

## **Vize Kordüğümünü Çözmek**

**Türkler Avrupa'ya Nasıl Serbestçe Seyahat Edebilir?**

**21 Mayıs 2013**



## Rapor Özeti

Vize serbestleşmesi, AB'nin Romanya, Bulgaristan, Sırbistan ve Arnavutluk ile olan ilişkilerinde büyük öneme sahip bir unsur oldu. Ancak, yakın bir zaman öncesine kadar, Brüksel ile Ankara arasındaki görüşme gündeminde bu konu yer almadı. 21 Haziran 2012'de AB Konseyi, Komisyon'a Türkiye ile vize serbestleşmesi hedefli bir diyalog başlatması için çağrı yaptı. AB Konseyi'nin ilgili sonuç bildirgesinin üzerinden yaklaşık bir yıl geçti. Vize serbestleşmesi diyalogu ise hâlâ başlamadı.

Avrupa Komisyonu'nun bakış açısına göre, bir sonraki adımın ne olması gerektiği aşikâr. Türkiye, AB Konseyi'nin belirlediği vize serbestleşmesi diyalogu için tek önemli koşul olan, AB ile bir geri kabul anlaşmasını imzalamayı kabul etmeli. Bunu takiben, Komisyon Türkiye'ye vizesiz seyahat için resmî bir yapılması gerekenler listesi, diğer adıyla bir "yol haritası" verecek.

Türk resmî makâmları kendilerine yapılan teklif ile ilgili somut şüphelere sahipler. Bu şüpheler, hem geri kabul anlaşmasının hayata geçirilmesi ve maliyeti hakkında, hem de yol haritasındaki bazı özel şartlara dair. AB, vize serbestleşmesi sürecini AB'ye üyelik görüşmeleri ile ilintilendirmenin çekiciliğine karşı koyamadı. Ancak, AB-Türkiye vize diyalogu, bir tür katılım müzakeresi uygulaması gibi algılanırsa başarı ile neticelenemez.

Bu rapor, içinde bulunulan açmazdan çıkış için AB'nin teklifine karşı, Türkiye'nin, tavizsiz fakat yapıcı bir cevap hazırlaması gerektiğini savunuyor. Türk diplomasisi vizesiz seyahat kördüğümünü beş aşamada çözebilir.

**Birinci adım:** Öncelikle, Türkiye AB'ye, vize diyalogunun katılım sürecinin bir parçası olmadığını ve bunun eşit iki taraf arasında müzakere edilen bir konu olduğunu hatırlatmalı. Tarafların karşılıklı beklentileri var: AB, Türkiye'den bir geri kabul anlaşması imzalamasını ve yasadışı göçle mücadele de destek vermesini istiyor; Türkiye ise AB'den vizesiz seyahat hakkı talep ediyor. Türkiye, yol haritasında yer alan bütün şartları kabul etmeyeceğini, en baştan, açık seçik duyurmalı. *Ne* vize diyalogunun parçası olan, havaalanı transit vize uygulamasına başlamaya, vize politikasını AB'nin politikasına uyumlu hale getirmeye ve coğrafi sınırlamayı kaldırmaya, *ne de* Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin AB'nin tüm üyeleri tarafından onaylanmamış protokollerini onaylamaya hazır *olduğu* beyan etmeli.

**İkinci adım:** Türkiye, hukukî yükümlülüklerine sadık kalarak, geri kabul anlaşmasını imzalayacağını, onaylayacağını, ve hatta, hayata geçireceğini ilan etmeli. Bununla birlikte, Türkiye, AB'ye ve kendi halkına, yeniden müzakere edilmiş geri kabul anlaşması uyarınca, üçüncü ülke vatandaşlarını, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra geri almaya başlayacağını açıklamalı.

**Üçüncü adım:** Türkiye, vatandaşlarının yaptığı vize başvurularına olumsuz yanıt oranında düşüş ve verilen uzun süreli çok girişli vizelerden yararlananlar arasında paylarının artması gibi alanlarda, AB'ye seyahat eden *bona fide* ziyaretçilerin durumlarının düzeldiğine dair bir ilerleme görmeyi isteyebilir.

**Dördüncü adım:** Türkiye'nin kendisine AB nezdinde güven duyulmasını sağlayabileceği iki hayati önem arzeden alan var. Bunlardan ilki, Türkiye'nin kara ve deniz sınırlarından AB'ye düzensiz göçün azalması, ikinci ise Türkiye'den geçip AB'ye ulaşan üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenlerin geri kabulü. Anlaşmayı onaylamasından itibaren üç yıl boyunca herhangi bir hukukî zorunluluk altında bulunmayacak olmasından dolayı, Ankara, AB'den geri alacağı insanların sayısına kendisi karar verebilir.

**Beşinci adım:** Türkiye'nin, gerçekçi bir son tarih belirlemesi lâzım. En geç 2015 yılının sonunda, Türk ziyaretçiler vizesiz seyahat hakkından yararlanmaya başlamalı. Eğer bu zaman zarfında, oylama gerçekleşmez veya oylama olumsuz neticelenir ise Türkiye,

### III

AB'ye geri kabul anlaşmasının yürürlükten kaldırıldığını bildirir ve müzakere edilen anlaşma metni uyarınca, bu seçeneğin meşruiyeti de sorgulanamaz.

Katılım müzakerelerini yıllardır sürdüren, ancak, vatandaşları AB'ye vizesiz seyahat edemeyen bir üyelik adayı ülkeye daha önce hiç rastlanmadı. Gün, Türkiye ve AB'nin, 1963 Ortaklık Anlaşması ile başlayan stratejik ilişkilerinin 50. yıldönümüne yaklaşırken, 1980 darbesinin bu talihsiz mirasından kurtulma günü. Bu Gordiyon Düğümü'nü kesmenin tam zamanı.

Gordiyon Düğümü'nü kesmek: Çözumsuz bir sorunu sıradışı bir yöntemle halletmek. Ankara'nın 70 kilometre güneybatısında yer alan *Gordiyon* antik kentinde vukû bulan efsanevî olaya atfen söylenir.

### İçindekiler

I.	Açmaz .....	1
II.	Türkiye'ye has bir gariplik .....	1
III.	Brüksel'den görünüş .....	4
IV.	Ankara'dan görünüş .....	4
A.	Geri kabulün maliyeti .....	5
B.	Yol haritasındaki şartlar .....	6
V.	Gordiyon Düğümü'nü kesmek .....	13
	Birinci adım: Eşitler arası bir müzakere .....	14
	İkinci adım: Türkiye'nin şartlarına uygun bir geri kabul .....	14
	Üçüncü adım: AB'nin Türkiye için yapabilecekleri (2015 öncesi) .....	15
	Dördüncü adım: Türkiye'nin AB için yapabilecekleri (2015 öncesi) .....	15
	Beşinci adım: Son tarih 2015 .....	20
VI.	Maliyetler, riskler ve karşılıklı kazanımlar .....	20
	Ekler .....	22

**AB Sınır Devrimi ve Türkiye - Bir Zaman Çizelgesi**

- 1963 AB ile Türkiye arasında bir ortaklık kuran Ankara Anlaşması'nın imzası
- 1980 Türkiye'de askerî darbe: Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başlaması
- 1985 *Schengen Anlaşması'nın imzası*
- 1991 *Schengen ülkelerinin Polonya vatandaşlarına vize uygulamasını kaldırması*
- 1996 AB – Türkiye arasında gümrük birliğinin hayata geçirilmesi
- 1999 Türkiye'nin AB üyeliğine adaylığının ilanı
- 2001 *Schengen ülkelerinin Bulgaristan ve Romanya vatandaşlarına vize uygulamasını kaldırması*
- 2005 Türkiye'nin AB ile katılım müzakerelerinin başlaması
- 2007 *Polonya'nın Schengen bölgesine katılımı. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Slovakya ve Slovenya'nın da katılımları ve diğer AB ülkeleri ile aralarındaki kara sınırlarının ortadan kalkması*
- 2009 *Schengen ülkelerinin Makedonya, Karadağ ve Sırbistan vatandaşlarına vize uygulamasını kaldırması*
- 2010 *Schengen ülkelerinin Arnavutluk ve Bosna-Hersek vatandaşlarına vize uygulamasını kaldırması*
- 2012 Haziran ayında AB Konseyi'nin, Türkiye ile vize serbestleşmesi görüşmelerine başlamayı kabulü
- 2013 Türkiye ile AB arasında vize serbestleşmesi diyalogunun başlaması
- 2015 Türkiye vatandaşları için vize serbestleşmesinin gerçekleşmesi

## I. AÇMAZ

AB-Türkiye ilişkisine dair en önemli başlıklar arasında yer alan vize serbestleşmesi diyalogunun başlatılması hususunda, Türk Hükûmeti ve Avrupa Komisyonu geçen yıl boyunca bir adım dahi ilerleme kaydedemediler. Avrupa komiserleri, Türk bakanlar ile buluştular; birçok mektup teatisi, telefon görüşmesi yapıldı. Ancak hiçbiri sonuç vermedi.

Ankara'daki liderlerin AB'nin teklifine dair değerlendirmesi şu yönde:

“Lütfen öne sürdüğümüz 70 şartı da yerine getirin. Sınır denetimi konusunda daha fazla para sarfedin. AB'ye kaçak göçmen girişinin engellenmesi için sınırlarınızı kapatmamıza yardımcı olun. Türkiye'den transit geçerek AB'ye ulaşan on binlerce düzensiz göçmeni geri almanızı sağlayacak Geri Kabul Anlaşması'nı onaylayın ve hayata geçirin. Herkese Türkiye'ye sığınma başvurusu yapma hakkını tanıyın ve sığınmacılara iyi davranın ki AB'ye gitmesinler. Bütün bunları gerçekleştirirseniz, AB, Türk vatandaşlarına vize uygulamasının kaldırılması hususunda bir oylama yapabilir. Maalesef size ne bu olası oylamanın tarihine dair, ne de bu tür bir teklifin AB Konseyi'nde yeterli kabul oyu alıp alamayacağı noktasında bir şey söyleyemiyoruz. Ancak, bizim iyi niyetimize lütfen güvenin.”

Katılım müzakerelerinin sekizinci yılında, AB'ye güven maalesef, Ankara için, çok nadir bulunan bir kaynağa rastlamak ile eşdeğer.

Bu rapor, içinde bulunulan açmazdan çıkış için, AB'nin teklifine karşı Türkiye'nin tavizsiz fakat yapıcı bir cevap hazırlaması gerektiğini savunuyor. Bu tür bir cevap aşağıdaki hususları içerecek şekilde geliştirilmeli:

“İsrarla belirttiğiniz, ‘vizesiz seyahat için güvenli bir ortam’ sağlanabilmesi için gerekli bütün şartları yerine getireceğiz. Türkiye'den Yunanistan'a düzensiz göçmenlerin geçmesini engellemek için yardım etmeye devam edeceğiz. Geri Kabul Anlaşması'nı onaylayıp, hayata geçireceğiz. Ancak, hukukî bir zorunluluk *olmamasına* rağmen, bir iyi niyet gösterisi olarak, 2013-2015 yılları arasında sadece belirli bir miktar üçüncü ülke vatandaşını geri kabul edeceğiz. Vize serbestleşmesi diyalogu sürecinin ucu açık olamaz. Eğer 2015 itibarı ile vizesiz dolaşım hakkı vatandaşlarımıza tanınmamış ise Geri Kabul Anlaşması'nı iptal edeceğiz. Gelecek iki yıl zarfında, biz AB'ye iyi niyetimizi göstermeye hazırız. Fakat, AB'den de aynı iyi niyeti göstermesini bekliyoruz.”

Bu rapor böylesi bir teklifin Türkiye için malî ve siyasî maliyetini inceliyor. Aslında, yapılan teklifin az riskle büyük getiri vaat ettiği aşikâr. Türk vatandaşları için vizesiz seyahat imkânının hayata geçmesi halinde, bu, on yılı aşkın bir süredir Türkiye-AB ilişkilerindeki en önemli ilerleme olacak.

## II. TÜRKİYE'YE HAS BİR GARİPLİK

1980 Eylül'ünde, Türkiye'nin generalleri Ankara ve İstanbul caddelerine tankları çıkardılar. Darbe liderleri yüz binlerce insanı tutuklattılar; siyasi partileri kapattılar ve hâlâ yürürlükte olan anayasayı dayattılar. Arkalarında bir talihsiz miras daha bıraktılar: Türkiye'den gelecek toplu bir göç dalgasından korkan bazı Avrupa devletlerinin Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başlaması. Darbe öncesi, Almanya, Fransa veya Hollanda, Türk vatandaşlarından seyahat vizesi talep etmiyordu. Sonrasında ise durum değişti.

O tarihten bu yana 30 yıldan fazla bir zaman geçti. Avrupa kıtası, sınır yönetimi ve seyahat özgürlüğü alanlarında bir devrim yaşadı. Sonuç oldukça çarpıcı. 1985'te Avrupa liderleri, binlerce kilometre uzunluğundaki kara sınırlarını ortadan kaldırmaya yönelik Schengen Anlaşması'nı imzaladı.<sup>1</sup> 1989'da Berlin Duvarı yıkıldı. 1991'de AB, Schengen ülkelerine seyahat eden Polonya vatandaşlarının tâbî olduğu vize uygulamasını kaldırdı.<sup>2</sup> 2001 ve 2002, Bulgaristan ve Romanya vatandaşlarına da aynı hak tanındı. 2009'da, sıra Makedonya, Karadağ ve Sırbistan vatandaşlarına geldi. Nihayet 2010'da, Arnavutluk ve Bosna-Hersek vatandaşları da vizesiz seyahatten yararlanmaya başladılar.

AB, Polonya ve Bulgaristan gibi ülkelerin ortak bir Avrupa geleceğine inanmalarının koşulunun, bu ülke vatandaşlarının serbestçe seyahat etmesi olduğunun bilincindeydi. 2009'da, Demir Perde'nin yıkılışının 20. yıldönümü, Avrupa Parlamentosu'nda üye ülkelerden gelen 20 yaşındaki gençlerin katıldığı bir tartışma ile anıldı. Gençlere "Avrupa sizin için ne ifade ediyor?" sorusu yöneltildi. En popüler cevap, "seyahat özgürlüğü" oldu.<sup>3</sup>

Tablo 1: Vizesiz Seyahat ve Güneydoğu Avrupa'da Kişi Başına GSYİH

Ülke	Vizesiz Seyahat	Kişi Başına GSYİH 2011 <sup>4</sup> AB ortalaması 100
Arnavutluk	2010	30
Bosna-Hersek	2010	30
Makedonya	2009	35
Sırbistan	2009	35
Karadağ	2009	42
Bulgaristan	2001	46
Romanya	2002	49
<b>Türkiye</b>	?	<b>52</b>

Bu sınır devrimi Avrupa çapında vücut bulurken, Türkiye oyunun dışında kaldı. Vize serbestleşmesi, AB'nin Romanya, Bulgaristan, Sırbistan ve Arnavutluk ile olan ilişkilerinde büyük öneme sahip bir unsur oldu. Ancak yakın bir zaman öncesine kadar, Brüksel ile Ankara arasındaki görüşme gündeminde bu konu yer almadı. Şubat 2011 gibi geç bir tarihte dahi, Türkiye hakkında kabul ettiği sonuç bildirgesinde, AB Konseyi vize serbestleşmesine atıfta bulunmadı.<sup>5</sup>

Durum oldukça kısa bir süre önce değişmeye başladı. 21 Haziran 2012 tarihli sonuç bildirgesinde AB Konseyi, Komisyon'a Türkiye ile vize serbestleşmesi hedefli bir diyalog başlatması için çağrı yaptı. Böylece AB, Türkler için vizesiz seyahati ilk kez ciddi bir ihtimal

<sup>1</sup> ESI Rumeli Observer, [Land borders in Europe. A dramatic story in three acts](#) [Avrupa'da kara sınırları: Üç perdelik dramatik öykü], Ekim 2011.

<sup>2</sup> Polonya, Mart 1991'de geri kabul anlaşmalarını imzaladı ve Schengen ülkelerine vizesiz seyahat hakkını, 08 Nisan 1991'de elde etti.

<sup>3</sup> Avrupa Parlamentosu Basın Bülteni, [Vaclav Havel and Jerzy Buzek on the 20<sup>th</sup> anniversary of political change in Europe](#) [Avrupa'da Meydana Gelen Siyasal Değişimin 20. Yıldönümü Vesilesi ile Vaclav Havel ve Jerzy Buzek'in Açıklamaları], 11 Kasım 2009.

<sup>4</sup> Eurostat, ["Substantial cross-European differences in GDP per capita"](#) [Avrupa İçinde Kişi Başına Düşen GSYİH'da Kayda Değer Farklılıklar], Statistics in Focus 47/2012, 13 Aralık 2012.

<sup>5</sup> Avrupa Birliği Konseyi, [AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve İlgili Konular Hakkında Sonuç Bildirgesi](#), Adalet ve İçişleri Konseyi Toplantısı, Brüksel, 24/25 Şubat 2011.

olarak telaffuz etti.

AB Konseyi'nin sonuç bildirgesinin üzerinden yaklaşık bir yıl geçti. Vize serbestleşmesi diyalogu hâlâ başlamadı. Peki, ters giden ne? Daha da önemlisi, süreci rayına oturtmak için ne yapılabilir?

### III. BRÜKSEL'DEN GÖRÜNÜŞ

Avrupa Komisyonu'nun bakış açısına göre, bir sonraki adımın ne olması gerektiği aşikâr. Türkiye, AB Konseyi'nin belirlediği vize serbestleşmesi diyalogu için tek önemli koşul olan, AB ile bir geri kabul anlaşmasını imzalamayı kabul etmeli. Bunu takiben, Komisyon Türkiye'ye vizesiz seyahat için resmi bir yapılması gerekenler listesi, diğer adıyla bir "yol haritası" verecek. Şu anda, AB Konseyi, vize uygulamasının kaldırılmasını görüşmek için Komisyon'u resmen görevlendirmiş bulunuyor.<sup>6</sup> Yol haritasına göre:

"Bu Yol Haritası'nda belirtilen şartlar yerine tamamen getirildiğinde, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'ne Türk vatandaşları lehine vize uygulamasının kaldırılması amacıyla bir teklif sunacak."<sup>7</sup>

Söz konusu şartlar, Batı Balkan ülkelerinin, vatandaşları lehine vize uygulamasının kaldırılmasından önce yerine getirdiklerine benzer şartlar.

Geri kabul anlaşmaları iki taraflı anlaşmalar. Her bir taraf da, iki tür yasadışı göçmeni geri kabul ile mükellef: kendi vatandaşı olanlar ve varış noktasında yer alan taraf ülkeye ulaşmak için diğer taraf ülkenin topraklarından transit geçen üçüncü ülke vatandaşları. AB, bu tür anlaşmaları, tüm Balkan ülkelerinin yanı sıra, Moldova, Gürcistan, Ukrayna ve Rusya ile de imzaladı. Bugüne kadar, ülkeler vize serbestleşmesi diyalogu başlamadan evvel, AB ile geri kabul anlaşmaları imzaladılar; bunları onayladılar ve hayata geçirdiler.

Ocak 2011'de, AB ve Türkiye arasındaki geri kabul anlaşması müzakereleri sonuçlandı. Haziran 2012, Türkiye müzakare edilmiş metni paraflayarak muvafakatını ilan etti.<sup>8</sup> Bununla birlikte, Ankara, yol haritasını imzalamadan önce görmek istedi. Aralık 2012 itibarı ile yol haritası hazır. AB açısından bir sonraki olması gereken ve mantığa uygun adım, bakanlık seviyesinde Türkiye'nin anlaşmayı imzalaması idi. Ancak, bu sonraki adım hiç atılmadı. Geri kabul anlaşması henüz imzalanmadı. Yol haritası verilmedi. Vize diyalogu başlamadı.

### IV. ANKARA'DAN GÖRÜNÜŞ

AB, hâlâ Türkiye'nin elindeki teklifi reddetmesi için bir neden olmadığını düşünüyor. Fakat, Ankara'daki siyasetçiler ve yetkililer öyle düşünmüyor, kendilerine tuzak kurulmasından çekiniyorlar. Kendi endişelerinin gözardı edildiği kanaatindedirler. AB üyesi devletleri, önyargılı addediyorlar. AB Komisyonu'nu da adil bir muamele sergileyemeyecek kadar zayıf buluyorlar.

Ankara'daki karar alıcılar, AB'nin içindeki tartışmaları takip ediyor. Örneğin, Komisyon'un tüm teknik şartların yerine getirdiklerini belirttiği, ancak buna rağmen Hollandalı ve Almanların kabul etmediği Romanya ve Bulgaristan'ın Schengen dışında kaldıklarını ve anı senaryonun başlarına gelebileceği gerçeğini biliyorlar. Bazı AB üyesi ülkelerin İçişleri Bakanlarının, Batı Balkan ülkelerinin vatandaşlarına tekrar vize zorunluluğu getirilmesini

<sup>6</sup> Avrupa Birliği Konseyi, [Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliğinin Geliştirilmesi Hakkında Sonuç Bildirgesi](#), Konsey Belgesi no. 11748/12, 21 Haziran 2012.

<sup>7</sup> Türkiye ile Vizesiz Seyahat Rejimi İçin Yol Haritası, Daimî Temsilciler Komitesi Genel Sekreterliği Notu'nun II numaralı eki, Konsey Belgesi no. 16929/12, 30 Kasım 2012.

<sup>8</sup> Anlaşma, AB nezdindeki Türkiye Büyükelçisi ile Avrupa Komisyonu İçişleri Genel Müdürü tarafından paraflandı.



talep ettiklerini duyuyorlar.<sup>9</sup>

Ankara'daki karar alıcılar, Lüksemburg'da bulunan Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda süren tartışmaları da izliyorlar. Adalet Divanı'nda 06 Kasım 2012 tarihinde vizesiz seyahat konulu bir davada, AB üyesi devletleri temsilcilerinin Türk vatandaşları lehine vize uygulamasının kaldırılması halinde doğacak problemleri, nakarat gibi dile getirdiklerinin farkındalar.<sup>10</sup> Bir Alman yetkilinin, bu durumda büyük sorunlar yaşanacağına altını çizdiğinden, bir Hollandalı'nın vize uygulamasının olmazsa olmaz niteliğini vurguladığından, Birleşik Krallık temsilcisinin en önemli tehdit olarak yasadışı göçten bahsettiğinden, Yunanistan temsilcisinin ise -mantık sınırlarını zorlayacak şekilde- vize uygulamasının aslında AB'ye seyahati kolaylaştırdığını savunduğundan haberdârlar.

Öte yandan, Türk resmî makâmları kendilerine yapılan teklif ile ilgili somut şüphelere sahipler. Bu şüpheler hem geri kabul anlaşmasının hayata geçirilmesi ve maliyeti hakkında, hem de yol haritasındaki bazı özel şartlara dair.

### A. Geri kabulün maliyeti

AB, Türkiye'nin şu anda yapması gereken tek şeyin geri kabul anlaşmasını *imzalamak* olduğunu söylüyor. Bu şartın, Batı Balkan ülkelerinden talep edilen, vize yol haritası elde etmek için geri kabul anlaşmalarını *hayata geçirme* şartından daha yumuşak bir şart olduğunun da altını çiziyor.

Türk resmî makâmları ise AB'nin samimiyetine inanmıyor. Balkan ülkelerinin özelinde, geri kabul anlaşmalarının hedefinde bu ülkelerin vatandaşlarının AB tarafından geri gönderilmesini kolaylaştırmak vardı. Çekinilen husus, vizesiz seyahat sayesinde Bosnalıların, Arnavutların ve Sırların AB'ye girdikten sonra düzensiz göçmen olarak kalmaya devam etmeleriydi.<sup>11</sup>

Ancak, bu anlaşmalar yürürlüğe girdiğinden bu yana, neredeyse hiçbir üçüncü ülke vatandaşı Balkan ülkelerine geri gönderilmedi.<sup>12</sup> Komisyon'un geri kabul anlaşmaları hakkında yaptığı bir araştırmada, iki yıl zarfında, Makedonya'ya sadece 9 adet üçüncü ülke vatandaşının geri kabulü için başvuru yapıldığı, bu sayının Sırbistan için 20, Bosna-Hersek için ise 0 olduğu tespit edildi.<sup>13</sup> Bunlar ehemmiyet arzeden sayılar değil. Ancak paralel olarak, 2012 yılında Makedonya kendi vatandaşı olan 1,950 kişiyi geri kabul etti.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> ESI bunun yanlış bir adım olacağı ve daha başka, daha iyi çözümler bulunabileceği kanaatinde. ESI'nin "[Saving visa-free travel. Visa, asylum and the EU roadmap policy](#)" [Vizesiz Seyahati Kurtarmak: Vize Sığınma ve AB'nin Yol Haritası Politikası], 01 Ocak 2013.

<sup>10</sup> *Demirkan* davasında mahkemenin önüne gelen sorun, AB-Türkiye Ortaklık Anlaşması'nın kurduğu hukukî düzen uyarınca hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesinin, hizmet verenler kadar *alanları* da kapsayıp kapsamadığı hususu. Eğer kapsıyorsa, Türk turistler –hizmet alıcılar sıfatıyla – AB'nin 11 üye ülkesine vizesiz seyahat imkânına kavuşabilecek.

<sup>11</sup> Vizesiz seyahat, Schengen bölgesi dahilinde bir ziyaretçinin altı aylık bir dönemde üç aydan fazla olmamak şartı ile kalabilmesi anlamına geliyor.

<sup>12</sup> Arnavutluk ile geri kabul anlaşması 2006'da, Bosna-Hersek, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan ile ise 2008'de yürürlüğe girdi.

<sup>13</sup> Avrupa Komisyonu, [AB Geri Kabul Anlaşmaları Hakkında Değerlendirme](#), COM (2011) 76 final, Brüksel, 23 Şubat 2011.

<sup>14</sup> Makedonya Cumhuriyeti, "Makedonya Cumhuriyeti Hükûmeti'nin vize serbestleşmesi izleme mekanizması çerçevesinde aldığı önlemler ve gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında rapor", 28 Aralık 2012.

Türkiye halihazırda, AB’de yasadışı bulunan vatandaşlarını geri kabul ediyor. Dolayısı ile, yeni bir anlaşmaya gerek yok. Şu ana kadar, AB üyesi devletler tarafından herhangi bir sorun da bildirmiş değil.<sup>15</sup> Türkiye ile ilgili asıl konu, üçüncü ülke vatandaşlarının durumu. Uzun bir zaman, Türk-Yunan sınırı düzensiz göçmenler için AB’ye ana giriş kapısı işlevini gördü. Geçtiğimiz yıllarda, sayısı 38,000 ile 58,000 arasında değişen bir insan kitlesi, yasadışı olarak sınırdan geçti.<sup>16</sup> Türkiye, üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul alanında kendini hukukî açıdan bağlarsa, büyük bir yükün altına gireceği, Afrika ve Asya’dan gelen on binlerce düzensiz göçmen için bir birikme yerine dönüşeceği, ayrıca, yine bu insanlara karşı -ilk savunma hattı- konumuna geleceği kanısında.

Ana mesele geri kabul anlaşmasını *imzalamak* değil; Türkiye bu anlaşmanın hayata geçirilmesinin maliyetinden çekiniyor. Vize yol haritası, Türkiye’nin, “AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması’nın bütün hükümlerinin sağlam bir sicil oluşturacak şekilde, bütüncül ve etkin biçimde hayata geçirilmesinin” şart olduğunu açıkça yazıyor. Fakat, Türk resmî makâmları, geri kabul anlaşmasının hayata geçirilmesinin ve üçüncü ülke vatandaşlarının geri alınmasının, vizesiz seyahat ile paralel yürüyecek bir süreç olduğunu müteaddit defalar belirtti. 22 Haziran 2012 tarihinde, AB Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış, AB’deki meslektaşlarına şunları söyledi: “Geri Kabul Anlaşması ve vize muafiyeti aynı anda hayata geçirilmeli.”<sup>17</sup>

Türk müzakereciler, geri kabul anlaşmasını imzalamayı ilk aşamada reddetmelerinin, AB’nin daha sonra Ankara’ya bir yol haritası sunmayı kabul etmiş olmasının arkasındaki sebep olduğundan da eminler. Vize serbestleşmesinin, geri kabul anlaşmasının onaylanıp hayata geçirilmesi ile aynı anda elde edilmemesi halinde, Türkiye’nin bu konuda elindeki en büyük kozu kaybedeceği düşüncesindedir.

## B. Yol haritasındaki şartlar

Haziran 2012’de Türkiye’nin AB ile Başmüzakerecisi Egemen Bağış, AB’deki meslektaşlarına Türkiye’nin geri kabul anlaşmasını imzalamadan önce vize serbestleşmesi yol haritasını görüp incelemesi gerektiğini ilettiler.<sup>18</sup> Komisyon, yol haritasını Aralık 2012’de tamamladı. O zamandan bugüne, Türk makâmlarının belgeyi inceleme imkânı oldu. Gördüklerini pek beğenmediler.

Yol haritası Türkiye’nin önüne yaklaşık 70 tane kesin şart koyuyor. Bunlar belge güvenliği, sınır yönetimi, sığınma, insan hakları ve AB üyesi devletler ve AB ajanslarıyla işbirliğini kapsıyor.<sup>19</sup> Hepsi, Sırbistan ve Arnavutluk’un tâbî olduğu şartlarla ile benzer şartlar. Türk makâmları birçok şartın yerine getirilmesinde her hangi bir sorun görmüyor.

Ancak, Türkiye bazı maddeleri kabul edilemez addediyor: ilk sırada Ankara’nın sığınma

<sup>15</sup> AB Dönem Başkanlığı (Danimarka) tarafından Entegrasyon, Göç ve Sınırdışı Durumları Hakkında Konsey Çalışma Grubu – Karma Komitesi’ne iletilen not, [Synthesis on Member States’ practical experiences based on delegations’ responses to a questionnaire discussed at the Working Party meeting on 1 February 2012](#) [01 Şubat 2012 tarihli Çalışma Grubu toplantısında görüşülen soru formülerine delegasyonlar tarafından verilen cevaplardan yola çıkarak hazırlanan, üye devletlerin pratik deneyimlerinin sentezi], Konsey Belgesi no. 7260/12, 12 Mart 2012.

<sup>16</sup> Tablo 3’e bakınız, s. 14.

<sup>17</sup> Ortaklık Konseyi’nin 50. oturumu, [AB Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış’ın Açıklaması](#), Brüksel, 22 Haziran 2012.

<sup>18</sup> *a.g.e*

<sup>19</sup> Ek C’ye bakınız.

sistemini baştan sona gözden geçirmesi yer alıyor; ikinci sırada ise, AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşlarına uyguladığı vize politikasını değiştirmesi. Sorunlu görülen üçüncü bir nokta da, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ek protokollerini -henüz AB üyesi bazı ülkeler dahi onaylamamışken- Ankara'nın onaylamasının talep edilmesi.

### ***Türk sığınma sistemi***

Türkiye'nin kendine özgü bir sığınma sistemi var. Kısaca özetlemek gerekirse: sadece Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkenin vatandaşları Türkiye'den sığınma talebinde bulunabiliyor, ki bu ülkelerden çok az sayıda sığınma talebi geliyor. 1995-2010 arasındaki 15 yıllık süre zarfında Türkiye'ye bu ülkelerden sadece 289 adet başvuru yapılmış.<sup>20</sup> Gerçekte, Türkiye'deki sığınmacılar, Avrupa'dan ziyade, çoğunlukla Afganistan Irak, İran, Somali'den geliyor.

Türkiye'nin kendine özgü bu sığınma sistemi kaynağını, Mültecilerin Hukukî Durumuna İlişkin BM Sözleşmesi'nde yer alan bir maddeden alıyor. Söz konusu sözleşme, Avrupa'da mülteci sorununun yoğun olarak yaşandığı II. Dünya Savaşı'nın bitmesinin hemen ardından müzakere edilmiş bir metin. O tarihte, birçok ülke sözleşmenin uygulama alanını, Avrupa dahilindeki mülteciler ile sınırlamak gerektiğini düşünmüş, gelecekte meydana gelecek zulüm ve savaşların kurbanlarını kapsamamasını istememiş. Neticede de, sadece 01 Ocak 1951 öncesinde yaşanan olaylar nedeni ile mülteci konumuna düşen insanlara uluslararası koruma sağlanması kabul edilmiş. Hatta, her ülkenin, tanımdaki "01 Ocak 1951 öncesinde yaşanan olaylardan" kastedilenin *Avrupa'da* yaşanan olaylar mı yoksa *Avrupa ve diğer yerlerde* yaşanan olaylar mı olduğunu belirlemesine bile imkân tanınmış.<sup>21</sup>

Türkiye ilk seçeneği tercih etmiş. Bugün, Türkiye ile birlikte sadece dört ülke, bu "coğrafi sınırlama"yı uyguluyor. Diğer ülkeler, Kongo, Madagaskar ve Monako. Pratikte bunun anlamı şu: Türkiye'ye giren bir İranlı veya Afgan, Türk makâmlarından sığınma talebinde bulunamıyor. Türk makâmları bu kişinin kalmasına izin veriyor ve o da BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin yerel ofisine başvuruyor. Talebi inceledikten sonra Yüksek Komiserlik, söz konusu kişinin gerçek mülteci olduğuna kanaat getirirse ona gidecek bir ülke arıyor. Bu ülke de çoğunlukla Amerika Birleşik Devletleri, Kanada veya İskandinav devletlerinden biri oluyor.<sup>22</sup>

Türkiye'de, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği nezdindeki prosedür uzun zaman alıyor. Sığınma talep edenlerin sayısı sürekli artıyor. Bir Yüksek Komiserlik avukatına göre, 2011 itibarı ile bir başvurunun kaydedilmesi için yaklaşık iki sene, başvuru sahibinin mülâkâtı için bir veya iki sene, son olarak da mülteci statüsü kabul edilen kişinin yerleştirilmesi için beş ile

<sup>20</sup> Rusya'dan gelen Çeçenler ve Azerbaycanlılar başvuru yapmaktan caydırılıyor. Bakınız: Seçil Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar yönetiminde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* [Türkiye, Göç ve AB: Olanaklar, Zorluklar ve Fırsatlar], Hamburg Üniversitesi Yayınları, 2012, içinde Kemal Kirişçi, "[Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?](#)" [Türkiye'nin Sığınma Hakkındaki Yeni Yasa Tasarısı: Ne Yapmak Lâzım?], s. 66.

<sup>21</sup> [1951 tarihli Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme](#), Madde 1, fıkra B (1).

<sup>22</sup> 1995 ve 2010 arasında bu şekilde yerleştirilen yaklaşık 40,000 kişinin 21,000'i ABD'ye, 6,700'ü Kanada'ya ve 5,600'ü İskandinavya ülkelerine gitti. Bakınız: Seçil Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar yönetiminde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* [Türkiye, Göç ve AB: Olanaklar, Zorluklar ve Fırsatlar], Hamburg Üniversitesi Yayınları, 2012, içinde Kemal Kirişçi, "[Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?](#)" [Türkiye'nin Sığınma Hakkındaki Yeni Yasa Tasarısı: Ne Yapmak Lâzım?], s. 72

altı sene arasında bir süre gerekiyor.<sup>23</sup> 1995 ile 2010 arasında BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği'ne toplam 77,000 sığınma başvurusu yapıldı, bunların 40,000 adedi olumlu değerlendirildi, 10,000 adedi reddedildi. Geri kalanlar ise 2011'in ilk ayları itibarı ile hâlâ değerlendirilmeyi bekliyordu.<sup>24</sup> 2011'de, Temsilcilik tarafından, herhangi bir Avrupa ülkesinin vatandaşı olmayan 16,324 kişinin sığınma talebi alındı. Bu, 2010'da yapılan başvuru sayısının iki misli. 2014'te NATO birliklerinin Afganistan'dan çekilmesi ve İran'ın da kendi topraklarında yıllardır mülteci olarak bulunan Afganlara gitmeleri yönünde baskı uygulaması halinde, bu miktarın daha da artması bekleniyor.

AB'ye katılabilmek için Türkiye'nin bu sistemi değiştirmesi gerekiyor. Ankara, zulümden kaçan her kişiye, hangi ülkenin vatandaşı olursa olsun, barınak sağlamalı. Bu, AB Komisyonu'nun, Türkiye hakkındaki ilk raporunu hazırladığı 1998 yılından beri altını çizdiği bir husus. 1998 tarihli raporunda Komisyon, "Avrupa Birliği'nde geçerli kurallara Türkiye'nin uyumu için bu çekincenin kaldırılması şarttır" diyordu.<sup>25</sup>

Türkiye'nin AB'ye üyeliği yakın değil. Sığınma politikasını içeren 24 numaralı müzakere başlığı henüz açılmadı. Öte yandan, Türkiye, "coğrafi sınırlama"yı AB'ye katılımının hemen öncesinde kaldıracığını birçok kez teyit etti.

Türk resmî makâmları için, yol haritasında bulunan, sığınma sisteminin AB müktesebatı ile uyumlu olması, dolayısı ile de herhangi bir coğrafi sınırlama içermemesi şartı kötü bir sürpriz oldu. Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun, AB İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'e mektubunda belirttiği üzere:

"Türkiye açısından 'coğrafi sınırlama'nın kaldırılması imkânsız bir husustur. (...) Gerçekte, 'coğrafi sınırlama', Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın hayata geçirilmesine etki etmeyecektir. Ayrıca, 'coğrafi sınırlama' Türkiye'nin bulunduğu bölgedeki insanlara, uluslararası kuruluşlar ile işbirliği içerisinde, barınak ve güvenlik sağlama yönündeki çaba ve fedakârlıklarına bugüne kadar engel teşkil etmemiştir."<sup>26</sup>

Ancak bu tavır, Türkiye'nin sığınma politikasını gözden geçirmeyi reddettiği anlamına gelmiyor. Nisan 2013'de Türk Parlamentosu tarafından, yeni bir "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" kabul edildi. Eskiden uluslararası koruma talep eden bireyler, çalışma hakkından mahrumdu ve neredeyse hiç yardım almıyordu. 51 uydur kentten birine yerleştiriliyor ve her altı ayda bir kişi başına 132 euro ikamet harcı ödüyorlardı. Çok nadiren de insanî yardım alabiliyorlardı.

Türkiye'deki sistemi, dünyanın bu 16. büyük ekonomisine yakıştırmayanların sayısı giderek arttı. Bunun neticesinde yeni kanun, uluslararası koruma isteyen bireylere kalacak yer ve yardım talep etme haklarını tanıdı. Böylece bu kişiler, artık, eğitim ve sağlık hizmetlerinden

<sup>23</sup> ESI'nin Nisan 2013'de BM Mülteciler Yüksek Komiserliği-Türkiye'de görev yapmış bir hukukçu ile Brüksel'de gerçekleştirdiği söyleşi.

<sup>24</sup> Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı verileri. Bakınız: Seçil Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar, yönetiminde *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* [Türkiye, Göç ve AB: Olanaklar, Zorluklar ve Fırsatlar], Hamburg Üniversitesi Yayınları, 2012, içinde Kemal Kirişçi, "[Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?](#)" [Türkiye'nin Sığınma Hakkındaki Yeni Yasa Tasarısı: Ne Yapmak Lâzım?], s. 71.

<sup>25</sup> Avrupa Komisyonu, [Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında Düzenli Rapor](#), Brüksel, 1998, s. 44.

<sup>26</sup> Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'e mektubu, Ankara, 16 Ocak 2013.

yaralanabilecek ve iş piyasasına girebilecek. Türkiye’de yeni bir sığınma kurumu oluşturulacak ve verilen kararlara karşı temyiz imkânı tanınacak.

Kanunun hayata geçirilmesi çok çaba gerektirecek. Yeni kabul merkezleri inşa edilecek ve birçok kurum, yeni sığınma kurumu da dahil, gelen talepleri, modern bir sığınma sisteminin bütün değişik yönlerine hakim bir şekilde değerlendirecek. Bazı insan hakları uzmanları yeni kanunun tam anlamıyla uygulanmasının uzun yıllar alacağına vurgu yapıyor. Aynı uzmanlar, coğrafi sınırlamanın erken kaldırılmasının yaratacağı sorunlara da parmak basıyor. Bir uzmanın ESI’ye söylediği şu sözler dikkat çekici: “Böylesi bir erken kaldırma, sığınma talebinde bulunanlar için bir kara delik yaratır.”

Komiser Malmström ve Genişlemeden sorumlu Komiser Stefan Füle, yeni kanunun kabulünden duydukları memnuniyeti şu cümle ile dile getirdiler: “hayata tam anlamıyla geçtiği andan itibaren bu kanun, Komisyon’un hazırladığı yol haritasında vize serbestleşmesi ile ilgili yer alan birçok hususa çözüm getirecek ve bilahare başlayacak vize serbestleşmesi diyaloguna temel teşkil edecek.”<sup>27</sup> BM Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin bir sözcüsü yeni kanunu “hem uluslararası koruma alanında, hem de Türkiye gibi ihtiyacı olanlara koruma sağlamada oldukça eski tarihi olan bir ülke için önemli bir ilerleme” olarak değerlendirdi.<sup>28</sup> Tabii ki sözcü, özellikle Suriye’den gelen ve Türkiye’nin, dış dünyanın sınırlı yardımına rağmen, barınma imkânı sunduğu yüz binlerce mülteciye atıfta bulunuyordu.<sup>29</sup>

Konunun dünya çapında artan önemi ve ülke içinde sığınma politikasına dair tartışmalar gözönüne alındığında, aslında Türkiye’nin “coğrafi sınırlama”yı kaldırıp kaldırmayacağı değil, ne zaman kaldıracağı sorgulanmakta. Yeni kanunun tam anlamıyla hayata geçirilmesi, bu kısıtlamaya son vermenin de zeminini hazırlayacak. İlaveten, Türkiye AB’nin düzensiz transit göçü azaltmasına yardım etmeye hazır. Halihazırda, Türkiye Avrupa’yı, barınak ve yiyecek sağladığı yüz binlerce Suriyeli’nin olası bir göç dalgasından koruyor. Türkiye açısından bu durum, bir yandan Avrupa’ya, diğer yandan da koruma ihtiyacı olan insanlara, “coğrafi sınırlandırma” kaldırılmadan da yardım edebileceğinin bir kanıtı.

### ***Türkiye’nin vize politikası***

Vize politikası konusunda yol haritasının Türkiye’den istediği:

“Öncelikle AB’ye yasadışı göçün kaynağındaki ülkelere yönelik olmak üzere, Türkiye’nin vize politikasının, mevzuatının ve idarî kapasitelerinin, AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi için çalışmaların sürdürülmesi.”<sup>30</sup>

Yol haritası ayrıca Türkiye’nin bir “havaalanı transit geçiş vizesi” uygulaması başlatması gereğinden bahsediyor. Bu vizenin talep edilmemesi, bir yandan İstanbul’dan transit geçişi kolaylaştırıyor, öbür yandan ise ,Türk havaalanlarının ve ulusal hava taşımacılığı şirketi Türk Hava Yolları’nın kârlılık oranlarını arttırıyor.

<sup>27</sup> Avrupa Komisyonu Memosu, Türk Parlametosu tarafından Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nu hakkında [Komiser Füle ve Komiser Malmström’dan Ortak Açıklama](#), Brüksel, 05 Nisan 2013.

<sup>28</sup> [BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye’nin yeni sığınma kanunu olumlu karşılıyor](#), BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, brifing notları, Cenevre, 12 Nisan 2013.

<sup>29</sup> Türkiye’de bulunan Suriyeli mültecilere dair güncel sayılar için [UNHCR Syria Regional Refugee Response, Inter-Agency Information Sharing Portal](#).

<sup>30</sup> Eklere yer alan AB yol haritasından alıntılara bakınız.

Bonkör bir vize politikası yürütülmesi Türkiye'nin son yıllarda dış siyasetinin ana unsurlarından biri haline geldi. 2002 – 2005 arasında Türkiye, AB'nin vize tatbik ettiği ülkelere bu zorunluluğu getirerek politikasını, kademe kademe, AB mevzuatı ile uyumlaştırdı. Bir akademisyenin de belirttiği üzere,

“... 2005 itibarı ile, artık Türkiye, Schengen bölgesine girişte vatandaşlarına vize uygulanan ülkeler listesinde yer alan devletlerin beşi hariç (bu sayı 2002’de 13’tü) tümünün vatandaşları aleyhine vize uyguluyordu.”<sup>31</sup>

Birkaç yıl sonra, Türkiye bu uyumlaştırma politikasını terk etti. Mümkün olduğu kadar çok sayıda ülkenin vatandaşları lehine vize uygulamasını sonlandırma yoluna gitti. 2009’da Ankara, AB’nin kara listesinde yer alan Suriye, Libya ve Ürdün vatandaşlarına lehine vize uygulamasını kaldırdı. 2010’da Rusya ve Lübnan vatandaşları da Türkiye’ye vizesi seyahat imkânına kavuştu. Mayıs 2011’de, Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu son sekiz yılda, “en az 50 ülke ile” vizesiz seyahat anlaşması imzaladığını açıkladı.”<sup>32</sup>

Bu açıklık politikası önemli sonuçlar doğurdu. Türkiye’deki turist miktarı rekor sayıda artarak 2005’teki 21 milyon sayısından 2011’de 32 milyona ulaştı.<sup>33</sup> Türkiye, Avrupalılar, Ruslar ve İslam ülkelerinin vatandaşları için bir seyahat noktasına dönüştü. Ülke, 2012’de, Almanya’dan 5 milyon, Rusya’dan 3.6 milyon, Birleşik Krallık’tan 2.5 milyon, Bulgaristan’dan 1.5 milyon, Gürcistan’dan ise 1.4 milyon turist çekti. İran da, 1 milyon ziyaretçi ile, ilk on ülke arasında yer aldı.

Turizm gelirleri Türk ekonomisi için hayati önem arz ediyor. Türk Havayollarının hızlı gelişiminin de arkasında bu gelirler var. Geçtiğimiz haftalarda, İstanbul’da dünyanın en büyük havaalanı olması planlanan, yeni bir havaalanı inşaatı için ruhsat tahsis edildi.<sup>34</sup> 2013’ün ilk çeyreğinde, İstanbul’a bugüne kadar gelen en yüksek ziyaretçi sayısına ulaşıldı.<sup>35</sup> Londra, Paris, Bangkok ve Singapur’dan sonra, dünyada en fazla ziyaret edilen beşinci şehir İstanbul oldu. Kent, uluslararası kongre organizasyonları açısından da dünya çapında ilk ona girdi.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Bakınız: Seçil Paçacı Elitok ve Thomas Straubhaar yönetiminde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* [Türkiye, Göç ve AB: Olanaklar, Zorluklar ve Fırsatlar], Hamburg Üniversitesi Yayınları, 2012, içinde Juliette Tolay, “[Turkey’s ‘Critical Europeanization’: Evidence from Turkey’s Immigration Policies](#)” [Türkiye’nin Avrupalılaşmasında Hassas Eşik: Türkiye’nin Göç Politikalarına Dair Bulgular], s. 45.

<sup>32</sup> Juliette Tolay, *a.g.e.*, s. 46.

<sup>33</sup> Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2011.

<sup>34</sup> Hurriyet Daily News, “[Consortium wins Istanbul airport tender for 22.1 billion euros](#)” [22.1 milyar euro değerindeki havalanı ihalesi konsorsiyumunun], 03 Mayıs 2013.

<sup>35</sup> Hurriyet Daily News, “[Istanbul hits decade-high in tourist numbers](#)” [İstanbul’a gelen turist sayısında on yılın rekoru kırıldı], 03 Nisan 2013.

<sup>36</sup> Kaynak: Uluslararası Kongre ve Konvansyonlar Derneği (2011).

Tablo 2: Dünya Çapında Şehir Başına Düşen Uluslararası Kongre Sayısı (2011)

Sıra	Şehir	Uluslararası Kongre Sayısı
1.	Viyana	181
2.	Paris	174
3.	Barselona	150
4.	Berlin	147
5.	Singapur	142
6.	Madrid	130
7.	Londra	115
8.	Amsterdam	114
<b>9.</b>	<b>İstanbul</b>	<b>113</b>
10.	Pekin	111

Türkiye AB'ye katılmadan önce, vize rejimini gözden geçirmeye hazır olmadığını müteaddit defalar dile getirdi. Tarihte, AB'ye aday olmuş hiçbir ülke böyle bir gözden geçirme yapmadı. Örneğin, vizesiz seyahat uygulaması, Ukrayna vatandaşları aleyhine Polonya tarafından AB'ye katılımın hemen öncesinde; Türk vatandaşları aleyhine Hırvatistan tarafından ise, ülkenin AB'ye girmesinden az evvel, Nisan 2013'te değiştirildi.

Davutoğlu'nun Komiser Malmström'e yazdığı üzere:

"Aynı diğer aday ülkeler gibi, Türkiye'nin de, transit vize rejimi dahil olmak üzere, Schengen vize rejimine uyumu üyelik ile birlikte gerçekleşecektir."<sup>37</sup>

Bunun üzerine, Komisyon Türkiye'nin endişelerini gidermeye çalıştı. Malmström, Ahmet Davutoğlu'na cevabında şöyle dedi:

"... Komisyon, düzensiz göçü engellemek için güvenilir araçların kullanılmasını istemektedir ve bu araçların arasında en iyi netice verecek olanı Türkiye belirleyecektir. Üyelik öncesi, Birlik ile vize politikasını uyumlu hale getirmesini Türkiye'den istemek yönünde bir niyetimiz bulunmamaktadır." [vurgu ilave edilmiştir]<sup>38</sup>

Yol haritası, Türkiye'den "AB'ye yasadışı göçün büyük ölçüde kaynağında yer alan başlıca ülkeleri hedef almasını" istiyor. Diğer bir deyişle, şayet Türkiye'nin bir ülkenin vatandaşlarının lehine tanıdığı vizesiz seyahat hakkı, Avrupa'ya dikkate değer bir yasadışı göç akımına sebebiyet vermiyorsa, AB açısından bu uygulama sorun teşkil etmiyor.

Avrupa Komisyonu, Türk makâmlarına, yeni kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda yer alan bir maddenin havaalanı transit vize uygulaması şartını yerine getirdiğini zaten bildirmiş bulunuyor.<sup>39</sup> Türk resmî makâmlarının endişesi, daha ziyade, AB üyesi devletlerin bu yoruma katılıp katılmayacağı yönünde.

<sup>37</sup> Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'e mektubu, Ankara, 16 Ocak 2013.

<sup>38</sup> İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'ün Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'na mektubu, Brüksel, 28 Ocak 2013.

<sup>39</sup> Yeni kanununun 14. maddesine göre: "(1)Türkiye'den transit geçecek yabancılara, havalimanı transit vizesi şartı getirilebilir. Havalimanı transit vizeleri, en fazla altı ay içinde kullanılmak üzere konsolosluklar tarafından verilir. (2) Havalimanı transit vizesi istenecek yabancılara, Bakanlık ve Dışişleri Bakanlığı'nca müştereken belirlenir."

### *AİHS'nin ek protokolleri*

Yol haritası, Türkiye'nin aralarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin 4 ve 7 numaralı protokolleri de dahil, birçok uluslararası anlaşmayı onaylamasını şart koşuyor. Türkiye ise buna henüz hazır olmadığını söylüyor.

4. Protokol 1963 tarihli. Borç hapsini, kendi vatandaşını sınırdışı etmeyi ve üçüncü ülke vatandaşlarını toplu olarak sınırdışı etmeyi yasaklamanın yanı sıra bir devletin sınırları dahilinde kişilere serbest dolaşım ve ikamet yeri seçme hakkını tanıyor (Madde 2).<sup>40</sup> Ankara açısından buradaki sorun Kıbrıs ile ilintili. 1990'da Rum kökenli bir Kıbrıs vatandaşı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde yaptığı bir başvuru ile adanın kuzeyinde sahip olduğu mülkünün üzerindeki haklarından yararlanamadığı şikayetinde bulundu. Başvuru sahibi, şikayetini, hem Sözleşme'nin, hem de ek protokollerinin, özellikle de 4. Protokol'ün maddelerine dayandırdı. Mahkeme, Türkiye'nin söz konusu protokolü onaylamamış olmasından dolayı, şikayetlerin "kabul edilebilir olmadığına" hükmetti.<sup>41</sup> Türkiye 4. Protokolü onaylarsa aleyhine benzer davaların açılmasından çekiniyor. Bazıları da, Ankara'nın bu şüpheli yaklaşımına uygun bir şekilde, bu metinlerin onaylanmasının Kıbrıs tarafından hazırlanmış tuzak olduğu kanaatinde.

Aslında, AB üyesi Yunanistan ve Birleşik Krallık'ta 4. Protokolü henüz onaylamış değil. Hatta, Schengen'e dahil bulunan İsviçre için de durum aynı.<sup>42</sup> Ceza muhakemesi usulü açısından birçok güvence öngören<sup>43</sup> 7. Protokol ise Almanya, Hollanda ve Birleşik Krallık tarafından onaylanmadı.<sup>44</sup> Dışişleri Bakanı Davutoğlu'nun Komiser Malmström'e mektubunda anlattığı gibi:

"Türk vatandaşları lehine vize serbestleşmesi, henüz bazı AB üyesi ülkelerin bile taraf olmadığı bir takım uluslararası anlaşmaların Türkiye tarafından kabulü şartına bağlı olmamalıdır."<sup>45</sup>

### *Bir güven meselesi*

Bütün bu sayılan nedenlerden ötürü, Türk resmî makâmları Komisyon'dan yol haritasını gözden geçirmesini istedi. Komisyon ise verdiği cevapta, metinde esaslı değişiklikler yapılmasının imkânsız ve gereksiz olduğunu vurguladı.

Yol haritasının değiştirilmesini denemek, konuya kuşku ile yaklaşan üye devletler ile yeniden çetrefilli görüşmeler yapmak demek. Komisyon, zaten Temmuz 2012'den Aralık 2012'ye kadar, bir yarıyıl boyunca AB hükûmetlerinin yol haritasının içeriğine dair fikirlerini aldı. Nihayet, Aralık 2012'de hükûmetler metni onayladılar. Şu aşamada, herhangi bir değişiklik

<sup>40</sup> 4. Protokol [için tıklayınız](#).

<sup>41</sup> AİHM, [Eugenia Michaelidou Developments Ltd ve Michael Tymvios/Türkiye Kararı](#), Başvuru no. 16163/90, Strazburg, 31 Temmuz 2003, fıkra 19.

<sup>42</sup> Avrupa Konseyi, Antlaşma Bölümü, [4. Protokol: İmza ve Onay Listesi](#), (17 Mayıs 2013 itibarı ile).

<sup>43</sup> 1984 tarihli [7. Protokol](#) yabancıların sınırdışı edilmesine ilişkin usûl güvenceleri (Madde 1), cezaî fiilere dair kararların yeniden incelenmesi hakkı, (Madde 2), haksız mahkûmiyet için tazminat (Madde 3), çifte yargılanmama ve çifte cezalanmama hakkı (Madde 4), ve eşler arasında eşitlik (Madde 5) alanlarında hükümler içeriyor.

<sup>44</sup> Avrupa Konseyi, Antlaşma Bölümü, [7. Protokol: İmza ve Onay Listesi](#), (17 Mayıs 2013 itibarı ile).

<sup>45</sup> Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'e mektubu, Ankara, 16 Ocak 2013.



girişimi vize diyalogunun daha uzun bir süre başlamasına engel teşkil edebilir. Öte yandan, Komisyon herhangi bir değişikliğin gerektiğine de inanmıyor. Malmström'ün Davutoğlu'na yazdığı üzere:

“... bu metin, Komisyon'un, bilgi ve tecrübesinden yola çıkarak yerine getirilmesini gerektiğine inandığı teknik şartları ihtiva etmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan, AB Konseyi tarafından kabul edilen ve Diyalog ile ilgili tutumumuzu belirleyen bir belgedir. Bu çerçevede, benim Türkiye'den belgeyi kabul etmesini veya onaylamasını talep etmem söz konusu değildir.”<sup>46</sup>

Yukarıdaki sözler, Türk makâmlarını yeterince rahatlatmadı. Ankara'da yüksek düzey bir yetkilinin ESI'ye söylediği gibi:

“Bu yol haritası, onaylamamız gerekmeyen bir Komisyon belgesi olabilir, ama hayata geçirmemiz istenen bir belge olduğu muhakkak!”

## V. GORDİYON DÜĞÜMÜ'NÜ KESMEK

İki tarafın beklentileri arasında var olan bu uçurum, herkesi memnun edecek bir şekilde nasıl aşılabilir?

AB, vize serbestleşmesi sürecini AB'ye üyelik görüşmeleri ile ilintilendirmenin çekiciliğine karşı koyamadı. Yol haritasının verilmesi, her bir müzakere başlığının açılmasından önce AB'nin katılımcı ülkeye, ilgili başlıkta neler yapılması gerektiğini anlattığı açıklayıcı taramanın iletilmesi ile eşdeğerde. Yol haritasının hayata geçirilmesine dair raporlar, AB müktesebatı ile uyum seviyesinin incelendiği ilerleme raporlarına benziyor. Katılım müzakerelerinde, AB ülkeleri, yeni adayları hangi şartlarda aralarına alacaklarına karar veriyor. Bu bir “al ya da bırak” süreci: gerçekte ciddi bir pazarlık payı bulunmuyor.

Ancak, Türkiye-AB vize serbestleşmesi diyalogu farklılık arz ediyor. Tarafların karşılıklı beklentileri var: AB, Türkiye'den bir geri kabul anlaşması imzalamasını ve yasadışı göçle mücadele de destek vermesini istiyor; Türkiye ise AB'den vizesiz seyahat hakkı talep ediyor. Her iki taraf da beklentisinin karşılanması için diğeri lehine bir ödün vermek zorunda. Bunun içinde, son ana kadar ellerindeki kozları korumak mecburiyetindedir. AB-Türkiye vize diyalogu, bir tür katılım müzakeresi uygulaması gibi algılanırsa başarı ile neticelenemez. Olumlu sonuç için, taraflar birbirlerinin siyasî zaruretlerini göz önünde bulundurarak hareket etmeli. Ayrıca, herkes uzlaşmaya müsait bir pazarlık konumu benimsemeli. Türkiye ile görüş alışverişi yapılmadan hazırlanan AB yol haritası kutsal bir metin değil. Bu harita, ancak ve ancak, masadaki taraflardan birinin pazarlığa başlama konumunu tayin eden bir belge niteliğinde olabilir.

ESI, Türkiye ile vize serbestleşmesi sürecinin değişik bir yaklaşımla ele alınmasını öneriyor. Türk diplomasisi vizesiz seyahat kördüğümünü beş aşamada çözebilir.

<sup>46</sup> İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'ün Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'na mektubu, Brüksel, 28 Ocak 2013.

### **Birinci adım: Eşitler arasında bir müzakere**

Öncelikle, Türkiye, AB'ye vize diyalogunun, katılım sürecinin bir parçası olmadığını ve bunun eşit iki taraf arasında müzakere edilen bir konu olduğunu hatırlatmalı.

Türkiye, yol haritasında yer alan bütün şartları kabul etmeyeceğini, en baştan, açık seçik duyurmalı. Ankara, kendi Eylem Planı'nı hazırlamalı ve yapacaklarını ve yapmayacaklarını tam olarak açıklamalı. AB'nin yol haritasında belirlediği önceliklerin çoğuna bir itirazı olmadığını söylemeli. Ayrıca, *ne* vize diyalogunun parçası olan, havaalanı transit vize uygulamasına başlamaya, vize politikasını AB'nin politikasına uyumlu hale getirmeye ve coğrafi sınırlamayı kaldırmaya, *ne de* Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin AB'nin tüm üyeleri tarafından onaylanmamış protokollerini onaylamaya hazır *olduğu* beyan etmeli. Bu düzenlemeler, Türkiye'nin AB üyeliğine kabulünün hemen öncesinde yapılabilir. Daha evvel yapılmaları gerekmiyor.

### **İkinci adım: Türkiye'nin şartlarına uygun bir geri kabul**

Türkiye, hukukî yükümlülüklerine sadık kalarak, geri kabul anlaşmasını imzalayacağını, onaylayacağını, ve hatta, hayata geçireceğini ilan etmeli.

Bununla birlikte, Türkiye, AB'ye ve kendi halkına, yeniden müzakere edilmiş geri kabul anlaşması uyarınca, üçüncü ülke vatandaşlarını, *anlaşmanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra* geri almaya başlayacağını açıklamalı:

“ İşbu anlaşmanın dördüncü [üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların Türkiye tarafından geri kabulü], ..... maddelerinde yer alan yükümlülükler, bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan tarihten [anlaşmanın yürürlüğe giriş tarihi] **üç yıl** sonra uygulamaya girecektir.”<sup>47</sup>

Tek istisna:

“Bu üç yıllık süre zarfında, [üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne dair yükümlülükler] sadece, vatansızlara ve Türkiye ile geri kabul hakkında ikili sözleşmesi veya anlaşması bulunan üçüncü ülkelerin vatandaşlarına uygulanacaktır.”<sup>48</sup>

Bu adım masraflı da değil. Türkiye'nin halihazırda on bir ülke<sup>49</sup> ile geri kabul anlaşması bulunuyor. Söz konusu ülkelerden sadece Pakistan ve Suriye'den, AB istikametinde yolculuğa devam eden düzensiz göçmen geliyor.<sup>50</sup> Bugün, Suriye ile olan anlaşma ülkedeki çatışma nedeni ile işlevsiz. Türkiye'nin hemen geri kabul etmesi gereken insanlar kategorisinde, geriye bir tek Pakistanlılar kalıyor.

<sup>47</sup> [Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma Taslağı](#), 14 Ocak 2011, Madde 24, fıkra 3.

<sup>48</sup> [Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma Taslağı](#), 14 Ocak 2011, Madde 24, fıkra 4.

<sup>49</sup> [Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı internet sitesi](#), Türkiye'nin yasadışı göçle mücadelesi bölümüne göre, Türkiye şu ülkelerle geri kabul anlaşması imzalamış bulunuyor: Bosna-Hersek (2012), Yunanistan (2001), Kırgızistan (2003), Moldova (2012), Nijerya (2011), Pakistan (2010), Romanya (2004), Rusya (2011), Suriye (2001), Ukrayna (2005) ve Yemen (2011).

<sup>50</sup> 2012 yılında, Yunan makamları, Yunanistan'da, çoğu Türkiye'den gelen 11,136 Pakistanlı ve 7,927 Suriyeli yakaladı. Yunan Emniyeti'nin internet sitesine bakınız, [2012'de polis ve sahil güvenlik tarafından yasadışı giriş ve ikâmet sebebiyle yakalanan düzensiz göçmenlerin uyrukları](#).

Kısacası, geri kabul anlaşmasının onaylanması ve hayata geçirilmesi, hem AB'ye verilmiş önemli bir işaret olacak, hem de Türkiye'ye en azından üç yıl boyunca kayda değer bir yük getirmeyecek. Zaten bu sürenin bitiminden önce, ya vize zorunluluğu kaldırılmış olacak ya da Türkiye geri kabul anlaşmasından imzasını çekmiş olacak (beşinci adıma bakınız).

### Üçüncü adım: AB'nin Türkiye için yapabilecekleri (2015'ten önce)

Şayet vize diyalogu bir müzakere şeklinde cereyan eder ise, iki tarafın da daha en başından somut adımlar atması gerekir. Bu durumda, AB de bazı taahhütlerin altına girebilir ve Türkiye, bunların uygulanmasını gözlemlemek suretiyle, AB'nin ciddiyetini ölçebilir. Altı ayda bir hazırlanacak bir ilerleme değerlendirmesi ile, iki tarafında karşılıklı taahhütlerinin ne kadar yerine getirdiğinin takibi sağlayabilir.

Bu çerçevede, Türkiye AB'ye seyahat eden *bona fide* ziyaretçilerin durumlarının düzeldiğine dair kuvvetli bir ilerleme görmeyi isteyebilir. Aslında AB, "Vize Kodu'nun sağladığı tüm imkânların seferber edilmesi" demek suretiyle bunun sözünü vermiş bulunuyor.<sup>51</sup> Ancak bu ifade fazla müphem ve belirsiz. Bu sözün tutulup tutulmadığının anlaşılabilmesi için bir takım belirgin ölçütler olmalı: örneğin Türklerin yaptığı vize başvurularına olumsuz yanıt oranında düşüş ile verilen uzun süreli (bir yıldan fazla) çok girişli vizelerden yararlananlar arasında Türklerin payının artması ölçütleri. Bilahare, tüm AB üyesi ülkeler vize başvuru prosedürlerini sadeleştirebilirler. Mesela, *bona fide* ziyaretçilerin başvuruları şahsen getirmeleri şartı kaldırılabilir (verilen parmak izleri ve dijital imzalar beş yıl geçerliliğini koruyor). 60 euro olan Schengen vize harcından muaf tutulanlar kategorisi de genişletilebilir. Komisyon, ilaveten, katılım müzakeresi yapan ülkelerin vatandaşları lehine vize harcı muafiyeti getirilecek şekilde, AB Vize Kodu'nun değiştirilmesini önerebilir.

Türkiye'nin vize diyalogu sürecinde, AB'den ve Birlik üyesi ülkelere ölçülebilir neticeler bekleyebileceği bir diğer konu da Suriye'den gelen göçmenler krizi ile başa çıkabilmek ve düzensiz göç ile mücadele için malî destek hususu. Geri kabul anlaşmasının ekleri arasında yer alan bir ortak bildirme bu noktada, Türkiye için, "düzensiz göçmenlerin ülkeye giriş, ülkede kalış ve ülkeden çıkışlarını engelleme kapasitesini kuvvetlendirmek amacıyla kurumsal yapılanma ve kapasite geliştirme" doğrultusunda "takviyeli malî destek" öngörüyor. Bildirme ayrıca, entegre sınır yönetimi ve göç başlıklarında AB tarafından malî desteğe de işaret ediyor.<sup>52</sup>

### Dördüncü adım: Türkiye'nin AB için yapabilecekleri (2015'ten önce)

AB'nin Türkiye'nin güvenini kazanması için atabileceği ve atması gereken birçok adımın varlığı aşikâr; ancak Türkiye'nin de, kendisine AB nezdinde güven duyulmasını sağlayabileceği iki hayatî önem arzeden alan var. Bunlardan ilki, Türkiye'nin kara ve deniz sınırlarından AB'ye düzensiz göçün azalması, ikinci ise Türkiye'den geçip AB'ye ulaşan üçüncü ülke vatandaşları düzensiz göçmenlerin geri kabulü.

<sup>51</sup> Bu, "Adalet ve İçişleri alanlarında daha kapsamlı diyalog ve işbirliği çerçevesi" dahilinde Komisyon'un Türkiye'ye sunduğu önerilerden biri. Konsey Genel Sekreterliği tarafından Daimî Temsilciler Komitesi'ne iletilen not, Konsey Belgesi no. 16929/12, 30 Kasım 2012.

<sup>52</sup> Teknik Destek Hakkında Ortak Bildiri, [Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma Taslağı](#), 14 Ocak 2011.

Yol haritası, “ülkeye girmek veya ülkeden çıkmak amacıyla Türk sınırlarını yasadışı geçen insan sayısının önemli ölçüde ve sürdürülebilir bir şekilde azaltılması” hedefine yönelik birçok önlem içeriyor. Bu önlemler, daha fazla özel eğitilmiş sınır muhafızının görevlendirilmesi ve daha modern sınır güvenliği teçhizatlarının kullanılmasından, sınır denetiminin geliştirilmesi ve AB’nin sınır ajansı FRONTEX ile yakın işbirliği yapılmasına kadar geniş bir yelpazede sunuluyor.

Türkiye, 2012’den itibaren bu konuda ciddi çalışmalar başlattı. Yunanistan ve FRONTEX’in aldığı önlemler ve bu çalışmalar sayesinde Türkiye-Yunanistan sınırında yer alan Meriç nehrini aşarak, Yunanistan’a geçen düzensiz göçmen sayısında mühim bir düşüş sağlandı. Ağustos 2012’de, Yunanistan, kullanımına deniz botu verilmiş ve gece görüş tertibatı ile donatılmış 1,881 adet ilave sınır muhafızını, kara sınırında görevlendirdi. Söz konusu taşıt ve teçhizatlar AB fonları ile alındı. Oldukça sık geçişlerin olduğu bir bölgeye, 4 metre yüksekliğinde 10.5 kilometrelik bir set inşa edildi. Türk sınır yetkilileri ile işbirliği ilerledi. Yunan polisi seyahat ve kimlik belgesi bulunmayan göçmenleri birkaç saat gözaltında tutup, sonra da salma politikasını da terk etti.<sup>53</sup>

*Tablo 3: Türkiye –Yunanistan Sınırı Üzerinden AB’ye Yasadışı Sınır Geçişlerinin Tespiti<sup>54</sup>*

Sınır	2008	2009	2010	2011	2012
Yunan-Türk kara sınırı	14,480	8,782	47,706	54,974	30,433
Yunan deniz sınırları (büyük ölçüde Türkiye ile)	31,729	28,841	6,175	2,598	6,444
Yunan-Türk sınırlarının toplamı	<b>46,209</b>	<b>37,623</b>	<b>53,881</b>	<b>57,572</b>	<b>36,877</b>
AB dış sınırlarındaki tespitlerin toplamı	159,092	104,599	104,049	140,980	72,437

Bunların neticesi hemen görüldü. Eylül-Aralık 2012 döneminde, sadece 500 düzensiz göçmen kara sınırlarından geçiş yaptı. Bu sayı, 2011’in aynı döneminde 26,500 idi.<sup>55</sup> Öte yandan, her

<sup>53</sup> Daha önceleri, düzensiz göçmenlere dört hafta içinde ülkeyi terk etmeleri emri veriliyor ve hemen ertesinde bırakılıyorlardı. Şimdi ise Yunan polisi olanak el verdiği ölçüde bu kişileri altı aya kadar tutuyorlar; hatta bu süre, 18 aya kadar uzatılabilir. İnsan hakları açısından, uzun zaman boyunca bazı merkezlerde kötü şartlarda tutulmaları sorun yaratıyor. Daha fazla bilgi için: BM İnsan Hakları Ofisi, [BM Göçmenlerin İnsan Hakları Özel Raportörü Avrupa Birliği’nin sınırlarında göçmenlerin insan haklarına dair yürüttüğü bölgesel çalışma seyahatlerinin dördüncü ve son durağında Yunanistan’ı ziyaret etti](#), 03 Aralık 2012.

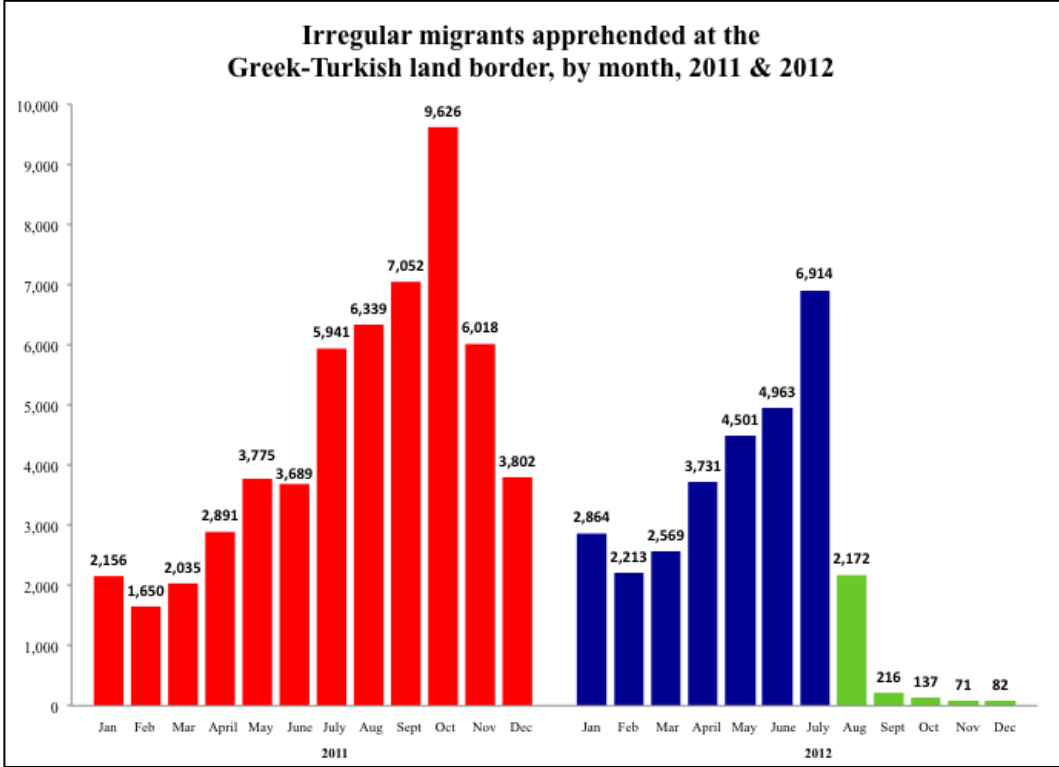
<sup>54</sup> 2010 yılına kadar tüm veriler FRONTEX kaynaklı, ki bu kuruma göre, Yunanistan’a yapılan, neredeyse bütün düzensiz geçişler tespit edilebiliyor. FRONTEX, [Basın Bilgilendirmeleri Mayıs 2011](#), s. 9; [FRONTEX Yıllık Risk Analizi 2012](#), Nisan 2012, s. 14; [FRONTEX Yıllık Risk Analizi 2013](#), Nisan 2013. Raporda, 2011 ve 2012’de FRONTEX, Yunanistan sınırlarına dair ayrı veriler sunmadığı için [Yunan Emniyeti](#) kaynaklı verilere yer verildi. (Yunan Emniyeti’nin verileri ile önceki yıllara dair FRONTEX verileri büyük ölçüde örtüşüyor).

<sup>55</sup> Yunan Emniyeti’nin internet sitesi, [2011 ve 2012 yıllarında Yunan-Türk kara sınırında her ay yakalanan düzensiz göçmen sayısı](#) (Yunanca). Bu konuda gidişat aynı yönde devam ediyor. Yunan-Türk sınırında, Ocak 2013’te yakalanan düzensiz göçmen sayısı 146; Şubat 2013’te 16; Mart 2013’te ise 43. Yunan Emniyeti’nin internet sitesi, [2012-2013 yıllarında Yunan-Türk kara sınırında her ay yakalanan düzensiz göçmen sayısı](#) (Yunanca).

ne kadar deniz yolunu kullanan göçmen sayısı artmış olsa da (Ocak-Mart 2012’de arası tespit edilenlerin sayısı 550 iken 2013’ün aynı döneminde bu sayı 2,202<sup>56</sup>), toplam miktar açısından çarpıcı bir azalma gözlemek mümkün.

Bu çabaların sürdürülmesinin, Türkiye’nin AB’ye yardım edebileceği ikinci konu için de önemli etkileri olacak: üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü. Ne kadar az sayıda göçmen AB’ye ulaşmak için Türkiye’den geçerse, o kadar az sayıda insanı Türkiye geri almak zorunda kalacak. Eğer Türkiye, FRONTEX ve Yunanistan ile işbirliğine devam ederse, bu sayılar büyük oranda, 2008-2011 dönemi sayılarının altında kalacak.

Tablo 4: Yunan-Türk Sınırında Yakalan Düzensiz Göçmenler



Geri kabul konusunda, Türkiye derhal, AB ülkelerinden geri alma niyetinde olduğu üçüncü ülke vatandaşlarının sayısını arttıracaklarını açıklamalı. Anlaşmayı onaylamasından itibaren üç yıl boyunca, herhangi bir hukukî zorunluluk altında bulunmayacak olmasından dolayı, bu sayılara kendisi karar verebilir.

Geri kabul taleplerinin, Türkiye’deki tartışmalarda ileri sürülen miktarlardan çok daha az olacağını düşünmek için geçerli sebepler var. Şubat 2011’de Avrupa Komisyonu, yürürlükte bulunan ve AB’nin taraf olduğu on iki geri kabul anlaşmasına dair bir değerlendirme yayınladı. Buna göre, Ukrayna hariç, sadece 91 adet geri kabul başvuru söz konusu.<sup>57</sup> Sebep ise bazı ülkelerin, göçmenleri transit geçtikleri ülkeler yerine, geldikleri ülkeye gönderme

<sup>56</sup> Yunan Emniyeti’nin internet sitesi, [2012 ve 2013’ün ilk üç aylık dönemlerinde polis ve sahil güvenlik tarafından yasadışı giriş ve ikâmet sebebiyle sınırda yakalan düzensiz göçmenler](#) (Yunanca’dan tercüme).

<sup>57</sup> Kullanılan veriler Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Fransa, Almanya, Macaristan, İrlanda, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve Birleşik Krallık kaynaklı.

politikasını benimsemiş olmaları.<sup>58</sup> Neticede, Komisyon'un çalışmasına göre, "üye devletler, üçüncü ülke vatandaşlarına dair maddeye, geçiş güzergâhı Batı Balkan ülkeleri bile olsa, nadiren başvuruyor."<sup>59</sup>

Ukrayna özelinde yaşanan tecrübe durumu daha da aydınlatıyor. Bu ülke, aynı Türkiye gibi, düzensiz göçmenler için bir geçiş güzergâhı.<sup>60</sup> Önce Kiev, AB ile üçüncü ülke vatandaşlarının geri alımı ile ilgili iki yıllık bir geçiş dönemi öngören ve 01 Ocak 2008 itibarı ile yürürlüğe giren bir geri kabul anlaşması imzaladı. Birçok Ukraynalı, bir gazetenin de yazdığı gibi, ülkenin bir "yasadışı göçmen deposuna döneceği"<sup>61</sup> endişesini dile getirdi. Geçiş dönemi nihayete ermeden hemen önce, bir milliyetçi parti lideri, anlaşmayı "ulusa karşı bir suç" olarak nitelendirdi; "uzmanlara göre 01 Ocak 2008'in hemen ertesinde Ukrayna'ya geri gönderilecek ilk göçmen dalgası 150,000 kişi" uyarısında da bulundu.<sup>62</sup>

Gerçek bu öngörüğü doğrulamadı. 2010 yılında, 150,000 yerine, sadece 398 üçüncü ülke vatandaşı (ve 71 Ukraynalı) geri gönderildi. 2011'de sayı daha da düşerek, 243 seviyesine indi. 2012'de ise, sadece 108 geri gönderim gerçekleşti.<sup>63</sup>

Türkiye'nin muhattap olacağı üçüncü ülke vatandaşlarının geri alınması başvurularının çoğunun Yunanistan tarafından yapılması muhtemel. Türkiye ile Yunanistan arasında zaten on yılı aşkın bir süredir ikili bir geri kabul anlaşması bulunuyor. 2002-2011 döneminde Yunanistan, tamamına yakını üçüncü ülke vatandaşlarını ilgilendiren 101,500 adet başvuru yaptı. Türkiye bunların 11,500 adedini kabul etti. Sadece 3,700 göçmen gerçekten Türkiye'ye döndü.<sup>64</sup> Fakat, anlaşmanın ilk altı yılı süresince, senelik ortalama geri kabul başvurusu sayısı 5,000'den azdı, ki bu sayı halihazırda gösterilen -ve netice veren- çabalar göz önüne alınacak olursa, öngörüler için temel teşkil edebilecek gerçekçi bir sayı.

Türkiye tarafından, her sene 5,000 üçüncü ülke vatandaşını bir iyi niyet göstergesi olarak Yunanistan'dan geri kabul etme teklifi yapılmasının göndereceği siyasî mesajı bir düşünün. Bu içinde bulunulan durumdan çıkmak için atılmış etkileyici bir adım olur (Tablo 6'ya bakınız).

Böylesi bir teklifin Ankara'ya maliyeti ne olur? Müzakere edilen anlaşma gereği, düzensiz göçmenin "talepte bulunulan ülkenin sınırındaki geçiş noktasına" kadar "tüm ulaşım

<sup>58</sup> Avrupa Komisyonu, [AB Geri Kabul Anlaşmaları Hakkında Değerlendirme](#), s. 5. [Eklerde yer alan ilgili tabloya](#) da bakınız (SEC (2011) 210).

<sup>59</sup> Avrupa Komisyonu, [AB Geri Kabul Anlaşmaları Hakkında Değerlendirme](#), s. 9. [Eklerde yer alan ilgili tabloya](#) da bakınız (SEC (2011) 210).

<sup>60</sup> Ukrayna makâmları 2005-2009 yılları arasında her sene ortalama 10,000 düzensiz göçmen yakaladılar. Martin Hofmann ve David Reichel, [Ukrainian Migration: An analysis of migration movements to, through and from Ukraine](#) [Ukrayna'dan geçen veya kaynaklanan göç hareketlerinin bir analizi], International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)/ Österreichischer Integrationsfond, Mart 2011.

<sup>61</sup> ["Parlamento Ukrayna'yı bir yasadışı göçmen deposuna döndürmeye onay verdi."](#) (Ukraynaca'dan tercüme), *Segodnya* (haftalık gazete), 15 Ocak 2008.

<sup>62</sup> ["Oleh Tyahnybok: Geri Kabul Anlaşması: Uluca karşı bir suç"](#) (Ukraynaca'dan tercüme), *Svoboda* (haftalık gazete), 15 Aralık 2009.

<sup>63</sup> Üçüncü ülke vatandaşlarına ilave olarak, 2010'da 71, 2011'de 149 ve 2012'de 180 Ukrayna vatandaşı geri gönderildi. ["Devlet Sınır Güvenliği Birimi Ukrayna'ya geri kabul edilen kişi sayısında önemli düşüş olduğunu bildirdi"](#) (Ukraynaca'dan tercüme), *Interfax Ukraine* (haber ajansı), 22 Şubat 2013.

<sup>64</sup> Brüksel'de bulunan Yunanistan AB Daimî Temsilciliği'nden verilen bilgi, 04 Nisan 2012.

masrafları” talepte bulunan ülkece karşılanıyor.<sup>65</sup> Geri kabul sonrası, Türkiye dahilinde oluşacak marsaf yükü de, altından kalkılabilecek bir yük. Kayda değer bir süredir, Türkiye senede 40,000’den fazla düzensiz göçmeni kendi yakalıyor; bunların 25,000’ini kendi ulaştırıyor. Muhakkak ki, Yunanistan’dan gelecek ilave 5,000 kişinin masrafı ile de başa çıkabilir. Nihayetinde, üç yıllık zaman zarfında, herhangi bir hukukî bir zorunluluk altına girmemiş olmasından dolayı, bu sayının arttırılması veya azaltılması tamamen Türkiye’nin inisiyatifinde.

Tablo 5: Yunanistan’ın Türkiye’den Geri Kabulünü Talep Ettiği Düzensiz Göçmenlere Dair Sayılar<sup>66</sup>

Yıl	Yunanistan’ı Geri Kabulünü Talep Ettiği Kişilerin Sayısı	Türkiye’nin Geri Kabulüne Onay Verdiği Kişilerin Sayısı	Geri Kabulü Gerçekleşenlerin Sayısı
2002	8,470	926	745
2003	5,380	1,002	374
2004	4,026	256	119
2005	2,087	330	152
2006	2,251	456	127
2007	7,728	1,452	423
2008	26,516	3,020	230
2009	16,123	974	283
2010	10,198	1,457	501
2011	18,758	1,552	730
<b>TOPLAM</b>	<b>101,537</b>	<b>11,425</b>	<b>3,684</b>

5,000 sayısı başka bir çerçevede de ele alınabilir. Türkiye, şu anda, 320,000 Suriyeli sığınmacı barındırıyor. Tahminlere göre, kayıt altına alınmamış Suriyeli sığınmacı sayısı ise daha fazla.<sup>67</sup> Bu duruma kıyasla, yılda 5,000 adet üçüncü ülke vatandaşını kısıtlı bir zaman dilimi için geri almanın dikkate değer bir maliyeti olmamalı. Ayrıca, sözkonusu adımın, Türk vatandaşları lehine vize muafiyeti şansını önemli ölçüde arttıracığı kesin.

Tablo 6: Türkiye Tarafından Yakalanan ve Sınırdışı Edilen Düzensiz Göçmen Sayısı<sup>68</sup>

Yıl	Yakalanan Kişi Sayısı	Sınırdışı Edilen Kişi Sayısı
2007	64,290	54,692
2008	65,737	50,758
2009	34,345	24,150
2010	32,667	23,583
2011	44,415	26,889
2012	42,690	n.a.

<sup>65</sup> [Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma Taslağı](#), 14 Ocak 2011, Madde 16.

<sup>66</sup> Yunanistan AB Daimî Temsilciliği tarafından ESI’ye 04 Nisan 2012 tarihinde verilen bilgi. Türkiye’nin verileri Yunanistan’a kıyasla daha yüksek olmakla birlikte, sayılar genel hatlarıyla örtüşüyor, [Emniyet Genel Müdürlüğü internet sitesinden](#), 01 Şubat 2012 tarihinde elde edilen bilgiler. Bu raporda AB’nin de başvurduğu kaynak olmaları nedeni ile Yunanistan verileri kullanıldı.

<sup>67</sup> Daha fazla ayrıntı için: [UNHCR Syria Regional Refugee Response, Inter-Agency Information Sharing Portal](#).

<sup>68</sup> [Emniyet Genel Müdürlüğü internet sitesinden](#), 01 Şubat 2012 tarihinde elde edilen veriler. 2012’de yakalananların sayısı [Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı internet sitesinden](#) alındı.

### Beşinci adım: Son tarih 2015

Türkiye ucu açık bir süreci kabul etmek zorunda değil. Ancak gerçekçi bir son tarih belirlemesi gerekiyor. Geri kabul anlaşması yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra, üçüncü ülke vatandaşlarının geri alınması koşulu uygulanmaya başlanacak. Demek ki, son tarih bu üç yıllık süre bitmeden önce olmalı. Sırbistan ve AB'ye, yol haritasında belirlenen sürecin başlangıcından tam vize muafiyetine kadar, iki yıldan az bir zaman lâzım oldu. Bu, iyi bir ölçüt teşkil edebilir.

Türkiye, 2015 yazı öncesi, Komisyon'un olumlu bir değerlendirme yayınlaması talebinde bulunabilir. Müteakiben, Avrupa parlamentosu'ndan ve AB Konseyi'nden altı ay içinde vize uygulamasının kaldırılmasını oylamalarını bekleyebilir. Böylece 2015 yılının sonunda Türk ziyaretçiler vizesiz seyahat hakkından yararlanmaya başlayabilir.

Eğer bu zaman zarfında, oylama gerçekleşmez ise, veya oylama olumsuz neticelenir ise, Türkiye AB'ye geri kabul anlaşmasının yürürlükten kaldırıldığını bildirir. Müzakere edilen anlaşma metni uyarınca bu seçeneğin meşruiyeti de sorgulanamaz:

“Akît tarafların her biri, öbür tarafa resmî bildirimde bulunmak şartıyla işbu anlaşmaya son verebilir. İşbu anlaşma, söz konusu resmî bildirim tarihinden itibaren geçecek altı aylık sürenin hitamında sona erer.”<sup>69</sup>

Böylesi bir son tarihin varlığının, Türkiye'ye geri kabul anlaşmasını imzalaması ve onaylaması noktasında, önemli bir gerekçe sunacağı muhakkak.

## VI. MALİYETLER, RİSKLER VE KARŞILIKLI KAZANIMLAR

Hem AB Konseyi, hem Avrupa Parlamentosu vize serbestleşmesi teklifine yönelik bir oylama yapmak zorundalar. Avrupa Parlamentosu'nda basit çoğunluk kabul için yeterli. Sorun yaratması muhtemel olan, AB Konseyi'ndeki üye devletlerin oylaması.

AB Konseyi'nde teklifin kabulü için nitelikli çoğunluk gerekiyor.<sup>70</sup> Hiçbir üye devletin tek başına kabulü engelleme imkânı yok. Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu oyu verebilecek devletleri yanına çekmek için uygulayabileceği başarılı bir strateji, şu şekilde oluşturulabilir:

Türkiye öncelikle dostu olan, oy miktarı yüksek veya etkisi büyük beş AB üyesi devletin desteğini emniyete almak zorunda: İtalya, Polonya, Romanya, İspanya ve İsveç. Bu ülkelerin çıkıp, -Türkiye'nin reformları hayata geçirdiğini ve göç ile geri kabul alanlarında sürekli iyi sonuç elde ettiğini gösteren olumlu bir bilançosu olması halinde- 2015'te, vize uygulamasının kaldırılması lehine oy kullanmaya hazır oldukları beyan etmeleri gerekli;

Türkiye'nin kendisine destek olacağını ilan etmiş veya destek olabilecek, birçok nispeten

<sup>69</sup> [Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma Taslağı](#), 14 Ocak 2011, Madde 24, fıkra 5.

<sup>70</sup> Halihazırda her üye devletin belirli bir miktar ağırlıklı oyu bulunuyor. Vize Tüzüğü'nün değişmesi için 309 oydan 229'una ihtiyaç duyuluyor. Birleşik Krallık ve İrlanda oy kullanmıyorlar çünkü ayrı bir vize politikaları var. 01 Temmuz 2013'te Hırvatistan'ın katılması ile beraber, söz konusu değişiklik için 316 oydan 234'ü gerekecek.



küçük üye ülkeyi de yanına alması şart. Bu ülkeler: Bulgaristan, Hırvatistan (01 Temmuz 2013 itibarı ile üye olacak), Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Portekiz, Slovakya ve Slovenya;

Türkiye Almanya'nın desteğini sağlamalı.

Geçerli olan oylama sistemi uyarınca, Hırvatistan'ın dahil olması şartıyla, yukarıda sayılan ülkelerin olumlu tutum takınması yeterli. Bu durumda, Avusturya, Kıbrıs, Lüksemburg, Fransa ve Hollanda'nın oylarına ihtiyaç yok.<sup>71</sup>

Gelecek iki yıl zarfında, Türkiye'nin, etkin bir diplomasi yürüterek, önemli sayıda AB üyesi ülkeyi, vize serbestleşmesi lehine oy kullanmaya iknâ için çaba harcaması gerekiyor. Türkiye-AB Ortaklık Anlaşması'nın, Eylül 2013'teki 50. yıldönümünün arifesinde, Türkiye, Avrupa Komisyonu ve ilgili üye devletlerin, somut bir İnsan İnsana Temas Odaklı Eylem Planı'na yönelik hazırlık yapmaları da mümkün.

ESI'nin teklifinin arkasındaki temel düşünce, AB-Türkiye vize serbestleşmesi sürecinin başarı ile sonuçlanması için, vize kördüğümü ile ilintili maliyetlerin, risklerin ve kazanımların eşit olarak paylaşıldığı bir sistemle çözülmesinin şart olduğu. Türkiye, "coğrafi sınırlama"yı kaldırmasa, vize politikasını uyumlu hale getirmese, havaalanı transit geçiş vizesi uygulamasa, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4 ve 7 numaralı Protokollerini onaylamasa dahi, AB'nin, geri kabul anlaşmasından ve yol haritasında yer alan birçok koşulun yerine getirilmesinden yarar sağlayacağı aşikâr. Bu bir kazan-kazan durumu.

Şayet riskler ve maliyetler düşük ise, kazanımların da hem AB, hem Türkiye için, büyük oranda artması olası. Yakın bir tarihte, üst düzey bir Türk yetkilisinin ESI'ye Ankara'da söylediği gibi: "insanlar yeni bir müzakere başlığı açılmasından umutlu değiller ama vize konusunu önemsiyorlar." Brüksel ve Ankara'daki karar alıcıların böyle düşünmesi gerekiyor.

Katılım müzakerelerini yıllardır sürdüren ancak vatandaşları AB'ye vizesiz seyahat edemeyen bir üyelik adayı ülkeye daha önce hiç rastlanmadı. Gün, Türkiye ve AB'nin, 1963 Ortaklık Anlaşması ile başlayan stratejik ilişkilerinin 50. yıldönümüne yaklaşırken, 1980 darbesinin bu talihsiz mirasından kurtulma günü. Bu Gordiyon Düğümü'nü kesmenin tam zamanı.

<sup>71</sup> Her ne kadar, Kasım 2014'te, yeni bir nitelikli çoğunluk sistemi devreye girecek olsa da, yukarıdaki senaryo değişmeyecek. Ayrıca, Türkiye, Mart 2017'e kadar, dost ülkelerden, şu an yürürlükte olan sisteme göre bir oylama yapılmasını talep etme hakkına da sahip. Ek A'ya bakınız.

## EKLER

## Ek A: AB Konseyi'nde Oylama Senaryoları

	<i>Geçerli Oylama Sistemi</i> (Kasım 2014 - Mart 2017 arasında da başvurulabilir) <b>234 oy gerekli</b>	<i>Çifte Çoğunluk Sistemi</i> (01 Kasım 2014 itibarı ile <sup>72</sup> ) <b>Üye ülkelerin % 55'i, AB nüfusunun % 65'ini temsil eden en az 15 devlet</b>
<b>Türkiye'nin dostu ülkeler:</b>		Nüfus
<i>İtalya</i>	29 oy	60.8 milyon
<i>Polonya</i>	27 oy	38.5 milyon
<i>Romanya</i>	14 oy	21.4 milyon
<i>İspanya</i>	27 oy	46.2 milyon
<i>İsveç</i>	10 oy	9.5 milyon
<b>Destek vermesi olası ülkeler:</b>		
<i>Bulgaristan</i>	10 oy	7.3 milyon
<i>Hırvatistan (01 Temmuz 2013 itibarı ile)</i>	7 oy	4.4 milyon
<i>Çek Cumhuriyeti</i>	12 oy	10.5 milyon
<i>Danimarka</i>	7 oy	5.6 milyon
<i>Estonya</i>	4 oy	1.3 milyon
<i>Finlandiya</i>	7 oy	5.4 milyon
<i>Yunanistan</i>	12 oy	11.3 milyon
<i>Macaristan</i>	12 oy	10 milyon
<i>Letonya</i>	4 oy	2 milyon
<i>Litvanya</i>	7 oy	3 milyon
<i>Malta</i>	3 oy	0.4 milyon
<i>Portekiz</i>	12 oy	10.5 milyon
<i>Slovakya</i>	7 oy	5.4 milyon
<i>Slovenya</i>	4 oy	2.1 milyon
<b>Ara toplam</b>	<b>215 oy</b>	<b>256 milyon</b>
<i>Almanya</i>	<b>29 oy</b>	<b>81 milyon</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>244 oy (yeterli)</b>	<b>26 üye devletin 20'si = % 77 (yeterli)</b> <b>337.5 milyonluk nüfus = % 67 (yeterli)</b>

72

Hırvatistan, 503.7 milyon nüfus toplamına dahildir. "[2013/37/EU: Council Decision of 14 January 2013 amending the Council's Rules of Procedure](#)" [2013/37/EU: 14 Ocak 2013 tarihli Konsey'in Usûl Kurallarını Değiştiren Konsey Kararı], *Resmî Gazete L 016*, 19 Ocak 2013.

## Ek B: Tarafların Tutumlarını Açıklayıcı Mektuplar

### *Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'e Mektubundan Alıntılar* 16 Ocak 2013

Sayın AB Komiseri Malmström,

... Türkiye, halihazırda, göç yönetiminin insan hakları yönüne dikkat ederek, düzensiz göçün engellenmesi ve kontrolü amacına yönelik, yakın bir işbirliğinin tesisi için gerekli adımları atıyor.

...Yol Haritası'nda göz önünde bulundurulması gereken ve sözkonusu diyalog ile ilgili çok önemli bazı hususlar hakkında sizi bilgilendirmek isterim.

Daha önce sizinle ve diğer AB makâmları ile yaptığımız görüşmelerde birçok defa altını çizdiğimiz üzere, Geri Kabul Anlaşması'nın hayata geçirilmesi ile Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat imkânı tanınması aynı anda olmalıdır ...

Aynı diğer aday ülkeler gibi, Türkiye'nin de, transit vize rejimi dahil olmak üzere, Schengen vize rejimine uyumu üyelik ile birlikte gerçekleşecektir ...

Türkiye açısından, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli protokolünün sığınma prosedürleri çerçevesinde yer alan, söz konusu Sözleşme tarafından tanınan ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce tasdik edilmiş bir hak olan, "coğrafi sınırlama"nın kaldırılması imkânsız bir husustur. Gerçekte, "coğrafi sınırlama", Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın hayata geçirilmesine etki etmeyecektir. Ayrıca, "coğrafi sınırlama" Türkiye'nin bulunduğu bölgedeki insanlara, uluslararası kuruluşlar ile işbirliği içerisinde, barınak ve güvenlik sağlama yönündeki çaba ve fedakârlıklarına bugüne kadar engel teşkil etmemiştir ...

Türk vatandaşları lehine vize serbestleşmesi, henüz bazı AB üyesi ülkelerin bile taraf olmadığı bir takım uluslararası anlaşmaların, Türkiye tarafından kabulü şartına bağlı olmamalıdır.

...

Türkiye, Geri Kabul Anlaşması'nda talep edilen tedbirleri hayata geçirirken, ortak zorlukları aşmak amacıyla, yürürlükteki malî işbirliği çerçevesine ilave olarak, özel bir malî mekanizma vasıtası ile ek kaynak yaratılmasının gerekliliğine inanmaktadır ...

Yukarıda dile getirilen endişelerimiz giderildiği takdirde, Türkiye'nin, Geri Kabul Anlaşması'nı imzalayacağını belirtmek isterim ...

Saygılarımla,  
Ahmet Davutoğlu

***İçişleri Komiseri Cecilia Malmström'ün Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'na Mektubundan Alıntılar***  
***28 Ocak 2013***

Sayın Bakan,

... dile getirdiğiniz endişeler ciddi ve dikkati haizdir.

Bazıları, AB'nin vize politikasına Türkiye'nin politikasını uyumlaştırması gibi, önceden bilinen endişelerdir. Bu endişe ile ilgili düşüncelerimi, yukarıda bahsi geçen mektubumda iletmiş, Komisyon'un, düzensiz göçü engellemek için güvenilir araçların kullanılmasını istediğini, bu araçların arasında en iyi netice verecek olanı da, Türkiye'nin belirleyeceğini belirtmiştim. Türkiye'den, üyelik öncesinde, Birlik ile vize politikasını uyumlu hale getirmesini istemek yönünde bir niyetimiz bulunmamaktadır. Öte yandan, vize diyalogunun başlaması ile birlikte, ülkenizin de etkilendiği düzensiz göç ile mücadele amacıyla, Türkiye'nin dış sınırlarının yönetimine yardımcı olmak için işbirliğimizi yoğunlaştırmayı arzuluyoruz.

Diğer bazı hususlar, Cenevre Sözleşmesi ve Protokollere atfedilen "coğrafi sınırlama" örneğinde olduğu gibi, daha derin bir inceleme gerektirmektedir. Bu konuda da, hangi yolun vize serbestleşmesi için gerekli sonuçlara ulaşmada en etkili yol olduğuna birlikte karar verilmelidir ...

Bu metin, Komisyon'un, bilgi ve tecrübesinden yola çıkarak yerine getirilmesini gerektiğine inandığı teknik şartları ihtiva etmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan, AB Konseyi tarafından kabul edilen ve Diyalog ile ilgili tutumumuzu belirleyen bir belgedir. Bu çerçevede, benim, Türkiye'den bu belgeyi kabul etmesini veya onaylamasını talep etmem söz konusu değildir.

Önerdiğimiz diyalog, bu süreçte atılacak adımlara dair ek malî kaynak yaratılması da dahil, bütün geçerli endişelerin giderilmesi ve açıklığa kavuşturulmasına uygun bir çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda, şunu da belirtmek isterim ki, müzakerelerin, Türk ve AB vatandaşlarının vizesiz seyahati hedefine yönelik, karşılıklı olarak en kabul edilebilir ve en uygun çözümleri bulmamıza imkân tanıyacağından eminim ...

Saygılarımla,  
Cecilia Malmström

## Ek C: Türkiye ile Vizesiz Seyahat Rejimi İçin AB Yol Haritası

### *Ana Şartlardan Alıntılar*

“İşbu Yol Haritası, vize zorunluluğunun kaldırılması için, Türkiye tarafından kabul edilip etkin bir şekilde hayata geçirilmesi gereken bir reform listesi içermektedir. Bu reformlar, güvenli ve öngörülebilir bir şekilde serbest dolaşımın sağlanması için gereklidir.”

#### Yasadışı Göçmenlerin Geri Kabulüne İlişkin Şartlar:

21 Haziran 2012 tarihinde paraflanan AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nı **onaylamak**;

AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın bütün hükümlerini, tüm üye ülkeler açısından geri kabul prosedürlerinin iyi işlediğini gösteren sağlam bir sicil oluşturacak şekilde, bütüncül ve etkin biçimde **hayata geçirmek**;

Geri kabul başvuruları ile ilgilenen yetkili kurumun **kapasitesini güçlendirmek**;

**Geri kabule dair ayrıntılı istatistikleri** zamanında toplamak ve paylaşmak;

Türkiye veya AB üyesi ülkeler üzerinden gerçekleşen yasadışı göç akımlarının büyük ölçüde kaynağında yer alan ülkeler ile, **geri kabul anlaşmalarının yapılması ve hayata geçirilmesi** için çabalamak.

#### BLOK 1: Belge Güvenliği

Uluslararası Sivil Havacılık Kurumu kıstaslarına uygun, makinelerce okunabilen biyometrik dolaşım belgelerinin **basılmasına devam etmek**;

Fotoğraf ve parmak izi içeren uluslararası pasaportları **kademeli olarak kullanıma sokmak**;

Vize kimlik belgesi ve pasaportlardan sorumlu kamu görevlilerinin denetimini sağlayacak, yolsuzlukla mücadele için etik kodları kabul etmek ve bu kişilere yönelik **hazırlık programları düzenlemek**;

Kayıp ve çalıntı pasaportlara dair verileri sistematik olarak Interpol/LASP'a **bildirilmek**.

#### BLOK 2: Göç Yönetimi

Ülke sınırlarında, **özellikle AB ile olan sınırlarda, Türk topraklarından yasadışı geçmeyi başaran isanların sayısında önemli ölçüde ve devamlılık arz edecek biçimde azalma sağlayacak** yeterli kontrolü ve gözetimi uygulamak;

AB Schengen Sınır Kodu ve AB Schengen Kataloğu'nda yer alan ilkelere uygun olarak ... dış sınırlardaki insan hareketlerine ve sınır makâmlarının organizasyonuna dair **mevzuatı hayata geçirmek** ;

Ülke çapında ve özellikle AB ülkeleri ile olan sınırlarda bulunan tüm geçiş noktalarında, iyi eğitilmiş ve nitelikli sınır muhafızlarını (yeterli sayıda) görevlendirmek ve buralara etkin altyapı, teçhizat, ve IT teknolojisi sağlamak;

Sınır yönetiminden sorumlu kamu görevlilerine yönelik yolsuzlukla mücadele için etik kodları kabul etmek ve hazırlık programları düzenlemek;

FRONTEX ile imzalanan Mutabakat Zaptı'nı etkin biçimde hayata geçirmek;

Sınır yönetiminin uluslararası mülteci hukukuna uygun şekilde yapılmasını sağlamak;

Komşu AB üyesi ülkeler ile yeterli ölçüde işbirliği yapmak.

### Vize Politikası

Türkiye'nin konsolosluk ve sınırlarında görevli kişilere, belge güvenliği eğitimi vermek;

AB üyesi olmayan devletlerin **-özellikle AB açısından yüksek göç ve güvenlik riski taşıyan ülkelerin- vatandaşları lehine** sınırda vize uygulamasına son vermek;

Yüksek güvenlik unsurları içeren yeni Türk etiket-vizelerini kullanıma sokmak ve eski damga vizeleri kullanımdan kaldırmak;

Havaalanı transit geçiş vizesi uygulamasını başlatmak;

AB dış sınırlarını, daha sonra yasadışı olarak geçmeyi denemek amacıyla ülkeye girmek isteyenlerin Türk topraklarına ulaşmalarını zorlaştırmak;

Türk vize politikasının, mevzuatının ve idarî kapasitelerinin, **özellikle AB'ye yasadışı göçün büyük ölçüde kaynağında yer alan başlıca ülkelere karşı**, AB müktesebatına uyumlu hale getirme çabalarına devam etmek.

### Uluslararası Koruma

AB müktesebatı ile 1951 Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü standartlarına uyumlu bir mevzuat kabul etmek ve hükümlerini bunlara uygun olarak hayata geçirmek, **dolayısı ile coğrafi sınırlamayı kaldırmak**;

Mültecilerin durumuna ilişkin prosedürlerinden sorumlu olan ve kararlarına karşı etkin bir temyiz imkânı sunulan, aynı zamanda sığınmacı ve mültecileri koruma ve bu kişilere destek amacı güden uzman bir kurum oluşturmak;

Sığınmacı ve mültecileri düzgün şartlarda karşılamak ve bu kişilerin haklarını ve haysiyetini korumak için gerekli kaynakları ve bütçeyi sağlamak;

Mülteci statüsü verilen kişilere kendi geçimini sağlama, kamu hizmetlerine erişme ve sosyal haklardan yararlanma ve Türkiye'ye entegrasyon şartlarını oluşturmak.

### Yasadışı Göç

Yabancıların ve onların aile mensuplarının ülkeye giriş, çıkış, kısa ve uzun süreli kalışları, ülkeye yasadışı olarak girmiş veya ikamet eden yabancıların karşılanması, geri gönderilmesi ve hakları konularında, AB ile Avrupa Konseyi standartlarında kurallar içerecek ve etkin bir göç yönetimi sağlayacak bir mevzuatı kabul etmek ve hayata geçirmek;

Ülkede yasadışı ikâmet eden üçüncü ülke vatandaşlarının etkin biçimde sınırdışı edilmesini sağlamak.

## BLOK 3: Kamu Düzeni ve Güvenliği

### Organize Suç, Terörizm ve Yolsuzluğa Karşı Mücadele

Organize suçla mücadelede (özellikle sınırdışı işbirliği gerektiğinde) Ulusal Strateji ve Eylem Planı'nı hayata geçirmeye devam etmek;

İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni imzalamak ve onaylamak;

İnsan ticareti kurbanlarını düzgün şartlarda karşılamak ve onların haklarını ve haysiyetini korumak için gerekli altyapı, insan kaynakları ve bütçeyi belirlemek;

198 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, El Konulması, Müsaderesi ve Terörizmin Finansmanına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni onaylamak

Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Malî Çalışma Grubu'nun (FATF) terörizmin finansmanı hakkında bir tanım yapılmasına ve bir malvarlığını dondurma sistemi kurulmasına dair tavsiyelerine uygun bir mevzuat kabul etmek ve hayata geçirmek;

Siber Suçlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni onaylamak.

### Adli İşbirliği

Ceza işlerine dair uluslararası sözleşmeleri hayata geçirmek ve onlara uygun çalışmak ( özellikle, 1957 tarihli ve 24 numaralı Sınırdışı Etmeye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi, -henüz hayata geçirilmemiş 1975, 2010 ve 2012 ek protokolleri dahil-, 1959 tarihli ve 30 numaralı Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardıma İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi -henüz hayata geçirilmemiş 2001 tarihli ek protokol dahil-, ile 1983 tarihli ve 112 numaralı Hükümlülerin Nakline İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi, -henüz hayata geçirilmemiş 1997 tarihli ek protokol dahil);

Ceza işlerinde hakimler ve savcıların, AB üyesi ülkeler ve bölgedeki diğer ülkelerin yetkili makâmları ile adli işbirliğini geliştirecek tedbirleri almak;

Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Ajansı (EUROJUST) ile ilişkilerini geliştirmek;

1980 tarihli Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukukî Veçhelerine İlişkin Lahey Sözleşmesi'ni uygulamaya devam etmek ve 1996 tarihli Çocukların Korunması İçin Tedbirler ve Ebeveyn Sorumluluğu ile İlgili İşbirliği, Tanıma, Tenfiz, Uygulanabilir Kanun ve Mahkeme Yetkisine İlişkin Lahey Sözleşmesi ile 2007 tarihli çocukların Nafaka Alacaklarının Dış Ülkelerde Tahsiline İlişkin Lahey Sözleşmesi'ne taraf olmak;

Ceza işlerinde tüm AB üyesi ülkelere, sınırdışı konuları da dahil, adli işbirliği sağlamak.

### Kanun Tatbiki Konusunda İşbirliği

İlgili ulusal kurumlar arasında kanun tatbiki konusunda işbirliğini daha etkin ve verimli kılmak amacıyla gerekli adımları atmak;

Kanun tatbiki konusunda işbirliğini bölgesel seviyede hayata geçirmek ve bu hedefe yönelik olarak, ilgili bilgileri, AB üyesi ülkelerin kurumlarıyla ile zamanında paylaşmak;

Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF) ve Avrupa Polis Teşkilatı (EUROPOL) ile Euro'nun korunması için sahteciliğe karşı etkin işbirliği yapmak;

Malî Suçları Araştırma Kurumu'nun (MASAK) kapasitelerini kuvvetlendirmek;

EUROPOL ile Stratejik Anlaşma'yı uygulamaya devam etmek;

EUROPOL ile Operasyonel İşbirliği Anlaşması yapmak ve bunu bütünüyle ve etkin biçimde hayata geçirmek

### Veri Güvenliği

1981 tarihli Kişisel Nitelikteki Verilerin Otomatik İşleme Tâbî Tutulması Karşısında Şahısların Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve 181 numaralı ek protokol başta olmak üzere konu ile ilgili uluslararası sözleşmeleri imzalamak, onaylamak ve hayata geçirmek;

AB standartlarına uygun olarak, şahsî verilerin korunmasına dair mevzuatı kabul etmek ve hayata geçirmek.

## BLOK 4: Temel Haklar

### Kimlik Belgelerinin Düzenlenmesi

Türk vatandaşlığını almak için gerekli kayıt ve şartlara dair bilgi sağlamak;

Bütün vatandaşların, kadınlar, çocuklar, özürllüer, azınlık mensupları, ÷lke içinde yerinden edilmişler ve diğer kırılıan topluluklar dahil olmak üzere, seyahat ve kimlik belgelerine sorunsuz erişimini sağlamak;

Türkiye’de ikâmet etmek isteyen yabancıların kayıt şartlarına dair gerekli bilgilere erişimini sağlamak ve eşit ve saydam uygulama yapmak.

### Azınlıkların Korunması, Azınlıklara Saygı ve Vatandaş Hakları

Romanların toplum dışına itilmişlikleri ve marjinalleşmeleri ile mücadele ve eğitim, sağlık hizmetlerine erişimlerinde ayrımcılığa tâbî tutulmama, kimlik kartına sahip olma, konut edinme, istihdam ve kamu hayatına katılma gibi haklarının önündeki engellerin kaldırılması yönünde politikalar geliştirmek ve bunları hayata geçirmek;

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 4 ve 7 numaralı protokollerini onaylamak;

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin yanı sıra Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı, AB müktesebatı ve AB üyesi devletlerin uygulamalarına uyumlu olarak, bir yandan örgütlü suç ve terörizme dair yasal çerçeveyi gözden geçirmek, öbür yandan, mahkemeler, güvenlik güçleri ve yasa uygulayıcı kurumlar tarafından bu yasal mevzuatın, hürriyet ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı ile ifade, toplantı ve dernek kurma özgürlüklerini pratikte tesis edecek şekilde yorumlanmasını sağlamak.



## ESI'nin Schengen Beyaz Liste Projesi Hakkında



*ESI Beyaz Liste Projesi Grubu ve Stiftung Mercator'un Cumhurbaşkanı Gül ile Görüşmesi*

ESI, vize serbestleşmesi konusunda 2006'dan beri çalışıyor.

Kurum olarak, danışma kurulumuza, özellikle de Başkan **Giuliano Amato** ve kurul üyeleri **Otto Schily** ve **Charles Clark**'a, yol gösterici yaklaşımlarından dolayı teşekkür ediyoruz. Bu analizi yapabilmemiz için bize bağışta bulunan tüm kurumlara teşekkürü bir borç biliyoruz. 2012 yılından bu yana, Türkiye ile AB arasında yeni bir sürecin başlaması için, odak noktamızı bu ülkeye çevirdik. Bu çalışmada ana sponsor, **Stiftung Mercator** oldu.

**ERSTE Stiftung** ve Açık Toplum Enstitüsü'nün **Sivil Toplum Kuruluşları Fonu**'nda, hem Balkanlar'da yaşanan vize serbestleşmesi sürecinde hem de AB'ye vizesiz seyahat elde etmeye çabalayan diğer ülkelerde yaptığımız, daha geniş çerçeveli çalışmalarımıza destek oldular. 2009/2010 tarihlerinde, beş Balkan ülkesinin vize serbestleşmesinden yararlanması için **Robert Bosch Stiftung**'un malî yardımlarıyla bir proje yürüttük. "Avrupa Sınır Devrimi ve Schengen Beyaz Liste Projesi"ne dair bütün bilgileri, [www.esiweb.org/whitelistproject](http://www.esiweb.org/whitelistproject) internet adresinde bulabilirsiniz.

İlgili ESI Yayınları:

ESI Söyleşi: Today's Zaman, "[Knaus: Turkey, EU to develop more trust through plans for visa-free regime](#)" [Knaus: Vizesiz seyahat rejimi planları vasıtasıyla Türkiye ve AB arasında güven arttırılmalı] (27 Ocak 2013)

ESI Rapor: [Saving visa-free travel – Visa, Asylum and the EU roadmap policy](#) [Vizesiz Seyahati Kurtarmak – Vize, Sığınma ve AB'nin Yol Haritası Politikası] (01 Ocak 2013)

ESI Analiz: [Moving the goalposts? An analysis of the Kosovo visa roadmap](#) [Hedef mi değişiyor? Kosova vize yol haritasının bir analizi] (06 Temmuz 2012)

ESI Tartışma Kağıdı: [Nine reasons for a visa liberalisation process with Turkey](#) [Türkiye ile vize serbestleşmesi süreci lehine dokuz sebep] (20 Haziran 2012)

ESI Bilgilendirme Notu: [Facts and figures related to visa-free travel for Turkey](#) [Türkiye ile vizesiz seyahat hakkında gerçekler ve veriler] (15 Haziran 2012)

ESI Haberler: [ESI meeting President Gul and EU ambassadors in Ankara to discuss visa free travel for Turks](#) [ESI'nin, Ankara'da, Cumhurbaşkanı Gül ve AB Büyükelçileri ile birlikte Türkler için vizesiz seyahat konulu toplantısı] (22 Mart 2012)

ESI Yorum: ["Being fair to Turkey is in the EU's interest"](#) [Türkiye'ye adil davranmak Avrupa'nın çıkarına] (12 Mart 2012)

Rumeli Observer: [Land borders in Europe. A dramatic story in three acts](#) [Avrupa'da kara sınırları: Üç perdelik dramatic öykü] (12 Ekim 2011)

Rumeli Observer: [Amexica and other reflections on border wars](#) [Ameksika ve Sınır savaşlarına dair başka düşünceler] (12 Aralık 2010)

ESI Raporu: [A very special relationship. Why Turkey's EU accession process will continue](#) [Çok özel bir ilişki: Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin devamını gerektiren sebepler] (11 Kasım 2010)

ESI/Populari Rapor: ["Bosnian Visa Breakthrough"](#) [Bosna'nın Vize Atılımı] (16 Ekim 2009)

ESI Skor Tablosu: [Which Balkan countries deserve visa-free travel](#) [Hangi Balkan ülkeleri vizesiz seyahati hak ediyor?] (22 Mayıs 2009)

Terimler Sözlüğü: [Understanding Europe's borders \(A to Z\)](#) [Avrupa'nın Sınırlarını Anlamak (A'dan Z'ye)]

Yukarıdaki yayınların yanısıra, ESI'nin Beyaz Liste projesine ve vize serbestleşmesi çalışmalarımıza [uluslararası basında 400'ü aşkın makalede](#) atıfta bulunulduğunu belirtmek isteriz.