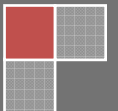


# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

Schengen Alanı'nda Neler Oluyor?

Zeynep ÖZLER

*İKTİSADİ KALKINMA VAKFI*



## SCHENGEN ALANI'NDA NELER OLUYOR?

### ARKAPLAN

Son dönemde cereyan eden olaylar sebebiyle Schengen kuralları tartışmaya açıldı. Özellikle, İtalya tarafından sağlanan geçici oturma izinleriyle Fransa'ya giden Tunuslu göçmenler sebebiyle iki üye ülke arasında yaşanan gerilim; Danimarka'nın tek taraflı sınır kontrollerine başvurması; son olarak da Bulgaristan ve Romanya'nın Schengen Alanı'na katılımının engellenmesi Schengen kurallarının masaya yatırılmasına neden oldu.

Schengen Alanı, **Schengen müktesebatı** (*Schengen acquis*) olarak adlandırılan ve sadece iç sınırlarda kontrollerin kaldırılmasını ve dış sınırların eşgüdümünü değil; ortak vize politikası, polis ve yargı işbirliği, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi ve Schengen Bilgi Sistemi (SIS) gibi ortak veri bankalarının oluşturulmasını içeren kurallar bütününe dayanıyor. Yukarıda anılan olaylar, Schengen Alanı'nın dışarıdan ve içeriden gelen baskılara karşı dayanıklılığını ölçen "stres testi" niteliğindedir. Schengen Alanı'nın bu test karşısında çok da iyi bir performans sergilediği söylenemez.

Hatırlanacağı gibi, Avrupa Komisyonu, Mayıs ayındaki Göç Konulu Tebliğ'de<sup>1</sup> Schengen kurallarının yeknesak uygulanmasına ilişkin yeni bir mekanizma önerebileceğini açıklarken, 23-24 Haziran 2011 tarihli AB Konseyi'nde, "*Schengen işbirliğinin işleyişini tehlikeye atan istisnai durumlara kişilerin serbest dolaşımı ilkesine halel getirmeden müdahale etmek üzere yeni bir mekanizmanın hayata geçirilmesi*" konusunda çağrıda bulunuldu. Ayrıca, Avrupa Komisyonu, Eylül 2011'de bu konuyla ilgili önerilerini sunmaya davet edildi.

Ayrıca, Haziran ayı tarihli Adalet ve İçişleri Konseyi'nde *Schengen işbirliği için iyileştirilmiş siyasi yönlendirme çağrısı* ve Avrupa Parlamentosu'nun Temmuz tarihli kararında<sup>2</sup> *yeni mekanizmanın serbest dolaşımı güçlendirmesi ve Schengen Alanı'nın yönetişimini iyileştirmesi* vurgusu yapıldı.

16 Eylül 2011 tarihinde ise Avrupa Komisyonu, Schengen kurallarının güçlendirilmesine yönelik bir dizi yasal düzenleme kabul etti. Söz konusu düzenlemeler, "*Schengen Yönetişimi- İç Sınır Kontrolleri Olmayan Alanın Güçlendirilmesi*" (*Schengen Governance - strengthening the area without internal border control*) konulu Tebliğ ile Schengen değerlendirme mekanizmasının güçlendirilmesine ve istisnai durumlarda iç sınır kontrollerinin koordineli bir şekilde yeniden uygulanmasına ilişkin mekanizmanın oluşturulması konulu iki öneriden oluşuyor. Fransa, Almanya ve İspanya'nın engellemelerine rağmen, Avrupa Komisyonu bu adım ile Schengen Alanı'nın revizyonunda ne kadar kararlı olduğunu ortaya koymuş oldu.

Hatırlanacağı gibi, **Fransa, Almanya ve İspanya** İçişleri Bakanları tarafından dile getirilen ortak görüş, Komisyon'un sadece tüm Schengen Alanı'nın işleyişini tehlikeye sokan istisnai durumlarda devreye girmesi, diğer durumlarda ise (terör tehdidi, spor olayları gibi) kararın üye ülkelere bırakılması. Bu üç

<sup>1</sup> Avrupa Komisyonu Tebliği. 4 Mayıs 2011. [http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf). Web. Erişim tarihi: 16 Kasım 2011.

<sup>2</sup> Avrupa Parlamentosu Kararı. 7 Temmuz 2011. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0336+0+DOC+XML+V0//EN>. Web. Erişim tarihi: 23 Kasım 2011.

ülke de iç güvenliğin ve kamu düzeninin söz konusu olduğu durumlarda üye ülkelerin egemenlik yetkilerini kullanmaları gerektiğini savunuyor. Örneğin göç akını gibi durumlarda ulus devletlerin gerekli değerlendirmelerde bulunacağını, Komisyon iznine tabi olunmaması gerektiğini öne sürüyorlar.<sup>3</sup> Bu üç ülke, nihai metnin yayımlanmasını beklemeden, “Hayır” diyeceklerini belirtti.

## MEVCUT KURALLAR NE DİYOR?

25 Avrupa ülkesi arasında pasaportsuz seyahate imkân tanıyan mevcut kurallar, Schengen Sınırlar Kodu (*Schengen Borders Code*)<sup>4</sup> uyarınca **kamu politikasına ve iç güvenliğe ciddi tehdit gerekçesiyle, üye ülkelerin istisnai ve geçici olarak sınır kontrollerine başvurmasına olanak yaratıyor.**

Mevcut sistemde **tehdidin öngörülebilir olması** durumunda, ilgili Üye Devletin diğer Üye Devletleri ve Avrupa Komisyonu’nu, gerekçeleri, tedbirlerin kapsamı ve süresi hakkında “en kısa sürede” bilgilendirmesi gerekiyor. Buna karşın, üye ülkelerin diğer üye ülkelere ve Komisyon’a bildirimde bulunurken yeterli bilgiyi uygun zamanda sunmadıklarının altı çiziliyor. **Acil durumlarda ise sınır kontrolleri hemen uygulanabilir.**<sup>5</sup>

Avrupa Komisyonu’nun Ekim 2010 tarihli raporunda, Ekim 2006’da Schengen Sınırlar Kodu’nun yürürlüğe girme tarihinden itibaren bu yolun 22 defa işletildiği belirtiliyor<sup>6</sup>. Raporun yayımlanmasından itibaren, iç sınır kontrollerine 4 defa daha başvurulduğu, son olarak Norveç’teki terör saldırısının ardından uygulandığı; çoğu örnekte önemli spor olayları, zirve toplantıları vb gibi öngörülebilir olaylarda güvenliğin sağlanması ve polis makamlarının görevini kolaylaştırmak amacıyla kullanıldığı ve 30 günü aşmadığına dikkat çekiliyor.<sup>7</sup> Görüldüğü üzere, **5 yıl içerisinde toplam 26 defa uygulanmış. Hatta sadece 12 durumda, sınırların kapatılma süresi 5 günü aşmış.** Son olarak Norveç’teki terör saldırılarında Norveç’in İsveç ile sınırını 2 günlüğüne kapattığı biliniyor.<sup>8</sup>

## YENİ SCHENGEN KURALLARI NEYİ AMAÇLIYOR?

Avrupa Komisyonu tarafından önerilen kuralları temel hatlarıyla özetleyecek olursak:

- Birlik hukukunun temel ilkelerinin ve özellikle serbest dolaşım hakkının güvence altına alınması;

<sup>3</sup> “Schengen, Paris, Berlin and Madrid against Commission project”. Agence Europe 10451. 14 Eylül 2011.

<sup>4</sup> Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi’nin 562/2006 sayılı Tüzüğü. 13 Nisan 2006. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>. Web. Erişim tarihi: 14 Kasım 2011.

<sup>5</sup> Avrupa Komisyonu Tebliği COM (2011) 561. 16 Eylül 2011, s.4. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF>. Web. Erişim tarihi: 25 Ekim 2011

<sup>6</sup> Avrupa Komisyonu Raporu COM (2010) 554. 13 Ekim 2010. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0554:FIN:EN:PDF>. Web. Erişim tarihi: Ekim 2011

<sup>7</sup> Avrupa Komisyonu Tebliği COM (2011) 561. 16 Eylül 2011, s.4. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF>. Web. Erişim tarihi: 25 Ekim 2011

<sup>8</sup> Vandystadt, Nathalie. “Schengen: Malmström prepared to defend her proposals”. Europolitics. 19 Eylül 2011. Erişim tarihi: 15 Ekim 2011.

- Schengen Alanı'nın güvenliğini sağlamada (ortak tehditlere karşı) tüm Avrupa menfaatlerinin göz önünde bulundurulması ve tek taraflı ulusal girişimlerin sınırlandırılması;
- İç sınırlarda kontrollerin istisnai ve geçici olarak uygulanması;
- Bu kararın Topluluk yöntemine uygun olması;
- Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Parlamentosu'na karşı hesap verebilirliğinin göz önünde bulundurulması.

## YENİ SİSTEM NE GETİRİYOR?

**Schengen Alanı'nın yönetiminin güçlendirilmesi:** Hâlihazırda sistemdeki eksikliklerin tespit edilmesi ve düzeltilmesine yönelik araçların yetersiz olduğu biliniyor. Avrupa Komisyonu tarafından Kasım 2010'da önerilen<sup>9</sup> **Schengen değerlendirme mekanizmasını** temel alan bu öneride, mevcut hükümetlerarası yapıdan AB temelli Schengen yönetişimine geçilmesi hedefleniyor. Schengen kurallarının uygulanıp uygulanmadığını denetleme yönünde, **Avrupa Komisyonu'nun başkanlığında çeşitli üye ülke uzmanlarından ve Avrupa Dış Sınırlar Ajansı (Frontex) yetkililerinden oluşan bir heyetin ilgili üye ülkeye planlı ya da sürpriz ziyaretler gerçekleştirilmesi öngörülmüyor.** Her bir ziyaretin ardından hazırlanacak raporda, belirlenen eksikliklerin belirli bir takvim dâhilinde giderilmesi için öneriler ortaya koyulacak. Durumu takip açısından ise, ilgili üye ülkenin, Komisyon heyeti önerilerini nasıl yerine getireceğini sunduğu bir eylem planı ortaya koyması gerekiyor. Eylem planının uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere ziyaretler gerçekleştirilebilir.

Diğer bir önemli yenilik ise, "**Schengen sağlık taraması**" (*Schengen health check*). Bu çerçevede, yılda iki defa, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nda Schengen'in işleyişi hakkında tartışmalar yürütülmesi öngörülmüyor.

**AB düzeyinde karar alma süreci:** Yeni kurallar uyarınca, kamu politikasına ve iç güvenliğe ciddi tehdit, iç sınır kontrollerine başvurulmasında tek gerekçe olmayı sürdürüyor. Örneğin, önemli spor olayları, yüksek düzeyli siyasi toplantılar, terör saldırılarının yanı sıra bir üye ülkenin AB dış sınırlarını korumada başarısızlığa uğraması ya da sınırda beklenmedik bir göçmen akınına maruz kalınması tehdit kapsamında değerlendirilecek.

AB temelli yeni yaklaşımda kritik husus, geçmişten farklı olarak, iç sınır kontrollerini ilgilendiren herhangi bir kararın Komisyon tarafından uygulama kararı (*implementing act*) olarak alınması ve Avrupa Parlamentosu'nun bilgilendirilmesi. İlgili karar, 30 güne kadar (ancak yenilenebilir) ve azami 6 ay için uygulanabilecek. Ancak, Schengen değerlendirme mekanizması temelinde bir üye ülkenin devamlı olarak kendi dış sınırlarını korumada başarısız olmasının tespiti halinde (Yunanistan örneğinde olduğu gibi), 6 aylık üst sınır aşılabilir.

Yeni sistem uyarınca:

<sup>9</sup> Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin 624/2010 sayılı Tüzüğü, 16 Kasım 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0624:FIN:EN:PDF>. Web. Erişim tarihi: Kasım 2011.

- **Öngörülebilir olaylar için (spor müsabakası ya da önemli bir siyasi zirve gibi) iç sınır kontrollerinin uygulanması için, ilgili ülkenin tercihen 6 hafta önceden (ya da mümkün olan en kısa sürede) Komisyon'a ve diğer ülkelere "gereçlendirilmiş talebini" bildirmesi gerekiyor.** Genel bir kural olarak, **sınır kontrolleri belirli sınırlar için 30 güne kadar** (ancak yenilenebilir) uygulanacak.
- **Öngörülemeyen ve hemen müdahale gerektiren acil durumlarda, Üye Devletler tek taraflı karar alabilecek.** Söz konusu durumda, sınır kontrollerinin uygulanmasına ilişkin karar 5 günü aşmayacak. Bu süreyi uzatmaya yönelik herhangi bir kararın, uygulama kararları (*implementing acts*) için yeni AB prosedürü uyarınca hareket edilmesi gerekli.
- **Schengen kurallarının uygulanmasında ciddi zaafaların gözleendiği durumlarda ise- örneğin bir üye ülkenin AB dış sınırlarını korumada yetersiz kalması gibi- destekleyici tedbirlere** (Avrupa Komisyonu, diğer üye ülkeler, Avrupa Dış Sınırlar Ajansı (Frontex), Avrupa Polis Teşkilatı (Europol) ya da Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO) gibi Avrupa ajanslarından gelecek teknik ve mali yardımlara) **başvurulması öngörülmüyor.** Bir diğer yol da hâlihazırda Kuzey Afrika'dan gelen göçmen akınına yönetmesi için İtalya'ya kullandırılan Avrupa Sınır Fonu ya da Geri Dönüş Fonu, Avrupa Mülteci Fonu ve Avrupa Entegrasyon Fonu gibi AB fonlarından aktarılacak kaynaklar olabilir.
- Bu destekleyici çözümlere rağmen sorunların devam etmesi halinde ise, sınır kontrollerine başvurulabilecek. **Son çare** olarak alınacak bu kararın AB seviyesinde alınması ve bu sayede üye ülkeler tarafından alınabilecek tek taraflı kararların bertaraf edilmesi ve Birliğin ortak menfaatlerinin korunması için kolektif bir yaklaşım sergilenmesi amaçlanıyor.
- Üçüncü ülke vatandaşlarının sınırdan giriş yapması bazı durumlarda **hemen** sınır kontrollerine başvurulmasını tetikleyebilir. Bu durumda, yukarıda bahsedilen **öngörülemeyen durumlar için geçerli olan mekanizma** işletilecek. Bu gibi acil durumlarda, Üye Devletler tek taraflı karar alabilecek. Söz konusu durumda, sınır kontrollerinin uygulanmasına ilişkin karar 5 günü aşmayacak. Ancak, ilgili ülkenin Komisyona ve üye ülkelere bildirimde bulunmasının ardından, 182/2011 numaralı Tüzüğü'nün 8. Maddesi'nde yer alan özel acil durum usulü aracılığıyla bu süre uzatılabilir. Bu süre zarfında, yasadışı ikamet ettiği belirlenen düzensiz göçmenlerin yakalanarak, tercihen gönüllü dönüşlerinin sağlanması ve suç örgütlerinin çökertilmesi hedefleniyor.

Sınır kontrollerinin uygulanıp uygulanmaması konusunda değerlendirmelerde, söz konusu tedbire başvurunun **gerekliliği** ve alınacak tedbirin tehdit ile **orantılılığı** ile **kişilerin serbest dolaşımına muhtemel etkisi** dikkate alınacak.

**Sınır kontrolleri uygulamasının, Birlik vatandaşlarının ve aile üyelerinin serbest dolaşım hakkına hâlel getirilmemesi** gözetilecek. Geçerli pasaport ve kimlik kartının gösterilmesiyle sınırdan giriş yapılabilecek. Schengen Alanı'nda yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları ise seyahat belgeleri ve gerekli hallerde vize ya da ikamet izinleriyle seyahat edebilecek.<sup>10</sup>

Yukarıda anılan yasal araçların yanı sıra Schengen Değerlendirme Mekanizması temelinde yürütülen ziyaretlerin sonuçlarını Avrupa Parlamentosu'na düzenli raporlama ve AP'yi düzenli bilgilendirme ile hesap verebilirliğin ve demokratik kontrolün artırılması amaçlanıyor. Ayrıca, Komisyon'un

<sup>10</sup> Avrupa Komisyonu Tebliği COM (2011) 561. 16 Eylül 2011, s.6.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF> Erişim tarihi: 25 Ekim 2011

Schengen'in işleyişine dair AB kurumlarına altı ayda bir değerlendirme sunması ve bunun AP'de ve AB Konseyi'nde düzenlenecek düzenli tartışmalara temel oluşturulması öngörülmüyor. Bu şekilde, Schengen Alanı'nda siyasi yönlendirme ve kurumlararası işbirliği güçlendirilecek.

Konu ile ilgili açıklamasında Avrupa Komisyonu'nun İçişlerinden Sorumlu Üyesi Cecilia Malmström, Schengen Alanı'nın önemli bir başarı olduğunu, ancak bazı eksikliklerin hızlıca giderilmesi gerektiğini belirtti. Bunların birçoğunun hükümetlerarası yaklaşım ve karar alma sisteminden kaynaklandığını belirterek, Schengen'in gelecekte yaşanacak zorluklara göğüs gerebilmesi ve vatandaş haklarını gözetilen bir aşamaya geçilebilmesi için hükümetlerarası yaklaşımdan Avrupa sistemine geçilmesi gerektiğini savundu. Özellikle, Avrupa'nın içinde bulunduğu kriz döneminde Üye Devletler ulusal çıkarlarını her zamankinden daha fazla gözetirken, böyle bir değişimin cesaret gerektirdiğini vurgulayan Malmström, Avrupa yaklaşımının tüm vatandaşların yararına olacağını altını çizdi. Malmström, "Üye Devletlerin gücünü ellerinden almıyoruz, aksine tüm ülkelere güç veriyoruz" dedi.

Diğer taraftan, Lizbon Antlaşması ile ek yetkilerle donatılan ve Schengen kurallarının revizyonunda Avrupa Komisyonu ile birlikte ortak karar alma prosedürü (*co-decision procedure*) kapsamında hareket edecek olan Avrupa Parlamentosu'nda yaşanan tartışmalara ve farklı siyasi grupların dile getirdiği görüşlere göz atmakta fayda var:

#### **Avrupa Parlamentosu'nun Tutumu:**

7 Temmuz 2011 tarihinde Strazburg'da toplanan AP tarafından kabul edilen kararda, "Schengen Alanı'nda kişilerin serbest dolaşımının, Avrupa bütünleşme sürecinin en önemli kazanımlarından biri" olduğuna dikkat çekilirken, Schengen'in AB vatandaşları üzerindeki olumlu etkilerinin yanı sıra serbest dolaşımın temel bir hak ve AB vatandaşlığının önemli bir parçası olduğu belirtildi. Parlamenterler, "serbest dolaşımı iyileştirme ve Schengen Alanı'nın AB yönetişimini güçlendirme hedefleri dışında yeni bir Schengen mekanizmasına bütünüyle karşı olduklarını" belirtirlerken, AP'deki siyasi gruplar tarafından verilen net mesaj, Schengen Alanı'nda iç sınırlardaki kimlik kontrollerinin yeniden başlatılmasına karşı oldukları yönündeydi. AP, Fransa öncülüğünde bazı üye ülkeler tarafından dile getirilen "göçmen akını"nın bunun için bir gerekçe olamayacağını belirtti.

Mevcut Schengen kuralları dâhilinde, bir üye ülke ancak "kamu politikası" veya "ulusal güvenlik" gerekçesiyle, "sınırlı bir süre için" sınır kontrollerine başvurabiliyor. Ancak, yaklaşık 20,000 Tunuslu göçmenin gelmesinin ardından İtalya tarafından sağlanan geçici oturma izni ile Schengen Alanı'nda serbest dolaşım hakkını elde eden göçmenlerin ilk durağının Fransa olması, önce iki ülke arasında krize yol açmış; ardından Fransa mevcut Schengen kurallarının yetersiz olduğu ve yeni kurallar getirilmesi konusunda diğer üye ülkeleri ikna etme çabasına girmişti.

Hatırlanacağı gibi, 23-24 Mayıs 2011 tarihinde Brüksel'de yapılan AB Konseyi Zirvesi'nde kabul edilen metinde, ancak "istisnai" durumlarda, "son derece kısıtlı bir kapsamda ve süreliğine" sınır kontrolleri uygulanabileceği belirtilmişti. AP, mevcut kurallara getirilen yeni muafiyetlerin Schengen sistemini güçlendirmeyeceği görüşünde. Buna ek olarak, AP, dış sınırlarda yaşanan göçmen ya da sığınmacı akınının sınır kontrollerinin uygulanması için ek bir gerekçe olamayacağını savunuyor. AP tarafından kabul edilen metinde, AB Antlaşması'nın 77'inci Maddesi'nin sınır kontrolleri, sığınma ve göç alanlarına ilişkin tedbirlere dair alınacak kararlarda, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi arasında "ortak karar alma" prosedürü öngördüğünün altı çiziliyor. Konsey'in söz konusu Maddeyi yasal zemin

olarak değerlendirmemeye yönelik tüm çabalarının, AP tarafından AB Antlaşmaları'ndan sapma olarak değerlendirileceği ve bu tür bir durumda tüm yasal yollara başvurulacağı belirtildi.

Diğer taraftan, AP, Schengen yönetişiminin güçlendirilmesi ve göçmen akını ile karşı karşıya bulunan Üye Devletlere yönelik dayanışma sergilenmesi gerektiğini savunuyor. Parlamenterler, yeni Schengen değerlendirme mekanizmasının “*yasadışı iç sınır kontrolleri uygulamaya yönelik çabaların etkili bir şekilde izlenmesini sağladığı ve serbest dolaşım alanında ortak güveni tesis ettiği sürece*” “*yanıtın bir parçası*” olduğunu savunuyorlar.

Diğer taraftan, **Avrupa Ombudsmanlığı ve AP'nin talebi üzerine yürütülen özel bir Eurobarometre anketinde<sup>11</sup>, AB genelinde serbest dolaşım ve diğer AB ülkelerinde ikamet etme hakkının AB vatandaşlarının gözünde 'en önemli hak' olduğu ortaya koyuldu.** Avrupa Ombudsmanlığı tarafından yapılan basın açıklamasında, **serbest dolaşım, ankete katılan 27,000 kişi arasında %48'lik bir oran ile en önemli haklar listesinde ilk sırada** yer alırken, onu %33 ile 'AB kurumları aracılığıyla iyi idare hakkı' izledi. AB Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros, ‘*AB vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının Avrupa entegrasyonunun en önemli kazanımlarından biri olduğunu*’ söyledi. Bu anketin sınır kontrolleri konusunda hukukî ve pratik değişiklikler yapılması tartışmalarının söz konusu olduğu bir dönemde yapılmış olması da ayrıca ilgi çekici.

Avrupa Komisyonu tarafından 16 Eylül 2011 tarihinde sunulan Schengen kurallarının güçlendirilmesine yönelik öneriler ise Avrupa Parlamentosu'nun Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi'nde genel olarak memnuniyetle karşılanırken, bazı parlamenterler yeni kurallara ilişkin çekincelerini dile getirdiler.

Raportör Hristiyan Demokrat Carlos Coelho (Avrupa Halk Partisi-EPP, Portekiz)<sup>12</sup> Coelho, “kamu düzeninin ulusal hukuku ilgilendirdiğini belirterek, bir üye ülkenin karşılaştığı sorunla baş etmede tüm Birliğin devreye girmesinde gerek olup olmadığını” sorguladı. Parlamenter Simon Busuttil (EPP, Malta) ise “Avrupa düzeyinde alınacak kararların ulusal kararlardan daha etkili ve şeffaf olacağına dair Avrupa Komisyonu'nun güvence vermesini” istedi. Hristiyan Demokrat Fransız parlamenter Véronique Mathieu ise Komisyon'un yetkilerini aştığını ve üye ülkelerin egemenlik yetkisini azalttığını vurguladı. Mathieu, hemen harekete geçmeyi gerektiren acil durumlarda karar alma sürecini merak ettiğini dile getirdi. ALDE grubu adına söz alan Cecilia Wikström (İsveç), iç sınırların kontrolü ve Schengen kurallarının uygulanması konusunda karar alma yetkisinin Komisyon'da olmasını olumlu bulurken; S&D Grup ise “göçmen akınından bağımsız olarak, Schengen ülkelerinin sınır kontrollerine başvurmasını gerektirecek tehdit tanımının net yapılması gerektiğini” vurguladılar.<sup>13</sup>

Bazı parlamenterler ise **Schengen ülkeleri ile Schengen Alanı'na katılmak isteyen Bulgaristan ve Romanya arasında çifte standart uygulanmayacağına dair teminat verilmesini** istediler. Schengen kurallarının tadil edilmesinin başvuran ülkeler açısından yeni talepler anlamına gelmemesi gerektiğini

<sup>11</sup> Eurobarometer 75.1. 7 Temmuz 2011.

<http://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/10666/html.bookmark> Web. Erişim tarihi: 15 Kasım 2011

<sup>12</sup> “Schengen package well received by European Parliament” . Agence Europe 10466. 5 Ekim 2011

<sup>13</sup> A.g.e

vurgulayan parlamenterler, İşbirliği ve Tahkik Mekanizması gibi farklı mekanizmalar aracılığıyla değerlendirilen bu iki ülke için yeni kurallar dayatılmamasını talep ettiler.

### Üye Ülkeler:

Bilindiği gibi, İtalya'nın Tunuslu göçmenlere oturma izni vermesinin ardından, Fransa, bu durumun kamu düzeni ve güvenliğine tehdit oluşturduğunu öne sürerek, 17 Nisan'da Ventimiglia (İtalya) ile Menton (Fransa) arasındaki tren seferlerini bir süreliğine durdurmuştu. Schengen kurallarının ihlal edilip edilmediği tartışmasını tetikleyen Fransa, mevcut Schengen kurallarının yetersiz olduğu ve yeni kurallar getirilmesi konusunda diğer üye ülkeleri ikna etme çabasına girmişti.

26 Nisan 2011 tarihinde Fransa ve İtalya'nın katılımıyla Roma'da gerçekleştirilen ikili zirvenin gündeminde göçmen akını karşısında gerilen ilişkiler vardı. Zirvenin sonunda, Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy ve İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi'nin imzalarıyla Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso ile AB Konseyi Başkanı Herman Van Rompuy'a iletilen ortak mektupta, önemli mesajlar yer aldı. Söz konusu mektupta Berlusconi, "Avrupa ülkeleri arasında daha fazla dayanışma" sergilenmesi ihtiyacına vurgu yaparken, Güney Avrupa ülkelerinin göçmen akını karşısında yalnız bırakılmamaları gerektiğinin altını çizdi. Nicolas Sarkozy ise "her Fransa vatandaşının İtalya'ya yakın hissettiğini" belirtmesinin ardından, Avrupa Dış Sınırlar Ajansı Frontex'in güçlendirilmesi ve bir üye ülkenin diğerlerine karşı yükümlülüklerini yerine getirmede zaman uygulanması gereken Schengen kurallarındaki "koruma hükümleri"nin gözden geçirilmesi çağrısında bulundu. Sarkozy, yılda 52,000 mülteci ile Fransa'nın Avrupa'da en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke olduğunu hatırlattı ve "Schengen'in yaşamasını istiyoruz ve bunun için reform lazım" dedi.

Diğer taraftan Avrupa Komisyonu, 4 Mayıs 2011 tarihinde göç hakkında bir tebliğ yayımladı<sup>14</sup>.

Tebliğ özetle şunları içeriyor:

- 2012 yılına kadar sığınmacılara yönelik ortak Avrupa yaklaşımının benimsenmesi;
- AB dış sınırlarında kontrollerin güçlendirilmesi; yasadışı göç ve suçların önlenmesine yönelik AB içerisinde denetimlerin artırılması;
- Öngörülen işgücü ve beceri açıklarını gidermek için yasal göçten yararlanılması;
- Yasal göçmenlerin entegrasyonunun sağlanması için bilgi paylaşımı;
- Yasal göçü kolaylaştırma ve düzensiz göçü önleme yönünde AB üyesi olmayan ülkelerle ilişkilerde stratejik bir yaklaşımın kabul edilmesi.

Tebliğde dikkat çeken husus, "Schengen Yönetimi" kavramına yer verilmesi. Ortak kuralların uygulanmasında daha fazla şeffaflığın sağlanması için, hâlihazırda hükümetlerarası bir yapıya dayanan değerlendirme sisteminin Topluluk yaklaşımı yöntemiyle tadil edilmesi ve Avrupa Komisyonu başkanlığında Üye Devletlerden uzmanların ve Frontex'in yer aldığı bir yapının hayata geçirilmesi öngörülmüyor. Ayrıca, herhangi bir Üye Devletin yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, tek taraflı olarak sınır kontrollerinin koyulması yerine, son çare olarak uygulanması gereken yeni bir mekanizmanın oluşturulacağı ve hangi üye ülkenin ne kadar süreyle sınır kontrollerine başvurabileceğinin Avrupa düzeyinde alınacak bir kararla tespit edileceği belirtiliyor.

<sup>14</sup> Avrupa Komisyonu Tebliği 4 Mayıs 2011. [http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf). Web. Erişim tarihi: 7 Ekim 2011



**18 Temmuz 2011** tarihinde AB Dönem Başkanı Polonya'nın liderliğinde Sopot şehrinde bir araya gelen üye ülkelerin içişleri ve adalet bakanları, Schengen Alanı'nda göç akını olması halinde sınırların geçici olarak kapatılmasını (sınır kontrollerinin uygulanması) öngören Fransa'nın girişimine katılmadıklarını belirttiler. Fransa'nın Avrupa İşleri Bakanı Jean Leonetti, ülkelere sınırlarını kapama seçeneğinin sunulması gerektiği yönünde çağrıda bulunurken, bunun Schengen'in temellerini zayıflatmayacağını, aksine güçlendireceğini ifade etti. Leonetti, Fransa'nın daha az değil, daha çok Schengen istediğini savundu. Bu görüş diğer ülkeler tarafından paylaşılmazken, Schengen değerlendirme mekanizması ve Frontex'in güçlendirilmesi konularına odaklanıldı.

**Fransa, Almanya ve İspanya** İçişleri Bakanları Hans-Peter Friedrich, Antonio Camacho and Claude Guéant tarafından dile getirilen ortak görüş, Komisyon'un sadece tüm Schengen Alanı'nın işleyişini tehlikeye sokan istisnai durumlarda devreye girmesi, diğer durumlarda ise (terör tehdidi, spor olayları gibi) kontrolün üye ülkelere bırakılması. Yeni kurallar G-8 Zirvesi ya da Papa'nın ziyareti gibi öngörülebilir olaylarda, kamu güvenliği gerekçesiyle sınır kontrollerine başvurmadan önce, üye ülkenin Komisyon'a gerekçeleri ile birlikte talebini iletmesini öngörüyor. Nihai karar, Komisyon'un görüşü doğrultusunda (olumlu ya da olumsuz) (üye ülkeler tarafından seçilen) ulusal uzmanlar komitesi tarafından nitelikli çoğunluk ile alınacak. Bu ülkeler ise iç güvenliği ve kamu düzenini sağlama zorunluluğunun üye ülkelere ait olduğunu; Komisyon'un devreye girmemesi gerektiği görüşündeler.<sup>15</sup>

Son olarak, AB Dönem Başkanı Polonya'nın İçişleri Bakanı Jerzy Miller tarafından yapılan açıklamada, Fransa tarafından başlatılan sınır kontrolleri konusunun kapatılmak istendiği, Schengen Alanı'nda iç sınır kontrollerine başvurma gerekliliği olmadığını belirtildi. Miller, dış sınırların güçlendirilmesi ve Schengen kurallarının işleyişinin değerlendirilmesi konularına odaklanılması gerektiğini savundu. Miller, "Konsey'de herkes geçici sınır kontrollerinin suistimal edilmediğine dair hemfikir" dedi ve bu konuda Komisyon'un üstlenmek istediği role üye ülkelerin karşı çıktığını belirtti.<sup>16</sup>

***Her ne kadar Schengen Alanı'ndaki kuralların yeknesak uygulanması ve yönetişimin güçlendirilmesi konusunda AB kurumları arasında uzlaşma zemini var gibi görünse de; bu "hassas" dosyada karar alma sürecinin zorlu geçeceğini söylemek mümkün. AB'nin temel yapıtaşlarından biri olan Schengen Alanı'nın reformunda, başta ekonomik kriz olmak üzere farklı cephelerde mücadele etmek zorunda kalan Birlik'te, hem Lizbon Antlaşması sonrasında farklı politika alanlarındaki karar alma mekanizmalarında meydana gelen değişiklikleri gözlemlemek, hem de Birliğin hangi yöne evrildiğine ilişkin önemli ipuçları yakalamak için bu süreci yakından izlemek önemli. Bu dönüşümün sonucunda "Topluluk yöntemi"nin baskın olduğu "daha fazla Avrupa" yaklaşımı mı galip gelecek? Yoksa üye ülkelerin egemenlik yetkilerini sonuna kadar kullandıkları ve ulusal hassasiyetlerin öne çıktığı, Schengen kurallarının sulandırılması pahasına "hükümetlerarası" yöntemlere mi sıkça başvurulacak?***

<sup>15</sup> Vandystadt, Nathalie "Schengen: Malmström prepared to defend her proposals" Europolitics 19 Eylül 2011

<sup>16</sup> Vandystadt, Nathalie. "No need to reinstate internal border control, says Warsaw" Europolitics 13 Ekim 2011

## DANİMARKA:

Diğer taraftan, 5 Temmuz 2011 tarihinde Danimarka, İsveç ve Almanya sınırlarında malların serbest dolaşımına yönelik kontroller uygulamaya başlamış ve bu girişim AB’de tepkilere neden olmuştu.

14-15 Temmuz 2011 tarihlerinde Avrupa Komisyonu uzmanlarından oluşan bir heyet, Danimarka’nın sınırlarında uygulamaya koyduğu gümrük kontrollerini yerinden incelemek üzere, Danimarka’ya gitti. Avrupalı uzman heyetin, Danimarka’nın Almanya ve İsveç sınırındaki temel geçiş noktalarında incelemelerde bulunması için Danimarka makamlarından izin alındığı belirtilirken, gönderilen uzman sayısı ve görev tanımı ile ilgili ayrıntılı bilgi sunulmadı. Ancak, heyetin; Komisyon’un Adalet ve İçişleri, İşletme ve Sanayi ile Gümrük Birliği gibi farklı Genel Müdürlüklerinden gelen uzmanlardan oluştuğu belirtildi.

Avrupa Komisyonu üyesi Cecilia Malmström’ün sözcüsü tarafından yapılan açıklamada, *“uzmanlarımız, söz konusu tedbirleri yakından inceleyerek, kontrollerin doğası, amacı, yeri ve hangi sıklıkta yapıldığı ile kişilerin ve malların akışı üzerindeki etkileri hakkında bilgi sahibi olmamızı sağlayacak”* denildi. AB hukukunun ihlal edildiğini düşünmesi halinde, Komisyon, Antlaşma’dan doğan yetkilerini kullanma hakkına sahip.

Danimarka’dan yapılan açıklamalarda, mevcut durumda sınırlarda 50 gümrük yetkilisinin görev yaptığı, 2014 yılına kadar daimi kontrollerin öngörülmediği belirtildi. Danimarka’nın Dışişleri Bakanı Lene Espersen’in açıklamasında, gümrük kontrollerinin silah ve uyuşturucu taşımacılığını önlemeye yönelik olduğu, pasaport ve kimlik kontrollerini ilgilendirmediği açıklaması yapıldı. AB’de gümrük kontrolleri yasak değil; ancak 20 km’lik sınır alanı içerisinde rastgele olması kaydıyla gümrük kontrollerine izin veriliyor.

18 Temmuz tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yapılan basın açıklamasında, gümrük kontrollerini yerinde incelemek üzere Danimarka’da bulunan heyet raporunun, Komisyon’un endişelerini gidermediğinin altı çizildi. Danimarka’nın bu girişiminin yetersiz gerekçelere dayandığını öne süren Komisyon, daha fazla denetime ihtiyaç duyulduğunu belirtti. Cecilia Malmström ise kişilerin, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesinin güvence altına alınması için *“elindeki tüm araçlara başvurmaktan çekinmeyeceğini”* dile getirdi.

Danimarka yetkililerinin neyi, ne zaman kontrol ettiklerine dair herhangi bir kayıt tutmadıklarını ifade eden AB kaynakları, Kopenhag’dan düzenli bilgi akışı talep ettiklerini kaydetti.<sup>17</sup>

Gelinen noktada, yeni kurulan merkez sol Danimarka hükümetinin neredeyse ilk icraatı, tartışma yaratan sınır kontrolleri politikasının geri çekileceğini açıklamak oldu. Sosyal Demokrat Başbakan Helle Thorning-Schmidt liderliğindeki yeni kabine, sınır ötesi suçlarla Schengen işbirliği mekanizması kapsamında mücadele edeceklerini ifade ederek, Mart 2011’de kararlaştırılan sınır kontrollerinin hayata geçirilmeyeceği taahhüdünde bulundu. Böylelikle, bir önceki merkez sağ hükümetinin emeklilik reformunu hayata geçirebilmek için, göçmen karşıtı tutumuyla bilinen Danimarka Halkın Partisi’nin *“gelişmiş gümrük kontrolleri ve daha fazla sınır kontrolü”* taleplerine boyun eğdiği politikadan vazgeçilmiş oldu. 1997’de Schengen Alanı’na katılan Danimarka’nın bu tutumu başta

17 Pop, Valentina. “New Danish government rolls back border controls”. 4 Ekim 2011 EUobserver <http://euobserver.com/22/113809> . Kasım 2011

Avrupa Komisyonu ve sınır kontrollerinden doğrudan etkilenen Almanya tarafından hukuk dışı olarak nitelenmişti.

Sınır kontrollerini bir kenara bırakarak, yeşil ve sürdürülebilir büyümeye yöneleceğini açıklayan Thorning-Schmidt'in bir diğer önceliği de adalet ve içişleri alanında AB ile daha fazla işbirliğinde bulunulması. Bu doğrultuda, hâlihazırda opt-out yani katılmama hakkını kullanan Danimarka'nın organize suç, uyuşturucuyla mücadele, terörizm ve yasadışı göç gibi konularda AB mekanizmalarına katılabilmesi için ülkede referanduma gidilmesi gündemde.<sup>18</sup>

## BULGARİSTAN-ROMANYA

Schengen Alanı'nı ilgilendiren diğer bir önemli gelişme, 22 Eylül 2011 tarihli AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında, Hollanda ve Finlandiya'nın ret oyu kullanması neticesinde Romanya ve Bulgaristan'ın Schengen üyeliğinin engellenmesiydi. 14 Kasım 2011 tarihinde ise sürpriz bir gelişme yaşandı ve Finlandiya, ret oyunu geri çektiğini açıkladı. Helsinki hükümeti, iki aşamalı genişleme önerisini desteklediklerini belirtti.

Bilindiği gibi, Schengen Alanı'nın genişletilmesini ilgilendiren kararlar Konsey'de **oybirliğiyle** alındığından, tek bir üye ülkenin dahi ret oyu kullanması karar sürecini sekteye uğratabiliyor. Böylelikle Hollanda dışındaki tüm Üye Devletler, AB Dönem Başkanı Polonya'nın "aşamalı genişleme" önerisi üzerinde uzlaşırken, Hollanda süreci bloke eden tek ülke durumuna düştü.

Hatırlanacağı gibi, Eylül'deki açıklamanın ardından, Romanyalı yetkililer sağlık gerekçelerini öne sürerek, Hollanda'dan çiçek ithalatını durdurdu. Kamyon dolusu çiçek tohumu ve soğanı hafta sonu boyunca Macaristan-Romanya sınırında takılı kaldı. Romanyalı gümrük yetkilileri çiçeklerin "tehlikeli bir bakteri" taşıdığından şüphelenildiğini açıklarken, bunun tepkisel bir adım olduğu konusunda birçok kesim hemfikirli.

Özellikle Fransa ve Almanya'nın talebi üzerine geliştirilen söz konusu "aşamalı genişleme" kapsamında, Bulgaristan ve Romanya'nın hemen Schengen Alanı'na katılmaları yerine, Mart 2012 tarihinden itibaren hava ve deniz sınırlarındaki kontrollerinin; Temmuz 2012 tarihinde ise kara sınırındaki kontrollerin kaldırılmasını öngörüyordu. Böylelikle, hava ve deniz yollarındaki kontrollerin ardından en son olarak kara sınırlarındaki kontrollerin kaldırılarak üye ülkelerden gelecek olası tepkilerin azaltılması ve zaman kazanılması amaçlanıyordu. Burada bir not düşmekte fayda var. 2004 yılında merkez ve doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe katılımıyla sonuçlanan beşinci genişlemede de Schengen Alanı'na katılımda aşamalı model benimsenmiş; yalnız farklı olarak önce deniz ve kara sınırları (21 Aralık 2007), daha sonra ise havaalanlarındaki kontroller (30 Mart 2008) kaldırılmıştı.<sup>19</sup>

Belçika'nın Göç Bakanı Melchior tarafından yapılan açıklamada, "Polonya'nın önerdiği model ile 2012 yılında da hayır diyebilirdik. Ancak, Hollanda'nın Hayır demesi ile söylenecek fazla bir şey kalmadı" denildi. Wathélet "Konu, siyasi bir hal almıştır. Ayrıca, Romanya ve Bulgaristan'a herhangi bir çıkış yolu ya da çözüm önerisi de önerilmemektedir" diye ekledi.

18 A.g.e

<sup>19</sup>20 Aralık 2007 [http://www.flybmi.com/downloads/bmi/SCHENGEN\\_Agreement\\_EN.pdf](http://www.flybmi.com/downloads/bmi/SCHENGEN_Agreement_EN.pdf). Web. Erişim tarihi 15 Kasım 2011

Hollanda Göç Bakanı Gerd Leers tarafından yapılan açıklamada ise “Bizim tutumumuz net; şu an için genişlemeyi desteklemiyoruz” mesajı verildi. Leers, ayrıca, “Bugün karar vermek ve sonradan pişman olmak yerine, bugün Hayır demeyi seçtik” dedi. Leers, “Başta yolsuzlukla ve organize suçla mücadele olmak üzere, Schengen müktesebatının bütünüyle uygulandığından emin olmalıyız. Eğer böyle olmazsa, dünyanın en iyi sekiz kilidiyle donatılmış bir kapı ve bu kapının arkasında ise geçiş kartına sahip birisi olmuş olur ve bu ciddi bir sorun yaratır” dedi. Hollanda Bakanı, konunun Ekim ayında tekrar görüşülmesine gerek olmadığını, gelecek yıl yayımlanacak Komisyon raporunu beklemek istediklerini açıkladı. Söz konusu ara rapor, Şubat 2012’de yayımlanacak. O tarihe kadar Finlandiya’nın aksine Hollanda’nın tutumunu gözden geçirmeye istekli olmadığı belirtiliyor.

Polonya Dönem Başkanı ise alınan kararlar ilgili hayal kırıklığını belirtti. Adalet ve İçişleri Konseyi’ne başkanlık yapan Polonyalı Bakan Jerzy Miller, iki ülke nedeniyle Schengen Alanı’nın genişlemesiyle ilgili bir kararın engellendiğini belirten Miller, “bu durum üye ülkeler arasındaki karşılıklı güven hakkında üzücü bir derstir” dedi. Gerekli tüm koşulların Nisan 2011 tarihinden bu yana karşılandığını belirten Miller, Romanya ve Bulgaristan’ın katılım antlaşmalarında yer alan sözlerin tutulmadığını belirtti. Romanya ve Bulgaristan’ın yolsuzlukla mücadelede ciddi çaba sarf ettiğini ve dış sınırlarını AB kurallarıyla uyumlu bir şekilde koruduğunu belirten Miller, AB için zor bir dönem olduğunu ve böyle bir dönemde üye ülkelerin birlikte hareket etme cesaretini gösteremediklerini ifade etti.

Hatırlanacağı gibi, geçtiğimiz Haziran ayında Avrupa Parlamentosu’ndaki siyasi gruplar Bulgaristan ve Romanya’nın Schengen üyeliğine ezici bir çoğunlukla evet oyu kullanmıştı. Üyelik beklerken, sürecin bu noktaya gelmesi dikkat çekici. Her ne kadar Hollanda (ve Finlandiya), Romanya ve Bulgaristan’ın Schengen üyeliğini veto etti gibi gözükse de, 21 Aralık 2010 tarihinde **Fransa ve Almanya**, söz konusu iki ülkenin bu aşamada Schengen Alanı’na katılımına karşı çıktıklarını belirten bir mektubu Avrupa Komisyonu’na iletmışti. Avrupa Komisyonu’nun İçişleri’nden Sorumlu Üyesi Cecilia Malmström’ün sözcüsü Michele Cercone tarafından yapılan açıklamada, Fransa İçişleri Bakanı Brice Hortefeux ve Almanya İçişleri Bakanı Thomas de Maiziere imzalı mektupta, Bulgaristan ve Romanya’nın Mart 2011’e kadar Schengen’e dahil edilmesi için koşulların henüz yeterince olgunlaşmadığı ve bu tür bir karar için “erken” olduğu tespiti yer almıştı. Konuya ilişkin açıklamasında, Romanya Cumhurbaşkanı Traian Basecu, söz konusu kararın ülkesine yönelik “**ayrımcı bir hareket**” olduğunu vurgularken; Avrupa Komisyonu sözcüsü Michele Cercone ise mektubun içeriğine ilişkin Komisyon’un görüş bildirmeyeceğini, zira bu alanda karar alma yetkisinin bulunmadığını ifade etmişti.

20 Ocak 2011 tarihinde, AB Dönem Başkanı Macaristan’ın evsahipliği yaptığı bir toplantıda, Fransa adına da görüşlerini dile getirdiğini ifade eden Alman Bakan Thomas de Maiziere, Schengen’e katılım için *teknik uyumun tek başına yeterli olmayacağını, siyasi kriterlerin de yerine getirilmesi gerektiğini* kaydetmişti. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu’nun İşbirliği ve Tahkik Mekanizması çerçevesinde belirlediği yolsuzlukla mücadele ve yargı reformlarının hayata geçirilmesi gerektiğini vurgulanmıştı.

Macaristan Dönem Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada, her ne kadar teknik ve siyasi bir uzlaş sağlanması yönünde çaba sarf edecekleri belirtilse de, son kararın Üye Devletlere ait olduğu ve Alman Bakanın sözlerinin kabul edilip bulunduğu belirtmişti. Bulgaristan ve Romanya’nın Schengen’e katılımına ilişkin herhangi bir takvim açıklamaktan kaçınan Dönem Başkanlığı sözcüsü, başta Schengen Çalışma Grubu olmak üzere, gelecek dönemdeki gelişmelerin yakından izlenmesi gerektiğini vurgulamıştı.

Nisan 2011 tarihinden itibaren teknik kriterleri yerine getirdiği kabul edilen Bulgaristan ve Romanya'nın Schengen Alanı'na katılımına, ilk etapta Fransa ve Almanya'nın yeşil ışık yakmaması, ardından da Hollanda'nın (ve Finlandiya) engellemesi dikkat çekici. Özellikle Schengen Alanı kurallarına ilişkin hararetli tartışmaların yaşandığı bir dönemde, iki ülkenin önüne **siyasi engellerin** çıkarılması düşündürücü. Fransa ve İtalya arasında yaşanan göçmen akını tartışmalarının yanı sıra Türkiye-Yunanistan sınırındaki yasadışı sınır geçişlerindeki artışın Bulgaristan'ı da doğrudan etkileyebileceği ve Schengen veri bankalarındaki gizli belgelerin Bulgar mafya örgütlerinin eline geçebileceğine dair kuşku da olumsuz karar çıkmasında belli ölçüde rol oynadığı söylenebilir. 2007'den itibaren Birliğe üye olan Bulgaristan ve Romanya'nın organize suç ve yolsuzlukla mücadeledeki çabalarının yetersiz bulunarak, Schengen üyeliğinin bilinmez bir tarihe ötelenmesi manidar. Schengen Alanı'nda yer alıp AB üyesi olmayan İsviçre, İzlanda ve Norveç serbest dolaşımdan faydalanırken, Bulgaristan ve Romanya çemberin dışına itiliyor.

***Diğer kritik konu ise Schengen Alanı kriterlerini ilgilendiriyor. Schengen üyeliği için gerekli teknik kriterler nedir ve bunların karşılanması üyeliği garanti eder mi? Ya da Schengen üyeliğinin İşbirliği ve Tahkik Mekanizması ile bağlantılandırılması ne derece doğru? Bulgaristan ve Romanya özelinde, siyasi kriterlerin teknik kriterlerin önüne geçmesi soru işaretleri uyandırıyor. Daha doğrusu, AB üyeliği için olmazsa olmaz önkoşul olan bazı kriterlerin yeterince karşılanıp karşılanmadığına bakılmaksızın üye yapılan iki ülkenin, üyeliğinin 5. yılına girerken, siyasi gerekçelerle Schengen Alanı'na katılımına engellenmesi, Birlikte teknik ve siyasi kriterler bütününün birbiriyle ne kadar yakından ilişkili olduğunun ya da muğlak sınırlara sahip olduğunun göstergesi. Tabii karar alma mekanizmalarında teknokratlardan oluşan Avrupa Komisyonu karşısında, siyasi erki temsil eden ve hep son sözü söyleyen üye ülkelerin güç dengesini de gözler önüne seriyor.***

Bilindiği gibi, Bulgaristan ve Romanya için özel olarak tasarlanan İşbirliği ve Tahkik Mekanizması (*Cooperation and Verification Mechanism*) altında yargı reformu, yolsuzlukla mücadele ve organize suçlarla mücadele (Bulgaristan) konusunda, Avrupa Komisyonu, belirlenen kıyas kriterlerinde (*benchmark*) ilerleme kaydedilip kaydedilmediğini izliyor. Diğer bir deyişle, belirli alanlarda temel eksikleri bulunmasına karşın üye yapılan Bulgaristan ve Romanya'nın **üyelik sonrası** bu eksikleri hemen tamamlaması için yardım eli uzatan Komisyon, 1 Ocak 2007'den bu yana değerlendirme raporları yayımlıyor. Raporlar; Bulgaristan ve Romanya makamlarının sağladığı bilgilerin yanı sıra Komisyon'un misyon ziyaretleri, bağımsız uzman raporları, üye ülke verileri ve sivil toplum örgütlerinin sunduğu katkılar ile şekilleniyor. 20 Temmuz 2011 tarihinde yayımlanan yıllık değerlendirme raporunda, Temmuz 2010 tarihinden itibaren kaydedilen ilerlemeler (özellikle yasal çerçevenin iyileştirilmesi) not edilirken, süregelen eksikliklere dikkat çekiliyor<sup>20</sup>.

Bulgaristan özelinde Komisyon'un vurguladığı hususlar:

- Yargı makamları ve polis güçleri arasında hesap verebilirliğin ve profesyonel uygulamaların iyileştirilmesi;
- Mahkeme kararı olmaksızın malvarlığına el koymalar hakkında etkili mevzuat kabul edilmesi;
- Yüksek düzeydeki yolsuzluk ve organize suçlarla mücadele davalarının kaydının tutulması ve etkili yapıların oluşturulması.

Romanya ile ilgili özetle şunlar yer alıyor:

<sup>20</sup> Avrupa Komisyonu. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/statement\\_cvm\\_20110720\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/statement_cvm_20110720_en.pdf). Web. Erişim tarihi: 14 Kasım 2011

- Yüksek düzeyli yolsuzluk davalarının hızlandırılması;
- Yargı sisteminin yeniden yapılandırılması;
- Malvarlığına haksız el koymalar konusunda sonuç elde edilmesi.

Bir sonraki rapor, 2012 yazında yayımlanacak. Katılım tarihinden bu yana sorunlu alanlarda iyileşme olup olmadığı temelinde de Komisyon önerilerini sunacak. Nihai hedef tüm kıyas kriterlerinin karşılanması. İzleme mekanizması o gün devreden çıkarılacak. Peki, beklenen ilerlemenin gerçekleşmemesi ne anlama geliyor?

Romanya için öngörülen 4, Bulgaristan için belirlenen 6 kıyas kriterinin karşılanmaması durumunda koruma önlemlerinin uygulanabileceği belirtiliyor.<sup>21</sup> Bulgaristan ve Romanya'nın katılım antlaşmalarında, aşağıdaki koruma önlemlerinin (bunlar beşinci genişleme ülkeleri ile aynı) katılım tarihinden itibaren 3 yıllık süre içerisinde devreye koyulabileceği belirtiliyor. Bunlar şöyle:

- Genel ekonomik koruma önlemi (Madde 36)
- Spesifik iç pazarı koruma önlemi (Madde 37)
- Spesifik adalet ve içişleri koruma önlemi (Madde 38) (ceza hukuku ve sivil meselelerde karşılıklı tanıma)

İç pazarı koruma önleminin dört serbestiyi içerdiği ve üyelikten itibaren 3 yıl ile sınırlandırılmayacağı, gerekli görülmesi halinde uygun zamanda devreye sokulacağı belirtiliyor. Katılım Antlaşması Madde 39'da ise Bulgaristan veya Romanya'nın 1 Ocak 2007 tarihinde Komisyon değerlendirmeleri temelinde üyelik gereklerini yerine getirmediklerinin tespiti halinde, Komisyon önerisi ile AB Konseyi'nde oybirliğiyle alınacak bir kararla, ilgili ülkenin üyeliğinin 1 yıl erteleneceği (1 Ocak 2008) yer alıyor.

İlgili belgelerde, Bulgaristan ve Romanya'nın Birliğe katıldıkları tarihte (1 Ocak 2007'de) söz konusu alanlarda eksikliklerin bulunduğu ve bunun gelecekte AB hukukunun etkili bir şekilde uygulanması ve AB politikalarının işleyişi üzerinde olumsuz etkilerinin olabileceğine değiniliyor. Hatta, bunun (Bulgaristan) ülke vatandaşlarının AB vatandaşı olarak tüm haklardan yararlanmalarını engelleyebileceği yer alıyor. Sonraki satırlarda ise Avrupa Komisyonu'nun bu yükümlülüğü üstlenerek İşbirliği ve Tahkik Mekanizması çerçevesinde iki ülkeye eksiklikleri giderme konusunda yardımcı olacağı belirtiliyor.<sup>22</sup> *Dolayısıyla, bugün geline noktada 2007'de gösterilen siyasi irade ve o dönemki eksikliklerin giderileceğine dair inanç ile yol alınsa da sorunlar bugün de sürdüğü ve uygulamada ciddi sıkıntılar yaşandığı için, üye ülkelerin elinde "koz" ya da "Schengen veto kartı" olarak kullanılıyor.*

Daha da ilginç olan Kopenhag siyasi kriterlerinin kalbinde yer alan yolsuzlukla mücadele kriterinin uygulanmasını izleyen Komisyon'un bu alandaki ciddi sıkıntılara yıllık Strateji Belgelerinde ve İlerleme Raporlarında ayrıntılı bir şekilde yer vererek, bir anlamda uyarı görevini yerine getirmesi. İki ülkenin Birliğe katılımından sadece iki sene önce, 2005 tarihli İlerleme Raporlarında Adalet ve İçişleri Faslı altında Bulgaristan için *"Schengen ve dış sınırlar, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele, polis işbirliği*

<sup>21</sup> AB Resmi Sitesi . 27 Haziran 2007. Progress Report on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/260&format=HTML&aged=0&language=EN> . Erişim tarihi: Kasım 2011.

<sup>22</sup> Report on Progress under the Co-operation and Verification Mechanism in Bulgaria. 20 Temmuz 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/525&format=HTML&aged=0&language=EN> Web. Erişim tarihi: 14 Kasım 2011.

alanlarında müktesebatı uygulamasına ilişkin ciddi endişelerin bulunduğu ve acil eyleme geçilmesi gerektiği"<sup>23</sup>; Romanya için ise "öngörülen tarihte üyeliğin gerçekleşmesi için, Schengen müktesebatının uygulanmasının yanı sıra, yolsuzlukla ve sahtecilikle mücadelede **acil eyleme geçilmesi gerektiği**" not edilmiş.<sup>24</sup>

Eksikliklerin sürmesi halinde, beşinci genişleme ülkelerinden farklı olarak, iki seçenek yer alıyordu. Birincisi, üyeliğin (bir yıl ) ertelenmesi, diğeri ise katılım sonrası koşulluluk politikasının uygulanması (*post-accession conditionality*). Siyasi tercihlerini "hemen tam üyelik"ten yana kullanan üye ülkeler, ikinci yolu tercih ettiler. İşbirliği ve Tahkik Mekanizması kapsamında yolsuzlukla bağlantılı kıyas kriterlerinin yerine getirilmemesi durumunda Katılım Antlaşmalarında yer alan yaptırımların uygulanması gündeme gelecekti. Ancak, buna (henüz) gerek duyulmadı.

**Görünen o ki üyelik tarihinde yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadele gibi temel kriterleri karşılamayan Bulgaristan ve Romanya, siyasi irade ile Birliğe üye yapılmış; "kervan yolda düzülür" anlayışı ile zaman içerisinde çeşitli mekanizmalarla eksikliklerin giderileceği düşünülmüştür. Bugün ise, bu zaafların Birliğin işleyişini sekteye uğratacağı korkusuyla üye ülkeler Schengen Alanı'nın genişlemesine karşı çıkıyor. Bu durum, Maastricht kriterlerini yerine getiremeyen Yunanistan'ın Avro Alanı'na alınması ve bugün "ortaya saçılan gerçekler" ışığında kıyasıya eleştirilen Yunanistan örneğine fazlasıyla benziyor. Türkiye açısından ise çarpıcı gerçekler içeriyor. Üyelik yolunda ve sonrasında teknik ve siyasi kriterlerin nasıl bir değerlendirmeye tabi tutulduğu; bu alandaki eksiklere ya da zaaflara ne ölçüde anlayış gösterildiği, yani "esneme marjı" ; güç /menfaat dengeleri çerçevesinde bunların AB üyeliği ya da temel politika alanlarına katılım ile ne şekilde ilişkilendirildiği konularında önemli ipuçları sunuyor.**

<sup>23</sup> Avrupa Komisyonu Resmi Sitesi. Bulgaria Comprehensive Monitoring Report 2005. 25 Ekim 2005  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/sec1352\\_cmr\\_master\\_bg\\_college\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/sec1352_cmr_master_bg_college_en.pdf) sf.69 Web.  
Erişim tarihi: Kasım 2011

<sup>24</sup> Avrupa Komisyonu Resmi Sitesi. Romania Comprehensive Monitoring Report 2005. 25 Ekim 2005  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/sec1354\\_cmr\\_master\\_ro\\_college\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/sec1354_cmr_master_ro_college_en.pdf) sf. 79 Web.  
Erişim tarihi: Kasım 2011