

# AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YENİ GÖÇ VE İLTİCA PAKTI: AB VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR FIRSAT MI?

AB'nin yeni göç ve iltica paktı kimilerine göre gerçekçi bir tavizi yakalamış bir politika öngörüyor kimilerine göre ise yeni hiçbir şey barındırmadığı gibi Yunanistan'la karasularımızda sıklıkla şahit olduğumuz geri itmeler (pushbacks) gibi insan hakları ihlallerine karşı önlemler konusunda son derece yetersiz.



**A**ralık 2019'da göreve başlayan yeni Avrupa Komisyonu, hiç vakit kaybetmeden birliğin öncelikli alanlarından olan göç ve iltica konusunda daha etkin bir iş birliği için çalışmalara başladı. Komisyonu bekleyen zor sınav, bir yandan göç hareketliliğinin yükünü çeken Yunanistan, İspanya, İtalya gibi sınır ülkelerine adil bir sorumluluk paylaşımı sunmayı, bir yandan da yüksek göç karşıtlığı etrafında Visegrad Dörtlüsü'nü kuran Polonya gibi ülkeleri korkutmamayı gerektiriyordu. Uzun pazarlıklar sonucu Parlamento'ya sunulan AB'nin Yeni İltica ve Göç Pakti, Türkiye'de şimdiye kadar çok dikkat çekmediyse de birlik ile ilişkilerin geleceğine dair önemli nüveler barındırmakta.

## Güven tazeleme hedefi

Paktın temel hedefleri; iyileştirilmiş ve hızlı iltica süreçleri, birlik içinde daha adil bir külfet paylaşımı, üye ülkeler arasında dayanışmanın artırılması ve böylece AB'nin göç konusunu gerçekten de yönetebileceğine dair güveni tazelemek. Şu anda hem Avrupa Parlamentosu'ndan hem de AB Konseyi'nden onay bekleyen yeni pakt bir yandan da ateşli tartışmalara sebep olmakta. Çünkü yeni pakt kimilerine göre gerçekçi bir tavizi yakalamış bir politika öngörüyor kimilerine göre ise yeni hiçbir şey barındırmadığı gibi Yunanistan'la karasularımızda sıklıkla şahit olduğumuz geri itmeler (pushbacks) gibi insan hakları ihlallerine karşı önlemler konusunda son derece yetersiz.

# Doç. Dr. Başak YAVÇAN

TOBB Ekonomi ve Teknoloji  
Üniversitesi ve Liège Üniversitesi



## Vize ret oranları artar mı?

Öte yandan, ilticaya yönelik hızlandırılmış süreçlerin ne derece adil işleyeceği, haksız iadeleri artırıp artırmayacağı da tartışma konusu. Yeni pakt ile sağlanması öngörülen paylaşım göre örneğin İtalya'da ilticaya başvurmuş bir göçmen daha önce bir AB üye ülkesinden turist veya öğrenci vizesi almış ise başvuruyu o ülkenin sorumluluğuna giriyor. Bu bağlamda AB dışında bir ülke perspektifinden ister istemez akıllara gelen soru ise acaba bu durum AB ülkelerinin gelecekteki bir ilticadan korkarak, hali hazırda tartışmalı yüksek vize ret oranlarını daha da artırıp artırmayacağı.

Paktta Türkiye'yi doğrudan ilgilendiren kısımlardan biri, önemli üç hedeften biri olan üçüncü ülkelerle iş birlikleri konusu. Avrupa Birliği'nin sınırları çevresinde tampon bölgeler yaratmak suretiyle göç yönetimini dışsallaştırma politikası bu pakt ile daha da kuvvetlenerek devam edeceğe benzer. Gerek sınır güvenliği ve veri yönetimi, gerekse göçmenlerin üçüncü ülkelerdeki koşullarına ilişkin düzenlemelere yönelik iş birlikleri önemli dış politika araçları olarak önerilmekte. Bu da elbette ki Mart 2016'da Türkiye-AB arasında imzalanan Mülteci Muta-bakatı ve benzeri iş birlikliklerinin ilerleyen yıllarda da devam edeceğinin habercisi niteliğinde.

Bahsi geçen başlıkları derinlemesine tartışmak ve konuya Türkiye'nin bakış açısını AB çevrelerinde yaygınlaştırmak amacıyla Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Brüksel Temsilciliği, AB-Türkiye Forumu iş birliğiyle, "AB'nin Yeni Göç ve İltica Paktı: Daha fazla AB-Türkiye İşbirliği için Bir Fırsat mı?" başlıklı webi-neri, 9 Kasım 2020 tarihinde Zoom platformu üzerinden düzenlendi. Etkinlik aynı zamanda, TOBB'un YouTube kanalından (<https://www.youtube.com/watch?v=0BVWjLZ6qDw&t=833s>) eş zamanlı bir şekilde, İngilizce ve Türkçe çeviri ile canlı olarak yayınlandı. Uluslararası siyaset, sivil toplum ve akademik alanlardan uzman konuşmacılar AB'nin yeni Göç ve İltica Paktı'nı mercek altına aldı, online yayın ilk 24 saat içinde dünya çapında 15 farklı ülkeden 250'den fazla kişi tarafından izlendi, kamu

kuruluşları, uluslararası kurumlar ve özel sektörün yanı sıra, sivil toplum da, bu seminerde temsil edildi. Bu değerlendirme yazısının devamında, bahsi geçen toplantıda ortaya koyulan görüş ve önerilere ayrıntılı olarak yer vermek suretiyle, konuyla ilgili geniş bir çerçeve çizmek amaçlandı.

Doç. Dr. Başak Yavcan tarafından hazırlanan ve yönetilen bu online seminerle birkaç farklı amaç eş zamanlı olarak hedeflendi. İlk olarak seminer, yeni Paktın farklı sütunlarını, Avrupalı ve Türk paydaşlarla analiz etmeyi ve konu ile ilgili teknik ve derin bir tartışma ortamı oluşturmayı amaçlamıştı. Yeni Pakt, güçlü bir sınır yönetimi ve yeni araçlara sahip kalıcı bir dayanışma sistemi (örneğin, AB entegrasyonu üzerinde önemli etkileri olan geri dönüş sponsorlukları ve iltica ve göç alanında yük paylaşımı) ve aynı zamanda üçüncü taraflarla güçlü bir dış boyutu öngörmekte. Bu bağlamda Türkiye, dünyada en çok mülteciye ev sahipliği yapan ülke olarak bu önemli iş birliği partnerlerinden biridir. Hem bir transit hem de kaynak ülke olmasının yanı sıra, Türkiye, göç yönetiminde AB'nin önemli bir ortağı ve 1995 yılından beri AB Gümrük Birliği'nin bir tarafı olan önemli bir aday ülkedir. Bu bağlamda, bu webinerle aynı zamanda, küresel göç rotalarında hem bir kaynak hem de bir transit ülke olan Türkiye'nin öncelikleri ve AB ile iş birliğinden beklentilerini de, ev sahipliği yaptığı sığınmacıların ihtiyaçları bağlamında ortaya koymak hedeflendi.

Moderatör Başak Yavcan'ın oturumu başlatmasını müteakiben, organizasyonu gerçekleştiren iki kurumdan biri olan TOBB'un Brüksel temsilcisi Haluk Nuray, TOBB ETÜ ve TOBB Başkanı M. Rifat Hisarcıklıoğlu adına katılımcılara teşekkür ederek, göçün iş dünyası için ortaya koyduğu zorluk ve fırsatların altını çizmiş, iklim, eşitsizlik veya Covid-19 gibi, göçün de küresel bir yönetim gerektiren bir olgu olduğunu belirtmiştir. Etkinliğin partneri Avrupa Parlamentosu AB-Türkiye Forumu'ndan Laura Batalla ise, açılış konuşmasında, kurumunun Türkiye ve AB arasında karşılıklı anlayış köprüleri kurmadaki rolünü vurgulamış ve webinerin, AB ve Türkiye'nin nasıl bir göç gündeminde iş



birliğı yapması gerektiğine dair bu tartışmayı tam zamanında başlattığını dile getirdi.

### **Mart 2016 Mutabakatı'nın mutlaka yenilenmesi önerildi**

Panelistlerden, Avrupa İstikrar Girişimi (ESI) Başkanı ve Türkiye AB Mülteci Mutabakatı'nın mimarlarından Gerald Knaus, Pakt'ın ortaya çıkış sürecinde Avrupa Birliği'nin uzun süredir çözmeye çalıştığı, yasadışı girişleri nasıl kontrol edebileceği veya azaltabileceği sorusuna yanıt verme girişimini yansıttığını vurguladı. Knaus, bu bağlamda düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iadesini öngören Mart 2016 Mutabakatı'nın önemini altını çizdi ve mutlaka yenilenmesi gerektiğini belirtti. Mevcutta uygulanan, sığınmacılara yönelik geri itme ve caydırma politikalarının hukuka aykırı olduğunu ve Türkiye ile AB arasında yeni bir anlaşmaya varılmadıkça bu uygulamaların devam edeceğini savundu. Knaus, bu süreçte yeni bir mutabakat metnine dair teklifin, Türkiye'den gelmesi gerektiğini ve Yunanistan'la uzlaş halinde olmasının önemini vurguladı. Türkiye'nin taleplerinde, AB'nin yeniden yerleştirme taahhütlerini arttırma ve Türkiye'deki mültecilere mali desteğini arttırma ihtiyacı konusunda ısrarlı olması gerektiğini belirtti. Bu bağlamda Knaus, Pakt'ın üçüncü

ülkelerle iş birliğine dair hükümler bağlamında çok az yenilik barındırdığına, ancak AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı gibi mevcut ve olası işbirlikleri için de hukuki bir zemin hazırladığına dikkat çekmiştir.

### **Beklentileri karşılamıyor**

Avrupa Parlamenti Tineke Strik ise Pakt'ın özellikle olası insan hakları ihlalleri bağlamında sonuçlarını ele alırken, Yunan adalarındaki bulunan kamplardaki dramatik durumları önlemede olası kritik rolüne rağmen, Pakt'ın beklentileri karşılayamadığını vurguladı. Strik'in eleştirisi esas olarak, Pakt'ın sınır ülkelerine herhangi bir yardım sağlamadığı ve bunun yerine, uygulamadaki başarısı halihazırda yeterli seviyede olmayan sınır ülkelerinin ulusal kapasitelerine bağlı olan hızlandırılmış sınır prosedürlerini ileri sürdüğüne yönelikti. Strik, Dublin'in öngördüğü, miadını doldurmuş ilk giriş yaptığı ülkede iltica başvurusu yapma ilkesinden artık vazgeçmenin önemini vurgularken, iltica süreçlerindeki olası insan hakları ihlallerinin önlemlerinin yetersiz olduğunu belirtti. Ayrıca, Pakt'ın öngördüğü izleme ve denetleme prosedürleri hakkında endişelerini dile getirdi, bunun ulusal otoritelerle gerçekleştirilmemesi gerektiğini vurguladı ve bu



konuda üçüncü ülke yardım paketlerini de içermesi gerektiğini ifade etmiştir.

### **Daha fazla maliyet paylaşımı üyeler arasında yapılmalı**

Strik'in Pakt'a dair olumlu değerlendirdiği konu ise refakatsiz çocukların, artık sınır prosedüründen geçmesine gerek olmamasına yönelik düzenleme oldu. Strik, bu eleştirileri ışığında, AB üyesi ülkeleri daha fazla maliyet paylaşımı yapmaya ve sığınmacıların, ev sahibi üçüncü ülkelerdeki entegrasyon çabalarına yatırım yapmak sureti ile işgücü piyasalarına erişimi kolaylaştırmaya davet etmiştir. İkinci turda Strik, üçüncü ülkelerle iş birliği boyutunu ve bu tür bir iş birliğinin yol açabileceği potansiyel insan hakları sorunlarını daha geniş bir çerçevede detaylı olarak değerlendirdi ve üçünü ülkelerle ilişkilerde demokratik koşulluluğun öneminin altını çizdi.

### **Entegrasyon çabası nerede?**

Son konuşmacı Prof. Dr. Ayhan Kaya ise karşılaştırmalı analizinde, Pakt'ın dayanışma, dayanıklılık ve sorumluluk paylaşımına yaptığı vurgunun; iş birliği açısından ileriye dönük olumlu bir adım olarak algılanabileceğini savundu. Ancak Kaya, Pakt'ın 11 Eylül'ün İslamofobik siyasi ortamında inşa edilmesinden ve göç ve iltica politikalarının yeniden ulusallaştırılması eğiliminden ötürü endişelerini dile getirdi. Kaya, Pakt'ı, entegrasyondan ziyade geri dönüşlere verdiği önem ve caydırıcılığa karşı cesur önlemler almadığı için de ayrıca eleştirdi. İkinci turdaysa Kaya, yerel yönetimlerin mültecilerin entegrasyonu ve refahındaki rolünü vurguladı ve belediye aktörlerini doğrudan desteklemeye çağırdı.

Ayhan Kaya, Suriyeli mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu ile ilgili mevcut eksikliklere dikkat çekerek AB'nin desteğiyle geçim kaynaklarını desteklemek için sürdürülebilir çözümler bulma ihtiyacının altını ayrıca çizdi. Bu bağlamda moderatör Başak Yavçan da, sığınmacıların da kayıt altında çalışarak üretim süreçlerinde yer aldığı ürünlere, AB piyasasına imtiyazlı erişim verilmesi sureti ile sürdürülebilir iş birliğinde önemli adımlar atılabileceğinin, bu konuda TOBB'un önemli bir paydaş olabileceğini vurguladı. Panelistler, konuşmalarının ardından webineri izleyenlerden gelen Türkiye ile AB arasında gerçekleşebilecek olası yeni bir mülteci mutabakatının nasıl olması gerektiği, yeni Pakt'ın iltica süreçleri ve geri dönüş süreçlerini etkileyebilecek ulusal kapasite sorunları ve olası insan hakları ihlallerini konu alan soruları yanıtladı.

### **Görüşmeler yavaş ilerliyor**

Düzenlenen toplantıdan bu yana Yeni İltica ve Göç Paketi, AB Parlamentosu'nda önemli tartışmalara konu oldu. Geçen sekiz ay boyunca az sayıda konuda uzlaşıya ulaşılabilmesi, Pakt'ın mimarlarından Avrupa İşçileri Komisyoneri Ylva Johansson dahil pek çok bürokratin, görüşmelerin çok yavaş ilerlediğini kabul etmesini de beraberinde getirdi. Bunun sebeplerinden

bir çoğu da, bahsi geçen webinerde altı çizilen hızlandırılmış mekanizmaların yol açabileceği olası insan hakları ihlalleri, konu ile ilgili bir bağımsız denetçi kuruluşun öngörülmesi ve sınır kontrolleri bağlamda Libya gibi üçüncü ülkelerle işbirliklerinin yol açabileceği sorunlar oldu.

Avrupa Parlamentosu'nda görüşmeler devam ederken, iki önemli gelişme gündemi yerinden oynattı. İlk olarak, Mayıs ayının başında The Guardian tarafından yayınlanan haber dosyasında, COVID-19 pandemisi süresince 40 bin sığınmacının AB ülkeleri ve AB ile anlaşmalı üçüncü ülkelerce uluslararası hukuka aykırı bir şekilde AB karasularından geri itildiklerini ortaya çıktı. Bunu takiben, 17 Mayıs'da çoğu Fas asıllı ve yüzlercesi refakatsiz çocuktan oluşan yaklaşık 6 bin düzensiz göçmenin Melilla ile Avrupa ve Afrika arasındaki tek kara sınırı olan Ceuta'ya ulaşması, İspanya'yı diplomatik bir kriz zemininde eşi görülmemiş bir göçmen kriziyle karşı karşıya bıraktı. Bunun sonucunda mevcut denetleme eksiklikleri bu süreçlerdeki tartışmalı müdahalelerin ana aktörü AB sınır koruma ajansı Frontex'in artan bütçesi ve etkinliğini de hedef alır hale geldi. Ayrıca Pakt, iş birliği bağlamında sınır güvenliğinin üzerine fazlaca odaklanması, yasal işçi göçüne yönelik bir çerçeve sunmaması ve öngörülen dayanışma mekanizmalarının zorlayıcılıktan ve yaptırımlardan yana zayıf olması sebebiyle de eleştirileri oklarından nasibini aldı. Son olarak 27 Mayıs 2021'de Avrupa Parlamentosu Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi tarafından gerçekleştirilen kamuya açık oturum, mevcut kaygılar giderilmeden uzlaşmanın imkansızlığının altını çizirken yeni Pakt konusunda uzlaşıdan ne derece uzak olunduğunu da açıkça ortaya koymuş oldu.

Şu şekilde yeni pakta yönelik süregelen tartışmalar yeni bir dayanışma mekanizması sunmaktan ziyade, düzensiz geçişlerin doğrudan hedefi olan İtalya, İspanya, Malta ve Yunanistan gibi ülkeler ve sorumluluk paylaşmaktan kaçınan diğer ülkeler arasındaki uçurumu arttırırken, bir yandan da insan hakları odaklı sol ve liberal siyasi hareketler ile popülist ve aşırı sağ partilerin arasındaki fay hatlarını derinleştirmekte. Şimdiye kadar göç konusunda iş birliği söz konusu olduğunda hep asgari müşterekde buluşarak "Kale Avrupası" anlayışını perçinleyen dışlayıcı politikalarda uzlaşabilen Avrupa Birliği, bu yaklaşımın sürdürülebilirlikten uzak olması kaynaklı göç yönetimindeki mevcut sıkışmaya yine benzer bir çıkış yolu aradıysa da, kolayca bir sonuca ulaşamayacak gibi görünüyor. Bu da Pakt'ı dışlayıcılık ve insan hakları ihlalleri üzerinden eleştirenler adına sevindirici görünüyor. Öte yandan, nasıl bir AB'nin bu konuda nasıl bir uzlaşıya varacağı konusunun bir türlü netlik kazanmaması ise Türkiye gibi üçüncü ülkelerle işbirliklerinde ne gibi konuların önceliklendirileceği konusunda da kafalardaki soru işaretlerini artırır nitelikte.

1 <https://www.theguardian.com/global-development/2021/may/05/revealed-2000-refugee-deaths-linked-to-eu-pushbacks>

2 <https://www.infomigrants.net/en/post/32325/why-nearly-6-000-migrants-were-able-to-enter-spain-s-ceuta-enclave-in-one-single-day>

3 Kamuya açık oturum şu linkten izlenebilir: [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs\\_20210527-0900-COMMITTEE-LIBE\\_vd](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20210527-0900-COMMITTEE-LIBE_vd)