

**İLTİCA REJİMİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ:
SURIYELİ GÖÇMEN KRİZİ**

**TURKEY – EUROPEAN UNION RELATIONS WITHIN THE CONTEXT OF ASYLUM
REGIME: THE SYRIAN MIGRANT CRISIS**

Aysu KARACALAR

Uludağ Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi,
aysu.karacalar@hotmail.com, Bursa/Türkiye

ÖZ

Uluslararası sistemdeki konjonktürel dönüşüme bağlı olarak, göç olgusu, çağımızda zorla yerinden edilme kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Ortadoğu coğrafyasında başlayan kaotik süreç günümüze değin görülmemiş yoğunlukta göç akınlarını beraberinde getirmiş; kriz, sonuçları itibarıyla küreselleşme eğilimi göstermiştir. Bu nedenle aktörler, işbirliği temelinde göç yönetişimi kavramını ön plana çıkararak, ilişkilerinde kurumsallaşma çabalarına hız kazandırmıştır. Uluslararası rejim kavramıyla açıklanabilecek bu sistem-altı yapılar, uluslararası ilişkilerin ana karakteristiğini ortaya koymaktadır. Bu makalede, Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye arasındaki iltica rejiminin varlığından hareketle, mevcut işbirliğinin kaynakları, gelişimi ve niteliğine ilişkin çıkarımlar üzerinde durulmuş; Suriyeli mülteci krizi ekseninde ikili ilişkilerde güncel gelişmeler detaylandırılmıştır. Bu doğrultuda, AB ve Türkiye nezdinde, iltica ve göçe dair mevzuat, politika ve uygulamaların uyumlaştırılması süreci analiz edilerek; taraflar arasında ortak hareket etme pratiğinin geliştirilemediği, dolayısıyla mevcut işbirliğinin güçlü bir sistem altı yapıyı simgelemediği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Rejimler, İltica, Avrupa Birliği, Türkiye, Mülteci Krizi.

ABSTRACT

Depending on the conjunctural transformation in the international system, the phenomenon of immigration is associated with the concept of forced displacement in our time. The chaotic process that begins in the geography of the Middle East is bringing together immigrant waves of unprecedented intensity. This crisis has a tendency to globalize as a result. For this reason, actors have accelerated the efforts for institutionalization in their relations by giving priority to the concept of migration governance on the basis of cooperation. In this context, these sub-system structures which can be explained by the concept of international regime, reveal the main characteristic of international relations. In this article, the implications of the sources, development and nature of the existing cooperation are emphasized based on the existence of the asylum regime between the European Union (EU) and Turkey. Also recent developments in bilateral relations have been elaborated on the axis of the Syrian refugee crisis. In this context, the process of harmonization of legislation, policies and practices concerning asylum and immigration has been analyzed for EU and Turkey. As a result of this analysis, it has emerged that the principle of common action between the parties can not be developed and therefore the present cooperation does not represent a strong subsystem structure.

Key Words: International Regimes, Asylum, European Union, Turkey, Refugee Crisis.

1. GİRİŞ

Günümüzde devletlerarasındaki ilişkiler çok boyutlu bir görünüm sergilemekte ve herhangi bir üst otoritenin bulunmadığı uluslararası sistemde, çatışma ve işbirliği temelinde yürütülmektedir. XXI. yüzyılla birlikte küreselleşme eğilimi gösteren bölgesel istikrarsızlar ve karşılıklı bağımlılık olgusu, işbirliği temelinde kolektif girişimleri beraberinde getirmekte; bu işbirliği forumlarının kurumsallaşma seviyelerindeki farklılaşma ise çeşitli sistem-altı yapıların oluşumuna kaynaklık etmektedir. Bu bağlamda Oran R. Young'ın

ortaya koyduğu “Biz bir uluslararası rejimler dünyasında yaşıyoruz”¹ önermesiyle, mevcut sistemin ana karakteristiğini tanımladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira günümüzde, belirli bir konu alanının düzenlenmesi gayesiyle devletlerin çıkar beklentilerinin uyumlaştırıldığı, uzun vadeli ve sistematik yapılanmalara sıklıkla rastlanmakta ve son yıllarda bu yapılanma, akademik çalışmaların odağına oturtulmaktadır.

Uluslararası rejim olgusu Stephen D. Krasner ve John G. Ruggie öncülüğünde uluslararası ilişkiler yazınına kazandırılmış ve 1970’li yıllardan itibaren disiplin içerisinde sistematik bir incelemeye tabi tutulmuştur. Genel kabul gören şekliyle “uluslararası ilişkilerin belli bir konu alanına ilişkin olarak aktörlerin beklentilerinin etrafında örtüştüğü gizli veya açık prensip, norm, kural ve karar alma prosedürleri bütünü”² olarak tanımlanan uluslararası rejimler, devletlerarasındaki koordinasyon sorunlarına bir cevap niteliği taşımakta ve Robert. O. Keohane’nin öne sürdüğü üzere, devletler nezdinde asimetrik bilginin aşılması; manevi zararın karşılanması; hayal kırıklığı ve sorumsuzluğun önlenmesine; dolayısıyla nihai barışa katkıda bulunmaktadır.³ Rejim teorilerine ilişkin kuramsal tartışmaların ana akımı olarak kabul edilen Neoliberal perspektif, rejimlerin kurulmasında ortak çıkar kavramını merkeze almakta ve rasyonel tercihleri doğrultusunda hareket eden aktörlerce tesis edilecek rejimlerle optimal sonuçlar elde edileceğini ileri sürmektedir. Bu doğrultuda çalışmada uluslararası rejimler, Neoliberal perspektiften ele alınacak ve Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında yeni bir gündem maddesi olan Suriyeli göçmenler konusuna uyarlanacaktır.

Bilindiği üzere, neredeyse tüm Ortadoğu coğrafyasını etkisi altına alan Arap uyanışı, 2011 yılının Mart ayında siyasal dönüşüm taleplerinin Suriye’ye sıçramasıyla boyut değiştirerek insani bir krizi tetiklemiştir. Suriye topraklarında rejim ile muhalifler arasında süregelen çatışmalar ve radikal grupların önlenemez yükselişi neticesinde ortaya çıkan kaotik sürecin en kapsayıcı sonucu, güvenli bölge arayışı içine giren sivillerin ülke içinde yer değiştirmesi ya da kitleler halinde komşu ülkelere sığınması olmuştur. Yakın tarihte şahit olunan en büyük göç dalgası olarak nitelendirilebileceğimiz bu akınlar, iltica ve göç hususunda kolektif yönetim anlayışını geliştirerek sistem-altı düzeyde işbirliği girişimlerine hız kazandırmıştır. Bu bağlamda coğrafi konumlarından ötürü, mülteci krizinin yükünü omuzlayan sınır devletlerinin, külfet paylaşımı noktasında uluslararası işbirliğine yönelik yaptıkları çağrılar, ancak, akınların Avrupa Kalesine yöneldiği 2015 yılı itibariyle yanıt bulmaya başlamıştır. Bu bağlamda AB öncülüğünde göç yönetişimi kavramı ön plana çıkarılarak, iltica prosedürüne ilişkin ortak davranış pratiğinin geliştirilmesi yönünde adımlar atılmış ve Türkiye ile ilişkilerde göç politikaları temelinde yeni bir sürece girilmiştir.

Türkiye’nin Helsinki Zirvesinde aday ülke statüsü kazandığı tarihten itibaren, iltica ve göçe dair mevzuat, politika ve uygulamaların uyumlaştırılması süreci başlamış; Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB) ve Ulusal Programlar (UP) vasıtasıyla, bu alanlara ilişkin kapsamlı düzenlemelere gidilmiştir. Bu bağlamda AB ile Türkiye arasında tesis edilen iltica rejiminin normatif temellerinin ikili ilişkilerin kurulduğu yıllara dayandığını, ortak davranış pratiğinin geliştirilmesi yönündeki somut adımların ancak mülteci krizinin derinleşmesiyle atılabildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Avrupa’nın mülteci kriziyle yüzleştiği dönemde ivme kazanan diplomasi trafiği, Avrupa açısından krizin dışsallaştırılması ve güvenlikleştirilmesi kapsamında, Türkiye açısından ise külfet paylaşımı noktasında ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda Geri Kabul Anlaşması (GKA) ve Vize Serbestisi Diyaloğu (VSD) temelinde çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması çabalarının gündeme geldiği bir süreç yaşanmıştır.

Çalışmada, Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinde ve özellikle mülteci krizi çerçevesinde, taraflar arasındaki işbirliği girişimleri, uluslararası rejim kuramları perspektifinden incelenecektir. Bu doğrultuda öncelikle uluslararası rejim olgusu Neoliberal perspektiften ele alınarak kuramsal alt yapı oluşturulmaya çalışılacaktır. Ardından Suriye’de Arap uyanışının tetiklediği kaotik süreç ve bu sürecin küreselleşme eğilimi gösteren sonuçları detaylandırılmaya çalışılacaktır. Bu doğrultuda uluslararası aktörlerin karşı karşıya kaldığı kitlesel akınlar, istatistiksel verilerden yararlanılarak aktarılmaya çalışılacak ve bu akınlar karşısında ivme kazanan kolektif yönetim çabaları irdelenecektir. Diğer taraftan, AB ve Türkiye nezdinde tesis edilen iltica rejiminin gelişim seyri, ulusal düzenlemeler ve Birliğe katılım sürecinde gerçekleştirilen reformist dönüşüm kapsamında temellendirilecektir. Nihai aşamadaysa mülteci krizi ekseninde süregelen işbirliği süreci, GKA ve VSD temelinde detaylandırılmaya çalışılacaktır.

¹ Oran. R. Young, "International Regimes: Problems of Concept Formation," World Politics 32, 1980, s.331-356.

² Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," International Organization, V:XXXVI, I:2, 1982, p.186.

³ Robert. O. Keohane, "The Demand for International Regimes," International Organization, V:XXXVI, I:2, 1982, p.344-345.

2.ULUSLARARASI İLİŞKİLERDE İŞBİRLİĞİ: REJİM TEORİLERİ

Uluslararası sistemdeki düzeni, değişimi ve dönüşüm potansiyelini, devletlerarası ilişkileri ve insan doğasını açıklamak adına yürütülen teorik çalışmalar, genellikle, çatışma ve işbirliği ekseninde şekillenmektedir. Uluslararası ilişkiler alanına hâkim olan büyük tartışmalar göstermektedir ki, teorik yaklaşımlar, çatışma veya işbirliği varsayımından yola çıkarak, devletlerarası ilişkileri monist bir perspektiften okuma eğilimindedir. Bu eğilim mevcut ilişkileri anlamlandırma noktasında çoğu zaman yetersiz kalmaktadır. Zira günümüz dünyası, ne bütünüyle işbirliği temelinde barışın, ne de mütemadi bir çatışmanın süregeldiği bir platformdur.

Martin Wight tarafından ortaya atılan ve Steve Smith'in *The Self Image of a Discipline* başlıklı makalesinde yer bulan sınıflandırmada, uluslararası ilişkiler kuramına **Realizm, Rasyonalizm ve Revolüsyonizm** olmak üzere üç ayrı geleneğin hâkim olduğu ileri sürülmektedir.⁴ Bu sınıflandırma literatürde **The Three Rs** biçiminde kavramsallaştırılmış ve sırasıyla Machiavelle, Grotius ve Kant'ın düşünceleriyle özdeşleştirilmiştir.⁵ Bu bağlamda **Rasyonalizm**, uluslararası politika alanını, çatışma ve işbirliğinin bir arada bulunduğu karma bir yapı olarak tanımlamakta ve bu yönüyle, realizm ile revolüsyonizm arasında kendini konumlandırmaktadır. Bu bağlamda, ortak normlar, gelenekler ve kurumlar temelinde şekillenecek olan uluslararası topluma yapılan vurgu, üst otoritenin bulunmadığı anarşik sistemde, tesis edilecek uzlaşının temel bileşenine işaret etmektedir.⁶ Süreç içerisinde Rasyonalist Paradigmanın geçirdiği dönüşüme işaret eden Knutsen, kuramın, işbirliğine dayalı teorilerle özdeşleştirildiğini ileri sürmektedir.⁷

Bu bakımdan rejim kuramları temelinde rasyonalist perspektiften ele alınacak olan işbirliği sürecine kaynaklık eden faktörleri detaylandırmak yerinde olacaktır: Bu bağlamda **Ole Holsti**, i) maliyetleri düşürmek, ii) verimliliği arttırmak, iii) ortak tehdit / problemlerle mücadele ve iv) kişisel davranışların diğerleri üzerindeki maliyetlerini azaltmak olmak üzere, söz konusu faktörleri dörtlü bir kategorizasyona tabii tutmakta ve ortak yarar kavramsallaşması temelinde şekillendirmektedir.⁸ AB ile Türkiye arasında yürütülen işbirliği sürecini tetikleyen temel faktörün ortak bir problem ve tehditle mücadele çerçevesinde ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bunlar, Suriye kaynaklı **mülteci krizi** ve **küresel terördür**. Söz konusu işbirliği, AB açısından düzensiz göçün önlenmesi ve mülteci krizinin birlik sınırları dışında çözüme kavuşturulması beklentisini simgelerken, Türkiye açısından külfet paylaşımı noktasında ön plana çıkmaktadır.

Günümüzde çok daha kompleks ve öngörülemez bir hal alan ulusaşırı hareketlilik sürecini kontrol etme gayesi, göç akınlarına maruz kalan aktörleri işbirliğine yönlendirerek kurumsal ve eylemsel bir takım girişimleri beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda ihtiyaç duyulan sistematik ve kapsayıcı yönetim anlayışı, kurum ve kuruluşların sürece müdahil olduğu **göç yönetişimi** olgusunu ön plana çıkarmaktadır. Çoğunluğun aralarında anlaşmasıyla oluşan bu alt-sistem, devletlerin göç algısını, yönetimini ve çözüm sürecini düzenleyen normlar ile örgütsel yapılar olarak tanımlanmakta ve uluslararası aktörlerin sürece müdahil olduğu heterojen bir koalisyonun ürünü olarak karşımıza çıkarmaktadır.⁹ Bu bağlamda iltica ve sığınma prosedürüne ilişkin olarak tesis edilecek bir göç rejimi, mülteci krizinin uluslararası toplum nezdinde yönetişimini mümkün kılacak temel enstrüman olarak değerlendirilebilir. Bu bakımdan uluslararası rejim olgusunun kuramsal açıdan temellendirilmesi yerinde olacaktır.

Uluslararası rejim olgusu, Amerika Birleşik Devletlerinin hegemon gücünün zayıfladığı ve sorgulanmaya başlandığı 1970'lerin sonlarında, uluslararası ilişkiler disiplini içerisinde sistematik bir biçimde incelenmeye başlanmıştır.¹⁰ Rejim teorisi, herhangi bir üst otoritenin bulunmadığı uluslararası sistemde, devletlerin ortak çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması neticesinde, kurumsal ve normatif işbirliğinin gerçekleştirilebileceği varsayımından yola çıkmakta ve bu işbirliğini yönetim kavramıyla ilişkilendirerek uluslararası ve sistem-altı bir yapılanmaya işaret etmektedir. **Stephen D. Krasner** ve **John G. Ruggie**'yle birlikte uluslararası ilişkiler yazınına kazandırıldığı varsayılan kavram, "uluslararası ilişkilerin belli bir konu alanına ilişkin olarak aktörlerin beklentilerinin etrafında örtüştüğü gizli veya açık prensip, norm, kural ve karar alma

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Smith Steve, "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", Ed. by Steve Smith and Ken Booth, *International Relations Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1997, p.1-38.

⁵ A.g.e., s.12.

⁶ Yeldar Barış Kalkan, "Uluslararası İlişkiler Disiplininde Realist Teorinin Gelişimi", İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, 2018, s.15-20.

⁷ Torbjon L. Knutsen, *Uluslararası İlişkiler Teorisi Tarihi*, M. Özey (Çev.). 2. Bs. İstanbul, Açılımkitap Yayınevi, 2015, s.362.

⁸ Kalevi J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th. Ed, New Jersey: Prentice-Hall, 1995, s.362-363.

⁹ Pierre de Senarclens, "Governance and The Crisis In The International Mechanisms of Regulation", *International Social Sciences Journal*, V:L, I:155, 1998, p.94.

¹⁰ Sevilay Z. Aksoy, "Rejim Teorileri", *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, C:XII, No:46, s. 58-59.

prosedürleri bütünü” olarak tanımlanmaktadır.¹¹ Bu bağlamda genellikle spesifik bir alana ilişkin olarak tesis edilen rejimlerin, sürece angaje olacak devletlere eylemsel ve normatif bir çerçeve sunduğu ileri sürülebilir.

Krasner’ın tanımlamasında, ilkelerin gerçeğe dair inançları; normların, hak ve yükümlülük türünden davranış kalıplarını, kuralların, eylem için gerekli görülen emir ve yasakları; karar alma prosedürlerininse kolektif amaçları elde etmek ve yerine getirmek için geçerli olan uygulamalar serisi olarak nitelendirildiği dikkat çekmektedir.¹² Bu doğrultuda rejimlerin üzerine inşa edildiği bu dört unsur arasında bir hiyerarşinin olduğunu ileri süren Krasner, prensip ve normların, rejimin temel tanımlayıcısı ve süreklilik gösteren sabit elemanlarını oluşturduğunu belirtmektedir. Prensip ve normlarla uyumlu olması beklenen kural ve karar alma prosedürleriye rejimin araçsal / değişken unsurlarına işaret etmektedir. Bu bağlamda prensip ve normlar, rejimin varlığıyla yakından ilintiliyken kural ve karar alma prosedürleri rejimin şekli unsurlarıyla ilişkilendirilmektedir.¹³ Bu yönüyle Krasner ’in önermesinin, rejim kuramlarına dair gerçekleştirilecek çalışmaların referans noktasını teşkil ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Rejim teorilerinin işbirliğine ilişkin temel varsayımı, uluslararası ilişkiler disiplininin farklı paradigmasını temsil eden kuramcılar tarafından kabul edilmekle birlikte, devletleri işbirliği yapmaya yönelten faktörler, işbirliğinin önündeki engeller, bu engellerin aşılabilirliği, aktörlerin angajman dereceleri ve işbirliğinin sürdürülebilirliği gibi pek çok noktada ayrılmaktadır. Bu ayrışmaysa bizleri rejim teorilerinin çeşitli varyasyonlarına götürmektedir. Bu noktada, 1993 yılında **Oran Young** ve **Gail Osherenko** tarafından ortaya konan ve **Tübingen Okulu*** temsilcileri **A. Hasenclever**, **P. Mayer** ve **V. Rittberger** tarafından geliştirilen sınıflandırmayı referans almak yerinde olacaktır. Bu doğrultuda yazarlar, rejim kuramlarının üzerine inşa edildiği açıklayıcı merkez kavramların temelde üç kategoriye ayrılabilirliğini ileri sürmektedirler: **güç temelli yaklaşımlar, çıkar temelli yaklaşımlar ve bilgi temelli yaklaşımlar...**¹⁴

Bu kategorizasyon aslında, uluslararası ilişkiler disiplinindeki ana akım kuramları simgelemektedir. Bu bağlamda, güç temelli yaklaşımlar Realist Okulun, çıkar temelli yaklaşımlar Neoliberal Okulun, bilgi temelli yaklaşımlar ise İnşacı Okulun varsayımlarından hareketle uluslararası rejimleri açıklamaya çalışmaktadır. Gücü esas alan realist yaklaşım, istikrarlı ve sürdürülebilir rejimlerin varlığını, uluslararası sistemin yapısından kaynaklanan nedenlerle ilişkilendirmekte ve bu doğrultuda güç kapasiteleri ve dağılımına yapılan vurgu dikkat çekmektedir. Bilgiyi esas alan inşacı yaklaşım ise rejimlerin kurulmasında iletişim, kimlik ve bilgi dinamiklerine önem atfetmekte ve rejimleri sosyal birer varlık olarak nitelendirmektedir. Bu bağlamda, bilgiye yapılan vurgu, iletişim sürecinin şeffaflaşması ve devletlerarasındaki güvensizliğin giderilmesi noktasında önem arz etmektedir. Zira onlara göre, uluslararası rejimleri mümkün kılan da bu şeffaflaşma sürecidir.¹⁵

1990’lı yıllardan itibaren Neoliberalizmin bayrağı haline gelen rejim kuramları¹⁶, liberal düşünce içerisinde gelişmiş ve liberalizmin işbirliğine dair varsayımları doğrultusunda şekillenmiştir. Bu nedenledir ki rejim teorilerine dair kuramsal tartışmaların ana akımı olarak Neoliberal görüşler kabul edilmektedir.¹⁷ Rejimlerin kurulmasında **ortak çıkar** kavramını merkeze alan bu kuramsalcılar, bir üst otoritenin bulunmadığı uluslararası sistemin anarşik yapısını kabul etmekle birlikte, devletlerarasında işbirliği potansiyelinin varlığını koruduğunu iddia etmektedirler. Karşılıklı bağımlılık olgusunu da analize dâhil eden Neoliberalere göre devletler, çıkarlarını azami düzeyde gerçekleştirmek adına, rasyonel tercihleri doğrultusunda hareket ederek işbirliğine yönelecek ve ortak davranış pratiği geliştirerek rejimlerin tesisi misyonunu üstlenecektir.¹⁸

Bu doğrultuda bizler, mülteci krizinin katalizör görevi üstlendiği işbirliği sürecine paralel olarak, AB ile Türkiye arasında tesis edilen iltica ve göç rejimini neo-liberal perspektiften okuma eğilimi göstermekteyiz.

¹¹ Krasner, a.g.e., p.186.

¹² A.g.e., s.186.

¹³ Zeynep Songülen İnanç, “Soğuk Savaş Sonrasında Karadeniz Bölgesi: Uluslararası Rejim Teorisi Işığında İşbirliği Sürecinin Yeniden Düşünülmesi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2017, s.25.

* Avrupa merkezli rejim çalışmalarının öncüsü.

¹⁴ Andreas Hasenclever, Peter Mayer ve Volker Rittberger, Theories of International Regimes, Cambridge University Press. 6th Ed., 2004, s.2.

¹⁵ İnanç, a.g.e., s. 69-73

¹⁶ Raymond M. Crawford, Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations, Dartmouth: Dartmouth Publishing Company, 1996, p.54.

¹⁷ Hasenclever, Mayer, Rittberger, a.g.e., s.23.

¹⁸ Robert Axelrod, Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” World Politics, V:XXXVIII, I:1, 1985, p. 226.

3. MÜLTECİ KRİZİ: AB - TÜRKİYE NEZDİNDE KRİZE REFLEKTİF BİR BAKIŞ

2011 yılının Mart ayında Suriye’de başlayan siyasal dönüşüm süreci, rejim ile muhalif gruplar arasında kanlı çatışmalar ve Suriye topraklarının radikal grupların eylem alanı haline gelmesiyle sonuçlanmıştır. İktidar savaşları, radikal grupların faaliyetleri ve bu gruplarla mücadele sürecinde ayyuka çıkan kitlesel akınlar, son yüzyılın en trajik hadisesi olarak kayıtlara geçmiştir; bölgedeki çatışmalar, savaş hukuku, insancıl hukuk ve insan hakları ihlallerine sahne olmuştur. Bu bağlamda Suriye krizi yalnızca Arap coğrafyası için değil, aynı zamanda Avrupa kıtası için de ulusal güvenliğe ilişkin endişeleri ve demografik çıkmazları beraberinde getirmiştir; bu durum, sürecin küresel yönetim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Suriye’de gözlemlenen kaotik sürecin en mühim sonucu, güvenli bölge arayışı içine giren sivililerin ülke içinde yer değiştirmesi veya kitleler halinde komşu ülkelere sığınması olmuştur. Öyle ki Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) yaşanan dramı, yakın tarihte görülen en büyük göç dalgası olarak nitelendirmektedir. Zira krizin başladığı tarihten itibaren 13 milyonu aşkın Suriyeli ülkesini terk etmek ya da ülke içinde yer değiştirerek güvenli bölgelere göç etmek zorunda kalmıştır. BMMYK’nın yayınladığı Aralık 2017 tarihli veriye göre, günümüzde, zorunlu olarak yerinden edilerek başka ülkelere sığınmak durumunda kalan Suriyelilerin sayısı neredeyse 5 buçuk milyona ulaşmıştır. Kayıt altına alınmış bulunan Suriyelilerin yaklaşık, 2,1 milyonu Irak, Mısır, Ürdün ve Lübnan’a; 3,4 milyonu Türkiye’ye, 30 bini aşkın Suriyeli ise Kuzey Afrika’ya göç etmiştir.¹⁹ Bu bağlamda Türkiye en fazla Suriyeli göçmen barındıran ülke olarak ön plana çıkarken, AB ülkelerinin ancak 1,5 milyon kadar sığınmacı/mülteciye ev sahipliği yapıyor olması dikkat çekicidir.²⁰

Krizin başlangıcından günümüze, Ortadoğu coğrafyasından batıya yönelen göç, iki dalga halinde gerçekleşmiş; 2011 yılından 2015 yılına kadarki ilk süreçte, Türkiye’ye 2 milyon, Lübnan’a 1,1 milyon, Ürdün’e ise 600 bin kişi iltica ederek sığınma talebinde bulunmuştur. İlk kitlesel göç akınlarının gözlemlendiği bu süreçte, hareketlilik komşu ülkelere yönelirken, kriz bölgeselleşme eğilimi göstermiş ve devletler, ülkesel yetkileri dâhilinde akınları karşılamaya çalışmıştır. İkinci göç dalgası ise 2015 yılının Haziran ayı itibarıyla başlamış; yaklaşık 1 milyon Suriyelinin Türk topraklarına sığınarak geçici korumadan yararlanması ve özellikle Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa ülkelerine yönelmesi ile sonuçlanmış ve böylece kriz, uluslararası kamuoyunda yankı uyandırmaya başlamıştır.²¹ Bu noktadan sonra mülteci krizi boyut değiştirmiş; AB’yi yakından ilgilendiren bir konu olarak küreselleşme eğilimi göstermiştir. Bu bağlamda AB öncülüğünde, göç yönetişimi kavramı ön plana çıkarılarak, iltica prosedürüne ilişkin ortak davranış pratiğinin geliştirilmesi yönünde adımlar atılmış ve Türkiye ile ilişkilerde göç politikaları temelinde yeni bir sürece girilmiştir.

Rejimlerin tesisi sürecini, gündemin belirlenmesi, görüşme ve uygulama olmak üzere üç aşamaya ayıran **Young**’ın²² analizi, AB ile Türkiye arasındaki angajman sürecinin gelişimini özetler niteliktedir. Yazar, bir hususun siyasi tartışmaların odağına oturmasında, aktörlerin uluslararası platformlar vasıtasıyla yürüttüğü faaliyetlere önem atfetmektedir. Bu bağlamda bir alana dair uluslararası seviyede politika üretilmesine duyulan ihtiyaç, ortak hareket etme pratiğini geliştirerek müzakere sürecini hızlandırmakta ve gündemin öncelik atfedilen hususlarına ilişkin **ilke, norm, kural** ve **karar alma prosedürlerinin** ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Temel unsurlarının tesisi ile rejim işlerlik kazanmakta; uygulamaysa sosyal pratiklerin doğuşunu takiben, rejime ilişkin hükümlerin devlet dışı aktörlere aktarılmasına karşılık gelmektedir.²³ Bu doğrultuda, 13 Haziran 2012 tarihinde, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından ilk kez bir iç savaş olarak nitelendirilen²⁴ gelişmeler, 5 Kasım 2013 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferansla birlikte Türkiye-AB ilişkilerinde gündeme gelmiş ve siyasi diyalogun ön plana çıkarıldığı bir süreç başlatılmıştır.²⁵

Aktörlerin kriz algısı ve buna binaen izledikleri politikalar incelendiğinde, taraflar arasındaki farklılaşma ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda kitlesel akın karşısında Türkiye’nin verdiği reaksiyonun, insani sorumluluk bilinciyle krizin içselleştirilmesi şeklinde seyrettiği dikkat çekmektedir. İç savaştan kaçarak sınıra gelen Suriyeli sivilere yönelik, Türk Hükümeti, öncelikle sorunu kısa vadede çözülecek, geçici bir süreç olarak algılamış; acil korunma taleplerine karşılık verecek düzeyde gereken önlemleri alma ve AFAD bünyesinde

¹⁹UHNCR “Syria Regional Refugee Response”. (çevrimiçi) <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 12.Aralık.2017

²⁰ “BM Verilerine göre Türkiye’de Mülteci Sayısı Tahmin Edilenden Yüksek”, AB Haber, 21 Haziran 2017. (çevrimiçi) <http://www.abhaber.com/bm-verilerine-goreturkiyede-multeci-sayisi-tahmin-edilenden-yuksekk/> 20.12.2017

²¹ Selim Vatandaş, “Avrupa’ya Göçmen Akışı ve Türkiye’de Göç Politikaları”, Bilgi Analiz, No:3, Mart 2016, s.2.

²² Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, s. 2.

²³ İnanç, a.g.e., s.61.

²⁴ BBC, Suriye’de İç Savaş, 13 Haziran 2012. (çevrimiçi) https://www.bbc.com/turkce/multimedya/2012/06/120613_dg_syria 12.Aralık.2017.

²⁵ Murat Ercan, “Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması”, Bölgesel Çalışmalar Dergisi, C:I, No:1, Yaz 2016, s.7.

kimi asgari ihtiyaçları karşılama görevini üstlenmiştir. Kitleselel akının ilk dönemlerinde Hükümetin izlediği açık kapı politikasıyla ülkemize kabul edilen Suriyeliler, misafir olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla herhangi bir hukuki statüye dayandırılmaksızın insani yaklaşımla sunulan hizmetler, akınların ciddi bir boyuta ulaşması sebebiyle gerek kendi yükümlülüklerimizin sınırlarını çizmek gerekse ülkeye kabul edilen Suriyelilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlamak maksadıyla, ihtiyaç duyulan mevzuatın oluşturulması sürecini başlatmıştır. AB'ye üyelik sürecinde uluslararası kurumlardan gelen taleplerin de süreçte etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

AB ise başlangıçta duyarsız kalarak, krizin seyrini gözlemlemeyi tercih etmiş ve sağladığı mali fonlar aracılığıyla külfet paylaşımına asgari düzeyde katkıda bulunmuştur. Suriye kriziyle Birliğin, i) Avrupa kalesinin dış sınırlarını güçlendirmek, ii) olası bir akın durumunda krizin Birlik sınırlarına varmadan tampon bölgelerde durdurulmasını sağlamak ve iii) düzensiz göçmenleri geri kabul anlaşmaları vasıtasıyla birlik topraklarından geldikleri ülkelere göndermek üzerine kurulu olan göç politikasına somut bir uygulama alanı bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.²⁶ Bu bağlamda Avrupa'nın mülteci krizine yaklaşımını iki kavramla özetlemek mümkündür ki bunlar: **güvenlikleştirme** ve **dışsallaştırma**dır.²⁷ Bu doğrultuda Ege Denizinde yaşanan faciaların Avrupa kamuoyunun dikkatini çektiği dönemde, ortak bir tutumdan ziyade Birlik nezdinde ulusal politikaların ön plana çıktığı bir sürece şahit olunmuş, Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin işlevselsizliği gözler önüne serilmiştir.

Kitleselel akınlar karşısında, Türkiye ve AB'nin kriz algılamasındaki farklılaşma, başlangıçta tezat politik süreçlerin yürütülmesiyle sonuçlanmıştır. Türk Hükümeti, acil yardım ve koruma sağlamak gayesiyle, krizi insani ve vicdani bir yükümlülük olarak değerlendirirken, külfet paylaşımı noktasında uluslararası kurum ve kuruluşların işbirliğine duyduğu ihtiyaç sıklıkla dile getirilmiştir. AB ise krizin mümkün olduğunca kendi sınırları dışında, sağlayacağı mali fonlar vasıtasıyla çözüme kavuşturulmasından yana bir tutum sergilemiştir. İkinci büyük göç dalgasının gözlemlendiği 2015 yılı itibarıyla göç rotası Batı ve Merkez Akdeniz'den Doğu Akdeniz'e kayarak Türkiye'yi, Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı düzensiz göçün kaynak ülkesi konumuna getirmiştir.²⁸ Bu dönüşümün ardından, mülteci yükünü omuzlayan Almanya başta olmak üzere AB ülkeleri, politika değişikliğine giderek, Türkiye ile siyasal diyalogun ve ortak davranış pratiğinin geliştirilmesi talebini gündeme getirmeye başlamıştır.

Bu noktada, rejimlerin gelişimini açıklamaya yönelik olarak **Krasner**'ın sunduğu **nedensel değişkenleri** bahsi geçen süreçle ilişkilendirmek mümkündür.

Krasner, rejimlerin gelişimiyle ilişkilendirdiği nedensel değişkenleri, **egoistlik öz çıkar, politik güç, normlar** ile **ilkeler, alışkanlıklar** ile **gelenekler** ve son olarak **bilgi** kavramlarıyla özetlemektedir. Bu bağlamda **egoistlik öz çıkar** kavramı, bir başka tarafın faydasını kapsamadığı noktaya kadar, bir tarafın fayda fonksiyonunu maksimize etme arzusu olarak ifade edilmektedir. Bu bakımdan kavram, AB açısından mülteci krizinin Türkiye sınırları dâhilinde çözülmesi, Türkiye açısından külfet paylaşımı olgusuyla açıklanabilmektedir. **Politik güç** kavramıyla ise Krasner'ın, kozmopolitan ve partikülaristik yaklaşım ayrımına gittiği görülmektedir. Bu bağlamda kavramlardan ilki gücün sistem içerisinde optimal çıkarları güvence altına almak için kullanıldığını ileri sürerken diğeri, gücün sistem içerisinde belli aktörlerin kazanımlarını arttırmak için kullanıldığını varsaymaktadır.²⁹ Komşu ülkelerin coğrafi dezavantajları ve yük paylaşımı göz önünde bulundurulduğunda politik gücün partikülaristik bir görünüm sergileyerek, Avrupa Kalesinin lehine sonuçlar doğurduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira akdedilen GKA bu durumun somut örneklerin birini teşkil etmektedir.

Rejimin temel özelliklerini tanımlamada Krasner tarafından oldukça önemli addedilen **normlar** ve **ilkelerin** tesisine ilişkin adımlarınsa krizden çok daha önce, Türkiye'nin Birliğe üyelik sürecinde atıldığını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Zira 2001 tarihli KOB başlayan göç ve iltica müktesebatının uyumlaştırılması süreci, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) kabulü ile sonuçlanmış ve ortak bir prosedürel süreç benimsenerek bu alanda ciddi bir ilerleme kaydedilmiştir. Diğer taraftan güncel uygulamalara yönelik davranışlar olarak tanımlanabilecek **alışkanlıklar** ve uzun dönemli uygulamalar olarak nitelendirilen **gelenekler** ile **bilgi** ise bir rejimin varlığını etkileyecek yekpare unsurlar olmamakla birlikte, içsel değişkenler olarak rejimlerin oluşumuna etki etmektedir. Bahsi geçen unsurlardan alışkanlıklar ve

²⁶ Mehmet Özcan, "AB'nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış", Eğitime Bakış Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi, C:XII, No:36, Ocak/Şubat /Mart 2016,s.4-5.

²⁷ "Küresel Göç ve AB İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", Ortadoğu Stratejik Araştırma Merkezi, Rapor No:123, Haziran 2012, s. 13-15.

²⁸ Vatandaş, a.g.e, s.11.

²⁹ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences", International Regimes, Ed. by Stephen D. Krasner, Cornell University Press: London, 1983, s.15-19.

gelenekler, ortak davranış kalıplarının ilişkilere yerleştirilmesinde; bilgiye aktörler arasında mevcut güvensizliğin giderilerek işbirliği için uygun bir zeminin tesis edilmesinde önem taşımaktadır.³⁰

4. AVRUPA BİRLİĞİ-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE İLTİCA: ANGAJMAN SÜRECİ

Türk göç ve iltica mevzuatında, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü uluslararası hukuka; YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği ise iç hukuka kaynaklık eden temel metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan, Türk iltica hukukunu i) Erken Dönem Mevzuatı ve ii) AB Katılım Müzakereleri Çerçevesinde Gelişen Mevzuat olarak ikiye ayırmak yerinde olacaktır. Zira Helsinki Zirvesiyle, aday ülke statüsü kazanan Türkiye, 2000’li yıllarla birlikte göç ve iltica mevzuatını AB Müktesebatıyla uyumlaştırma çalışmalarına hız kazandırmış, bu bağlamda, politika ve uygulamaları kurumsallaşma eğilimi göstererek sistematikleşmiştir.

Her ne kadar dağınık bir görünüm sergilese de erken dönem Türk iltica mevzuatının temel kaynaklarını Cenevre Sözleşmesi, New York Protokolü ve günümüzde mülga olan 94/6169 sayılı İltica Yönetmeliği oluşturmaktadır. Bu dönemde yekpare ve bütüncül bir hukuki düzenleme bulunmamakla birlikte göç ve ilticaya ilişkin prosedür, spesifik karaktere haiz kısmi düzenlemeler aracılığıyla işletilmektedir.³¹ Uluslararası iltica hukukuna angajmanı noktasında ise Türkiye, 1951 **Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesini**³², 29 Ağustos 1961 tarihinde coğrafi ve tarihi olmak üzere iki çekince ile onaylayarak yürürlüğe koymuştur. Cenevre sözleşmesini revize eden New York Protokolüne ise 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla katılan Türk Hükümeti, tarihi kısıtlamayı kaldırırken coğrafi çekincesini korumayı tercih etmiştir.³³ Bu çekince, Türkiye ve AB açısından, Suriyelilere tanınan statüdeki farklılaşmaya kaynaklık etmektedir.

Türkiye’nin, aday ülke statüsü kazandığı 1999 tarihli Helsinki Zirvesinden itibaren, ikili ilişkiler, katılım öncesi stratejisi üzerinden şekillenmeye başlamış, AB tarafından kabul edilen **Katılım Ortaklığı Belgeleri**, Türk Hükümetince hazırlanan **Ulusal Programlar**^{***} ve **İlerleme Raporları** vasıtasıyla yürütülmüştür. 2005 yılı itibarıyla üyelik müzakereleri çerçevesinde sürdürülen ilişkiler, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi; AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması; kamuoyuna yönelik iletişim stratejileri ve sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi unsurları üzerine oturtulmuştur.³⁴ Kıbrıs meselesi ve Ermeni sorunuyla bağıntılı vetolar nedeniyle kimi zaman sekteye uğrayan üyelik sürecinde, 2015 yılı itibarıyla otuz beş fasıldan, 19 fasıl müzakereye açılmazken, yalnızca 1 tanesi geçici olarak kapatılabilmektedir.³⁵ Bu bağlamda göç ve iltica hususu müzakere fasılları arasında **Adalet, Özgürlük ve Güvenlik** başlıklı **24. Fasil** içerisinde yer almaktadır. AB müktesebatına uyum; göç, iltica ve sınır kontrollerine dair politikalar ve hukuki konularda adli ve polis işbirliğini içeren bu fasıl, AB Zirvesinde halen görüşülmekte olup, henüz açılmış değildir.³⁶

24. Fasil henüz açılmamış olmasına rağmen Türkiye’nin, üzerine düşen sorumlulukları büyük ölçüde yerine getirdiği görülmektedir. Bu bağlamda, katılım müzakereleri çerçevesinde genel olarak, göç ve ilticaya ilişkin mevzuat, politika ve uygulamaların uyumlaştırılması, Cenevre Sözleşmesi’ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılması, düzensiz göç ile mücadelenin güçlendirilmesi, Avrupa Komisyonu’yla GKA’nın müzakere edilmesi ve AB müktesebatıyla uyumlu yeni bir iltica kanununun hazırlanması gibi hedef, plan ve taahhütlerin ön plana çıktığı görülmektedir.³⁷ Kitlesel akınların Avrupa kıtasına yöneldiği tarihe değin, bahsi geçen unsurlar doğrultusunda olağan seyrinde yürütülen ilişkiler, krizin derinleşmesiyle spesifik işbirliği forumlarını gündeme getirmiştir.

Bu bakımdan, mülteci krizi kapsamında, adaylık ve üyelik sürecinin katalizör görevi üstlendiği işbirliği girişimlerinin, kurumsallaşma düzeyine göre farklı sistem-altı yapılanmalara işaret ettiğini söylemek yanlış

³⁰ A.g.e., s.20.

³¹ Nazlı Töre, Uluslararası Göç Hukuku, Ankara, Turhan Kitapevi, 2016, s.30-32.

³² R.G.5.10.11961/10898, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme” (çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf> 05.Aralık.2017.

³³ Murat Erdoğan, Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum, İstanbul, Bilgi Yayınları, 2015, s.45-47.

^{***}Türkiye için hazırlanan ilk KOB 8 Mart 2001 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından onaylanmış, günümüze değin dört kez revize edilerek, reform çabalarına ivme kazandırılmıştır. KOB’de yer alan öncelik ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik program ve takvimi içeren ilk UP ise 26 Mart 2001 tarihinde Hükümet tarafından onaylanmış, günümüze değin, üç kez güncellenmiştir: KOB, 2003, 2005 2006 ve 2008 tarihlerinde; UP ise 2003,2005 ve 2008 yıllarında revize edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. “Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi”, Avrupa Birliği Bakanlığı, 06.06.2017. (çevrimiçi) <https://www.ab.gov.tr/111.html>

³⁴ “Adaylık Süreci Müzakere Çerçeve Belgesi”, Ekim 2005. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCerçevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf 13.Aralık.2017.

³⁵ İlke Göçmen, AB İnsan Hakları Sözleşmesi İşığında AB ve Türkiye Göç Hukuku, Seçkin Yayıncılık: Ankara, 2015, s.76-79.

³⁶ “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Anlaşma”, V. Başlık. AB Bakanlığı (çevrimiçi) <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> 13.Aralık.2017

³⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. “Katılım Ortaklığı Belgeleri”, Avrupa Birliği Bakanlığı, 05.06.2017. https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html 12.Aralık.2017.

olmayacaktır. Söz konusu düzenlemeler, üye ülkeler bakımından Birlik Müktesebatı ve Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin birer getirisi olarak bağlayıcılık kazanırken, Türkiye için çok daha gevşek bir oluşumu simgelemektedir. Bu bağlamda kurumsal işbirliği platformlarının farklı varyasyonlarına yapılan vurgu **Marie-Claude Smouts**'nun önermesinde ön plana çıkmaktadır.

Aktörler arasındaki işbirliği forumlarının kurumsallaşma düzeylerine göre birbirinden ayırdığı ileri süren Smouts'ya göre tüm uluslararası örgütler aslında birer rejimdir, ancak her bir rejim uluslararası örgütlerin kuruluşunu beraberinde getirmeyecektir. Yazar örgütleri, gayri resmi işbirliği modelleri olarak adlandırdığı uluslararası rejimlerin kurumsallaşmış ve somut halleri, yani geliştirilmiş bir üst sürümleri olarak kabul etmektedir. Bu bağlamda uluslararası örgütlerin öncülü olabilecekleri gibi bağımsız bir yapı olarak da varlığını sürdürebilen rejimler, Keohane'nin de belirttiği gibi, uluslararası örgütlere nazaran kısıtlı eylem kapasitesine sahip yüzeysel yapılar olarak tanımlanmaktadır.³⁸ Bu bağlamda Smouts'nun bizlere sunduğu dedüktif perspektifin, uluslararası sistemindeki işleyişi yansıttığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak yine de örgütlerin daima güçlü rejimlere kaynaklık ettiğini varsaymak, AB örneğinin bizlere gösterdiği üzere, oldukça ütöpik bir yaklaşımdır.

Bu doğrultuda akdedilen hukuki metinler ve yürürlüğe konulan programları, adaylık mertebesinin Türkiye'ye yüklediği bir çeşit sorumluluk ve zaruret hali olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Tüm bu normatif çabalar taraflar nezdinde ortak davranış kalıplarına dönüşemediği müddetçe, güçlü bir kurumsallaşmadan bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu nedendir ki iltica rejimi, ancak ortak davranış pratiğinin geliştirilmesi çabalarının ivme kazandığı kriz sürecinde somut bir görünüm kazanabilmiştir. Dolayısıyla, tesis edilen iltica rejiminin normatif temellerinin, Türkiye'nin aday ülke statüsü kazandığı Helsinki Zirvesiyle atıldığı; ortak davranış pratiğiyle ilişkilendirilen eylemsel unsurlarına ancak, mülteci krizinin derinleşmesiyle ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Bu bağlamda mevcut düzenlemeler, birliğe angajmanın birer getirisi olmakla birlikte güçlü bir rejimin tesisi için yeterli görülmemektedir.

Sonuç olarak, 2001 tarihli ilk KOB'nin kabulüyle başlayan ilişkilerde kurumsallaşma evresi, 2005 tarihli Ortak Göç Eylem Planıyla somut temellere oturtulmuş; 2013 yılında yeni bir iltica kanununun yürürlüğe konmasıyla sonuçlanmış; ilerleyen süreçte ayyuka çıkan mülteci krizi, mevcut rejim çerçevesinde yönetilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, ortak iltica rejiminin varlığından hareketle, Puchala ve Hopkins'in rejimlerin, fonksiyon, nitelik ve değişimlerini temel alan üçlü sınıflandırmasına değinmenin yararlı olacağı kanaatindeyiz.

Bu doğrultuda, ilk kategori, tek bir sorun alanına ilişkin olan **Spesifik Rejimlerle** ile birden fazla sorun alanıyla ilgilenen **Karmaşık Rejimler** arasında yapılmıştır. İkinci olarak, uluslararası örgütler vasıtasıyla oluşturulan, bu örgütün organları tarafından yürütülen ve bürokratik denetime tabi olan **Resmi Rejimler** ile **Gayri Resmi Rejimler** arasında ayrıma giden yazarlar, gayri resmi rejimleri, katılımcıların bir araya gelmesi ve aralarında konsensüsün oluşmasıyla kurulan, karşılıklı bireysel çıkarlar veya centilmenlik anlaşmaları aracılığıyla yürüyen ve tarafların bireysel çabaları neticesinde karşılıklı gözetim yoluyla denetlenen sistem-altı yapılar olarak tanımlamıştır. Son olarak yazarlar, rejimlerin usulüne ilişkin niteliksel değişimlerden kaynaklanan rejimleri **Evrimsel**, güç dağılımını derinden etkileyen yapısal değişimlerinden kaynaklananları ise **Devrimsel Rejimler** olarak kategorize etmiştir.³⁹ AB ile Türkiye arasında tesis edilen rejimin başlangıçta genel göç parametreleri üzerine inşa edildiğini, mülteci krizinin ivme kazanmasına paralel, dönüşüm geçirerek iltica hususunda spesifikleştiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda spesifik rejim olarak adlandırabileceğimiz bu kurumsallaşma, her ne kadar Birliğe üyelik sürecine paralel işletiliyormuş izlenimi uyandırır da, karşılıklı bireysel çıkarlar doğrultusunda tarafların vardığı konsensüs neticesinde vücut bulmuş ve bu yönüyle gayri resmi bir görünüm kazanmıştır.

5. SURIYELİ MÜLTECİ KRİZİ: FARKLILAŞMA VE UYUM

Türkiye'de iltica hukukuna dair kapsamlı ilk düzenleme 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 sayılı **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**'dur.⁴⁰ Kanunun Uluslararası Koruma başlığı taşıyan üçüncü kısmında, uluslararası koruma çeşitlerine (Mülteci, Şartlı Mülteci ve İkincil Koruma) yer verilmiş; bu statüler dışında, kitlesel akın durumlarında alınacak tedbirleri içeren ve bu kişilere, insanî yardım

³⁸ Marie C. Smouts, Les Organisations Internationales, Armand Colin, Paris, 1995, s. 27.

³⁹ Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons From Inductive Analysis", International Regimes, Ed by Stephen D. Krasner London, Cornell University Press, 1983, p.64-66.

⁴⁰ R. G., 11.04.2013/28615, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu". (çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> 07.Aralık.2017

sağlanmasını öngören **Geçici Koruma Rejimi** düzenlenmiştir. Kanun, kayda değer yenilikler getirirse de statü tanımlamalarında coğrafi çekince unsurunu korumaya devam etmiştir.

Kanunda, geçici koruma rejimine dair usul ve esasların Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüş, söz konusu yönetmelik 22 Ekim 2014 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁴¹ Bu bağlamda geçici koruma, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak ...sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara uygulanacak”⁴² rejim olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin geçici nitelikli 1. Maddesinde ise “28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla kitlesel ...olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye vatandaşları ile vatansızlar ve mültecilerin geçici koruma altına alınmaları”⁴³ hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, geçici korunanların, korumadan yararlandığı sürece, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla bireysel uluslararası korunma başvurusu bulunamayacağı öngörülmüştür.

Bu noktada, Türkiye ve AB nezdinde, Suriyeli göçmenlere tanınan hukuki statünün farklılaştığı dikkat çekmektedir. Bu ayrışmanın temelde, coğrafi yakınlık faktörü ve Cenevre Sözleşmesi’ne konulan çekince kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu doğrultuda, Türk Hükümeti yalnızca Avrupa Konseyine üye devletlerden gelen sığınmacılara mülteci statüsü tanımakta, Ortadoğu coğrafyası bu kapsamın dışında bırakılmakta ve bu bölgeden kaynaklanan münferit göçlerde, kişiler, **Şartlı Mülteci** statüne haiz olmaktadır. Ne var ki kriz sürecinde Türk Hükümeti, kitlesel akınlara maruz kalarak bireysel statü belirleme işlemi yapamamış, bu nedenle Suriyeliler toplu halde geçici koruma rejimi kapsamına alınmıştır. Benzer bir örnek Yugoslavya Krizinin derinleştiği 1990’lı yıllarda Avrupa kıtasında da gözlemlenmiş ve AB, kitlesel akınlara karşısında 2001 tarihli Geçici Koruma Yönergesini kabul etmiştir. Suriyeliler içinse durum Avrupa nezdinde farklılık göstermektedir: Zira Suriye coğrafi olarak, Avrupa topraklarına oldukça uzak bir noktada konumlanmıştır. Dolayısıyla krizin yıkıcı gücünün emilimi komşu devletlerce gerçekleştirilmiş, ancak yansımaları Avrupa kıtasına ulaşabilmiştir. Bu nedendir ki AB ülkeleri olağan sığınma prosedürünü işleterek sığınma başvurunda bulunan Suriyelilere nihai aşamada mülteci statüsü tanımayı öngörmüşlerdir. Bu bağlamda mültecilik yasal bir statüyü, geniş hak ve yükümlülükleri, nihai aşamada ise vatandaşlığa kabulü kapsarken, geçici koruma rejimi, sunulan korumanın aciliyeti ve geçiciliği göz önünde bulundurulduğunda asgari düzeyde sunulan hizmetlerle sınırlı kalmakta ve bu yönüyle ev sahibi ülkenin lehine sonuçlar doğurmaktadır.

Mülteci krizinin Avrupa kamuoyunda yankı uyandırmaya başladığı 2015 yılı itibarıyla, kriz küreselleşme eğilimi göstererek Avrupa kıtasını kapsar şekilde genişlemiştir. Zira FRONTEx Kara Operasyonları vasıtasıyla, Bulgaristan ve Yunanistan’ın Türkiye kara sınırında arttırılan güvenlik önlemleri, sığınmacıları Doğu Akdeniz rotasına yönelterek, Ege Denizinde yoğun göçmen trafiğini ve insanlık dramını tetiklemiştir.⁴⁴ Öyle ki Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa Kalesine ulaşan düzensiz göçmen sayısının, 2015 yılında zirveye çıkarak 885.386’ya ulaştığı dikkat çekmektedir.⁴⁵ Bu süreçte AB bünyesinde, kriz yönetimine ilişkin etkin bir politikanın ve ortak davranış pratiğinin geliştirilememesi; çözüm arayışlarında Türkiye ile yapılacak işbirliğine atfedilen önemin artmasına neden olmuştur.

Bu bakımdan düzensiz göçün önlenmesi hususunda AB’nin temel enstrümanlarından biri olan ve sorumluluğu üçüncü ülkelere yükleyen **Geri Kabul Anlaşmaları** (GKA), Türkiye açısından ilk olarak 4 Mart 2003 tarihinde gündeme gelmiş; 2005-06 yılları arasında 4 tur müzakere edilmiş; 21 Haziran 2012 tarihinde ise taraflarca paraflanmıştır.⁴⁶ Nihai olarak 16 Aralık 2013 tarihinde akdedilen GKA’nın, Türk vatandaşlarının geri kabul yükümlüğü açısından 1 Ekim 2014; üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların geri kabul yükümlüğü açısından ise 1 Ekim 2017 tarihi itibarıyla sonuç doğuracağı kararlaştırılmıştır. Ancak, Türkiye toprakları üzerinden Avrupa Kalesine yönelen düzensiz göçün ivme kazanmasıyla birlikte, anlaşmanın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar nezdinde öngördüğü yürürlük tarihi - vize serbestliği için öngörülen tarihe paralel olarak - 1 Haziran 2016’ya çekilmiştir. Bu bağlamda AB ve Türkiye topraklarından transit olarak birbirlerine yönelen düzensiz göçmenlerin ve birbirlerinin topraklarında yasadışı biçimde

⁴¹ R.G. 22.10.2014/29153. “Geçici Koruma Yönetmeliği”. (çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15.htm> 07.Aralık.2017

⁴² Detaylı bilgi için bkz. “Geçici Koruma Yönetmeliği”, 22.10.2014, Md.7. (çevrimiçi) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf> 07.Aralık.2017

⁴³ A.g.e., Geçici Md. 1.

⁴⁴ Yusuf Furkan Şen ve Gözde Özkorlu. “Türkiye - AB İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, Göç Araştırmaları Dergisi, C:II, No:2, Temmuz-Aralık 2015, s.104.

⁴⁵ “FRONTEx 2016 Risk Analiz Raporu”, t.y. (çevrimiçi)

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf 15.Aralık.2017.

⁴⁶ Şibel Özel, AB - Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi, Toplantı Notları, İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2014, s.9.

ikamet eden vatandaşlarının iadesini öngören anlaşma, geri kabul yükümlülükleri, ilgili usuller, transit geçiş işlemleri ve masraflara ilişkin genel düzenlemeler getirmektedir.⁴⁷

AB'ye üyelik sürecinde, mülteci krizinin derinleşmesine değin gözle görülür bir ilerleme kaydedilememiştir. Öyle ki Türkiye, katılım müzakerelerine başladığı tarihten mülteci krizinin ayyuka çıktığı döneme değin geçen on yıllık süre içerisinde gerçekleştirilen zirvelere davet dahi edilmemiştir.⁴⁸ İlişkilerdeki bu uzun soluklu duraklamanın ardından sürece, Avrupa topraklarına yönelen düzensiz göçmenler damga vurmuştur. Bu doğrultuda 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen Türkiye - AB Zirvesiyle ilişkilerde yeni bir döneme girildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zirve neticesinde oluşturulan **Ortak Göç Eylem Planı**, iltica hususunda tarafların ortak çıkar beklentisinin uyumlaştırıldığı temel enstrüman olarak ön plana çıkmaktadır. Nitekim i) Geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve Türkiye'de bu kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi ve ii) Düzensiz göçün önlenmesi amacıyla işbirliğinin güçlendirilmesi olmak üzere iki sütun üzerine oturtulan Plan, tarafların, işbirliğine yönelik karşılıklı taahhütlerini içermekte ve kısa vadede gerçekleştirilmesi öngörülen hedefleri sistematik bir biçimde ortaya koymaktadır.⁴⁹

Zirve neticesinde ortaya çıkan Sonuç Bildirisi ise tarafların karşılıklı beklentilerini net bir biçimde ortaya koyan hedefler barındırması bakımından ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda taraflar, Türkiye'nin Birliğe katılım sürecinin canlandırılması; düzenli zirveler gerçekleştirilmesi; yeni Fasılların müzakereye açılması için 2016 yılının ilk çeyreğine kadar gerekli hazırlıkların tamamlanması; vize serbestisi yol haritasında yer alan kriterlerin karşılanması ve akabinde vize uygulamasının 2016 yılının Ekim ayında kaldırılması; GKA'nın aynı yılın Haziran ayı itibarıyla yürürlüğe konması; geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik işbirliğinin geliştirilmesi ve AB'nin oluşturulacak Sığınmacı Mali İmkânı (SMİ) vasıtasıyla Türk Hükümetine 3 milyar avroluk ek kaynak sağlaması hususlarında mutabık kalmıştır.⁵⁰

Mülteci krizi ekseninde, göç sorununa odaklanan son AB Liderler Zirvesi ise 18-19 Mart 2016 tarihinde gerçekleştirilmiş; kabul edilen **Mutabakat Metni** ile Avrupa kıtasına yönelen düzensiz göçün engellenmesi gayesiyle yürütülen siyasi diyalogda son aşamaya geçilmiştir. Türk topraklarından Yunan Adalarına yönelen düzensiz göçmenlerin konu edildiği belgede, geri kabul uygulamasına dair usul ve esaslar yer almaktadır. Bu bağlamda Türk Hükümeti, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren toprakları üzerinden Ege Adalarına ulaşan ve henüz uluslararası koruma başvurusunda bulunmamış veya başvuru yaptığı halde olumsuz sonuçlanmış düzensiz göçmenleri topraklarına kabul edeceğini; AB ise bire-bir formülasyonu kapsamında, iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir sığınmacı yerleştirileceğini taahhüt etmiştir. Bununla birlikte GKA'nın işletilmesine paralel olarak, sorumlulukların yerine getirilmesi halinde, 2016 yılının Haziran ayı itibarıyla vize serbestisine geçileceği öngörülmüştür. Ayrıca SMİ kapsamında Türkiye'ye tahsis edilmesi öngörülen miktara ek olarak, 2018 yılı sonuna kadar +3 milyar avronun daha ödeneceği belirtilmiştir.⁵¹

VSD sürecinde, göç ve sınır yönetimi; kamu düzeni ve güvenliği; vize politikaları ve uluslararası korumaya ilişkin konularda AB mevzuat, politika ve uygulamalarının uyumlaştırılmasını öngören **Meşruhatlı Yol Haritası**, varılan mutabakatın somut bir çıktısı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵² Bu harita kapsamında, Türk Hükümeti'nin kriterlerin yerine getirilmesi hususunda gösterdiği çaba, Avrupa Komisyonu'nun 4 Mayıs 2016 tarihli ikinci Vize Serbestisi İlerleme Raporunda vurgulanmış; altmış yedi kriteri başarıyla yerine getirdiği belirtilen Türk Hükümeti'ne, kalan beş kriteri tamamlaması şartıyla vize serbestisi sağlanması yönünde tavsiye kararı alınmıştır.⁵³ Buna karşın Avrupa Parlamentosu ise kriterlerin tümü karşılanana dek, Komisyon teklifinin oylamaya sunulmayacağı kararını vermiştir.⁵⁴ Dolayısıyla VSD sürecinde ilişkilerin, 2016 yılının Mayıs ayı itibarıyla çıkmaza girdiği söylemek yanlış olmayacaktır.

⁴⁷ R.G. 02.08.2014/29076, "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma", (Çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm> 07.Aralık.2017

⁴⁸ Ercan, a.g.e., s.7.

⁴⁹ "Ortak Göç Eylem Planı 2015", AB Bakanlığı (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani.pdf 15.Aralık.2017.

⁵⁰ "Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi", AB Bakanlığı, 29.11.2015, (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf 15.Aralık.2017.

⁵¹ "Türkiye - AB Mutabakat Metni", AB Bakanlığı, 18.03.2016. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf 15.Aralık.2017.

⁵² "Meşruhatlı Yol Haritası", AB Bakanlığı, 15.12.2013. https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf 15.Aralık.2017.

⁵³ "Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu", Avrupa Birliği Komisyonu, 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf 15.Aralık.2017.

⁵⁴ Vizesiz Avrupa Umudu Sonbahara Kaldı, Milliyet Gazetesi, 12.05.2016. <http://www.milliyet.com.tr/vizesiz-avrupa-umudu-sonbahara/dunya/detay/2243713/default.htm> 18.Aralık.2017.

Nihai olarak Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde, ilişkilerde canlanmaya işaret eden bu işbirliğinin başarısızlığa uğradığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira mütekabiliyet ilkesi gereğince işletilmesi beklenen geri kabul süreci, tarafların ortak çıkar beklentilerini ve değerlerini yansıtmaktan ziyade sağır bir diyalogun⁵⁵ ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Söylemde mütekabiliyet esasına dayanan bu süreç, uygulamaların asimetrik etkisi ve tarafların farklı yasal, yapısal ve kurumsal kapasiteleri göz önünde bulundurulduğunda orantısız yükümlülükleri beraberinde getirmektedir. Buna ek olarak, Avrupa'nın pazarlık süreci olarak kamuoyunda yankı bulan bu oydaşmanın, jus cogens normları arasında yer alan ve uluslararası korumanın yapıtaşını oluşturan **Geri Göndermeme İlkesine** aykırılık teşkil edecek uygulamalara zemin hazırlayacağı da ileri sürülmektedir. Zira temelinde güvenli üçüncü ülke kavramı bulunan GKA'larla, geri gönderme prosedürü, ancak güvenli üçüncü ülke ve/veya ilk sığınma ülkesi addedilen devletlere karşı işletilebilmektedir. Bu bağlamda Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince nedeniyle, güvenli üçüncü ülke addedilemeyecek olan Türkiye ile başlatılan geri kabul sürecinin yasal ve insani temelleri, sorgulamaya açık gözükmemektedir.

Bu nedenledir ki, Avrupa Birliği, coğrafi çekincenin kaldırılması talebinde ısrarcı davranmakta, Türk Hükümeti ise bu talebin ancak, Avrupa Birliğe katılım müzakerelerine paralellik arz edecek şekilde, Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek biçimde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi şartına bağlı olarak sonuçlandırılacağını taahhüt etmektedir.⁵⁶ Coğrafi çekince kaldırıldığı takdirde, Avrupa sınırını aşan her bir düzensiz göçmen, güvenli üçüncü ülke addedilecek olan Türkiye topraklarına iade edilecek ve Türkiye, Avrupa kıtasına yönelen düzensiz akınların emilimini gerçekleştirecek tampon bölge olarak Avrupa iltica politikasının jokeri misyonunu üstlenecektir.

Neoliberal perspektiften yapılacak süreç analizi bizlere göstermektedir ki, akılcı ve egoist aktörlerin davranışlarını belirleyen araçsal mantık, onları çıkarları doğrultusunda hareket etmeye ve fayda maksimizasyonunu sağlayacak politika ve uygulamaları seçmeye yönlendirmektedir. Bu gaye ile kolektif olarak kurumsallaşma eğilimi gösteren işbirliği girişimleri, uluslararası rejimlerin tesisi ile sonuçlanmaktadır. **G. Kébadjian**'ın da belirttiği gibi, uluslararası rejimler, genellikle belirli bir konu-alana ilişkin ihtiyaçlardan kaynaklanmakta ve ihtiyaçlar doğrultusunda kurulan rejimlerin oluşturulma biçimleri, bizleri bu yapıların farklı varyasyonlarına götürmektedir. Nihai aşamada, çalışmada tesisi ve esaslarına ilişkin detaylandırma yapılan AB - Türkiye iltica rejiminin niteliksel değerlendirmesini yapmak yerinde olacaktır. Bu bağlamda, **Young**'ın üçlü kategorizasyonu dikkat çekicidir:

Yazara göre, bilinçli bir koordinasyon sonucunda oluşturulmayan ve düzenlediği sorun alanlarına ilişkin açık bir mutabakatın bulunmadığı **Spontane Rejimler**, sosyal pratikler neticesinde yakınsanan beklentiler vasıtasıyla kendiliğinde ortaya çıkmakta; herhangi bir hukuksal ve kurumsal altyapıya ihtiyaç kalmaksızın düzen tesis etmektedir. Devletler arasında sürdürülen müzakereler ile uzun ve bilinçli bir pazarlık sürecinin neticesinde ortaya çıkan **Müzakere Edilmiş Rejimler** ise kurucu bir sözleşme ya da resmi görüşmelerden kaynaklanmakta; sorun alanını düzenleyici hükümlere ilişkin karşılıklı anlaşmayı ve oydaşmayı barındırmaktadır. Yazarın son kategorisini ise **Dayatılmış Rejimler** oluşturmaktadır. Bu bağlamda sistemdeki başat güçlerce kurulan rejimler bağımsız, rejime tabi olan aktörler ise bağımlı değişken olarak değerlendirilmekte; rejimlerin oluşumu ve işleyişini sağlamak üzere dominant gücün baskıcı ve zorlayıcı rolü ön plana çıkarılmaktadır.⁵⁷ Bu önermeden yola çıkarak, AB ile Türkiye arasında tesis edilen iltica rejiminin, krize karşı ortaya çıkan ani bir reaksiyonun ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte krizin olgunlaştığı dönemde, yoğun diplomasi trafiği vasıtasıyla yürütülen pazarlık süreci ve 18 Mart Mutabakatı çerçevesinde krizin çözümüne dair varılan oydaşma, bu rejimin müzakere edilmiş rejimler kategorisinde değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak üyelik sürecinde temelleri atılan ve mülteci krizinin ivme kazanmasıyla vücut bulan ortak iltica rejimi, Türkiye'nin OASS'ye kısmi bir entegrasyonu olarak değerlendirilebilir. Ne var ki kendi içinde sistematik ve kapsamlı bir kurumsallaşma süreci geçiremeyen Birlik, Türkiye'nin bu rejime angajmanı doğrultusunda da yalpalamış, ortak değerlerden ziyade, çıkar konfigürasyonlarının ön plana çıktığı yüzeysel bir kurumsallaşma pratiği ortaya çıkmıştır.

⁵⁵ Andrew Geddes, "Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum", Swedish Institute for European Policy Studies, April 2009, Report No.2., s.25.

⁵⁶ "İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı", Avrupa Birliği Bakanlığı, 25.03.2005. [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) 12.Aralık.2017.

⁵⁷ Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and The Fall of International Regimes", International Regimes, Ed. by Stephen D. Krasner London, Cornell University Press, 1983, s.98-101.

6. SONUÇ

Çatışma ve işbirliğinin bir arada bulunduğu uluslararası sistemde aktörler, belirli bir konu alanının düzenlenmesi, egemenlik yetkilerinin paylaşımı, kullanım koşulları veya alana ilişkin sorunların çözümü gibi kolektif yönetime ihtiyaç duyulan durumlarda, sistematik ve normatif düzenlemeler ile ortak davranış pratiğinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmakta; bu gereksinim ise uluslararası rejimler vasıtasıyla karşılanmaktadır. Uluslararası sistemin pek çok alanında sıklıkla karşılaşılan bu sistem-altı yapılar, günümüzde, iltica ve göç konuları ekseninde gündeme gelmektedir. Suriye topraklarında başlayan kaotik süreç neticesinde karşı karşıya kalınan kitlesel akınlar, uluslararası aktörleri, çıkar konfigürasyonları doğrultusunda işbirliğine yönlendirerek, normatif, politik ve eylemsel düzeyde kurumsallaşma çabalarını gündeme getirmiştir.

İltica rejimine ilişkin kurumsallaşma süreci, KOB ve UP'ler vasıtasıyla işlerlik kazanmış; göç, iltica ve sığınmaya ilişkin mevzuat, politika ve uygulamaların uyumlaştırılması çabaları, müzakere süreciyle ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu bakımdan AB ve Türkiye'nin beklentilerinin örtüştüğü prensip, norm, kural ve karar alma prosedürlerinin büyük ölçüde benimsendiği bu süreçte, ortak davranış pratiğinin geliştirilmesine atfedilen önem uluslararası rejimlerin ana karakteristiğine işaret etmekte ve sınanma şansı ancak, mülteci kriziyle elde edilmiş görünmektedir. Bu bağlamda, kitlesel akınlara yönelik tarafların tutumlarındaki tezatlık, çıkar algılamalarındaki farklılaşmaya paralel olarak gündeme gelmekte; sırasıyla, külfet paylaşımı ve krizin dışsallaştırılması olgularıyla ilişkilendirilmektedir. Öyle ki kolektif yönetim girişimleri ancak, kitlesel akınların Doğu Akdeniz rotası üzerinden Avrupa sınırlarına yönelerek uluslararası toplumun dikkatini çektiği 2015 yılında, ani bir reaksiyonun ürünü olarak ön plana çıkabilmiştir.

İltica Rejiminin, taraflar arasında paylaşılan ortak değerlerden ziyade, çıkar konfigürasyonlarının şekillendiği bir kurumsallaşmayı simgelediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu yönüyle, çıkar beklentilerinin uyumlaştırılması maksadıyla yürütülen çetrefilli pazarlık süreci, mevcut rejimin fonksiyon ve niteliklerini gözler önüne sermektedir. Bu bağlamda temelde, Türk topraklarından Avrupa'ya yönelen düzensiz göçün önlenmesi ve krize yönelik mali külfetin paylaşımı esasına dayanan iltica rejiminin spesifik bir karaktere haiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Temelleri Helsinki Zirvesiyle atılan ve mülteci krizinin ayyuka çıkmasıyla ani bir reaksiyonun ürünü olarak gündeme gelen iltica rejiminin, taraflarca yönetilen bilinçli bir müzakere ve pazarlık sürecinin ürünü olarak ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira özellikle GKA sürecinde, VSD'nin kabulünden yeni müzakere başlıklarının açılmasına, geniş bir tavizler silsilesinin istişare edildiği gözlemlenmiş ve işbirliği bu tavizler vasıtasıyla tesis edilebilmiştir.

Ortak değer, kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla oluşturulan rejimlerin aksine çok daha kırılabilir ve kısa vadeli addedilebilecek olan çıkar merkezli rejimler, bu yönüyle zayıf yapılar olarak nitelendirilebilir. Öte yandan, ortak değerler temelinde inşa edilen rejimlerin daima güçlü angajmanlara kaynaklık edeceği varsayımı ise oldukça ütöpik bir önermedir. Zira kriz sürecinde, çıkar algılamalarındaki farklılaşmanın bir yansıması olarak ön plana çıkan ulusal pratikler, AB bünyesinde tesis edilen göç rejiminin işlevsizliğini gözler önüne sermiştir. Bu doğrultuda Türkiye'nin iltica rejimine angajmanının gelecekte güçlü bir kurumsallaşma ve ortak davranış pratiği doğuracağını varsaymak iyimser bir yaklaşım olacaktır. Nitekim geçtiğimiz aylarda çıkmaza giren işbirliği süreci, bu kaziyenin somut bir örneğini teşkil etmektedir. Bu doğrultuda Holsti'nin rejimlerin niteliklerine ilişkin analizi, iltica rejiminin değerlendirilmesi bakımından referans niteliği taşımaktadır.

Rejimleri, zayıflardan güçlü rejimlere doğru uzanan lineer bir perspektiften inceleyen **Holsti**, bizlere, zayıf rejimlerin unsurlarına dair detaylı bir analiz sunmakta; bu analizin AB-Türkiye işbirliğinin karakteristik unsurlarıyla büyük oranda örtüştüğü görülmektedir. Bu bağlamda Holsti zayıf rejimleri niteleyen 4 unsur ortaya koymaktadır: i) Ele alınan sorunun mevcudiyeti ve şiddetine ilişkin ilgili taraflar arasında tam bir konsensüsün bulunmaması, ii) Rejim içerisindeki zımnî standartların, taahhütlerin ya da yasaklamaların kapsamının ne olduğu konusunda taraflar arasında anlaşmazlıkların bulunması, iii) Bu tip rejimlerin, rejimin gerektirdiği masraflardan kaçınma, kuralları kötüye kullanma ya da kurallara tecavüzü tespit etme yetisinden yoksun olmaları ve iv) ilgili rejimin tespit edilmiş norm, düzenleme ve kurallara uymayan aktörlere yönelik yaptırım ve ceza mekanizmasının bulunmaması...⁵⁸ Bu doğrultuda, AB ve Türkiye'nin krizi algılayış biçimlerindeki farklılaşma tezat politik süreçlerin yürütülmesine sebebiyet vermiş, taraflar ancak düzensiz göçün önlenmesi ve mali yardım hususunda ortak paydada birleşerek, adil olmayan ve bağlayıcılığı tarafların takdirine bırakılan bir takım düzenlemeler geliştirmiştir.

⁵⁸ Holsti, a.g.e., s.370.

Konjonktürel gelişmelerden etkilenen ve bu yönüyle dinamik bir süreç olarak nitelendirilen uluslararası rejimler, tarafların çıkar beklentileri temelinde oluşturulduğu takdirde, sistem kaynaklı gelişmeler kadar iç parametrelerden de etkilenmektedir. Bu bağlamda tarafların öngördüğü doğrultuda krizin çözüme kavuşturulmasının, mevcut rejimin işlevi ve geçerliliğine dair sorgulamayı beraberinde getireceği ve ancak ulusal çıkarlar örtüştüğü oranda iltica rejiminin güncelliğini koruyabileceği tahmin edilmektedir. AB ve Türkiye nezdinde tesis edilen iltica rejiminin de, mülteci krizinin nispeten kontrol altına alındığı bu dönemde sağır bir diplomasinin ürünü olarak işlerliğini kaybettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Meşruhatlı Yol Haritasındaki kriterler uyarınca vize serbestisi sürecinin yokuşa sürülmesi ve bu yıl içerisinde verilmesi öngörülen 3 milyon avroluk ek yardıma dair herhangi bir adımın atılmamış olması, taraflar arasında varılan mutabakatın bağlayıcılığını sorgulatmakta ve mutabakatın taraflar arasında oydaşmaya dayanmayan bir sürecin ürünü olarak ortaya çıktığını kanıtlamaktadır.

Nihai aşamada, çalışma kapsamında detaylandırılmaya çalışılan iltica rejiminin, uzun vadede ilişkilerde istikrar sağlayıcı ve güvenilir bir kurumsallaşma örneği olmaktan çok, ani bir reaksiyonun ürünü olduğunu, bu yönüyle acil çözüm mekanizması olarak devreye sokulduğunu ve mülteci krizine ilişkin sınavında tökezlediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

“Adaylık Süreci Müzakere Çerçeve Belgesi”, Ekim 2005. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf 13.Aralık.2017.

“Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu”, 2016. (çevrimiçi) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf 15.Aralık.2017

“BM Verilerine göre Türkiye’de Mülteci Sayısı Tahmin Edilenden Yüksek”, AB Haber, 21 Haziran 2017. (çevrimiçi) <http://www.abhaber.com/bm-verilerine-goreturkiyede-multeci-sayisi-tahmin-edilenden-yukse/20.Aralık.2017>

“FRONTEX Risk Analysis for 2016”. (çevrimiçi) http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf 15.Aralık.2017.

“İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, 25.03.2005. (çevrimiçi) [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) 12.Aralık.2017.

“Katılım Ortaklığı Belgeleri”, AB Bakanlığı 05.06.2017. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html 12.Aralık.2017.

“Meşruhatlı Yol Haritası”, AB Bakanlığı, 16.12.2013. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf 15.Aralık.2017

“Ortak Göç Eylem Planı 2015”. AB Bakanlığı. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf 15.Aralık.2017

“Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi”, AB Bakanlığı, 06.06.2017. (çevrimiçi) <https://www.ab.gov.tr/111.html> 12.Aralık.2017.

“Türkiye – AB Mutabakat Metni”, AB Bakanlığı,18.03.2016. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf 15.Aralık.2017

“Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi”, AB Bakanlığı, 29.11.2015. (çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf 15.Aralık.2017

“Vizesiz Avrupa Umudu Sonbahara Kaldı”, Milliyet Gazetesi, 12.05.2016. (çevrimiçi) <http://www.milliyet.com.tr/vizesiz-avrupa-umudu-sonbahara/dunya/detay/2243713/default.htm> 18 Aralık 2017

Aksoy, Sevilay Z.: “Rejim Teorileri”, Uluslararası İlişkiler Dergisi, C:XII, No:46, s.57-77.

Arı, Tayyar: Uluslararası İlişkiler Teorileri: Çatışma Hegemonya, İşbirliği, 8. Baskı, Bursa, MKM Yayıncılık, 2013.

- Axelrod, Robert and Keohane, Robert O.: "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", World Politics, V: XXXVIII, I:1, 1985, p. 256-254.
- BBC, Suriye'de İç Savaş, 13 Haziran 2012 (çevrimiçi) https://www.bbc.com/turkce/multimedia/2012/06/120613_dg_syria 12.Aralık.2017.
- Crawford, Raymond M.: Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations, Dartmouth, Dartmouth Publishing Company, 1996.
- Çiçekli, Bülent: 6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Ercan, Murat: "Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması", Bölgesel Çalışmalar, C: I, No:1,Yaz 2016, s.1-22.
- Erdoğan, Murat.: Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum, İstanbul, Bilgi Yayınları, 2015.
- Geçici Koruma Yönetmeliği, 22.10.2014. (çevrimiçi) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf> 14.Aralık.2017
- Geddes, Andrew: "Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum", Swedish Institute for European Policy Studies, Report No.2, April 2009.
- Göçmen, İlke: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Güner, Cemil: "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: LVI, No: 4, 2007, s.81-109.
- Hasenclever, Andreas: Mayer, Peter and Rittberger, Volker: Theories of International Regimes, 6th Ed., Cambridge, Cambridge University Press. 2004.
- Holsti Kalevi J.: International Politics: A Framework for Analysis, 7th. Ed, New Jersey, Prentice-Hall, 1995.
- İnanç Songülen, Zeynep: "Soğuk Savaş Sonrasında Karadeniz Bölgesi: Uluslararası Rejim Teorisi Işığında İşbirliği Sürecinin Yeniden Düşünülmesi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2017.
- Kalkan Yeldar B.: "Uluslararası İlişkiler Disiplininde Realist Teorinin Gelişimi", İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- Kaya, İbrahim ve Yılmaz Eren, Esra: "Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hak ve Yükümlülükleri", İstanbul, SETA Yayınları, 2015.
- Keohane, Robert, O.: "The Demand for International Regimes", International Organisations, V:XXXVI, I: 2, 1982, s.325-255.
- Knutsen, Torbjon L.: Uluslararası İlişkiler Teorisi Tarihi. Çev. M. Özay, 2. Baskı. İstanbul, Açılımkitap Yayınevi, 2015.
- Krasner, Stephen D.: "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," International Organization, V: XXXVI, I: 2, 1982, s.185-205.
- Krasner, Stephen D.: "Structural Causes and Regime Consequences", International Regimes, Ed. by Stephen D. Krasner, London, Cornell University Press, 1983, s.1-21.
- Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and The Fall of International Regimes", International Regimes, Ed. by Stephen D. Krasner, London, Cornell University Press, 1983, s. p. 93-114.
- Ortadoğu Stratejik Araştırma Merkezi, "Küresel Göç ve AB İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", Rapor No:123, Ankara, Haziran 2012.
- Özcan, Mehmet: AB'nin Suriyeli Mülteci Politikasına Eleştirel Bir Bakış, Eğitime Bakış Eğitim Öğretim ve Bilim Araştırma Dergisi, C: XII, S: 36, Ocak/Şubat /Mart 2016, s.4-8.
- Özkan, Işıl: Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.

- Puchala, Donald J. and Hopkins, Raymond F.: "International Regimes: Lessons From Inductive Analysis", International Regimes, Ed. by Stephen D. Krasner, London Cornell University Press, 1983, s.61-91.
- R.G. 02.08.2014/29076, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma, (Çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm> 07.Aralık.2017
- R.G. 22.10.2014/29153, Geçici Koruma Yönetmeliği, (Çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15.htm> 07.Aralık.2017
- R.G. 5.10.1961/10898, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme (çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf> 05.Aralık.2017
- R.G.11.04.2013/28615, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, (Çevrimiçi) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> 07.Aralık.2017
- Senarclens, Pierre: "Governance and The Crisis In The International Mechanisms of Regulation", International Social Sciences Journal, V: L, I: 155, 1998, p.91-103
- Smouts Marie C.: Les Organisations Internationales, Paris, Armand Colin, 1995.
- Somuncu, Başak: "Türkiye'nin AB'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası", Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü AB Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Steve, Smith: "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", International Relations Theory Today, Ed. by Steve Smith and Ken Booth, , Cambridge, Polity Press, 1997, s.1-38.
- Şen, Yusuf F. ve Özkorul, Gözde: "Türkiye - AB İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme", Göç Araştırmaları Dergisi, Temmuz-Aralık 2015, s.86-119.
- Töre, Nazlı: Uluslararası Göç Hukuku, Ankara, Turhan Kitapevi Yayınları, 2016.
- UHNCR "Syria Regional Refugee Response" (çevrimiçi) <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 12.Aralık.2017.
- Vatandaş, Selim: "Avrupa'ya Göçmen Akışı ve Türkiye'de Göç Politikaları", Bilgi Analiz, No:3, Mart 2016, s.1-19.
- Yıldırım, Tülay: Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 2016.
- Young, Oran R.: Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance, Ithaca Cornell University Press, 1998.
- Young, Oran R.: International Regimes: Problems of Concept Formation, World Politics V:XXXII, I: 3, 1980, p.331-356.