

Türkiye-Avrupa Birliği 2016 Göç Mutabakatı: Son Durum Ve Güncellenme Tartışmaları

Buket ÖKTEN SİPAHIOĞLU*

ÖZ

18 Mart 2016 yılında imzalanan Avrupa Birliği (AB)-Türkiye Göç Mutabakatı yedinci yılını çoktan doldurmuştur. Ancak hali hazırda mutabakat, istenilen sonucu vermekten uzak haldedir. Mutabakatın imzalanmadan kısa süre önce 2015 Göç Krizini deneyimleyen AB, bu tecrübeyi tekrar yaşamamak saikiyle; Türkiye ise uzun süredir sürüncemede olan AB üyeliğine ivme kazandırmak niyetiyle böyle bir mutabakatı onaylamıştır. Ancak çok uzun süre geçmeden, mutabakatın iki taraf içinde beklentileri karşılamadığı anlaşılmıştır. Türkiye, sınırları içinde yaşayan oldukça fazla sayıda geçici koruma statüsündeki kişiyi misafir etmekte AB'den talep ettiklerini alamadığı gerekçesiyle vazgeçebileceğini sıklıkla dile getirmektedir. Diğer taraftan AB ise, Türkiye'ye verdiği sözleri kendince yerine getirdiğini savunmaktadır. Çıkmaza girmiş gibi görünen bu mutabakatın çift taraflı diplomatik yanlış anlaşılmalara içerdiğini söylemek mümkündür. Durma noktasına gelen Türkiye'nin AB üyeliği konusunun, AB ile Türkiye'nin göç konusunda anlaşma yapma zorunluluğuna etki etmemesi beklenmektedir. Öyle ki, 2011 Arap Baharı sonrası ortaya çıkan göç hareketliliğinde Türkiye ve AB ülkeleri kilit konumdadır. Çalışma, literatür taraması içeren betimleyici bir yöntemle, AB-Türkiye Göç Mutabakatının yeniden ve her iki taraf için de gerçekçi bir zemin ile tekrar oluşturulması gerekliliğinin önemini savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Türkiye, Göç, Türk Dış Politikası, Göç Mutabakatı.

Başvuru / Kabul: 06 Aralık 2023 / 02 Şubat 2024

TÜRKİYE-EUROPEAN UNION 2016 MIGRATION DEAL: LATEST SITUATION AND UPDATE DISCUSSIONS

ABSTRACT

The European Union (EU)-Türkiye Migration Deal signed on March 18, 2016, is already more than seven years old. However, now, the deal is far from giving the desired result. The EU, which experienced the migration crisis of 2015 shortly before the deal was signed, approved the agreement with the aim of not reliving this experience again; and Türkiye approved the agreement to accelerate its long-delayed EU membership. However, before too long, it became clear that the deal did not meet the expectations of the two parties. Türkiye often expresses that it may refuse to host many temporary protected persons living within its borders because it cannot receive what it demands from the EU. On the other hand, the EU maintains that it has fulfilled its promises to Türkiye in its way. It is possible to say that this deal, seems to have reached an impasse and includes a bilateral diplomatic misunderstanding. It is expected that the issue of Türkiye's EU membership, which has come to a standstill, will not affect the obligation of the EU and Türkiye to agree on migration. So much so that Türkiye and EU countries are in key positions in the migration mobility that emerged after the Arab Spring of 2011. The study, with a descriptive method that includes literature review, advocates the importance of updating the EU-Türkiye Migration Deal and the need to re-establish it with a realistic basis for both sides.

Keywords: European Union, Türkiye, Migration, Turkish Foreign Policy, Migration Deal.

Received / Accepted: 06 December 2023 / 02 February 2024

*Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Politika ve Ekonomi Bölümü, E-posta: okten@ankara.edu.tr, ORCID Numarası: [0000-0003-3815-6732](https://orcid.org/0000-0003-3815-6732)



EXTENDED ABSTRACT

With the Arab Spring which started in 2011, refugees started to enter Europe via the Mediterranean route especially and used Türkiye as the transit route. In 2015, the number of migrants hit the top and reached almost 1 million. The EU prioritizes the refugees and migrants to keep away from its borders and better keep them inside third-safe countries. Türkiye, on the other hand, wants to catch its chance for EU membership and at least get some facilities like visa liberalization and opening of new chapters in the accession process. Within this motivation, the EU signed migration deals with transit countries at Türkiye and Libya, Tunisia, and Morocco.

Türkiye – EU Readmission Agreement, which Türkiye has been reluctantly accepting and delaying signing for years, was signed on December 16, 2013, and went into effect on October 1, 2014. It is without a doubt the most significant of the joint measures taken by the EU and Türkiye to control the wave of migration that has been growing daily since the start of the Syrian crisis. Under the terms of the Readmission Agreement, Türkiye has consented to reclaim its nationals who violate EU law, as well as nationals of third countries and stateless people who can provide proof of having passed through Türkiye. The EU-Türkiye Readmission Agreement allows for the return of EU nationals who are present unlawfully. Still, it can be argued that the agreement essentially imposes an obligation of readmission to Türkiye on Turkish territory and third-country citizens who have crossed to Türkiye via the EU. From this vantage point and considering further structural elements, it can be stated that the Readmission Agreement between the EU and Türkiye is identical to previous Readmission Agreements the EU has signed with surrounding and nearby nations, particularly those in North Africa.

On October 15, 2015, a Joint Action Plan aimed at curbing irregular migration to the EU through Türkiye was concluded because of the negotiations that followed the signing of the Readmission Agreement. Utilizing the Joint Action Plan, the EU promised to give Türkiye financial support under the terms of the Asylum Seeker Financial Facility to meet the needs of irregular migrants. Türkiye also agreed to step up efforts to stop irregular migrants from leaving its territory and returning undocumented migrants whose asylum status is not recognized. The Türkiye-EU Deal was reached on March 18, 2016, to implement the Türkiye-EU Readmission Agreement, following the Joint Action Plan's inability to effectively restrict the flow of illegal migrants from Türkiye into EU territories. The agreement from March 18, 2016, states that “all” new undocumented immigrants who arrived in the Greek islands from Türkiye after March 20 will be returned to Türkiye in 2016. Furthermore, it pledges to resettle one Syrian from Türkiye

in the EU for each Syrian returned to Türkiye. When the upper limit of 72,000 asylum seekers is reached, it is anticipated that the EU's "1-for-1" exchange scheme will be altered. The acceleration of the Visa Liberalization Roadmap was also added to the agenda in conjunction with the agreement reached, to remove the visa requirements for Turkish nationals. Considering this, the European Commission has promised to present the required rule for visa liberalization for adoption by the European Parliament and the EU Council of Ministers following the fulfillment of specific requirements. Following the agreement, nothing was accomplished in the negotiation process with the opening of a new title in the full membership negotiations. Still, with the assessment that Türkiye did not fully fulfill what it had to fulfill to put the visa liberalization proposal on the agenda of the European Parliament, no progress was made on this issue. This arrangement, which is limited in its binding for both parties and does not have the nature of an international treaty, does not allow any sanctions to be imposed on the parties except for the effects that the blockage will have on Türkiye–EU bilateral relations if the agreed roadmap is not followed.

Immediately after the signing of the EU Agreement with Türkiye, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) announced that it does not support this agreement, stating that the centers where migrants are forcibly held in Greece have taken on the character of "concentration camps" which will not contribute to this process. The memorandum has also been severely criticized by non-governmental organizations directly related to the issue, from Doctors Without Borders to Amnesty International, since the first moment it was put on the agenda. It has been loudly stated by many independent observers that the form of extradition introduced by the agreement contradicts the basic regulations on the right to asylum, which form the backbone of international migration law. Besides, the distinction between asylum seekers and migrants is left ambiguous in the text of the agreement; serious human rights violations may occur during the implementation phase due to these and similar uncertainties. Nowadays, as the deal approaches its eighth anniversary, many scholars, academicians, and citizens agree that it should be updated and should be reintroduced on more reasonable terms for both parties.

The study, with this motivation, aims to shed light on the debated EU-Türkiye Refugee Deal and give recommendations about whether/how to renew the deal for the sake of both parties. Descriptively, the study examines and analyzes discourses, official documents, and the opinions of researchers on the subject. The study also assumes that the agreement serves the purpose of politicizing refugee rights. The study examines the process by dividing it into periods

and consists of four parts. In the first part, the migration mobility at the borders of Türkiye and the EU between 2011 and 2016, which includes the signing phase of the 2016 Türkiye-EU Migration Agreement, is mentioned. In the second part, there are criticisms about the signing process and the memorandum. In the third part, it is discussed to what extent both sides have done their part in the more than seven years since the signing of the deal. This section also discusses whether a new agreement or an update of this deal will be more applicable for both sides of migration. The last section is the suggestions and evaluation section.

GİRİŞ

2015 yılı AB için sınırlarını koruma ve artan göçmen akınına karşı önlem alması bakımından önemli bir yıl olmuştur. Avrupa sınırlarına doğru olan göç hareketliliği 2011 tarihinde başlayan Arap Baharı ile kendini hissettirmeye başlamıştır. Orta Doğu'da meydana gelen iç savaş ve çatışmalar bu bölgeden birçok insanın Akdeniz üzerinden gelerek özellikle Türkiye'den geçerek Avrupa'ya göç etmesine neden olmuştur. Bu kişilerden bir kısmı için Türkiye son durak iken, bazıları için transit ülke konumundadır. Türkiye'nin Avrupa ve Asya'nın kavşağındaki konumu ve tarihi, ülkeyi Avrupa sınırlarını dışsallaştırmak için ayrıcalıklı ancak sorunlu bir alan haline getirmektedir. Son on yılda Irak, İran, Suriye ve Afganistan, Türkiye genelinde Avrupa'ya göç akışlarının yanı sıra Pakistan, Somali ve Eritre'den gelen insanlar için transit ülkeler olmuştur (Üstübcü ve İçduygu 2018: 9).

AB, göçü yönetme konusunda Türkiye harici Libya, Tunus ve Fas gibi ülkelerle de anlaşma imzalamış olsa da Türkiye ile olan mutabakat birçok açıdan diğer ülkelere göre daha önemli ve tartışmalı bir durumdadır. Öyle ki Türkiye diğer komşu ve transit ülkelerden farklı olarak uzun süredir üyelik müzakereleri başlamış bir aday ülke olmanın yanı sıra AB için stratejik bir ortaktır ve topraklarının bir kısmı Avrupa kıtasındadır. AB için komşu ve transit ülkelerle imzaladığı mutabakatlar kısa süre içinde sınırlarından geçmeye çalışan 1 milyona yakın sığınmacının yarattığı ve literatürde '2015 Göç Krizi' olarak geçen durum sebebiyle imzalanmış olup sığınmacıları sınırlarından uzak tutmak anlamını taşımaktadır. Türkiye için ise bu mutabakat, uzun süredir sürüncemede bulunan üyelik görüşmelerini canlandırmanın yanı sıra yine uzun süredir çözülemeyen bir beklenti halinde kalan Gümrük Birliği'ni güncellemek ve vize serbestini sağlamak anlamına gelmektedir.

Türkiye- AB Göç Mutabakatı 18 Mart 2016 yılında yapılan AB-Türkiye Zirvesi sonrası yürürlüğe girdiği için 18 Mart 2016 Mutabakatı adıyla anılmıştır. Farklı motivasyonlarla varılan mutabakat, 2020 yılında İdlib saldırısı sonrası 36 Türk askerinin şehit olmasıyla birlikte

Türkiye tarafından yok sayılarak sınırların açılması ile aslında yürütülmesi imkânsız hale gelmiştir. Bazı yazar ve araştırmacılar için aslında mutabakat baştan yanlış anlaşılmalardan ibarettiR (Erdoğan ve Püttman 2023). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Ocak 2022'de AB ülkeleri büyükelçilerine yaptığı bir konuşmada, Türkiye'nin göçle mücadelesinde AB'den anlamlı bir destek görmediğinin altını çizmiş ve Mutabakatın şartlarının güncellenmemesi halinde bu konuda derinleştirilmiş bir iş birliğinin mümkün olmadığını altını çizmiştir (Taylor ve Gümrükçü 2022).

Yukarıdaki bilgiler ışığında çalışma, Türkiye ve AB için son yıllarda giderek önem kazanan göç konusuna değinmektedir. 2016 yılında imzalanan Türkiye-AB Göç Mutabakatının sekizinci yılın içine girdiği bu dönemde, ne denli uygulanabilir olduğu tartışma konusudur. Sayıları altı milyona yaklaşan geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler için Türkiye'nin beklentisi daha fazla destek ve mutabakatın şartlarının güncellenmesidir. Öyle ki Türkiye, bu mutabakatı AB ile üyelik anlaşmalarının tekrar canlanması için bir adım olarak da görmektedir. Öte yandan AB ise, vaat ettiği ve projeler karşılığında ödenmesi planlanan maddi destek harici bir yükümlülüğü olmadığı gerekçesiyle mutabakatın güncellenmesi için gerekli adımı atmamaktadır.

Çalışma, göç mutabakatının günümüzde gelinen küresel gelişmeler ışığında tekrar değerlendirilmesi ve daha sağlam bir zeminle tekrar oluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Çalışma ayrıca mutabakatın, mülteci haklarını siyasallaştırma amacına hizmet ettiğini varsaymaktadır. Bu noktada çalışma mutabakatın imzalandığı süreçten itibaren yaşanan pandemi ve Rusya-Ukrayna Savaşı gibi diğer küresel gelişmelerin ve AB'nin öncü ülkelerinden Almanya ve Türkiye'de yaşanan seçimlerin de mutabakatın uygulanabilirliğine etki ettiğine dikkat çekmektedir. Çalışma tanımlayıcı şekilde, söylem analizlerine, resmî belgelere ve konuyla ilgili araştırmacıların görüşlerine yer vermektedir. Çalışma, süreci dönemlere ayırarak incelemekte olup dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde 2016 Türkiye-AB Göç Mutabakatının imzalanma aşamasını içeren 2011-2016 yılları arasındaki Türkiye ve AB sınırlarındaki göç hareketliliğinden bahsedilmektedir. İkinci bölümde mutabakatın imzalanma süreci ve hakkındaki eleştirilere yer verilmektedir. Üçüncü bölümde mutabakatın imzalanmasından bu yana geçen yedi seneyi aşkın süreçte yani 2016-2023 yılları arasındaki dönemde her iki tarafında üzerlerine düşeni ne ölçüde yaptığı tartışılmaktadır. Bu bölümde ayrıca mutabakatın yenilenmesinin mi güncellenmesinin mi iki taraf için daha uygulanabilir olacağı tartışılmaktadır. Son bölüm ise öneriler ve değerlendirmedir.

Türkiye-AB Göç Mutabakatına Giden Süreç: 2011-2016

Mutabakatın sekizinci yılına girildiği 2023 yılı itibariyle neden amacına varamadığı ve hatta taraflar için artık geçersiz sayıldığını anlayabilmek için sürecin önceki yıllarını incelemek yerinde olacaktır. Bu dönemde hem AB hem Türkiye açısından iç ve dış politika dinamikleri kuşkusuz mutabakatın işlevselliğini önemli ölçüde etkilemiştir. Örneğin dönemin politikacıları yani mutabakat imzacılarının hangi saiklerle hareket ettiği ve mutabakatın günümüz için ne şekilde baştan organize edilebileceği ya da güncellenmesinin mümkün olup olmayacağı tartışmalarına ışık tutacaktır.

AB'nin sınır kontrolleri için transit ve komşu ülkelerle imzaladığı göç anlaşmalarından Türkiye ile yapılan anlaşma diğer ülkelere göre olan anlaşmadan farklı bir önem taşımaktadır. Öyle ki Türkiye, müzakere süreci devam eden bir AB aday ülkesi olmasını yanı sıra AB için stratejik bir ortak ve Batı içindeki ve Batı ile rolünü müzakere edebilen yarı Avrupalı bir devlet konumundadır (Fine 2018). Bunun yanı sıra mutabakatın özgünlüğü içeriğinden anlaşılmaktadır. Albanese'ye (2020) göre mutabakat bir takas politikasını yansıtmakta olup, insanların değiş tokuşuna izin vermekte ve böylelikle kimliklerini nesnelleştirmektedir. Avrupa'nın göç yönetimi açısından bir başarı olarak nitelendirilse de gerek Türkiye gerekse Türkiye-AB ilişkileri açısından mutabakat siyasi anlamda tartışmalı bir süreci ifade etmektedir. AB'nin göçü yönetme şeklinin komşu ülkelere çeşitli özel roller atamak şeklinde olduğunu ifade etmek mümkündür. Türkiye üzerine düşen rol ise AB tarafınca 2016 Mutabakatı ile şekillendirilmiştir (Casaglia 2022).

2011 Arap Baharı ile birlikte AB üye ülkelerindeki sığınmacı sayısı bir süredir sürekli artmaktaydı, ancak 2015 yılında 1,26 milyondan fazla ilk kez kayıtlı sığınmacı ile eş görülmemiş bir zirveye ulaşmıştır (Eurostat 2016). Ayrıca, sadece 2015 yılında Akdeniz'de ölen göçmen sayısı 3.771 olarak kaydedilmiştir (IOM 2015). Bu, herhangi bir iç sınır kontrolünün olmaması nedeniyle yalnızca AB'yi değil Schengen bölgesini de istikrarsızlaştırma potansiyeli taşımaktadır. Dublin Yönetmeliğine göre, sığınma prosedürünün sorumluluğu, göçmenin AB'ye ilk giriş limanı olan üye devlete aittir. Hızla artan sayıda sığınmacı ile sistem giderek daha sorunlu hale gelmiştir. Mutabakata giden yolun öncesindeki en önemli adımlardan birisi 16 Aralık 2013 yılında imzalanıp 1 Ekim 2014'te yürürlüğe giren geri kabul anlaşmasıdır. 2015 yılının son aylarında da AB ülkeleri mülteci krizini yönetebilmek için Türkiye ile müzakerelere başlamıştır (Amnesty International 2016). Bu kapsamda 24 Kasım 2015'te AB Komisyonu, Türkiye'deki Sığınmacılar için Mali Yardım Programı (FRIT) hazırlanması kararını

duyurmuştur (Ürgen 2020:2). 29 Kasım 2015'te gerçekleşen Türkiye-AB Zirvesi'nde ise göç konusunda şu karara varılmıştır: Türkiye ve AB uluslararası korumaya ihtiyacı bulunmayan göçmenlerin Türkiye'ye ve AB'ye seyahatlerini engellemek, mevcut ikili geri kabul yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlayacak ve hızlı bir şekilde kaynak ülkelerine gönderilmesi için aktif iş birliğini ilerletecektir. Bu ifadeler Mart 2016 Mutabakatının işareti olarak değerlendirilebilir.

AB ile Türkiye arasındaki göç anlaşmasının şekline ilişkin olarak Komisyon, tam teşekküllü bir anlaşma yerine siyasi deklarasyon şeklinde yumuşak bir düzenlemenin kabul edilmesini tercih etmiştir. Müzakerelere katılan üst düzey bir Komisyon yetkilisine göre, onay gerektirmeyen ve yasal olarak bağlayıcı olmaktan ziyade istek uyandıran yumuşak bir beyan fikri, Komisyon'un stratejik düşündüğü dönemde ortaya çıkmıştır. Aslında bu durum her iki tarafa da daha fazla esneklik sağlayabilecek ve daha az uygulanabilir olsa bile hukuki yönü az olan siyasi bir süreçtir. Ayrıca üye devletlerin onayının alınması için ihtiyaç duyulacak kapsamlı müzakerelere de zaman kalmamıştır. Görüşmelere katılan bir yüksek komisyon yetkilisinin durumu şu sözlerle ifade etmiştir: “Hayatta kalmak için zombiler gibi yürüdük” (Baracani ve Sorotto 2022: 587).

Herhangi bir iç sınır kontrolünün olmaması yalnızca AB'yi değil Schengen bölgesini de istikrarsızlaştırma potansiyeli taşımaktadır. Dublin Yönetmeliğine göre, sığınma prosedürünün sorumluluğu, göçmenin AB'ye ilk giriş limanı olan üye devlete aittir. Hızla artan sığınmacı sayısıyla, sistem iki nedenden dolayı giderek daha sorunlu hale gelmiştir. İlk olarak, başta Yunanistan ve İtalya olmak üzere dış Schengen sınırlarına sahip AB üye ülkeleri en çok etkilenmiştir. 2015 sonbaharından bu yana, bazı Yunan adalarındaki insani durum kritik hale gelmiştir. Bunun sonucunda Türkiye ile Yunanistan arasındaki birkaç deniz milini geçmeye çalışan aşırı yüklenmiş ve mülteci teknelerinin batmasına yol açmıştır. İkincisi, sığınmacıların çoğunluğu Yunanistan'da kalmayı değil, başta Kuzey ve Batı Avrupa olmak üzere daha yüksek yaşam standartları vaat eden ülkelere geçmeyi amaçlamaktadır. Bu göç hareketi başta Balkanlar olmak üzere ara ülkeleri ciddi şekilde etkilemiştir. AB içinde krizi ele almaya yönelik ulusal yaklaşımlar da önemli ölçüde farklılık göstermiştir. 2015 yazının sonlarında, Alman hükümeti Suriye'den gelen mülteciler için Dublin Yönetmeliğinin uygulanmasını geçici olarak askıya almaya karar vermiştir. Dönemin Almanya Şansölyesi Merkel'in Almanya'da savaştan ve siyasi zulümden kaçan insanların hoş karşılandığına dair açıklaması, kısa süre sonra ‘açık kapı politikası’ olarak etiketlendi ve bu açıklama ‘binlerce insanın Avrupa'ya gitme kararından’ sorumlu tutulmuştur (Der Spiegel 2015). AB içinde göç konusundaki farklılaşma ise bu noktada

kendini göstermiştir. Üye ülkeler göç akınına karşı kendilerince ulusal çözümlere gitmiş ve farklı önlemler almışlardır. Karakoç Dora'ya (2020) göre aralarında Avusturya, Danimarka, Fransa, Norveç ve Belçika'nın da bulunduğu diğer üye devletler, AB'nin politikalarından bağımsız kendi göç politikalarını izleyeceklerini belirtmişlerdir. Temmuz 2015'te Macaristan, mülteci akışını durdurmak için Sırbistan sınırı boyunca bir çit inşa edeceğini açıklamıştır.

Lavanex (2018), AB ülkelerinin bu kitlesel göçe yaklaşımını, her devletin ulusal çıkarlarını korumak için kendi kısıtlayıcı politikalarını izlediği “örgütlü ikiyüzlülük” olarak tanımlamıştır. Özetle, 2015 mülteci krizi sadece AB'nin bu sorunu çözme kapasitesinin yetersizliğini ortaya çıkarmakla kalmadı, aynı zamanda AB'nin Türkiye'yi yanında stratejik bir ortak olarak tutması gerektiğini de göstermiştir (Donelli 2018; Saatçioğlu 2019). 15 Ekim 2015'te, belgesiz göçmenlerin AB üye ülkelere gelişini daha iyi yönetmek için AB ile Türkiye arasında ortak bir eylem planı imzalanmıştır. Plan üç öncelikli alan içermektedir: (1) göç hareketlerinin temel nedenlerine yönelik çözümler geliştirmek, (2) Suriyeli mülteci krizinin yönetiminde Türkiye'yi desteklemek ve (3) AB ile Türkiye arasındaki işbirliğini geliştirmek düzensiz göçmenlerin Avrupa'ya akışını engellemek şeklindedir.

Suriye'de baş gösteren iç savaş sonrası yaşanan göç hareketliliği en çok komşu ülke olarak Türkiye'yi ve AB ülkelerini etkilemiştir. Türkiye ile Suriye arasında 911 km'lik bir kara sınırı olduğu düşünüldüğünde (Türkiye Suriye Siyasi İlişkileri 2023), Türkiye'nin Suriye'deki savaş sürecinin bir parçası olması şaşırtıcı değildir. Öyle ki ülkelerindeki iç savaştan kaçan Suriyeliler ya Türkiye'yi transit ülke olarak kullanarak refah içinde yaşamayı ümit ettikleri AB ülkelere gitmeye çalışmış ya da Türkiye'ye sığınmışlardır. Savaşın başlarında sığınmacılar için açık kapı politikası izleyen Türkiye, AB ülkelere geçmeye çalışan göçmenler için tampon görevi görmeye başlamıştır. Savaşın boyutu ve savaştan kaçanların durumu ilk başlarda çok net olmadığı için başlangıçta gösterilen açık kapı politikası ve siyasi tutum, zamanla Türkiye ile Suriye'nin de ilişkilerinin bozulmasına sebep olmuştur. Suriye'deki iç savaş ve Türkiye'ye gelen Suriyeliler konusu Erdoğan vd.'e göre (2023: 12) Türk hükümeti için hem geçici hem de duygusal bir meseledir. Hatta Suriye'deki hükümetin varlığı Türkiye'ye gelen Suriyelilere göre daha fazla endişe konusu olmuştur.

Dönemin dışişleri bakanı Ahmet Davutoğlu Suriye iç savaşının başları olan 2012 yılında şu açıklamada bulunmuştur: “Türkiye'ye gelen Suriyeli sayısı 100.000'i geçecek olursa onların Türkiye'de barınmasına izin veremeyeceğiz” (Turkey says it can take no more than 100000 Syrian Refugees 2012). Bu söylemden sadece 2 yıl sonraki verilere bakıldığında ise Suriye

sınırları dışına çıkmış 3 milyondan fazla Suriyeli olduğunu (Syrian National Refugee Response 2023) ve bunların 1.5 milyonunun ise Türkiye’de yaşadığı görülmektedir (Şekil 1). Göç İdaresi’nin resmi verilerine bakıldığında 2023 yılına kadar Türkiye’de geçici koruma statüsüne sahip Suriyelilerin sayısının her yıl arttığı görülmektedir. 2022-2023 arasında ise resmi verilerde küçük de olsa bir düşüş dikkat çekmektedir.

2015 yılında AB’nin yaşadığı ‘Göç Krizi’ ise mutabakatın AB’nin mutabakat için en önemli motivasyonu olmuştur. Öyle ki, 2014 yılı itibariyle Türkiye’den başlayıp Balkan rotasını alarak önce Yunan adalarına, ardından Yunanistan anakarasına ve son olarak AB’nin diğer bölgelerine gelen mülteciler ve düzensiz göçmenler konusunda AB’nin ortak bir politika izlemesi oldukça zor olmuştur. Bu dönemde özellikle Yunanistan’ın sınırlarına ulaşan çok sayıda göçmeni engellemek için insan haklarına aykırı şekilde davrandığı bilinmektedir. 2015 yılında AB’ye girenlerin büyük çoğunluğunu Suriyeli sığınmacılar temsil etse de önemli sayıda Afgan ve Iraklı sığınmacı da Avrupa’ya hain bir yolculuk yapmıştır. Ne bire bir ilke ne de AB-Türkiye Beyanı, bu hakların sağlanması için herhangi bir yöntem sağlamamıştır. Sonuç olarak, Suriyeli olmayan sığınmacıların iddiaları meşru olsalar da, her şeyden önce göç akışlarının sınırlandırılmasına öncelik veren bir anlaşma yapılması lehine reddedilmiştir (Barber 2020: 19).

Terry’e (2021) göre Türkiye’nin açık kapı politikasının motivasyonlarından biri ise Suriye Devlet Başkanı Beşar Esad yönetiminin uzun sürmeyeceği beklentisidir. Esad yönetimi mevkisini pekiştirmesiyle Türkiye’ye gelen Suriyelilerin de büyük çoğunluğunun kalıcı olduğu da anlaşılmaya başlanmıştır.

Adamson (2023)’e göre Türkiye’nin AB’ne üye adaylığı olarak katılımının yakın tarihi, göç yönetimini de şekillendirerek bir dizi iç baskı ve sorun bağı yaratmıştır. Bunlar, Suriyeli mültecilerin Türkiye’ye çıkışına neden olan Suriye iç savaşı’nın başlamasıyla daha da hızlanmıştır. AB’nin bu durumu potansiyel bir Avrupa “mülteci krizi” olarak algılaması ve dış sınırlarının daha da güçlendirilmesini içeren politika tepkisi, 2016 AB-Türkiye göç anlaşması gibi çeşitli diplomatik araçların kullanılmasıyla göç kontrolünün daha da dışsallaştırılmasına yol açmıştır.

Türkiye, barındırdığı Suriyelileri geçici bir konu olarak gördüğü ve bu anlamda bir yerleştirme ve entegrasyon politikası oluşturamadığı için ve kamplarda yaşayan Suriyelilerin de başta İstanbul ve diğer büyük şehirlere yerleşmesiyle birlikte şehir yerleşimlerinde dağınıklık ve dengesizliğin yanı sıra gettolaşma sürecini de beraber getirmiştir (Erdoğan vd. 2023). Kirişçi’nin Suriye iç savaşının ikinci yılında güvenlik endişelerinin altını çizerek Türkiye’nin

bu Suriye politikasının Suriye ihtilafının Türkiye'ye yayılmasını kışkırtma ve Türkiye içindeki mezhepsel gerilimleri ağırlaştırma riski taşıdığına dair korkular bulunduğunu ifade etmiştir (Kirişçi 2023).

2016 Türkiye-AB Göç Mutabakatı

Mülteci sorunu 2015 yılının yaz aylarına kadar sorun olarak kendisini fazla hissettirmemiştir. Kuzey Afrika ülkelerinden İtalya, Malta gibi AB üyesi ülkelere ve sonrasında Ege Adalarından Yunanistan'a binlerce mülteci giderek daha fazla bir sayı ile geçmeye çalışması AB ülkelerini tedirgin etmiştir. Bu durum da kamuoyunda giderek artan popülizm ve İslamofobizmin de etkisiyle AB ülkelerinin konu ile ilgili komşu ve transit ülkelerle iş birliği ve mutabakat imzalaması yolunda teşvik etmiştir (Kaya 2022:6). Almanya'nın mutabakat konusundaki rolüyle alakalı olarak Türkiye ile angajman konusunda, Almanya'nın mutabakatı kolaylaştırma kabiliyeti AB üye ülkeleri arasında farklı olmuştur. Almanya Şansölyesi, Türkiye ile inisiyatif alırken, göreceli olarak daha da fazla mülteci almış olan başta Avusturya, İsveç ve Hollanda olmak üzere bir dizi diğer üye devletlerden bir takım yetkiler alabilirdi. Dahası, krizden doğrudan etkilenmeyen üye devletler, hepsi Türkiye ile tartışmalı anlaşmayı tam olarak desteklemese de, Almanya'nın katılımına karşı çıkmamışlardır. Bu durum, mülteci anlaşmasının insani ve normatif dezavantajlarıyla ilgili bazı çekincelere rağmen, Alman yaklaşımının gerekliliği AB kaynaklarından gelen açıklamalarla desteklenmektedir. Ayrıca, diğer üye devletlerin mülteci tesisinin Türkiye için toplam 6 milyar avroluk mali yükünü paylaşma anlaşması, bu alanda Alman liderliğinin kabul edildiğinin altını çizmektedir. Bu durum da AB-Türkiye göç mutabakatının kolaylaştırılmasında etkin bir faktör olmuştur.

Mülteci anlaşmasının dönemin Almanya Başbakanı Merkel, Hollanda Başbakanı Rutte ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Davutoğlu tarafından Mart 2016'da müzakere edilmesi, daha geniş Avrupa çıkarlarına uygun görünmektedir. Brüksel'deki yetkililerin toplantının nasıl gerçekleştiği, Almanya Şansölyesi'nin neden katıldığı, dosyanın tam olarak ne zaman Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk'a teslim edildiği ve bunun ne gibi kurumsal etkileri olduğu konusunda farklı görüşlere sahip olduklarını söylemek mümkündür (Reiners ve Tekin 2020: 125).

Kaya'ya (2022: 6) göre metin AB literatüründe tanımlandığı şekliyle bir anlaşma olmayıp, bir mutabakat olma özellikleri taşımaktadır. Mutabakat, hukuki süreçlerden geçmemiş olup, komisyon tarafından da '*Statement*' olarak ifade edilmiştir. Almanya ile o sırada AB dönem başkanlığını yürüten Hollanda'nın mutabakatın hazırlanması konusunda öncülük

ettiğini söylemek mümkündür. Ayrıca mutabakatın imzalanma aşamasında Almanya tarafından dönemin başbakanı Angela Merkel'in; Türkiye tarafından da dönemin başbakanı Ahmet Davutoğlu ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan arasında geçen diplomasi trafiğinin de etkisi yadsınamazdır. Sert'e (2021) göre AB dönem başkanlığının Hollanda'da olmasının yanı sıra Avrupa Birliği Konseyi'nde Almanya'nın delegasyon odası ile misafir heyet odasının karşı karşıya olması bile Davutoğlu ile Merkel'in diğer AB liderlerinin gözüne batmadan koridorda müzakere etmesine imkân tanımaktadır. Türkiye açısından göç müzakereleri, Suriye'nin kuzeyindeki bir bölgede faaliyet gösteren Türk hava kuvvetleri tarafından bir Rus-24 saldırı uçağının düşürülmesi konusunda Rusya ile bir kriz yaşandığı döneme denk gelmiştir. Türk hükümeti, genel olarak Batı dünyası ve özellikle AB ile ikili ilişkilerin kötüleştiği bir dönemin ardından, dünyada daha fazla tecrit edilmekten kaçınmak için Batı ile yakınlaşma arayışında olmuştur. Ayrıca göç konusu, hükümetin son yıllarda Avrupa çevrelerinden ağır eleştiriler aldığı insan hakları/hukukun üstünlüğü/demokrasi gündeminden uzak stratejik bir zeminde AB ile ilişkilerini yeniden tanımlama fırsatı olarak ortaya çıkmıştır (Dagi 2020: 204).

Resmi mutabakat metninde yer alan dokuz maddeyi şu şekilde sıralamak mümkündür. İlk maddeye göre 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye'den Yunan adalarına geçiş yapan tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. Bu, AB ve uluslararası hukuka uygun olarak gerçekleşecek ve böylece toplu sınır dışı edilme gerçekleşmeyecektir. Tüm göçmenler, ilgili uluslararası standartlara uygun olarak ve geri göndermeme ilkesine göre korunacaktır (EU-Turkey statement 2016).

İkinci madde ise Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her Suriyeli için, BM Hassasiyet Kriterleri dikkate alınarak Türkiye'den AB'ye başka bir Suriyeli yerleştirilmesini öngörmektedir. Geri dönüşlerin başladığı günden itibaren bu ilkenin uygulanmasını sağlamak için Komisyon, AB kurumları ve diğer Üye Devletlerin yanı sıra Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin yardımıyla bir mekanizma oluşturacaktır. Daha önce AB'ye düzensiz yollarla girmemiş veya girmeye çalışmamış göçmenlere öncelik verilecektir. Mutabakatın üçüncü maddesine göre Türkiye, Türkiye'den AB'ye yasa dışı göç için yeni deniz veya kara yollarının açılmasını önlemek için gerekli her türlü tedbiri alacak ve bu konuda AB'nin yanı sıra komşu ülkelerle iş birliği yapacaktır. Dördüncü madde Türkiye ile AB arasındaki düzensiz geçişler sona erdiğinde veya en azından önemli ölçüde ve sürdürülebilir bir şekilde azaltıldığında, Gönüllü İnsani Kabul Programı etkinleştirilecektir. AB Üye Devletlerinin bu programa gönüllü olarak katkıda bulunmasını öngörülmektedir.

Türkiye tarafının en önemsedığı maddelerden birisi olan beşinci madde ise vize serbestisi ile alakalıdır. Buna göre tüm kriterlerin karşılanması koşuluyla, Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin en geç Haziran 2016 sonuna kadar kaldırılması, vize serbestisi yol haritasının tüm katılımcı Üye Devletler nezdinde hızlandırılacağı öngörülmektedir. AB'nin Türkiye'ye sağlayacağı finansal destek ise mutabakatın altıncı maddesinin konusudur. Buna göre AB, Türkiye ile yakın iş birliği içinde, Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Aracı kapsamında başlangıçta tahsis edilen 3 milyar avronun tediyesini daha da hızlandıracak ve 2012 yılı sona ermeden önce Türkiye'den hızlı girdi ile belirlenen geçici koruma altındaki kişiler için yeni projelerin finansmanını sağlayacaktır. Mutabakatın diğer önemli maddesi ise Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ile alakalıdır. AB'nin Türkiye ile olan Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusunda devam eden çalışmaları memnuniyetle karşıladığı ifade edilmektedir.

Mutabakat uluslararası örgütlerden eleştiri almıştır. Bunlardan Uluslararası Af Örgütü, mutabakatın ilk yıl dönümünde mutabakatı, 'Avrupa'nın Utanç Yılı' olarak nitelendirmişti (The EU-Turkey Deal 2017). Collett'e (2016) göre ise mutabakat kendi belirlediği yüksek standartlı sığınma politikası için uluslararası ve Avrupa yasal çerçevelerine uygun olarak yerine getirmekle yükümlüdür.

Kargın'a (2023) göre anlaşma, Türk hükümetinin muhalefet partilerinin hükümetin açık kapı politikasına yönelik eleştirilerini ve Suriyeli mültecilere yönelik harcamaları yatıştırmasını sağlamaya çalışmaktadır. Böylece her iki tarafın çıkarlarına hizmet edeceği varsayılırken, katılım müzakerelerinde kayda değer ilerleme kaydedilmemesi veya Türk vatandaşları için vizesiz seyahat hala hayata geçmemiştir.

Türkiye'nin güvenli bir üçüncü ülke olarak nitelendirilip nitelendirilmemesi tartışmalı varsayımlara dayanmaktadır. Uluslararası hukuka göre, "Hiçbir devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, uyruğu, belirli bir sosyal gruba üyeliği veya siyasi görüşü nedeniyle yaşamının veya özgürlüğünün tehdit edileceği bölgelerin sınırlarına hiçbir şekilde sınır dışı edemez veya iade edemez geri gönderemez" (Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol 2007, 3). Bu nedenle, bu geri kabul anlaşmasının uluslararası hukuka uyması için Türkiye'nin güvenli bir üçüncü ülke olarak görülmesi gerekmektedir. Birçok hukuk uzmanı ve insan hakları uzmanı, Avrupalı olmayan sığınmacıların mülteci statüsünü kabul etmediği ve Suriyelilere yalnızca geçici koruma statüsü sunduğu için Türkiye'nin aslında bu standartları karşılamadığını tespit etmiştir.

Rygel vd. (2016)'ne göre Avustralya, Danimarka, Almanya, İsrail ve Türkiye gibi ülkelerin uyguladıkları geçici koruma rejimleri, mültecilerin kim olduklarını, çevreleriyle ilişkilerini ve ne ölçüde güvenli bir yaşam sürdürebileceklerini şekillendirmektedir. Örneğin, Türkiye 1967 Protokolünü değil 1951 Sözleşmesi'ni imzalayan bir ülke olarak coğrafi sınırlama maddesini korumaktadır, yani Türkiye yalnızca Avrupa'dan gelen mültecileri korumak için yasal sorumluluğu kabul etmektedir. Avrupalı olmayan mülteciler olarak Türkiye'deki Suriyeliler, vatandaşlık haklarına, düzenli istihdama ve daimi ikamet statüsüne erişme yeteneklerine kısıtlamalar getiren geçici koruma statüsü almaktadır. Geçici koruma rejimini düzenleyen mevzuat, davacıların haklarını ve hükümet yetkililerinin sorumluluğunu açıklığa kavuştururken, Suriyeli mültecilerin Türkiye'ye yerleşmek için uzun vadeli planlar yapabilecekleri bir çerçeve sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Türkiye'deki Suriyeli sığınakların yasal statüsü, 2013 yılında kabul edilen 'Yabancılar Hukuku ve Uluslararası Koruma Yasası' (LFIP) ile düzenlenmiştir. Uygulaması, 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği Direktifi ile daha da detaylandırılmıştır. Hem 2013 mevzuatı hem de müteakip direktif, geçici koruma statüsünün, uzun vadeli ikamet veya vatandaşlık hakları vaadi ve hatta mülteci statüsü talep etme yeteneği olmadan iç savaştan kaçan Suriyeliler için süresiz geçici ikamet sağladığını açıkça belirtmektedir. Aslında 2013 tarihli yasa, geçici korumanın belirli bir süre sonra daimi ikametgaha yol açmayacağını belirtmektedir (Kutlu 2015: 4).

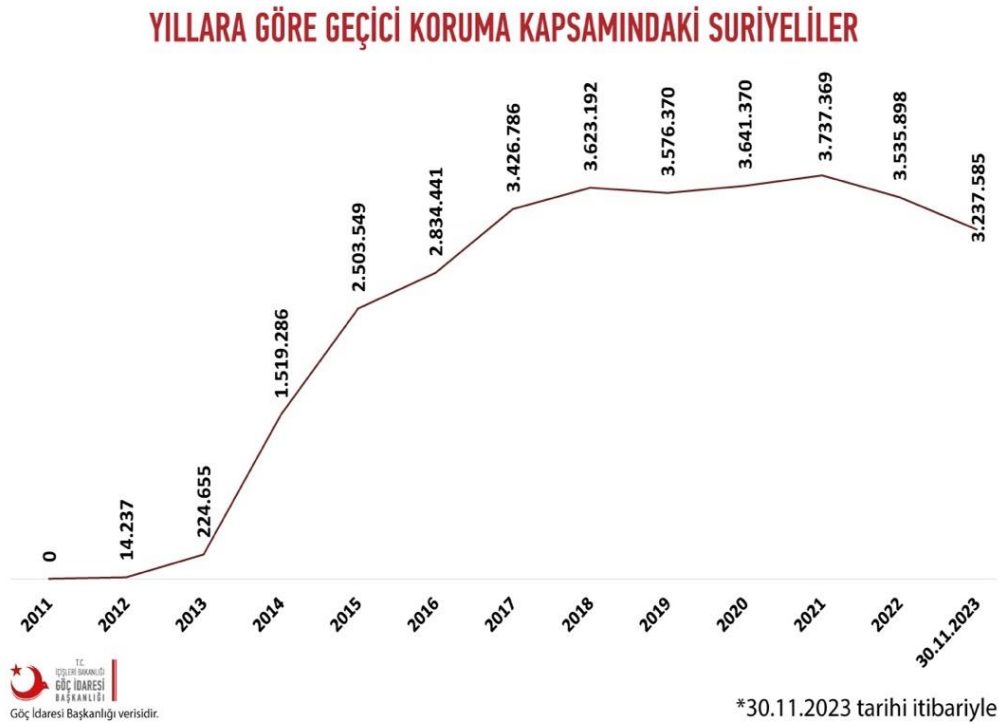
2016-2023: Göç Mutabakatı Sonrası Neler Değişti?

2016 yılında imzalanan Mutabakat sonrası Ege Denizi'nden yasadışı geçişler 2015'te 885.000 iken 2017'de 42.000'e düştüğü kaydedilmiştir. Türkiye'nin AB'nin beklentisini karşılayacak anlamda göçmenler ile AB sınırları arasında bir transit ülke olması hususu ise yukarıda belirtildiği üzere 2020 Şubat ayına kadar devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın sınırları açma ve gitmek isteyen mültecileri AB sınırını gönderme tehdidi ise Yunanistan'ın sığınma prosedürlerini askıya alma ve göçmenleri zorla sınırlarından geri göndermesiyle birlikte pandeminin ortaya çıkmasıyla birlikte Türkiye sınırlarını geri kapatmak zorunda kalmıştır (Kirişçi 2021). Sınırların açık olduğu kısıtlı sürede de beklenenden daha az sayıda Suriyeli'nin Türkiye'yi terk ederek Avrupa'ya doğru yol aldığını söylemek mümkündür. Erdoğan (2020) Suriye barometresinde Suriyelilerin Türkiye'de yaşamaktan oldukça memnuniyet duyduğunu belirtmektedir.

2016 yılında mutabakatın imzalanmasının hemen ardından Türkiye' de yaşanan darbe girişimi ve sonrasında gelişen durumlar mutabakatın seyri açısından dolaylı da olsa etkili

olmuştur. Mutabakat imzalanmasının hemen ardından resmi verilere bakıldığında Türkiye’de geçici koruma statüsünde bulunan Suriyelilerin sayısının 2,7 milyon civarı olduğu görülmektedir (Şekil 1). Mutabakatın imzalanmasından birkaç ay sonra, Temmuz 2016’da Türkiye, bir askeri darbe girişimine şahit olmuştur. AB Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada darbe girişiminin Türkiye’ye karşı bir güvensizlik ortamı yarattığı ifade edilmektedir. Bu dönem sonrasında Türkiye’nin üyelik sürecinin yanı sıra ikili diplomasi ve diyalogun geliştirilmesi konusunda bir duraksama dönemi yaşanmıştır (Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri 2022).

Şekil: 1. Yıllara göre geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (Göç İdaresi 2023)



Terry’e (2021) göre AB-Türkiye Mutabakatı, Türkiye'nin çaresiz sığınmacıların uzaklaştırılmasını sağlamasına ve Avrupa'nın insani koruma sorumluluklarından kurtulmasına izin verdiği için eleştirilmiştir. Yine de Avrupa'da ve başka yerlerde pek çok kişi bunun en azından bazı önlemlerde başarılı olduğunu düşünmektedir. Ülkesi 2015 ve 2016 yıllarında 1 milyondan fazla sığınmacı kabul eden Almanya Başbakanı Angela Merkel, anlaşmanın düzensiz varışların önlenmesindeki etkinliğine övgüde bulunmuş ve bunun örnek bir anlaşma olabileceğini öne sürmüştür. Her iki lider de, AB üst düzey dış politika yetkilisi Josep Borrell ile yenilemeyi tartışmışlardır. Türkiye Dışişleri Bakan Yardımcısı Faruk Kaymakcı ise mutabakatın yenilenmesi konusunda “Yenilemek bir zorunluluktur ve tüm tarafların

çıkarmadır” ifadelerini kullanmıştır. Avrupa’nın 2015 Göç Krizi sırasında İtalya ve Yunanistan en fazla göçmen geçişinin olduğu Avrupa ülkeleri durumundadır. BMMYK verilerine göre, 2015 yılında Yunanistan'a 861.000'den fazla gelen sığınmacının Avrupa'ya ana varış noktalarıydı. Anlaşma imzalandıktan bir yıl sonra sayı 36.000'e düşmüş ve 2019'da tekrar yaklaşık 75.000'e yükselmiştir (Mediterranean Situation 2023).

Mutabakat gereği, 2016-2019 yılları arasında Türkiye'ye AB tarafından 6 milyar Euro'luk insani yardım, eğitim, sağlık, belediye altyapısı ve sosyoekonomik destek vaat edilmiştir. Ancak, AB çeşitli proje finansmanı şeklinde vaat ettiği miktarın 4 milyar Eurodan fazlasını ödemediğini savunsa da Türkiye 2019 yılı sonunda ödemelerin şekli, hızı ve miktarı konusunda umduğunu bulamadığını ifade etmiştir. Ödemelerin yanı sıra, mutabakatın imzalandığı Mart 2016 tarihini takip eden beş yıl içinde, Mart 2021'e kadar AB'ye yerleştirilen göçmenler açısından öngörülen sayıların gerisinde kalmıştır. Bu saiklerle Türkiye, 2020 yılı başında sınırların açılmasına izin vererek göçmenlerin topraklarından geçmesine ve sığınmacıların Yunanistan sınırına ulaşmasına izin vermiştir.

Geddie'ye (2021) göre AB-Türkiye Mutabakatı büyük bir başarısızlıktır. AB ve üye devletleri, Avrupa'da güvenlik arayan kişilerin sorumluluğunu üstlenememiştir. Mültecilerin ve göçmenlerin haklarına saygı gösterememiş ve koruma arayan insanlar için Avrupa'ya alternatif güvenli geçiş sağlayamamıştır. AB yetkilileri hayat kurtaracak uygulanabilir çözümlere öncelik vermelidir.

2011 ve 2015 yıllarında yaşanan göç hareketliliğiyle birlikte Türkiye'nin yaşadığı bu kitlesel göç deneyimi, 1960'larda Türkiye'den Avrupa'ya olan kitlesel göç ile karşılaştırılabilir. Öyle ki, geçici gittiği düşünülen çok sayıda Türk vatandaşı 60 yılı aşkın süredir Avrupa ülkelerinde yaşamaktadırlar. Göç eden insanlar ne kadar uzun süre göç ettikleri yerde kalırsa bu durumun kalıcı olma ihtimali artmaktadır. Zamanında geliştirilmeyen entegrasyon politikaları ise ideolojik bir seçim değil, gelecekteki sosyal çatışmaların, kaybedilen nesillerin ve yeni ekonomik yüklerin önlenmesi açısından kaçınılmaz bir yatırımdır. Bu yerel entegrasyon çabaları AB müdahaleleri, Türkiye'nin endişeleri ve Suriyeli mültecilere hitap eden tek yolu temsil etmesi açısından AB tarafından desteklenmesi gerekir (Püttman ve Adar 2022: 3).

Mutabakatın sekizinci yılını doldurmaya yaklaştığı 2023 yılı sonu itibarıyla Türkiye'deki Suriyeli sayısında fazla bir azalma olduğunu söylemek mümkün değildir. Şekil 1'de görüldüğü üzere 30.11.2023 tarihi itibarıyla Türkiye'de kayıtlı 3.237.585 geçici koruma kapsamında Suriyeli bulunmaktadır. Avrupa'da bir anda hızla artan mülteci akınının

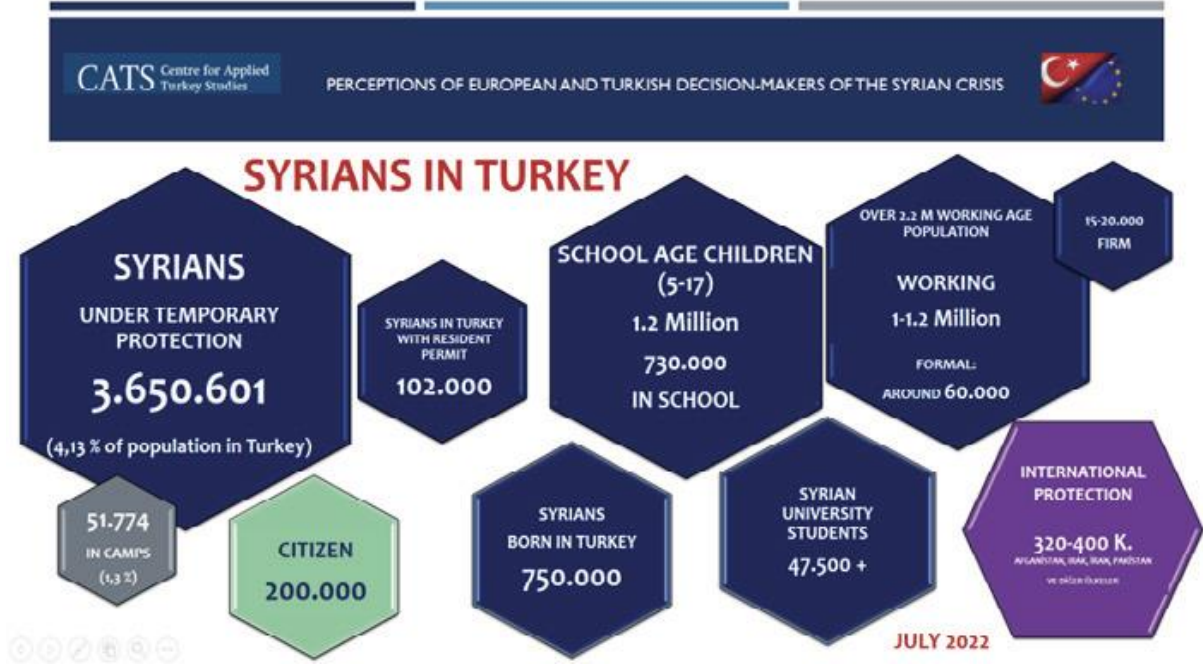
gerçekleştiği 2015 yılına bakıldığında ise Türkiye’de 2.503.549 Suriyeli bulunduğu görülmektedir. 2015 yılından 2021 yılına kadar da artışta olduğu görülmektedir. 2021 yılından 2023 yılına kadar da az da olsa bir düşüş olduğu gözlemlenmektedir. Ne var ki verilerin sadece kayıtlı kişileri kapsadığı da göz ardı edilmemelidir. 2022 yılında başlayan Rusya Ukrayna Savaşı ile birlikte ise AB’nin göç konusundaki tavrı da gözler önüne serilmiştir. Öyle ki AB ülkeleri, Arap Baharı sonrası sınırlarından geçmeye çalışan göçmenler için duvarlarını siper haline getirerek göçmenleri dışarda tutmak için her türlü imkanı kullanırken, Ukraynalı göçmenler için her türlü kolaylığı sağlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana görülmemiş bir hızla ülkelerini terk etmek zorunda kalan Ukraynalı mülteciler Avrupa ülkeleri tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Avrupa ile aynı değerleri, tarihi ve kültürel bağları paylaşan Ukraynalılar, sığındıkları Avrupa ülkelerinde kısa sürede çeşitli haklar kazanmışlardır. Öte yandan, Suriyeli mülteciler coğrafi, kültürel, tarihsel veya dini olarak Avrupa halkından farklı görüldüğü için benzer hakları elde edememişlerdir (Ökten Sipahioğlu 2023: 197).

Göç Mutabakatının imzalanması sonrası hem Türkiye’de hem de Almanya’da hükümet değişikliği yaşanmış ve Almanya’da yeni hükümet sonrası göç mutabakatına verilen önemin devam edeceği ifade edilmiştir. Düzensiz göçle mücadele konusunda yeni bir eylem planı ortaya koyan Almanya, yeni reform planını başarısız sığınmacıların sınır dışı edilmesini kolaylaştıracak, kaçakçılara verilen cezayı sertleştirecek, sığınmacıların daha erken çalışmaya başlamasına izin verecek ve Polonya, Çek ve İsviçre sınırlarında geçici kontroller getirecek yasalar da dahil olmak üzere bir hükümet faaliyeti olarak açıklamıştır. Plan çerçevesinde ayrıca Türkiye’nin sadece AB’ye yönelen göçler konusunda değil sığınma başvurularında da Afganistan ve Suriye’den sonra ilk sırada yer aldığı ifade edilmiştir (Germany Agrees on Stricter Measures 2023).

Türkiye’deki Suriyelilerle ilgili olarak Temmuz 2022’ye ait verilerin yer aldığı Şekil 2’ye bakıldığında ise geçici koruma kapsamında bulunanların haricinde bu kişilerinin ne kadarının vatandaşlığa sahip olduğu ne kadarının ikamet iznine sahip olduğu gibi verilerin bulunduğu görülmektedir. Buna göre 200.000 Suriyeli Türkiye vatandaşı olmuşken, 102.000 kişinin de ikamet izni bulunmaktadır. 5-17 yaş arasındaki 1,2 milyon okul çağındaki çocuktan 730.000’i okula gitmektedir. Geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerden 2,2 milyondan fazlası çalışma çağında olup bu kişilerden 1-1,2 milyonu çalışmaktadır. Dikkat çeken nokta ise bu kişilerden sadece 60.000 civarının resmi kayıtlı olarak çalışmasıdır. Yani çalışan nüfusun sadece 1/100’ü kayıtlı çalışmakta ve büyük bir kayıt dışı çalışan Suriyeli nüfus karşımıza

çıkılmaktadır. 750.000 Suriyeli Türkiye’de doğmuş olup, üniversite öğrencisi sayısı ise 47.500’den fazladır.

Şekil: 2. Türkiye’deki Suriyeliler (Erdoğan vd. 2023, ikv.org.tr)



SONUÇ VE ÖNERİLER

2016 Türkiye-AB göç Mutabakatı temelini 2011 yılında Suriye’de başlayan İç savaş ve Ortadoğu’daki Arap Baharı hareketlerinden almaktadır. Refah seviyesi yüksek ve rahat bir yaşam umuduyla rotalarını Avrupa’ya çeviren çok sayıda göçmen, 2015 yılında ise 1 milyondan fazla bir nüfusla Avrupa sınırlarını geçmeye çalışmışlardır. Fakat Avrupa ülkelerinin göçmen ve sığınmacılara bakışı ve politikası onları sınırlarının dışında tutmak üzerine olduğu için bu süreçte ortak bir politika geliştirmekten de uzak durmuşlardır. Akdeniz üzerinden gelen fazla sayıda göçmen için sınır ülkeleri olması açısından özellikle Yunanistan, İtalya ve Türkiye’nin bu göç krizi konusunda önemli payları bulunmaktadır. Türkiye göçmenler açısından tampon ülke olarak görülmesi bakımından AB için oldukça fazla önem taşımaktadır. 18 Mart 2016 tarihinde yapılan AB Zirvesi sonrası yürürlüğe girdiği için bu isimle anılan mutabakat, siyasi ve diplomatik açıdan yanlış anlaşılmalara içerdiği için eleştirilmektedir. Mutabakatın vaat edilen tüm maddeleri yerine getirilememişken, Şubat 2020’de İdlib’de Türk askerlerinin şehit edildiği saldırı sonrası Türkiye tarafından geçersiz sayılmış ve sınırların açılmasıyla birçok göçmen Yunanistan sınırında kötü muameleye uğramış ve hatta hayatını kaybetmiştir. Bu esnada Yunanistan da sığınma anlaşma prosedürlerini askıya almış ve sınırlarından geçmeye çalışan

göçmenleri geri göndermeye çalışmıştır. Kısa süre sonra tüm dünyada baş gösteren Covid-19 salgını ile birlikte Türkiye de sınırları tekrar kapatmak durumunda kalmıştır. Sınırların açık olduğu kısıtlı süre içinde ise beklenenden daha az Suriyeli Avrupa'ya geçmek için yol almıştır. Bunda ise Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin önemli bir kısmının hayatlarından memnun olması önemli rol oynamaktadır.

AB-Türkiye Mutabakatı, AB'nin göç politikası yaklaşımında dışsallaştırmanın nasıl uygulandığına dair bir örnektir. Mültecilerin Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi aşırı yük altındaki ev sahibi ülkelere doğru itilmesi birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu dışsallaştırma mantığının AB Türkiye Deklarasyonu aracılığıyla hayata geçirilmesi kendiliğinden gerçekleşmemiş, aksine AB'nin Türkiye gibi stratejik ortak ülkelerle ilişkilerinde uzun süredir rol oynamıştır. Göç yönetimine yönelik bu koordineli yaklaşım, Türkiye'nin AB'ye katılım başvurusunu başlatmasıyla ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin resmi katılım müzakereleri 2004 yılında başlamış olmasına rağmen, önemli AB dış politika belgeleri hala incelenmektedir.

Türkiye-AB Göç Mutabakatının yenilenmesi, aynı şartlar ve zemin dahilinde gerçekleşirse tıpkı 2016 yılı ve sonrasında yaşanan süreç gibi yetersiz ve verimsiz bir mutabakat haline gelecektir. Bu anlamda AB'de üye ülkeler arasında göçmenler konusunda diğer üye ülkelere göre daha fazla yük taşıyan Yunanistan'ın insan haklarına aykırı uygulamaları bilinmektedir. Haziran 2021'de alınan Yunan Ortak Bakanlar Kararı (JMD) ile Türkiye'nin Afganistan, Bangladeş, Pakistan, Somali ve Suriye'den gelen mülteciler için güvenli bir üçüncü ülke olarak belirlenmesi mevcut durumu daha da kötüleştirmiştir. Öyle ki bu yeni karar sonucu ifade edilen beş ülkeden gelip sığınma arayanlara Yunanistan kapılarını tamamen kapatmış haldedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı 2023). Söz konusu uygulama ise AB'nin göç konusunda insan haklarına uygun şekilde bir ortak politika geliştirmekten uzak olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir. AB, sadece Türkiye'ye maddi destek sağlamakla kalmamalı hem Türkiye hem de AB içindeki üye ülkelerin beklentilerini daha gerçekçi şekilde karşılamalıdır. Almanya Entegrasyon ve Göç Araştırmaları Merkezi (DeZIM) Demokrasi, Transfer ve Politika Birimi Eş Başkanı Dr. J. Olaf Kleist'e göre Uluslararası toplumun artık mültecilerin yükünü küresel olarak paylaşmak için bir Küresel Mülteci Kabul Programı (GRAP) oluşturmasına ve mültecilerin korunması için uluslararası seviyede bir iş birliğine ihtiyaç vardır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı 2023). Mutabakatın ayrıca insan haklarını gözetir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na Yeniden Bakış. (2023). Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10534> (Erişim: 05.12.2023).
- Adamson, F. B. (2023). Re-Spatialising Migration Governance: From 'Multi-Level'to 'Entangled', *International Migration*, 61(6), 3-14.
- Adar, S., Püttman F. (2022). Making EU-Turkey Cooperation on Migration Sustainable-A Greater Focus on the Turkish Host Society Is Required, SWP Comment. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/making-eu-turkey-cooperation-on-migration-sustainable> (Erişim: 04.09.2023).
- Albanese, D. (2021). The Renewal of the EU–Turkey Migration Deal. Milan, Italy; ISPI. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/renewal-EU–turkey-migration-deal-30509>
- Amnesty International. (2016, 3 Haziran). Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/> (Erişim: 21.11.2023).
- Baracani, E., Sarotto, V. (2023). The European Commission's Role In EU–Turkey Migration: Political Leadership Through Strategic Framing, *West European Politics*, 46(3), 573-599.
- Barber, S. S. (2020). Collective Assistance or Collective Negligence? The EU-Turkey Statement and the EU's Legacy of Migration Policy Externalization, Doctoral Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill.
- Casaglia, A., Pacciardi, A. (2022). A Close Look at the EU–Turkey Deal: The Language of Border Externalization, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(8), 1659-1676.
- Collett, E. (2016). The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal, <https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (Erişim: 02.09.2023).
- Dagi, D. (2020). The EU–Turkey Migration Deal: Performance and Prospects, *European Foreign Affairs Review*, 25(2).
- Der Spiegel. (2015, 21 Eylül). Mother Angela: Merkel's Refugee Policy Divides Europe, <http://www.spiegel.de/international/germany/refugee-policy-ofchancellor-merkel-divides-europe-a-1053603.html>
- Donelli, F. (2018). Syrian Refugees in Turkey: A Security Perspective, *New England Journal of Public Policy*, 30(2), 1-9.
- Dora, Z. K. (2020). Turkey-EU Relations in Context Of Syrian Crisis: Readmission Agreement And Visa Liberalization, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (32), 100-112.
- Erdoğan, M. M. (2017). Syrians Barometer, A Framework for Achieving Social Cohesion with Syrians in Turkey, *Anatoli. De l'Adriatique à la Caspienne. Territoires, Politique, Sociétés*, (9), 13-30.
- Erdoğan, M., Batalla Adam, L., Unutulmaz, O. et al. (2023). The New Era in EU-Turkey Cooperation- The Syrian Crisis and EU-Turkey Deal of March 2016: The Perceptions of European and Turkish Decision Makers. <https://www.cats-network.eu/projects/former-projects/a-new-era-in-eu-tuerkiye-cooperation-the-syrian->

- [crisis-and-18-march-2016-turkey-eu-statement-the-perceptions-of-european-and-turkish-stakeholders](#) (Erişim: 02.09.2023).
- Erdoğan, M., Friedrich P. (2023). The EU-Turkey Deal Is Based on a Fundamental Misunderstanding: Implications for Future Cooperation and Ways to Improve Communication, *Suedosteuropa-Mitteilungen* 2.
- EU-Turkey Statement. (2016, 18 Mart). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Erişim: 21.08.2023).
- Eurostat. (2016, 4 Mart). Asylum in the EU Member States. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf> (Accessed: 21.11.2023).
- Fine, S. (2018). Liaisons, Labelling and Laws: International Organization for Migration And Bordercratic Intervention In Turkey 44, 1743-1755.
- Geddie, E. (2021). EU: Anniversary of Turkey deal offers warning against further dangerous migration deals. <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/03/eu-anniversary-of-turkey-deal-offers-warning-against-further-dangerous-migration-deals/> (Erişim: 03.09.2023).
- Germany Agrees on Stricter Measures to Curb Migration. (2023). <https://www.euronews.com/2023/11/07/germany-agrees-on-stricter-measures-to-curb-migration> (Erişim: 04.12.2023).
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2023). Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim: 30.11.2023).
- Hurriyet Daily News. (2012, 20 Ağustos). Turkey says it can take no more than 100000 Syrian Refugees. <https://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-says-it-can-take-no-more-than-100000-syrian-refugees--28169> (Erişim: 02.09.2023).
- IOM. (2015). IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015. <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015#:~:text=Greece%20%2D%20With%203%2C771%20deaths%2C%202015,in%20the%20Mediterranean%20in%202014>
- Kargın, İ. A. (2023). The Analysis of Responsibility-Sharing in the 2016 European Union–Turkey Refugee Deal, In *the European Union in the Twenty-First Century* (245-257), Emerald Publishing Limited.
- Kaya, A. (2022). AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı: Tampon Ülke?. https://eu.bilgi.edu.tr/media/files/TÜSİAD_Küresel_Siyaset_Forumu_Makale_Dizisi_No-2.pdf
- Kirişçi, K. (2021). As the EU-Turkey Migration Deal Reaches Five Year Mark Add a Job Creation Element. <https://www.brookings.edu/articles/as-eu-turkey-migration-agreement-reaches-the-five-year-mark-add-a-job-creation-element/> (Erişim: 03.09.2023).
- Kirişçi, K. (2023). Syrian Refugees in Turkey: The Limits of an Open Door Policy. <https://www.brookings.edu/articles/syrian-refugees-in-turkey-the-limits-of-an-open-door-policy/> (Erişim: 02.09.2023).
- Kutlu Z. (2015). From the Ante-Chamber to the Living Room: A Brief Assesment on NGO's Doing Work for Syrian Refugees, Istanbul: Anadolu Kultur ve Acik Toplum Vakfi.

- Lavenex, S. (2018). 'Failing forward'towards which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1195-1212.
- Mediterranean Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (Erişim: 03.09.2023).
- Ökten Sipahioğlu, B. (2023). A Review of Discrimination and Labeling of Refugees Using the Example of Syrian and Ukrainian Refugees, *Journal of Social Policy Conferences* (84), 191-198.
- Postelnicescu, C. (2016). Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism, *Europe's journal of psychology*, 2(2), 203.
- Rygiel, K., Baban, F. ve Ilcan, S. (2016). The Syrian Refugee Crisis: The EU-Turkey 'Deal' and Temporary Protection, *Global Social Policy*, 16(3), 315-320.
- Saatçioğlu, B. (2019). Turkey and the EU: Partners or Competitors in the Western Balkans?, *Südosteuropa Mitteilungen*, (05-06), 82-97.
- Sert, O. (2021). Türkiye-AB Mülteci Mutabakatına Bugünden Bakmak, <https://www.perspektif.online/turkiye-ab-multeci-mutabakatina-bugunden-bakmak/> (Erişim: 04.12.2023).
- Syria National Refugee Response. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (Erişim: 03.09.2023).
- Tantardini, M., Tolay, J. (2020). Does Performance Matter in Migration Governance? The Case of the 2016 EU-Turkey Statement, *International Journal of Public Administration*, 43(2), 137-150.
- Taylor, A., Gümrükcü, T. (2022). Erdoğan Tells EU Envoys Bloc Ignored Turkey's Effort to Improve Ties, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/erdogan-tells-eu-envoys-bloc-ignored-turkeys-efforts-to-improve-ties/> (Erişim: 19.08.2023).
- Terry, K. (2021). The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint. <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> (Erişim: 02.09.2023).
- The EU-Turkey Deal: Europe's Year of Shame. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>
- The World Bank. (2023). Refugee Population by Country or Territory Of Asylum. <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG> (Erişim: 02.09.2023).
- Türkiye Cumhuriyeti Dış İşleri Bakanlığı. (2023). Türkiye Suriye Siyasi İlişkileri. <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-suriye-siyasi-iliskileri-.tr.mfa> (Erişim: 02.09.2023).
- Türkiye-AB Arasında 18 Mart'ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru-Cevaplar. https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa
- Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. (2022). <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=4> (Erişim: 04.12.2023).
- UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol 2007, <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html> (Erişim: 29.11.2023).

- Ürgen, E. (2020). 5.Yılında Avrupa Birliği-Türkiye Mutabakatı. <https://gocarastirmalaridernegi.org/attachments/article/207/gar-ab-tr-mutabakatı.pdf> (Erişim: 21.11.2023).
- Üstübcü, A., İçduygu, A. (2018). Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: A comparative analysis of Morocco and Turkey – RETRACTED, *New Perspectives on Turkey*, 59, 7-31. DOI: 10.1017/npt.2018.21
- Wulf, R., Tekin, F. (2020). Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EUTurkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), *German Politics*, 29(1), 115-130.

