



**TÜRKİYE GÖÇ VE MÜLTECİ POLİTİKASININ DIŞ
POLİTİKA EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ: 2000-2017**

**AN ASSESSMENT OF TURKEY'S MIGRATION AND
REFUGEE POLICIES AND THEIR INTERSECTION
WITH FOREIGN POLICY: 2000-2017**

Fatma Armağan TEKE LLOYD*

ÖZ

Makalenin amacı, 2000-2017 yılları arasında Türkiye'nin değişen göç ve mülteci politikasını dış politikanın bir izdüşümü olarak değerlendirmektir. Makalenin argümanı, Türkiye'nin göç ve mülteci politikası 2000-2011 tarihleri arasında Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik modeline çerçevesinde dönüştüğü iken, 2011-2017 arası göç politikası/söylemindeki dönüşümün temel hedefi Avrupa ve Ortadoğu'da siyasi manevra alanını genişletmek olmuştur. Buna ilaveten, bu dönemde Türkiye'nin dış politikada yaşadığı süreci Avrupalılaştırma (*Europeanization*) ve Avrupa'dan uzaklaşma (*de-Europeanization*) olarak değerlendirir. Avrupalılaştırma olarak tanımlanabilecek, 2000-2011'i kapsayan dönemde Türkiye, AB'nin 'güvenlikçi' sınır politikalarına bazen adapte olmuş, bazen ise AB'nin eleştirilerine rağmen 'esnek' göç politikasına devam etmiştir. Buradaki siyasi sürecin dinamiği, Türkiye'nin AB üyeliğine inancı doğrultusunda şekillenmiştir. 2011 yılından itibaren ise, Avrupa'dan uzaklaşma dediğimiz sürece girilmiş ve Ahmet Davutoğlu'nun Ortadoğu'da hamilik iddiası ve AB ile bozulan ilişkiler çerçevesinde göç politikası

* Dr. Öğr. Üyesi Abdullah Gül Üniv., İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, armagan.teke@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5439-439X>.

* Makale Geliş Tarihi: 29.03.2019
Makale Kabul Tarihi: 04.07.2019

farklılaşmıştır. Sonuç olarak, AB üyeliği girişimleri, ikili ilişkilerdeki gerilimler yüzünden sekteye uğramış ve reformlar askıya alınmıştır. Suriye göçmen krizi ise, uluslararası siyasetteki dengeleri değiştirerek, AB'yi Türkiye ile yeniden işbirliği kurmaya mecbur bırakmıştır.

Anahtar Kelimeler: Dış Politika, Avrupalılaşma, AB, Türkiye, Göç Politikası, Mülteci Politikası.

ABSTRACT

This article examines the changes in Turkey's migration and refugee policies in the light of evolving Turkish Foreign Policy. The main argument of the paper is that while the purpose of the immigration and refugee policies between 2000-2011 was to motivated to comply with the EU standards to achieve the accession as quickly as possible, in the later period, between 2011-2017, Turkey instrumentally used migration/refugee policies to increase its maneuvering power with respect to Europe and enhanced its leadership claims in the Middle East. Moreover, the paper approaches to the foreign policy of Turkey in this period as Europeanization and de-Europeanization. In the first period, which can be characterized as Europeanization, the EU encouraged Turkey to become more security-oriented in its border security and visa policies. Turkey sometimes tried to make the required adjustments and sometimes it resisted the EU reforms by protecting its 'flexible' migration regime, depending on its faith in Europe's sincerity for Turkey's EU membership. In the later period, with the increased influence of Ahmet Davutoğlu in Turkish Foreign Policy, de-Europeanization has affected the evolution of Turkey's migration policy discourse. The final stroke in this period was the Syrian refugee crisis which has changed the balance of power in the international system and once again obliged Europe to engage with Turkey despite the tense relations.

Keywords: Foreign Policy, Europeanization, Turkey, EU, Migration Policy, Refugee Policy.

GİRİŞ

Bugün uluslararası göç birbirine zıt olarak nitelendirilen iki küresel sürecin kesişim noktasında yer almaktadır. Bir yandan güçlenen iletişim ve ulaşım ağları insan hareketliliğini çeşitlendirip artırırken, bir yandan da göç yönetimi ve yasama yetkisi hala coğrafi sınırları sabit ve görece statik yapılara sahip devletler tarafından yönetilmektedir (Czajka, 2014; Castles, De Haas ve Miller, 2018). Huysmans'a (2000: 751) göre bu paradoksal süreç son zamanlarda, başta Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok devletin egemenliğini tehdit altında hissetmesine sebep olmuştur. Buna cevaben, devletler uluslararası göçü yaygın bir şekilde güvenlik meselesi olarak kurgulanmaya başlamıştır. Türkiye 1990'lı yıllara kadar, göç veren bir ülke olması nedeniyle, yükselen güvenlikçi yaklaşımın göç ve sınır politikaları üzerindeki baskısını çok fazla hissetmemiştir. 1991 yılına Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucu ise, çevre ülkelerdeki savaş ve çatışmalar (Afganistan, Bulgaristan, Irak, Bosna-Hersek) ve Afrika kıtasından kitlesel insan hareketliliği Türkiye'yi göç alan bir ülke konumuna getirmiştir (Taşkın, 2014: 76; Kirişçi, 2007: 91). Türkiye'ye yönelen göç, Avrupa'ya ulaşmaya çalışan transit göçmenler, Türkiye'de yerleşip çalışmayı hedefleyen 'kağıtsız' göçmenler, mültecilik başvurusunun sonuçlanmasını bekleyen iltica göçmenleri ve çalışma izniyle ülkede bulunan yabancılar gibi çok geniş bir ağı kapsamaktadır. Bu makale, 2000-2017 arasında, Türkiye'nin göç politikasında meydana gelen değişiklikleri küresel konjonktür ve Türkiye'nin uluslararası sistemle bağlantıları çerçevesinde değerlendirmeye çalışacaktır; çünkü 2000'li yılların başında olgunlaşmış bir göç politikası olmayan Türkiye, bu yıldan itibaren göç politikasını dış politika hedefleri doğrultusunda şekillendirmeye başlamıştır.

Bu makalenin tarihsel kesit olarak 2000-2017 arasına odaklanmasının iki temel nedeni vardır. İlk olarak, 2000'li yıllardan itibaren hem ülke içinde hem de uluslararası düzeyde Türkiye'nin göç sistemi kritikleşmiştir. Transit göçmenlerin Avrupa'ya ulaşmak için Türkiye'yi tercih etmeleri, Avrupa Birliği'nin (AB) göçü azaltma ve mümkünse tamamen engelleme hedefini gerçekleştirme için Türkiye ile işbirliği içinde çalışması mecburiyetini doğurmuştur. 1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin aday ülke olarak tanınması da AB'nin Türkiye'nin göç sistemi üzerindeki yaptırım gücünü ve normatif etkisini güçlendirmesi için fırsat sağlamıştır. 2011 yılına kadar devam eden bu süreç, Avrupalılaştırma olarak atfedilen, AB için gerekli reformları ve rasyonel-kurumsal düzenlemelerin yapılmaya çalışıldığı dönemdir. Bu dönemin diğer bir önemi de, Türkiye'nin aktif bir şekilde göç politikasını, dış politikanın bir aracı haline dönüştürmesidir. İlk olarak AB ile ilişkiler çerçevesinde önem kazanan göç politikası, 2011 sonrasında da Türkiye'nin iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından Ortadoğu'da liderlik hedefini desteklemek ve Avrupa Birliği'ne karşı siyasi

manevra gücünü artırmak için etkin bir araç olarak kullanmıştır. 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı sonrası 2013-2014 yılında yoğun bir şekilde Türkiye'ye yönelen Suriye kaynaklı göç, belki de Türkiye'nin göçü hem Ortadoğu hem de AB ile ilişkilerde bir dış politika aracı olarak kullandığı en net örneği teşkil etmektedir.

Buna ilaveten 2000-2017 arası dönem, bize Türkiye'nin göç politikasını dış politikanın iki farklı sürecine –Avrupalılaşma ve Avrupa'dan uzaklaşma süreçleri– paralel olarak dönüşümünü tartışma fırsatı sunar. Avrupalılaşma dönemi, 1999 yılında gerçekleşen adaylık kabulü ve 2005 yılında başlayan müzakerelerden, 2011 yılında ilişkilerin soğumasına kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde, Türkiye'nin Avrupalılaşma deneyimi, AB normlarına tam bir siyasi adanmışlık ve koşulsuz uyumdan ziyade, şüpheli bir yakınlaşma olarak tanımlanabilir. Bu süreçte Türkiye bir yandan Kopenhag kriterlerine uyum çalışmaları kapsamında demokratik ve hukuki reformlara imza atarken, bir yandan da hem Avrupa hem Türkiye kamuoyunda Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmeyeceği ile ilgili görüşler son derece yaygındı. Bu dönemdeki göç politikaları da, AB üyeliğine inancın arttığı dönemlerde AB'ye uyum sağlama, şüpheliğin arttığı dönem de ise Türkiye'nin kısa dönem menfaatlerini tatmin etme amacıyla kullanılmıştır.

Avrupa'dan uzaklaşma döneminin başladığı 2011 ise, aynı zamanda AKP'nin art ardına üçüncü kez iktidara gelerek hegemonyasını konsolide ettiği yıldır. Bu noktada, AKP, AB'ye uyum reformları çalışmalarını halihazırda yavaşlatmış iken, AB'nin 2013 yılı Gezi olayları ve 2015 darbe girişiminde takındığı AKP karşıtı tutum ilişkileri daha da kırılanlaştırmıştır. Buna ilaveten, 2011 yılında Türkiye'nin dış politikasında bazen eksen kayması, bazen yeni Osmanlılık bazen ise çok yönlü diplomasi olarak atfedilen süreç Ahmet Davutoğlu ile net bir şekilde başladıktan sonra ise Türkiye'nin Ortadoğu'da liderlik talebi artmıştır. Bu süreçte göç politikaları, Türkiye tarafından AB eksenli uyum faaliyetleri dışında, Ortadoğu'da etkisini güçlendirme amaçlı da kullanılmıştır (Tolay, 2016; Özerim, 2008). Fakat, göç politikasında yaşanan kırılma, AB'ye uyum kapsamında yapılan düzenlemelerin tamamen gündem dışı kaldığı anlamına gelmemiştir. Örneğin, Türkiye AB'nin uzun zamandır gündemde tuttuğu Geri Kabul Anlaşmasını imzalamış ve 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile iltica hukukunda AB ile daha uyumlu hale gelmiştir.

Tam da bu ikircikli durumdan hareketle, makalenin temel iddiası, Türkiye'nin dış politikasındaki temel eksenin, Avrupalılaşma'dan (*Europeanization*) Avrupa'dan uzaklaşmaya kaymasına rağmen (*de-Europeanization*), göç politikasının bu dönemlerdeki dış politika tercihleriyle sadece kısmen çakıştığıdır. 2000'lerden günümüze Türkiye'nin göç politikası ne

tam anlamıyla Avrupa'ya entegre olmuş, ne de tamamen kopukluk göstermiştir. Bunun nedeni ise, Türkiye'nin Avrupalılaştırma süreci dinamiğinin kendisiyle açıklanabilir. Avrupalılaştırma, literatürde Avrupa Birliği'nin aday ülkelerin politikalarını, mevzuatlarını ve kimliklerini dönüştürerek Avrupa pratikleriyle daha uyumlu hale dönüştürme yetisini tanımlamaktadır (Olsen, 2002). AB yazını üzerine çalışan akademisyenler, Avrupalılaştırma deneyiminin farklı derecelerde gerçekleştiğini ortaya koymuştur (Tolay, 2012; Yılmaz, 2016). Bazı politika alanlarında ve/veya bazı ülkelerde bu değişim derinlemesine gerçekleşerek Avrupa normlarının içselleşmesiyle sonuçlanırken, bazı durumlarda reformlar amaç olarak değil, AB'ye üyelik için araç olarak görüldüğü tartışılmıştır. Türkiye'nin Avrupalılaştırma deneyimi de, hem AB'nin hem Türkiye'nin sürecin tam üyelikle sonuçlanacağına ikna olmamaları sonucu gelgitli bir dinamik kazanmıştır. Bu nedenle, Türkiye'de göç politikasındaki Avrupalılaştırma deneyimi bazen "sonuç mantığı" (*logic of consequence*) bazen ise 'uygunluk mantığı' çerçevesinde yapılmıştır. Sonuç mantığı, bir politikanın maliyet (uyum faaliyetinin ekonomik zararı)-fayda (AB üyeliğini ne ölçüde kolaylaştıracağı) analizi hesaplandıktan sonra rasyonel olan tercihin yapılması olarak tanımlanırken; uygunluk mantığı Avrupa Birliği çerçevesinin normatif üstünlüğüne inanarak, doğru olanı yapma güdüsüyle reformların yapılması anlamına gelmektedir (Schimmelfennig, 2012). Türkiye, hem AB ile ilişkilerin pozitif gittiği 2011 yılına kadar, hem de AB'den uzaklaşan sonraki dönemde bu iki mantık da göç politikası yapım sürecinde kullanılmıştır.

Bu tartışmalara başlamadan önce Türkiye'nin 2000'li yıllardan itibaren maruz kaldığı göç biçimlerine bakmakta fayda vardır. Bu bölüm aynı zamanda bazı tanımların yapılması bakımından önemlidir. Bir sonraki bölüm, uluslararası göç ve dış politika bağlamında gelişen literatüre kısaca değinecektir. Bu da bir sonraki kısımda, tartışılacak olan AB-Türkiye ilişkileri ve Türkiye'nin 2011 sonrası göç politikasını anlamakta bağlam oluşturacaktır. Son iki bölüm ise, bahsedilen dönemselleştirme üzerinden hem Türkiye'nin göç hukuku ve düzenlemelerinde gelişmeleri betimleyecek hem de bunları dış politika bağlamında değerlendirecektir.

1. TÜRKİYE'DE 21. YÜZYILDA ULUSLARARASI GÖÇ

Türkiye tarihsel olarak göç veren bir ülke olarak bilinmesine rağmen, siyasi coğrafyada meydana gelen değişiklikler Türkiye'yi göç alan ülke kategorisine sokmuştur. Bunların içinde Afganistan'ın Sovyetler tarafından işgali, Irak'taki Saddam Hüseyin rejiminin yarattığı iç savaşlar ve ABD'nin Irak'a müdahalesi, Kuzey Afrika'da devam eden ekonomik az gelişmişlik ve iç savaşlar ve en son olarak da Sovyetler sisteminin dağılması bu faktörler içinde ön plana çıkar. Ahmet İçduygu (2003) ve Kemal Kirişçi (2008: 4-7) bölgedeki siyasi istikrarsızlık sonucu

oluşan uluslararası göç akımını en iyi açıklayan kavramın düzensiz göç olduğunu belirtir. Düzensiz ('kağıtsız göç') göç, temel olarak ülkede kalmalarına veya çalışmalarına hukuken izin verilmeyen göçmenleri tanımlar. Türkiye'de oturma ve çalışma izni alan ve hukuki şartlarda Türkiye'de bulunan göçmen sayısı çok azdır. Düzensiz göçmenlerin de temel olarak üç tipi vardır. Bunlardan birincisi, transit göçmen denilen ve Avrupa'yı en çok kaygılandıran göç tipidir. Bu göçmenler, genelde Pakistan, Irak ve Afganistan'dan yoğunlukla Türkiye'ye gelmektedir ve Yunanistan üzerinden Avrupa'ya geçmeyi hedeflemektedirler. Diğer bir düzensiz göç tipi olan döngüsel göç ise, Türkiye'de genelde çalışma amacıyla bulunan ve turist vizesiyle ülkeye giriş çıkış yapan göçmenleri kapsamaktadır. Bu göçmenler en çok ev işçiliği, seks işçiliği, inşaat ve imalat sektöründe yoğunlaşmıştır (Kirişçi 2008). Bu göçün çoğu, eski Sovyetler Birliği, Romanya, Türki Cumhuriyetler, Gürcistan ve Bulgaristan kaynaklıdır. Çalıştıkları sektörlerin temel özelliği, korunmasız, düşük ücretli ve suiistimale açık sektörler olmasıdır. Kirişçi (2008), döngüsel göçmenlerin Avrupa'ya geçiş gibi bir kaygısının olmadığını, çoğunun Türkiye'de yeterli parayı kazandıktan sonra ülkelere geri dönmek isteyen göçmenler olduğunu yazmıştır. 2000'li yıllarda Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmen sayısı (resmi rakamlara göre) 30.000'e kadar varırken, 2010 yılından bu rakam 10.000'e düşmüştür (İçduygu ve Aksel 2012: 26). Yakalanan göçmen sayısındaki düşüşün, diğer bölümlerde anlatılacağı üzere, Türkiye'nin bazı sektörlerde yasal çalışma izni vermesi ve AB uyum sürecinde yapılan bazı vize kuralı düzenlemelerinin etkili olduğu söylenebilir.

Düzensiz göçmen kapsamına alınabilecek diğer üçüncü göç tipi mülteci ve iltica göçüdür. Türkiye 1951 tarihli Cenevre sözleşmesi ve 1967 tarihli ek protokole imza atmıştır. Bu belgeler uluslararası toplumun ve devletlerin mültecilere karşı sorumluluklarını belirler ve iltica başvuru süreçlerini tanımlar. 1951 Cenevre sözleşmesine göre, mülteci "ırkı, dini, tabiiyeti, belli 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 kişidir." Türkiye, sözleşmenin tarafı olmasına rağmen, koyduğu coğrafi çekince ile, sadece Avrupa'dan yapılan başvuruları kabul etmiştir. Fakat, 1995-2009 yıllarında Türkiye'ye yapılan iltica başvurularının hemen hemen hepsi Irak ve İran yoğunluklu olmak üzere Doğu ülkelerinden yapılmıştır. Bu mültecilerin başvuruları Birleşmiş Milletler Yüksek Mülteci Komiserliği tarafından alınmış ve uygun görülenler üçüncü bir ülkeye yerleştirilmiştir. 1995-2009 yılları arasındaki dönemde, toplam 72.000

sığınmacının 37.000'den fazlası –başvuruların yüzde 51'i– mülteci statüsü almış ve diğer ülkelere yerleştirilmiştir (İçduygu ve Aksel, 2012: 27). Yerleştirilemeyen göçmenler ise Türkiye’de transit göçmen statüsünde yer almışlar ve birçok sosyal haktan yoksun kalmışlardır. Yani bir bakıma aslında düzenli bir göç tipi olan mülteci göçü, Türkiye’nin koyduğu coğrafi çekince sonucu ‘düzensiz’ göç tipine evrilmiştir.

2. DIŞ POLİTİKA VE ULUSLARARASI GÖÇ

Türkiye’nin 2000-2017 arası göç politikasının ve mevzuatının belirlenmesinde dış politika hedefleri çok önemli rol oynamıştır. 2000-2010 yıllarında bu hedef AB’ye tam üyelik olurken, 2010 yılından sonrasında Türkiye’nin dış politikasındaki ‘ksen kayması’ sonucu hedef bölgesel liderlik olarak belirlenmiş ve AB ile ilişkilerde inişli-çıkışlı bir sürece girilmiştir. Dış politika ve uluslararası göç arasındaki ilişkinin literatürde yeterince kuramsallaştırılmadığı iddia edilebilir. Bunların istisnalarından olan, Teitelbaum (1984) ve Mitchell (1989) göç politikasının direk olarak dış politika hedeflerinden etkilendiğini belirtmişlerdir. Teitelbaum (1984: 441), göç ve dış politika arasındaki ilişkiyi dört açıdan incelemiştir. Birincisi, kitlesel göç hareketlerinin, genelde başka bir devlete dış müdahale veya savaş ilanı gibi dış politika sonucu ortaya çıktığını iddia etmiştir. Son yüzyıldaki, 2. Dünya Savaşı sırasında oluşan göç, Afganistan, Irak ve Eski Yugoslavya kaynaklı göçler bunlara örnek teşkil eder. İkinci olarak, devletler uluslararası göçü kendilerine rakip oldukları bir devleti zayıflatmak veya prestijini sarsmak için kullanabilirler. ABD’nin Küba ve Sovyetler Birliği’nden göçmen kabulü ve teşvik etmesi bu rakip rejimleri zayıflatmak için kullandığı iddia edilebilir. Aynı zamanda göç, genelde bir ekonomik ve sosyal külfet olarak algılandığı için, bazı devletler tarafından gelişmiş ülkeleri tehdit etmek için kullanılmıştır. Üçüncü olarak, dış politika kararları büyük diasporalardan ve göçmen kitlelerinden etkilenmiştir. Göçmen veya diaspora grupların etnik aidiyet beslediği anavatanları, onları bazı dış politika amaçları için kullanabilirler. Örneğin, İsrail ve Yahudi diasporası arasındaki sıkı ilişki, büyük ve maddi olarak güçlü bir Yahudi diasporasına sahip ABD’nin, dış politika kararlarını bu grup lehine şekillendirmiştir. Son olarak, devletler değişen güvenlik algılarının devletlerin göç politikalarını direk etki eder. Örneğin Avrupa Birliği’nde son yıllarda güvenlik algısı, mülteci politikalarında insan hakları ve uluslararası normların önemini yitirmesine sebep olmuştur. Özellikle Orta Doğu ve Kuzey Afrika’dan gelen göçmenlere karşı politikalarını sertleştirmişler ve göç veren ve transit ülkelere, göç akışını kesmeye çalışmışlardır (Papadopulos, 2007: 98; Aras ve Mencütek, 2015: 96-7). Stringer (2004) de göç politikalarının, göç politikalarının önemli bir dış politika aracı olduğunu not etmişlerdir. Stringer vize diplomasisi adını verdiği yaklaşım, devletlerin iyi ilişkiler kurmak istediği ülkelere vize kolaylığı sağlaması veya ceza

olarak vizeleri zorlaştırmasını kapsar. Örneğin, Türkiye'deki Turgut Özal döneminde, Karadeniz ve Balkan ülkelerine yönelik sağlanan giriş kolaylıkları, vize diplomasinin bir örneğidir.

Türkiye'de göç politikaları kuruluş yıllarında dış politikadan çok, ülkede etnik kimlik ve milli kimlik bütünlüğü korumaya yönelik olmuştur. Bu nedenle, Türkiye'ye izin verilen göç genelde Müslüman, etnik olarak Türk veya Türkiye'ye adaptasyonu kolay olan Bosnalı, Çerkez, Pomak Türkleri ve Tatarlara öncelik tanımıştır (Kirişçi, 2005). Bu bağlamda, 1923-1997 tarihleri arasında, 1.7 milyon göçmen Türkiye'ye yerleşmiş ve asimile olmuştur. Bu dönemde Türkiye kararlı bir şekilde 'göç alan' ülke almama hedefiyle hareket etmiş ve 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırmamıştır. Özerim (2018: 169)'e göre, Türkiye'nin uluslararası göçü Türk Dış politikasının bir unsuru olarak görmeye başlaması, Turgut Özal iktidarı sürecinde meydana gelmiştir. 'Model ülke' olmayı hedefleyen dış politika çerçevesinde, Türkiye Ortadoğu'da liderlik, Batı ile ilişkilerde ise bir 'köprü' misyonu üstlenmiştir. Bu bağlamda, Türkiye 1991 Körfez savaşında, ABD ile işbirliği yapmış ve bu işbirliğinden doğan külfet paylaşımı çerçevesinde, Irak'ta meydana gelen savaştan etkilenen 500.000 göçmeni geçici olarak misafir etmiştir (Özerim 2018). Kirişçi'ye (2005: 343) göre ise, bu dönemde Türkiye vize politikalarını, bölgede ve Türki Cumhuriyetlerdeki etkisini artırmak için bir 'yumuşak güç' aracı olarak kullanmıştır. Türkiye'nin ticari ilişkiler içinde olduğu ve kültürel-dini bağlar paylaştığı ülkelerle hem turizmi hem de etkileşimi artırmak amacıyla vizesiz geçiş anlaşmaları imzalamaya başlamıştır.

Türkiye'nin dış politikasıyla göç arasındaki karşılıklı ilişki 2000'li yıllardan itibaren çok daha fazla güçlenmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile müzakerelerinin en önemli maddelerinden birisi 'göç' olmuştur. Adamson'ın (2006) tartıştığı üzere, Avrupa Birliği Soğuk Savaş'ın bitmesiyle beraber, dış politikada güvenlikçi bir bakış açısını benimsemiş ve politikalarını göçmen ve mülteci girişini önlemeye veya kısıtlamaya yönelik oluşturmuştur. Aşağıda tartışılacağı üzere, "göçü dışsallaştırma" siyaseti Avrupa Birliği'nin 1990'lar sonrası en önemli dış politika hedeflerinden birisi haline gelmiştir. En temel anlamıyla dışsallaştırma, göç problemini Avrupa Birliği sınırları dışında tutmak olarak yorumlanabilir. Türkiye'nin göç politikaları bu nedenle, AB'nin son derece yakından takip ettiği bir konu olmuştur. 2011 yılından sonra ise AB ile ilişkiler akamete uğramış ve Ahmet Davutoğlu önderliğinde, Türkiye Ortadoğu'da daha aktif bir yaklaşma siyaseti izlemiştir. "Yeni Osmanlılık" ve Türkiye'nin Doğululaşması diye farklı şekillerde yorumlanan bu süreçte (Türkeş, 2016; Oğuzlu, 2008), Türkiye'nin göç politikası da evirilmiştir. Fakat, bu eviriliş Avrupa'dan tamamen kopuştan ziyade, bahsedilen sonuç ve uygunluk mantığının yeni dış politika konjonktüründe göç politikasına uygulanması şeklinde

gelişmiştir. Özellikle, Türkiye'nin Suriye göçünde oynadığı aktif rol ve mülteci kabulünde yaptığı düzenlemeler bu bağlamda ele alınacaktır.

3. “AVRUPALILAŞMA” ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI

2000-2011 arası dönemde, Türkiye’de öne çıkan göç düzenlemeleri Avrupa Birliği ile ilişkiler kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Türkiye’nin bu dönemde göç yönetimini Avrupa Birliğinin göçmen karşıtı politika geliştirme hedefleriyle birlikte okumakta fayda vardır. Avrupa Birliği, 2000 sonrası yükselen göçmen ve mülteci karşıtı siyasetin önde giden aktörü olmuştur (Murat ve Taşkesenlioğlu, 2009). Hem artan milliyetçilik ve aşırı sağ partilerin yükselişi, hem de Keynesyen genişlemenin yavaşlaması sonucu ekonominin göçmen nüfusunu taşıyamayacak kadar daralması Avrupa’da göçmen karşıtlığını yoğunlaştırmıştır. Bu çerçevede, Avrupa’da hükümetler, kamuoyunun baskısı altında, göç ve ilticanın milli kimliklerine ve yaşam tarzlarına bir tehdit olarak kavramsallaştırmayı tercih etmişlerdir. Göç politikalarının “kontrol” ve “tehdit” söylemi etrafında şekillenmesi, birçok akademisyen tarafından göçmensiz Avrupa hayalini yansıtan “Avrupa Kalesi” nitelendirmesine neden olmuştur (Huysmans, 2000; Bigo, 2002). Bu bağlamda, Avrupa’da giderek artan sınır kontrolleri ve zorlaştırılmış vize prosedürleri gibi çeşitli güvelik artırıcı önlemler alındığı görülmüştür. Fakat, tüm bu önlemlere rağmen Avrupa Konseyi’nin öncülüğünde göç yönetiminin “dışsallaştırılması” da bir politika olarak benimsenmiştir. Avrupalılaşıma, Boswell (2003: 625)’e göre “dışsallaştırma” iki ayaktan oluşmaktadır. İlk olarak, konvansiyonel sınır politikaları ve güvenlik önlemleri “transit” ülkelerle işbirliği yaparak kontrolü kendi topraklarının ötesine yaymaya çalışmak; ikincisi ise göç veren ülkelere yatırım ve ekonomik destek sağlayarak, göçe sebebiyet veren işsizlik gibi faktörleri asgariye indirmektir. Türkiye Avrupa’ya transit göçün en çok yaşandığı ülkelerden olması sebebiyle, Avrupa Birliği için “dışsallaştırma” siyaseti için önemli bir hedef ülke haline gelmiştir. Avrupa Birliği’nin göçü dışsallaştırma hedefi doğrultusunda, Türkiye’ye yönelik yaptığı baskı iki yönlü olmuştur. Bunlardan birincisi Türkiye’nin iltica hukukuna yöneliktir. İltica hukukuna yönelik AB’nin Türkiye’den talebi 1951 Cenevre Anlaşmasına konulan coğrafi çekinceyi kaldırarak, insan haklarına daha uyumlu bir göç politikası yapması yönünde olmuştur. AB’nin Türkiye’den başka ikinci beklentisi ise düzensiz göçe yöneliktir. Burada AB’ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeden beklenti, Türkiye’nin sınır güvenliğini ve göç yönetimi altyapısını geliştirerek transit ülke konumuna son vermektir. Bu ise insan haklarından daha ziyade, AB’nin güvenlikçi bakış açısı ile ilintilidir

İltica Hukuku: Türkiye, AB adaylığının kesinlik kazanmasıyla birlikte, müzakerelerin 24. Fası (Adalet, Özgürlük ve Güvenlik) kapsamında, göç rejimini

AB ile uyumlu hale getirmeye yönelik bir dizi önlem almıştır. Güner'e göre (2007), Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde gündeme gelen ilk görüşmelerde iltica hukukunun yenilenmesi ve AB standartlarına uygun hale getirilmesi üzerine olmuştur. Türkiye özellikle Cenevre anlaşmasına koyduğu coğrafi çekince ve sınırlarının çok kolay geçilebilir olması konusunda AB tarafından sıkça eleştirilmiştir. Bu eleştiriler üzerine Türkiye, 2003 yılında 'İltica ve Göç Strateji Belgesi' ve 2005 yılında İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı'nı yürürlüğe koymuş, iltica yönetişimi üzerine reformlara başlamıştır. Bu belgelerde Türkiye, iltica hukukunu geliştirmeye, iltica başvuruları için kabul merkezleri açmaya, iltica talep edenlerin takibi için kayıt sistemi geliştirmeye ve Cenevre Sözleşmesinde konulan coğrafi çekinceyi kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapmayı taahhüt etmiştir (Bayındır ve Sunata, 2015: 22). Aynı zamanda, 2008 yılında daha kapsamlı yasa ve düzenlemeleri yapmak için İltica ve Göç Birimi oluşturulmuştur. Bu birimin görevi iltica üzerine kapsamlı bir yasa hazırlamak ve göç üzerine bir devlet birimi kurmak olmuştur.

Avrupalılaşıma, Avrupa Birliğinin doğrudan veya dolaylı yollarla adaylığa üye ülkenin politikalarını, kimliğini ve dünya görüşünü değiştirmesidir. Doğrudan etkiyi, koşullu üyelik ve müzakereler aracılığıyla, dolaylı etkiyi de sivil toplum örgütlerini geliştirme veya kendisine bağlı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi kurumların aracılığıyla sağlamaktadır. Türkiye'nin 2005 yılında çıkarılan Eylem Planı ve 2008 yılında kurulan iltica hukuku düzenlemesi için kurulan komisyon AB'nin doğrudan etkisinin bir ürünüdür. AB, 2003-3004 yılında Türkiye'nin göçle ilgili kurumsal altyapısını güçlendirmek ve insan ticareti ile mücadele için birçok ortak proje faaliyeti ('*twinning projects*') başlatmış, bu şekilde AB'den deneyimli uzmanlar Türkiye'deki meslektaşlarına bilgi aktarımı yapmıştır. Tolay'a (2012) göre bunun yanı sıra AB'nin dolaylı yoldan Türkiye göç yönetimi üzerine Avrupalılaşıma etkileri de vardır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, iltica sürecinde insan hakları ihlalleri üzerine Türkiye'nin aleyhine birçok karar alması, Türkiye'nin uluslararası hukukla uyum sağlama noktasında motivasyonunu arttırmıştır.

Bununla beraber, "Avrupalılaşıma" iltica hukukunun her alanında homojen bir etki yaratmamıştır. Örneğin, Türkiye Avrupa Birliği'nin Cenevre anlaşmasına koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırmaya yönelik bir girişimde bulunmamış ve kaldırmanın önkoşulu olarak "tam üyelik" şartını koşmuştur. AB'nin ısrarlarına rağmen, Türkiye'nin çekinceyle yaklaştığı diğer bir konu ise Geri Kabul Anlaşmasıdır. Geri Kabul Anlaşmaları, genel olarak, bir ülkede veya sınırları belirlenmiş bir grup ülkede yasadışı olarak bulunan kişilerin, anlaşma yapılmış kaynak ülkeye veya en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmesini düzenler (Batır, 2017). Bugün Suriyeli mülteciler kapsamında gündeme gelip

imzayla sonuçlanan Geri Kabul Anlaşması, 2000’li yıllardan itibaren Türkiye-AB ilişkilerinin gündeminde yer almıştır. Avrupa’ya Türkiye’den gelen transit ve kağıtsız göçmenlerin Türkiye’ye iadesini hedefleyen Geri Kabul Anlaşmaları, aynı zamanda Türkiye’nin güvenli ülke olarak sorumluluklarını yerine getirmesini öngörüyordu. Buna karşılık, Türkiye’de kendisine kağıtsız göçmen gönderen ülkelerle anlaşma yoluna gitmiş, fakat AB üyeliğinin belirsizliği konu üzerine gerekli çabanın ve sebatın oluşmasını engellemiştir. Kirişçiye göre (2008), Türkiye, istenmeyen göçmenlerin toplanma merkezine dönüşme korkusu ve AB üyelik sürecinin gelgitli doğasından ötürü stratejik planlarda ortaya konan hedefler üzerine yoğunlaşmamıştır.

Avrupa’nın önceliği bu tartışmalarında görüleceği üzere Türkiye’den Avrupa’ya yönelen transit göçün önüne geçmek olmuştur. Bu doğrultuda, AB’den Türkiye’ye yönelen ekonomik destek daha çok güvenlik ve tedbir alanlarına aktarılmıştır. Türkiye’nin bu dönemde, düzensiz göç akımlarına yönelik düzenlemeleri de, Avrupa Birliği sürecinden etkilenmiştir.

Düzensiz Göç: Türkiye’ye düzensiz veya kağıtsız olarak bilinen göç, Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra hızlanmıştır. Türkiye’ye giriş yapan en büyük grubu turistler oluşturmasına rağmen, Sovyetlerin dağılışına bağlı olarak ortaya çıkan yoksulluk aynı zamanda Türkiye’ye yasadışı göçmen girişini hızlandırmıştır. Türkiye’nin liberal vize rejimi Türkiye’ye yasadışı göçmen girişini kolaylaştıran en önemli faktördür. Kemal Kirişçi liberal vize rejiminin Türkiye’nin dış politikada bir ‘yumuşak güç’ temsili olarak 1990’lu yıllarda geliştirildiğini iddia eder (Kirişçi, 2005). Bu döneme, Eski Sovyetler Birliği ve Ortadoğu devletleriyle kültürel, siyasi ve dini bağlarını geliştirmek ve bölgedeki etkisini artırmak üzere, komşu ülkelerin birçoğuna bandrol vize sistemi uygulamıştır. Türkiye’ye varış üzerine alınabilen vizeler, Türkiye’yle komşuları arasında hem ticari hem de sosyal etkileşimi artırmış, eski Doğu bloğuna ilaveten Rusya, İran ve Yunanistan’dan Türkiye’ye turist girişini artırmıştır. Turizmle birlikte sağlanan ekonomik ve ticari faydanın yanı sıra, Türkiye düzensiz işgücü göçü de ekonomiye ciddi faydalar sağlamıştır.

Türkiye’ye artan işgücü göçü bakım hizmeti, eğlence, mevsimsel tarım, inşaat ve ‘bavul ticareti’ alanlarında yoğunluk göstermiştir (İçduygu ve Aksel, 2009). Türkiye’nin büyük enformel ekonomisi, turist vizesiyle yasadışı yollardan çalışan göçmenleri absorbe etmiştir. Burada AB’yi de rahatsız eden nokta, Türkiye’nin vize politikasının bir tür kontrolsüz mekik göçüne sebep olmasıdır. ‘Mekik göçü’, AB Komisyonu ve Parlamentosu’nun gündeminde 2000’li yıllarda genişçe yer bulmuştur (Kirişçi, 2008). Özellikle liberal vize politikası uygulayan ülkelerde görülen bu göç tipi, ülkeye turist vizesiyle giriş-çıkış yaparak, ülkede bulunduğu müddetçe enformel çalışanlar için kullanılmıştır. AB, yaptığı

çalışmalarda, bir diğer adı da döngüsel göç olan mekik göçünün düzenlenmesi ve kontrol altına alınmasını tavsiye etmiş ve düzenli hale getirilmiş göçün aslında işgücü anlamında AB'ye de faydalı olabileceğini belirtmiştir. Türkiye 2000'li yıllarda bandrol vize politikasının yanı sıra, bir yıl içinde yapılacak giriş-çıkışlarda gün sınırı olmaması nedeniyle mekik göçmenler için cazibe merkezine dönüşmüştür. Bu göçmenlerin Avrupa'ya gitmek gibi bir isteği olduğunu gösteren bir kanıt olmamasına rağmen, Türkiye'de artan kayıtsız göçmen işgücü AB'yi kaygılandırmıştır. Bunun bir sebebi de, iltica göçü için gelip Türkiye'ye transit bir durak olan gören çoğu Afganistan, Irak ve Pakistan kökenli göçmenlerle, Türkiye'ye çalışmak için gelip Avrupa'ya gitme niyeti olmayan göçmen işçilerin giderek aynı kefeye konulmasıdır. Aslında iltica niyetiyle yola çıkan birçok göçmen iltica başvurusu yapmayarak veya başvurusunun başarısız olması sonucu kaçak göçmen kategorisine düşmektedir. Veyahut, öncelikle çalışma amaçlı gelen göçmenler, daha sonrasında iltica etme niyeti geliştirebilmektedir. Bu iki tip göçmen grubu da, genelde insan kaçakçılığı yapan suç örgütlerinin kışkırtılmasına düşmekte ve Avrupa'nın suçla göçmenliği birbirine eş gören anlayışını güçlendirmektedir.

Avrupa Birliği'nin, düzensiz göç konusundaki katı tutumu Schengen düzenlemelerinde kendisini gösterir. Türkiye'de göç alanında Avrupalılaştırma sürecinin bir parçası olarak Schengen/vize sistemine uyum sağlamak adına, farklı kurumlar aracılığıyla ciddi adımlar atmıştır. Örneğin, AB uyum çalışmaları kapsamında, 2010 yılında turist vizesiyle kalış süresini 180 günde 90 gün olarak belirleyen düzenleme yapılmıştır. 90+90 kuralı olarak anılan bu karar, Türkiye'ye mekik göçünü azaltmayı hedeflemiştir. Örneğin bavul ticareti ve döngüsel ticaret gibi çok sık giriş-çıkış gerektiren göç tipi, bu yeni çıkarılan yasayla kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Fakat bu yasa, zaten halihazırda vize süresini aşmış ve oturma/çalışma izni olmayan göçmenler üzerinde bir etkisi olmamıştır. Örneğin, bakım hizmetleri sektöründe çalışan göçmen kadınların birçoğunun zaten turist vize süresini aşmış ve illegal statüye sahip oldukları, birçok çalışma tarafından iddia edilmiştir (Erder ve Kaşka, 2012; Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012; Teke Lloyd, 2018). Bunun yanı sıra, 2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun kapsamında Türkiye yabancıların yasal olarak çalışabilmesini kolaylaştırmış, böylece Türkiye AB'nin sık sık vurguladığı "kontrollü göç" politikasına adım atmıştır (Erdoğan ve Toksöz, 2013). Bu yasa esasen vasıflı işçilere yönelik olsa da, bakım hizmetlerinde çalışacak yabancı göçmen kadınlara da bu haktan yararlanma imkanı vermiştir. Bu yasa 2011'de çıkarılan Türkiye'de 6 aya kadar ikamet izni verilmesini kolaylaştıran ve 2012'de kaçak durumda bulunan göçmenlere yönelik çıkarılan af düzenlemeleriyle pekiştirilmiştir (Erdoğan ve Toksöz, 2013: 26). Böylece, Türkiye düzensiz göçün kontrolü noktasında AB tarafından onaylanan adımlar atmıştır.

Fakat, iltica alanında olduğu üzere, düzensiz göçmenlere yönelik Avrupalılaştırma süreci de bazı noktalarda direnişle karşılaşmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin, Türkiye'nin siyasi ve ekonomi işbirliğinin Avrupa Birliği'nin dışına çıkararak diğer bölge ve komşu ülkeleriyle siyasi ilişkileri geliştirme arzusu bu dönemin göç politikasına yansımıştır (Aygül, 2014). Örneğin, Türkiye'nin 2000-2017 arasında 50'den fazla ülkeyle imzaladığı vizesiz geçiş anlaşmaları da AB'ye uyumdan ziyade, dış ilişkilerde yumuşak güç uygulama isteğiyle örtüşmektedir. Ahmet Davutoğlu'nun 'Stratejik Derinlik' adını verdiği ve temeli Türkiye'nin dış politika opsiyonlarını genişletmek ve bölgesel liderlik olan yaklaşım, Balkanlar'a ve Ortadoğu'ya yönelik vize kolaylığını beraberinde getirmiştir. Örneğin, AB'nin sakıncalı olarak tanımladığı Tunus ve Fas gibi ülkelerle vize gerekliliğini kaldırılırken aynı politika savaş öncesi Suriye'yle de uygulanmak istenmiş, fakat Avrupa Birliği ve ABD'nin yoğun baskısı sebebiyle uygulanamamıştır. Yine AB uyum yasalarına zıtlık teşkil eder şekilde, Türkiye bandrol vizeyi yerine internetten kolaylıkla alınabilen e-vize sistemine geçmiştir. Bu bağlamda, Kemal Kirişçi, Türkiye'deki bürokratların temel kaygısının AB ile örtüşmediğini iddia eder. Türkiye'nin temel kaygısı düzensiz göçü kontrol altına almaktan çok, düzensiz göçmenler içerisinde güvenlik problemi yaratabilecek ve kamu düzenini aykırı göçmenleri sınır dışı etmektir (Kirişçi, 2008: 5-8). Aslında bir bakıma, Türkiye düzensiz göçü hoş görmek taraftarıdır; çünkü hem dış politika hedefleri hem turizm hem de ticaret sektörü açısından getirisi fazlaca caziptir. Aynı zamanda, Türkiye'de yasadışı göçle mücadele etmek üzere yeterli derecede polis istihdamı ve ekonomik kaynak bulunmamaktadır. Özçürümez ve Şenses (2011: 233) de benzer bir şekilde, Türkiye'nin AB göç mevzuatına bazen uyum sağladığını, fakat hep bir çekince ile hareket ettiğini iddia etmiştir.

İlaveten, düzensiz göçmene talep bakım hizmetlerine ihtiyacı olan orta sınıf ve bu göçten ekonomik büyüme kaydeden inşaat ve turizm gibi güçlü sektörler tarafından gelmekte ve bunun karşısında güçlü bir lobi bulunmamaktadır. Örneğin Kirişçi, Romanya'nın Türkiye ile vize kolaylığına dayanan politikasını zorlaştırması üzerine, karşılık olarak vize prosedürlerini zorlaştırma kararı alan Türkiye bu kararı turizm sektöründen gelen talep üzerine uygulamaktan vazgeçmiştir (Kirişçi, 2008: 7). Aynı şekilde, orta sınıfların yoğun bir şekilde talep ettiği bakım hizmetlerinde çalışan göçmenler çoğu düzensiz göçmen olmasına rağmen, emniyet güçleri tarafından 'suçlu' gözüyle bakılmamaktadır. Türkiye'de bu hizmeti verecek kadın işçi sayısı görece olarak azdır ve göçmenler bu ihtiyacı gidermektedir. Bu nedenle, emniyetin ancak ihbar veya düzeni bozan durumlarda, sınır dışı etme yoluna gitmektedir. Örneğin, birçok göç uzmanı emniyet birimlerinin seks ve eğlence sektöründe çalışan kağıtsız göçmenlere daha sert, ev işçileri göçmen kadınlara ise yumuşak bir tutum sergilediğini iddia etmiştir. Bütün

bu farklılıklar Türkiye'nin göç rejiminin, Kirişçi'nin deyişiyle "fark gözetilen bir enformellik" olduğu iddia edilebilir (Kirişçi, 2008: 8). Daha önce de ifade edildiği üzere, AB üyelik müzakerelerinin inişli çıkışlı yapısı Türkiye'nin düzensiz göçten menfaatlerini öncelikli tutmasına neden olmuş ve müktesebata uyumu güçleştirmiştir.

Buradaki tartışmadan da görüleceği üzere genel hatlarıyla göç politikalarında bir Avrupalılaşma sürecinin yaşandığından bahsedilebilir olsa da, Türkiye AB normlarını koşulsuz kabul edip içselleştirmemiştir. Türkiye'nin bu dönemde göçün Avrupalılaşması sürecini tanımlamak için akademisyenler farklı terimler kullanmışlardır. Kemal Kirişçiye göre bu süreç, 'sonuç mantığı' ile yönetildiği için Avrupalılaşma sürecinden tam verim alınamamıştır. Bu mantık hem AB hem Türkiye tarafında, müzakerelerin başarıyla sonuçlanacağına inancın hiçbir zaman tam olmamasıdır. Bu görüşe göre, Türkiye, AB reformlarına birçok noktada araçsal yaklaşmıştır. Örneğin, Cenevre sözleşmesinin kaldırma şartını AB'ye tam üyelik olarak belirlemesi, Türkiye'nin sürece güveninin tam olmadığı anlamına gelmektedir. Türkiye reformların maliyetlerini söz konusu müzakerelerde sık sık dile getirmiş ve maliyet konusunda AB'den destek istemiştir. Keza, Geri Kabul Anlaşmaları müzakereleri sürecinde de Türkiye uzunca bir süre pazarlık masasında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına AB'de vize serbestisi tanınması koşuluyla, geri kabul anlaşmalarını imzalayabileceğini tartışmıştır. Sonuç mantığıyla yürütülen Avrupalılaşma çalışmaları, Türkiye vize serbestisi gibi konularda, reel politik çıkarları doğrultusunda hareket ederek, AB normlarını içselleştirmemiştir.

Bunun yanı sıra, Özçürümez ve Şenses'e (2011) göre, Türkiye'nin göç alanındaki Avrupalılaşma sürecini en iyi tanımlayan nosyon "tereddütlü absorpsiyon"dur. Bu açıdan bakıldığında, göç politikalarının Avrupalılaşması bazı alanlarda derinlemesine olurken, bazı alanlarda Türkiye'nin tereddütlerinden dolayı zayıf kalmıştır. Örneğin, Türkiye'nin düzensiz ve yasadışılığı tanımlama konusunda, derinlemesine bir Avrupalılaşma söz konusudur. Türkiye için 2000'li yıllara kadar bir sorun teşkil etmeyen düzensiz göç, AB ilerleme raporlarında Türkiye'nin transit ülke olarak tanımlanmasıyla 'sorun' olarak görülmeye başlanmıştır. Nurcan Baklacioğlu'na (2009) göre de Türkiye AB'nin güvenlikçi yaklaşımına entegre olarak Avrupalılaşmıştır. Baklacioğlu, AB uyum planlarının insan hakları temelli bir yaklaşımdan çok, güvenlikçi bir bakış açısından kurgulandığı için, reformlarının Türkiye'nin Güvenlik Devleti'ne dönüşmesine neden olduğunu tartışmıştır. Özellikle Irak ve Afganistan'dan 2000'li yıllarda artan iltica, Avrupa'da terörizmin kontrolsüz göç hareketleriyle özdeşleşmesine sebep olmuş; Türkiye'nin de önceliklerini bu yönde etkilemiştir (İçduygu ve Aksel, 2009). 2008-2011 arası Uyum Paketi bütçesinin büyük kısmı sınır güvenliği, biometrik teknoloji gelişimi ve güvenlik altyapısı için harcanmıştır.

2008 yılında, geri gönderme ve sındırışı edilme sayılarında da artış gözlemlenmiştir (İçdugu ve Aksel, 2009). Özçürümez ve Şenses (2011) güvenlik anlayışı konusunda Türkiye AB normlarından derinlemesine etkilenirken, göç ile ilgili diğer reform önerilerinde ise tereddüt gösterdiğini savunmuştur. Örneğin, sınır yönetiminin sivilleşmesi, Geri Kabul Anlaşmaları konularında ve vize sisteminin reformu konusunda, Türkiye AB'nin değil, kendi milli çıkarları doğrultusunda hareket etmiştir.

4. AVRUPA'DAN UZAKLAŞMA, ORTADOĞU'DA LİDERLİK VE SURİYE GÖÇÜ

2011-2017 arası süreçte Türkiye'nin dış politikasında iki temel süreç hakimdir. Bunlardan birincisi Avrupa Birliği ile ilişkilerde yaşanan kırılma, ikincisi ise Türkiye'nin Ahmet Davutoğlu liderliğinde dış politikada Ortadoğu'da liderlik hedeflerinin güçlenmesidir. Bu iki süreçte de etkili olan faktör, 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı ve buna bağlı olarak uluslararası dengelerin ve Türkiye'nin bu dengeler içindeki yerinin değişmesi gelmektedir. 2011-2017 arası dönemde de göç politikası bazı açılardan AB normlarına uyum çalışmalarına devam etmiştir. Örneğin, 2013 yılında iltica alanında yürürlüğe giren Uluslararası ve Yabancıları Koruma Kanunu, 2012 yılında çıkarılan yasadışı koşullarda çalışan göçmenlere yönelik af, Suriyeli göçmenlere yönelik entegrasyon politikaları ve 2016 yılında AB ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması bunlar arasında sayılabilir. Fakat bu dönem, 2000'li yıllardan göç politikası ve düzenlemeleri açısından aynı zamanda oldukça farklıdır. Daha önceki dönemlerde, göç ve göçmenlerin dış politika aracı olarak kullanıldığına dair tartışmalar literatürde varsa da Suriye mülteci göçü dış politikanın merkezinde yer alması bakımından özel bir yer tutar. 2000'ler boyunca 'teşvik modeline' (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005) bağlı açıklayabileceğimiz ve temel eksenini dış politikada AB'ne uyum olan göç politikaları, Suriye göçü ile birlikte, dış politikanın stratejik bileşeni haline gelmiştir. Aynı dönemde, Türkiye'nin göç politikasını, yumuşak güç ekseninden çıkararak, daha müdahaleci ve doğrudan kullanmaya başladığı iddia edilebilir. Suriye göçü çerçevesinde, Türkiye artık göç politikası pasif bir şekilde müktesebata uyum reformlarından ziyade, dış politikanın stratejik aracı olarak görülmüştür. Özellikle, Suriye göç politikasını, Türkiye'nin AB ile müzakerelerde bir pazarlık aracı olarak ve Ortadoğu'da liderlik söylemini güçlendirmek için kullanmıştır. Bu iki konunun ayrı ayrı incelenmesinde fayda vardır.

2011-2017 arası Türkiye'nin dış politikasında, AKP'nin AB ile ilişkileri daha stratejik kullanmaya başladığı dönem olduğu söylenebilir. Bu dönemde, Yılmaz'a (2016) göre, AKP'nin iç politikada artan meşruluğu, AB'nin Türkiye ile eleştirilerine ve taleplerine daha olumsuz cevaplar vermesine neden olmuştur.

Özellikle Kıbrıs meselesinde devam eden gerginlikler, AB'nin Türkiye'de özgürlük ve yargı alanındaki gelişmelerden duyduğu endişeler ve AKP'nin otoriterleşmesine yönelik eleştiriler bu dönemde ilişkilerin soğumasına neden olmuştur. Türkiye'nin 2013 Gezi olayları ve 2016 yılındaki darbe girişimine karşı aldığı önlemler, AB tarafından demokratikleşme sürecinin Türkiye'de sekteye uğradığı şeklinde yorumlanmıştır. 2016 yılında yayınlanan ilerleme raporu, Türkiye'nin demokrasi, serbest piyasa ekonomisi, medya özgürlüğü, yargı süreçleri hakkında ciddi eleştiriler yöneltmiş, bunun üzerine Avrupa Parlamentosu, tavsiye niteliğinde aldığı kararda Türkiye ile ilişkilerin askıya alınmasını önermiştir. Buna karşılık Türkiye, terörle mücadelede Türkiye'nin yalnız bırakıldığını ve AB politikalarında çifte standartlı bir yaklaşım sergilediğine yönelik eleştirileri gündeme getirmiştir. Buna rağmen, 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş, Avrupa Birliği'nde AB'ye yönelen göç ve düzensiz göçle beraber artan terör faaliyetleri üzerine endişeleri artırmıştır. Türkiye ise bu kaygıyı avantaja çevirerek, AB ile ilişkileri tekrardan ve elinde daha kuvvetli kozlar toplayarak canlandırmaya çalışmıştır.

Bu süreçte özellikle iltica konusunda AB eksenli iki önemli gelişme yaşanmıştır. 2013 yılında, aslında hazırlıkları bir süredir devam eden ve Türkiye sınırlarında münferit koruma talebi eden ve kitlesel göç sonucu ülkeye gelen yabancılara yönelik Türkiye'nin uygulayacağı mevzuatı belirleyen "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" meclis tarafından onaylanmıştır. Bu yasanın hazırlığı, 2008 yılında AB'ye uyum çalışmaları kapsamında Türkiye'de iltica hukuku oluşturmak üzere kurulmuş komisyondur. Bu yasada Türkiye Cenevre sözleşmesine koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırmazken, Türkiye iltica eden göçmenlere yönelik ulusal mevzuattaki hakları ve koruma kapsamını genişletmiştir. 2013-2014 yılında yoğunluğu artan Suriye'den gelen göçmenlere yönelik ise "Geçici Koruma" statüsünü Kanun'a ekleyerek, toplu göç durumlarında uygulanmak için bir düzenleme oluşturmuştur. İçduygu ve Millet'in belirttiği üzere, yasanın çıkış nedeni Suriyeli göçmenlerin statülerini açıklığa kavuşturmaktan ziyade, Avrupa Birliği standartlarını ve üyelik şartlarına uyumu sağlamaktır (2016: 2-7). Fakat, bu yasa Türkiye'deki Suriyeli göçmenlere sığınma ortamı sağlamış, statülerini 'Geçici Koruma' olarak netleşmiştir ve ikamet ve sosyal haklara erişim açısından daha pozitif bir çerçeve çizmiştir. Türkiye aynı zamanda, bu süreçte göçmenlerin Türkiye'de beklenenden uzun bir süre kalacağı gerçeğini idrak etmiş ve buna yönelik entegrasyon politikaları da geliştirmiştir (İçduygu ve Millet, 2016: 5). Özellikle 2016 yılında çıkarılan "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" ile geçici koruma statüsü altındaki göçmenlere çalışma hakkı verilmiştir. Türkiye'de bulunan mülteci kampları da hem uluslararası kuruluşlardan hem de AB'den, sunduğu olanaklar ve şartlar açısından tam not almıştır. Bu bakımdan, Türkiye

iç hukukunda AB'ne uyum faaliyetlerinin ilişkilerin bozulmasına rağmen devam ettirmiştir.

2013 yılında Türkiye'nin AB ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması ise, bir yandan AB'ne uyum sürecinin bir uzantısı olarak okunabileceği gibi, bir yandan da Türkiye'nin uluslararası göçü aktif bir dış politika stratejisi olarak kullanması olarak da yorumlanabilir. Bahsedildiği üzere Geri Kabul Anlaşmaları, AB'nin göçü dışsallaştırma politikasının en önemli aracı olarak Türkiye'ye dayatılmış, fakat 2005'ten bu yana Türkiye'nin direnci sonucu uygulamaya geçmemiştir. 2015 yılında Akdeniz'den Avrupa'ya geçmeye çalışan Suriyeli göçmenlerin rekor sayıya ulaşması ve deniz kazalarındaki can kaybının Avrupa medyasında sansasyon yaratması, Avrupa Birliği içinde "göçmen krizine" çözüm arayışlarını artırmıştır (Şen ve Özkorul, 2016). Balkanlar üzerinden gelen göçmenlerin Bulgaristan, Macaristan ve Hırvatistan, Akdeniz üzerinden gelen göçmenlerin ise Yunanistan ve İtalya'da yoğunlaşması birlik içinde de yük paylaşımı konusunda bazı sorunlar yaratmıştır (Weber, 2017). Bazı ülkeler, Schengen anlaşmasının vizesiz geçiş kuralını sorgulamış ve sınır kontrollerini tekrardan başlatmıştır. Buna karşılık, Avrupa Birliği projesini yaşatmaya kararlı olan Almanya şansölyesi Angela Merkel zaten uzun süredir devam eden dışsallaştırma projesinin bir parçası olarak kayıtsız göçmenlerin Türkiye'ye gönderilmesine karşılık Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vize serbestisi uygulanmasına yönelik müzakereleri 2015 yılında başlatmıştır. Hem AB hem de Türkiye bu anlaşmanın insan haklarına ve uluslararası hukuka aykırılığı yönünden eleştirilere maruz kalmıştır. Türkiye'ye yönelik eleştiriler Cenevre sözleşmesinde yer alan göçmenlerin sadece "güvenli ülkelere" gönderilebileceği yönündeki ilkeye uymadığı yönünde olurken, Merkel de hem insan hakları çerçevesinden uzaklaşan bu anlaşma, hem de Türkiye'deki mevcut hükümetin siyasi gücünü artırmış olması gerekçesiyle eleştirilmiştir.

İmzalanan Geri Kabul Anlaşması metnine¹ göre, 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen başvurusu dayanaksız bulunan veya reddedilen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. Aynı zamanda, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecek; Türkiye-AB müzakere sürecini yeniden canlandırmaya yönelik adımlar atılacaktır. Buna karşılık, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları Schengen olarak bilinen, yani AB sınırları içerisinde vizesiz dolaşımı kapsayan sistemin ayrıcalıklarından faydalanacaktır.

Anlaşma sonrası planlandığı üzere, Türkiye ve Yunanistan arasında birebir göçmen değişimi başlamıştır. 2016 tarihinde 800 düzensiz göçmen Türkiye'ye

¹ Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma, <http://www.madde14.org/images/6/61/ABGeriKabulAnlasma.pdf>.

gelmiş olup, bunların 112 tanesi Suriye uyrukludur. Türkiye bunun karşılığında 2718 Suriyeliyi Avrupa'ya yollamıştır. Hala işlemlerin bitmesinden sonra Türkiye'ye gönderilmeyi bekleyen yaklaşık 20.000 civarında Suriyeli bulunduğu iddia edilmektedir. (Şen ve Özkorul, 2016: 110). Türkiye'nin de dikkatle takip ettiği ve arzuladığı vize serbestisi ise planlandığı şekilde ilerlememiştir. Vize Serbestisi Avrupa Birliğinin, Türkiye'ye sunduğu içinde göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, vize politikası vb. düzenlemeleri kapsayan 72 kriterin karşılanması koşuluna bağlı tutulmuştur. Türkiye bu kriterlerden 67 tanesini karşılamış, fakat özellikle Terörle Mücadele kanunu konusunda beklenen düzenlemeleri yapmamıştır. Avrupa Parlamentosu ise vize serbestisi anlaşmasını, Türkiye'nin şartların hepsini karşılaması gerektiğini söyleyerek onaylamamıştır. Buna karşılık Türkiye ise, Avrupa Birliğini akde sadakat göstermediği konusunda eleştirmiş ve geri kabul anlaşmasının bu şartlar altında uygulanmayacağını söylemiştir (Şen ve Özkorul, 2016: 111).

AB-Türkiye ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde, zaten son 5 yılda merkezi bir önem kazanan göç ve göç yönetimi meselelerinin, Geri Kabul Anlaşması sürecinde zirve yapmıştır. AB ile ilişkiler, AB'nin göçü dışsallaştırma stratejisi çerçevesinde bir yakınlaşma sürecine girmiş, fakat AB'nin vize serbestisi konusunda yavaş ve isteksiz davranması Türkiye tarafında zaten 2005 yılından beri duyulan şüpheleri yeniden ön plana çıkarmıştır. Bunun sonucunda, yetkili bakanlıklar ve Türkiye'deki siyaset yapıcılarını AB'nin sözünü yerine getirmediğini basınla paylaşmış ve Suriyeli göçmenleri gerekirse sınır güvenliği almayarak AB'ye geçişini sağlayacağı konusunda uyarmıştır. Uluslararası göç bu bağlamda, önceki dönemlerde hiç olmadığı kadar önemli bir değişken haline gelmiştir. Bu nedenle, göç alanında yapılan reformlar üzerinden bakıldığında Türkiye AB ile ilişkileri bozulmasına rağmen, mültecilik hukuku üzerine reformlarını devam ettirdiği söylenebilir (Aydın ve Kirişçi, 2013). Aynı zamanda, Türkiye için Suriye göçü AB tarafından Türkiye'ye yönelen eleştirileri geri püskürtmek için kullanılmıştır. Düvell'e (2018) göre Türkiye, Suriye göçü üzerinden bir yandan AB'nin ahlaksızlığını ve ikiyüzlülüğünü, diğer yandan da Türkiye'nin kabul ettiği açık kapı politikasının ahlaki üstünlüğünü vurgulamıştır.

2011 sonrası dönemin dış politikasının diğer önemli bir hedefi Ortadoğu'da liderlik olmuştur ve uluslararası göç, bu hedefi gerçekleştirmek için yine önemli bir araç olarak görülmüştür. Türkiye, Ahmet Davutoğlu döneminde (2009-2014), dış politikada daha aktif, çok yönlü ve bölgesel liderliğe talip bir dış politika modeli izlemiştir. Davutoğlu'nun kitabında stratejik derinlik ismini verdiği politika, uygulamada komşularla sıfır problem ve hem Avrupa hem de Müslüman dünyasıyla siyasi-ekonomik-sosyal ilişkilerin güçlendirilmesi temeline dayanıyordu. Türkeş'e göre (2016), Türkiye'nin iç politika da yaratmak istediği çoğulculuk esasına dayanan toplumun, dış politikadaki tezahürü de çok taraflılık

esasına dayanan dış politikaydı. Bu çerçevede, Türkiye ile Suriye arasındaki ilişkilerinde sivil savaş öncesi pozitif bir seyir takip ettiği iddia edilebilir. Ortadoğu ülkeleriyle iyi ilişkiler kurma ve yumuşak güç politikası çerçevesinde, AB'nin karşı olmasına rağmen Suriye ile 2009 yılında vize serbestliği anlaşması imzalanmıştır. Bir bakıma Suriye Türkiye'nin yeni dış politikasının test edilebileceği bir örneğe dönüşmüş, ekonomik ve siyasi ilişkiler komşu ülkelerle sıfır sorun politikası çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Fakat sivil savaşın 2011 yılında artık ciddi boyutlara ulaşması ve Beşar Esad'ın iktidara tutunmaya çalışması sonucu ilişkiler bozulmuş ve Türkiye diplomatik bağlarını elçiliklerini kapatma suretiyle kesmiştir. Özerim'e (2018: 174) göre daha önce iki ülke ilişkilerini güçlendirmek için kullanılan göç politikası, iki ülke ilişkilerinin kötüleşmesinden sonra Suriye rejimine karşı bir tutuma dönüşmüştür. Erdoğan bir taraftan, Suriye iç savaşını bölgesel liderlik iddiası çerçevesinde Türkiye'nin iç meselesi olarak gördüğünü belirtirken, Türkiye'de Suriyeli göçmenlere yönelik izlediği açık kapı politikasıyla bu görüşü desteklemiştir. Esad karşıtı ve savaştan etkilenen göçmenlere, Türkiye sınırlarını sonuna kadar açmış, bu manada rejim karşıtı tutumunu ortaya koymuştur.

Türkiye'nin açık kapı politikası, bugüne kadar görülmemiş kitlesel göçü ülkeye yönlendirmiştir. Türkiye'ye İç İşleri Bakanlığının 2018 rakamlarına göre toplamda, yaklaşık 217 bin kişi 10 farklı şehirde kurulan kamplarda, 3 milyon 570 bin kayıtlı Suriyeli göçmen ise kamp dışında yaşamaktadır. Türkiye bu açıdan dünya çapında en çok Suriyeli göçmene kapısını açan ülke olmuştur ve bunu 1 milyonla Lübnan, 650.000'le Ürdün, 550.000'le ise Almanya takip etmektedir. Aras ve Mencütük'e göre (2015: 197), Türkiye'nin açık kapı politikasıyla, kendisini bölgedeki halkların sırtını dayayabileceği ve krizlerde insani politika üreten bir ülke olarak kurgulamıştır. Ayrıca, Türkiye Suriyeli göçmenlerin düştüğü müşkül durumun Esad rejimi tarafından yaratıldığı ve göç krizinin ancak bu rejimin gitmesiyle son bulacağı argümanını birçok platformda dile getirmiştir. Bir yandan Ortadoğu'da mazlum halkların temsilcisi sıfatını pekiştiren AKP, öbür taraftan da bu rolü üstlenmeyen Avrupa Birliği'ne karşı Türkiye'nin üstünlüğünü kamuoyunda paylaşmıştır (Tolay, 2016). Avrupa Birliği halihazırda göçmen karşıtı politikaları, Suriye göçüyle birlikte çok daha güvenlikçi bir yaklaşıma evrilmiş; bununun sonucu sertleşen sınır politikaları göçmenleri illegal yollardan Avrupa'ya ulaşmaya itmiştir. Birleşmiş Milletler rakamlarına göre, 2014'ten bu yana yaklaşık 1.750.000 göçmen deniz yoluyla Avrupa'ya ulaşmaya çalışmış, bunlardan 17.000'i Akdeniz'de can vermiştir. Bu deniz kazaları ve Suriyeli

göçmenlere tutumu nedeniyle, Avrupa Birliği'nin uluslararası prestiji sarsılmıştır (UNHCR)².

Türkiyeli liderlerin Suriyelilere yönelik kullandığı ve İslami motiflere dayanan dil, Türkiye'nin Ortadoğu'da liderlik stratejisinin diğer önemli bir parçası olarak görülebilir. Türkiye Davutoğlu dönemiyle beraber, eskiden Osmanlı Devleti'ne ait olan toprakları, Türkiye Devleti'nin kültürel ve meşru bir uzantısı olarak okumuştur (Başkan 2018; Yeşiltaş 2013). AKP'nin önde gelen devlet adamları, konuşmalarında sık sık, Suriyeli göçmenleri Ensar anlayışıyla misafir ettiğini, ve Türkiye'nin bölgedeki zulüm gören bütün Müslüman halkı için bir güvence olduğunu belirtmişlerdir. Türkiye'yi İslam medeniyetinin lideri olarak gören bu söylemlerde, aynı zamanda göçmenlerin yüce Allah adına misafir edildiği söylenmiştir. Misafir', hukuki bir karşılığı olmayan ve yasal hak ve özgürlükleri tanımlamayan bir statüdür ve bu nedenle Türkiye sıkça eleştirilerin hedefi olmuştur (Lortoğlu, 2017). Fakat, AKP'nin bu söyleminin amacı hukuka aykırı hareket etmekten ziyade hem iç hem de dış politikada İslami misafirperverlik söylemi aracılığıyla, otantik liderlik iddialarını güçlendirmek olmuştur.

5. SONUÇ

Bu makalede, Türkiye'nin 2000-2017 arası göç politikalarına odaklanılmıştır. Türkiye'ye yönelen uluslararası göç sadece Türkiye'yi değil, Ortadoğu ve Avrupa'yı da yakından ilgilendirmektedir. 2000'li yıllardan itibaren, AB Türkiye'nin iltica ve göç düzenlemelerine, 'göçü dışsallaştırma' siyaseti çerçevesinde yaklaşmıştır. Avrupa Birliği'nin temel kaygısı, Ortadoğu'dan ve Afrika'dan artan göç hareketlerinin, Avrupa'ya ulaşmadan önünü kesmek olmuştur. AB'nin Türkiye'den beklentisi, transit ülke olmasından ötürü, sınır güvenliğini artırması ve iltica hukukunu güçlendirmesidir. Bu önlemlerle, AB'nin hedefi göçü Türkiye sınırlarında tutmak olmuştur. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş müzakerelerinin başlamasıyla beraber, AB'ye üyelik beklentisi göç ve iltica alanında bir dizi düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemeler içinde, 2005 yılında kabul edilen Ulusal Eylem Planı, 2003-2012 arasında yabancı göçmen işçilerin düzenli göçmen kategorisine geçmesini sağlayacak bir dizi düzenleme ve 2013 yılında çıkarılan Yabancıları Koruma Kanunu'nu sayılabilir. AB'ye uyum kapsamında yapılan bu düzenlemeler, göçmen hukukunu insan haklarını açısından ileri taşıdığı iddia edilebilir. Fakat, yapılan çalışmaların ve aktarılan fonların birçoğu da Türkiye'yi bir 'güvenlik devleti' ne çevirmiştir. Göç ile milli güvenlik arasında kurulan ilişki, AB ve ABD'nin öncülüğünde uluslararası bir norm haline dönüşmüştür. Türkiye'nin de yatırımları büyük

² Akdeniz rotası üzerinden Avrupa'ya göçmen girişi rakamlarına erişim <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> adresinden sağlanabilir.

ölçüde sınır güvenliğini sağlamak ve altyapı geliştirme çabalarını kapsamıştır. İlaveten, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin inişli çıkışlı dinamiği, iltica ve göç uyumuna çekinceyle yaklaşılmasına neden olmuştur. AB'nin istekleri arasında yer alan Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi şartın konulması ve Türkiye'nin düzensiz göçmenler için bir geri gönderme ülkesi olması, Türkiye tarafından kabul edilmemiştir. Türkiye birçok noktada kendi iktisadi ve dış politika hedefleri doğrultusunda, AB düzenlemelerine uymayı reddetmiştir. Bu açıdan, Türkiye'nin göç ve iltica politikalarındaki dönüşüm bu açıdan, Türkiye'nin AB üyeliğini nasıl gördüğü ile ilgilidir. İlişkinin özünde, Özçürümez ve Şenses'in tartıştığı üzere "çekinceli absorpsyon" veya Kirişçi'nin deyimiyile "sonuç mantığı" ile yapılan reformlar olduğu iddia edilebilir.

Türkiye'nin göç politikalarının gelişimine, 2011 yılı ve sonrasına Suriye göçmen krizi damga vurmuştur. Bu dönemde Türkiye, göç politikasını aynı zamanda aktif bir dış politika aracı olarak kullanmaya başlamıştır. Suriye'den yaklaşık 4 milyon civarında "misafir" göçmen alımı Türkiye'nin Ortadoğu'da oynadığı liderlik rolünü pekiştirmeye ve Esad rejimini zayıflatmaya yönelik olduğu düşünülebilir. İnsani kaygılar da taşıyan göçmen kabulü, Türkiye'nin uluslararası arenadaki prestijini artırmış, Birleşmiş Milletler tarafından övgüyle bahsedilen kamplar ve iltica düzenlemeleri, iyi bir dış politika hamlesi olmuştur. Suriye göçmen krizi, aynı zamanda AB ile ilişkilerde de stratejik bir hamle olarak kullanılmıştır. Avrupa Birliği ile son dönemde bozulan ilişkiler, Geri Kabul anlaşmasıyla yeni bir hatta taşınmıştır. Türkiye ve mevcut hükümet, AB tarafından sık sık eleştirilmesine rağmen, Suriye göçmen krizini çözmek için Angela Merkel öncülüğünde, Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmada Türkiye'nin yükümlülüklerini yerine getirmesi koşuluyla, Türk vatandaşları için vize serbestisi tanınacağı mutabakata bağlanmıştır. Faka tıpkı müzakere sürecinde olduğu üzere, Türkiye-AB arasındaki gel-gitli ilişkiler nedeniyle, vizesiz seyahat mutabakatı uygulamaya geçmemiştir. Fakat, AB'nin göçmen korkusunu, Türkiye bozulan ilişkileri düzeltmek ve avantaj sağlamak için kullanmıştır. Fakat, bu dönemde de göç ve iltica politikalarının AB eksenini tamamen kaybettiği de iddia edilemez. Örneğin, Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ve Yabancılar Kanununun, AB merkezli reformların da devam ettiğini göstermektedir (Aydın ve Kirişçi, 2013).

Tartışmalarında gösterdiği üzere, Avrupalılaştırma ve Avrupa'dan uzaklaştırma sürecinin Türkiye'nin göç politikası üzerine etkileri nettir. Avrupalılaştırma sürecinde Türkiye göç politikalarını 'teşvik modeline' bağlı kalarak ve AB'nin onayını kazanmak adını yapmıştır. AB'den uzaklaştırma döneminde ise, göç politikası daha çok AB karşısında siyasi manevra gücünü artırmak ve Ortadoğu'da liderlik hedefleri doğrultusunda yapılmıştır. Fakat, iki süreçte de homojen –ya tamamen Avrupalılaştırılan ya da tamamen Avrupa'dan uzaklaştırılan– bir göç

politikasından bahsedilemez. Avrupalılaşıma sürecinde, Türkiye bazen kendi çıkarları doğrultusunda ve üyelik hedefini gözetmeden göç politikaları düzenlemiştir. Bunun yanı sıra, AB'den uzaklaşılan dönemde de, AB'ye uyum kapsamında Yabancıları Koruma Kanununun gibi bazı yasalar çıkarılmıştır. Var olan göstergeler, göçün yakın zamanda ortadan kalkmayacağını, hatta ve hatta daha da çeşitlenip, artacağını işaret etmektedir. Türkiye'nin göç politikası ve mevzuatı ise, ilerleyen zamanlarda da Ortadoğu ve Avrupa bölgelerinde izlediği dış politika stratejisiyle beraber evrilecektir.

KAYNAKÇA

Adamson, Fiona B. (2006), "Crossing Borders: International Migration and National Security", *International Security*, 23 (1): 165-199.

Aydın, Umut ve Kemal Kirişçi (2013), "With or without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition policies in Turkey," *South European Society and Politics*, 18 (3): 375-395.

Aygül, Cenk (2014), "Locating Change in the Turkish Foreign Policy: Visa Policies of the Justice and Development Party in the 2000s", *Turkish Studies*, 15 (3): 402-418.

Baklacioğlu, Nurcan (2009), "Building Fortress Turkey: Europeanization of Asylum Policy in Turkey", *The Romanian Journal of European Studies*, 7: 103-119.

Batır, Kerem (2017), "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30): 585-604.

Başkan, Birol (2018), "Islamism And Turkey's Foreign Policy During The Arab Spring," *Turkish Studies*, 19 (2): 264-288.

Bayındır Goularas, Gökçe ve Ulaş Sunata (2015), "Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi", *Hacattepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2 (1): 12-40.

Bigo, Didier (2002), "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives*, 27 (1): 63-92.

Boswell, Christiana (2003), "The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy," *International Affairs*, 79 (3): 619-638.

Castles, Stephen, Hein De Haas ve Mark Miller (2018), *The Age of Migration: International Population Movements in The Modern World* (London: Macmillan International Higher Education).

Czajka, Agnes (2014), "Migration in the Age of the Nation-State: Migrants, Refugees and the National Order of Things", *Alternatives Global, Local and Political*, 39 (3): 151-163.

Düvell, Franck et al. (2018), "Who Counts in Crises? The New Geopolitics of International Migration and Refugee Governance", *Geopolitics*, 23 (1): 217-243.

Erder, Sema ve Selmin Kaşka (2012), *Turkey in the New Migration Era: Migrants between Regularity and Irregularity* (Hamburg: Hamburg University Press.)

Erdoğan, Seyhan ve Gülay Toksöz (2013), "Kadınların Görünmeyen Emeginin Görünen Yüzü: Türkiye'de Ev İşçileri", *Uluslararası Çalışma Örgütü*.

Gökalp-Aras, Ela ve Zeynep Şahin Mencütek (2015), "The International Migration and Foreign Policy Nexus: the Case of Syrian Refugees Crises and Turkey", *Migration Letters*, 12 (3): 193-208.

Güner, Cemil (2007), "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4: 81-119.

Huysmans, Jef (2000), "The European Union and the Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies*, 38 (5): 751-777.

İçduygu, Ahmet (2003), "Irregular Migration in Turkey", *International Organization of Migration*, https://read.un-ilib.org/migration/irregularmigration-inturkey_113240e5-en#page7.

İçduygu, Ahmet ve Damla Aksel (2012), "Türkiye'de Düzensiz Göç," *Uluslararası Göç Örgütü*, 7-69, <http://www.madde14.org/images/1/15/IOMTurkiyeDuzensizGoc.pdf>.

İçduygu, Ahmet ve Evin Millet (2016) "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration", *Koç University, Working Paper 13*: 1-7.

Kirişçi, Kemal (2005), "A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of Soft Power: The Experience of Turkey", *European Journal of Migration and Law*, 7 (4).

Kirişçi, Kemal (2007), "Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration", *Mediterranean Politics*, 12 (1): 91-97.

Kirişci, Kemal (2008), “Informal Circular Migration into Turkey: the Bureaucratic and Political Context”, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/21.

Kirişci, Kemal (2009), “Harmonisation of Migration Policy and Turkey’s Security Challenges”, EDAM, 2009.

Lortoğlu, Ceylan (2017), “Suriyeli Mültecilerin Misafir Olma Haline Misafirperverlik Hukuku ve Etiği Açısından Bakış”, Toplum ve İnsan, 4 (11): 54-80.

Mitchell, Christopher (1989), “International Migration, International Relations and Foreign Policy”, International Migration Review, 23 (3): 681-708.

Murat, Sedat ve Zehra Taşkesenlioğlu (2009), Avrupa Birliği Düzeyinde Göç, Entegrasyon ve Yerel Yönetimler, Zeytin Burnu Belediyesi Kültür Yayınları 14, İstanbul: Akol Ajans: 57-72.

Oğuzlu, Tarık (2008), “Middle Easternization of Turkey’s Foreign Policy: Does Turkey Dissociate from the West?”, Turkish Studies, 9 (1): 3-20.

Olsen, Johan P. (2002), “The many faces of Europeanization”, JCMS: Journal of Common Market Studies, 40 (5): 921-952.

Özçürümez, Saime ve Nazlı Şenses (2011), “Europeanization and Turkey: Studying Irregular Migration Policy”, Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 13 (2): 233-248.

Özerim, Mehmet Gökay (2018), “Stretching, Opening or Sealing the Borders: Turkish Foreign Policy Conceptions and their Impact on Migration, Asylum and Visa Policies”, Journal of Balkan and Near East Studies, 20 (2): 165-182.

Papadopoulos, Apostolos (2007), “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, Migration Letters, 4 (2): 95-102.

Schimmelfennig, Frank (2012), “Europeanization beyond Europe”, Living Reviews in European Governance, 7 (1): 1-8.

Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier (2005), “Introduction: conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”, F. Schimmelfennig ve U. Sedelmeier (Der.), The Europeanization of Central and Eastern Europe (Ithaca: Cornell University Press): 1-28.

Stringer, Kevin (2004), “Visa diplomacy”, Diplomacy and Statecraft, 15 (4): 655-682.

Şen, Yusuf Furkan ve Gözde Özkörol (2016), “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2 (2): 86-119.

Taşkın, Deniz (2014), “Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinden Türkiye”, *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 181: 175-204.

Teitelbaum, Michael S. (1984), “Immigration, Refugees and Foreign Policy”, *International Organization*, 38 (3): 429-450.

Teke Lloyd, Armağan (2018), “Beyond Illegality: The Gendered (In-) Securities of Illegal Armenian Care Workers in Turkey”, *FE Journal*, 10 (1): 79-92.

Toksöz, Gülay, Seyhan Erdoğan ve Selmin Kaşka (2012), “Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları”, *IOM Türkiye*.

Tolay, Juliette (2012), “Turkey’s “Critical Europeanization”: Evidence from Turkey’s Immigration Policies”, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities 5*: 39-62.

Tolay, Juliette (2016), “Mass Migration and Images of State Power: Turkey’s Claim to the Status of a Responsible Rising Power”, *Rising Powers Quarterly*, 1 (2): 135-149.

Türkeş, Mustafa (2016), “Decomposing neo-Ottoman Hegemony,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18 (3): 191-216.

Yeşiltaş, Murat (2013), “The Transformation of the Geopolitical Vision in Turkish Foreign Policy”, *Turkish Studies*, 14 (4): 661-687.

Yılmaz, Gözde (2016), “From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999–2014”, *Journal of Contemporary European Studies*, 24 (1): 86-100.

Weber, Bodo (2017), “The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route”, *Friedrich Ebert Stiftung Report*, <http://library.fes.de/pdffiles/bueros/sarajevo/13436.pdf>.