

PAPER DETAILS

TITLE: "Guvenli, Sistemli ve Duzenli Goc Icin Kuresel Mutabakat" Uzerine Bir Degerlendirme

AUTHORS: Esra YILMAZ EREN

PAGES: 65-122

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1851879>

“Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç İçin Küresel Mutabakat” Üzerine Bir Değerlendirme

Eine Auswertung des globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration

Dr. Esra Yılmaz Eren*

ÖZ

“Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat”, dünya nüfusunun % 3.6’sını teşkil eden göçmenlerin haklarının korunması ve göç olgusunun uluslararası düzeyde çözüme kavuşturulması için geniş bir katılımı imzalanan ilk belgedir. İki yılı aşan hazırlık çalışmaları, her ülkenin sahip olduğu farklı göç şartlarına bağlı olarak oldukça tartışmalı geçen müzakere sürecine rağmen, geniş bir katılımı imzalanan Mutabakat, devletlerin göç olgusunu uluslararası düzlemde düzenleme iradelerini yansıtmaktadır. Göç konusunun kalkınma bakış açısıyla ele alınması, ülkelerin sınır yönetimi ve göçmen kabulu ile ilişkin egemenlik haklarından kaynaklanan yetkilerini saklı tutmak istemeleri ve düzenli-düzensiz göç ayrımı gibi farklı tartışmalara konu olan hususların ele alındığı metin, göçmenlerin statü farklılığı gözetilmeksizin sahip olduğu haklara vurgu yapılması ve özellikle iklim ve afet kaynaklı göç olgularına yer verilmiş olması bakımından göç yönetiminde yeni bir aşamayı ifade etmektedir. Devletlerin en önemli çekincesini oluşturan bağlayıcılık hususu, metnin bağlayıcı olmadığı net bir biçimde belirtilmesiyle çözüme kavuşturulmuştur. Dört yılda bir yapılması planlanan “Küresel Göç İzleme Forumu” kapsamında Mutabakat metninin devletlerce uygulanmasının izlenmesi dışında da devletlere herhangi bir somut sorumluluk yüklenmemiştir.

Bugün, devletlerin büyük bir çoğunluğu uluslararası göç olgusunun daha iyi yönetilmesi gerektiğini ve aralarında işbirliği olmaksızın kendi başlarına bu hususun üstesinden gelemeyeceklerini kabul etmektedirler. Ancak hem ülkesel çıkarlar, dış ilişkiler, güvenlik ve ekonomik kaygılar gibi farklı sebeplerle hem de göçün kontrolü ve geri kabul gibi hususlardaki anlaşmazlıklar nedeniyle, devletler göçmenlere karşı olan sorumluluklarını göz ardı etmektedirler. Göç, insan hakları kuramının evrensel tanımlaması ile devlet egemenliğinin gerekleri arasında sıkışmış durumdadır.

* Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi (eren@tau.edu.tr), ORCID: 0000-0001-5422-9247.

Mutabakatın mevcut haliyle bağlayıcı olmadığı, dolayısıyla kapsamlı ve etkili bir göç yönetimi oluşturmaktan uzak olduğu doktrinde sıklıkla ifade edilmektedir. Ancak mutabakat metinleri ve beraberinde getirdikleri işbirliği mekanizmaları, uzun vadede farklı çalışmalara kapı aralayabilmekte ve özellikle devletler dışındaki aktörlerin de sürece dahil edilmesi ve ek desteklerle, en azından mevcut kazanımların korunmasına katkı sağlayabilmektedirler. Bu bakış açısıyla Küresel Göç Mutabakatı, günümüzün en büyük sorunlarından birinin, uluslararası toplum olarak birlikte ele alınması çabasının sadece niyetini ve başlangıcını oluşturmaktadır. Devletlerin geniş desteği ile göçün uluslararası yönetimine zemin oluşturacak bir kapasiteye sahiptir ve gelecekteki bağlayıcı çalışmalar için uygun temeli oluşturmaktadır. Ayrıca Mutabakat, belirlediği her bir hedefin gerçekleştirilmesi için devletlerin kendi durumlarına en uygun olan usulü seçebilecekleri bir yol haritası ve seçenekler menüsü de sağlamaktadır. Ancak son tahlilde süreç, mevcut uluslararası taahhütlerine ek herhangi bir taahhüt altına girmek istemeyen ve sınır kontrolünü egemenlik yetkisi kapsamında değerlendiren devletlerin, söz konusu Mutabakat metninin hedeflerini nasıl hayata geçireceklerine yönelik çabalarıyla şekillenecektir.

Anahtar Kelimeler: *Küresel Göç Mutabakatı, New York Deklarasyonu, göç, BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi, devletlerin ulusal egemenliği, insan hakları.*

“Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”

an Assessment

ABSTRACT

“The Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration”, is the first international document signed with broad participation to manage migration in international level and protect the rights of migrants, which constitute 3.6% of the world population. The Compact deals with various controversial subjects ranging from regulating migration from a development perspective to balancing the countries’ desire to keep their authority arising from their sovereign rights regarding border management or preserving the distinction of regular and irregular migration. Moreover, the Compact reflects a highly innovative perspective by emphasizing the rights of migrants regardless of their status and recognizing disaster and climate change-related migration. The bindingness issue, which constitutes the most important reservation of the states, was resolved

with a clear statement, and no further concrete responsibility was imposed on the states other than monitoring the implementation of the Compact within the scope of the Global Migration Monitoring Forum.

Today most of the states accept that international migration urges to be managed by international cooperation. Nevertheless, due to different reasons as national interests, foreign relations, security and economic concerns, many conflicts arise between states regarding the responsibilities towards asylum seekers, migration control and readmission. Therefore activities of the states are stuck between the universal definition of human rights theory and the requirements of state sovereignty.

Although the Compact is criticized for not being binding in its current form and therefore being far from establishing a comprehensive and effective migration management, the compacts in general, and the cooperation mechanisms they bring with, can open the door to different studies in the long term. Especially by the inclusion of different actors, and additional support, compacts -at least- can conduce to the preservation of the current stage reached. In addition, with broad support from states, the Compact has the capacity to lay the ground for international management of migration, and provides the appropriate basis for future binding attempts. The Compact reflects the intention and the beginning of the effort to deal with one of the biggest problems of today as an international community. Thus it provides a roadmap and a menu of options from where States can choose the one that best fits their unique situation in order to achieve each goal it sets. However, in the final analysis, the process will be shaped by the efforts of the states -that do not want to make any further international commitments and see border control as a sovereign power- and how they will implement the objectives of the Compact.

Keywords: *Global Compact on Migration, New York Declaration, immigration, UN 2030 Sustainable Development Agenda, national sovereignty of states.*

GİRİŞ

Her yıl artan orandaki geniş çaplı göç hareketlerinin¹ tüm sınırları aşan nitelikte politik, ekonomik, sosyal ve insani sonuçları bulunmak-

¹ Uluslararası Göç Örgütü'nün verilerine göre tüm dünya nüfusunun % 3.6'sını oluşturan yaklaşık 280.6 milyon insanın göçmen olduğu ifade edilmektedir.

tadır. Buna rağmen insan hareketliliği bağlamında en geniş kavram olarak ifade edilebilecek olan “göç” ve “göçmenlik” hususlarında bağlayıcı nitelikte uluslararası bir düzenleme bulunmamaktadır. Öte yandan özellikle son yıllarda yaşanan kitlesel akınlar esnasında şahit olunan dramlar, teknolojik imkânlar neticesinde tüm dünya kamuoyu tarafından izlenmiş ve kısmi de olsa bir farkındalık oluşmuştur². Bu farkındalık sadece toplumlar gözünde değil, devletler düzeyinde de göç olgusunun çözüme kavuşturulmasının ancak küresel ölçekte gerçekleştirilecek adımlarla mümkün olabileceğini ve ev sahibi ülkelere destek olmak için daha fazla uluslararası işbirliğine ihtiyaç bulunduğunu göstermiştir. Buna karşın göç ve mültecilik hususları devlet çıkarları ve insan hakları bağlamında pek çok çatışmaya sahip olan alanlar olarak görülmektedir. Özellikle kişilerin vatandaş ya da yabancı olmalarından, başka bir deyişle statülerinden bağımsız olarak sahip oldukları insan hakları ile devletlerin göç olgusuna egemenlik yetkilerinden kaynaklanan ülkesel veya kategorik sınırlar koymak istemeleri en başat çatışmalardan birini teşkil etmektedir³.

Bu çalışma kapsamında göç alanında uluslararası nitelikte ilk düzenleme olan ve oldukça geniş katılımı bir BM Genel Kurul kararı olarak kabul edilen “Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç İçin Küresel Mutabakat” incelenmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde Küresel Göç Mutabakatının hazırlanması süreci, özellikle New York Deklarasyonu bağlamında

https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2020, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2021).

² Ege kıyılarında bulunan Aylan bebek (Anne Bernard/Karam Shoumali, “*Image of Drowned Syrian, Aylan Kurdi, 3, Brings Migrant Crisis Into Focus*”, New York Times, 3 Eylül 2015, <https://www.nytimes.com/2015/09/04/world/europe/syria-boy-drowning.html>, Erişim Tarihi: 29.03.2021) veya Macar gazetecinin sınırı geçmeye çalışan mülteciye çelme takması (“Hungarian camera woman filmed kicking refugees apologizes”, <https://www.dw.com/en/hungarian-camera-woman-filmed-kicking-refugees-apologizes/a-18708440>, Erişim tarihi: 29 Mart 2021) gibi haberler çok hızlı bir biçimde viral hale gelmiş ve uluslararası kamuoyunda mültecilerin yaşadıkları şartlara ilişkin bir farkındalık oluşmuştur.

³ Sandra Lavanex, “The UN Global Compacts on Migration and Refugees- A Case for Experimentalist Governance?”, *Global Governance*, 2020, C. 26, 673-696, s. 678.

ele alınacaktır. İkinci bölümde ise Mutabakat metninin içeriği, hukuki statüsü, göç hususuna ilişkin getirdiği yenilikler ve temel düzenlemeler konu edilmiştir. Son bölüm, Mutabakatı kabul eden ve imzalamayı reddeden devletlerin, göçün uluslararası düzeyde bağlayıcı bir hukuki yapıya kavuşturulamamasının temel nedenini de oluşturan, egemenlik yetkilerine ilişkin argümanları karşısında, Küresel Göç Mutabakatının nasıl bir göç rejimi kurmayı amaçladığına ve bu alandaki eksikliklere odaklanmaktadır.

I. Küresel Göç Mutabakatı'na Giden Süreç

“Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç İçin Küresel Mutabakat”ı (Küresel Göç Mutabakatı-KGM) oluşturan aşamalar incelendiğinde, 90’lı yıllara kadar salgın hastalıklar, uluslararası ticaret ve iklim değişikliği gibi sınır aşan özellikler gösteren pek çok alanda, devletlerin Birleşmiş Milletler (BM) aracılığıyla ortak kurumsal işbirlikleri gerçekleştirdikleri, buna karşın uluslararası göçe ilişkin resmi ya da yeknesak bir çerçeve belirlenmemiş olduğu görülmektedir⁴. Bunun temel nedeni BM’nin üye devletler arasında bu alanda harekete geçilmesine ilişkin siyasi bir irade göremeyişidir⁵. Öte yandan son yirmi yılda uluslararası göç alanında diyalog ve ortak çalışmaları içeren bir takım girişimlerin gerçekleştiği göze çarpmaktadır⁶. *Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına Dair BM*

⁴ Michele Klein-Solomon/Suzanne Sheldon, “The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 584-590, s. 585.

⁵ Alexander Betts, “Introduction: Global Migration Governance”, *Global Migration Governance*, Editör: Alexander Betts, OUP, 2011, 1-29. Buna rağmen son 20 yılda uluslararası göçün yönetimine ilişkin belli adımlar atılmıştır. Kısa bir tarihçe için Bkz. Sandra Lavanex, “Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean?”, Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017; Pauline Melin, “The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation”, *European Journal of Migration and Law*, 2019, C. 21, S. 9, 194-214.

⁶ Bkz. “Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration, OHCHR, 2011; Kathleen Newland, “The

*Sözleşmesi*⁷, bütün göçmenlerin sahip olması gereken temel hakları düzenleyerek bu alanda önemli bir boşluğu doldurmuştur. Ancak sözleşmenin başta kuzey ülkeleri olmak üzere pek çok ülke tarafından imzalanmamış olması (çoğunlukla ilgili devletlerde halihazırda bulunan düzensiz göçmenlere haklar tanıyacağı gerekçesiyle) uluslararası platformda istenen etkiyi doğurmasını da engellemiştir⁸. Öte yandan göç olgusunun insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı boyutu ise BM tarafından hazırlanan sözleşmeler ile ceza hukuku bağlamında düzenlenmiştir⁹. Ayrıca BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından 1999 yılında göçmenlerin insan hakları alanında çalışmak üzere Özel Raportörlük kurulması da bu alandaki bir başka önemli gelişmedir¹⁰. Sayılanlara ek olarak; BM'nin 2000li yıllarda

Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", *Global Governance*, 2010, C. 16, S. 3, 331-343.

⁷ UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 18 December 1990, A/RES/45/158, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3980.html>.

⁸ Bkz. *Migration and Human Rights- The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, Editörler: P. De Guchteneire/ A Pecoud/R. Cholewinski, CUP, 2008.

⁹ Sınır aşan Organize Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, BM 55/25 sayılı Genel Kurul kararı ile 15 Kasım 2000'de kabul edilmiş, 29 Eylül 2003'te yürürlüğe girmiştir) ve bu Sözleşmenin Protokolleri olan "İnsan Ticaretini, Özellikle Kadın ve Çocuk Kaçakçılığını Önleme, Bastırma ve Cezalandırma Protokolü" (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, BM 55/25 sayılı Genel Kurul kararı ile 15 Kasım 2000'de kabul edilmiş, 25 Aralık 2003'te yürürlüğe girmiştir), "Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol" (The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, BM 55/25 sayılı Genel Kurul kararı ile 15 Kasım 2000'de kabul edilmiş, 28 Ocak 2004'de yürürlüğe girmiştir).

¹⁰ Commission on Human Rights Resolution 1999/44, 27 Nisan 1999. Özel rapor-törün görevi İnsan Hakları Komisyonu'nun 2002/62 ve 2005/47 sayılı kararlarıyla ve sonra göreve başlayan İnsan Hakları Konseyi'nin 8/10, 17/12 ve 26/19 sayılı kararlarıyla 3'er yıllık periyotlar halinde uzatılmıştır. Özel raportörün ilk görevi "özellikle kadınlar, çocuklar ve kayıt dışı ve düzensiz durumda olanların hassasiyetlerini dikkate alarak, göçmenlerin insan haklarının etkili bir biçimde korunmasının önündeki engellerin üstesinden gelmek için gerekli yolları bulmak" olarak

göç hususunu özellikle kalkınma alanında gerçekleştirilen uluslararası düzeydeki farklı girişimler bağlamında ele aldığı da görülmektedir¹¹. Bu

tanımlanmıştır. Bkz. Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Purpose of the mandate, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx> (Erişim tarihi: 29.01.2021).

- ¹¹ Göç alanında uluslararası düzeydeki önemli yapı taşlarını oluşturan girişimler periyodik olarak şu şekilde sıralanabilir: 2001’de kurulan ve devletlerarasında gelişmiş bir işbirliği yoluyla bölgesel ve küresel düzeyde göçün daha iyi yönetilmesine odaklanan bir danışma süreci oluşturmayı hedefleyen “Bern Girişimi” (<https://www.iom.int/berne-initiative> (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020) Ayrıca Bkz. Bu girişim tarafından hazırlanan *The Berne Initiative, Report "An International Agenda for Migration Management"*, Switzerland: State Secretariat for Migration (SEM), (Bern, 2-3 Temmuz 2003), Ağustos 2003, <https://www.refworld.org/docid/4034e8da4.html> (Erişim tarihi: 27.12.2020); 2002 yılından itibaren BM Ekonomik ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı’nın göç alanındaki gelişmeleri ve verileri paylaştığı periyodik yayınlanan *Uluslararası Göç Raporları*, Raporlar için Bkz. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.asp> (Erişim tarihi: 27.12.2020); Uluslararası göçü ele alan ilk küresel panel olma özelliğine sahip olan ve 2003-2005 yılları arasında görev yapan *BM Uluslararası Göç Küresel Komisyonu*, Bkz. <https://www.iom.int/global-commission-international-migration> (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020), Komisyon tarafından uluslararası göçe ilişkin sorunları tespit etmek ve önerilerde bulunmak için hazırlanan ve BM Genel Sekreterliğine sunulan rapor için Bkz. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action- Report of the Global Commission on International Migration*, https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main-site/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020); BM Genel Kurulu 58/208 sayılı ve 23 Aralık 2003 tarihli kararıyla altmış birinci oturumunda uluslararası göç ve kalkınmanın çok boyutlu yönlerini tartışmak ve kalkınma faydalarını en üst düzeye çıkarmak ve olumsuz etkilerini en aza indirmek için uygun yolları belirlemek amacıyla uluslararası göç ve kalkınmaya üst düzey bir diyalog ayırmaya karar vermiş ve *BM Uluslararası Göç ve Kalkınma Üzerine Yüksek Düzeyli Diyalog kurulmuştur*. (Bkz. <https://www.iom.int/united-nations-high-level-dialogue-international-migration-and-development-hld> (Erişim tarihi: 27.12.2020); 2006 yılında BM Genel Sekreteri tarafından kurulan *Küresel Göç Grubu*, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Birleşmiş Milletler sisteminin göçle bağlantılı birimlerini içeren (Dünya Bankası, BMMYK, BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü-UNESCO, BM

bakış açısıyla, 2015 yılında hükümetler, “Dünyamızı dönüştürmek: 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi”¹²’ni kabul ederek, statülerden bağımsız olarak herkesin temel insan haklarını güvence altına alınmasını ve ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmayı dengelemeyi amaçlamışlardır. 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi “Devletlerarasındaki eşitsizliklerin azaltılması” başlıklı Hedef 10.7 bağlamında da devletler, “Planlı ve iyi yönetilen göç politikalarının uygulanmasıyla insanların muntazam, güvenli, düzenli ve sorumlu bir biçimde göç etmesi ve yer değiştirmelerinin kolaylaştırılması”¹³’ni taahhüt etmişlerdir¹³. Bu taahhüt esasen sadece 2030 Gündemi’nin göç bileşeninin temelini oluşturmakla kalmayıp, aynı zamanda göç konusunda harekete geçilmesi için uluslararası kamuoyuna kapsamlı bir çağrı anlamına da gelmektedir¹⁴. Zira göç konusu içerisinde yer alan belli hususlar yukarıda ifade edildiği şekliyle farklı uluslararası anlaşmalarla düzenlenmiş olsa da¹⁵, göçü tüm yönleriyle kapsamlı bir bi-

Çocuklara Yardım Fonu- UNICEF, Uluslararası Göç Örgütü- ILO, Dünya Sağlık Örgütü- WHO, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği-OHCHR, BM Nüfus Fonu- UNFPA, BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi-UNODC, BM Üniversitesi- UNU) ve göçle ilgili bölgesel ve uluslararası normların ve araçların daha yaygın bir şekilde uygulanmasını ve daha tutarlı, kapsamlı ve iyi koordine edilmiş kurumlar arası yaklaşımların benimsenmesini teşvik eden bir kurumlar arası koordinasyon mekanizması olarak görev yapmaktadır. <http://www.globalmigrationgroup.org/> (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020); 2007’den beri ülke temsilcileri arasında periyodik toplantılar organize eden *Küresel Göç ve Kalkınma Forumu* Bkz. <https://www.gfmd.org> (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020).

¹² UN General Assembly Resolution 70/1, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, Seventieth session, Agenda items 15 and 116, 25 Eylül 2015.

¹³ 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri için Bkz. <https://open.undp.org/sustainable-development-goals> (Erişim tarihi: 27 Aralık 2020).

¹⁴ Solomon/Sheldon, s. 584.

¹⁵ İnsan ticaretine ilişkin Palermo Protokolleri, göçmen kaçakçılığı bağlamında Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, göçmenlerin çalışma haklarına ilişkin hususlarda Uluslararası Çalışma Örgütü’nün ilgili sözleşmeleri ve Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme gibi. Bkz. dn. 10.

çimde ele alan ve hukuki bir çerçeve çizen uluslararası bir sözleşme bulunmamaktadır¹⁶.

A. New York Deklarasyonu

Göçmen ve mülteci hareketlerine yönelik olarak yıllar içerisinde gerçekleşen bu çalışmaların ışığında Eylül 2016'da 193 üye devletin katılımıyla küresel düzeyde gerçekleşen BM Genel Kurulu'nda, "New York Mülteciler ve Göçmenler Deklarasyonu"¹⁷ kabul edilmiştir. Deklarasyon'un kabul edilmesiyle birlikte devletler, BM Şart metninde yer alan ilkeler ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin yanı sıra bir dizi temel insan haklarını düzenleyen anlaşmayı da teyit etmişlerdir. Devletler, bu metne imza atarak hak temelli bir bakış açısıyla ve statü ayrımı yapılmaksızın tüm göçmenler ve mültecilerin güvenliklerinin, onurlarının ve insan haklarının korunmasını, kadınlar ve çocuklara yönelik özel önlemler alınmasını (eğitim, iş imkanı, gözetimin engellenmesi) ve geri dönüş-geri kabul de dahil olmak üzere güvenli, sistemli ve düzenli göçün sağlanması için ortak çalışmayı taahhüt etmişlerdir¹⁸. Bu metinle, aynı zamanda büyük çaplı mülteci ve göçmen hareketlerinde, tüm uluslararası toplumun ortak sorumluluğu bulunduğu da kabul edilmiş olmaktadır ve bu bağlamda çok sayıda mülteci ve göçmene ev sahipliği yapan ülkelere destek verilmesi de kararlaştırılmıştır¹⁹.

¹⁶ Solomon/Sheldon, s. 585; Betts, s. 3-5; Elspeth Guild/Stephanie Grant, *What Role for the EU in the UN Negotiations on a Global Compact on Migration?*, CEPS Research Report 2017/05, Brussels, 2017, s. 1.

¹⁷ BM Genel Kurul Kararı, "Draft resolution referred to the high-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants by the General Assembly at its seventieth session New York Declaration for Refugees and Migrants", A/71/L.1, 13 Eylül 2016.

¹⁸ Elspeth Guild/Stefanie Grant, *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean?*, Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No: 252, 2017, s. 2.

¹⁹ New York Deklarasyonu Bkz. <https://www.unhcr.org/57e39d987> (Erişim tarihi: 28 Aralık 2020). KGM'ye gelen süreçte neler olduğuna ilişkin detaylı analiz için Bkz. Solomon/Sheldon, ss. 584-590.

Deklarasyon kapsamında devlet yetkilileri hem mülteciler hem de göçmenler için geçerli olan bir dizi taahhüt yanında, mülteciler ve göçmenler için ayrı ayrı taahhütlerde de bulunmuşlardır²⁰. Bu bağlamda göç ve mültecilik hususlarına kapsamlı bir yaklaşım ihtiyacının altını çizerek, ülkelere gelen tüm kişiler –özellikle kitleler halinde gelen kişiler- için insancıl, onurlu, cinsiyete duyarlı ve hızlı bir karşılama yanında, insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı ile koruma sağlayacaklarını beyan etmişlerdir (para. 22).

Deklarasyon, sadece statülerine bakılmaksızın tüm göçmenlerin insan haklarının korunacağını taahhüt etmekle kalmayıp, konsolosluk koruması da dahil olmak üzere koruma, destek ve işbirliği sağlanacağına da dikkat çekmektedir (para. 42). Burada konsolosluk korumasından esasen konsolosluk görevlilerinin yurtdışındaki vatandaşlarını korumaya ilişkin haklarını ve devletlerin bu görevlilere karşı sorumluluklarını belirleyen “Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi” kastedilmektedir²¹. Konsolosluk ilişkileri bağlamında korunmanın, Deklarasyon ‘un ikinci taahhüdü olarak konumlandırılmasıyla²², herkesin (vatansız ko-

²⁰ Doktrinde yaşanan kitlesel akınlarda çoğunlukla sığınmacıların “karma” biçimde sığınma aradığı ve göç ve mültecilik konularının iki ayrı metinle ele alınmasının sığınmacılar bakımından koruma boşlukları (*protection gaps*) oluşturacağı ifade edilmektedir. Konuya ilişkin detaylı analiz için Bkz. Volker Türk/Rebecca Dowd, “Protection Gaps”, *The Oxford Handbook of Refugee and Migration Studies*, Editörler: Elena Fiddian-Qasimiyeh/ Gil Loescher/ Kathy Long/ Nando Sigona, Oxford, 2014, 278-289; Madeline Garlick/Claire Inder, “Protection of Refugees and Migrants in the Era of the Global Compacts- Ensuring Support and Avoiding Gaps”, *International Journal of Postcolonial Studies*, 2021, C. 23, S. 2, 207-226; Cathryn Costello, “Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 643-649.

²¹ Privileges and Immunities, Diplomatic and Consular Relations, 6. Vienna Convention on Consular Relations, United Nations, Treaty Series, Vol. 596, p. 261. 18 Nisan 1961 Tarihli Diplomatik ilişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, RG: 12.09.1984-18513.

²² New York Deklarasyonu “III. Commitments for migrants: para 41: “We commit

numda olanlar hariç tutulursa) bir devletin resmi vatandaşı olduğu vurgulanmış olmaktadır²³. Her ne kadar devletlerin yurtdışında bulunan vatandaşlarına konsolosluk ilişkileri kapsamında koruma sağlamaları, uluslararası hukuk bağlamında yerleşik bir uygulama olsa da göçmenlerin insan haklarının korunması noktasında konsolosların yetkilerinin geniş yorumlanması daha önce gündeme getirilmemiştir²⁴. Bu nedenle Deklarasyon'da göçmenlerin korunması bağlamında konsolosluk ilişkilerinin de kullanılabileceğinin belirtilmesi önemli bir taahhüt anlamına gelmektedir²⁵.

Deklarasyon metni incelendiğinde; metnin öncelikle amaçlarının sayıldığı paragraflarda *“Hayat kurtarmaya kararlıyız. Mücadelemiz her şeyden önce ahlaki ve insani. Uzun vadeli ve sürdürülebilir çözümler bulmaya kararlıyız. Savunmasız durumda bulunan sayısız mülteci ve göçmenin uğradığı istismar ve sömürü ile elimizdeki tüm imkanlarla mücadele edeceğiz”* şeklinde güçlü ifadelerle metne başlandığı görülmektedir²⁶. Büyük çaplı mülteci hareketlerine cevap vermede kilit unsurlardan biri olan yük paylaşımı da metnin hemen başında yer almakta ve büyük mülteci ve göçmen hareketlerini insancıl, duyarlı, şefkatli ve insan merkezli bir şekilde yönetmek için ortak bir sorumluluğun varlığı kabul edilmektedir. Ayrıca menşe veya vatandaşlık, transit ve varış ülkeleri arasındaki işbirliğinin önemine

to safeguarding the rights of, protecting the interests of and assisting our migrant communities abroad, including through consular protection, assistance and cooperation, in accordance with relevant international law”.

²³ Guild/Grant, “Migration Governance”, s. 4.

²⁴ ibid, s. 4.

²⁵ Ölüm sırasında bekleyen göçmenlere ilişkin olarak verilen bir dizi kararda Uluslararası Adalet Divanı, vatandaşlarından birinin tutuklanması halinde ilgili vatandaşlık devletine bu konunun bildirilmesine ilişkin bir sorumluluk olduğundan bahsetmekte, dolayısıyla konsolosluk ilişkilerini işlevsel hale getirmekte ancak söz konusu bildirim herhangi bir insan hakkı ile bağlantılandırılmamaktadır. Guild/Grant, “Migration Governance”, s. 4. Bkz. UAD, LaGrand Case (Germany v. United States of America), 27 Haziran 2001, <https://www.icj-cij.org/en/case/104>, (Erişim tarihi: 11 Şubat 2021); UAD, Avena and other Mexican Nationals Case (Mexico v. United States of America), 31 Mart 2004, <https://www.icj-cij.org/en/case/128>, (Erişim tarihi: 11 Şubat 2021).

²⁶ New York Deklarasyonu, para. 10.

dikkat çekilmekte ve bu hareketlerin, devletlerin uluslararası hukuk kapsamındaki yükümlülüklerine uygun olarak kapsamlı politika desteği, yardımı ve korumasına sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır (para. 11).

New York Deklarasyonu'nun getirdiği bir başka yenilik ise Uluslararası Göç Örgütü'nü (UGÖ) resmi olarak küresel çapta bir kuruluş olarak belirlenmesi ve BM ile yakın işbirliğinin temin edilmesi olarak görülmektedir²⁷. Deklarasyon ile devletler göçün küresel çapta yönetilmesi taahhüdü altına girerken, bu noktada anahtar rol oynayacak UGÖ da yapılan anlaşma ile *ilgili kuruluş (related agency)* olarak kabul edilmiş ve BM ile daha yakın çalışmalar yapmasını sağlayacak bir hukuki yapıya kavuşturulmuştur²⁸. Böylece BM Genel Sekreterliği ve UGÖ'nün müzakereleri ortaklaşa biçimde yürüteceği kararlaştırılmıştır. BM Genel Sekreterliği kapasite ve destek sağlamayı taahhüt ederken, UGÖ ise stratejilerin belirlenmesinde bu alandaki teknik bilgisi ve tecrübelerini aktaracaktır²⁹. Ayrıca KGM'nin müzakere aşamalarının yöntemi ve sürecin nasıl ilerleyeceğine ilişkin usul ve esaslar da BM Genel Kurulu kararı ile belirlenmiştir³⁰.

New York Deklarasyonu ile devletlerin, mültecilerin ve göçmenlerin insan haklarına saygı gösterme yükümlülüklerini yeniden teyit ettikleri ve büyük çaplı göçmen ve mülteci akınına maruz kalan ülkelere güçlü bir destek verme taahhüdünde bulundukları görülmektedir. Bu taahhüdü hayata geçirebilmek amacıyla *Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için*

²⁷ UN General Assembly Resolution 70/296, Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 25 Temmuz 2016, (Özellikle Bkz. m. 2: "The United Nations recognizes the International Organization for Migration as an organization with a global leading role in the field of migration" (...))

²⁸ UN General Assembly, A/70/976, Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 8 Temmuz 2016, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/976 (Erişim tarihi: 13 Ocak 2021).

²⁹ New York Deklarasyonu, EK II, para. 12.

³⁰ UN General Assembly Resolution 71/280, Modalities for the Intergovernmental Negotiations of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 17 Nisan 2017.

Küresel Mutabakatın ve Küresel Mülteci Mutabakatının kabul edilmesi için çalışmayı kabul etmişlerdir³¹. Anılan çerçevede mutabakatlara ilişkin çalışmalar Nisan 2017’de başlamış ve taslak metinler kamuoyu ile payderpey paylaşılmıştır³². Nihai metin 10-11 Aralık 2018’de Fas’ta gerçekleşen hükümetlerarası konferansta onaylanmış ve nihayet 19 Aralık’ta da BM Genel Kurulu tarafından bir karar (*resolution*) olarak kabul edilmiştir³³.

B. Avrupa Birliği’nin Küresel Göç Mutabakatı Karşısındaki Tutumu

Avrupa Birliği (AB) özellikle son yıllarda artan göçmen hareketliliği karşısında göçe sebep olan olgulara ilişkin çalışmalar yapmaktan, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığına ilişkin önlemler almaya kadar uzanan geniş bir çerçevede stratejiler üretmeye çalışmıştır. Bu stratejiler sadece Birlik üyesi devletlerin katılımı ile şekillenmemiş, üçüncü ülkelerle ve BM gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirlikleri ile süreç yönetilmiştir. Bu çalışmalar neticesinde 2017 yılında “Kalkınma Üzerine Avrupa Mutabakatı”³⁴ kabul edilmiş ve bu mutabakat metninde küresel bir sorun haline gelmiş olan göç olgusuna, uluslararası düzeyde bir çözüm bulma

³¹ Jane McAdam, “The Global Compacts: A New Era for International Protection?”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 571-574, s. 572.

³² Zero Draft of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 5 Şubat 2018, <https://refugeesmigrants.un.org/gcm-zero-draft> (Erişim tarihi: 08 Ocak 2021); Zero Draft Plus of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 5 Mart 2018, <https://refugeesmigrants.un.org/zero-draft-plus> (Erişim tarihi: 08 Ocak 2021) ve Final Draft of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 11 Temmuz 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf, (Erişim tarihi: 08 Ocak 2021).

³³ UN General Assembly Resolution A/73/195, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 19 Aralık 2018. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_73_195.pdf (Erişim tarihi: 6 Şubat 2021).

³⁴ Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, Official Journal of the European Union, (2017/C 210/01), 30.6.2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=EN) (Erişim tarihi: 05 Ocak 2021).

amacı taşıyan KGM'nin hazırlanmasının desteklenmesi kararlaştırılmıştır (para. 40). AB, Mutabakatın müzakere sürecine AB delegasyonunun, AB'nin beyanlarını BM'de iletmesi suretiyle aktif olarak katılmış, AB ve üye devletlerin ortak bir pozisyon belirledikleri ve müzakerelerin bu şekilde ilerlediği sıklıkla deklare edilmiştir³⁵. Bu noktada AB'nin BM üyesi olmaması nedeniyle KGM müzakere sürecine katılımı doktrinde tartışılan bir husus haline gelmiştir. Esasen, KGM'nin müzakere aşamalarına tüm devletlerin, Genel Kurul'da gözlemci statüsü bulunan tüm uzman kuruluşların ve daimi daveti (*standing invitation*) bulunan tüm paydaşların olabildiğince dahil edilmesi istenmiştir³⁶. Bu bağlamda AB de bölgesel bir aktör olması hasebiyle daimi statü sahibi olarak kabul edilmiş ve KGM'nin tüm aşamalarına dahil edilmiştir³⁷.

³⁵ Bkz. BM nezdindeki AB delegasyonlarının beyanları, "EU Statement First informal thematic session on Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion, and all forms of discrimination, including racism, xenophobia, and intolerance for the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", 8-9 Mayıs 2017, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts1_p1234_eu.pdf (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021); BM nezdindeki AB delegasyonlarının beyanları, EU Statement, "Third informal thematic session on International co-operation and governance of migration in all its dimensions, including at borders, transit, entry, return, readmission, integration and reintegration for the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" (19-20 June 2017, Geneva), https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts3_p1234_eu.pdf (Erişim tarihi: 12.01.2021); EU Statement, "Fifth informal thematic session on Smuggling of migrants, trafficking in persons and contemporary forms of slavery, including appropriate identification, protection and assistance to migrants and trafficking victims for the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" (4-5 Eylül 2017, Viyana), https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/eu_ts5.pdf (Erişim tarihi: 12 Ocak 2021).

³⁶ UN General Assembly Resolution 71/280, Modalities for the Intergovernmental Negotiations of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 17 Nisan 2017.

³⁷ UN General Assembly Resolution 72/244, Modalities for the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 24 Aralık 2017; UN General Assembly Resolution 72/308, Modalities for the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 6 Ağustos 2018.

Bu çerçevede Nisan 2017’de KGM’nin müzakere süreci başlamış ancak başlangıçtaki olumlu ve destekleyici hava zaman içerisinde değişmiş ve Aralık 2017’de Amerika Birleşik Devletleri (ABD), KGM’nin müzakere aşamalarında artık yer almayacağını deklare etmiştir. Süreç devam ederken bazı AB ülkeleri de Mutabakattan duydukları rahatsızlıkları dile getirmeye başlamışlardır. İlk olarak Mart 2018’de Macaristan, KGM müzakerelerinde AB’nin ortak tutumundan farklı bir duruş sergilemiş ve AB Delegasyonunun beyanları ile çelişen nitelikte beyanlarda bulunmuştur³⁸. KGM’nin mevcut haliyle kabul edilmesinin Macaristan’ın güvenliği açısından mümkün olmadığını ifade eden Macar Delegasyonu, 12 maddeden oluşan yeni bir öneriyi BM Genel Kurulu’na sunarak mevcut metnin değiştirilmesini talep etmiştir³⁹. Bu fikir ayrılığı gittikçe derinleşmiş, AB’nin dış ilişkileri bağlamında yeknesaklık sağlanamamış, nihayetinde Temmuz 2018’de Macaristan, “dünyaya karşı bir tehdit” ve “Macaristan’ın güvenlik çıkarlarına aykırı” olarak nitelendirdiği KGM’yi imzalamayacağını beyan ederek⁴⁰ nihai taslak metninin kabul edilmesinden sonra müzakere aşamasından çekildiğini açıklamıştır. Mutabakatın başlangıcında AB Konsey Başkanlığını yürüten ve yeknesak bir AB tutumu belirlenmesini savunan Avusturya da, Macaristan’dan sonra Ekim

³⁸ Bkz. Macaristan delegasyonunun BM’deki beyanları, “Security First: Proposals by Hungary to the UN’s Global Compact on Migration”, Mart 2018, <http://abouthungary.hu/blog/security-first-hungary-responds-to-the-un-with-a-12-point-proposal-to-handle-global-migration/> (Erişim tarihi: 6 Şubat 2021).

³⁹ <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/91/89/30/af-cddc20c5314d7d87fd4f3874e36932e7bb016f.pdf> Teklif metninde göçün teşvik edilmesinin son derece tehlikeli olduğu, göç etmenin temel bir insan hakkı olarak kabul edilmemesi gerektiği ifade edilmiş; devletlerin ulusal egemenliklerine saygı duyulması gerektiği ve her devletin sınırlarından kimin gireceğine karar verebileceği vurgulanarak yasadışı olarak sınır geçmenin ciddi bir suç olarak cezalandırılması talep edilmiştir. Ayrıca Macaristan’ın bu talepleri doğrultusunda KGM’de bir değişiklik yapılmazsa Macaristan’ın metni imzalamayacağı beyan edilmiştir. Detaylı bilgi için Bkz. <http://abouthungary.hu/blog/security-first-hungary-responds-to-the-un-with-a-12-point-proposal-to-handle-global-migration/> (Erişim tarihi: 6 Şubat 2021).

⁴⁰ <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-is-exiting-the-adoption-process-of-the-global-compact-for-migration> (Erişim Tarihi: 12 Ocak 2021).

2018’de KGM’yi imzalamayacağını açıklamış⁴¹ ve bu adım Bulgaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti tarafından takip edilmiştir⁴². Birlik ve üye devletler arasında meydana gelen bu çelişki, AB’nin dış ilişkilerde temsiliinde bütünlük açısından eleştirilmiştir⁴³.

⁴¹“Australia and the Global Compact on Migration”, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2019/March/Australia_and_the_Global_Compact_on_Migration/, 15.03.2019, (Erişim Tarihi: 29 Ocak 2021).

⁴² “Bulgaria Won't Participate in UN Global Compact for Migration; Politicians Comment Sunday's Protests”, 12 November 2018, <http://www.bta.bg/en/c/DF/id/1904378> (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021); “Poland to snub U.N. migration pact, Slovakia has reservations”, <https://www.reuters.com/article/us-un-migrants/poland-to-snob-un-migration-pact-slovakia-has-reservations>, 20.11.2018 (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021); “Czechs join other EU states rejecting U.N. migration pact”, <https://www.reuters.com/article/us-migrants-czech/czechs-join-other-eu-states-rejecting-un-migration-pact>, 14.11.2018, (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

⁴³ Bu noktada konu, AB Hukuku açısından ele alındığında AB’nin müzakerelere hangi usul uyarınca katıldığı ve bu usulün üye devletlerin tutumları üzerindeki etkisi hususu doktrinde tartışılmıştır. KGM metninin Birlik açısından bağlayıcı bir metin olması ihtimalinde söz konusu müzakerelerin gerçekleştirilmesi ve akdedilmesine ilişkin usul, AB Antlaşması madde 218 (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union”, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim tarihi: 05 Ocak 2021) bağlamında açık bir biçimde düzenlenmekte iken; söz konusu Mutabakat bağlayıcı olmayan bir metin olduğu için AB Hukuku bağlamında takip edilecek usulün belirlenmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Avrupa Komisyonu, Nisan 2017 tarihinden itibaren KGM’nin taslak çalışmalarına AB delegasyon beyanları aracılığıyla iştirak etmiş olsa da, Komisyon’a Birlik ve üye devletler adına bu müzakereleri başlatma yetkisi veren herhangi bir Konsey kararı bulunmamaktadır. Süreç boyunca sadece Avrupa Komisyonu tarafından Nisan 2018’de kabul edilen ve Komisyon’a Birlik adına KGM’yi akdetme yetkisi tanıyan iki Konsey Kararı önerisi bulunmaktadır. Bkz. Proposal for a Council decision authorising the Commission to approve, on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, in the area of immigration policy, COM(2018) 168 final, 21.3.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/> (Erişim tarihi: 05 Ocak 2021). Avrupa Birliği’nin KGM sürecindeki tutumu ve Avrupa Birliği’nin

Tüm bu gelişmelerin ardından KGM, Aralık 2018’de 152 devletin imzası ile BM Genel Kurulu’nda kabul edilirken; 14 AB üyesi devlet (Almanya, Belçika, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hırvatistan, İrlanda, İspanya, İsveç, Kıbrıs, Lüksemburg, Portekiz, Slovenya ve Yunanistan) Mutabakat’ı ek beyanda bulunmaksızın kabul etmişler, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda ve Malta ise göç konusunda ulusal egemenlik yetkilerini teyit eden bir açıklama notu ile metni imzalamışlardır. Avusturya, Bulgaristan, İtalya, Litvanya ve Romanya ise çekimser kalmışlardır. Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya mutabakata karşı çıkarken; Dış işleri Bakanı *Lajcak*, KGM’nin nihai metninin kabul edildiği dönemde BM Genel Kurulu Başkanı olan Slovakya ise Genel Kurul’a katılmamıştır⁴⁴. Bizatihi göç üzerine inşa edilen ve en çok göç alan ülkelerden olan ABD ve Avustralya ise göçün daha işbirliği içinde ve insancıl yönetilmesi ihtiyacı karşısında ulusal çıkarlarını önceleyerek Mutabakat metnini imzalamamış ve metnin etki alanının daha en baştan sınırlanmasına neden olmuşlardır⁴⁵.

II. Küresel Göç Mutabakatının İçeriği

Göç alanında yer alan pek çok hususu kapsamlı olarak ele alan ve geniş bir katılımı kabul edilen Küresel Göç Mutabakatı, BM yetkilileri tarafından *önemli bir gelişme*⁴⁶, *küçük bir mucize*⁴⁷ ve *tarihi bir an*⁴⁸ olarak değerlendirilirken, pek çok ülke tarafından ise ulusal egemenliklerine tehdit olarak algılanmıştır⁴⁹.

dışsal yetkileri bağlamında KGM’nin imzalanması konusundaki tartışmalar ve sürece ilişkin detaylı analiz için Bkz. Melin, 194-214; Mauro Gatti, “EU States’ Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty”, *European Union, Migration, UN Compact for Migration*, 14.02.2018, <https://eumigration-lawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/>, (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

⁴⁴ Melin, s. 204.

⁴⁵ McAdam, “The Global Compacts”, s. 572.

⁴⁶ “significant achievement”, BM Genel Sekreteri António Guterres, 2018.

⁴⁷ “minor miracle”, BMMYK Yüksek Komiser Yardımcısı Volker Türk, 2018.

⁴⁸ “historic moment”, BM Genel Kurul Başkanı Miroslav Lajčák, 2018.

⁴⁹ Avusturya Göç Bakanı ülkesinin “egemenliğini teslim alan bir metni” imzalamayacağını deklare ederken pek çok AB ülkesi söz konusu mutabakatın kitlesel göçlere sebep olacağını ileri sürmüşlerdir. Bkz. Kathleen Newland, “The

Mutabakat metni, göç konusuyla bağlantılı olan pek çok uluslararası sözleşmeye ve düzenlemeye atıf yaptıktan sonra *insan odaklılık, uluslararası işbirliği, ulusal egemenlik, hukukun üstünlüğü ve kanuni prosedür, sürdürülebilir kalkınma, insan hakları, cinsiyet hassasiyeti, çocuk hassasiyeti, bütüncül hükümet yaklaşımı, bütüncül toplum yaklaşımı* olmak üzere dokuz ilke aracılığıyla ortak hedefleri belirlemektedir (KGM, para. 15). Hedeflerin içeriğine bakıldığında; göç verilerinin geliştirilmesi ve göçmenlere yasal kimlik ve belgelendirme sağlanması gibi herhangi bir tartışma içermeyen nitelikte hedefler yanında (Hedef 1 ve 4); sınırların güvenli ve eşgüdüm içerisinde yönetilmesi (Hedef 11), geri dönüş ve geri kabul süreçleri (Hedef 21); düzenli göç yollarının geliştirilmesi (Hedef 5), adil ve etik istihdam (Hedef 6) gibi oldukça tartışmaya açık alanlarda da hedefler belirlenmiş olduğu görülmektedir⁵⁰. Ayrıca mevcut insan hakları belgelerinden yola çıkarak belirlenmiş olan göçteki hassasiyetin ele alınması ve azaltılması, hayatların kurtarılması, göçmenlerin gözaltına alınmasının sınırlandırılması ve göçmenlerin temel sosyal hizmetlere erişimlerinin sağlanması (Hedef 7, 8, 13, 15) gibi insan haklarına ilişkin hedeflerle birlikte; göç olgusunun kalkınma boyutunu ilgilendiren göçün kök sebepleri, diaspora ve işçi dövizleri gibi (Hedef 2, 19 ve 20) hususlar da Mutabakat metninde düzenlenmiştir.

KGM'nin hazırlık aşamalarına bakıldığında uluslararası bağlayıcı sözleşmelerle düzenlenmemiş ve uluslararası ilişkiler, sosyoloji, ekonomi gibi pek çok disiplini ilgilendiren bir alanın kurumsallaştırılmasının getirdiği zorluk karşısında, sürece dahil olan aktörlerin arttırıldığı görülmektedir. BM kurumlarının bu yapı içerisindeki rolü de kurulması planlanan göç iletişim ağının merkezi koordinasyon görevinin Uluslararası Göç Örgütü'ne tevdi edilmesiyle netleştirilmiştir (KGM, m. 45). Bu bağlamda devletlerin Mutabakatı daha etkin biçimde uygulamalarını desteklemek amacıyla kapasite oluşturma mekanizmaları kurulmuş (KGM, m.43) ve BM kurumlarının bu görev tanımı altında devletlere ve diğer aktörlere ulusal uygulama planlarını hazırlamalarında yol göstermeleri

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement", *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 657-660.

⁵⁰ Lavanex, "The UN Global Compacts", s. 683.

ve destek sağlamaları kararlaştırılmıştır⁵¹. Bu noktada Mutabakat metninde sadece BM Kurumlarına değil, göç konusuna ilişkin başka yapılara ve kurumlara da sıklıkla atıf yapılmış ve birlikte çalışma isteği vurgulanmıştır. “Uygulama” başlığı altında yer alan ve uluslararası işbirliklerini düzenleyen 42. maddede Mutabakatın ikili, bölgesel ve çok taraflı işbirliklerine bağlı dayanışmaya önem veren ortaklıklar aracılığıyla hayata geçirileceği belirtilmiştir. Hedef ve taahhütlerin yerine getirilebilmesi için işbirliği çabalarının 2030 *Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi*⁵² ve *Addis Ababa Eylem Gündemi*⁵³ ile uyumlu olacağı da vurgulanmaktadır. Benzer şekilde *Uluslararası Göç İnceleme Forumu*’na; Küresel Mutabakatın uygulanmasını yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde görüşme görevi de tevdi edilmektedir (KGM, m. 49).

KGM’nin etkin bir biçimde uygulanmasının sağlanması için sayılan küresel ve bölgesel aktörler yanında şehirler ve diğer yerel yönetim birimleri gibi ulusal birimler ve özel aktörler de uygulama ve izleme noktasında sıklıkla gündeme getirilmekte ve sürece dahil edilmektedir. Küresel Mutabakatın devletler dışında konuyla ilgili en önemli paydaşlar olan göçmenlerin bizzat kendileri, ve diğer paydaşlarla⁵⁴ işbirliği içerisinde uygulanacağını belirtilmesi (KGM, m. 44) ve sürece bu paydaşla-

⁵¹ Kapasite oluşturma mekanizmaları; bağlantı merkezi özelliği (anlaşmaların yapılmasını kolaylaştırmak, ülkelere tavsiyelerde bulunulması ve projeler yapılması); girişim fonları sağlanması (projeler ve teknolojilerin fonlanması) ve bilgi platformu olma (bilgilerin toplanması ve iyi uygulamaların duyurulması) şeklindeki görev tanımlarıyla BM’nin ilgili kurumlarını yeni yapı içerisinde önemli bir konuma getirmektedir (KGM, m. 43).

⁵² UN General Assembly Resolution 70/1, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, Seventieth session, Agenda items 15 and 116, 25 Eylül 2015.

⁵³ UN General Assembly Resolution 69/313, “Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)”, Sixty-ninth session, Agenda item 18, 27 Temmuz 2015.

⁵⁴ Sivil toplum kuruluşları, göçmen ve diaspora kuruluşları, inanç temelli kuruluşlar, yerel makamlar ve topluluklar, özel sektör, işçi sendikaları, parlamenterler, Ulusal İnsan Hakları Kuruluşları, Uluslararası Kızılây ve Kızılhaç Hareketi, akademi ve medya.

rın katılımlarının sağlanması, sürecin sağlıklı yürütülmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, her ne kadar Mutabakatın geniş bir düzlemde uygulanmasının sağlanabilmesi için göç alanındaki tüm paydaşlar sürece dahil edilmeye çalışılsa da devletler sistemin merkezinde konumlandırılmıştır. Öyle ki taslak metinde yer almayan *ülkesel egemenlik* ve *gönüllülük* esası, devletlerin bu konudaki tereddütlerini ortadan kaldırmak maksadıyla nihai metinde açık bir biçimde vurgulanmıştır⁵⁵. Benzer şekilde tüm bu yapının merkezinde bulunan “Uluslararası Göç İnceleme Forumu” da *ülkesel egemenliğe* saygılı bir biçimde düzenlenmiştir⁵⁶.

A. Küresel Göç Mutabakatında İnsan Hakları Düzenlemeleri

Mutabakat metni içerik açısından incelendiğinde, ilk dikkati çeken husus Mutabakat kapsamında devletlerin, göç hususunun insan hakları temelinde düzenlenmesine ilişkin açık taahhütte bulunmalarıdır. Bu bağlamda, KGM’nin başlangıç kısmında Mutabakatın, Birleşmiş Milletler Kurucu Şart Metni, Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi, BM Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve diğer bazı temel insan hakları antlaşmalarına dayandığı ifade edilmiştir⁵⁷. Böylece Mutabakatın mevcut insan

⁵⁵ “Tüm üye devletleri, yürürlüğe girer girmez, Küresel Mutabakatın uygulanmasına yönelik iddialı ulusal müdahaleleri geliştirmelerini ve ulusal uygulama planının gönüllü olarak hazırlanması ve kullanılması gibi, ulusal düzeyde düzenli ve kapsamlı bir gözden geçirme çalışması yapmaya teşvik ediyoruz” (KGM, m. 58).

⁵⁶ Ülkesel egemenlik konusundaki tartışmalar için Bkz. Bölüm C. “Ulusal egemenlik karşısında Göç: Son Kale” s. 103.

⁵⁷ KGM, Başlangıç, para. 2: “Mutabakat aynı zamanda İnsan Hakları Evrensel Bildirgesine; Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesine; Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesine; diğer çekirdek uluslararası insan hakları antlaşmalarına; Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesi, Durdurulması ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokole, Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolü de kapsayan Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine, Kölelik Sözleşmesine ve Esaretin, Esir Ticaretinin ve Esarete Ben-

hakları düzenlemeleri (ayrımcılık yapmama ve *non-refoulement* ilkelerine riayet gibi) ve yol gösterici nitelikte prensipleri temel alan bir sistem kurmayı hedeflemekte olduğu anlaşılmaktadır ve bu başlıklardan birini de insan hakları oluşturmaktadır.

Küresel Göç Mutabakatının tamamında, statü ayrımı yapılmaksızın tüm göçmenlerin temel haklarının korunması yönündeki çaba görülmektedir. Örneğin “Göçmenlerin temel hizmetlere erişimlerinin sağlanması” başlıklı Hedef 15 bağlamında devletler, göçmen statülerine bakılmaksızın tüm göçmenlerin temel hizmetlerden faydalanabilmesini taahhüt etmektedirler (para. 31). Bu taahhüt “göç durumlarına bakılmaksızın” sosyal hizmetlerin herkese sunulması anlamına gelmektedir ve belgesiz göçmenler de dahil olmak üzere tüm göçmenlerin insan hakları koruma altına alınmış olmaktadır⁵⁸. Bu noktada devletler, hizmetlerin dağıtımında din, dil, ırk, renk ve cinsiyet gibi sebeplerle ayrımcılık yapılmasını engelleyecek nitelikte mevzuat çıkarmayı da taahhüt etmişlerdir (para. 31/a).

Mutabakat kapsamında dikkati çeken bir başka husus “hassas durumda bulunan göçmenler⁵⁹” şeklinde yeni bir kategori oluşturulmuş

zer Uygulamaların ve Kurumların Kaldırılmasına Dair Ek Sözleşmeye, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine, Paris Anlaşmasına, insan onuruna yakışan çalışma ve iş hareketliliğini destekleyen Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerine, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemine, Addis Ababa Eylem Gündemine, Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesine ve New York Kent Gündemine dayanır”.

⁵⁸ Bkz. para. 20 (f), 29 (f), 31, 31 (b), 31 (c), 31 (d), 32 (e).

⁵⁹ Hassas durumda bulunan göçmenlere ilişkin daha detaylı bilgi için Bkz. UNHCR, “Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations”, Şubat 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a2f9d2d4.html> (Erişim tarihi: 31 Mart 2021), “Hassas durumda göçmen” kavramı, genellikle kesişen, aynı anda bir arada var olabilen ve birbirini etkileyip şiddetlendirebilen bir dizi faktör olarak anlaşılabilir. Güvenlik açığı durumları, koşullar değiştikçe veya geliştikçe zaman içinde değişebilir. Göçmenler için savunmasız bir durum yaratan faktörler, menşe ülkelerinden göç etmelerine sebep olan, geçiş sırasında ve kabul veya varış noktasında meydana gelen ve/veya bir kişinin kimliğinin veya koşullarının belirli bir yönüyle ilgili olabilir. (Çeviri tarafımıza aittir).

olmasıdır. KGM bağlamında ilk kez gündeme gelen bu kullanım, uluslararası hukuk bağlamında haklar tanınan belli bir grubu ifade eden hukuki bir tanımlama değildir⁶⁰. Mutabakat bağlamında “hassas durumda bulunan göçmenlerin” ihtiyaçlarının karşılanması için işbirliği yapılması gerektiğine vurgu yapıldığı (KGM, para. 13) ve “Göçteki Hassasiyetlerin Ele Alınması ve Azaltılması” başlıklı Hedef 7 kapsamında bu durumdaki göçmenlere ilişkin düzenlemeler getirildiği görülmektedir. Mutabakat kapsamında göçmen kaçakçılığına uğrayan göçmenler (KGM, Hedef 7- para.23/b), cinsel istismar, şiddet ve sömürü mağduru göçmen kadınlar ve çocuklar (KGM, Hedef 7- para.23/c), çalışma kaynaklı istismara uğrayan göçmenler (KGM, Hedef 7- para.23/d) hassas durumda göçmenler olarak sayılmış ve taraf devletler söz konusu kişilere ilişkin özel uygulamalar geliştirmeyi taahhüt etmişlerdir⁶¹.

Küresel Göç Mutabakatında insan hakları başlığı altında göçmen çocukların haklarına ilişkin getirilen düzenlemelerin de ele alınması gerekmektedir. KGM, göçmen çocukların, çocuk olarak korunmayı hak ettiklerinin altını çizmekte ve çocukların mevcut göçmenlik statülerinin (ebeveynlerinin veya kendilerinin) bu korumaya etki etmemesi gerektiğini kabul etmektedir. Bu bakış açısıyla “çocuğun yüksek yararı” ilkesinin her zaman öncelikli olarak dikkate alınması gerektiği metinde sıklıkla ifade edilmiştir⁶². Ayrıca aile birliği ve aile yaşamı hakkının hayata geçirilmesi ve tüm beceri düzeylerindeki göçmenler bakımından ‘aile birleşimi’ prosedürlerine erişimlerinin kolaylaştırılması⁶³ da Mutabakat metninde devletlerin taahhüt ettikleri hususlar arasındadır⁶⁴. Bu noktada

⁶⁰ Garlick/Inder, s. 217.

⁶¹ Hassas durumdaki göçmenlerin hassasiyetlerinin giderilmesi veya azaltılmasına ilişkin taahhüt çocukların söz konusu olduğu hallerde Çocuk Hakları Sözleşmesi veya göçmen kaçakçılığı bağlamında Palermo Protokolleri uyarınca koruma sağlanmasını da gündeme getirebilir. Bu haller dışında kalan durumlar bakımından da taraf devletlerden özellikle bu kategorideki göçmenler bağlamında girişimlerde bulunması istenmektedir.

⁶² Bkz. para. 15, 21 (i), 23, 23 (e), 23 (f), 27 (e), 29 (h), 37 (g).

⁶³ Bkz. para. 21, 21 (i), 23 (f), 27 (e)), 28 (d), 29 (h), 32 (c), 37 (g).

⁶⁴ Esasen aile birleşimi üzerindeki sınırlamaların yasaklanması anlamına gelen bu taahhüt, geçici göçmen işçiler gibi belli göçmen gruplar ve geçici göç

eleştirilebilecek bir husus Mutabakatın ilk taslak metninde yer alan “uluslararası göç bağlamında çocuk gözetimi uygulamasına son verileceği” (paragraf 27/g) ifadesinin nihai metinde, “uluslararası göç bağlamında çocukların gözetimi uygulamasına son vermek için çalışılacağı” (para. 29/h) şeklinde daha zayıf bir biçimde düzenlenmiş olmasıdır.

KGM, insan hakları koruması bağlamında ele alındığında; insan hakları ve göç konusundaki kadim çekişmenin bu metne de yansıdığı görülmektedir. İnsan hakları belgelerinin kahir ekseriyeti hakları “herkes” için tanımlarken, vatandaş-yabancı gibi ayrımlar yapmamaktadır. Ancak devletlerin uygulamalarına bakıldığında devletlerin vatandaşlarına ve yabancılara farklı düzeylerde koruma sağladıkları görülmektedir. Buna karşın göçmenler bakımından hayati öneme sahip olan özgürlük ve güvenlik hakkı (MSHS, m. 9), özel hayatın ve aile hayatının korunması (MSHS, m. 17) ve sınırdışı edilmeye karşı korunma (MSHS, m. 13) şeklindeki hakların dahi, KGM’de detaylı olarak düzenlenmemiş olduğu, sadece söz konusu haklara müphem atıflar yapıldığı görülmektedir⁶⁵. Ancak bu haklar göçmenler bakımından en çok ihlal edilen haklar olarak karşımıza çıkmakta ve pek çok ülke bakımından vatandaş- yabancı ayrımında farklı düzenlemelere konu olmaktadır. Örneğin bir ülkenin vatandaşlarının ceza hukuku bağlamında bir suçlama olmaksızın gözaltına alınması ve hürriyetinin sınırlandırılması mümkün olmadığı gibi ve bu durumda dahi vatandaşlar gözaltı süresi, avukata erişim hakkı gibi pek çok hakka sahip bulunmaktadır. Öte yandan göçmenlerin devletlerin sınır güvenliği veya egemenlik hakları bağlamında gözetim altında tutuldukları, üstelik bu durumun belirsiz sürelerle yapıldığına sıklıkla şahit

bakımından büyük bir değişiklik getirecektir. Bu taahhüt, düzenleyici uygulamalarla birlikte ele alındığında aileler için hareketlilik seçeneklerini önemli ölçüde geliştirme ve göçmenlerin durumlarını daha istikrarlı hale getirme potansiyeline sahiptir. Bkz. François Crépeau, “Towards a Mobile and Diverse World: ‘Facilitating Mobility’ as a Central Objective of the Global Compact on Migration”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 650-656, s. 653.

⁶⁵ Bkz. KGM, Hedef 1 para. 17; para 17-i; Hedef 3 para. 19-b; Hedef 4, para. 20-a ve b; Hedef 5 para 21; para. 21-i; Hedef 8 para. 24-a; Hedef 13 para. 29-h; Hedef 21 para. 37.

olunmaktadır⁶⁶. Benzer şekilde yabancıların özel hayatları ve kişisel verileri de vatandaşlarla denk düzeyde korunmamakta, örneğin ne süreyle ve kim tarafından saklanacağı belirtilmeksizin göçmenlerden alınan parmak izi gibi hassas bilgiler kabul devletleri tarafından toplanmaktadır. Bu noktada Mutabakat metninde özellikle göçmenler bağlamında sıklıkla ihlale konu olan hakların detaylı bir şekilde düzenlenmiş olması ile daha etkili bir insan hakları koruması düzeyi yakalanması mümkün olabilecektir⁶⁷.

⁶⁶ BMMYK, sığınmacıların ve mültecilerin gözüaltına alınmasının birçok ülkede olağan hale geldiğine ve bu durumun bireyler ve aileler üzerinde ciddi kalıcı etkilere sahip olduğuna dikkat çekmektedir. BMMYK, sığınmacıların özellikle çocukların gözüaltına alınması uygulamalarının tüm dünyada artmasıyla sığınmacıların gözüaltına alınmasının rutin bir uygulama yerine istisnai bir uygulama haline getirmeleri için hükümetleri desteklemeyi amaçlayan 'Gözüaltının Ötesinde: 2014-2019 Küresel Stratejimiz' adlı belgeyi yayınlamıştır. Küresel Strateji kapsamında, hükümetlerle, uluslararası ve ulusal sivil toplum kuruluşlarıyla ve diğer ilgili paydaşlarla birlikte hükümetlerinin gözüaltı politikaları ve uygulamaları ile ilgili bazı temel zorlukları ve endişelerin ele alınması amaçlanmaktadır. Bkz. <https://www.unhcr.org/detention.html> (Erişim tarihi: 17.04.2021).

⁶⁷ Bu noktada göçmenlerin insan haklarının daha etkin korunması noktasında akla gelebilecek bir başka hukuki enstrüman "BM Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme" olabilir. Ancak temel insan hakları belgelerinde vatandaşlık temelinde ayrımcılık yapılmaması yönünde hükümler yer alıyor olsa da (BM MSHKS m. 26: "Herkes yasalar önünde eşittir ve hiçbir ayrım gözetilmeksizin yasalarca eşit derecede korunur. Bu bakımdan, yasalar her türlü ayrımı yasaklayacak ve ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi, her bağlamda ayrımcılığa karşı eşit ve etkili korumayı temin edecektir") "BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi'nin 1/2. maddesi vatandaş olan-olmayan arasında yapılan ayrımcı muamelenin sözleşme kapsamında yer almadığını açıkça belirtmektedir (mad. 1/2: Bu Sözleşme, Taraf Devletlerin vatandaşları ile vatandaş olmayanlar arasında getirdiği farklara, dışlamalara, kısıtlamalara veya tercihlere uygulanmayacaktır). Dahası, Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Komitesi (CERD) de vatandaş olmayanlara yönelik ayrımcılığı ele aldığı XXX sayılı Genel Tavsiye kararında kural

Buna rağmen, Küresel Mutabakatının uluslararası insan hakları hukukuna dayanarak “geriye göndermeme” (*non-refoulement*) ve “ayrımcılık yapmama” ilkelerine yer vermesi ve özellikle Mutabakatın uygulanmasıyla, göç döngüsünün bütün aşamalarında, göç statülerine bakılmaksızın göçmenlerin insan haklarının korunması ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılmasının taahhüt edilmesi oldukça önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Ancak bu noktada yukarıda ifade edildiği şekliyle göçmenlere yönelik farklı düzenlemelerden oluşan hak ihlallerinin etkin bir biçimde engellenmesini sağlamak mümkün olmadığına göre⁶⁸ söz konusu taahhüdün nasıl yorumlanması gerektiği sorusu akla gelmektedir. Bu soruya verilebilecek cevaplardan biri KGM’nin temel çerçevesini oluşturan 2030 *Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi* Hedef 10.7 bağlamında “güvenli, düzenli ve sorumlu bir göç anlayışı” kavramı çerçevesinde şekillendirilebilir. *Kalkınma Gündemi*’nde yer alan “sistemli, güvenli, düzenli ve sorumlu göç” ifadesi, KGM bağlamında “güvenli, sistemli ve düzenli göç” olarak kabul edilmiş ve *sorumlu* kavramına Mutabakat metninde yer verilmemiştir. Bu noktada “sorumlu göç”e ilişkin taahhüdün Mutabakat metninde yer alması bilinçli bir tercihi göstermektedir⁶⁹. Zira “sorumlu göç” kavramıyla, güvenlik bağlamında göçmenlerin insan haklarının korunarak yer değiştirmelerine imkan tanınması, düzenli göç bağlamında keyfi uygulamala-

olarak insan haklarının “herkes” tarafından kullanılabilir olduğunun altını çizmekte ancak göçmenler özelinde ihlale konu olan haklar bakımından sadece belli bir uyrukluktan gelen göçmenlere yönelik ayrımcılık veya farklı statüde bulunan yabancılara yönelik ayrımcılık şeklinde ayrımcılık çeşitlerine vurgu yapmakla yetinmektedir (UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non-Citizens*, 1 October 2002, <https://www.refworld.org/docid/45139e084.html> (Erişim tarihi: 19 Ocak 2021)). Dolayısıyla halihazırda ayrımcılık temelinde göçmenlere ek bir koruma sağlanması çok mümkün görünmemektedir.

⁶⁸ Dipnot 68’de belirtildiği üzere “vatandaş-yabancı ayrımına dayalı farklı uygulamalar ırksal ayrımcılık bağlamında değerlendirilemeyeceğine göre”

⁶⁹ Elspeth Guild, “The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights?”, *International Journal of Refugee Law*, C. 30, S. 4, 661-663, s. 661.

rın engellenmesi (göçmenlerin gözetim altında tutulması gibi) ve göçmenlerin ülkeye girişi ve kalışlarına ilişkin kurallar bakımından da devletlerin insan hakları yükümlülüklerine karşı sorumlu bir biçimde hareket etmeleri gibi geniş bir kapsamda devletlerin sorumlu davranmaları kastedilmektedir. Böylece “sorumluluk” kavramının yeniden tanımlanmasıyla devletler, fiillerini ulusal güvenlik bağlamında sınır güvenliğinin sağlanması gerekçesiyle makul gösteremeyeceklerdir. Zira devletlerin “sorumlu” davranması sadece diğer devletlere ve insanlara karşı sorumlu olmayı değil, aynı zamanda insan hakları taahhütlerine karşı da sorumlu olmayı gerektirmektedir⁷⁰. Dolayısıyla söz konusu ibare metinde yer almıyor olsa da, bu bakış açısıyla KGM, göçmenlerin haklarının daha etkili korunması bağlamında yeni bir fırsat sunmaktadır. Özellikle vatandaş-yabancı ayırımının ortadan kaldırılmasına veya azaltılmasına yönelik atılacak adımlar, devletlerin de aktif katılımı ile Uluslararası Adalet Divanı’nın (UAD) Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi bağlamında sağlayacağı destek ile göçmenler bakımından çok daha hak temelli bir düzen kurulmasını sağlama potansiyeline sahip olabilecektir⁷¹.

B. Göçün Sebebi Olarak Doğal Afetler ve İklim Değişikliği

Hem Küresel Göç Mutabakatı (KGM) hem de Küresel Mülteci Mutabakatı (KMM) incelendiğinde özellikle sınır ötesi yer değiştirme (*cross-border displacement*) ve doğal afetlere bağlı yer değiştirme kavramlarının göçün sebepleri arasında tanındığı göze çarpmaktadır. Bu kavramlar esasen daha önce *Nansen Girişimi*-2015 Ajandası’nda⁷² yer almış ve

⁷⁰ Devletlerin sınır ve göç pratiklerinin ayrımcı olması ekseninde Katar tarafından Birleşik Arap Emirlikleri aleyhine UAD önünde açılmış olan dava oldukça önem arz etmektedir. ICJ, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), <https://www.icj-cij.org/en/case/172> (Erişim tarihi: 19 Ocak 2021).

⁷¹ KGM’nin insan hakları bağlamında detaylı bir analizi için Bkz. Guild, “What Place for Human Rights?”, 661-663.

⁷² Nansen Girişimi bağlamında belirlenen anahtar kavramlar “afet (*disaster*)”, “afet kaynaklı yerinden edilme (*disaster replacement*)”, “ülke içi yerinden edilme (*internal displacement*)”, “ülkeler arası afet kaynaklı yerinden edilme (*cross-border disaster replacement*)”, “insani koruma önlemleri (*humanitarian protection measures*)”, “planlı yeniden yerleştirme (*planned relocation*)”, “insan hareketliliği

“anahtar kavramlar” olarak tanımlanmıştır. Ancak devletler arasında istenen düzeyde destek bulunamadığı için göçe ilişkin uluslararası metinlerde daha önce göçün sebepleri arasında söz konusu kavramlara yer verilmemiştir⁷³. İlk olarak 2016 yılında *New York Deklarasyonu* ile doğal afetlere maruz kalan ülkelerdeki göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanacağı dile getirilmiş (para. 50); akabinde KGM müzakereleri esnasında da iklim değişikliği ve doğal afetlere bağlı göç konusunun Mutabakat metninde yer alması gündeme getirilmiştir. Mutabakat metninde bu hususların göç sebepleri arasında yer almasına itirazlar olsa da Afrika, Latin Amerika, bazı Pasifik ve Avrupa ülkeleri, insan hareketliliğinin önemli sebeplerinden olan iklim ve çevre konuları Mutabakata dahil edilmezse, *güvenli, sistimli ve düzenli göç* amacına ulaşamayacağını ifade ederek afet ve iklim değişikliği temelli göçün, Mutabakat metnine dahil edilmesini sağlamışlardır⁷⁴. Söz konusu kavramlara KGM bağlamında yer verilmesi, iklim değişikliği- göç ilişkisinin uluslararası düzeyde kabulü noktasında oldukça önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir⁷⁵. Böylece devletler çevresel faktörlere ya da iklim değişikliğine bağlı göçün getirdiği insan hareketliliğinin zorluklarını ele almayı taahhüt etmektedirler.

Mutabakat bağlamında ani bir doğal afet veya uzun süreli bir iklim değişikliğine bağlı olarak yaşam alanlarının azalması sonucunda insanların yer değiştirmek zorunda kalacakları hususuna yer verilmesi, bu

(*human mobility*), “dayanıklılık (*resilience*)” ve “adaptasyon (*adaptation*)” kavramlarıdır. Bkz. The Nansen Initiative, “Global Consultation Report”, (12-13 October 2015), <https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/> (Erişim tarihi: 17.01.2021).

⁷³ Walter Kälin, “The Global Compact on Migration: A Ray Hope for Disaster-Displaced Persons”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 664-667, s. 664.

⁷⁴ *ibid*, s. 665.

⁷⁵ Walter Kälin, “From the Nansen Principles to the Nansen Initiative”, *Forced Migration Review*, 2012, C. 41, 48-49; Walter Kälin, “The Global Compact on Migration: A Ray Hope for Disaster-Displaced Persons”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 664-667. Ayrıca Bkz. The Nansen Initiative Disaster-Induced Cross- Border Migration, <https://www.nanseninitiative.org> (Erişim tarihi: 15 Ocak 2021).

alandan hem önleyici hem de koruyucu nitelikte pek çok girişimde bulunulmasına da imkan sağlayacaktır⁷⁶. KGM tüm bu hususlara “İnsanları menşee ülkelerinden ayrılmaya zorlayan ters etki yaratan etkenlerin ve yapısal faktörlerin asgariye indirilmesi” başlıklı Hedef 2 kapsamında -çok sistematik bir biçimde olmasa da- değinmiştir. Bu kapsamda insanları menşee ülkelerinden ayrılmaya zorlayan faktörlerin azaltılabilmesi için afet riskinin azaltılmasının ve iklim değişikliğine adaptasyonun sağlanmasının önemi vurgulanarak, bunu sağlayacak programlara yatırım yapılması kararlaştırılmıştır. Bu taahhütlere ek olarak devletler, insanların göç etme ihtiyacı duymaksızın kendi ülkelerinde barış ortamında, onurlu ve insancıl bir biçimde yaşamlarını sürdürebilmeleri için elverişli ortamın (sosyal, ekonomik, siyasi olarak) sağlanması için de taahhütte bulunmuşlardır (para. 18). Tüm bu taahhütleri yerine getirebilmek için yapılacaklar ise tüm metindeki tek tematik altbaşlığı oluşturan “doğal afetler, iklim değişikliğinin olumsuz etkileri ve çevrenin bozulması” başlığı altında toplanmıştır⁷⁷. Bu düzenleme ile öncelikle doğal afet ve çevresel bozulma sebebiyle göçün önlenmesi, bunun mümkün olmadığı hallerde etkisinin azaltılması ve kişilere koruma sağlanması, son aşamada ise komşu ülkelerle işbirliği içerisinde göç etmek zorunda kalanların göçünün planlanması ve ülkeye kabul konusunda destek sağlanması kararlaştırılmıştır (para. 18). Ayrıca “Düzenli göç yollarının uygunluğunun ve esnekliğinin geliştirilmesi” başlıklı Hedef 5 bağlamında da beklenmeyen doğal afetlerden ve iklim değişikliğinin yaşam şartları üzerindeki etkilerinden ve kuraklık, çölleşme ve deniz seviyesinin yükselmesi gibi çevresel değişikliklerden dolayı ülkelerinden ayrılmak zorunda kalmış göçmenler için de düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre, ilgili bölgede kalışın veya bir süre sonra geri dönüşün mümkün olmadığı durumlarda, planlı yerleştirme, insani vize, çocuklara eğitim imkanı ve geçici çalışma izni gibi insanîyet temelli kabule ve uygun süre kalışı sağlamaya ilişkin ulusal ve bölgesel düzenlemeler yapılması öngörülmektedir (para. 21/g-h).

⁷⁶ Kälın, “The Global Compact on Migration”, s. 664.

⁷⁷ Bu altbaşlık, müzakerenin son aşamasında Afrika bölgesi temsilcilerinin, iklim değişikliğinin ters etkisi ve yavaş nitelikteki çevresel bozulma hususlarının metne ayrı bir başlık olarak dahil edilmesi talebi ile metne eklenmiştir. Detaylı bilgi için Bkz. Kälın, “The Global Compact on Migration”, s. 665.

İklim değışikliğı ve afet kaynaklı yer değıştirme hususunun KGM ve KMM’de nasıl ele alındıklarına karşılaştırmalı olarak bakılacak olursa; KGM’nin insan hareketliliğinin her türünü (tahliye, planlı yerinden yerleştirme, gönüllü göç ve yerinden edilme) kapsayıcı ve detaylı bir biçimde ele aldığı görölmektedir. Buna karşın KMM, iklim, çevresel bozulma ve doğal afetlerin bizzat mülteci hareketliliğine sebep olacağına ilişkin bir ibareye yer vermemiş, sadece bu hususların artan bir ivmeyle mülteci hareketliliğiyle etkileşim halinde olduğunu ifade etmekle yetinmiştir⁷⁸. Öte yandan söz konusu haller nedeniyle yerinden edilen kişilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi veya ulusal hukuk düzenlemeleri bağlamında mülteci (iklim mülteciliğı) sayılmalarına ilişkin herhangi bir beyan da bulunmamaktadır⁷⁹. Bu durum ise devletlerin, afet veya iklim değışikliğı kaynaklı ulus ötesi yeri değıştirmeleri, mülteci hukuku normları ve ilkeleriyle ele alma noktasındaki isteksizliklerini göstermekle kalmamakta, aynı zamanda afet ve iklim değışikliğı temelli insan hareketliliğine ilişkin gelecekteki tartışma ve eylemlerin merkezinde KGM’nin olacağı izlenimini vermektedir⁸⁰. Başka bir deyişle devletler iklim hususunu mültecilik gibi daha bağlayıcı kurallara sahip bir çerçevede değil, daha geniş takdir yetkisine sahip oldukları göç bağlamında ele almayı tercih etmektedirler. KGM, mülteci hukuku alanındakilere benzer daha yerleşik ve bağlayıcı düzenlemelere sahip olmasa da, 152 devletin imzası ile önümüzdeki yıllarda tüm dünyanın etkilerini daha belirgin biçimde hissedeceği iklim değışikliğı ve çevresel bozulma gibi hususlarda farkındalık oluşturarak önlemler alınması, bu konulara ilişkin daha geniş politikalar geliştirilmesi ve uluslararası düzeyde hukuki düzenlemeler yapılabilmesi için elverişli bir altyapı oluşturmaktadır⁸¹.

⁷⁸ Küresel Mülteci Mutabakatı, para. 8: “Ayrıca, kendileri mülteci hareketlerinin sebebi olmamakla birlikte; iklim, çevrenin bozulması ve doğal afetler de mülteci hareketlerinin itici güçleriyle artan oranda etkileşim içindedir.”

⁷⁹ Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, s. 49.

⁸⁰ Kälın, “The Global Compact on Migration”, s. 667.

⁸¹ Matthew Scott, “Migration/Refugee Law”, *Yearbook of International Disaster Law Online*, 2018, C. 1, S. 1, 462-472, s. 464.

C. Küresel Göç Mutabakatının Hukuki Niteliği

Küresel Göç Mutabakatının müzakere aşaması incelendiğinde devletler tarafından dile getirilen en ciddi çekincelerden birini Mutabakatın hukuki niteliğinin oluşturduğu görülmektedir⁸². Pek çok devlet Mutabakat metninin hukuki sorumluluk doğuran bir metin olacağından ve dolayısıyla da devletlerin göç konusundaki egemenlik yetkilerini sekteye uğratacağından endişe etmiştir. Küresel Göç Mutabakatı, hükümetlerarası konferanslarda ele alınan tartışmalar sonucunda nihayete erdirilmiş bir metindir ve BM Genel Kurulu tarafından onaylanarak uluslararası hukukun bir parçası haline gelmiştir. Bu noktada ilk olarak *compact* olarak ifade edilen mutabakatın, hukuki niteliğinin ne olduğunun tespit edilmesi önem arz etmektedir. Mutabakat (*compact*) kavramı esasen uluslararası hukukta nispeten yeni sayılabilecek bir kavramdır⁸³. Kavram, uluslararası alanda BM tarafından hazırlanan ve çok sayıda çok uluslu şirketçe temel insan hakları ve çalışma haklarına, çevrenin korunmasına ve yol-

⁸² KGM hazırlık sürecindeki tematik oturumlar ve hükümetlerarası görüşmeler için Bkz. <https://refugeesmigrants.un.org/intergovernmental-negotiations> (Erişim tarihi: 10 Şubat 2021).

⁸³ “*Compact*” kelimesi Oxford Sözlüğünde “iki veya daha fazla kişi veya ülke arasında resmi bir anlaşma” olarak tanımlanırken, https://www.oxfordlearners-dictionaries.com/definition/american_english/compact_2, (Erişim tarihi: 9 Şubat 2021); Cambridge Sözlüğünde ise “iki veya daha fazla kişi, kuruluş veya ülke arasındaki resmi bir anlaşma” olarak tanımlanmıştır. <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/compact>, (Erişim tarihi: 9 Şubat 2021). “Uluslararası Hukuk Ansiklopedik Sözlüğü “*compact*” teriminin uluslararası hukukta özel bir anlamının olmadığını ifade ederken, ABD Anayasası’nın 10. maddesi ‘Devlet, Kongre’nin Onayı olmaksızın başka bir Devletle veya yabancı bir güçle herhangi bir Anlaşma (*agreement*) veya mutabakat (*compact*) imzalayamaz” örneğini vermektedir. *Encyclopaedic Dictionary of International Law*, Editörler: John P. Grant/ J. Craig Barker, 3. Bası, Oxford University Press, 2009. Literatürde “compact” teriminin kullanıldığı metinler araştırıldığında *Mayflower Compact* (1620) olarak ifade edilen ve Amerika’ya ulaşan 41 yolcu arasında bir sivil hükümet kurmayı ve “daha iyi düzen ve muhafaza” yasalarına uymayı taahhüt ettikleri bir mutabakat metninden söz edilmektedir. *The Oxford Encyclopedia of American Cultural and Intellectual History*, Editörler: Joan Shelley Rubin/ Scott E. Casper, OUP, 2013.

suzlukla mücadele alanında küresel çapta bir kamu-özel ortaklığı kurulması amacıyla imzalanan “BM Küresel İlkeler Mutabakatı” (*UN Global Compact*) bağlamında gündeme gelmiştir⁸⁴. Benzer şekilde 2006’da Avrupa Birliği ile Ürdün ve Lübnan arasında imzalanan mutabakatlarda da bu kavram kullanılmıştır⁸⁵. Kavramın farklı alanlardaki kullanımlarına bakıldığında ortak noktalarının yönetişimin (*governance*) "daha teknik ve usuli yönlerini vurgulayarak yasal taahhütlerin aksine siyasi ve pratik işbirliğine" ayrıcalık tanıdıkları ifade edilmektedir⁸⁶. Hukuki terminoloji açısından ise bu husus “esnek (bağlayıcı olmayan) hukukun en esnek (bağlayıcı olmayan) hali” (*the softest of soft law*) olarak ifade edilmektedir⁸⁷.

Bir anlaşma metninin hukuki niteliğinin ne olduğunun belirlenbilmesi için sadece adına veya şekli özelliklerine bakılması çoğu zaman yeterli olmamaktadır⁸⁸. Metnin hukuki statüsünü doğru bir şekilde belir-

⁸⁴ John G. Ruggie, “Reconstituting the Global Public Domain- Issues, Actors, and Practices”, *European Journal of International Relations*, 2004, C. 10, S. 4, 499-531. Birleşmiş Milletler Küresel İlkeler Mutabakatı, sosyal açıdan sorumlu iş uygulamalarını teşvik etmeye yönelik küresel bir girişimdir. 2000 yılında Birleşmiş Milletler tarafından başlatılan Küresel İlkeler Mutabakatı, on adede kadar 'sürdürülebilir' uygulama ilkesini kabul eden işletmeleri işe almayı amaçlamaktadır ve bu ilkelerin uygulanmasına ilişkin ilerlemeyi yıllık olarak rapor etme taahhüdünde bulunmaktadır. Bkz. *Encyclopaedic Dictionary of International Law*, Editörler: John P. Grant/ J. Craig Barker, 3. Bası, Oxford University Press, 2009.

⁸⁵ Sandra Lavanex, “Failing Forward’ towards which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System”, *Journal of Common Market Studies*, 2018, C. 56, S. 5, 1195-1212.

⁸⁶ Thomas Gammeltoft- Hansen/ Elspeth Guild/Violeta Moreno-Lax/Marion Panizzon/Isobel Roele, *What is a Compact? Migrants’ Rights and State Responsibilities regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Raoul Wallenberg Institute Paper, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, Lund, 2017, <https://rwi.lu.se/publications/compact-migrants-rights-state-responsibilities-regarding-design-un-global-compact-safe-or-derly-regular-migration/> (Erişim tarihi: 11.01.2021), s. 7.

⁸⁷ Newland, “An Unlikely Achievement”, s. 658.

⁸⁸ Anlaşmaların hukuki niteliğinin nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin bir Uluslararası Adalet Divanı kararı için Bkz. UAD, Aegean Sea Continental Shelf Case,

leyebilmek için hazırlık çalışmalarına, amaçlanan hukuki yarara ve metnin içeriğine de bakılması gerekmektedir. KGM metnini hazırlayanların amaçlarına bakıldığında, metnin bağlayıcı olmadığı hususunun ilk taslak metninden itibaren tüm versiyonlarda hiç değişmeksizin ifade edildiği görülmektedir⁸⁹. Bu tespitin ardından bakılması gereken ikinci husus bizzat KGM metninin içeriğidir. *New York Deklarasyonu* EK II’de KGM’nin “üye devletler arasında uluslararası göçün tüm boyutlarına ilişkin bir dizi ilke, taahhüt ve anlayıştan” oluşacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda *New York Deklarasyonu* EK II’de belirlenen belli öğeler⁹⁰, KGM’de kararlaştırılan 23 hedef haline gelmiştir. Mutabakatın müzakere aşamaları devam ederken, devletler arasında görüşülen hususların içeriğine ve bağlayıcılığına ilişkin yapılan değerlendirmelerde farklı bağlayıcılık niteliğine sahip hususların Mutabakat metninde yer alabileceği ifade edilmiştir. *Guild/Grant*, müzakerelerde tartışılan hususlara bakıldığında 1) Mevzuatın yorumlanmasında kullanılacak ilkeler, 2) Hakka konu edilebilir taahhütler ve 3) Anlayış ve uzlaşılar olmak üzere 3 farklı hukuki içeriğe sahip

19 Aralık 1978, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/62/6247.pdf> (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021); Case concerning Maritime Limitation between Qatar and Bahrein (Qatar v. Bahrein), 1 Temmuz 1994, <https://www.icj-cij.org/en/case/87> (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021). Aynı hususta Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından verilen bir karar için Bkz. Joined Cases C- 181/91 ve C-248/91 European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities, 30 Haziran 1993, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AE->

[CLI%3AEU%3AC%3A1993%3A271](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AE-CLI%3AEU%3AC%3A1993%3A271) (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021). AB hukuku bağlamında ise bir metnin hukuki statüsü, metnin bizzat kendisinin hukuki sonuçlar doğurma amacıyla akdedilip akdedilmediğine bağlı olarak değerlendirilecektir (TFEU, m. 263 gereğince Mahkeme sadece hukuki etki doğurmayı amaçlayan metinlerin geçerliliklerini incelemektedir). Konuya ilişkin detaylı bilgi için Bkz. M. den Heijer&T. Spijkerboer, Is the EU-Turkey Refugee and Migration Deal a Treaty? (EU Law Analysis, 7 Nisan 2016) (Brussels: European Union, 2016) <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>, (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021).

⁸⁹ Bkz. Küresel Göç Mutabakatı, m. 7. “Bu Küresel Mutabakat, Mülteci ve Göçmenlere Yönelik New York Deklarasyonundaki Üye Devletlerin mutabık kaldığı taahhütler üzerinde oluşturulan yasal olarak bağlayıcı olmayan işbirliği çerçevesi sunar”

⁹⁰ Bkz. New York Deklarasyonu Ek II, Bölüm III: İçerik, m. 8 (a-x).

alan olduğu değerlendirmesinde bulunmuşlar ve bu bağlamda sadece 2. kategoride yer alan taahhütlerin, hukuki anlamda bağlayıcı olabileceğini belirtmişlerdir⁹¹. Ancak süreç tamamlandıktan sonra KGM metninin nihai halinde bu nitelikte bir ayırımın bulunmadığı görülmüştür. Mutabakatla yer alan tüm hedefler bağlayıcı olmayan ve adeta temenni belirten bir üslupla kaleme alınmış ve “*shall*” gibi daha kesinlik bildirilen bir kalıp yerine “*will*” şeklinde muhataba tercih hakkı tanıyan bir kalıp tercih edilmiştir. Ayrıca Mutabakat metninde yer alan pek çok hedefin ileride akdedilecek çift taraflı veya çok taraflı anlaşmalarla gerçekleştirileceği de kararlaştırılmıştır⁹². Böylece hedeflerin gerçekleştirilmesi devletlerin kendi tercihleri ile hayata geçirecekleri ek girişimlere bağlı kılınmıştır.

Tüm bu bilgiler ışığında KGM’nin bağlayıcı bir hukuki çerçeve oluşturmayı amaçlamadığı anlaşılmaktadır; ancak metnin hiç hukuki etkisi olmadığını söylemek de doğru olmayacaktır⁹³. Her şeyden önce met-

⁹¹ Guild/Grant, “What Role for the EU”, s. 12.

⁹² Örneğin, “Düzenli göç yollarının uygunluğunun ve esnekliğinin geliştirilmesi” (Hedef 5) şeklinde ifade edilen hedefe ulaşmak için ilgili paydaşlarla işbirliği içerisinde serbest dolaşım rejimi, vize serbestisi veya iş hareketliliğine yönelik işbirliği çerçeveleri gibi uluslararası ve ikili işbirliği anlaşmalar yoluyla bölgesel ve uluslararası iş hareketliliğini olanaklı hale getiren mekanizmaların uyumlaştırılması ve standart çalışma süreleri ile ilgili ikili, bölgesel ve çoklu iş hareketliliği anlaşmalarının geliştirilmesinin planlanmakta olduğu ifade edilmiştir (KGM, Hedef 5/a-b).

⁹³ Benzer görüşler için Bkz. Kathryn Allinson/Paul Erdunast/Elspeth Guild/Tuğba Başaran, “GCM Commentary: The Legal Status of the UN’s Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International Law and UK Law”, *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration*, 31 Ocak 2019 (London, SAS, 2019) <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/> (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021); Guild/Grant, “Migration Governance”; Elspeth Guild, Isobel Roele, Marion Panizzon, Thomas Gammeltoft-Hansen & Violeta Moreno-Lax, “What is a Compact? Migrant’s Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, Raoul Wallenberg Institute Paper (Lund, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2017) <https://rwi.lu.se/publications/compact-migrants-rights-state-responsibilities-regarding-design->

nin girişinde Mutabakatın, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve temel insan hakları belgelerine dayalı olduğu vurgulanmış⁹⁴ ve ayrımcılık yasası⁹⁵, çocuğun yüksek yararının gözetilmesi⁹⁶ gibi bazı insan hakları yükümlülükleri teyit edilmiştir. Dolayısıyla devletler Mutabakatı uygularken söz konusu uluslararası yükümlülükleri dikkate almak zorundadırlar. Böylelikle KGM, her ne kadar yeni hukuki yükümlülükler yaratmasa da zaten mevcut olan yükümlülükleri göç alanında pekiştirmektedir⁹⁷.

Öte yandan, KGM sisteminin hukuki bağlayıcılıktan yoksun oluşu ve gönüllülük esasına dayalı olmasının bu yapının etkili bir göç yönetimi oluşturmamasına sebep olacağı da doktrinde ifade edilmiştir⁹⁸. Bu bağlamda *Aleinikoff*, mutabakatların klasik anlamda kurallar dizisi oluşturan çok taraflı anlaşmalar olmadığını, uluslararası işbirliğini teşvik eden nitelikte ekosistemler⁹⁹ veya yapılar¹⁰⁰ oluşturan metinler olduğunu, dolayısıyla KGM'ye de bu bakış açısıyla yaklaşmak gerektiğini ifade etmektedir. *Lavanex* ise kurumsal olarak bakıldığında mutabakat metinlerinin çok merkezli ve çok düzeyli yönetim kavramlarını benimseyen, yeni

un-global-compact-safe-orderly-regular-migration/ (Erişim tarihi: 11 Ocak 2021).

⁹⁴ Bkz. KGM, Giriş para. 2.

⁹⁵ UN General Assembly, Outcome of the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/CONF.231/3, para. 15(f).

⁹⁶ ibid, para. 15 (h).

⁹⁷ Melin, s. 201.

⁹⁸ İki mutabakat metninin gönüllülük esasına dayalı olması ve hukuken bağlayıcı olmaması "symbolism trumps toothlessness" olarak eleştirilmiştir. European Governments-In-Melt-Down-Over-An-Inoffensive-Migration-Compact, <https://www.economist.com/europe/2018/12/08/european-governments-in-melt-down-over-an-inoffensive-migration-compact> (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

⁹⁹ Alexander T. Aleinikoff, "The Unfinished Work of the Global Compact of Refugees", *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 611-617.

¹⁰⁰ Alexander T. Aleinikoff, "International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture", *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Editörler: Ryszard Cholewinski/Richard Perruchoud/Euan MacDonald, TMC Asser Press, The Hague, 2007, 467-479.

uluslararası normlar belirlemekten kaçınarak, ortak hedeflere yönelik süreçler oluşturduklarını ve bu bağlamda KGM'nin de klasik anlaşmalardan ziyade Paris Anlaşması¹⁰¹ veya Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne benzetilmesinin mümkün olduğuna dikkat çekmektedir¹⁰². BM Genel Sekreter Yardımcısı *Mohammed* de benzer şekilde Mutabakatın etkisini ve sonucunu, devletlerin ve kurumların Mutabakatı nasıl uygulanacağını belirleyeceğini, dolayısıyla KGM'yi sadece hukuki bağlayıcılıktan yoksun olması sebebiyle bu kadar erken eleştirmenin doğru olmadığını ifade etmektedir¹⁰³. Liberal insan hakları teorisine bakıldığında bağlayıcı olmayan kuralların (*soft law*) koruma standartlarının arttırılması ve ilerleyen süreçte bağlayıcı bir hale getirmesi noktasında olumlu bir rol oynadığı kabul edilmektedir¹⁰⁴.

Esasen II. Dünya Savaşı sonrası dönemde mülteci hukuku alanındaki kısmi çalışmalar dışında uluslararası göç olgusuna ilişkin hukuki bağlayıcılığı olan herhangi bir metnin veya uluslararası işbirliğinin var olmayışı gerçeği karşısında, bu Mutabakatın bağlayıcı olmayan ve daha çok süreç odaklı bir metin olarak hazırlanmış olması şaşırtıcı değildir. Hatta aksine, uluslararası camianın kahir ekseriyetinin ortak hedefler ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin temel çerçeve konusunda anlaşmış olmaları önemli bir adım olarak değerlendirilebilir¹⁰⁵.

Öte yandan Mutabakatın politik bağlayıcılığını da göz ardı etmemek gerekmektedir. Metni imzalayan devletler esasen uluslararası kamuoyuna göç alanında ortak hareket etme iradesinin varlığına ilişkin güçlü bir mesaj göndermektedirler. Buna bağlı olarak Mutabakat metni ilerleyen aşamalarda vize serbestisi, serbest dolaşım gibi alanlarda iki veya çok taraflı anlaşmalar yapılmasına da bir temel oluşturabilecektir.

¹⁰¹ Paris Anlaşması, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

¹⁰² Lavanex, "The UN Global Compacts", s. 674.

¹⁰³ Amina Mohammed, *Implementation will be Ultimate Proof of Success*, UN Press Release No. DSG/SM(1183-DEV/3338, 7 Haziran 2018. <https://www.un.org/press/en/2018/dsgsm1183.doc.htm> (Erişim tarihi: 01.01.2021).

¹⁰⁴ Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 1998, C. 52, 887-917.

¹⁰⁵ Lavanex, "The UN Global Compacts", s. 675.

Ancak bu noktada da devletlerin Mutabakat metninde yer alan hususları somutlaştırma yönünde irade göstermeleri ön şart olarak görülmektedir. Başka bir deyişle bağlayıcı olmamasına rağmen “geniş ve baskın bir desteği yansıtan”¹⁰⁶ ve “dünya hükümetleri tarafından yeni etik ve politik taahhütlerin sinyali veren”¹⁰⁷ Mutabakat metni, mevcut uluslararası normların yorumlanması noktasında getireceği mekanizmalar ile ilkelelerin içeriğinin doğru belirlenmesine ve yeknesak biçimde uygulanmasına hizmet ederek, gelecekteki bağlayıcı anlaşmalar için uygun zemini ve yorum aracını teşkil edebilme potansiyeline sahiptir¹⁰⁸.

D. Bir Yaptırım Mekanizması Olarak “Uluslararası Göç İzleme Forumu”

Mutabakat metninin içerik itibarıyla bağlayıcı olmayan bir nitelikte düzenlenmiş olduğu tespit edildikten sonra Mutabakatta yer alan hedeflerin, devletler tarafından uygulanmasının nasıl sağlanacağı sorusu gündeme gelmektedir. Mutabakat metninin “İzleme ve Değerlendirme” başlıklı bölümünün ilk maddesinin, hazırlık aşamalarında “*Küresel Mutabakatın uygulanması sürecini takip edip, gözlemleyeceğiz*” (Taslak metin, m. 43) şeklinde kaleme alındığı görülmektedir. Ancak bu ibare nihai metne “*Devlet öncülüğündeki yaklaşım ve diğer bütün paydaşların katılımı yoluyla Birleşmiş Milletler’in çerçevesi kapsamında Küresel Mutabakatın yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde kaydettiği ilerlemeyi gözden geçireceğiz*” şeklinde yansımıştır (KGM, m. 48). Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için daha önce var olan *Üst Düzey Uluslararası Göç ve Kalkınma Diyaloğu*¹⁰⁹, *Uluslararası Göç İnceleme Forumu* adı altında, devletlerin yaptığı uygulamaların ve performanslarının gözden geçirilebileceği ve BM’nin ilerideki çalışmalarına yön verilebilecek hükümetler arası küresel bir foruma dönüştürül-

¹⁰⁶ Volker Türk, “The Promise and Potential of the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 575-583, s. 582.

¹⁰⁷ McAdam, “The Global Compacts”, ss. 571-574.

¹⁰⁸ Melin, s. 201.

¹⁰⁹ BM Genel Kurulu 58/208 sayılı ve 23 Aralık 2003 tarihli kararıyla altmış birinci oturumunda uluslararası göç ve kalkınmaya üst düzey bir diyalog ayırmaya karar vermiştir. Bkz. <https://www.iom.int/united-nations-high-level-dialogue-international-migration-and-development-hld> (Erişim tarihi: 27.12.2020).

müştür. Forum'un 2022 yılından başlayarak dört yılda bir gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Ayrıca Küresel Mutabakatın etkin ve tutarlı bir biçimde uygulanmasının sağlanması amacıyla üye devletlerin uygulamalarına katkıda bulunacak nitelikte kapasite oluşturma mekanizmalarının kurulması da kararlaştırılmıştır (KGM, para. 43)¹¹⁰. Göç alanında uzmanlığa sahip birçok BM kuruluşundan oluşan bu yeni ağın koordinasyon ve sekreteryasını ise UGÖ'nun yürütmesi planlanmıştır.

Uluslararası Göç İnceleme Forumu; Mutabakatın uygulanmasını yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde değerlendirmek yanında, ülkelerin örnek uygulamalarını öne çıkararak tüm paydaşlar arasında etkileşime olanak tanımayı amaçlamaktadır (KGM, m. 49/d). Küresel Göç Mutabakatının uygulama, izleme ve değerlendirme süreci göz önüne alındığında tüm bu yapının uluslararası değil, bölgesel yönetim birimlerinin ve ilgili paydaşların da katılımını içerecek biçimde hükümetler arası bir yapı olarak tasarlandığı görülmektedir (KGM, m. 48). Ancak paydaşların sürece somut olarak nasıl katkı sağlayacakları ya da süreçte ne oranda söz hakkı sahibi olacakları gibi hususların somutlaştırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır¹¹¹.

Mutabakatın bütünü ele alındığında uygulama aşamasında gündeme gelen ve dört yılda bir gerçekleşmesi planlanan söz konusu Forum dışında, devletlere sorumluluk yükleyen herhangi bir mekanizma veya söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi için herhangi bir yol haritası veya süre kısıtlamasının da belirlenmemiş olduğu görülmektedir. Esasen Göç İzleme Forumu'nun bizatihi kendisinin organizasyonu veya kuralları da halihazırda netleştirilmiş değildir. Mutabakat metninde sadece Forum'un kesin kurallarının ve örgütsel yönlerinin belirlenmesi için açık, şeffaf ve kapsayıcı hükümetler arası istişarelerin başlatılması ve gelecek

¹¹⁰ Kapasite oluşturma mekanizması; bilgi ve destek ihtiyacı olanlarla bu ihtiyaca cevap verebilecek olan paydaşların bir araya getirildiği ve sorun odaklı çözümlerin sağlandığı *bağlantı merkezi*; devletlerin Mutabakatın hedeflerine ulaşmasını sağlamayı amaçlayan projeler ve girişimlere başlangıç fonu sağlama görevini ifa edecek olan *çok ortaklı bir fon* ve çevrimiçi bir açık veri kaynağı olarak konumlandırılan *küresel bilgilendirme platformu* şeklinde bileşenlerden oluşmaktadır (KGM, para 43/a-b-c).

¹¹¹ Lavanex, "The UN Global Compacts", s. 686.

görüşmelerde kapsamın belirlenmesi kararlaştırılmıştır (KGM, m. 54). Benzer şekilde; *New York Deklarasyonu* ile BM merkezli bir organa dönüşen ve kendisine KGM'nin koordinasyonu (KGM, m. 44/a) görevi verilen Uluslararası Göç Örgütü de yetkilerini düzenleyen herhangi bir yasal metin dahi olmaksızın, üye devletlerden alınan fonlara dayalı olarak hareket etmekte olan, başka bir deyişle yaptırımdan yoksun bir yapı olarak karşımızda durmaktadır. Bu bağlamda yapı 2015 Paris İklim Anlaşması¹¹² sistemi yapı olarak benzerlikler göstermektedir; ancak Anlaşma'nın aksine devletlerden ulusal eylem planı hazırlamaları beklenmemekte, devletlerin uygulamalarının izlenmesi sadece "gönüllülük" esasına dayalı olarak düzenlenmektedir (KGM, m. 53). Böylece devletlere Mutabakat metninde sayılan hedeflerden hangileri üzerinde yoğunlaşmak istediklerini seçme imkanı da sağlanmış olmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği şekliyle etkin bir izleme veya yaptırım mekanizmasından uzak olan bu nitelikte yapıların işler hale getirilebilmesi için doktrinde çözüm olarak *deneyysel yönetim*¹¹³ modeli önerilmektedir. Bu modelde paydaşların anlaşmanın gereklerini yerine getirmelerini sağlamak için güçlü devletlerin dış yardımı şarta bağlı hale getirmeleri veya sivil toplum kuruluşları gibi başka aktörler tarafından sosyal protestolar organize edilmesi gibi caydırıcı işlemler yapılması çözüm olarak sunulmaktadır¹¹⁴. Ancak insan haklarının korunması noktasında belli

¹¹² Paris Anlaşması, iklim değişikliği konusunda 12 Aralık 2015 tarihinde Paris'te 196 devlet tarafından imzalanmış ve 4 Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Paris Agreement, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (Erişim tarihi: 6 Şubat 2021).

¹¹³ *Küresel deneyysel yönetim*, belirli sorunların açık uçlu bir şekilde çerçevelendiği ve yerel olarak üretilen bilginin ışığında çeşitli denklerin incelemesi biçimleriyle periyodik revizyona tabi tutulduğu, katılımcı ve çok düzeyli problem çözmenin kurumsallaşmış bir ulusötesi süreç" olarak tanımlanmaktadır. Grainne De Búrca/ Robert Keohane/ Charles F. Sabel, "Global Experimentalist Governance", *British Journal of Political Science*, 2014, C. 44, S. 3, 477-486, s. 478. Deneyysel yönetim ve KGM hakkında detaylı bir analiz için Bkz. Sandra Lavanex, "The UN Global Compacts", 673-696.

¹¹⁴ Grainne De Búrca, "Human Rights Experimentalism", *American Journal of International Law*, 2017, C. 111, S. 2, 277-316.

alanlarda etkili olabilecek bu teori, konu göç olduğunda maalesef işe yarar görünmemektedir. Zira günümüz dünyasındaki güç ve çıkar dengesine bakıldığında caydırıcı yaptırımlar uygulama kapasitesine sahip devletlerin, bizi kendileri göçü azaltmak isteyen devletler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu devletler de çoğu zaman nüfuzlarını ve güçlerini, göçü kontrol etmek ve daha zayıf ülkelerin göçmenleri geri kabul anlaşmaları ile almalarını sağlamak için kullanmaktadırlar¹¹⁵.

III. Ulusal Egemenlik Karşısında Göç: Son Kale¹¹⁶

Küresel Göç Mutabakatına direnç gösteren ülkelerin beyanlarının ortak noktasını göçün yönetilmesi ve göçmenlerin kabulü noktasında ulusal egemenliklerinden kaynaklanan takdir yetkilerini, uluslararası kuruluşlara devretmek istememeleri oluşturmaktadır. Bu ikilem esasen *New York Deklarasyonu*’ndan itibaren devletlerarasında tartışmalara konu olmuştur. KGM müzakere aşamasında devletler “yabancı”ların ülkelere girişleri ve ikametleri ve bunların koşullarını belirleme konusunda sahip oldukları egemenlik haklarından vazgeçmek istemediklerini sıklıkla beyan etmişlerdir. Devletlerin büyük çoğunluğu göç alanında ulus ötesi koordinasyon yapmayı isteseler ve esasen buna ihtiyaç duysalar da uluslararası insan hakları ve mülteci haklarına ilişkin rejimler bağlamında verdikleri taahhütlere ek, yeni taahhütler altına girmek istememektedirler.

Göçmenler tarafından kurulan ve dünya göçmenlerinin büyük çoğunluğuna kapılarını açan¹¹⁷ ABD BM Büyükelçisi Nikki Haley; 2 Ara-

¹¹⁵ Sandra Lavanex, “Shifting-Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, 2006, C. 29, S. 2, 329-350; David Scott Fitzgerald, *Refugee Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford University Press, New York, 2019.

¹¹⁶ Dauvergne, her geçen gün daha fazla devletin mevcut insan haklarına ilişkin taahhütlerine sırt çevirdiği günümüzde devletlerin pek çoğunun göç siyasetlerini “egemenliğin son kalesi” olarak gören bir yaklaşıma dayandırdıklarını belirtmektedir. Catherine Dauvergne, “Irregular Migration, State Sovereignty and the Rule of Law”, *Research Handbook on International Law and Migration*, Editörler: Vincent Chetail/Céline Bauloz/Edward Elgar, Cheltenham, 2014, 75-92, s. 92.

¹¹⁷ <https://www.unhcr.org/resettlement-in-the-united-states.html> (Erişim tarihi: 21.03.2021).

lık 2017'de "...göç politikalarıyla ilgili kararlarımız her zaman sadece ve sadece Amerikalılar tarafından alınmalıdır. Sınırlarımızı en iyi nasıl kontrol edeceğimize ve ülkemize kimlerin girmesine izin verileceğine biz karar vereceğiz" beyanıyla Amerika'nın KGM'yi imzalamayacağını duyurmuştur¹¹⁸. Bir başka göçmen ülkesi olan Avustralya ise mutabakatın müzakerelerine "Avustralya olarak, göçün önemli sosyal ve ekonomik faydalarının farkına vardıkları ve bundan faydalandıkları için katıldıklarını" beyan etmiş¹¹⁹; Ağustos 2018'in başlarında, mutabık kalınan nihai taslağın yayınlanmasının ardından ise, "sınır koruma politikaları açısından herhangi bir şeyi feda eden bir anlaşmayı imzalamayacaklarını, egemenliklerini teslim etmeyeceklerini ve seçilmemiş organların Avustralya halkına dikte etmesine izin vermeyeceklerini" beyan ederek KGM'yi mevcut haliyle imzalamayacaklarını deklare etmiştir¹²⁰. Benzer beyanlar Macaristan tarafından "bu belge ülkenin güvenlik çıkarlarıyla tamamen çelişiyor", "sınır korumasını bir insan hakları sorunu olarak görüyor", "ulusal makamlar tarafından yürütülen prosedürlerle ilgili olarak şikayette bulunma fırsatlarını genişletiyor" ve "göçmen alım kapasitelerini artırmayı hedefliyor" şeklinde dile getirilmiştir¹²¹. "Macaristan, güvenlik çıkarlarına aykırı" olarak nitelendirdiği KGM'yi imzalamayacağını beyan ederek nihai

¹¹⁸ "Amerika olarak, göçmen mirasımızla ve dünyadaki göçmen ve mülteci nüfusa destek sağlamada uzun süredir devam eden ahlaki liderliğimizle gurur duyuyoruz. Hiçbir ülke ABD'den fazlasını yapmadı ve cömertliğimiz devam edecek. Ancak göç politikalarıyla ilgili kararlarımız her zaman sadece ve sadece Amerikalılar tarafından alınmalıdır. Sınırlarımızı en iyi nasıl kontrol edeceğimize ve ülkemize kimlerin girmesine izin verileceğine biz karar vereceğiz. New York Deklarasyonu'ndaki küresel yaklaşım, ABD egemenliğiyle uyumlu değildir". <https://edition.cnn.com/2017/12/03/politics/us-global-compact-migration/index.html>, 3 Aralık 2017, (Erişim tarihi: 21.02.2021).

¹¹⁹ Australian statement on the final draft of the Global Compact for Migration Statement at the closing of negotiations by H.E. Gillian Bird, Ambassador and Permanent Representative of Australia to the United Nations, <https://unmy.mission.gov.au/files/unmy/180713%20National%20Statement%20at%20closing%20of%20the%20GCM%20negotiations.pdf> (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

¹²⁰ İçişleri Bakanı Scott Morrison'un beyanları, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlinfo/search/display/display.w3p;query%3DId%3A%22media%2Fpress-rel%2F6345600%22> (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

¹²¹ <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/>

taslak metninin kabul edilmesinden sonra Temmuz 2018'de müzakere aşamasından çekilmiştir¹²².

Devletlerin göç hususunu egemenlik yetkileri içerisinde tutmak istemeleri yanında KGM'ye mesafeli yaklaşımlarının bir başka önemli sebebi de düzenli-düzensiz göç ayırımına ilişkin kaygılarından kaynaklanmaktadır. Düzenli göç konusunda insanlar hali hazırda gerekli belgeler ve kurallar doğrultusunda zaten iş imkanları, eğitim, turistik amaçlar ya da aile birleşimi gibi sebeplerle göç etmektedirler. Bu göç sadece göçmenler bakımından değil, kabul ülkeleri bakımından da nitelikli işgücü, bilgi paylaşımı gibi alanlarda oldukça avantaj sağlamaktadır. Ancak KGM'nin düzensiz göçmenler bakımından düzenli göçmenlere denk düzenlemeler getirmesi devletlerarasında tartışma konusu edilmiştir¹²³. Mutabakatın müzakere aşamasında düzensiz göçmenler ve hassas durumdaki göçmenler (hatta bazen mülteci benzeri durumda olanlar) bakımından tartışma ko-

hungary-is-exiting-the-adoption-process-of-the-global-compact-for-migration (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021). Polonya da mutabakatın, "ülkelere bağımsız olarak [kimi] kabul edeceklerine karar verme hakkına sahip olmaları için güçlü garantiler verilmesine ilişkin Polonya'nın taleplerini karşılamadığını" gerekçesiyle Mutabakat görüşmelerinden ayrılmıştır. "Poland to snub U.N. migration pact, Slovakia has reservations", <https://www.reuters.com/article/us-un-migrants/poland-to-snob-un-migration-pact-slovakia-has-reservations-idUSKCN1NP1PE>, 20.11.2018 (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021). Bulgaristan da mutabakat "ulusal çıkarlara" zarar verdiği için görüşmelerden ayrılmıştır. "Bulgaria Won't Participate in UN Global Compact for Migration; Politicians Comment Sunday's Protests", 12 Kasım 2018, <http://www.bta.bg/en/c/DF/id/1904378> (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

¹²² Hungary joins US in refusing UN's safe global migration compact, <https://www.dw.com/en/hungary-joins-us-in-refusing-uns-safe-global-migration-compact/a-44733306>, 18.7.2018 (Erişim Tarihi: 12 Ocak 2021).

¹²³ Çek Cumhuriyeti, "Çek Cumhuriyeti'nin uzun süredir yasal ve yasadışı göçü ayırma ilkesini tercih ettiğini" ve Sözleşme'nin nihai metninin bu ayrımı yansıtmadığını iddia ederek KGM sürecini Kasım 2018'de sonlandırmıştır. Bkz. "Czechs join other EU states rejecting U.N. migration pact", <https://www.reuters.com/article/us-migrants-czech/czechs-join-other-eu-states-rejecting-u-n-migration-pact>, 14.11.2018, (Erişim tarihi: 29 Ocak 2021).

nusu olan hususların esasen düzenli göçmenler bakımından tartışılan konularla çok benzer veya bağlantılı olduğu ifade edilmiştir¹²⁴. Düzenli göç bağlamında gündeme gelen ülkelerin işgücünü artırma ihtiyacı, göçmenlerin getirebileceği bilgi ve beceriler ve işe alımdan sınır yönetimine kadar göç süreçlerinin işleyişini iyileştirmek gibi hususlar düzenli- düzensiz göç ayrımı dikkate alınmaksızın ortak konulardır¹²⁵. Bu bakış açısı özellikle göçmenlerin statüleri dikkate alınmaksızın insan haklarının korunması noktasında Mutabakat metnine yansıtılmıştır. Ancak bazı devletler ülkelerinde halihazırda bulunan düzensiz göçmenler bakımından yeni haklar ihdas edebilecek bu yaklaşımı kabul etmemişler ve düzenli- düzensiz göç ayrımını devam ettirme yönünde tercihte bulunmuşlardır.

Göç koşulları, göçe ilişkin yaklaşımlar ve ülkelerin ya da bölgelerin ihtiyaçları öylesine değişiklik göstermektedir ki tüm ülkeler, mülteciler için var olduğu şekliyle göçmenler bakımından da bağlayıcı, normatif bir uluslararası çerçeve geliştirmenin oldukça zor olduğunun farkındadırlar. Buna rağmen devletlerin uzlaşabileceği asgari bir orta nokta bulunarak uluslararası işbirliğinin sağlanması zorunluluğu da ülkeler tarafından büyük çoğunlukla kabul edilmektedir ki esasen KGM ile sonuçlanan sürecin en büyük motivasyonu da bu kabul olmuştur. Bu bakış açısıyla ve devletlerin tereddütlerini ortadan kaldırmak maksadıyla her iki Küresel Mutabakat da, "Devletlerin birincil sorumluluğunu ve egemenliğini" açıkça kabul eden bir çerçeve dahilinde (KMM, para. 33; KGM, para. 7, 15) insan hareketliliğinin yönetilmesi ve uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi için ilkeler ve uygulamalar üzerinde fikir birliği oluşturulmasını amaçlamaktadır¹²⁶.

Gelinen noktada göç konusu ulusal egemenlik alanında kalmaya devam mı etmeli, dolayısıyla devletler kendi uygulamalarına kendileri mi karar vermeli, yoksa bu husus tıpkı insan hakları gibi ulusal üstü olarak mı düzenlenmeli, sorusu KGM'nin getirdiği rejime yönelik temel soruyu da oluşturmaktadır. Bu değerlendirme yapılırken devletlerin ulusal üstü

¹²⁴ Bu noktada doktrinde mülteciler ve göçmenlere ilişkin iki ayrı Mutabakat metni hazırlanmasına ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Bkz. Garlick/Inder, s. 220.

¹²⁵ Solomon/Sheldon, s. 587.

¹²⁶ McAdam, "The Global Compacts", s. 572.

düzeyde bir düzenlemeye bıraktıkları alanlar ve iç hukukta düzenledikleri alanlar ayırımı en önemli parametreyi teşkil etmektedir. Özellikle BM'nin kurulmasından itibaren insan hakları alanındaki ivme, ulusal üstü düzey yönünde olmuş ve insan haklarının ulusal egemenlik üstünde yer alan ulusal üstü mekanizmalarla korunması sağlanmıştır. Ne var ki insan hakları alanındaki bu ivme en genel kapsamıyla mülteci hukukuna aynı ölçüde yansımamıştır.

Mülkiyet haklarının korunması¹²⁷ veya ticaretin teşvik edilmesi söz konusu olduğunda; devletler sınırları adeta göz ardı ederek sermayenin serbest dolaşımı için gerekli şartları sağlamışlardır. Bu bağlamda ulus ötesi şirketlerin kendi ülkelerinde yatırım yapmalarını sağlayabilmek için sadece vergilerin düşürülmesi, alt yapı yatırımları veya teşvikler sağlamakla yetinmemiş; sermaye hareketliliğinin önündeki engelleri de kaldırmışlardır. Ayrıca ulus ötesi sermayenin faaliyet gösterebileceği elverişli bir ortam oluşturmakta yetersiz kaldıkları noktada Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kuruluşlar eliyle ulusal üstü hukuki ve düzenleyici bir sistem inşa etmişlerdir¹²⁸. Buna karşın, işgücü, başka bir deyişle insanın hareket yeteneği her geçen gün sınırlandırılmaktadır¹²⁹. İltica başvurularının hedef ülkeler dışında gerçekleştirilmesi (göçün dışsallaştırılması-*externalization*), göçmen

¹²⁷ Roma'da mülkiyet ilişkilerinin korunması ve düzenlenmesini esas alan özel hukukun sistematikleşmesi karşısında yurttaşlar ile siyasi iktidar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir kamu hukuku alanı gelişmemiştir (Berke Özenç, *Hukuk Devleti- Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi*, İletişim Yayınları, 3. Bası, İstanbul, 2020, s. 68). Kamu ve özel hukuk ayrımı şeklinde bir ayrım Roma Hukukunda yer alıyor olsa da sistematikleşen ve günümüze kadar ulaşan ilke ve kurumlar büyük oranda özel hukuka aittir. Roma Hukukunun en gelişmiş kısmını oluşturan özel hukukta alım-satım, kiralama, miras gibi maddi işlemler ve mülkiyet ilişkileridir. (Perry Anderson, *Passages from Antiquity to Feudalism*, Verso World History Series, Nisan 2013, s. 65-66). İnsan haklarına ilişkin kavramlar ise -örneğin modern kamu hukuku bakımından neredeyse tüm dünyada en temel ilkelerden biri olarak kabul edilebilecek olan suçta ve cezada kanunilik ilkesi- Roma Hukukuna tamamen yabancı olan bir kavramdır (Özenç, s. 73).

¹²⁸ William I. Robinson, "Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State", *Societies without Borders*, 2007, C. 2, S. 1, s. 18.

¹²⁹ Bkz. Manfred B. Steger, *Küreselleşme*, Dost Kitabevi, 2006, s. 91; Didem Danış,

kabul kotalarının azaltılması ve vize prosedürlerinin her geçen gün zorlaştırılması gibi yöntemler insan hareketliliğinin kontrolüne ilişkin çabayı yansıtmaktadır¹³⁰.

Günümüzde uluslararası tahkim mekanizmaları ve mülkiyete ilişkin pek çok bağlayıcı düzenleme karşısında insan haklarının korunmasına ilişkin mekanizmalar hem daha primitif hem de devletlerin desteğinden daha yoksun olarak görev ifa etmeye çabalamaktadırlar. Bu karşılaştırmada kamu hukuku özellikle klasik insan haklarının korunması bağlamında özel hukukun ardında konumlanırken, mülteci hukuku maalesef çok daha geri sıralara düşmektedir. Bu nedenledir ki 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'nden sonra, sığınma alanında geniş bir katılımı imzalanan Göç Mutabakatı, bağlayıcı bir sistem oluşturmaya dahi büyük öneme sahiptir.

Bugün, devletlerin büyük bir çoğunluğu uluslararası göç olgusunun daha iyi yönetilmesi gerektiğini ve aralarında işbirliği olmaksızın kendi başlarına bu hususun üstesinden gelemeyeceklerini kabul etmektedirler. (KGM, Giriş, para. 7). Ancak devletler, hem ülkesel çıkarlar, dış ilişkiler, güvenlik ve ekonomik kaygılar gibi farklı sebeplerle hem de göçün kontrolü ve geri kabul gibi hususlardaki anlaşmazlıklar nedeniyle sığınmacılara karşı olan sorumluluklarını göz ardı etmektedirler. Başka bir deyişle devletlerin faaliyet alanları insan hakları kuramının evrensel ta-

“Küreselleşme, Ulusötesi Göç ve Ulus-Devlet”, *Küreselleşme ve Demokrasi; Küreselleşmenin Farklı Yüzleri*, Editörler: Özgür Akdağ/Cemil Yıldızcan, Dipnot Yayınları, 2011, s. 268; Wood da sermayenin serbest dolaşımı için tüm kolaylıklar sağlanırken, iş gücünün dolaşımının çok sıkı kurallarla korunmasını devletin tarihsel işlevlerinden biri olarak nitelendirmiştir. Bu bağlamda sadece işçilerin hareketsiz tutulmaları değil, dönemsel olarak işgücü ihtiyacı olan yerlere yönlendirilmeleri de bu denetimin bir parçasıdır. Ellen Meiksins Wood, “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin iktidarı Nerede?”, çev. Emel Kahraman, *Kapitalizme Reddiye*, Hazırlayan: Alfredo Saad Filho, Yordam Yayınları, 2006, 155-172, s. 162-163.

¹³⁰ Danış, s. 268; Joanne Thorburn, “Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe”, *International Journal of Refugee Law*, C. 7, S. 3, 1995, 459-480, s. 461-462; Guy Goodwin-Gill/Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Bası, OUP 2007, s. 189.

nımlaması ile devlet egemenliğinin gerekleri arasında sıkışmış durumdadır¹³¹. Göç alanında devletlerin daha fazla sorumluluk altına girmek istemiyor oluşları mülteci hukuku alanında yaşanan kısmi gelişmeye kıyasla göç alanında hiçbir somut adım atılmaması sonucunu doğurmuştur. Bu husus BM Uluslararası Göç Küresel Komisyonu tarafından 2005 tarihli raporda ele alınan ve “ülkelerin çoğunluğunun göç alanında uluslararası dayanışma ve işbirliği ilkesine tabi olmak istemediklerini çünkü göç politikalarının hala ulusal alanda düzenlendiğine”¹³² ilişkin kanaatin adeta bir yansıması niteliğindedir. Bu noktada göç alanında devletlerin karşı karşıya olduğu yapısal sınırlar göz önüne alındığında hem bölgesel anlaşmalar gibi ulus üstü bağlamdaki çalışmalar, hem de belediyeler, sivil toplum gibi devlet-içi pratikler oldukça önemli bir rol oynamaktadır¹³³. Ancak son tahlilde tüm bu paydaşların süreçte oynadıkları önemli role rağmen, bir göçmenin ülkenin sınırları içerisindeki varlığını yasal hale getirmek veya yasa dışı ilan etmek devletlerin münhasıran kullandıkları egemenlik yetkisi alanındaki bir husustur. Dolayısıyla KGM’nin izleme mekanizması yerel makamlardan sürece ilişkin olarak daimi bir geri bildirim sağlanması konusunda başarılı olsa bile merkezi devletler göç kontrolünde nihai bekçi konumunda olacaktır¹³⁴.

IV. Sonuç ve Değerlendirme

Dünyanın hemen her bölgesinde göçmen karşıtı söylemlerin arttığı bir dönemde, Küresel Göç Mutabakatının imzalanması ile devletler nihai bir metin üzerinde mutabakata vararak göç yönetimi konusunda

¹³¹ Lavanex, “The UN Global Compacts” s. 691.

¹³² Uluslararası Göç Küresel Komisyonu, 2005, s. 67.

¹³³ Bu ikilemi aşmak adına bir çözüm olarak yapılan çalışmalar şehir yönetimlerinin bu düzeyde bir baskıya maruz kalmadıklarını bu nedenle de kayıtsız göçmenlerin varlıkları ve entegrasyonları konusunda çok daha esnek ve etkili çözümler üretebildiklerini göstermektedir. Bkz. Colleen Thouez, “Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration: Evidence from the Lead-up and Adoption of the UN Global Compacts on Migration and Refugees”, *Global Governance* 2020, C. 26, S. 4, 650-673.

¹³⁴ De Búrca/Keohane/Sabel, 477-486; Lavanex, “The UN Global Compacts”, s. 691.

birbirleriyle işbirliği yapma yönündeki iradelerini ortaya koymuşlardır. Göç alanında hükümetler arasında gerçekleşen müzakereler sonucunda kabul edilmiş ve bu kadar kapsamlı hususların ele alındığı bir metin, türünün ilk örneği olması açısından son derece önemlidir. Bu geniş katılım bile tek başına, devletlerin daha iyi işbirliği yapma konusundaki samimi isteklerini göstermektedir. Devletler, bu Mutabakat ile esasen yalnızca göçmenler için değil, ayrıca transit ve hedef ülkeler bakımından da güvenli olmayan ve düzensiz göçün sebepleri ve etkilerini bütünsel bir bakış açısıyla ele almak için birlikte çalışmaları gerektiğini kabul etmektedirler. Ayrıca göçmenlik statülerine bakılmaksızın ve ayrımcılık yapılmaksızın tüm göçmenlerin insan haklarının korunması ve temel hizmetlerden yararlanmalarının sağlanmasına yönelik düzenlemeler yanında, göç bağlamında hayat kurtarmak, güvenlik açıklarını ele almak ve göçmen işçilerin adil ve etik bir şekilde işe alınmasını kolaylaştırmak şeklindeki güçlü taahhütler, Mutabakatın insan haklarına dayalı bir sistem kurmayı amaçladığını göstermektedir. Öte yandan insan hareketliliğinin önümüzdeki yıllarda uluslararası toplumun gündeminde üst sıralarda olması muhtemel bir konusu olan iklim değişikliğinin, çevresel bozulmayı ve doğal afetleri şiddetlendiren etkileriyle birlikte Mutabakat metninde yer alması ve bu alanda önleyici tedbirleri alınmasının kararlaştırılması, metnin göç konusunu her yönüyle ele alma amacını da ortaya koymaktadır.

Her ne kadar KGM bağlayıcı bir yapı oluşturmamış olsa ve ilk aşamada çok ciddi değişiklikler öngörmese de mutabakat metinleri ve beraberinde getirdikleri işbirliği mekanizmaları uzun vadede farklı çalışmalara kapı aralayabilirler. Küresel Göç Mutabakatına olumsuz bir bakış açısıyla yaklaşanlar Mutabakat metnini “konuşulacak pek çok toplantının organize edileceği ve böylece her şeyin süreçten ibaret hale geleceği” şeklinde eleştirmekte¹³⁵ ve hükümetlerin bir taraftan Mutabakatta insan haklarını vurgularken, öte yandan aralarında yaptıkları resmi ve gayri resmi anlaşmalarla ulusal sığınma sistemine başvuruyu imkansız hale getirerek göçmenlerin hayatlarını riske atacaklarına dikkat çekmektedirler¹³⁶. Öte yandan Mutabakat metnine olumlu bir bakış açısıyla yaklaşan *Deneyisel*

¹³⁵ James C. Hathaway, “The Global Cop-Out on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, C. 30, S. 4, 591- 604, s. 594.

¹³⁶ Hathaway, s. 594; Lavanex, “Failing Forward’ Towards Which Europe?”, 692.

Yönetişim (experimentalist governance) bağlamda ise mutabakat metinlerinin ortak amaçlar üzerinden katılımcı, kapsayıcı ve tekrarlanan yapılar kurmak suretiyle bir ekosistem oluşturdıkları iddia edilmektedir¹³⁷. Dolayısıyla söz konusu ortak amaçların; mülteci hakları, insan hakları ve diğer mevcut uluslararası antlaşmalardan doğan taahhütlere ek olarak, KGM’de yer alan düzenli göçün kolaylaştırılması ve yasa dışı göç ile mücadele gibi yeni ilkelere de bağlı olacağına dikkat çekmektedirler. Böylece *Aleinikoff*’un iddia ettiği gibi göçe ilişkin uluslararası normların artık “malzemesi olmayan bir yapı” inşa etmediği; hukuk ve siyaset arasında bağlayıcı olmayan bir çatı altında birleştiği iddia edilmektedir¹³⁸.

Bu aşamadan sonra Mutabakatın devletler tarafından nasıl uygulanacağı, göç olgusunun daha insancıl ve hak temelli bir biçimde düzenlenip düzenlenemeyeceğini de belirleyecektir. Olumsuz bakış açısı, getirilen sistemin mevcut devlet uygulamalarından çok uzak hedefler belirleyen sohbet toplantılarından öteye geçemeyeceğini¹³⁹ iddia ederken olumlu bir bakış açısıyla küresel mutabakatların aslında insan haklarına ve mülteci hukukuna dair zaten mevcut olan taahhütleri tasdik ederek, bu alanda uluslararası ve çok katmanlı bir işbirliğine olan ihtiyacı kabul ettikleri şeklinde yorumlanmaları mümkündür¹⁴⁰. Bu noktada *Crepaou*, devletlerin insan hareketliliğin kolaylaştırılmasının tüm bu sorunlar için en makul çözüm olduğunun zaten farkında olduklarını belirtmekte ve KGM’nin de -eksikleri olsa da- hareketliliği kolaylaştırmak için oldukça güçlü ve tutarlı bir kavramsal çerçeve sağladığını ifade etmektedir. Ancak ne yazık ki böyle bir kolaylaştırma lehine siyasi bir söylem tek başına yeterli değildir; taahhütlerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için daha çok zamana ve politika geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır¹⁴¹.

¹³⁷ Lavanex, “The UN Global Compacts”, s. 688.

¹³⁸ *Aleinikoff*, uluslararası göç yönetimini “malzemesi olmayan yapı” (*substance without architecture*) olarak tanımlamaktadır. Bkz. *Aleinikoff*, “Substance without Architecture”, 467-479. Ayrıca Bkz. Lavanex, “The UN Global Compacts”, s. 689 ve Gammeltoft- Hansen, 2017.

¹³⁹ Hathaway, s. 594.

¹⁴⁰ Lavanex, “The UN Global Compacts”, s. 693.

¹⁴¹ *Crépeau*, s. 656.

Mutabakat, günümüzün en büyük sorunlarından birinin uluslararası toplum olarak hep birlikte ele alınması çabasının sadece niyetini ve başlangıcını oluşturmaktadır. Bu noktada KGM, belirlediği her bir hedefin gerçekleştirilmesi için Devletlerin kendi durumlarına en uygun olanı seçebilecekleri bir yol haritası ve seçenekler menüsü sağlamaktadır. Ancak son tahlilde süreç, mevcut uluslararası taahhütlerine ek herhangi bir taahhüt altına girmek istemeyen ve sınır kontrolünü egemenlik yetkisi olarak gören devletlerin söz konusu Mutabakat metninin hedeflerini nasıl hayata geçireceklerine yönelik çabalarıyla şekillenecektir. Unutulmamalıdır ki; *“Göç, insan varoluşunun doğal bir parçasıdır; suç değildir, sorun değildir ve çözüm olma potansiyeline sahiptir. Bu anlayışa göre, göç yönetişimi sınırları kapatmak ve insanları dışarıda tutmak değil, hareketliliği düzenlemek, yani erişilebilir, düzenli, güvenli ve uygun fiyatlı göç kanalları açmak ve çeşitliliği kutlamak ve teşvik etmekle ilgilidir¹⁴²”*.

¹⁴² BM Göçmenlerin İnsan Hakları Özel Raportörü François Crépeau’nun İnsan Hakları Konseyi’ne sunduğu 2035 İnsan Hareketliliğinin Kolaylaştırılması Gündemi Raporu, İnsan Hakları Konseyi, Seventy-first session, Promotion and protection of human rights: Human rights questions, including alternative approaches or improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, 20 Temmuz 2016, <http://gcmigration.org/wp-content/uploads/2016/07/SRMIGRANTSGA2016ReportAUVDevelopingtheGlobalCompactonMigration.pdf>, Erişim tarihi: 11 Şubat 2021).

ZUSAMMENFASSUNG

Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bilden 280,6 Millionen Menschen (circa 3,6% der gesamten Weltbevölkerung) Migranten. Obwohl große Migrationszuströme, die jedes Jahr zunehmen, politische, wirtschaftliche, soziale sowie humanitäre Folgen verursachen und alle Grenzen überschreiten, gibt es im Bereich der Migration keine Regulierung, die auf internationaler Ebene bindend ist. Aufgrund der Tatsache, dass die Vereinten Nationen keinen politischen Willen erfahren haben, in diesem Bereich unter den Mitgliedstaaten zu handeln, fällt auf, dass in den letzten zwanzig Jahren einige Initiativen einschließlich Dialog und gemeinsamer Arbeit im Bereich der internationalen Migration stattgefunden haben. Als Ergebnis all dieser Initiativen wurde der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution akzeptiert.

Schaut man sich den Inhalt des Paktes genauer an, so wird unter Bezugnahme auf internationale Konventionen und Vorschriften in Bezug auf die Einwanderung festgestellt, dass darin gemeinsame Ziele durch 9 Grundsätze festgelegt wurden: Zu denen gehören ; Der Mensch im Mittelpunkt, Internationale Zusammenarbeit, Nationale Souveränität, Rechtsstaatlichkeit und ordnungsgemäße Verfahren, Nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Geschlechtersensibilität, Kindergerechtigkeit, Gesamtregierungsansatz sowie die einheitliche Betrachtungsweise der Gesellschaft (GMP, Ansatz, Abs. 15).

Zu den wesentlichen Zielen gehören unumstrittene Ziele wie die Verbesserung der Migrationsdaten sowie die Bereitstellung der rechtlichen Identität und Dokumentierung von Migranten (Ziele 1 und 4); Neben dem integrierten, sicheren und koordinierten Management der Grenzen sowie der Integrations-, Rückkehr- und Wiederaufnahmeprozesse (Ziel 11, 21); Ziele werden auch in sehr kontroversen Bereichen wie der Verbesserung der regulären Migrationsrouten und der Erleichterung fairer und ethischer Beschäftigungs- und Sicherheitsbedingungen festgelegt (Ziel 5, 6).

Auf der anderen Seite zielt der Pakt darauf hin, Ziele zu erreichen, die aus bestehenden Menschenrechtsabkommen resultieren, wie die Sensibilität bei der Migration zu verringern, Leben zu retten, die Inhaftierung von Migranten zu begrenzen und den Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten für Migranten sicherzustellen ist (Ziele 7, 8, 13, 15). Daneben werden noch darin einige

Ziele, die mit der Entwicklungsdimension des Migrationsphänomens als Grundursachen, Diaspora und den Überweisungen eng zusammenhängen, festgelegt (Ziele 2, 19 und 20).

Der Pakt zielt darauf hin, ein System zu etablieren, das auf einer Reihe von gemeinsamen Interessen und unabhängigen Richtlinien beruht, von denen eine die Menschenrechte darstellen. Unter diesem Aspekt heißt es, dass der Global Pakt auf den internationalen Menschenrechtsnormen gründet und die Grundsätze der Nichtregression und Nichtdiskriminierung wahrt. Die Verpflichtung der Staaten besteht darin, „allen Migranten unabhängig von ihrem Immigrantensstatus ihre Menschenrechte durch einen sicheren Zugang zu Grundleistungen wahrzunehmen“ und (Abs. 31) zu versuchen, die Inhaftierung von Kindern zu vermindern (Abs. 29/h), sowie den Grundsatz „Wohls des Kindes“, jederzeit als eine Priorität anzusehen¹⁴³. Hinzu kommt noch, die Erleichterung ihres Zugangs zu Verfahren zur Familienzusammenführung¹⁴⁴. All das zeigt deutlich, dass sich der Text des Konsenses auf die Menschenrechte beruft.

Andererseits sollte die politische Verbindlichkeit des Paktes nicht übersehen werden. Die Unterzeichnerstaaten senden der internationalen Öffentlichkeit eine starke Botschaft über den Willen, im Bereich der Migration zusammenzuarbeiten. Mit anderen Worten ist der Pakt, der "eine breite und dominante Unterstützung widerspiegelt" und "neue ethische und politische Verpflichtungen der Weltregierungen signalisiert", zwar unverbindlich, kann jedoch die Grundlage und das Interpretationsinstrument für künftige Vereinbarungen bilden. Nach all diesen Entwicklungen wurde der Globale Migrationspakt im Dezember 2018 mit den Unterschriften von 152 Staaten in die UN-Generalversammlung aufgenommen, während die, die USA und Australien, in denen die höchste Einwanderung verzeichnet wurde, den Text nicht unterzeichneten.

Die Tatsache, dass das Pakt-System nicht rechtsverbindlich ist und auf Freiwilligkeit basiert, wurde in der Doktrin mit der Begründung kritisiert, da diese Struktur kein wirksames Migrationsmanagement schaffen kann. Aleinikoff stellt fest, dass Pakten keine multilateralen Verträge sind, die ein Regelwerk im klassischen Sinne darstellen, sondern Texte, die Ökosysteme oder Strukturen schaffen, welche die internationale Zusammenarbeit fördern. Aus diesem Grund

¹⁴³ Abs. 15, 21 (i), 23, 23 (e), 23 (f), 27 (e), 29 (h), 37 (g).

¹⁴⁴ Abs. 21, 21 (i), 23 (f), 27 (e), 28 (d), 29 (h), 32 (c), 37 (g).

ist es erforderlich, den Globalen Migrationspakt unter diesem Gesichtspunkt anzusprechen. Der stellvertretende Generalsekretär der Vereinten Nationen, Mohammed, erklärt, es sei nicht richtig, an dem Pakt so früh derartig Kritik zu üben, dass die Auswirkungen und das Ergebnis des Paktes von Staaten und Institutionen bei der Umsetzung des Paktes bestimmt werden.

Die meisten Länder erkennen heute an, dass das Phänomen der internationalen Migration besser bewältigt werden muss, und akzeptieren, dass ein einzelner Staat dieses Problem nicht alleine lösen mag (GMP, Ansatz, Abs. 7). Sowohl Migrations- als auch Flüchtlingsfragen werden jedoch wegen der unterschiedlichen Interessenkonflikte nicht angemessen behandelt. Es kommt zu Konflikten zwischen Staaten, insbesondere ausgehend von Themen wie nationale Interessen, Außenbeziehungen, Sicherheits- und Wirtschaftsbedenken, Verantwortung der Länder gegenüber Asylbewerbern, Kontrolle der Migration und Rückübernahme. Die Tatsache, dass Staaten in diesem Bereich keine weiteren Verantwortungen mehr übernehmen wollen, hat es zur Folge, dass im Bereich der Migration im Vergleich zur relativen Entwicklung im Bereich des Flüchtlingsrechts keine konkreten Schritte unternommen worden sind.

Angesichts der strukturellen Grenzen, mit denen Staaten im Bereich Migration aus den genannten Gründen konfrontiert sind, spielen sowohl Studien im supranationalen Kontext wie regionale Vereinbarungen wie auch innerstaatliche Praktiken, Kommunen sowie Zivilgesellschaft eine sehr wichtige Rolle. Die Tätigkeitsfelder der Staaten stecken zurzeit eng zwischen der universellen Definition der Menschenrechtstheorie und den Verpflichtungen der staatlichen Souveränität. Selbst wenn es dem Überwachungsmechanismus von GMP gelingt, den lokalen Behörden dauerhaft Feedback zu diesem Prozess zu geben, werden sich die Zentralstaaten als ultimative Hüter bei der Migrationskontrolle erweisen.

Obschon die GMP keine verbindliche Struktur geschaffen und in der ersten Phase keine wesentlichen Änderungen vorgenommen hat, können die Pakttexte und die damit einhergehenden Kooperationsmechanismen langfristig die Tür zu verschiedenen Studien und insbesondere zur Einbeziehung von Nicht-Studien öffnen. Daneben kann dies insbesondere zum Heranziehen von Regierungsakteuren und dem Kapazitätsaufbau sowie der Unterstützung zum Schutz der gegenwärtigen Phase des Prozesses dazu beitragen. Nach dieser Phase wird

die Anwendung des Paktes durch die Staaten offenbar zeigen, ob das Phänomen der Migrationen humaner und auf Rechten basierender geregelt werden kann.

Der Pakt umfasst somit die Absicht und den Beginn der Bemühungen, eines der größten Probleme der heutigen internationalen Gemeinschaft zu beheben. Zu diesem Zeitpunkt sorgt GMP für eine Roadmap und ein Menü mit Optionen, in denen die Staaten diejenige auswählen können, die ihrer Situation am besten entspricht, um jedes gesetzte Ziel zu erfüllen.

Letztendlich wird der Prozess jedoch von den Bemühungen geprägt sein und davon, wie Staaten, die die Grenzkontrolle als souveräne Macht ansehen und die zusätzlich zu ihren bestehenden internationalen Verpflichtungen keine weiteren Verpflichtungen eingehen wollen. Es sollte nicht vergessen werden, dass; „Migration ein natürlicher Bestandteil der menschlichen Existenz ist. Es sei kein Verbrechen, es sei kein Problem und es habe das Potenzial, eine Lösung zu sein. Nach diesem Verständnis geht es bei der Steuerung der Migration nicht darum, Grenzen zu schließen und Menschen fernzuhalten, sondern darum, Mobilität zu organisieren, zugängliche, geordnete, sichere und erschwingliche Migrationskanäle zu öffnen und Vielfalt gut zu begrüßen und zu unterstützen“.

KISALTMALAR CETVELİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
CERD	İrk Ayrımcılığının Önlenmesi Komitesi (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination)
GMP	Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration
KGM Mutabakat)	Küresel Göç Mutabakatı (Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Mutabakat)
KMM	Küresel Mülteci Mutabakatı
m.	madde
MSHS	BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği)
para.	paragraf
paras.	Paragraflar
RG	Resmi Gazete
UAD	Uluslararası Adalet Divanı
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labor Organization)
UGÖ	Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü)
UNFPA Fonu)	United Nations Population Fund (Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu)
UNHCR	The United Nations Refugee Agency (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği)

UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund) (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi)
UNU	Birleşmiş Milletler Üniversitesi (United Nations University)
WHO	World Health Organization (Dünya Sağlık Örgütü)

KAYNAKÇA

- ALEINIKOFF Alexander T., "International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture" in *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Editörler: Ryszard Cholewinski/ Euan MacDonald/ Richard Perruchoud, TMC Asser Press, The Hague, 2007, 467-479.
- ALEINIKOFF Alexander T., "The Unfinished Work of the Global Compact of Refugees", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 611-617.
- ALLINSON Kathryn/ ERDUNAST Paul/ GUILD Elsepeth/ BAŞARAN Tuğba, *GCM Commentary: The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International Law and UK Law*, RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration, 31 Ocak 2019, London, SAS, 2019, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/> (Erişim tarihi: 11.01.2021).
- ANDERSON Perry, *Passages from Antiquity to Feudalism*, Verso World History Series, Nisan 2013.
- BETTS Alexander, "Introduction: Global Migration Governance", *Global Migration Governance*, Editör: Alexander Betts, OUP, 2011, 1-29.
- COSTELLO Cathryn, "Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 643-649.
- CRÉPEAU François, "Towards a Mobile and Diverse World: 'Facilitating Mobility' as a Central Objective of the Global Compact on Migration", *International Journal of Refugee Law*, 30 (4), 2018, 650-656.
- DANIŞ, Didem, "Küreselleşme, Ulusötesi Göç ve Ulus-Devlet", *Küreselleşme ve Demokrasi; Küreselleşmenin Farklı Yüzleri*, Editörler: Özgür Akdağ/ Cemil Yıldızcan, Dipnot Yayınları, 2011.
- DAUVERGNE Catherine, "Irregular Migration, State Sovereignty and the Rule of Law" *Research Handbook on International Law and Migration*, Editörler: Vincent Chetail/Céline Bauloz, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, 75-92.
- DE BÚRCA Grainne, "Human Rights Experimentalism", *American Journal of International Law*, 2017, Cilt: 111, Sayı: 2, 277-316.
- DE BÚRCA Grainne/ KEOHANE Robert/SABEL Charles F., "Global Experimentalist Governance", *British Journal of Political Science*, 2014, Cilt: 44, Sayı: 3, 477-486.
- DE GUCHTENEIRE P. / PECOUD A. /CHOLEWINSKI R., *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, Cambridge University Press, 2008.

- Encyclopaedic Dictionary of International Law*, Editörler: John P. Grant/ J. Craig Barker, 3. Bası, Oxford University Press, 2009.
- FINNEMORE Martha/SIKKINK Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 1998, Cilt: 52, 887-917.
- FITZGERALD David Scott, *Refugee Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford University Press, New York, 2019.
- GAMMELTOFT-HANSEN Thomas/ GUILD Elspeth/ ROELE Isobel/ PANIZON Marion/ MORENO-LAX Violeta, *What is a Compact? Migrant's Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Raoul Wallenberg Institute Paper, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, Lund, 2017, <https://rwi.lu.se/publications/compact-migrants-rights-state-responsibilities-regarding-design-un-global-compact-safe-orderly-regular-migration/> (Erişim tarihi: 11.01.2021).
- GARLICK Madeline/INDER Claire, "Protection of Refugees and Migrants in the Era of the Global Compacts- Ensuring Support and Avoiding Gaps", *International Journal of Postcolonial Studies*, 2021, Cilt: 23, Sayı: 2, 207-226.
- GATTI Mauro, "EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty", *European Union, Migration, UN Compact for Migration*, 14.02.2018, <https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty>.
- GOODWIN-GILL, Guy/McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*, 3. Bası, OUP 2007.
- GUILD Elspeth, "The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights?", *International Journal of Refugee Law*, Vol 30, No. 4, 661-663.
- GUILD Elspeth/ GRANT Stephanie, *What Role for the EU in the UN Negotiations on a Global Compact on Migration?*, CEPS Research Report 2017/05, Brüksel, CEPS, 2017.
- GUILD Elspeth & GRANT Stephanie, *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it Mean?*, Queen Mary University of London School of Law Legal Studies Research Paper No: 252/2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2895636 (Erişim tarihi: 11.01.2021).
- GÜRİZ Adnan, *Hukuk Başlangıcı- Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş*, Siyasal Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, Eylül 1999.

- HATHAWAY James C., "The Global Cop-Out on Refugees", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 591- 604.
- HEIJER M. Den/ SPIJKERBOER T., *Is the EU-Turkey Refugee and Migration Deal a Treaty?* (EU Law Analysis, 7 Nisan 2016, European Union, Brussels, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>, (Erişim tarihi: 11.01.2021).
- KÄLIN Walter, "From the Nansen Principles to the Nansen Initiative", *Forced Migration Review*, 2012, Cilt: 41, 48-49.
- KÄLIN Walter, "The Global Compact on Migration: A Ray Hope for Disaster-Displaced Persons", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 664-667.
- KLEIN-SOLOMON Michele/SHELDON Suzanne, "The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 584-590.
- LAVANEX Sandra, "The UN Global Compacts on Migration and Refugees- A Case for Experimentalist Governance?", *Global Governance*, 2020, Cilt: 26, 673-696.
- LAVANEX Sandra, "Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System", *Journal of Common Market Studies*, 2018, Cilt: 56, Sayı: 5, 1195-1212.
- LAVANEX Sandra, "Migration Governance in The UN: What is the Global Compact and What does it mean?", Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017.
- LAVANEX Sandra, "Shifting-Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control", *West European Politics*, 2006, Cilt: 29, Sayı: 2, 329-350.
- McADAM Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012.
- McADAM Jane, "The Global Compacts: A New Era for International Protection?", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 571-574.
- MELIN Pauline, "The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation", *European Journal of Migration and Law*, 2019, Cilt: 21, Sayı: 9, 194-214.
- MOHAMMED Amina, "Implementation will be Ultimate Proof of Success", UN Press Release No. DSG/SM(1183-DEV/3338, 7 Haziran 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/dsgsm1183.doc.htm> (Erişim tarihi: 01.01.2021).

- NEWLAND Kathleen, "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", *Global Governance*, 2010, Cilt: 16, Sayı: 3, 331-343.
- NEWLAND Kathleen, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 657-660.
- ÖZENÇ Berke, *Hukuk Devleti- Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi*, İletişim Yayınları, 3. Bası, İstanbul, 2020.
- ROBINSON William I., "Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State", *Societies without Borders*, 2007, Cilt: 2, Sayı: 1, 2007.
- RUGGIE John G., "Reconstituting the Global Public Domain- Issues, Actors, and Practices", *European Journal of International Relations*, 2004, Cilt: 10, Sayı: 4, 499-531.
- SCOTT Matthew, "Migration/Refugee Law", *Yearbook of International Disaster Law Online*, 2018, Cilt: 1, Sayı: 1, 462-472.
- STEGER Manfred, *Küreselleşme*, Dost Kitabevi, 2006.
- RUGGIE John G., "Reconstituting the Global Public Domain- Issues, Actors, and Practices", *European Journal of International Relations*, 2004, 10(4), 499-531.
- The Oxford Encyclopedia of American Cultural and Intellectual History*, Editörler: Joan Shelley Rubin/ Scott E. Casper, Oxford University Press, 2013.
- THORBURN Joanne. "Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe", *International Journal of Refugee Law*, C. 7, S. 3, 1995, 459-480.
- THOUEZ Colleen, "Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration: Evidence from the Lead-up and Adoption of the UN Global Compacts on Migration and Refugees", *Global Governance*, 2020, Cilt: 26, Sayı: 4, 650-673.
- TÜRK Volker, "The Promise and Potential of the Global Compact on Refugees", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Cilt: 30, Sayı: 4, 575-583.
- TÜRK Volker/DOWD Rebecca, "Protection Gaps", *The Oxford Handbook of Refugee and Migration Studies*, Editörler: Elena Fiddian-Qasmiyeh/ Gil Loescher/ Kathy Long/ Nando Sigona, Oxford, 2014, 278-289.
- WOOD, Ellen Meiksins, "Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin iktidarı Nerede?", çev. Emel Kahraman, *Kapitalizme Reddiye*, Hazırlayan: Alfredo Saad Filho, Yordam Yayınları, 2006, 155-172.