

18 MART 2016 TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ MUTABAKATI VE ALMANYA FAKTÖRÜ

Muzaffer DARTAN*
Emirhan GÖRAL**

Avrupa Birliği (AB), özellikle Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerindeki siyasi çatışmalar nedeniyle 2010 yılından itibaren giderek artan düzensiz (yasadışı) bir göç hareketiyle karşı karşıya kalmıştır. Avrupa'ya kara veya deniz yoluyla gitmek isteyen sığınmacılar¹ AB'nin sürekli ve tartışmalı gündem maddesi olmaya devam etmektedir. Öyle ki AB, sığınmacıların artması ve üye devletlerin aralarında yeterli düzeyde uyum olmaması nedeniyle kota dağılımında ciddi sorunlarla karşılaşmıştır (Deutsche Welle [DW] Türkçe, 2015a).

AB'nin dış sınırlarını oluşturan Güney ve Doğu Avrupa'daki üye devletlerin, sığınmacıların AB alanına girdiği ülkede kalma kuralına uymaması ve diğer ülkelere geçişlerine izin vermesi, Almanya ile söz konusu üye devletler arasında büyük tartışmalara neden olmuştur. Almanya, gelişmişlik düzeyi ve sığınmacılara karşı daha hoşgörülü bir ülke algısının yaygın olması nedeniyle sığınmacılar tarafından en çok tercih edilen AB ülkelerinin başında gelmektedir (Hekimler, 2018, ss. 21-22). Almanya'nın AB Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkelerle kara sınırı olmamasına rağmen, dış sınırları olan üye

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Araştırmaları Enstitüsü, Avrupa İktisadi ve İşletme Anabilim Dalı, e-posta: mdartan@marmara.edu.tr

** Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Araştırmaları Enstitüsü, Avrupa Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: egoral@marmara.edu.tr

¹ Türkiye uluslararası mülteci hukukunu coğrafi sınırlama ile kabul ettiği için sadece Avrupa ülkesi vatandaşı olan kişilere mülteci statüsü tanımaktadır. Bu sebeple Türkiye, bu çalışmanın konusu olan Suriyelilere mülteci statüsü yerine, geçici koruma statüsü vermektedir. Ancak, Suriyeliler için bu çalışmada "sığınmacı" ifadesi kullanılmaktadır.

ülkelerden birine girişi yapan sığınmacılar, AB ülkeleri arasındaki sınır kontrollerinin esnekliğinden yararlanarak Almanya'ya geçebilmektedir.

AB üyesi devletlerin göçmenler konusunda sorumluluk almak istememeleri ve dolayısıyla kotalarını artırmamakta direnmeleri üzerine, Almanya inisiyatif alarak, sığınmacıları AB sınırları dışında tutmak için yeni bir strateji geliştirmiştir. Buna göre 2010 sonrası dönemde göç yolları üzerinde bulunan bazı (üçüncü) ülkelerle anlaşmalar yapılarak sığınmacıların bu ülkelerden AB ülkelerine gelmeleri engellenmiştir. Bu ülkelerin başında, AB'nin güneydoğu sınırını oluşturan Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır komşusu olan Türkiye gelmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'deki sığınmacıların AB alanına geçişlerini engellemek amacıyla taraflar arasında imzalanan 18 Mart 2016 tarihli "Türkiye-AB Göç Mutabakatı"nda² Almanya faktörü ve bunun Türkiye-AB ilişkilerine etkileri ana hatlarıyla ele alınmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde Avrupa'ya yönelik en önemli sorunu oluşturan güney ve güney doğudan gelen düzensiz göç güzergahları hakkında genel bir bilgi sunulmuştur. Bununla birlikte Arap ayaklanmalarının ve özellikle Suriye iç savaşının neden olduğu düzensiz göçe yönelik AB üye ülkelerinin 2015 sonrasındaki yaklaşımları değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde AB sınırlarına giren sığınmacıların Birlik ülkelerinde yol açtığı etki ve bu durumun siyasi yansımalarından en önemlisi olarak kabul edilebilecek aşırı sağ yükselişi ele alınmıştır. Avrupa'da sosyal refahın en yüksek olduğu ülkelerden biri ve zaten *de facto* bir göçmen ülkesi olan Almanya'nın sığınmacıların esas varış noktası haline gelmesi, bu bölümün temelini oluşturmaktadır. Daha kapsamlı bir değerlendirme yapabilmek amacıyla Almanya'da artan aşırı sağ söyleme dayalı siyasetin federal ve eyalet parlamento seçimleri ile Avrupa Parlamentosu'ndaki yansımaları incelenmiştir. Bu çerçevede, Merkel Hükûmeti'nin iç siyasal baskılar altında kaldığı ve sığınmacılar konusunda Almanya dışında bir çözüm aramaya yöneldiği görüşü savunulmuştur. Yine buna bağlı olarak bu çalışma, Merkel Hükûmeti'nin önemli göç rotası olarak kabul edilebilecek Türkiye ile sığınmacıların AB sınırları dışında tutulmasına yönelik bir anlaşma üzerine odaklandığı sonucunu ortaya koymuştur.

² Makalenin devamında kısaca "18 Mart Mutabakatı" veya "Mutabakat" olarak kullanılmaktadır.

Çalışmanın bir sonraki başlığı altında Türkiye ile AB arasında 2016 yılında imzalanan Mutabakat'ın genel çerçevesi sunulmuş ve tartışmaya yol açan hukukî niteliği kısaca incelenmiştir. Takip eden bölümde ise Mutabakat'ın Doğu Akdeniz rotası üzerindeki düzensiz göç üzerine etkileri tarafların siyasi yaklaşımları çerçevesinde ele alınmıştır. Burada, çalışmanın temel tartışması olan Almanya faktörünün önemini ortaya koymak amacıyla Türkiye ve Almanya'daki siyasetçilerin görev yaptıkları dönemdeki açıklamaları üzerinden bulgular değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise Almanya'da uzun yıllar sonra yaşanan iktidar değişikliği sonrası ortaya çıkan Üçlü Koalisyon'un sığınmacılar konusunda, Türkiye-AB ilişkilerine ve Mutabakat'a olan etkilerine dair kapsamlı değerlendirmeler yapılmıştır. Değerlendirmeler esas olarak koalisyon hükümetini oluşturan üç partinin programlarındaki beyanlarına, AB tarafından hazırlanan Türkiye Raporu'na ve Mutabakat'ın fiiliyatta ne kadar gerçekleştiğine yönelik bulgulara ve gözlemlere dayanmaktadır. Çalışma, bundan sonraki dönem için sığınmacılar konusunda inisiyatifli açıkça üstlenen Almanya faktörünün etkisindeki AB ile milyonlarca Suriyeli'ye ev sahipliği yapan Türkiye arasındaki Mutabakat'ın revizyonuna ilişkin üç muhtemel seçenek sunarak sonuçlanmıştır.

GÖÇ ROTALARI VE ALMANYA'NIN YAKLAŞIMI

Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin halkları, savaşlar veya çeşitli krizler nedeniyle yaşamlarını sürdürebilmek için düzensiz göçe zorlanmakta ve genelde Avrupa kıtasına ulaşmayı hedeflemektedirler. Coğrafi zorunluluklar nedeniyle bu düzensiz göç hareketi, dış sınırları olan AB ülkelerine üç temel rotadan (Şekil 1) gerçekleşmektedir: Birincisi Batı Akdeniz'de İspanya üzerinden Avrupa'ya, ikincisi Orta Akdeniz'de Libya üzerinden İtalya'ya ve üçüncü güzergâh da Doğu Akdeniz'de Türkiye üzerinden Yunanistan'a olan rotadır.

Şekil 1. Avrupa'ya Yönelik Düzensiz Göç Rotaları



Kaynak: Frontex verilerine göre yazarlar tarafından düzenlenmiştir.

Düzensiz göçe zorlanan insanlar, her üç rota üzerinden Avrupa'ya ulaşmak için yaşamlarını riske atmakta ve ağır bedel ödemek durumunda kalmaktadırlar. Sadece 2018 yılında, Akdeniz'de Avrupa'ya geçmek isteyenler arasında 2000'in üzerinde insan yaşamını kaybetmiştir (International Organization for Migration [IOM], 2019, s. 95). Başta Suriye olmak üzere Afganistan ve Irak gibi çatışma ve şiddetten etkilenen ülkelerden gelen sığınmacılar, Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçmek istemektedirler. Diğer yandan, Batı ve Orta Akdeniz rotaları üzerinden İtalya ve İspanya'ya ulaşmak isteyenler ise genelde Kuzey Afrika ve Sahraaltı ülkelerinden gelmektedir (IOM, 2019, s. 95).

2010 yılından itibaren, özellikle Suriye'deki iç savaş nedeniyle hızla artan düzensiz göç, Avrupa'nın dış sınırlarını oluşturan ülkelerde tepkilere yol açmaktadır. Bunun en temel etkenlerinden biri ise, diğer AB üyesi devletlerin sığınmacıları paylaşma (kotaların artırılması) konusunda isteksiz davranmalarıdır (BBC News Türkçe, 2015). Ayrıca Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Romanya ve Polonya gibi AB'ye sonradan katılan Doğu Avrupa ülkeleri zorunlu kota uygulamasına karşı çıkmıştır. Buna gerekçe olarak, bu uygulamanın daha fazla sığınmacının Avrupa'ya gelmesini motive edeceğini

ve dolayısıyla yoğun göçe alışık olmayan kendi toplumlarına zarar vereceğini ileri sürmüşlerdir.³

Macaristan Hükûmeti daha da ileri giderek, Macaristan'ın sınır ülkesi sayılmaması gerektiğini savunmuştur. Buna gerekçe olarak, kendi ülkesindeki sığınmacıların çoğunun, aslında Yunanistan üzerinden AB alanına girdiğini, ancak Yunanistan'ın kuralları ihlal ederek başka ülkelere gitmelerine izin verdiği için Macaristan'a geldiklerini ileri sürmüştür. Macaristan Hükûmeti, Birlik içinde herhangi bir önlem alınmazsa, kendi ülkelerine gelen sığınmacıların diğer üye ülkelere gitmelerinin engellenmeyeceğini de belirterek, AB üyeleri arasında konuyla ilgili gerilimi daha da artırmıştır (DW Türkçe, 2015b).

AB'nin dış sınırlarına sahip üye devletlerin, Birlik kurumlarından bekledikleri desteğin yeterli olmadığını öne sürerek, sığınmacıları Dublin Sözleşmesi'ni ihlal etme pahasına diğer üye ülkelere gitmeye teşvik etmesi üzerine 23 Eylül 2015'te bir AB Zirvesi düzenlenmiştir. Ancak bu zirvede beklenen anlaşmaya varamayan üye devletler, Almanya'nın ağırlığını göstermesiyle aralarındaki gerilimi aşağıdaki tedbirlerle yumuşatmaya çalışmışlardır (DW Türkçe, 2015c):

- Dış sınırları olan AB ülkelerine (güney Avrupa ülkeleri ve Bulgaristan) gelen ve ilk iltica başvurularını sığınmacıların kabul edileceği "hot spot" olarak bilinen büyük ve hızlı kabul merkezleri kurulması için bu ülkelere destek verilmesi.
- Sığınmacılara yapılacak yardımlar iki katına çıkarıldı ve bu kapsamda sığınmacıların geldiği Türkiye ve Kuzey Afrika ülkelerine daha yüksek miktarda yardım yapılması.
- AB Sınır Güvenliği Birimi Frontex'in teknik donanım ve personel sayısı bakımından güçlendirilmesi için bütçesinin artırılması.

Ne var ki zirvede alınan önlemleri yeterli bulmayan Macaristan Başbakanı Viktor Orbán, sınır boylarında tel örgülerin çekilmesi çağrısını

³ AB ülkelerinin benzer bir endişesi Afganistan'da Taliban rejiminin yol açtığı göç dalgası sonrasında 2021 yılında ortaya çıkmıştır. AB üyesi ülkelerin içişleri bakanlarının ortak açıklamasında 2015'teki Suriyeli mültecilerin AB ülkelerine gelişini bir hata olarak tanımladıkları, benzer bir düzensiz göçün tekrarlanmaması ve AB sınırları dışında tutulması için önlemler alınmasını istedikleri görülmektedir (DW Türkçe, 2021a).

yinelemiştir. Bunun üzerine Almanya Başbakanı Angela Merkel, tel örgülerin sorunları çözemeyeceğini ifade etmişse de, Macaristan Başbakanı Orbán, "Tel örgü istenmiyorsa sorun değil. Biz de sığınmacıların Avusturya ve Almanya istikametinde yollarına devam etmelerine izin veririz" diyerek, üye ülkeler arasında gerilimin devam etmesine neden olmuştur (DW Türkçe, 2015b).

Sığınmacıların Macaristan'da gördüğü kötü muamele ve bunun AB'nin imajını olumsuz etkilediği gerekçesiyle Almanya başlangıçta sığınmacılara karşı esnek bir tutum sergileyerek "açık kapı" politikası izlemiştir. Ancak Macaristan ve diğer dış sınırları olan üye devletlerin Dublin Sözleşmesi'ni⁴ ihlal ederek sığınmacıları kendi ülkelerinde tutmaması, Almanya'ya gelen sığınmacıların sayısını artırmış ve bu durum Alman kamuoyunda giderek artan bir tepkiye neden olmuştur. Almanya dış kara sınırları olmayan bir AB ülkesi olarak, Schengen Anlaşması nedeniyle düzensiz göç sorunundan doğrudan etkilenmemektedir. Çünkü, Dublin Sözleşmesi uyarınca, dış sınırları olan AB ülkelerinden birine gelen sığınmacıların ilk giriş yaptıkları ülkede sığınma başvurusunda bulunmaları gerekmektedir.

Buna göre Dublin Sözleşmesi, özellikle kriz bölgelerine yakın olan AB'nin Akdeniz kıyısındaki ülkelere ve buna ilave olarak Güney Batı Avrupa güzergahındaki Macaristan'a artan bir sorumluluk yüklemiştir. Almanya, dış kara sınırı olmaması nedeniyle başlangıçta doğrudan etkilenmemiş, ancak Macaristan gibi AB'nin dış sınırı olan diğer üye ülkelerinden binlerce sığınmacının gelmesi ve Dublin Sözleşmesi'nin tartışmaya açılması üzerine konuyu gündemine almıştır. Macaristan Hükûmeti'nin sınırını açması sonrasında günlük binlerce sığınmacının Almanya'ya ulaşması, mevcut tartışmayı daha geniş bir boyuta taşımıştır (DW Türkçe, 2016).

⁴ "Dublin Sözleşmesi, AB üyesi bir ülkeye mülteci olarak başvuran adayların bu konudaki yeterliliğini onaylayan ve hangi AB ülkesinin bu konuda yetkili olduğunu tespit eden uluslararası bir hukuk sözleşmesidir. 15.06.1990 tarihinde o dönem AB üyesi olan on iki devlet tarafından imzalanmış ve 01.09.1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu sözleşme daha sonra Dublin II. (17.03.2003) ve Dublin III. (19.07.2013) düzenlemeleri ile geliştirilmiştir. Dublin Sözleşmesi'nin temel koşulu, iltica başvurusunda bulunan kişinin bu başvurusunu, sığındığı ilk ülkede gerçekleştirmesidir. Sözleşme gereği iltica başvurusu tek bir AB üyesi ülkece değerlendirilmekte, sığınmacıların birden fazla ülke ya da art arda iltica başvurusunda bulunması imkânsız olmaktadır" (Hekimler, 2018: 23).

Bunun üzerine Almanya, "açık kapı" politikasını terk etmiş ve Avrupa'ya gelen sığınmacıları önleyici yeni tedbirlerin alınması için inisiyatifi ele almıştır. Almanya'nın sığınmacılar konusunda öncülük etmesiyle, Birlik üyesi devletlerin kendi aralarında bir çözüm bulamadıkları bu konuyu Birlik sınırları dışına taşıdıkları görülmüştür. Diğer bir deyişle, Suriye krizi nedeniyle büyük sığınmacı potansiyeli barındıran Türkiye gibi ülkelerle iş birliği yaparak Avrupa'ya düzensiz göç akını durdurmak mümkün olmuştur.

AB'nin en güçlü ekonomisine sahip olan ancak yaşlı nüfusu nedeniyle sürekli yabancı işgücüne ihtiyaç duyan Almanya, her yıl üye ülkeler arasında en yüksek oranda göçmen nüfusu almaktadır (DW Türkçe, 2019). "Krizleri çözmekten çok krizleri iyi yönetmesiyle" dikkat çeken Almanya Başbakanı Merkel'in, 2010 yılı sonrasında Avrupa'ya yönelen yoğun sığınmacı akımı karşısında, başlangıçta "açık kapı" politikası izlemesini, sadece "insan hakları" gibi temel bir Avrupa değeriyle açıklamak mümkün değildir. Burada gözden kaçırılmaması gereken esas faktörlerden biri, belki de en önemlisi, Alman ekonomisinin yabancı işgücüne olan ihtiyacıdır. Avrupa'ya gelen mülteci sayısındaki artışın üye ülkeler arasında krize dönüşmesi ve aynı zamanda Merkel'in "açık kapı" politikasına Alman kamuoyunun tepkisi bağlamında 2015 yılı bir dönüm noktası olmuştur. Resmi verilere göre, 2015 yılında 890 bini sığınma amaçlı olmak üzere toplam 2 milyon 140 bin düzensiz ve düzenli göçmenin Almanya'ya gelmesi, kamuoyunun gösterdiği tepkinin orta çıkmasında belirleyici bir rol oynamıştır (DW Türkçe, 2016).

Almanya Federal İş Ajansı'nın, Avrupa'da sığınmacı krizinin ortaya çıkmasından beş yıl sonra hazırladığı ve 2019 yılı itibarıyla durumu gözler önüne seren bir rapor, sığınmacıların Alman ekonomisine işgücü olarak entegre edilmesi süreci bakımından önemli ipuçları içermektedir (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020, s. 3):

- 2019'un sonunda Almanya'da koruma arayan 1,8 milyon insan yaşıyordu.
- Sığınmacıların iş piyasasına entegrasyonunda iyi ilerleme kaydedilmektedir. Sekiz ana iltica menşei ülkesinin vatandaşı olan her dört kişiden biri, 2019'da sosyal güvenlik kapsamında bir işe sahipti. 2016'da bu, yaklaşık on kişiden biriydi.
- Bununla birlikte, 2015'teki Avrupa sığınmacı krizinden 5 yıl sonra bile, iş piyasasına entegrasyon - şimdiye kadar elde edilen başarılarla rağmen - büyük zorluklarla karşı karşıya kalmaya devam

etmektedir ve koruma arayan insanların diğer göçmen gruplarına benzer şekilde iş piyasasına entegre edilmesi için zamana ihtiyaç vardır.

Ekonomik kalkınmaya ek olarak, iş piyasasına entegrasyondaki daha fazla başarı, sığınmacıların iş piyasası için dil becerilerini ve niteliklerini geliştirmedeki başarı derecesine büyük ölçüde bağlı olacaktır. (...).

Avrupa'ya yönelik sığınmacı akımının güzergâhları ve Almanya'nın bu gruba yönelik yaklaşımı ülke içindeki siyasi gelişmelerle de karşılıklı etkileşim içindedir. Daha açık bir ifadeyle, ülke dışından gelen sığınmacılar, iç politikada bazı grupların Almanya'nın iç siyasetinde kullandıkları "öteki" tanımlamasını güçlendirirken, iç siyasi kaygılarla göçmenlere yönelik politikalarda da yeni şekillenmeler ortaya çıkmaktadır. Bu durumun en belirgin örneği Almanya genelinde siyasi gücünü artıran aşırı sağ söyleme dayalı partiler ve gruplardır.

ALMANYA'DA SAĞ POPULİZMİN YÜKSELİŞİ VE SIGINMACILARA YAKLAŞIM

Almanya'nın 2011-2015 döneminde Suriyeli sığınmacılara yönelik uyguladığı esnek politikalar ve bunun sonucunda ülke tarihinde yaşanan en büyük düzensiz göç, başlangıçta toplumda var olan sosyal hoşgörünün yerini zamanla geniş bir huzursuzluğun almasına neden olmuştur. Nitekim, euro krizi sırasında diğer AB ülkelerinin yükünü üstlenen Almanya'da gelişen sağ popülist söyleme dayalı aşırı sağa kayma eğilimi, gereğinden fazla sığınmacı kabul edildiği gerekçesiyle, Başbakan Merkel'in göç politikalarına karşı artan tepki ile yükselişe geçmiştir (Hekimler, 2021, s. 21). Alman kamuoyundaki bu tepkinin en önemli nedeni olan düzensiz göç konusu, 2015 yılında Deutsche Welle'nin bir yorumunda şu şekilde açıklanmaktadır (DW Türkçe, 2020a):

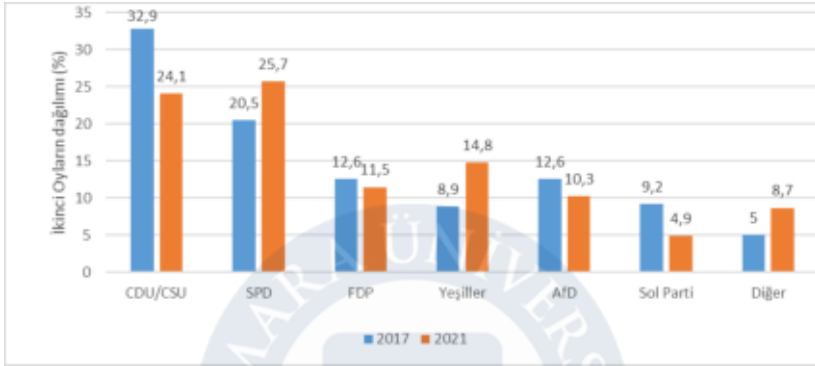
2015 yılında Avrupa yakın tarihinin en büyük mülteci göçüyle karşı karşıya kaldı. Suriyeliler, Afganlar ve Iraklılar ülkelerindeki savaş ve çatışmalardan, Eritreliler ve Nijeryalılar siyasi krizlerden, Arnavutlar, Kosovalılar, Sırp ve Makedonlar da ekonomik sebeplerle Batı Avrupa ülkelerine gelmeye başladı. O dönem Balkanlar ve Macaristan'da yaşanan insanlık dramı üzerine Almanya Dublin Sözleşmesi'ni Suriyeli sığınmacılar için geçici olarak devre dışı bıraktı. Bunun sonucunda 2015'te Almanya'ya 890 bin sığınmacı geldi. Bu, 1992 yılındaki Bosna Savaşı sonrasında yaşanan en büyük insan hareketliliği oldu.

2010'dan itibaren başta Suriye olmak üzere Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinden Avrupa'ya yönelik yaşanan yoğun düzensiz göçün Alman toplumundaki yansması başlıca iki siyasi oluşumun gelişmesine katkı sağlamıştır. Bunlardan biri Doğu Almanya'da bulunan Dresden merkezli Pegida (Batı'nın İslamlaşmasına Karşı Vatansever Avrupalılar) hareketi; diğeri ise AfD (Almanya İçin Alternatif) adlı siyasi partidir. Pegida hareketi, Ekim 2014'te, büyük çoğunluğu Müslüman kökenli sığınmacılardan oluşan göç akımına karşı tepkilerin oluştuğu bir dönemde kurulmuştur. İslamofobi ve zenofobi kavramlarıyla açıklanabilecek göç karşıtlığı üzerine kurulu bu hareket, aşırı sağ eğilimli kesimler tarafından desteklenmekte ve özellikle Doğu Almanya'da etkili olmaktadır. AfD ise 2013'te kurulan bir siyasi parti olarak, toplumda hızla çoğalan göç ve İslam karşıtlarını kendi çatısı altında birleştirmeyi başarmış ve özellikle Başbakan Merkel'in lideri olduğu Hristiyan Demokrat Parti (CDU) tabanı başta olmak üzere muhafazakâr kesimlerin de desteğini alabilmiştir. Bunun sonucudur ki ilk kez aşırı sağ popülist bir parti İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya genelinde bu kadar önemli siyasi başarılar elde etmiştir.

Bugün olduğu gibi geçmişte de Almanya'da yabancı düşmanlığından beslenen aşırı sağcı grupları temsil eden siyasi partiler ortaya çıkmıştır. Ancak, bu grupların faaliyetleri genellikle yerel kalmış ve bu gruplar federal düzeyde kamuoyunu etkilemek için yeterli toplumsal potansiyele sahip olamamışlardır. 2013 yılında kurulan AfD, özellikle Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinden 2010 yılında başlayan yoğun göç nedeniyle Alman kamuoyunun bazı kesimlerinde (özellikle düşük gelirli gruplarda) oluşan derin memnuniyetsizlikten yararlanmıştır.

AfD, kuruluşundan bugüne kadar üç Federal Meclis seçimine (Bundestag seçimi) katılmıştır. AfD, kuruluşundan kısa bir süre sonra ilk katıldığı Alman Parlamentosu seçiminde %5'lik seçim barajını çok az farkla kaçırmıştı. Ancak bu parti, daha sonra yapılan 2017 ve 2021 federal seçimlerinde %5'lik barajı çok rahat aşmış (Şekil 2) ve özellikle Doğu Almanya'nın beş eyaletinde (Brandenburg, Mecklenburg-Batı Pomeranya, Saksonya, Saksonya-Anhalt ve Thüringen) ülke ortalamasından daha yüksek oy almıştır (Şekil 3). AfD ayrıca, mevcut 16 eyalet parlamentosunun tamamında temsil edilmektedir (Statista, 2022c).

Şekil 2. 2017-2021 Almanya Federal Meclis Seçim Sonuçları Karşılaştırması



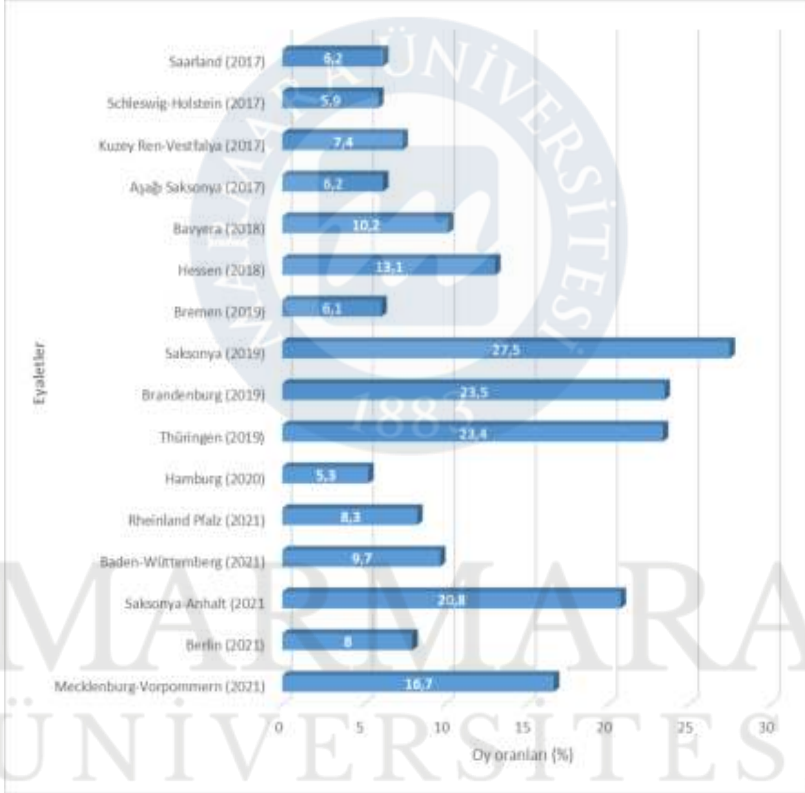
Kaynak: Statista verileri (Statista, 2022a / 2022b) üzerinden yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Soğuk Savaş döneminin simgelerinden biri olan Berlin Duvarı'nın 9 Kasım 1989'da yıkılmasının ardından, 3 Ekim 1990'da Doğu ile Batı Almanya'nın birleşmesi sonrası Federal Almanya Cumhuriyeti 16 eyaletten oluşan bir devlet haline gelmiştir. Her ne kadar birleşmenin üzerinden 30 yıl geçmiş olsa da, Doğu ve Batı Almanya toplumlarının demokrasi kültürleri farklılıklar göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı bitiminden 1990'da Alman birliğinin sağlanmasına kadar geçen yaklaşık yarım yüzyıl boyunca Doğu Almanya toplumu, Batı Almanya toplumu gibi farklı kültürlerden gelen çok sayıda göçmen nüfusla bir arada yaşamamıştı. Ayrıca Doğu ve Batı Almanya toplumlarının yarım asır ayrı yaşamak zorunda kaldıkları ve iki farklı siyasi formasyondan geçtikleri de unutulmamalıdır.

Her iki toplumun siyasi kültür farklılıklarının yanı sıra, Almanya'nın doğusunun batısına göre iktisadi olarak daha az gelişmiş olması nedeniyle işsizlik başta olmak üzere sosyal sorunlar halen daha fazla yaşanmaktadır. Bu koşullar altında Doğu Almanlar, göçmenleri ulusal kimlikleri, işyerleri ve dolayısıyla sosyal refahı için bir tehdit olarak görmektedir. Doğu Almanların bu ve benzeri hassasiyetlerinden en çok yararlanan siyasi parti AfD olmuştur. Ancak burada belirtmek gerekir ki, demokratik güçlerin toplumda, özellikle Batı Almanya'da büyük bir potansiyel oluşturmalarına rağmen, 2017 ve 2021 federal seçimlerinde AfD'nin %5'lik barajı ülke genelinde aşabilmesinde göçmen karşıtı söylemlerinin önemli katkısı olmuştur. Şekil 3'te görüldüğü üzere, Almanya'nın doğusunda ülkenin geneline göre AfD'ye yönelik desteğin

daha yüksek olması dikkat çekicidir. Benzer şekilde, AfD'nin artan siyasi etkisi 2019 yılında gerçekleştirilen Avrupa Parlamentosu seçimlerine de yansımış ve partinin oy oranı %10'u aşmıştır (Celimli ve Aktan, 2019). AfD'ye Avrupa Parlamentosu seçimlerinde artan destek, Alman seçmenin sosyal refahı diğer AB ülkeleri ile paylaşma konusundaki endişesi ile de ilişkilendirilebilir.

Şekil 3. Eylül 2021 İtibariyle Eyalet Seçimlerinde AfD'nin Oy Oranları



Kaynak: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/320946/umfrage/ergebnisse-der-afd-bei-den-landtagswahlen/>

Ancak, AfD'nin bazı eyalet parlamentolarında ikinci parti olarak koalisyon hükûmeti kurabilecek sandalye sayısına sahip olmasına rağmen, diğer partilerin bu tür bir işbirliğinden kaçındığını belirtmek gerekir. Çünkü diğer siyasi partiler, özellikle 1930'lardaki kötü siyasi deneyimler nedeniyle

hem kendi seçmen tabanlarından hem de genel olarak kamuoyunun tepkisinden çekinmekte ve aşırı sağ AfD ile koalisyonu tercih etmemektedir.

Yabancı düşmanı söyleme dayalı siyasi partilerin iç politik baskıları (Kaçar, 2017) altındaki Başbakan Merkel Hükümeti de sığınmacılar konusunu ciddiyetle ele almak durumunda kalmıştır. İç kamuoyunun yanı sıra AB üye ülkelerinin sığınmacılar konusunda başta ülke kotaları olmak üzere anlaşmaya varamamaları ve hızlı karar alamayacaklarının anlaşılması üzerine, Başbakan Merkel sorunu AB sınırları dışında çözme konusunda inisiyatifi ele almıştır. Bu amaçla, en önemli geçiş güzergâhlarından biri olan Türkiye ile AB arasında sığınmacı akımının durdurulmasına ilişkin bir uzlaşa sağlanmasına yönelik çalışmalar başlatmıştır.

18 MART 2016 TÜRKİYE-AB GÖÇ MUTABAKATI

23 Eylül 2015'te gerçekleştirilen AB Liderler Zirvesi'nde, üye ülkeler arasında kotalar dahil olmak üzere sığınmacılar konusunda görüş birliği sağlanamaması, Almanya'nın inisiyatif almasına neden olmuştur. Özellikle, Türkiye'den gelen sığınmacıların Macaristan gibi ülkelere Yunanistan tarafından engellenmeden geçişine izin verilmesi, ve böylece Dublin Sözleşmesi'ne uyulmaması nedeniyle, Almanya sığınmacıları AB bölgesine girmeden durdurmak için çözüm aramaya başlamıştır. Nitekim Almanya'nın inisiyatifiyle, Türkiye, Lübnan ve Ürdün'deki Suriyeli mültecilerin yanı sıra Libya'daki Afrika kökenli sığınmacıların durmaması için bu ülkeler ile AB ülkeleri arasında işbirliği yapılmıştır. Bu amaçla, AB Dönem Başkanlığı'nı Hollanda yürütüyor olmasına rağmen, sığınmacıların en çok tercih ettiği ülkenin Almanya olması nedeniyle, Başbakan Merkel inisiyatif alarak, sığınmacıları AB sınırları dışında tutmayı hedefleyen bir kriz yönetimini bizzat üstlenmiştir. Merkel'in bu konudaki yoğun gayretinin belki de en önemli göstergelerinden biri Türkiye'ye yaptığı ziyaretlerde görülmektedir. Almanya Başbakanı olarak göreve başladığı 2005 yılından itibaren ilk on yılda sadece 3 kez geldiği Türkiye'yi, göç sorununu çözmeye çalıştığı dönemde 16 aylık süre içinde (Ekim 2015-Şubat 2017) tam 6 kez resmi olarak ziyaret etmiştir. Bir başka ifadeyle, 2021 yılında görevden ayrılana kadar geçen süre zarfında Türkiye'ye yaptığı toplam 12 ziyaretin yarısı bu döneme denk gelmiştir (Deutsche Vertretungen in der Türkei, 2021).

Her ne kadar gerek Almanya gerekse AB içinde Başbakan Merkel'in bu kararına itiraz eden gruplar olsa da (Dempsey, 2016), taraflar arasındaki müzakereler sonucunda 18 Mart 2016 tarihinde "AB-Türkiye Göç Mutabakatı" imzalanmıştır. 18 Mart Mutabakatı, 2015 yılında AB ülkelerine artan düzensiz göçün Birlik için varoluşsal bir tehdit oluşturmasını önlemeyi amaçlamaktadır. 18 Mart Mutabakatı, esas olarak şu maddeleri içermektedir (The European Council, 2016):

- Düzensiz göçmenlerin geri dönüşünün düzenlenmesi,
- Suriyeli göçmenler için AB mali yardımlarının yapılması (mülteci projesi kapsamındaki harcamalar hariç),
- Türk vatandaşlarının AB ülkelerine girişlerinde vize muafiyetinin sağlanması,
- Türkiye ile AB arasındaki tam üyelik müzakerelerinin yeniden canlandırılması ve
- Mevcut Gümrük Birliği'nin güncellenmesi.

Merkel'in taraflar arasında iş birliği için harekete geçmesi, Türkiye'den Avrupa'ya düzensiz göçün durdurulmasında önemli rol oynamıştır. Nitekim merkezi Berlin'de olan Avrupa İstikrar Girişimi (ESI) adlı düşünce kuruluşu, Suriyeli sığınmacıların Avrupa'ya akınını durdurmak için "The Merkel Plan" başlıklı bir acil eylem planı hazırlamıştır (ESI, 2015). Bu planın "Neden şimdi bir plana ihtiyacımız var" başlıklı giriş kısmında, Türkiye üzerinden Yunanistan'a gelen sığınmacı sayısının 2015 yılında hızlı artışına vurgu yapılmaktadır (ESI, 2015, s. 1). Buna göre, Ocak-Temmuz 2015 arasındaki yedi aylık dönemde Yunanistan'a gelen toplam mülteci sayısı 124 bin iken, bu sayı aynı yılın Ağustos ayında 108.000 olmuş, Eylül ayında ise 153.000'e ulaşmıştır. 4 Ekim 2015'te tamamlanan bu planın hazırlık sürecini ESI Başkanı Gerald Knaus, aşağıdaki ifadelerle açıklamaktadır (Göç Araştırmaları Derneği [GAR], 2021, s. 63):

Bu iş birliğinin AB'deki herkes arasında olmayacağını çünkü bazılarının bu konuyla ilgilenmediğini ve bunun özellikle AB'de Almanya'yı da içine alacak Mülteci Sözleşmesi'ni önemseyenler arasında olacağını söyledik. Biz de buna Merkel Planı dedik ve öncelikle Almanya ile Türkiye'nin bu konuda mutabık kaldıktan sonra diğerlerinin katılabileceğini önerdik. O andan itibaren çok daha fazla ayrıntı yazdık, çok dolaştım; röportajlar yaptım, politika yapımcılarla konuştum. Daha sonra 2016 başında AB Başkanlığını devralmaya hazırlanan Hollanda Başbakanı Mark Rutte,

hazırladığımız taslağı okudu ve bunu deneyelim dedi. Böylece Hollandalılar ve Almanlar, Türkiye ile müzakere etmeye başladılar. Ama dönüm noktası, taslağımızı bilen Türk hükûmetinin -ki Ankara'ya gittim, birçok Türk büyükelçisiyle görüştüm- aslında bunun Türkiye'nin çıkarına olduğuna karar vermesiydi. Bu taslak, Türk hükûmeti tarafından 7 Mart 2016'da Brüksel'deki Türk Büyükelçiliği'nde Almanlara ve Hollandalılara önerildi. Türk büyükelçisinin odasında -Şansölye Merkel, Hollanda Başbakanı, Türkiye Başbakanı, diplomatlar- oturuyorlardı ve işte o zaman Türkiye temelde bizim teklifimizi masaya koydu ve işte bu şekilde AB-Türkiye Mutabakatı oldu.

2015-2020 yılları arasında Türkiye, 18 Mart Mutabakatı kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmiştir. Nitekim bu mutabakat sayesinde AB'ye yönelik sığınmacı akını hemen hemen durma noktasına gelmiş ve üye ülkeler arasında daha büyük ihtilaflara neden olmadan göç tehditinin önüne geçilmiştir. Buna karşılık AB, kendi taahhütleri arasında yer alan bazı temel konularda üzerine düşeni yapmamıştır. Bunların başında, Türkiye'ye vize muafiyeti, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve tam üyelik müzakerelerinde yeni fasılların açılmasına ilişkin taahhütler gelmektedir. Taraflara belirli sorumluluklar yükleyen Mutabakat'la ilgili anlaşmazlıklar ortaya çıkmaya başlayınca, hukuki boyutu ve taraflar üzerindeki bağlayıcılığı da tartışma konusu haline gelmiştir.

18 MART MUTABAKATI'NIN HUKUKİ NİTELİĞİ

18 Mart 2016 AB-Türkiye Mutabakatı, Başbakan Merkel'in "kriz çözümünden çok kriz yönetmesi" özelliğinin başarılı bir tezahürü olarak değerlendirilebilir. Mutabakat süreci, Hollanda'nın AB Dönem Başkanlığı altında olsa da, Almanya Başbakanı Merkel ile dönemin Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Ahmet Davutoğlu arasında yürütülmüştür. Ancak 18 Mart Mutabakatı'na ilişkin 144/16 sayılı basın açıklamasının ardından bu metnin hukuki boyutu, diğer bir ifadeyle metnin tarafları bağlayıp bağlamadığı ve uluslararası bir antlaşma olup olmadığı tartışılmaya başlanmıştır. Bu konuda en güçlü ipucu, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD), 28 Şubat 2017 tarihinde karara bağlanan ve içerik olarak birbirlerinin aynı olan üç davasında görülmektedir (Ekşi, 2017, s. 64-65):

Her üç davada da davacılar, 18 Mart 2016 tarihli metnin hukuki açıdan bağlayıcı nitelikte bir metin olduğunu; hatta milletlerarası antlaşma niteliği

taşınması sebebiyle bu metne istinaden Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilen üçüncü ülke vatandaşlarının bu metne dayanabileceklerini; hukuka uygun olmayan bu metnin Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 263. maddesi uyarınca iptal edilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir.

ABAD, 18 Mart Mutabakat Zaptı'nın hukuki vasıflandırmasını yapması sonucunda söz konusu zaptın milletlerarası bir antlaşma olmadığı yönünde karar almıştır (Ekşi, 2017, s. 72-73):

ABAD, Konsey tarafından ibraz edilen belgelerden devlet ve hükûmet başkanlarının Türk başbakanıyla üye devletleri temsilen toplandıklarını gösterdiğini; Konsey ve Komisyon başkanlarının resmî olarak toplantıya davet edilmediklerini; Konsey ve Komisyon başkanının toplantıda hazır bulunmasının görüşmelerin Avrupa Birliği Konseyi ile Türkiye Cumhuriyeti arasında gerçekleştiğinin göstergesi olamayacağını; 144/16 numaralı basın açıklamasında yer alan "Avrupa Konseyi üyeleri" ve "Avrupa Birliği" ifadelerini üye devletlerin temsilcileri şeklinde anlamak gerektiğini; 144/16 numaralı basın açıklaması ile Avrupa Birliği adına Türk hükûmeti ile bir milletlerarası antlaşma yapılmasının söz konusu olmadığını; dolayısıyla Konseyin hukuki sonuç doğuran bir tasarrufunun bulunmadığını belirterek 263. madde kapsamında inceleme yapma yetkisinin olmadığına (...) karar vermiştir.

18 Mart Mutabakatı her ne kadar Türkiye ile AB Liderler Zirvesi'nde imzalanmış ve uygulanmasına başlanmış olmasına rağmen, AB'nin Mutabakat'ın hukuki sorumluluğunu üstlenmediği anlaşılmaktadır. AB kurumları Mutabakat'a taraf olarak kabul edilmiş olsaydı, Mutabakat ABAD'ın denetimine tabi olacak ve hukuken tarafları bağlayıcı olacaktı. Zira AB kurumları, ABAD önündeki davalara ilişkin olarak mahkemeye gönderdikleri savunmalarında, Türkiye ile yapılan toplantıda AB tarafında üye ülke temsilcilerinin AB Konseyi üyesi olarak değil, üye ülkeleri temsilen münferiden katıldıkları için 18 Mart Mutabakatı'nın tarafı olmadıklarını iddia etmişlerdir.

Bunun üzerine ABAD da, AB kurumlarının savunmasına istinaden, metnin AB Zirvesi tarafından değil, Devlet ve Hükûmet Başkanları tarafından akdedildiği sonucuna vararak, söz konusu davaların denetim alanına girmedikçe hükmetmiştir. Buna göre, 18 Mart Mutabakatı'nın tarafları bağlayan bir hukuki belge olmayıp, tarafların karşılıklı niyetlerini beyan ettikleri bir siyasi metin niteliğine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Çok açıktır ki,

Başbakan Merkel'in göç krizini yönetiminde AB çıkarları gereği ABAD da bu sürece dahil edilmiş ve Türkiye'ye karşı samimi davranılmamıştır. Oysa 18 Mart Mutabakatı ile ilgili müzakere süreci Almanya Başbakanı Merkel'in yönlendirmesiyle, 2016 yılının ilk yarısı için AB Dönem Başkanlığını üstlenmiş Hollanda Başbakanı Mark Rütte ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Ahmet Davutoğlu arasında sürdürülmüş ve söz konusu kararlar bu görüşmeler sonrasında alınmıştır.

AB'de krizleri çözmekten daha çok krizleri iyi yönetmek becerisiyle tanınan Merkel, AB-Türkiye Mutabakatı ile bu başarılarına bir yenisi eklemiş ve mülteciler sorununu Birlik sınırları dışında tutarak "dışsallaştırmıştır". Buna göre düzensiz göçmenlerin, AB sınırlarına kadar gelip uluslararası hukuktan doğan haklarını talep etmeleri engellenmektedir. Diğer bir ifadeyle, söz konusu Mutabakat ile mülteciler, AB ile sınırdış olan Türkiye'de tutularak Birlik ülkelerine ulaşıp sığınma talep etme haklarından mahrum bırakılmaktadırlar.

Merkel'in Mutabakat başarısı, 2015'te mültecilerin AB sınırları dışında tutulmasıyla "dışsallaştırılması", mültecilere karşı izlenen stratejinin 3 boyutundan biridir. Diğer ikisi ise "güvenlik" boyutu ve "ekonomik" boyuttur. Her ne kadar AB ülkelerinin liderleri, 23 Eylül 2015'te göç krizi konusunda gerçekleştirilen AB Liderler Zirvesi'nde birlikte hareket edemeseler de göçü bir güvenlik sorunu olarak algılayarak Birliğin sınır güvenliğinden sorumlu birimi Frontex'i daha da güçlendirme kararı almışlardır. Bu amaçla AB, daha yüksek gözetim teknolojileri gibi araçları kullanarak dış sınırların daha sıkı bir şekilde kontrol edilmesi sürecini başlatmıştır. 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı ile mülteci krizinin dışsallaştırılması sağlanmış ve ekonomik boyutunun da üye ülkelere çok daha düşük bir mali yük ile çözülmesi hedeflenmiştir.

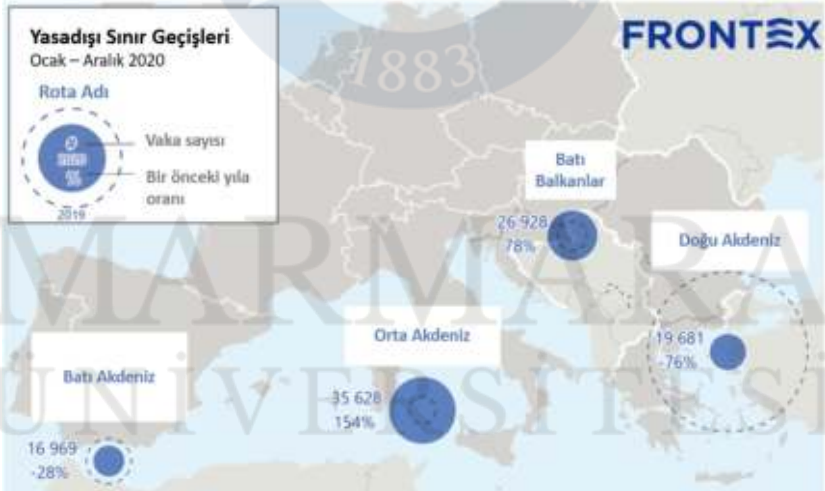
18 MART MUTABAKATI TARAFLARA NE SAĞLAMISTIR?

Birçok tartışmayı beraberinde getiren Mutabakat'tan tarafların nasıl etkilendikleri de önemli bir konudur. Mutabakat ile ilgili belirli vaatler verilerek Türkiye'nin desteği sağlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanması, taraflar arasındaki Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi ve Türkiye'nin AB üyeliği müzakere sürecinin canlandırılması gibi sorunlaşmış konulardaki tekliflerin yanı sıra, 2016-2021 döneminde sığınmacılara yönelik proje bazlı toplam 6 milyar milyar euro

tutarında bir mali yardım öngörülmüştür. Yukarıda da belirtildiği gibi, AB hukuku ve uluslararası hukuka aykırı olduğu ileri sürülen Mutabakat kapsamında "1'e 1" formülü ile öngörülen idareler ve AB ülkelerine yerleştirmeler sınırlı kalmıştır (DW Türkçe, 2021b).

Öte yandan, Mutabakat'ın uygulanmasından kısa bir süre sonra Türkiye'den AB'ye düzensiz göç durma noktasına gelmiştir. Böylece Türkiye, AB tarafının Mutabakat'tan temel beklentisi olan sığınmacıları AB sınırları dışında tutma hedefine ulaşılmasında temel rol oynamıştır. 18 Mart Mutabakatı sayesinde, düzensiz göçün AB sınırları dışında tutulması hedefine yönelik Doğu Akdeniz rotası üzerinde önemli bir başarı elde edildiği Frontex verileriyle de teyit edilebilir. 2019 ile 2020 yıllarında AB ülkelerine yönelik Akdeniz üzerinden gelen yasadışı göçün değişim oranlarının görüldüğü Şekil 4'de rotalar arasında en fazla düşüşün olduğu güzergahın Mutabakat'ın etkisiyle Doğu Akdeniz olduğu görülmektedir.

Şekil 4. Akdeniz Üzerinden AB Sınırlarına Gelen Yasadışı Sığınmacı Sayılarındaki Değişim (2020)



Kaynak: Frontex. (2021, Ocak 8). *Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19*. Erişim Tarihi: Mart 28, 2022, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>.

Nitekim AB Komisyonu, Mutabakat'ın uygulanmasıyla düzensiz göçün önüne geçildiğini, yine aynı yıl yayınladığı "2016 Türkiye İlerleme Raporu"nda

teyid etmiştir. Ekim 2015'ten Eylül 2016'ya kadar olan dönemi kapsayan bu raporda, "Denizde yaşanan ölümlerin ve Yunanistan'a gitmek üzere Türkiye'den ayrılan mültecilerin sayısının azaltılması için önemli adımlar atılmıştır" ifadesi yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016, s. 4).

Mutabakatta yer alan maddelere bakıldığında, AB'nin proje bazlı mali yardımlar dışında diğer konularda neredeyse hiçbir şey yapmadığı görülmektedir. AB, Türkiye ile imzalanan sözkonusu Mutabakat kapsamında taahhüt edilen 6 milyar euro tutarındaki mali kaynağın transferinin 2020 yılı sonu itibarıyla ilgili projelere aktarılmak suretiyle tamamlandığını açıklamıştır (DW Türkçe, 2020b). Buna karşılık Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, Ağustos 2020 itibarıyla Türkiye'de 3,6 milyonu Suriyeli olan toplam 4 milyon yabancı için yapılan harcamanın 40 milyar Dolar seviyesini aştığını ifade etmiştir (Erdem, 2020). Bu büyük mali yükü Türkiye kendi kaynaklarından karşılamak zorunda kalmıştır. AB ise, Türkiye'nin daha çok mali yardım talebine sessiz kalmaktadır.

Mutabakat müzakereleri sürecinde Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de büyük bir bölümünün kalıcı olacağı bilinmiyordu. Dolayısıyla, bu büyük göçmen topluluğunun neden olacağı sosyal ve siyasal sorunları ile güvenlik endişelerinin ötesinde 40 milyar dolar üzerinde bir mali külfet getireceği de tahmin edilememiştir. Oysa mutabakatı imzalayan, dönemin Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Ahmet Davutoğlu, AB'nin sığınmacılara yönelik projeler için vermeyi taahhüt ettiği toplam 6 milyar euro tutarındaki mali yardımı bir başarı olarak niteleyip, bu rakamı "Kayseri Pazarlığı" yaparak yükselttiklerini ifade etmişti (Beki, 2016):

Biz ilk 3 milyar, bir yıl içinde demiştik. Onlar da iki yıl için ısrar ediyordu. 'Yeni bir boyut getirdik, bütün masraflar artacak, 3 milyar daha istiyoruz' dedim. 'Geri kabulden kaynaklanan bütün masrafları da siz vereceksiniz' dedim. (...) Kayserili pazarlığı iyi oldu. Artı üç milyar euro yani.

Başbakan Davutoğlu, 18 Mart Mutabakatı'nın AB Zirvesi'nde imzalanması öncesi hazırlık sürecinde Almanya Başbakanı Merkel ve AB Dönem Başkanlığını üstlenen Hollanda Başbakanı Rütte ile iyi bir işbirliği yaptıklarını da söylemiştir. Davutoğlu, Mutabakat maddeleri arasında en çok önemsenen vize muafiyeti uygulamasının öne çekilmesine ilişkin yapılan pazarlığı şöyle ifade etmiştir (Beki, 2016):

Madem geri kabul ederken Haziran'dan önce başlatıyoruz, zaten yapmak zorundayız (...) O vakit, vize serbestisini Haziran'a alalım. Ekim'de olacaktı, geri kabulü şimdi başlatacağız, 1 Haziran'a çekelim. Açıkçası Merkel orada liderlik gösterdi.

2016-2021 döneminde toplam 6 milyar euro tutarındaki mali yardımın ilgili projelere aktarılmasının ardından AB, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de ikamet etmeyi sürdürmeleri nedeniyle yeni bir mali yardım paketi önerisi üzerinde çalışmaya başlamıştır. Nitekim 24-25 Haziran 2021'de düzenlenen AB Zirvesi'nde Başbakan Merkel'in inisiyatif alıp diğer üye ülkelere yaptığı çağrının ardından, 2021-2024 döneminde de Türkiye'de yaşayan Suriyeli sığınmacılara yönelik projeleri desteklemek amacıyla 3 milyar euro tutarında yeni bir yardım paketi hazırlanması süreciyle ilgili taraflar arasında görüşmeler devam etmektedir (DW Türkçe, 2021c).

Başbakan Merkel'in AB ülkelerinin Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar için yeni bir mali yardım paketine katılmalarını istemesinin temel nedeni, bu kişilere yönelik projelere verilen mali desteğin AB standartlarına göre çok düşük olmasıdır. Sığınmacılar için hedef ülke konumundaki Almanya'da Merkel Hükûmeti'nin sadece 2018 yılında sığınmacılar ve uyum programları kapsamında 23 milyar euro harcaması, ülke tarihinde bu alanda bir rekor olarak tanımlanmaktadır. Bu meblağ, bir önceki seneye (2017) göre de %10,6'lık bir artış ifade etmektedir (DW Türkçe, 2019).

Uluslararası hukuk çerçevesinde, korunma arayan herkese iltica işlemlerinin adil bir şekilde yapılmasına kadar bakım ve barındırılmaları konusunda asgari insanî ve sosyal standartlara uyulması şart koşulmaktadır. Bu ilkeler arasında mülteci adaylarının yaşamlarını sürdürebilmeleri, beden ve ruh sağlıklarının korunması yer almaktadır. Ancak asgari geçimlerini sağlayacak makul düzeydeki yardımlar ülkelere göre farklı düzeylerde sağlanmaktadır. En fazla mülteci barındıran Almanya ön sıralarda yer almakla birlikte AB ülkeleri arasında kişi başı yardım açısından daha fazla yardım yapanlar da bulunmaktadır.⁵ AB ülkelerinin kendi topraklarındaki mültecilere sağladığı destek tutarı, AB tarafından Türkiye'ye sağlanan yardımla karşılaştırıldığında, Türk tarafının mağduriyet argümanları daha anlaşılır hale gelmektedir.

⁵ Birlik ülkelerinde yaşayan mültecilere yapılan yardımların karşılaştırması için bakınız: (DW Türkçe, 2018).

18 Mart Mutabakatı'nın vize muafiyeti, AB'ye katılım müzakerelerinin yeniden başlatılması ve Gümrük Birliği'nin modernizasyonu gibi maddeleri ise ayrı bir tartışma konusu özelliğine sahiptir. Her şeyden önce, Türkiye'nin AB üyeliğine adaylığı ile Suriyeli sığınmacılar meseleleri birbirinden ayrı konulardır. Müzakere süreci yürüten bir aday ülke olan Türkiye için, Suriye'deki iç savaş sonucu Avrupa'ya geçmeye çalışan sığınmacıların durdurulması meselesinin, Türkiye-AB ilişkileri açısından pazarlık konusu yapılması ayrıca sorgulanmalıdır. Zira, Gümrük Birliği'nin revizyonu, vize serbestisi ve dondurulan müzakere sürecinin yeniden başlamasının önündeki engeller AB tarafından başka gerekçelerle ertelenmekteydi. Suriyeli sığınmacıların kabulü karşılığında bu meselelerin çözülebileceğini öngören AB liderlerinin üyelik süreci devam eden bir ülke için bu konuları neden daha önce ele almadıkları da ayrı bir tartışma konusu olmalıdır.

Suriye'deki iç savaşın yol açtığı büyük insanlık dramı elbette uluslararası dayanışmayla çözülebilecek çapta bir olaydır. Bu sebeple, Türkiye ile AB arasında bir mutabakat yapılması ve sığınmacılar için maddi yardım konusunun da bu mutabakat içinde yer alması normal bir durumdur. Ancak, sürecin ilerlemesiyle birlikte sığınmacıların yakın bir gelecekte geri döneceklerine ilişkin değerlendirmelerin iyimser tahminler olduğu anlaşılmaktadır. Bugün sığınmacıların büyük bir çoğunluğu mutabakat çerçevesinde Türkiye'de kalıcı hale gelmiştir. Türkiye'nin böyle bir mali yükü tek başına üstlenmesi zaten sürdürülebilir değildir. Dolayısıyla, Türkiye'nin AB'den sığınmacılar için daha fazla malî destek talep etmesi anlaşılır bir durum olarak değerlendirilebilir. Kaldı ki, bu hibeler Türkiye'ye yapılan yardım niteliğinde olmayıp, projeler bazında doğrudan sığınmacılara yapılmaktadır. Bu koşullara rağmen, insanî amaçlarla tüm Avrupa ülkelerinin toplamından daha fazla Suriyeli'ye ev sahipliği yapan ve yine AB ülkelerinin yaptığı toplam yardımın üzerinde bir malî yük üstlenen Türkiye'nin koşullarını görmezden gelmek haksızlık olacaktır.

Ayrıca, Türkiye ile AB arasındaki tartışmalı konuları da sığınmacı sorununun bir enstrmanı haline getirmenin, üye ülkelerin kamuoylarındaki Türkiye imajını olumsuz etkileyeceği düşünülebilir. Bu sebeple, Türkiye'nin taleplerine yönelik AB'nin sergilediği tutum da sorgulanabilir. Zira AB, daha önce Türkiye ile katılım müzakerelerinin yeniden başlaması ve Gümrük Birliği'nin güncellenmesini talep etmesine karşılık olarak demokrasi ve insan hakları gibi siyasi kriterlerdeki eksikleri gerekçe göstermekteydi. Oysa, 18

Mart Mutabakatı sonrasında yayımlanan 2016 Türkiye İlerleme Raporu'nda Türkiye-AB ilişkilerinin tamamen göçe endeksli olduğu açıkça görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016, ss. 4-5):

29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde Türkiye ve AB, tüm ortak çıkar alanlarında ilişkilerini yeniden canlandırmaya ve derinleştirmeye karar vermiştir.

Türkiye, kriterleri karşılamada ilerleme sağlamak, Müzakere Çerçeve Belgesindeki gereklilikleri yerine getirmek ve AB'ye karşı anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerine riayet etmek suretiyle müzakerelere hız kazandırabilir.

Türkiye'den AB'ye düzensiz göçün sona erdirilmesi ve göç konusunun AB standartları ve uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi amacıyla, 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'yle birlikte uygulamaya konulan Ortak Eylem Planı uyarınca ve 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Ortak Açıklaması'nın ardından göç konusunda işbirliği artırılmıştır.

Denizde yaşanan ölümlerin ve Yunanistan'a gitmek üzere Türkiye'den ayrılan mültecilerin sayısını azaltılması için önemli adımlar atılmıştır. Türkiye, Vize Serbestisi Yol Haritası kriterlerinin karşılanmasına yönelik çalışmalarını hızlandırmıştır. Türkiye'nin tüm kriterleri karşılaması durumunda vize gereklilikleri kaldırılacaktır.

İki taraf da Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve genişletilmesi için müzakere hazırlıklarını ilerletmiştir.

Mutabakat'ın genel olarak dili değerlendirildiğinde, sığınmacıların iadesi ile ilgili tedbirler ve malî yardım boyutu açık ve anlaşılır bir şekilde sunulurken, Türkiye-AB ilişkilerine yönelik ifadelerin ise muğlak olduğu görülmektedir. 18 Mart Mutabakatı'nın üzerinden geçen 6 yılda açık ve anlaşılır maddeler uygulanırken, muğlak kalan kısımlarda ise hiçbir ilerleme kaydedilemediği net bir biçimde görülmektedir.

Mutabakat'ın uygulaması ile ilgili AB Komisyonu'nun yayımladığı, Haziran 2020-Haziran 2021 dönemini kapsayan "2021 Türkiye Raporu" önemli veriler sunmaktadır. Türkiye'nin 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Mutabakatı kapsamında dünyanın en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yaptığı ve bu insanların ihtiyaçlarının karşılanması için önemli çabalar

gösterdiğini vurgulayan Rapor'da, Türkiye'nin üstlendiği mali yüke ilişkin bir açıklama yapılmamaktadır. Ancak, AB'nin Türkiye'deki Sığınmacılar için öngördüğü 6 milyar euro tutarındaki operasyonel bütçesinin tamamının 2020 yılı sonuna kadar sözleşmeye bağlanmış olduğu belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 2). 18 Mart Mutabakatı'nın sığınmacılar sorununa ilişkin gelişmelerine şu ifadelerle yer verilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 6):

Türkiye'nin, göçmen ve mültecilerin Yunanistan üzerinden kara yolu ile Avrupa'ya gitmelerini aktif olarak teşvik ettiği Mart 2020 olaylarının ardından gerilim, netice itibarıyla azalmıştır. Doğu kara sınırının gözetim ve koruma kapasitesinin güçlendirilmesi konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı sonuç vermeye devam etmiş ve Türkiye, Doğu Akdeniz rotasındaki göç akınlarının etkili bir şekilde yönetiminin sağlanmasında kilit rol oynamaya devam etmiştir. (...) Genel olarak, Türkiye ve Yunanistan arasındaki yasa dışı sınır geçişlerinin sayısı, AB-Türkiye Mutabakatı'nın kabul edildiği tarihten öncesine kıyasla, kayda değer şekilde düşük kalmıştır.

2020 Türkiye Raporu'nda, Mutabakat'ın sığınmacıların AB sınırları dışında tutulması ile ilgili hedeflerin gerçekleştirildiğine yönelik olumlu bir yorum yapılırken, Türkiye-AB ilişkilerine yönelik hedeflerine ilişkin ise ihtiyatlı bir yorum yapıldığı görülmektedir. Raporda vize serbestisi ve Gümrük Birliği ile ilgili şu ifadelerle yer verilmiştir:

Vize serbestisinin kalan kriterleri yerine getirilmemiştir. Türkiye'nin, vize politikasına ilişkin mevzuatını AB müktesebatı ile daha fazla uyumlaştırması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 6).

Türkiye, AB-Türkiye Gümrük Birliği'ne ilişkin yükümlülüklerinden sapma göstermeye devam etmiştir; bu durum çok sayıda ticari sorunu daha da artırmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 9). (...) Mart 2021'de AB Liderleri, Gümrük Birliği'nin tüm Üye Devletlere etkin şekilde uygulanmasını temin edecek şekilde, Gümrük Birliği'nin işleyişindeki mevcut zorlukları ele almak üzere Komisyonu Türkiye ile görüşmeleri yoğunlaştırmaya, eş zamanlı olarak Konseyi de Gümrük Birliği'nin güncellenmesine yönelik yetki üzerinde çalışmaya davet etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 124).

Raporun, Mutabakat'ın Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde öngördüğü gelişmelerle ilgili yorumunda, Türkiye'ye yönelik daha önceki ülke raporlarında yer alan eleştirilerin devam ettiği görülmektedir. Bir başka deyişle, Türkiye'nin öncelikle üzerine düşen reformları yapmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir. Ancak, Türkiye'den talep edilen söz konusu reformlar, zaten AB tarafının müzakere sürecini *de facto* dondurmasının nedenleridir. Bu konuların sığınmacılarla ilişkilendirilip 18 Mart Mutabakatı'na dahil edilmesi ise, Türkiye'nin söz konusu Mutabakat'ı Avrupa'ya göç dalgasının zirve yaptığı bir dönemde ivedilikle imzalaması yönündeki siyasi bir strateji olarak değerlendirmek gerekir.

Ayrıca, Başbakan Merkel'in de onayıyla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vize uygulamasının kaldırılmasına ilişkin bir maddenin Mutabakat'a dahil edilmesi, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de tutulması karşılığında Türk kamuoyunun desteğini kazanmaya yönelik bir siyasi çaba olarak değerlendirilmelidir. Ancak Mutabakat'ta net bir şekilde sınırları belirlenmeyen bu konunun, AB'nin öne sürdüğü bazı koşulların Türkiye tarafından yerine getirilmediği gerekçesiyle uygulanamadığı görülmüştür.

Dahası, 18 Mart Mutabakatı'nın ardından 24 Eylül 2017'de yapılan Federal Meclis (Bundestag) seçimleri nedeniyle katıldığı bir TV programında, Hristiyan Birlik Partileri'nin (CDU/CSU) yeniden başbakan adayı olan Merkel, "Türkiye, hiçbir zaman AB üyesi olmamalı" demekten çekinmemiştir. Merkel aynı programda, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkarken Almanya'nın yalnız kalmaması için AB'nin de desteğini alma stratejisi izlemiş ve açıkça şunları söylemiştir (BBC News Türkçe, 2017):

AB'deki meslektaşlarım ile konuşup üyelik müzakerelerinin sona ermesi için ortak bir pozisyona ulaşabilecek miyiz bakacağım. (...) Müzakere sürecini donduracağız deyip, ardından Avrupa'da çoğunluğu sağlayamamaktan daha kötü bir şey olamaz. Bu Avrupa Birliği'nin oybirliğiyle aldığı bir karar olmalı. Türkiye'nin AB'ye üyeliğini mümkün görmüyorum, hiçbir zaman görmedim.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, aynı TV programında yer alan Sosyal Demokrat Parti'nin (SPD) başbakan adayı Martin Schulz da Merkel ile benzer görüşleri ifade etmiştir. Seçim sonrasında bu iki partinin kurduğu ve Merkel'in başbakanlığını yaptığı Büyük Koalisyon 2017-2021 yılları arasında Almanya'yı yönetmiştir. Büyük koalisyonun görevde olduğu dönemde

Mutabakat'ta yer alan Türkiye-AB ilişkilerine yönelik adımlardan hiçbirinde ilerleme sağlanamaması ise dikkat çeken ayrı bir detaydır. Bir başka ifadeyle, Başbakan Merkel'in, Türkiye'nin AB üyeliğine her zaman karşı olduğunu söylemesine rağmen, 18 Mart Mutabakatı'na üyelik müzakerelerinin yeniden başlatılması, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve vizenin kaldırılmasına ilişkin maddeler eklenmesi; özelde Başbakan Merkel, genelde ise Almanya ve AB'nin Türkiye politikalarındaki samimiyetin sorgulanması açısından önemlidir.

MERKEL SONRASI DÖNEMDE MUTAKABATIN GELECEĞİ

Almanya'da 26 Eylül 2021'de yapılan Federal Meclis seçimi sonrası Sosyal Demokrat Parti (SPD), Yeşiller (Bündnis'90/Die Grünen) ve Hür Demokrat Parti (FDP) bir araya gelerek üçlü bir koalisyon hükûmeti kurmuştur. 16 yıl süren Başbakan Merkel döneminin sona ermesiyle birlikte, SPD'li Olaf Scholz Almanya'nın yeni Başbakanı olmuştur. Ancak Merkel'in başbakanlığı döneminde 12 yıl SPD ile koalisyon yaptığını ve Olaf Scholz ile birlikte çalıştığını belirtmek gerekir. Bu sebeple, Merkel sonrası kurulan yeni koalisyon döneminde, Almanya'nın özellikle Türkiye ile olan Mutabakat gibi bazı temel politikalarında büyük bir dönüşüm beklemek fazla iyimserlik olacaktır.

SPD'nin yanı sıra diğer koalisyon ortakları olan Yeşiller ve FDP'nin yeni koalisyon hükûmetinin AB-Türkiye ilişkileri ve 18 Mart Mutabakatı'nın uzatılması konularında belirli bir rol oynayacağını da dikkate almak gerekir. Hatta, koalisyon hükûmetinin bu konulardaki duruşu sadece Almanya ile sınırlı kalmayıp, diğer AB devletlerinin Türkiye siyaseti üzerindeki etkisi bakımından da önemlidir. Bu nedenle, koalisyonun üç ortağının da federal seçim programlarına bakmak faydalı olacaktır. Sosyal Demokratlar, Yeşiller ile kurdukları koalisyon döneminde (1998-2005) özellikle dönemin Almanya Başbakanı Schröder'in de gayretleriyle Türkiye'nin AB üyelik hedefini desteklemişti (Aksoy, 2005). Scholz liderliğindeki SPD ise, 2021 federal seçim programında Türkiye'ye çok az yer vererek, katılım sürecinden bahsetmeden sadece Türkiye-AB diyalogunun önemini vurgulamakla yetinmiştir (SPD, 2021a, s. 60).

SPD'nin 12 yıldır ülkeyi yöneten Büyük Koalisyon'un ortağı olarak, Hristiyan Demokrat siyasetçi Merkel'in izlediği Türkiye politikasında payı

olduğuna şüphe yoktur. Bu nedenle, Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri, Gümrük Birliği'nin yenilenmesi ve özellikle 18 Mart Mutabakatı'na ilişkin SPD'nin yeni bir siyasi duruşunun olmadığı, seçim beyannamesinde Türkiye konusunu sadece birkaç cümle ile geçiştirmesinden anlaşılmaktadır. Son yıllarda iki ülke arasında yaşanan siyasi gerilimlerin sonucu, Alman kamuoyunun demokrat kesimlerinde Türkiye'nin üyeliğini destekleyenlerin ya da karşı çıkmayanların giderek azalmasının, SPD'nin bu tavrında önemli bir rol oynadığı düşünülebilir. Ayrıca, Alman vatandaşı Türklerin en çok oy verdiği partinin – her ne kadar genç kuşaklar arasında Yeşiller ve Sol Parti'ye doğru artan bir eğilim söz konusu olsa da – hâlâ SPD olduğu bilinmektedir (Karaman, 2021).

Yeşiller, 2021 Federal Meclis seçim programında Türkiye ile ilgili üç noktaya vurgu yapmışlardır (Bündnis '90/Die Grünen, 2021, ss. 230-231). Birincisi, Türkiye'nin AB üyelik perspektifinin devamını desteklemekte, ancak bunu demokratik siyasi reformların uygulanmasına bağlamaktadır. Müzakerelerin fiilen askıya alındığı bu dönemde, Türkiye'de toplumla ilişkiler kurmak için insan hakları odaklı demokratik sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkileri genişletmek ve gençlik değişim programlarını yaygınlaştırmak istemişlerdir.

İkinci olarak, Türkiye'nin Suriyeli mültecilere ev sahipliği yapması takdirle karşılanırken, toplam 27 AB ülkesinden daha fazla sığınmacıya ev sahipliği yaptığı belirtilmektedir. Yeşillerin seçim programında, 18 Mart Mutabakatı'nın uluslararası hukuka aykırı olduğu belirtilirken, Türkiye'nin Cenevre Mülteci Sözleşmesi'ne tam olarak uyması istenmektedir. Federal Hükûmet'in, Komisyon'un yeni bir Mutabakat için başlattığı müzakereleri de geçmişin hatalarından ders almak için bir fırsat olarak görmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu nedenle, AB'den yeni Mutabakat'ın yasallığını sağlaması, Türkiye'ye mali ve lojistik desteği garanti etmesi ve AB ülkelerinde zor durumdaki mültecilerin yeniden yerleştirilmesi için bağlayıcı kota taahhütlerinde bulunması talep edilmektedir. Ayrıca, AB'nin sağlayacaklarına karşılık Türkiye'den Suriyeli sığınmacılara iyi ev sahipliği yapması ve topluma entegre edilmeleri istenmektedir. Üçüncü olarak, Almanya'da Türk toplumuna yönelik olarak Türkiye'den siyasi amaçlı müdahale edilmemesi talep edilmektedir.

Yeşiller'in Türkiye ile ilgili görüşleri, *de facto* durdurulmuş olan müzakerelerin sürdürülmesi ve dolayısıyla üyelik perspektifinin devamından yana olan olumlu bir siyasi duruş olarak görülebilir. Yeşiller'in Suriyeli mültecilere bakışı ise iki açıdan değerlendirilmelidir. İlk olarak, Yeşiller'in

Türkiye-AB Mutabakatı'nın uluslararası hukuka aykırı olduğunu kabul etmesi ve bu durumun düzeltilmesini istemesi, Suriyeli sığınmacıların statülerinin belirlenmesi açısından olumlu bir adımdır. Yeşiller ikinci olarak, AB'nin Türkiye'ye mali yardımı garanti etmesini ve buna karşılık Türkiye'nin de Suriyelilere mülteci statüsü vererek topluma entegre edilmelerini talep etmektedir.

Suriyelilerin Türkiye'den mülteci statüsü almaları ve entegrasyonları için çağrıda bulunan Yeşiller'in, Türkiye-AB kurumlarının birlikte çalışacağı bir modelin uygulanmasını önermeleri de beklenirdi. Çünkü ancak ortak bir kurumsal yapı altında milyonlarca Suriyeli sığınmacının entegre edilmesi için ciddi adımlar atılabilir. Bu iş birliği AB'nin doğrudan dahil olacağı bir mali bütçe ile gerçekleştirilecek bir yapı olmalıdır. Sadece sığınmacıların günlük ihtiyaçlarına yönelecek bir yardım AB'nin dış bölgelere yaptığı yardımların ötesine geçemeyecektir. Ağırlıklı olarak Suriyelilerin entegrasyonunu hedefleyen bir modelin finansmanı ise bizzat AB'nin aktif olarak dahil olmasını gerektirir. Ancak Yeşiller'in mevcut politikaları, aday ülke olan Türkiye'ye entegrasyonundan ziyade sığınmacıların Türkiye'deki barınmalarını kolaylaştırma amacıyla sınırlı kaldığını göstermektedir. Zira, aday ülke olan Türkiye'nin üyeliği halinde, entegrasyon süreci tamamlanmamış Suriyeliler, AB için önemli bir sorun teşkil edebilecektir.

Bu durum, mevcut koalisyon içinde Türkiye'ye olan desteğin samimiyetini de düşündürmektedir. Bugün için Yeşiller'in talep ettiği ancak temeli sağlam bir model üzerine inşa edilmeyen bir yardım politikasının Suriyelileri Türkiye'de tutmak karşılığında 18 Mart Mutabakatı'nda öngörülen maddi yardımla sınırlı bir yapının ötesine geçemeyeceği söylenebilir.

Türkiye'nin AB üyelik sürecinin devam ettiği düşünüldüğünde, böyle bir işbirliği modelinin ortak uygulanmasından doğal ne olabilir? Göçün ortak yönetimi üzerine bir iş birliği modelinin başarısı, Suriyeli sığınmacıların aynı zamanda AB ülkeleri için potansiyel bir tehdit olarak algılanmasını da önleyecektir. Buna bağlı olarak, tehdit algısının azalması Avrupa'da artan aşırı sağ popülizm endişesine karşı da bir çözüm sunabilecektir.

Öte yandan, dünya tarihinde eşine az rastlanır büyüklükte bir göç akınıyla karşı karşıya kalan Türkiye, son 10 yıldır sınırlı uluslararası yardıma rağmen kendi imkanlarıyla milyonlarca sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletler (BM) nezdinde Türkiye Daimi Temsilcisi Büyükelçi

Feridun Sinirlioğlu, 2021 Mart ayında BM Genel Kurulu'nda, Suriye'de insan haklarının görüldüğü oturumda bu büyük trajediyi ve Türkiye'nin üstlendiği yükü uluslararası topluma bir kez daha hatırlatma gereği duymuştur. Büyükelçi Sinirlioğlu, Suriye'deki savaşın 10. yılında 4 milyonu Türkiye içinde, 5 milyonu da sınır bölgesinde olmak üzere, toplam 9 milyon Suriyeli'ye Türkiye'nin koruma sağladığını vurgulamıştır (Yürük, 2021).

Scholz başkanlığındaki koalisyon hükûmetinin ortağı olarak Yeşiller'in yeni mutabakat müzakerelerinin devam ettiği bir süreçte sergileyeceği siyasi tavır, sadece Suriyeli sığınmacılara karşı değil, büyük fedakarlıklar yaparak bu insanların barınmalarını sağlayan Türkiye'ye karşı da ciddi bir samimiyet testi olacaktır.

Koalisyonun üçüncü ortağı FDP, federal seçim programında Türkiye ile ilgili olarak katılım müzakerelerini mevcut haliyle sonlandırmayı ve bunun yerine coğrafi konumu ve Avrupa'daki Türk toplumu nedeniyle Türkiye ile ilişkileri yeniden başlatmak için güvenlik ve ekonomik konularına dayalı bir iş birliğini savunmaktadır. Ayrıca FDP, Türkiye'nin işleyen bir hukuk devleti ve insan haklarına saygının gereklerini karşılamadığı da belirtmektedir. Türkiye'nin bir NATO üyesi ve AB ile yakın bağlara sahip bir komşu olarak vazgeçilmez bir ortak olduğu vurgulanırken, Türkiye ile günümüz ekonomik, bilimsel ve sivil toplum ilişkilerinin bu noktanın temelini oluşturması gerektiğine işaret edilmektedir (FDP, 2021).

Koalisyonun her üç ortağı siyasi partinin federal seçim programlarında yer alan Türkiye ile ilgili ilişkilere yönelik görüşlerinin yeni Koalisyon Sözleşmesi'ne (SPD, 2021b) nasıl yansıdığı da ayrıca önemlidir. Almanya'da seçim sisteminden dolayı koalisyon sözleşmelerinin en önemli özelliği tarafları bağlayıcı nitelikte olmasıdır. Almanya'da tek partinin iktidara gelmesi çok zor olduğu için ülke sürekli olarak koalisyonlarla yönetilmektedir. Bu nedenle koalisyon sözleşmeleri, hükûmette yer alan partilerin seçim programlarından hangileri üzerinde uzlaştıklarını ve taahhüt ettiklerini göstermeleri bakımından önemlidir. Bir başka ifadeyle, koalisyon ortaklarının başarısı, bir sonraki seçim dönemine kadar koalisyon protokolündeki taahhütlerini ne kadar gerçekleştirebildikleri ile ölçülmektedir. Bu nedenle yeni Koalisyon Sözleşmesi'nde Türkiye'ye yönelik yaklaşım, ne yazık ki Türkiye'yi Avrupa Birliği'ne yakınlaştırmaktan ve üyelik perspektifini geliştirmekten uzaktır. Zira, birçok üçüncü ülke hakkında kapsamlı değerlendirmelerin yer aldığı Koalisyon

Sözleşmesi'nde Türkiye ile ilgili kısım ise sadece bir paragraftan ibaret kalmıştır (SPD, 2021, s. 122).

Koalisyon Sözleşmesi'nde Türkiye ile ilgili ilk olarak, Koalisyon ortakları için Türkiye'nin "...endişe verici iç gelişmelere ve dış gerilimlere rağmen AB'nin önemli bir komşusu ve NATO'nun bir ortağı" olduğuna vurgu yapılmaktadır. Daha sonra, Almanya'daki Türkiye kökenli çok sayıda insanın iki ülke arasında özel yakınlık yarattığı ve doğal olarak bu grubun Alman toplumunun bir parçası olduğu ifade edilmektedir. Türkiye-AB ilişkileri bağlamında koalisyon ortakları, "Türkiye'de demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, kadın hakları ve azınlık haklarının büyük ölçüde ortadan kaldırıldığı" gerekçesiyle, Türkiye ile sürdürülen katılım müzakerelerinde hiçbir faslın kapatılmaması ve yeni fasılların da açılmaması konusunda görüş birliği içindedirler. Koalisyon ortakları, Türkiye kamuoyuna da yönelik olarak da, "AB-Türkiye diyalog gündeminin canlandırılacağı ve sivil toplum ile gençlik değişim programları yoluyla paylaşımların genişletileceği" mesajını vermişlerdir.

Koalisyon Sözleşmesi'nde yer alan Türkiye'ye ilişkin görüşlerin hepsi bu kadardır. Dikkat çeken husus ise Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılarla ilgili bir şey söylenmemiş olmasıdır. Oysa 26 Eylül sonrasında koalisyon görüşmeleri başladığında, 18 Mart Mutabakatı'nın yenilenmesi hem Almanya'nın hem de AB'nin gündemindeydi. Üstelik koalisyon ortaklarından Yeşiller'in federal seçim programında Suriyeli sığınmacılar konusu ele alınmıştı. Öyle görülüyor ki, yeni Mutabakat'ın içeriği birincisinden pek de farklı olmayacak. Başka bir deyişle, 18 Mart Mutabakatı'nın uzatılması söz konusu olduğunda, kuvvetle muhtemel yeni Mutabakat'ta bir kez daha yer alacak olan AB üyelik müzakerelerinin tekrar başlatılması ve Gümrük Birliği'nin modernizasyonu gibi konularda Türkiye'ye destek verileceğine ilişkin ifadeler –bir öncekinde olduğu gibi– sadece bir siyasi söylemden öteye geçmeyecektir. Bu şartlar altında 18 Mart Mutabakatı'nın uzatılması, sığınmacılara yapılacak mali yardım miktarı üzerinde sağlanacak uzlaşıya bağlı olacaktır.

AB, kuvvetle muhtemel 2021'e kadar projeler üzerinden verdiği 6 milyar euro tutarını biraz daha artırarak, yeniden birkaç yıl karşılığında sığınmacıların Türkiye'de tutulmasını sağlamaya çalışacak (Akal, 2021; DW Türkçe, 2021d). Suriyeli sığınmacıların ülkelerine geri dönme ihtimalleri giderek azalmasına karşılık, Türkiye'de paralel bir toplumun oluşmasını engellemek amacıyla geniş kapsamlı bir entegrasyon politikasını yaşama

geçirilmesi konusu giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Burada Türkiye açısından, 18 Mart Mutabakatı'nın mevcut haliyle sürdürülmesinin mümkün olmaması nedeniyle önümüzdeki dönem için üç seçenek öne çıkmaktadır.

Birinci seçenek, Türkiye'ye mali yardım miktarını artırıp, Türkiye-AB ilişkilerine yönelik diğer maddelerin sadece iyi niyet beyanı olarak kalacağı bir AB teklifi olabilir. Türkiye'nin bunu kabul etmesi mümkün görünmemektedir. Ne var ki Başbakan Merkel, 18 Mart Mutabakatı benzeri bir öneride kararlı görünmüştür. Görevden ayrılmadan önce yine bu konuda öncülük yapmak istemiştir. Nitekim 24-25 Haziran 2021 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleşen AB Zirvesi'nin önemli gündem maddelerinden biri de Türkiye oldu. Merkel, zirvenin ardından yaptığı açıklamada şunları söyledi (DW Türkçe, 2021b):

Bugün Türkiye ile ilişkiler konusunda kapsamlı bir tartışma yürüttük. Komisyon bize burada mülteci anlaşmasını ne şekilde uzatabileceğimiz konusunda bir rapor sundu. Bunlar şimdi resmen onaylanacak. Biz bu raporu kabul ettik. 3 milyarlık ek bir kaynak aktarımı söz konusu.

Mali yardım 3 milyar euro olur, gerektiğinde biraz daha artırılarak 5 milyar euro olur; sonuçta AB'nin yeni dönemi (2021-2024) kapsayan önerileri, 18 Mart Mutabakatı'nın tekrarıdan başka bir şey olmaz. Bu ilk seçeneğin yerine alternatif iki farklı seçenek daha düşünülebilir. Suriyelilerin barındırılması konusunda yeterince uluslararası destek alamadığından şikayet eden Türkiye için diğer iki seçenek şu şekilde özetlenebilir:

Alternatif seçeneklerden ilki, söz konusu bedeli Türkiye'nin AB ülkelerine vermesi ve Suriyeli sığınmacıları AB ülkelerine göndermesidir. Yardım miktarını Türkiye'ye verilmesi konusunda çok uzun tartışmalar yaşandığı düşünülürse, AB'nin bu seçeneği kabul etmesi ve gerçekleştirmesini beklemek çok gerçekçi değildir. Her ne kadar AB tarafının asla kabul etmeyeceği düşünülse de, mantıksal çözümlemelerden biri ve şüphesiz sığınmacılar için de en ütöpik seçeneğin bu olduğunu belirtmek gerekir.

Üçüncü ve en makul seçenek ise, Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar ile ilgili Türkiye-AB arasında ortak bir kurumsal yapı kurulmasıdır. Avrupa'nın birçok büyük ülkesinde İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan kıta-dışından gelen göçmen entegrasyonun uzun yıllar aldığı düşünülürse, entegre olmaları beklenen Suriyeliler için sadece mali destek yoluyla çözüm aramak gerçekçi bir yaklaşım değildir. Buna göre Suriyelilerin Türkiye'de giderek kalıcı olmaları

nedeniyle uygulanması zorunlu entegrasyon projelerini içeren bir bütçenin birlikte yönetilmesi daha makul ve hatta adil görülmektedir. Başlangıçta birkaç milyar euro tutarında yardım vaadi yerine AB ülkelerinin yanı sıra Türkiye'nin de diğer üye ülkeler gibi kendi payını ödeyerek katılacağı bir uyum programını hayata geçirilmesi, Türkiye'nin şimdiye kadar üstlendiği büyük mali yükün Birlik içinde paylaşılması anlamına gelecektir.

Bu entegrasyon sadece Türkiye'nin istikrarı açısından değil, AB'nin de güvenliği için gereklidir. Göçün 10. Yılı sebebiyle yapılan bir araştırmanın sonuçları Türkiye'deki Suriyeli toplumunun ülkeye entegrasyonunun sağlanmasının kolay bir süreç olmayacağını aşağıda sunulan bazı önemli verilerle ortaya koymaktadır. (SODEV, 2021). Buna göre Türkiye'de toplumun;

- %71,5'i Suriyelilerin güvenilir olmadıklarını düşünmektedir (s. 17)
- Sadece %19,1'i Suriyelilerin iyi insanlar olduğunu düşünmektedir (s. 18)
- %71,5'i mecbur kaldıkça Suriyelilerle iletişim kurduğunu beyan etmektedir (s. 22)
- Sadece %19'u Türkiye'nin yaptığı yardımların gerekli olduğunu düşünmektedir (s. 31)
- %67,1'i Suriyelilerin işyeri açmasına olumsuz bakmaktadır (s. 38)
- %66,1'i Suriyelilerin mevcut koşullarda ülkelerine geri dönmeleri gerektiğini düşünmektedir (s. 47)
- %84,2'si Suriyelilerin savaş bitince ülkelerine geri dönmeleri gerektiğini düşünmektedir (s. 48)
- Sadece %5,8'i Suriyelilerin ülke ekonomisine faydalı olduğunu düşünmektedir (s. 49)
- Sadece %5,1'i Suriyelilerin ülkeye kültürel zenginlik kattığını düşünmektedir (s. 49)
- Sadece %6,9'u Suriyelilerle huzur içinde yaşayabileceklerini düşünmektedir (s. 49)
- Sadece %22,7'si çocuklarının Suriyeli çocuklarla aynı okulda okumasından rahatsız olmayacağını beyan etmektedir (s.71)
- Sadece %19,8'i bir Suriyeli ile aynı işyerinde çalışmaktan rahatsız olmayacağını beyan etmektedir (s. 72)
- Sadece %10,3'ü bir Suriyeli ile ortak iş kurabileceğini beyan etmektedir (s. 75)

- Sadece %2,8'i Suriyelilere vatandaşlık konusunda kolaylık sağlanmasından, %61,7'si vatandaşlık verilmemesinden, %16,3'ü de vatandaşlık hakkının zor koşullarla verilebilmesinden yana olduğunu beyan etmektedir (s. 86).

Raporda katılımcıların sadece % 15,3'ünün Suriyelilerle sorun yaşadığını (s. 26) ve sadece %14,6'sının Suriyelilerden bizzat zarar gördüğünü beyan etmesine (s. 51) rağmen yukarıda sunulan bulguların bu kadar olumsuz olması, büyük bir çoğunluğunun Türkiye'de kalması muhtemel Suriyelilerin entegrasyonunun zorluğunu ortaya koymaktadır. Suriyelilerle kişisel herhangi bir sorun yaşamamış büyük bir anket katılımcı grubunun Suriyeliler hakkında olumsuz yargılarının olması, toplumların "bilgiden çok algıların" etkisiyle karar verdiklerini düşündürmektedir.

Türkiye ve AB'nin Suriyelilerle ilgili politikaları gereği sığınmacıların daha büyük sorunlara yol açmadan yaşadıkları toplumlara uyum sağlayabilmeleri için entegrasyon politikalarının ivedilikle hayata geçirilmesi zorunludur. Zira entegrasyonun başarısı nesiller boyu sürecek bir çabayı gerektirmektedir. Bu nedenle, Avrupa ve Türkiye'nin ortak bir kurumsal iş birliği modeliyle Suriyeli sığınmacıların içinde yaşadıkları toplumlara entegre olabilmeleri mümkün olacaktır. Kurumsal sistem üzerine inşa edilecek Suriyeli mülteciler için başarılı bir entegrasyon projesi, hem Türkiye hem de AB'ye önemli katkı sağlayacaktır. Türkiye'de gelecekte çeşitli sorunlara yol açabilecek paralel bir Suriyeli toplumun ortaya çıkmasını engelleyeceği gibi AB ülkelerine potansiyel göç riskini de minimize edecektir.

Böyle bir kurumsal yapı Suriyeli sığınmacıların entegrasyonunun yanı sıra Suriye'de istikrarın sağlanması ve sığınmacıların gönüllü geri dönüşleri ile ilgili konularda da katkı sağlayacaktır. Zira, Suriye'de insani yaşam koşullarının ve ekonomik yapının iyileştirildiği bir ortamın tesis edilmesi halinde gönüllü geriye dönük göçün gerçekleşmesi de sağlanabilecektir. Bu ortam aynı zamanda Türkiye ve AB'ye yönelik Suriye kaynaklı yeni göç hareketlerinin de olasılığını azaltacaktır. Bu sebeple, AB ve Türkiye'nin birlikte yürüteceği bir mekanizma sadece gittikleri yerlerde kalmak isteyen Suriyelilerin entegrasyonunu değil ülkelerine gönüllü geri dönmek isteyenlerin de koşullarını iyileştirecektir.

Sığınmacıların entegrasyonu ve/veya istikrarlı bir Suriye'ye geri dönüşleri konusunda bulunacak ortak bir kurumsal çözüm aynı zamanda

Türkiye'nin Birlik üyesi olması konusunda AB'nin samimiyetinin de bir göstergesi olacaktır. Palyatif çözümlerin uzun vadede sığınmacılar sorununu çözmeyeceği ortadadır. Bu sebeple, sığınmacılar konusunun kurumsal bir çözüm bulunmadan geçici olarak çözülmesi, Türkiye'nin de üyesi olarak dahil olacağı bir AB için büyük sorunlar oluşturacaktır. Bu sebeple sığınmacıların topluma entegrasyonu sorununa ortak çözüm bulmaktan başka kalıcı bir çözüm bulunmamaktadır. Aksi bir uygulama, Temel Haklar Şartı'nı hayata geçirmiş, Avrupa değerleri üzerinde normatif bir güç haline gelen Birliğin, sığınmacıların entegrasyonu sürecinde insan hakları başta olmak üzere birçok değerin sorgulanmasına neden olacaktır. Göç konusunda samimi bir iş birliği ise, Türkiye ile AB arasında tıkanma noktasına gelen müzakere sürecine olumlu etki edecek, Kopenhag Kriterleri'nin siyasi boyutunu oluşturan konuların çözümünde iki taraf için zemin oluşturacaktır.

SONUÇ

Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerindeki siyasi çatışmalar sonucunda 2010 yılından itibaren Avrupa sınırlarına doğru yönelen düzensiz göç giderek artmış, sığınmacıların AB ülkeleri arasında dağılımını öngören kotalar ve bunun getireceği mali yükün paylaşımı konusunda ciddi görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Nitekim 23 Eylül 2015 tarihinde AB Liderler Zirvesi'nde göç krizi sadece güvenlik boyutu ile ele alınabilmiş ve bu bağlamda Frontex'in daha da güçlendirilmesiyle yetinmek durumunda kalınmıştır.

Bu çerçevede incelendiğinde, çalışmanın önemli tespitlerinden biri Mutabakat üzerinde Almanya Başbakanı Merkel'in önemli bir etkisinin olduğudur. Birlik düzeyinde üye ülkeler arasında bir uzlaşa ortaya çıkmayınca, Avrupa ülkeleri arasında düzensiz göçmenlerin genelde tercihi haline gelen Almanya inisiyatif almış ve alternatif olarak sığınmacıları Birlik sınırlarının dışında tutmak için önlemlere yönelmiştir. Avrupa'da yaşanan ekonomik krizin ardından ortaya çıkan göçmen sorununun da etkisiyle Almanya içinde popülist söyleme dayalı aşırı sağın güçlenmesi, iktidardaki Merkel Hükümeti için önemli bir sorun haline gelmişti. Bu sebeple özellikle merkez sağ seçmenin desteğini kaybetmek istemeyen Başbakan Merkel'in göç sorununa yönelik AB sınırları dışında Türkiye ile Mutabakat imzalamaya yönelik en aktif Avrupalı siyasetçi olduğu görülmüştür. Nitekim, AB Dönem Başkanlığı Hollanda'da olmasına rağmen, bizzat Almanya Başbakanı Merkel'in Hollanda ve Türkiye başbakanlarıyla beraber Avrupa'ya düzensiz göçü durdurmak amacıyla acil

bir eylem planı üzerinde çalıştıkları görülmüştür. Bu anlamda, Angela Merkel'in 18 Mart 2016 Türkiye-AB Mutabakatı'nı şekillendiren esas lider olduğunu söylemek yanlış olmaz. Zira, Mutabakat'ın ortaya çıkınca, 2015 tarihli ESI adlı düşünce kuruluşunun hazırladığı "Merkel Planı" başlıklı raporuyla birçok konuda örtüştüğü görülmektedir.

Çalışmanın bir diğer tespiti ise 18 Mart Mutabakatı'nın Türkiye ile AB arasındaki hukuki statüsü ile ilgilidir. Mutabakat, ne AB yasaları ne de uluslararası hukuk dikkate alınmadan imzalandığı gerekçesiyle tartışılmaktadır ve AB müktesebatı dışında bir belge olarak muamele görmektedir. Mutabakat aleyhine açılan üç davaya ilişkin olarak ABAD, söz konusu Mutabakat'ı AB'nin kurumsal olarak imzalamadığını ve dolayısıyla davaların yetki alanına girmediğini belirterek işleme almamıştır. Başbakan Merkel'in, Dönem Başkanı Rutte'den daha aktif rol üstlenmesi de Mutabakat'ın AB Konseyi ile değil, ülkelerin liderleriyle yapıldığı yönündeki bu algıyı güçlendiren bir faktör olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, Başbakan Merkel'in kriz yönetme becerisinin klasik bir sonucu olarak, söz konusu Mutabakat'ı Türkiye ile Birlik düzeyinde kurumsal olarak değil, sadece üye ülke liderlerinin katıldığı bir zirvede imzalanmak suretiyle, AB'nin Mutabakat'ı ABAD denetiminin dışına çıkardığı anlaşılmaktadır. Aksi takdirde, söz konusu Mutabakat'ın uygulanması, büyük olasılıkla ABAD tarafından durdurulacaktı. Bu nedenle, AB ile Türkiye arasında imzalanan metin "anlaşma" yerine hukuki bağlayıcılığı olmayan bir "mutabakat" ifadesiyle tanımlanmıştır. Bu Mutabakat'ın, esas itibarıyla siyasi bir metin niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Mutabakat'ın uygulanması zarfında geçen 6 yıllık sürede ortaya çıkan aksaklıkların, dönemin Almanya Başbakanı Merkel'in Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik olumsuz bakışı ile örtüşmesi de çalışmanın bir diğer önemli tespittir. Başbakan Merkel, tüm üye devletlerin sığınmacı akınına karşı koruma duvarları önerdiği ve bunun mali yükü ile siyasi sonuçlarından kaçındığı bir dönemde, geçerli AB göçmenlik yasalarını ve uluslararası hukuku ihlal ederek, Türkiye örneğinde olduğu gibi, sığınmacıların Birlik sınırları dışında tutulmasına yönelik politikaların uygulanmasına öncülük etmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'ye sığınmacıların AB sınırları dışında tutulması karşısında yapılan birçok vadin altında Almanya'nın ve Angela Merkel'in de onayı olduğunu söylemek yanlış olmaz. AB, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vize muafiyeti uygulanması, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin yeniden

başlatılması, Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve sığınmacılara yönelik projelerde kullanılmak üzere mali destek taahhüt edilmesi hususlarını Türkiye ile yapılan Mutabakat'ın bir bölümü şeklinde sunmuştu. Mutabakat ile birlikte sığınmacı akını durdurulmuştur. Ancak Mutabakat'ın üzerinden 6 yıl geçmesine rağmen AB, mali yardım dışında diğer taahhütlerin hiçbirini yerine getirmemiştir. Hiç şüphesiz, Almanya Başbakanı Merkel'in Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olduğuna yönelik yaptığı açıklamalar ile Türkiye'ye Mutabakat kapsamında verilen vaatlerin yapılmadığı konular örtüşmektedir. Bu durum da Mutabakat kapsamında AB'nin Türkiye'ye önerdiği vaatlerin uygulanamamasında, Almanya faktörünün siyasi açıdan etkili olduğunu düşündürmektedir.

Son olarak, Almanya'nın Mutabakat üzerinde en etkili AB ülkesi olması, halen devam eden sığınmacı sorunu karşısında tarafların önümüzdeki dönemdeki tutumları üzerinde de etkili olacağını göstermektedir. Ancak, Merkel'in SPD ile yaptığı koalisyonun farklı olarak Almanya tarihinde ilk kez yapılan üçlü koalisyonun Mutabakat'ın yenilenmesi hususundaki tavrı şu an yeterince belirgin değildir. Koalisyon ortaklarının seçim programlarından ve Koalisyon Sözleşmesi'nden çıkarılabilecek sonuç ise mevcut politikanın çok farklı bir yöne dönüşmeyebileceğidir. Scholz yönetimindeki Koalisyon, Türkiye konusunda çok kapsamlı bir tavır ortaya koymamaktadır. Bu sebeple, Merkel döneminde uygulanan politikanın devamını beklemek mümkündür. Bu durum ise, AB'nin sığınmacıları Birlik dışında tutmak için Türkiye ile Mutabakat sağlaması, AB üyeliğine aday Türkiye'yi "üçüncü ülke" ya da "komşu ülke" statüsüne indirgemek anlamına gelecektir. Başbakan Merkel'in 16 yıllık görev süresi boyunca kararlı bir şekilde Türkiye'nin AB üyeliğine karşı bir politik tavır sergilediği bilinmektedir. Scholz döneminde bu tavrın çok farklılaşmasını beklemek iyimserlik olacaktır. Sığınmacılar konusunda, Almanya başta olmak üzere AB'nin -aday bir ülke konumundaki- Türkiye ile aktif bir işbirliği yapması doğal olarak kendi çıkarlarına olacaktır. Çalışmanın ortaya koyduğu sonuç ise AB'nin bu kapsamda izleyebileceği üç farklı seçeneğin olduğudur. İlk seçenek, mali destek başta olmak üzere daha önceki Mutabakat benzeri vaatlerle birlikte Mutabakat'ın yenilenmesidir. İkinci seçenek -her ne kadar AB tarafının kabul edeceği mümkün görünmese de- vaadedilen mali desteğin Türkiye'nin AB ülkelerine ödemesi karşılığında sığınmacıların Avrupa tarafından kabul edilmesidir. Üçüncüsü ise göçün pazarlık konusu yapılmadığı ve insan haklarına uygun bir seçenek olarak taraflar arasında

oluşturulacak ortak bir kurumsal yapıyla sığınmacıların Türk toplumuna entegre olacağı bir çözümün birlikte aranmasıdır.

Zira, çok büyük bir bölümü Suriyeli olan sığınmacılar, aradan geçen 10 yıldan fazla bir süre zarfında siyasi istikrar sağlanamadığı için Suriye'ye geri gidememekte ve AB'nin sınırlarını kapatması nedeniyle -isteyerek ya da istemeyerek- Türkiye'de yaşamak durumundadırlar. Bugün gelinen noktada Türkiye, sığınmacıların getirdiği ağır mali yükü üstlenirken, AB daha fazla yardım konusunda çekingen davranmaktadır. Ayrıca bu insanların giderek daha fazla kalıcı olmaları nedeniyle topluma uyumlarının zorunluluk haline gelmesi nedeniyle, Türkiye daha büyük sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. AB'nin ve özellikle Başbakan Merkel Almanya'sının sığınmacı krizinde Türkiye'ye yeterli destek vermediğini uluslararası kamuoyuna yeterince anlatamaması, Türkiye'nin bu süreçteki en önemli eksikliklerinden biridir.

KAYNAKÇA

- Akal, D. (2021, Mart 18): "AB-Türkiye mülteci mutabakatı yenilecek mi?". DW Türkçe. 20 Eylül 2021 tarihinde <https://www.dw.com/tr/ab-t%C3%BCrkiye-m%C3%BClteci-mutabakat%C4%B1-yenilenecek-mi/a-56907304> adresinden erişildi.
- Aksoy, Ş. (2005, Ekim 13). *Schröder'den Türkiye'ye veda*. DW Türkçe. Erişim Tarihi: 22 Eylül 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/AaU2> adresinden erişildi.
- Avrupa Komisyonu. (2016, Kasım 9). *2016 Türkiye Raporu Ekindeki Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim AB Genişleme Politikasına İlişkin 2016 Bildirimi*. Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. 18 Eylül 2021 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf adresinden erişildi.
- BBC News Türkçe. (2015, Eylül 9). *AB'den 120 bin yeni mülteci kotası*. 19 Eylül 2021 tarihinde https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150909_ab_gocmen_plani adresinden erişildi.
- BBC News Türkçe. (2017, Eylül 4). *Merkel: Türkiye AB'ye üye olmamalı*. 3 Ekim 2021 tarihinde <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-41144039> adresinden erişildi.
- Beki, A. (20, Mart 8). *Davutoğlu: AB ile Kayserili pazarlığı yaptık*. Hürriyet. 11 Aralık 2021 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/dunya/davutoglu-ab-ile-kayserili-pazarligi-yaptik-40065646> adresinden erişildi.
- Bündnis 90/Die Grünen. (2021, Haziran). *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021 [Federal Meclis Seçim Programı]*. 3 Ekim 2021 tarihinde https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUE-NEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf adresinden erişildi.

- Celimli, K., & Aktan, S. (2019, Temmuz 26). *Avrupa Parlamentosu seçimleri: Ülke ülke seçim sonuçları*. Euronews. 28 Ağustos 2021 tarihinde <https://tr.euronews.com/2019/05/27/avrupa-parlamentosu-secimleri-ulke-ulke-secim-sonuclar> adresinden erişildi.
- Dempsey, J. (2016, Mart 10). *Merkel's Values, Merkel's Realpolitik*. Carnegie Europe. 8 Ekim 2021 tarihinde <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/63001> adresinden erişildi.
- Deutsche Vertretungen in der Türkei (2021). *Üst Düzey Resmi Ziyaretler*. 18 Kasım 2021 tarihinde <https://tuerkei.diplo.de/tr-de/themen/politik/0-hochrangige-besuche/1793980> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2015a, Eylül 15). *Kota sistemi AB'yi böldü*. 25 Eylül 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/1GWWR> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2015b, Eylül 17). *AB liderlerine acil zirve çağrısı*. 28 Ağustos 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/1GY52> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2015c, Eylül 24). *AB 'açık kapı siyaseti'ni bitiriyor*. 21 Temmuz 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/1GcEO> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2016, Aralık 14). *Almanya'ya 2015'te rekor göç*. 5 Ağustos 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/2UGnu> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2018, Haziran 20). *Mültecilere hangi ülke ne kadar yardım yapıyor?* 21 Temmuz 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/2ztMB> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2019, Mayıs 20). *Almanya'dan mülteciler ve uyum için rekor harcama*. 21 Temmuz 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3lmw9> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2020a, Ağustos 28). *Almanya mülteci sınavını başardı mı?* 22 Temmuz 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3hc3Z> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2020b, Aralık 17). *AB: Türkiye'ye 6 milyar euroluk ödeme tamamlandı*. 28 Ağustos 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3mrNP> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2021a, Ağustos 31). *AB "kontROLSÜZ, yasa dışı göç" istemiyor*. 28 Kasım 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3zkLC> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2021b, Haziran 24). *AB Komisyonu "sınır dışı sayısından" memnun değil*. 28 Kasım 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3vT4R> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2021c, Haziran 25). *AB Zirvesi'nden Türkiye'deki sığınmacılara 3 milyar euro*. 28 Kasım 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3vWxR> adresinden erişildi.
- DW Türkçe. (2021d, Mart 16). *Borrell AB-Türkiye mülteci anlaşmasının yenilenmesi gerektiğini söyledi*. 20 Eylül 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3qfum> adresinden erişildi.
- Ekşi, N. (2017). 18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği. *İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*, 1(1), 47–85.
- Erdem, U. (2020, Ağustos 25). *Mülteci açıklaması: 4 milyon yabancıya 40 milyar dolar harcandı*. Hürriyet. 21 Ağustos 2021 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/multeci-aciklamasi-4-milyon-yabanciya-40-milyar-dolar-harcandi-41594662> adresinden erişildi.

- ESI- European Stability Initiative. (2015, Ekim 4). *The Merkel Plan – Restoring control; retaining compassion / A proposal for the Syrian refugee crisis*. 22 Kasım 2021 tarihinde <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%204%20October%202015.pdf> adresinden erişildi.
- FDP. (2021). *Neues Verhältnis zwischen der Türkei und der EU schaffen: Dazu aus dem Wahlprogramm 2021*. 18 Kasım 2021 tarihinde <https://www.fdp.de/forderung/neues-verhaeltnis-zwischen-der-tuerkei-und-der-eu-schaffen> adresinden erişildi.
- Göç Araştırmaları Derneği (GAR). (2021, Nisan). 5. Yılında Avrupa Birliği – Türkiye Mutabakatı (No. 5). 15 Kasım 2021 tarihinde <https://gocarastirmalaridernegi.org/attachments/article/207/gar-ab-tr-mutabakat%C4%B1.pdf> adresinden erişildi.
- Hekimler, O. (2018). Üstesinden Gelebilir(mi)yiz: Federal Almanya'nın Yeni Sığınmacı Politikası ve Yansımaları. *Uluslararası Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 17-40.
- Hekimler, O. (2021). Uyuyan Canavarın Uyandırılışı: Avrupa'da Artan Milliyetçilik ve Popülizm. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 10(1), 17-27.
- International Organization for Migration (IOM). (2019). *World Migration Report 2021*. 29 Ağustos 2021 tarihinde https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf adresinden erişildi.
- Kaçar, F. (2017). 2017 Almanya Federal Meclis Seçimi Ve Almanya İçin Alternatif Partisi'nin Yükselişi: Avrupa'da Sağ Popülizmin Bir Değerlendirmesi. *Türkiye – Almanya Araştırmaları Dergisi* 6 (1-2), 23-41.
- Karaman, E. (2021, Eylül 25). *Almanya seçimleri ve Türkiye kökenli seçmenler: Genç kuşağın tercihleri nasıl değişti?* BBC News Türkçe. 4 Aralık 2021 tarihinde <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58675391> adresinden erişildi.
- Kinkartz, S. (2019, Aralık 16). *Deutschland braucht Einwanderer*. DW. 28 Ağustos 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/3UvmF> adresinden erişildi.
- Riegert, B. (2015, Eylül 24). *Yorum: Avrupa zedelendi*. DW. 12 Eylül 2021 tarihinde <https://p.dw.com/p/1GcOM> adresinden erişildi.
- SODEV (Sosyal Demokrasi Vakfı). (2021, Kasım 29). *Suriye Göçünün 10. Yılında Türkiye'de Suriyeli Göçmenler*. 15 Aralık 2021 tarihinde <https://sodev.org.tr/wp-content/uploads/2022/02/SODEV-Suriyelilere-Bakis-Arastirmasi-Raporu-1.pdf> adresinden erişildi.
- SPD. (2021a). *Das Zukunftsprogramm der SPD [SPD'nin Gelecek Programı]*. Erişim Tarihi: 2 Aralık 2021 tarihinde <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> adresinden erişildi.
- SPD. (2021b). *Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP): Mehr Fortschritt Wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit [Daha fazla ilerleme için cesaret - özgürlük, adalet ve sürdürülebilirlik ittifakı]*. 2 Aralık 2021 tarihinde, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf adresinden erişildi.

- Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2020, Ağustos). *Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Arbeitsmarktintegration von schutzsuchenden Menschen, 5 Jahre nach der europäischen Flüchtlingskrise*. 2 Aralık 2021 tarihinde https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Migration/Generische-Publikationen/Arbeitsmarktintegration-schutzsuchende-Menschen-Rueckblick.pdf?__blob=publicationFile&v=4 adresinden erişildi.
- Statista (2022a, Ocak 24). *Stimmenanteile der AfD in den Bundesländern bei der Bundestagswahl am 24. September 2017 [24 Eylül 2017'de yapılan federal seçimlerde AfD'nin federal eyaletlerdeki oy oranı]*. 29 Mart 2022 tarihinde, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/754391/umfrage/stimmenanteile-der-afd-in-den-bundeslaendern-bei-der-bundestagswahl/> adresinden erişildi.
- Statista (2022b, Ocak 24). *Stimmenanteile der AfD in den Bundesländern bei der Bundestagswahl am 26. September 2021 [26 Eylül 2021 Federal Meclis seçimlerinde AfD'nin federal eyaletlerdeki oy oranı]*. 29 Mart 2022 tarihinde <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1256889/umfrage/stimmenanteile-der-afd-in-den-bundeslaendern-bei-der-bundestagswahl/> adresinden erişildi.
- Statista (2022c, Mart). *Ergebnisse der AfD bei den letzten Landtagswahlen bis März 2022 [Mart 2022 itibarıyla AfD'nin Federal Eyalet Parlamentoları seçimlerinde aldığı oranları]*. 29 Mart 2022 tarihinde <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/320946/umfrage/ergebnisse-der-afd-bei-den-landtagswahlen/> adresinden erişildi.
- The European Council. (2016, Mart 18). *EU-Turkey statement, 18 March 2016*. 28 Eylül 2021 tarihinde <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> adresinden erişildi.
- Yürük, B. (2021, March 2). *Türkiye'den Suriye krizinin 10. yılında uluslararası topluma "mülteci yükünü sadece bize yıkamazsınız" çağrısı*. Anadolu Ajansı. 15 Ağustos 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/turkiyeden-suriye-krizinin-10-yilinda-uluslararasi-topluma-multeci-yukunu-sadece-bize-yikamazsiniz-cagrisi/2162550> adresinden erişildi.