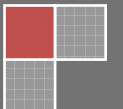


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

Vizesiz Seyahat: AB Dış Politika Aracı
Olarak İşliyor mu?

Zeynep ÖZLER
İlke TOYGÜR

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



VIZESİZ SEYAHAT: AB DIŞ POLİTİKASI ARACI OLARAK İŞLİYOR MU?

İngilizce olarak yayımlanan “*Visa-Free Travel: Is It Working As An EU Foreign Policy Tool?*” başlıklı makale, İKV Kıdemli Uzmanı Zeynep Özler ve Uzman İlke Toygür tarafından kaleme alınmış ve İspanya’nın önde gelen düşünce kuruluşlarından FRIDE tarafından yayımlanmıştır.

Vizesiz seyahat, AB dış politikasında sıkça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Genişleme ivme kaybettikçe, AB, komşuluk politikası kapsamında yer alan ülkelerdeki reformları etkilemek amacıyla vize serbestisini bir teşvik aracı olarak kullanmaya başlamıştır. Bu yaklaşımın ciddi bir potansiyel taşıdığı görülmektedir: Anketlerde vize serbestisi, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının Birlik’ten sağlamak istediği somut yararlar arasında yer almaktadır. AB, geçtiğimiz günlerde, bir dizi vize serbestisi anlaşması önermiştir. Bunun karşılığında, ilgili ülkelerde adalet ve içişleri alanında kapsamlı reformlar gerçekleştirilmesi yükümlülüğünü öne sürerek, koşulluluk politikasını devreye sokmuştur. Ancak, bu anlaşmalar, etkili dış politika ve entegrasyon araçları mıdır?

Vize serbestisinin diğer yüzü, üçüncü ülkelerden kaynaklanan ya da onları geçiş ülkesi olarak kullanan düzensiz göçle mücadele bir araç olarak kabul edilen geri kabul anlaşmalarıdır. Bunlar, genellikle üçüncü ülkelerin aleyhine işler. Bu sebeple, ilgili ülkeyi söz konusu anlaşmayı imzalamaya ikna etmek, geri kabulün maliyetini ve yükünü üstlenmesini sağlamak karşılığında, AB kazanımlar sunmalıdır. Vize kolaylığı, geri kabul anlaşması karşılığında önerilen bir “havuç” niteliği taşır.

Bu kapsamda, Vize Kolaylığı ve Geri Kabul Anlaşmalarının, aday ve potansiyel aday ülkelerdeki reformlarda temel bir itici güç olmaları beklenmektedir. Vize serbestisi, Avrupa Komisyonu tarafından bir kaldıraç etkisi yaratmak üzere tasarlanmıştır. Ancak, bu reform teşvik mekanizması pratikte nasıl işlemektedir?

Batı Balkan ve Türkiye deneyimleri karışık sonuçlar ortaya koymaktadır. Balkanlarda, vizesiz seyahat perspektifi geri kabul anlaşmalarının imzalanmasının yanı sıra kapsamlı reformların uygulanmasını mümkün kılmıştır. Ancak, Türkiye’de, net kuralların olmayışı, siyasi irade eksikliği ile

Vizesiz seyahat, AB dış politikasında sıkça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Genişleme ivme kaybettikçe, AB, komşuluk politikası kapsamında yer alan ülkelerdeki reformları etkilemek amacıyla vize serbestisini bir teşvik aracı olarak kullanmaya başlamıştır. Bu yaklaşımın ciddi bir potansiyel taşıdığı görülmektedir: Anketlerde vize serbestisi, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının Birlik’ten sağlamak istediği somut yararlar arasında yer almaktadır. AB, geçtiğimiz günlerde, bir dizi vize serbestisi anlaşması önermiştir. Bunun karşılığında, ilgili ülkelerde adalet ve içişleri alanında kapsamlı reformlar gerçekleştirilmesi yükümlülüğünü öne sürerek, koşulluluk politikasını devreye sokmuştur. Ancak, bu anlaşmalar, etkili dış politika ve entegrasyon araçları mıdır?

birleşerek, reformlar aleyhine işlemiş ve bir dış politika aracı olarak vize serbestisinin gücünü azaltmıştır. Bu örneklerden çıkarılacak ders, vizesiz seyahatin etkili bir dış politika aracı olarak işlemesi için, teşvikler ve telafi mekanizmaları iyi hesaplanmalı ve her bir ülkenin ihtiyaçlarına yanıt verecek şekilde tasarlanmalıdır.

Batı Balkanlar

En başından beri, Avrupa Komisyonu, ülkeye özel yaklaşım benimseyerek, her bir Batı Balkan ülkesinin, temel reformları hayata geçirmede kaydettiği ilerleme doğrultusunda değerlendirileceğini açıklamıştır. Batı Balkanlar ile başlatılan vize diyalogunu takiben, Komisyon, her ülkeye özel “vize yol haritası” hazırlamıştır. Vize yol haritaları iki bölümden oluşmaktadır: vize kolaylığı ve geri kabul anlaşmalarının etkili uygulanmasına ilişkin yükümlülükler ile belge güvenliği, yasadışı göç, kamu düzeni ve güvenliği ile dış ilişkileri ilgilendiren yükümlülükler.

Vize yol haritalarında yer alan kıyas kriterlerini yerini getirmede kaydedilen ilerleme, Komisyon tarafından yakından izlenmiş ve Konsey’e raporlanmıştır. Bazı anahtar konular göz önünde bulundurulmuştur. Bunlar, Batı Balkan ülkelerinin Avrupa perspektifi; vize kolaylığına yönelik siyasi bağlılık; geri kabul anlaşmalarının tüm Batı Balkan ülkeleri tarafından sonuçlandırılması ve Batı Balkan ülkeleri tarafından AB ülkelerinin vatandaşlarına vize muafiyeti tanınması. AB, nüfus büyüklükleri arasındaki ciddi farklılıklara rağmen, her bir Batı Balkan ülkesi için, vize ret oranının yıllık azami 1.000 kişi ile sınırlandırılması konusunda ısrarcı olmuştur.

İlerleme karnelerinde, Makedonya, kıyas kriterlerini karşılamada hep yüksek puan alarak en önde yer alırken, onu Karadağ ve Sırbistan takip etmiş; Arnavutluk ve Bosna ise hep geriden gelmiştir.

Birçok toplantı turu, rapor paylaşımı ve ulusal uzmanların katılımıyla gerçekleştirilen inceleme gezilerinin ardından, Avrupa Komisyonu, Temmuz 2009’da, Konsey’in nihai oylamasından önce, Makedonya’ya ve geride kalan birkaç kriteri yerine getirmeleri koşuluyla, Karadağ ile Sırbistan’a vizesiz seyahat perspektifi sunmuş; Eylül 2009’a kadar her iki ülkenin de ülkelerindeki durumu raporlamaları gerektiğini bildirmiştir. Sonuç olarak, 30 Kasım 2009’da, Sırbistan, Karadağ ve Makedonya vatandaşları için vizelerin kaldırılması kararlaştırılmıştır.

Temmuz 2009’da Arnavutluk ve Bosna’ya, belli başlı yükümlülükleri (Arnavutluk için 53 ve Bosna için 48) karşılama ve bu alanlardaki ilerlemeyi Ekim 2009’a kadar raporlama çağrısında bulunulmuştur. Avrupa Parlamentosu, Bosna ve Hersek için vize serbestisi konusunda ciddi lobicilik faaliyetinde bulunmuş; parlamenterler, bunun Bosna ve Arnavutluk vatandaşları arasında AB’ye olan güveni ve AB üyelik yolunda reform hızını artıracaklarını öne sürmüşlerdir. Düzensiz göç ve belge güvenliği alanlarındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesi karşılığında, üye ülkeler, vize zorunluluğunu kaldırmayı kararlaştırmışlardır. Kasım 2010’da, Aralık ortasından itibaren, biyometrik pasaporta sahip Bosna ve Arnavutluk vatandaşlarına, 90 güne kadar olan kısa süreli kalışlarda Schengen Alanı’na girişte vizesiz seyahat hakkı tanınmıştır.

Fransa, Almanya ve Hollanda’nın Arnavutluk ve Bosna vatandaşları için vizelerin kaldırılması konusunda siyasi direnç sergilemeleri, sığınma başvurularında ciddi artış yaşanabileceği korkusundan kaynaklanmıştır. Avrupa Komisyonu üyesi Cecilia Malmström, vize sonrası bir izleme mekanizmasının oluşturulduğunu ve kısa süreli vizesiz seyahatin gerçek anlamda ne olduğunu açıklayan kampanyaların düzenlendiğini vurgulayarak, söz konusu korkuları gidermeye çalışmıştır. Her ne kadar

Eurostat istatistikleri Sırbistan ve Makedonya'dan gelen sığınma başvurularında ciddi bir artışa işaret etse de, vize serbestisi sonrası mekanizması gayet iyi işlemekte ve vize zorunluluğunun yeniden uygulamaya koyulması öngörülmemektedir.

Kosova, vize serbestisi müzakerelerinde dışarıda bırakılan tek Batı Balkan ülkesidir. Kosova vatandaşları, halen Schengen Alanı'na seyahat etmek için vizeye ihtiyaç duymaktadırlar. Kosova'nın bağımsızlığını tanımada üye ülkelerin sergilediği yaklaşım farklılıkları, Kosova'nın vizesiz alanın dışında bırakılmasında etkili bir rol oynamıştır.

Beş Batı Balkan ülkesine yönelik vize yükümlülüğünün kaldırılması uzun kuyruklara son vermiş, aileler ve arkadaşları ayıran duvarları yıkmıştır. Ayrıca, vize serbestisi perspektifi bölgede temel adalet ve içişleri reformlarını tetiklemiştir. Belge güvenliği alanındaki iyileştirmelerin yanı sıra, yasal çerçevenin uygulanması ve organize suçlarla mücadele Eylem Planı, insan ticareti ve uyuşturucu ticareti ile mücadele gibi birçok somut adım atılmıştır. Yasa uygulayıcı makamların idari ve soruşturma kapasiteleri güçlendirilmiştir. Yolsuzlukla mücadele eylem planının uygulanması ilettilmiş; izleme ve kurumlararası işbirliği yoğunlaştırılmıştır.

Sonuç olarak, bu strateji Batı Balkanlarda büyük ölçüde başarılı olmuştur. İstenen sonuçları doğurmuş ve gerikabul/vize kolaylığı paketinde öngörülen AB koşulluluk politikasının gücünü açıkça ortaya koymuştur.

Türkiye

Vize kolaylığı-geri kabul paketinin başarısını memnuniyetle karşılayan Avrupa Komisyonu, aynı yaklaşımı Türkiye'de de uygulamaya çalışmaktadır. Ancak, Türkiye özelinde, etkisi belirgin şekilde azalmıştır.

AB-Türkiye geri kabul anlaşması müzakereleri 2003'te başlamış, ancak temel konularda taraflar arasında uzlaşma sağlanamaması nedeniyle uzun bir süre askıya alınmıştır. Müzakereler, 2009 yılında "adil yük paylaşımı" ilkesi temelinde yeniden başlatılmıştır. Türkiye'yi geri kabul anlaşması imzalamaya ikna etmek, düzensiz göçmenlerin Birliğe girişinde Türkiye'nin temel geçiş rotası olması sebebiyle kritik önem taşımaktadır. Bu sebeple, Ankara'yı işbirliğine ikna ederek, Birliğe Türkiye üzerinden giren tüm düzensiz göçmenlerin geri alınmasını sağlamak, AB'nin düzensiz göçle mücadelesine ciddi bir katkı sağlayacaktır.

Geri kabul anlaşması müzakereleri uzun sürmüş ve kapalı kapılar ardında yürütülmüştür. Başta Yunanistan olmak üzere bazı üye devletler, Türkiye ile "sınır bölgesi" tanımına açıkça atıfta bulunulması şeklinde bazı son dakika çekincelerini dile getirmişlerdir. Söz konusu zorlukların aşılmasıyla Avrupa Komisyonu ve Türkiye arasında sağlanan uzlaşmanın ardından, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması metni, 24 Şubat 2011'de Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'nde onaylanmıştır. Bu toplantının sonuç bildirgesinde, Türkiye ve AB arasında, düzensiz göçle mücadele konusunda güçlendirilmiş işbirliğinin sağlanması hususunda, başta sınır kontrollerinin güçlendirilmesi, insan ticaretiyle mücadele edilmesi, geri kabul kapasitesinin artırılması, kurumsal kapasite gelişiminin sağlanmasının yanı sıra Türkiye ve Frontex arasında işler bir anlaşmanın sonuçlandırılması yer almaktadır.

Türkiye, eşzamanlı olarak, vize serbestisi anlaşması hususunda Komisyon'un yetkilendirilmesini ümit etmekteydi. Ancak, beklenen gerçekleşmemiştir. Avrupa Komisyonu üyesi Cecilia Malmström'ün

“vize, hareketlilik ve göçe ilişkin diyalog” başlatılmasına ilişkin açıklamaları muğlak olarak algılanmış ve Ankara tarafından memnuniyetle karşılanmamıştır. Son dakikada metne eklenen ve söz konusu diyalogun müzakere yetkisi anlamına gelmediğini açıkça belirten paragraf, bu korkuları teyit etmiştir. Sonuç olarak, Türkiye, geri kabul anlaşmasını imzalama ve uygulamaya hazır olmadığını belirtmiş ve Konsey, vize serbestisi yönünde belirgin adımlar atmadığı müddetçe onay sürecini engelleyeceğini ifade etmiştir.

Bu, şaşırtıcı gelmemelidir; zira Başmüzakereci Egemen Bağış, Beliz, Paraguay ve Uruguay gibi “uzak” ülkeler vizesiz seyahat hakkından yararlanırken ve Moldovya, Rusya ve Ukrayna ile müzakereler yürütülürken, Türkiye’nin dışarıda bırakılmasının “anlamsız” ve “saçma” olduğunu birçok durumda vurgulamıştı. Brüksel’de Avrupalı diplomatlara hitaben yaptığı konuşmada, “Vatandaşlarımız, AB ülkelerinin konsolosluklarında her gün aşağılanırken (vize başvurularında) ve bize böyle davranılırken, neden AB’ye sorunlarının çözümünde yardımcı olalım diye sorulabilir” demişti. Buna ek olarak, Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, vize serbestisi müzakerelerinin bir an önce başlatılması yönünde gerekli adımların atılması için AB’ye çağrıda bulunmuştur.

Ankara, Türk vatandaşlarının Ortaklık Anlaşması ve 1973’den beri yürürlükte bulunan Katma Protokol’den kaynaklanan hakları olduğunu öne sürmektedir. Bu haklar, birçok defa Avrupa Adalet Divanı tarafından tanınmış ve son olarak Şubat 2009 tarihli önemli “Soysal” davası ile Lüksemburg mahkemesi, 3 aya kadar hizmet sunumu amacıyla Schengen Alanı’na seyahat eden Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamasının “hukuk dışı” olduğunu teyit etmiştir. Vize uygulaması zorunluluğunun sürdürülmesi, AB müktesebatının ihlali olarak algılanmaktadır. En basit şekilde, vize kolaylığı, ek bir kazanım değil, Türk vatandaşlarının hâlihazırda sahip olduğu ancak üye devletlerin siyasi direnç göstermeleri sebebiyle yararlanamadıkları haklardan geriye doğru bir adımdır.

AB tarafından sağlanan yardım yetersiz kalmasına karşın, Türkiye, adalet ve içişleri alanındaki reformları hayata geçirmek için yoğun bir çaba sarf etmektedir. Bunlar, vize diyalogu için bir ön koşul olmasının yanı sıra katılım müzakerelerinde “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” faslının açılması için de gereklidir. Ancak Türkiye’nin reform süreci aksamaktadır; bunda dış teşviklerin zayıf olmasının payı da vardır.

Katılım sürecindeki mevcut tikanıklık ve 35 fasıl içerisinde 18 müzakere faslının bloke edilmesi, bu sorunların çözümünü engellemektedir. Olumsuz ortama karşın, işleyen bir geri kabul sistemi ve sığınma politikası oluşturulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Yabancılar Kanunu ve insan ticareti kanunu gibi temel mevzuat metinleri gözden geçirilmektedir. Belki de reformların en görünür olanı, 1 Haziran 2010’dan itibaren biyometrik pasaport uygulamasına geçilmiş olmasıdır. Aynı zamanda, entegre sınır yönetimi alanında önemli adımlar atılmaktadır.

Tüm bunlara karşın, açık ve net yönlendirici ilkelerin olmayışı ve vize yol haritası eksikliği, AB etkisini belirgin şekilde azaltmaktadır. Hâlihazırda reformların uygulanması planlanandan daha uzun sürmektedir. Cenevre Sözleşmesi’ne koyulan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması gibi AB tarafından talep edilen kritik reformlar açısından, Türkiye, ileriye doğru adımlar atmakta son derece isteksiz bir tutum sergilemektedir. Aynı zamanda, Türkiye, Suriye, Libya, Ürdün, Lübnan ve Suudi Arabistan gibi AB’nin kara listesinde en üst sıralarda yer alan ve sıkı vize düzenlemelerine tabi ülkelerle ikili vize anlaşmaları imzalamıştır. Türkiye, AB ortak vize politikasından uzaklaşmaktadır. Katılım sürecindeki yavaşlamaya

bağlı olarak, Türkiye, AB ile ilişkilerindeki ilerleme eksikliğini ve Birliğin vize serbestisini başlatma konusundaki başarısızlığını giderme yönünde pragmatik adımlar atmaktadır.

Katılım sürecinin neredeyse durma noktasına geldiği bir zamanda, Türkiye'nin reformları sürdürme motivasyonu sınırlıdır. Türkiye'ye geri kabul anlaşmasını "satabilmek" için, AB, vize serbestisinin önünü açacak şekilde bir dizi çok iyi tanımlanmış kural önerebilmelidir. Muğlak bir şekilde vize diyalogundan bahsedilmesi, Türk siyasetçileri ve yetkililerinin maliyetli reformları gerçekleştirmeleri açısından yeterli bir teşvik olarak görülmemektedir. Bunu yanı sıra, tüm reformlar yerine getirilse ve teknik kriterler karşılanırsa dahi, Türkiye, bazı üye devletlerdeki siyasi irade eksikliği sebebiyle vizesiz seyahat hakkının tanınmayabileceği korkusunu taşımaktadır.

Sonuç

Vizesiz seyahatin, gerekli reformları teşvikte bir araç olarak kullanılması, tüm durumlarda işleyen garantili bir formül değildir. Bunun altında yatan sebep, ülkelerin birbirinden büyük farklılık gösteren, maliyet-kazanım hesaplamalarıdır. Geri kabul anlaşmalarının büyük ölçüde AB lehine işlediği genel kabul görmektedir; üçüncü ülkeler mali, idari ve sosyal maliyetleri üstlenmek zorunda kalmaktadırlar. Batı Balkanlarda, AB ile yakınlaşma hedefi, güçlü bir teşvik ve sıkı reform sürecinin arkasında bir itici güç olmuştur.

Buna karşın, Türkiye örneğinde, vizesiz rejim yokluğunda geri kabul anlaşmasının siyasi ve sosyal maliyeti son derece yüksektir. Bir taraftan, 2005 yılından beri katılım müzakerelerini yürüten bir aday ülke olarak, Türkiye AB müktesebatından kaynaklanan tüm yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Diğer taraftan, Türkiye'nin "ters koşulluluk" önerebilecek bir durumda olduğu ve AB, vize serbestisi taahhüdünde bulunmadığı sürece geri kabul anlaşmasını imzalamayacağı öne sürülebilir. Bu, Türkiye'nin stratejik konumu ve ikili polis işbirliği ile sınır kontrolleri alanında kazandığı güvenilirlikle mümkün olabilir. Kuzey Afrika ve Ortadoğu'daki ayaklanmaların tetiklediği mülteci akını göz önüne alındığında, AB; önemli bir geçiş rotası ve AB ile diğer bölgeler arasında tampon bölge olan Türkiye'yi dışarıda bırakmama konusunda ihtiyatlı olmalıdır.

Vizesiz seyahatin bir dış politika aracı olarak başarılı olabilmesi için, AB, sürecin başından itibaren oyunun kurallarını net olarak belirlemelidir. Bu süreç, tarafların karşılıklı siyasi irade sergilemeleri ile desteklenmelidir. Reformlarda kaydedilen gelişme ve reformların düzgün bir şekilde uygulanışı ülkeyi nihai hedef olan vizesiz seyahat amacına yaklaştırmalıdır. Sürecin yakından takip edilmesi ve "katı fakat adil" bir yaklaşımın benimsenmesi, sadece AB'nin elindeki kaldıracı kullanmasına yardımcı olmaz, aynı zamanda imajını da güçlendirir. Diğer taraftan, iyi işlemeyen bir sistem sadece AB'nin güvenilirliğini ve koşulluğunu erozyona uğratmakla kalmaz, aynı zamanda, onun yumuşak gücünü ve normatif pazarlık gücünü de azaltır.