

## 5. Yılında Avrupa Birliği-Türkiye Mutabakatı

Ekin Ürgen\*

### AB-Türkiye Arasında Anlaşmaya Giden Yol

2015 yılında çoğunluğu Suriye, Afganistan ve Irak'taki çatışmalardan kaçan bir milyondan fazla göçmen Avrupa'ya ulaştı.<sup>1</sup> Türkiye ise 2015 yılında, başta Suriye'deki çatışmalar nedeniyle Türkiye'ye gelenler olmak üzere ikinci kez dünya çapında en çok mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumundaydı. Uluslararası Göç Örgütü'ne göre, 2015 yılında Avrupa'ya deniz yoluyla giden göçmenlerin sayısı bir önceki yılın neredeyse beş katına ulaşırken, güvenlik ve koruma arayışıyla Avrupa'ya ulaşmaya çalışan 3.771 kişi Akdeniz'de hayatını kaybetti.<sup>2</sup> Avrupa Komisyonu'nun verilerine göre, bu süreçte Türkiye üzerinden Yunanistan'a 880.000 kişi geçti.<sup>3</sup> Avrupa ülkelerinde "mülteci krizi" olarak adlandırılan bu gelişme ile birlikte, başlarda "Wir Schaffen Das (Bunu Başarabiliriz)" söyleminin popülerleştiği Almanya gibi "mülteci dostu" ülkeler de dahil olmak üzere, Avrupa'da göç karşıtı hava ve akabinde göçmenlerin ülkelere girişlerini engellemeye yönelik politika arayışları yaygınlaştı.



Göçmenler Türkiye'den Midilli Adası'na taşımak için kullanılan büyük bir balıkçı gemisinden inerken. [Zalmai/HRW](#).

<sup>1</sup> IOM, "[Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015](#)," 22 Aralık 2015.

<sup>2</sup> IOM, "[IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015](#)," 05 Ocak 2016.

<sup>3</sup> UNHCR, "[Global Trends: Forced Displacement: 2015](#)."

Bu arka planın bir uzantısı olarak, AB ülkeleri “mülteci krizini” yönetebilmek ve göçü kontrol edebilmek için, 2015’in son aylarında Türkiye ile müzakerelere başladı.<sup>4</sup>

- **24 Kasım 2015**'te AB Komisyonu “Türkiye’deki Sığınmacılar için Mali Yardım Programı” (FRIT) hazırlanması kararını verdi.
- **29 Kasım 2015** tarihinde gerçekleşen Türkiye-AB Zirvesinde, Suriyeli mültecilerin ve onları kabul eden Türkiye’nin desteklenmesi ve AB’ye yönelen düzensiz göç akışının önlemesine dair işbirliğini güçlendirmeyi hedefleyen, 15 Ekim 2015 tarihli Ortak Eylem Planı’nın devreye sokulması kararı alındı.<sup>5</sup> Ancak Af Örgütü’ne göre, bu plan AB’ye yönelen düzensiz göç akışını hedeflenen ölçüde azaltmadı.<sup>6</sup>
- Daha kapsamlı bir çözüm arayışına giren AB ve Türkiye **18 Mart 2016**’da ikinci bir anlaşmaya -resmi adıyla mutabakata- vardıklarını açıkladı.<sup>7</sup>



Dönemin Türkiye Başbakanı Ahmet Davutoğlu, Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk, 18 Mart 2016’da varılan mutabakatı kutlarken. AP Photo/ Virginia Mayo

<sup>4</sup> Amnesty International, “[No Safe Refuge: Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey.](#)”

<sup>5</sup> European Commission, “[Managing the Refugee Crisis EU-Turkey Joint Action Plan Implementation Report.](#)”

<sup>6</sup> Amnesty International, “[No Safe Refuge: Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey.](#)”

<sup>7</sup> Council of the European Union, “[EU-Turkey Statement](#), 18 Mart 2016.”

## Avrupa Birliği-Türkiye Mutabakatı Nedir?

17- 18 Mart 2016 tarihinde düzenlenen üçüncü Türkiye-AB Zirvesi'nde Türkiye Başbakanı Ahmet Davutoğlu, Avrupa Konseyi üyeleri, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu Başkanları “Avrupa Mülteci Krizini” görüşmek üzere toplandılar. Hollanda'nın AB Başkanlığı sırasında ve Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in



[Peter Schrank/The Economist](#)

öncülüğüyle atılan bu adımla birlikte 18 Mart 2016'da 28 AB devlet başkanı ve Türkiye, Avrupa'ya yönelen düzensiz göç akışını sona erdirme konusunda bir mutabakatın hayata geçirilmesini kararlaştırdı.<sup>8</sup>

“18 Mart Mutabakatı” veya kamuoyunda daha çok bilinen ismiyle “göçmen anlaşması”nın odağında 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye'den Yunan adalarına geçiş yapan tüm yeni düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iade edilmesi, Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için ise Türkiye'den bir Suriyelinin AB ülkelerine yerleştirilmesi (1'e 1 formülü) kararı vardı.<sup>9</sup> Buna karşılık, Türkiye'nin AB'ye yönelen denizden veya karadan yeni düzensiz göç güzergahlarının oluşumunu önlemek için gerekli önlemleri alması; garanti verilen kıstasların karşılanması kaydıyla Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin canlandırılması; Türk vatandaşlarına AB'ye vize serbestisi; ve Gümrük Birliği'nin güncellemesi hususlarının değerlendirilmesi öngörüldü. Türkiye ve AB arasındaki düzensiz göç büyük ölçüde azaltıldığında ya da sona erdiğinde ise AB üyesi devletlerin gönüllülük esası dahilinde katılacakları Gönüllü İnsani Kabul Planı'nın uygulamaya koyulması kararlaştırıldı. Bunlara ek olarak AB göç sorunu esaslı çeşitli projelerin desteklenmesi amacıyla, FRIT kapsamında başlangıçta tahsis ettiği 3 milyar avronun ödenmesinin hızlanmasını ve kaynakların tamamının kullanılma aşamasına yaklaşıldığında, 2018'in sonuna kadar ek 3 milyar avroluk bir fonu devreye sokmayı taahhüt etti.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.



## 2016-2021: Beş Yılda Neler Oldu?

Avrupa Komisyonu'nun Mart 2020 tarihli raporuna göre mutabakat yürürlüğe girdiğinden beri AB'ye düzensiz girişler yüzde 94 azaldı, Türkiye'de bulunan 27.000 Suriyeli mülteci bir AB ülkesine yeniden yerleştirildi, 2.735 göçmen Türkiye'ye geri gönderildi ve 4.030 göçmen ise gönüllü olarak Türkiye'ye döndü.<sup>10</sup>



Göçmenler, onları Türkiye - Yunanistan sınırına taşıyacak otobüslere binmeye çalışırken. İstanbul - 28 Şubat 2020. [Yağız Karahan/](#)

Bu süreç boyunca Türkiye ve AB arasındaki politik gerilimler, zaman zaman “anlaşmanın” akıbeti hakkında soru işaretleri doğurdu. Gerginlikler büyük ölçüde vize serbestisi ve finansal taahhütler hakkındaki anlaşmazlıklardan doğdu. Bu anlaşmazlıklar çerçevesinde Türkiye tarafından birçok kez “kapıları açarız,”<sup>11</sup> ya da “anlaşma askıya alındı”<sup>12</sup> şeklinde açıklamalar yapıldı.

Özellikle 2020 İdlib saldırısı akabinde Türkiye'nin göçmenlerin Avrupa'ya geçişini engellememe kararı aldığını duyurmasıyla yaşanan gelişmeler ile gerginlikler en üst noktaya ulaştı.<sup>13</sup> Bu kararın açıklanmasından sonra Yunanistan sınırına yönelen göçmenler, Yunanistan'ın sınır güvenliğini artırması üzerine Yunanistan'a geçiş yapamadı ve iki ülke arasındaki tampon bölgede sıkıştılar.<sup>14</sup>

Covid-19 salgını da sürecin gidişatını etkileyen belirleyici bir etken oldu. 18 Mart 2020'de Almanya salgın sebebiyle Türkiye ile “sığınmacı” kabul programını (üçüncü ülkeye yerleştirme) geçici olarak durdurduğunu açıkladı.<sup>15</sup> Aynı nedenle Pazarkule Sınır Kapısı kapandı ve göçmenler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından organize edilen otobüslerle başka şehirlere taşınmaya başladı, sınır kapısı boşaltıldı. Edirne'den taşınan yaklaşık 4 bin

<sup>10</sup> European Commission, “[EU-Turkey Statement: Four years on.](#)”

<sup>11</sup> Sputnik Türkiye, “[Erdoğan: Yeni bir sığınmacı tehlikesi ortaya çıktı, güvenli bölge olmazsa kapıları açmak zorunda kalırız.](#)” 05 Eylül 2019.

<sup>12</sup> Daily Sabah, “[Readmission agreement with EU no longer functional, Ankara says.](#)” 23 Temmuz 2019.

<sup>13</sup> Dominic Evans & Orhan Coskun, “[Turkey says it will let refugees into Europe after its troops killed in Syria.](#)” *Reuters*, 28 Şubat 2020.

<sup>14</sup> GAR, “[Türkiye Yunanistan Sınırında Neler Oldu.](#)”

<sup>15</sup> Diken, “[Almanya, Türkiye'yle sığınmacı alım programını askıya aldı.](#)” 18 Mart 2020.

500 göçmen Osmaniye’de kurulan kampa götürülerek, 14 gün boyunca karantinede tutuldu.<sup>16</sup> Pandemi göçmenlerin yaşam koşullarını derinden etkiledi, kırılğanlıklarını arttırırken görünürlüklerini azalttı.<sup>17</sup> Zaten aşırı kalabalık; yiyecek, su, temizlik ve sağlık hizmetlerine sınırlı erişimin olduğu hijyenik olmayan kamp koşullarında yaşayan göçmenlerin güvencesizlik durumunu da daha ağırlaştı. Özellikle, Eylül 2020’de kapasitesinin dört katı kadar yani yaklaşık 13 bin göçmenin yaşadığı Yunanistan’ın en büyük göçmen kampı olan Moria’da çıkan yangın pandemi koşulları ortasında binlerce kişiyi sokakta bıraktı.<sup>18</sup>

Bu süreçte, AB’nin göç stratejisi açısından bir gelişme daha yaşandı: AB, 23 Eylül 2020’de Göç ve İltica Paketi’ni açıkladı. Hedefi “üye ülkeler arasında sorumluluğun adil paylaşımı ve dayanışmayı, sığınma başvurusunda bulunan bireyler açısından da belirsizliğin ortadan kaldırılması”<sup>19</sup> olan Paketin içeriği, Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Margaritis Schinas tarafından, 3 katlı bir ev benzetmesiyle açıklandı. Evin birinci katını transit ve menşe ülkelerle, göçmenlerin “daha iyi bir yaşama sahip olmaları için” bu ülkelerde kalmalarını sağlamak amacıyla yapılan anlaşmalar oluşturuyor. İkinci kat ise dış sınırların güçlendirilmesi. Paketin üçüncü ve en üst katı, AB ülkeleri arasında adil bir sorumluluk paylaşımı olarak belirlenmiş.<sup>20</sup> Pakta gelen yorumlar genelde söz konusu evin, “insanların içeri girmesinin engelleyecek”<sup>21</sup> ve “üst kata çıkan insan sayısının azaltacak”<sup>22</sup> şekilde tasarlanmış olduğu yönünde oldu.

17 Aralık 2020’ye gelindiğinde ise, AB Türkiye Delegasyonu Başkanı Nikolaus Meyer Landrut, Türkiye’ye taahhüt edilen 6 milyar avroluk mali desteğin ilgili projelere aktarımının tamamlandığını bildirdi. Önemli bir dönüm noktasının geride bırakıldığının altını çizen Landrut aynı zamanda “AB Türkiye’deki Suriyeli mültecilere ve ev sahibi toplumlara yönelik mali yardımlarını sürdürmeye hazır olacaktır”<sup>23</sup> açıklanmasında bulundu. 23 Aralık 2020’de AB komisyonu, ek 485 milyon avroluk mali kaynakla, 2022 yılının başına kadar Acil Sosyal Güvenlik Ağı (ESSN) ile Eğitim için Şartlı Nakit Transferi (CCTE) adlı insani yardım programlarını desteklemeye devam edeceklerini açıkladı.<sup>24</sup> 10-11 Aralık tarihinde

<sup>16</sup> Sözcü, “[Sınırdaki Göçmenler Geri Gönderiliyor](#),” 27 Mart 2020.

<sup>17</sup> İzmir’de bulunan Suriyeli Mültecilerle Dayanışma Derneği tarafından hazırlanan “[tech4refugeewoman Politika Belgesi](#),” Ekim 2020.

<sup>18</sup> Evrensel, “[Midilli’deki Moria mülteci kampında yangın: 13 bin mülteci ortada kaldı](#),” 09 Eylül 2020.

<sup>19</sup> European Commission, “[New Pact on Migration and Asylum](#).”

<sup>20</sup> Nikolaj Nielsen, “[New EU migration pact “to keep people in their country](#),” *euobserver*, 14 Eylül 2020.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Helen Dempster & Anita Käppeli, “[The EU Migration Pact: Why effective returns are necessary](#),” *Center for Global Development*.

<sup>23</sup> Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “[AB, Türkiye’de Mültecilerin ve Ev Sahibi Topluların Desteklenmesine Yönelik 6 Milyar Avroluk Paketin Sözleşmeye Bağlanma Sürecini Tamamlıyor](#),” 17 Aralık 2020.

<sup>24</sup> DW, “[AB’den Türkiye’deki sığınmacılara ek mali destek](#),” 23 Aralık 2020.

gerçekleştirilen AB liderler zirvesinde AB'nin "Suriyeli sığınmacılar ve ev sahibi topluma mali desteği sürdürmeye hazır olduğu" fakat Doğu Akdeniz'deki gerginliklerin daha kapsamlı mali yardımlar ve uzlaşma için engel teşkil ettiği ifade edildi.<sup>25</sup>

## Mutabakata Getirilen Eleştiriler

AB-Türkiye mutabakatı, taraf devletler için oldukça başarılı kabul edilse de sivil toplum kuruluşları ve hak örgütleri tarafından özellikle uluslararası hukuk ve mülteci haklarını ihlal ettiği yönünde çok sayıda eleştiri aldı.

Hak ihlalleri bağlamında işaret edilen başlıca iki unsur bulunmakta: Birincisi anlaşma kapsamında göçmenlerin oldukça uzun iltica süreçlerinden ötürü Yunan adalarında sıkışık kalmaları ve "Avrupa'nın Guantanamo'su"<sup>26</sup> olarak söz edilen kamplarda insanlık dışı koşullarda yaşamak zorunda bırakılmaları. Bu çerçevede, "Anlaşmaları Durdurun Biz Satılık Değiliz" [Deportation Monitoring Agean](#) kamplardaki koşulların



aslında caydırıcı olmaları için kasıtlı olarak tasarlandığı, oldukça tehlikeli ve güvencesiz koşullarda yaşayan insanların "dehümanize" edildiği ve bunun da AB üye devletlerinin de fiilen kabul ettiği bir durum olduğu ileri sürüldü.<sup>27</sup>

İkinci temel eleştiri, mutabakatın taahhüt ettiği geri gönderme kararının temeli olan Türkiye'nin AB hukuk ekseninde geri göndermeye uygun üçüncü güvenli ülke olarak sınıflandırılması oldu. Türkiye'nin güvenli üçünü olarak kabul edilmesine karşı çıkılmasının temel nedeni olarak Türkiye'de göçmenlere etkili korumaya erişiminin olmaması gösteriliyor. Bu savın dayanaklarından biri, Türkiye'nin 1951 Cenevre Konvansiyonuna getirdiği sadece Avrupa'dan gelen mültecilere Türkiye'de mülteci statüsü alma hakkı tanıyan coğrafi kısıtlama

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Olivia Long, "The-EU Turkey Deal Explained," *Choose Love*, 5 Nisan 2018.

<sup>27</sup> Frank Düvell, Murat Erdoğan et al. "Snapshot Analyses on the "Refugee Deal": Four Years After the EU-Turkey Statement," *Merge*, Berlin, Mayıs 2020.

ve Suriyelilere verilen geçici koruma statüsü.<sup>28</sup> Özellikle geçici koruma statüsü altındaki Suriyelilerin Türkiye’de vatandaşlık haklarına, düzenli istihdam ve daimî ikamet statülerine sınırlı erişiminin etkili koruma önünde bir engel teşkil ettiğinin altı çokça çizildi. <sup>29</sup> Bir başka dayanak ise Uluslararası Af Örgütü ve İnsan Hakları İzleme Örgütü’nün raporladığı Türkiye’nin geri göndermeme ilkesini ihlal ettiği iddialarıydı.<sup>30</sup> Bunlara ek olarak, Türkiye’nin zorunlu göç yönetimi konusundaki deneyimsizliğine, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün genç bir kuruluş olduğu ve bu bağlamda uluslararası koruma anlamında sistemindeki kapasite yetersizliği ise dikkat çekilen başka bir nokta oldu.<sup>31</sup> Nitekim, birçok insan hakları örgütü tarafından Türkiye’deki kötü barınma koşullarının gönüllü geri dönüşleri tetiklediği ileri sürüldü.<sup>32</sup>

Söz konusu hususların hem AB hukukunu hem de uluslararası insan hakları hukukunu ihlal eder nitelikte olduğu değişik kişi ve örgütlerce vurgulandı. Aynı zamanda, içerik olarak uluslararası sözleşme özellikleri taşımasına rağmen şekil olarak bu şartlara uymaması mutabakatın hukuksal niteliği ve yasal bağlayıcılığı hakkında tartışmalara yol açtı.<sup>33</sup>

Öne sürülen bir başka eleştiri ise mutabakatla beraber AB’ye düzensiz girişlerin büyük ölçüde azalmasının bir başarı olarak nitelendirilmesinin, mutabakatın ve AB’nin kısıtlayıcı göç politikalarının doğurduğu olumsuz koşulları gölgelemesi oldu. Bu bağlamda, geri dönüşlerin caydırıcılığı üzerine kurulmuş olan mutabakatın, yüksek geri dönüş oranlarını başarılı sınır politikası göstergesine dönüştürdüğünün ve insan haklarının korunmaktansa sınır güvenliğini önceliklendirdiğinin altı çizildi.<sup>34</sup> Daha sıkı sınır politikalarının güvenlik ve koruma arayışındaki göçmenleri güvencesizlik içinde bıraktığı ve düzensiz göç riskini arttırdığı, nitekim mutabakatı takiben Türkiye’de buldukları belirsizlik ve güvencesizlik durumu

<sup>28</sup> Laura Batalla Adam, “The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act,” *The International Spectator* 52, no 4 (2017): 44-58.

<sup>29</sup> Kim Rygiel, Feyzi Baban & Suzan Ilcan, “The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey ‘deal’ and temporary protection,” *Global Social Policy* 16, no. 3, (2016) : 315- 320.

<sup>30</sup> Amnesty International, “[Sent To A War Zone, Turkey’s Illegal Deportations of Syrian Refugees](#),” 25 Ekim 2019.; Amnesty International, “[Turkey: Illegal Mass Returns Of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal](#),” 1 Nisan 2016.; Human Rights Watch, “[Turkey: Syrians Being Deported Danger](#),” 24 Ekim 2019.

<sup>31</sup> Orçun Ulusoy, “[Turkey as a Safe Third Country?](#)” 29 Mart 2016.

<sup>32</sup> ECRE, “[EU-Turkey Deal: Reception Conditions Trigger Voluntary Returns](#),” 8 Mart 2019.

<sup>33</sup> Neva Övünç Öztürk & Cavidan Soykan, “[Üçüncü Yılında AB-Türkiye Mutabakatı: Hukuku bir Analiz](#),” GAR, 18 Mart 2019.

<sup>34</sup> Maybritt Jill Alpes, Sevdâ Tunaboşlu & Ilse van Liempt, “Human Rights Violations by Design: EU-Turkey Statement Prioritises Returns from Greece Over Access to Asylum,” *European University Institute* 29, Kasım 2019.

sebebiyle göçmenlerin alternatif ve daha tehlikeli rotalar üzerinden Avrupa'ya geçmeye çalıştığı ve hayatlarını tehlikeye attığı birçok akademisyen ve uzman tarafından vurgulandı.<sup>35</sup>

AB özelinde eleştiriler, AB üye devletlerinin üzerine düşeni yapmadığı, imzacı oldukları 1951 Cenevre Sözleşmesinin taahhütlerini yerine getirmediği ve mülteci ve göçmen haklarını hiçe saydıkları yönünde oldu.<sup>36</sup> Türkiye'ye ise özellikle bu süreç boyunca dış politika hedeflerini gerçekleştirmek ve bu yönde AB desteğini alabilmek için göçmenleri araçsallaştırdığı şeklinde eleştiriler yapıldı. Taraflar aynı zamanda insanları para ve/veya başka kolaylıklar için “değiş tokuş” eden bir çözüme vardıkları için ağır eleştiriler aldılar.

\*\*\*

**EKİN ÜRGEN** 2017 yılında Galatasaray Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümünde lisans eğitimini tamamladı. 2021'de University of Kent ve Philipps-Universität Marburg ortak programı olan Barış ve Çatışma Çalışmaları yüksek lisans programını tamamladı. Ocak-Mart 2021 döneminde, Göç Araştırmaları Derneği'nde AB-Türkiye Mutabakatı 5. Yılı projesi kapsamında proje asistanı olarak yer alıyor.

\*\*\*

Bu proje Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliğinin desteğiyle gerçekleştirilmiştir.

---

<sup>35</sup> Annelies Zoomers, Femke van Noorloos & Ilse van Liempt, “[Between sticks and carrots: The future of EU migration deals](#),” *Clingendael Spectator* no. 4, 72 (2018): 1-7. ; Orçun Ulusoy, Martin Baldwin-Edwards, & Tamara Last , “Border policies and migrant deaths at the Turkish-Greek border,” *New Perspectives on Turkey* no. 60 (2019): 3–32.

<sup>36</sup> Mauro Gatti, “[The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy](#),” *European Journal of International Law* blog, 18-19 Nisan 2016. ; Sergio Carrera, Leonhard den Hertog & Marco Stefan, “[It Wasn't Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal](#),” *CEPS Policy Insights* no. 2017-15, Nisan 2017.