

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE POZİTİF GÜNDEM VE MÜLTECİ İŞ BİRLİĞİNİN GELECEĞİ

Çiğdem NAS*

Türkiye-AB ilişkileri uzun yıllara dayanan geçmişi ile gerek ekonomik ve ticari boyutu, gerekse siyasi ve kültürel yönleri dolayısıyla önemini sürdürmektedir. 1963 Ankara Anlaşması ile başlayan ortaklık 1996'da gümrük birliği ile taçlanmış, 1999'da aday ülke olarak ilan edilen Türkiye 2005'te AB üyelik müzakerelerine başlamıştır. Ancak müzakereler başarı ile yürütülememiş, 2006'da Kıbrıs meselesi sebebiyle sekiz faslın açılmaması ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılamaması kararı ve Sarkozy Fransası ve Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin vetoları sürecin fiilen işlememesine yol açmıştır. Müzakerelerde son fasıl Haziran 2016'da açılan 'Mali ve Bütçesel Hükümler' faslı olmuştur. O günden bugüne müzakere süreci 2018 yılında Konsey tarafından açıklandığı gibi fiilen durmuş ve ilişkileri canlandırmak için ortaya atılan gümrük birliğinin güncellenmesi süreci de başlatılamamıştır.

Türkiye AB tarafından Kopenhag kriterlerinin siyasi yönlerinde geriye gitmek ve "Avrupa'dan giderek uzaklaşmak" yüzünden eleştirilirken, son dönemde Doğu Akdeniz'deki sürtüşmeler de ikili ilişkilerin bozulmasına neden olmuştur. Ancak Ekim ayındaki zirvede önerilen pozitif gündem ilişkilerin yeniden canlandırılması için bir fırsat sunmaktadır. Bu makalede AB-Türkiye ilişkilerinde pozitif gündem bağlamında mülteci işbirliğinin önemi ve etkileri değerlendirilecektir.

* Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi, İktisadi Kalkınma Vakfı Genel Sekreteri, e-posta: cnas@ikv.org.tr

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE POZİTİF GÜNDEM

Türkiye'nin AB katılım süreci fiilen donmuştur. AB Konseyi bugüne kadar, müzakerelerin resmen durdurulması ya da adaylık statüsünün geri alınması yönünde bir karar vermemiştir. Ancak yukarıda bahsedildiği üzere, Haziran 2016'da açılan fasıldan sonra yeni fasılların açılması mümkün olmamıştır. Genel İşler Konseyi 2018 yılında aldığı kararla müzakerelerde yeni fasılların açılmasının düşünülmediğini belirtmişti:

Konsey Türkiye'nin AB'den daha da uzaklaşmakta olduğunu not eder. Bu nedenle Türkiye'nin katılım müzakereleri efektif olarak durma noktasına gelmiştir ve yeni fasılların açılması veya kapatılması düşünülmemektedir; AB-Türkiye Gümrük Birliğinin modernizasyonuna yönelik yeni çalışmalar öngörülmemektedir. (Council of the EU, 2018)

Türkiye'nin AB'den uzaklaşması Türkiye'de özellikle 15 Temmuz sonrasında güvenlik kaygılarının artması ile ortaya çıkan duruma işaret etmektedir. 21 Temmuz 2016'da ilan edilen olağanüstü hâl 19 Temmuz 2018'e kadar sürdü. Bu süreç içinde Türkiye'de önemli bir değişim gerçekleşti ve 16 Nisan 2017'de yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildi. Bu dönem içinde gerçekleşen hak ihlalleri, hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı konusundaki eksiklikler ve yürütmeyi güçlendiren ve yürütme karşısında yasama ve yargı erklerini zayıflatan yeni sistem AB ve Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından sıklıkla eleştirildi. AB adayı ülkelerin yerine getirmesi beklenen Kopenhag kriterlerine aykırı olduğu ifade edildi ve yeni rejimin demokratik denge ve denetleme mekanizmaları tarafından sorunlu olduğu vurgulandı¹. Bu görüşler doğrultusunda, Türkiye ile yeni fasılların açılmaması görüşü AB içinde ağırlık kazandı. Ancak Avrupa Parlamentosu raporlarında üyelik müzakerelerinin kesilmesi çağrısına rağmen, Konseyde bu konuda çoğunluk görüşü oluşmadığı için resmen müzakerelerin durdurulması mümkün olmadı.

Türkiye-AB ilişkilerinin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü kriterleri sebebiyle durma noktasına gelmesini takiben, dış politikadaki gerilimler ilişkileri daha da sorunlu bir aşamaya taşımıştır. AB'ye giderek yaklaşmak için katılım öncesi süreç içinde olması gereken bir aday ülke olan Türkiye'nin AB'den uzaklaşması hızlanmış ve çatışma içeren bir hal almıştır.

¹ Bakınız: (Avrupa Komisyonu, 2018).

Türkiye'nin Kıbrıs açıklarında hidrokarbon kaynakları bulmak için sismik arama faaliyetleri AB tarafından eleştirilmiş, uluslararası hukuka aykırı olduğu ve AB üyesi olan Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin egemenlik haklarını ihlal ettiği belirtilmiştir. Yunanistan, Fransa ve Avusturya gibi bazı Üye Devletlerin desteği ile AB tarafından tanındığı adıyla "Kıbrıs Cumhuriyeti"nin karasularında arama yapılmaması ve bu faaliyetlerin derhal durdurulması istenmiştir.

2019 yılında AB Konseyi tarafından Türkiye'yi caydırmak için bir dizi yaptırım kararı alındı. Bu yaptırımlar çok sert olmasa da, aday olan bir ülkeye karşı yaptırım aşamasına geçilmesi Türkiye-AB ilişkileri açısından oldukça düşündürücüdür:

Türkiye'nin süregiden ve yeni yasadışı sondaj faaliyetleri ışığında, Konsey Kapsamlı Hava Taşımacılığı Anlaşması müzakerelerini askıya almaya karar verir ve halihazırda Ortaklık Konseyi ve AB-Türkiye yüksek düzeyli diyalog toplantılarını yapmamayı kabul eder. Konsey Komisyonun Türkiye'ye 2020 katılım öncesi yardımını azaltma yönündeki teklifini onaylar ve Avrupa Yatırım Bankasını Türkiye'ye yönelik özellikle devlet destekli borçlanma olmak üzere, borç faaliyetlerini gözden geçirmeye davet eder. (Council of The EU, 2019).

Temmuz 2020 ve sonrasında, başta Almanya'nın ve AB Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell'in çabaları ile ilişkilerdeki bu aşağı yönlü sarmaldan kurtulmak ve düzlüğe çıkabilmek için farklı bir yaklaşım benimsendi. Yunanistan ve Türkiye arasında gerilimi düşürmeye yönelik çabalar ve istikşafi görüşmelerin yeniden başlatılması kararı AB tarafından olumlu karşılandı. Hidrokarbon arama faaliyetlerinin Kıbrıs açıklarında ve Ege'de devam etmesi buradaki karasuları ve kıta sahanlığı konularında Türkiye ile GKRY ve Yunanistan arasında uzlaşma olmaması sebebiyle gerilimi tırmandırmıştı. Ayrıca Libya'da Türkiye'nin merkezi hükümete destek vermesi Hafter güçlerine destek veren bazı AB üyesi devletlerle ters düşmesine yol açmıştı. 27 Eylül 2020'de Azeri ve Ermeni güçler arasında Dağlık Karabağ'da başlayan çatışmalar sonrasında Türkiye'nin Azerbaycan'a destek vererek müdahil olması da Türkiye'nin bölgesel aktör olarak önemini ortaya koydu ve aday ülke olmanın ötesinde AB ile aynı coğrafi alan içinde etkisini artıran bir ülke olarak ilişkilerin onarılması ve sürdürülebilir bir çerçeveye oturtulması ihtiyacını artırdı.

İlk olarak 1-2 Ekim 2020'deki AB Konseyi sonuç belgesinde yer alan pozitif siyasi gündem önerisi ilişkilerin düzeltilmesi ve geliştirilmesi için ticaretin kolaylaştırılması, gümrük birliğinin güncellenmesi, yüksek düzeyli diyalog toplantılarının yeniden başlatılması, göç konusunda işbirliğinin devamı ve halklar arası temasların artırılmasını içeriyordu. Konsey sonuç belgesinde, Türkiye ve Yunanistan arasındaki güven artırıcı önlemler olumlu karşılanmakla birlikte, bu çabaların daha da artırılması ve genişletilmesi gereğine dikkat çekiliyordu. Türkiye'nin Kıbrıs'ın egemenlik haklarına saygı göstermesi talep edilirken, Kıbrıs sorununa çözüm bulmak için görüşmelerin yeniden başlatılması ve Doğu Akdeniz sorunlarına çözüm bulmak için çok taraflı bir konferansın toplanması için hazırlıklara başlanması isteniyordu.

1-2 Ekim tarihlerindeki Zirvede ilk olarak açıklanan pozitif gündem önerisi şu şekilde formüle edilmişti:

Yunanistan ve Kıbrıs'a karşı yasadışı faaliyetlerinin durdurulması için yapıcı çabaların devam etmesi koşuluyla, AB Konseyi, özellikle Gümrük Birliğinin modernizasyonu ve ticaretin kolaylaştırılması, halklar arası temaslar, yüksek düzeyli diyaloglar, 2016 AB-Türkiye bildirisi doğrultusunda göç konularında devam eden işbirliği üzerinde durarak, pozitif bir siyasi AB-Türkiye gündemi başlatmayı kabul etmiştir. (General Secretariat of the Council, 2020)

Bu doğrultuda AB Konseyi Başkanı Charles Michel, Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen ve Komisyon Başkan Yardımcısı ve Dış ve Güvenlik politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell bir tasarı hazırlamakla görevlendirildi. Türkiye'nin Kıbrıs açıklarında ve Ege'deki sismik faaliyetlerine devam etmesi halinde ise AB'nin kendi ve Üye devletlerinin çıkarlarını korumak için elindeki tüm araç ve imkanları kullanacağı belirtildi. Yani pozitif gündemin gerçekleşmesi Doğu Akdeniz ve Ege'deki faaliyetlerin durdurulması şartına bağlanırken, Türkiye'nin bu ikazlara uymayarak sismik aramalara devam etmesi halinde yaptırımların gündeme geleceği ifade ediliyordu.

Türkiye'nin Doğu Akdeniz'deki sismik aramalarını durdurması ve AB üyesi devletlerin egemenlik hakkına saygı gösterilmesi şartına bağlanan pozitif gündem hemen uygulanmaya başlanmasa da, AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerin ılımlaşmasına yol açtı. Türkiye ve Yunanistan arasında istikşafi/istişari görüşmelerin yeniden başlaması, Fransa ile mektup teatisi

sonrasında eski suçlayıcı tonun terk edilmesi, Almanya Dışışleri Bakanı Maas'ın Türkiye ziyareti ve Dışışleri Bakanı Çavuşoğlu'nun Brüksel ziyareti gibi gelişmeler Türkiye-AB ilişkilerinin düzelmesi için uygun koşulları yarattı.

Tabii asıl önemli gelişme, Türkiye'nin sismik araştırma gemilerini limana çekmesi ve Doğu Akdeniz ve Ege'de tartışmalı bölgelere göndermekten kaçınmasıydı. Bunun yanında, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın AB Büyükelçileri ile bir toplantı yaparak AB'nin stratejik hedef olmaya devam ettiğini açıklaması, reformların hızlandırılacağı yönünde ifadelerde bulunması ve sonrasında açıklanan İnsan hakları eylem planı ve ekonomik reform paketi gibi adımlar da sürecin ilerlemesine katkıda bulundu (T.C. Dışışleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2021).

10-11 Aralık 2020 tarihlerinde yapılan AB Zirvesinde konu tekrar ele alındı (General Secretariat of the Council, 2020). Pozitif gündem önerisinin geçerliğini koruduğu belirtilirken, Türkiye ile ilişkilerin ABD ile koordine edileceği not edildi. Aralık zirvesi öncesinde AB'den Türkiye'ye yönelik yaptırım kararı çıkıp çıkmayacağı da çok tartışılmıştı. Özellikle Yunanistan ve Fransa gibi bazı Üye Devletler Türkiye'ye daha sert bir mesaj verilmesi ve ekonomik yaptırımlar uygulanması yönünde görüş belirtmişlerdi. Ancak Zirveden Türkiye'ye sunulan pozitif gündem seçeneğinin geçerliğinin devamı yönünde bir uzlaşa çıktı ve yaptırımlarla ilgili tartışma ertelenmiş oldu. Bu süre zarfında Doğu Akdeniz'de gerilimin tekrar yükselmemesi ve Nisan ayında Kıbrıs sorununa ilişkin ön görüşmelerin yapılacak olması pozitif gündemin bir süre daha gündemde tutulması ve yaptırım siyaseti yerine angajman siyasetinin tercih edilmesine yol açtı. Bunun yanında, ABD'de yeni bir yönetimin işbaşına geliyor olması ve Türkiye politikasının yeni ABD yönetimi ile eşgüdüm içinde yönlendirilmesi düşüncesi sonucunda, bu yeni dönemde ABD'nin Türkiye'ye yaklaşımı ve S-400 sorunu gibi sorunların nasıl çözüleceğini gözlemlemek için biraz daha süre geçmesinin olumlu olacağı görüşü hâkim oldu. Bir yandan olası yaptırımların gölgesi ilişkileri etkilerken, öte yandan masada olmaya devam eden pozitif gündem ilişkilerin canlandırılması için ümit vermeye devam etti. Türkiye'deki hassas ekonomik durum ve uluslararası yatırımlara olan ihtiyaç dikkate alındığında, yaptırımlardan kaçınmak ve AB ile ilişkileri canlandırmak pozitif gündemin hayata geçirilmesini daha da önemli hale getirdi.

25 Mart 2021 tarihindeki Zirveye sunulmak üzere, Avrupa Komisyonu ve Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Borrell'in de Türkiye-AB

ilişkilerinin geleceğine yönelik bir rapor hazırlaması istenmişti. Bu raporun liderlerin Türkiye ile ilişkilerin geleceğine dair tartışmalarına ışık tutması bekleniyordu. Zirve sonuçlarına bakıldığında, Borrell'in raporunda da yer alan iki alternatifli stratejinin büyük ölçüde kabul edilmiş olduğu görüldü (European Council, 2021). Borrell raporunda Doğu Akdeniz'deki ılımlı ortamın devamına bağlı olarak Türkiye ile ilişkiler canlandırmak için bir dizi pozitif gündem önerdi (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2021). Ancak bu pozitif gündemin hayata geçirilmesi mümkün olmazsa ve Türkiye gerilim siyasetine geri dönerse, o zaman bir dizi yaptırımın uygulamaya koyulacağı ifade ediliyordu. AB zirvesi sonunda yayınlanan bildiride pozitif önlemlere yer verilirken, ilerde uygulanabilecek olası yaptırımlar maddeler halinde sıralanmadı. Bunun yerine Türkiye'ye uluslararası hukuka aykırı olarak tanımlanan tek taraflı eylemlerden kaçınması çağrısında bulunuldu ve böyle bir durumda, AB'nin kendisinin ve Üye Devletlerinin çıkarlarını korumak ve bölgesel istikrarı sağlamak için elindeki araç ve imkanları kullanmaktan kaçınmayacağı ifade edildi.

Zirve sonuç bildirisinde Türkiye ile ilişkiler bölümünün "Doğu Akdeniz" başlığı altında yer alması (European Council, 2021), AB'nin Türkiye konusuna bakışının genel çerçevesini de özetliyordu. Türkiye aday ülke konumunu devam ettirmesine rağmen, AB'nin bakışı Türkiye'yi komşuluk alanı içinde görmeye yönelikti. Üstelik dış politika alanında yaşanan sorunlar Türkiye'nin AB'nin çevresinde güvenlik açısından kritik bir ülke konumunda ele alınması sonucunu doğurmuş ve Türkiye'den söz edilirken bölgesel bir aktör ve partner ülke olarak söz edilmesine yol açmıştı. Katılım müzakerelerinin durma noktasına gelmesi ve siyasi sorunlar nedeniyle gümrük birliği güncellenme sürecinin dahi başlatılamaması adaylık sürecinin giderek gündemden düşmesine neden oldu. Bu süreç zarfında AB'nin genişleme ve yeni üye alımına bakışı da değişti. Sadece Türkiye değil, diğer adayların da üyeliğine son derecede temkinli bir yaklaşım hâkim oldu. Bu doğrultuda AB'nin gündeme getirdiği pozitif gündemi ilişkileri düzeltme ve canlandırma çabası olmanın yanında, Türkiye ile ortaklığa dayalı yeni bir döneme geçme hamlesi olarak da görebiliriz.

25 Mart Zirve sonuçlarına geri dönersek, AB liderleri Doğu Akdeniz'de sismik arama faaliyetlerinin durdurulmasının yarattığı gerilimi düşürücü adımları, Yunanistan ile Türkiye arasında ikili görüşmelerin başlamasını ve BM himayesinde Kıbrıs sorununa ilişkin görüşmeler yapılacak olmasını

memnuniyetle karşıladıklarını ifade etti. Bu ılımlı yaklaşımın devam etmesine bağlı olarak ve daha önceki AB Konsey sonuçlarında ifade edilen koşullar doğrultusunda, AB'nin Türkiye ile "aşamalı, orantılı ve geriye döndürülebilir" bir şekilde angaje olmaya hazır olduğu ifade edildi. Ortak yararın olduğu ve işbirliğinin geliştirileceği alanlar belirtildi ve bununla ilgili kararların Hazirandaki AB Konseyinde alınacağı açıklandı. Büyük ölçüde pozitif gündemin devamı olan bu alanlar şu şekilde sıralandı:

- a) ekonomik işbirliği ile ilgili olarak, Komisyonu Türkiye ile Gümrük Birliğinin uygulanmasındaki mevcut sorunları ele almak için, tüm Üye Devletlere efektif olarak uygulanmasını sağlayarak görüşmeleri yoğunlaştırmaya davet ediyoruz; buna paralel olarak Konseyi de Gümrük Birliğinin modernizasyonu için yetkilendirme üzerinde çalışmaya davet ediyoruz...
- b) Türkiye ile halk sağlığı, iklim ve terörizmle mücadele ve bölgesel konular gibi ortak konularda yüksek düzeyli diyalogları başlatmaya hazırız.
- c) Komisyonu, Türkiye ile halklar arası temaslar ve hareketlilik konusunda işbirliğini güçlendirmenin yollarını araştırmaya davet ediyoruz. (European Council, 2021)

Zirve bildirisinde Türkiye'ye Doğu Akdeniz ve göç konusu üzerinden yaklaşan AB Konseyi, Doğu Akdeniz bölümünün ilerleyen satırlarında Türkiye'deki siyasi duruma değiniyor ve hukukun üstünlüğü ve temel hakların endişe yarattığını, son gelişmelerin Türkiye'nin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve kadın haklarına saygı yükümlülüklerine aykırı düştüğünü ve bu konularda diyalogun AB-Türkiye ilişkisinin ayrılmaz bir parçasını oluşturduğunu vurguluyordu. Kopenhag kriterlerinde vücut bulan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin kriterlere göreceli daha az yer verilmesi Türkiye'nin bir aday ülke değil, komşuluk alanındaki bir ülke olarak ele alındığını akla getiriyordu.

POZİTİF GÜNDEM VE TÜRKİYE-AB MÜLTECİ İŞBİRLİĞİ

AB'nin Türkiye ile ilişkilerde gerilimi azaltmak ve ilişkileri yeni bir rotaya sokmak amacıyla önerdiği pozitif gündemin en önemli unsurlarından birini mülteci işbirliği konusu oluşturdu. Bu konu özellikle 2015-16'da yaşanan

Suriyeli mülteci krizi sırasında ilişkilerin tam merkezine oturmuştu². AB yetkilileri ve özellikle Almanya Başbakanı Angela Merkel Türkiye ile bu konuda işbirliği yapılması için çaba sarf etmiş ve ilişkilerin ve müzakere sürecinin canlandırılmasına yönelik bazı adımlar atılması karşılığında Türkiye'nin bu krizin atlatılmasında AB ile işbirliği yapmasını talep etmişti. Bu doğrultuda 29 Kasım 2015'te bir ortak eylem planı üzerinde anlaşmaya varılmış ve bunu 18 Mart 2016'da AB-Türkiye Zirvesinde kabul edilen AB-Türkiye Bildirisi izlemişti (European Council, 2016).

18 Mart Mutabakatı olarak anılan bildiri, Türkiye'den Ege adalarına geçişlerin durdurulmasını amaçlıyor ve Türkiye'ye iade edilecek her düzensiz göçmen için Türkiye'de bulunan Suriyeli mültecilerden birinin AB ülkelerine yerleştirilmesini öngörüyordu. Bildirinin giriş cümlesi şuydu: "Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler, 20 Mart 2016'dan başlayarak Türkiye'ye geri gönderilecek"(European Council, 2016). Bunun yanı sıra, Türkiye'de ikamet eden Suriyeli mültecilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere 29 Kasım Ortak Eylem Planında öngörülen 3 milyar avroya 3 milyar daha eklenerek toplam 6 milyar avroluk bir bütçenin projelere aktarılması öngörülmüştü. Ayrıca AB üyesi devletlerin Suriyelileri kabul etmesi için bir gönüllü alım programı ve Türkiye ve AB'nin Suriye'deki durumun iyileşmesi için birlikte çalışması da kabul edilen maddeler arasındaydı.

Ancak 18 Mart Mutabakatı bütünüyle mülteci krizinin doğurduğu ihtiyacın ve AB'nin göç ve mülteci konusunu dışsallaştırma çabalarının bir sonucu olmasına rağmen, sadece bu konuyu içermiyordu. Bildiride yer alan 9 madde arasında Türkiye ve AB ilişkilerinin diğer alanları ile ilgili unsurlar bulunuyordu. AB ve Türkiye arasında mülteci krizinin aşılması için işbirliği sağlanırken, katılım müzakerelerinin canlandırılması ve gümrük birliğinin güncellenmesi gibi hedefler de benimseniyordu. Özellikle 2013 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşması ile başlatılan vize serbestisi yol haritasının tamamlanması ve Haziran 2016'da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vize serbestliği hedefinin sağlanması uzlaşının itici gücünü oluşturuyordu.

Gelinen noktada, mülteci işbirliği özellikle FRIT olarak adlandırılan Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT) kapsamında devam ederken, diğer alanlarda ilerleme sağlanamadı. Katılım müzakereleri fiilen durma noktasına gelirken, gümrük birliğinin güncellenmesi ve vize serbestliği

² Bakınız: (Nas, 2019)

süreçlerinde de gelişme olmadı. FRIT kapsamında projeler sürerken özellikle mali işbirliğinin devam etmesi ve Türkiye’de kalmaya devam eden 4 milyona yakın mülteci için AB’nin adil ve eşit yük paylaşımında bulunması Türkiye’nin AB’ye ilettiği taleplerin başında geliyordu.

İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü için hazırlanan bir değerlendirme notunda Türkiye ve AB arasında mülteci işbirliğinin devamı konusunda şu öneride bulunuldu:

AB Türkiye’ye ev sahipliği sürecinde yardım etmeye devam etmeli ve sorumluluk paylaşımını artırmalıdır. AB göç konusunu Türkiye’nin sorumluluğuna bırakmış ve mültecilerin ihtiyaçlarını karşılamak için insani programları finanse etmiştir. Bu destek devam etmelidir. Çünkü pandemi sonrasındaki durum insani krizi daha da artırabilir. Türkiye, mültecilerin ülkede kalmaya devam edeceklerini varsayarak, mültecilerin kendi kendilerine yeterli olmalarını sağlamalıdır. (Godoy Rivas ve Batalla Adam, b. t.)

Brookings Enstitüsü tarafından yayınlanan diğer bir politika notunda ise Türkiye ve AB’nin mülteci konusunda birlikte çalışmasının önemine değinildi (Kirişçi ve Yavçan, 2020). Yazarlar özellikle Covid-19 pandemisinin mültecilerin sağlık ve güvenliklerini tehdit ettiğini ve Türkiye ve AB arasında 2016’da başlayan işbirliğinin devam etmesi gerektiğini vurguladı. Bu gibi rapor ve tespitlerde ortaya konulduğu üzere, Türkiye ve AB arasında mülteci işbirliğinin devamı pozitif gündem oluşturma çabalarının da merkezinde yer aldı. Pozitif gündem çabalarının birincil aktörleri arasında yer alan AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi Borrell de bu konudaki işbirliğinin 18 Mart uzlaşısı çerçevesinde devamı yönündeki görüşlerini açıkladı ve Mart ayındaki Zirvede konunun gündeme geleceğini belirtti. Borrell konuyla ilgili şunları söyledi:

Çok eleştirildi ama bu anlaşma somut sonuçlar doğurdu. Daha az insanın hayatını kaybetmesini sağladı. Düzensiz sınır geçişlerini azalttı. Türkiye’deki mültecilerin ve göçmenlerin durumunu iyileştirdi. Rakamlar ortada. Türkiye’deki mülteciler için yaklaşık 6 milyar avroyu sözleşmeye bağladık... Düzensiz göçün, can kayıplarının önlenmesi ve Türkiye’nin üzerindeki yük nedeniyle desteklenmesi ortak çıkarımızın bir parçası. (Çam, 2021)

25 Mart'ta bir araya gelerek diğer konuların yanında Doğu Akdeniz ve Türkiye-AB ilişkilerini ele alan liderler pozitif gündem çerçevesinde işbirliğinin devamını vurguladılar. Gümrük birliğinin güncellenmesi, yüksek düzeyli diyalogların başlatılması ve halklar arası temaslar pozitif gündem önerileri arasında yerini alırken, Türkiye-AB ilişkilerinin öne çıkan konusunu oluşturan göç ve mülteci konusuna ise ayrıca yer verildi (European Council, 2021). Türkiye'nin 4 milyon civarında Suriyeli mülteciye ev sahipliği yapmasından takdirle söz edilirken, AB'nin mülteciler ve ev sahibi topluluklara yaptığı yardımını devam etmesi gereği vurgulandı. Komisyon, Türkiye'deki mültecilerin yanında Ürdün ve Lübnan'daki mültecilere yönelik finansmanın devamı için bir teklif hazırlamakla görevlendirilirken, göç yönetiminde Türkiye ile işbirliğinin güçlendirilmesi gerektiği belirtildi. Bu işbirliğinin, sınırların korunması ve yasadışı göç ile mücadelenin yanı sıra, AB-Türkiye Bildirisi doğrultusunda düzensiz göçmen ve iltica talebi kabul edilmeyen sığınmacıların Türkiye'ye iadesini de içermesi noktası üzerinde duruldu. Borrell'in raporunda da bu nokta vurgulanıyor ve Türkiye'nin Ege adalarından 1450 düzensiz göçmeni geri alması talebinde bulunuluyordu (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2021). Ancak 18 Mart 2016 Türkiye-AB bildirisinin göç ve mülteci konusu dışında vize serbestliği, üyelik müzakerelerinin canlandırılması, gümrük birliğinin güncellenmesi, Türkiye'de bulunan Suriyelilerin 72 bin kadarının AB üye devletlerinde yerleştirilmesi gibi maddelerin olduğunu da unutulmaması gerekiyor.

TÜRKİYE-AB MÜLTECİ İŞ BİRLİĞİNİN GELECEĞİ

Pozitif gündem önerilerinin önemli bir ögesini oluşturan mülteci işbirliğinin devamı konusu önemini koruyor. Covid 19 pandemisi insan hareketliliğini büyük ölçüde azaltsa da, iç karışıklıklar, savaşlar, ekonomik zorluklar ve iklim değişikliği gibi olay ve olgular göç hareketlerini tetiklemeye devam ediyor. Kendisi de bir AB adayı olan Türkiye'nin coğrafi konumu AB'ye yönelen göçlerde kritik bir konumda olması sonucunu doğurdu. Halihazırda Türkiye'de yaşayan ve geri dönmeleri ihtimalinin düşük olduğu uzmanlarca belirtilen (İzci, 2021)³ Suriyelilerin yanında Irak, Afganistan ve Pakistan gibi ülkelerden gelen göçmenler Türkiye'deki göçmen nüfusunun artması

³ Bakınız: (Erdoğan, 2019).

sonucunu oluşturdu. Bu durum Türkiye'nin bir göçmen ülkesi olarak entegrasyon politikalarını daha detaylı düşünmesini gerektirirken, AB'ye yönelen göç hareketleri nedeniyle konunun Türkiye-AB ilişkilerinin merkezine yerleşmesine yol açtı. İşbirliğinin mali boyutu 25 Mart Konsey sonuçlarında görüldüğü gibi önemli bir boyutunu oluştursa da, sadece mali işbirliğine indirgenmeden daha geniş çerçevede ele alınması büyük önem taşıyor.

Küresel gündemin hızla değiştiği, AB'nin dijitalleşme ve yeşil mutabakat önceliklerinin Türkiye ile de yeni ve kritik işbirliği alanlarını oluşturduğu günümüzde iki tarafın giderek birbirine yaklaşması efektif bir işbirliğinin ön koşulunu teşkil ediyor. Pozitif gündemin hayata geçirilmesine engel oluşturabilecek gerilimlerden kaçınılması ve atılacak somut adımlarla ilişkilerin daha verimli ve sürdürülebilir bir zemine taşınması mülteci işbirliğinin sürdürülebilirliği açısından da gerekli. Her ne kadar Türkiye'nin üyelik perspektifi gündemden düşse de, AB ve Türkiye arasında bütüncül, işleyen ve yapıcı olan yegane çerçeveyi oluşturmaya devam ediyor. Bunun dışındaki formül arayışları bugüne kadar bütüncül, kapsamlı ve uygulanabilir bir alternatifin ortaya çıkmasını sağlayamadı. Bundan sonra da hemen uygulanabilir olmasa da üyelik perspektifinin geçerli olmaya devam etmesi, üyeliğin gerçekleşebileceği koşullar ortaya çıkana dek ise ilişkilerin mümkün olan en ileri seviyeye ulaşmasını sağlayabilecek önlemlerin alınması en akılcı yol olarak önümüzde duruyor. Bu doğrultuda gümrük birliğinin güncellenmesi, yeşil ve dijital gündem, mülteci işbirliği, dış politika ve güvenlik koordinasyonu, vize serbestliği, ulaştırma, enerji ve dijital ağlarda Avrupa şebekelerine Türkiye'nin dahil olması ilişkilerin canlanabileceği alanlar olarak pozitif gündemin de ötesine geçebilecek imkanlar sunuyor. Ancak her koşulda, bu işbirliklerinin hayata geçebilmesi güven, birlikte çalışma arzusu ve yüksek bir motivasyona bağlı. Geleceğini Avrupa'da gören Türkiye için siyasetten, ekonomiye, hukuktan yargıya her alandaki reformlar AB ile ilişkileri geliştirmenin ve AB karşısında zemin kaybını geriye döndürmenin anahtarı olmanın yanında Türkiye'nin 21. Yüzyılın tüm meydan okumalarına hazır olması ve imkanlarından yararlanmasının tek yolu olarak gözüküyor.

KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu (2018, Nisan 17). *Avrupa Komisyonu Türkiye 2018 raporu*, 153 final, Strasbourg. <https://www.ab.gov.tr/siteimages/kapbtablolar/20180417-turkey-report.pdf>

- Council of the EU (2018, Haziran 26). *Council Conclusions: Enlargement and Stabilisation Process*, 10555/18, Brüksel. <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>
- Council of the EU (2019). *Turkish drilling activities in the Eastern Mediterranean: Council adopts conclusions*, Press release, Temmuz 15, 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/15/turkish-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-conclusions/>
- Çam, Ö. T. (2021, Mart 15). AB 18 Mart mutabakatının yenilenmesini isteyecek, *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/ab-18-mart-mutabakatinin-yenilenmesini-isteyecek/2177028>
- Erdoğan, M. (2020). *Suriyeliler Barometresi 2019*. <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-OZET-TR-04092020.pdf>
- European Council (2016, Mart 18). *Press Release: EU-Turkey Statement*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- European Council (2021, Mart 25). *Statement of the Members of the European Council*, Brussels. (OR. en). <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtco-statement-en.pdf>
- General Secretariat of the Council (2020, Aralık 11). *European Council meeting- Conclusions*, Brussels, EUCO 22/20. (OR. en). <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>
- General Secretariat of the Council (2020, Ekim 2). *Special Meeting of the European Council conclusions*, EUCO 13/20. Brussels.(OR. en). <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>
- Godoy Rivas, B. ve Batalla Adam L. (b. t.). *A Fresh Start On Migration? The New Pact And Its Implications For EU-Turkey Cooperation*. https://d4b693e1-c592-4336-bc6a-36c134d6fb5e.filesusr.com/ugd/c80586_9a8a9adb0e7d4fc6bcc3cb3b80c28708.pdf
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2021, Mart 22). *Joint Communication to the European Council: State of play of EU-Turkey political, economic and trade relations*, JOIN(2021) 8 final/2, Brussels. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN\(2021\)8&lang=EN](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2021)8&lang=EN)
- İzci, İ. (2021, Mayıs 2). Türkiye'deki Suriyelilerin gönüllü bir şekilde geri dönme ihtimalleri yok, *Hürriyet*. <https://www.hurriyet.com.tr/kelebek/hurriyet-pazar/turkiyedeki-suriyelilerin-gonullu-bir-sekilde-geri-donme-ihimalleri-yok-41801416>
- Kirişçi, K.ve Yavçan B. (2020, Haziran 11). As COVID-19 worsens precarity for refugees, Turkey and the EU must work together, *Brookings Institute*. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/11/as-covid-19-worsens-precarity-for-refugees-turkey-and-the-eu-must-work-together/>
- Nas, Ç. (2019). The EU's Approach to the Syrian Crisis: Turkey as a Partner?, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 16(62), 45-64.

T.C. Dışışleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2021, Ocak 13). *Cumhurbaşkanımız Sayın Recep Tayyip Erdoğan Avrupa Birliği ölkeleri Büyökelçileri ile Biraraya Geldi.*
https://www.ab.gov.tr/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-avrupa-birligi-ulkeleri-buyukelcileri-ile-biraraya-geldi_52369.html



MARMARA
ÜNİVERSİTESİ