



Üçüncü Yılında AB – Türkiye Mutabakatı: Hukuki Bir Analiz

Hazırlayanlar: Neva Övünç Öztürk ve Cavidan Soykan

29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleşen Türkiye AB Zirvesinde, Suriye’deki iç savaştan kaçan mülteciler ile onları kabul eden ülke olarak Türkiye’nin desteklenmesi ve AB’ye yönelen düzensiz göç akınlarının önlenmesine dair işbirliği için 15 Ekim 2015’te kabul edilen Ortak Eylem Planı’nın uygulamaya geçirilmesi kararı alınmıştı.¹ Böyle bir Plan ihtiyacının doğmasındaki en önemli sebep, kuşkusuz 2015 yılında yaşanan ve Avrupa ülkeleri tarafından ‘göç krizi’ olarak adlandırılan ‘uzun göç yazı’ idi.² Nitekim Avrupa Komisyonu, Planın uygulanmasına ilişkin 10 Şubat 2016 tarihinde yayınlanan raporunda, bu kapsamda 2015 yılının başlarından itibaren toplam 880,000 kişinin Türkiye’den Yunanistan’a ulaştığını; oldukça ‘yüksek’ olan bu rakam nedeniyle Avrupa Komisyonunun Türk makamlarıyla yoğunluğun azaltılması için çalıştığını aktarmıştı.³

İşte bu arka planın bir uzantısı olarak önce Türkiye AB arasında 1 Ekim 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları bakımından yürürlüğe giriş tarihinin Antlaşma’da düzenlenen tarih olan 1 Ekim 2017’den, 1 Haziran 2016’ya çekilmesi gündeme gelmişti. Ancak tarihin bu şekilde öne çekilmesine ilişkin yasal süreç devam ederken bu kez, Avrupa Birliği Zirvesi 18 Mart 2016’da AB ve Türkiye’nin, Türkiye üzerinden AB’ye yönelen düzensiz göç hareketlerini sona erdirme konusunda bir mutabakata vardıklarını duyurdu. Mutabakatın göç alanına ilişkin öne çıkan noktaları arasında; 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye üzerinden Yunan adalarına düzensiz yollarla ulaşan göçmenlerin Türkiye’ye gönderilmesi; bu şekilde Türkiye’ye gönderilen her bir Suriyeliye karşılık Türkiye’de bulunan ve Birleşmiş Milletlerin hassasiyet kriterleri ekseninde belirlenecek bir başka Suriyelinin AB’ye yerleştirilmesi (1’e 1 formülü); Türkiye’nin AB’ye yönelen yeni düzensiz göç rotalarının oluşumunu engellemesi; Türkiye ve AB arasındaki düzensiz geçişler sona erdiğinde ya da ciddi şekilde azaldığında AB Üye Devletlerinin gönüllülük esasına dayanarak katkıda bulunacakları Gönüllü İnsani Kabul Planının devreye sokulması; 2016 yılının Haziran ayı sonunda, tüm kıstasların karşılanması şartıyla Türkiye lehine vize kolaylığı ve vize muafiyeti hususlarının değerlendirilmesi; Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı üzerinden 3 milyar Euro’nun çeşitli projelerin desteklenmesi amacıyla kullanılması ve ek 3 milyar Euro’luk bir kaynağın yine aynı Program üzerinden aktarılması hususları bulunuyordu.

¹ European Commission, European Commission Factsheet, EU-Turkey Joint Action Plan, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

² <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/> (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).

³ European Commission, Managing the Refugee Crisis EU-Turkey Joint Action Plan Implementation Report, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

⁴ European Council, EU-Turkey statement, 18 March 2016 (Press Release), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019)





Mutabakatın geri kabule ilişkin kısmının yürütülmesi yasal olarak 2002 yılında Türkiye-Yunanistan arasında kabul edilen ve geri kabul faaliyetlerine imkan tanıyan bir Protokoldü.⁵ AB ile Türkiye arasında 2014 yılında imzalanan Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları bakımından uygulanmasının Haziran 2016'ya çekilmesi için gereken yasal süreç tamamlanamadı. Bu durum Türkiye-Yunanistan arasındaki Protokolün, Mutabakatın geri kabul açısından işletilmesinin tek yasal dayanağı olarak etki doğurmasına sebep oldu. Her ne kadar Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları için, Antlaşma hükmü kapsamında 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren uygulanabilir hale gelmesi söz konusu olsa da, AB Komisyonu'nun 2018 yılı Türkiye Raporu'nda, AB'nin vize muafiyeti hususuna ilişkin gereken adımları atmamış olması dayanak gösterilerek Antlaşma'nın Türkiye tarafından uygulanmadığı belirtilmiştir.⁶ Antlaşmanın uygulanmasına ilişkin Türkiye'nin resmi makamlarından yapılmış bilinen bir açıklama ise bulunmuyor. Bununla birlikte, aynı raporda Türkiye-Yunanistan arasındaki Protokolün uygulanmasının da sekteye uğradığı belirtiliyor.⁷ Nitekim, Mutabakatın geri kabule ilişkin boyutunun işletilmesinin yasal aracını oluşturan bu Protokolün askıya alındığı Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu tarafından da dile getirilmiştir.⁸ Mutabakatın kalbini teşkil eden geri kabule yönelik kısmının hangi yasal düzenlemeye dayanılarak işletildiği açık değildir. Bu nedenle Mutabakat kapsamındaki geri kabullerin sona erdiği düşünülebilirse de, geri kabullerin sürdüğü; gerek AB Komisyonu'nun 2018 Türkiye raporundan, gerek Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 'Göç İstatistikleri' verilerinden gerekse de saha çalışmalarından⁹ anlaşılmaktadır.¹⁰ Bununla birlikte hem Türkiye'ye geri gönderilen, hem de 1'e 1 formülü kapsamında Türkiye'den AB'ye gönderilen göçmenlerin sayısı konusunda bazı belirsizlikler bulunuyor. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne göre, 7 Mart 2019 tarihi itibarıyla 19,768 Suriyeli 1'e 1 formülü kapsamında çeşitli Avrupa ülkelerine çıkış yapmıştır.¹¹ Öte yandan Yunanistan kaynaklarına dayanarak açıklama yapan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne göre ise, 28 Şubat 2019 tarihi itibarıyla Türkiye'ye geri gönderilen toplam göçmen sayısı 1838 kişidir. Bu rakamın içinde 341 Suriyeli bulunmaktadır. BMMYK'ya göre, geri gönderilenlerin %45'i koruma talebinde bulunmamış veya iltica başvurularını Yunanistan'da geri çekmiş kişilerdir.¹² Türkiye tarafından geri alınan 1841 kişinin içinde 351 Suriyeli bulunmaktadır ve bu rakamın içinden kaç kişinin uluslararası koruma talebinde bulunduğu ve/veya geçici koruma sistemine kayıt yaptırdığına dair ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından açıklanmış bir bilgi bulunmamaktadır.¹³

⁵ European Commission, EU-Turkey Statement Questions and Answers, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

⁶ European Commission, Turkey 2018 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>, s. 46. (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

⁷ Ibid.

⁸ TRT World, 'Turkey suspends readmission deal with Greece-Cavusoglu', <https://www.trtworld.com/turkey/turkey-suspends-readmission-deal-with-greece-cavusoglu-18063>

⁹ <https://dm-aegean.bordermonitoring.eu/2019/03/09/7-march-lesvos-turkey/> (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).

¹⁰ European Commission, Turkey 2018 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>, s. 46; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç İstatistikleri (Geri Alım): http://www.goc.gov.tr/icerik6/geri-alim_363_378_10093_icerik (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).

¹¹ http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).

¹² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68240> (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).

¹³ http://www.goc.gov.tr/icerik6/geri-alim_363_378_10093_icerik (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019).





Mutabakatın kabul edilmesinin üzerinden geçen üç yıl içerisinde tartışmalar en çok; mutabakatın uygulanmasının sığınma arayan kişilerin korumaya erişimini engelleyebileceği, bu kişilerin geri gönderilmesine neden olabileceği ve özellikle Türkiye'nin 1951 Tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesini coğrafi sınırlama ile uygulaması nedeniyle AB hukuku ekseninde geri göndermeye uygun güvenli üçüncü bir ülke olmaması noktalarına odaklanmıştı.¹⁴ Bu hususlar, uluslararası insan hakları hukuku ve/veya AB hukukunun ihlali anlamına geldiğinden mutabakatın hukuki geçerliliğinin de sorgulanmasına neden oldu.¹⁵ Nitekim, şekil olarak bir uluslararası sözleşmenin sahip olması gereken şartları taşıması ancak içerik açısından tam tersi bir görünüm sergilemesi mutabakatın bağlayıcılığı konusunda soru işaretleri doğurdu. Öte yandan mutabakatın niteliği sadece uluslararası hukuk bakımından değil, AB hukuku bakımından da tartışmalı bir hal aldı.¹⁶ Mutabakatın, Avrupa Birliği Zirvesi'nin sayfasında bir basın açıklaması ile duyurulduğu tarihte AB'nin, yoğunlaşan göç hareketlerine cevabı olarak sunulmasına ve mutabakat metninden de bu hususun oldukça açık şekilde anlaşılmasına rağmen, Avrupa Birliği düzeyindeki 'NF, NG ve NM v European Council' davasına ilişkin 2017 yılının başlarındaki Genel Mahkeme kararı bambaşka bir tabloyu şekillendirdi.¹⁷ Dava, ikisi Pakistan ve biri Afgan uyruklu; Türkiye üzerinden Yunanistan'a ulaşan üç sığınmacının, Mutabakat kapsamında Türkiye'ye gönderilmeleri durumunda geri gönderme yasağının ihlal edilmesi riskinin doğacağı iddiasına dayanıyordu. Sığınmacılar, Mutabakatın, bir uluslararası sözleşme niteliği taşıdığını ve AB Zirvesinin, AB adına bu sözleşmeyi akdettiğini, dolayısıyla geçerliliğinin de Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdi. Ancak Genel Mahkeme, Mutabakatın sadece siyasi bir deklarasyon olduğunu ve AB'nin herhangi bir kurumunun tasarrufu olarak nitelendirilemeyeceğini, zira Mutabakatın oluşmasının AB'nin değil, AB'ye üye devlet başkanlarının Türkiyeli muhatapları ile gerçekleştirdikleri müzakerelere dayandığını belirterek, sığınmacıların iddialarını esastan inceleme yetkisi olmadığına karar verdi. Bu karar Divan'ın önünde temyiz başvurusuna konu oldu. 12 Eylül 2018 tarihinde Divan, temyiz başvurusunun AB hukukunun öngördüğü şekilde açıklık ve belirlilik taşımadığına hükmederek 'kabul edilemezlik' kararı verdi.¹⁸

¹⁴ Steve Peers, The Final EU/Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>; ECRE, Debunking the Safe Third Country Myth, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Note-08.pdf> (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019)

¹⁵ Narin Idriz, The EU-Turkey Statement or the 'Refugee Deal': The Extra-Legal Deal of Extraordinary Times? in: Dina Siegel and Veronika Nagy (eds.), The Migration Crisis?: Criminalization, Security and Survival (Eleven Publishing); T.M.C. Asser Institute for International & European Law, Research Paper 2017-06 (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

¹⁶ Narin Idriz, The EU-Turkey deal in front of the Court of Justice of the EU: An unsolicited Amicus Brief, 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3080838; Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ve Marco Stephan, 'It wasn't me!' The Luxembourg Court Orders on EU-Turkey Refugee Deal', <https://www.ceps.eu/system/files/EU-Turkey%20Deal.pdf> (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

¹⁷ Cases T-192/16, NF v. European Council, Order of the General Court of 28 February 2017, ECLI:EU:T:2017:128; T-193/16, NG v. European Council, ECLI:EU:T:2017:129; ve T-257/16, NM v. European Council, ECLI:EU:T:2017:130 (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).

¹⁸ Joint Cases C-208/17 P to C-210/17 P, ECLI:EU:C:2018:705, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205744&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=406469> (Son erişim tarihi: 17 Mart 2019).





Görünen o ki, 18 Mart 2016 tarihinden bu yana geçen üç yıllık süreç hukuki anlamda, bir belirsizliğe işaret ediyor. Oysa Mutabakatın özünü teşkil eden geri kabul müessesinin doğrudan ilişkili olduğu insan hakları hukuku, 'belirlilik' ilkesini esas alıyor. Öte yandan, 2015 yılında 880,000 kişilik göç hareketini 'kriz' olarak nitelendirip, çözümü Türkiye ile geri kabul mutabakatı yapmakta bulan AB ise, mesele yasal sorumluluğun üstlenilmesi olduğunda 'ben yapmadım'¹⁹ diyerek bu belirsizliğin altını bir kez daha çizmiş oluyor. Üç yılın sonunda bu durumdan en çok etkilenenler ise yine göçmen ve sığınmacılar. 14 Mart 2019 tarihinde yirmi beş sivil toplum örgütünün Avrupa liderlerine hitaben yaptığı basın açıklamasına göre, mutabakat yaklaşık 20,000 kişinin Yunan adalarında güvenli ve hijyenik olmayan insanlık dışı koşullarda sıkışıp kalmasına sebep oldu. Mutabakat sonucunda Avrupa ülkelerinde yapılan sığınma başvurularının sayısı ciddi derecede düşmüş olsa da, bütün yük Yunanistan ve Türkiye'nin yetersiz sığınma sistemleri üzerine yıkılmış oldu. Midilli Adası'nda son üç yılda yapılan sığınma başvuruları üç katına çıktı.²⁰ Uluslararası mülteci hakları örgütleri mutabakat sonucunda Türkiye özelinde ise kötü kabul ve barınma koşullarına dikkat çekip, bu durumun gönüllü geri dönüşleri de tetikliyor olabileceğini iddia ediyorlar.²¹

¹⁹ Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ve Marco Stephan, 'It wasnt me!' The Luxembourg Court Orders on EU-Turkey Refugee Deal', <https://www.ceps.eu/system/files/EU-Turkey%20Deal.pdf> (Son erişim tarihi: 16 Mart 2019).

²⁰ <https://reliefweb.int/report/greece/eu-turkey-deal-leading-short-sighted-and-dangerous-migration-policies-three-years> (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019)

²¹ <https://www.ecre.org/eu-turkey-deal-reception-conditions-trigger-voluntary-returns/> (Son erişim tarihi: 18 Mart 2019)

