

Geliş Tarihi:
28.04.2022
Kabul Tarihi:
24.10.2022
Yayımlanma Tarihi:
11.11.2022

Kaynakça Gösterimi: Yıldız, A., & Turhan, E. (2022).
Entegre sınır yönetimi ve Frontex ile ilişkiler
bağlamında Türkiye'nin AB ile harici
farklılaştırılmış entegrasyonu. *İstanbul Ticaret
Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin Göç
Siyaseti Özel Sayısı, 21* (Özel Sayı), 211-231.
doi: 10.46928/iticusbe.1110418

ENTEĞRE SINIR YÖNETİMİ VE FRONTEx İLE İLİŞKİLER BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN AB İLE HARİCİ FARKLILAŞTIRILMIŞ ENTEGRASYONU



Araştırma

Ayselin Yıldız  

Sorumlu Yazar (Correspondence)

Yaşar Üniversitesi

ayselin.yildiz@yasar.edu.tr

Ebru Turhan  

Türk-Alman Üniversitesi

turhan@tau.edu.tr

Ayselin Yıldız, Yaşar Üniversitesi uluslararası ilişkiler bölümünde öğretim üyesi ve ayrıca UNESCO Uluslararası Göç Kürsüsü yürütücüsüdür. Çalışma alanları göç, iltica ve Türkiye-AB ilişkileri olan Yıldız, “The European Union’s Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco” (Palgrave 2016) kitabının yazarıdır.

Ebru Turhan, Avrupa Çalışmaları alanında doçenttir ve Türk-Alman Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü’nde öğretim üyesi ve Avrupa Çalışmaları Anabilim Dalı Başkanı olarak görev yapmaktadır. Institute for European Politics (Berlin) ve Center for Turkey and European Union Studies (Köln) kıdemli araştırmacıdır. Turhan, “EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies” (Palgrave, 2021) kitabının eş editörüdür.

ENTEĞRE SINIR YÖNETİMİ VE FRONTEX İLE İLİŞKİLER BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN AB İLE HARİCİ FARKLILAŞTIRILMIŞ ENTEGRASYONU¹

Ayselin Yıldız
ayselin.yildiz@yasar.edu.tr
Ebru Turhan
turhan@tau.edu.tr

Özet

Amaç: Bu çalışma, Türkiye’nin sınır yönetimi konusunda AB ile harici farklılaştırılmış entegrasyonunun sınırlarını ve belirleyici faktörlerini Entegre Sınır Yönetimi (ESY) sisteminin uygulanması ve AB Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX) ile işlevsel işbirliğinin durumu kapsamında analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Yöntem: Makalenin kuramsal bölümünde, harici farklılaştırılmış entegrasyon ve belirleyici faktörleri, farklı politika aktarımı modelleri ve literatür haritalandırılması üzerinden kavramsallaştırılmaktadır. Ampirik bölümdeyse, ESY’nin uygulanması ve FRONTEX ile işbirliği konularında gerçekleşen farklılaştırılmış entegrasyonun kapsamı Avrupa Komisyonu Türkiye ilerleme/ülke raporları temel alınarak incelenmektedir. Entegrasyonun kapsamını ve sınırlarını etkileyen faktörler, makalenin kuramsal bölümünde gerçekleştirilen haritalandırmadan yararlanılarak ele alınmaktadır.

Bulgular: Makalenin ana bulgusu, cazip ve güvenilir teşviklerin Türkiye’nin sınır yönetimi konusunda AB ile entegrasyonunu kolaylaştırırken, sektörel siyasallaşmanın ve öngörülen yüksek uyum maliyetlerinin harici farklılaştırılmış entegrasyonu olumsuz etkilediğidir.

Özgünlük: AB-Türkiye ilişkilerinin ele alındığı yazında, harici farklılaştırılmış entegrasyon konusundaki kuramsal çalışmalar az sayıda olmakla birlikte, oldukça da yeni bir alandır. Bunun ötesinde, kuramsal tartışmaları farklı politika alanları bağlamında inceleyen sınırlı sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır. Bu makale, AB-Türkiye ilişkilerini, göç ve sınır yönetimi gibi oldukça önemli ve güncel bir politika alanında, harici farklılaştırılmış entegrasyon tartışmaları bağlamında inceleyerek özellikle Türkçe yazına önemli ve özgün bir katkı sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon, AB-Türkiye İlişkileri, Göç, Sınır Yönetimi, FRONTEX, Entegre Sınır Yönetimi, Mülteci Krizi

JEL Sınıflandırması: R23

¹ Bu makale, Ebru Turhan ve Ayselin Yıldız (2022), Turkey’s external differentiated integration with the EU in the field of migration governance: the case of border management, Benjamin Leruth, Stefan Gänzle ve Jarle Trondal (Ed.), The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union, Abingdon: Routledge, 502-518, temel alınarak hazırlanmıştır. Yazarlar, Türk-Alman Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü eski Araştırma Görevlisi Efsane Deniz Baş’a makalenin editoryal düzenlenmesi sürecindeki değerli desteğinden dolayı çok teşekkür etmektedir.

TURKEY'S EXTERNAL DIFFERENTIATED INTEGRATION WITH THE EU IN THE CONTEXT OF INTEGRATED BORDER MANAGEMENT AND ITS RELATIONS WITH FRONTEX

Abstract

Purpose: This study aims to analyze the limits and drivers of Turkey's external differentiated integration with the EU in the field of border management by focusing on the implementation of the Integrated Border Management (IBM) system by Turkey and the functional cooperation with the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX.

Methodology: The theoretical part of the article conceptualizes external differentiated integration and its drivers based on different policy transfer models and literature mapping. In the empirical part, the scope of differentiated integration concerning the implementation of IBM and cooperation with FRONTEX is examined based on the European Commission's Turkey reports. The factors affecting the scope and limits of integration are revealed by utilizing the mapping presented in the theoretical part of the article.

Findings: The main finding of the article is that while attractive and reliable incentives facilitate Turkey's integration with the EU in the field of border management, sectoral politicization and high adaptation costs negatively affect the success of external differentiated integration.

Originality: As a new sub-field of European studies, theoretical/conceptual work on the EU's external differentiated integration remain limited, particularly pertaining to EU-Turkey relations. Only a limited number of studies exist that analyze Turkey's external differentiation with the EU in specific policy fields. This article provides a significant and original contribution to the literature by scrutinizing Turkey's differentiated integration with the EU pertaining to the intriguing policy area of migration and border management from both policy-centered and theory-directed angles.

Keywords: External Differentiated Integration, EU-Turkey Relations, Migration, Border Management, FRONTEX, Integrated Border Management, Refugee Crisis

JEL Classification: R23

GİRİŞ

2005 yılında Avrupa Birliği (AB) ile katılım müzakerelerine ‘ucu açık’ bir perspektifle başlayan ve inişli çıkışlı bir şekilde seyreden Türkiye’nin AB’ye katılım üyelik müzakereleri, Haziran 2018’de (AB) Bakanlar Konseyi’nin aldığı kararlarla fiilen durdurulmuştur (Council of the European Union, 2018). Türkiye’nin AB üyelik sürecinin belirgin bir çıkmaza girmesinde üç önemli etkenin kilit rol oynadığından söz edilebilir. Bunlardan ilki, Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye’nin hazırlıklarının oldukça yeterli olduğu ifade edilen fasıllarda müzakerelere başlanması önerisinin, Fransa ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) tarafından tek taraflı veto edilmesi ve Türkiye’nin üyelik süreci kapsamında AB’nin güvenilirliğinin zayıflamış olmasıdır (Turhan ve Wessels, 2021). İkinci etken ise, üyelik perspektifinin güvenilirliğinin azalmasına da bağlı olarak Türkiye’de AB ve değerlerinin temel kriter olarak alındığı Avrupalılaşma sürecinin 2010’un ortasından itibaren yerini adım adım Avrupalılaşmadan uzaklaşmaya (*de-Europeanization*) bırakmış olmasıdır (Alpan ve Öztürk, 2022). Üçüncü etken ise, AB’nin son on senede içinden geçtiği Avro krizi, Brexit ve Orta Avrupa ülkelerinde illiberalleşme gibi süreçleri içeren çoklu krizler dönemine bağlı olarak, genişleme arzusunu azaltıp daha çok AB içindeki bütünleşmenin derinleştirilmesine odaklanmasıdır.

Türkiye’nin AB üyelik sürecinin son on yılda yukarıda bahsi geçen temel nedenlerden dolayı girdiği belirgin çıkmaz, “harici farklılaştırılmış entegrasyon” (*external differentiated integration*) kavramı üzerinden Türkiye’nin AB norm ve değerleri ile Birlik’e üye olmadan ne derecede uyum yakalayabildiği ya da yakalayabileceği üzerine tartışmaların ve analizlerin yürütülmesini beraberinde getirmiştir. Harici farklılaştırılmış entegrasyon, üçüncü ülkelerin AB içerisindeki ilgili karar alma mekanizmalarına katılım göstermeden Birlik müktesebatının belirli kısımlarını ve kurallarını benimsemesini açıklayan bir kavramdır (Gstöhl, 2016). Yakın dönemde Türkiye örneği üzerinden yayımlanan sınırlı sayıda çalışma, mevcut ve olası harici farklılaştırılmış entegrasyon modelleri hakkında kavramsal analizler (bkz. Karakas, 2013; Müftüler-Baç, 2017; Turhan, 2017; 2018; Cianciara ve Szymański, 2020) ve AB-Türkiye arasında kalkınma ve ticaret politikalarında gerçekleşen farklılaştırılmış entegrasyonun ampirik tahlili (Cihangir-Tetik ve Müftüler-Baç, 2018; Özer, 2020) gibi konulara yoğunlaşmıştır. Aslında Türkiye, bir yandan üyelik perspektifi oldukça zayıflamış bir aday ülke, bir yandan da AB’nin önde gelen politika alanlarında “kilit ortağı” (European Commission, 2021a, s.2) olarak AB’nin üçüncü ülkelerle harici farklılaştırılmış entegrasyonunu incelemek açısından oldukça uygun ve önemli bir örnek teşkil etmektedir. Buna rağmen, bu konuda yapılan gerek ampirik gerekse kavramsal ve kuramsal çalışmalar oldukça sınırlıdır.

Göç ve sınır yönetimi, Türkiye’nin AB’ye harici farklılaştırılmış entegrasyonunu incelemek için çok uygun bir politika alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzensiz göçün ve sınırların kontrolü AB için her zaman öncelikli bir hedef olmakla birlikte, 2015-2016 yıllarında yaşanan “göç krizi” ile bir milyondan fazla göçmen ve sığınmacının AB ülkelerine ulaşmasına bağlı olarak, göçün özellikle üçüncü ülkelerle iş birliğini arttırarak kontrol edilebilmesi AB için daha da önem kazanmıştır. İnsan

hareketliliğinin güvenlikleştirildiği, önlenmesi ve kontrol edilmesi gerektiği yönündeki yaklaşım, sınır yönetimi ve geri dönüş prosedürlerinin sıkla vurgulandığı AB'nin Yeni Göç ve İltica Paketi'nde (European Commission, 2020a) oldukça açık ortaya konmuştur. Birlik, son yıllarda, üçüncü ülkelerle olan iş birliğinde sınır yönetimine ilişkin normların ve standartlarının AB politikalarıyla uyumlu şekilde dönüştürülmesini hedefleyerek, güvenlik odaklı yaklaşımını AB üyesi olmayan üçüncü ülkelere dışsallaştırmaktadır (Dimitriadi vd., 2018). Bu bağlamda AB, düzensiz göç açısından kilit bir hedef ve geçiş ülkesi konumunda olan Türkiye'yi, iş birliği diyalogunun merkezine yerleştirmiştir. Bu yaklaşımın en net ve açık yansıması, temelde düzensiz göçün önlenmesi ve Avrupa'ya yönelen geçişlerin engellenmesine ilişkin 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı'dır (European Council, 2016). Her ne kadar son yıllarda yayımlanan Avrupa Komisyonu Türkiye Raporları (bkz. European Commission, 2021a; 2020b) Türkiye'de demokratik kurumlar, sivil toplum ve hukuki sistem gibi konularda AB müktesebatından uzaklaşmanın devam ettiğini vurgulasa da aynı raporlar göç ve iltica politikalarını içeren "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı 24. fasılda son yıllarda Türkiye'nin istikrarlı bir biçimde AB ile uyum yakalamaya devam ettiğini belirtmektedir. Bu durumun yanı sıra, sınır yönetimi alanında AB ve Türkiye arasında Türkiye lehine bir "ters bağımlılık" (*reverse interdependence*) (Yıldız, 2016) olması da Türkiye'nin bu politika alanında AB ile harici farklılaştırılmış entegrasyonunun analizini klasik hiyerarşik güç ilişkisi perspektifinden bağımsız olarak farklı açılardan incelemek için son derece önemli kılmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen bilgiler ve gelişmeler ışığında bu makale, Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda AB ile harici farklılaştırılmış entegrasyonunu, ikili iş birliğinin sınırları ve entegrasyonu belirleyici faktörler açısından incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma, özellikle sınır yönetimi ve düzensiz göç kapsamında AB-Türkiye diyalogunun merkezine yerleşmiş iki konuya odaklanmaktadır: Türkiye tarafından Entegre Sınır Yönetimi (ESY) sisteminin geliştirilerek uygulanması ve AB Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX) ile teknik ve işlevsel iş birliğinin durumu. Makalenin giriş bölümünü sonrasında, harici farklılaştırılmış entegrasyon farklı politika aktarımı modelleri üzerinden kavramsallaştırılmaktadır. Aynı zamanda bu kısımda literatür tarafından harici farklılaştırılmış entegrasyonun oluşumunu açıklamak için kullanılan belirleyici faktörlerin (*drivers*) bir haritalandırılması yapılmaktadır. Ampirik bölümdeyse, ESY'nin uygulanması ve FRONTEX ile iş birliği konularında gerçekleşen harici farklılaştırılmış entegrasyonun kapsamı, sınırları ve işlevselliği 1999'dan bu yana Avrupa Komisyonu Türkiye raporları temel alınarak incelenmektedir. Bununla beraber, entegrasyonun kapsamını ve sınırlarını etkileyen faktörler, makalenin kavramsal ve kuramsal bölümünde gerçekleştirilen haritalandırmadan faydalanılarak ele alınmaktadır. Çalışmanın ana bulgusu, cazip ve güvenilir (maddi) ödüllerin/teşviklerin Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda AB ile entegrasyonunu kolaylaştırırken, tematik siyasallaşmanın ve uyum maliyetlerinin yüksek olması durumunda harici farklılaştırılmış entegrasyonu olumsuz etkilediğidir.

HARİCİ FARKLILAŞTIRILMIŞ ENTEGRASYONUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE BELİRLEYİCİ FAKTÖRLERİ

Kavramsal Çerçeve

AB'ye üye olmayan üçüncü ülkelerin AB'nin karar alma yapılarına resmi katılımı olmaksızın belli politika alanlarında AB normlarını kısmen benimsemesi, harici farklılaştırılmış entegrasyonu beraberinde getirir. Dolayısıyla, harici farklılaştırılmış entegrasyon, topluluk müktesebatının bazı kısımlarının AB sınırlarının ötesinde uygulanması anlamını da taşımaktadır (Leruth ve Lord, 2015). Bu durum, bir yandan üçüncü ülkelerin AB'nin karar alma süreçlerine dahil edilmemeleri ancak ilgili politika alanlarındaki AB müktesebatına uyum sağlamaları kurumsal açıdan üçüncü ülkeler aleyhine asimetrik bir ilişkinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Öte yandan, AB'ye ekonomik ve siyasi bağımlılığı güçlü olan ülkeler, ilgili sektörlerde gerçekleştirdikleri harici farklılaştırılmış entegrasyon ile AB ile ilişkilerini derinleştirerek ve genişleterek entegrasyondan önemli (maddi) kazançlar elde etmektedir. Bu nedenle, harici farklılaştırılmış entegrasyon kapsamında AB ile kurulan diyalogun güç ve yönetim asimetrisine rağmen, birçok üçüncü ülke bu prensip aracılığıyla AB ile ilişkilerini güçlendirmeyi tercih etmektedir. Örneğin, Avrupa Ekonomik Alanı'na AB üyesi olmadan üye olan Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn, Ortak Pazar'ın dört temel özgürlüğünden (mallar, hizmetler, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımı) yararlanma hakkını kazanmıştır. Bir yandan da bu üç ülke Ortak Pazar ile ilişkili tüm politika alanlarında AB müktesebatına uyum sağlama sorumluluğunu da üstlenmiştir (EFTA, 1994). İsviçre ise AB ile harici farklılaştırılmış entegrasyonunu ortak çıkarların hâkim olduğu sektörlerde düzenli olarak müzakere edilen ve akabinde yürürlüğe konan birçok ikili sözleşme ile gerçekleştirmektedir. AB'ye katılım müzakereleri 2005'ten beri giderek yavaşlayarak devam eden Türkiye ise, AB'ye üye olmadan halihazırda AB müktesebatının önemli bir bölümü ile uyum sağlamıştır. 2021 Avrupa Komisyonu Türkiye Raporu'na göre, Türkiye AB müktesebatıyla ilintili 33 faslın 13 tanesinde başlangıç seviyesinde, 11 tanesinde kısmen, 9 tanesinde ise ileri seviyede uyum sağlamıştır.²

Özellikle son on yılda AB'nin iç krizleri yüzünden genişleme perspektifinin giderek zayıflaması sebebiyle, AB için stratejik önem arz eden üçüncü ülkelerin AB normları ve değerlerine üyelik dışı mekanizmalar ile yakınlaştırılmasının önemi artmıştır. Bu durum, her ne kadar harici farklılaştırılmış entegrasyon kavramı ilgili bilimsel çalışmaların ve tartışmaların sayısında bir artışa sebebiyet verse de literatürde harici farklılaştırılmış entegrasyonun tanımı ve nedenleri konusunda nihai bir uzlaşmaya henüz varılamamıştır. Bu bağlamda, mevcut çalışmalar üçüncü ülkelerin AB müktesebatının seçilmiş kısımlarına uyumlarını “iç içe geçmiş çemberler (*concentric circles*)” (Schäuble ve Lamers, 1994), “dış yönetim (external governance)” (Lavenex, 2004; 2011; Lavenex ve Schimmelfennig, 2009) ve “değişken geometri (*variable geometry*)” (Wallace ve Ridley, 1985) gibi kavramlarla açıklamaktadır.

² 2021 Avrupa Komisyonu Türkiye Raporu'ndaki bilgiler çerçevesinde yazarlar tarafından belirlenmiştir.

Her ne kadar yazında bu bağlamda son derece geniş bir terminoloji çeşitliliği bulunsa da tüm bu kavramlar aslında üçüncü ülkeler ile AB arasında vuku bulan harici farklılaştırılmış entegrasyona değinmektedir.

Türkiye'nin AB ile sınır yönetimi alanında harici farklılaştırılmış entegrasyonun ESY ve FRONTEX örnekleri üzerinden analiz edileceği bu çalışmada, devletlerin göç politikalarının oluşmasında çok düzeyli (*multi-level*) ve hükümet-aşırı (*transgovernmental*) birçok faktörün ve aktörün de etkili olduğu göz önünde bulundurularak (Scholten ve Penninx, 2016), "dış yönetim" kavramı ve dış yönetimin çeşitleri üzerine odaklanılmıştır. Politika transferinde sadece hükümetlerarası aktörleri değil birden çok düzeyde faaliyet gösteren birçok aktör grubunu dikkate alan dış yönetim kavramına göre, AB'nin üçüncü ülkelere müktesebatının belli kısımlarını aktarması iki şekilde gerçekleşmekte ve böylelikle harici farklılaştırılmış entegrasyona sebebiyet vermektedir. Bu yaklaşıma göre, politika transferi genellikle ya AB lehine kurulmuş hiyerarşik bir yönetim süreciyle ya da daha yatay ve iki tarafın eşit söz hakkı olduğu ağ yönetimiyle (*network governance*) gerçekleşmektedir (Lavenex ve Wichmann, 2009). Hiyerarşik yönetime dayalı harici farklılaştırılmış entegrasyonda, üçüncü ülkeler, kendilerini bağlayıcı, önceden AB tarafından belirlenmiş ve müzakere edilemez bir koşulluluk prensibi temelinde AB müktesebatının seçilmiş kısımlarına uyum sağlamayı taahhüt etmektedirler (Lavenex ve Schimmelfennig, 2009). Hiyerarşik mekanizmalar sayesinde vuku bulan politika aktarımlarında AB'nin ana muhatapları üçüncü ülkelerin hükümetleridir. Ağ yönetimi aracılığıyla gerçekleşen harici entegrasyonda ise AB ve üçüncü ülkeler arasında ön görülen sektörel ve işlevsel iş birliğinin ve politika aktarımının kapsamı iki taraf tarafından birlikte belirlenmektedir. Bu şekilde gerçekleşen politika transferinde AB sadece ilgili yabancı ülkelerin hükümet temsilcileri değil çok düzeyli bir düzlemde faaliyet gösteren birçok aktör grubu (sivil toplum, teknokratlar, yerel yönetim vb.) ile iletişim içinde olmaktadır (Lavenex, 2008).

Harici Farklılaştırılmış Entegrasyonun Belirleyici Faktörleri

Harici farklılaştırılmış entegrasyonun kapsamını ve şeklini belirleyen faktörler konusunda yazında sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Her ne kadar bu çalışmaların büyük bir bölümü "karşılıklı bağımlılık" ve "siyasallaşma" kavramlarına odaklanan kavramsal ve ampirik analizler içerse de de diğer bazı çalışmalarda başka etkenlerin üzerinde durulmuştur. Farklılaştırılmış entegrasyon literatürü detaylıca incelendiğinde AB ile üçüncü ülkeler arasında birbirinden farklı harici entegrasyon modellerinin ortaya çıkmasında özellikle beş belirleyici faktörün öne çıktığı gözlemlenmektedir: "siyasallaşma", "karşılıklı bağımlılığın derecesi", "karşılıklı bağımlılığın asimetrisi", "teşvikler" ve "iç dinamikler".

Siyasallaşma (*politicization*), (harici) farklılaştırılmış entegrasyonun gerçekleşebilmesinde çok önemli bir engel olarak yorumlanmaktadır (Schimmelfennig vd., 2015). Siyasallaşan konularda ya da politika alanlarında çıkar gruplarının ve teknokratların şekillendirdiği geleneksel siyaset biçiminden kitle siyasetine bir kayış gözlemlenmektedir (Börzel ve Risse, 2018). Kapalı kapılar ardında konuşulacak ve

şekillendirilecek konular, medyanın ve kamunun ilgisine açılmaktadır. Bu bağlamda siyasallaşmanın ana göstergeleri, ilgili konunun belirginliği (*saliency*), tartışmalara dahil olan aktörlerin çeşitlenmesi (*actor expansion*) ve aktörler arası kutuplaşmanın artmasıdır (*polarization*) (de Wilde vd., 2016). Siyasallaşma özellikle ulusal egemenliği ve güvenliği etkileyen konularda gerçekleşmektedir ve AB bu alanlarda hiyerarşik politika transferini tercih etme eğilimindedir. Ancak, ilgili üçüncü ülke lehine asimetrik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan uygulama sorunları durumunda ağ yönetişimine geçebileceği öne sürülmektedir (Lavenex, 2008).

AB ve üçüncü ülkeler arasındaki **karşılıklı bağımlılığın derecesi** politika transferinin kapsamını ve şeklini etkileyen kilit faktörlerdendir (Turhan, 2018). Karşılıklı bağımlılık, ülkeler arasında veya farklı ülkelerdeki aktörler arasında karşılıklı etkileşimleri doğuran durumlar olarak tanımlanabilmektedir (Keohane ve Nye, 1977, s.7). Devletler arasında değişen derecelerde karşılıklı politika duyarlılığı doğuran karşılıklı bağımlılık, toplumsal aktörler için dışsallıklar oluşturarak ortak politikaların formüle edilmesini kaçınılmaz hale getirir (Schimmelfennig vd., 2015). Devletlerarası karşılıklı bağımlılıkların ilgili ülkelerde çok çeşitli aktör gruplarının çıkarlarını etkiledikleri göz önünde bulundurulursa gerek hiyerarşik süreçler gerekse ağ yönetişimi aracılığıyla gerçekleşen harici farklılaştırılmış entegrasyon modellerinde karşılıklı bağımlılığın önemi ortaya çıkmaktadır.

Karşılıklı bağımlılığın asimetrik oluşu da bağımlılığın düzeyi kadar üye olmayan devletlerin AB müktesebatına belli politika alanlarında sağlayacakları uyumun sınırlarını belirleyen kilit faktörlerden birisidir. Bu faktör, özellikle yönetenler ve yönetilenler arasında ‘dikey’ bir ilişki biçimi ortaya çıkaran hiyerarşik yönetim modellerinde öne çıkmaktadır (Lavenex ve Schimmennig, 2009). Ülkeler arasındaki bağımlılığın asimetrisi, özellikle ilgili ülkelerin politika hedeflerine ulaşmak için birbirlerine ne kadar ihtiyaç duydukları ve bu bağlamda başka iş birliği ve politika alternatifleri bulunup bulunmadığıyla ilgilidir. Üçüncü ülke lehine “ters bağımlılığın” (Yıldız, 2016, s.21) olduğu ve AB teşviklerinin zayıf kaldığı politika alanlarında, hiyerarşik yönetim biçimlerinin etkinliğini kaybetmesi muhtemeldir ve AB ağ yönetişim modellerine geçme eğilimindedir (Lavenex ve Schimmelfennig, 2009). AB’ye gerçekleşen düzensiz göçün yönetimi konusunda bir yandan üçüncü ülkelerin transit ülke olarak işlev görmeleri ve bir yandansa konunun AB ülkelerinde siyasallaşmaya ve güvenlikleştirmeye çok elverişli olması nedeniyle AB ve üçüncü ülkeler arasında çoğunlukla ters bir karşılıklı bağımlılık mevcut olmaktadır.

Teşvikler, özellikle koşulluluk mekanizması ile şekillendirilen hiyerarşik yönetim tarzlarında, AB müktesebatının üye olmayan devletlere kısmen aktarılmasının itici gücü olarak algılanmaktadır (Lavenex, 2011; Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004). AB üyelik koşulluluğu çerçevesinde verilen teşviklerin çekiciliği, üçüncü ülke hükümetlerinin maliyet-fayda hesaplamalarını etkilediği için (Börzel ve Risse, 2012) hiyerarşik politika transferinin gerçekleşme başarısını etkilemektedir. Söz verilen teşviklerin çekiciliğinin yanı sıra, AB koşulluluğunun güvenilirliği ve itibarı da harici farklılaştırılmış entegrasyonun gerçekleşmesine ve sürdürülebilirliğine etki etmektedir. Bu noktada, bilhassa Türkiye’nin AB katılım müzakerelerinin özellikle bazı üye devletlerin tek taraflı vetoları nedeniyle

2008 yılından itibaren yavaşlamasıyla üyelik koşulluluk mekanizmasının güvenilirliğinin de zayıflamasının politika transferine etkilerinin araştırılması önemli olacaktır.

Son olarak, üçüncü ülkelerin **iç dinamikleri** de AB müktesebatının Birlik sınırları dışına aktarılmasının kapsamını ve uygulanabilirliğini belirleyen faktörlerdendir. Özellikle AB normları ve standartlarına uyumun getirdiği yerel maliyetler, üçüncü ülkelerin AB politikalarına uymasını etkilemektedir. Bir üçüncü ülkenin mevcut mevzuatları ve kanunları AB müktesebatı ile ne kadar uyumlu ise harici entegrasyon o kadar kolay gerçekleşecektir (Youngs, 2009). Aynı zamanda AB'nin koşulluluk prensibi çerçevesinde verdiği teşviklerin bazı toplumsal aktörleri yerel siyasal ve ekonomik yapılarda diğer aktörlere göre daha fazla güçlendirmesi durumunda politika transferini veto edecek gruplar ortaya çıkabilmektedir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005).

BULGULAR: ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ ALANINDA TÜRKİYE’NİN AB İLE OLAN HARİCİ FARKLILAŞTIRILMIŞ ENTEGRASYONU

Entegre Sınır Yönetimi (ESY) kavramı, AB'nin 1980'li yıllarda Schengen düzenlemeleri sonrasında Birliğin özellikle dış sınırlarının yönetimi konusunda üye ülkelerin iş birliği ve ortak bir koordinasyon çerçevesinde hareket etmesi ihtiyacından ortaya çıkmıştır (Zaiotti, 2020). AB'nin dış sınırlarının üye devletlerce kontrolünde ortak yönetim modeli olarak önerilen ESY (European Commission, 2002), AB'nin sınır güvenliğinin sağlanması ve ticaretin kolaylaştırılması konularında ilgili tüm kurum ve otoritelerin iş birliğini, ulusal ve uluslararası koordinasyonunu sağlayarak etkin ve etkili bir sınır yönetimi sistemi kurmayı hedeflemektedir (Official Journal of the EU, 2016). Kolluk kuvvetleri (emniyet, jandarma, sahil güvenlik vb.), askeri birlikler, göç kurumları ve gümrük gibi sınırlarının yönetimi ve gözetiminden sorumlu otoritelerin görevleri temelde her ülkede benzerlik gösterse de ulusal ve uluslararası düzeyde aralarındaki iş birliği ve koordinasyon düzeyi farklılık gösterebilmektedir. Bu bağlamda, ESY öncelikle sınır ve kolluk kuvvetlerinin tüm faaliyetlerini koordineli olarak birleştiren çok düzeyli bir yönetim yapısı öngörür (Council of the European Union, 2006). Bunun ötesinde, sınır kontrol ve gözetleme yetkisinin askeri ve benzeri kuvvetlerden sivil tek bir otoriteye kademli olarak devrini ve sivil bir yönetim anlayışını öne çıkarır (European Commission, 2010, s.29).

AB'nin ESY ile sınır iş birliği faaliyetlerini üçüncü ülkelere daha çok güvenlikçi bir yaklaşımla “kontrol” ve “önleme” vurgusu üzerinden dışsallaştırdığını, dolayısıyla ESY'nin AB'nin düzensiz göçle mücadele ve sınır yönetimi alanında öne çıkan önemli bir dışsallaştırma aracı olduğunu söylemek çok da yanlış olmaz. AB sınır politikalarının dış boyutu, düzensiz göçün Avrupa sınırlarının dışında da güvenlikleştirilmesi ve göç yönetişimin teknokratik işleyişi (örneğin kapasite geliştirme faaliyetleri) üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmuştur (Üstübcü, 2019). Bu bağlamda Türkiye, Doğu Akdeniz düzensiz göç güzergahı üzerinde Avrupa'ya yönelen göçün kontrolünde AB için oldukça önemli stratejik bir konuma sahiptir. AB, genişleme politikasına ilişkin güncel raporunda, Türkiye'yi özellikle göç alanında ortak çıkarlarının olduğu “kilit ortağı” olarak tanımlamaktadır (European Commission,

2021b). Avrupa Komisyonu'nun Türkiye hakkındaki ilerleme/ülke raporları incelendiğinde ise, 1999'dan bu yana tüm raporlarda sınır kontrolü ve bu alanda AB müktesebatına uyuma ilişkin mutlaka bir değerlendirme yapıldığı görülmektedir. ESY'ne ilişkin doğrudan ilk yorum 2002 raporunda "Dış sınırlara ilişkin olarak, entegre bir sınır yönetim stratejisi geliştirilmesi yolundaki son gelişmeler önemli bir adım teşkil etmiştir" (AB Başkanlığı, 2002) şeklinde belirtilse de, aslında 1999 yılındaki Komisyon raporunda ESY'ne ilişkin ilk dolaylı değerlendirme "Gelecekte, koordinasyonu ve verimliliği arttırmak için, sınır kontrolleriyle görevli farklı birimlerin tek bir Sınır Muhafaza teşkilatı içinde birleştirilmesi düşünülebilir" ifadesiyle yer almaktadır (AB Başkanlığı, 1999). 2002'den bu yana tüm ilerleme raporlarında ESY'ye doğrudan açıkça atıfta bulunulması ve Türkiye'nin bu konuda gösterdiği ilerlemeye ilişkin mutlaka bir değerlendirme yapılmış olması AB'nin göç alanında özellikle ESY konusuna verdiği önemin açık bir göstergesidir.

AB, entegre sınır yönetimi konusunda Türkiye'den temelde iki konuda ilerleme göstermesini ve AB müktesebatına uyum sağlamasını beklemektedir. Bunlardan ilki, ESY sisteminin kurulması ve etkin şekilde uygulamasıdır. İkinci beklenti ise, Türkiye'nin sınır yönetiminden sorumlu tek, askeri olmayan, sivil bir sınır yönetim birimi kurulması ve buna ilişkin mevzuatın çıkarılmasıdır.

Avrupa Komisyonu ilerleme/ülke raporları sistematik olarak incelendiğinde, Türkiye'nin ESY sisteminin geliştirilmesi konusunda gösterdiği uyum performansının yıllar içerisinde yavaş da olsa bazı alanlarda olumlu yönde ilerlediği görülmektedir. Türkiye, 2006'da ESY Ulusal Eylem Planı'nı kabul etmiştir. Her ne kadar AB uygulanması yönünde eksikler bulunduğunu belirtse de (European Commission, 2018), 2016'da çıkarılan "Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İş Birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik" ile sınır yönetiminden sorumlu kurumlar arasında ESY'ye uyumlu bir koordinasyon teşvik edilmiştir. 2016'da kurulan ESY Uygulama Kurulu 2020'ye kadar toplam dört kez toplanmış ancak denetleme organı olan Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu henüz toplanmamıştır (European Commission, 2021a). Yine yıllar içerisinde sınır yönetiminden sorumlu kolluk kuvvetleri personelinin kapasitesinin güçlendirilmesi açısından birçok proje yürütülmüş ve sınır kontrol/izleme noktaları için çok sayıda hizmet içi eğitim verilmiştir. Sınırlarda yeni kontrol noktaları kurulmuş, sınır izleme sistemlerinin kapasitesi, altyapısı ve modernizasyonu güçlenmiştir (Commission of the European Communities 2007; European Commission, 2013; 2018).

Bu parametreler üzerinden incelendiğinde, ESY alanında Türkiye'nin AB ile olan harici farklılaştırılmış entegrasyonun yukarıda belirtilen alanlarda kısmen gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Politika transferinin ve uyumun gerçekleşmesinde temel etkenin AB'nin sunduğu üyelik perspektifi ve mali/teknik destek programlarından oluşan teşvik mekanizması olduğu söylenebilir. Kuramsal tartışmaları destekler nitelikte, AB'nin üyelik perspektifine ilişkin güvenilirliğinin yüksek olduğu 2006 senesine kadar, ESY alanında politika transferi temelde koşulluluk ekseninde şekillenen hiyerarşik yönetim çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu noktada Türkiye'nin özellikle mevzuat uyumuna ilişkin attığı adımlarda, üyelik koşulluluğunun ve çekiciliğinin politika uyumunu destekleyen itici güç olduğu açıktır (Kirişçi, 2007; Elitok, 2013). Diğer taraftan, mali ve teknik destek programları da ESY alanında

uyumun gerekleŒmesinde AB teŒvik mekanizmasının önemli bir boyutunu temsil etmektedir. 2002 ile 2017 yılları arasında temelde AB mali desteği ile yürütülen eŒleŒtirme (*twinning*) projelerinin yüzde 43’ Adalet ve İiŒleri alanına yöneliktir (TAEK, 2020; Bürgin, 2014). Mali ve teknik teŒvikler sayesinde Türkiye, sabit ve hareketli sınır gözetim kapasitesini ESY stratejisine uygun olarak kara ve deniz sınırlarında glendirmiŒtir. Daha çok sınır güvenliğini arttıran bu destek programları elektronik gözetleme sistemlerinin kurulması, gözetleme kulesi, termal kameralar, pasaport okuma/inceleme ekipmanları ve zırlı gözetleme aracı tedariki gibi konuları kapsamaktadır. Ayrıca, bu programlar özellikle sundukları eğitimler aracılığıyla sınır yönetiminde görevli yerel yöneticiler, g uzmanları, emniyet, jandarma, sahil güvenlik, liman yetkilileri, kara kuvvetleri ve gmrk yetkilileri gibi birçok farklı aktör arasındaki koordinasyonu güçlendirerek, çok düzeyli bir ynetiŒim yapısının oluŒabilmesine de katkı saęlamıŒtır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, ESY konusu yüksek politika alanını ilgilendiren ve nispeten hiyerarŒik ynetiŒim çerçevesinde ele alınması beklenen bir alanken, mali ve teknik teŒvik programlarıyla desteklenen çok düzeyli ynetiŒim yapıları, harici entegrasyonun daha yatay iliŒkilerle Œekillenen ağ ynetiŒimi çerçevesinde gerekleŒebilmesine kısmen olanak yaratmıŒtır. “Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan Arasında Sınır Yönetimi Alanında Bölgesel İŒ Birliği” projesi kapsamında  ülkenin de sınır kontrolünde görevlilerinin katılımıyla birçok kapasite geliŒtirme eğitimi ve alıŒtaylar gerekleŒtirilmiŒtir (İiŒleri Bakanlığı, 2019). Bu eğitimler, katılımcıların ESY’ye iliŒkin idari kapasitelerini artırmanın ötesinde,  farklı sınır komŒusu ülkenin özellikle sınır kapılarında/karakollarında görevlilerinin bir araya gelmesi ve bilgi paylaŒımı için de uygun bir ortam yaratmıŒtır.

Sınır gözetiminde altyapı, ileri teknoloji gözetim ekipmanlarının temini ve modernizasyonun güçlendirilmesinin yanı sıra sınır kontrol görevlilerinin idari kapasitesinin geliŒtirilmesi konularında gerekleŒen olumlu yöndeki uyum performansı, ESY alanında AB ile tam olarak uyumlu bir mevzuatın kabul ve sivil bir sınır birimi kurulması konularında gerekleŒmemiŒtir.

ESY alanında harici entegrasyonun sınırlarını belirleyen ve kimi konularda uyumun gerekleŒmemesinin temel faktörlerinden biri Konsey’in 2006 yılında aldığı sekiz fasılda katılım müzakerelerini durdurma kararıyla Türkiye açısından üyelik teŒvikinin ve dolayısıyla AB’nin normatif tutarlılığının zayıflamasıdır. Bir diğer ifadeyle, teŒvik mekanizması uyumu desteklediği gibi, teŒvik mekanizmasının zayıflaması da uyumun gerekleŒmesinin zor olduğu alanlarda süreci daha da yavaŒlatmıŒ hatta neredeyse tamamen durdurmuŒtur. Avrupa Komisyonu, ısrarla her sene belirttiği gibi son raporunda da Türkiye’nin Ulusal ESY Stratejisi’nin kabulünün ve ESY Ulusal Eylem Planı’nı güncellemesinin gerekliliğini vurgulamaktadır (European Commission, 2021a). Bu konuda 2.000.000 avro tutarındaki AB desteği olmasına rağmen alıŒmalara henüz baŒlanmamıŒtır (AB BaŒkanlıęı, 2022). Sivil bir sınır biriminin kurulmaması ise sınır yönetimi alanında uyumun yaratacağı maliyetin yüksek oluŒu, i dinamikler ve tematik siyasallaŒmanın artmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin sivil bir sınır teŒkilatı kurmasının Œphesiz ki ulusal egemenliği ilgilendiren kendine özgü güvenlik çıkarları ve

endişeleri nedeniyle yüksek siyasi uyum maliyetleri olacaktır. Ülkenin Doğu ve Güneydoğu sınırları, zorlu coğrafi koşullara sahip kontrolü ve izlenmesi oldukça zor uzun sınırlardır. Batı'daki deniz sınırları da girintili çıkıntılı birçok koy ve körfezden oluşan, Ege adalarına oldukça yakın yine kontrolü kolay olmayan coğrafi şartlara sahip sınırlardır. Komşu ve ardalanı coğrafyalardaki siyasi karışıklıklar, savaş ve ekonomik istikrarsızlıklar sınırlar üzerinde yoğun bir göç baskısı oluşturmaktadır. Daha da önemlisi Türkiye özellikle Güneydoğu sınırında yıllardır terörle mücadele etmektedir. Bu derece yüksek güvenlik unsurları içeren sınırların sivil bir otoritenin denetimine bırakılması ulusal güvenliğe bir tehdit olarak görülmektedir (Turhan ve Yıldız, 2022). Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin sınırlarının kontrolünü sivil bir otoriteye devretmesi ülkenin güvenlik çıkarları, ulusal egemenliği ve dış politikasıyla yakından ilgili, olası ESY uyumunun yüksek maliyet içerdiği hassas bir konudur. Ayrıca, sınırların korunması konusu son dönemlerde oldukça siyasallaşmış bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Artan göçmen karşıtı söylem ve göç konusunun siyasi çevrelerce farklı siyasi çıkarlar uğruna popülist yaklaşımlarla medyada olumsuz yönde sıklıkla bir endişe kaynağı olarak yansıtılması (Yanaşmayan vd., 2019), özellikle sınırlardan düzensiz geçişlerin arttığına dair sosyal medya paylaşımları, göç ve sınır yönetiminin doğrudan ilişkilendirilerek toplumsal kutuplaşmanın da artmasıyla (Erdoğan, 2020) konu yüksek derecede siyasallaşmıştır. Bu noktada sınır yönetimine ilişkin iş birliğinde karşılıklı bağımlılığın derecesi yüksek olsa da siyasallaşmanın yüksek olduğu konularda harici farklılaştırılmış entegrasyonun da gerçekleşmemektedir.

BULGULAR: FRONTEX İLE İLİŞKİLER BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN AB İLE HARİCİ FARKLILAŞTIRILMIŞ ENTEGRASYONU

AB'nin dış sınırlarının korunmasından ve güvenliğinden sorumlu “Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX)” ve Türkiye arasındaki ilişkiler, harici farklılaştırılmış entegrasyonun özellikle ağ yönetişimi bağlamında kapsamı ve sınırlarını incelemek için önemli bir örnek teşkil etmektedir.

FRONTEX idari yapısı itibari ile orta düzeyde özerkliğe sahip AB'nin hükümet-aşırı düzenleyici kurumlarından biridir (Lavenex, 2015). Görevi itibari ile de AB'nin hava, deniz ve kara sınırlarının güvenlik ve gözetiminden sorumlu olmak üzere üye devletler arasında operasyonel iş birliğinin koordine edilmesi, risk analizlerinin yapılması ve sınır kontrolü/gözetimine ilişkin üye devletlere destek olunması konularında kilit bir role sahiptir. FRONTEX, üye devletlerin yanı sıra, üçüncü ülkelerin sınır otoriteleri ile teknik ve işlevsel alanlarda doğrudan iş birliklerini destekler (Wessel vd., 2011, s.294). FRONTEX'in sınır gözetimi bağlamında göçmenlere yönelik özellikle deniz operasyonlarındaki müdahale yetkisi uluslararası hukuk açısından oldukça tartışmalı bir konu olsa da (Bilgin, 2017), Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Yönetmeliği, FRONTEX'i AB'nin ESY sisteminin uygulanmasından ve sınır yönetimine ilişkin müdahale yetkisiyle sorumlu kurum olarak tanımlamaktadır (Official Journal of the EU, 2016). AB'nin Yeni Göç ve İltica Paktı ise, FRONTEX'in görev alanını ve sınır kontrolleriyle ilgili

denetim yetkisini gelecekte arttırmayı ve hatta iltica başvurusu reddedilen sığınmacıların da sınır dışı edilmesinde süreçlere destek vermesini öngörmektedir (European Commission, 2020b).

FRONTEX, AB'nin dış sınırlarına ilişkin politikasını özellikle güvenlik odaklı bir yaklaşımla dışsallaştırarak hem üye devletlere hem de üçüncü ülkelere yönelik kurumsallaştırmasında oldukça önemli ve etkin bir kurumdur (Leonard, 2010). 2004'te kurulan FRONTEX ile Türkiye'nin ilişkisi ilk kez 2009 ilerleme raporunda, Türkiye ile FRONTEX'in çalışma düzenlemesi (*working arrangement*) yapılması yönünde çaba gösterdiklerinin vurgusuyla gündeme gelmiştir. Çalışma düzenlemesi yapılması yönündeki müzakereler yavaş da olsa ilerleme katetmiş ve 2012'de Türkiye ile FRONTEX arasında bir Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Bunun akabinde önemli bir sonuç olarak iş birliği önceliklerini belirlemek için veri paylaşımını amaçlayan Türkiye- FRONTEX Risk Analizi Ağı (TURAN) kurulmuştur. Türkiye ve FRONTEX arasında güçlendirilmiş operasyonel iş birliği için oldukça önemli bir zemin oluşturan ve mütakabiliyet ilkesine dayanan Mutabakat Zaptı, sınır yönetiminden sorumlu ilgili makamlar arasında düzenli veri alışverişi ve risk analizinin yapılabilmesinden sınır uzmanlarının eğitime kadar yayılan bir yelpazede teknik iş birliği için oldukça uygun bir ortam yaratmıştır. Türkiye'nin 2014 Komisyon raporunda da Türkiye ve FRONTEX arasında imzalanan iş birliği planı sonrasında risk analizi, eğitim faaliyetleri ve operasyonel iş birliği için istatistiki verilerin paylaşılmasının sorunsuz şekilde başladığı belirtilmiştir (European Commission, 2014). Diğer taraftan, 2016'da ilk kez bir FRONTEX irtibat yetkilisi AB üyesi olmayan bir ülke olarak Türkiye'de görevlendirilmiştir.

Tüm bu olumlu gelişmelerin temelinde, AB ve Türkiye arasında asimetrik bir ilişki çerçevesinde gelişen ancak Türkiye'nin lehine özellikle düzensiz göçün kontrolü noktasında ters karşılıklı bağımlılıkla açıklanabilecek bir durum yatmaktadır. Bu noktada, Mutabakat Zaptı'nın imzalanması oldukça önemli bir gelişme olarak, sınır yönetiminden sorumlu ilgili kurumların yatay bir iletişim sağlayarak sınır yönetimine özgü teknik konularda ortak faaliyetler yürütebilmesi ve nihayetinde politika transferinin ağ yönetimi ile gerçekleşmesine alan açmıştır. Koşulluluğa dayanan, hiyerarşik ve dikey bir etkileşim şekli yerine, teknik ve işlevsel yapılara dayanan çok düzlemli bu yaklaşım, AB ve Türkiye tarafındaki sınır yönetiminden sorumlu aktörleri ortaklaşa kararlaştırılan eylem planlarına dahil edebilmeye fırsat yaratmıştır. FRONTEX ile yapılan anlaşma, sınır yönetimi konusunda belirli bir dönem için olsa da Türkiye ve Yunanistan arasındaki diyalogunun özellikle sınır görevlileri arasında gelişmesine imkân sağlamasının yanında, taraflar arasında çok sayıda üst düzey toplantının da gerçekleştirilmesini kolaylaştırmıştır (FIDH –Migreurop – EMHRN, 2014). Oluşturulan temas noktalarından biri olarak Bulgaristan-Türkiye sınırındaki üçlü yapıdaki Polis ve Gümrük İş birliği Ortak Temas Merkezi, Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasındaki sınır faaliyetleri için önemli bir iş birliği adımıdır.

2020 senesinde Türkiye ile FRONTEX arasında imzalanan ancak henüz aktif şekilde uygulanmayan “2020-2022 İş Birliği Planı” risk analizi alanında gelişmiş bir iş birliğine gidilmesini, operasyonel faaliyetlerde gözlemci değişiminin artırılmasını ve Varşova'daki Türk Büyükelçiliği'ne bir Türk irtibat görevlisinin atanmasını öngörmektedir. Ancak, teknik iş birliğini ve harici entegrasyonun

gerçekleşmesini destekleyici bu girişimler, Yunanistan ile artan siyasi gerginlik, sınır geçişlerinde Yunan makamlarının göçmenlere karşı insanlık dışı muamelelerine ve Yunanistan makamlarınca yapılan geri-itmelere FRONTEX'in göz yumduğu iddiaları nedeniyle oldukça olumsuz etkilenmiş, FRONTEX ile olan görüşmeler de büyük ölçüde kesintiye uğramıştır.

2020 senesine kadar FRONTEX ile yatay işlevsel diyalogun sağladığı çerçevede gerçekleşen teknik iş birliği (risk analizi için veri paylaşımı, gözlemci faaliyetleri, eğitimler vb.) ve politika uyumunda teşvik mekanizmaları etkin rol oynamıştır. Teşvikler bu noktada temelde kapasite geliştirme eğitimleri ve sınır yönetimi alanında verilen eşleştirme projeleri gibi teknik ve mali destek programlarını kapsamaktadır. Diğer taraftan, Türkiye- FRONTEX iş birliği 2020 öncesine kadar kamuoyu ilgisinden uzak, medyada veya siyasi aktörlerin söylemlerinde neredeyse hiç yer almadan gelişmiştir. Türkiye ve Yunanistan arasında yükselen siyasi tansiyonlardan bağımsız, FRONTEX ile teknik ve operasyonel iş birliği uzun bir süre Türkiye'nin sınır yönetimi alanında AB ile olan harici farklılaştırılmış entegrasyonunda olumlu itici bir güç olarak ön plana çıkmıştır (Dimitriadi vd., 2018). Diğer bir ifadeyle, işlevsel iş birliği Türkiye ve AB kamuoyunun ve sivil toplumun konuya dahiliyetinin dışında gelişmiştir (Baird, 2015, s.857). Ancak konunun son dönemde yüksek derecede siyasallaşması, FRONTEX'in geri-itme vakalarına göz yumduğuna dair sıklıkla ortaya konulan raporlar (Amnesty International, 2021; Human Rights Watch, 2022), kurum hakkında Kasım 2020'de Avrupa Ombudsmanı, Aralık 2020'de Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF) tarafından başlatılan soruşturmalar ve Avrupa Parlamentosu'nun devam eden incelemeleri (European Parliament, 2021), FRONTEX ile Türkiye arasındaki iş birliğinin güvenilirliğini doğal olarak olumsuz etkilemiş ve ilişkiler neredeyse durma noktasına gelmiştir.

Her ne kadar, özellikle 2020 sonrasında Türkiye- FRONTEX ilişkileri oldukça olumsuz bir yöne evrilsede 2020'ye kadar gerçekleşen ilerlemeler ve harici entegrasyon FRONTEX örneği üzerinden sınır yönetimi gibi yüksek politika alanlarında da politika uyumunun sektör spesifik ve işlevsel bir iş birliği çerçevesinde mümkün olabileceğini göstermektedir.

SONUÇ

Türkiye'nin AB katılım müzakerelerinin uzun yıllardır oldukça yavaş seyretmesi ve hatta birçok politika alanında müzakerelerin başlayamaması, akademik çevrelerde Türkiye'nin AB üyesi olmadan da Birliğin normlarına ve standartlarına ne derece uyum sağlayabileceği tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Bu makale, son yıllarda AB-Türkiye diyalogunun oldukça merkezinde yer alan sınır yönetimi (politika) alanında gerçekleşen harici farklılaştırılmış entegrasyonun kapsamını ve itici güçlerini kavramsal ve ampirik açılardan mercek altına almıştır. Çalışmada özellikle bu politika alanının kapsamına giren iki temel konuda gerçekleşen ya da gerçekleşemeyen entegrasyona odaklanılmıştır: Türkiye tarafından entegre sınır yönetimi sisteminin uygulanması ve AB Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı FRONTEX ile işlevsel iş birliğinin durumu.

Makalenin ana bulgusu, cazip ve güvenilir teşviklerin Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda AB ile entegrasyonunu kolaylaştırırken, sektörel siyasallaşmanın ve öngörülen yüksek adaptasyon maliyetlerinin harici farklılaştırılmış entegrasyonu olumsuz etkilediğidir.

Kuramsal tartışmaları destekler nitelikte, AB'nin üyelik perspektifine ilişkin güvenilirliğinin yüksek olduğu 2006 senesine kadar, ESY alanında politika transferi temelde üyelik koşulluluğu ekseninde şekillenen hiyerarşik yönetim çerçevesinde gerçekleşmiştir. 2006 yılından itibaren Türkiye'nin AB üyelik perspektifinin giderek zayıflamasıyla beraber Türkiye tarafından ESY sisteminin uygulanması alanında atılan adımları özellikle eşleştirme (*twinning*) projeleri gibi teknik ve mali yardım programları teşvik etmiştir. Bu programlar, hiyerarşik politika aktarımında kilit rol oynayan hükümet temsilcilerinin yanı sıra yerel yöneticiler, göç uzmanları, emniyet, jandarma, sahil güvenlik, liman yetkilileri, kara kuvvetleri ve gümrük yetkilileri gibi birçok farklı aktör arasındaki koordinasyonu güçlendirerek, çok düzeyli, daha yatay ve ağ yönetişiminin (*network governance*) mümkün olabildiği bir harici farklılaştırılmış entegrasyon sürecinin oluşmasına da katkı sağlamıştır. Benzer şekilde, bu dönemde FRONTEX ile Türkiye arasında gerçekleşen teknik ve işlevsel iş birliği, koşulluluk mekanizmasını temel alan hiyerarşik bir yönetim süreciyle değil, iki tarafın eşit derecede söz sahibi olduğu ve iş birliğinin koşullarını ve kapsamını beraber belirleyebildiği ağ yönetişimi sürecinin oluşmasına ortam yaratmıştır. Bunun en temel örneği olarak, FRONTEX ile Türkiye arasında 2012'de imzalanan iş birliği mutabakatı, işlevsel yapılara ve müşterek kararlaştırılan eylem planlarına dayanmaktadır ve stratejik bilgi alışverişi gibi karşılıklı bağımlılığa dayalı alanlarda iş birliğini teşvik etmektedir.

Öte yandan, Türkiye'nin sınır yönetimi alanında harici farklılaştırılmış entegrasyonu her alt konu başlığında aynı düzeyde gerçekleşmemektedir. ESY alanında harici entegrasyonun sınırlarını belirleyen en önemli iki faktör, öngörülen siyasi uyum maliyetleri ve sektörel siyasallaşmadır. Türkiye'de AB müktesebatına uygun şekilde sivil bir sınır biriminin kurulamaması, ülkenin zor coğrafi ve siyasi koşullara sahip sınırlarının ve ulusal egemenliğe ilişkin güvenlik çıkarlarının ortaya çıkardığı yüksek uyum maliyetleri ile açıklanabilmektedir. Aynı zamanda, son dönemlerde mülteci "krizinin" etkileriyle artan göçmen karşıtı siyasi söylemler ve kamuoyunda göçmen algısında yaşanan değişimler, sınır yönetimi konusunun Türkiye'de siyasallaşmasına sebebiyet vermiştir. Sınırların kontrolünün kitle siyasetinin bir parçası olması, sivil bir sınır biriminin kurulması gibi ulusal egemenlikle birebir bağlantılı bir konu başlığında entegrasyonun gerçekleşmesine mâni olmaktadır. Benzer durum, FRONTEX ile olan ilişkiler için de geçerlidir. İş Birliği Mutabakatı çerçevesinde olumlu seyreden ve harici entegrasyonun ağ yönetişimi çerçevesinde gerçekleşebilmesine imkân veren ortam, FRONTEX'in son yıllarda insan hakları ihlallerine ve sınırlarda geri-itmelere göz yumduğu iddialarına karışması neticesinde büyük zarar görmüş, açılan soruşturularla FRONTEX'in kamuoyundaki güvenilirliğinin zedelenmesi ve siyasallaşması bağlamında da ilişkiler neredeyse durma noktasına gelmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye sınır rejimi konusunda AB ile uyumunu belirgin bir özerklikle ve çalışmanın kavramsal bölümünde yürütülen literatür haritalandırması aracılığıyla kategorize edilmiş belirleyici faktörlerin etkisi altında gerçekleştirmiştir.

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı (2022). *Ulusal entegre sınır yönetimi stratejisinin oluşturulması ve türkiye'nin entegre sınır yönetimini uygulaması için ulusal eylem planı'nın güncellenmesi*. <https://ab.gov.tr/taslak-ulusal-entegre-sinir-yonetimi-stratejisinin-olusturulmasi-ve-turkiyenin-entegre-sinir-yonetimini-uygulamasi-icin-52372.html> (Erişim tarihi: 1 Mart 2022)
- AB Başkanlığı (2022). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin 2002 yılı ilerleme raporu*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (Erişim tarihi: 5 Nisan 2022)
- AB Başkanlığı (1999). *Türkiye'nin katılım yönünde ilerlemesi'ne ilişkin komisyon düzenli raporu*. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (Erişim tarihi: 1 Mart 2022)
- Alpan, B. ve Öztürk, A. E. (2022). Turkish foreign policy in the Balkans amidst 'soft power' and 'de-Europeanisation'. *Southeast European and Black Sea Studies*, 1(19), 45-63.
- Amnesty International (2021). *Greece: Violence, lies and pushbacks*. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/EUR2543072021ENGLISH.pdf> (Erişim tarihi: 5 Mart 2022)
- Baird, T. (2015). Functional actorness? Border security in the EU and Turkey. *International Journal of Public Administration*, 38(12), 849-859.
- Bilgin, A. (2017). Göçmenlere yönelik deniz operasyonlarında frontex'in müdahale yetkisinin uluslararası hukuk kapsamında değerlendirilmesi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 55-82.
- Börzel, T. A. ve Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 83-108.
- Börzel, T. A. ve Risse, T. (2012). When Europeanisation meets diffusion: Exploring new territory. *West European Politics*, 35(1), 192-207.
- Bürgin, A. (2014). Strategic learning, limited Europeanization: How the Turkish national police used twinning to prepare itself for the planned new border agency. *Turkish Studies*, 15(3), 458-475.
- Cianciara, A. K. ve Szymański, A. (2020). Differentiated integration: towards a new model of European Union–Turkey relations?. *Turkish Studies*, 21(2), 254-273.
- Cihangir-Tetik, D. ve Müftüler-Baç, M. (2018). Turkey's compliance with the European Union's development policy: a pattern of external differentiated integration?. *Journal of European Integration*, 40(7), 939-959.
- Commission of the European Communities (2007). *Commission staff working document: Turkey 2007 progress report, SEC (2007) 1436. Brussels, 6 November 2007*, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/turkey_progress_report_2007.pdf. (Erişim tarihi: 20 Mart 2022)

- Council of the European Union. (2018). *Enlargement and stabilisation and association process— Council conclusions. 10555/18. Brüksel.* <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>. (Erişim tarihi: 1 Mart 2022)
- Council of the European Union (2006). *Council Conclusions on Integrated Border Management*, <https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/documents/2-council-conclusions-integrated-border-management-jha-council-4-5-december-2006>. (Erişim tarihi: 21 Mart 2022)
- de Wilde, P., Leupold, A. ve Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3-22.
- Dimitriadi, A., Kaya, A., Kale, B. ve Zurabishvili, T. (2018). EU-Turkey relations and irregular migration: Transactional cooperation in the making. *FEUTURE Online Paper*, 16. [https://feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/FEUTURE Online Paper No 16 D6.3.pdf](https://feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/FEUTURE_Online_Paper_No_16_D6.3.pdf). (Erişim tarihi: 28 Mart 2022)
- Elitok, S.P. (2013). Turkish migration policy over the last decade: a gradual shift towards better management and good governance. *Turkish Policy Quarterly*, 12(1): 161- 172.
- Erdoğan, M. (2020). *Syrian barometer 2019: A framework for achieving social cohesion with Syrians in Turkey*. Ankara: Orion Kitabevi.
- European Free Trade Association (EFTA) (1994). *Agreement on the European Economic Area, (OJ No L 1, 3.1.1994, p. 3; and EFTA States' official gazettes)*. fta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAAgreement.pdf. (Erişim tarihi: 12 Mart 2022)
- European Commission (2021a) *Commission staff working document: Turkey 2021 Report, SWD(2021) 290.Brussels, 19.10. 2021.* <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Turkey%202021%20report.PDF>. (Erişim tarihi: 8 Mart 2022)
- European Commission (2021b). *2021 communication on eu enlargement policy, COM(2021) 644 final. Strasbourg, 19.10.2021.* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2021-communication-eu-enlargement-policy_en (Erişim tarihi: 7 Mart 2022).
- European Commission (2020a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a new pact on migration and asylum, COM(2020) 609. Brussels, 23.10.2020.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>. (Erişim tarihi: 8 Mart 2022).
- European Commission (2020b). *Turkey 2020 Report. Brussels, 6.10.2020, SWD(2020) 355 final.* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/turkey_report_2020.pdf. (Erişim tarihi: 3 Mart 2022).
- European Commission (2018) *Commission Staff Working Document: Turkey 2018 Report, SWD(2018) 153.Brussels, 17.04.2018.* <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-turkey-report.pdf>. (Erişim tarihi: 9 Mart 2022)

- European Commission (2014) *Commission Staff Working Document: Turkey 2014 Progress Report*, SWD(2014) 307. Brussels, 8.10.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0307&from=BG>. (Erişim tarihi: 2 Mart 2022)
- European Commission (2013) *Commission Staff Working Document: Turkey 2013 Progress Report*, SWD(2013) 417. Brussels, 16.10.2013. https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/tr_rapport_2013_en.pdf. (Erişim tarihi: 2 Mart 2022)
- European Commission (2010) *Guidelines for integrated border management in European Commission external cooperation*. <https://www.icmpd.org/file/download/48280/file/Guidelines%20for%20Integrated%20Border%20Management%20in%20European%20Commission%20External%20Cooperation%20EN.pdf>. (Erişim tarihi: 5 Mart 2022)
- European Commission (2002). *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*. Brussels, 7.5.2002, COM(2002) 233 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0233&from=EN>. (Erişim tarihi: 5 Mart 2022)
- European Council (2016). EU-Turkey statement. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. (Erişim tarihi: 15 Mart 2022)
- European Parliament (2021). Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. *Working Report*. 14.07.2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf(Erişim tarihi: 5 Mart 2022)
- FIDH – Migreurop – EMHRN (2014). *Frontex – Between Greece and Turkey: At the Border of Denial*. http://migreurop.org/IMG/pdf/rapport_en_web-2.pdf. (Erişim tarih: 6 Mart 2022)
- Gstöhl, S. (2016). ‘Brexit’ lessons from third countries’ differentiated integration with the EU’s internal market. *College of Europe Policy Brief*, 14. <http://aei.pitt.edu/93089/>. (Erişim tarihi: 6 Mart 2022).
- Human Rights Watch (2022). “*Their Faces Were Covered*” Greece’s Use of Migrants as Police Auxiliaries in Pushbacks. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/greece0422_web.pdf. (Erişim tarih: 3 Mart 2022)
- İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasında sınır yönetimi alanında bölgesel işbirliği aşama-2 projesi*. <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/turkiye-yunanistan-ve-bulgaristan-arasinda-sinir-yonetimi-alaninda-bolgesel-isbirligi-asama-2-projesi>. (Erişim tarih: 3 Mart 2022)
- Karakas, C. (2013). EU–Turkey: integration without full membership or membership without full integration? A conceptual framework for accession alternatives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(6), 1057-1073.

- Keohane, R. O. ve Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence*. (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Kirişçi, K. (2007). *Border management and EU-Turkey relations: Convergence or deadlock*. *European University Institute CARIM-RR* 2007/3. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7988/CARIM-RR_2007_03.pdf. (Erişim tarihi: 7 Mart 2022)
- Lavenex, S. (2015) The External face of differentiated integration: third country participation in eu sectoral bodies. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 836-853.
- Lavenex, S. (2011). Concentric circles of flexible 'EUropean' integration: A typology of EU external governance relations. *Comparative European Politics*, 9(3), 372-393.
- Lavenex, S. (2008). A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?. *Journal of European Public Policy*, 15(6), 938-955.
- Lavenex, S. (2004). EU external governance in 'wider Europe'. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 680-700.
- Lavenex, S. ve Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812.
- Lavenex, S. ve Wichmann, N. (2009). The external governance of EU internal security. *Journal of European Integration*, 31(1), 83-102.
- Leonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: Frontex and securitization through practices. *European Security*, 19(2), 231-254.
- Leruth, B. ve Lord, C. (2015). Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory? *Journal of European Public Policy*, 22(6), 754-763.
- Müftüler-Baç, M. (2017). Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration. *Turkish Studies*, 18(3), 416-438.
- Official Journal of the EU (2016). *Regulation (EU) 2016/1624*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>. (Erişim tarihi: 9 Mart 2022)
- Özer, Y. (2020). External differentiated integration between Turkey and the European Union: the customs union and its revision. *Turkish Studies*, 21(3), 436-461.
- Schäuble, W. ve Lamers, K. (1994). *Überlegungen zur europäischen Politik*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=1. (Erişim tarihi: 9 Mart 2022)
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D. ve Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764-782.
- Schimmelfennig, F. ve Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661-679.

- Scholten, P. ve Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. İçinde B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (der.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, (s. 91-108). Springer Cham.
- Turhan, E. ve Wessels, W. (2021). The European Council as a key driver of EU–Turkey Relations: Central functions, internal dynamics, and evolving preferences. İçinde W. Reiners & E. Turhan (der.) *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, (s. 185-217). Palgrave Macmillan Cham.
- Turhan, E. ve Yıldız, A. (2022). Turkey’s external differentiated integration with the EU in the field of migration governance: the case of border management. İçinde B. Leruth, S. Gänzle and J. Trondal (der.), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. (s. 502-518) Londra: Routledge.
- Turhan, E. (2018). Avrupa Birliği’nin üçüncü ülkelerle harici farklılaştırılmış entegrasyon modelleri ve Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği: neoliberal bir yaklaşım. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, 27(1), 95-120.
- Turhan, E. (2017). Thinking out of the accession box: The potential and limitations of internal and external differentiated integration between Turkey and the EU. İçinde M. Waechter (der.), *Europe–Against the Tide*, (s. 43-59). Nomos: Baden-Baden.
- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (Turkish Atomic Energy Authority - TAEK) (2020). *Twinning projects in Turkey*. www.taek.gov.tr/en/twinning-project/home/227-what-is-a-twinning-project/1325-twinning-projects-in-turkey.html. (Erişim adresi: 16 Mart 2022).
- Üstübici, A. (2019). The impact of externalized migration governance on Turkey: technocratic migration governance and the production of differentiated legal status. *Comparative Migration Studies*, 7(46), 1-18.
- Wallace, H. ve Ridley, A. (1985). Europe the challenge of diversity, *Chatham House Papers*. Londra: Routledge.
- Wessel, R.A., Marin, L. ve Matera, C. (2011). The External dimension of the eu’s area of freedom, security and justice. İçinde C Eckes & T. Konstadinides (der.), *Crime within the area of freedom, security and justice: A European Public Order içinde*, (s. 272-300). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yanaşmayan, Z., Planck, M., Üstübici, A. ve Kaşlı, Z. (2019). Under the shadow of civilizationist populist discourses: political debates on refugees in Turkey. *New Diversities*, 21(2), 37-51.
- Yıldız, A. G. (2016). *The European Union’s immigration policy: Managing migration in Turkey and Morocco*. Londra: Palgrave Macmillan.
- Youngs, R. (2009). Democracy promotion as external governance?. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 895-915.
- Zaiotti, R. (2020). Border management. İçinde A. Ripoll Servent & F. Trauner (der.), *The Routledge Handbook of Justice and Home*. Londra: Routledge.