

AB İltica Politikasına Eleştirel Bir Analiz: Tampere'den Düşüş*



Mart 2004

Dick Oosting, Uluslararası Af Örgütü AB Bürosu'nun Müdürü ile
Daphné Bouteillet-Paquet, JHA (Hukuk ve İçişleri) sorumlusu (PhD) ve
Nicholas Henderson, JHA asistanının işbirliği ile hazırlanmıştır.
(Çeviren: Helmut Oberdiek)

* *Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesinin yayınladığı 2004 – 2005 "Mülteci Çalışmaları" isimli kitabından alınmıştır.*

1. AB İltica Politikasına olan Gereksinim

- 90'lı yılların karmaşıklığında çıkan AB iltica politikası

İltica ve göç konusunda Avrupa'da uzun zamandan beri bir işbirliği söz konusu. Başlangıcını 70'li yıllarda TREVI¹ isimli çalışma grubu gibi hükümetler arası forumlarda görmek mümkün. 80'li yılların ortasına kadar işbirliği sadece teknik bir husus olarak kabul edilmiş olup yapılan tartışmaların içeriği pek şeffaf değildi. 1986 yılında Tekil Avrupa Anlaşması ile ve Schengen Anlaşması öncesinde hudut kontrollerin azalacağı beklentisiyle göç, sınır kontrolü ile iltica politikasında ortak bir tutuma olan gereksinim iyice belirginleşti. 90'lı yıllarda AB'ye yapılan iltica başvurularının çoğalmasında (büyük ölçüde Balkan'larda yürütülen savaş nedeniyle) AB üyesi ülkeler arasında iltica ve göç politikalarında daha iyi bir koordinasyon, yani uyumlu ve dengeli olması isteği AB'nin siyasi gündeminde önemli bir yer işgal etmeye başladı. 15 üye ülkenin arasına girmek üzere olan 10 ülkenin kamuoyunda iltica ve göç önemli bir konu sayılır. Soğuk savaşın bitmesi ve Berlin duvarının yıkılması birçok insanın hareket etmesini ve daha önce istikrarlı olan ülkelerin istikrarsız bir konuma düşmesini beraberinde getirdi. Eski Yugoslavya'dan kaçan insanların ana hedefi olan Almanya bu süreçte belirleyici bir rol oynadı. Bir taraftan Avrupa ortaklarına daha fazla sorumluluk almaları için baskı yaparken öte yandan dış sınır kontrolü için ortak önlemlerin alınması için de onları zorladı. Son 10 yılda gelişme gösteren popülist partiler ile 'kaçaklar'ın gelmesinden korku senaryoları üreten medyanın etkisiyle hükümetler daha kontrollü bir yaklaşım içine girerek kendi topraklarına gelip iltica mekanizmalarından faydalanmak isteyenleri dışarıda tutabilmek için çeşitli yöntemler uygulamaktadırlar.

- 'Büyük akın : rakamlarla oyun

Düzenli olmayan göçmen ve mülteciler konusunda gösterilen rakamlar karmaşası birçok yanlış görüş de beraberinde getirdi. Bir taraftan ülkeler sığınmacıların istilasına uğrar fikri varken öte tarafta yollara düşenlerin gerçek bir zulüm korkusundan ziyade ekonomik nedenlerle hareket ettikleri sanılmakta. Sanayileşmiş ülkelerde ilticaya başvurmuş kişilerin %60'ı AB üyesi ülkelerde bulunmalarına rağmen Avrupa'ya büyük bir iltica akını olduğu görüşü doğru değil. Ölçüyü doğru koymak için şu anda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) ilgi alanına giren 22 milyon mülteci arasında ancak % 5 ile 10'u arasında AB içinde bulunduğunu tespit etmek gerekiyor.² Mültecilere ev sahipliği yapan ülkeler arasında 906.000 ile 2000 yılında Almanya üçüncü idi, fakat İran ile Pakistan'da daha çok mülteci bulunuyordu (1.868.000 İran ve 2.002.000 Pakistan).³ Bunun dışında refah ile ülkelerinin nüfusu karşılaştırıldığında Avrupa ülkelerinden hiçbiri ilk 10 arasına girmiyor, yani en çok mülteci fakir ülkelerde bulunmakta.⁴ Avrupa'ya kadar gelenler sayısal olarak azalmakla beraber son 10 yılda yarıya kadar düştü ve mültecilerin büyük çoğunluğunun geldikleri bölgelerde tutulduklarını görmekteyiz.⁵ AB üyesi ülkeler arasında yük paylaşımı durumunda da bir dengesizlik vardır. Gelen sığınmacıların %80'i sadece 5 ülkede

¹ TREVI isimli çalışma grubu 1976 yılında yapılan toplantı salonundan görünen kuyudan ismini almış. Amacı değişik Avrupa ülkelerindeki emniyet güçlerinin işbirliğini sağlamaktır. 1986 yılında faaliyet alanını göç konusu ile genişletip 1991 yılında lağvedilerek Avrupa Konseyi'ne dahil edildi. Boccardi I., "Towards an EU Asylum Policy", 2002 bk.

² BMMYK aynı zaman yerinden edilmiş kişiler ile de ilgilenmektedir. Bunların 30 milyon insan olduğu tahmin edilmektedir. (ayrıntılar www.unhcr.ch websitesinde mevcut). Ayrıca Deng F. and Cohen F., "Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement", Booking Institutions Press, Washington D.C., 1998, p. 414 bk.

³ Ayrıntılar için Castles S., Loughna S. and Crawley H., "States of Conflict: the cause of forced migration to the EU", Institute for Public Policy Research, April 2003, p. 6 bk.

⁴ Aynı yerde s. 6

⁵ Ayrıntılar için UNHCR, "Asylum levels and trends in industrialised countries, January to September 2003", Geneva, November 2003 bk.

kalmaktadır. ⁶ Bu arada Almanya'nın katkısını küçümsememek gerekir. 90'lı yıllarda gelenler arasından birçok yılda yarısından fazlasını Almanya aldı. ⁷ Rakamlar alınan kontrol mekanizmalarına göre çabuk değişebilmektedir. ⁸ Ülkeler arasında olan fark iltica politikalarının uyumlaştırılması gereksinimi göstermektedir. Ancak bu şekilde korunmaya muhtaç olan kişiler eşit muamele görebilir ve AB üyesi ülkeler arasında yük paylaşımı ortak bir görev olarak gerçekleşir.

- Sahte mülteci adayları?

Cenevre Anlaşması gereğince mülteci olarak kabul edilenlerin sayısının düşük oluşundan hareketle mülteci adaylarının çoğu gerçek mülteci olmadığı şeklindeki hükümetlerin sık sık tekrarladığı iddia da sorgulanabilir. İkincil yada yedek koruma biçimlerinde görülen artış ⁹ hükümetlerin kaynak ülkelerdeki olumsuz durumu kabul ederek, ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi bazında mülteci statüsü tanımak istemediklerinden kaynaklanmaktadır. Bu eğilim iki tür mülteci statüsü üretti: bir taraftan imtiyazlı olan 1951 Anlaşmasına göre mülteciler ile ikincil ve daha az korunmalı olan mülteciler. ¹⁰ Avrupa'da geçerli olmaya başlayan 'müsamaha pratiği' rahatsız edici bir durumdur. Memleketlerinde risk altında oldukları için sınır dışı edilmeyen bu mültecilere herhangi bir hak tanınmamaktadır. Bu tür uygulamalar son yıllarda epey gelişmiş ve nerede ise bir 'yeraltı mülteci' kategorisi oluşturulmuştur. 1999 yılında örneğin 14.960 kişiye insancıl nedenlerle kalma izni verildi, buna karşılık değişik isimler altında 68.900 kişiye müsamaha notu verilmiştir (bunun yarısı Almanya'ya aittir). Aynı yılda 22.560 kişiye Cenevre Anlaşması'na göre mülteci statüsü tanınmıştır. ¹¹ Bunun anlamı, belirli ülkelerde mevcut olan problemleri kabul eden hükümetler tam statüyü tanımak istemiyor, durum düzeldiğinde mültecileri geri göndermek istemektedirler. ¹² Bu uygulama elbette gelenlerin topluma uyum sağlamaları konusunda olumsuz bir etki yapmaktadır. Aynı zamanda bu şahıslar geçici ve güvensiz ortamdaki ötürü travmaya maruz kalmaktadır. Bir başka olgu da ilk aşamada başvuruları reddedip itiraz edildiğinde mültecileri kabul etmektir. ¹³

Hükümetler ve bir kısım medya çoğu zaman mültecilerin bir zulümden kaçmayı ekonomik nedenlerle geldiklerini iddia etmektedirler. Ancak gelişmemişlik ile yoksulluk insanların yola çıkması için yeterli bir neden değildir. ¹⁴ Var olan etnik ihtilaflar, insan hakları ihlalleri, azınlıklara uygulanan baskı ile iç savaşlara (ki bunlar asıl neden olarak kabul edilir ¹⁵) eklenen yoksulluk kaçmak için itici bir neden olabilir. Avrupa'ya gelenler arasında en çok insanın geldiği ilk 10 ülkeye bakıldığında bütün bu nedenler geçerlidir,

⁶ 2002 yılında yeni iltica edenler açısından ilk 5'ler şunlar: Birleşik Krallık (108.220), Almanya (71.044), Fransa (50.798), Avusturya (36.983) ve İsveç (33.011). Ayrıntı için UNHCR, "Asylum applications lodged in industrialized countries: levels and trends, 2000-2002" Geneva, March 2003 bk.

⁷ Ek bilgi için Loescher G. and Milner J. "The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin", *International Affairs*, n° 79-3, 2003, p. 596 bk.

⁸ Sert önlemler sonucunda Birleşik Krallık (İngiltere)ye yapılan müracaatlar 2003 yılında büyük düşüş kaydetti. UNHCR, "Asylum levels, January to September 2003" op. Cit bk.

⁹ İkincil koruma yöntemleri ülkelere göre değişebilir. İngiltere buna "kalmak için istisnai izin" der, Almanya ve Fransa'da bunun kesin bir terimi yok, İsveç'te buna "başka tür korumaya muhtaç" denilmektedir. Ayrıntılar için "Subsidiary Protection of refugees in the European Union: complementing the Geneva Protection?" Bouteillet-Paquet D. (Ed.) pp. 787-839 bk.

¹⁰ Bk. Bouteillet-Paquet D.: "Subsidiary Protection: progress or set back of asylum law in Europe? A critical analysis of the legislation of the Member States of the European Union" in *Subsidiary Protection of refugees in the European Union: complementing the Geneva Protection?* Bouteillet-Paquet D. (Ed.) p. 215.

¹¹ Aynı yerde, s. 217.

¹² Son yıllarda özellikle Afganistan ve Irak'tan gelenler bu sürece tabii tutulmuştur.

¹³ İngiltere örnek alındığında 2003 yılında 15.000 başvuru itiraz üzerine kabul edildi. İlk 6 ayda kabul edilen itirazlar 3.480 idi (tüm itirazların %17'si). Artışı görebilmek ayrıca *British Refugee Council Asylum statistics: January to March 2003*, May 2003 bk.

¹⁴ Castles S., Loughna, S. and Crawley H., op. cit., p. iii bk.

¹⁵ Oxfam and Amnesty International "Shattered Lives the case for tough international arms control" 2003, p 35 bk.

yani insanların salt ekonomik nedenlerle kaçmadığı söylenebilir.¹⁶ Çok değişik göç hareketlerine bakıldığında zorla yerinden edilmenin kökenlerini anlamak zorlaşır, çünkü mültecilerin çoğunluğu yoğun insan hakları ihlalleri ile kronikleşmiş yoksulluğun bir arada bulunduğu ortamlardan kaçır. İnsan hakları ihlalleri ile yoksulluk arasında yakın bir ilişki tespit edilebilir ve hangisinden hangisinin kaynaklandığını bilmek zordur. BMMYK' nın belirttiği gibi "bir insan hem 'ekonomik göçmen' hem de mülteci olabilir; yeter ki 1951 Anlaşması yada başka mülteci koruma mekanizması işlensin."¹⁷

2. Tampere gündeminin ana öğeleri

Avrupa'nın ortak bir iltica ile göç politikasına olan gereksinimi serbest dolaşım gibi hakların tartışıldığı bir döneme rastlarsa da somut adımlar ancak son zamanlarda atılmaya başlandı. Amsterdam Antlaşması öncesinde üye ülkelerinin ortak önlemleri Schengen Anlaşması veya Dublin Konvansiyonu gibi hükümetler arası anlaşmalar temelinde alınıyordu.¹⁸ 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması¹⁹ bu konuları ortak ilgi alanı olarak kabul edip AB kurumlarına politika ve yasalar oluşturmak için sınırlı bir rol biçti. Maastricht ile sınırlı kalan dengeleme süreci sonucu mültecilerin korunmasında üye ülkeler arasındaki büyük fark kapanmadı ve ikinci mülteci hareketlerine bile yol açtı. Bu çerçevede 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile ortak bir iltica politikasının geliştirilmesi ve ulusal farkların kapanması hedeflendi. Böylece her yerde mülteciler ayrımcı olmayan ve aynı derecede adil bir korumaya kavuşacaktı.²⁰

Amsterdam Antlaşması'nın 63. maddesi AB iltica politikasının uyumlaştırılması için ilk aşamada elde edilecek ortak asgari standartların kabulünü öngörüyor. Bu süreç 10 yeni ülkenin katılacağı Mayıs 2004'te sona erecek. Alınacak önlemler için politik bir rehber Ekim 1999'da Tampere'de yapılan Avrupa Konseyi'nde karara bağlandı.²¹

Uyumlaştırma sürecinde Tampere Konseyi bir dönüm noktasıdır. Hükümetler "mülteci hakkına mutlak saygılı" olacaklarını bir daha söz verdiler ve Ortak Avrupa İltica Sistemi (Common European Asylum System = CEAS) "Cenevre Sözleşmesinin harfi harfine bağlı kalınarak yürütülür" dediler. Böylece geri göndermeme ilkesini (principle of non-refoulement) benimsemiş oldular. Geçerli olan anlaşma hükümleri ve Tampere rehberine göre CEAS sistemi "blok oluşturma"²² yöntemi ile yürütülür. Bununla özellikle hangi ülkenin iltica işlemlerinden sorumlu olacağı, prosedürün asgari standartları, mülteci adaylarının nasıl karşılanacağı, mültecinin kime denileceği ve ne anlama geldiği – ve ikincil korunma statüsü belirlenmiş olacaktı.²³

2001 yılının sonuna kadar Avrupa Komisyonu iltica konusunda yasa tasarılarının tamamını hazırlamıştı. Uzun uzadıya yapılan tartışmalar sonunda araçların çoğu kabul edilmiştir. İlk kabul edilen enstrüman Avrupa Mülteci Fonu idi. Fonda mülteciler ve adayların kabul edilmesi, uyum sağlaması ve gönüllü dönmeleri için mali kaynak

¹⁶ Aynı yerde s. 27 ve Loescher G. and Milner J., "The missing link" op. cit., p. 597 bk.

¹⁷ UNHCR, "Reconciling Migration Control And Refugee Protection In The European Union: A UNHCR Perspective", p. 5.

¹⁸ 14 Haziran 1985 tarihinde Benelux (Belçika, Holanda, Lüksemburg) Ekonomik Birliği, Federal Almanya ve Fransa Cumhuriyeti arasında kabul edilen Schengen Anlaşması ile ortak sınırların kontrolünü azaltması öngörüldü. OJEC 22 September 2000, pp. 19-55; Hangi ülkenin iltica işlemlerinden sorumlu olacağını belirleyen konvansiyon OJEC n°C 254, 19 August 1987, pp. 1-8.

¹⁹ Avrupa Birliği Sözleşmesi'nin hukuk ve içişlerinde kooperasyonu belirleyen VI No'lu başlığa bk.

²⁰ Van der Klaauw, Johannes: "EU Asylum Policy and the Global Protection Framework ", proceedings of the conference, "Le droit d'asile et l'Union européenne", *Revue des affaires européennes*, 2001-2002/5.

²¹ Başkanlık Sonuçları, Tampere 15 ile 16 Ekim 1999, SN 200/99. Ayrıca Konseyin hareket planı ve Amsterdam Antlaşması'nın özgürlük, güvenlik ve adalet bölümlerinin en iyi uygulanacağına dair Komisyon görüşlerine bk. OJEC n° C 19, 23 January 1999, pp. 1-11.

²² Çeviri için not: "blok" konu anlamında kullanıldı. İngilizce metinde sonra bunun için "instrument" (alet) sözcüğü kullanılmıştır. Çeviride buna "araç" dendi.

²³ Her araç için Uluslar arası Af Örgütü AB Bürosu geniş yorumlar yayınladı. Bunları www.amnesty-eu.org web sitesinde bulmak mümkündür.

bulunmaktadır. ²⁴ Geçici Koruma Kuralı Temmuz 2001’de Konsey tarafından kabul edilmiştir. ²⁵ Ocak 2003’te karşılama koşullarına ilişkin hükümler ve Şubat 2003’te Dublin Konvansiyonunun yerine geçen yönetmelik kabul edilmiştir. ²⁶ Bu raporun kaleme alındığı tarihte iki ana öneri, kimin mülteci olacağı (nitelik kuralı) ve iltica işleminin nasıl yürütüleceğine dair kural henüz oluşturulmamıştı. İlk kural için son tarih Haziran 2003 idi. Bu tarih sonra Kasım 2003’e uzatıldı. İrlanda başkanlığında hukuk ve içişleri konseyinde yapılacak görüşmeler ile bu durum sonuçlandırılmaya çalışılacak.

3. Tampere’den Düşüş

• İddialı yaklaşım ve siyasi irade eksikliği

Konu ile ilgilenen STK’lar (“sivil toplum kuruluşları” terimi “hükümet dışı örgütler” NGO yerine kullanılmıştır) Mayıs 2004’te sona eren birinci uyumlaştırma aşamasına pek olumlu bakmıyor. Bu değerlendirmeye sadece BMMYK gibi hükümetler arası kurumlar katılmıyor, AB kurumları içinde de aynı görüşte olanlar mevcut. Hukuk ve içişleri komiseri olan Antonio Vitorino defalarca uyumlaştırma girişimlerinin siyasi olgunluk ve iddialı bir vizyondan yoksun olduğunu vurguladı. ²⁷ Uzun görüşmeler sonucunda mültecilerin karşılanmasına ilişkin kural için üye ülkeler komisyonun ilk önerisini çok sulandırarak nihayet uzlaşma sağladıklarında komisyon bir kez daha öfkeleni. ²⁸

Avrupa Parlamentosu kendi insan hakları standartlarının göz ardı edilmesinden duyduğu endişelerini de dile getirdi. Mevcut anlaşmaya göre Avrupa Parlamentosu’nun çok sınırlı bir yetkisi olsa da Avrupa Hukuk Mahkemesi önünde Avrupa Toplulukları araçları denetlendiğinde meclis önemli bir rol oynayabilir. Bazı STK’lar koalisyon yaparak yaptıkları girişimler sonucunda aile birleştirmesi için kabul edilen kuralın yasal olup olmadığının Avrupa Parlamentosu Adalet ve Vatandaş Hakları Komitesi tarafından sorgulandığını belirtmekte fayda var. Avrupa Parlamentosu Başkanı Pat Cox konuyu Avrupa Hukuk Mahkemesi önüne götürecektir. ²⁹ Diğer araçların uluslararası standartlarla uyum içinde olmadığı düşünülürse benzer girişimler olabilir. Hukuki girişimlerin sonucu önceden tahmin edilemez, fakat uyumlaştırmanın anlamlı bir seviyede olabilmesi için Hukuk Mahkemesi belirgin bir rol oynayabilir. Avrupa Toplulukları için kabul edilen Antlaşmanın 6. maddesinde hüküm altına alınan uluslararası standartların gözetilmesi hükmü inşallah kararlarına yansıtılacaktır. ³⁰

Uyumlaştırma sürecinin olumsuz sonuçları değişik faktörler ile izah edilebilir. ³¹ Amsterdam Antlaşması’nın kurumsal ve yasal çerçevesi AB yetkilerini sınırlandırmakla şu anki politik konjonktür ve ortak asgari standartların hedefleri ve içeriği konusunda görünen politik iddia eksikliği CEAS’ın gelişmesini olumsuz etkilemektedir. Ulusal sistemlerini ortak asgari standartlara göre düzenleyeceklerine dair yasal ve politik vaatte

²⁴ Karar 28 Eylül 2000 tarihinde alınmıştır, *OJEC* L n° 252, 2000, pp. 12-18.

²⁵ 20 Temmuz 2001 tarihli Council Directive 2001/55/EC. Yerinden edinmiş insanların geniş bir akını esnasında alınacak geçici koruma önlemleri için asgari standartlar ile üye ülkeler arasında gösterilen çabaların dengelenmesi hakkında *OJEC* L 21, 7 August 2001, pp. 12-19 bk.

²⁶ 18 Şubat 2003 tarihli Council Regulation (EC) No 343/2003. Üçüncü ülkeden iltica başvurusu yapıldığında hangi üye ülkenin işlemde sorumlu olacağı tespit eden yönetmelik.

²⁷ Avrupa Komisyonu’ndan Konseyi ile Avrupa Meclisi’ne gönderilen tebligata bk. *The common asylum policy and the agenda for protection*, COM (2003) 152 final, 26 March 2003. Ayrıca Aralık 2003’te iltica işlemlerine ilişkin engellemeler üzerine Vitorino’nun tepkileri bk. *Agence Europe*, 1 December 2003.

²⁸ Avrupa Komisyonu’nun basın açıklamasına bk. “*Minimum standards for reception of asylum seekers in the EU directive adopted*”, 27 Ocak 2003 internet adresi:

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/intro/news_290103_en.htm.

²⁹ *Agence Europe* 12 December 2003 bk.

³⁰ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf

³¹ Uluslar arası Af Örgüt AB Bürosu, , “*Missing a Common Asylum Policy that is Ambitious, Coherent and Protection-centred*” bk., Hukuk ve İç işleri Konseyi’ne Açık Mektup, 28-29 Kasım 2002.

bulunmalarına rağmen üye ülkeler gerçekten sistemlerini değiştirmek zorunda kalacakları uzlaşma önerilerine sıcak bakmıyorlar. Hukuk ve içişlerinde büyük ölçüde Konsey'de oybirliği ile karar alma zorunluluğundan ötürü (göç ve iltica işleri de buna dahildir) durum daha da kötüleşti. Sonuçta CEAS yerel gündemler tarafından esir alınmış ve AB araçların çoğu 'boş kutu' olarak kalıp can alıcı noktaların gene ulusal yasalara bırakılmasından endişe edilebilir.

- AB dengeleme süreci ulusal tartışmaların esiridir

Kimlere mülteci denileceği kuralı (nitelik kuralı) hakkındaki çıkmaz bu kriz için iyi bir örnektir.³² Bu rapor yazıldığında iç yasaları gereğince Almanya hala önemli konularda, örneğin devlet dışı faktörlerin baskısına karşı yedek korunma yöntemleri için hala çekincelerini gündemde tutuyordu. Bu tutum Cenevre Sözleşmesi 1A maddesinin açık bir ihlalidir, çünkü orada baskı uygulayıcısından ziyade zulmün nedenleri üzerinde durulmaktadır. Bunun dışında işkence ve kötü muamele söz konusu olduğunda zararın kaynağının önemsiz olduğu AIHM kararlarında sürekli vurgulanmıştır. BMMYK tarafından geliştirilen standartlara göre Uluslararası korumayı gerektiren haller için önemli olan kıstas ulusal korumanın yokluğudur, devletin onaylayıcı bir tutuma girmiş olması gerekmemektedir. Kısıtlayıcı bu tutum çok kötü sonuçlar doğurabilir, çünkü Almanya Afganistan ve Irak'tan gelenlere ulusal yapıların olmamasından ötürü zulüm yapılamaz deyip onlara korumayı tanımıyor. Almanya'nın ayrıca yedek koruma altında bulunanlara tanınacak statü hakkında çekinceleri de mevcut. Hükümet onlara Cenevre Sözleşmesi'ne göre kabul edilmiş mültecilere verilen hak ve yararlanma olanaklarını tanımamıştır. Bu tutum AB nezdinde kabul edilirse iki seviyeli bir sistem oluşacaktır ki uzun vadeli bir uyum projesine ters düşer. Avrupa Komisyonu'nun açıklayıcı memorandumunda haklı olarak belirttiği gibi "yedek korunmaya alınan kişilerle uzun bir süre kalmak üzere kabul edilen mültecilere aynı şekilde davranmak gerekir, çünkü gereksinimleri ile yaşam koşulları nerede ise eşittir."³³ Sonuç iç tartışmalara bağlı ise de çıkmazdan kurtulmak için diğer üye ülkeleri de Almanya tutumu üzerinde uzlaşmaya gidebilir ve ulusal yasalara atıfta bulunarak farklı uygulamalara yol açabilirler.

Nitelik kuralı ulusal gündemlerin dengeleme sürecini nasıl etkilediğine dair tek örnek değildir. Üye ülkelerinin değişiklik önerileri sonucunda Avrupa Toplulukları'nın kabul edeceği araçlarının can alıcı noktaları gene ulusal yasalara bırakılmasından endişe edilebilir. Yıllar süren yorucu tartışmalar sonucunda iltica işlemlerinin birçok noktası uluslararası mülteci ve insan hakları hukukundan ayrılan salt ulusal uygulamaları yansıtan bir katalog haline gelmiştir örneğin.³⁴

- Avrupa'da dayanışma eksikliği

Uyumlaştırma sürecinin bir başka özelliği de Avrupa devletleri arasında eksik olan dayanışmadır. Bunun örneği, kısa bir süre önce hangi üye devletin mülteci başvurusu ile ilgileneceği konusunda yapılan müzakeredir (Dublin Konvansiyonu II).³⁵ Üye ülkelerin üretken olmayan bu yaklaşımının somut sonuçları var – bunun üzücü bir örneği Sangatte (ve sonrasında) görüldü.³⁶ Konsey Yönetmeliği'nde birkaç göstermelik iyileşmeler

³² Uluslar arası Af Örgütü'nün 'Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız olanlar mülteci ya da başka türlü uluslar arası korunmaya alınması gereken kişilerin statüsü için Konsey tarafından sunulan kural önerisi hakkında yorum' Brüksel Ekim 2002.

³³ Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız olanlar mülteci ya da başka türlü uluslar arası korumaya alınması gereken kişilerin statüsü için önerilen kuralın 22. maddesi hakkında Avrupa Komisyonu'nun yorumuna bk. Brussels, 12.9.2001COM (2001) 510 final, internet adresi:

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/com2001_0510en01.pdf.

³⁴ Uluslar arası Af Örgütü'nün 'Mülteci statüsü tanımak veya geri almak için asgari standart kuralı için yapılan Konsey önerisi üzerine yorum', Şubat 2003.

³⁵ Uluslar arası Af Örgütü'nün 'Üçüncü ülke vatandaşlarının başvuruları hangi üye ülkenin ilgileneceğine dair kıstas ve işlem hakkında kural önerisi için yorum', Haziran 2002

³⁶ Uluslar arası Af Örgütü'nün Fransa Şubesi'nin bu konuda raporu var:

http://www.amnesty.asso.fr/05_amnesty/53_gd_themes/refugies/src/sf02r03.pdf

dışında metnin mimarisi asıl Dublin Konvansiyonu ile aynıdır: zayıf ilkelerle birlikte göç ile iltica konuları birbiriyle karıştırılmıştır. Göçe karşı kontrolleri arttırmak için üye ülkelere cesaret vermekle mültecilerin kendi topraklarına gelmemesi için kısıtlama önerilir. Sorumluluk dış sınırları olan ülkelere olduğuna göre yeni üye ülkelere bu konuda daha ağır bir yük düşeceği bellidir. Bu bağlamda nitelik kuralı ve işlem kuralı konusunda sağlam bir dengeleme yapılmamış olması özel bir önem arzeder. Üye ülkenin birinde ilticaya başvuran bir kişi önemli koruma ilkelerin geçerli olmadığı ya da kısıtlayıcı bir mülteci tanımı sonucu mülteci statüsü vermeyen bir ülkede başvurusunu değerlendirmek zorunda bırakılabilir. Ayrıca Dublin Konvansiyonu gibi Avrupa Toplulukları Yönetmeliği'nde tüm mülteci adaylarına başvuru olanağı tanımadığını da vurgulamak gerekir. 'Güvenli üçüncü ülke'den gelenler tekrar oraya gönderilebilir. Bu kategoriye giren ülkelerin listesi hakkında iltica işlemleri kuralı hakkında yapılan tartışmalar içinde çok önemli bir yer tutuyor ve kaygı duyulacak bir durumdadır.

- Avrupa topraklarına girişi yasaklamak

Yerinden edilme konusuna savunma duygusu ve kontrol etme arzusu temelinde şekillenen yaklaşım da düşündürücüdür. AB iltica ve göç prosedürlerinin yavaş yavaş birbirine girmeleri ve zulümden kaçanları korumaya almak şeklinde CEAS'ın ilk amacından uzaklaşıp salt göç kontrol mekanizması haline gelmesi gözlemlenmektedir. Bu hususta en çarpıcı örnek iltica işlemleri kuralı konusunda yapılan müzakerelerdir. Sınır prosedürleri ile ilgili olan maddeler mültecileri korumaktan ziyade etkili göç kontrolleri üzerine kaleme alınmıştır. Sunulan öneriye göre geçişten sorumlu olan memurlar de facto olarak iltica başvurularının ne kadar iyi gerekçelendirildiği konusunda karar sürecine dahil edilecekler. Bu memurlar konu hakkında eğitilmedikleri gibi iltica ile göç arasında bulunan karmaşıklığın da bir kez daha artacağı beklenmektedir.

Yukarıda söylenenlerin aksine ve standartlardan uzaklaşmanın sembolü olarak Tampere sürecinden ayrılan iki öneriye biraz yakından bakmak gerekir. Birisi, İngiltere tarafından iltica başvurularını 'dışarıda' değerlendirme teklifi ile G-5 olarak bilinen bazı AB ülkelerinin göç konusunda daha yakın bir işbirliği sağlamak amacıyla ayrı olarak sürdürdükleri görüşmeleridir.³⁷

Şubat 2003'te basına yansıtıldığına göre Birleşik Krallık (İngiltere) mültecilerin geldiği yerlere yakın yerlerde bölgesel koruma alanları yaratmaya yönelik projeler geliştirmişti. AB üyesi ülkeler genellikle bu düşünceye pek sıcak yaklaşmadı, ancak bunun İngiltere tarafından düşünülmüş olması bile kaygı verici bir olaydır. Bu öneri Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi ile 1951 Mülteci Konvansiyonu'nda belirtilen iltica hakkı istemek ve elde etmek ilkesinin ruhu ve anlamı ile çelişmektedir. Ayrıca bağlayıcı olan uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan sorumluluklardan bir kaçış ifade eder.³⁸ İngiltere'nin önerisi ile G-5 buluşmaları belirli ülkelerin korunmaya muhtaç insanlara karşı olan sorumluluklarından kaçma eğilimleri için birer örnektir.³⁹ Tampere sürecinden memnun kalmayıp 1951 BM Mülteci Anlaşması'na 'demode' diyen⁴⁰ bir zihniyetin ürünü olan bu eğilim sözleşmeleri kendilerine engel olarak görmekte ve bir an önce üstlendikleri sorumluluklardan kurtulmak istemektedirler.

³⁷ Mayıs 2003'te İspanya'nın Jerez kentinde yapılan toplantı sonrasında Fransa, İspanya, İtalya, Almanya ve İngiltere İçişleri Bakanları 20 Ekim tarihinde Fransa'nın Lau Baule kentinde bir araya geldiler. G-5 olarak bilinen bu grubun buluşmasının ana nedeni 15 ve yakında 25 olan üye ülke arasında anlaşma sağlanamamasıdır. Komiser Antonio Vitorino bu buluşmada yoktu. *Agence Europe*, Five States wish to move quickly on Immigration, 21/10/03 bk.

³⁸ Uluslar arası Af Örgütü, *UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable: extraterritorial processing of claims*, June 2003, AI Index: IOR/61/004/2003 bk.

³⁹ Uluslar arası Af Örgütü, *Losing Its Direction: The EU Common Asylum Policy, Open letter to Head of State and Government on the occasion of the Thessaloniki European Council*, 20-21 June 2003.

⁴⁰ 24 Ekim 2003 tarihinde Tony Blair'in yorumu, "Blair fends of doubters" için *The Guardian*'a bk., adres: <http://politics.guardian.co.uk/labour/story/0,9061,1069810,00.html>

4. CEAS'ın üçüncü ülkeler üzerine olan etkisi: negatif bir ihraç değeri

AB üyesi ülkelerde kötüleşen standartlar ve olumlu bir uyumlaştırma eksikliği ile birlikte hukuk ve işleri politikalarını üçüncü ülkelere gönderme eğilimi de mevcuttur⁴¹ ve değişik çerçevelerde geliştirilmektedir. Bunun içinde AB'nin belirli bölgelerde bulunan ülkelere nasıl davranacağına dair programları, örneğin Avrupa-Akdeniz Anlaşmaları ve Tacis programı,⁴² ülkelere göre iltica ve göç konusunda üst düzey çalışma grubu⁴³ ile 'daha geniş Avrupa' isimli program ve aracı⁴⁴ saymak mümkündür.

Hukuk ve işleri politikalarını 'dışarı'ya götürmede üç belirgin eğilim mevcuttur. İlk eğilim AB'nin dış JHA politikası ile uyum gereğini üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinin tüm aşamalarına dahil etmektir. Herhangi bir ticari anlaşma yapmadan ya da ilişki kurulmadan önce AB illegal göçün durdurulmasını ve AB'nin dış JHA politikasına uyulmasını talep edebilir örneğin.⁴⁵ Ayrıca AB'nin merkezi bir politikasına göre üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalara (geri gönderilenleri) yeniden kabul gibi koşullar yerleştirmektedir. Hafifletilmiş vize işlemleri gibi göç politikasında giderici önlem almak görüşmelerde ilerleme sağlamanın bir yöntemi olarak izah edilmekte, buna Komisyon 'kaldıraç etkisi' (leverage) demektedir.⁴⁶ AB ile Afrika, Karaib ve Pasifik (ACP) ülkeler arasında yapılan Cotonou Anlaşması göç konusunda başka koşullar arasında yeniden kabul şartını da sayıyor.⁴⁷ Yaptığı yorumda Komisyon madde 13 için "başka ülkelerle yapılacak olan anlaşmalara örnek olabilir" demiştir.⁴⁸

İkinci eğilim ise AB ile sınır olan ülkeleri, AB ile kaynak ülkeler arasında tampon bölgesi olarak kullanmaktır. Buna en iyi örnek Kuzey Afrika'dır. Burada illegal göç devam edeceğe benzemektedir, bir de orada alt-Sahra Afrika'dan gelenler için transit bölgesi de olacaktır. Doğu Avrupa ülkeleri Batı'daki sınırları korumayı Doğu'daki sınırlarına nasıl kaydırsa Kuzey Afrika'da dikkatleri Kuzey sınırlarından Güney sınırlarına çevirebilir.⁴⁹

Üçüncü eğilim de kötü insan hakları sicili olan ülkelerle AB'nin rahatsız edici ilişkileri geliştiriyor olmasıdır. Kısa zaman önce AB'nin yaptığı açıklamalardan sonra⁵⁰ İtalyan Başkanlığı zamanında Libya ve Tunus ile teknik işbirliği geliştirildi. Bu ülkelerde ciddi ve süregelen insan hakları ihlalleri hakkında ayrıntılı delillerin bulunması ışığında

⁴¹ Yasal çerçevenin ana noktaları şunlar: Tampere *European Council Presidency Conclusions*, 15-16 October 1999, SN 200, para. 59. *Seville European Council-Presidency Conclusions*, 13463/02, POLGEN 52, 21-22 June 2002 para. 33, *General Affairs and External Relations*, 14183/02, Presse 350, 18 November 2002 para. V part 2, *Integrating migration issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM 2002 703.

⁴² *Euro-Med Partnership Regional Strategy Paper 2002-6*, European Commission and *Tacis Regional Co-operation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006*, European Commission 11 April 2003 bk.

⁴³ Bu çalışma grubu Aralık 1998'de kuruldu. Amacı belirli ülkeler için iltica ve göç planları geliştirmekti.

⁴⁴ *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* COM 2003 (104), March 2003 and *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM 2003 (393), July 2003.

⁴⁵ Aralık 2002'de Komisyon tarafından göç ile gelişen ülkeler hakkında sunulan rapora karşı Konsey'in çıkarttığı sonuç şöyle: "yetersiz kooperasyon, Birliği ile daha yakın ilişkileri önler nitelikte olabilir". Seville sonuç bildirgesi de illegal göçle mücadelede yetersiz kalan ülkelerin gözetilmesinden ve gerektiğinde yaptırım uygulanmasından bahseder. *Draft Council Conclusions on Integrating Migration Issues in the European Union's relations with Third Countries*, 8927/03, Brussels 5 May 2003 and *Seville European Council-Presidency Conclusions*, 13463/02, POLGEN 52, 21-22 June 2002 para. 33 bk.

⁴⁶ *Integrating migration issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM 2002 703, December 2002. *The common asylum policy and the Agenda for Protection*, COM 152, March 2003, p 25

⁴⁷ Tam metin için: http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_en.htm

⁴⁸ *Integrating migration issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM 2002 703, December 2002, p 244

⁴⁹ Bu eğilimin daha derin bir analizi için Statewatch "EU buffer states and UNHCR "processing" centres and "safe havens", *Statewatch Bulletin*, March-April 2003 bk.

⁵⁰ *General Affairs and External Relations*, 14183/02, Presse 350, 18 November 2002 para. V part 2 and *Thessaloniki European Council Conclusions*, 19-20 June 2003, para. 19, p. 5.

bu hareket önemli problemler yaratıyor.⁵¹ Ciddi insan hakları ihlallerine karşı çıkmalarına yönelik, hele terörle mücadele için siyasi bir irade belirtmiş olmalarına karşın göç konuları söz konusu olduğunda kollektif bir unutkanlık söz konusudur. Sağlıklı bir siyasi diyalogun başlaması için zemin yoksa bile müzakerelerin başlatılmasından yanalar.⁵² Bu arada AB'de yeniden kabul şartını kabul edenlere mali katkı ile teknik destek konuları tartışılmaktadır. Öte yanda iyi yönetim biçimleri önermek ya da insan hakları ihlalleri de dahil olmak üzere göçün kökenlerine inmek gibi bir çabaları görmek mümkün değildir. Avrupa Komisyonu'nun ilginç önerilerine rağmen⁵³ AB üyesi ülkeleri kaynak ve transit ülkeleri ile yapılan görüşmelerde nerede ise sadece kısıtlayıcı iltica ve göç politikasının devamı anlamına gelecek sonuçlar elde edilmiştir. İnsanların kendi ülkelerinden kaçmasına neden olan siyasi ve ekonomik durumlarda bir insan hakları perspektifinden hareketle değişiklik yaratmaya yönelik adımlar atılmamıştır. Yeniden kabul şartı ile herhangi bir güvence söz konusu değil ve sadece uluslararası anlaşmalara atıfta bulunmak geri gönderilmeleri (refoulement) önlemek için yeterli bir önlem değildir. Kısa süreli ve kısıtlayıcı politika yerine AB insanları ilticaya başvurmaya zorlayan yoksulluk, çatışma ortamları ve azınlıklara uygulanan ayrımcılığı yok etmek için uzun süreli bir politika geliştirmelidir.⁵⁴

5. Sonuç

Sürece bakıldığında Tampere'de insan haklarına karşı taahhüt edilen bağlılık, mültecilerin haklarının gittikçe kısıtlanması ve en kötü durumda baskı, çatışma ve şiddete maruz kalanların acılarına tamamen duyarız kalmak anlamına gelecek olan daha sıkı sınır kontrolleri ile çürümeye başlamıştır. AB hakiki mülteci olmayıp salt ekonomik nedenlerle gelenlerin istilasına uğradı iddiasının rakamların incelenmesinde gerçekçi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Uyumlaştırma çalışmasının ilk aşamasının başarısızlıkla sonuçlandığı görülüyor, çünkü kabul edilmiş yada kabul edilecek araçların ana öğeleri sadece ulusal uygulamaların bir listesi haline gelmiş durumdadır.

Tampere gündeminin bir bütün olarak değerlendirilmesinde olumsuz bir sonuç çıkmasına karşı asgari standartlarda iyileşme olacağı umudu Avrupa Hukuk Mahkemesi'nin belirleyici rolünden kaynaklanmaktadır. Son zamanlarda üye ülkeler ile Avrupa Komisyonu arasında yapılan tartışmalarda da ilginç bir gelişme vardır. Uluslararası güvenceye gereksinimi olan insanların AB'ye girebilmeleri için daha iyi yöntemler, güvenli giriş işlemleri, yeniden yerleştirme ve bölgelerde korumayı sağlamak gerekli deniyor. Uluslararası Af Örgütü gibi STK'lar genellikle bu önlemlere olumlu bakar ve bu tür girişimleri eğer doğrudan mülteci sözleşmesine taraf olan bir devlete başvurmuş bir mülteciye yada adayına tanınan haklarına hiçbir zaman yasal yada siyasal yedek yöntemi olarak kullanılmazsa destekler.

⁵¹ Libya'da örneğin 7 Eritreli vatandaş tutuklanıp yargısız infaz, işkence ve/ya gizli gözetim altına alınma tehlikesi olan memleketlerine geri gönderilme riski altındadır. *Amnesty International, Letter to the Italian Presidency on the occasion of the Informal JHA Council*, September 2003. See AI INDEX MDE 19/016/2003 UA 227/03, 25 July 2003 bk.

⁵² Libya, AB ile yakınlaşma anlaşması yapmamıştır ve Barcelona Sürecine sadece pasif gözlemci olarak katıldı. Yapılan işbirliği konusunda *Secretariat General of the Council, Mission to Libya focused on illegal immigration-Terms of reference*, doc. 11694/03, 22 July 2003 bk.

⁵³ Komisyon raporu, *Integrating Migration Issues in the EU's Relation with third countries*, COM (2002) 703 final, 3 December 2002 bk.

⁵⁴ Dış JHA politikalarının gelişmesi hakkında: Boswell C. "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy", *International Affairs*, vol. 79, n° 3, May 2003. Boswell C. : "*EU Policies to Prevent the Causes of Migration and Refugee Flows: An Integrated Approach?*", Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 2002 (unpublished). *Commission staff working paper, Intensified co-operation on the management of migration flows with third countries*, SEC (2003) 815, July 2003 bk.

Yerinden edilme konusuna savunma duygusu ve kontrol etme arzusu ile hareket etmek hem içeride hem dışarıda etkili olmamakla beraber çıkmazdan kurtulmanın yolu üye ülkelerin siyasi iradesine bağlıdır. AB anayasası hakkında yapılan tartışmaları ve uyumlaştırmanın ikinci aşamasını fırsat bilerek AB hukuk ve içişlerinde iddialı, bütünlüklü ve güvence temelinde ortak bir iltica politikası belirlenmelidir.

Konuya ilişkin kaynaklar

(atıfta bulunulmuş tüm Af Örgütü raporları için: <http://www.amnesty-eu.org/> bk.)

Amnesty International, "Comments on the Commission's Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national", June 2002

Amnesty International, "Comments on the Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection Brussels", October 2002

Amnesty International, "Amnesty International Comments on the amended Proposal for a Council Directive on minimum standards for the on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status", February 2003

Amnesty International, "UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable: extraterritorial processing of claims", AI Index: IOR/61/004/2003

Amnesty International, "Recommendations on the occasion of the JHA Council to be held on 6 November 2003 on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for Granting and Withdrawing Refugee Status" 4 November 2003

Boccardi, Ingrid, "Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy", Kluwer Law International, 2002

Boswell C. "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy", International Affairs, vol. 79, n° 3, May 2003

Bouteillet-Paquet D. "Subsidiary Protection of refugees in the European Union: complementing the Geneva Protection?", Bruylant, 2002

Castles S., Loughna S. and Crawley H., "States of Conflict: the cause of forced migration to the EU", Institute for Public Policy Research, April 2003

Deng F. and Cohen F., "Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement", Booking Institutions Press, Washington D.C., 1998,

European Council, "Tampere European Council Presidency Conclusions", SN 200, 15-16 October 1999

European Council, "Seville European Council-Presidency Conclusions", 13463/02, 21-22 June 2002

European Council, "Thessaloniki European Council Conclusions", 11638/03, 19-20 June 2003

European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on a community return policy on illegal residents", COM 2002 564, October 2002

European Commission, "Integrating migration issues in the European Union's Relations with Third Countries", COM 2002 703, December 2002

European Commission, "Euro-Med Partnership Regional Strategy Paper 2002-6 and Regional Indicative Programme 2002-2004"

European Commission, "Takis Regional Co-operation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006", 11 April 2003

European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Towards more accessible, equitable and managed asylum systems", COM(2003) 315 final,

European Commission, "Commission staff working paper, Intensified co-operation on the management of migration flows with third countries", SEC (2003) 815, July 2003

Loescher G. and Milner J. "The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin", International Affairs, n° 79-3, 2003

Statewatch "EU buffer states and UNHCR "processing" centres and "safe havens", Statewatch Bulletin, March-April 2003

UNHCR, "Reconciling Migration Control and Refugee Protection In The European Union: A UNHCR Perspective", October 2000

Van der Klaauw, Johannes: "EU Asylum Policy and the Global Protection Framework ", proceedings of the conference, "Le droit d'asile et l'Union européenne", Revue des affaires européennes, 2001-2002/5