**AB İLE BAŞLATILAN VİZE MUAFİYETİNE İLİŞKİN BİLGİLENDİRME NOTU**

**Türkiye ile AB arasında Geri Kabul Anlaşması ile Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni’nin imzalanmasına ilişkin, İKV tarafından hazırlanmış Bilgilendirme Notu (18 Aralık 2013)**

**Melih Özsöz, İKV Araştırma Müdürü**

İKV olarak, Türk vatandaşlarının Schengen üyesi AB üye ülkelerinde vizeden muaf bir şekilde dolaşımının sağlanması sürecinin kritik adımlarından birini oluşturan Geri Kabul Anlaşması’nın ve Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni’nin, 16 Aralık 2013 tarihinde taraflarca imzalanmasını memnuniyetle karşılıyoruz.

***Geri Kabul Anlaşması***

Hiç şüphesiz geri kabul, düzensiz ve yasadışı göç ile mücadele edilmesi, bu sayede sınırlar içerisinde ve dışarısında güvenliğin tesisi açısından, tüm ülkeler için büyük önem arz eden ve kurulması elzem olan bir mekanizmadır. 2,648 km’lik kara sınırı ile AB üyesi ülkeler arasında en uzun 5. kara sınırına; 7,200 km’lik deniz sınırı ile de, yine AB üyesi ülkeler arasında en uzun 5. deniz sınırına sahip Türkiye için, üyelik müzakerelerini yürüttüğü AB ile geri kabul mekanizmasının kurulması, AB üyelik şartlarının ötesinde, ülkemizin güvenliği açısından büyük önem arz etmektedir. AB ile olduğu kadar Türkiye’nin, kendi coğrafyasındaki mülteci ve sığınmacı bakımından kaynak teşkil eden ülkeler ile de geri kabul anlaşmaları imzalaması ve bu mekanizmayı bütüncül bir şekilde oluşturması gereklidir.

Bu çerçevede, 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye ile AB arasında, müzakereleri uzun süredir devam eden Geri Kabul Anlaşması’nın imzalanmasının olumlu bir gelişme olduğunun altını çizmek gerekir. Modern sınır yönetimi anlayışının bir gereği olarak, Türkiye’nin kendi sınırlarını daha iyi koruyabilmesine ve ülke içinde yasadışı düzensiz göç ile çok daha etkin bir şekilde mücadele etmesine olanak sağlayacak bu Anlaşma, hem ülkemiz, hem de sınır komşularımız için büyük getiriler barındırmaktadır.

***Vize Serbestliği Süreci***

Geri Kabul Anlaşması’nın imzalanması ile birlikte, Aralık 2012 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye’ye iletilen vize serbestliğine yönelik yol haritasının da, Türkiye’nin talep ettiği değişiklikleri içerir şekilde resmiyet kazanması söz konusu olmuştur. 1980’li yıllardan bu yana, Schengen üyesi AB üye ülkelerine ticari, turistik, eğitim-öğretim veya ailevi sebeplerle seyahat etmek isteyen tüm Türk vatandaşları için, bir kâbus haline gelen vize uygulamasının da bu kapsamda ele alınıyor olması, hem sevindirici, hem de düşündürücüdür. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması’nın imzalanacağına yönelik basılı ve görsel yayın organlarında haberlerin çıkmasını takiben oluşan atmosfer, kimi gerçeklerin gözden kaçmasına neden olmamalıdır. Bu kapsamda, AB üye ülkelerinin Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamasını sürekli gündemde tutmaya çalışan ve konunun tüm boyutları ile ele alınıp, tartışılması için yıllardır yoğun mesai harcayan İKV olarak, son günlerde gözden kaçan bu noktaların yeniden hatırlatılmasının faydalı olacağına inanıyoruz.

* Öncelikle Türk vatandaşlarının vizeden muaf bir şekilde Schengen üyesi AB üye ülkelerinde serbest dolaşımı, Türkiye-AB Ortaklık Hukuku, Gümrük Birliği ve ABAD’ın kararları çerçevesinde, vize uygulamasının başladığı 1980’li yıllardan bugüne, serbestleşme yönünde sürekli olarak evrilmiştir.
* Aradan geçen 30 yılı aşkın süre boyunca, AB üye ülkeleri tarafından Türk vatandaşlarına vize uygulanması ve söz konusu uygulamanın zaman içerisinde daha katı bir hal alması, 2013 yılında ilişkilerinde 50. yılı geride bırakan Türkiye ve AB için, kabul edilmesi güç bir gerçektir.
* Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulaması, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol’ün birçok maddesine; Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararlarına ve Türkiye-AB Gümrük Birliği’nin ilgili birçok konusuna aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. 1980’li yıllarda ülkemizdeki olağanüstü durum göz önüne alınarak, kimi üye ülkeler tarafından “geçici” olarak uygulanmaya başlanan vize, kısa sürede tüm üye ülkelerin bunu takip etmesi sonrasında, “kalıcı” ve de “yakıcı” bir gerçeklik olarak Türkiye-AB ilişkileri gündemindeki yerini almıştır.
* AB içerisinde yer alan “en yüksek mahkeme” konumunda ki ABAD da, Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamasının, Türkiye-AB Ortaklık Hukuku’na aykırılığını defaatle teyit etmiştir. Bu konuya ilişkin görülen ilk davada (*Demirel*) kararın 1987 yılında verildiği; son kararın ise (*Demirkan*) 2013 yılında açıklandığı göz önüne alındığında, aradan geçen neredeyse 30 yıl boyunca, Türk vatandaşlarının AB üye ülkelerine yerleşim ve dolaşım haklarına ilişkin sayısız davanın karara bağlandığı ve bu konudaki hukuki içtihadın sürekli olarak geliştiği, yadsınamaz bir gerçektir.
* Eylül 1987 tarihli *Demirel* Kararı’ndan, Ekim 2013 tarihli *Demirkan* Kararı’na kadar olan 26 yıllık süreçte ABAD, Türk vatandaşlarının AB üye ülkelerindeki yerleşim ve dolaşım haklarına ilişkin 50’nin üzerinde davayı karara bağlamıştır. Bu kararların birçoğu, Türk vatandaşlarının haklarını teyit eder nitelikte olmuştur. Şubat 2009 tarihli *Soysal* Davasını hatırlayalım: Mahkeme bu davaya ilişkin verdiği tarihi kararında, AB üye ülkeleri tarafından Türk vatandaşlarına uygulanan vizenin, Katma Protokol’ün 41/1. Maddesine, bilinen ismiyle “*standstill*” kuralına aykırı olduğunu en yüksek perdeden dile getirmiş; Katma Protokol’ün yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1973 tarihini referans olarak göstermiş ve tüm üye ülkelerin bu tarihte Türk vatandaşlarına nasıl bir uygulamaya tabi tutuyor ise, bundan sonra da aynı uygulamanın geçerli olması gerektiğine hükmetmiştir. Bu halen geçerliliğini koruyan bir karardır. AB’nin en yüksek yargı organı ayrıca, Avrupa hukukun koruyucusu Avrupa Komisyonu’ndan, üye ülkelerdeki durumu denetlemesi ve tüm üye ülkelerin alınan kararı uygulaması konusunda görevlendirmiştir.
* Ancak Üye Devletler, AB’nin en yüksek mahkemesi ABAD’ın kararını adeta hiçe sayarak, Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamalarına devam etmiştir. Sadece bazı Üye Devletler, uygulamada göstermelik kimi prosedürel değişiklik ile, durumu kurtarmaya çalışmış; Avrupa Komisyonu ise mevcut sorunlardan yola çıkarak, vize başvuru ve vize edinim süreçlerinde sınırlı iyileştirmeler gerçekleştirmiştir. Ancak bunların hiçbiri, yıllar boyunca süren ve maalesef ki halen sürmekte olan Türk vatandaşlarının vize çilesine kesin çözüm getirememiştir.
* Uygulamadaki istek ve irada eksikliğinin aksine, hukuki alanda ise baş döndürücü gelişmeler yaşanmaya devam etmiştir. Başta *Soysal* olmak üzere, takip eden yıllarda ABAD’ın vermiş olduğu kararlar o kadar etkili olmuştur ki, Mart 2012 tarihinde AB kurucu üyesi Hollanda’da hükümetin danıştığı en yüksek organ olan *Raad van State*, yani Devlet Konseyi bile, Hollanda'nın ülkeye gelmek isteyen Türk hizmet sağlayıcıları ya da serbest meslek sahiplerine, vize şartları dayatma hakkının olmadığına hükmetmiştir.
* 2009 tarihli *Soysal* Kararı sonrasında, “*Türk vatandaşlarına vize kalkıyor mu?*” sorusu, her iki tarafta daha çok sorulur hale gelmişken, bu alandaki gelişmelerin son halkasını oluşturan Ekim 2013 tarihli *Demirkan* Kararı ise, Türk tarafınca hayal kırıklığı ile karşılanmıştır. ABAD söz konusu davaya ilişkin verdiği Kararı’nda, daha 4 yıl önceki hükmünü hiçe sayarcasına, Türk vatandaşlarının, hizmet alımından yararlanmak amacıyla AB üyesi bir ülkeye vize almaksızın girme hakkının bulunmadığına karar vermiştir. Mahkemenin hayrete düşüren bu kararının ardında kimi üye ülkelerin siyasi baskılarının bulunduğu iddiaları ise, inanmak istemediğimiz, ama mutlaka dikkate alınması gereken bir gerçektir.

Yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız hukuki geçmiş ışığında, 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye-AB arasında Geri Kabul Anlaşması’nın imzalanması ile birlikte, Türk vatandaşlarının Schengen üyesi AB üye ülkelerinde serbest dolaşımına ilişkin AB ile vize diyaloğu, Türkiye’nin çekinceleri dikkate alınarak düzenlenmiş yeni bir metin üzerinden, Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ile resmi olarak başlatılmış; Türkiye ile AB, yıllardır taraflar arasında uzun ve hararetli tartışmaların yaşandığı bu konuda, farklı bir sürece ilk adımı atmışlardır.

Yıllardır devam eden ve Türk vatandaşlarının birebir deneyimlediği vize sorunu düşünüldüğünde, bu yeni gelişmeyi desteklenmesi gereken, iyi niyetli bir girişim olarak değerlendirmek gerekir. Siyasi, ekonomik, hukuki ve en önemlisi de insani her türlü normu zorlayan vize uygulaması konusunda, yıllardır süregelen kör düğümün çözülmesi adına atılmış bu adım, hiç şüphesiz kuralların net şekilde belli olduğu bir süreç olması itibariyle, her iki taraf için daha olumlu bir ortamda seyir imkânı sağlayacaktır. AB’nin özellikle Batı Balkanlarda nihayete erdirdiği ve komşu coğrafyalarda müzakerelerine devam ettiği benzer süreçlerin varlığı da düşünüldüğünde; Türkiye ile yürütülmeye başlanacak vize diyaloğu sürecinde, Türkiye’nin takip edebileceği model veya modellerin bulunması, Türkiye’nin yolunda daha sağlam adımlar ile ilerlemesine; gerektiği zaman mevcut modellere dönüp bakmasına ve hızlı çözüm yolları bulmasına olanak sağlayacaktır.

***Geçmişten Alınabilecek Dersler***

Bu noktada, az önce belirtildiği üzere AB’nin özellikle Batı Balkan coğrafyasında yürüttüğü vize diyaloğu sürecine ilişkin birkaç önemli hatırlatmanın yapılmasında fayda vardır:

* Beş Batı Balkan ülkesi vatandaşları için vize serbestliği sürecindeki ilk somut adım olan Haziran 2003 tarihli Selanik Zirvesi sonrasında; Karadağ, Makedonya ve Sırbistan için süreç altı yılda; Arnavutluk ve Bosna-Hersek için ise yedi yılda tamamlanmıştır;
* Vize serbestliğine giden yolda AB, bu beş ülke ile vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmalarını imzalamış; söz konusu anlaşmaların yürürlüğe girmesinin ardından vize diyaloğu, Karadağ, Makedonya ve Sırbistan için 26 ay sonra; Arnavutluk ve Bosna-Hersek için ise 35 ay sonra başlatılmıştır. Bir başka deyişle AB, 2 ila 3 yıl sonrasında beş Batı Balkan ülkesinin, geri kabul anlaşmalarında öngörülen kriterleri yerine getirdiğini teyit etmiştir.
* Bu ülkeler için geri kabul sonrasında tasarlanan vize diyaloğu müzakereleri Sırbistan, Karada ve Arnavutluk için üç ayda; Makedonya için iki buçuk ayda; Bosna-Hersek için ise sadece 10 günde tamamlanmış ve bu ülkeler çok kısa süre içerisinde vize serbestliğine yönelik yol haritalarını teslim almışlardır.
* Vize yol haritalarına bakıldığında, Arnavutluk, Makedonya, Sırbistan ve Karadağ’dan 41 kriterin; Bosna-Hersek’ten ise 42 kriterin karşılanması talep edilmiştir;
* Vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmalar müzakereleri başlangıç olarak kabul edildiğinde, Sırbistan, Karadağ ve Makedonya vatandaşları yaklaşık iki yılda; Arnavutluk ve Bosna-Hersek vatandaşları ise yaklaşık üç yılda, vizeden muaf bir şekilde Schengen üyesi AB üye ülkelerinde dolaşma hakkı elde etmişlerdir. Bu ilgili tarafların açık ve samimi niyet ve irade göstererek sürdürdükleri bir süreç olması itibariyle, oldukça hızlı şekilde ilerlemiş ve siyasi literatürde AB’nin dış politikada benimsediği “başarılı bir örnek” halini almıştır.
* Hiç şüphesiz vize muafiyet kararı, teknik olarak söz konusu beş Batı Balkan ülkesinin 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü’ne ek bir listeden (*Kara Liste*), bir diğer listeye (*Beyaz Liste*) alınması ile gerçekleşiyor olsa da ; arka planda teknik çalışmaların, uzun müzakerelerin ve siyasi tartışmaların aralıksız sürdüğü, ilgili tüm kurumların binlerce sayfaya varan belge ürettiği bir süreç olmuştur.
* Burada Avrupa Komisyonu tarafından benimsenen ülkeye özel yaklaşım (*tailor-made*) ile, her bir Batı Balkan ülkesinin gerçekleştirdiği ilerleme vakit kaybedilmeden değerlendirilmiş; Konsey ve Avrupa Parlamentosu durum ile ilgili bilgilendirilmiş, yeni gereksinimler ve ek değerlendirmeler ile Batı Balkan ülkelerindeki sürecin ivmesini kaybetmemesi sağlanmış; böylelikle ilgili tüm taraflar, zamanında ve kesintisiz bir şekilde sürece dâhil edilmiştir.
* Sürecin bütüncül ve istekli yürütülmesi de, hiç kuşkusuz beş Batı Balkan ülkesi vatandaşlarının bu denli kısa bir sürede vizeden muaf bir şekilde Schengen üyesi AB üye ülkelerinde serbest dolaşımına olanak sağlamıştır.
* Sürecin daha ilk adımlarında, bu ülkelere “*katı ama adil*” (“*strict but fair*”) uyarısı yapılmış; Batı Balkan ülkeleri katı kuralları yerine getirirken; başta Avrupa Komisyonu olmak üzere tüm Avrupalı muhataplar da sürecin düzgün işleyişi için hakkaniyet konusunda ellerinden gelen çabayı göstermiştir.

Bugün gelinen noktada, Türkiye’nin de beklentisi yalnız bu olabilir: sürecin katı olsa da, adil şekilde işletilmesi; AB tarafında daha önce sergilenen bütüncül ve istekli yaklaşımın Türkiye için de benimsenmesi.

***Türkiye'nin Ev Ödevi***

Türkiye hâlihazırda 2010 yılından bu yana, vize serbestliği yol haritasında öngörülen kriterlerin karşılanmasında büyük çaba sarf etmiş ve bu kriterlerin yerine getirilmesi kapsamında bir hayli yol kat etmiştir. Bu taraflarca yadsınmaması gereken bir gerçektir. Haziran 2010 tarihi itibariyle biyometrik pasaportlara geçiş sağlanmış, Aralık 2013 rakamlarına göre 10 milyonu aşan sayıda biyometrik pasaport üretilerek, Türk vatandaşlarının kullanımına sunulmuştur. Nisan 2013 tarihi itibariyle, AB standartlarının bile ötesine geçen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girmiş; İçişleri Bakanlığı tarafından Avrupalı muhatapların eşliğinde hazırlanan Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planları ile Türkiye’nin geri kabul ve mülteci kabul kapasitesi, önemli ölçüde artırılmıştır. Vize konusunda yaşanan tartışmalar ve çözümsüzlük devam ederken Türkiye, yol haritasında ifade edilen birçok alanda, önemli adımları, kendi insiyatif kullanarak zaten atmıştır. Hiç şüphesiz eksiklikler mevcuttur. Bu eksikliklerin giderilmesi, belirtildiği üzere ülkemizin modern sınır yönetimi anlayışının bir gereği olarak, kendi sınırlarını daha iyi koruyabilmesine ve ülke içinde yasadışı düzensiz göç ile çok daha etkin bir şekilde mücadele etmesine olanak sağlayacaktır. Bu noktada AB’den gelecek teknik destek, Türkiye’nin yararınadır.

***Beklentilerimiz***

Türkiye için de katı ve zor olacak bu süreç, elbette ülkemizin daha önce yaptığı çalışmalara devam etmesi ve özellikle uygulamadaki eksiklikleri gidermesi ile tamamlanabilir. Ancak tekrar vurgulamakta fayda görüyoruz ki; Türkiye’nin AB’den beklentisi tüm bu süreci, aynen Batı Balkan ülkelerinde olduğu gibi kolaylaştırıcı, destekleyici ve hakkaniyet sınırları çerçevesinde işletmesi ve Türkiye’ye de adil davranmasıdır. Türkiye açısından önemli bir yük teşkil edecek geri kabul anlaşmasının imzalanması Türkiye’nin yasadışı göçün önlenmesi konusunda AB ile yük paylaşımına hazır olduğunu teyit etmiştir. Ancak AB tarafının da, Türkiye’yi maddi ve teknik açısından desteklemesi büyük önem taşımaktadır. Vize serbestliği müzakereleri ucu açık bir süreç olarak görülmemeli; koşullar yerine getirildiği anda, Türk vatandaşları vizeden muaf bir şekilde Schengen üyesi AB üye üyelerinde serbestçe dolaşmalıdır. O aşamada, Türkiye'nin önüne yapay engeller çıkarılmasının yıkıcı etkileri olabileceği unutulmamalı; Türk vatandaşlarının beklentileri boşa çıkartılmamalıdır.

Bu çerçevede AB’nin, Türkiye ile paylaştığı 50 yılı aşan geçmişi asla unutmaması gerekir. Çünkü Türkiye, beş Batı Balkan ülkesi veya Doğu Ortaklığı çerçevesinde AB’nin vize serbestliği diyaloğu yürüttüğü altı ülkeden çok farklı olarak, 2005 yılından bu yana AB tam üyeliği için müzakere eden bir ülke konumundadır. AB’nin en büyük ticari ortağı konumunda olan Türkiye’nin vatandaşlarının, yıllardır vize eziyetine maruz kalmaları kabul edilebilir değildir. Öte yandan, Türkiye’nin üyelik müzakerelerini yürüten bir aday ülke olduğu da unutulmamalıdır. Kasım 2013 tarihinde yeni bir başlığın açılması ile yeniden canlanan müzakere sürecinin, hızla nihai hedef olan tam üyeliğe doğru ilerlemesi, her iki tarafın da temel önceliği olmalıdır. Türkiye’nin Gümrük Birliğinden, yasadışı göçün önlenmesine kadar her alanda gerçekleştirdiği uyum çalışmaları ve hazırlıklar, AB üyeliği hedefine yöneliktir. Tam üyelik hedefi iki tarafın her türlü işbirliği adımlarının ana kapsamını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, müzakere sürecini tıkayan sorunların biran önce halledilmesi ve sürecin hızlandırılması arzu edilir.

Türk vatandaşlarına vize muafiyetinin sağlanması alanında, yepyeni bir sürece adım atan Türkiye ve AB’nin, bu süreci en kısa zamanda, tarafların tüm hassasiyetlerine duyarlı bir şekilde tamamlaması, hiç şüphesiz bu alanda yıllardır çaba sarf eden bir kurum olan İKV’nin, en büyük arzusudur.