

TÜSİAD KÜRESEL SİYASET FORUMU MAKALE DİZİSİ NO-2

MART 2022

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı: Tampon Ülke?

PROF. DR. AYHAN KAYA



Prof. Dr. Ayhan Kaya, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Bölümü öğretim üyesidir. 2011 yılı itibariyle Avrupa Birliği Komisyonu tarafından Jean Monnet Profesörü olarak ödüllendirilmiştir. 2016-2017 Akademik yılında Floransa'da bulunan European University Institute içinde Jean Monnet Fellow olarak araştırmalarını yürüten Avrupa'da Yükselen Aşırı Sağ hareketler ve Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler konusunda araştırmalarını yürüten Kaya'nın, diasporalar, kimlik, uluslararası göç, etnisite, milliyetçilik, çokkültürcülük, yurttaşlık, ulus aşırı alan, mülteciler, popülizm ve sürdürülebilir kalkınma gibi konular hakkında kitap, makale ve tercümeleleri vardır. Kaya, 2013 Yılında Aziz Nesin Profesörü olarak Almanya'da Viadrina Avrupa Üniversitesi'nde ve 2011 yılında da Willy Brandt Profesörü olarak İsveç'te Malmö Üniversitesi'nde araştırmalarına devam etmiş ve dersler vermiştir. Berlin'deki Küçük İstanbul (2000); Euro-Türkler: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Köprü mü Engel mi? (Ferhat Kentel ile birlikte, 2005); Belçika-Türkleri (2008); Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization (2012) ve Europeanization and Tolerance in Turkey: The Myth of Toleration (2013), Turkish Origin Migrants and their Descendants: Hyphenated Identities in Transnational Space (2018), Populism and Heritage in Europe: Lost in Diversity and Unity (2019) adlı eserleri kaleme almıştır. Kaya, 2003 yılı Sosyal Bilimler Derneği Araştırma ödülü ile 2005 yılı Türkiye Bilimler Akademisi Ödülüne layık görülmüştür. Kaya, Bilim Akademisi üyesidir.

İÇİNDEKİLER

Giriş	05
AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı (18 Mart 2016): Kazanımlar ve Kayıplar	06
Karşılıklı Kazanımlar	07
Karşılıklı Kayıplar	08
Türkiye: Tampon Ülke?	11
Türkiye'de Demografik, Sosyo-Politik ve Kültürel Dönüşüm	11
Yükselen Mülteci Karşıtlığı ve Öfke	13
Sonuç ve Öneriler: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Geleceği	14

AB -TÜRKİYE MÜLTECİ MUTABAKATI: TAMPON ÜLKE?

Giriş

2. Dünya Savaşından sonra ilk kez bu kadar çok sayıda insanın zorla yerinden edildiğine tanık oluyoruz. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin verilerine göre 2020 yılı sonu itibarıyla dünya genelinde yaklaşık 82 milyon insanın zorla yerinden edildiği görülmektedir. Bu sayı içerisinde yer alanların 48 milyonu ülke içinde yerinden edilenler, 34 milyonu ise başka bir ülkenin sınırlarına göç edenler şeklindedir. 34 milyon mültecinin, sadece 4,1 milyonunun sığınma için başvurabildiğini görüyoruz. Dolayısıyla eğer ülke içinde yer değiştirenleri hesabımızın dışında bırakacak olursak, uluslararası hukuk yaklaşık 30 milyon insanın haklarını korumaktan çok uzakta. Kaldı ki, özellikle 2000'li yılların başından bu yana Birleşmiş Milletler'in ülke içinde zorla yerinden edilen insanların sorunlarıyla da ilgilenmeye başladığını hatırlatmakta fayda var. Ama ne olursa olsun, bugün bakıldığında uluslararası hukukun zorla yerinden edilen insanların çok ama çok azının (yaklaşık %5) sorunlarına çözüm bulma konusunda techizatlı olduğu görülmektedir.¹

Gerek dünyada gerek Türkiye'de mülteci meselesi sadece modern zamanların meselesi değildir. 19. Yüzyılda Anadolu topraklarına akın eden milyonlarca Çerkes, Kırım Türkü veya Balkan Türkü de bugünkü terminoloji kullanıldığında gayet tabii "mülteci" olarak anılabilir.² Modern zamanlarda mülteci meselesi, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan bir meseledir. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi de Birleşmiş Milletler tarafından, özellikle Avrupa'da yaşanan savaş nedeniyle ortaya çıkan mülteci sorununun çözümüne ilişkin atılan önemli bir adım olmuştur. Savaşı izleyen daha sonraki yıllarda özellikle sömürgeci devletlerin terk etmeye başladıkları Afrika ülkeleri içerisinde yaşanan etnik, dinsel, kültürel, politik çatışmalar nedeniyle başka bir kitlesel mülteci hareketliliği yaşanmıştır. Burundi, Sudan, Etiyopya, Nijerya gibi pek çok ülke, soykırıma varıncaya kadar önemli gerilimlere tanık oldular. Bu nedenle bugün Afrika kıtasına bakıldığı zaman, Uganda'da ve Etiyopya'da 40-50 yıldır varlığını sürdüren çok sayıda mülteci kampının olduğunu görüyoruz. Ürdün'deki Filistin kamplarının varlığıyla tarihsel olarak paralellik gösteren bir öyküdür bahsettiğimiz burada.³

Günümüzde mülteciler konusu gerek AB ülkelerinde gerek Türkiye'de son yıllarda daha çok ideolojik olarak üretilen korkular üzerinden güvenlikçi bir çizgide tartışılmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde daha çok "kitlesel Suriyeli mülteci akını" korkusu üzerinden inşa edilen ve popülist retoriği besleyen bir dil kamusal alana hakim olurken, Türkiye'de ise "Suriyeliler kalıcıdır ve toplumsal barışı tehdit etmektedirler" gibi yine önyargılı bir takım değerlendirmelerin kamuoyunu şekillendirdiği görülmektedir. 2016 Mülteci Mutabakatı özellikle AB ülkelerinde mülteci sayılarının kontrolünü mümkün kılmak amacıyla gerçekleştirilirken, 2015 yılından bu yana dünyada en çok mülteci barındıran ülke statüsündeki Türkiye'ye mültecilerin korunması için finansal bir katkı sağlamıştır. Bu Mutabakatın yenilenmesi konusunda iki tarafın da irade beyanında bulunduğu bilinmektedir.⁴

1. Ayrıntılı veriler için bkz., BMMYK web sayfası <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> erişim tarihi 7 Şubat 2022.

2. Ayhan Kaya (2011). *Türkiye'de Çerkesler: Diaspora'da Geleniğin Yeniden İnşası* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

3. Dilek Karal (2015). "Ethico-Political Governmentality of Immigration and Asylum: The Case of Ethiopia." *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ODTÜ, Ankara.

4. Matthias Lücke, Alberto-Horst Neidhardt, Martin Ruhs, Saime Özçürümez ve Olivia Sundberg Diez (2021). "The EU and Turkey: Toward sustainable cooperation in migration management and refugee protection." *MEDAM*

Working Paper, Mercator Stiftung, <https://www.medam-migration.eu/publications/assessment-reports/eu-turkey-toward-sustainable-cooperation-in-migration-management-and-refugee-protection-16277/>

Bu çalışmada Mutabakatın altıncı yıl dönümünde Mutabakatın içeriğine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmak suretiyle sürecin olumlu ve olumsuz yanları ele alınacaktır. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, AB'nin Göç ve İltica Politikalarını dışsallaştırma yoluyla yönetmesi konusunda geliştirilmiş ve daha sonra başka kitlesel göç süreçlerinin, Libya-İtalya örneğinde olduğu gibi, yönetilmesinde örnek olarak kullanılmıştır. Söz konusu dışsallaştırma yaklaşımının beraberinde getirdiği bir olgu da, başta Türkiye olmak üzere benzeri ülkelerin mültecilerin beklendiği "mülteci ambarlarına", mültecileri misafir eden ülkelerin de "tampon ülkeler" haline dönüşüyor olmalarıdır. Bu çalışmada, bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme yapıldıktan sonra "mülteci krizinin" AB tarafından çözümü sürecinde Türkiye-AB ilişkilerinin nasıl evrildiğine ilişkin bir tartışmaya yer verilecektir.

Değerler Avrupası'ndan Çıkarlar Avrupası'na geçişi simgeleyen Mülteci Mutabakatıyla birlikte Türkiye-AB ilişkilerinin fasılların müzakeresinden ziyade mülteci konusunun müzakeresine indirildiği iddia edilecektir. Hiç şüphe yok ki, aday ülke statüsündeki bir ülkenin stratejik ortak, komşu ülke gibi sıfatlarla tanımlanarak göç, güvenlik, enerji ve ticaret eksenlerinde pazarlık edilen bir ülkeye dönüştüğü gerçeği gözardı edilmemelidir. Son olarak, mültecileri AB sınırlarından uzakta tutabildiği ölçüde başarılı olduğu düşünülen Mülteci Mutabakatının yenilenmesi gündemdeyken Türkiye içerisindeki göç yönetim süreçleri, geçici koruma altındaki Suriyelilerin entegrasyonu, ülke içindeki mevcut ekonomik kriz, toplumsal ve siyasi kutuplaşma ortamında ortaya çıkan ve kısmen tarihsel bellekte de yer etmiş olan Arap karşıtlığı veya *Arabofobi* şeklinde de nitelendirilebileceğimiz mülteci karşıtlığının günümüzde ulaştığı boyutlara değinilecektir. Raporun sonuç kısmında da bir takım somut politika önerileri yer almaktadır.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı (18 Mart 2016): Kazanımlar ve Kayıplar

AB'nin 2008 yılı itibarıyla yaşadığı küresel finansal kriz ve ardından 2015 yılında yaşadığı "Mülteci Krizi"nin Türkiye ile olan ilişkilerini çok farklı bir iklimde taşıdığı görülmektedir. 11 Eylül 2001 yılında yaşanan İkiz Kule terör eylemlerinin ardından Batı'da yükselmeye başlayan İslamofobi'nin yanısıra, 2011 yılında başlayan ve öncelikli olarak Türkiye'yi büyük ölçüde etkileyen Suriye iç savaşı ile birlikte Türkiye-AB ilişkilerinin çok farklı bir eksene oturmaya başladığı görülmüştür. 2015 yılının yaz aylarına kadar AB tarafından pek hissedilmeyen mülteci sorunu, önce Kuzey Afrika ülkelerinden İtalya ve Malta gibi AB ülkelerine ve daha sonra Afrika mülteci rotasının kapatılmasıyla birlikte Ege adalarından Yunanistan'a geçen yüzbinlerce mültecinin varlığıyla birlikte AB üyesi ülkeleri fazlasıyla meşgul etmeye başlamıştır. Mülteci krizinin AB ülkelerinde yarattığı kamuoyu baskısı ve özellikle de aşırı sağ popülizmin ve İslamofobizmin etkisini giderek hissettirdiği Almanya ve Hollanda gibi çok sayıdaki AB üyesi devletin arzularıyla, Türkiye-AB Mülteci Mutabakatının 18 Mart 2016'da hayata geçirilmesi sağlanmıştır.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı olarak adlandırılan metnin AB literatüründe tanımlandığı şekliyle bir Anlaşma olmadığı, sadece bir mutabakat olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, mutabakatın metni adeta bir basın bildirisi gibi Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayınlanmış, diğer hukuki süreçlerden geçmemiştir.⁵ Bu metin, AB Komisyonu tarafından "Statement" olarak ifade edilmiştir. Kaldı ki, AB çevrelerinde yapılan tartışmalarda, bu mutabakatın aslında AB'yi temsil etmediği, daha çok Almanya'nın liderliğinde dönemin AB Başkanlığını yürüten Hollanda ile birlikte dizayn edildiği ve Türkiye ile gerçekleştirilen üst düzey pazarlıklar neticesinde nihai hale getirildiği bilinmektedir. 2015 yılı sonu ve 2016 yılı başında Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in Türkiye'yi sık sık ziyaret ettiği ve hem Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan hem de Başbakan Ahmet Davutoğlu ile detayları görüştüğünü hatırlamak mümkün.

18 Mart 2016 tarihinde imzalanan Türkiye-AB Mülteci Mutabakatı uyarınca Türkiye, Ege sınırlarındaki Yunanistan adalarına doğru olan mülteci hareketliliğini engeleyebilmek için sınırları daha sıkı koruma altına almıştır. Ayrıca, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye üzerinden AB sınırlarına yasal olmayan yollardan giriş yapan göçmenleri 2013 yılında yürürlüğe giren AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması gereğince geri almayı kabul edeceğini yeniden açıkça beyan etmiştir.⁶ Bu yolla Türkiye'ye geri kabul edilen her bir göçmen karşılığında Geçici Koruma kapsamında bulunan birer mültecinin AB ülkelerine yerleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak geçen zaman diliminde bu uygulamanın pek başarılı olduğu söylenemez. 7 Ocak 2022 tarihine değin çoğunluğu Almanya, Fransa, Hollanda, İsveç ve Finlandiya olmak üzere AB ülkelerine birebir formülü kapsamında toplam 31.616 Suriyelinin yerleştirildiği bilinmektedir.⁷ Dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu başkanlığında yürütülen müzakerelerin ardından Türkiye'ye, sadece mültecilerin toplumsal entegrasyonu konularında harcanacak 3 milyar Euro kadarlık bir tutarın iki yıl içinde ve daha sonra 3 milyar Euro'luk ek bir tutarın 2020 yılı sonuna kadar ödenmesi sağlanmıştır. Öte yandan, Mutabakatta ayrıca Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının AB ülkelerinde vizesiz seyahat edebilmeleri için Türkiye'nin gerekli yasal düzenlemeleri yapması koşuluyla bu hakkın elde edilebilmesi konusunda Avrupa Birliği Komisyonu ile anlaşma sağlanmıştır. Ancak bilindiği üzere, 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi ile birlikte ortaya çıkan siyasal iklimde vize serbestisi için gerekli olan düzenlemelerin devamı mümkün olmamıştır. Vize serbestisi için gerekli olan 72 yasal düzenlemeden beşinde yeteri ölçüde ilerleme kaydedilememiş olması nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının AB sınırları içinde vizesiz seyahat konusu en azından bir süreliğine rafa kaldırılmıştır.

Avrupa Birliği Komisyonunca hazırlanan 2021 Türkiye Raporuna göre vize serbestisi diyalogunda teknik boyutun başarıyla sonlandırılabilmesi için Türk yetkili makamların yerine getirmekle yükümlü olduğu son 5 kriter şunlardır: Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı ile GRECO tavsiyelerini uygulamaya devam edilmesi (Kriter 42); Cezai meselelerde bütün AB Üye Devletleri ile yetkili makamlar arasında doğrudan irtibata geçilmesiyle suçluların iadesinin sağlanması da dahil olmak üzere etkin iş birliğinin sağlanması (Kriter 47); Europol ile Operasyonel İşbirliği Anlaşması'nın uygulanması (Kriter 54); Özellikle denetimden sorumlu kurumun yapısı olmak üzere her alanda AB standartlarında bir kişisel verilerin korunması mevzuatı oluşturulması (Kriter 56); ve Organize suçla ve terörle mücadeleye ilişkin mevzuatın, kişi güvenliği ve özgürlüğü, adil yargılanma hakkı; ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü alanlarında AIHM içtihadı, AIHS hükümleri ve AB üye ülke ulusal mevzuatlarına uyumlu hale getirilmesi (Kriter 65).⁸

Karşılıklı Kazanımlar

Göründüğü kadarıyla, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı büyük ölçüde tarafların hedefledikleri sonucu sağlamıştır, başarıya ulaşmıştır.⁹ Başarıdan anlaşılması gereken, AB açısından bakıldığında Türkiye sınırlarından Yunanistan'a düzensiz geçişlerin minimum düzeye indirilmiş olması, Türkiye açısından ise geçici koruma altındaki Suriyeliler için sağlık, eğitim, beslenme gibi alanlarda harcanacak 6 milyar Euro kadar bir finansal yardımın elde edilmiş olmasıdır.¹⁰

Sınır Geçişlerindeki Azalma: AB açısından elde edilen başarı azalan düzensiz geçişlerdeki sayılarla ifade edilebilir. Sözelimi, 2016 yılının ilk üç ayında bu sayı 151.452 iken, aynı yılın geri kalan dokuz ayında sadece

5. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı için bkz., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

6. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., T.C. Değerler Bakanlığı web sayfası, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa> ziyaret tarihi 15 Ocak 2022.

7. Türkiye'de geçici koruma altında bulunan insanlara ilişkin resmi güncel istatistik bilgileri için bkz., <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> ziyaret tarihi 15 Ocak 2022.

8. AB Komisyonu tarafından hazırlanan 2021 Türkiye Raporu için bkz., https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/turkey-report-2021_en ziyaret tarihi 15 Ocak 2022.

9. Murat Erdoğan ve Markos Papakostas (2021). "Turkey as a Partner and Challenge for European Security, Migration and Asylum." *Working Paper*. Berlin: CATS.

10. Matthias Lücke vd. (2021). "The EU and Turkey".

21.995 kişinin Türkiye sınırlarından Yunanistan adalarına geçiş yaptığı tesbit edilmiştir.¹¹ Deniz yoluyla Yunanistan'a giden mültecilerin sayısı 2019 yılında 59.726, 2020 yılında ise 9.714'e kadar düşmüştür.¹² Öte yandan, Türkiye'nin elde ettiği başarı ise büyük ölçüde finansal kaynak elde edilmesiyle sınırlı kalırken T.C. vatandaşlarının AB ülkelerinde vizesiz seyahat hakkı konusunda bir kazanım elde edilememiştir.

Finansal Destek ve Yapısal Dönüşüm: Mülteci Mutabakatı'nın hayata geçmesiyle birlikte 2014 ve 2015 yıllarında yaşanan mülteci akınının önü kesilmiş ve AB'den sağlanan kaynakların yardımıyla önce geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin yasal olarak çalışma hakkı elde etmeleri sağlanmış ve eğitim hizmetlerine erişim başta olmak üzere, farklı alanlarda entegrasyonlarının sağlanması için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Hem göçmenlerin ekonomik ve siyasi entegrasyonu konusunda hem de ayrımcılıkla mücadele yasalarında eksiklikler olmasına rağmen, Türkiye son zamanlarda geçici koruma altındaki Suriyeli göçmenlerin entegrasyonunda nispeten iyi performans göstermiş durumdadır. 2020 MIPEX sonuçları¹³ Türkiye'nin 2015'ten bu yana göçmenlerin entegrasyonu bağlamında eğitime, sağlık hizmetlerine ve vatandaşlığa erişimi konusunda diğer alanlardaki entegrasyonuna kıyasla iyi bir performans gösterdiğine işaret etmektedir. Türkiye'nin göçmenlerin entegrasyonu konusundaki göreceli başarısı, bu konunun kültürlerarası yönlerini sıklıkla vurgulayan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler, STK'lar ve akademinin bu alandaki katılımı, angajmanı ile ilgilidir. BM'nin Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin 2015 yılında yürürlüğe girmesinden ve 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mülteci Mutabakatından bu yana, Türkiye'de ikamet eden Suriyeli göçmenlerin entegrasyon süreçlerini güçlendirmek için harekete geçme konusunda yerel aktörler daha aktif hale gelmiştir.

Karşılıklı Kayıplar

Mutabakat, bir yandan Türkiye-AB ilişkilerinde paradigmatik bir dönüşümün habercisi olurken, diğer yandan göç ve iltica politikalarının AB tarafından dışsallaştırılması ile birlikte Birlik içinde bir takım kurumsal ve yapısal zaafaların belirginleşmesine neden olmuştur.

Unutulan Demokratik Koşulluluk İlkesi: Türkiye-AB ilişkileri açısından bakıldığında zaman, durum biraz daha farklı görünmektedir. Öyle görünüyorki, AB mülteci sayılarını azaltabilmek için Türkiye ile yürütülen üyelik müzakerelerini büyük ölçüde rafa kaldırmış ve Kopenhag Kriterleri olarak da tanımlanan demokrasi, insan hakları, ifade özgürlüğü gibi önemli alanlarda Türkiye tarafından gerçekleştirilmesi gereken yasal düzenlemelerin ve uygulamaların takibini göz ardı etmiştir. Diğer bir deyişle, AB, "mülteci pazarlığı" sonucunda elde ettiği çıkarlar karşısında Türkiye'nin demokrasi yolculuğunda ortaya çıkan pürüzlerin giderilmesine ilişkin demokratik koşulluluk ilkesinden ödün vermiştir. Mülteci mutabakatı ile AB'nin Türkiye ile olan ilişkilerinde demokratik koşulluluk ilkesinden büyük ölçüde vazgeçtiğine ilişkin eleştiriler gerek Türkiye içinden gerekse AB çevrelerinden gelmiştir.¹⁴

AB içinde ve Türkiye'de özellikle Avrupa değerleri üzerinden bu mutabakatın büyük tartışmalara yol açtığı görülmüş ve Avrupa değerlerinin hiçe sayıldığı iddia edilmiştir. Bu Mutabakat ile, Türkiye - AB ilişkilerinin niteliği köklü bir dönüşüm geçirmiştir. Tam üyelik perspektifindeki bir ülkenin demokratik dönüşümünden ziyade, Birliğin kısa ve orta vadeli çıkarları önceliklendirilerek mültecilerin Türkiye'de kalmaları sağlanmıştır. Bu yeni durum belki

de, Mülteci Mutabakatı müzakerelerini neredeyse kişisel olarak yürüten Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in yıllar önce dile getirdiği "imtiyazlı ortaklık" fikrinin hayata geçirilmesi gibi yorumlanabilecek bir gelişme olarak karşımızda durmaktadır. Hatta, AB-Türkiye arasındaki mevcut Gümrük Birliği'nin kapsamının genişletilmesini öngören hazırlıklar da dikkate alındığında söz konusu "imtiyazlı ortaklık" fikrinin büyük ölçüde karşılıklı ekonomik, ticari, enerji ve güvenlik bazlı çıkarlar üzerine inşa edilmesi fikrinin ağırlık kazandığı sonucuna ulaşılabilir. Son yıllarda tam üyelik perspektifinden giderek uzaklaşıldığı ve her iki tarafın da daha işlevsel (transactional) bir ilişki biçimini tercih ettiği görülmektedir.¹⁵ Ancak, söz konusu durum hiç şüphe yok ki, AB içinde siyasal liderliğin el değiştirmesi ve sosyal demokrat ve liberal değerlerin daha öncelikli olmaya başlamasıyla birlikte yeniden değişebilir. Bu nedenle, 2021 yılı sonunda Almanya'da Sosyal Demokratların Yeşiller ve Liberaller ile kurduğu koalisyon hükümetinin 2000'li yılların ilk yarısındaki Sosyal Demokrat - Yeşil Koalisyon hükümetinin hayata geçirmeye çalıştığı "Küresel bir aktör olarak AB" fikrine benzer bir fikri sahiplenmesi durumunda, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin yeniden Kopenhag Kriterleri, tam üyelik perspektifi, demokratik koşulluluk ve Avrupa değerleri üzerinden yürütülmesi mümkün olabilir.

Göç ve İltica Politikalarının Yapım Sürecindeki Zaafılar: Mutabakata ilişkin yapılan bir diğer eleştiri ise, Mutabakat metninin içeriğinin Berlin merkezli bir araştırma kuruluşu olan *European Stability Initiative* (Avrupa İstikrar İnisiyatifi) tarafından hazırlandığı ve Almanya hükümetine sunulduğu yönündedir. Mülteciler konusunda yeterince uzmanlaşmadığı bilinen bu kuruluşun getirdiği öneride insan unsurunun değil daha çok sayıların ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bu nedenle, söz konusu metin sosyal bilimciler ve sivil toplum kuruluşları tarafından eleştirilmiştir.¹⁶

Öte yandan, Mutabakata ilişkin bir diğer eleştiri de, 2013 yılında yürürlüğe giren ve AB sınırlarına giriş yapan mültecilerin iltica işlemlerinin giriş yaptıkları ülkelerde gerçekleştirilmesi gerektiğini bildiren Dublin III Mülteci Yönetmeliğinin İtalya, Yunanistan ve Malta gibi Akdeniz ülkelerine getirdiği aşırı yükün ve sorumluluğun azaltılmasına ilişkin çabaların önünü tıkadığı yönündedir.¹⁷ Bu değerlendirmeye göre, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın göreceli başarısının Dublin III Yönetmeliğinin revizyonunu engellediği ve Almanya ile Hollanda'nın statükocu tavrını devam ettirmesine neden olduğu ifade edilmektedir.¹⁸ Öyle ki, Mutabakatın devreye girmesiyle birlikte Ege'de yaşanan dram büyük ölçüde Orta Akdeniz kıyılarına taşınmış ve özellikle İtalya, mültecilerin yaşadığı dramı ve sayısız ölümü engelleyebilmek için kaldırabileceği yükün çok üzerinde bir sorumlulukla karşı karşıya bırakılmıştır.

AB Göç ve İltica Politikalarının Dışsallaştırılması: AB-Türkiye Mutabakatı, İtalya-Libya Mutabakatı¹⁹ ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin AB'nin yardımıyla Nijer ve Ruanda'da yürüttüğü *Emergency Transit Mechanism* (Acil Transit Mekanizması)²⁰ adlı mültecilerin eğitimine ilişkin program gibi hayata geçirilen uygulamaların ardından AB, göç ve iltica politikalarını dışsallaştırmaya daha da fazla önem vermeye başlamıştır. Bu durum 2020 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve Birlik içinde tartışmaya açılan AB Göç ve İltica Paketi metninin oluşumunda önemli rol oynamıştır.²¹ Paketin oldukça *güvenlikçi bir çizgide* kaleme alındığı gözlenirken Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı FRONTEX'in güçlendirilmesi suretiyle AB sınır güvenliğinin önceliklendirilmesi hedeflenmiştir. Paketin ilginç yanlarından bir diğeri ise AB üyesi ülkelerde geçmişten alışı geldiğimiz göçmenlerin ve

15. Beken Saatçioğlu ve Funda Tekin, ed. (2021). *Turkey and the European Union*. Baden-Baden: Nomos

16. Jennifer Rankin (2016). "Council of Europe condemns EU's refugee deal with Turkey." *The Guardian*, 20 Nisan, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/20/eu-refugee-deal-turkey-condemned-council-of-europe>

17. Dublin Yönetmelikleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_/_handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf

18. Tamara Tubakovic (2017). "Beyond Crisis? Critical Juncture and Challenging the Status Quo on Dublin." *Unpublished Conference Paper*. EUI Migration Working Group Session, European University Institute (28 March).

19. 2 Şubat 2017 tarihinde İtalya ve Libya arasında imzalanan mutabakat için bkz., https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf

20. Program hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Niger%20ETM%20Factsheet%20May%202021.pdf>

21. 23 Şubat 2020 tarihli AB Göç ve İltica Paketi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

11. ESI, European Stability Initiative (2017). "On Solid Ground? Twelve facts about the EU-Turkey Agreement in 2016." *ESI Working Paper* (11 January). <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=1>

12. AIDA, Asylum Information Database (2021). *Country Report 2021*. ECRE European Council on Refugees and Exiles, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-GR_2020update.pdf ziyaret tarihi 15 Ocak 2022.

13. *Türkiye'nin 2020 sonuçları hakkında daha fazla ayrıntı için bkz.* <https://mipex.eu/turkey>. Erişim tarihi: 8 Şubat 2022.

14. Asli Ökay and Jonathan Zaragoza-Cristiani (2016). "The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey." *The International Spectator*. DOI:

10.1080/03932729.2016.1235403

mültecilerin entegrasyonu gibi politika önerilerinin yerine *gönüllü geri dönüş pratiklerinin* destekleneceği yönündeki ifadeler olmuştur. Hiç şüphe yok ki, göç ve iltica konularının AB Komisyonu tarafından daha güvenlikçi bir çizgiye çekilmesinin ardında yatan nedenlerden biri de 1 Aralık 2019 tarihinden itibaren AB Komisyonu Başkanı olan Ursula von der Leyen'in seçilmesi sürecinde destek veren Macaristan, Polonya ve Slovakya'daki sağ populist iktidarların yeni Komisyon'dan beklentilerinin karşılanmış olması gerçeğidir. Yeni Pakt ile mültecilerin getirdiği sorumlulukların ve yükümlülüklerin dayanışmacı ve adil paylaşımı yerine, üye devletlerin iç politiklarındaki dinamiklerin gözetilerek daha esnek bir şekilde paylaşılması amaçlanmıştır. Böylece, devletler mültecilerin kendi ülkelerine yerleştirilmesi yerine istedikleri gibi göç ve iltica yönetim süreçlerine teknik destek, finansal destek, askeri ve polisye destek vermek suretiyle katkıda bulunabileceklerdir.

Transit Ülkelerde Göçün Dış Politika Aracı Haline Gelmesi: AB tarafından göç ve iltica politikalarının dışsallaştırılması, transit göç güzergahında bulunan bazı devletlerin mülteciler konusunu bir dış politika aracı haline getirmesine de yol açmıştır.²² Suriyeli yönetim güçleri tarafından Suriye'nin kuzeybatısındaki İdlib ilinde 34 Türk askerinin öldürülmesinin ertesi günü olan 29 Şubat 2020'de, Türk devleti aktörlerinin düzensiz göçmenlerin Avrupa sınırlarına yönelmeleri için sınırları açacaklarını açıklamaları, geçici koruma altındaki düzensiz göçmenlerle ilgili ve göçmenlerin koşullarına ilişkin endişeleri arttırdı. Türkiye'nin Avrupa ile sınırlarının açılacağı ilan edildi ve Türkiye AB sınırlarında sınır kontrollerini durdurdu.²³ O zamandan beri Suriye'den olmak üzere çeşitli ülkelere gelen göçmen ve mülteciler Yunanistan ile kara ve deniz sınırlarının yanı sıra Edirne, Çanakkale, İzmir gibi sınır bölgelerinde toplandı. Avrupa'ya girmeye çalışırken ciddi insani trajediler, travmalar ve ihlallerle karşılaştılar. Bazıları sınırları geçebildi ancak ulaştıkları ülkelerdeki sınır güçleri tarafından engellendi, ciddi bir geri itme ve şiddet riskiyle karşı karşıya kalırken, aynı zamanda insan kaçakçılığı şebekelerinin hedefi haline de geldiler. Ayrıca, sınırları düzensiz olarak geçmek isteyenler hak kaybına uğradı ve bu nedenle Türkiye'de uluslararası veya geçici korumadan çıkarıldı. 28 Mart itibarıyla bu göçmenlerin çoğu devlet aktörleri tarafından sınırdan geri alınarak dokuz şehre dağıtıldı. Mutabakat'a ilişkin geri kabullerin Türkiye-Yunanistan sınırında yaşanan olaylardan sonra Mart 2020 itibarıyla tamamen durduğu tespit edilmiştir.²⁴ Ancak, Şubat-Mart 2020 tarihli Edirne olayları sırasında her iki taraf da Mutabakat'ın devamı yönünde iradelerini belirtirken, Türkiye'nin rolü 23 Eylül 2020 tarihinde açıklanan Avrupa Komisyonu İletişim Belgesi- Avrupa Göç ve İltica Paketi ile daha fazla önem kazanmıştır. İki taraf da Mutabakat'ın devamı yönünde görüş belirtirken, Türkiye sınır güvenliğini yeniden sağlamıştır.

2015-2020 yılları arasında göç rotası Akdeniz ya da Balkan ülkeleri üzerinden çizilirken, AB'nin önce Türkiye, ardından Libya ile başladığı ve literatürde "AB Göç ve Mülteci Politikalarının dışsallaştırılması" olarak tanımlanan pratiğin ardından bu kez göç rotasının Belarus sınırına doğru yöneldiği görülmüştür.²⁵ 2020 yılında çok tartışmalı bir seçimle ve muhaliflerini sindirerek iktidarı elinden bırakmayan Belarus lideri Aleksandr Lukaşenko'nun ülkesi içinde demokrasi, insan hakları ve açık pazar ekonomisi talepleriyle sıkça adından söz ettiren AB'ne karşı kitlesel göç tehdidini bir koz olarak kullandığı görülmektedir.²⁶

22. Ayhan Kaya (2020). "Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study". *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 17, No. 68, ss. 21-39; ve Fiona B. Adamson ve Gerasimos Tsourapas (2019). "Migration Diplomacy in World Politics". *International Studies Perspectives*, Vol. 20, No 2, ss. 113-128.

23. Kemal Kirişçi (2021). "Revisiting and going beyond the EU-Turkey migration agreement of 2016: an opportunity for Greece to overcome being just 'Europe's aspis'". *ELIAMEP Policy Paper 64*, Athens: ELIAMEP.

24. A.g.e.

25. Bu konuda daha ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59220897>

26. Human Rights Watch (2021). "Die Here or Go to Poland" Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses." https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/11/eca_migration1121_web.pdf

Türkiye: Tampon Ülke?

18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının yürürlüğe girdiği günden bugüne yaşanan gelişmelere bakıldığında AB'nin geliştirdiği Göç ve İltica Politikalarının dışsallaştırılması yöntemiyle birlikte Türkiye'nin, büyük bir mülteci nüfusunu, aldığı finansal destek karşılığında kontrol eden ve AB sınırlarına girişlerini engelleyen bir tampon ülke haline geldiği görülmektedir. Fiona Adamson ve Kelly Greenhill tarafından 2021 yılında kaleme alınan çalışmada da ifade edildiği üzere, zayıf devletler güçlü devletlerin talepleri doğrultusunda, finansal bir takım kazanımlar karşısında, mültecileri kendi ülkelerinde tutan tampon ülke veya bir tür *mülteci ambarı* konumuna gelebilmektedir.²⁷ Bu konumuyla, Türkiye, yukarıda tarihsel yanlarıyla anlatılan göçün doğal güzergahları üzerinde akışını engellemek suretiyle, AB üye ülkeleri içerisindeki mülteci karşıtı ve İslamofobik grupların oluşturduğu populist kesimlerin dolaylı olarak beklentilerini karşılamaktadır.

Birleşmiş Milletler gibi özellikle Batılı güçlerin kontrolünde bulunan uluslararası örgütler, Afrika ve Ortadoğu gibi coğrafyalarda ortaya çıkan mülteci sorununu bugüne kadar belli yöntemlerle çözmeye çalışmışlardır. Bu yöntemlerin en başında da krizin gerçekleştiği ülkeye komşu olan ülkelere kurdukları kamplarda mültecilerin yaşamlarını idame ettirmelerini sağlamak gelmektedir. Uganda veya Filistin'deki örneklere bakıldığında, bu kampların 40-50 yıldır var olduğunu görüyoruz.²⁸ Mülteci kampları aslında, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nde söz sahibi olan modern devletlerin bu tür krizleri çözme şeklidir. Özellikle kamplar şeklinde ortaya çıkan bu tür "çözüm yöntemleri", 1950'lerden ve 1960'lardan bugüne değin varlıklarını devam ettiriyorlar. Batılı ulus-devletler, sorunları hep bildikleri yöntemleri kullanmak suretiyle çözmeye devam ediyorlar. Türkiye'den Ege Denizi'ni geçerek kitlesel olarak Yunanistan'a giden mültecilerin sayısında ciddi bir artış olduğu dönemde, yani 2015 yılında, Almanya ve Avusturya Dışişleri Bakanlığı yetkilileri İzmir'de bir kamp oluşturulmasını önermişlerdi.²⁹ Suriye İç Savaşının başlamasıyla birlikte Türkiye'de de kamplar oluşturuldu. Suriye sınırında ve sınıra yakın bölgelerde 22 adet mülteci kampı kurulmuştur. 2022 yılı itibarıyla bu kampların çok büyük bölümü kapatılmış olup, mültecilerin büyük ölçüde kentlerde yaşamayı tercih ettikleri veya kentsel alanlara yönlendirildikleri görülmektedir. Ocak 2022 tarihi itibarıyla 5 ildeki 7 Geçici Barınma merkezlerinde bulunan Suriyelilerin sayısı 51.263 olarak saptanmıştır.³⁰

Türkiye'de Demografik, Sosyo-Politik ve Kültürel Dönüşüm

Suriye iç savaşının başladığı ilk günlerde söz konusu kitlesel göçün ilerleyen yıllarda bir takım demografik ve demokratik dönüşüm süreçlerini tetikleyeceğini öngörmek pek mümkün olmamıştır. Türkiye'deki Suriyelilerin sayısı neredeyse 4 milyonu bulurken, zaman içerisinde mülteçilik ve göç konusunun fazlasıyla siyasallaştırıldığına tanık olduk. Körfez Savaşı sırasında yaşanan benzeri kitlesel göç süreçlerinde de görüldüğü üzere Türkiye, 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekince nedeniyle Suriye'den gelen göçmenleri "Mülteci" statüsüyle tanımak yerine "Misafir" olarak tanımlamayı tercih etmiştir. 2001 yılında AB tarafından şekillendirilen ve 1990'lı yıllarda özellikle Bosna-Hersek'ten gelen sığınmacıların kitlesel göçünü yönetmeyi amaçlayan Avrupa Geçici Koruma Konsey Yönergesi³¹ örneğinden esinlenilerek tasarlanan ve 2014

27. Fiona Adamson ve Kelly Greenhill (2021). "Migration." *The Power Atlas: Seven Backgrounds of a Networked World*. European Council of Foreign Relations and Mercator Stiftung, ss. 84-105. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/power-atlas.pdf>

28. Dilek Karal (2015). "Ethico-Political Governmentality".

29. Bu konudaki bir haber için bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/geri-iletme-ab-turkiyede-bu-yuk-bir-mul-teci-kampi-kurmali-29931851> ziyaret tarihi 21 Ocak 2022.

30. Adana (1), Hatay (3), Kahramanmaraş (1), Kilis (1) ve Osmaniye (1)'de bulunan toplam 7 Geçici Barınma Merkezinde bulunan Suriyelilerin dağılımı için bkz. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> ziyaret tarihi 31 Ocak 2022.

31. Avrupa Geçici Koruma Konsey Yönergesi için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ.L.2001.212.0012.0023.EN.PDF> . Erişim: 31 Ocak 2022.

yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği'ne istinaden Suriyelilerin Türkiye'deki varlığı *geçicilik* ilkesi ile birlikte anılmıştır.³² Bu süreçte, özellikle ensar ruhu, din kardeşliği, kültürel benzerlik gibi dini ve kültürel referanslarla anılan Suriyelilerin toplumsal kabulü belli ölçüde mümkün olmuştur. Ancak, özellikle 2019 yılındaki yerel seçimlerin ardından metropolitan kentleri kaybeden iktidar partisinin de içine dahil olduğu geniş kapsamlı toplumsal kesitin mülteci karşıtı bir söylemi sahiplendiği görülmektedir.³³ Ensar söylemi, misafirlik ve din kardeşliği üzerinden yönetilen kitlesel göç sürecinin toplumsal kabul boyutu, ülkede yükselen toplumsal ve siyasal kutuplaşma ve artan ekonomik kaygılar nedeniyle büyük yara almıştır.³⁴ Yapılan araştırmalarda iktidar partisinin seçmeninin dahil olduğu ve neredeyse Türkiye nüfusunun %80'ni oluşturan kitlenin Türkiye'deki Suriyeli varlığından rahatsız olduğu saptanmıştır.³⁵ Yerli halkın değişen söz konusu tutumu Suriyeli mülteciler tarafından da sıklıkla dile getirilmektedir.³⁶

Çoğunluk toplumu içerisinde sıklıkla görmeye alıştığımız bu tür tutumlar, yerel yetkililerin ve bölge sakinlerinin ekonomik krizin yanı sıra toplumsal ve politik kutuplaşmadan muzdarip olması nedeniyle daha yaygın hale gelmiştir. Böylesi tutumlar, ana akım siyasi partilerin ülkedeki çok sayıda Suriyelinin varlığını istismar etmeye çalıştığı seçim dönemlerinde daha da ön plana çıkmıştır. Ekonomik ve siyasi istikrarsızlık zamanlarında, milliyetçi ve popülist gündem daha görünür hale gelirken yetkililer kültürel, etnik ve dini açıdan farklı olan diğerlerine yönelik düşmanlığı genelleştirmeye çalışmaktadır. Mülteciler kolaylıkla "aşşağılık", "habis", "tehlikeli" veya "tehditkar" olarak tasvir edilebilmektedirler.³⁷ Türkiye'de de hemen her siyasi parti özellikle 2015 yılından bu yana mülteci karşıtı söylem üretebilmekte ve hatta mülteci karşıtlığı söylemi üzerine yeni siyasi partiler kurulabilmektedir.³⁸ Suriyeli mültecileri Türkiye'deki siyasi, sosyal ve ekonomik sorunların günah keçisi ilan eden popülist ve Arap karşıtı bir söylemin kullanılmaya başladığı görülmektedir.³⁹ Söz konusu durum, Avrupa'da göçmen ve Müslüman karşıtı söylemler kullanan sağ popülist partilerin durumu ile paralellikler göstermektedir.⁴⁰ Siyasal olarak kurulan ensar ve misafirlik söylemlerinin toplumsal karşılık bulamamaya başlamasıyla birlikte geri dönüş söyleminin yine siyasal olarak kurgulandığı bir döneme geçilmiştir.

2019 yerel seçimlerinin ardından yükselmeye başlayan geri dönüş söylemi üzerine özellikle İstanbul başta olmak üzere bazı illerde uluslararası ve geçici korumaya yönelik iç kontrollerde önemli bir artış görülmüştür. Kamu yetkililerinin geçici koruma altındaki Suriyelilerin ülke içi hareketliliğine yönelik uzun süredir benimsediği esnek yaklaşımın terk edildiği gözlemlenmiştir. Örneğin, İstanbul Valiliği'nden yapılan açıklamayla Suriyelilere belli bir tarihe kadar kayıt yaptırdıkları illere dönmeleri için süre verilmiş ve bu süre içinde kayıt illerine dönmeyen kişilerin koruma başvurularının askıya alınacağı ifade edilmiştir. Sonrasında bu süre uzatılmasına rağmen, hem uluslararası hem de geçici koruma yararlanıcıları için iç kontrollerin çok daha sıkı hale getirildiği gözlemlenmiştir.⁴¹ Ayrıca 2016 Fırat Kalkanı Harekatı, 2018 Kuzey Suriye'de Kürt kontrolündeki Afrin bölgesinde yapılan Zeytin Dalı Harekatı ve 9 Ekim 2019 itibarıyla yapılan Barış Pınarı Harekatı gibi askeri hareketlilikler Türkiye'deki

32. Geçici Koruma Yönetmeliği (2014/6883) metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>.

33. Murat Erdoğan, Kemal Kirişçi ve Gökçe Uysal (2021). *Improving Syrian Refugee Inclusion in the Turkish Economy How Can the International Community Help?* Canada: World Refugee and Migration Council.

34. Ayhan Kaya, Susan Rottmann, Ela Aras, Zeynep Mencütek (2021). *Koruma, Kabul ve Entegrasyon: Türkiye'de Mültecilik*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. <https://bilgiyay.com/wp-content/uploads/2021/05/korumakabulveentegrasyon.pdf>

35. Murat Erdoğan (2020). "Syrians Barometer 2019: A Framework for Achieving Social Cohesion with Syrians in Turkey." <https://www.unhcr.org/tr/wpcontent/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-ENG-04092020.pdf>

36. Ayhan Kaya vd. (2021). *Koruma, Kabul ve Entegrasyon: Türkiye'de Mültecilik*.

37. Ruth Wodak ve Teun A. van Dijk, eds. (2000.) *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*. Austria, Klagenfurt/Celovec: Drava; Philip Marfleet (2013). "Explorations in a Foreign Land: States, Refugees, and the Problem of History." *Refugee Survey Quarterly*, 32/2: 14-34.

38. *Türkiye'deki siyasal partilerin Suriyelileri nasıl çerçevelendiğini ve tanımladığını gösteren güncel bir çalışma için bkz.*, Nermin Aydemir (2022). "Framing Syrian refugees in Turkish politics: a qualitative analysis on party group speeches." *Territory, Politics, Governance*. DOI: 10.1080/21622671.2021.2012247

39. Zeynep Yanaşmayan, Ayşen Üstübcü ve Zeynep Kaşlı (2019). "Under the Shadow of Civilizationist Populist Discourses: Political Debates on Refugees in Turkey." *New Diversities*, Vol. 21, No. 2: 37-51.

40. Ayhan Kaya vd. (2021). *Koruma, Kabul ve Entegrasyon: Türkiye'de Mültecilik*.

41. A.g.e.

Suriyeliler için geri dönüş vurgusunu daha görünür hale getirmiştir. Barış Pınarı Harekatı'nın ardından Türkiye, Geri Kabul Anlaşmasını resmen askıya aldığı açıklamıştır. Ancak uluslararası koruma üzerinde önemli etkileri olan AB-Türkiye Mutakabati'nin yürürlükte olmaya devam ettiği görülmüştür.

Yükselen Mülteci Karşıtlığı ve Öfke

AB üyesi devletler tarafından 2015 yılında "Mülteci Krizi" olarak nitelendirilen süreçte Türkiye'de yaşayan Suriyeli Mülteciler mevcut koşullar içerisinde Türkiye'de yaşamaktan memnun olduklarını ve dolayısıyla AB ülkelerine göç etmeyi düşünmediklerini ifade ederken, daha sonraki yıllarda artan ekonomik zorluklar, siyasal ve toplumsal kutuplaşma ve pandeminin de yol açtığı yoksullaşma gibi nedenlerden ötürü Suriyelilerin ölüm riskini dahi göze alarak AB ülkelerine göç etmeyi düşündükleri tesbit edilmiştir. Kaya ve Kıracın 2015 İstanbul'daki Suriyeliler çalışmasında,⁴² Sınmazdemir vd. tarafından 2016 yılında yapılan araştırmada⁴³ Suriyelilerin %1.6-%5 kadarlık bir kısmının mevcut koşullar altında AB ülkelerine göç etmeyi düşündükleri saptanırken, 2019 ve sonrasında yapılan araştırmalarda bu oranın %50'yi aştığı görülmüştür.⁴⁴ Suriyeliler arasında giderek artan üçüncü bir ülkeye göç etme isteği önemli sorunların olduğunu göstermektedir. Türkiye'de pandemiyle birlikte ağırlaşan ekonomik koşullar hiç şüphesiz mülteciler gibi savunmasız grupları çok fazla etkilemektedir. Türkiye vatandaşlarını da derinden etkileyen sosyo-ekonomik ve politik istikrarsızlık, çoğunluk toplumunun mültecileri bir tür günah keçisi olarak görmesine zemin hazırlamaktadır. Ülkede kökenleri 1. Dünya Savaşı öncesine kadar giden Arap karşıtlığı son yıllarda yükselme eğilimine girmiştir. Bu yükselme eğilimi, sadece Suriye'den gelen mülteciler ile birlikte zengin Körfez ülkelerinden gelen Arapların sayılarının artmasıyla açıklanamaz. Bir yandan 15 Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından Türkiye'de giderek artan ekonomik ve mali kriz, öte yandan sağ popülist bir siyaset yapma biçiminin sonucu olarak ortaya çıkan siyasal ve toplumsal kutuplaşma olgusu da Suriyeli mültecilerin ve Körfez ülkelerinden gelen diğer Arapların birçok yerli grup tarafından günah keçisi ilan edilmesine ve Arap karşıtlığının yaygınlaşmasına sebep olmuştur.⁴⁵ Dolayısıyla, Türk vatandaşlarının ortak hafızasında yer alan geçmiş deneyimlere ve Türk hükümetinin yaygınlaştırdığı "ensar" ve "misafirlik" söylemleri üzerinden Suriyelilerin geçici olduklarına ilişkin egemen bir yargının toplumda yer etmesi nedeniyle Suriyelilerin toplumsal kabulü konusunda önemli bir takım sınırlılıklar ortaya çıkmıştır. Ensar, Muhacirlik ve Misafirlik gibi söylemlerin iktidardaki siyasetçilerce sıklıkla tekrarlanması, Suriyeli mültecilerin din kardeşliği üzerinden geçici bir süre için de olsa kabulünü mümkün kılmıştır. Ancak geçiciliğe vurgu yapan aynı söylemin varlığı nedeniyle, zaman geçtikçe ülkeyi terketmedikleri görülen Suriyelilere karşı milliyetçi, dışlayıcı ve Arabofobik bir toplumsal refleksin giderek yaygınlaştığı görülmüştür.

2015 yılının sonlarından itibaren Türkiye'de mültecilerin sorumluluğunun diğer Avrupalı devletlerce yeterince paylaşılmıyor olması, Suriyelilerin giderek kalıcılık arzetmeleri ve tabii ki artan sosyo-ekonomik ve politik baskılar nedeniyle daha önce çoğunluk toplumu içerisinde Suriyelilere karşı beslenen kültürel ve dini yakınlık hissini giderek kaybolmaya başladığı ve bu hissini yerini Türk milliyetçiliğinin almaya başladığı görülmektedir. Her ne kadar, kültürel ve dini yakınlık söylemi çoğunluk toplumu tarafından benimsenmemeye başlamışsa da, bu söylemin Suriyeliler arasında giderek güçlendiğine de tanık olunmuştur.⁴⁶ Türkiye'deki Suriyelilerin halen çok

42. Ayhan Kaya and Aysu Kırac (2016). "Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul." *Report*, Support to Life Association. http://eu.bilgi.edu.tr/media/files/160621_1st_NA_Report.pdf

43. Tolga Sınmazdemir, Kristin Fabbe ve Chad Hazlett (2017). "What Syrians want their future to be?: A Survey on Refugees in Turkey." *Foreign Affairs* (1 May). <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-05-01/what-do-syrians-want-their-future-be>

44. Barbara Jancevic (2021). "Syrians in Turkey." *RESPOND Working Paper Series*. <https://respondmigration.com/wp-blog/syrians-in-turkey-experiences-migration-integration-survey-study>; ve Murat Erdoğan (2020). *Syrians Barometer*.

45. Philip S. Khoury (1983). *Urban Notables and Arab Nationalism*. New York: Cambridge.

46. Murat Erdoğan (2020). *Syrian Barometer 2019*.

büyük bir kısmı Osmanlı'nın üçüncü büyük ve kozmopolitan vilayeti olan Halep'in sınırları içerisinde yer alan Şanlıurfa, Kilis, Hatay, Gaziantep gibi illerde hayatlarını sürdürmekte ve bu nedenle de kendilerini bir anlamda evlerinde hissedebilmektedirler. Hatta, söz konusu "evde veya vatanında hissetme hali", bölgedeki çoğunluk toplumu tarafından ve özellikle de Kürt gruplar tarafından demografik bir tehdit olarak algılanırken, iktidarın Kürt Sorununu demografik yollardan çözme girişiminin bir parçası olarak görülebilmektedir.⁴⁷

Son olarak, Türkiye'deki Suriyeli varlığına ilişkin sıklıkla ortaya çıkan ve özellikle seçim zamanlarında dile gelen bir tartışmayı da ele almakta fayda var. Suriyelilerin iktidar partisi tarafından toplu şekilde T.C. vatandaşlığına alınması suretiyle iktidar partisinin oy devşirmeyi planladığı çoğu yerde dile getirilmiştir. Ancak mevcut veriler, bu durumun pek söz konusu olmadığını göstermektedir. 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma düzenlemesi, Suriyelilerin vatandaşlığa ve bireysel uluslararası koruma başvurusuna erişiminin yolunu kapatmaktadır. Bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti hükümeti, geçici koruma altındaki Suriyelilere "istisnai vatandaşlık" yoluyla vatandaşlık vermektedir. Suriyeli göçmenlerin bazıları, 2009 yılında çıkarılan Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun istisnai vatandaşlık maddesi kapsamında vatandaşlığa alınmıştır.⁴⁸ 5901 sayılı bu kanunun 12. maddesine (Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnalar) göre 'Türkiye'ye sanayi tesisi getiren, sosyal veya ekonomik alanda veya bilim, teknoloji, spor, kültür veya sanat alanlarında üstün hizmette bulunmuş veya üstün hizmette bulunduğu inandırılmış kişiler' vatandaşlık kazanabilirler. Türkiye şimdiye kadar yaklaşık 150 bin Suriyeli göçmene vatandaşlık vermiştir.⁴⁹ Ayrıca, alan çalışmalarında elde edilen bulgular Suriyelilere vatandaşlık verilirken sınıfsal ve etno-kültürel değişkenlerin önemli rol oynadığını göstermiştir. Orta sınıfa mensup, çok dil bilen, Türkçe konuşma becerisi gösteren, Arap ve/veya Türkmen kökenli olanların vatandaşlığa daha kolay kabulü mümkün olurken Kürt kökenli Suriyelilerin bu denli şanslı olmadıkları saptanmıştır.⁵⁰

Sonuç ve Öneriler: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın Geleceği

Türkiye ve Avrupa Birliği, 18 Mart 2016 Mutabakatı'nda yer alan Gümrük Birliği'nin geliştirilmesi, vize serbestleşmesi süreci ve AB-Türkiye ilişkilerine dair hedefler dahil olmak pek çok hedefe erişilmesine yönelik özel taahhütlerini yenilemişlerdir.⁵¹ Bilindiği üzere, bu hedeflere yönelik bazı ilerlemeler kaydedilmiş olsa da, 15 Temmuz darbe girişimi başta vize serbestisi olmak üzere pek çok alanda ilerlemelerin durmasına neden olmuştur. Temel haklar, özgürlükler, serbest piyasa ekonomisi koşullarında yaşanan gerileme nedeniyle uzun zamandır hiçbir fasılın açılmadığı, açık olanlarda da ilerlemenin sağlanmadığı bilinmektedir. AB-Türkiye ilişkilerindeki bu duraklama AB Komisyonu tarafından her yıl kaleme alınan raporların söylemine de fazlasıyla yansımış olup, Türkiye bahsi geçerken "aday ülke" kavramı yerine

47. HDP milletvekilleri, Suriye'nin kuzeyinde Kürtlerin yoğunlukta olduğu illere Arap nüfusunun yerleştirildiği iddiasıyla 2020 yılında TBMM'de soru önergeleri vermişlerdir. Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için bkz., <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2020/04/23/hdpden-soru-onergesi-suriyede-neden-araplan-kurt-illlerine-tasivorsunuz> Erişim 31 Ocak 2022.

48. Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller:

MADDE 12 - (1) Millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile aşağıda belirtilen yabancılar Türk vatandaşlığına kazanabilirler.

a) Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmet geçiren ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekli teklifte bulunulan kişiler.

b) Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler.

c) Göçmen olarak kabul edilen kişiler.

49. *Milliyet Gazetesi* (09.05.2021) <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/150-bin-suriyeliye-vatandaslik-verildi-6501330> Erişim tarihi 12 Ağustos 2021.

50. Ayhan Kaya vd. (2021). *Koruma, Kabul ve Entegrasyon: Türkiye'de Mülteçilik*.

51. Bu konuda Türkiye tarafından ifade edilen olumlu beklenti konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz., *Dünya Gazetesi* (2022), "Erdogan: Avrupa Birliği, stratejik önceliğimiz olmayı sürdürüyor," (13 Ocak), <https://www.dunya.com/gundem/erdogan-avrupa-birligi-stratejik-oceliginiz-olmayi-surduruyor-haberi-645794> (erişim 21 Şubat 2022); AB tarafından konu hakkındaki değerlendirme için bkz., European Commission Press release (2021).

"Mid-Term Evaluation of the Facility for Refugees in Turkey: EU support made a significant contribution to the welfare of Syrians and others fleeing conflict in the region," Brussels (7 Temmuz) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3438.

"stratejik ortak" gibi kavramların daha çok kullanıldığı görülmektedir. AB çevrelerinde 2010'lu yılların başlangıcından bu yana ilişkilerde Kopenhag Kriterlerine referansların verilmemesi görülürken Türkiye ile ilişkilerin daha çok göç, enerji, ticaret ve güvenlik gibi konulardaki iş birliği ile sınırlı kaldığı görülmüştür.⁵²

2021 Yılında AB Komisyonu tarafından üye devletlerle yapılan görüşmelerde AB-Türkiye Mutabakatı'nın yenilenerek önümüzdeki dört yıllık süre içerisinde Türkiye'ye mültecilerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi amacıyla 3 Milyar Euro'luk bir yardımın yapılabileceği yönünde işaretler belirmiştir. AB Delegasyonu içinde yer alan yetkililer tarafından da teyit edilen bu tür bilgiler, bugüne değin belirlenen hedeflere ulaşıldığını gösteren veriler ile birleştirildiğinde, Mutabakat'ın yenileneceği görülmektedir. Aşağıda, yenilenmesi söz konusu olan AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı çerçevesinde bir takım politika önerileri sıralanmıştır.

Vize Serbestisi: Önümüzdeki dört yıllık süre içerisinde Türkiye'nin vize serbestisi yol haritasında belirlenen adımları tamamlaması ortak hedef olmaya devam etmelidir. Türkiye, Komisyon'un yükümlülüklerin yerine getirilmesiyle ilgili gerekli değerlendirmesinin ardından, AB Parlamentosu ve AB Konseyi'nin verecekleri nihai karara temel teşkil edecek uygun öneriyi sunmasını sağlamak üzere, kalan beş kriteri de yerine getirmelidir. Bu çerçevede, FRONTEX ile gelişmiş sınır yönetimi süreçlerindeki iş birliğinin geliştirilmesi, organize suçlar, yolsuzluk ve düzensiz göçle mücadelede ilerlemenin sağlanması, azınlık politikalarında ve terörle mücadele kanununda reforma gidilmesi, özel hayatın korunmasına ilişkin yeni düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

SUY Programının revize edilmesi: AB-Türkiye Mülteci Mutabakatıyla birlikte hayata geçen ve bugüne değin yaklaşık 1.6 milyon Suriyelinin hayatına etki eden insani yardım programı olan Sosyal Uyum Yardımı Programı (Emergency Social Safety Net)⁵³ başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak uygulamanın Suriyeliler açısından sosyo-ekonomik bağımlılık yarattığı gibi birtakım değerlendirmeler yapılmıştır. 2019 yılında dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan "SUY'dan Çıkış Programı" bu açıdan önemlidir ve devlet aktörlerinin Suriyeli işgücünün kayıt içine alınması konusundaki iradesinin beyanı olarak değerlendirilebilir.⁵⁴ SUY Programının göçmenler için bir tür bağımlılık yaratıyor olduğu ve bu nedenle kayıtlı iş piyasalarına katılımlarını engellediği şeklindeki görüşten hareketle AB ile farklı birtakım senaryolar üzerinden anlaşma imkanları üzerinde durulabilir. Örneğin, AB-Ürdün Mutabakatı kapsamında, toplam çalışanların %25'inin Suriyelilerden oluştuğu firmaların AB'ye yaptıkları ihracatta öncelik ve kolaylık sağlanmaktadır. Benzeri formüller Türkiye için de düşünülebilir.

Kayıtlı çalışanlara SUY benzeri yardım programları: Çeşitli finansal yardım programları, zorunlu göçmenlerin geçim kaynaklarına erişiminde kritik işlevler görmektedir. SUY, Sosyal Uyum Yardımı (ESSN) programı bunlardan biridir. SUY Programı, bir yandan temel ihtiyaçların karşılanmasına katkıda bulunurken, diğer yandan çocuk işçiliği, çocuk yaşta evlendirme ve okulu terk etme gibi baş etme stratejilerinin önüne geçilmesini amaçlamaktadır. Bu tür programlar aynı zamanda, hanelerin maddi açıdan soluk almalarını sağlayarak iş arama faaliyetlerini desteklemektedir. Ancak kayıtlı çalışanların faydalanmaları mümkün olmadığından, bu programın kayıt dışı çalışmayı özendirmediği belirtilmektedir. SUY programında yardım verme şekillerinin kayıtlı çalışmayı destekleyecek biçimde çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Örnek vermek gerekirse, kayıtlı çalışma statüsünden bağımsız olarak, geçici koruma altındakiler nakit destek almaya devam ederken, kayıtlı çalışanların geçici olarak daha fazla miktarda yardım almalarına imkân verilebilir. Bu geçiş sürecinde, SUY programının kapsamındaki kayıtlı çalışanların kalıcı kayıtlı çalışan konuma gelmesi için aşamalı destek programı uygulamaya konulabilir.

52. AB-Türkiye ilişkilerinin sıkıştığı alanlara ilişkin daha ayrıntılı bir analiz için bkz., Beken Saatçoğlu, Funda Tekin, Sinan Ekim ve Nathalie Tocci (2020). "The Future of EU-Turkey Relations: A Dynamic Association Framework amidst Conflictual Cooperation," *FEUTURE Synthesis Report*. Cologne. https://future.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/FEUTURE_Synthesis_Paper.pdf

53. *SUY hakkında daha fazla bilgi için bkz.* <https://www.essncard.com/>

54. ÇSGB tarafından 2019 yılında hazırlanan SUY'dan Çıkış Programı hakkında bkz., <https://www.csqb.gov.tr/uygm/duyurular/04042019-nolu-duyuru/>

Böylece SUY programına gereksinim duymadan, göçmenin kendi kendine yeterliliği ve dayanaklılığı kalıcı şekilde sağlanabilir. Bu tür insani odaklı düzenlemelere gidilmek suretiyle bir yandan geçici koruma altındaki Suriyelilerin kendi ayakları üzerinde durmaları sağlanabilir, diğer yandan göç konusunun bir dış politika aracı olarak kullanılmasının da önüne geçilebilir.

Yerel yönetimlerin ve devlet aktörlerinin sürece daha aktif katılımını sağlayacak yöntemler: Türkiye, özellikle 2015 yılını takiben geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin hayatlarını kolaylaştırabilmek için uluslararası toplumu sorumluluk paylaşımına davet etmiştir. Bu çerçevede, 2020 yılı itibariyle uluslararası toplumun sürecin yönetilmesinde üç farklı şekilde yardım programları yürüttükleri görülmektedir. Bunlardan ilki 2016 yılında AB tarafından başlatılan ve SUY uygulamasını da içinde barındıran FRIT (Facility for refugees in Turkey) Programıdır. Bu çerçevede uluslararası toplum tarafından sağlanan ikinci yardım programı ise 3RP olarak bilinen *Regional Refugees Resilience Plans* (Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planları)'dır. UNHCR, UNDP ve IOM gibi Birleşmiş Milletlere ait kuruluşlar tarafından yönetilen bu programlarda Türkiye hükümeti ve yerel yönetimler yer alabilmektedirler. Son olarak, üçüncü grup uluslararası yardımlar ise ülkeler arasında ikili ilişkiler çerçevesinde sağlanmaktadır. Alman Uluslararası İş Birliği Kurumu (GIZ) gibi birtakım yabancı kurumların sağladığı fonlar yine Türkiye'deki göçmenlerin sosyal ve ekonomik uyumlarına katkı sağlayacak önemli fırsatlar yaratmıştır. Ancak, bu tür fonların mükerrer olabildikleri, göçmenler için bağımlılık yarattıkları, göçmenleri pasifleştirdiği ve kendi ayakları üzerinde durabilmek konusunda yeterince destek alamadıkları yönünde birtakım eleştirilerle karşı karşıya geldikleri görülmektedir. Uluslararası fonlar hakkında yapılan bir diğer eleştiri ise, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin, devlet kurumlarının ve yerel yönetimlerin söz konusu fonların oluşumu, dağıtımı ve değerlendirilmesi süreçlerine dahil edilmedikleri ve daha çok pasif konumda oldukları gerçeğidir. Dolayısıyla, finansal yardımların önemli bir kısmının aracı uluslararası sivil toplum kurumlarına gittiği konusunda genel bir görüş hakimdir. Yukarıda sıralanan nedenlerden dolayı AB-Türkiye Mutabakatı'nın yenilenmesi durumunda söz konusu finansal yardımların ve projelerin istenilen sonuçlara erişebilmeleri için koordine edilmelerine ve yerel yönetimler ile kamu kurumlarının sürece doğrudan dahil edilmelerine ihtiyaç bulunmaktadır.

Sosyal Uyum: Geri dönüş söyleminin daha ön planda olduğu günümüzde sosyal uyum konusu siyasetçiler tarafından pek kullanılmamaktadır. Geri dönüş söyleminin öncelikli bir söylem olarak kurulması, çoğunluk toplumu ile Suriyeliler arasındaki mesafeyi giderek açmaktadır. Bu durum bir yandan mülteci karşıtı tutumları güçlendirirken diğer yandan Suriyeliler arasında gettolaşmaya neden olabilmektedir. Kamu kurumları, yerel yönetimler ve karar alıcılar tarafından sosyal uyum konusunun açıkça dile getirilmesi bir sorun olmamalıdır. Sosyal uyum konusunda gerekli desteklerin sağlanması durumunda, Suriyeliler ister üçüncü bir ülkeye yerleştirilsinler ister kendi ülkelerine geri dönsünler ister Türkiye'de kalmaya devam etsinler, her üç senaryoda da kazananın Türkiye Cumhuriyeti olacağı dikkatlerden kaçmamalıdır. Sosyal uyum alanında sergilenen çabaları takdir edecek göçmenler ülkeden ayrılacak olmaları durumunda Türkiye'nin yurtdışındaki iyi niyet elçileri olacaktır. Ülkede kalacak olanlar ise Türkiye'nin toplumsal, ekonomik, kültürel, bilimsel ve siyasal anlamda kalkınmasına doğrudan katkı sunacaklardır.

Turkuaz Kart: 2020 tarihli bir ILO raporuna göre Türkiye'de enformel sektörlerde çalışan Suriyelilerin %10 kadarının yüksek nitelikli olduğu tespit edilmiştir. Bu kişilerin de Turkuaz Kart başvurusu yapabilmesi için gerekli olan düzenlemeler konusunda çalışma yapılabilir.

Geçici koruma altındaki göçmen işgücünün ülke içindeki hareketliliği: Türkiye'de bulunan geçici koruma kapsamındaki yabancıların istihdam olanaklarına erişimlerini kolaylaştırmak amacıyla, yabancıların kayıtlı olduğu

il dışından yapılan çalışma izni başvurularında yabancıların o ile sevki sağlanabilmektedir. Ancak, geçici koruma altında bulunan yabancıların çalışma izni başvurularının sınırlı olduğu bilindiğinden söz konusu yabancıların çalışmasını düzenleyen mevzuatta serbest hareket etmeye getirilen kısıtlamalar, bu göçmen grubunda ücretli çalışanları ve işverenleri olumsuz etkileyebilir. Serbest hareketlilik kısıtlamaları, çalışanların geçim kaynaklarına erişimlerini, istedikleri geçim kaynaklarını edinmek için gerekli beşeri, maddi ve sosyal sermaye konusundaki davranışlarını ve yatırımlarını olumsuz etkileyebilir. Benzer biçimde, bu kısıtlar işverenlerin kredi bulma, ulaşabildiği piyasaları artırma gibi faaliyetlerini azaltarak mevcut ve planlanan yatırımlara olumsuz yönde tesir edebilir. Bu tartışmaların ışığında, geçim kaynakları fırsatlarına erişimle ilgili yasal düzenlemelerde ve programlarda, çalışan ve girişimci olan göçmen grupların yaklaşımları dikkate alınmalıdır.

Finansal programlar ve hizmetler: Finansal programlar ve hizmetler konusundaki en önemli ayrıntılardan biri, geçici koruma altındakilerin bankacılık ve sigorta hizmetlerine erişimleriyle ilgilidir. Bu tür göçmenler hem birey hem de girişimci olarak bu finansal hizmetlerden faydalanma konusunda zorluklar yaşamaktadır. "Geçici koruma" statüsü finansal hizmet sağlayıcılarında bu gruptaki göçmenlere hizmet verilmesinde yeterli görülmemektedir. Geçici koruma altındaki göçmenlere yönelik belirsizlik ve risk algılarının yüksek olması, maddi teminatları ile kredi geçmişlerinin olmaması, terörist faaliyetlerin finanse edilmesinden korkulması, Suriye'ye karşı uluslararası yaptırımlardan çekinilmesi gibi nedenlerden ötürü, bankalar geçici koruma altındaki göçmenlere hizmet verme konusunda oldukça çekimser davranmaktadırlar. Dolayısıyla, başta geçici koruma altındakiler olmak üzere tüm göçmenlerin finansal hizmetlere erişimindeki sorunların tespit edilmesi ve karşılaşılan zorlukların giderilmesi için politikaların etkin biçimde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası Yardımların Koordinasyonu: Son yıllarda Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki göçmenlere yönelik çok sayıda uluslararası kuruluş yardım sağlamıştır. Diğer yandan ülke içindeki kamu ve sivil toplum aktörlerince de sağlanan yardımlar göz önünde bulundurulduğunda, ortaya çıkan tablonun çok kompleks olduğu ve dolayısıyla koordine edilmeye muhtaç olduğu tespit edilmiştir. Uluslararası yardımlardaki mükerrilik ihtimalinden kurtulmak, yardımların hedefe ulaşip ulaşmadığını anlayabilmek, sonuçlarını ölçülebilmek ve yerel topluluklar açısından olumlu veya olumsuz etki analizlerini de yapabilmek açısından yardımların koordinasyonu konusu giderek daha büyük bir önem kazanmıştır.

Uluslararası yardımlar: Uluslararası iş birliğine atfedilen önem ve bu tür bir iş birliklerinin olumlu sonuçları beraberinde getirdiği konusunda Türkiye'de genel bir olumlu kanı hakimdir. Türkiye'nin aldığı uluslararası desteğin, gerçekte ihtiyaç duyulan desteğin gerisinde kaldığı ve Türkiye'nin kendi öz kaynaklarını kullanarak sağladığı kaynaklarla kıyaslandığında ülkeye gelen uluslararası desteğin çok az olduğu, ancak buna rağmen göçmenlerin hayatlarında çok olumlu bir fark yarattığı da yine kamuoyu tarafından kabul edilmektedir. Ancak bu, mevcut yardımların etkisini artırmak için koordinasyonu iyileştirmenin aciliyetini azaltmıyor.

İnsani yardım odaklı yardımlardan kalkınma odaklı yardımlara doğru geçiş ihtiyacı: Yapılan araştırmada, bugüne değin insani yardım odaklı gerçekleştirilen uluslararası yardımların bu haliyle sürdürülebilir olmadığı ve bu nedenle kalkınma odaklı bir yaklaşıma geçme ihtiyacı olduğu tespit edilmiştir. Uluslararası yardımların kalkınma odaklı olması gerektiği tespiti hükümet dahil devlet aktörleri, uzmanlar ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri tarafından paylaşılmaktadır. Bu durum, geçici koruma altındaki Suriyelilerin yardımlara bağımlı olmaktan çıkıp kayıtlı işgücü piyasasına entegre olarak kendi ayakları üzerinde durma yetenekleri kazanmalarına büyük katkı sağlayacaktır. Bu yönde bir tespitin 2019 yılında Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanan SUY'dan Çıkış Stratejisi metninde de açıkça yazıldığı görülmektedir.

Sürdürülebilir istihdam: Sürdürülebilir istihdam, göçmenler için yerel topluluklara dahil olmanın önemli bir aracı ve kalkınmaya katkıda bulunan bir unsur olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, *Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı* (FRIT) ve *Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı* (3RP), tarafından desteklenen projeler de dahil olmak üzere çoğu uluslararası yardım projesinde göçmenlerin iş piyasalarına katılabilmeleri için gerekli donanımına sahip olmaları hedefiyle çaba gösterildiği görülmektedir. Bu projelerle bir yandan göçmenlere istihdam olanaklarını artırmak için beceri eğitimi sağlamak gibi işgücü denkleminin arz tarafını ilgilendiren önlemlere aşıırı vurgu yapılırken diğer yandan göçmenler arasında girişimciliği teşvik eden projeler aracılığıyla da iş yaratılmasına bir miktar önem verilmektedir. Göçmen işgücünün formal iş piyasalarına entegrasyonunu sağlayacak yasal ve pratik düzenlemelere önem verilmelidir.

Ulusal STK'ların rollerinin etkinleştirilmesi: FRIT ve 3RP'nin uygulanmasından ortaya çıkan bir başka temel bulgu da uluslararası yardım fonlarına erişimi düzenleyen kurallar ve düzenlemeler nedeniyle ulusal STK'ların taşeronlara indirgendiği gerçeğidir. Bu durum, deneyimli ulusal STK'ların hem programların formüle edilmesinde hem de bu programlar tarafından desteklenen projelerin uygulanmasında daha etkili bir rol oynamasını maalesef mümkün kılmamaktadır. Bu STK'lar genellikle yalnızca kısa vadeli fonlara erişebilirken, ele aldıkları sorunlar uzun vadeli yaklaşımları gerektirir.

Gönüllü Geri dönüş: Suriyelilerin gönüllü geri dönüşü konusu önemini artırarak Türkiye'nin gündeminde kalmaya devam edecektir. Gönüllü geri dönüş konusu Avrupa Birliği üyesi devletler tarafından geçtiğimiz otuz yıldır uygulanan bir konu olması ve Türkiye'den giden göçmen işçilerin ve ailelerin bir kısmının bu tür gönüllü geri dönüş programlarında yer almış olmaları nedeniyle Türkiye'nin konu hakkında bilgi ve deneyim birikimi mevcuttur. Türkiye'nin bu bilgi ve deneyimi, şimdi ülkemizde bulunan çok sayıdaki göçmenin uygun koşullar oluştuğunda kendi ülkelerine gönüllü geri dönmeleri durumunda kullanması beklenmelidir. Göç İdaresi Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, TİKA ve Kızılay gibi kurumların yer aldıkları gönüllü geri dönüş süreçlerinde kalkınma odaklı olumlu bir geri dönüş söylemi benimsenmesi, gönüllülük esasına uygun bir şekilde programların belirlenmesi ve IOM tarafından tanımlanmış gönüllü geri dönüş kriterlerine uyulması gerekmektedir. Kalkınma odaklı geri dönüş programları ile menşee ülkenin kalkınmasına ve dolayısıyla küresel adaletin sınırlı ölçüde de olsa sağlanmasına katkı sunulması mümkün olmaktadır. Bu çerçevede, göçmenlerin geri döndükleri ülkelere yeniden uyumlarını kolaylaştırmak için, menşee ülkeleri ile birlikte ortak sosyo-ekonomik kalkınma programları oluşturmalıdır. Programlar, mali ve teknolojik hizmetleri içermelidir.

Dış Politika ve Göç: Göç alan bir ülke olmak, göçmenlerin sosyal uyumu için gereken çalışmaları yapmak ve göç ve uyum stratejileri geliştirmek yumuşak bir güç olma çabasındaki Türkiye Cumhuriyeti için önemli unsurlardır. Geçmişte Avrupa'daki Türk göçmen işçilerinin ve ailelerinin yaşam koşullarını iyileştirmek ve haklarını savunmak için Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT gibi uluslararası örgütlerde oldukça aktif bir rol oynayan Türkiye Cumhuriyeti devleti, son yıllarda Küresel Göç ve Kalkınma Forumu, Küresel Göç Koalisyonu, Göç Alanında Bölgesel İstişare Süreçleri, Budapeşte Süreci ve Göç için İpek Yolu Ortaklığı gibi uluslararası göçe ilişkin geliştirilen platformlarda da aynı etkinliği göstermektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kaynak, transit ve göçün hedefi olan ülkeler ile geniş kapsamlı, yapıcı diyalog ve ortak sorumluluk anlayışı içeren sistematik iş birliği oluşturulmasına ilişkin çabalarını daima canlı tutması gerekmektedir. Gerek diplomatik kanallar gerek sivil toplum kanalları ve gerekse akademik kanallar ile Türkiye'deki ilgili aktörlerin, uluslararası göç ve kalkınma konusunda ortak sorumluluk anlayışını içeren girişimler yoluyla, uluslararası arenada sorumluluk paylaşımını sıklıkla vurgulamaları beklenebilir. Türkiye Cumhuriyeti devletinin bu süreçlerdeki varlığı, göçün dış politikada araçsallaştırılması gereğini büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

