



AB ÜLKELERİ TÜRKİYE'YE VİZE UYGULAMASINI KALDIRIYOR MU?

Son zamanlarda, Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinde, taraflar arasında yavaş da olsa bir yakınlaşma gözlemleniyor. Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgedeki koşulların belirsizliği ve kötüye gidiş olasılığının da etkisiyle, geçmişteki hataların bir ölçüye kadar karşılıklı tamir edilmeye çalışıldığı izlenimini veren bir sürecin içinde gibiyiz.

Geçtiğimiz sonbahardan bu yana anlamlı gelişmeler yaşanıyor. AB üç yıldır tamamen durmuş olan katılım müzakerelerinde önemli bir fasıl (*Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*) daha açtı. Türkiye Başbakanı Tayyip ERDOĞAN neredeyse dört yıl sonra, ocak ayında Brüksel'e giderek önemli AB kurumları yöneticileriyle bir araya gelecek. Tam üyelikle ilgili gördüğü için dört müzakere faslını bloke etmeye devam eden Fransa Başkanı François HOLLANDE da ocak ayı sonunda Türkiye'ye gelecek. Her ne kadar bu konuda somut bir gösterge olmasa da, AB konuları ile ilgilenenlerin HOLLANDE ziyaretinden beklentileri Fransa'nın AB kararları ile çelişen bu tek taraflı tutumunu değiştirmesi.

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

Bunların yanısıra, AB çok önem verdiği ve etkisini kaybetmek istemediği bir bölgede yer alan Türkiye'de katılımcı ve çoğulcu bir demokrasinin konsolidasyonu sürecine önem vermeye ve olabildiğince katkı sağlamaya karar vermiş gözüküyor. AB temsilcileri söz konusu konsolidasyon sürecindeki aksaklıklarda kendi paylarının da olduğunu düşünüyor, bunu çeşitli platformlarda gündeme getiriyorlar.

Bu gelişmeler arasında kamouyunun en ilgisi çekenini ise 16 Aralık Pazartesi günü Türkiye'nin, AB tarafından vizelerin kaldırılmasına yönelik olarak hazırlanan "Yol Haritası"nı onaylayarak, "Geri Kabul Anlaşması"nı imzalaması ve AB ile vize diyalogunun başlaması.

Vize diyalogu süreci Türkiye için biraz geç başladı. AB Bakanlar Konseyi bu konudaki yol haritasının hazırlanması için Avrupa Komisyonu'na yetkiyi -AB kamuoyunun tepkilerinden çekindiğini öne sürerek- gecikerek 21 Haziran 2012'de verdi. Türkiye de eşanlı olarak Geri Kabul Anlaşması'nı parafe etti. Bu aşamadan sonra Türkiye, yol haritasında talep ettiği bazı değişikliklerin yanısıra Geri Kabul Anlaşması'nın getireceği yükümlülükler nedeniyle endişelendiği ve tüm yükümlülükleri yerine getirirse bile AB'nin vize serbestisi için gerekli kararı alabileceğinden emin olamadığı için süreç gecikerek ancak 16 Aralık'da önemli bir aşamaya gelebildi.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti bu sürece çok önem veriyor. Öyle ki 16 Aralık'da imza törenine Türkiye Başbakan ve üç Bakan'la (İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı ve AB Bakanı) ile katılırken, AB, Avrupa Komisyonu'nun İçişleri konularında sorumlu üyesi Cecilia MALMSTRÖM tarafından temsil edildi.

Bu yazıda konu ile ilgili önemli görülen bazı noktalara olabildiğince açıklık getirmek amaçlanıyor.

Vize Serbestisi Belirli Bir Süre Sonra Otomatik Olarak Başlayacak mı ?

Kamuoyunda, Türkiye'nin AB tarafından nihai olarak vize serbestisini öngörerek hazırlanan "Yol Haritası" nı kabul ederek "Geri Kabul Anlaşması"nı imzalamasından belirli bir süre sonra (3-3.5 yıl telaffuz edilmekte) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına uygulanan vize uygulamasının otomatik olarak kalkacağı şeklinde bir yanlış algılama oluştu. Oysa ki AB tarafından - Schengen sistemi dışındaki İngiltere ve İrlanda hariç- Türkiye'ye uygulanan vize uygulamasının kalkması öncelikle ülkenin "Yol Haritası" ve "Geri Kabul Anlaşması"nda yer alan koşulları yerine getirmesine bağlı.

Bu koşulların Türkiye tarafından yerine getirilip getirilmediği Avrupa Komisyonu tarafından düzenli olarak izlenecek ve raporlanacak. Türkiye bu koşulları yerine getirdiği takdirde konu AB Bakanlar Konseyi ve onunla ortak karar verme yetkisine sahip Avrupa Parlamentosu tarafından karar bağlanacak.

AB Bakanlar Konseyi'nde bu konuya ilişkin karar nitelikli çoğunluk sistemine tabii. Ancak bu karar alınırken Schengen sisteminin dışında kalan İngiltere ve İrlanda bu oylamaya katılmıyor. AB Bakanlar Konseyi'nde oy dağılımı şöyle :

Üye Devlet	Oylar
Fransa, Almanya, İtalya	29
Polonya, İspanya	27
Romanya	14
Hollanda	13
Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan , Portekiz	12
Avusturya, Bulgaristan, İsveç	10
Hırvatistan, Danimarka, Finlandiya, Litvanya, Slovakya	7
Kıbrıs, Estonya, Letonya, Lüksemburg, Slovenya	4
Malta	3

AB Bakanlar Konseyi'nde vizelerin kaldırılması yönünde karar alınması için 316 oydan 234 olumlu oy gerekiyor. 26 ülkenin en az 14'ünün (oylamaya katılan ülkelerin nüfusunun % 62'sini temsil edecek şekilde) bu karara oy vermeli. Lizbon Antlaşması gereğince bu sistem Kasım 2014'den sonra bir miktar değişecek. Bir karar alınabilmesi için toplam AB nüfusunun % 65'ini temsil edecek şekilde üye devletlerin % 55'inin olumlu oy vermesi gerekiyor. Ancak gene de 31 Mart 2017'ye kadar herhangi bir üye devlet halihazırda geçerli olan nitelikli çoğunluk sistemine göre oylama yapılabilmesini talep edebilir.

Avrupa Parlamentosu'nda ise bu konuda bir karar alınabilmesi için mutlak çoğunluk gerekecek. Bir başka ifadeyle 2014 seçimlerinden sonra sayıları 751 olacak Avrupa Parlamenterininin 376'sının bu karara olumlu oy vermesi gerekiyor. Avrupa Parlamentosu bugüne kadar üçüncü ülkelere uygulanan vizelerin kaldırılması konusuna genelde olumlu yaklaştı.

Sürecin teknik boyutunun zor ve karmaşıklığının yanısıra, Türkiye'ye vizelerin kaldırılması kararında bazı siyasi gerçekler de önemli rol oynayacak. Söz konusu kararda AB'nin tüm önemli kararlarında olduğu gibi, Almanya'nın ağırlık taşıyacağı kesin gibi. Ayrıca, bu aralar Almanya, Fransa, Hollanda, Finlandiya vb. gibi ülkelerde "yabancı" karşıtı partilerin güçlenmeye başladığı ve 2014 seçimlerinde Avrupa Parlamentosu'nda da bir miktar ağırlık taşıyabilecekleri olgusu da göz ardı edilmemeli. AB üye ülke kamuoylarının Türkiye'ye vizelerin kaldırılması konusundaki olumsuz düşüncelerinin nasıl değiştirileceğine dair bir strateji olup olmadığı da bilinmiyor.

Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye vize serbestisini başlatabilmesi için Türkiye'nin öncelikle "Yol Haritası" ve "Geri Kabul Anlaşması"nda yer alan yükümlülükleri yerine getirmesi, bu durumun Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmasından sonra AB Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun bu konuda karar alması zorunlu.

Muhtemelen bu nedenle 16 Aralık 2013 tarihinde süreci başlatan imza töreninde AB tarafını temsil eden Cecilia MALMSTRÖM, bu sürecin ne kadar devam edebileceğini kestirmenin mümkün olmadığını ifade etti.

Vize Serbestisi İçin Yerine Getirilmesi Gereken Koşulların Zorluğu

- Yol Haritası

Yol haritasında yer alan koşullar, göç ve iltica politikaları ve uygulamalarında uluslararası standartlara uyum, seyahat belgelerinin güvenliği, organize suçlarla mücadelede işlevsel yapılara sahip olma (özellikle insan kaçakçılığı), kamu düzeni ve güvenliği, AB üye devletleri ile polis ve adalet alanında işbirliği, yurttaş ve yabancıların temel haklarına saygı gibi konulara ilişkin.

Yol haritasında Türkiye tarafından yerine getirilmesi gereken yükümlülükler çerçevesinde özellikle merak edilen iki konu bulunuyor :

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

Birinci konu, Türkiye açısından her açıdan maliyetli olabilecek bir uygulamayı başlatabilme riski taşıdığından, ikinci konu da Türkiye'nin bölgesindeki "yumuşak gücü" nün ana unsurlarından biri olduğundan özellikle dikkat çekmekte.

Bu konulara açıklık kazandırmak amacıyla incelenebilecek iki belge bulunuyor.

Birincisi bizzat AB tarafından hazırlanan "Yol Haritası" ² , ikincisi ise AB Bakanlığı'nın internet sitesinde yer alan ve "Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları" ³ isimli çalışma.

Yol haritasında, Türkiye'nin, Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne dahil ettiği, kısaca ülkesinin doğusundan gelecekleri mülteci olarak kabul etmeyeceğine ilişkin "coğrafi sınırlama" nın kaldırılması gerektiği ifade ediliyor. AB Bakanlığı tarafından sürece açıklık getirmek amacıyla hazırlanan belgede ise söz konusu sınırlamanın kaldırılmasının ancak AB'ye tam üye olma aşamasında değerlendirilebileceği belirtiliyor.

Türkiye'nin bölgesindeki ülkelere yönelik olarak başlattığı vizesiz seyahat uygulamasına gelince , AB'nin yol haritası, Türkiye'nin bu konudaki politikasını, özellikle yasa dışı mültecilerin geldiği ülkeler ve AB'ye göç ve güvenlik açısından risk taşıyan ülkelere karşı gözden geçirmek zorunda kalacağı izlenimi veriyor. Bunun nedeni de Yol Haritası'nın ,

² Roadmap : Towards a Visa-Free Regime With Turkey

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf

³http://www.abgs.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf

Türkiye'nin bu ülkelere karşı politikasını değiştirmesini talep etmesi. AB Bakanlığının belgesi ise "Türkiye, çeşitli ülkelerle yürürlüğe koyduğu ikili vizesiz seyahat anlaşmalarını AB'ye tam üye olana kadar muhafaza edebilecektir" demektedir.

Bu iki önemli konuda AB ve Türkiye'nin yaklaşımları arasındaki çelişkinin giderilmesi, sürecin niteliğinin ve Türkiye'nin yükümlülüklerinin değerlendirilmesi açısından büyük önem taşıyor.

- **Geri Kabul Anlaşması**

Türkiye'nin , kendi toprakları üzerinden yasa dışı yollarla kaçak olarak AB'ye giden mültecileri geri alacağına ilişkin bu anlaşmayı imzalaması taraflar arasında vize muafiyeti ile sonuçlanması öngörülen vize diyalogunun başlaması açısından kritik önemdedir. Anlaşma ile AB'de Türkiye'ye karşı benzeri bir yükümlülük üstlense de, AB topraklarından Türkiye'ye kaçak mülteci gelmesi çok rastlanan bir durum değil.

Söz konusu anlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması gerekiyor. Yetkililerin verdiği bilgiye göre, anlaşma yürürlüğe girdikten üç sene sonra Türkiye, kendi topraklarından geçerek AB'ye kaçak yollarla giren mültecileri geri almaya başlayacak.

Türkiye'nin bu konuda ciddi bir yük altına gireceği konusunda hemen hemen herkes hemfikir. Yasa dışı yollarla AB ülkelerine giden ve geri gönderilen mültecilerin kabul merkezleri ve mülteci kamplarında barınması ve geldikleri ülkelere gitmek için seyahat masrafları Türkiye bütçesine yük getirmek açısından ilk akla gelen maliyet unsurları. AB bu konularda Türkiye'ye halihazırda "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı" (IPA) kapsamında sağladığı yardımdan belirli bir miktar ayıracağını belirtiyor. Ancak, AB'nin mevcut mali yardım araçlarıyla sağladıklarının dışında ilave yardım vermesinin değerlendirileceği belirtilerek bu konuda bir taahhüde girilmiyor.

Türkiye'ye AB'den geri gönderilecek yasadışı mülteci sayısını tahmin edebilmek için son yıllarda Türkiye üzerinden AB'ye kaçak olarak giden mülteci sayısına bakmak gerekiyor. Frontex (Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı) verilerine göre 2011 yılında 57,025 olan bu sayı 2012 yılında yaklaşık % 35 azalarak 37,224'e düşmüş⁴. Taraflar arasında etkin bir sınır yönetimi işbirliği ile -hem yol haritasında hem de geri kabul anlaşmasında bir yükümlülük olarak yer almakta- bu sayının daha da azalacağı tahmin ediliyor. Bu da Türkiye'yi rahatlatacak bir gelişme olacak.

Ancak sözkonusu sayının artmasında Türkiye'nin bölgesindeki ülkelere uyguladığı vizesiz seyahatin de rol oynayabileceği konuşuluyor. Bu nedenle her ne kadar Türkiye bu uygulamayı AB üyeliğine kadar kaldırmayacağını ifade etse de, topraklarına geri dönen mülteci sayısını artıracığı için bu uygulamayı sınırlayabileceği de düşünülüyor.⁵

Sonuç

Türkiye ile AB arasında 16 Aralık 2013'de başlayan ve vize serbestisi ile sonuçlanması umulan vize diyalogu, bütün belirsizliklerine ve özellikle Türkiye açısından yerine

⁴ AB Bakanlığı, "Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları", Aralık 2013

⁵ Fehim Taştekin, "Turkey's Give and Take With EU on Visa Policy", Al-Monitor

getirilmesi güç yükümlülüklerine rağmen taraflar arasındaki ilişkilerde önemli bir rol oynama potansiyeline sahiptir.

Ancak bu sürece Türkiye'nin AB üyeliği yönünde atılmış önemli bir adım olarak bakmak çok sağlıklı bir değerlendirme olmayacağı gibi yanıltıcı da olacaktır. AB yakın coğrafyasındaki üçüncü ülkelere geri kabul anlaşmaları başta olmak üzere sınır denetimi, göç yönetimi, belge güvenliği ve temel haklar alanında belirli koşulların yerine getirilmesi karşılığında vize kolaylığı veya vize muafiyeti tanımakta. Balkan ülkeleri bu ülkeler arasında. AB aynı uygulamayı "Doğu Komşuluk Politikası" kapsamındaki ülkelere de yaygınlaştırmak istemekte. Bu kapsamda vize muafiyeti tanınacak ilk ülkenin Moldova olacağı tahmin edilmekte.

Vize diyalogunun başlaması ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vizelerin kaldırılmasına yönelik ciddi adımların atılması özellikle AB'nin Türkiye kamuoyu nezdinde kaybettiği güvenin yeniden tesisi açısından çok önemli ve başarıya ulaştığı takdirde bu bağlamda şüphesiz ki Türkiye'nin katılım sürecine de, özellikle tarafların arasında karşılıklı güven tesisi aracılığıyla katkı sağlayacak.

Ancak süreç çok hassas ve dikkatli yürütülmesi gereken bir süreçtir. Bu sürecin sonunda AB'nin Türkiye'ye uyguladığı vizeleri otomatik olarak kaldıramıyacağı ve Türkiye'nin yükümlülükleri, gerekçeleri ile birlikte halka anlatılmalıdır. Aksi takdirde vize serbestisi sürecinde karşılaşılan bir aksaklık, kamuoyu nezdinde AB'nin güvenilirliğini iyice zedeleyerek ilişkilere ciddi zarar verebilecektir.

Kaynaklar :

- AB Bakanlığı, "Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları", Aralık 2013.
- European Stability Initiative, Who's Who in the Turkey visa debate Information and contacts , 12 September 2013.
- Fehim Taştekin, "Turkey's Give and Take With EU on Visa Policy", Al-Monitor, December 2013.