük yük paylaşımı

olduğunu belirten 1. Görüşmeci, uluslararası aktörlerin bu konuda çok da istekli olmadığını söylemektedir. Sonuç olarak 1. Görüşmeci, hem yurt içinde hem de yurt dışında insani yardım konusunda Türkiye'nin en önde yer alan ülke olduğunu belirtmektedir. 2. Görüşmeci ise, hem Türkiye'nin hem de AB'nin insani yardım konusunda aktif olarak rol aldığını söylerken, ikili ilişkilerde göç konusunun tek açık kanal olarak sürdürüldüğünü vurgulamaktadır.

2015 yılının sonlarında 850,000'den daha fazla insanın Türkiye'den Yunanistan'a deniz yoluyla ulaşım sağladığı belirlenmiştir. 2016 yılının ilk çeyreğinde ise bu sayı 151,452 kişi olarak kayıtlara geçmiştir (UNHCR, 2016:27). Türkiye ile AB arasında yapılan önce Geri Kabul Anlaşması ve sonrasında 18 Mart Mutabakatı gerçekten de Türkiye'den Yunanistan'a geçen mülteci sayılarında belirgin şekilde düşüşler yaşanmasına neden olmuştur. Aşağıdaki şekilde deniz yoluyla AB'ye ulaşan mülteci sayıları verilmiştir.

Şekil 19. Deniz Yoluyla AB'ye Ulaşan Mülteci Sayıları



Kaynak: (European Commission, 2019c)

Bu şekilde 18 Mart mutabakatından sonra mülteci sayısında yaşanan düşüş açıkça görülmektedir. 2015 yılının Ekim ayında bir günde AB kıyılarına gelen insan sayısı yaklaşık olarak 10,000 iken; bugün bu sayı günlük ortalama 83 kişiye düşmüştür (European Commission, 2019c). Ancak bu durumun yapılan anlaşmaların bir başarısı olmaktan daha çok, Suriye'deki iç dinamiklerin ve özellikle Rusya'nın bölgede uyguladığı yeni nüfus politikalarının bir sonucu olduğu belirtilmektedir (Erdoğan, 2018a:162). Türkiye ve AB arasında şu anda sadece 18 Mart Mutabakatı işler haldedir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına sağlanması gereken vize kolaylığı ve daha sonrasında vize muafiyeti hala gerçekleşmediği için Geri Kabul Anlaşması uygulamaya konulmamıştır. Türkiye kendisine sunulan 72 kriterden yalnızca 6 tanesini henüz tamamlayamamıştır. Buna rağmen, vize muafiyeti konusunda büyük yol kat ettiği ilerleme raporlarında da belirtilmiştir. Türkiye-AB ilişkileri şu anda "göç" konusu sayesinde yakınlaşmış ve derinleşmiştir. Nitekim Türkiye kararlı bir şekilde vize muafiyeti için çalışmasına rağmen, bu sürecin sonucunda vize muafiyeti alıp alamayacağı hala belirsizliğini korumaktadır.

BÖLÜM 4.

YENİ GÜVENLİK TEHDİTLERİ BAĞLAMINDA MÜLTECİ SORUNUNUN TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

4.1. AB'nin Güvenlik Algısı Çerçevesinde Türkiye-AB İlişkileri

İki büyük Dünya Savaşı'na sahne olan Avrupa kıtası, bu savaşların yarattığı yıkımdan sonra kapsamlı bir yeniden oluşum sürecine girmiştir. Milyonlarca insanın ölümü, pek çoğunun yerinden edilmesiyle birlikte, savaşın büyük zararlar verdiği şehirlerde üretim durma noktasına gelmiş, hemen hemen bütün Avrupa ülkeleri bu savaşlar sonucunda büyük yara almış ve nihayetinde savaşın hiç kimse için bir kazanç yaratmayacağı anlaşılmıştır.

Avrupa ülkeleri aslında I. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında güvenli ve insanların barış içerisinde bir arada yaşayacağı bir Avrupa oluşturabilmek için çalışmalara başlamıştı. Bu amaç doğrultusunda; I. Dünya Savaşı'nın hemen akabinde Wilson öncülüğünde kurulan MC, taraflar arasında yapılacak barış anlaşmalarıyla yeni bir uluslararası düzen tesis etmek için çalışmaktaydı. Ancak MC amacına ulaşamamış ve bunun sonucunda da, II. Dünya Savaşı çıkmıştır. Teknolojik gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan yeni nesil silahlarında kullanıldığı II. Dünya Savaşı, tarihte eş benzeri görülmemiş boyutta bir insani kriz yaratmıştır. Sonuç olarak, savaş sonrasında çok kutuplu uluslararası sistem, iki kutuplu bir yapıya dönüşmüştür; çünkü bu süreçten güçlü çıkan yalnızca iki ülke (ABD ve SSCB) vardır. Uluslararası sistem bu tarihten sonra, iki kutup ve bu iki kutbun etrafında toplanan diğer ülkeler şeklinde yapılanmıştır, bu yapı yaklaşık kırk beş sene sürmüş ve iki taraftan biri yok olana kadar uluslararası sistemde Soğuk Savaş yaşanmıştır. Tabi ki bu süre boyunca Avrupa ülkeleri bir daha savaşmamak için ne yapılması gerektiği konusuna kafa yormaya başlamış ve öncelikle silahsızlanma üzerine girişimlerde bulunulmuştur. Çünkü uluslararası sistemde herhangi bir aktörün orantısız bir şekilde silahlanmaya başlaması, diğer aktörler tarafından tehdit olarak algılanıp bir silahlanma yarışına dönüşmekte ve bu yarış en sonunda çatışma ya da savaş durumuna neden olmaktadır. Bu nedenle; silahlanmanın her ülkenin yalnızca ulusal güvenliğini sağlayacak boyutta tutulması gerektiği uluslararası sistemdeki hemen hemen bütün aktörler tarafından acı bir deneyim ile anlaşılmıştır. Her ne kadar MC amacına ulaşamamış bir örgüt olsa da; II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası sistemde barış ve güvenliği tesis etmek adına BM kurulmuştur.

Avrupa kıtası II. Dünya Savaşı'ndan sonra, büyük çaplı herhangi bir savaş yaşamamıştır; ancak bu bir daha yaşamayacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü iki süper güç Avrupa'da pek çok kez karşı karşıya gelmiştir. Bu nedenle İngiltere ve Fransa'nın öncülüğünde 1948 tarihinde Batı Avrupa Savunma Topluluğu kurulmuştur. Daha sonra Avrupa'da güvenli bir ortam yaratmak ve devletlerin birbirleriyle savaşmasının önüne geçmek için işbirliğinin önemini fark eden Avrupa'nın önde gelen ülkeleri, özellikle Almanya ve Fransa arasındaki gerilimi de bitirmek için AKÇT'yi kurmuşlardır. Bugünkü AB'nin temelleri, AKÇT ile atılmış ve bu sayede Avrupa'ya barış ve huzur hâkim olmuştur. Uluslarüstü bir yapıya sahip olan AB, gerçekten de Avrupa'da savaş ihtimalini

imkânsız bir hale getirmiştir. Ancak burada kast edilen tabi ki de AB üyesi ülkelerin kendi aralarındaki çatışmalar ve anlaşmazlıklardır.

AB, öncelikle bir ortak pazar kurma amacıyla hareket etmiş ve her ne kadar Fransa ortak bir dış politika ya da güvenlik yapılanması oluşturmak için girişimlerde bulunsa da, 1970 Lahey Zirvesiyle kabul edilen Davignon Raporu ve sonrasında kurulan ASİ'ye kadar bu fikre sıcak bakılmamıştır. Çünkü zaten AB üyesi ülkelerin büyük bir çoğunluğu ABD'nin liderliğinde kurulan NATO'nun üyesidir ve NATO gerekirse AB'nin güvenliğini de sağlayabilecek donanıma sahiptir. Bu düşünce uzunca bir süre AB'nin güvenliğini NATO'nun ellerine teslim etmiştir. Bu doğrultuda ABD'nin ve NATO'nun güvenlik anlayışı mecburen AB'nin de güvenlik anlayışını oluşturmuş ve Soğuk Savaş boyunca Sovyetler Birliği ve komünizm en büyük güvenlik tehdidi olarak kabul edilmiştir. Soğuk Savaş dönemi klasik güvenlik anlayışının uluslararası sisteme hâkim olduğu bir dönem olduğundan, devlet güvenliği ön plandadır ve bu güvenlik askeri güç ile sağlanabilir. Sovyetler Birliği'nin yıkılmasıyla NATO'nun ebedi düşmanı yok olmuş ve Soğuk Savaş dönemi de sona ermiştir. Böylece NATO, stratejik konseptinde de değişikliğe gitmiş ve daha esnek ve hızlı hareket edebilen acil müdahale güçlerini oluşturmuştur.

Sovyetler Birliği'nin yıkılmasıyla aslında Avrupa'nın NATO'ya duyduğu ihtiyaç azalmıştır. Bu doğrultuda kolektif güvenlik ve dışarıda müdahale sistemi Avrupa savunmasının yeni ilkeleri olarak ön plana çıkmaktadır (Özgöker ve Batı, 2018:265). Ekonomik olarak başarılı bir entegrasyon gerçekleştiren AB'nin, siyasi ve askeri alanda da bütünleşmesini tamamlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunun arkasında yatan en önemli etken belki de komşu bölgelerde yaşanan çatışmalar ve savaşlar olmuştur.

1994 Brüksel Zirvesi'nde NATO ve AB arasında "Birleşik Ortak Görev Kuvveti" kurulması konusunda karar alınmış ve böylece savunma alanında AB'nin daha aktif rol alması sağlanmıştır. Başta Fransa olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri, AB'nin kendi ordusuna sahip olması gerektiğini ve Avrupa'nın güvenliğinden yalnızca Avrupalıların sorumlu olduğunu dile getirmelerine rağmen; NATO'dan ayrı bir askeri yapılanma oluşturulamamıştır. Nitekim ABD de, Avrupa'da oluşturulacak herhangi bir başka yapının dışında kalmak istememektedir. Bu sırada küresel sistemde tehditler sürekli boyut değiştirmektedir. II. Dünya Savaşı'ndan Soğuk Savaş'ın sonuna kadar geçen süreçte, hem ABD hem de Batı için tehdit Doğu Bloğu ve komünizm iken; Soğuk Savaş sonrasında tehditler çeşitlenmiştir. Daha önce güvenlik sadece devlet güvenliği seviyesinde ele alınırken, artık birey güvenliğinden çevre güvenliğine kadar pek çok alan güvenlik konusuna dâhil olmuştur. Güvenlik kavramı bu dönemde daha çok bireyselleşme göstermiş ve devlet güvenliğinin yerini birey güvenliği almıştır. Aslında küreselleşme ile birlikte tehditlerde farklılaşmıştır ve bu tehditlerle mücadele etmek için yeni yöntemler gerekmektedir. Çünkü bu yeni tehditlerle mücadele edebilmek için sadece askeri yöntemler yeterli değildir, daha kapsamlı ve yenilikçi yöntemler gerekmektedir.

Soğuk Savaş süresince dondurulan bütün sorunlar yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamış ve böylece güvenlik algısında da değişiklikler yaşanmaya başlamıştır. Balkanlarda yaşanan kimlik temelli sorunlardan sonra, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de yaşanan terör

saldırıları da hem tehdit algılarını hem de güvenlik kavramını bir kez daha değiştirmiştir. Süper güç olarak kabul edilen ABD'nin bu saldırıyı önleyememiş olması, uluslararası sistemdeki bütün devletlerde endişe yaratmış ve güvenlik politikalarını yeniden gözden geçirmelerine neden olmuştur. Birey ve toplum güvenliği konularına ağırlık verildiği bir dönemde gerçekleşen bu saldırı, uluslararası sistemde tekrar devlet güvenliği ve ulusal güvenliğin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Buna ek olarak daha önceleri tehdit unsuru sadece diğer devletler olarak görülürken, terör kavramı ile birlikte tehdit yaratacak başka unsurlar da ortaya çıkmıştır. Bu durum Batılı devletlerin güvenlik paranoyası yaşamasını beraberinde getirmiş ve sonucunda devletler hem içeride hem de dışarıda olağanüstü önlemler almaya başlamıştır. Bu sırada Avrupa'nın NATO dışında ve ABD'nin dâhil olmadığı yeni bir yapılanmaya gideceği konusunda endişelenen ABD'li karar vericiler, AB ve NATO'nun beraber çalışmasını sağlamak için 2003 yılında "Berlin Plus" adı altında yeni bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme; gerekli hallerde AB'nin NATO'nun imkân ve operasyonel yeteneklerinden faydalanması ve hatta gerekirse NATO savunma sistemlerinin AB'nin emrine verilmesini içermektedir. Bu yeni düzenlemeye ek olarak, 2004 yılında AB ve NATO arasındaki ilişki ağını bir çerçeveye oturtabilmek için Avrupa Savunma Ajansı da kurulmuştur.

Avrupa ülkeleri kendi güvenlik ve savunma politikalarını üretebilmek için 1948 yılında Batı Avrupa Savunma Topluluğu'nu oluşturmuştur. Ancak bu dönemde Avrupa güvenliği NATO'nun sorumluluğuna verildiğinden bu topluluk işlevsiz hale gelmiştir. 1954 yılında bu topluluk BAB adını almış ve 50 yıllık bir zaman dilimi için kurulmuştur. Henüz daha II. Dünya Savaşı'nın yaralarını sarmayı başaramayan Avrupa ülkeleri, güvenlik ve savunma konusunda NATO'dan destek almaya devam etmiş ve bu durum tıpkı Batı Avrupa Savunma Topluluğu gibi BAB'ın da hareket alanını kısıtlamıştır. Daha sonra NATO ve BAB arasında bir çeşit görev paylaşımı yapılmış ve savunma faaliyetleri NATO'nun sorumluluğuna verilirken, güvenlikle ilgili bazı önemli faaliyetler BAB'ın kontrolüne verilmiştir. 1984 yılında Roma'da yayınlanan bir deklarasyon aracılığıyla BAB'ın Avrupa güvenliği konusundaki sorumluluğu ve bu sorumluluğun NATO ile birlikte yerine getirileceği konusunda anlaşılmıştır. 1987 yılında ise, BAB Dışişleri Bakanları La Haye toplantısında BAB, NATO ile bağlantısı koparılmadan AT'nin içerisine dâhil edilmiştir. BAB'ın görev alanları, 1991 tarihli Petersberg Bildirisi ile belirlenmiş ve BAB'ın içerisinde askeri bir birlik kurulması kararlaştırılmıştır. 1999 Amsterdam Antlaşmasıyla, bu görevlerde ODGP'nin, yani aslında AGSP'nin içerisine eklenecektir. Sonuç olarak BAB bazı yetkilerini AB'ye devrederken, bazılarını kendi bünyesi altında devam ettirmiştir.

Sovyetler Birliği yıkıldıktan sonra bağımsızlığını ilan eden eski Doğu Bloğu ülkeleri, Soğuk Savaş süresince rafa kaldırdığı ya da dondurduğu sorunlarla birer birer yüzleşmeye başlamıştır. Özellikle Kosova ve Bosna'da etnik kimlik temelli ortaya çıkan insani krizler, güvenlik anlayışının derinleşmesinin bir örneği olmuştur. Avrupa'nın orta yerinde binlerce insanın sadece etnik kimlikleri yüzünden katledilmesi, insani güvenlik kavramının önemini bir kere daha ortaya çıkartmıştır. Nitekim insan güvenliğinin sağlanmadığı yerde devlet güvenliğinden de bahsetmek pek mümkün değildir. Bu krizler,

koruma sorumluluğu ve insani müdahale prensiplerinin de gelişmesi için bir ortam yaratmıştır. Tıpkı daha önce bahsettiğimiz gibi burada devlet, bireyin güvenliğini tehdit etmiş ve bunu ortadan kaldırma sorumluluğu uluslararası topluma geçmiştir. Her ne kadar Avrupa Bosna'da yaşanan insani kriz konusunda geç kalmış ve başarısız bir müdahale gerçekleştirmiş olsa da, bundan sonrasında bir daha aynı hataya düşmemek adına Kosova krizinde daha etkin bir rol üstlenmeye çalışmış ve krize hızlıca müdahale edilmiştir.

Etnik kimlik temelli çatışmalar yaşayan Avrupa, Soğuk Savaş döneminde hem ABD'nin hem de Sovyetlerin silah deposu haline gelmiştir. Sovyetler Birliği'nin yıkılmasıyla birlikte Doğu Avrupa'da oluşan güç boşluğu, Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde depolanmış olan silahların yanlış kişilerin eline geçmesi konusunda endişe yaratmış ve bu durum Avrupa güvenliği için bir tehdit olarak konumlandırılmıştır. Böyle bir ortamda ortak dış politika ve güvenlik politikası oluşturmak gerektiği konusunda hem fikir olan AB ülkeleri, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile AT çatısı altında ODGP'yi kurmuşlardır. NATO'dan bağımsız bir yapı olarak düşünülen ODGP'nin askeri bir kuvvet olmadan ortak bir güvenlik ve savunma mekanizması oluşturamayacağı anlaşılmıştır.

NATO'nun 1994 tarihli Brüksel Zirvesi ile AGSK oluşturulmuş ve böylece NATO'dan bağımsız bir yapılanmanın önüne geçilmeye çalışılmıştır. Nitekim AGSK, NATO içerisinde kontrollü bir bağımsızlığa sahip olmuş ve bu sayede BAB'ın NATO'dan bağımsız hareket edebileceği konusunda bir anlayış geliştirilmiştir. ABD'nin bu durumu kabul etmesi ise; hem Avrupa ülkelerinin ortak güvenlik ve savunma alanında daha fazla sorumluluk almasını hem de NATO içerisinde yük paylaşımı konusunda ABD'ye destek olunmasını sağlama amacı taşımaktadır. NATO, AGSK ile birlikte hem BAB ve AB üzerinde kontrol sağlayabilecek hem de NATO'nun katılmadığı operasyonlarda AB'nin NATO'nun imkânlarından güvenceli olarak faydalanabilmesi konusunda izin verecektir. Konu Avrupa güvenliği olduğunda, Almanya ve Fransa bir Avrupa Ordusu kurmak konusundaki fikirlerini yüksek sesle dile getirmektedir. Ancak NATO üyesi olan bu ülkelerin ayrıca bir ordu kurması, ülke ekonomileri için ekstra maliyet yaratacağından AB üyesi ülkelerin pek çoğu bu konuda çekimser kalmaktadır.

1999 tarihli Köln Zirvesi ile ODGP, AGSP olarak yeniden adlandırılmıştır. AGSP'nin oluşturulmaya karar verilmesi, ekonomik anlamda kuvvetli ancak siyasi anlamda daha az etkin olan AB'nin küresel bir güç olmaya çalıştığı şeklinde yorumlanmaktadır (Özgöker ve Batı, 2018:261). Başlarda NATO'dan bağımsız hareket etme gayreti içerisinde olan AGSP, ilerleyen zamanlarda NATO'nun bütün imkân ve kabiliyetlerinden yararlanmayı otomatik olarak kendisine ilke edinmiştir. AGSP içerisinde ulus devletlerin kendi istekleri boyutunda katkı sağlayacakları bir çeşit muharip güç oluşturulmuş ve bu güce katılım, AB üyesi olmayan NATO üyelerine ve aynı zamanda AB'ye aday konumunda bulunan ülkelere de açık olacak şekilde düzenlenmiştir. Burada NATO üyesi olup AB üyesi olmayan Türkiye'nin durumu tartışma yarattığından, 2001 yılında Türkiye ile AB arasında Ankara Mutabakatı imzalanmış ve Mutabakat çerçevesinde Türkiye'nin yaşadığı tereddütler giderilerek, hakları garanti altına alınmıştır.

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla, AGSP'nin adı değişerek OGSP olmuş ve görev kapsamı da genişlemiştir. ODP'nin ayrılmaz bir parçası olarak konumlandırılan OGSP'nin ileride oluşturulabilecek olan bir ortak güvenlik yapılanmasının hukuki zeminini inşa ettiği düşünülmektedir. AB ülkeleri ortak bir güvenlik ve savunma anlayışı oluşturmak için uzun yıllardır çalışmaktadır. Ancak hala kendilerine ait bir askeri yapılanma ya da Fransa'nın dediği gibi Avrupa Ordusu oluşturulabilmiş değildir. Yapılan antlaşmalar neticesinde; NATO'nun bütün imkân ve kabiliyetlerini kullanabilme hakkını elinde bulunduran AB, tekrara düşmemek adına ve aynı zamanda kaynakların faydalı bir şekilde kullanılmasını da sağlamak için NATO'nunki gibi kapsamlı bir askeri yapılanma oluşturmamıştır. Ancak bu ileride NATO'dan ayrı bir örgütlenme oluşturulmayacağı anlamına gelmemelidir. Şu an ki konjonktürde, AB üyelerinin neredeyse büyük bir çoğunluğu zaten NATO üyesi olduğundan bu konuda bir sıkıntı yaşanmamaktadır. Ayrıca ABD, NATO üyesi olan Avrupalı ülkeleri her seferinde yük paylaşımı esasına göre hareket etmedikleri konusunda eleştirmekte ve NATO'ya daha fazla katkı yapmalarını istemektedir.

AB ve NATO'nun benzer amaçlar doğrultusunda ortak bir güvenlik anlayışına sahip olduğunu söylemek yerinde bir değerlendirme olacaktır. Bu noktada Türkiye, her iki yapılanma için de oldukça önemli bir aktör olmuştur. NATO'nun kuruluşundan çok kısa bir süre sonra örgüte üye olan Türkiye, 1959 yılından beri AB'ye üye olabilmek için uğraş vermektedir. Türkiye hem stratejik konumu hem de sahip olduğu askeri kapasite nedeniyle NATO'nun en önemli müttefiklerinden biridir. Hatta Türkiye, NATO'nun en güçlü ülkeleri listesinde 4. sırada yer almaktadır. NATO'nun güvenlik anlayışı doğrultusunda AB'nin güvenlik anlayışının da şekillendiğini daha önce belirtilmiştir. Bu nedenle NATO için önemli bir müttefik olan Türkiye'nin, AB için bir tehdit olması zaten imkânsızdır. Ancak daha önceki bölümde detaylı bir şekilde açıklandığı üzere Türkiye, pek çok farklı etken nedeniyle henüz Birliğe katılamamıştır. AB-Türkiye ilişkileri, uzun ve iniş çıkışı oldukça fazla olan bir sürece yayılmıştır. Birliğe üyelik başvurusunun yapıldığı dönemden Soğuk Savaş bitene kadar geçen süreçte Türkiye, iç politikasında yaşanan sorunlarla meşgul olduğundan üyelik fırsatını kaçırmıştır. Soğuk Savaş bittiği dönemde de bağımsızlığını yeni kazanan Doğu Avrupa ülkeleriyle ilgilenen AB, Türkiye'nin üyelik sürecini beklemeye almıştır. Nihayetinde 2005 yılında tam üyelik için müzakere süreci başlatılmıştır. Ancak Türkiye hala Birliğe üye olamadığı gibi ilişkiler de istenilen seviyeye gelememiştir.

Soğuk Savaş boyunca kapitalist Batı ile komünist Doğu arasında tampon bölge olan Türkiye, stratejik konumu dolayısıyla AB için önemli bir aktör olmuştur. Türkiye, Birliğe üye olamamış olsa da, AB ile farklı şekillerde ilişkiler kurulmuştur. Her ne kadar Soğuk Savaş sonrasında genel kanı, Türkiye'nin AB için önemini kaybettiği yönünde olsa da; 2010 yılında başlayan Arap Baharı sürecinin Türkiye'yi AB için belki de eskisinden bile daha önemli bir konuma getirdiği söylenebilir. AB üyesi olmasa da NATO'nun güçlü ülkelerinden biri olan Türkiye, üyelik müzakereleri devam ederken, 2011 yılına kadar gerçekleştirilen ODP operasyonlarının çoğuna katılım göstermiştir (Müftüler-Baç,

2017:13). Burada Avrupa güvenliğine Türkiye'nin katkıları, NATO ve AB arasındaki işbirliği aracılığıyla sağlanmıştır.

Bu çalışma kapsamında, 3. Görüşmeciye Türkiye'nin stratejik konumunun, AB güvenliğini etkilediğini düşünüyor musunuz? Etkiliyor ise nasıl? diye sordüğümüzda; “Özellikle konjonktür olarak etkiliyor şu anda. Yani mülteci krizi çok önemli bir değişken oldu son dönemde. Ama ondan bağımsız olarak baktığınızda son dönemde Avrupa’da güvenlik dengeleri yeniden kuruluyor. Şöyle ki, yani Soğuk Savaş döneminden sonra aslında bir bakıma Sovyet tehdidinin ortadan kalkması belli bir süre güvenlik iklimini değiştirdi. Fakat tekrar Rusya’nın agresif bir dış politika izlemesiyle eskiye benzer bir hal almaya başladı. Bunu da en fazla AB’nin son dönemde aldığı güvenlik tedbirlerinin sıklığından ve daha sıklaşmasından aslında çok rahat gözlemleyebiliyorsunuz. Hem iç güvenlik hem dış güvenlik anlamında, iç güvenlik anlamında özellikle terörle mücadele politikası açısından bir sıkılaştırması söz konusu. Mevcut olan yasal çerçeve daha sıkı hale getirildi. 2002 yılında bir çerçeve kararla düzenlenirken, 11 Eylül olaylarından sonra şimdi artık daha bu işi kolay koordine edilebilecek bir direktifle 2017 Mart ayında çıkan bir direktifle terörle mücadele alanında tedbirlerin genişletilmesi ve yetkilerin artırılması söz konusu oldu. Aynı şekilde sınır güvenliği konusunda ona yönelik tedbirler yolcu pnr numaralarının takibi ile ilgili tedbirler alındı. Bunların hepsinin tetikleyicisi aslında bu son söylediklerimin, mülteci krizi. Terörle mücadele alanındaki iç güvenlikle ilgili alınan tedbirlerin tetikleyicisi de özellikle dini motifli terör örgütlerinin Avrupa’da faaliyetlerini arttırması. Bu olayın iç güvenlik boyutu, bir de dış güvenlik açısından baktığımızda yani hani global olarak yaklaştığımızda Rusya devreye giriyor ve buradaki en büyük etkenlerden biri de Amerika’nın özellikle Trump’ın etkisiyle farklı bir dış politika Avrupa’ya karşı tercih etmesi. Özellikle NATO’da çeşitli yükümlülükleri hatırlatması, Avrupa’yı daha farklı seçenekleri tercih etmeye yöneltti. Bunun en büyük göstergesi de; bir AB çapında özellikle OGSP bağlamında bir yapılandırılmış işbirliği tesis etmeye başladılar. Bu ismi “PESCO”dur bunun Permanent Structured Cooperation (Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği) diye geçer. Hukuki kaynağı Lizbon Antlaşması’dır, Lizbon Antlaşması cevaz verir böyle bir şeye. AB üyesi ülkelerin kendi aralarında askeri ve güvenlik alanındaki işbirliğini kalıcı hale getiren bir yapıdır bu. Son dönemde buna yönelik bir sürü adım atıldı. Biraz önce söylediğimiz gibi Rusya’nın agresif dış politika izlemesi ve Trump’ın farklı politika tercihleri AB’yi biraz daha kendi başına karar almaya yöneltti. Ama tabi kesinlikle bir NATO seviyesinde değil, bu girişimler NATO ile karşılaştırılmaz. PESCO şöyle işliyor; proje temelli faaliyetler büyük bir kısmını oluşturuyor. Şöyle 17+17 toplam 34 tane savunma alanında işbirliği projesi yürütülüyor. Üye ülkeler bu projelerin yürütücüsü hatta üçüncü ülkelerinde katılımı söz konusu bunlara. Türkiye’nin de katılımı da söz konusu olabilir denmişti. Amerika bu projelere çok katılmak istiyor. ABD ile AB arasında görüşmeler sürüyor. Üye ülkelerin arasındaki işbirliğini arttırmaya yönelik yani daha çok böyle projeler, sert askeri anlamda projeler değil henüz, ha olur mu? bilmiyorum. Olursa da farklı bir yapı altında olabilir. Hani belki AB ordusu gibi bir şey olabilir. O olmadığı sürece bunun bir NATO’ya alternatif olması söz konusu olamaz ama bir göstergedir. AB’nin de bir şeyler yapmaya çalıştığının bir

göstergesi olarak değerlendirilebilir” şeklinde bir cevap vermiştir (3. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

4. Görüşmeci aynı soruyu; “Türkiye’nin stratejik konumu AB güvenliğini elbette etkilemektedir. NATO üyesi olması, AB’ye aday ülke olması aslında Türkiye’yi AB’nin bir parçası yapıyor. Türkiye, Ortadoğu bölgesine yakınlığı ile stratejik bir öneme sahip ve AB güvenliği için önemli bir aktör” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

Görüşmecilerin verdiği cevaplar doğrultusunda; Türkiye’nin AB’nin güvenliği için önemli bir aktör olduğu ve AB güvenliğini etkilediği konusunda hem fikir oldukları görülmüştür. Özellikle Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan mülteci krizi ile birlikte ele alınan güvenlik konusu, AB’nin hem iç güvenlik hem de dış güvenlik önlemlerini arttırmasına neden olmuştur. Bunlar dışında Rusya’nın takip ettiği agresif dış politika ve tabi ABD’nin NATO’da Avrupa ülkelerine yönelttiği suçlamalar, güvenlik konusunda AB ülkelerinin alternatifler aramaya başlamasına neden olmuştur. Aslında böyle bir ortamda Türkiye, AB için tam bir stratejik ortaktır. Hem mülteci krizinde üstlendiği rol, hem de stratejik konumu dolayısıyla Türkiye’nin AB güvenliği için önemi bir kez daha tescillenmiştir; ancak bu durumun Türkiye-AB ilişkilerine yansımaları beklendiği gibi olmamıştır.

Türkiye son on yıldır takip ettiği barışçıl dış politika anlayışı dolayısıyla, yumuşak güç unsurlarını daha aktif bir şekilde kullanmaya başlamıştır. Bununda bir sonucu olarak, bölge ülkeleriyle daha yakın ve işbirliğine dayalı ilişkiler kurulmuştur. Ancak 2010 yılında başlayan ve Suriye’de iç savaşa dönüşen Arap Baharı, uzun yıllardır belki de ilk defa normalleşme sürecine giren Türkiye-Suriye ilişkilerini tamamen kopma noktasına getirmiştir. Suriye’de yaşanan bu olaylar, Türkiye’nin hemen yanı başında cereyan etmekte ve güvenliği için pek çok tehdit yaratmaktadır. Özellikle bölgedeki güç boşluğunu fırsat bilen terör örgütleri buralarda konuşlanmaya başlamıştır. NATO’nun stratejik ortağı ve AB üyesi olmaya aday olan Türkiye, güvenliği konusunda yaşanan bu zafiyet ile maalesef baş başa bırakılmıştır. Özellikle terörizm konusunda Türkiye ve NATO’nun diğer üyeleri arasında görüş ayrılıkları olduğu bu durumla birlikte su yüzüne çıkmıştır. NATO konusunda hem ABD hem de Avrupa kaynaklı tartışmalar yaşanmaya devam etse de, Transatlantik bölgesinin etrafında oluşacak olan ortak güçlerin, NATO’ya olan güveni arttıracakları düşünülmektedir (Yiğittepe, 2018:298).

Türkiye, Suriye’deki savaştan kaçan başta kadın, çocuk, yaşlı ve hastalar olmak üzere milyonlarca insana kapılarını açmış ve sorgusuz sualsiz bir şekilde bu insanları ülkeye kabul etmiştir. Suriye krizinin en başından beri “açık kapı politikası” ile hareket eden Türkiye, sınırın diğer tarafında radikalleşen terör unsurlarına karşı açık bir hedef haline gelmiştir. Türkiye’nin Suriye krizine yönelik izlediği bu politika, uluslararası aktörler tarafından takdir edilmekte ve uluslararası toplantılarda Türkiye’nin bu insancıl yaklaşımından duyulan memnuniyet dile getirilmektedir. Ancak uluslararası aktörlerin bu politikaya karşı duydukları memnuniyet, 2015 yılına kadar devam edebilmiştir. Suriye’deki durum kötüleştikçe ülkeden kaçan insan sayısı rekor seviyelere ulaşmış ve

daha önceleri komşu ülkelere sığınan bu insanlar, artık Avrupa kıtasına doğru yol almaya başlamıştır. Türkiye'nin stratejik önemi burada da kendisini göstermiştir. Ortadoğu'daki sorunlu bölgelerle Avrupa arasında bir set görevi gören Türkiye, mültecileri kendi topraklarında tutarak AB ülkelerine geçmelerini önlemiştir. Ancak 2015 yılı ile birlikte Türkiye, AB ile Ortadoğu ülkeleri arasında transit ülke konumuna gelmeye başlamış ve mülteciler burayı Avrupa'ya ulaşmak için bir geçiş rotası haline getirmiştir. Bu zamana kadar Türkiye'nin açık kapı politikasını destekleyen AB ülkeleri, sınır kontrollerinin sıkılaştırılması ve Türkiye'nin özellikle batı sınırını kontrol altına alması gerektiğini söylemeye başlamıştır (Demir ve Soyupak, 2015:36).

Göç konusunun AB tarafından bir güvenlik meselesi olarak ele alınması aslında bir anda ortaya çıkan bir durum olmaktan ziyade, daha çok bir sürecin sonucudur (Özerim, 2014:11-12). Bu süreç, Avrupa ülkelerinin özellikle kolonileşmeye dayalı geçmişinden kaynaklanmaktadır. Eski sömürge ülkelerinden Avrupa'ya yaşanan göçlerle birlikte, göçmen ve mültecilerin güvenlikleştirilme süreci de başlamıştır. Ancak uluslararası sistemde yaşanan savaşlar ve Avrupa nüfusunun özelliklerinden de kaynaklı olarak zaman zaman göçmenlere duyulan ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan durum tam olarak böyle bir ihtiyacın sonucu olmuş ve göçmen işçileri Avrupa'ya çekmek için teşvikler yapılmıştır. Ancak ilerleyen zamanlarda geçici olarak görülen göçmen işçilerin yerleşmeye başlaması ve beraberinde gelen diğer sorunlarla birlikte AB, 1980'lerden itibaren göçü teşvik etmek yerine sınırlandırıcı politikalar izlemeye başlamıştır.

1985 Schengen Anlaşması ile birlikte iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırıldığı Avrupa'da, göçmenler söz konusu olduğunda dış sınır kontrollerinin önemi bir kez daha ortaya çıkmıştır. AB için 2015 yılında patlak veren mülteci kriziyle birlikte, bu durum özellikle Avrupa sınırını oluşturan Yunanistan, İtalya, İspanya ve Bulgaristan'ın zor durumda kalmasına neden olmuş ve böylece AB bu krizle başa çıkmanın yollarını aramaya başlamıştır. Mülteci sorununun çözilememesinin Schengen'e zarar vereceği ve bu durumun Birlik için ekonomik sorunları da beraberinde getireceği düşünülmektedir (İlğit ve Çetiner, 2019:522). Bu durumun en büyük sebebi, sınır ülkelerinin kapasitelerinden çokça fazla mülteci akınına maruz kalması ve bunun karşılığında geri kalan AB ülkelerinden bekledikleri yardımı görememiş olmalarıdır. Etkili bir yük paylaşımında bulunulmadığı gibi buna ek olarak bazı ülkeler Schengen Anlaşması'nı askıya almak ve hatta tamamen kaldırmak istemektedir.

AB'nin Suriye krizini hem insani boyutu hem de güvenlik boyutu olan bir mesele olarak gördüğü belirtilmektedir. Öyle ki, Suriye'deki krize müdahil olarak kontrol altına almak isterken; Suriye'deki muhaliflerle birlikte savaşan AB vatandaşlarının Schengen alanı içerisinde yaratacağı güvenlik sorunlarını da gündemine almaktadır (Köylü, 2019:35). Yani bu kriz sadece mültecilerin değil; radikalleşen AB vatandaşlarının da ne olacağının tartışıldığı yeni bir alan yaratmıştır. İşte bu nedenle ulusal sınırların önemi üye devletler tarafından sıkça tekrarlanmaya başlamıştır.

Aşırı sağ ve popülist politikacıların tutumları nedeniyle, AB'nin mülteci krizine karşı ulusal çıkar temelli hareket ettiği ve böylece problem çözme temelli meşruiyet anlayışının AB içerisinde ağır bastığı görülmüştür (Saatçioğlu, 2017:213). Schengen Anlaşması'nın verdiği yetkiyle, sınır kontrollerinin yeniden başlatılması konusunun dillendirilmesi bunun en canlı örneği olmuştur. Sınır kontrollerinin yeniden başlatılabilmesi için iki koşuldan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir (Demir ve Soyuper:28-29):

- 1) Kamu düzenine veya milli güvenliğe yönelik saldırı,
- 2) Üye devletlerden birinin sınırlarla ilgili yükümlülüğünü yerine getirmemesi.

Üye ülkeler açısından bakarsak aslında her iki koşulunda gerçekleştiğini düşünmektedirler. Bu kadar büyük çaplı bir mülteci akını kamu düzenine ve milli güvenliğe tehdittir; ayrıca sınır ülkeleri AB'nin dış sınırlarını gerektiği şekilde korumamakla suçlanmaktadır. Nitekim İtalya'dan Fransa'ya geçmek isteyen mültecilere karşı Fransa sınır kontrollerine başlamıştır.

Suriyeli mültecilerin, modern Avrupa'nın kutsal değerleri için tehdit olduğu düşünülmektedir (Yaralı Akkaya, 2019:367). Bu nedenle mültecilerin Avrupa dışında tutulması için özel bir çaba sarf edilmektedir. Üye ülkeler (Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çekya) de çoğunlukla dış sınırların güçlendirilmesini ve bu mümkün olmazsa, mültecilerin Yunanistan'da tutulmasını istemektedir (Saatçioğlu, 2017:225). Nihayetinde bu istekler, Yunanistan'ın mülteci krizi ile nasıl yalnız başına bırakıldığının açık bir resmidir.

Ortak bir mülteci ve göçmen politikasına sahip olmayı henüz başaramayan AB ülkeleri, mülteci krizi karşısında farklı tutumlar göstermektedir. AB'nin, ortak bir sığınma politikası girişimlerini, dar ulusal çıkarlar uğruna feda ettiğine dair yorumlar yapılmaktadır (Saatçioğlu, 2017:227). Almanya, göçmen ve mültecilere karşı daha liberal bir yaklaşım benimserken; Avusturya, Macaristan ve Slovenya gibi ülkelerin Schengen Anlaşması'nı askıya alıp, iç sınır kontrollerine yeniden başlamak şeklinde sert bir tavır takındığı görülmektedir (Tekin, 2017:658). Aslında uluslararası göç, Avrupa Komşuluk Politikasıyla birlikte bir güvenlik konusu olarak ele alınmış ve Arap Baharı öncesinde de göç konusu bir güvenlik sorunu olarak inşa edilmiştir (Türkeş Kılıç, 2018:2). Güvenlik sorunu olarak görülen göçmenler, bu durumun doğal bir sonucu olarak AB sınırlarından mümkün olduğunca uzak tutulmaya çalışılmaktadır. AB, 20 Nisan 2015 tarihli bir belge ile mülteci krizine karşı AB'nin ortak tutumuyla ilgili görüşlerini belirtmiştir. Bu belgenin, AB'nin göçü dışsallaştırmaktan ziyade başka çözüm önerileri de düşündüğünü gösterdiği belirtilmektedir (Saatçioğlu, 2017:220).

AB, geri kabul anlaşmaları ve güvenli üçüncü ülke uygulamalarıyla mültecileri sınırları dışında tutmaya çalışmaktadır. Ancak bu durum hak ihlallerini de beraberinde getirmektedir. Nitekim “güvenli üçüncü ülke” olarak belirtilen pek çok ülkenin aslında bu statü için gerekli şartları taşımadığı görülmüştür. Avrupa sınırlarında bekletilen mültecilerin durumu, tek tek değerlendirilmeliyken; yoğunluktan da kaynaklı olarak topluca değerlendirilmekte ve bu durum insan hakları ihlaline sebep olmaktadır (Turan ve

Şaşkın, 2017:51). Buna ek olarak göçmenlerin ülkeye geliş nedenlerine göre farklı bakış açıları benimsendiği görülmektedir. Savaş ve zulümden kaçanlarla diğer nedenlerle Avrupa'ya gelenler arasında ayırım yapılmakta ve bu durum insani güvenlik anlayışından da uzaklaşıldığını göstermektedir (İlğit ve Çetiner, 2019:525).

Türkiye ile AB arasında yapılan Geri Kabul Anlaşması ve 18 Mart Mutabakatı, Türkiye'nin güvenli bir üçüncü bölgeye çevrilme çabalarının bir göstergesi olmuştur. AB, Geri Kabul Anlaşmalarını göç politikalarının önemli bir enstrümanı olarak kullanmaktadır (Akkaraca Köse, 2015:199-200). Ancak Geri Kabul Anlaşması ile birlikte sunulan Vize Serbestisi ve serbest dolaşım ile ilgili Avrupa'nın bazı şartları bulunmaktadır. Vizesiz Avrupa durumu sağlandığı takdirde, aday veya komşu ülkenin AB'nin ortak dış sınırlarını koruması beklenmektedir (Nas, 2015:170). Düzensiz göçü engelleme amacı taşıyan bu işbirliği "hareketlilik ortaklığı" olarak adlandırılmakta ve bu sayede ortak sınırların korunması AB sınırlarının dışından başlatılmaktadır. AB'nin Türkiye'yi memnun edecek bazı tekliflere karşılık, mültecilerin Türkiye topraklarında kalmasını istediği belirtilmektedir (Demir ve Soyupek, 2016:32). AB, Türkiye'nin mültecileri ülkesine kabul etmesinden memnundur ancak; bu insanlar Türkiye sınırları içerisinde tutulmalı ve AB'ye geçişleri engellenmelidir. Bu doğrultuda, Türkiye'ye mali yardımlar yapılmasına karar verilmiştir.

3. Görüşmeciye Türkiye, AB güvenliği için bir tehdit ise; nasıl bir tehdit oluşturduğunu düşünüyorsunuz? diye sorduğumuzda; "Kesinlikle Türkiye AB'nin güvenliğini sağlayan bir aktör, her zaman öyle oldu. Yani Soğuk Savaş'tan günümüze aldığınız zaman her zaman için Türkiye Batı Bloğunun güvenliğine katkı sağlayan bir aktördü hala öyle. Mülteci krizi de onu bir şekilde aslında tekrar teyit etmiş oldu. Eskiden Sovyet tehdidine karşı NATO'nun bir sınır ülkesiyken; şimdi mülteci tehdidine karşı Avrupa'nın işbirliği yaptığı bir ülke konumunda. Şuan üye değil. Pozitif bir katkısı her zaman olacaktır. Sonuçta bir aday ülke, bir de güvenlik ve savunma politikası özellikle dış ve güvenlik politikası AB'de tam olarak bütün üye ülkelerin belirli alanlarda yetkilerini devrettiği bir alan değil. O açıdan üçüncü ülkelerle işbirliği aslında bir bakıma daha kolay. Çünkü üyeler yani bir ortak tarım politikası gibi ortak güvenlik politikasından henüz söz etmek mümkün değil. Ülkelerin daha egemenlik haklarına sıkı sıkıya bağlı olduğu alanlar bunlar. Devretme isteği içerisinde değiller, hiçbir zaman olmadılar. Önümüzdeki günlerde olacağı da pek mümkün görünmüyor. Ama Türkiye çok önemli bir katkı sağlayacaktır her zaman için" şeklinde cevap vermiştir (3. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

4. Görüşmeci aynı soruyu; "Tehdit olduğunu söyleyemeyiz. AB geliştirmekte olan ülkelerle komşu durumunda özellikle doğu ve güney sınırındaki ülkeler bu anlamda mülteci potansiyeline sahip. Türkiye'yi tehdit olarak değil, ama potansiyel bir risk olarak değerlendirebiliriz. Ancak yine de Türkiye, işbirliği yaptığımız partner bir ülke ve barındırdığı mülteciler konusunda minnettarız. Türkiye ve AB arasında pek çok konuda işbirliği var. Özellikle 2016 yılındaki Türkiye-AB protokolü buna en güzel örnek olabilir. Türkiye'nin karşı karşıya olduğu tehditlerin farkındayız ve bu kadar çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapıyor. Bu konuda Türkiye'ye yardım etmeye çalışıyoruz. Türkiye'nin bu

politikasını takdir ediyoruz ve çok memnunuz” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

Görüşmeciler Türkiye’nin AB güvenliği için bir tehdit oluşturmadığını aksine, AB güvenliğine katkısı olduğunu belirtmekte ve bunun da örneklerini tarihsel süreç içerisinde görmenin mümkün olduğunu söylemektedir. 3. Görüşmeci, mülteci krizinin aslında Türkiye’nin AB’nin güvenliğini sağlayan bir aktör olduğunun başlı başına en büyük kanıtlarından birisi olduğunu vurgularken; 4. Görüşmeci bu durumdan kaynaklı Türkiye’yi potansiyel bir risk olarak değerlendirdiklerini söylemektedir.

Güvenlik konusunda bütünsel bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır ve bu bütünsel yaklaşımın oluşturulabilmesi için Türkiye’nin de dâhil olduğu, Avrupa güvenliğinin bütün aktörlerinin bu süreçte katılması gerekmektedir (Cebeci, 2014:29). 3. Görüşmeciye Türkiye, AB için önemli bir aktör ise; AB güvenliği konusunda nasıl bir etkisi olduğunu düşünüyorsunuz? diye sordüğümüzda; “Şöyle bir etkisinden söz edebiliriz. Ben hep şey olarak ayırıyorum yani hani iç güvenlik ve dış güvenlik olarak ayırıyorum. İç güvenlik anlamında en büyük katkısı terörle mücadele alanındaki işbirliği olur ki, öyledir hâlihazırda Türkiye ile AB arasında ciddi anlamda terörle mücadele alanında bir işbirliği söz konusu şuanda. Tabi bunun çeşitli vesilelerle güçlendirilmesi gerekiyor. EUROPOL ile Operasyonel İşbirliği Antlaşması’nın imzalanması gerekiyor ki bu vize serbestisi diyalogundaki kriterlerden biridir. Terörle mücadele anlamında büyük katkı sağlar, bunun işler hale gelmesi. Şu anda Türkiye, EUROPOL ile zaten işbirliği içinde fakat operasyonel bir işbirliği henüz değil. Bu anlamda bir katkı sağlayacaktır. Daha fazla işbirliği alanının geliştirilmesi açısından. En büyük tehditlerden biri bizim duyduğumuz, en azından sahada gördüğümüz AB yetkilileri tarafından dile getirilen tehditlerden biri bu, işte dini motivasyonlu terör örgütlerinin AB içindeki faaliyetlerinin önlenmesi bağlamında Türkiye ile olan işbirliği. Biz de aynı şekilde Türkiye’nin muzdarip olduğu terör örgütlerinin aynı şekilde desteklenmemesi yönünde taleplerimizi dile getiriyoruz. Ama şu an itibariyle belli bir düzeyde işbirliğimiz var fakat istenilen seviyede değil elbette. Küresel güvenlik, uluslararası güvenlik açısından baktığımızda da Türkiye’nin mevcut stratejik konumu AB için en azından bugünün konjonktüründe vazgeçilmez bir öneme sahip. Özellikle komşu olduğu yerler Suriye ve Irak, tam olarak komşu olmasa da yakınlık itibariyle Afganistan” şeklinde cevap vermiştir (3. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

4. Görüşmeci aynı soruyu; “AB çevresindeki komşu ülkelerin düzenli ve istikrarlı olmasına önem veriyor. Türkiye, burada başarılı bir hikâyeye sahip ve AB güvenliği konusunda her anlamda pozitif etkiye sahiptir. AB içerisinde bulunan Türk diasporası da ayrıca öneme sahip ancak yine de potansiyel bir risk olarak görülebilir” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

Görüşmeciler Türkiye’nin AB için önemli bir aktör olduğunu kabul etmekte ve aynı zamanda Türkiye’nin AB güvenliği konusunda pozitif etki yarattığından bahsetmektedir. Her ne kadar istenilen seviyede değilse de, Türkiye ile AB arasında iç güvenlik konusunda özellikle terörizm ile ilgili işbirliği yapılmaktadır. AB, radikalleşmiş dini

motiflere sahip terör örgütleri konusunda Türkiye’den destek beklerken, Türkiye de aynı şekilde iç güvenliğine tehdit oluşturan terör örgütleri konusunda AB’den destek beklemektedir. 3. Görüşmeci, Türkiye’nin stratejik konumunun bugünkü konjonktürde hem küresel güvenlik hem de uluslararası güvenlik için vazgeçilemez olduğunu vurgularken; 4. Görüşmeci de Türkiye’nin başarılı bir hikâyeye sahip olduğunu belirtmektedir. Fakat Türkiye’yi hala potansiyel bir risk olarak değerlendirdiklerini de eklemektedir. Bu farklı görüşlere rağmen Türkiye’nin sahip olduğu askeri kapasite ve bu konudaki tecrübesi, özellikle ortak savunma ve dış politika oluşturma isteği içerisinde bulunan AB’ye büyük katkı sağlayacağı düşünülmektedir (İnanç, 2016:243).

Münevver Cebeci’nin de belirttiği gibi, Avrupa güvenliği bölünemez ve ortak bir Avrupa güvenlik kültürü Türkiye olmadan eksik bir yapılanma ortaya çıkartacaktır (Cebeci, 2014:26). Her ne kadar Türkiye şu anda ülkesinde barındırdığı 3,6 milyon Suriyeli mülteci nedeniyle AB için potansiyel bir risk taşıyor olsa da, hem stratejik konumu hem de AB ile olan uzun geçmişi dolayısı ile vazgeçilemez bir potansiyel ortaktır. Avrupa Parlamentosu’ndaki (AP) grupların siyasi kimliklerine göre Türkiye algısı değişmektedir. Bu doğrultuda, aşırı sağ ve merkez sağ Türkiye’yi tehdit olarak konumlandırmıştır (Aydın Düzgüt, 2015:118). Çünkü diğer ülkelerden gelen illegal göçmenler, Avrupalılar tarafından güvenlikleştirilen önemli bir konudur ve Türkiye bu göçmenlerin Avrupa yolu üzerinde transit bir konumda bulunmaktadır. Bu nedenle sınır yönetimi en üst noktada öneme sahiptir (Cebeci, 2014:44).

AB’nin göç politikası, güvenlik politikası ile iç içe geçmiş ve göç konusu “ekonomik, kültürel ve iç güvenlik” düzeylerinde ele alınmıştır (Huysmans, 2000:758). Ekonomik güvenlik, istihdam piyasasına erişim, genç işsizlik oranlarının seviyesi vb. mali araçlarla ülkenin refah seviyesinin iyi olması anlamına gelmektedir. Kültürel güvenlik, kimlik, dil, din, kültür ve hayat tarzı açısından ülkede herhangi bir tehdit olmaması durumudur. İç güvenlik ise, toplumsal huzur ve güvenin sağlanması anlamına gelmektedir. Bununla doğru orantılı olarak göçün güvenlikleştirilmesi de dört eksen üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bunlar; sosyo-ekonomik, güvenlik, kimlik ve siyasi eksendir (Şener, 2017:18). Sosyo-ekonomik anlamda, işsizlik oranının yüksek olduğu belirtilerek mültecilerin bu işsizliği daha kötü yönde etkilediği iddia edilmektedir. Güvenlik bazında, suç oranlarındaki artış mültecilere bağlanmakta ve mülteciler potansiyel suçlu olarak görülmektedir. Kimlik düzeyinde ise, mülteciler “öteki” olarak görülmekte ve ulusal kimlikleri tehdit ettiği kabul edilmektedir. Son olarak siyasi eksende ise ırkçılar ve aşırı sağcı yönetimler, mültecileri açık bir tehdit olarak konumlandırmakta ve bu konunun güvenlikleşmesine neden olmaktadır.

Avrupa sınır kontrollerini her geçen gün daha da sıkılaştırmakta ve göçe kaynaklık eden ya da transit konumda bulunan ülkelerle Geri Kabul Anlaşmaları yapmaktadır. Aslında sıkı tedbirlerle daha korumacı göç politikaları, yasadışı ve düzensiz göçmen potansiyelinin de artmasına neden olmaktadır. Ayrıca AB’nin göçü dışsallaştırma çabalarının bir sonucu olarak Avrupa Komşuluk Politikası da, AB sınırında bulunan ve AB’ye doğru gerçekleşen göç hareketleri sırasında transit konumda bulunan ülkelerle ilişkileri düzenleme amacı taşımaktadır (Türkeş Kılıç, 2018:6). Bu nedenle, büyük bir

mülteci krizinin yaşandığı bu dönemde, AB'nin Türkiye ile işbirliği yapması kaçınılmaz bir hal almıştır. Nitekim belli bir seviyede sürdürülen Türkiye-AB ilişkileri bu mülteci krizinin etkisi ile daha da artmış ve bu kriz yakın bir işbirliği kurmalarını sağlamıştır. Bu işbirliğinden her iki tarafın da farklı beklentileri bulunmaktadır. Türkiye, mülteci krizinin AB'ye üyelik sürecinde kolaylaştırıcı bir etki yaratmasını ve bununla uyumlu olarak Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanmasını beklerken; AB yalnızca güvenlik ve mülteci kriziyle ilgili yakın bir işbirliği ağı kurulmasını beklemektedir. Nitekim Türkiye'nin beklentileri karşılanmamıştır.

4.2. AB Adaylığının Türkiye'nin Mülteci Politikaları ve Güvenlik Algısı Üzerindeki Rolü

Göç konusunda yaklaşık bin yıllık köklü bir geleneğe sahip olan Türkiye, bu süreç içerisinde hem göç alan hem göç veren hem de transit ülke olmuştur. Şüphesiz ki; Türkiye'nin stratejik konumu ve komşu olduğu bölgeler bu göç hareketliliğinin yaşanmasının en önemli nedenlerinden birisidir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla başlayan ve II. Dünya Savaşı sonrasına kadar devam eden süreç, Türkiye'nin başta eski Osmanlı toprakları olan bölgeler olmak üzere savaştan kaçan insanların sığındığı bir yer olmasına neden olmuştur. Uzun yıllardan beri bir devlet geleneği halini alan mazlumlara, ihtiyacı olanlara ve en önemlisi kendisi gibi olmayanlara karşı "hoşgörülü yaklaşım", bu dönemde Türkiye'yi göç alan bir ülke haline getirmiştir. Ancak bu durum zamanla değişmeye başlamış özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da ortaya çıkan insan gücü ihtiyacı, Avrupa kıtasını göçmenler için çekici kılmaya başlamıştır. Aslında bu hem göçmenler hem de Avrupa ülkeleri için karşılıklı kazan-kazan durumu ortaya çıkartmıştır.

Savaş sona erdikten sonra yıkılan şehirlerin yeniden inşası ve durma noktasına gelen ekonomilerin canlandırılabilmesi için Avrupa ülkeleri göçmen işçilere ihtiyaç duymuştur. Çünkü II. Dünya Savaşı milyonlarca insanın ölmesine ve bir o kadar insanın da yaralanmasına neden olmuştur. Bu nedenle başta Almanya olmak üzere pek çok Avrupa ülkesi, dışarıdan insan gücü ithalatı yapmaya karar vermiş ve bu doğrultuda Avrupa'ya göçü teşvik edecek politikalar izlemeye başlamıştır. Göçmen işçiler için ise yeni bir hayat, daha fazla gelir vb. pek çok fırsat yaratan bu politikalar nedeniyle, Türkiye uzunca bir süre göç veren bir ülke konumuna gelmiş ve Türk işçiler Almanya ve Hollanda başta olmak üzere Avrupa ülkelerinde çalışmak için göç etmiştir. Aslında Avrupa ülkeleri bu göçmen işçileri belli bir süreliğine davet etmiş ve bu insanların görevlerini tamamladıktan sonra ülkelerine geri dönecekleri şeklinde bir düzenek planlanmıştır. Ancak zamanla bu göçmen işçilerin geri dönmeyeceği ve aile birleşimi yoluyla ailelerini de yanlarına alan bu işçilerin kalıcı hale gelmeye başladıkları görülmüştür. O dönemde Avrupa için gerekli olan ve ekonomik anlamda pozitif etkisi bulunan bu göçmen işçilerin kalıcılığıyla birlikte, ev sahibi ülkelerde belli başlı sorunlar yaşanmaya başlamıştır. En önemli sorun şüphesiz ki farklı din, dil ve kültüre sahip bu insanların ev sahibi ülkeye entegrasyonu konusunda yaşanmıştır. Entegrasyon sorununa, 1973 yılında ortaya çıkan Petrol Krizi de eklenince Avrupa ülkeleri göçü teşvik etmek yerine durduracak ve hatta var olan göçmenleri de geri gönderecek politikalar üretmeye başlamıştır.

Ekonomik anlamda büyük bir buhrana sebep olan Petrol Krizi, Avrupa’da işsizlik oranlarını ciddi oranda yükseltmiş ve bu nedenle göçmen işçiler artık ekonomiye bir “yük” olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Böylece Türkiye’den Avrupa’ya göç hareketi son bulmuş ve bu tarihten sonra Türkiye transit ülke olarak kabul edilmiştir. Sahip olduğu jeo-stratejik konum dolayısıyla transit ülke olarak anılan Türkiye, muhakkak ki bu süreçte göç almaya ve göç vermeye de devam etmiştir. Ancak özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş Avrupa ülkeleri arasında bulunan stratejik konumu, Türkiye’yi Doğu’dan Batı’ya göç eden insanlar için transit ülke haline getirmiştir.

Türkiye’nin transit ülke konumu, 2010 yılında Ortadoğu’da başlayan Arap Baharı ile birlikte değişmeye başlamış ve Türkiye transit ülke olmaya devam etmekle birlikte, artık göç de alan bir ülke haline gelmiştir. Özellikle yanı başındaki Suriye’de bir iç savaş haline dönüşen çatışmalar, milyonlarca insanın Türkiye başta olmak üzere komşu ülkelere sığınmasına neden olmuştur. Bu sırada Türkiye ise daha önce hiç görmediği ve hazırlıklı olmadığı boyutta bir mülteci krizi ile baş başa kalmıştır. Suriye’den kaçan mültecilere “açık kapı politikası” çerçevesinde yaklaşan ve sınırlarına gelen hiçbir Suriyeliyi geri çevirmeyen Türkiye, daha önce de söylediğimiz gibi bu mülteci krizine hazırlıksız yakalanmıştır; çünkü göç ve mülteci politikaları konusunda hukuki bir alt yapıya sahip değildir. Göçmen ve mülteci politikalarının Türkiye’deki başlangıcı Avrupa koşulluluğu ekseninde gerçekleşse de, zamanla ihtiyaçlar doğrultusunda son halini almıştır (Üstübcü, 2017:107). Türkiye’nin 2000-2011 yılları arasında AB’ye üyelik için gerekli kriterleri sağlamak ve müktesebat uyumunu da gerçekleştirmek amacıyla göçmen ve mülteci politikalarında bazı düzenlemeler yaptığı düşünülmektedir. Ancak daha sonraki süreçte yani 2011-2017 arası dönemde daha çok Orta Doğu ve Avrupa’da siyasi varlığını genişletmek amacıyla Türkiye’nin bu politikalara devam ettiği iddia edilmektedir (Teke Lloyd, 2019:502). Ancak yine de Türkiye’nin göçmen ve mülteci politikalarında yaptığı reformları yalnızca Avrupalılaşma ve entegrasyon çerçevesinde açıklamak yetersiz olacaktır. Daha önceleri bu kadar kapsamlı bir göçmen ve mülteci politikasına ihtiyaç duyulmamasının nedeni belki de bu çapta bir mülteci akınına maruz kalınacağı yönünde bir öngörüye sahip olmayışımızdan da kaynaklanmaktadır.

Türkiye’nin yakın zamana kadar kapsamlı bir mülteci politikasına sahip olmamasının sebebi sizce nedir? diye sordüğümüzda 5. Görüşmeci; “Yani bu Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’ndan önce yönetmeliğimiz vardı. İşte bu Iraklı krizi vs. hep bu yönetmelikle bu işler yürütülüyordu. Çok yetersizdi, bu o tabirleri bilirsiniz o zamanlar mülteci, iltica, sığınmacı, uluslararası koruma bunlar kullanılmıyordu. Misafir tanımı vardı, misafir kullanılıyordu; çünkü yani işte emniyet ilgileniyordu o zaman sadece emniyette misafirhaneler vardı orada misafir ediliyordu. Şimdi bunun sebebi, niye olmadı onu tam şey yapamıyorum, bilmiyorum ama niye oldu nasıl oldu çünkü ihtiyacımız vardı” şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Görüşmecinin değerlendirmesinden, Türkiye’nin aslında daha kapsamlı bir hukuki düzenlemeye ihtiyaç duymadığı, var olan düzenlemelerinde yeterli olduğu kanısına varılmaktadır. Çünkü Türkiye şimdiye kadar böylesine büyük çapta bir insan hareketliliği

ile karşı karşıya kalmamıştır. Küreselleşme ve bunun etkileriyle derinleşen ve genişleyen krizler nihayetinde Türkiye’yi ve bütün dünyayı büyük çaplı mülteci akınlarıyla karşı karşıya bırakmış ve böylece Türkiye dönemin gerekliliklerine uygun bir şekilde yeni düzenlemeler yapmaya başlamıştır. Bu yeni düzenlemeler kriz anlarında aniden ortaya çıkan bir refleks olarak değerlendirilmeye çalışılsa da, aslında daha önce de belirttiğimiz gibi bu reformların alt yapısı uzun zaman önce AB üyeliği süreciyle birlikte zaten hazırlanmaya başlanmıştır. Sonuç olarak kapsamlı ve gelecekte de ihtiyaçları karşılayacak reformlar ve yapılanmalar ortaya çıkartılmıştır. Özellikle YUKK’nin çıkartılması ve hemen arkasından GİGM’nin kurulması, Türkiye’nin göçmen ve mülteci politikaları konusunda çok büyük yol kat edilmesini sağlamıştır. Her ne kadar 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne konan coğrafi kısıtlama kaldırılmamış olsa da, Türkiye yeni hazırlanan kanun ile birlikte farklı özelliklere sahip göçmenler için yeni tanımlamalar ve hukuki düzenlemeler oluşturmuştur.

Türkiye’nin AB’ye aday ülke statüsünde bulunması, Türkiye’nin mültecilere yönelik politika uygulamalarını etkilemekte midir? Etkiliyor ise nasıl? diye sorduğumuzda 5. Görüşmeci; “Etkiliyor, baya bir etkiliyor aslında ya da etkiledi diyelim. Bu bizim baktıysanız Türkiye’nin iltica politikası hakkındaki yasal düzenlemelere bizim Yabancılar ve Uluslararası Koruma diye bir kanunumuz var. Bu kanunun hazırlık çalışmaları, kabul edilme aşaması, meclisteki tartışmalar, oradaki komisyonlardaki durum, bunların hepsi AB süreci ile paralel gitti. Yani biz AB aday ülkesiyiz, ne yapmamız lazım AB’deki müktesebata uyum sağlamamız lazım. Yeni bir kanun çıkarıyoruz, ne yapıyoruz işte oradaki direktifler, tüzükler, oradaki uygulama politikalarını... biraz fazla iddialı oldu... oradaki yasal düzenlemelere bakıp ona uyumlu bir şey çıkarttık. Büyük oranda resmi olarak öyle bir cevap almasak da hani toplantılarda bundan memnun olduklarını söylediler. Büyük oranda uyumlu bir kanun, zamanlaması da yani daha erken olsa daha güzel olurdu ama hani tam bu kriz, Suriye krizinin ertesinde şeye çıkmadan mülteci akını zirveye çıkmadan 2013-2014’de bu işi bitirdiler. Çok etkiledi ve çok da başarılı bir adım oldu. Kanun sadece şey kısmı değil lafzı kısmı değil yani direktiflere, tüzüklere uygun olması değil kabul edilme aşamasında da bütün taraflar, hazırlanma ve kabul edilme aşamasında bütün taraflar STK’lar, uluslararası örgütler hepsi sürece dâhil edildi. Mecliste bütün partiler, o zaman parlamenter sistem, bütün partiler destekledi. Şu anda da nispeten hani Türk Bürokrasisi’ne göre nispeten yeni bir kurum olsa da, güçlü bir GİGM kuruldu. Başarılı çalışıyorlar, benim tahayyülümün çok üstünde çalışıyorlar ne yalan söyleyeyim” şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Aynı soruyu 4. Görüşmeci; “İkisi ayrı süreçler, birbirlerini etkilemiyor” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019). Her ne kadar 4. Görüşmeci AB’ye aday ülke olmasıyla Türkiye’nin mülteci politikalarının farklı konular olduğunu dile getirirse de; 5. Görüşmeci, Türkiye’deki yeni hukuki düzenlemelerin AB müktesebatına uyum amacıyla oluşturulmaya başlandığı ve nitekim mülteci krizinin de bu konuda tetikleyici olduğunu dile getirmiştir. Bunlara ek olarak, Avrupa’nın mülteci konusuna yaklaşımı Türkiye’yi de etkilemiş ve daha müdahaleci ve güvenlik yaklaşımına bir şekilde mülteci konusu ele alınmaya başlanmıştır. Böylece Türkiye, göçmen ve

mülteci politikalarını artık bir dış politika aracı olarak da görmeye başlamıştır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, Türkiye'nin göçmen ve mülteci politikalarındaki değişikliklerde etkili olan daha pek çok konu bulunmaktadır. Bu politika reformlarını sadece AB üyeliği çerçevesinde açıklamak doğru bir yaklaşım değildir.

Türkiye, her ne kadar mültecileri bir güvenlik sorunu olarak konumlandırmasa da aslında AB için var olan bütün tehlikeler ve tehditler Türkiye içinde mevcut bulunmaktadır. Özellikle sınırın hemen yanı başında oluşan güç boşluğunu fırsat bilen terör unsurlarının buralara yerleşmesi ve daha sonra sınırın kör noktalarından Türkiye'ye sızma ihtimalleri düşünülecek olursa, Türkiye AB'den çok daha fazla tehdit altındadır. Ancak Türkiye bu krize insani güvenlik anlayışı ile yaklaştığından dolayı, güvenliği sağlanması gerekenler mülteciler olmuştur. Bu doğrultuda öncelikle açık kapı politikası uygulanmış devamında da geçici koruma statüsü oluşturularak, ülkesini terk etmek zorunda kalan bu insanlara yardım eli uzatılmıştır. AB'nin temel değerlerinden olan insan haklarıyla uyumlu bir şekilde çalışmalar yapan Türkiye, geçici koruma altına alınan bu insanların eğitimden barınmaya, sağlıktan çalışmaya kadar her türlü haklarını güvence altına almıştır. Türkiye'nin bu insancıl temelli yaklaşımına karşılık AB ise, önceliği kendi halkının ve kimliğinin korunmasına vermiş ve konuyu toplumsal güvenlik temelinde ele almıştır. Böylece AB göçmenlerle ilgili üç model geliştirmiştir (Güleç, 2015:89):

- 1) Asimilasyon modeli,
- 2) Çok Kültürlü model,
- 3) Dışlanma modeli.

Asimilasyon modeli, göçmenlerin yaşadıkları topluma uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen politikalardan oluşmaktadır. Çok Kültürlü model, göçmenlerin kendi kültürel özelliklerini kaybetmeden, yerli halkla eşit hakların verildiği politikalardan oluşmaktadır. Dışlanma modeli ise, yaşadıkları toplum tarafından göçmenlerin kabullenilmemesi, toplumdan dışlanması ve sınırlı haklar verilmesi anlamına gelmektedir. Bu üç modelden AB'nin değerlerine en çok uyan çok kültürlü model olmakla birlikte, özellikle son zamanlarda aşırı sağ ve radikal partilerinde yükseliş gösterdiği ülkelerde dışlanma modelinin daha fazla uygulandığı söylenebilir.

AB müktesebatı ile uyumun sağlanması için başlatılan çalışmalar sonucunda, Türkiye'de 1999 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Göç ve İltica Bürosu kurulmuştur (Kartal ve Başçı, 2014:283). Yine bu amaç doğrultusunda, 2005 yılında "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" onaylanarak yürürlüğe girmiş ve bu konuda gerekli alt yapının oluşturulması için 2008 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu oluşturulmuştur (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016:23-25). Bu altyapı çalışmalarının bir sonucu olarak, BMMYK'nın ve Uluslararası Göç Örgütü'nün de teknik desteği ile nihayetinde YUKK 2013 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte; 2013 yılında GİGM kurulmuş ve 2014 yılında faaliyetlerine başlayarak, daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen işlemler GİGM bünyesinde toplanmıştır.

YUKK ile birlikte, sığınmacı kavramı ortadan kaldırılmış; göç, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma, uluslararası koruma ve geçici koruma gibi yeni pek çok kavram kanuna eklenmiştir. Aslında şartlı mülteci kavramı Suriye de dâhil olmak üzere, özellikle Ortadoğu ve Afrika bölgelerinden ülkemize gelen insanları tanımlayan bir statü olmuştur. Ancak Suriye’den kitlesel bir şekilde ülkemize gelen bu insanlar, bu statünün tamamen dışında tutulmuştur. Çünkü kısa bir süre içerisinde, kitlesel bir şekilde ve çok yoğun olarak gerçekleşen bu göç akını, ulusal mevzuatımıza yani YUKK’ye yeni bir kavramın eklenmesini gerektirmiştir. Böylece YUKK 91. madde ile geçici koruma statüsü oluşturulmuş ve bu statünün hangi şartlar altında ve ne şekilde verileceği açıklanmıştır. Ayrıca YUKK’nin 91. maddesine dayanarak 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği hazırlanmış ve bu yönetmeliğe eklenen geçici bir madde ile 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle ülkemize gelen insanlara geçici koruma sağlanacağı ilan edilmiştir.

Suriye’den kaçarak Türkiye’ye sığınan insanlar önceleri misafir iken şu anda geçici koruma statüsü altında hayatlarını sürdürmektedir. Krizin en başından beri insani bir diplomasi yürüten Türkiye, yaklaşık sekiz senedir bu insanların her türlü ihtiyaçlarını karşılamak adına daha pek çok yeni düzenleme hayata geçirmiştir. Türkiye şu anda dünya üzerinde en çok mülteciyi topraklarında barındıran ülke durumuna gelmiş ve bu süreç boyunca takip ettiği bu insancıl diplomasi dolayısıyla AB de dâhil olmak üzere bütün uluslararası aktörlerin takdirini kazanmayı başarmıştır. Ancak bu durumun Türkiye’nin AB üyeliği üzerinde nasıl bir etki yaratacağı hala tartışma konusudur. Uzun yıllardır süren müzakere süreçleri Türkiye’de Avrupa yorgunluğu (*fatigue of Europe*) ve AB’de ise genişleme yorgunluğunun (*fatigue of enlargement*) ortaya çıkmasına neden olmuştur (İnanç, 2016:230). Aslında Türkiye’nin AB üyeliği konusunda başlıca aşağıdaki konular hakkında kaygılar bulunmaktadır. Bunlar:

- 1) Nüfus yoğunluğu,
- 2) Türk ekonomisinin özellikle siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle kırılgan oluşu,
- 3) Nüfusun eğitim kalitesi ve Avrupa uygarlığına uyumu,
- 4) Demokrasi,
- 5) İnsan Hakları,
- 6) Hukukun üstünlüğü,

şeklinde sıralanabilmektedir. Genç ve kalabalık nüfusa sahip Türkiye’nin, üyelik gerçekleştirdiği takdirde AB’nin özellikle karar alma mekanizmalarında kurucu üyelerden bile daha fazla söz sahibi olacağı yönünde endişeler bulunmaktadır. Ancak bu konuda gerekli yasal düzenlemeler de yapılmaya başlanmıştır. Ekonomik anlamda yaşanan çalkantıların euro bölgesini de etkileyeceği ve yeni krizler yaratacağına dair kaygılar, tam üyelik gerçekleşse bile Türkiye’nin AB için hayati öneme sahip bazı alanlardan uzak tutulması gerektiği yönünde değerlendirmeler yapılmasına neden olmaktadır. Avrupa’ya kıyasla eğitim seviyesi daha düşük olan Türkiye’nin Avrupa kültürüne ve uygarlığına uyum konusunda sıkıntı yaşayacağı düşünülmektedir. Aslında bu konu Avrupa’ya çok daha önceden yerleşen Türk diasporasından kalan bir önyargıdan ibarettir. 15 Temmuz darbe girişimi dolayısıyla başlayan süreç nedeniyle yapılan bazı faaliyetler, AB tarafından

insan haklarına ve hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı olarak değerlendirilmekte ve Türkiye’ye yönelik demokrasinin işlemediği şeklinde eleştirilerde bulunmaktadır.

Meltem Müftüler-Baç ise, Türkiye’nin AB’ye katılımı söz konusu olduğunda dört ana sorunun akıllara geldiğini belirtmektedir (Müftüler-Baç, 2017:1):

- 1) AB’nin kültürel sınırları,
- 2) AB’nin coğrafi sınırları,
- 3) AB’nin siyasi geleceği,
- 4) AB’nin kurumsal kapasitelerinin sınırları.

Türkiye’nin AB’ye üye olmasının önündeki en büyük engel aslında tarihsel süreçten kaynaklı “önyargılar” olmuştur. Bu nedenle öncelikli olarak Avrupa kamuoyunun belleğinde yer edinen Türkiye algısının değiştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak gerekmektedir. Tıpkı AB’nin yaptığı gibi Türkiye de kültürel kodlarını kullanarak farklı ama uyumlu bir uygarlık anlayışına sahip olduğunu karşı tarafa anlatmalı ve Avrupa kamuoyunun gözünde yeni bir imaj oluşturmak için çalışmalıdır. Bir başka endişe olan AB’nin coğrafisi sınırları konusu, Türkiye’nin AB’ye üye olmasıyla ortak dış sınırların Ortadoğu bölgesine kadar uzanacağı ve sınır kontrollerini sağlamanın zorlaşacağı yönündedir. Bu nedenle de Türkiye’den özellikle doğu ve kuzeydoğu sınırlarını kontrol altına alması, sınır güvenliğini arttırması beklenmektedir. Zira Türkiye çatışma ve iç savaşların yaşandığı ülkelerle komşudur. AB’nin siyasi geleceği konusundaki endişe ise, Türkiye’nin demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusunda hala kat etmesi gereken çok yol olduğu yönündedir. Türkiye’nin üyeliğinin AB’nin kurumsal kapasitesini de her anlamda zorlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle de, Birlik içerisinde bazı düzenlemeler yapılmaktadır.

Uzun yıllar boyunca devam eden Türkiye’nin üyelik süreci, AB tarafından yeni kavramlar ve yaklaşımlar oluşturulmasına neden olmuştur. Burada özellikle “hazmetme kapasitesi” (*absorption capacity*) kavramından bahsedilmektedir. Türkiye’nin Birliğe entegre olması ve Avrupa kamuoyunun da Türkiye’yi kabul etmesiyle ilgili olan hazmetme kapasitesine AB henüz ulaşabilmiş değildir. Birleşik Krallık, Türkiye’nin AB’ye entegrasyonunu destekleyen tek büyük ülke; fakat Brexit sürecinden kaynaklı olarak İngiltere hem Birlik içerisindeki ağırlığını kaybetmiş durumda hem de eğer İngiltere’nin AB’den ayrılması gerçekleşirse Türkiye bu desteği de kaybetmiş olacaktır (Lecha, 2019:10). Türkiye’nin AB üyeliğini etkileyen iç ve dış pek çok faktör bulunmaktadır. Bunlardan euro krizi, jeo-stratejik çevre, saldırgan Rusya ve mülteci krizi dış faktörler olarak sayılabilirken (Müftüler-Baç, 2017:7); kamuoyu algısı, din, dil, kültür farklılıkları ve aşırı sağ yönetimlerin iş başına gelmesi de iç faktörler olarak sıralanabilir. Nitekim bütün bu etkenler sonucunda, Türkiye’nin AB’ye pek çok anlamda yük olacağı düşünülmektedir; ancak Türkiye’nin AB’ye yük olmak yerine, AB’nin yükünü aldığı mülteci kriziyle birlikte açıkça görülmüştür.

Göç ve serbest dolaşım konuları Türkiye ile AB’yi yakınlaştırıp, entegrasyon sağlasa da, üyelik konusu Kopenhag Kriterlerine yani siyasi konulara bağlıdır (Nas, 2015:184).

Türkiye'nin mülteciler konusunda izlediği politikaların, AB üyeliği konusunda etki yaratacağını düşünüyor musunuz? diye sorduğumuzda 5. Görüşmeci; "2015 yazında Suriye'den bu sığınmacı akını zirveye ulaştı. Türkiye-AB ilişkilerinde işte bir yakınlaşma başladı vs. Bundan sonrada o süreçte de Türkiye-AB Zirveleri 2,5-3 zirve oldu, bir tanesi tam zirve sayılmaz, bu süreçte bu 6-7 aylık süreçte çok fazla adım atıldı. Bu atılan adımların bir kısmı bu Vize Serbestisi Diyaloğu diye ayrı bir süreç vardı ona derç edildi. Yani o Vize Serbesti Diyaloğu bu sürece derç edildi ve adımlar onun içinde teknik olarak sayılmaya başlandı. Şimdi o Vize Serbesti Diyaloğu o süreç nispeten eski olsa da bu konuyla çok örtüşen bir şey ne diyeyim o da başka bir konu. Onun içinde göç, iltica, sınır yönetimi gibi ayrı konu başlıkları var bloklar altında alt başlıklar. Buradaki işte kriter dediğimiz, yükümlülük dediğimiz işte "benchmark" ne diyorsanız, buradaki şeylerde yükümlülüklerde Türkiye'nin katılım müzakerelerindeki özellikle 24 ve 23. Fasil; 24 Göç ve İltica, 23 İnsan Hakları, Temel Haklar, Özgürlükler genel olarak bunların konuları ile birebir örtüşen şeyler dolayısıyla aslında süreç ondan sonra beklediğimiz gibi ilerlemedi. Bir sürü gelişmeler Türkiye kaynaklı, Avrupa kaynaklı bir sürü gelişme oldu ama o son 2015'teki sürece baktığınız zaman Vize Serbesti Diyaloğu, atılan adımlar bunların hepsi müzakere katılım müzakerelerinin ana konuları olan 23. , 24. Fasılların konularıyla birebir örtüşüyor ve burada çok önemli adımlar atıldı. Şimdi hani Türkiye'nin bu atılan adımlarda mesela şey de sayıldı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun çıkması, uygulanması, GİGM'nin kurulması, bunla ilgili yönetmelik yoktu o zaman bu sürecin verdiği ivmeyle birlikte belki 2-3 yıl sonra çıkacaktı ama o kanunu uygulama yönetmeliği kabul edildi, uygulanmaya başladı. Yani hepsi birbirini örten bir süreç şey yaptı. Bundan geriye gitmiş değiliz ama ileriye de gidemedik çünkü hani bu süreç tam şey de sonlandı gibi 2015'de. 2015'in yazında görüşmeler başladı ve 2016, 18 Mart Zirvesi oldu. Sonra işte yeni başka raporlar 2-3 aylık bir süreç ve 15 Temmuz. Ondan sonra zaten işin rengi tamamen değişti yani Türkiye için birçok şey değişti, ilişkiler için de" şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Aynı soruyu 4. Görüşmeci; "Türkiye'nin mülteciler konusunda izlediği politikalar AB üyeliği konusunda etki yaratmaz; çünkü ikisi de farklı konular. Kopenhag Kriterleri yerine getirilip fasıllar tamamlandığı zaman zaten üyelik süreci sona erecek" şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

5. Görüşmeci, mülteci krizinin Türkiye ve AB ilişkileri üzerinde yakınlaştıracı bir etkiye sahip olduğunu belirtmektedir. Bu yakınlaşma süreci, özellikle 2015 yılında mülteci krizinin zirveye ulaştığı bir dönemde, Türkiye'ye hukuksal alt yapısındaki eksiklikleri hızlıca tamamlamak için gerekli olan motivasyonu sağlamıştır. Ancak her iki tarafta da yaşanan gelişmeler yüzünden bu süreç kısa sürmüş ve ilişkiler stabil bir konumda devam etmektedir. 4. Görüşmeci ise; Türkiye'nin mülteciler konusunda izlediği politikaların, Türkiye'nin AB üyelik süreci ile bir alakası olmadığını ve gerekli kriterler tamamlandıktan sonra Türkiye'nin Birliğe üyeliğinin gerçekleşeceğini belirtmiştir.

4. Görüşmeci, mülteci konusu ile Türkiye'nin AB adaylığı arasında herhangi bir bağlantı olmadığını, her iki durumun da farklı konular olduğunu özellikle vurgulamaktadır. Ancak 3. Ve 5. görüşmeci ise; AB'ye aday ülke konumunda bulunmanın Türkiye'nin özellikle

mülteciler konusundaki ulusal mevzuatın oluşturulmasında oldukça büyük etkisi olduğunu düşünmektedir. Türkiye hem mülteci krizi dolayısıyla hem de AB müktesebatına uyum sağlamak adına bir dizi düzenleme yapmıştır ve bu düzenlemeler uluslararası alanda memnuniyetle ve minnettarlıkla karşılanmaktadır. Ayrıca Suriye krizi karşısında Türkiye'nin benimsediği insancıl yaklaşım, dünyadaki bütün ülkelere örnek olacak boyutlara ulaşmış ve hatta insan hakları konusunda en gelişmiş olarak kabul edilen, AB ülkelerini bile geride bırakmıştır. AB'nin göç konusunu dışsallaştırma ve sorumluluğu komşu ülkelere yıkma tutumunun, çıkarların temel değerlerin önüne geçtiği yönünde bir eleştiri yapılmasına neden olmuştur (Güleç, 2015:91).

AB'ye ulaşan iki ana göç yolu (Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar) üzerinde transit bir konuma sahip olması, mülteci krizinden dolayı Türkiye ile işbirliği yapılmasını zorunlu hale getirmiştir (Nas, 2015:178). Ancak göç alan ülke haline gelen ve şu anda dünya üzerinde en çok mülteciyi ülkesinde barındıran ülke olarak Türkiye, uluslararası işbirliğine ihtiyaç duymaktadır. Nitekim bu mülteci sorunu kontrol altına alınamazsa çok daha büyük sorunları da beraberinde getirecektir. AB tarafından başlarda sadece Türkiye'nin ya da bölgenin bir sorunu olarak ele alınan konu, 2015 yılı sonrasında AB yetkililerinin dikkatini çekmeyi başarabilmiştir. Yine de bu tarihten sonra, AB tarafından yapılan düzenlemeler ve alınan önlemler oldukça yetersiz kalmıştır. Türkiye ile AB arasında yapılan mülteci anlaşması, AB'nin hak ve özgürlükler konusundaki hassasiyetinin jeo-stratejik çıkarları söz konusu olduğunda geri plana itildiğini göstermiştir (Saatçioğlu, 2017:230). Bu noktada Türkiye'nin göçmen ve mülteci politikalarının gelişimini sadece AB üyeliği ile açıklamak yetersiz bir değerlendirme yapmamıza neden olacaktır. Elbette ki Avrupalılaşma adımlarının bu reform süreçleri üzerinde etkisi bulunmaktadır; ancak bu reformların oluşturulması konusundaki başlıca etken Türkiye'nin aniden karşı karşıya kaldığı mülteci krizi olmuştur. Nitekim Türkiye kendi iç dinamiklerinin, insani güvenlik anlayışının etkisiyle bugünkü politikaların oluşturulmasını sağlamıştır.

4.3. Yeni Güvenlik Tehditleri ve Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceğine Etkisi

Soğuk Savaş boyunca Batı Bloğu için en büyük tehdit Sovyetler Birliği ve komünizm olmuştur. Sovyetler Birliği'nin yıkılışı ile birlikte Soğuk Savaş sona ermiş, komünizm tehdidi ortadan kalkmış ve uluslararası sistemin yapısı değişerek yeni çok kutuplu bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu çok kutuplu uluslararası sistem, yeni tehditlerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve bugün yeni tehditlerden en önemlisi “göç” olarak görülmeye başlanmıştır.

Göç konusu, küreselleşmenin de etkisiyle ulusal alandan çıkmış ve küresel bir sorun haline gelmiştir. Özellikle son dönemde yaşanan mülteci krizi, AB tarafından güvenlikleştirilmiş ve mülteciler AB sınırları dışında tutulmaya çalışılmıştır. Aslında mülteci konusuna yaklaşımda üye ülkeler arasında oldukça farklı tutumlar izlendiği görülmektedir. Mesela Slovakya alacağı az sayıda mültecinin Hristiyanlardan olacağını belirtirken; Çek Cumhuriyeti mültecilerin kollarına numara yazarak Avrupa'nın önde gelen değerlerini hiçe saymaktadır (Kutlay ve Akçalı, 2015:3). Özellikle Soğuk Savaş

sonrası dönemde Avrupa göç politikalarında yeni düzenlemeler yapmış ve göçü dışsallaştırma politikası izlemeye başlamıştır. Bu doğrultuda amaç düzensiz göçü engellemek ve göçü Avrupa sınırları dışında tutmaya çalışmak olmuştur (Nas, 2015:177). Böylece göç konusu, dış politika stratejisinin önemli bir parçası haline gelmiştir. Ancak göç konusu “dışsallaştırma ve ötekileştirme” kavramlarından ziyade, AB’nin temel değerleri üzerinden tartışılmalıdır (Güleç, 2015:98).

Toplumsal güvenliğe en büyük tehdit yaklaşık yirmi seneden fazla bir süredir göç hareketleri olarak görülmüştür. Özellikle çevre ülkelerden merkez ülkelere, yani az gelişmiş ülkelere çok gelişmiş ülkelere doğru yaşanan bu hareketlilik pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Toplumlar arasında yaşanan etnik, din, dil ve kültür farklılıkları bu sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Baskın bir toplumsal kimliğe sahip olan topluluklar, yani “biz” olmayı başarabilen toplumlar için bu tehdit çok net görülmekte ve tepki verilmesi gereken bir durum olarak değerlendirilmektedir. Çünkü toplumsal kimliklerini oluşturan kültür, din ve dil gibi unsurların tehdit altında olduğu şeklinde bir düşünceye kapılmaktadırlar. Sonuç olarak toplumsal kimliğin korunması, toplumsal güvenlik için ön koşuldur. Bu doğrultuda, dış politikada kimliğin rolünün farkında olarak “kimlik” temelli değerler konusunda ekstra hassas davranılması gerektiği konusunda görüşler ortaya çıkmaktadır. Nitekim modern dış politika da, kimlik unsuru ile oluşturulmaktadır (İnanç, 2016:234).

Göç konusunun da artık bir güvenlik meselesi olarak değerlendirilmesinde en büyük etki, Kopenhag Okulu’nun güvenlik çalışmalarıyla ortaya çıkan yeni güvenlik anlayışıyla oluşmuştur. Ulusal kimliklerin güvenliğine ciddi vurgular yapan Kopenhag Okulu, mültecileri bu kimlikler için doğrudan bir tehdit olarak konumlandırmaktadır. Aslında sürdürülebilir bir ekonomik başarı için göçmenler her daim lazımdır. Ancak özellikle düzensiz göç sonucu oluşan insan hareketlilikleri, iç savaş veyahut soykırım gibi durumlarda kontrol edilemez boyutlara ulaşmaktadır. İşte tam da böyle bir durumda göçe maruz kalan toplumlar tehdit altındadır. Toplumsal güvenliğe tehdit olarak kabul edilen mültecilerin varlığı, özellikle Batılı devletler tarafından göçün güvenlikleştirilmesine neden olmuştur. Göç konusundaki güvenlikleştirme, aslında terör kavramı ile birebir etkileşim halindedir. Özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında, göçmen ve mültecilere yönelik yaklaşımlardaki farklılık gözle görülür boyutlara ulaşmıştır. Daha sonra Avrupa’nın farklı bölgelerinde yaşanan terör saldırılarının faillerinin de göçmenler arasından çıkması, göçmenlere yönelik politikaların iyice katılaşmasına neden olmuştur. Başta sadece toplumsal kimliğe tehdit olarak görülen göç konusu; artık Batılı ülke halklarının can güvenliğine de tehdit olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Göçmen ve mültecilere yönelik politikaları ciddi şekilde etkileyen terör olgusunun yanı sıra, Batılı ülkelerde yükselen aşırı sağ yönetimlerin varlığı da olmuş ve sonuç olarak daha katı göç politikaları ortaya çıkmıştır. Ancak şüphesiz ki güvenlikleştirici aktörlerin bu gelişmeler üzerinde etkisi oldukça fazladır. Göç ve güvenlik kavramları arasında kurulan yakın ilişki AB ve ABD’nin de konuya yaklaşımları doğrultusunda uluslararası bir norm olarak görülmeye başlanmıştır (Teke Lloyd, 2019:521).

Avrupa'nın aksine Türkiye, sınır komşusu olan Suriye'de başlayan çatışmalardan kaçan mültecilere kapılarını açmış ve bu insanlara bütün kurumsal mekanizmasıyla yardım etmeye çalışmıştır. Bu süreçte AB ve Türkiye'nin izlediği politikaları değerlendirdiğimizde, Türkiye'nin daha insancıl ve daha liberal politikalar uyguladığı görülmektedir. Ancak yine de Türkiye'de de, özellikle bazı bürokratik girişimlerle göçün güvenlikleştirilmeye başlandığı konusunda değerlendirmeler yapılmaktadır (Rumemili ve Karadağ, 2017:88). Ancak Avrupa'nın aksine Türkiye'nin asıl endişesi düzensiz göçü engellemekten ziyade, bu göçmenler arasında güvenlik problemi yaşanmasına neden olabilecek ve kamu düzenini bozma ihtimali olan mültecilerin tespit edilerek sınır dışı edilmesidir. Göçmenler için Avrupa'ya giden yol Türkiye'den geçtiğinden dolayı Türkiye, AB tarafından bir anlamda AB sınırlarının koruyucusu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Nas, 2015:184). Türkiye-AB ilişkilerini bir mayın tarlasına benzeten Lecha ise iki taraf arasındaki tansiyonun pek çok farklı sebepten yükselebileceğini belirtmektedir. Ancak buna rağmen, içerisinde bulunduğu coğrafya ve sorun yaşanan ülkelere komşu olmasının Türkiye'nin AB için önemini ortaya koyduğunu da sözlerine eklemektedir (Lecha, 2019:22).

Güvenlik konusu ve mülteciler birlikte düşünüldüğünde; sizce bu durum AB'nin Türkiye algısını nasıl etkilemektedir? diye sorduğumuzda 5. Görüşmeci; “Yani bir algı var sonuçta. Karşı tarafın bize karşı izlediği politikada da etkili. Sonuçta yani o baştan beri söylediğimiz bir şey yani. Kriz ne zaman çıktı Suriye Krizi 2011'de 11'den beri bakın burada bir durum var sonuçları da çok vahim olabilir diye sürekli uyarılar gönderildi. Beraber hareket edelim, işbirliği yapalım, yardım edin, yardım edelim vs. 4 yıl sonra 5 yıl hatta işte 2015'de buna yanıt alındı. Niye? Çünkü o zaman geçmeye başladı yani. O zaman Ege'den neydi sayı Ekim 2015'de günlük 7 bin kişi gibi bir ortalama vardı. Muazzam bir rakam yani, binlerce kişi geçiyor böyle akın halinde. O zaman o ha burada bir durum var, bunlar bize geliyorlar o zamanda iş birliği yapmaya başlayalım diye bir durum oldu. Tabi ki onların işte o güvenlik algıları buna etki de etti. Ama şöyle bir durumda var yani bizde 18 Mart Zirvesi yapıldı. Orada 1'e 1 Uzlaşısı kabul edildi. Bu başarılı oldu işte geçişler azaldı, Türkiye'deki kapasite güçlendirildi vs. hani böyle karşılıklı adımlar atıldı falan filan. Ondan sonra şeydeki Kuzey Afrika'daki geçişler içinde Kuzey Afrika ülkeleriyle “partnership framework” gibi bir isimdi galiba yanlış hatırlamıyorsam şeylerle Kuzey Afrika'daki ülkelerle compact yapıcaz yani böyle tam uzlaşısı gibi bir şey orada. Uzlaşılar yapacağız benzer bir Türkiye ile yaptığımız modeli orada uygulayacağız. Oradaki geçişleri de önleyeceğiz gibi bir şey öngördüler, hibeyle başladılar ama hiçbir şekilde hani öyle bir başarı elde edemediler. Çünkü hani karşıda Türkiye ile Libya var. Yani süreci şey yaparsınız yapmazsınız bilmiyorum da yani bir aday ülke belli bir aşamaya gelmiş belli bir diploması, bürokrasi kültürü var vs. onlar bir tutulamaz yani ve olmadı” şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Aynı soruyu 4. Görüşmeci; “Bu soruya tek bir cevap vermek mümkün değil. Çünkü her ülkenin kendi politikaları ve algıları var. Bu nedenle bu konu ülkeler arasında farklılık gösterebilir” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

5. Görüşmeci, AB'nin Türkiye konusundaki algısının mülteci krizinin başlarında AB'nin hareketsiz kalmasına neden olduğunu; ancak 2015 yılında Avrupa'ya geçen mülteci sayısının günlük yaklaşık 7 bin kişiye ulaştığı bir dönemde AB'nin işbirliği yapmaya karar verdiğini belirtmiştir. Yani AB, Avrupa sınırlarına gelen mülteci akını yüzünden hissettiği güvensizlik nedeniyle, Türkiye ile işbirliği yapmaya başlamıştır. 4. Görüşmeci ise; her ülkenin farklı algılara sahip olduğunu bu nedenle bu konuda tek bir cevap verilemeyeceğini belirtmektedir. İşte tam da bu nedenle AB'nin kapsamlı ve anayasada çerçevesi çizilmiş bir “kimlik” anlayışına ihtiyacı bulunmaktadır (İnanç, 2016:240). Başka bir deyişle çok kültürlü bir kimlik inşa edilmelidir. Böylece “öteki” kavramı ortadan kalkacak ve Türkiye gibi farklılıklara (dil, din, kültür) sahip diğer ülkeler de bu kimliğin çatısı altında AB içerisinde kendisine yer bulabilecektir.

Demokratik ülkelerde karar vericiler için kamuoyunun algıları ve yaklaşımı çok önemli bir etki yaratmaktadır. Bu nedenle Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği için hem Türk kamuoyunun hem de AB kamuoyunun desteğine ihtiyaç bulunmaktadır. AB Bakanlığı İletişim Stratejisi adı altında hem Türkiye'ye hem de AB ülkelerine yönelik bir strateji uygulamaya konulmuştur. Burada amaç her iki tarafın algılarını tespit edebilmek ve bu doğrultuda bir iletişim stratejisi geliştirebilmektir. Türkiye'ye Yönelik İletişim Stratejisi (TÜYİS) sayesinde, egemenlik ve kültürel kimlik kaybı, AB'nin Türkiye'ye adil ve eşit davranmadığı gibi bazı yanlış algıların kamuoyu üzerinde etkili olduğu görülmüştür (Nas, 2017:575). Türkiye'nin AB üyeliği konusunda kamuoyunun desteği 2001 yılında %70 gibi bir orana sahipken, 2009 yılında %50'nin altında bir oran tespit edilmiştir. 2015 yılında yapılan başka bir kamuoyu yoklamasında ise araştırmaya katılanların yalnızca %33'nün “AB üyeliğinin iyi bir şey” olduğunu düşündüğü görülmüştür (Nas, 2017:585).

Türk kamuoyunda AB üyeliği konusunda ciddi anlamda bir bilgi eksikliği ve siyasi elit tarafından yaratılan algı söz konusudur. Bu nedenle AB üyeliği daha çok ekonomik fayda ve serbest dolaşım özgürlüğü temelinde değerlendirilmekte ve faydacı bir yaklaşım benimsenmektedir. Ancak özellikle kültürel kimlik bakımından daha çok bütünsel bir entegrasyon politikası gereklidir. Aynı şekilde AB ülkelerinin kamuoyu da siyasetçilerin söylemlerinden fazlasıyla etkilenmektedir. Özellikle Birlik içerisinde bazı ülkelere yükselmeye başlayan ayrılıkçı söylemler ve AB karşıtlığına ek olarak, Türkiye karşıtlığı da kamuoyu algısını etkilemektedir. Tepki çekmekten korkan bazı siyasiler Türkiye'nin AB üyeliği konusunda yorum yapmaktan kaçınırken, bazıları (Avusturya ve Fransa) bu konunun referanduma götürülebileceğini belirtmektedir (Yavcan, 2017:600).

Türkiye'nin AB üyeliği konusunda kamuoyunun desteğinin özellikle Türk göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı Almanya, Hollanda ve Avusturya'da düşme eğilimi gösterdiği görülmektedir (Yavcan, 2017: 606). Şüphesiz ki entegrasyon konusunda yaşanan sorunlar bu durumun başlıca nedeni olmuştur. İşte bu nedenle “kimlik” konusu ve kültürel anlamda entegrasyon hem Türkiye'nin AB üyeliği konusunda hem de “ötekiler” konusunda önemli bir unsur olmuştur.

Suriye krizinin başından beri açık kapı politikası uygulayarak, geri göndermeme ilkesine uygun hareket eden Türkiye, bugün yaklaşık 3,6 milyon Suriyeli mülteciye ev sahipliği

yapmaktadır. Bu tabi ki kayıt altına alınan ve bizim bildiğimiz sayıdır. Kayıt altına alınamayan mülteciler olduğu gibi, kayıt altına alındığı halde Avrupa ülkeleri başta olmak üzere başka ülkelere gidenler de olmuştur. 2015 yılında mülteci krizinin farkına varan Avrupa ise, sınır kontrollerini arttırarak işe başlamış ve Türkiye başta olmak üzere belli başlı ülkelerle Geri Kabul Anlaşmaları yaparak mültecileri Avrupa dışında tutmak istemiştir. Seiju Desai, Türkiye'nin AB için hem bir risk hem de bir fırsat olduğunu iddia etmektedir (Desai, 2005:368). AB Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker ise, Türkiye'nin AB için gerçek ve stratejik bir partner olmasını istediklerini ve bu konuyla ilgili çalıştıklarını belirtmiştir (<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/92189/-turkiye-ve-ab-uzun-sureli-stratejik-ortaktir->, 2018).

Çok fazla sayıda mülteciyi topraklarında barındıran Türkiye, AB için stratejik bir ortak mı yoksa bir güvenlik tehdidi olarak mı görülmektedir? diye sordüğümüzda 5. Görüşmeci; “Yani hani teknik olarak stratejik ortak, o başka ilişkilerde kullandığımız bir tabir hani Amerika için kullanılıyor. Bizim ondan öte bir hani üyelik perspektifi bir katılım devam eden iyi kötü devam eden bir katılım müzakeresi sürecimiz var. O yüzden teknik olarak onun üstünde bir konumdayız. Güvenlik tehdidi görüyor mu? Görmüyor mu? yani zannetmiyorum ama hani uluslararası ilişkiler çıkar ilişkisi nasıl işlerine geliyorsa o şekilde yapmaya çalışıyorlar. Tabi burada bir sürü faktör var yani biz Komisyonla konuşuyoruz kendi işlerimizle ilgili Komisyon 27+1 hani o ülkenin bütün endişelerini bir şekilde derleyip bize aktarmak zorunda bizimkini de o ülkelere bölmek zorunda orada hani Güney Kıbrıs'ta var Yunanistan'da var işte başka ülkelere var yani tek bir şey söylemek Avrupa şudur demek o biraz zor geliyor. Yani işte darbe vs. oldu. Bunlardan bir tanesi Türk vatandaşları Avrupa'ya gidecek, vize serbestisi olsaydı zaten gidecekti ve hani bu konuda o süreçte o atmosferde çok fazla engel çıkarılmayacağı havası vardı. Olacaktı yani hani belki bunların hepsini bir anda düşünmek çok korkutucu olabilir bilmiyorum. Kendinizi Avrupa'da yaşıyor olarak düşünün belki korkutucu olabilir ama belki tek tek yapmak, bir şekilde öyle ilerlemek bazı şeyleri daha kolay çözebilir” şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmeci, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Aynı soruyu 4. Görüşmeci; “Türkiye kilit bir ortak. Bu kadar çok mülteciyi barındırıyor olması AB için bir tehdit değil, aksine bundan memnunuz. İnsan haklarına ve hukuk kurallarına saygılı bir Türkiye, tehdit olmaktan çok güvenlik sağlayıcı bir unsur. Ancak Suriye ile olan kara sınırı ve insanların buradan rahatlıkla yürüyerek geçmesi bir güvenlik zafiyeti yaratıyor. Sınırdan kontroller yapılmadan kimse geçirilmemeli” şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmeci, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

5. Görüşmeci, stratejik ortak teriminin ABD ile ilişkilerden bahsederken kullanıldığını, Türkiye'nin AB'ye aday ülke olduğunu ve bu durumun stratejik ortak olmaktan daha fazlası anlamına geldiğini belirtmektedir. Türkiye'nin AB tarafından bir güvenlik tehdidi olarak görülmediğini söyleyen 5. Görüşmeci, yine de 28 ülkeden oluşan bir topluluktan bahsettiğimizi ve bu ülkelerin hepsinin kendine göre çıkarları olduğunu düşünürsek Avrupa konusunda tek bir şey söylemenin zor olduğunu vurgulamaktadır. 4. Görüşmeci de, Türkiye'nin güvenlik tehdidi olarak görülmediğini, Türkiye'nin AB için kilit bir ortak olduğunu belirtmiştir. Türkiye'nin Suriye ile olan kara sınırına vurgu yapan 4. Görüşmeci

sınır kontrollerinin artırılması gerektiğini belirtirken, insanların rahatça buradan geçmesinin bir güvenlik zafiyeti yarattığını söylemektedir. Buna ek olarak Türkiye’de bulunan mülteciler konusunda duydukları memnuniyeti dile getiren 4. Görüşmeci, insan hakları ve hukuk kurallarına saygılı bir Türkiye’nin AB için güvenlik sağlayan bir aktör olduğunu vurgulamıştır.

Aslında Türkiye ve AB’nin güvenlik kaygıları da benzer konulardan oluşmaktadır. Bu kaygılar; uluslararası terörizm, kitle imha silahlarının çoğalması, bölgesel çatışmalar, başarısız devletler ve organize suçlardan oluşmaktadır (Desai, 2005:373). Ancak tehdit algılarında farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye, terör konusuna öncelik verirken; AB ise bölgesel çatışmalar, enerji güvenliği ve iklim değişikliği konusunda daha fazla endişelenmektedir (Cebeci, 2014:52). Buna rağmen güvenlik alanında benzer anlayışlara sahip oldukları söylenebilir. Sadece güvenlik sorunlarıyla başa çıkma yöntemleri farklılaşmaktadır. AB güvenlik sorunlarını çözebilmek için diplomatik ve ekonomik unsurları kullanırken, güç kullanımına en son çare olarak başvurmaktadır. Ancak Türkiye toprak bütünlüğüne yönelik bir tehdit algıladığı zaman askeri yöntemler kullanmaya daha fazla meyillidir. Nitekim mülteci kriziyle baş edebilmek için AB ekonomik unsurları devreye sokmuş ve en çok mülteci barındıran ülkelere ekonomik yardımlar yaparak, mültecilerin o ülkelerde kalmasını sağlamaya çalışmıştır. Ancak ekonomik anlamda yardımda bulunmak bugün geline nokta yeterli bir yük paylaşımı sağlamamaktadır. Buna ek olarak yeniden yerleştirme kotalarının artırılması ve Türkiye başta olmak üzere Suriyeli mültecileri barındıran ev sahibi ülkelere mülteciler alınarak Avrupa ülkelerine yerleştirilmeleri gerekmektedir.

Ortak bir mülteci ve göçmen politikasının olmayışı, AB ülkelerinde farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu durum AB’nin son zamanlarda dünya üzerinde yaşanan en büyük mülteci krizi karşısında başarısız olmasına neden olmuştur. Üstelik bu başarısızlığa karşı sesler yalnızca AB dışından değil, AB içerisinde de gelmektedir. Özellikle mülteci yükünü tek başına kaldırmaya çalışan ve bu konuda oldukça fazla yalnız bırakılan sınır ülkeleri, AB’yi mülteci politikaları konusunda başarısız bulmakta ve her fırsatta adil bir yük paylaşımı yapılmadığını dile getirmektedir.

AB’nin pek çok nedenden ötürü laik, demokratik ve istikrarlı bir Türkiye’ye ihtiyacı vardır. Bu nedenle Türkiye’nin AB’ye üyeliğinin, Birlik için bir fırsat veya risk olduğundan ziyade, AB’nin içerisinde yer almayan Türkiye’nin ne çeşit bir risk yarattığını sorgulamanın daha doğru olduğu düşünülmektedir (Desai, 2005:388). Buna rağmen AB Komisyonu, fasılların kapatılması konusunda üye ülkelerin oybirliğinin aranmasını istemekte ve bu durum Türkiye’nin üyelik sürecinde önüne engel olarak çıkmaktadır (İnanç, 2016:232). Böylece Konsey, Fransa ve GKRY tarafından fasılların pek çoğu bloke edilmiştir. Buna ek olarak 2009 yılından sonra, üyelik müzakereleri devam ederken vize muafiyeti verilmeyen tek ülke olarak Türkiye, AB’nin adaletsiz ve ayrımcı politikalar izlediğini düşünmeye başlamıştır (Nas, 2015:171). Avusturya, Fransa ve Hollanda gibi ülkeler başta olmak üzere bazı üyeler ise, alenen Türkiye’nin üyeliğine karşı olduğunu dile getirmektedir. AB’ye üyelik gerçekleşse bile tamamen bir entegrasyon sağlamayabileceği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Özellikle

kişilerin serbest dolaşımı, yapısal fonlar ve tarım gibi Birliğin kilit politikalarına Türkiye'nin erişimini engellemek şeklinde alternatif politikalar düşünülmektedir (Müftüler-Baç, 2017:7-8). Sonuç olarak bu durum, iki taraf arasında üyelik dışında başka seçeneklerin düşünüldüğü fikrini akıllara getirmektedir.

Mülteci krizi AB'nin Türkiye'ye bakışını da değiştirmiştir. AB'ye aday ülke konumunda bulunan Türkiye, daha çok bir sınır ülkesi gibi değerlendirilmeye başlanmış ve bu doğrultuda AB sınırlarının koruyucusu olarak görülmüştür. Ancak Türk yetkililerinin yüksek sesle belirttiği gibi: "Türkiye kriz anında hatırlanıp, taktik nedenlerle işbirliği yapılacak bir ülke değildir (http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-feridun-sinirlioglu_nun-basini-bilgilendirme-toplantisi_-16-ekim-2015_-ankara.tr.mfa, 2015)". Buna rağmen, Türkiye'nin AB'ye girişi güvenlikleştirilmiştir. Çünkü Türkiye, hem AB'ye göçme potansiyeli olan Türklerden dolayı hem de kültürel olarak Avrupa kültüründen farklı bir kültüre sahip olmasından dolayı tehdit kabul edilmektedir (Cebeci, 2014:54). Özellikle Hristiyan Demokrat olan bazı Avrupalılar, Türkiye'nin AB'ye katılmasını Avrupa entegrasyonuna tehdit olarak resmetmektedir (Cebeci, 2014:43). AB aslında, bölgesel bir aktör mü yoksa küresel bir güç mü olacağı konusunda kendi içerisinde çatışmalar yaşamaktadır (İnanç, 2016:237). Eğer ki küresel bir güç olmak konusunda niyetliyse, bunu sağlayacak olan Türkiye'nin AB üyeliği olacaktır. Zira Türkiye'nin sahip olduğu stratejik konum, AB için bu yolu açacaktır.

AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununun, Türkiye-AB ilişkilerini nasıl etkileyeceğini düşünüyorsunuz? diye sorduğumuzda 5. Görüşmeci; "Yani şimdi bu dediğim süreç var 2011 Suriye Krizi, işte sığınmacı krizi bizim işbirliğimiz sonra bizim işte darbe girişimi vs. başka bir etaba girmemiz bir o işbirliği ve şeyi söyleyeyim 15 Temmuz oldu ama bu 1'e 1 Uzlaşısından, 18 Mart Uzlaşısından taviz verilmedi, uygulanmaya devam edildi. Bu da çok acayip bir şey aslında yani benim anlayamadığım bir şey, baya iyiymişiz demek ki kolluk, sahil güvenlik onların şeyleri gerçekten muazzamdı. Sayılarda hiçbir artış olmadı o dönemde. Onunda hani takdirini karşı taraf o dediğim raporlarda yazdılar. Şimdi bu süreç var, Türkiye işbirliği süreci var bundan sonra da bu son parlamento seçimlerinde Avrupa'ya falan baktığınızda bir sağın yükselişi de var. Aynı zamanda işte yeşiller falanda yükseliyor. Bu kısmı da bir yerde tutmak lazım. Sağ yükseliyor yani bu benim yorumum. Süreci takip ettiğim kadarıyla göçmen krizi, gelen göçmenlerin büyük bir etkisi var. Bu sonuçta bir güvenlik yani devletlerin güvenlik anlayışı kadar hani kişilerin oradaki algıladığı bir güvenlik anlayışı, genel olarak güvenlik kavramına bir tehdit olarak algılanabilir. Öyle bir şey var. Bu oylara yansıdı, parlamentodaki oylara yansıdı. Söylemlere, politikalara baktığımız zaman onlara da yansıyor, doğrudan bir ilişki ben görüyorum göçmen kriziyle. Brexit'e baktığımız zaman, Brexit propagandasında Nigel Faraj, onların flyerları vardı onlara baktım ben işte Türkiye AB üyesi olursa yılda şu kadar Türk İngiltere'ye gelecek, işte işlerimizi elimizden alacak falan filan... Irkçılığa doğru giden bir şey vardı, ifadeler vardı ve böyle hesaplamalar yapmışlar işte şu kadar şey var bu kadar akraba var Türkiye'de buradan bu kadar gelecek yılda 10 bin şey gelmesi bekleniyor falan diye. Bende üşenmedim hesapladım falan, yani hesaplamaları da yanlış. Neyse bu endişe Türkiye'ye karşı algı hani şimdiden şeyi etkiliyor, Avrupa'daki

politikaları ya da Avrupa'daki o konjonktürü şimdiden etkiliyor ya da etkiledi ve etkileyecek. Türkiye'de bu kadar mülteci olması onların güvenlik algılarını olumlu mu etkiler olumsuz mu etkiler? Yani ben şey yapsam olumlu etkiler yani sonuçta bizde duruyorlar hani bu kadar 4 milyon, dünyadaki en fazla sığınmacı Türkiye'de. Ben olsam ilişkilerimi iyi tutardım yani. Fonlar geliyor hala, sığınmacı mali imkânları 3+3 milyar dolar. İlk 3 milyar dolar projelere bağlandı, ikinci 3 milyar doların analizleri devam ediyor. Buradaki bitti bitecek şeye gönderilecek, Brüksel'e gönderilecek orada karar verilecek vs. sonra üçüncü döneme geçilecek işte 1.5 milyar dolar gibi bir şey konuşuldu onun için. Bunlar devam ediyor. İlişkileri iyi tutmak her açıdan faydalı, herkes kazanır. Sadece onların faydasına, onların çıkarına değil Türkiye'nin çıkarına; buradaki sığınmacıların çıkarına, herkesin çıkarına ilişkilerin iyi tutulması. Başka bir çözüm şeyi göremiyorum ben, opsiyon yok" şeklinde cevap vermiştir (5. Görüşmecî, kişisel görüşme, 23 Ağustos 2019).

Aynı soruyu 4. Görüşmecî; "Güvenlik ve mülteci kavramlarını birbirinden ayrı değerlendirmek lazım. Ancak Türkiye'nin bu konudaki aktif durumu, Türkiye-AB ilişkilerini pozitif yönde etkileyecektir" şeklinde cevaplandırmıştır (4. Görüşmecî, kişisel görüşme, 31 Ekim 2019).

Görüşmeciler AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununa rağmen, Türkiye'nin mülteci krizinde takındığı tavır ve aktif olarak aldığı sorumluluk dolayısıyla AB ile ilişkilerinin iyi yönde etkileneceğini düşünmektedir. Özellikle 15 Temmuz döneminde, Türkiye'nin AB ile yaptığı 18 Mart Mutabakatını uygulamaya devam etmesi büyük takdir toplamıştır. Ancak Avrupa ülkelerinde sayıları her geçen gün artan ırkçılar ve aşırı sağ partiler, hem mülteci karşıtlığı hem de Türkiye karşıtlığı yapmaktadır. 5. Görüşmecî, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin iyi bir seviyede tutulmasının hem her iki taraf için hem de mülteciler için faydalı olacağını düşünmektedir.

Türkiye, AB'ye üye olabilmek için çok uzun zamandır beklemekte ve aynı zamanda çalışmaktadır. 2005 yılında tam üyelik müzakerelerinin başladığı günden beri ilişkiler bir ileri iki geri seviyesinde devam etmiştir. Ancak AB için 2015 yılında başlayan mülteci krizi, Türkiye ve AB arasında zorunlu da olsa bir işbirliği yaratmış ve bu durum iki tarafın yaklaşmasını sağlamıştır. Soğuk Savaş döneminden sonra Türkiye'ye ihtiyacı kalmadığını düşünen AB yetkilileri, Türkiye'nin sahip olduğu stratejik konumun önemini mülteci krizi ile bir kez daha anlamış ve Avrupa güvenliği için Türkiye'nin vazgeçilemez bir ortak olduğunu görmüştür. Olağanüstü durumlarla karşılaşıldığında Türkiye ve AB siyasi farklılıklarını bir kenara bırakarak birbirlerine ihtiyaç duyduklarını göstermişlerdir. Burada her iki taraf için de verilebilecek en iyi örnekler 2015 mülteci krizi ve 2018 döviz krizi olacaktır (Lecha, 2019:6). Ancak ortak bir güvenlik ve savunma politikası oluşturulmadan Türkiye'nin Birliğe dâhil edilmesinin, Avrupa güvenliği için oldukça riskli olduğu belirtilmektedir. Çünkü Türkiye, AB üyesi olduğu zaman AB'nin sorunlu bölgelerle arasında artık hiçbir engel kalmayacak ve AB doğrudan bu bölgelerle ortak sınırlara sahip olacaktır. Bu nedenle Türkiye'nin varlığı ve Birliğe üye olma ihtimali, AB'nin ortak bir dış güvenlik ve savunma politikası oluşturması konusunda itici güç olacaktır (Ayдын Düzgit, 2015:110).

Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan Avrupalılar, çoğunlukla Türkiye'nin Avrupalı olmadığı tezine sarılmakta ve üstüne farklı din, dil ve kültür unsurlarını da eklemektedir. Buna karşılık, Türkiye'nin AB'ye üye olması "Hristiyan Avrupa" algısını yıkacak ve İslam'a düşman olmadıklarını kanıtlayacaktır. Ayrıca Brüksel, Türkiye'nin sahip olduğu askeri deneyim ve gelişmiş ordudan faydalanabilecektir (Desai, 2005:379). Böylece ortak bir güvenlik ve savunma politikası oluşturmak kolaylaşacak ya da Avrupa güvenliğinde Türkiye de yerini alacaktır. Türkiye'nin Birliğe alınmama sebebini, çoğunlukla Müslüman olmasına bağlayan ve özellikle Türkiye'nin gerekli kriterleri yerine getirse bile AB'ye üye olamayacağını düşünen ciddi bir kesim bulunmaktadır. Batı ile İslam arasında medeniyetler çatışmasının er ya da geç yaşanacağını savunanlara karşılık, Türkiye'yi medeniyetler çatışmasına bir deva olarak tanımlayan Senem Aydın Düzgüt, Türkiye'nin demokrasisi ve ılımlı İslami yönetimi sayesinde diğer Doğu ülkelerine de bir örnek olacağını düşünmektedir (Aydın Düzgüt, 2015:110). Nitekim Türkiye henüz AB üyesi olmadığı halde, AB Müktesebatına uyum sağlayabilmek adına pek çok yeni politikayı hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Türkiye-AB ilişkilerini etkileyen ve geçmişten gelen pek çok sorun bulunmaktadır; ancak buna rağmen her iki tarafta birbirinden vazgeçmeye hazır değildir. Son dönemde mülteci konusu çerçevesinde yoğunlaşan ilişkilerin geleceği konusunda bir tahminde bulunmak oldukça zor olmasına rağmen; mülteci krizinin ikili ilişkileri pozitif yönde etkilediği ve özellikle güvenlik konusunda Türkiye'nin AB için tekrar önemli bir aktör konumuna geldiği düşünülmektedir. Spesifik konularda yaşanan gerilimlere rağmen, Türkiye-AB arasındaki siyasi diyalog tüm boyutlarıyla devam etmektedir. Bu noktada özellikle AB, 18 Mart Mutabakatı'nın müşterek ve başarılı bir şekilde uygulandığını ve bundan dolayı duyduğu memnuniyeti dile getirmektedir. AB'nin ODGP ve OGSP politikalarına da katkı sağlayan Türkiye, AB'nin Dış ve Güvenlik Politikası için Küresel Strateji'nin genel hedeflerine de destek vermektedir. Türkiye-AB ilişkileri her ne kadar sadece "mülteci" konusu ile sürdürülüyor gibi gözükse de, aralarında pek çok bağlantı bulunmaktadır. Bu doğrultuda iki taraf arasında işbirliklerinin artarak devam edeceği düşünülmektedir; çünkü her iki tarafta aslında bu konuda oldukça isteklidir. Bunlara ek olarak AB çok kültürlülüğün ve çeşitliliğin hâkim olduğu kozmopolit bir AB kimliği oluşturabilmek için Türkiye'ye ihtiyaç duymaktadır (Yavçan, 2017:610). Bu kozmopolit AB kimliğinin oluşturulması için gecikilen her bir gün AB içerisinde ırkçı, sağcı ve popülist söylemlerin artmasına neden olmakta ve böylece yabancı düşmanlığı başta olmak üzere İslamofobia her geçen gün artmaktadır.

Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği için üç muhtemel senaryo düşünülmektedir: işbirliği, çatışma ve yakınsama (Lecha, 2019:3). AB için genişleme politikası önemli bir dış politika aracı ve komşu ülkelerde barış ve istikrarı sağlayacak mekanizma olarak tasarlanmıştır. Ancak son zamanlarda, AB kamuoyu genişleme konusunda oldukça isteksiz bir tavra bürünmüş ve 2013 yılı itibarıyla genişleme süreci limitlerine ulaşmıştır. Hem bu nedenle hem de Türkiye'den kaynaklı diğer nedenlerle (Kopenhag Kriterleri'nin yerine getirilmemesi) Türkiye ile müzakerelerin yavaşladığı söylenebilir. Buna rağmen yine de Türkiye ile AB arasında kurulan yakın işbirliği ağı devam ettirilmektedir

(Müftüler-Baç, 2017:3). Eğer yakın bir gelecekte AB genişleme fikrinden tamamen vazgeçecek olursa, Türkiye ile AB arasında derin bir ilişki ağı kurulmasını sağlayan ve yıllardır müzakere sürecini de ayakta tutan özellikle ekonomi, dış ve güvenlik politikası, enerji, adalet ve içişleri alanlarında yeni bir ilişki modeli kurulmasının gündeme gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Eğer ki Türkiye AB üyesi olmazsa, Lizbon Antlaşması ile uygulanmaya başlanan PESCO, savunma alanına Türkiye'nin dâhil edilmesi için kullanılabilir bir yöntem olarak görülmektedir (Müftüler-Baç, 2017:14).

AB, yapısından da kaynaklı olarak üye ülkelere farklı konularda çekince koyma hakkı tanımaktadır. Örneğin İngiltere ve İrlanda, Schengen Bölgesine dâhil olmamıştır veya İsveç euro alanına dâhil olmamıştır. İşte bu örnekler Türkiye için de yakın zamanlarda dile getirilmeye başlanmıştır. AB'ye enerji kaynaklarının aktarımı konusunda transit ülke olarak önemli bir role sahip olan Türkiye'nin, Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı (TANAP) projesiyle kritik rolünü daha da arttırması beklenmektedir. Bu proje hayata geçirilebilirse Rusya'nın enerji kaynakları üzerindeki etkisi bypass edilebilecektir (Müftüler-Baç, 2017: 14-15).

AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkileri konusunda son zamanlarda sıklıkla dile getirilen “farklılaştırılmış entegrasyon (*differentiated integration*)” kavramı, yakın bir gelecekte belki de Türkiye ile ilişkilerden bahsederken de kullanılabilir. Farklılaştırılmış entegrasyon; üye devletlerin hepsinin katılmadığı ve pek çok farklı işbirliği ya da entegrasyon imkanı sağlayan bir sistemdir (Turhan, 2018:99). Aslında bu kavramın sıklıkla dile getirilmesinin arkasında, özellikle son dönemde AB'nin yaşadığı krizler (euro krizi, mülteci krizi, Brexit vb.) yatmaktadır. Krizlerle ortaya çıkan AB, krizlerle yoluna devam etmekte ve bu süreç içerisinde değişim geçirmektedir. Farklılaştırılmış entegrasyonun bir “iç” bir de “dış veya harici” boyutu bulunmaktadır. Türkiye'nin hala AB üyesi olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, “harici farklılaştırılmış entegrasyon (*external differentiated integration*)” kavramı Türkiye-AB ilişkileri açısından önem kazanmaktadır. Harici farklılaştırılmış entegrasyon, AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerle ilişkiler konusunda ortaya çıkan bir kavramdır ve üçüncü ülkelerin AB'nin karar alma mekanizmalarına dahil olmadan AB içerisinde farklı şekillerde kurumsallaşmalarına olanak tanıyan bir diyalog mekanizmasıdır (Turhan, 2018:100). Karşılıklı bağımlılık temelinde yapılandırılan harici farklılaştırılmış entegrasyon üçüncü ülkelerle ilişkilerde: Avrupa Ekonomik Alanı (AEA), Avrupa Komşuluk Politikası (ENP) ve Stratejik Ortaklık modellerini kullanmaktadır. İlk iki model daha çok AB lehine bir yapılanma sunarken, stratejik ortaklık eşitler arasında bir ilişki ağı yaratmakta ve simetrik bir diyalog oluşmasını sağlamaktadır.

Türkiye ile AB arasında hem ekonomik hem de siyasi açıdan karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır. Ekonomik anlamda AB-Türkiye Yüksek Düzeyli Ekonomik Diyalogu'nun kurulmasıyla başlayan karşılıklı bağımlılık, siyasi anlamda güvenlik ve savunma politikası ve adalet ve içişleri başlıklarıyla sürdürülmektedir (Turhan, 2018:111). İki taraf arasındaki işbirliği ağı, farklı sektörlerin de dâhil edilmesiyle derinleşmekte ve genişlemektedir. Özellikle son zamanlarda güvenlik ve göç konusu bu sektörlerle eklenmiş ve karşılıklı bağımlılık temasıyla işbirlikleri yapılmıştır. Ancak bütün

bu yoğunlaştırılmış işbirliklerine rağmen Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye'nin Mavi Vatan'da yaptığı faaliyetlerin ışığında çıkmaza girmiş ve uzun bir müzakere sürecinin yaşandığı bu dönemde 4 fasıl açılmışken yalnızca 1 tanesi geçici olarak kapatılabilmektedir. Bu duruma ek olarak, Gümrük Birliği de askıya alınmış ve yakın bir gelecekte güncelleme müzakerelerine de başlanmayacağı dile getirilmektedir. Avrupa'da arka arkaya yaşanan krizler, AB'nin daha güvenlik yaklaşımı, içe kapanık ve korunma refleksiyle hareket etmesine neden olmuştur. Bütün bu gelişmelere rağmen, AB yetkilileri Türkiye ile bağlarını da tamamen koparmak istememektedir (Saatçioğlu, Tekin vd., 2019:5).

4.4. Bulgular

Yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkilerine etkilerinin analizinin yapıldığı bu çalışmada, yarı yapılandırılmış sorular aracılığıyla Türkiye-AB ilişkileri üzerinde ve politika yapım sürecinde doğrudan etkisi olduğu düşünülen iki kurumdan üst düzey yetkili kişilerin görüşleri alınmıştır.

Bu araştırma sırasında görüşmecilere sorulan sorular farklı uzmanlık alanları gerektirdiğinden, görüşülen kurumlardan iki ayrı yetkili soruları beraber cevaplandırmaya çalışmıştır. Betimsel analiz yöntemi kullanılarak analiz edilen bu görüşmeler, metin içerisinde konuşmacıların kendi cümleleriyle aktarılmıştır. Mülteci konusunun ve güvenlik yaklaşımının Türkiye-AB ilişkileri üzerinde yarattığı etkiyi anlamlandırmak için yapılan bu görüşmeler tek başına tabi ki yeterli olmayacağından, literatür taraması aracılığıyla bu konuda yazılan makaleler, kitaplar, komisyon raporları, anlaşmalar, resmi açıklamalar vb. birincil kaynaklardan elde edilen bilgiler de analize dahil edilmiştir. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda görüşmecilere sorulan sorular, sorulara verdikleri cevaplar ve araştırmacının nihai değerlendirmesine yer verilmiştir.

Tablo 12. Yeni Güvenlik Tehditleri Bağlamında Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Etkileri Üzerine Araştırma ve Sonuçları

Araştırma Soruları	Görüşmeci 3 ve Görüşmeci 5	Görüşmeci 4	Değerlendirme
Türkiye'nin stratejik konumunun, AB güvenliğini etkilediğini düşünüyor musunuz? Etkiliyor ise nasıl?	Konjonktürel olarak etkiliyor.	Etkiliyor. Türkiye, AB güvenliği için önemli bir aktör.	Türkiye, AB güvenliği için önemli bir aktör ve stratejik ortak.

Türkiye, AB güvenliği için bir tehdit ise; nasıl bir tehdit oluşturduğunu düşünüyorsunuz?	Türkiye, kesinlikle AB'nin güvenliğini sağlayan bir aktör.	Tehdit olduğunu söyleyemeyiz; ancak potansiyel bir risk olarak değerlendirilebiliriz.	Türkiye, AB güvenliğini sağlayan bir aktör, tehdit değil; ancak AB için potansiyel bir güvenlik riski de taşımakta.
Türkiye, AB için önemli bir aktör ise; AB güvenliği konusunda nasıl bir etkisi olduğunu düşünüyorsunuz?	İç güvenlik konusunda terörle mücadele anlamında işbirliği içinde ve küresel, uluslararası güvenlik için Türkiye'nin stratejik konumu AB için vazgeçilmez bir öneme sahip.	Türkiye, AB güvenliği konusunda her anlamda pozitif bir etkiye sahip, yine de Türkiye potansiyel bir risk de taşıyor.	Türkiye, AB için önemli bir aktör ve AB güvenliğini (ulusal ve uluslararası) pozitif yönde etkilemektedir.
Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsünde bulunması, Türkiye'nin mültecilere yönelik politika uygulamalarını etkilemekte midir? Etkiliyor ise nasıl?	Etkiliyor, YUKK'nin hazırlanması AB uyum süreci ile doğru orantılı şekilde gerçekleşti.	İki konu birbirinden ayrı bir süreç, birbirini etkilemiyor.	AB'ye aday ülke olması elbette ki Türkiye'nin mülteci politikalarını etkilemektedir. Ancak bu politikalara etki eden bunun dışında daha pek çok etken vardır.
Türkiye'nin yakın zamana kadar kapsamlı bir mülteci politikasına sahip olmamasının sebebi sizce nedir?	İhtiyaçlar doğrultusunda bu politikalar belirleniyor ve daha önce geniş kapsamlı bir politikaya ihtiyaç duyulmamıştı.	Bu konuda gerekli alt yapıya sahip olmadıklarından bir değerlendirmede bulunmadılar.	Mülteci politikalarında yapılacak reformların alt yapısı AB üyelik süreci ile başlamış ve ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmiştir.

Türkiye'nin mülteciler konusunda izlediği politikaların, AB üyeliği konusunda etki yaratacağını düşünüyor musunuz?	İkili ilişkilerde bir yakınlaşma başlattı; ancak üyelik konusunda var olan durumdan ne geriye ne de ileriye gidilemedi.	AB üyeliği ve mülteci konusu birbirinden ayrı süreçlerdir. Bu nedenle etki yaratmaz.	Türkiye ve AB ilişkilerinde bir yakınlaşma söz konusu olmakla birlikte, üyelik konusu Kopenhag Kriterlerinin tamamlanmasına bağlıdır. Üyelik konusunda yalnızca kolaylaştırıcı bir etki yaratabilir.
Güvenlik konusu ve mülteciler birlikte düşünüldüğünde; sizce bu durum AB'nin Türkiye algısını nasıl etkilemektedir?	AB'nin Türkiye'ye karşı izlediği politikalarda bir algı var. AB'nin güvenlik algısı, mülteci konusunda Türkiye ile işbirliği yapılmasını sağladı.	Tek bir cevap vermek mümkün değil; çünkü her üye ülkenin kendi politikaları ve algıları var.	AB'nin güvenlik algısı ve mülteci konusu, Türkiye ile yapılan işbirliğini güçlendirmiş olmasına rağmen; Türkiye'ye karşı bütüncül bir yaklaşım görmek pek mümkün değildir.
Çok fazla sayıda mülteciyi topraklarında barındıran Türkiye, AB için stratejik bir ortak mı yoksa bir güvenlik tehdidi olarak mı görülmektedir?	Teknik olarak stratejik ortaklıktan daha üst konumda bir ilişki söz konusu; çünkü devam eden bir katılım müzakere süreci var.	Türkiye, kilit bir ortak. İnsan haklarına ve hukuk kurallarına saygılı bir Türkiye, tehdit olmaktan çok güvenlik sağlayıcı bir unsur.	Türkiye, AB'ye aday ülke ve bu durum stratejik ortaklıktan çok daha fazlası anlamına gelmekte ve bir güvenlik tehdidi olarak görülmemekte. Aksine güvenlik sağlayan bir aktör olarak belirtilmekte.

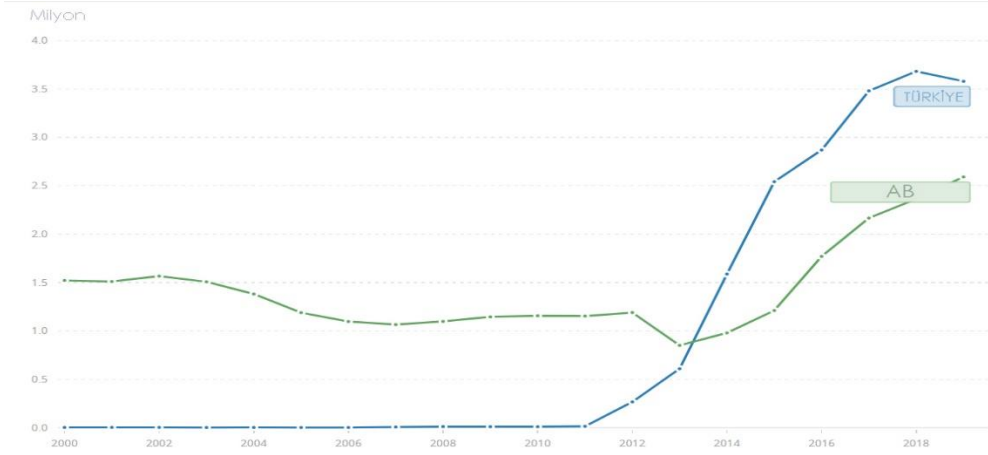
AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununun, Türkiye-AB ilişkilerini nasıl etkileyeceğini düşünüyorsunuz?	Mülteci konusu Avrupa'daki insanlarda genel olarak güvenliğe bir tehdit olarak algılanıyor. Türkiye'nin mültecileri barındırması ise, AB'nin güvenlik algısı için olumlu bir durum.	Güvenlik ve mülteci kavramlarını birbirinden ayrı değerlendirmek lazım. Ancak Türkiye'nin bu konudaki aktif durumu, Türkiye-AB ilişkilerini pozitif yönde etkileyecektir.	AB tarafından, güvenlik ve mülteci konuları birbirinden bağımsız gibi sunulmaya çalışılsa da, tam olarak öyle değil. Türkiye'nin mülteci krizinde aktif olarak rol almasının AB ile ilişkileri iyi yönde etkilemesi beklenmektedir.
---	---	---	---

Görüşmecilerin cevapları ve literatürden elde edilen bilgiler doğrultusunda, Türkiye'nin sahip olduğu stratejik konumun AB güvenliği için oldukça önemli olduğu ve bu durumun Türkiye'yi vazgeçilemez kilit bir ortak haline getirdiği ortaya çıkmaktadır. Nitekim Türkiye tarihsel süreç içerisinde her zaman için AB güvenliğine oldukça fazla katkıda bulunan bir aktör olmuştur. Bunu anlamak için sadece Soğuk Savaş dönemini incelemek bile yeterli olacaktır. Her ne kadar mülteci krizi Türkiye-AB ilişkilerinin yakınlaşmasını sağlayıp yeni bir işbirliği alanı yaratsa da, bu durum Türkiye'nin AB üyeliği üzerinde çok da fazla bir etki yaratmamış ve yaratması da özellikle AB tarafından beklenmemektedir.

Türkiye'nin AB üyeliği için gereken en kritik nokta, Kopenhag Kriterleri'nin yerine getirilmesidir. Nitekim AB yetkilileri bu durumu her fırsatta dile getirmektedir. Özellikle son dönemlerde, insan hakları ve hukukun üstünlüğü konusunda yapılan vurgular dikkate değer bir öneme sahiptir. Türkiye'nin bazı konularda hala eksikleri bulunmakla birlikte, AB müktesebatına uyum konusunda uzun yıllardır gösterdiği ilerlemeleri görmezden gelmek, yalnızca eksikler üzerinden değerlendirme yapmak haksızlık olacaktır. Mülteciler konusunda son dönemde oluşturulan kanunlar, GİGM'nin kurulması ve Suriyeli mülteci kriziyle birlikte genişleyen bütün yeni hukuki düzenlemelerin temeli de yine bu doğrultu da, AB müktesebatına uyum konusuna dayanmaktadır.

AB'nin Türkiye'ye yönelik algısı değişiklik göstermekle birlikte, tam olarak bütüncül bir tavırdan söz etmek oldukça zordur. Nitekim 28 üyenin her birinin tek bir algıya sahip olmasını beklemek de imkânsızdır. Yine de Türkiye'nin AB güvenliği için öneminin farkında olan AB yetkilileri, özellikle komşu ülkelerde yaşanan krizler nedeniyle, Türkiye'nin potansiyel bir risk taşıdığını da belirtmektedir. Bu nedenle Türkiye'den sınır güvenliği konusunda daha somut adımlar atılması beklenmektedir.

Tablo 13. Türkiye ve AB'nin Mülteci Sayıları



Kaynak: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?end=2019&locations=TR-EU&start=2000>

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere; Türkiye tek başına yaklaşık 3.6 milyon Suriyeli mülteciyi krizin en başından beri koruma altına almış ve ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır. İlk başlarda geçici olarak düşünülen bu kriz kalıcı bir hale gelmeye başladığı ve sonu görülemediği için, 2014 yılından itibaren Suriye’den gelen insanlar “geçici koruma” altına alınmış ve bu doğrultuda gereken bütün hukuki düzenlemeler titizlikle yerine getirilmiştir. Krizin en başından beri açık kapı politikası izleyen Türkiye, bu konuda insani diplomasi anlayışıyla hareket etmiş ve mültecilerin güvenliğini yani insan güvenliğini ön plana almıştır. AB üyesi ülkelerin tamamında ise toplam yaklaşık olarak 2.6 milyon mülteci bulunmaktadır ve bu rakam bile Türkiye’nin tek başına misafir ettiği mülteci sayısının oldukça altındadır.

Aşağıdaki tabloda Türkiye ve AB arasında konuya ilişkin bazı farklılıkları görmek mümkündür.

Tablo 14. Türkiye ve AB Arasındaki Algı Farklılıkları

	Türkiye	AB
Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (Bin \$) (World Bank 2019)	9,042.493 \$	34,843.297 \$
Mülteci Sayısı (World Bank 2019)	3,579.531	2,591.632
Güvenlik Nesnesi	Mülteci ve göçmenler	Avrupa kimliği ve halkı

Güvenlik Yaklaşımı	İnsani Güvenlik	Toplumsal Güvenlik
Mültecilere Yaklaşım	İnsancıl Temelli	Güvenlik Temelli
Mülteci Krizi ile ilgili Beklenti	AB'nin Türkiye'nin yükünü hafifletmesi, daha fazla yeniden yerleştirme ve ekonomik destek.	Ekonomik destek sağlanarak mültecilerin Türkiye sınırlarında kalmasının sağlanması.
Türkiye-AB İlişkileri Konusunda Beklenti	Mülteci krizinin, üyelik konusunda kolaylaştırıcı etki yaratması ve Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanması.	Güvenlik ve mülteci konularında yakın işbirliği ağı kurulması.

Kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla rakamlarına baktığımız zaman, AB ülkelerinin bu konuda açık ara Türkiye'den daha iyi durumda olduğu aşikardır. Ancak buna rağmen; AB, mülteci kriziyle baş etmek konusunda hem maddi hem de manevi anlamda başarılı bir politika oluşturamamıştır.

AB'ye kıyasla daha kısıtlı bir bütçeye sahip olmasına rağmen Türkiye, uzunca bir süre maddi yardım almadan mültecilerin ihtiyaçlarını kendi kaynakları ile karşılamaya çalışmış ve nitekim bu konuda oldukça büyük bir başarı yakalamıştır. Hem BM hem de AB raporlarında da bu konuda Türkiye'nin oldukça başarılı bir süreç yönetimi sağladığı belirtilmiştir. Türkiye, mülteci krizini en başından beri “insani kriz” olarak değerlendirmiş ve önceliğin mültecilerin hayatı ve güvenliği olduğu bir anlayışla insan güvenliği temelli politikalar üretmiştir. Buna karşılık AB, insani güvenliğini daha çok Avrupa halkının ve Avrupalı kimliğinin güvenliği ekseninde ele almıştır. Ben merkezci bir algı ile hareket eden AB, yabancılara potansiyel terörist gözüyle bakmakta ve önceliği Avrupa halkının güvenliğine vermektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu tarafından yapılan kamuoyu araştırmalarının sonuçları neden böyle bir algıya sahip olduklarını da göstermektedir.

Avrupalıların güvenlik konusundaki yaklaşımlarını anlamak adına 2017 yılında yapılan bir araştırmaya göre; AB'nin iç güvenliği için en büyük tehdit terörizm (%95) ve organize suçlar (%93) olarak görülmektedir (European Commission, 2017b:4). Yine aynı araştırmada AB'nin dış sınırları (%86) önemli bir güvenlik sorunu olarak ele alınmakta ve bu nedenle ülkeler arasında bilgi paylaşımının önemi vurgulanmaktadır (European Commission, 2017b:15). Avrupa Komisyonu tarafından 2019 yılında yapılan kamuoyu araştırmasında ise; göç konusu AB'nin karşı karşıya kaldığı en önemli mesele (%34) olarak ele alınmış, arkasından ise iklim değişikliği (%24) ve ekonomik durumlar (%18)

sıralanmıştır (European Commission, 2019d:15). Ancak AB ülkelerinin hangi konuyu daha önemli bir sorun olarak gördüğü ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Böylece Malta (%65), Yunanistan (%47) ve Belçika (%26) için göç konusu ilk sıralarda gelirken; Kıbrıs (%29), Almanya(%26) ve Avusturya (%20) için ise ikinci sırada gelmektedir (European Commission, 2019d:24). Bu oranlardaki farklılıkların sebebi, şüphesiz ki ülkelerin karşılaştığı göçmen akını ile doğru orantılıdır. Nitekim Yunanistan, İtalya ve Bulgaristan 2015 yılından itibaren yaşanmaya başlayan mülteci krizinin yükünü AB adına çeken ülkeler olmuştur.

Geniş çaplı mülteci krizinin deneyimlendiği son dönemde bile ortak bir iltica ve göç sisteminin oluşturulamamış olması, AB gibi kurumsal bir örgüt için oldukça büyük bir başarısızlık olarak değerlendirilebilir. Buna rağmen, Avrupalıların %66'sı Ortak Avrupa İltica Sistemi kurulması gerektiğini düşünmektedir (European Commission, 2019d:27). Nitekim bunu sağlayabilmek için düzenlemeler yapılmakta ve bazı kararlar alınmaktadır. Mülteci ve göçmenler doğrudan güvenlik algısıyla ele alındığından, Avrupalıların %68'i Avrupa dış sınırlarındaki güvenliğin arttırılması gerektiğini savunmaktadır. Şüphesiz ki yine sınır ülkeleri ve göçe en çok maruz kalan ülkeler bu konuda en çok desteği verenler olmuştur. Kıbrıs ve Yunanistan %91 ile en büyük desteği verirken, onları %85 ile Bulgaristan takip etmektedir (European Commission, 2019d:28).

AB ülkelerinde yapılan araştırmalardan da görüleceği üzere; terör ile ilişkilendirilen mültecilerin güvenlik tehdidi yarattığı algısı oluşturulmakta ve toplumsal güvenlik anlayışı ile politikalar üretilmektedir. Ancak Türkiye ise, insani güvenlik anlayışıyla önceliği mültecilerin hayatlarına vermektedir. Mülteci krizi ve güvenlik konusunda farklı algılara sahip olan Türkiye ve AB, bunun sonucunda farklı beklentiler içerisine girmiştir. Türkiye, AB'nin yükünü hafifletmesi ve bu doğrultuda daha fazla yeniden yerleştirme sağlanması ve mali destek beklentisi içerisindeyken; AB ise Türkiye'nin mültecileri Avrupa sınırları dışında tutmasını beklemektedir.

Türkiye istese de istemese de Avrupa tarafından mültecilere karşı bir kalkan olarak görülmeye başlamıştır. Bu kriz Türkiye-AB ilişkilerinde bir yoğunlaşma ve yakınlaşma sağlamış olmakla birlikte, üyelik sürecine çok da bir etkisi olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim Türkiye bu kriz sırasında üstlendiği yükün ve oynadığı rolün, AB'ye üyelik konusunda kolaylaştırıcı bir etki yaratmasını ve devamında Türk vatandaşları için daha önce söz verildiği üzere vize serbestisinin sağlanmasını beklemektedir. AB ise bu süreç özelinde güvenlik ve mülteci konularında yakın ve sürekli bir işbirliği ağı kurulmasını beklemektedir. Nitekim güvenlik konusu, Türkiye ile bir işbirliği ağı oluşturulabilmesi için zemin hazırlamaktadır.

Mülteciler konusunda iki taraf arasında bir mutabakat yapılmış olmasına rağmen; her iki tarafın bu mutabakattan beklentisi farklıdır. Nitekim AB, Türkiye'nin beklentilerini kısmen karşılayabilmiştir. Sonuç olarak hem mülteci krizi hem de güvenlik konusu beraber düşünüldüğünde Avrupa için oldukça önemli bir aktör olan Türkiye'ye, bu önemine yaraşır şekilde muamele edilmediği görülmüştür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yeni güvenlik tehditleri bağlamında mülteci sorununun Türkiye-AB ilişkileri üzerindeki etkisinin analiz edildiği bu çalışmada, 2011-2019 yılları arasında yaşanan mülteci krizi yeni güvenlik tehditleri ekseninde değerlendirilerek, Türkiye-AB ilişkilerinin hem bugününe hem de geleceğine yönelik etkisi inceleme konusu yapılmıştır.

Bu çalışmada; güvenlik kavramının geçirdiği kavramsal değişiklikler detaylı bir şekilde açıklanarak, çalışmanın özünü oluşturan kavramlardan biri olan yeni güvenlik tehditlerinin ortaya çıkışı ve ne olduğu anlatılmaya çalışılmıştır. Daha sonra göç kavramı ve onunla ilgili diğer kavram gruplarının oluşum süreçleri hakkında bilgi verilerek, bu çalışmada kullanılmak üzere neden “mülteci” kavramının tercih edildiği konusu açıklanmıştır. Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan tehditleri ve yeni güvenlik algısını anlamlandırabilmek için bu çalışma kapsamında, Kopenhag Okulu’nun toplumsal güvenlik kavramı ve güvenlikleştirme teorisinden yararlanılmıştır. Özellikle toplumsal güvenlik kavramı, mülteci ve güvenlik kavramları arasında kurduğu ilişki ağı açısından oldukça önemlidir. Kimliğe yönelik her türlü tehditten korunmak olarak tanımlanan toplumsal güvenlik, Soğuk Savaş sonrasında önem kazanmış ve toplumsal kimliğe en büyük tehdit, göç hareketleri olarak görülmüştür. 2010 yılında başlayan Arap Baharı ve sonrasında Suriye iç savaşı ile birlikte ortaya çıkan mülteci krizi hem toplumsal güvenliğe bir tehdit oluşturmuş, hem de AB başta olmak üzere pek çok aktör bu konuyu güvenlikleştirmiştir. Mülteci krizi, güvenlikleştirilerek yüksek siyaset alanına dâhil olmuş ve özellikle 2015 yılı ile birlikte önlem alınması gereken bir sorun olarak lanse edilmeye başlanmıştır.

Güvenlikleştirme kavramı, aslında bir söylem analizi olarak ele alınmaktadır. Çünkü normal şartlarda güvenlik alanına dâhil edilmeyen konu ya da eylemler, güvenlikleştirme sayesinde güvenlik nesnesi haline gelmektedir. Özellikle devlet başkanları ve liderler bu konuda en etkili aktörlerdir. Bir konuyu güvenlik sorunu olarak değerlendirmeye başladıkları ve bunu dile getirdikleri zaman güvenlikleştirme süreci başlamış olur. Böylece güvenlikleştirilen konuyla ilgili alınan olağanüstü önlemler de meşruluk kazanır. Güvenlikleştirme süreci varoluşsal bir tehdit ile ilişkilendirilmesine rağmen, liderler bazen politik çıkarları için suni tehditler yaratmakta ve bu tehditleri güvenlikleştirerek yüksek politika alanına dâhil etmektedir. Başarılı bir güvenlikleştirme için üç unsur gerekmektedir: tehdit, olağanüstü önlemler ve meşruluk. Mülteci konusu da işte tam bu şekilde güvenlikleştirilmiştir. Öncelikle mültecilerin bir tehdit olduğu dile getirilmiş ve şiddetle bu konunun bir güvenlik meselesi olduğu savunulmuştur. Daha sonra bu tehdidi yani mültecilerin AB sınırlarına ulaşmasını engellemek için olağanüstü önlemler (sert sınır kontrolleri, mültecileri AB sınırları dışında tutmak, gelenleri kabul etmemek vb.) alınmaya başlamıştır. Öyle ki bu olağanüstü önlemler insan hakları ihlaline sebep olmasına rağmen, AB ülkeleri arasında gündem olmamıştır. Son olarak meşruluk, kamuoyunun bu tehdidin varlığına inanmasıyla doğru orantılıdır. Nitekim AB kamuoyu yapılan anketler ve araştırmalardan da görüldüğü üzere mültecileri pek çok anlamda (kültürel, dil, din, ekonomik) tehdit olarak görmekte ve böylece güvenlikleştirme tamamlanmış olmaktadır.

Bu çalışma kapsamında üzerinde durulan diğer bir kavram ise toplumsal güvenlik olmuştur. Toplumsal güvenlik, toplumun geleneklerinin, dilinin, dininin ve kimliğinin sürdürülebilir bir şekilde korunmasıyla sağlanmaktadır. Bu nedenle toplumsal güvenlik aslında kimlik güvenliği ile sıkı sıkıya bağlıdır. AB'nin kuruluşunu toplumsal güvenlik kavramı ile açıklamaya çalışan Kopenhag Okulu, Avrupa entegrasyonu aracılığıyla bir güvenlik topluluğu kurulacağını düşünmektedir. Böylece toplumsal güvenlik sağlanacaktır. Nitekim AB, toplumsal güvenliği oluşturan ortak dil, din, gelenek ve kimlik unsurlarını da içerisinde barındırmaktadır. Bu doğrultuda bir toplumsal kimlik oluşturulmuş ve diğer kimlikler tehdit olarak görülmeye başlanmıştır. Aslında kolektif kimlik sahiplerinin fikirleriyle de doğru orantılı olmakla birlikte, diğer kimlikler ve özellikle göçmenler tehdit olarak görülmektedir. Toplumsal kimlik sahibi olan topluluklar her anlamda “biz” olmayı başarabilmiştir. Ortak değerlere sahip olan bu topluluklar için farklılıklar toplumsal kimliklerini tehdit etmektedir. İşte bu nedenle Avrupa kimliği karşısında mülteciler ve göçmenler tehdit olarak görülmekte ve güvenlikleştirilmektedir. Göçmenlerin farklı din, dil, kültür ve geleneklere sahip olması ortak bir geçmişe sahip olmamaları buradaki en önemli unsurdur. Böylece toplumsal güvenliği ve Avrupalı kimliğini oluşturan özelliklerini kaybetme korkusu ile AB, mültecileri sınırları dışında tutmaya çalışmaktadır.

AB ve Türkiye'nin mülteci politikalarının oluşumu ve özellikle 2011-2019 yılları arasında yaşanan mülteci krizinin hem AB hem de Türkiye'de yarattığı etkinin detaylı bir şekilde ele alındığı bu çalışmada, yeni güvenlik tehditlerinin mülteci politikaları üzerindeki etkisi tartışılmıştır. Çalışma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmeler ve literatürden edinilen bilgiler doğrultusunda; AB'nin göç konusunu güvenlikleştirdiği ve bu doğrultuda bir takım tedbirler aldığı belirtilmiştir. Schengen Alanını koruyan sınırların güvenliklerinin artırılması başta olmak üzere, AB'ye komşu ve göç verme potansiyeli olan özellikle MENA (Ortadoğu ve Kuzey Afrika) ülkeleriyle yapılan Geri Kabul Anlaşmaları AB'ye yönelik göç akınlarını kontrol etme ve aynı zamanda durdurma amacı taşımaktadır. Nitekim Suriye iç savaşı sonrasında oluşan göç akını, 2015 yılı itibariyle olağanüstü boyutlara ulaşmış ve bu durum Türkiye-AB ilişkileri üzerinde doğrudan etki yaratmıştır. Suriye iç savaşı ile oluşan mülteci krizi, Türkiye'de açık kapı politikası ve geri göndermeme ilkeleri çerçevesinde yönetilmeye çalışılırken; AB ülkeleri başta Suriye içerisinde yardıma muhtaç durumda olan insanlar olmak üzere, Suriyelilerin sığındığı diğer ülkelere para yardımı yaparak bu krizle mücadele etmeye çalışmıştır. Her iki tarafta kendince bir mücadele yöntemi geliştirmiştir; ancak bir kıyas yapacak olursak Türkiye'nin bu süreçte fiilen çok daha aktif bir şekilde sahada olduğunu ve daha liberal ve insancıl politikalarla Suriyeli mültecilere yaklaştığını söyleyebiliriz.

AB tarafından güvenlikleştirilen göç konusu, toplumsal güvenlik yaklaşımı ile ele alınmaktadır. Buna karşılık Türkiye, insan güvenliğini ön plana almakta ve göçmenlerin, mültecilerin insan haklarına saygı çerçevesinde politikalar üretmektedir. Bir savaş ve iç karışıklık sonrasında ülkelerini terk etmek zorunda kalan bu insanlar, çalışma boyunca belirttiğimiz gibi hem uluslararası anlamda hem de ulusal düzenlemelerde mülteci olarak kabul edilmesi gerekirken; AB bu insanları göçmen gibi göstermeye çalışmaktadır. Mülteci statüsü hukuki bir statü olmakla birlikte, pek çok yasal hak doğurmaktadır. Bu

nedenle bu insanlar normal şartlar altında göç etmiş gibi bir muamele edilmekte ve konu güvenlikleştirilmektedir.

Krizin ilk başlarında Türkiye'ye sınır kapılarını açık tutması gerektiği konusunda telkinde bulunan AB yetkilileri, ilerleyen dönemlerde Türkiye'nin Suriye ile sahip olduğu kara sınırının bir güvenlik zafiyeti yarattığını ve bu nedenle Türkiye'nin sınırlarını kontrol altına almasının gerekli olduğunu vurgulamaya başlamıştır. Şüphesiz ki; Türkiye'den AB ülkelerine yönelen mültecilerin bu tavır değişikliğinde oldukça fazla etkisi olmuştur. Özellikle 2015 yılında Akdeniz ve Ege üzerinden Avrupa ülkelerine yönelen Suriyeli mülteciler, AB'nin Türkiye'ye batı sınırlarını kapatması ve mültecilerin Türkiye'de kalması karşılığında mali yardım sözü vermesini beraberinde getirmiştir. Bu isteklerin akabinde tıpkı MENA ülkelerine olduğu gibi Türkiye'ye de, Geri Kabul Anlaşması ve beraberinde Vize Muafiyeti teklif edilmiştir. Vize Muafiyetinin gerçekleştirilebilmesi için AB tarafından bir yol haritası hazırlanmış ve Türkiye'ye sunulmuştur. Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanabilirliği vize muafiyetinin gerçekleşmesine bağlanmışken, vize muafiyeti de yol haritasındaki şartlara bağlanmıştır. Ancak Türkiye'nin kabul etmek istemediği bazı şartlar nedeniyle bu yol haritasında bazı düzenlemeler yapılarak Meşruhatlı Yol Haritası hazırlanmış ve AB'ye gönderilmiştir. Nitekim vize muafiyet sürecinin Meşruhatlı Yol Haritası doğrultusunda gerçekleştirileceği AB tarafından ilan edilirken, vize muafiyetinin gerçekleştirilebilmesi için Türkiye'nin önüne 72 kriter koyulmuştur. Türk vatandaşlarının vizesiz Avrupa hayalini gerçekleştirmek için çalışan Türkiye, bugün 72 kriterden sadece 6 kriter hariç olmak üzere hepsini yerine getirmiştir. Geriye kalan 6 kriter ile ilgili Türkiye ve AB arasında fikir uyuşmazlıkları ve anlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Ancak karşılıklı mütalaalar aracılığıyla bu anlaşmazlıkların da çözülmesi beklenmektedir.

Türkiye-AB arasında tam üyelik müzakerelerinin başladığı günden beri, ilişkilerde kayda değer bir iyileşme görülememiştir. Uzun zamandır stabil bir şekilde devam eden ilişkiler, aslında mülteci kriziyle birlikte hareketlenmeye başlamıştır. AB üyesi ülkeler her ne kadar Türkiye'yi Birliğe tam üye yapmak konusunda hala kararsız olsalar da, Türkiye ile ilişkilerin tamamen kesilmesine ve bu üyelik maratonunun sona erdirilmesine de razı değillerdir. Bu nedenle Türkiye için "imtiyazlı ortaklık" tarzında bazı söylemler ortaya atılmasına rağmen, Türkiye'nin bunu kabul etmeyeceğinin de farkındadırlar. Türkiye'yi AB için vazgeçilmez yapan en büyük nedenlerden biri, şüphesiz ki stratejik konumu olmuştur. Özellikle Soğuk Savaş döneminde Doğu Bloğu ile Batı Bloğu arasında bir tampon görevi gören Türkiye, Avrupa'yı komünizm ve Sovyetler Birliği tehdidine karşı korumuştur. Bu nedenle Türkiye, bu dönemde Avrupa güvenliği konusunda ayrıca bir öneme sahip olmuştur. Ancak bu konuda çalışan akademisyenler ve uzmanlar, Sovyet tehdidi ortadan kalktıktan sonra Türkiye'nin Avrupa için önemini kaybettiğini iddia etmekte ve bunu kanıtlamak için de AB'nin, kapısında uzun zamandır bekleyen Türkiye yerine, eski Doğu Bloğu ülkeleriyle meşgul olmasını ve hatta bu ülkelerin Birliğe üye yapılmalarını göstermektedir. Bu çalışma, Soğuk Savaş sonrası Avrupa için önemini kaybeden Türkiye'nin, mülteci krizinin yaşandığı bir ortamda tekrar eski konumuna geldiği ve hatta Avrupa için çok daha önemli bir aktör olduğu, ancak Türkiye'ye bu önemine yaraşır şekilde davranılmadığı hipotezine dayanmaktadır. Her ne kadar AB

tarafından bir güvenlik problemi olarak algılanan mülteci konusu, Türkiye-AB ilişkilerinin yakınlaşmasını sağlamış olsa da Türkiye'nin beklentileri tam olarak sağlanmış değildir. Nitekim bu çalışma kapsamında Türkiye-AB ilişkileri konusunda yetkili kurumlardan üst düzey kişilerle yapılan görüşmeler de, bu hipotezleri doğrular nitelikte bulgular ortaya koymuştur.

AB ile tam üyelik müzakerelerinin başladığı günden beri, bir ileri iki geri şekilde seyreden ilişkilere hareket getiren mülteci krizi, hem AB hem de Türkiye tarafından ikili ilişkilerin seyri konusunda koz olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Türkiye, eğer ki gerekli yük paylaşımı yapılmaz ve dayanışma gösterilmezse ülkesinde barındırdığı yaklaşık 3,6 milyon Suriyeli mültecinin sınırlardan AB'ye geçmesi konusunda engel olmayacağını belirtirken; AB ise Türk vatandaşlarına Vize Muafiyeti uygulamasının kaldırılmaması ve aynı zamanda Türkiye'ye yönelik mali yardımların sekteye uğraması konusunda Türkiye'yi tehdit etmektedir. Aslında mülteci krizi, insani boyutu oldukça yüksek olan bir konu olmasından dolayı, pazarlık konusu yapılamayacak kadar önemli bir mevzudur. Ancak hem Türkiye hem de AB için güvenlik anlamında tehdit yarattığı konusunda şüphe dahi olmayan bu mevzunun yük paylaşımı çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Suriye ile olan kara sınırı, Türkiye'yi bu külfete katlanmak zorunda bırakmıştır; ancak uluslararası aktörlerin de hem mali yardımlar hem de yeniden yerleştirme politikası çerçevesinde Türkiye'ye destek olması gerekmektedir. Türkiye'nin yaklaşık 3,6 milyon Suriyeli mülteciye ev sahipliği yapmasından dolayı minnet duyduğunu belirten AB yetkilileri, hem Türkiye'ye hem de diğer ev sahibi ülkelere maddi yardımlarda bulunmaktadır. Ancak ev sahibi ülkelerin maddi yardımdan çok daha fazlasına; insani yardım ve mülteci yükünün paylaşılmasına ihtiyacı vardır (Sadık ve Zorba, 2017:33).

Daha önce Sovyet tehdidine karşı tampon bölge görevi gören Türkiye, şimdide mülteci tehdidine karşı aynı görevi üstlenmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye'nin AB ve mülteciler arasında tampon bir ülke konumunda bulunmasının AB üyeliğini ve AB güvenliğini nasıl etkilediği, bu çalışmanın üzerinde durduğu bir diğer araştırma sorusu olmuştur. Hem görüşmecilerden alınan cevaplar hem de alandan gözlemlendiği kadarıyla süreç iyi bir şekilde yönetilirse Türkiye, AB güvenliğine pozitif anlamda etki edecek; ancak iyi yönetilemezse AB için de bir risk oluşturacaktır. Yani Türkiye, AB güvenliği için önemli bir aktör olmuştur. Görüşmeciler mülteci krizinin Türkiye'nin AB Müktesebatına uyumu konusunda bir teşvik yarattığı ve ikili ilişkilerde bu nedenle işbirliğinin arttığını belirtirken, özellikle Türkiye ile AB arasında Geri Kabul Anlaşması'nın yapılmasını buna örnek olarak göstermektedir. Bu sürecin ikili ilişkiler üzerinde de pozitif anlamda etkisi bulunduğu bir gerçektir; ancak bu kriz döneminde Türkiye'nin üstlendiği sorumlulukların AB üyeliği konusunda bir etki yaratması beklenmemektedir. Özellikle 4. Görüşmeci, bu iki konuyu keskin bir şekilde birbirinden ayırmakta ve Kopenhag Kriterleri yerine getirildiği zaman müzakere sürecinin sona ereceği ve Birliğe üyeliğin gerçekleşeceğini belirtmektedir. Sonuç olarak AB'nin güvenliği konusunda Türkiye'nin sahip olduğu rol üyelik müzakerelerinde yalnızca kolaylaştırıcı bir etken olarak değerlendirilebilir. Nihayetinde Türkiye, yerine getirmekle yükümlü olduğu siyasi kriterleri tamamlamalıdır.

AB tarafından güvenlik sorunu olarak algılanan mülteci sorununun, Türkiye ile AB arasında işbirliğini arttırdığı ve ilişkilerin pozitif bir havada seyretmesine neden olduğu bir gerçek olmakla birlikte; taraflar arasındaki ilişki ağının Birliğe üyelik konusundan, AB'nin güvenliğini sağlayan ülke konusuna kaymasının ilişkileri olumsuz etkilediğini iddia eden araştırmacılar (Erdoğan, 2018a) da mevcuttur. Türkiye'nin mülteci krizi karşısında aktif bir şekilde üstlendiği sorumluluk, Türkiye-AB ilişkileri üzerinde olumlu bir hava yaratmış ve her ne kadar Türkiye'yi potansiyel bir risk olarak değerlendirenler olsa da, Türkiye'nin AB güvenliğini sağlayan bir aktör olduğu belirtilmiştir. Türkiye, bu krizi fırsata çevirerek önce Türk vatandaşlarına vize muafiyeti almak, daha sonra ise Birliğe üye olmak konusunda kararlı bir şekilde çalışmaktadır. Türkiye'nin Birliğe üyeliği söz konusu olduğunda Kopenhag Kriterleri'nin yerine getirilmesi gerektiğini her fırsatta vurgulayan AB, kriterler yerine getirildiği zaman yine de üyelik gerçekleşmezse uluslararası arenada inandırıcılığını kaybedecektir.

AB yetkilileri, her fırsatta Türkiye'nin onlar için kilit bir ortak olduğunu vurgulamasına rağmen; özellikle Yunanistan ve GKRY'nin Türkiye aleyhine çalışmalarının da etkisiyle tam üyelik müzakereleri hala sonuçlandırılmamıştır. Son dönemde Türkiye'nin Mavi Vatan'da başladığı sondaj faaliyetleri, AB ile ilişkilerin biraz da olsa gerilmesine sebep olmuştur. Bunun arkasında da, yine GKRY'nin münhasır ekonomik bölge konusunda haksız bir kazanç elde etme isteği yatmakta ve Yunanistan'ın da desteği ile AB içerisinde Türkiye'ye karşı bir kamuoyu oluşturulmaktadır. Ancak Türkiye, bu bölgedeki faaliyetlerini uluslararası hukuk kurallarına dayandırmakta ve Libya Ulusal Mutabakat Hükümeti ile yaptığı antlaşma ile de kendisine destek bulmaktadır. Buna karşılık İsrail, Yunanistan ve Mısır GKRY'yi desteklemekte ve Türkiye aleyhine propagandalar yapılarak uluslararası arenada Türkiye'nin GKRY'nin haklarını gasp ettiğine dair gündem oluşturulmaya çalışılmaktadır. Türkiye'nin Mavi Vatan'da giriştiği faaliyetleri destekleyen AB üyesi ülkeler de bulunmaktadır. Almanya, İtalya ve İngiltere Türkiye'nin yanında yer alırken; Fransa ve Rusya ise karşısında yer almaktadır. Daha önceleri Türkiye'nin aktif bir şekilde yer almadığı bu alanlarda oldubittiye getirilen anlaşmalar karşısında, Türkiye'nin Libya Ulusal Mutabakat Hükümeti ile imzaladığı Mutabakat farklı bir hava oluşmasına neden olmuştur. Nitekim Mısır bu doğrultuda deniz yetki alanı içerisinde Yunanistan'a terk ettiği 7 bin km²'yi açıklayamamıştır (<https://www.aa.com.tr/tr/analiz/sisi-darbesinin-7-yildonumunde-misir-nereye-savruluyor/1898363>, 2020).

AB müktesebatına uyum konusunda Türkiye iç hukuksal düzenlemeler yapmaya devam etmektedir ve bu konuda da ciddi bir mesafe kat ettiği görülmektedir. Sadece göç alanında bile yapılan yenilikler bu konuda verilebilecek en büyük örnek olacaktır. Nitekim AB yetkilileri bu konudan duydukları memnuniyeti Türk yetkililere de iletmiştir. Vize Muafiyeti konusunda belirlenen 72 kriterden geriye kalan 6 kriter (terörle mücadele, kişisel verilen korunması, cezai konularda adli işbirliği, EUROPOL ile anlaşma, yolsuzlukla mücadele, geri kabul anlaşması), ivedilikle yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Hem Vize Muafiyetinin şartlarının tamamlanması hem de 18 Mart Mutabakatının işlerliğinin devam etmesi, iki taraf arasında daha yakın ve yoğunluklu bir ilişki ağının oluşturulmasını sağlayacaktır. Aslında Türkiye ile AB arasındaki ilişki ağını

şekillendiren, göç dışında beş ayrı tema (ekonomi, politika, güvenlik, kimlik ve enerji) daha bulunmakta ve bunlar Türkiye'nin AB'ye entegrasyonu konusunda itici güçler olarak kabul edilmektedir (Saatçioğlu, Tekin vd., 2019:6).

Türkiye ve AB ilişkileri üzerinde doğrudan etki yaratan ve oldukça büyük çaplı bir konu olan mülteci krizi, her iki tarafın da yerine getirmesi gereken bazı sorumlulukları olduğunu ortaya çıkartmıştır. Bu doğrultuda AB, öncelikli olarak yoğun bir mülteci akınıyla karşı karşıya olan komşu ülkelerle ve daha sonra AB sınırlarını oluşturan (İtalya, İspanya, Yunanistan ve Bulgaristan) ülkelerle yük paylaşımı (*burden sharing*) anlayışına uygun olarak işbirliği yapmalı ve bu ülkelere yardım etmelidir. Bu yardım ekonomik olarak yapılabileceği gibi daha fazla mültecinin AB'ye alınması (yeniden yerleştirme) ve AB'nin sınır ülkelerinde yoğunlaşmış olanların da, AB üyesi ülkeler arasında adil bir şekilde dağıtılması (yer değiştirme) olarak yapılabilir. Burada unutulmaması gereken en önemli husus, AB'nin mülteciler konusunda Türkiye'ye yardım ederken yalnızca Türkiye'ye değil, kendisine de yardım etmiş olduğudur. Nitekim bu durumun bilinci ile hareket etmekte fayda bulunmaktadır. AB'nin mümkün mertebe mülteci statüsü vermekten imtina etmesi, hak kayıplarına ve insan hakları ihlaline neden olmaktadır. Bu nedenle yasal bir hak olan sığınma hakkı, ülkelerindeki iç savaştan kaçarak buraya gelen insanlara sağlanmalı ve mülteci statüsü verilmelidir. Daha sonra mültecilerin oryantasyonu ve entegrasyonu için yeni politikalar oluşturulmalıdır. Normal yaşama adaptasyonun sağlanması, özellikle sağlıklı ve kötü şartlardaki kamplardan kurtulmaları için oldukça önemlidir. Başarılı bir entegrasyon politikasının ev sahibi ülke için her daim katma değer yaratacağı unutulmamalı ve mülteciler topluma kazandırılmaya çalışılmalıdır.

AB tarafından güvenlikleştirilen göç konusu, güvenlikdışlaştırılmalı ve alçak siyaset alanı içerisine dâhil edilmelidir. Bu doğrultuda Türkiye ile yakın ve işleyen bir işbirliği yapılmalı ve böylece mülteci akını kontrol altına alınmalıdır. Çünkü sınırlarda güvenliğin artırılması, özellikle bazı AB ülkelerinin mültecileri kıyılardan geri itmesi gibi insani değerleri yok sayan uygulamaların ortaya konulması mültecilerin daha tehlikeli yollar denemesine neden olmakta ve böylece pek çok insan bu uğurda hayatını kaybetmektedir. AB içerisinde ortak bir mülteci politikası oluşturmak konusunda gerekli siyasi adımlar atılmalıdır. Mülteci akını önlemek konusunda en kritik konu, şüphesiz ki göçe kaynaklık eden ülkelerde var olan sorunların çözülmesidir. Siyasi istikrarsızlıkların ve iç savaşların yaşandığı bölgelerde, siyasi çözümün sağlanabilmesi için gerekli olan girişimler yapılmalıdır.

AB'nin güvenliği ve karşı karşıya kaldığı mülteci sorunu bağlamında oldukça büyük bir öneme sahip olan Türkiye ile ilişkilerin derinleşmesi hususunda daha fazla çaba sarf edilmelidir. Bu doğrultuda, Türkiye ile yapılan ancak işler hale getirilemeyen Geri Kabul Anlaşması, tekrar gözden geçirilmeli ve işler hale getirilmelidir. Bu anlaşmayla birlikte sunulan Vize Muafiyeti konusunun da, nihayete erebilmesi için AB'nin daha fazla çaba göstermesi gerekmektedir. Nihayetinde AB, Türkiye'nin kendisi için öneminin farkında olarak, bütüncül bir yaklaşım anlayışıyla birlikte Türkiye'nin AB üyeliği konusunda ve ikili işbirliği alanlarında kolaylaştırıcı adımlar atmalıdır. Yalnızca Türkiye'nin kilit bir

ortak olduğunu söylemek tek başına yeterli değildir; bu durum politikalara da yansımali ve görünür olmalıdır.

Türkiye ise, insani güvenlik anlayışı ile yürüttüğü mülteci politikalarına devam etmeli ve mültecilerin topluma sosyal uyumu konusunda kapsamlı bir sistem oluşturmaliadır. İnsancıl diplomasinin bir sonucu olarak uzunca bir süre açık kapı politikası uygulanmış olsa da, bu durum Türkiye için de potansiyel bir güvenlik riski olarak değerlendirilebilir. Özellikle sınırın diğer tarafında oluşan güç boşluğunu fırsat bilen terörist grupların buralarda yerleşik bir hale gelmeye başlaması, Türkiye için bir güvenlik sorunu yaratmaktadır. Bu nedenle sınır güvenliği ve kontrollerinin arttırılması gerekmektedir, ülkeye giriş yapan insanlar mutlaka kayıt altına alınmalı ve yasadışı geçişlerin önlenmesi için çalışılmalıdır. Mülteci sorununun özüne inecek olursak, tıpkı AB gibi Türkiye de göçe kaynaklık eden ülkelerde var olan sorunların çözülmesi ve siyasi istikrarın sağlanması için gerekli adımları atmalı ve bu konuda sorumluluk almalıdır.

Türkiye, sekiz senedir yaklaşık 3.6 milyon insanı topraklarında misafir etmekte ve bu insanların eğitimden, sağlığa, barınmadan yemeğe kadar her türlü ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır. Kurulan geçici koruma merkezleri ve kamplar konusunda BM tarafından örnek gösterilen Türkiye, ilk başlarda hiçbir uluslararası yardımı kabul etmemiştir. Ancak insan sayısı arttıkça maliyette yükselmiş ve bu nedenle yardıma ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Nitekim hala yük paylaşımına ihtiyaç vardır ve bu nedenle uluslararası yardım konusunda Türkiye açık olmalıdır.

Mülteci krizinin yaşandığı bir ortamda AB için öneminin farkında olan Türkiye, bu durumun üyelik müzakereleri üzerinde kolaylaştırıcı bir etki yaratmasını beklemektedir. Ancak bu durumun gerçekleşmesi için gereken tek şey, Kopenhag Kriterlerinin yerine getirilmesidir. Üyelik sürecinden bağımsız olarak, AB ile mülteciler konusunda ikili işbirliği yapılmalı ve bu sayede Türkiye'nin üzerindeki yükün hafifletilmesi için uğraşılmalıdır. Böylece Türkiye ve AB'nin göç politikaları konusunda eş güdümlü olarak hareket etmesi için çaba sarf edilmelidir. İki taraf arasında yapılan Geri Kabul Anlaşması işler hale getirilememiştir. Nitekim bu durum da, Türkiye'ye verilen sözlerin yerine getirilmediğinin bir kanıtıdır. Sonuç olarak Geri Kabul Anlaşması ile birlikte sunulan Vize Muafiyeti sağlanmadığı için, Türkiye Geri Kabul Anlaşmasını askıya almıştır. Ancak Türkiye'nin de Vize Muafiyetinin sağlanabilmesi için yerine getirmesi gereken hala 6 kriter bulunmaktadır. Nihayetinde karşılıklı müzakereler aracılığıyla Vize muafiyeti için gereken koşulların sonuca bağlanması beklenmektedir. Son olarak Türkiye, mülteci anlaşmaları konusunda AB ile yürüttüğü müzakerelerden bazı çıkarımlar yaparak, hem Geri Kabul Anlaşmasının işler hale getirilebilmesi için hem de ileride yapılacak yeni anlaşmalar için daha farklı politikalar izlemelidir.

Türkiye, mülteci krizinin yarattığı bu uluslararası ortamda AB'nin güvenliğini sağlayan önemli bir partner ülkedir. AB'nin güvenlik algısı ve mülteci krizi beraber değerlendirildiğinde, Türkiye ile işbirliğinin artarak devam etmesinin her iki taraf içinde "kazan-kazan" olacağı açıktır. Nitekim güvenlik ve mülteci konusu beraber değerlendirildiğinde AB'nin Türkiye'ye yönelik algıları oldukça iyidir. Çünkü Türkiye hem AB'nin güvenliğini sağlamakta hem de mültecilerin yükünü tek başına

üstlenmektedir. Ancak hem güvenlik hem de mülteci konusu, AB yetkilileri tarafından Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinden tamamen ayrı bir şekilde değerlendirilmektedir. Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği üzerine yapılan FEUTURE sentez çalışmasında, 2023 yılına kadar ikili ilişkilerin "çatışmalı işbirliği" çerçevesinde sürdürüleceği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır (Saatçioğlu, Tekin vd., 2019:8). Güvenlik alanında düşünüldüğünde en optimal senaryo olduğu iddia edilen "çatışmalı işbirliği", Türkiye'nin çıkarları ve politikalarıyla uyumlu olduğu sürece Avrupa'nın projelerine geçici olarak katkı sağlaması üzerine kurulmuştur. Ancak harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli şu anda Türkiye'nin durumu için en uygun düşen mekanizma olarak görülebilir. Eğer ki tam üyelik gerçekleşmeyecekse veya tam üyelikten vazgeçildiyse, yoğunlaştırılmış işbirlikleri ile kurulan şu an ki tanımından tamamen farklı yeni bir stratejik ortaklık mekanizması da geliştirilebilir. Bu yeni tip ortaklık için FEUTURE sentez çalışmasında "dinamik ortaklık" kavramı kullanılmıştır. Burada amaç, belirli kurallar çerçevesinde işbirliği ve yakınsamayı arttırmak, çatışma olasılığını ortadan kaldırmaktır (Saatçioğlu, Tekin vd., 2019:21).

Sonuç olarak durma noktasına gelen ve tıkanan tam üyelik müzakerelerine rağmen, özellikle altı tematik alanda (ekonomi, politika, güvenlik, kimlik, göç ve enerji) Türkiye-AB ilişkileri devam etmektedir. Bu çalışmada da üzerinde durulan göç ve güvenlik maddeleri son dönemde ilişkilerde yakınsama ve işbirliğinin gerçekleşmesini sağlamıştır. Her ne kadar göç konusunda AB, kendi başının çaresine bakacak formüller aramaya başlamış olsa da; Türkiye ile bu anlamda yapılan işbirliklerinin zorunlu olarak devam edeceği açıktır. Çünkü günümüz konjonktüründe AB'nin mülteci politikalarını Türkiye'yi dışarıda bırakacak ya da değerlendirmeye almayacak şekilde kurgulaması imkânsızdır. Yani Türkiye, AB'nin mülteci politikalarının belirlenmesi hususunda oldukça büyük etkiye sahiptir. Özellikle AB'nin göçü dışsallaştırmak için Türkiye'ye ihtiyacı vardır. Türkiye'den kaynaklı eksiklikler de olmasına rağmen, özellikle siyasi nedenlerle hala üyelik müzakerelerinin tamamlanmamış olması hem Türkiye'de bir bıkkınlık yaratmış, hem de bu süreç AB tarafında hala belirsizlik içerisinde devam etmektedir. Vize muafiyeti konusunda bir ilerleme kaydedilemediği de düşünülecek olursa, AB söz verme, sözünü zamana yayma ve gerekçelere dayandırma politikası izlemeye devam etmektedir. Türkiye ile yoğunlaştırılmış bir işbirliği ağı bulunan AB'nin, biran önce Türkiye'nin Birliğe tam üyeliği önünde engel oluşturan konuları yeniden gözden geçirmesi beklenen bir durumdur. Süreç bu şekilde belirsizliğini korumaya devam edecek olursa, Türkiye kendi gücünün farkında olarak "stratejik ortaklık" veyahut "dinamik ortaklık" gibi AB tarafından öne sürülen modeller de dâhil olmak üzere yeni ilişki modellerini değerlendirecek kapasiteye sahip olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Acer, Y. (2019 Sayı:301). *Doğu Akdeniz'de Deniz Yetki Alanları ve Türkiye-Libya Mutabakatı*. SETA .
- Adıgüzel, Y. (2018). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Akçay Belgin, A. A. (2017). Giriş: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Dünü, Bugünü, Geleceği. A. A. Akçay Belgin içinde, *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* (s. 35-38). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akgül Açıkmeşe Sinem, D. C. (2014). NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri. *Uluslararası İlişkiler, Cilt 10, Sayı 40*, 131-163.
- Alkan, N. (2008). AT ile İlişkiler. H. Çakmak içinde, *Türk Dış Politikası 1919-2008* (s. 766-771). Ankara: Barış Platin Kitap LTD. ŞTİ.
- Amnesty International. (2013, December 13). *An International Failure: The Syrian Refugee Crisis*. August 28, 2017 tarihinde AMNESTY INTERNATIONAL: https://www.amnesty.ca/sites/amnesty/files/an_international_failure_-_the_syrian_refugee_crisis.pdf adresinden alındı
- Amnesty International. (2014). *Hayatta Kalma Mücadelesi Türkiye'deki Suriye'den Gelen Mülteciler*. Londra: Uluslararası Af Örgütü.
- Arat, T. (2017). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme. A. A. Akçay Belgin içinde, *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* (s. 615-648). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arsava, A. F. (2008). AB İle İlişkiler. H. Çakmak içinde, *Türk Dış Politikası 1919-2008* (s. 846-856). Ankara: Barış Platin Kitap LTD. ŞTİ.
- Asseburg, M. (2013). The Arab Spring and the European Response. *The International Spectator Italian Journal of International Affairs Vol. 48, Issue 2*, 47-62.
- Avrupa Komisyonu. (2018, Nisan 7). *AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi*. https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komision_ulke_raporlari/2018_genisleme_strateji_belgesi_turkiyeye_iliskin_bolumler_tr.pdf adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2019, Mayıs 29). *Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesine ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme AB Genişleme Politikasına İlişkin 2019 Bilgilendirmesi*. Kasım 5, 2019 tarihinde https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu_tr.pdf adresinden alındı
- Axworthy, L. (2016). Kanada ve Anti Personel Kara Mayınları: Bir Dış Politika Önceliği Olarak İnsani Güvenlik. H. A. Smith Steve içinde, *Dış Politika Teoriler, Aktörler, Örnek Olaylar* (s. 284-307). İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.
- Aydın Düzgüt, S. (2015). Avrupa Birliği Kurumlarının Türkiye Söylemlerinde Bir Güvenlik Topluluğu Olarak Avrupa. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi Cilt 23, Sayı 2*, 99-122.
- Aydın Yılmaz, E. S. (2013). AB'nin Güvenlik Politikası ve Karadeniz Bölgesi ile İlişkileri. *Karadeniz Araştırmaları, Sayı:39*, s. 1-14.
- Bailes, A. J. (2008, January). The EU and a 'Better World': What Role for the European Security and Defence Policy? *International Affairs, Vol.84, No.1*, s. 115-130.

- Baldwin, D. A. (1995, October). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics* 48, s. 117-141.
- Baldwin, D. A. (1997, January). The Concept of Security. *Review of International Studies*, Vol. 23, No.1, s. 5-26.
- Barbulescu Roxana, B. L. (2014, February 24). Protecting Us, Protecting Europe? Public Concern About Immigration and Declining Support for European Integration in Italy. *Perspectives on European Politics and Society* 15:2, s. 216-237.
- Barry Buzan, O. W. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University.
- Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). (2014). *Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri Kardeş Topraklarından Misafirlik*. Ankara: AFAD.
- Baykal Sanem, A. T. (2018). AB'yle İlişkiler. B. O. (Editör) içinde, *Türk Dış Politikası Cilt II:1980-2001* (s. 326- 365). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Baykal Sanem, A. T. (2020). AB'yle İlişkiler. B. O. (Editör) içinde, *Türk Dış Politikası Cilt III: 2001-2012* (s. 337- 400). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Baylis John, S. S. (2001). Introduction. S. S. Baylis John içinde, *The Globalization of World Politics An Introduction to International Relations* (s. 1-13). New York: Oxford University Press.
- Baylis, J. (2001). International and global security in the post-cold war era. J. B. Smith içinde, *The Globalization of World Politics An Introduction to International Relations* (s. 254-275). New York: Oxford University Press.
- BBC News. (2018, June 28). *Almanya Başbakanı Merkel: Göç, Avrupa Birliği'nin geleceğini belirleyebilir*. July 20, 2018 tarihinde BBC News: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-44642647> adresinden alındı
- Betts, A., Loescher, G., & Milner, J. (2017). *BMMYK: Mülteci Koruma Siyaseti ve Pratiği*. İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi.
- Bilgin, P. (2003, Jun). Individual and Societal Dimensions of Security. *International Studies Review* Vol. 5, No. 2, s. 203-222.
- Birleşmiş Milletler. (1948, Aralık 10). Kasım 5, 2019 tarihinde <http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/1-insan-haklari-evrensel-beyanname.pdf> adresinden alındı
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği . (1967). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: [http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf) adresinden alındı
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği. (1951, Temmuz 28). *Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: <http://www.goc.gov.tr/files/files/multec%C4%B1ler%C4%B1nhukuk%C4%B1statusune%C4%B1l%C4%B1sk%C4%B1nsozlesme.pdf> adresinden alındı
- Bloomberg News. (2015, Temmuz 7). *Göçmenlerin Umudu Avrupa*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://businessht.bloomberght.com/guncel/haber/1125496-gocmenlerin-umudu-avrupa> adresinden alındı

- Boon, M. V. (2016, December). A Five-Year Integration Plan for Syrian Refugees Residing in Italian Refugee Camps. "A Five-Year Integration Plan for Syrian Refugees Residing in Italian Refugee Camps" Honors Theses. USA: Western Michigan University.
- Booth, K. (1991a, July). Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* Vol. 67, No. 3, s. 527-545.
- Booth, K. (1991b, October). Security and Emancipation. *Review of International Studies* Vol. 17, No.4, s. 313-326.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brauch, H. G. (2008 Yaz). Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü. *Uluslararası İlişkiler Cilt 5., Sayı 18.*, 1-47.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear The National Security Problem in International Relations*. Great Britain: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B. (1997, March). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict* Vol. 32, No. 1, s. 5-28.
- Buzan, B. (2007). *People, States and Fear Second Edition An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. ECPR.
- Cavlak, H. (2012). Avrupa Birliği'nin Güvenlik Kimliği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 11., Sayı:42*, s. 288-305.
- Cazala, M. S. (2014). Eleştirel Kuramda Özgürleşme ve Aydınlanma Düşüncesi. T. Arı içinde, *Postmodern Uluslararası İlişkiler Teorileri-2* (s. 49-77). Bursa: Dora Yayıncılık.
- CEAR. (2016). *Situation of refugees in Spain and Europe Executive Summary*. Comision Espanola de Ayuda al Refugiado.
- CEAR. (2017). *Refugees in Spain and Europe Executive Report*. Comision Espanola de Ayuda al Refugiado.
- Cebeci, M. (2014). Turkish and EU Security Cultures in Perspective: Why Do We Need a Holistic Approach to European Security? *Marmara Journal of European Studies* Vol. 22, No:2, 25-62.
- Cha, V. D. (2000, May). Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research* Vol. 37, No.3, s. 391-403.
- Commission of the European Communities. (2007, June 6). *Green Paper on the Future Common European Asylum System*. September 6, 2019 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN> adresinden alındı
- Commission on Human Security. (2003). *Human Security Now*. Temmuz 20, 2020 tarihinde <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf> adresinden alındı
- Coşkun, B. B. (2014). Kopenhag Okulu ve Güvenikleştirme: Değişen Güvenlik Ortamı, Zorluklar, Fırsatlar ve Meydan Okumalar. T. Arı içinde, *Postmodern Uluslararası İlişkiler Teorileri-2* (s. 179-203). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Council of the European Commission. (2002, December 12-13). *Copenhagen European Council*. Temmuz 21, 2020 tarihinde <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf> adresinden alındı

- Council of The European Union. (2004, December 16-17). *Brussels European Council*. Temmuz 21, 2020 tarihinde https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf. adresinden alındı
- Council of the European Union. (2005, October 3). *Principles governing the negotiations*. Temmuz 22, 2020 tarihinde https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf adresinden alındı
- Çakmak, H. (2007). *Avrupa Güvenliği*. Ankara: Platin Yayınları.
- Çakmak, H. (2011). *Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri*. Ankara: Barış Kitap.
- Çayhan, E. (2008). AET İle İlişkiler. H. Çakmak içinde, *Türk Dış Politikası 1919-2008* (s. 604-608). Ankara: Barış Platin Kitap LTD. ŞTİ.
- Çıtak, E. (2017). *Yeni Güvenlik Politikaları ve Türkiye'de İstihbaratın Dönüşümü Güvenlik ve İstihbarat*. Yeniüzyıl.
- Çorabatır, M. (2018, Şubat 16). *Göçmen/Mülteci Uyum Strateji Belgesi'nde Neler Olmalı?* Refugee NewsTurkey: <https://www.refugeenewsturkey.org/single-post/2018/02/16/G%C3%B6%C3%A7menM%C3%BCltecisi-Uyum-Strateji-Belgesi%E2%80%99nde-neler-olmal%C4%B1> adresinden alındı
- Dedeoğlu, B. (2018). *Uluslararası Güvenlik ve Strateji* . Yeniüzyıl.
- Demir Oğuzhan Ömer, S. Y. (2015). *Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar*. Global Politika ve Strateji.
- Demir, C. K. (2018). Strateji ve Güvenlik. G. Sarı, & C. K. Demir içinde, *Teoriden Uygulamaya "Güvenlik" Üzerine* (s. 1-30). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Demir, S. (2010). Dünden Bugüne Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı. *Güvenlik Stratejileri Dergisi* 6 (11), s. 27-52.
- Dempster, H. (2016, December 14). *Migration to Europe: latest statistics and new trends*. April 15, 2018 tarihinde ODI: <https://www.odi.org/blogs/10473-migration-europe-latest-statistics-and-new-trends> adresinden alındı
- Desai, S. (2005). Turkey in the European Union: A Security Perspective-Risk or Opportunity? *Defence Studies* 5:3, 366-393.
- Digester, P. (1994). *The Concept of Security*. American Political Science Association.
- Dimitriadi Angeliki, K. A. (2018, March). *EU-Turkey Relations and Irregular Migration: Transactional Cooperation in the Making*. European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement.
- Dinçer Osman Bahadır, F. V. (2013). *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*. Washington: Brookings and USAK.
- DW. (2004, Şubat 04). *Merkel Türkiye'ye "imtiyazlı ortaklık" önerdi*. Temmuz 20, 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/merkel-t%C3%BCrkiye-ye-imtiyazl%C4%B1-ortakl%C4%B1k-%C3%B6nerdi/a-2527096> adresinden alındı
- DW. (2019, Temmuz 22). *Çavuşoğlu: Geri Kabul Anlaşması'nı askıya aldık*. Temmuz 20, 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277> adresinden alındı

- Efe, H. (2008). Avrupa Birliği'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 7(1), s. 66-78.
- Eker, F. A. (2019, Ekim). *NATO'nun Güvenlik Anlayışı ve Stratejik Konseptleri*. Uluslararası İlişkiler Konseyi: https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/NATOSTrategikKonseptleri_FulyaAksuEreker_v.1.pdf adresinden alındı
- Ekinci, M. U. (2016). *Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyaloğu*. İstanbul: SETA.
- Eralp, A. (2017). Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi:Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim. A. A. Akçay Belgin içinde, *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçe,Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* (s. 69-82). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erdenir, B. (2017). Türkiye-Avrupa Birliği Bütünleşmesi: Kimlik ve Kültür Unsurları. A. A. Akçay Belgin içinde, *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçe,Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* (s. 43-67). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erdoğan M. Murat, Ü. C. (2015). *Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*. Ankara: TİSK .
- Erdoğan, M. M. (2012, June). Avrupa Birliği'nin Suriye Politikası. *SDE Analiz*, s. 16-27.
- Erdoğan, M. M. (2018a). *Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M. M. (2018b). *Suriyeliler Barometresi Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdurmaz, S. (2010, Ekim 8). *NATO Genel Sekreteri Rasmussen'in NATO-AB İlişkileri Konusunda Türkiye'den Talebi Nedir?* Türkiye Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi: <https://turksam.org/nato-genel-sekreteri-rasmussen-in-nato-ab-iliskileri-konusunda-turkiye-den-talebi-nedir> adresinden alındı
- Erhan Çağrı, A. T. (2019). AE'yle İlişkiler. B. O. (Editör) içinde, *Türk Dış Politikası Cilt I:1919-1980* (s. 808- 853). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erhan Çağrı, A. T. (2018). Avrupa Topluluklarıyla İlişkiler. B. O. (Editör) içinde, *Türk Dış Politikası Cilt II:1980-2001* (s. 83-101). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Ersay, E. (2014). Realizm. R. Gözen içinde, *Uluslararası İlişkiler Teorileri* (s. 159-189). İletişim Yayıncılık.
- European . (2000). *Agenda 2000: for a stronger and wider Union*. Temmuz 20, 2020 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l60001&from=EN> adresinden alındı
- European Commission. (1998, March 4). *Strategy for relations between Turkey and the European Union*. Temmuz 21, 2020 tarihinde https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_98_208 adresinden alındı
- European Commission. (2007, April 20). *FRONTEX and RABITS: the European Union is stepping up its operational efforts combating illegal immigration*. September 5, 2019 tarihinde European Commission Press Release Database: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-142_en.htm adresinden alındı
- European Commission. (2010, April 20). *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. September 6, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/com_2010_171_action_plan_implementing_stockholm_programme_en_1.pdf adresinden alındı

- European Commission. (2012, June 22). *Council Decision of concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation*. Temmuz 22, 2020 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0239:FIN:EN:PDF> adresinden alındı
- European Commission. (2015, October 15). *EU-Turkey Joint Action Plan*. Temmuz 22, 2020 tarihinde https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860 adresinden alındı
- European Commission. (2016, March 18). *EU-Turkey Statement*. Temmuz 22, 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2017a, March 2). *Europe's Migration and Asylum Policy*. September 6, 2019 tarihinde European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_factsheet_on_europes_migration_and_asylum_policy_-_small_steps_to_make_a_big_difference_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2017b, December). *Europe's attitudes towards security*. Temmuz 20, 2020 tarihinde https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1569_87_4_464B_ENG adresinden alındı
- European Commission. (2018a, September 12). *Enhancing safe and legal pathways to Europe*. September 6, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2018b, September 12). *A Stronger and more effective European return policy*. September 8, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2018c, September 12). *A strengthened and fully equipped European Border and Coast Guard*. September 6, 2019 tarihinde European Commission: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2018d, December). *Managing Migration EU Financial Support to Italy*. September 6, 2019 tarihinde European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_managing-migration-eu-financial-support-to-italy_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2019a, September 16). *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Turkey*. Kasım 5, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en adresinden alındı
- European Commission. (2019b, August 21). *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Syria*. October 21, 2019 tarihinde European Commission: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en adresinden alındı
- European Commission. (2019c, March). *EU-Turkey Statement Three years on*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2019d, November). *Public Opinion in the European Union*. Temmuz 20, 2020 tarihinde <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255> adresinden alındı

- European Commission. (t.y.a.). *Identification of applicants (EURODAC)*. September 6, 2019 tarihinde Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en adresinden alındı
- European Commission. (t.y.b.). *Country responsible for asylum application (Dublin)*. September 6, 2019 tarihinde Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en adresinden alındı
- European Commission. (t.y.c.). *20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration*. September 6, 2019 tarihinde Migration and Home Affairs: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/timeline_en/timeline_en.pdf adresinden alındı
- European Council. (2002, June 21-22). *European Council Seville Conclusions of the Presidency*. September 6, 2019 tarihinde http://aei.pitt.edu/43346/1/Savilla_2002.pdf adresinden alındı
- European Council. (2015, November 29). *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement*. Temmuz 22, 2020 tarihinde <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> adresinden alındı
- European Council. (2016, March 7). *Meeting of the EU heads of state or government with Turkey*. Temmuz 22, 2020 tarihinde <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/> adresinden alındı
- European Council. (2020, June). *Timeline: EU cooperation on security and defence*. July 20, 2020 tarihinde <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/defence-security-timeline/> adresinden alındı
- European Parliament. (1990, June 25-26). *Presidency Conclusions European Council Dublin*. September 8, 2019 tarihinde http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1_en.pdf adresinden alındı
- European Parliament. (1997, December 12-13). *Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997 Presidency Conclusions*. Temmuz 20, 2020 tarihinde https://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm adresinden alındı
- European Parliament. (1999a, October 15-16). *Tampere European Council Presidency Conclusions*. September 8, 2019 tarihinde http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c adresinden alındı
- European Parliament. (1999b, December 10-11). *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 Presidency Conclusions*. Temmuz 21, 2020 tarihinde https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm adresinden alındı
- European Parliament. (2016, August 31). *Overview on the use of Eu funds for migration policies*. September 5, 2019 tarihinde European Parliament: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA%282016%29572682_EN.pdf adresinden alındı
- European Parliament. (t.y.a.). *Migration and Asylum*. April 15, 2018 tarihinde European Parliament Research Service: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro> adresinden alındı
- European Union. (2016, December 23). *The EU and The Crisis in Syria*. September 5, 2019 tarihinde https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/6_syria_5pg.pdf adresinden alındı

- European Union. (t.y.). *The history of the European Union*. Temmuz 20, 2020 tarihinde https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en adresinden alındı
- Eurostat. (2018, March 16). *Asylum Statistics*. April 15, 2018 tarihinde Eurostat Statistics Explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics adresinden alındı
- Eurostat. (2019a, April 25). *Asylum decisions in the EU*. October 21, 2019 tarihinde Eurostat newsrelease: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9747530/3-25042019-BP-EN.pdf/22635b8a-4b9c-4ba9-a5c8-934ca02de496> adresinden alındı
- Eurostat. (2019b, March 12). *Asylum Statistics*. September 6, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics adresinden alındı
- Fakhoury, T. (2016). Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals. *The International Spectator Italian Journal of International Affairs* Vo. 51, Issue 4, 67-79.
- Fandrich, C. (2012, July). *Healing a Neighbourhood: Potential EU Responses to the Syrian Refugee Crisis*. January 5, 2015 tarihinde Migration Policy Centre: <http://www.migrationpolicycentre.eu/publication/healing-a-neighbourhood-potential-eu-responses-to-the-syrian-refugee-crisis/> adresinden alındı
- Fargues Philippe, F. C. (2012/14). *The European Response to the Syrian Refugee Crisis What Next?* Italy: European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Foucault, M. (2016). *Güvenlik, Toprak, Nüfus Collage de France Dersleri 1977-1978*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Fullerton, M. (2016). Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides With European Human Rights Law. *Harvard Human Rights Journal* Vol. 29, Issue 1, s. 57-134.
- Gençer, R. M. (2016). *European Union Policies towards the Refugees and the Conditions of the Syrian Refugees after the Arab Spring: the case of Germany, UK and Italy*. Çanakkale.
- Giumelli Francesco, I. P. (2013). *The Effectiveness of EU Sanctions An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar(Burma)*. European Policy Centre.
- Gözen, R. (2014). İdealizm. R. Gözen içinde, *Uluslararası ilişkiler Teorileri* (s. 67-121). İletişim Yayıncılık.
- Graham, D. T. (2000). The People Paradox: Human Movements and Human Security in a Globalizing World. N. K. David T. Graham içinde, *In Migration, Globalization and Human Security*. London: Routledge.
- Griffiths, M., O'Callaghan, T., & Roach, S. C. (2013). *Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi*, 2(2), 81-100.
- Gürçan, M. (2013). "Balancing or Burden Sharing?" Settling the Ambiguity around the European Security and Defence Policy (ESDP) . *Güvenlik Stratejileri, Year 9., Issue:18*, s. 103-144.
- Hasgüler Mehmet, U. M. (2014). *Devletlerarası ve Hükümetler Dışı Uluslararası Örgütler Tarihçe-Organlar-Belgeler-Politikalar*. İstanbul: ALFA Basım Yayım Dağıtım.
- Hay, C. (2013). International Relations Theory and Globalization. M. K. Tim Dunne içinde, *International Relations Theories Discipline and Diversity* (s. 287-304). Oxford University Press.

- Hughes, C. W. (2002). *Reflections on Globalization, Security and 9/11*. Warwick: Center for the Study of Globalization and Regionalisation.
- Hukuk Ansiklopedisi. (2017, Temmuz 31). *İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi Metni*. Kasım 5, 2019 tarihinde <https://hukukbook.com/insan-ve-yurttas-bildirisi-metni/> adresinden alındı
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, No 5, 751-777.
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2016). *2016 Türkiye Göç Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.
- Ihlamur-Öner, S. G. (2014, Mart-Nisan). Türkiye'nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası. *Ortadoğu Analiz Dergisi*, s. 42-45.
- Ilgıt Aslı, Ç. Ö. (2019). Suriye Krizi Döneminde Avrupa'ya Yönelik Göçlerin Güvenlikleştirilmesi: Avrupa Birliği Kurumlarının Söylemleri Kapsamında Bir İnceleme. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt 18, No 2*, 493-533.
- İnanç, H. (2016). Türkiye-AB İlişkileri: Entegrasyonu Zora Sokan Saiklar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı:25*, 229-246.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (2001). *The Responsibility to Protect*. Canada: International Development Research Centre.
- International Crisis Group. (2013). *Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey*. Belgium.
- International Crisis Group. (2014). *The Rising Costs of Turkey's Syrian Quagmire*. Brussels: International Crisis Group.
- International Organization for Migration (IOM). (2017a, March). *Migration Flows to Europe*. September 8, 2019 tarihinde https://migration.iom.int/docs/Q1_2017_statistical_Overview.pdf adresinden alındı
- International Organization for Migration (IOM). (2019, Aralık 29). *Missing Migrants*. Aralık 29, 2019 tarihinde <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> adresinden alındı
- International Organization for Migration(IOM). (2017b). *World Migration Report 2018*. Switzerland: International Organization for Migration(IOM).
- İrdem, İ. (2018). *Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç ve Sınır Yönetimi Stratejileri (Doktora Tezi)*.
- Janusz Gierszewski, J. P. (2016). Theoretical Basics of Societal Security. *Security Dimensions International & National Studies No. 18*, s. 30-48.
- Kale, B. (2016). Nüfus Hareketleri ve Göç . A. Balcı, & Ş. Kardaş içinde, *Uluslararası İlişkilere Giriş* (s. 605-616). İstanbul : Küre Yayınları.
- Kant, I. (1983). *Perpetual Peace and Other Essays on Politics, History and Moral Practice*. Hackett Publishing.
- Karabulut, B. (2011). Helsinki'den Astana'ya Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü (AGİT). *Gazi Akademik Bakış, Cilt 4, Sayı:8*, s. 69-93.
- Karabulut, B. (2015). *Güvenlik "Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek"*. Ankara: Barış Kitap.
- Karacasulu, N. (2014). Uluslararası İlişkilerde İnşacılık Yaklaşımları. T. Arı içinde, *Postmodern Uluslararası İlişkiler Teorileri-2* (s. 105-125). Bursa: Dora Yayınları.

- Kardaş, T. (2016). Güvenlik. A. Balcı, & Ş. Kardaş içinde, *Uluslararası İlişkilere Giriş* (s. 337-349). İstanbul: Küre Yayınları.
- Karluk, R. (2014). *Avrupa Birliği*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kartal Bilhan, B. E. (2014). Türkiye'ye Yönelik Mülteci ve Sığınmacı Hareketleri. *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi Cilt 12, Sayı 2*, 275-299.
- Keith Krause, M. C. (1996, October). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2., s. 229-254.
- Keyman, E. F. (2014). Kimlik ve Demokrasi. A. Eralp içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 217-250). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kirişçi, K. (2014). *Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin "Suriyeli Mülteciler" Sınavı*. Ankara: USAK& Brookings Enstitüsü.
- Kirton, J. (1993). The Seven-Power Summit as a New Security Institution. D. H. David Dewitt içinde, *Building a New Global Order-Emegining Trends in International Security* (s. 335-357). Canada: Oxford University Press.
- Kızıltoprak, S. (2020, Temmuz 3). *Sisi darbesinin 7. yıldönümünde Mısır nereye savruluyor?* Temmuz 3, 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/sisi-darbesinin-7-yildonumunde-misir-nereye-savruluyor/1898363> adresinden alındı
- Kleib, S. (2014, December 27). *The EU Shifting Its Strategy on Syria, Iraq and fighting ISIS*. January 22, 2015 tarihinde <http://www.derechos.org/peace/syria/doc/syr4885.html> adresinden alındı
- Knorr, K. (1973). National Security Studies: Scope and Structure of the Field. P. S. Frank N. Trager içinde, *National Security and American Society: Theory, Process and Policy*. University Press of Kansas.
- Koenig, N. (2011). The EU and the Libyan Crisis – In Quest of Coherence? *The International Spectator Italian Journal of International Affairs* Vol.46, Issue 4, 11-30.
- Köse, M. A. (2015, Eylül). Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi Cil 3, Sayı 2*, s. 195-220.
- Köylü, M. (2019). Türkiye ve AB'nin Suriyeli Mültecilere Yönelik İnsan Hakları Tutumu. *TİHEK Akademik Dergisi, Yıl 2, Sayı 3*, 9-42.
- Krause, K. (1996). *Critical Theory and Security Studies*. YCISS Research.
- Kutlay Mustafa, A. Ö. (2015). *Mülteci Krizi ve Türkiye-AB İlişkilerinde Eksen Kayması*. Ankara: USAK .
- Küçük, M. (2014). Uluslararası İlişkilerde Sosyal İnşacılık. R. Gözen içinde, *Uluslararası İlişkiler Teorileri* (s. 325-379). İletişim Yayıncılık.
- Lecha, E. S. (2019). *EU-Turkey Relations Mapping landmines and exploring alternative pathways*. Foundation For European Progressive Studies.
- Mabee, B. (2003). Security Studies and the 'Security State': Security Provision in Historical Context. *International Relations* Vol . 17(2), s. 135-151.
- Machiavelli, N. (2018). *Prens (Çev. Kemal Atakay)*. Can Yayınları.
- Mandacı Nazif, Ö. G. (2013 Güz). Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler Cilt 10, Sayı 39*, 105-130.

- Mcdonald, M. (2005, September). Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001. *International Relations Vol. 19, No. 3*, s. 297-320.
- Mearsheimer, J. J. (1990, Summer). Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security Vol. 15, No. 1*, s. 5-56.
- Mearsheimer, J. J. (2013). Structural Realism. M. K. Tim Dunne içinde, *International Relations Theories Discipline and Diversity* (s. 77-93). Oxford University Press.
- Morgenthau, H. J. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Müftüler-Baç, M. (2017, March 16). Turkey's Future with the European Union: An Alternative Model of Differentiated Integration. *Turkish Studies*, s. 1-23.
- Nas, Ç. (2015). Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi Cilt 23, Sayı:2*, s. 169-186.
- Official Journal of the European Communities. (1970, November 23). *Additional Protocol*. Temmuz 20, 2020 tarihinde [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21970A1123\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21970A1123(01)&from=EN) adresinden alındı
- Official Journal of the European Communities. (1995, December 22). *Desicion No 1 /95 of The EC-TURKEY Association Council*. Temmuz 20, 2020 tarihinde [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213(01)&from=EN) adresinden alındı
- Official Journal of the European Communities. (1963, September 12). *Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey*. Temmuz 20, 2020 tarihinde https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF adresinden alındı
- Official Journal of the European Communities. (2001, March 8). *Council Desicion of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey*. Temmuz 21, 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2001.pdf adresinden alındı
- Official Journal of the European Union. (2005, March 3). *The Hague Programme.Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*. September 8, 2019 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> adresinden alındı
- Orchard Cynthia, M. A. (2014). *Protection in Europe for Refugees from Syria*. Oxford: Refugee Studies Centre.
- Özay, B. (2008, November 27). *"Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı" tartışılıyor*. September 5, 2019 tarihinde Deutsche Welle: <https://www.dw.com/tr/avrupa-birli%C4%9Fi-g%C3%B6%C3%A7-ve-iltica-pakt%C4%B1-tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1%C4%B1yor/a-3827099> adresinden alındı
- Özden, Ş. (2013). *Syrian Refugees in Turkey*. Italy: Migration Policy Centre.
- Özen, Ç. (2008). Avrupa Toplulukları İle İlişkiler. H. Çakmak içinde, *Türk Dış Politikası 1919-2008* (s. 650-658). Ankara: Barış Platin Kitap LTD. ŞTİ.
- Özerim, G. (2014). Avrupa'da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve Bir Güvenlik Konusuna Dönüşüm: Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem Mi? *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi Cilt 5, Sayı 1*, 11-48.

- Özgöker C. Uğur, B. G. (2018). Küresel Denklemden Avrupa'nın İç ve Dış "Birlik" Güvenliği: Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası. Y. A. Sakman Tolga içinde, *Yeni Güvenlik Ekosistemi ve Çok Taraflı Bedeli* (s. 261-272). İstanbul: TASAM.
- Özipek, B. B. (2018). Ekonomi Temelli Ayrımcılık ve Önyargı Karşıtı Argümantasyona Katkı: "Suriyeli Sığınmacılar ve Türkiye Ekonomisi" Raporu. *Liberal Düşünce Dergisi Yıl:23, Sayı:90*, 125-146.
- Özipek, B. B. (2014). Liberalizm ve Uluslararası İlişkiler. R. Gözen içinde, *Uluslararası İlişkiler Teorileri* (s. 121-159). İletişim Yayıncılık.
- Öztürk, Z. A. (2014). Uluslararası İlişkilerde Güvenliği Yeniden Düşünmek: Geleneksel ve Alternatif Yaklaşımlar. T. Arı içinde, *Postmodern Uluslararası İlişkiler Teorileri-2* (s. 149-179). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Palacio, A. (2003). The European Common Foreign and Security Policy: Projecting Our Shared Values. *The Brown Journal of World Affairs, Vol.9, No.2*, s. 73-81.
- Paragi, B. (2015, March 9). Eastern and Western Perceptions on EU Aid in Light of the Arab Spring. *Democracy and Security Vol. 11., Issue 1.*, s. 60-82.
- Perruchoud, R., & Cross, J. R. (2013). *Göç Terimleri Sözlüğü*. IOM: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf adresinden alındı
- Reçber, K. (2006). Avrupa Güvenlik ve Savunma Sisteminde NATO'nun Dışlanma Olasılığına Hukuksal Bir Bakış. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 19-33.
- Reçber, K. (2010). *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Metinleri*. Alfa Aktüel.
- Resmi Gazete. (2019, Eylül 18). *AB ile Vize Serbestisi Diyaloğu Süreci*. Kasım 5, 2019 tarihinde Genelge 2019/09: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/CumhurbaskanligiGenelgeleri/20190918-19.pdf> adresinden alındı
- Robert O. Keohane, J. S. (2000, Spring). Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). *Foreign Policy No. 118*, s. 104-119.
- Rumelili Bahar, K. S. (2017). Göç ve Güvenlik: Eleştirel Yaklaşımlar. *Toplum ve Bilim 140*, 69-92.
- Saatçioğlu Beken, T. F. (2019). *AB-Türkiye İlişkilerinin Geleceği: Çatışmalı İşbirliği ve Dinamik Ortaklık*. FEUTURE.
- Saatçioğlu, B. (2017). *AB'nin Mülteci Krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek*. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.
- Sadık Giray, Z. H. (2017 (July-December)). Humanitarian Diplomacy for Syrian Refugees and Turkey-EU Relations. *The Journal of Migration Studies Vol 3, No:2*, 10-39.
- Sağiroğlu, A. Z. (2016a). Turkey's migration law and policy: is it a new era? P. B. Sirkeci İbrahim içinde, *Turkish Migration Policy* (s. 41-54). London: Transnational Press London.
- Sağiroğlu, A. Z. (2016b). Not Only A Burden But Also A Contribution: The Impact of Syrians on The Turkish Economy. *Turkish Migration Conference 2016*. Vienna: Transnational Press London.
- Sasse, G. (2008, March). The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours. *Europe-Asia Studies, Vol. 60, No.2*, s. 295-316.

- Schumacher, T. (2015). Uncertainty at the EU's borders: Narratives of EU external relations in the revised European Neighbourhood Policy towards the southern borderlands. *European Security* Vol. 24, Issue 3, 381-401.
- Seeberg, P. (2013). The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies—The Cases of Egypt, Libya, and Syria. *Democracy and Security* Vol.9 Issue 1-2, 157-176.
- Smith, M. E. (2020). *Uluslararası Güvenlik*. Ankara: Felix Kitap.
- Smoke, R. (1975). National Security Affairs. N. W. Fred I. Greenstein içinde, *Handbook of Political Science* Vol. 8. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co.
- Şemşit, S. (2010). *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları (Doktora Tezi)*.
- Şener, B. (2017). Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Uluslararası Göç Olgusu ve Ulusal Güvenlik Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 6 (1), 1-31.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (1963, Eylül 12). *Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratma Anlaşması*. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2015a, Ekim 15). *Türkiye-AB Ortak Eylem Planı*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2015b, Kasım 29). *29 Kasım 2015 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/29_kasim_2015_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2016a, Mart 7). *AB Devlet ve Hükümet Başkanları Tarafından Yapılan Açıklama*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/7_mart_2016_ab_devlet_ve_hukumet_baskanlari_tarafindan_yapilan_aciklama_.pdf adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2016b, Mart 18). *18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2019b, Temmuz 12). *Gümrük Birliği*. https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html adresinden alındı
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2019a, Temmuz 17). *Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Önemli Tarihler*. <https://www.ab.gov.tr/siteimages/kronoloji-trkce-17.07.2019.pdf> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2006, Eylül 19). *İskan Kanunu*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: <http://www.goc.gov.tr/files/files/3.pdf> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2013, Nisan 4). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2014, Ekim 13). *Geçici Koruma Yönetmeliği*. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/gecicikorumayonetmeligi.pdf> adresinden alındı

- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Kasım 7). *Düzensiz Göç*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Kasım 7). *Geçici Koruma*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Kasım 7). *Geri Alım*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/geri-alim> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Kasım 7). *İnsan Ticareti ile Mücadele*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/insan-ticareti-ile-mucadele-istatistik> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Kasım 7). *Merkezler*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33> adresinden alındı
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (tarih yok). *Uyum Hakkında*. t.y. tarihinde <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda> adresinden alındı
- Tan, Ö. (2013). Avrupa Birliği ve Türkiye Güvenlik ve Savunma İlişkileri. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi Cilt 2, Sayı 4*, s. 1-13.
- Tanrısever, O. F. (2014). Güvenlik. A. Eralp içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 107-125). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tassinari, F. (2016). The Disintegration of European Security: Lessons from the Refugee Crisis. *PRISM, Vol.6, No.2*, 70-83.
- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu. (2018). *Göç ve Uyum Raporu*. Ankara: TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.
- Teke Lloyd, F. A. (2019). Türkiye Göç ve Mülteci Politikasının Dış Politika Ekseninde Değerlendirilmesi. *Alternatif Politika 11(3)*, s. 502-526.
- Tekin, B. Ç. (2017). Düzensiz Göçün Yönetimi Konusunda Varılan Türkiye-AB Mutabakatının Avrupa Birliği'nin Uluslararası Kimliği Üzerindeki Etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 39, Sayı 11*, 659-678.
- TİKA. (2019). *Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu 2018*. Ankara: Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- Tim Dunne, N. J. (2004, March). 'We the Peoples': Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice. *International Relations Vo. 18, No.1*, s. 9-23.
- Torun, Z. (2017). Avrupa Birliği'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve. A. Akçay Belgin içinde, *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* (s. 143-163). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Trauner, F. (2016). Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration Vol.38, Issue 3*, 311-325.
- Triandafyllidou Anna, D. A. (2013). Migration Management at the Outposts of the European Union. *Griffith Law Review Vol.22, Issue 3*, 598-618.
- Trombetta, L. (2014). The EU and the Syrian Crisis as Viewed from the Middle East. *The International Spectator Italian Journal of International Affairs Vol.49, Issue 3*, 27-39.
- Turan Yıldırım, Ş. O. (2017). AB'ye İltica Başvurularının Değerlendirilmesinde Geri Kabul ve Güvenli Üçüncü Ülke Tartışmaları. *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi Cilt 3, Sayı 1*, 47-56.

- Turhan, E. (2018). Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği: Neoliberal bir Yaklaşım. *SIYASAL: Journal of Political Sciences*, 95-120.
- Türk Dil Kurumu. (2020, Temmuz 20). *Türk Dil Kurumu Sözlükleri*. https://sozluk.gov.tr/adresinden_alindi
- Türk Kızılayı. (2014). *Suriye İnsani Yardım Operasyonu*. Ankara: Suriye İnsani Yardım Operasyonu.
- Türk Kızılayı Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü. (2017). *Suriye Krizi İnsani Yardım Operasyonu*. Ankara: Türk Kızılayı .
- Türkeş Kılıç, S. (2018). Avrupa Komşuluk Politikası'nda Uluslararası Göçün Güvenlikleştirilmesi. *Mukaddime, 9 (Özel Sayı 1)*, 1-20.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. (tarih yok). *Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar*. https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf adresinden alındı
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2018, Mart 26). Kasım 5, 2019 tarihinde “Türkiye ve AB uzun süreli stratejik ortaktır”: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/92189/-turkiye-ve-ab-uzun-sureli-stratejik-ortaktir-> adresinden alındı
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2015, Ekim 16). Kasım 5, 2019 tarihinde Dışişleri Bakanı Sayın Feridun Sinirlioğlu'nun Basını Bilgilendirme Toplantısı, 16 Ekim 2015, Ankara: http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-feridun-sinirlioglu_nun-basini-bilgilendirme-toplantisi_-16-ekim-2015_-ankara.tr.mfa adresinden alındı
- Türkiye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetme*. (1994, Eylül 14). <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeli.pdf> adresinden alındı
- Ullman, R. H. (1983, Summer). Redefining Security. *International Security* Vol. 8, No. 1 , s. 129-153.
- Uluslararası Af Örgütü. (2018). *Uluslararası Af Örgütü Raporu 2017/18*. London: Amnesty International.
- UMKE. (2018, Eylül 25). *Suriyelilere 32 milyar dolar harcadık*. <https://www.umke.org/turkiye/suriyelilere-32-milyar-dolar-harcadik-h11269.html> adresinden alındı
- UNHCR. (2016a, December). *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe*. April 15, 2018 tarihinde UNHCR: <https://www.unhcr.org/partners/donors/589497d07/2017-regional-refugee-migrant-response-plan-europe-january-december-2017.html> adresinden alındı
- UNHCR. (2016b, June). *Global Resettlement Needs*. June 1, 2017 tarihinde <http://www.unhcr.org/uk/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html> adresinden alındı
- UNHCR. (2018a). *BM Mülteci Örgütü*. UNHCR: <https://www.unhcr.org/tr/> adresinden alındı
- UNHCR. (2018b, Nisan 9). *Suriye Acil Durumu*. UNHCR: <https://www.unhcr.org/tr/suriye-acil-durumu> adresinden alındı

- UNHCR. (2019a, June 20). *2018 in Review Trends at a Glance*. September 6, 2019 tarihinde <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf> adresinden alındı
- UNHCR. (2019b, Aralık 1). *Syria Regional Refugee Response*. Aralık 5, 2019 tarihinde <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> adresinden alındı
- United Nations Development Programme (UNDP) . (1994). *Human Development Report 1994*. Kasım 5, 2019 tarihinde http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf adresinden alındı
- Üstübcü, A. (2017). Türkiye'de Göç Politikalarının Dönüşümü: Yasadışılığın Uluslararası Üretiminden Makbul Yabancıya? *Toplum ve Bilim Dergisi Sayı 140*, 106-121.
- Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. R. D. Lipschutz içinde, *On Security* (s. 46-68). New York: Columbia University Press.
- Waever, O. (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. *International Studies Association* (s. 1-25). Montreal: Convention Theme.
- Waewer, O. (2008, Yaz). Toplumsal Güvenliğin Değişen Gündemi . *Uluslararası İlişkiler Dergisi Cilt 5, Sayı 18*, s. 151-178.
- Walt, S. M. (1991, Jun). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly Vol. 35, No.2*, s. 211-239.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Williams, M. C. (1998, July). Modernity, Identity and Security: A Comment on the 'Copenhagen Controversy'. *Review of International Studies Vol. 24, No. 3*, s. 435-439.
- Wolfers, A. (1952, December). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly Vol. 67, No. 4*, s. 481-502.
- Yaralı Akkaya, A. (2019). Avrupa'nın Mülteci Politikalarına Oryantalist Yaklaşımı: Suriye Krizi Sonrası Avrupa ve Türkiye İlişkileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi Cilt 74, No 2*, 357-380.
- Yavaş, C., & Sarı, G. (2018). Değişen Güvenlik Anlayışı ve Güvenliğe Yönelik Tehditler, Riskler ve Fırsatlar. G. Sarı, & C. K. Demir içinde, *Teoriden Uygulamaya "Güvenlik" Üzerine* (s. 67-108). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yazgan, H. (2018). AB'nin Güney Komşuları ile İlişkileri: Göçün Güvenlikleştirilmesi ve Sivil Topluma Etkiler. *Mukaddime Cilt 9, Sayı 3 (Özel Sayı, Avrupa Komşuluk Politikası ve Göç)*, s. 21-37.
- Yiğittepe, L. (2017). *Avrupa Birliği'nde Güvenlik Politikaları ve Arayışları Kavram, Kuram ve Uygulama*. İstanbul: Cinius Yayınları.
- Yiğittepe, L. (2018). NATO'nu Güvenlik Algılaması: Trump'la Birlikte Geleceği. Y. A. Sakman Tolga içinde, *Yeni Güvenlik Ekosistemi ve Çok Taraflı Bedeli* (s. 289-300). İstanbul: TASAM.
- Yıldız, A. G. (2016). *The European Union's Immigration Policy*. London: Macmillan Publishers Ltd.
- Yılmaz Eren, E. (2018). *Mülteci Hukukunda Geçici Koruma*. Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, S. (2017). *Uluslararası Güvenlik Teori,Pratik ve Gelecek*. Ankara: Kaynak Yayınları.

- Yücel, Z. (2008). Avrupa Birliği'nin Genişleme Politikasının Güvenlik Boyutu. *Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 4, No:13*, s. 37-54.
- Zhussipbek, G. (2009). Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Düşünsel Arka Planı. *Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 5, Sayı:19*, s. 71-88.



EKLER

Ek-1 (GİGM Müdürü ve İGAM Başkanı ile Yapılan Görüşmede Kullanılan Sorular)

1. AB'nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları başarılı buluyor musunuz?
2. Türkiye'nin mültecilere yönelik uyguladığı politikaları başarılı buluyor musunuz?
3. Sizce Suriye'den gelen insanlar nasıl adlandırılmalı?
4. AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanabilirliği hakkında ne düşünüyorsunuz?
5. Mülteci/göçmenler söz konusu olduğunda Türkiye için öncelikli olan konu nedir?
6. Mülteci/göçmenler söz konusu olduğunda AB için öncelikli olan konu nedir?
7. İnsani yardım konusunda, Türkiye ve AB'nin faaliyetlerini beraber değerlendirdiğimizde taraflardan hangisinin bu süreçte daha aktif rol aldığını düşünüyorsunuz?
8. Mülteci ve güvenlik konuları arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz?
9. Kamuoyunun mültecileri/göçmenleri toplumsal kabulü konusunda Türkiye'yi nasıl değerlendirirsiniz?
10. Kamuoyunun mültecileri/göçmenleri toplumsal kabulü konusunda AB'yi nasıl değerlendirirsiniz?

Ek-2 (Dışışleri Bakanlığı AB Başkanlığı ve AB Türkiye Delegasyonu ile Yapılan Görüşmede Kullanılan Sorular)

1. Türkiye'nin stratejik konumunun, AB güvenliğini etkilediğini düşünüyor musunuz? Etkiliyor ise nasıl?
2. Türkiye, AB güvenliği için bir tehdit ise; nasıl bir tehdit oluşturduğunu düşünüyorsunuz?
3. Türkiye, AB için önemli bir aktör ise; AB güvenliği konusunda nasıl bir etkisi olduğunu düşünüyorsunuz?
4. Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsünde bulunması, Türkiye'nin mültecilere yönelik politika uygulamalarını etkilemekte midir? Etkiliyor ise nasıl?
5. Türkiye'nin yakın zamana kadar kapsamlı bir mülteci politikasına sahip olmamasının sebebi sizce nedir?
6. Türkiye'nin mlteçiler konusunda izlediği politikaların, AB yeliği konusunda etki yaratacağını düşünüyor musunuz?
7. Güvenlik konusu ve mlteçiler birlikte düşünüldüğünde; sizce bu durum AB'nin Türkiye algısını nasıl etkilemektedir?
8. Çok fazla sayıda mülteciyi topraklarında barındıran Türkiye, AB için stratejik bir ortak mı yoksa bir güvenlik tehdidi olarak mı görülmektedir?
9. AB'nin güvenlik algısı ve mülteci sorununun, Türkiye-AB ilişkilerini nasıl etkileyeceğini düşünüyorsunuz?

ÖZGEÇMİŞ

Hilal Zorba, 2012 yılında Gazi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünden mezun olmuş ve 2013 yılında Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünde lisansüstü eğitim hayatına başlamıştır. Doç. Dr. Giray Sadık danışmanlığında hazırladığı “Turkish and European Perspectives on Syrian Migration since 2011” başlıklı tezini 2015 yılında başarı ile savunarak yüksek lisans çalışmalarını tamamlamıştır. Aynı yıl Yalova Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünde doktora eğitimine başlamış ve bu sırada ülkelerin mülteci politikaları üzerine çalışmalar yapmaya devam etmiştir. 2018 yılında Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi’nde Öğretim Görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır.

