

“VİZESİZ AVRUPA” HAYAL MI? : AVRUPA BİRLİĞİ-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE VİZE KONUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

N. Aslı Şirin Öner*

Özet

Vize, Avrupa Birliği'nin topraklarına yönelik göç hareketlerini kontrol etmek ve bu hareketlerin düzensiz olanlarını önlemek amacıyla kullandığı bir uygulamadır. Bu bağlamda vize zorunluluğu AB'nin düzensiz göçle mücadelesinin önemli unsurlarından biri; vize serbestliği ise, bu mücadelede komşu ülkelerle iş birliğini teşvik etmek için benimsediği bir stratejidir.

1980 yılında Federal Almanya'nın Türk vatandaşlarına yönelik “geçici bir tedbir” şeklindeki uygulamasıyla vize, Türkiye ile AB arasında bir sorun olarak belirmiş ve Türkiye vizesiz Avrupa mücadelesini hukuki yollardan başlatmıştır. Zaman içerisinde mücadele siyasi zemine kaymıştır. Burada dönüm noktası Aralık 2013'te AB ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması'dır çünkü bununla birlikte vize serbestliği diyalogu başlatılmıştır.

Vize serbestliği diyalogu, 2015 yılında AB'nin II. Dünya Savaşı'ndan bu yana karşılaştığı en büyük “mülteci krizi” sebebiyle, Almanya'nın önemli katkıları sayesinde Türkiye ile ilişkilerinde yeni bir sayfa açması neticesinde ivme kazanmıştır. Söz konusu mülteci krizinin yol açtığı ikili iş birliğinin yansımaları niteliğindeki AB-Türkiye Mutabakatı'nın (Mülteci Uzlaşısı) önemli unsurlarından biri olan vize serbestliğini konu edinen bu makale, vatandaşlarına vize uygulanan tek aday ülke konumundaki Türkiye ile AB arasındaki vize meselesinin 2017 itibariyle değerlendirmesini yapmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri, hareketlilik, vize zorunluluğu, vize serbestliği diyalogu, mülteci krizi, AB-Türkiye Mutabakatı

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü, AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: asli.sirin@marmara.edu.tr

IST „VISA-FREIES-EUROPA“ EIN TRAUM? EINE BEWERTUNG DES VISA-PROBLEMS IN DEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER TÜRKEI

Zusammenfassung

Visa ist eines der Instrumente, die die Europäische Union zur Kontrolle der Migration in ihrem Hoheitsgebiet und zur Verhinderung irregulärer Migration einsetzt. In diesem Zusammenhang ist die Visumpflicht eines der wichtigen Elemente des Kampfes der EU gegen irreguläre Migration, und die Visaliberalisierung ist eine Strategie, die die EU zur Förderung der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern bei diesem Kampf angenommen hat.

Visa hat sich zu einem Problem in den Beziehungen der Türkei zur EU entwickelt, nachdem die Bundesrepublik Deutschland Visa als "vorläufige Maßnahme" für die türkischen Staatsangehörigen eingeführt hat und die Türkei aus rechtlichen Gründen ihren Kampf für ein visafreies Europa begonnen hat. Mit der Zeit verlagerte sich der Kampf auf einen politischen Boden. Der Wendepunkt im politischen Kampf kam mit dem im Dezember 2013 unterzeichneten Rückübernahmeabkommen, da mit diesem Abkommen der Dialog über die Visaliberalisierung eingeleitet wurde.

Dank der Bemühungen Deutschlands hat der Dialog über die Visaliberalisierung an Dynamik gewonnen, da die EU aufgrund der größten "Flüchtlingskrise" seit dem Zweiten Weltkrieg eine neue Seite in ihren Beziehungen zur Türkei aufgeschlagen hat. Diese Flüchtlingskrise ebnete den Weg für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern und führte 2016 zur EU-Türkei-Erklärung (Flüchtlingskompromiss), die die Umsetzung der Visaliberalisierung im Falle der Einhaltung der Vorgaben des Fahrplans zur Visaliberalisierung beinhaltete.

Dieser Artikel befasst sich mit der EU-Visaliberalisierung mit der Türkei, die immer noch das einzige EU-Kandidatenland ist, dessen Bürger Visumpflichtig sind, und bewertet die aktuelle Situation für 2017 zu diesem Thema.

Schlüsselwörter: Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union, Mobilität, Visumpflicht, Dialog zur Visaliberalisierung, Flüchtlingskrise, Erklärung EU-Türkei

Giriş

Almanya'nın Ekim 1980'de Türk vatandaşlarına yönelik olarak “geçici bir tedbir” şeklindeki uygulamasıyla başlayan vize meselesi, o tarihten bu yana Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinde sorunlu alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Almanya'nın bu uygulaması, bazı Avrupa ülkelerinin sergiledikleri dolaşımı kısıtlayıcı tutum içinde değerlendirilebilir, zira her ne kadar 1950'lerden itibaren Türkiye ile karşılıklı şekilde vize kaldırma anlaşması imzalamış ve vatandaşların serbest dolaşımını düzenleyen 1957 Avrupa Konseyi Anlaşması'na taraf konumda olsalar da 1970'lerden itibaren Avrupa ülkelerinin dolaşımı kısıtlama eğilimi içinde oldukları söylenebilir. İlk başlarda “geçici” olan vize uygulaması zaman içinde kalıcı bir uygulamaya dönüşmüş ve AB üye ülkelere yapılacak kısa süreli seyahatler için konulan vize zorunluluğu 2001 yılındaki Tüzük ile Birlik müktesebatının bir parçası haline gelmiştir.

Üçüncü ülke vatandaşlarının hareketliliklerini kontrol etmek için gerekli bir önlem şeklinde değerlendirilen vize zorunluluğu, AB'nin düzensiz göçle mücadelesinin unsurlarından biri konumundadır. Bu mücadelede, Avrupa'ya ulaşmaya çalışan göçmenlerin kullandıkları geçiş (*transit*) ülkelerin başında gelen Türkiye ile işbirliği ise AB açısından önem taşımaktadır. Vize konusunun da bu işbirliğiyle doğrudan ilintili olduğunu söylemek mümkündür.

2015 yılında AB açısından krize dönüşen Orta Doğu ve Kuzey Afrika kaynaklı göç hareketleri, Türkiye ile işbirliğinin ne kadar öneme haiz olduğunu gözler önüne sermiştir. 2010'nun sonlarına doğru başlayan “Arap Baharı”nın en kanlı şekilde yaşandığı ülkelerin başında gelen Suriye'de 6 yıldır devam eden savaş, Avrupa'nın II. Dünya Savaşı'ndan bu yana karşı karşıya kaldığı en büyük göç hareketini¹ de beraberinde getirmiştir. Bir milyonu aşkın kişinin Birlik topraklarına giriş yapmasıyla 2015 yılında en üst seviyesine ulaşan sorun,

¹ Arap Baharı'nın, özellikle Suriye Savaşı'nın tetiklediği göç hareketini gerçekleştirenler mülteci ve sığınmacıları da kapsayan düzensiz göçmenlerdir. Ancak bu göç hareketi basının da yansıtmasına dayalı olarak daha ziyade “mülteci krizi” diye bilinmektedir.

AB'nin Suriye krizinden en fazla etkilenen Türkiye ile geliştirilecek iş birliğine ne kadar ihtiyaç duyduğunu gözler önüne sermiştir, zira AB'nin acilen yüzleşmek zorunda kaldığı bu soruna Türkiye olmadan etkin ve hızlı bir çözüm bulması mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla, mülteci kriziyle birlikte Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir sayfa açılmış ve karşılıklı diyalog beklenmedik bir şekilde hız kazanmıştır. Buna bağlı olarak 2015 yılının Ekim ve Kasım aylarında Ankara ile Brüksel arasında gerçekleşen yoğun diplomasi trafiği, 29 Kasım tarihli Türkiye-AB Zirvesi ile sonuçlanmıştır. Gündemini mülteci krizinin oluşturduğu ve AB ile Türkiye'nin yapacakları işbirliğinin parametrelerine yer veren Ortak Eylem Planı'nın kabul edildiği zirve sonunda anlaşmaya varılan hususlardan biri de 16 Aralık 2013'te imzalanan Geri Kabul Anlaşması (GKA) ile başlatılan vize serbestliği diyalogunu ilgilendirmektedir. Zirvede Türkiye, GKA'yı üçüncü ülke vatandaşları için en geç Haziran 2016'da tam manasıyla uygulayacağını beyan etmiş, bu uygulamaya endeksli bir süreç olan vize serbestliği diyalogu da böylece erkene çekilmiş ve vizeleri kaldırmaya yönelik adımların 2016 yılında atılmaya başlanması ve vize serbestliği yol haritasında yer alan gerekliliklerin karşılanması durumunda sürecin Ekim ayına dek tamamlanması hedeflenmiştir.

29 Kasım zirvesinin ertesinde Birlik topraklarına yönelik olarak gerçekleşen düzensiz göç akışını önleme çabalarının istenilen sonucu vermemesi üzerine 7 Mart 2016'da Brüksel'de Türkiye ile AB arasında bir zirve daha yapılmıştır. Türkiye ile yapılan işbirliğinin güçlendirilmesi amaçlanan Zirve'de taraflar 29 Kasım'da kabul edilen Ortak Eylem Planı'nın etkin bir şekilde uygulanması hedefini bir kere daha yinelemişlerdir. Türkiye, Eylem Planı'nda yer alan yükümlülüklerini yerine getirebilmek için yeni talepler dile getirmiş ve taraflar 18 Mart 2016'da kamuoyunca “ Mülteci Uzlaşısı” diye bilinen “AB-Türkiye Mutabakatı” adıyla yeni ve daha kapsamlı bir anlaşmaya varmışlardır.

Mülteci Uzlaşısı'nın temel unsurlarından biri, GKA ile birlikte öngörülen vize serbestliği yol haritasında yer alan 72 koşulun tamamının Nisan 2016'da yerine getirilmesine bağlı olarak Türk vatandaşları için vize serbestliğinin en geç Haziran 2016 sonunda gerçekleştirilmesidir. Diğer unsurlar ise, 20 Mart'tan sonra Türkiye'den Yunanistan'a geçen düzensiz göçmenlerden iltica başvuruları reddedilenlerin Türkiye'ye geri gönderilmeleri; Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilen her bir Suriyeli karşılığında Türkiye'den bir Suriyeli mültecinin AB üye ülkelerine yerleştirilmesi; 29 Kasım Zirvesi'nde alınan karar uyarınca Türkiye'ye yapılacak 3 milyar Euro'luk yardımın Suriyelilerin

ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik projeler için kullanımının hızlandırılması ve bu miktar tüketildiğinde 2018 sonuna dek 3 milyar Euro'nun ek olarak verilmesi ve Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakerelerinin canlandırılmasıdır.

Mülteci kriziyle yeniden canlanan ilişkiler ve geliştirilen işbirliğinin yansımaları niteliğindeki Mülteci Uzlaşısı'nın önemli unsurlarından biri olan vize serbestliğini konu edinen bu makale, AB ile Türkiye arasındaki vize meselesinin, 2017 sonunda gelinen nokta itibarıyla genel değerlendirmesini yapmayı amaçlamaktadır. Vatandaşlarının vizesiz seyahat hakkı bulunmayan tek aday ülke konumundaki Türkiye ile AB arasındaki vize serbestliği diyalogu, mülteci krizi ekseninde işbirliğiyle birlikte canlanmıştı. Fakat siyasal atmosferden kaynaklanan nedenler yüzünden bugün tıkanmış durumdadır. Bu makalede, söz konusu tıkanıklığa karşın, teknik boyutun neredeyse tamamlanmış olmasından ötürü, taraflar gerekli siyasi iradeyi gösterdikleri takdirde vize serbestliği diyalogunda uzlaşmaya varmanın mümkün olabileceği ileri sürülmektedir.

Makale üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, 1980'lerden başlamak üzere Türkiye ile AB (o dönemki Avrupa Topluluğu) arasında vize meselesi tarihsel perspektiften ele alınmaktadır. Bu bağlamda, bir yandan Avrupa ülkelerinin uygulamaları karşısında Türkiye'nin mücadelesine yer verilirken, diğer yandan konuyla ilgili davalarda Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) kararlarına da atıfta bulunmak suretiyle AT/AB'nin tutumu irdelenmektedir. Makalenin ikinci bölümünün odağını ise 2013'te GKA'nın imzalanmasıyla başlayan vize serbestliği diyalogu oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde ise, 2015'te yaşanan mülteci krizi ekseninde Türkiye ile AB arasında işbirliğinin gelişmesi ve Mart 2016'da varılan Mülteci Uzlaşısı ile vize serbestliği diyalogunun canlanması ve Aralık 2017 itibarıyla gelinen nokta ele alınmaktadır.

1980'lerden 2010'lara Vize Meselesi

Vize konusunun Türkiye-AB ilişkilerinde mesele haline gelmesi, Ekim 1980'de Federal Almanya'nın Türk vatandaşlarına vize uygulamasıyla

başlamıştır.² Bunun üzerine Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg da Almanya’yı takip ederek aynı sene içerisinde Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulaması başlatmışlardır. Aslında bazı AB (o dönemki AT) üye ülkeleri 1950’li yıllardan beri Türkiye ile karşılıklı vize kaldırma anlaşmaları yapmışlardı ve aynı zamanda vatandaşların dolaşımını düzenleyen 1957 Avrupa Konseyi Anlaşması’na taraftılar. Ancak yine de 1970’lerden itibaren dolaşım konusunda kısıtlayıcı davranmayı tercih etmişlerdir (Groenendijk ve Guild, 2011; akt. Nas, 2015: 172). Önceleri geçici bir uygulama niteliğindeki vize uygulaması zaman içinde kalıcı bir uygulamaya dönüşmüş ve nihayetinde AB üye ülkelerine yapılacak kısa süreli seyahatler için söz konusu olan vize zorunluluğu 2001 yılında AB müktesebatına eklenmiştir. Bunun sonucunda Türkiye de vize istenen ülkelere dâhil edilmiştir (Nas, 2015: 172). Vize meselesinin yalnızca ulusal hükümetlerin kontrol ettiği bir konu olmaktan çıkması ise 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile mümkün olmuştur, zira 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütunlu yapı uyarınca vizeyle ilgili konular üçüncü sütun olan Adalet ve İçişlerinde İşbirliği sütununda yer alırken, Amsterdam Antlaşması ile vize de dâhil olmak üzere göç ve sığınmaya ilişkin konular Avrupa Toplulukları sütunu olan birinci sütuna aktarılmışlardır.

Türk vatandaşlarına uygulanan vizeler, AT ile Türkiye arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması ile 1970 tarihli Katma Protokol (KP) ve Gümrük Birliği Ortaklık Konseyi kararlarına³ aykırı olmalarından ötürü Türkiye, vizelerin kaldırılmasına yönelik olarak hukuki zeminde mücadele başlatmıştır. Bu bağlamda, 27 yılda Türk vatandaşlarının serbest dolaşımıyla ilgili 55 dava ABAD’a taşınmıştır (Ceran, 2017: 2).

Türkiye’nin hukuki mücadelesinin dayanağı Katma Protokol’ün “standstill” hükmü olarak adlandırılan 41/1 maddesidir. Bu madde uyarınca, Türkiye ve o zamanki AT, iki taraf arasında yerleşme ve hizmet sunma özgürlüğünü

² 1980 yılının ilk aylarında Türkiye’den siyasi iltica talebinde bulunanların sayısının artması (1979’da 18.000 olan başvuru sayısı 1980’de 58.000’e yükselmiştir) nedeniyle bu kararı almıştır (Erdenir, 2013).

³ Söz konusu GB Ortaklık Konseyi Kararları, “kademeli olarak gerçekleştirilmesi öngörülen işçilerin serbest dolaşımının ilk 4 yıllık dönemine ilişkin hususları belirleyen” (Erdenir, 2013: 479) ve Aralık 1976’da yürürlüğe giren 2/76 sayılı Karar ile Aralık 1980’de onun yerini alan 1/80 sayılı Karar’dır. 1/80 sayılı Karar’da “ tarafların işgücüne entegre olmuş işçiler ve aile bireylerinin benzer şekilde çalışma koşulları ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin hükümler yer almıştır” (a.g.e.:480).

sınırlandırma etkisine sahip bir adım atmama konusunda görüş birliğine vardıkları için, eğer bir üye devlet yerleşme veya hizmet sunma maksadıyla seyahat eden Türk vatandaşlarına KP'nin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle vize uygulamıyorsa sonrasında da vize getiremeyecekti. Bu kapsamda, onbir üye ülke KP'nin yürürlüğe girdiği 1973 yılından veya Birliğe üye oldukları tarihten önce Türk vatandaşlarına vize uygulamadıkları için, bu tarihlerden sonra hizmet sağlamak için yolculuk edenlere vize mecburiyeti getirilmesi KP'nin 41/1 maddesine aykırıdır (Groenendijk ve Guild, 2011; akt. Nas, 2015: 173). Bu durum, Türkiye-AB ortaklık hukuku kapsamında yer alan önemli davalardan biri niteliğindeki Soysal/Savatlı Davası'dır.^{4 5} ABAD'ın 19 Şubat 2009 tarihli *Soysal Kararı* ile birlikte "KP'nin üye devletlerde yürürlüğe girdiği tarihte olmayan vize uygulamasının, 41/1. madde uyarınca yeni bir kısıtlama ve bu itibarla da yasak olduğu açıklığa kavuşturulmuş bulunmaktadır" (IKV, 2009). Dolayısıyla, 1973'te Türkiye'ye vize uygulamayan ülkelerin sonradan uygulamaya başlamaları, AB-Türkiye ortaklık hukukuna aykırı bir durum oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, 1973 yılı itibariyle Türkiye'ye vize uygulamayan ülkelerin vize koşullarını ağırlaştırmaları da ABAD'ın bu kararı uyarınca ortaklık hukukunu ihlal etmek anlamına gelmektedir.

ABAD'ın Soysal Kararı, AB üye ülkelerinde hizmet sağlamakta olan Türk vatandaşlarına yönelik vize zorunluluğunun kaldırılması hususundaki ümitleri arttırmıştı, fakat üye ülkelerin çoğu bu kararı uygulama konusunda pek de hevesli olmamışlardır. Yalnızca Almanya ve Danimarka'nın az da olsa uygulamalarını değiştirdikleri söylenebilir. Ancak bu değişikliklerin vize konusunda Türk vatandaşları açısından gerçek bir ilerleme sayılması pek mümkün değildir (Nas, 2015: 174). Diğer üye ülkeler ise zaten hiçbir değişiklik yapmamışlardır. Yine de *Soysal Kararı*, vatandaşlarının AB üyesi ülkelere yapacakları seyahatlerin koşullarını geliştirmek adına Türkiye'nin izleyebileceği yasal bir yol hazırlaması açısından önem taşımaktadır (a.g.e.: 174).

ABAD, Soysal-Savatlı Davası'nda Türkiye lehine bir karar verirken, 2011 yılında ailesini ziyaret etmek için Almanya'ya seyahat etmek isteyen Ecem

⁴ Davanın ayrıntıları için bkz. (Erdenir, 2013: 483).

⁵ Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarının çeşitli yönleriyle ilgili ABAD'ın verdiği diğer kararlar, 1987 yılındaki *Demirel*, 2000'deki *Savaş*, 2003'teki *Abatay/Şahin*, 2007'deki *Tüm/Darı* kararlarıdır. Bu kararlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Erdenir, 2013).

Demirkan’ın Alman yetkili makamların açtığı ve 2013’te karara bağlanan davada AB üyesi ülkelere hizmet alımı maksadıyla yapılan seyahatleri hizmet sunumu serbestisi kapsamında değerlendirmemiş ve Ecem Demirkan’ın vizesiz seyahat hakkı talebini kabul etmemiş (Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland, 2013); dolayısıyla, Türk vatandaşlarına yönelik olarak uygulanmakta olan vizenin ortaklık hukukunu ihlal etmediğine hükmetmiştir. Böylece Demirkan kararı, bir yandan vize meselesinin siyasallaştırıldığını göstermiş, diğer yandan da AB üyesi ülkelere vizesiz seyahat hakkını hukuki yollardan kazanma olasılığını oldukça azaltmıştır. Türk vatandaşları için vizesiz Avrupa kapılarının açılması mümkün olacaksa yalnızca siyasi ve diplomatik yollardan olacaktı ki onun da hiç kolay olmadığı kısa sürede anlaşılacaktı.

Aslında AB ile Türkiye arasındaki vize sorunu hukuki ve teknik bir sorundur, ancak siyasi ve ekonomik yönleri ağır basmaktadır. Nas’ın da (2015: 174) ifade ettiği gibi, ABAD’ın Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat etme hakkı sağlayacak bir karar alma olasılığı siyasi açıdan rahatsızlık verici durumdadır çünkü AB kamuoylarında göç ve göçmen karşıtı bakış açısı oldukça etkindir ve ayrıca Türkiye göç açısından potansiyel bir kaynak ülke şeklinde değerlendirilmektedir. Öte yandan, konunun ekonomik yönü ele alındığında, 2009-2014 döneminde C tipi Schengen vizesi için Türk vatandaşlarının AB üye devletlerinin konsolosluklarına yaklaşık 236 milyon Euro ödedikleri düşünülürse, bu devletlerin vize uygulamasını kaldırma konusunda isteksiz davranmaları anlaşılabilir bir durumdur (İKV, 2014).

Bu bölümü noktalamadan önce AB üyesi ülkelerin Türk vatandaşlarına yönelik olarak uyguladıkları vizenin olumsuz şekilde etkilediği gruplara da yer vermekte yarar var. İşadamları başta olmak üzere Erasmus değişim programına dâhil olan öğrenciler, akademisyenler (yeşil pasaport sahibi olanlar hariç) ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin söz konusu vize uygulamalarının mağdurları konumunda oldukları görülmektedir. İşadamları özellikle zor durumdadır, zira Özler’in de (2012: 124) belirttiği gibi, Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği ilişkisi uyarınca malların serbest dolaşımı söz konusu iken, bu malları üreten ve satan işadamlarının vize mecburiyetinden ötürü serbest dolaşımı gerçekleşmemektedir. Vize başvuru prosedürünün uzun sürmesi önemli randevuların kaçırılmasına neden olabilmekte veya istenilen belgelerin içerikleri ve sayıca fazla olmaları yüzünden işadamları uluslararası bağlantılarını yitirebilmektedirler. Hâlbuki Avrupalı işadamları ya vizeden muaf oldukları ya da havaalanında cüzi bir miktar ödedikleri görülmektedir.

Dolayısıyla, vize mecburiyeti haksız rekabet yarattığından ötürü hem Gümrük Birliği hükümlerini hem de Katma Protokol'ün 41/1 maddesini ihlal etmektedir (a.g.e.: 124-5). 2004 yılından beri Erasmus değişim programına katılan Türk öğrenciler de AB üyesi ülkelerin vize prosedürlerinden olumsuz etkilenmektedirler çünkü uzun prosedürel süreç ve çok sayıda belgeyle uğraşmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum, bir yandan üye devletlerin Erasmus programından yararlananların vize süreçlerini olabildiğince kolaylaştırmaları gerektiğinin altını çizen Avrupa Parlamentosu (AP) ve Bakanlar Konseyi'nin 2317/2003 sayılı Kararı'na ters düşerken, öte yandan öğrencilerin yurtdışında öğrenim görme istek ve motivasyonlarını kaybetmelerine neden olmaktadır.

Türk vatandaşlarını vize zorunluluğundan ötürü yaşadıkları zorluk ve sorunlar sivil toplum tarafından sıklıkla gündeme getirilmiştir. Mesela, Kasım 2009-Ocak 2010 döneminde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) desteğiyle İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) ve European Citizen Action Service isimli merkezi Brüksel'de bulunan bir sivil toplum kuruluşunun ortaklaşa gerçekleştirdikleri Vize Şikâyet Hattı sayesinde, daha ziyade siyasi ve idari boyutlarına odaklanılan vizeyle ilgili bu boyutların ötesinde nasıl bir süreç izlendiği bizzat “vize mağdurları” tarafından ortaya konulmaktadır (Özler, 2012). Başvuruda istenen belgelerin fazlalığından uzun sürede beklemek zorunda kalınan başvuru sıraları ve konsolosluk görevlilerinin hiç de hoş olmayan tavırlarına kadar karşılaşılan pek çok zorluk ve yaşanan sıkıntının insanların yaşamlarında oluşturduğu rahatsızlıklar dile getirilmiş ve vize zorunluluğunun özellikle ticaret, eğitim ve turizm alanlarında yarattığı olumsuz etkiler gözler önüne serilmiştir. Ayrıca çoğunlukla göz ardı edilen “insani” boyut da gösterilmiştir. Türk iş dünyasının temsilcileri yaşanan adaletsizlik, ayrımcılık ve aşağılanmayı dile getirmişler ve bunlar toplumun diğer kesimlerince paylaşılmıştır. Vize Şikâyet Hattı, Nas'ın da (2016: 30) ifadesiyle, Avrupa Komisyonu, AP ve AB üyesi ülkelerin Türkiye'de bulunan diplomatik temsilciliklerinde epeyce ses getirmiş ve AB yetkilileri arasında vize konusuyla ilgili farkındalık yaratılmasında etkin bir rol oynamıştır.

Vize Meselesinde Yeni Bir Dönem: Geri Kabul Anlaşması ile Başlayan Vize Serbestliği Diyaloğu

Türk vatandaşlarının Avrupa ülkelerine vizesiz seyahat edebilmeleri amacıyla başlatılan mücadelenin hukuki zemininde zorluklarla karşılaşılması

üzerine siyasi zemine yönelinmiştir. Siyasi zeminde ise dönüm noktasını 16 Aralık 2013'te AB ile imzalanan GKA oluşturmaktadır çünkü bu Anlaşma ile birlikte vize serbestliği diyalogo başlatılmıştır.

Vize serbestliği, AB'nin Doğu'ya doğru genişleyen sınırlarını düzensiz göçe karşı korumak için komşu ülkelerle geliştirmeye çalıştığı işbirliği sürecinde bunu teşvik etmek amacıyla benimsediği bir strateji olarak değerlendirilebilir (Erdenir, 2013). Bu çerçevede, komşu ülkeler göç ve sınır yönetiminden belge güvenliğine, kamu düzeni ve güvenliğinden temel haklara kadar pek çok alanda adımlar attığı takdirde o ülke vatandaşlarına vizenin önce kolaylaştırılması, daha sonra da serbestleştirilmesi “ödül” olarak teklif edilmektedir (a.g.e.).

Üçüncü ülkelerle imzalanan GKA'ların ilk örnekleri, 2001'de Hong Kong Özel yönetim Bölgesi, 2003'te Makao ve Sri Lanka ve 2004'te Arnavutluk ile imzalanan GKA'lardır. Fakat bu süreçte çeşitli gecikmeler yaşanmıştır. Özellikle müzakerelerin istenilen hızda sürmemesi yüzünden Komisyon, Konsey'e müzakere yürütülen ülkeleri teşvik etmeye yönelik adımlar atılmasını önermek durumunda kalmıştır. Bu bağlamda vize kolaylığı, GKA'ların imzalanmalarını teşvik etmek maksadıyla ortaya çıkmıştır. Rusya ile yapılan müzakereler, GKA ile vize kolaylığı anlaşmasının ilişkilendirildiği ilk müzakerelerdir. Sonrasında 2003 yılında AB'nin Batı Balkanlar'a yönelik özel zirvesi olan Selanik Zirvesi'nde “Batı Balkan ülkeleri için dile getirilen vize serbestliği sürecinin ilk aşamasında vize kolaylığı anlaşması ile Geri Kabul Anlaşması imzalanıp eş zamanlı yürürlüğe girilmesi öngörülmüştür” (Erdenir, 2013: 489).

GKA'ların aslında vizeyle doğrudan ilintili olmamalarına karşın vize serbestliğine giden yolda şart olarak belirildiğini söylemek mümkündür. AB, topraklarına yasa dışı yollardan giriş yapmış göçmenleri GKA sayesinde geri göndermek suretiyle üzerindeki göçmen yükünü hafifletmek için vize kolaylığını ödül olarak sunmuştur. Bir sonraki adım ise vize serbestisi diyalogudur. Bu sayede vizesiz seyahatin yol haritası belirlenmiştir. Batı Balkan ülkelerinin yol haritalarında yaklaşık 40 koşul (*benchmark*) bulunmaktadır. Söz konusu kriterlerin bölge ülkelerince yerine getirilmesinin ardından AT 539/2001 Konsey Tüzüğü'nde yapılan değişikliklerle bu ülkelerin negatif listeden⁶

⁶ Negatif liste, vatandaşlarının AB'ye seyahatleri esnasında vize bulundurması gereken ülkeleri, pozitif liste ise vatandaşları vizesiz seyahat edebilen ülkeleri kapsamaktadır.

pozitif listeye alınması suretiyle vatandaşları için vize serbestliğinin hayata geçirildiğini görüyoruz.⁷

Batı Balkan ülkeleri özelinde vize serbestisi sürecinin başarıyla sonuçlanmasına paralel olarak Türkiye de AB ile bu süreci başlatmıştır. Fakat Türkiye için durumun farklı geliştiğinin altını çizmekte yarar var, zira Türkiye vatandaşlarına doğrudan vize serbestisi talep ettiğinden ötürü AB ile Vize Kolaylığı Anlaşması imzalamamıştır. Dolayısıyla, süreç şöyle işlemiştir: “AB Konseyi, 21 Haziran 2012’de açıkladığı Sonuç Kararları ile, Avrupa Komisyonu’na nihai hedefi Türk vatandaşlarına Schengen vizesi uygulamasının kaldırılması olan vize serbestisi sürecini başlatma yetkisi vermesiyle fiilen başlamıştır. Bu yetkilendirme üzerine, aynı tarihte, ‘Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma’ (Geri Kabul Anlaşması) parafe edilmiştir”⁸ (AB Bakanlığı, 2015: 1).

Vize Serbestliği Diyalogu’nun yürütülmesi prosedürünü içeren Yol Haritası üzerinde iki tarafın görüş birliğine varmasının ardından 16 Aralık 2013’te GKA ile birlikte Türkiye ile AB arasında Vize Serbestliği Diyalogu’na İlişkin Mutabakat Zaptı imzalanmasıyla beraber Diyalog da resmen başlatılmıştır.

Vize Serbestliği Yol Haritası (VSYH), AB Bakanlar Konseyi’nin bilgisi ve onayı dahilinde Komisyon tarafından hazırlanan ve Birliğin vize serbestisi tanımak üzere koşulluluk ilkesi çerçevesinde ilgili ülke ile başlattığı görüşmelerin temelini oluşturan belgedir. Söz konusu yol haritasında, seyahat belgelerinin güvenliği, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği ile temel haklar gibi alanlarda AB müktesebatına uyum ve etkili uygulamayı kapsayan kriterler bulunmaktadır (AB Bakanlığı, 2015: 2). Bu koşullar arasında öne çıkanları şöyle sıralayabiliriz: “Geri Kabul Anlaşması’nın tamamen ve etkin bir biçimde uygulanması, biyometrik pasaport uygulamasının başlatılması, AB sınırlarına Türkiye’den geçmek isteyen düzensiz göçmenlerin sayısının azaltılması için eğitimli sınır birlikleri ve teknolojik araçlarla sınır denetiminin

⁷ Batı Balkan ülkelerinin ardından Doğu Ortaklığı kapsamında yer alan ülkeler – öncelikle Gürcistan, Moldova, Ukrayna ve daha sonra Ermenistan, Azerbaycan ve Belarus – için de vizesiz seyahat yolu açılmıştır.

⁸ GKA müzakereleri aslında 2002’de başlamış olmasına rağmen belli konular üzerinde anlaşmaya varılamadığından ötürü müzakereler askıya alınmış, 2010 yılında yeniden başlayan görüşmeler bu defa netice vermiş ve nihai metin üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Türkiye, anlaşmayı paraflamak için vize serbestliği yolunda AB’nin adım atmasını beklemiştir (Erdenir, 2013: 491).

güçlendirilmesi, Türkiye'nin vize politikasının, AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi, etkili bir göç yönetimi sisteminin kurulması, göçmen akımını izlemek ve yasadışı göçmenlerin sınır dışı edilmesi için bir mekanizma kurulması, örgütlü suça, terörizme ve yolsuzluğa karşı mücadelenin güçlendirilmesi, ceza hukukunu ilgilendiren konularda AB ile adli işbirliğinin geliştirilmesi, kolluk kuvvetlerinin güçlendirilmesi, kişisel bilgilerin korunmasıyla ilgili yasal düzenlemenin yapılması, hiçbir ayırım gözetilmeksizin tüm Türk vatandaşlarının serbest dolaşım özgürlüğünün garanti altına alınması, Roman vatandaşların koşullarının iyileştirilmesi, örgütlü suç ve terörizmle ilgili mevcut yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, özgürlük ve güvenlik konusundaki uygulamaların geliştirilmesi, adil yargılama, ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün garanti altına alınması” (Avrupa Komisyonu, 2013; akt. Nas, 2015: 181). AB, ilgili ülkenin VSYH'deki koşulları yerine getirip getirmediğini takip etmekte ve düzenli olarak ilerleme raporları yayınlamaktadır.

Türkiye'nin ilk ilerleme raporu 20 Ekim 2014'te yayınlanmıştır. Bu raporda VSYH'deki 72 koşuldan 62 tanesinin tamamen veya belirli seviyede karşılandığı belirtilmiştir. Raporun genel olarak olumlu bir tablo çizdiğini söylemek mümkündür. Bununla beraber bazı koşulların tartışmalı olduklarını belirtmekte yarar var. Bu koşulların başında AB'nin, Türkiye tarafından 1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme'ye (Cenevre Sözleşmesi) konulan coğrafi çekincenin kaldırılmasıyla ilgili talebi yer almaktadır.⁹ AB'nin bu talebi üyelik müzakereleri çerçevesinde yeniden gündeme gelmiştir çünkü Türkiye, AB müktesebatının sığınmaya ilişkin kısımlarını da benimsemek zorundadır. Bu konuları kapsayan Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı fasıl (24. Fasıl) Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin vetosu nedeniyle hâlâ açılmamaktadır. Buna karşın, Türkiye'nin coğrafi çekinceyi kaldırması, VSYH'de yer alan hususlardan biridir. Öte yandan, Türkiye'nin önerileri doğrultusunda hazırlanan Meşruhatlı Yol Haritası'nda¹⁰ coğrafi çekincenin kaldırılmasının Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleştiği takdirde söz konusu olacağını altı çizilmektedir (Nas, 2015: 182).

⁹ Bilindiği gibi, Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi çekinceyle taraf olmuştur. Bu çekince uyarınca, mülteci statüsü yalnızca Avrupa Konseyi ülkelerinden gelenlere verilmektedir.

¹⁰ Meşruhatlı Yol Haritası, GKA ile birlikte imzalanan Vize Serbestliği Mutabakat Metni'nin eki olarak yer almaktadır.

Mülteci Kriziyle Birlikte Vize Serbestliği Diyaloğu'nun İvme Kazanması

Türkiye, VSYH'nin ilk yılında iyi bir performans göstermiş ve bu performansı 20 Ekim 2014'te yayınlanan ilerleme raporuna yansımıştır. Fakat ikinci yılda benzer bir performans sergilenememiştir; “2015 yılında iç politikada yaşanan gelişmeler, hükümetin kurulamaması sebebiyle yaşanan belirsizlik ve arka arkaya yaşanan genel seçimler sonucunda vize serbestliğini sağlamaya yönelik reformların gerçekleşmesi yolunda kayda değer bir ilerleme sağlayamamıştır” (Özer, 2017: 42).

Türkiye ile AB arasındaki vize serbestisi diyaloğu açısından hal böyleyken, 2015'in yaz döneminde AB, çoğu Suriye, Irak ve Afrika ülkelerinde devam eden kriz ve çatışmalardan kaçanların oluşturduğu, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en büyük göçmen hareketiyle karşı karşıya kalmıştır. AB nezdinde “kriz” halini alan bu göçmen hareketi, 2015 yılının sonuna kadar Birliğin gündemini yoğun bir biçimde meşgul etmiş; krizin uluslararası barış ve güvenlik ile temel hak ve özgürlükleri tehdit edici etkilerini önlemek ve düzensiz göçle daha etkin bir mücadele yürütmek amacıyla menşe ülkeler ile göçmenlerin transit (geçiş) ülke olarak kullandıkları ülkelerle işbirliği yapmaya ihtiyaç duymuştur. İşbirliği yapılacak ülkelerin başında Suriyeli mülteciler için gerek transit gerekse hedef ülke konumundaki Türkiye gelmekteydi çünkü AB'nin bu krize Türkiyesiz hızlı ve etkili bir çözüm bulması pek mümkün değildi. Dolayısıyla, mülteci krizi AB ile Türkiye arasında, son yıllarda görülmeyen bir diyalog ve işbirliğine yol açmıştır. Ekim ve Kasım aylarında gerçekleşen çok sayıda ikili temas, 29 Kasım tarihli Türkiye-AB Zirvesi ile sonuçlanmıştır. Bu temasların kilit aktörü ise Almanya idi. Aynı şekilde, düzensiz göçün yönetimine ilişkin Türkiye ile gerçekleştirilmesi planlanan işbirliğinin ölçüğü, kapsamı ve şartlarının belirlenmesinde de Almanya önemli bir rol oynamıştır (Turhan, 2017: 27).¹¹

29 Kasım 2015'te düzenlenen Türkiye-AB Zirvesi'nde, göçmen krizinin kontrolüne yönelik olarak AB ile Türkiye arasında gerçekleştirilecek iş birliği

¹¹ “Alman Şansölye; Türkiye, GKRY, düzensiz göç akımlarından etkilenen Üye Devletlerin liderleri ve önde gelen AB kurumlarının kilit temsilcileri ile ikili ya da çoklu ve basına ya da diğer üye ülkelerin liderlerine kapalı görüşmeler gerçekleştirdi” (Turhan, 2017: 27-28). Şansölye Merkel, AB ile işbirliği yapmasına karşılık Türkiye'ye uygulanması planlanan “ödül mekanizması”nın da mimarı konumundadır (a.g.e.).

ve ikili ilişkileri canlandırma amacıyla atılacak adımlar görüşülmüştür (Ceran, 2015: 31). Zirvede, “AB’nin Türkiye’den göçün kontrol altına alınmasına yönelik beklentileri karşılığında, müzakere sürecinin yeni fasılların açılması ile canlandırılması, 17 numaralı Ekonomik ve Parasal Politika faslının açılması ve diğer fasılların açılmasına yönelik hazırlıkların yapılması, vize serbestliği için Ekim 2016 tarihinin dikkate alınması, iki taraf arasında yılda iki kez Zirveleri yapılması, Yüksek Ekonomi Diyaloğu’nun başlatılması ve Gümrük Birliği’nin güncellenmesi ile ilgili görüşmelerin 2016 sonunda başlatılması” (Ceran, 2015: 31-32) konularında mutabakata varılmıştır. Zirvede uzlaşmaya varılan bu hususlarla bir yandan sınır güvenliği ve göç yönetimi konularında AB ile Türkiye arasındaki işbirliğinin hızlandırılması ve yoğunlaştırılması hedeflenmiş, diğer yandan iki taraf arasındaki külfet paylaşımı daha somut bir hale almıştır (Ekinci, 2016).

Bu zirve bir anlamda müzakere sürecini canlandırmak için bir fırsat niteliğinde olduğundan ötürü, zirvenin ertesinde, iki taraf arasında diyalog bakan ve bürokrat düzeyinde sürmüştür. Zirvede Ekim 2016 tarihi vize serbestisi için bir anlamda hedef konulmuştur. Dolayısıyla Türkiye, buna yönelik olarak gerekli reformları yerine getirmek amacıyla çalışmalarını hızlandırmıştır. Bu bağlamda, 11 Aralık’ta dönemin Başbakanı A. Davutoğlu başkanlığında, gündemini esas itibarıyla vize serbestliği diyaloğu ve 2016 yılında gerçekleştirilecek siyasi reformların oluşturduğu Reform Eylem Grubu (REG) toplantısı gerçekleştirilmiştir. Toplantıda, vize serbestliğinin belirtilen tarihte yürürlüğe girebilmesi için Türkiye’den beklenen adımların hızlı bir şekilde atılacağı açıklanmış ve 2016’nın “Reform ve AB Odaklı Yıl” olacağı mesajı verilmiştir.

29 Kasım Zirvesi’nden sonra, Birliğin karşı karşıya kaldığı düzensiz göç hareketlerini durdurmaya yönelik Türkiye ile beraber gösterilen çabaların istenilen sonucu vermemesi üzerine, Türkiye’nin ortak külfet paylaşımı konusuna olumlu yaklaşımı sayesinde, 7 Mart 2016’da Brüksel’de ikili bir zirve daha yapılmıştır. Amacı Türkiye ile yapılan işbirliğini güçlendirmek olan Zirve’de taraflar 29 Kasım’da kabul edilen Ortak Eylem Planı’nı etkin bir şekilde uygulama hedefini yinelemişlerdir. Türkiye, Eylem Planı’nda yer alan yükümlülüklerini yerine getirebilmek için yeni talepleri masaya sunmuş ve taraflar 18 Mart 2016’da kamuoyu tarafından “Mülteci Uzlaşısı” diye bilinen “AB-Türkiye Mutabakatı” adlı yeni ve daha kapsamlı bir anlaşmaya varmışlardır.

AB-Türkiye Mutabakatı'nın unsurları incelendiğinde üç tanesinin öne çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren düzensiz ve yasal olmayan yollardan Türkiye'den Yunan Adaları'na geçiş yapmış göçmenlerin bireysel bir değerlendirme sonrasında Türkiye tarafından geri kabulü ve böyle geri alınmış olan her bir Suriyeli mülteci karşılığında Türkiye'deki kamplarda bulunan kayıt altına alınmış Suriyelilerden birinin AB ülkelerinden birinde yeniden yerleştirilmesidir (Özer, 2017: 46-47).¹² İkinci unsur, mali niteliktedir. Türkiye'de bulunan Suriyeli mültecilere gerekli hizmetlerin sağlanması için 29 Kasım Zirvesi'nde açıklanan Ortak Eylem Planı çerçevesinde kararlaştırılmış olan 3 milyar Euroluk kaynağın aktarımı hızlanması ve gerektiği takdirde 2018'in sonuna kadar 3 milyar Euroluk ek kaynak sağlanması öngörülmüştür.¹³

Mutabakatın son unsuru vize serbestliği diyaloguyla ilgili olmaktadır. VSYH'de yer alan 72 koşulun tamamı Nisan 2016 sonuna dek yerine getirildiği takdirde, Schengen Alanı'ndaki Birlik ülkelerinde 180 gün içinde 90 günü aşmayan kalıslarda Türk vatandaşları için vize serbestisinin en geç Haziran 2016 sonunda gerçekleştirilmesine yönelik olarak Avrupa Komisyonu Konsey'e olumlu görüş bildirecekti. Aslında GKA'ya paralel şekilde başlatılan vize serbestliği diyalogu belirlenen programa uygun biçimde ilerlediği takdirde vizelerin en geç 2017'de kaldırılması söz konusu olacaktı. Ancak Mülteci Uzlaşısı ile beraber daha önce Ekim 2016 olarak belirlenen vize serbestisinin gerçekleşme tarihi de öne çekilmiştir (Özer, 2017).

18 Mart 2016'da AB-Türkiye Mutabakatı'na varıldığında, Türkiye'nin vize serbestisi elde etmek için yerine getirmesi gereken 37 koşul kalmıştı. Nisan ayının sonu itibariyle ise, her ne kadar ilerleme kaydetmiş olsa da VSYH'de yer alan koşulların tamamını yerine getirememiştir. Bu durum, 4 Mayıs 2016'da yayınlanan VSYH'ye ilişkin 3. İlerleme Raporu'na – ki bu rapor yayınlanan son rapordur – yansımıştır. Türkiye'nin hali hazırda yerine getirmesi gereken beş

¹² Türkiye ile Yunanistan arasında 2002 yılından beri yürürlükte olan geri kabul sözleşmesine dayanmakta olan bu uygulamayla Ege Denizi'nde yoğun şekilde gerçekleşen düzensiz göç hareketini ve insan kaçakçılığını caydırmayı ve can kayıplarına son vermeyi amaçlamaktadır (Ekinci, 2016).

¹³ 3 milyar Euroluk ilk mali yardım kaynağının toplamda 2.9 milyar Euroluk kısmı Eylül 2017 itibariyle tahsis edilmiştir. Bunun 1.66 milyar Eurosu 48 proje için kontratlandırılmıştır. Kontratlandırılan miktarın da 838 milyon Eurosu ödenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2017: 11).

koşul daha bulunmaktaydı.¹⁴ Bu koşulları şöyle sıralayabiliriz: Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı ile Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) tavsiyelerini uygulamaya devam edilmesi (Koşul 42); cezai konularda tüm AB üye devletleri ile yetkili makamlar arasında doğrudan iletişime geçilmesiyle suçluların iade edilmelerinin sağlanmasını içeren etkin işbirliği yapılması (Koşul 47); Europol ile operasyonel işbirliği yapılması (Koşul 54); bilhassa denetimden sorumlu kurumun yapısı olmak üzere her alanda AB standartlarına uygun bir kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat oluşturulması (Koşul 56); ve organize suç ve terörle mücadeleyle ilgili mevzuatın, kişi güvenliği ve özgürlüğü, adil yargılanma hakkı, ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü alanlarında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarıyla uyumlaştırılması (Koşul 65) (Ceran, 2016: 2-7).¹⁵

Bu koşullardan en tartışmalı olanı, terörle mücadele kanunu ve uygulamalarının AİHM içtihadı, AİHS ve AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarıyla uyumlaştırılmasına ilişkin olan 65. Koşuldur. Son dönemde yaşanan terör olayları ve derken 15 Temmuz 2016’daki başarısız darbe girişiminin ertesinde ilan edilen olağanüstü hal ortamında bu koşulun yerine getirilmesi kolay gözükmemektedir. Nitekim daha 15 Temmuz’dan iki ay önce Cumhurbaşkanı Erdoğan, bu koşulda belirtilen terörle mücadele kanunundaki terör tanımının değişmesi ve terörle mücadelede orantılı olunması hususlarına ilişkin olarak sert bir açıklama yapmıştır (Güranlı, 2016).^{16 17} Bu açıklama, 15

¹⁴ Aslında Komisyon’un 4 Mayıs 2016 tarihli VSYH’ye ilişkin 3. İlerleme Raporu’nda 72 koşuldan 65’inin karşılandığı belirtilmiştir. Fakat Komisyon, AB standartlarına uygun 3. nesil biyometrik pasaportların uygulamaya koyulması ve Türkiye ile AB arasında imzalanmış olan GKA’nın etkin biçimde uygulanmasını öne süren 2 koşul için gereken adımların atıldığını, teknik ve bürokratik nedenler yüzünden bu koşulların Raporun yayım tarihine dek gerçekleştirilemeyeceğini kabul etmiştir. Dolayısıyla, Komisyon tarafından, kalan yedi koşuldan yukarıda sayılan beşi için ileri reform adımlarına ihtiyaç duyulduğu öne sürülmektedir (Ceran, 2016: 1-2).

¹⁵ Bu koşulların ayrıntılı değerlendirilmesi için bkz. (Ceran, 2016: 2-7).

¹⁶ Cumhurbaşkanı’nın açıklaması şu şekildedir: “Türkiye dört bir yanından terör örgütlerinin ve onlara destekçilerinin saldırısı altındayken, şu anda AB vize için ‘terörle mücadele yasasını değiştireceksiniz’ diyor. Siz önce Avrupa Parlamentosu önünde çadır kuranlara karşı zihniyetinizi niye değiştirmiyorsunuz? Onlara çadır kurduracaksınız, demokrasi için olduğunu söyleyeceksin; bize de vizeyi kaldıracığım şartı şu. Biz

Temmuz ertesinde ilan edilen ve beş defa uzatılan olağan üstü halle birleşince terörle mücadele kanunu ve uygulamalarında herhangi bir değişikliğe gidilmeyeceği şeklinde yorumlara yol açabilir. Gerek vize serbestliği gerek GKA'nın uygulanması VSYH'de yer alan koşulların tamamının yerine getirilmesine bağlı olduğundan ötürü de bu olumsuz durumun her ikisini ve dolayısıyla AB-Türkiye Mutabakatı'nı bir yerde tehlikeye attığı söylenebilir (Özer, 2017). Zaten 4 Mayıs 2016'da yayınlanan rapordan sonra yeni bir ilerleme raporu yayınlanmamıştır. Vize serbestliği konusu, Avrupa Komisyonu'nun AB-Türkiye Mutabakatı'nın uygulanmasına ilişkin ilerleme raporlarında yer almaktadır. 6 Eylül 2017'de yayınlanan 7. İlerleme Raporu'nda VSYH'de yerine getirilmesi gereken beş koşul – ki bunlar 4 Mayıs 2016 tarihli raporda belirtilen koşullardır – olduğunun altı çizilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, aslında vize serbestliği sürecinin teknik tarafı büyük ölçüde tamamlanmış durumdadır. Ancak siyasi açıdan bakıldığında çeşitli iç ve dış faktörlerin süreci olumsuz şekilde etkilediği görülmektedir. Öncelikle vize serbestisi diyalogu, gerek AB'deki yükselen muhafazakar söylemin gerek Türkiye'de giderek sertleşen milliyetçi söylemin hakim olduğu siyasi iklimden olumsuz biçimde etkilenmiştir. Bunun yanı sıra, başka etkenler de söz konusudur. VSYH'de yer alan 72 koşul, vize serbestisinin ötesinde içişleri, güvenlik ve temel haklar alanlarını içeren, yerine getirilmesi pek de kolay olmayan geniş kapsamlı bir reform programını andırır niteliktedir. Bu reformlar sadece Türkiye'den değil, AB'nin diyalog yürüttüğü diğer ülkelerden de bekleniyor. Fakat Ceran'ın (2017: 12) belirttiği gibi, Türkiye gibi yüksek nüfuslu ve bölgesel kriz noktalarına yakın olan ve pek çok değişken tarafından etkilenen bir ülkenin Moldova ya da Gürcistan gibi küçük ölçeğe sahip ve etkilendiği değişken sayısının az olduğu ülkelerin reform hamlelerini hızlıca ve kolayca gerçekleştirmesi pek mümkün değil. Bu bağlamda, AB tarafından beklentinin de ona göre olması gerekiyor. Ayrıca son dönemde yaşanan terör

yolumuza gidiyoruz, siz de yolunuza gidin. Kiminle anlaşabiliyorsan onla anlaş.” (Gürcanlı, 2016).

¹⁷ Komisyon raporu yayımlandıktan sonra Cumhurbaşkanı'nın açıklamasına ek olarak bazı hükümet üyeleri de açıklamalarında terör örgütleriyle yoğun bir biçimde mücadele edildiği dönemde söz konusu kanunun değişmesinin mümkün olamayacağını altını çizmişlerdir. Bütün bu açıklamalar, vize serbestisinin gerçekleşebileceğine dair daha önce oluşan iyimser havanın bozulmasına yol açmış ve 15 Temmuz ertesinde daha da kötümser bir hava ortaya çıkmıştır.

olaylarının kamuoyu üzerinde yarattığı korku ve öte yandan 15 Temmuz’daki darbe girişimi vize serbestliği diyalogunu olumsuz yönde etkilemiştir. Son olarak, 2014’ten beri gerçekleştirilen reformlara karşın vize serbestisinin halen daha hayata geçirilmemesi bir nevi reform yorgunluğunu beraberinde getirmiştir (Ceran, 2017).

Bu etkenler ayrıntılı şekilde incelendiğinde, genel itibarıyla siyasi içerikli oldukları görülmektedir. Diğer bir deyişle, vize serbestisi süreci arafta kalmıştır ve bunda siyasi konjonktür rol oynamaktadır (Ceran, 2017). Dolayısıyla siyasi konjonktürden kaynaklanan tıkanıklık, iki taraf siyasi iradeyi gösterdiği ve uzlaşma ortamını oluşturduğu takdirde aslında aşılabilir çünkü AB-Türkiye Mutabakatı iki taraf arasında etkin bir işbirliği zemini oluşturmuş durumdadır. Bunun yanı sıra, Türkiye ile AB arasında oluşturulmuş Gümrük Birliği’nin modernizasyonuna yönelik süreç kapsamında gerçekleştirilecek müzakerelerde vize uygulaması ve Türk iş adamları ile işçilerin serbest dolaşımı da gündeme geleceğinden ötürü bu müzakerelerin başlaması ve olumlu şekilde devam etmesi vize serbestliği diyalogu üzerinde olumlu bir etki yaratacaktır. Son olarak, AB’nin vize müktesebatında, üçüncü ülkelere tanınan vize serbestisini, gereken durumlarda askıya alma mekanizmasının 27 Şubat 2017’de Konsey tarafından kabul edilmesi de Türkiye’nin önündeki teknik engeli ortadan kaldırmıştır, zira AP üyelerinin müktesebattaki eksikliklere vurgu yapmaları artık söz konusu olmayacaktır. Bu nedenlerden ötürü aslında istenildiği takdirde taraflar arasında olumlu bir siyasi ortam oluşturulabilir ve vize serbestisinin önündeki engelleri aşmaya yönelik adımlar atılabilir.

Sonuç

1980’li yıllarından başından beri Türkiye ile AB arasında sorun oluşturan vize konusunda bugüne gelinceye kadar çeşitli eşikler atlanmıştır. Bu eşiklerin ilki, Avrupa ülkelerinin vize uygulamaları karşısında, Türkiye’nin, Ankara Anlaşması ile 1970 tarihli Katma Protokol (KP) ve Gümrük Birliği Ortaklık Konseyi kararlarına dayanarak, vizelerin kaldırılması yönünde başlattığı hukuki mücadele kapsamında ABAD’ın *Soysal/Savathlı Davası*’nda verdiği karardır. Bu Karar uyarınca, KP’nin üye devletlerde yürürlüğe girdiği 1973 yılından itibaren üye devletler yeni bir kısıtlama getiremeyeceklerinden ötürü, o tarihte Türk vatandaşlarına vize uygulamayan Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinin sonradan buna başlamalarının AB-Türkiye ortaklık hukukuna aykırı bir durum oluşturması söz konusudur.

Soysal Kararı, vizesiz Avrupa hayalinin gerçekleşmesine yönelik ümitleri arttırmıştır. Ayrıca vatandaşlarının AB üyesi ülkelere yapacakları seyahatlerin koşullarını geliştirmek adına Türkiye'ye izleyebileceği yasal bir yol sunduğundan ötürü önem taşımaktadır. Ancak gerek üye ülkelerin çoğunun bu kararı uygulama konusunda hevesli olmamaları gerek Almanya ve Danimarka'nın uygulamada yaptıkları değişikliklerin gerçek bir ilerleme sayılmaması vizesiz Avrupa hayaline gölge düşürmüştü; ABAD'ın 2013 tarihli Demirkan Kararı, KP'nin 41. Maddesinde yer alan hizmet sunma serbestliği kavramının, hizmet alımı yapanları içermediğine ve dolayısıyla Türk vatandaşlarına yönelik olarak uygulanmakta olan vizenin ortaklık hukukunu ihlal etmediğine hükmettiği için, hizmet alımı kapsamına girmekte olan turizm, tıbbi tedavi görme, eğitim alma ya da iş seyahati maksadıyla AB üyesi ülkelere giden Türk vatandaşlarının vizesiz seyahat etme hakkını hukuki yollardan elde etme ihtimalini azaltmış ve vize meselesi giderek siyasallaşmıştır.

Türkiye'nin vatandaşlarının AB üyesi ülkelere vizesiz seyahat edebilmelerini sağlamak amacıyla başlattığı mücadelede hukuki açıdan zorluklarla karşılaşılması mücadelenin siyasi yönde devam etmesine yol açmıştır. Siyasi mücadelenin başlaması vize meselesindeki ikinci eşittir. Siyasi mücadelede dönüm noktası ise, vize serbestliği diyalogunu başlatan 16 Aralık 2013 tarihli Geri Kabul Anlaşması'dır. Aslında vize konusuyla doğrudan ilişkili olmadığı halde vize serbestisine giden yolda koşul olarak belirmeleri açısından GKA'lar önem taşımaktadırlar. Diyalog sürecinde Türkiye'nin Vize Serbestliği Yol Haritası'ndaki koşulları yerine getirmesi beklenmekte ve ne derece yerine getirdiği Avrupa Komisyonu tarafından değerlendirilmektedir.

Türkiye, Yol Haritası'nın ilk yılı olan 2014'te iyi bir performans göstermiş ancak ikinci yılda performansı düşmüş ve dolayısıyla diyalogda sıkıntılar baş göstermiştir. Bu arada 2015 yaz aylarında Avrupa'da II. Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en büyük göç hareketine tanık olunmuş ve bu göç AB açısından kriz halini almıştır. Söz konusu kriz karşısında Birlik, gerek krizin atlatılması gerek düzensiz göçle etkin biçimde mücadele edilebilmesi için varlığı kaçınılmaz olan Türkiye ile işbirliğine gitmek zorunda kalmıştır. Almanya'nın katkılarıyla gerçekleşen çok sayıda ikili temas Ortak Eylem Planı'nın benimsendiği 29 Kasım 2015 tarihli AB-Türkiye Zirvesi ile sonuçlanmıştır. Zirvede vize serbestliğiyle ilgili olarak Ekim 2016'nın dikkate alındığını görüyoruz. Bunu vize meselesinde üçüncü eşik olarak değerlendirebiliriz.

29 Kasım Zirvesi’nden sonra, Birlik topraklarına yönelik olarak gerçekleşen düzensiz göçü durdurma çabaları istenilen sonucu vermemiş ve 7 Mart 2016’da Brüksel’de maksadı Türkiye ile işbirliğini güçlendirmek olan ikili bir zirve daha yapılmıştır. Zirve’de daha önce benimsenen Ortak Eylem Planı’nın etkin bir şekilde uygulanması hedefi yinelenmiştir. 7 Mart Zirvesi’nden kısa bir süre sonra ise unsurlarından birini vize serbestliğinin oluşturduğu AB-Türkiye Mutabakatı’na varılmıştır. Bu Mutabakat veya kamuoyu tarafından bilindiği adıyla Mülteci Uzlaşısı uyarınca, VSYH’de yer alan 72 koşulun tamamı yerine getirildiği takdirde Haziran 2016’da vize muafiyeti gerçekleşecekti. Ancak 4 Mayıs 2016’da yayınlanan VSYH’ye ilişkin son raporda belirtildiği üzere, Türkiye’nin hali hazırda yerine getirmesi gereken beş koşul daha bulunmaktadır. Bu koşullar arasında en tartışmalı olanı ise, organize suç ve terörle mücadeleyle ilişkin mevzuatta değişiklik yapılmasıdır. Türkiye, bu değişiklik talebini kabul etmemektedir. Dolayısıyla, vize serbestliği sürecinde bugün gelinen nokta iç açıcı değildir. Diyalog neredeyse kopmuş gözükmektedir.

Vize meselesinde bugün itibariyle olumlu bir tablodan bahsedilememesine karşın tarafların çözümsüz bir noktada olmadıkları söylenebilir. AB ile Türkiye arasında siyasi diyalog olduğu takdirde, Türk vatandaşlarının “vizesiz Avrupa” hayali gerçeğe dönüşebilir, zira bunun önünde teknik açıdan herhangi bir engel bulunmamaktadır. Siyasi diyalogun oluşması ise her iki tarafın söylem değişikliğine gitmesi durumunda söz konusu olabilir. Dışlayıcı söylemlerin bir kenara bırakılıp ortak çıkarlara yoğunlaşılması hem AB hem Türkiye açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, AB’nin Türkiye’nin hassas olduğu hususları dikkate alması, Türkiye’nin ise yaşanan reform yorgunluğunu bir kenara bırakıp her reformun bir kazanım ve ayrıca pek çok alanda etkin bir biçimde işbirliği yapabileceği tek aktörün AB olduğunu unutmaması gerekmektedir.

Kaynakça

- AB Bakanlığı (2015) Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu, Aralık 2015, <<https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf>>, (17 Aralık 2017).
- Ceran, A. (2015) “Hız kazanan Türkiye-AB ilişkilerinin odağında göçmen krizi”, *İKV Dergisi*, 207, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, ss. 30-33.
- Ceran, A. (2016) “Vizesiz Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kriteri Derinlemesine Bakış”, İKV Değerlendirme Notu, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul.
- Ceran, A. (2017) “Vize Serbestliği Diyalogunda Hasar Kontrolü: Vizesiz Avrupa Neden Hayal Değil?”, *İKV Değerlendirme Notu*, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul.
- Ekinci, M.U. (2016) “Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu”, *SETA Yayınları* 64, SETA, Ankara.
- Erdenir, B. (2013) “Vize”, içinde B. Akçay ve S. Akgül Açıkmeşe (der.), *Yarım Asrın Ardından Türkiye-AB İlişkileri: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar, Politikalar*, (Ankara: Seçkin Yayınları), ss. 472-96.
- European Commission (2017) “Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and The Council - Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, Brussels, 6.9.2017 COM(2017) 470 final
- Güranlı, Z. (2016) “Erdoğan’dan AB’ye vize muafiyeti resti”, *Sözcü*, 6 Mayıs, <<http://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/erdogan-vize-muafiyeti-soku-1219173/>>, (15 Aralık 2017).
- İKV (2014) “The Visa Requirements for Turkish Citizens are Against the Spirit not only of Turkey’s EU Integration but also of European Integration”, 28 Mayıs 2014, <http://oldweb.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=haberler&id=695&baslik=%93THE%20VISA%20REQUIREMENTS%20FOR%20TURKISH%20CITIZENS%20ARE%20AGAINST%20THE%20SPIRIT%20NOT%20ONLY%20OF%20TURKEY%92S%20EU%20INTEGRATION%20BUT%20ALSO%20OF%20THE%20EUROPEAN%20INTEGRATION%94>, (15 Aralık 2017).

- İKV (2009) “Adalet Divanı’nın Soysal Kararına İlişkin İKV Değerlendirmesi”, İKV Bilgi Notu, <<http://www.ikv.org.tr/images/upload/file/bilginotu.pdf>>, (18 Aralık 2017).
- Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland [2013] ABAD, 24 Eylül 2013, Case C-221/11.
- Özer, Y. (2017) “Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Yansımaları”, içinde Y. Gülcan, S. Akgüner ve Y. Kuştepe (der.), *Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği*, (İstanbul: İKV Yayınları), ss. 37-69.
- Özler, Z. (2012) “Breaking the Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations”, *Turkish Policy Quarterly*, 11 (1): 121-31.
- Nas, Ç. (2016) “Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogunun Üyelikle Paralel Hikayesi”, içinde A. Ceran (haz.), *Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği*, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, ss. 27-34.
- Nas, Ç. (2015) “Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi”, *Marmara Journal of European Studies*, 23 (2): 169-86.
- Turhan, E. (2017) “Mülteci Krizi Döneminde Türkiye-AB İlişkileri: Yeni Bir Kurumsal Mimarinin Temelleri mi Atılıyor?”, İKV Dergisi, 222, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul, ss.26-29.