



Türkiye - AB İlişkilerindeki Son Gelişmelere Sağduyu ve Bilgi ile Yaklaşmak

Son zamanlarda Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinin yeniden canlandığı izlenimi veren bazı somut gelişmeler oldu. 29 Kasım 2015 tarihinde yaklaşık on yıl sonra Türkiye ile AB'nin devlet ve hükümet başkanları bir zirve toplantısında bir araya geldi, 14 Aralık 2015 tarihinde iki yıldan sonra ilk defa katılım müzakereleri kapsamındaki bir fasıl (17. Fasıl: Ekonomik ve Parasal Politika) açıldı.

Bu gelişmelerin başlıca itici gücü ikinci dünya savaşından bu yana tarihinin en ciddi mülteci krizini yaşayan AB'nin bu krize çözüm bulma çabaları kapsamında Türkiye ile işbirliği yapmaya karar vermesiydi. AB bir süredir sınırlarına mülteci akımı karşısında topraklarına düzensiz göç akışını engelleyerek iskan plan ve programları vasıtasıyla meşru sığınmacılardan bir kısmını düzenli şekilde alacak bir süreç oluşturmaya ve eşanlı olarak mültecileri kendi bölgelerinde tutmak için onlara ev sahipliği yapacak ülkelere istihdam, eğitim, gıda ve sağlık hizmetlerinin sağlanmasında da yardımcı olma niyetinde. AB bu şekilde bir anlamda mültecilerin yükünü üçüncü ülkelerle paylaşmaya çalışıyor. Kendisinin bundan sonra sadece nitelikli mülteci alacağı konusundaki yaklaşımı ve bu yaklaşımın sınırlı sayıda AB üye ülkesi tarafından paylaşıldığı düşünülürse bu çabanın bazıları tarafından "kültet devri"² olarak algılanması da yadırganmamalı.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

² Başak KALE, "Kral Çıplak !!! 2.3 milyon Suriyeli Mültecimiz Var", Birgün, 13.12.2015

Bu bağlamda Türkiye'nin AB'nin acilen işbirliğine gitmek istediği anahtar ülke konumunda görülmesi de çok doğal, çünkü ülkede yaklaşık 2.3 milyon Suriyeli "misafir" bulunmakta ve bu yıl 350.000'den fazlasının Avrupa'ya gitmek üzere Türkiye'den ayrıldı.

AB, mülteci krizine bir çözüm bulmak üzere, uzun yıllar sonra ilk defa 29 Kasım'da Türkiye ile bir zirve toplantısı gerçekleştirdi. Bu zirvede tarafların mülteci krizine çözüm için yapacakları işbirliğinin parametrelerinin yer aldığı ortak eylem planı kabul edildi ve bu alanda işbirliği yapması karşısında Türkiye ile ilişkilerde atılacak olumlu adımlar açıklandı. Türkiye, yasadışı yollarla AB'ye girmeye çalışan göçmenleri geri alacak, ülkede "geçici koruma" altında bulunan "misafirler" in sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirecek, işgücü pazarına erişimleri için çalışma izni verecek, insan kaçakçılığının önlenmesi için AB ile işbirliği yapacak, AB'de de isteyen üye ülkeler bütün başvuru işlemleri Türkiye'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından tamamlanması koşuluyla 29 Kasım 2015 öncesi Türkiye'ye girmiş bulunan belirli sayıda nitelikli mülteciyi kabul edecek. Buna göre, AB Suriyeli "misafirlerin" Türkiye ile daha sağlıklı bir bütünleşme sağlayabilmeleri için 3 Milyar Euro'luk bir yardım yapacak, bu yardım iki tarafın da temsilcilerinin bulunduğu bir komite tarafından işbirliğinin amaçlarına uygun olarak dağıtılacak ve Türkiye ile vizelerin kalkması için hazırlıklar hızlanacak. Dış ve güvenlik politikasına ilişkin düzenli işbirliği yapılarak, bu bağlamda özellikle terörizm ile mücadelede ağırlık verilecek ve taraflar arasında yılda iki kez zirve toplantısı gerçekleştirilecek.

29 Kasım 2015 tarihinde yapılan zirvede, ayrıca katılım sürecinin hızlandırılması gerekliliği üzerinde de anlaşıldı ve bu çerçevede 14 Aralık 2015 tarihinde toplanan Hükümetlerarası Konferans'da Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. Fasalı açıldı.

Bütün bunlar çok olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir ve katılım sürecinin canlanması ile paralel olarak yürütülecek mülteciler konusundaki işbirliğinin taraflar arasında kaybolmaya yüz tutmuş olan karşılıklı güveni yeniden tesis ederek, ilişkilerin daha da gelişmesine katkı sağlayacağı ifade edilebilir. Bunların gerçekleşmesi Türkiye'nin çağdaş dünyada saygın bir konum elde etmesini isteyen herkesin dileği. Ancak bunların gerçekleşebilmesi için yapılması gerekenlerin ve mevcut ve olası engellerin de bilgilili ve sağduyulu bir şekilde ele alınması ve kamuoyu ile paylaşılması gerekiyor ki toplum olarak yaşayabileceğimiz yeni bir hayal kırıklığı ilişkilerin kötüleşmesine neden olmasın.

- ÖNCELİKLİ OLARAK VERİLECEK 3 MİLYAR AVRO'LUK YARDIM YETERLİ OLACAK MI?

AB, zirve toplantısında Türkiye'ye öncelikle 3 milyar Avro vereceğini açıkladı. Ancak, AB'den gelecek 3 milyar Avro'nun henüz hangi kaynaktan sağlanacağı üzerinde anlaşılamadı. Avrupa Komisyonu'nun bu miktarın 1 milyar Avro'sunu temin edeceği *(bu miktar mülteci krizinde işbirliği yapılmasıyla ilişkisi olmayan katılım öncesi fonlardan temin edilecek ve geri kabul merkezlerinin inşasına harcanacak)* açıklaması var ama kalan miktar üye ülkelerin bütçesinden mi çıkacak, hangi ülke ne kadar katkıda bulunacak bu henüz belli değil. Şu ana kadar Birleşik Krallık 400 bin

Euro vereceğini açıklamış bulunmakta ³. Büyük olasılıkla kalan miktarın aslan payını da Almanya karşılayacak.

Her ne kadar 29 Kasım'da gerçekleşen zirvenin sonuç belgesinde daha sonra farklı yardımların sağlanacağı ima edilmişse de bu konuda bir kesinlik yok. Bu miktarın en azından 2/3 sinin Türkiye'de yaşayan ve sadece % 15 kadarı kamplarda bulunan geçici koruma altında Suriyeli "misafir"lerin topluma uyum sağlayabilmeleri için ⁴ gerekli eğitim, mesleki eğitim, sağlık, sosyal politika ve iş olanakları yaratılması alanında harcanması bekleniyor. Hali hazırda çalışma izni bulunmayan Suriyeliler geçici ve düzensiz işlerde çalışıyorlar. Bu durum Türkiye'nin bir süredir mücadele ettiği kayıt dışılığı artırdığı gibi, ülkenin nitelikli Suriyeli işgücünden faydalanamamasına da neden oluyor. Çalışma izni yasal olarak verilebilse bile iş olanakları sağlanması şart. Türkiye'de bulunan Suriyelilerin % 30'unun çocuk olduğu göz önüne alındığında, yeniden gündeme gelmeye başlayan çocuk işçiliğinin önlenmesi için kontrollere ek olarak eğitim olanaklarının da, dil sorunu da aşılarak sağlanması zorunlu. Bütün bunlar birlikte ele alındığında AB tarafından sağlanacak yardımın AB'ye düzensiz göçü engelleyip engelleyemeyeceği açısından soru işaretleri bulunmakta. Suriyeli göçmenler yasal olarak çalışabilecekleri, gerekli olduğu takdirde yeniden eğitim görebilecekleri, hemen iş bulamazlarsa, saygın bir yaşam için yeterli sosyal yardım alabilecekleri, çocuklarının nitelikli bir eğitimden faydalanabileceği, uzun dönemli bir perspektif görmek istiyorlar ⁵. Buna bir de Türkiye'de hızla bozulan güvenlik ortamı ve istikrarsızlık sorunlarını eklersek, Almanya başta olmak üzere AB ülkelerinin her zaman Türkiye'den daha çekici olacağı ortada.

- **AVRUPA KOMİSYONU VARILAN ANLAŞMALARIN GÖÇMENLERİ TÜRKİYE'DE TUTACAĞINDAN ENDİŞELİ: GÜVENSİZLİK SORUNU**

Avrupa Komisyonu da bu konuda endişe duyuyor olmalı ki taraflar arasında varılan anlaşmaya ilişkin olarak hazırladığı karar tasarısında ⁶ "Eğer Türkiye'den AB'ye yasadışı yollarla gelen kişi sayısında ciddi bir azalma olmazsa, bu ülkeden belirli sayıda mülteci almaya gönüllü olan AB üye ülkeleri, bu uygulamayı durdurabilir veya alacakları mülteci sayısının da ayarlama yapabilirler" ifadesine yer vermiş. Avrupa İstikrar Enstitüsü (ESI), haklı olarak işbirliğinin başlangıç aşamasında böyle bir tasarı hazırlanmasının işbirliğine zarar verebileceğini ve Türkiye'ye

³ "EU leaders race to secure €3bn migrant deal with Turkish president" , The Guardian, 12 November 2015.

⁴ German Marshall Fund'ın yaptığı yeni bir kamuoyu araştırmasına göre Türklerin % 81'i göçmenlerin uyum sağlayamadığını, %68'i ise mültecilere karşı daha katı bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğini düşünüyor. German Marshall Fund of United States, Turkish Perception Survey, Ekim 2015.

⁵ European Stability Initiative, "The Devil in the Detail : Why the EU-Turkey deal will fail and how to get to a deal that works", 29 November 2015.

⁶ COMMISSION RECOMMENDATION of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf)

güvensizlik olarak algılanabileceğini belirtiyor ⁷. ESI'nin dikkat çektiği başka bir husus, Komisyonun bu tasarısında, AB üye ülkeleri tarafından gönüllülük temelinde alınacak mülteci sayısının BMMYK kapasitesi ile sınırlı olacağını belirtmesi. ESI'ye göre bu konuda BMMYK'nın kapasitesine yapılan referans, AB'nin Türkiye'den alacağı mülteci sayısına sınır getirebilir. Bu arada dikkat çeken başka bir husus, Türkiye'nin topraklarından AB'ye yasadışı yollarla giden göçmenleri geri alma yükümlülüğü getirilirken AB üye ülkelerinin Türkiye'den mülteci almasının gönüllülük temelinde olmasıdır.

- TÜRKİYE VATANDAŞLARINA AB TARAFINDAN UYGULANAN VİZELER OTOMATİK OLARAK EKİM 2016'DA KALDIRILABİLECEK Mİ?

29 Kasım 2015'de Türkiye ile AB üye ülkeleri arasında gerçekleşen zirve toplantısından sonra Türkiye'de oluşan algı, Türkiye vatandaşlarına uygulanan vizelerin Ekim 2016'da kaldırılacağı yönünde oldu. Ancak zirvenin sonuç belgesine ⁸ bakıldığında vizelerin kaldırılmasının Türkiye'nin Haziran 2016'da geri kabul anlaşmasını (1 Ekim 2014'de yürürlüğe girmiştir) tamamen uygulamaya başlamasına ve tarafların 16 Aralık 2013 tarihinde üzerinde anlaştıkları "Vize Yol Haritası"nın koşullarını yerine getirmesine bağlı olduğu görülür. Yol Haritası koşullarının yerine getirilip getirilmediği konusunda kararı da Avrupa Komisyonu verecektir. Bu konudaki ilk raporunu Ekim 2014'de yayımlayan Komisyon, ikinci ve üçüncü raporlarını sırasıyla Mart 2016 ve Ekim 2016'da yayımlayacaktır. Ayrıca Türkiye'nin koşulları yerine getirdiğinin Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmasından sonra AB Bakanlar Konseyi'nin (*nitelikli çoğunlukla*) ve Avrupa Parlamentosu'nun (*mutlak çoğunlukla*) bu konuda karar alması zorunlu.

Geri Kabul Anlaşması tam anlamıyla uygulanmaya başladığında Türkiye, kendi toprakları üzerinden yasa dışı yollarla kaçak olarak AB'ye giden göçmenleri geri alma yükümlülüğü altına girmiş olacaktır. Yaklaşık 72 kriter içeren "Vize Yol Haritası" gereği yapılması gerekenler ise şu şekilde sınıflandırılabilir :

- Dokümanların güvenliği (pasaportlar vize formları vb)
- Göç yönetimi
- Kamu düzeni ve güvenliği (Europol ile işbirliği, AB normlarına uygun bir kişisel verilerin korunması yasası, organize suçlarla mücadele, yolsuzlukla mücadele vb)
- Dış ilişkiler ve temel haklar (Özellikle özgürlük ve güvenlik alanında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi –AİHM- içtihat kararlarına uyum, adil yargılanma hakkı, ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü)

Türkiye'nin özellikle sorun yaşadığı alanlar Komisyon raporlarında da belirtildiği gibi, temel haklar alanındadır. 2014 yılında Türkiye AİHM kararlarını en fazla ihlal eden ülkeler arasında Rusya'dan sonra ikinci gelmiştir. İhlal edilen başlıca AİHM kararları yurttaşların özgürlük ve güvenlik haklarına,

⁷ ESI Newsletter, 14.12.2015

⁸ Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015, European Council, Council of the EU,

adil yargılanma hakkına ve ifade özgürlüğüne ilişkindir. Bu alanlar AB'nin 2015 yılı İlerleme Raporu'nda da Türkiye'nin gerileme gösterdiği alanlar olarak öne çıkmıştır. Umudumuz bu alanlarda Ekim 2016'ya kadar somut ve ciddi ilerleme sağlanması yönünde olduğu halde, bu beklenti çok gerçekçi gözükmemektedir.

Ayrıca "Vize Yol Haritası" nda yer almasına rağmen Türkiye tarafından yerine getirilmesi çok zor görülen iki yükümlülük bulunmaktadır:

- Türkiye, Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne dâhil ettiği, ülkesinin doğusundan geleceklere mülteci olarak kabul etmeyeceğine ilişkin "coğrafi sınırlamayı" kaldırmak zorunda kalacak mı?
- Türkiye, bölgesindeki ülkelere yönelik olarak başlattığı vizesiz seyahat uygulamalarını devam ettirebilecek mi?

Her ne kadar Türkiye, üzerinde anlaşılan ortak "yol haritası" na karşın kendi hazırladığı "meşruhatlı yol haritası"nda bu zor koşulların tam üyelikle birlikte yerine getirileceğini belirtmiş olsa da AB yetkilileri, meşruhatlı yol haritasını tanımadıklarını, ortada bir tek yol haritası olduğunu belirtmektedirler.

Bütün bu koşullar değerlendirildiğinde Türkiye vatandaşlarına vizelerin Ekim 2016'da kalkması zor görünmektedir.

- TÜRKİYE'NİN AB KATILIM SÜRECİ CANLANIYOR MU?

14 Aralık 2015 tarihinde, Türkiye'nin AB katılım müzakereleri çerçevesinde 17. Fasil olan Ekonomik ve Parasal Politika faslı açılmıştır. Böylece iki yıl aradan sonra müzakerelerde tekrar bir fasıl açılmış bulunmaktadır. Bu fasılın Türkiye'nin AB katılım müzakereleri sürecinde çok özel bir konumu bulunmaktadır. Fransa'da Nicolas Sarkozy 2007 baharında iktidara gelmeden Fransa da dahil tüm AB ülkeler oybirliği ile Türkiye'nin bu fasıldaki performansını müzakereleri açmak için yeterli görmüştür. Dönem başkanı sıfatıyla Almanya, resmi bir mektupla Türkiye'yi müzakereleri açmaya davet ederek, "müzakere pozisyon belgesi" ⁹ hazırlamasını istemiştir. Türkiye kendisinden istenen müzakere pozisyon belgesini AB'ye Mart 2007'de resmen sunduktan sonra, Sarkozy'nin inisiyatifli ile bu fasıl da üyelikle doğrudan ilişkili olduğu gerekçesiyle Fransa tarafından bloke edilen fasıllar arasında yer almıştır. Dolayısıyla bir AB üyesi, hiç bir AB kararına dayanmayan bir kararla AB'nin oybirliği ile aldığı başka bir kararı hiç saymış ve dönem başkanı sıfatıyla Almanya'nın yazdığı bir mektubu hükümsüz hale gelmiştir.

⁹ AB, katılım müzakerelerini sürdüren bir aday ülkenin bir fasıl açabileceğine karar verirse, dönem başkanlığı tarafından yazılan bir yazı ile o ülkeden o fasıl ile ilgili bir "müzakere pozisyon belgesi" yazmasını ister. Bu belgede müzakere eden aday ülke, söz konusu fasıl kapsamındaki AB müktesebatına uyum ve uygulama durumunu, uyum ve uygulamayı tamamlamak için alacağı tedbirleri, ihtiyaç duyuyorsa tam uyum için talep ettiği geçiş sürelerini ve gerekçelerini ve bütün bunları yapmak için gerekli olan fon miktarını AB'ye resmen iletir.

Daha sonra François Hollande iktidara geldikten sonra, Sarkozy'nin tam üyelikle ilgili gördüğü beş fasıldan birinden blokajı kaldırmış ve bu şekilde 22. Fasil olan Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslı Kasım 2013'de açılmıştır. 17. Fasil olan Ekonomik ve Parasal Politikası faslı üzerindeki blokajın kaldırılması da düşünülmüş, faslin geçen sene açılması gündeme gelmiş ama özellikle Türkiye'de Merkez Bankası'nın bağımsızlığına ilişkin oluşan şüpheler ve ülkede hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve temel özgürlükler alanındaki durum nedeniyle bazı ülkeler faslin açılmasına karşı çıkmışlar, bazı ülkeler de bu sorunları bahane etmişlerdir.

Peki şimdi 29 Kasım'da yapılan zirve ve 14 Aralık'da 17. Faslin açılmasıyla katılım sürecinin canlandığını söyleyebilir miyi. 29 Kasım Zirvesinin sonuç belgesinde Avrupa Komisyonu'nun, 2016 yılının ilk yarısında başka fasılların açılması için gerekli hazırlıkları, üye ülkelerin bu konudaki tutumlarına haneler getirilmeden başlatacağı söylenmektedir.

Bilindiği gibi, AB katılım müzakereleri 33 fasıl bazında yürütülmektedir. Türkiye'nin AB katılım müzakerelerinde söz konusu 33 faslin yarısından fazlası başta Kıbrıs sorunu ve Sarkozy'nin başkan olduğu dönemde Fransa'nın Türkiye üyeliğine karşıtlığı gibi siyasi nedenlerle bloke edilmiş durumdadır. Bu koşullarda hiç bir siyasi engele takılmadan açılacak üç faslin, yani Kamu Alımları, Rekabet ve Sosyal Politika ve İstihdam fasıllarının açılış kriterleri Türkiye tarafından tam olarak yerine getirilmiş değildir. Tam üyelik perspektifinin bu kadar belirsiz olduğu bir dönemde Türkiye bu konuda adım atmayacağını resmi olarak olmasa bile çeşitli vesilelerle AB'ye hissettirmiştir. Fransa iki fasıl üzerinden kaldırdığı blokajı Tarım ve Kırsal Kalkınma, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar başlıklı üç fasıl üzerinde sürdürmektedir. Kıbrıs, aynen Fransa gibi tek taraflı olarak, Eğitim ve Kültür, İşçilerin Serbest Dolaşımı, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası başlıklı altı faslı bloke etmektedir. Özellikle Yargı ve Temel Haklar ve Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasıllarının açılması gerektiği son yıllarda Avrupa Komisyonu ve Fransa ve Almanya tarafından gündeme getirilse de Kıbrıs ikna edilebilmiş değildir. Hatta Kıbrıs 29 Kasım 2015 zirvesinden sonra bu tutumunu değiştirmeyeceğine dair açıklamalar da yapmıştır. Bu arada AB de 2006 yılı sonunda aldığı bir kararla, Türkiye'nin gümrük birliğini tüm yeni ülkelere genişleten ek protokolü imzalamasına rağmen onaylamamasının veya diğer bir deyişle Türkiye'nin hava ve deniz limanlarının Kıbrıs'a kapalı olması nedeniyle Türkiye ile müzakerelerde gümrük birliği ile ilişkili sekiz faslı askıya almış durumdadır ve geçici dahi olsa hiç bir faslı kapatmamaktadır.

Dolayısıyla Kıbrıs sorunu çözümlenip, liman ve havaalanları Kıbrıs'a açılmadan katılım sürecinde ciddi bir ilerleme beklemek gerçekçi gözükmemektedir. Zirve sonuç belgesinden yukarıda yapılan alıntıda üye ülkelerin tek taraflı tutumlarına da haneler getirilemeyeceği vurgusu bu olumsuz algıyı güçlendirmektedir.

Bütün bunların yanı sıra, AB'nin 2015 yılı Genişleme Stratejisinde¹⁰, AB'nin genişleme sürecinde artık öncelikle hukukun üstünlüğü ve temel özgürlüklerin durumuna bakılacağı ve genişleme kararının verilmesinde bu değerlerin esas alınacağı özellikle vurgulanması göz önüne

¹⁰ EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015 COM(2015) 611 final

alındığında, Türkiye'nin bu alanlardaki durumu ve Avrupa Komisyonunun bu alanlardaki ciddi gerilemeye işaret etmesine de dikkate edildiğinde katılım sürecinin canlanabileceğini söylemek mümkün değildir.

SONUÇ

Görüldüğü gibi, Türkiye-AB ilişkilerindeki son gelişmeler ne kadar önemli olsalar ve olumlu sonuçlara yol açabilme olasılığı taşısalar bile, mevcut koşullar bu konuda çok umut vermemektedir.

Şu andaki Türkiye-AB ilişkilerindeki görüntü ortak değerlerden ziyade ortak çıkarların yön verdiği bir ilişkidir ¹¹. Katılım sürecine pek benzemeyen bu süreçten her iki tarafta memnun gözükmemektedir. Ancak bilinmesi gereken, özellikle Türkiye'de beklentilerin bilgiye dayanmayan şekilde yanlış yönetilmesinin sonuçta son derece olumsuz sonuçlanabilme olasılığıdır.

Ayrıca hem AB'de hem de Türkiye'de, Türkiye'nin üyelik koşullarını yerine getirmesi koşuluyla AB'ye üye olmasını savunan kesimler, evrensel değerleri benimsemeyen bir Türkiye'nin hangi alanda işbirliği yaparsa yapsın AB katılım sürecini canlandırmayacağını bilincindedir.

Umudumuz, tarafların işbirliği sürecine samimiyetle yaklaşmaları, ancak katılımın parametrelerinin çok farklı olduğunu kabul ederek ve kamuoyuna anlatarak bu alandaki beklentileri yanlış yönetmemeleridir.

¹¹ Dimitar Bechev and Nathalie Tocci, "What They did not tell you at the EU-Turkey Summit", euobserver.com, 1 December 2015, <https://euobserver.com/opinion/131330>