

Atıf: Erdoğan, Seven, (2022). Türkiye-Avrupa Birliği göç iş birliği: Bir göç dışsallaştırma örneği olarak Türkiye'deki mülteciler için mali yardım aracı. *İctimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi, Göç ve Mültecilik Özel Sayısı*, ss. 358-370



Sosyal Bilimler Dergisi | Journal of Social Sciences
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ictimaiyat>

Başvuru / Recieved:
15 / 03 / 2022
Kabul / Accepted
07 / 09 / 2022

Türkiye-Avrupa Birliği Göç İş Birliği: Bir Göç Dışsallaştırma Örneği Olarak Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı

Turkey-European Union Migration Cooperation: Facility For Refugees In Turkey As An Example Of Migration Externalisation

Seven ERDOĞAN^a 

ÖZ	ABSTRACT
<p>Dünya üzerinde mültecilere en cömert refah rejimini sunan ülkeleri barındıran Avrupa, komşuluk alanlarında son yıllarda yaşanan çok sayıda kriz ve çatışmanın ardından ülkelerini terk etmek zorunda kalan milyonlarca göçmenin öncelikli olarak erişmek istediği bir yer haline gelmiştir. 2015 itibarıyla göç baskısı ile karşı karşıya kalan Avrupa, göçü daha iyi yönetebilmek ve kontrol etmek üzere harekete geçmiştir. Bu kapsamda alınan önlemlerden bazıları, Avrupa Birliği (AB) düzeyinde devletlerce ortaklaşa alınmıştır. Birlik bünyesinde alınan tedbirler arasında göç ve göçmen yükünün üçüncü ülkelerle paylaşılmasını içeren dışsallaştırma mekanizması da yer almıştır. AB üyelik hedefi doğrultusunda Birlik ile uzun zamandır göçe dair konularda iş birliği içerisinde olan Türkiye de, AB'nin dışsallaştırma mekanizması temelinde işbirliği geliştirdiği üçüncü ülkelerden biri olmuştur. 2016 yılında taraflar arasında resmîyet kazanan dışsallaştırma pratiğinin en önemli boyutlarından biri, bu çalışmanın odak noktasında yer alan Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı olmuştur. Çalışmada göçe dair dışsallaştırma pratiğinin kavramsal olarak sunulmasının ardından, AB-Türkiye göç iş birliği ve Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı konuları sırasıyla ele alınmıştır. Konuya ilişkin literatürün taranmasının yanı sıra, çalışma Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Programı ve Türkiye ile yapılan göç iş birliği konusunda Avrupa Birliği makamları tarafından üretilen resmî belge, rapor ve değerlendirmeler ile süreli yayınlarda konuya ilişkin yer alan haberlerden faydalanılarak hazırlanmıştır.</p>	<p>Europe, including the countries having the most generous welfare regimes in the world, has emerged as a primary destination for the millions of people fleeing their homes after the multiple crisis and conflicts in the neighbourhood regions. The unprecedented migration pressure has forced Europe to develop alternative methods to ensure a better management of the migration by 2015. Some of the measures in this vein were taken jointly by the states at the European Union (EU) level. Among the many steps taken at the EU level, externalisation mechanism, aiming to share migration burden with the third countries, also existed. Turkey, cooperating with the EU on matters regarding migration for a long time as a candidate country for the EU membership, has been also added to the externalisation efforts of the Union as a third country. Facility for the Refugees in Turkey has become one of main pillars of the externalisation relation formally established in 2016 between the parties. After presenting the migration externalisation mechanism conceptually, the study presents the EU-Turkey migration cooperation and the Facility for the Refugees in Turkey consecutively. In addition to the review of the literature on the subject, the study is based on the analysis of the official documents, reports and evaluations produced by the EU institutions on European Facility for the Refugees in Turkey and the cooperation with Turkey on migration, and the news on the subject in periodicals.</p>
Anahtar Kelimeler	Keywords
Avrupa Birliği, Türkiye, Göç, Mülteci, Dışsallaştırma, Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı	European Union, Turkey, Migration, Refugee, Externalisation, Facility for Refugees in Turkey

^a Doç. Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. Email: seven.erdogan@erdogan.edu.tr.
(Sorumlu Yazar/Corresponding author)

1. Giriş

Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yeni güvenlik anlayışı (Buzan, Waever ve de Wilde, 1998) çerçevesinde göç, ülkelerin kimliği, refah düzeyi ya da kamusal düzenine yaptığı etkilere hesaba katılarak sıklıkla bir güvenlik meselesi olarak algılanmıştır (Çetin, 2020, s. 541; Toğral, 2012, s. 66). Göçün güvenlikle sıkı sıkıya eşleştirildiği günümüz dünyasında, göçün etkin bir şekilde yönetilmesi devletler açısından büyük bir meydan okuma olarak belirmiştir. Dünyadaki demografik ve ekonomik eğilimler, sonu gelmeyen siyasi istikrarsızlık ve kargaşa ortamları ve iklim değişikliğinin ortaya çıkardığı sonuçlar dikkate alındığında, göçün en azından kısa ve orta vadede küresel ölçekte en fazla tartışılan konulardan biri olarak kalmaya devam etmesi büyük bir olasılıktır (Avrupa Komisyonu, 2020c).

Suriye, Irak ve Afganistan gibi Avrupa'ya yakın komşuluk coğrafyalarında yaşanan kriz ve çatışma ortamı, yüksek düzeyde yaşamsal tehdit hisseden milyonlarca kişiyi evlerini terk ederek daha güvenli komşu bölge ve ülkelere sığınmaya zorlamıştır. Bu koşullar altında sığınmacı ve mültecilere yüksek koruma ve yaşam standartları sunan Almanya, İsveç, Hollanda gibi Avrupalı ülkeler (Reiners ve Tekin, 2020, s. 118), milyonlarca kişinin ulaşarak sığınmayı hayal ettiği birincil hedefler haline gelmiştir. 2015 yılı itibariyle Avrupa'ya kara ve denizden yasa dışı yollarla ulaşmaya çalışan göçmenlerin sayısı tarihi bir rekor seviyeye ulaşmıştır. İlgili yılda yaklaşık bir milyonu aşkın kişinin, canları pahasına çıktıkları maliyetli bir yolculuğun ardından Avrupa'ya vardıkları tahmin edilmiştir (Avrupa Birliği İstatistik Birimi, 2016). Bunun neticesinde Avrupa ülkelerine yapılan sığınma başvurularında ciddi bir artış meydana gelmiş ve birçok Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke karşı karşıya olunan sığınmacı baskısı ile başa çıkamaz hale gelmiştir (Apan, 2021, s. 888).

Karşı karşıya kalınan ağır göçmen baskısı karşısında AB üyesi ülkeler, kendi aralarında uzun zamandır var olan serbest seyahat sistemine zarar vermeyi bile önemsemeyen mülteciler açısından sınırlarını daha az geçirgen hale getiren sınır kontrol uygulamalarını devreye koymuştur (Guild, 2015, s. 9). Ulusal düzeyde alınan bireysel önlemlerin yanı sıra, AB üyesi devletler göç konusunda ortak bir sorun olarak Birlik düzeyinde ele alarak daha güçlü ve etkin bir göç yönetim sistemi ortaya çıkarmaya çabalamıştır. Her ne kadar ortaklaşa alınacak önlemlere ilişkin bir uzlaşmaya varmakta zorlansalar da AB üyesi ülkeler, 2000 sonrası dönemde göç yönetiminde sıklıkla başvurulan bir mekanizma olan dışsallaştırmayı işler hale getirmeyi başarmıştır. Bu yolla üçüncü ülkelerle iş birlikleri kurularak, bu ülkelerin AB'nin göç yönetimine kendilerine verilen bir takım taviz ya da ödüller karşılığında katkıda bulunmaları sağlanmıştır.

Çalışmada AB'nin dışsallaştırma mekanizması temelinde iş birliği geliştirdiği üçüncü ülkelere biri olan Türkiye ile 2015 göçmen krizi sonrasında yapılan iş birliği ve bu iş birliğinin en önemli boyutlarından olan Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı (FRIT) ele alınmaktadır. Dışsallaştırma kavramının sunulmasının ardından çalışmada sırasıyla Türkiye-AB göç iş birliğinde 2015 sonrasında yaşanan gelişmeler ve Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracının amacı, kuruluşu ve işleyiş süreci ele alınmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmında Türkiye ve AB'nin 2015 sonrası dönemde göç alanındaki iş birliğinin hem AB'nin göç yönetme kapasitesine hem de taraflar arasındaki ikili ilişkilere olan etkisi değerlendirilmektedir.

2. Göçün Dışsallaştırılması ve Avrupa Birliği

Göçün dışsallaştırılmasında, düzensiz göç hareketlerini kontrol etme görevi, birtakım tavizler ya da ödüller vermek suretiyle, göçmen akışının ortaya çıkışında kaynak ülke olan veya

göçmenlerin esas varış noktalarına erişmeden önceki yolculuklarında transit ülke olarak kullandıkları/kaldıkları üçüncü ülkelere verilmektedir. Dışsallaştırma yoluyla iş birliği yapılan üçüncü ülkelerin, göç politikalarını ya da göçmenlere dair uygulamalarını iş birliği yapılan aktörün çıkarlarına hizmet edecek şekilde gözden geçirmeleri beklenmektedir (Çetin, 2020, s. 541). Bu yolla üçüncü ülkeler, dışsallaştırma mekanizması ile iş birliği yapılan aktöre yönelik göç akışının sınırlanmasında kilit bir rol oynamaktadır. Dışsallaştırma sürecinin, iş birliği yapan taraflar ve bu iş birliğinden etkilenen mülteci ve göçmenler açısından olumlu sonuçlar üretmesi beklenmektedir. Dolayısıyla dışsallaştırma rejiminin kuralları belirlenirken, iş birliğine giren taraflar arasında dengeli bir yük paylaşımının ortaya çıkmasına ve karşı karşıya kalınan duruma özgü dinamiklerin dikkate alınmasına özen gösterilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2020c).

Dışsallaştırma, 1990'lı yıllarda Schengen sistemine geçişle Avrupa'nın göç yönetiminde sıklıkla kullanılan bir mekanizmadır. Birlik üyesi ülkeler arasındaki iç sınırların giderek anlamını yitirdiği ortamda, Birliğin dış sınırlarının korunması daha önemli bir hal almıştır (Avrupa Komisyonu, 2001). AB özelinde düşünüldüğünde, göçün dışsallaştırılması Birlik sınırlarının ötesinde alınan önlemlerle, göçmenlerin Birliğe erişmelerinin engellenmesini ifade etmektedir. Dışsallaştırma kapsamında Birliğin dış sınırlarının korunması vize, geri kabul anlaşmaları, mali ve teknik destek ya da arttırılan sınır güvenliği gibi mekanizmaların bireysel olarak ya da çoklu bir şekilde kullanımı yoluyla, Birliğin dış sınırlarının kontrolü görevi üçüncü ülkelere yüklenmektedir. Bu sayede Birliğin karşı karşıya olduğu göçmen dalgaları Birlik sınırlarının ötesinde ve Birliğin yasal kurallarının geçerli olduğu bölgeye erişmeden kontrol altına alınabilmektedir (Müftüler-Bac, 2021, s. 4).

AB göç yönetiminde dışsallaştırma eğiliminin önemi, 2000'li yıllarda giderek artmıştır. Bu dönemde, Birliğin güney ve doğu komşuluk bölgelerinde yer alan ülkelerle sıklıkla göçe dair iş birlikleri kurulmuştur (Martins ve Strange, 2019, s. 196). Afganistan, Fas, Somali, Moldova, Gürcistan, Ermenistan, Sri Lanka ve Irak gibi ülkelerle AB göç alanında dışsallaştırma mekanizması temelinde iş birliği yapılan ülkeler olmuştur (Reslow, 2012). Kurulan iş birlikleri aracılığıyla göçün dışsallaştırıldığı üçüncü ülkeler, göçmenleri koruma kapasitesini haiz güvenli üçüncü ülke olarak sınıflandırılmıştır (Şimşek, 2017, s. 164). Buna karşın, göçün dışsallaştırılmasının insani hassasiyetlerden yoksun ve insan güvenliğinden ziyade devlet güvenliğini öncelikli gören yapısından dolayı sıklıkla eleştirilmiştir (Okyay ve Zaragoza-Cristiani, 2016, s. 54). Bu eleştiri Avrupa'da göçü öncelikli olarak bir insan/göçmen güvenliği ya da insan hakları meselesi olarak görenler tarafından sıklıkla dillendirilmiştir.

AB'nin 2000 sonrası dönemde dışsallaştırma mekanizmasından yaygın bir şekilde faydalanmasının arkasında yatan gerçeklerden biri de Avrupa toplumlarının bu dönemde giderek artan oranda yabancı düşmanlığı ya da İslam düşmanlığı barındırır hale gelmeleri olmuştur. Nitekim bu dönemde birçok AB üyesi ülkede gerçekleşen seçimlerde, göç ve yabancı karşıtı söylemlere sahip aşırı sağ eğilimler taşıyan siyasi partiler önemli başarılar elde etmiştir (Kirişçi, 2003).

2015 itibarıyla göçmen ya da mülteci krizi olarak adlandırılan Avrupa'ya yönelik büyük insani hareketlilik karşısında, özellikle göçmen yükünün paylaşımına ilişkin, birbirileri ile uyum ve dayanışma içinde hareket etmekte zorlanan ve göçün yönetimi konusunda zaman kazanma ihtiyacı duyan AB açısından göçün dışsallaştırılması bir kez daha zaruri bir alternatif olarak belirmiştir (Adam, 2016, s. 2). AB üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarını bir araya getiren 15 Ekim 2015 tarihli AB Konseyi toplantısında göçmen krizi ile mücadelede sığınmacı

akışının kaynağını oluşturan üçüncü ülkelerle iş birliğine gidilmesine ilişkin uzlaşya varılmıştır (AB Konseyi, 2015). Yoğun göçmen akışına neden olan krizleri ortadan kaldırarak tarihi göçmen akışını durduramayan Avrupa, bu koşullardan en az zararlı çıkarak yoluna devam etmenin çaresini arar hale gelmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015a). Birliğin göç ve mülteci politikalarını şekillendirmekte bir kez daha güvenliği öncelikli gören yaklaşım baskın olmuştur.

AB'ye yasal olmayan yollarla erişen göçmenlerin büyük bir çoğunluğunun Türkiye ile Yunanistan arasında uzanan Ege Denizi'ne açılarak AB'ye giriş yapması, göç akışında transit ülke konumundaki Türkiye'yi içeren bir dışsallaştırma mekanizmasının hayata geçirilmesini AB açısından daha elzem hale getirmiştir (Erdoğan, 2021). 2015 yılından beri AB göçün dışsallaştırılması süreçlerine 9 milyar Avro harcamıştır (Avrupa Komisyonu, 2020). Bu rakamın 6 milyar Avro gibi çok büyük bir kısmının Türkiye ile kurulan ortaklık ile oluşturulan dışsallaştırma pratiğine harcadığı düşünüldüğünde, Türkiye'nin AB tarafından karşı karşıya kalınan göçmen krizini yönetmekte ve AB'nin bu kriz karşısında benimsediği dışsallaştırma çabasında ne derece ön planda olduğu anlaşılabilir.

3. Göçmen Krizi Sonrası Dönemde Türkiye-AB Göç İş Birliği

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin yasal temeli, taraflar arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile atılmıştır. Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında ekonomi boyutu baskın bir ortaklık kuran antlaşmanın ardından Avrupa'daki bütünleşmenin gelişim süreci ve küresel siyaset ve ekonomide meydana gelen değişim ve dönüşümlerin etkisi ile yeni boyutlar kazanmıştır. Türkiye-AB göç iş birliğinin temelleri ise 1999 yılında Türkiye'nin AB üyeliğine aday haline gelmesi ile birlikte atılmıştır.

2015 yılında ortaya çıkan göçmen krizine kadar Türkiye-AB göç iş birliğinin temel mantığı, AB üyesi haline gelmek üzere gerekli koşulları yerine getirmesi beklenen Türkiye'nin göç yönetim sistemini; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması, sınırda görev yapan personelin eğitilmesi ya da göçmen koruma merkezlerinin kurulması gibi reformlarla AB ile uyumlu hale getirme çabasına dayanmıştır. 2005 yılında başlayan katılım müzakerelerinin ardından Türkiye'nin göç ve sığınma alanlarındaki ulusal mevzuatını, AB mevzuatı ile uyumlu hale getirme çabası içinde olmuştur (Gökalp-Aras, 2020, s. 30). Kısaca bu dönemde AB-Türkiye ilişkisinin göç boyutunun temel odak noktası Türkiye'nin göç yönetim kapasitesinin yasal düzenlemeler, kurumsal altyapının gözden geçirilmesi ve bu alanda görev yapan personelin eğitilmesi gibi adımlarla geliştirilmesi olmuştur.

2015 yılında baş gösteren göçmen krizi, AB-Türkiye göç iş birliğinin temel mantığında büyük bir değişime sebep olmuştur. Türkiye, önceki dönemde yalnızca AB üyeliğine aday olması nedeniyle iş birliği yapılan bir ülke iken, göçmen krizinin ardından aynı zamanda göç dışsallaştırması yoluyla iş birliği yapılan üçüncü bir ülke haline de gelmiştir. Dolayısıyla bu başlık altında AB-Türkiye göç iş birliği bağlamında göçmen krizi bir dönüm noktası kabul edilmiştir. Zaten çalışmanın temel odak noktasını oluşturan FRIT de AB-Türkiye göç iş birliğinde bu dönemde meydana gelen değişimle, yani kurulan dışsallaştırma mekanizması ile varlık kazanmıştır.

2015 yılının sonbaharında Türkiye ve AB karşılıklı olarak ortak bir sorun olan göç konusunda hâlihazırda yapılan iş birliğinin ötesine geçen bir yakınlık kurmak üzere hareket geçmiştir. Göçmen krizi ve bu krizle mücadele etmede yasa dışı göçmenlerin AB'ye ulaşmada en çok kullandıkları transit ülkelerden biri olan Türkiye ile arasındaki yüksek bağımlılık durumu AB'yi,

üyelik müzakerelerinde 2006 sonrası dönemde özellikle Kıbrıs Sorunu nedeniyle yaşanan sorunları bir kenara bırakarak, Türkiye'ye karşı yapıcı bir tutum benimsemeye sevk etmiştir. AB'deki bu belirgin tutum değişikliğine Türkiye'nin olumlu cevap vererek, Birliğin göç dışsallaştırmasının bir parçası olmayı kabul etmesinde, AB üyelik hedefinin yanı sıra uzun zamandır arzulanan Avrupa'ya vizesiz seyahat etme ve gümrük birliğini güncelleme gibi hedeflere erişme isteği de etkili olmuştur (Müftüler-Bac, 2021, s. 2).

Türkiye ve AB arasında gerçekleşen müzakereler neticesinde taraflar, 29 Kasım 2015'te göçmen akışını düzenli hale getirmeye ve düzensiz göçe engel olmaya odaklanan bir ortak eylem planı üzerinde anlaşmıştır. Söz konusu eylem planı kapsamında Türkiye'ye, Avrupa'ya olan göçün kontrolüne yapacağı katkının karşılığında, katılım müzakerelerinde yeni fasılların açılması ile ilerleme kaydetmesi, gümrük birliğinin güncellenmesi, Türk vatandaşlarının Avrupa'ya vizesiz seyahat etmesi ve Türkiye'deki Suriyelilerin koşullarının iyileştirilmesi için üç milyar Avro verilmesi gibi taviz ve ödülleri sunulmuştur. Türkiye'nin savaş ya da çatışma nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan göçmenler açısından güvenli üçüncü ülke ilan edildiği Eylem Planının detaylarına bakıldığında Türkiye'nin özellikle Yunanistan'la olan sınırından yapılan geçişleri engellemeye özen göstermesi, Türkiye'deki Suriyeli göçmenleri kaydetmek üzere bir güçlü bir göç yönetim sistemi oluşturması, Türkiye'deki Suriyeli göçmenleri geçici koruma¹ altına alması ve göçmenlere yeterli düzeyde kamu hizmeti sunması, insan kaçakçılığı ile mücadele kapasitesi geliştirmesi ve bu konuda AB üyesi ülkelerle sıkı bir iş birliği içinde olması öngörülmüştür. (Avrupa Komisyonu 2015b). Eylem planının koşulları dikkate alındığında Türkiye'nin göçmen rejiminde büyük bir değişime neden olduğu ileri sürülebilir.

Ortak eylem planının Avrupa'ya göçmen akışının kontrol altına alınmasında ilk başarılı etkilerinin hissedildiği bir ortamda, Mart 2016'da tekrar bir araya gelen taraflar planın uygulanma sürecini değerlendirerek ve iş birliğine ilişkin ilave konuları ele alarak resmileştirmiştir. Türkiye-AB göç iş birliğine nihai halini veren 18 Mart 2016 tarihli açıklama uyarınca Türkiye, kendi ülkesi çıkışlı düzensiz göçmenleri, ülkede yerleşik Suriyeli göçmenlerden birinin Birleşmiş Milletler Kırılganlık Kriterleri dikkate alınarak Avrupa'ya mülteci olarak kabul edilmesi karşılığında geri almayı kabul etmiştir. Yani Türkiye, AB ile 2013 yılında vizesiz muafiyeti kriterlerini karşılamak üzere imzaladığı Geri Kabul Antlaşmasını, Türk vatandaşlarına ek olarak Suriyeliler özelinde de işler hale getirmiştir. AB tarafından Türkiye'deki mültecilere sağlanacak mali yardımlara da üç milyar Avro eklemesi yapılmıştır (Avrupa Konseyi, 2016).

Göçmen uzlaşısı kapsamında Türkiye'ye verilen taahhütlerin AB tarafından yerine getirilmemesi, Türkiye ve AB arasında hâlihazırda çokça sorun barındıran ilişkinin, bazı zamanlarda daha da sorunlu bir hal almasını beraberinde getirmiştir (Adam, 2017, s. 56). Kendisine verilen taahhütlerin yerine getirilmemesinden dolayı hayal kırıklıkları yaşayan ve Birliğin göçle mücadelesini kolaylaştırmak adına yaptıklarının AB tarafından görmezden gelindiğini iddia eden Türkiye, kimi zaman elindeki mülteci kartını bir dış politika aracı olarak kullanarak Birliğin yasa dışı göçle mücadelesine yaptığı katkıyı hatırlatmak zorunda kalmıştır (Saatçioğlu, 2020, s. 175). Ayrıca Türkiye, göç alanındaki iş birliğinin işleyişi sırasında yaşanan, geri gönderilen göçmenlere dair üye devletlerdeki incelemelerin gereken özenden yoksun bir

¹ Geçici koruma kapsamında bir kişi ya da gruba, vatandaşı olduğu ülkede hayatı ciddi bir risk altında olduğu için güvenli bir ülkeye sınırlı bir süre için girme ve yine sınırlı bir süre boyunca söz konusu güvenli ülkede kalma hakkı tanınmaktadır.

şekilde yapılması ya da Türkiye'ye geri gönderilen bir göçmene karşılık başka bir göçmene yasal olarak sığınmacı statüsü tanınmaması gibi aksaklıklar nedeniyle de zaman zaman şikâyetle bulunmuştur (Apan, 2021, s. 892). 2016 yılında Avrupa Parlamentosu, AB kurumlarından Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonuna Türkiye ile üyelik müzakerelerini geçici olarak durdurma davetini içeren bir karar aldığıında (Avrupa Parlamentosu, 2016) Erdoğan, Birlik ile Türkiye arasında geçerli olan göç iş birliği sistemini sona erdirmeye çıkışını yapmıştır (Léonard ve Kaunert, 2021, s. 15).

Türkiye ile yapılan göç iş birliğinin ardından AB'ye olan göçmen akımı önemli ölçüde azalarak kontrol edilebilir bir hal almıştır. Aynı zamanda yasal olmayan yollardan AB'ye ulaşmaya çalışırken hayatını kaybedenlerin sayısı da ciddi şekilde azalmıştır (Adam, 2017, s. 45-46). Nitekim Türkiye'nin AB üyeliği yolundaki ilerleme performansının değerlendirildiği 2020 İlerleme Raporunda da Türkiye ile 2016 yılında varılan uzlaşının beklenen olumlu sonuçları ortaya çıkardığı ve tarafların anlaşmanın uygulanması noktasında samimi bir gayret içinde oldukları vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2020a). Buna karşın AB üyesi ülkeler Türkiye'ye karşı Birliğin benimseyeceği tutuma ilişkin bir birlik içinde hareket etmenin oldukça uzağındadır. Fransa, Yunanistan ve Güney Kıbrıs gibi AB üyesi ülkeler, Türkiye'ye karşı sert bir tutum içinde olunmasını desteklerken; Almanya ve İtalya gibi ülkeler de Türkiye'nin önemine vurgu yaparak işbirliği ortamının her zaman için korunmasından yanadır (Heukelingen, 2021, s. 6).

4. Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı: Bir Göç Dışsallaştırma Mekanizması Örneği

Çalışmada daha önce ifade edildiği üzere 2015 yılı itibariyle göçmen krizi olarak adlandırılan göç baskısı, Türkiye ile AB arasında zaten var olan göçmen iş birliğine dışsallaştırma boyutu katmıştır. Taraflar arasındaki dışsallaştırma pratiğinin hayata geçirilmesinde kullanılan araçlardan biri de bu başlık altında kapsanan Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracı olmuştur.

4.1. Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracının Amacı ve Yasal Temeli

Türkiye 2011 yılında komşusu Suriye'de patlak veren iç savaş ortamının ardından, ülkede güvenlik ortamının yok olmasından dolayı kendi topraklarına sığınmak isteyen Suriyelilere karşı açık kapı politikası uygulamıştır. Suriye'deki şiddet ortamından kaçarak Türkiye'ye sığınan kişiler, ilk etapta Suriye sınırı boyunca uzanan vilayetlerde oluşturulan kamplara yerleştirilmiştir (Akın ve Akın, 2017). Kamplarda geçirilen süre uzadıkça, Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin eğitim, istihdam ve sağlık gibi ihtiyaçlarının karşılanması önem kazanmıştır. Suriye'de yaşanan şiddet olaylarının bir türlü sona ermemesi ile uzayan bu misafirlik karşısında, Türkiye'nin ilk etapta benimsediği acil durum önlemleri yetersiz kalmış ve göçmenlerin Türkiye'de kaldıkları süre boyunca yaşadıkları topluma kamusal düzeni bozmadan entegre olmalarının sağlanması zaruri bir hal almıştır (Düzgüt, 2019, s. 5). Ayrıca Türkiye açısından bu insan akışını daha karmaşık hale getiren gelişme ise Suriye'den Türkiye'ye kaçanların ülkenin her yanına yayılmaları olmuştur. Türkiye'deki göçmen ve sığınmacıların kendileri için oluşturulan kampların dışında yaşamaya başlamaları büyük bir toplumsal meydan okuma ortaya çıkarmıştır. Bu durumun yarattığı baskı Covid-19 pandemisinin etkisi ile dünyada yaşanan ekonomik gerilemenin emek piyasasına yansması ile daha da ağır bir hal almıştır (Avrupa Komisyonu, 2021a).

Türkiye-AB Ortak Eylem Planını takiben bir önceki paragrafta tanımlanan sorunların çözümüne katkı sağlamak üzere FRIT, 24 Kasım 2015'te Türkiye'de kamplarda yaşamayan ve geçici

korumaya sahip olan yaklaşık dört milyon Suriyeli göçmene (UNCHR Türkiye, 2020) destek olmak üzere oluşturulmuş ve 17 Şubat 2016'da işlerlik kazanmıştır. FRIT, 2016 ve 2018 yıllarında Komisyon tarafından alınan iki kararlarla güncellenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021a).

FRIT, 2018 yılının sonuna kadar AB bütçesi ve üye devletlerin aktardıkları kaynaklardan teşkil eden altı milyar Avro'luk ek bir mali kaynağın, yerel ve ulusal otoriteler tarafından hâlihazırda yürütülen faaliyetlere yük ve sorumluluk paylaşımı yaklaşımı temelinde katkıda bulunacak şekilde kullanımına ilişkindir (Adam, 2017, s. 54). FRIT toplam bütçesinin, 2016-2017 ve 2018-2019 yıllarını kapsayan iki adet üç milyon Avro'luk yardım paketi şeklinde kullanımı öngörülmüştür.

FRIT yoluyla mültecilere, alternatif bir yaşam imkânının sunulması ve bunun neticesinde yasal olmayan tehlikeli yollara başvurarak Avrupa'ya erişme çabası içine girmelerine engel olunması ve bu süreçte de insan kaçakçılarının avı haline gelmelerinin önlenmesi hedeflenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021a). FRIT'in insani boyutunu ön plana çıkaran bu tür söylemlerle, göçmen krizi karşısında benimsenen politikalarla yara alan insan haklarını hiçe sayan AB imajı, bir nebze de olsa unutturulmaya çalışılmıştır tespitinde bulunulabilir.

FRIT, AB tarafından bu zamana kadar finanse edilen en büyük insani mali yardım programıdır. FRIT yoluyla AB tarafından 2015 öncesinde de Türkiye'deki sığınmacılara destek olmak üzere sağlanmakta olan mali yardımların, karşı karşıya kalınan soruna doğrudan odaklanan, etkin, etkili ve tamamlayıcı bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2017). Yardım miktarında ve yardımda bulunulacak kişi sayısında önceki döneme kıyasla yaşanan artışın etkisi, yardımların etkin bir şekilde koordine edilmesi ve yönetilmesi ile kontrol altına alınmaya çalışılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015c). Programın oluşmasının ardından AB tarafından Türkiye'ye insani yardım alanında sağlanan destek ve bu alandaki aktörlerin en etkin sonucu ortaya çıkaracak şekilde yeniden tanzimi söz konusu olmuştur (Ark-Yıldırım ve Smyrl, 2021, s. 118).

4.2. Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Aracının Uygulama Süreci

FRIT kapsamındaki mali yardımların odaklanacağı öncelik alanlarını belirlemek ve uygulama sürecini yakından takip etmek üzere bir izleme komitesi (steering committee) oluşturulmuştur. Avrupa Komisyonu temsilcisinin yanı sıra komitede her üye devletten bir temsilci yer almıştır. Alınan kararlara etki edemese de sürece sahip çıkılmasını ve sürecin sürdürülebilir olmasını garanti altına almak üzere tavsiye niteliğinde görüş beyan edebilen Türkiye temsilcisi de izleme komitesine eklenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015d).

FRIT kapsamında insani yardım, göç yönetimi, eğitim, sağlık, belediye altyapısı ve sosyo-ekonomik destek olmak üzere altı öncelik alanı belirlenmiştir. FRIT'in odaklandığı öncelik alanları dikkate alındığında, Türkiye'de geçici koruma altında olan Suriyelilerin her türdeki ihtiyaçlarının kapsamlı bir şekilde karşılanmasının hedeflendiği görülmektedir (Avrupa Komisyonu İnternet Sayfası). FRIT yardımları temel olarak insani yardımlar ve kalkınma yardımları şeklinde ikiye ayrılmıştır. İnsani yardımlar, engelliler, yaşlılar gibi en kırılgan grupların koşullarını iyileştirmeye odaklanan yardımlar olarak tasarlanmıştır. Bu kapsamda en kırılgan grupların koruma başta olmak üzere, en acil temel ihtiyaçlarının, kişi başına doğrudan verilen belirli bir miktar paranın nakdi olarak verilerek karşılanması hedeflenmiştir. Bu sayede göçmenlerin acil olan gıda, kira, ulaşım, fatura, ilaç gibi ihtiyaçları karşılanarak aşırı bir fakirlikle yüzleşmelerine engel olunması beklenmiştir.

Kalkınma yardımları ile mültecilerin koşullarının iyileştirilmesine yönelik çabaların desteklenmesi ve uzun vadeli ihtiyaçlarının gözetilmesi öngörülmüştür. Özellikle yoğun Suriyeli göçü yaşanan yerleşimlerde artan nüfusun kamu hizmetleri üzerinde yaşattığı baskı, sunulmakta olan hizmetlerin hem nitel hem de nicel olarak kalitesini olumsuz etkilemiştir (Aygün, 2021). Bu doğrultuda eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerine erişimin sağlanması ve yaşadıkları yerlerdeki belediye hizmetlerinin ve altyapının iyileştirilmesi gibi eylemlerde bulunulması hedeflenmiştir. Aynı zamanda kalkınma yardımlarında geçici koruma altındaki Suriyelilerin, Türkiye'deki sosyal ve ekonomik hayata uyum göstermesine ve yeni yaşam fırsatlarına erişmesi öncelikli görülmüştür (Avrupa Komisyonu, 2021a). Suriyelilerin Türkiye'deki bulunma süreleri uzadıkça ve neredeyse kalıcıya yakın bir hal aldıkça, ülkeye sosyal açıdan uyumlarının sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Bu yönde çaba harcanmasını gerekli kılan hususlardan biri de ülkedeki Suriyelilerin ülkenin her yanına yayılmış bir vaziyette yaşamlarına devam etmeleri olmuştur (Lowndes ve Polat, 2020).

FRIT yardımları proje temelinde sunulmuştur. Avrupa Komisyonu bünyesindeki İnsani Yardım ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğü, FRIT kapsamında finanse edilecek projelerin seçilmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılması süreçlerinden sorumlu kılınmıştır. Avrupa Komisyonu, FRIT işleyişine (uygulama, izleme, değerlendirme ve iletişim faaliyetlerine) dair Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyine sunulmak üzere senelik olarak rapor hazırlamakla yükümlü kılınmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015d). Söz konusu raporların ilki 2017 yılında hazırlanmıştır.

FRIT'in ilk ayağı kapsamındaki projelerin 2021, ikinci ayak kapsamında projelerin ise 2025 yılı itibariyle tamamlanmasına karar verilmiştir. FRIT projeleri çoğunlukla insani yardım konularına odaklanan ve konuya ilişkin küresel düzeyde ileri derecede tecrübeye sahip BM Uzmanlık Kuruluşları, Kızıl Haç ya da Uluslararası Göç Örgütü gibi uluslararası örgütlerce yürütülmüş ya da yürütülmektedir.

Mayıs 2021 itibariyle FRIT'in toplam bütçesini oluşturan 6 milyar Avro'nun hepsinin ya hangi projeye tahsis edileceği belirlenmiş ya da sözleşmeye bağlanmıştır. Toplam paranın 4,1 milyar Avro'su ise ödenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021b). İki dönemlik FRIT toplam bütçesinin yaklaşık yüzde 40'ı (2.4 milyar Avro) insani yardıma odaklanan 65 projeye, yüzde 60'ı (3.6 milyar Avro) ise kalkınma yardımı şeklindeki 42 projeye harcanmıştır. FRIT'in odak noktasında koruma altındaki Suriyeliler olmakla birlikte yardımlardan Suriyeli olmayan kişilerin de yararlanmasına imkân tanınmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021a).

FRIT kapsamında yapılan müdahalelerde, AB tarafından sağlanmakta olan tüm insani yardımlarda olduğu gibi toplumsal cinsiyet boyutu, yani kadın ve erkekler arasındaki eşitliğe katkıda bulunulmasına ve kadınların güçlendirilmesine önem verilmiştir. Geçici koruma altındaki kadınların erkeklere kıyasla daha kırılgan oldukları ve bu nedenle de özel müdahalelere ihtiyaç duydukları tüm projelerde yapılan toplumsal cinsiyet ana-akımlaştırması (gender mainstreaming) ile gözetilmiştir. Söz konusu faaliyetlerde kadınların cinsel şiddetten korunması ve cinsel ve üreme sağlık imkânlarına erişimlerinin sağlanması için de çaba sarf edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021a).

Fonların kullanımına ilişkin AB tarafının zaman zaman bazı endişeleri olmuştur. Bu kapsamda fonların şeffaflıktan uzak bir şekilde kullanılması (Avrupa Sayıştay, 2018), mültecilerin sorunlarını çözmek ve asıl ihtiyaçlarını karşılamak yerine farklı konulara ve kişilere odaklanması ve fonların daha fazla siyasi güç elde etmek üzere bir takım kişi ve makamlarca

araçsallaştırılması sorun edilmiştir (Bezwan ve Keleş, 2021, s. 10). FRIT fonlarının uzun bir zaman dilimine yayılan prosedürlerin ardından kullanımını da Türkiye tarafında rahatsızlığa sebep olmuştur (Heukelingen, 2021, s. 3). Covid-19 pandemisi, özellikle eğitim ve sağlık alanında yürütülmekte olan FRIT projelerinin performansını olumsuz etkilemiş ve çok sayıda projenin bitiş tarihleri ötelenmiştir. Pandemi nedeniyle bazı FRIT projeleri güncellenerek yapılan maddi transferler, hijyen kitleri ve sağlığı korumaya yönelik materyalleri içerecek şekilde gözden geçirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020b).

Hem Suriye’de sonu gelmeyen kriz ortamının hem de Afganistan’da son dönemde yaşanan gelişmelerin, Türkiye-AB göçmen ilişkisine gelecekte yansımalarının olması muhtemeldir. Bu yansımalar neticesinde FRIT’e üçüncü dönem bütçesel bir aktarım söz konusu olabilir. FRIT’e ilişkin hazırlanan izleme raporunun sonunda gelecek döneme ilişkin yapılan değerlendirmeler arasında, Birliğin Türkiye’ye sığınan kişileri desteklemek için çaba sarf etmeye devam edeceğine dair yapılan niyet beyanı da bu öngörüye destekleyen bir kanıt olarak görülebilir (Avrupa Komisyonu, 2021a).

5. Sonuç

Yakın komşuluk bölgelerinde yaşanan kriz ve çatışma ortamları neticesinde karşı karşıya kalınan göç ve mülteci baskısı, AB’ye Türkiye’nin göç konusunda vazgeçilmez bir ortak olduğunu bir kez daha hatırlatmıştır. Göçmen krizi öncesi dönemde taraflar arasındaki iş birliğine eklenen dışsallaştırma pratiğine dayalı yeni iş birliği mantığı neticesinde, Türkiye AB’nin dış sınırlarının korunmasında büyük bir rol oynar hale gelmiştir. Türkiye ile yapılan göç iş birliği dâhilinde gerçekleştirilen göçün dışsallaştırılması adımı, AB üyesi ülkelerin göç yönetimi konusundaki kapasitelerini geliştirmiş ve AB açısından karşı karşıya kalınan yoğun göçmen baskısını yönetilebilir kılmıştır.

Türkiye-AB göç iş birliğinin en başarılı boyutlarından biri olan FRIT, her ne kadar Türkiye’deki mültecilerin koşullarını iyileştirmeye odaklı insani yardım boyutu yüksek bir araç olarak sunulsa da esasında mekanizma yoluyla mültecilerin Türkiye’de sürekli kalmaları, bu kalış sürecinde Türk toplumuna entegre olmaları ve bu sayede Avrupa’ya erişme hedefinden vazgeçmeleri amaçlamıştır. Mültecilerin Avrupa’ya ulaşmalarının neden olacağı yüksek ekonomik, siyasi ve toplumsal maliyetlerle yüzleşmek istemeyen AB üyesi ülkeler, FRIT yoluyla mültecilerin maliyetlerine göç olgusunu dışsallaştırarak katkıda bulunmayı tercih etmiştir.

AB-Türkiye göç iş birliğinin 2016 sonrasında değişen yapısı taraflar ve en çok da Türkiye tarafından beklendiği üzere AB-Türkiye ilişkisine hâkim olan kriz ortamının aşılması sonucunu ortaya çıkarmamıştır. Taraflar arasındaki ikili ilişkilerde göçle ilgili ya da diğer konularda beliren dönemsel sıkıntılar zaman zaman göç iş birliğine yansımıştır. Hatta zaman zaman zaten sorunlar barındıran ilişkiye yeni sorunların eklenmesini beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte Birliğin, FRIT kapsamındaki taahhütlerini yerine getirmekteki performansının oldukça iyi olduğu gözlenmiştir. Avrupa’ya yakın coğrafyalarda devam eden kriz ve çatışma ortamı ve AB’nin göç ve sığınma konularındaki kapasitesini geliştirmeye yönelik adımlar atmanın uzağında olması, Birlik en azından kısa ve orta vadede Türkiye ile iş birliği yapma ihtiyacında olacaktır. Dolayısıyla Türkiye ile ilişkileri olumlu bir ekseninde devam ettirmenin AB’nin çıkarına olduğu aşikârdır.

Kaynakça

- AB İstatistik Birimi. (2016). Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015. (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-0403_2016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Akın, Ş. ve H. B. Akın. (2017). The Syrian Refugee Crisis and Turkey-EU Relations: Responses in Politics. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), 141-150.
- Apan, A. (2021). The Interaction between Securitization of Migration and Asylum: The Political Considerations on the Rights of Asylum-seekers in the Case of the EU –Turkish Joint Statement in 2016. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 76(4), 881-992.
- Ark-Yıldırım, C. ve M. Smyrl. (2021). *Social Cash Transfer in Turkey*, Palgrave Macmillan.
- Avrupa Komisyonu. (2001, 15 Kasım). A Common Policy on Illegal Immigration. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52001DC0672>, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2015a, 13 Mayıs). A European Agenda on Migration 2015-2020. (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2015b, 15 Ekim). EU-Turkey Joint Action Plan. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2015c, 24 Kasım). EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey Press Release. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6162, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2015d, 24 Kasım). Decision on the coordination of the actions of the Union and of the Member States through a coordination mechanism - the Refugee Facility for Turkey. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1208\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1208(02)&from=EN), Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2017, 30 Haziran). The EU Facility for Refugees in Turkey Factsheet. (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/frit_factsheet_0.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2020a, 6 Ekim). Turkey 2020 Report. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/turkey_report_2020.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2020b, 30 Haziran). The Facility for Refugees in Turkey Monitoring Report. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/201022_fmr.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2020c, 23 Eylül). A New Pact on Migration and Asylum. (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2021a, 26 Mayıs). Fifth Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/com_2021_255_fin_en_txt.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2021b, 31 Mayıs). EU Facility for Refugees in Turkey List of Projects Committed/Decided, Contracted, Disbursed. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Avrupa Komisyonu İnternet Sayfası. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Avrupa Konseyi. (2015, 15 Ekim). Meeting Conclusions. (<https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf>, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- . (2016, 18 Mart). EU-Turkey Statement. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Avrupa Sayıştayı. (2018). The Facility for Refugees in Turkey: Helpful Support, but Improvements Needed to Deliver More Value for Money. (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_EN.pdf, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Avrupa Parlamentosu. (2016, 24 Kasım). European Parliament Resolution of on EU- Turkey Relations. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0450_EN.html, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Aygün, E. (2021). Current Migration Data and Main Problem Areas Relating to Syrian Refugees in Turkey. *Journal of Humanities and Social Sciences Studies*, 3(3), 24-32.

- Batalla, A. L. The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary but Uncertain Deal. *Global Turkey in Europe Working Paper*, No. 14, 2016.
- . (2017). The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act. *The International Spectator*, 52(4), 44-58.
- Bezwan, N. ve J. Y. Keleş. (2021). Playing Politics with the Plight of Refugees. How the EU Went into Erdogan's Political Receivership. *The Commentaries*, 1(1), 9-15.
- Buzan, B., O. Waeber, ve J. de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londra.
- Çetin, R. A. (2020). Externalization of the European Union Migration Regime: The Case of Turkey. *New Political Science*, 42(4), 538-557.
- Düzgüt, S. A., E. F. Keyman ve K. S. Biehl. (2019). Changing Parameters of Migration Cooperation: Beyond the EU-Turkey Deal?”, *Istanbul Policy Center*.
- Erdoğan, S. (2021). The European Union's Cooperation with the Accession Countries (Western Balkans and Turkey) to Deal with the Refugee Crisis. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 7(2), 208-237.
- Gökalp-Aras, N. E. (2020). The European Union's Externalisation Policy in the Field of Migration and Asylum: Turkey as a Case Study. *Report Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project Working Paper Series*. (<https://www.respondmigration.com/wp-blog/>, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).
- Guild, E., E. Brouwer, K. Groenendijk ve S. Carrera. (2015). What is Happening to the Schengen Borders?. *CEPS Paper*, No. 86.
- Heukelingen, N. V., (2021). A new momentum for EU-Turkey cooperation on migration”, *Clingendael Policy Brief*.
- Kirişçi, K. (2003). The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations. *Turkish Studies*, 4(1), 79-106.
- Léonard, S. ve C. Kaunert. (2021). De-centring the Securitisation of Asylum and Migration in the European Union: Securitisation, Vulnerability and the Role of Turkey. *Geopolitics*.
- Lowndes, V. ve R. K. Polat. (2020). How do Local Actors Interpret, Enact and Contest Policy? An Analysis of Local Government Responses to Meeting the Needs of Syrian Refugees in Turkey. *Local Government Studies*.
- Martins, B. O. ve M. Strange. (2019). Rethinking EU external migration policy: contestation and critique”, *Global Affairs*, 5(3), 195-202.
- Müftüler-Bac, M. (2021). Externalization of Migration Governance, Turkey's Migration Regime, and the Protection of the European Union's External Borders. *Turkish Studies*.
- Okyay, A. ve J. Zaragoza-Cristiani. (2016). The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey. *The International Spectator*, 51(4), 51-66.
- Reiners, W. ve F. Tekin. (2020). Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016). *German Politics*, 29(1), 115-130.
- Reslow, N. (2012). The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships. *European Journal of Migration and Law*, 14, 393-415.
- Saatçioğlu, B. (2020). The European Union's refugee crisis and rising functionalism in EU-Turkey relations. *Turkish Studies*, 21(2), 169-187.
- Şimşek, D. (2017). Turkey as a “Safe Third Country”? The Impacts of the EU-Turkey Statement on Syrian Refugees in Turkey”. *Perceptions*, 22(4), 161-182.
- Toğral, B. (2012). Securitization of Migration in Europe: Critical Reflections on Turkish Migration Practices. *Alternatives Journal*, 11(2), 65-77.
- UNHCR Türkiye. (2020, Eylül). Refugees and Asylum Seekers in Turkey Factsheet. (https://reliefweb.int/report/turkey/unhcr-turkey-fact-sheet-september-2020?gclid=EAlalQobChMIl8nc0MvW8glVze3mCh1ujg8-EAAYASAAEgJ0fPD_BwE, Erişim tarihi: 15 Mart 2022).

EXTENDED ABSTRACT

Introduction

Migration was defined as a tough challenge for the states by the new security understanding prevailing in the aftermath of the Cold War. Migration potential in the neighbouring geographies, stemming from the successive crises and conflicts, has brought the European Union (EU) face to face with a great migration pressure. The failure of common EU policies and institutional mechanisms in producing an effective solution to the migration problem has forced the EU to rely frequently upon externalisation through developing cooperation with third countries by the 1990s. Turkey has become one of those third countries with which the EU has become willing to enter into migration cooperation in the form of externalisation in the last decade. The main objective of this study is to evaluate the migration cooperation between Turkey and the EU after the refugee crisis of 2015 especially by focusing on the EU Facility for Refugees in Turkey (FRIT), which is certainly one of the most important dimensions of this extensive cooperation.

Externalisation of Migration and the European Union

Within the scope of the externalisation of migration, one of the sides of cooperation reforms its own migration policies for the sake of producing outcomes serving well to the interests of the other side of cooperation. In return for the costs, some concessions are given to the countries willing to make burden-sharing in migration related matters.

By using the externalisation mechanisms, the EU aims to prevent migrants from reaching the territories of the member states by means of measures taken beyond the EU borders. The adoption and implementation of the Schengen system in the 1990s has made the protection of the external borders of the EU more important. In addition to this internal regulation, the rising insecurities in the neighbouring geographies has made the EU more inclined to use externalisation strategies. Turkey, as one of the transit countries widely used by migrants trying to reach EU member states, has been one of those third countries improving the Union's capacity to control migration by means of externalisation.

Turkey-European Union Migration Cooperation in the Aftermath of Migration Crisis

Before the migration pressure over Europe making peak in 2015 and was coined as the refugee crisis, the primary objective of Turkey-EU migration cooperation was to increase Turkey's alignment with the EU standards in this field and to make Turkey ready for a future membership to the Union. Turkey was expected to make extensive legal and institutional reforms, as well as to have a human resources potential trained to implement relevant reforms.

After the rise of the refugee crisis, the dominant parameters of Turkey-EU migration cooperation were radically shifted. The accession mentality of the previous era left its place to the EU's externalisation demand and a new setting of cooperation emerged which is basing on the externalisation of migration. Turkey has become willing to accept such a change under the influence of various motivations, such as making a progress in the long process of accession, reaching the long-expected goal of visa-free travel to the EU member states, achieving the ideal of modernizing the out-dated conditions of the Turkey-EU customs union agreement.

Turkey-EU migration externalisation, which was formed in a way to cover solely Syrian migrants, has brought about significant changes in Turkey's migration regime. Syrians were put under a new migrant category with the creation of a temporary protection mechanism without recognition of formal refugee status. Thanks to this status, Syrians acquired the rights of taking education and reaching the Turkish labour market.

There are some moments of unrest during the operation of Turkey-EU migration externalisation. Turkey sometimes threatened its EU partners about allowing free movement of refugees to the EU borders under the harsh feelings of disappointments stemming from the undelivered EU commitments. Thanks to the Turkey-EU externalisation, the flow of refugees to the EU decreased to a very low and controllable level.

EU Facility for the Refugees in Turkey as an Example of Externalisation

FRIT was formed on 24 November 2015 to support approximately 4 million Syrians living outside the refugee camps and put under temporary protection mechanism and it has been operational since 17 February 2016. With its budget of 6 billion Euro, FRIT has become the largest humanitarian aid programme which is financed by the Union. FRIT aimed to contribute to the activities of the central and local units by means of humanitarian projects. Humanitarian aid, migration management, education, health, municipality infrastructure and socio-economic support are defined as the main priority areas of the FRIT. These priority areas were selected to make comprehensive interventions to the lives of Syrians in Turkey. Thanks to the improvements in the living conditions, it was thought that Syrians will become less willing to move to European countries and more willing to stay in Turkey.

Conclusion

EU member states entered into externalisation of migration with Turkey to refrain from huge economic, political and social costs related to the reach of millions of migrants to Europe. The burden of Syrian migrants in Turkey was shared for the sake of escaping from bigger prices. Despite the positive atmosphere emerging from the intensified migration cooperation between

Turkey and EU through externalisation, it has never become enough for the end of a crisis situation dominating the other, especially political, aspects of the relations for a long time. Since the EU is still lacking the capacity to control external migration effectively in the short or medium terms, it will probably continue to use externalisation as a migration control strategy and Turkey will stay as one of its most important partners in the externalisation of migration as long as the instability prevails over the neighbouring regions.