

1. GİRİŞ

AB kurallarından belki de en meşhuru, kişilerin ve malların, AB ortak pazarı içerisinde serbest dolaşımıdır. AB'ye tam üye olan ülkelerin vatandaşları, AB sınırları içerisinde dilediği gibi serbest dolaşma hakkına, çalışma hakkına ve öğrenim hakkına sahiptir. Engel konulamaz.

Lüksemburg'un, Schengen kasabasında 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması 1995'te uygulanmaya başlanmıştır. Schengen, AB'nin en başarılı ortak politikalarından biri olarak nitelenmektedir. Şu an 26 ülkeyi kapsayan Schengen Bölgesi 400 milyon kişi bir nüfusa ve 4.312.099 kilometrekare (1.664.911 sq mi) bir alanı kapsamaktadır.

Son dönemde Schengen Anlaşmasında değişiklik talebi ile tartışmalar AB gündeminde önemli yer tutmaktadır. Bir yandan Bulgaristan ve Romanya'nın 2014 yılında Schengen Alanına dâhil olarak serbest dolaşım hakkı elde etmesine yönelik itirazlar devam ederken, diğer yandan da Arap isyanıyla birlikte artan mülteci akını, Schengen tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Yasa dışı göç sorununu ciddi oranda yaşayan AB, ortak bir göç ve sığınma politikası geliştirme girişimindedir. Diğer yandan Türkiye-AB ilişkilerinde çözülmesi gereken en önemli konuların başında da Schengen vizesi ile ilgili sorunlar ve vize kolaylığı konusu gelmektedir.

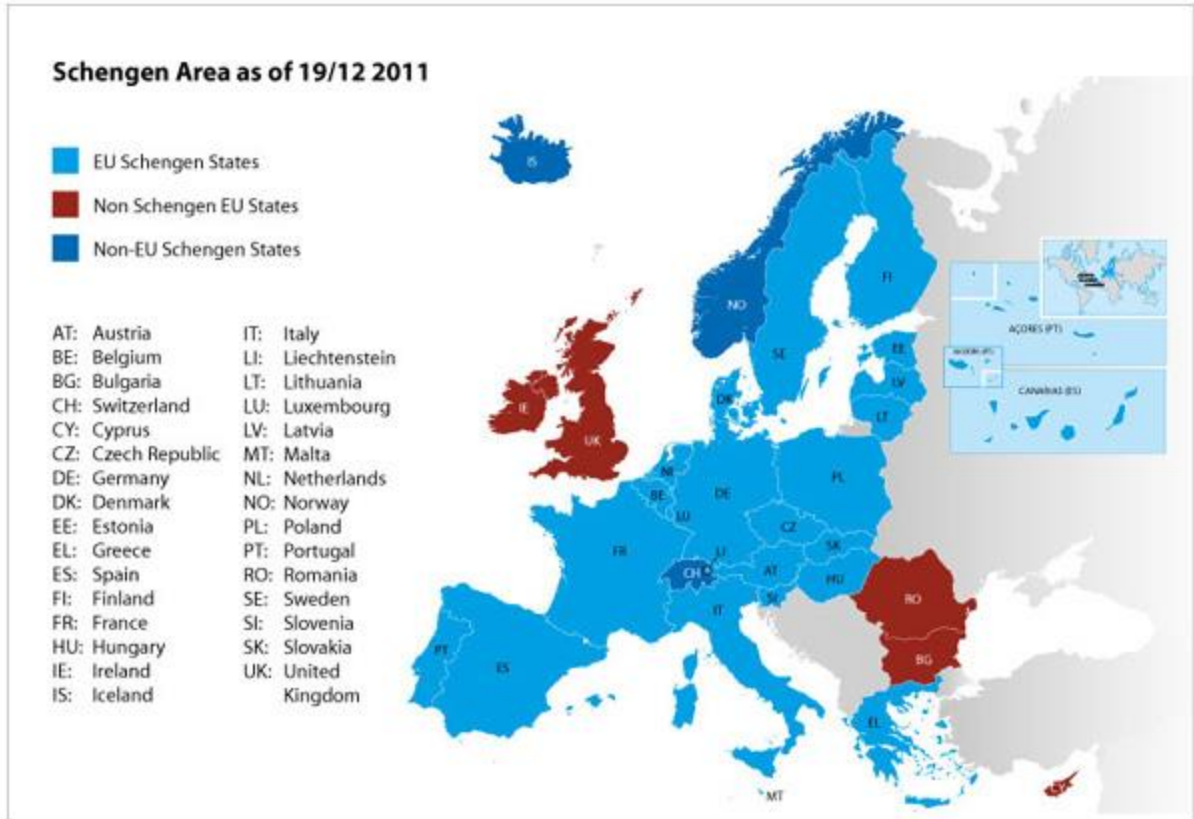
2. SCHENGEN ANLAŞMASI'NIN HUKUKİ DURUMU

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 dayanmaktadır.

1985'de Almanya, Fransa ve Benelux ülkeleri arasında imzalanan anlaşma, anlaşmaya taraf olan ülkeler arasındaki mevcut sınır kontrollerini kaldırarak, serbest dolaşım için, alan oluşturmaktı. Zaman içerisinde AB genişledikçe, bu anlaşmaya dâhil olan ülkelerde çoğalmış ve ilk olarak 26 Mart 1995 tarihinde, Belçika, Almanya, Fransa, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İspanya arasındaki sınırlar kaldırılmıştır. 1997'de Avusturya, 2000 yılında Danimarka, İsveç, Finlandiya ve birliğe üye olmayan İzlanda ve Norveç Schengen anlaşmasına dahil olmuş ve aralarında sınırları kaldırmışlardır.

Bu arada, hukuki bir statü değişikliği ile Schengen anlaşması 1999 yılında, AB sözleşmesinin bir parçası haline getirilmiş ve iltica politikası hususunda ortak mücadele kararı alınmıştır. Böylece Schengen Anlaşması AB hukuk normlarının arasına girmiş ve anlaşmaya taraf olan ülkelerin, tek tek ya da grup halinde anlaşmayı askıya almalarının veya değiştirmelerinin önüne geçilmiştir. Hatta sınır kontrollerinde yapılacak tüm yeni uygulamalar Brüksel'de AB komisyonunun onayına sunulmak zorunluluğu getirilmiştir.

21.12.2007 tarihinde, AB'nin ilk doğu genişlemesindeki ülkelerden Kıbrıs Rum Kesimi hariç, kalan diğer 9 ülke Schengen anlaşmasına ve dolayısıyla AB serbest dolaşım hakkına dâhil olarak sınırları kaldırmışlardır. 2009'da hava limanı sınır kapılarının kaldırılması ile İsviçre ve Aralık 2011'de de Lichtenstein Schengen anlaşmasına ve AB serbest dolaşım sahasına dâhil olmuştur.



Bulgaristan, Romanya ve Kıbrıs Cumhuriyeti ise henüz Schengen bölgesinde değildir. Bulgaristan ve Romanya'nın 2011'de Schengen Bölgesine dahil olması öngörülmüştü fakat bu tarih şimdilik uzatılmıştır. Schengen Alanına katılmak için Romanya ve Bulgaristan Haziran 2011'de Avrupa Parlamentosuna teklif götürmüşler ve bu istekleri onaylanmıştır. Buna karşılık Hollanda hükümetinin her iki ülkede yolsuzlukla mücadele tedbirlerinde ve organize suçlarla mücadelesinde eksiklikleri olduğu ileri sürmesi üzerine bu istekleri Eylül 2011'de yapılan Bakanlar Kurulu tarafından reddedilmiştir. Kurulda ayrıca Schengen ülkelerine gitmek üzere Türkiye üzerinden Bulgaristan ve Romanya gelen yasadışı göçmenlerin potansiyel akını hakkında endişeler ifade edilmiştir.

Schengen Alanı, Mart 2012 tarihinde Bulgaristan ve Romanya'nın hava ve deniz sınırlarına açılacak olması ile beraber, kara sınırlarının Temmuz 2012 tarihinde açılması beklenmiştir.

Büyük olasılıkla iki ülkenin Schengen Bölgesi üyeliği iki aşamada gerçekleştirilecekti fakat 1 Mart 2012'de Brüksel'de bir araya gelen AB liderleri, Bulgaristan ile Romanya'nın Schengen üyeliğinin Eylül ayına ertelenmesini kararlaştırdı. İki ülkenin üyeliklerine Hollanda'nın karşı çıkması üzerine, üyelik kararının Eylül 2012'de alınması kararlaştırıldı. Bu anlaşmanın Avrupa Konseyi Başkanı Herman Van Rompuy'un tavsiyesi üzerine Avrupa Konseyi tarafından onaylanması beklenmektedir. Hollanda, iki ülkenin Schengen'e katılması için, yolsuzlukla mücadeleyle yönelik İşbirliği ve Doğrulama Takip Mekanizması'ndan (CVM) üst üste iki defa olumlu rapor çıkmasını şart koşturmaktadır. Komisyon ise CVM ve Schengen'e katılım konularının birbiriyle alakalı olmadığı görüşündedir. Hollanda'nın yanısıra Schengen Bölgesine katılmasına karşı çıkan ülkeler Almanya, Belçika, Fransa, Finlandiya, Danimarka ve Avusturya olarak sıralanmaktadır.

AB kuruluş sözleşmesi gereği, Bulgaristan ve Romanya vatandaşlarına 1 Ocak 2014 tarihi itibarıyla tam serbest dolaşım hakkı tanınacak ve bu iki ülke otomatikman Schengen sahasına dâhil olacaktır. Şu anki haliyle, bu ülkelere tanınan serbest dolaşım hakkı sınırlı şekilde 3 aydır. Bu ülkelerden gelen AB üyesi vatandaşları, girdikleri ülkelerde iş bulup çalışabilirlerse orada yerleşip kalabilmekte, aksi halde 3 ay sonunda ülkeyi terk etmek zorundadır. Ancak, AB üyesi ülke vatandaşları için böyle bir kontrol mekanizması olmadığı için, çoğunlukla, gelenler buldukları ülkelerde illegal olarak kalmaktadır.

3. SCHENGEN ANLAŞMASI'NIN GELECEĞİ HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

1 Ocak 2014 den itibaren bu iki ülke açısından uygulamaya girecek olan AB'nin temel ilkelerinden serbest dolaşım hakkının, bu iki ülke için tam manasıyla uygulanmaması için Almanya ve Fransa mücadele etmekte. Almanya, doğrudan engelleyemeyeceğini anladığı, bu iki ülke için serbest dolaşım hakkını dolaylı yollardan engellemeye çalışmakta.

Fransa seçimleri öncesi, Sarkozy'nin sağ seçmenlerden oy alma maksadıyla gündeme getirdiği, Fransa'da yaşayan Romanların (çingene-sinti), Fransa'dan sınırdışı edilmesine yönelik kararlar vardı. Halefi olan Hollande, bu hususta aynı çizgide davranınca, 2012'nin son çeyreğinden itibaren Fransa'da yaşayan ve Bulgaristan ve Romanya'dan illegal olarak Fransa'ya geldikleri düşünülen Roman'lar sınırdışı edilmeye başladılar. Yaklaşık 30 bin kişilik bir grup Fransa'dan sınırdışı edildi.

Yakında gerçekleşecek olan AB devlet başkanları zirvesi öncesi gerçekleşen, AB İç işleri ve Adalet bakanları zirvesinde, Almanya'nın başını çektiği 4 ülke, Almanya, Fransa, Hollanda ve Finlandiya, Bulgaristan ve Romanya'nın Schengen anlaşmasına ve Schengen bölgesine dâhil olmasının önüne set çekmiştir. Dışa karşı yüksek sesle, asıl gerekçesini dile getiren Almanya, resmi yollardan ise farklı ifadelerle, Bulgaristan ve Romanya'nın serbest dolaşım

hakının önüne engel koymaya çalışmaktadır.

Alman İçişleri bakanı Friedrich'e göre, bu iki ülkeden gelenler ve ismiyle bilhassa Roman'lar, sadece ve sadece Almanya'nın sosyal yardım haklarından faydalanmak maksadıyla gelmekte ve Almanya için bir yük oluşturmaktadır. Buna ilave olarak, AB dışından gelen ülkelere mültecilerde, Almanya'ya yük oluşturmaktadır.

Brüksel'deki AB komiserlerinin raporlarına göre, aslında her iki ülkede teknik olarak 2011 yılından beri Schengen anlaşmasına dahil olma şartlarına haizdirler deniyor. 2013 yılının Almanya'da ve bir kaç batı Avrupa ülkesinde de seçim yılı olması sebebiyle, politikacıların her zamanki hastalığı olan, uluslararası ilişkiler üzerinden iç politikaya mesaj vermeleri artık aşikârdır. Bu gün Almanya'nın yaptığı da budur. Romanya, başbakanları Ponta aracılığı ile, Almanya'ya sert mesajlar vererek, Romanya'nın Schengen Anlaşmasına dâhil olmasının artık bir önceliği olmadığını ilan etmiştir. Bulgaristan, ise olayı fazla tartışmadan kabullenmiş durumdadır.

Almanya ise, şimdilik zaman kazanmış durumda. Yılsonunda tekrar bir araya gelecek olan iç işleri bakanları zirvesinde, Romanya ve Bulgaristan için Schengen ve serbest dolaşım tekrar tartışılacak. Normalde 27 Mart 2011 de Bulgaristan ve Romanya'nın Schengen'e dâhil edilmesi planlanırken, şimdi Almanya'nın önerisi ile bir kez daha süre uzatılmış durumda.

Batı Avrupa'dan AB üyesi olan ülkeler, AB'yi AB yapan, o olmaksızın "Ortak Pazar'ın" hiç bir işe yaramayacağı "Serbest Dolaşım'ın" şartları hakkında yeniden tartışma başlatmaya çalışacaklar. Almanya ise, AB'nin temel değerlerini dinamitleme pahasına bu açıdan hedefine ulaşmış durumda. Milli egolar ve tarihten gelen genlere işlemiş rahatsızlıklar, artık AB içerisinde kendini göstermektedir.

Avrupa'da AB içerisinde artık çok sınıflı bir üye yapısı oluşmuştur. Avrupa Birliği kendi özünden uzaklaşmaktadır. Avrupa ise, AB öncesi özüne dönmeye meyletmektedir.

4. ARAP BAHARI SONRASI TARTIŞMALAR

Kuzey Afrika'dan göçmen akınını diğer AB üyeleriyle paylaşmak isteyen İtalya'nın Fransa'yla yaşadığı gerginliğin yanı sıra Danimarka'nın suç ve kaçak göçü engellemek için Almanya sınırında daimi kontrollere başlama kararı, İngiltere, İrlanda, Bulgaristan ve Romanya dışındaki 23 AB üyesiyle İsviçre, Norveç ve İzlanda'yı kapsayan Schengen ortak vize bölgesinin sorgulanmasına neden olmuştur.

İtalya ve Fransa, Kuzey Afrika ülkelerindeki huzursuzluklar yüzünden Avrupa'ya yönelen mülteci akınını durdurmak için Schengen Anlaşması'nda kısmi değişikliklerle bazı durumlarda sınır kontrollerine müsaade edilmesini talep etmiştir.

Geçen yıl Arap baharının tetiklediği göç dalgası ve Danimarka'nın iç siyasi nedenlerle sınır

kontrolleri uygulamaya başlaması üzerine yeni bir öneri hazırlayan Avrupa Birliği Komisyonu, Schengen ülkelerinden sınır kontrollerini azami beş günle sınırlandırılmasını istemişti. Komisyon, bu sürenin ancak diğer üye ülkelerin de onay verilmesi halinde uzatılabilmesini istemişti.

Ancak Kuzey Afrika'dan olası mülteci akını nedeniyle bazı Avrupalı devletler, Schengen Bölgesi'ndeki seyahat özgürlüğünün kısıtlanmasından yanadır. 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 bırakılmasıdır. Bu üç ülke de iç güvenliğinin ve kamu düzeninin söz konusu olduğu durumlarda üye ülkelerin egemenlik yetkilerini kullanmaları gerektiğini savunmaktadır. Örneğin göç akını gibi durumlarda ulus devletlerin gerekli değerlendirmelerde bulunacağını, Komisyon iznine tabi olunmaması gerektiğini öne sürmektedir.

Bu üç ülkenin talebi diğer ab devletleri tarafından da kabul görmüş ve AB İçleri Bakanları toplantısında yeni bir düzenleme getirilmiştir. AB İçişleri Bakanlarının üzerinde uzlaştığı yeni düzenleme ile 'yasadışı göç akımı' durumunda da sınır kontrolü kararını ülkelerin inisiyatifine bırakmaktadır. Bugüne kadar AB'ye üye ülkeler doğal afetler ya da terör tehdidi gibi olağanüstü durumlarda sınır kontrollerini devreye sokabiliyorlardı.

Bu durum eleştirileri de beraberinde getirmiştir. AB Komisyonu ve AB Parlamentosu, devletlerin acil durumlarda devreye sokabileceği sınır kontrolleri ile AB'de vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının kısıtlanmasının söz konusu olacağını vurgulamaktadır.

5. AB-TÜRKİYE ARASINDA SERBEST DOLAŞIM

Türk vatandaşlarının serbest dolaşımı konusu hâlihazırda Türk siyasetinde önemli bir rol oynamakta ve AB-Türkiye ilişkilerinin merkezinde yer almaktadır. Türk vatandaşlarının serbest dolaşımını sınırlayan mevcut hukuki düzenlemeler Türkiye-AB arasında sorun yaratmaya devam etmektedir. Günümüzde Avrupa'da yaşayan 31,9 milyon göçmenin 2,4 milyonunu Türkler oluşturmaktadır.

AB Adalet Divanı, AB ile daha önce imzalanan Ankara Anlaşması ve Katma Protokol doğrultusunda Türklere vize uygulanamayacağı yönünde karar almıştı. Gerek Schengen anlaşması gerekse AB vize yönetmeliğinin söz konusu anlaşma ve protokolün gerisinde olduğuna dair karar verilmişti. İşte bu yüzden hukuken vize yok, ancak fiilen var. Türklere uygulanacak rejim, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1973 tarihli.

Bunun üzerine AB, vizenin kaldırılması için bir vize kolaylaştırma anlaşması önermiştir. Söz konusu vize kolaylaştırma anlaşması, Türkiye'den AB ülkelerine kaçak olarak girenlerin

geri alınmasını öngörüyordu. Türkiye üzerinden Avrupa'ya herhangi bir şekilde gitmiş olan Afganistanlı, İranlı, Iraklı, Suriyeli ve Avrupa'nın ürktüğü daha birçok devletin vatandaşı, Avrupa'da yakalandığı zaman doğrudan Türkiye'ye iade edilecek ve Türkiye de bunları kabul edecekti... Oysa vizesiz seyahat, mahkeme kararında da belirtildiği gibi Türk işadamlarının, sporcularının, sanatçılarının hakkıydı.

Dış sınırların sıkı denetimi, Avrupa Birliği sınır güvenliği Ajansı Frontex'in sınır muhafızları ile kaçak göçmenleri engelleme çalışmaları gibi üçüncü ülkelere yönelik bir takım sınırlayıcı politikalar AB için çelişkili bir sürece de işaret etmektedir. Avrupa nüfusu sürekli yaşlanmakta ancak tek pazarda iş gücüne olan gereksinim artmaktadır. Bu bağlamda ekonomik ve politik istikrarsızlık yaşayan gelişmekte olan ülkelerin vatandaşları için bir göç cazibe merkezi (doğrultusu) olan Avrupa bir ikilem içerisinde kalmaktadır. Geçtiğimiz aylarda da sıkça Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in de dile getirdiği gibi Avrupa'nın göçmenlere ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak, Avrupa'da son yıllarda artan ırkçılık, tüm dünyada etkileri hissedilen ve 2008 yılında derinleşen dünya ekonomik krizinin Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya gibi Üye Devletler üzerindeki etkisi gibi bir takım siyasi ve ekonomik nedenler göçmen işçilere sıcak bakılmamasına neden olmaktadır.

AB, vize politikasının yumuşatılmasına karşılık AB sınırları içerisinde kaçak olarak yaşayan Türkiyeliler ile Türkiye üzerinden gelen yabancıların Ankara hükümeti tarafından geri alınmasını şart koşmuştur.

Bu çerçevede AB'ye aday ülke statüsündeki Türkiye yasa dışı göç konusunda AB müktesebatına uyum sağlamaya bir yandan da ulusal menfaatlerini gözetmeye çalışmaktadır. Türkiye'nin geçtiğimiz Ocak ayında Birlik ile sonuçlandığı "geri kabul antlaşmaları" kapsamında da Avrupa Komisyonu Türk vatandaşları için "vize kolaylığı" ve ardından "vize muafiyeti" için çalışmalarına başlamıştır. Ancak bu noktada Türkiye'nin üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmesine rağmen Üye Devletlerin bu konuda net bir tutum takınamamaları kaygı vericidir. 24 Şubat 2011'de toplanan AB Adalet ve İçişleri Konseyi'nden vize muafiyeti konusunda Türkiye'yi tatmin edici bir karar çıkmaması neticesinde Türk Dışişleri Bakanlığı, bu konuda beklentiler karşılanmadığı sürece Geri Kabul Anlaşmaları'nın uygulanmayacağını belirtmiştir.

Geçen yıl, AB Konseyi, Avrupa Komisyonu'na Türk vatandaşları için vize muafiyetine yönelik adımlar atma konusunda yetki vermiştir. AB, Türkiye için Vize Muafiyeti Yol Haritası hazırlamaktadır. Türkiye bu eylem planını 'uygun bulması' halinde, Geri Kabul Anlaşması'nı kesin olarak imzalayacak ve böylelikle "Vize Muafiyeti Eylem Planı" uygulamaya geçirecektir.

Ancak geçen yılın ikinci yarısında Kıbrıs Rum Kesiminin AB Dönem Başkanı olması ile

Türkiye-AB ilişkilerinin dondurulması nedeniyle 2013 yılına kadar bu yönde bir gelişme olmamıştır. Hala da bu konuda olumlu bir yaklaşım söz konusu değildir.

Brüksel'deki uzmanlar da bu konuda kısa bir süre içerisinde anlaşmanın sağlanmasını beklememektedir. Özellikle Türkiye'nin anlaşmayı imzalamakla kalmayıp bizzat uygulaması talep etmektedirler. Bu kapsamda Türkiye ile AB arasındaki kişilerin serbest dolaşımına ilişkin meselenin kısa vadede çözüme kavuşması yukarıda sözünü ettiğimiz nedenler ışığında zor olacağı açıktır.

SONUÇ

Göçmen korkusu nedeniyle serbest dolaşım ve Schengen Anlaşmasına sınırlama getirilmesi, Schengen'in geleceğine ilişkin kuşkuları artırmıştır. Schengen'de yapılan düzenleme ile Avrupalı liderlerin zorluklarla karşılaştıkça ortak politikalardan taviz vermeye eğilimli hale getirmesi AB'nin istikbali açısından riskli görülmektedir. Ekonomik sorunlardan ortak para birimi Euro'yu, göç sorunundan Schengen sistemini sorumlu tutmanın AB'nin ortak politikalarına yönelik güvensizliği körükleyeceğine işaret eden uzmanlar, aşırı sağın yükselişinin de AB'yi "günah keçisi" haline getirme riskine işaret etmektedir. Özelde Fransa'da, genelde bütün Avrupa'da yükselişte olan aşırı sağ, göç ve göçmenler konusunu yoğun olarak istismar edilmektedir.

Diğer yandan 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 zaafaların Birliğin işleyişini sekteye uğratacağı korkusuyla üye ülkeler Schengen Alanı'nın genişlemesine karşı çıkmaktadır. Bu durum, Maastricht kriterlerini yerine getiremeyen Yunanistan'ın Avro Alanı'na alınması ve bugün "ortaya saçılan gerçekler" ışığında kıyasıya eleştirilen Yunanistan örneğine fazlasıyla benzemektedir.

Türkiye açısından ise çarpıcı gerçekler içermektedir. Üyelik yolunda ve sonrasında teknik ve siyasi kriterlerin nasıl bir değerlendirmeye tabi tutulduğu; bu alandaki eksiklere ya da zaafılara ne ölçüde anlayış gösterildiği tartışmalıdır.

KAYNAKÇA

Cem Sinan Güzel, “AB İçişleri Bakanları Toplantısında Sınır Kontrolleri Tartışması”, 27.04.2012

Deniz Eğilmez, “Schengen tartışması yine kızıştı”, Deutche Welle, 07.06.2012

Emine Akçadağ, “Yasadışı Göç ve Türkiye”, BİLGESAM, 2012

M. Nail Alkan, “Schengen’e İtalyan Ayarı”, Uluslararası Strateji ve Güvenlik Araştırmaları Merkezi (USGAM),20.03.2012

Muhterem Dilbirliği, “Schengen ve serbest dolaşım!”, Dünya Bülteni, 14.03.2013

Murat Uğur Aksoy, “Bitmeyen Yılan Hikâyesi: Vize Sorunu”, Para Dergisi, 2012

Tuğçe Şentürk, “Schengen Anlaşması ve Schengen Alanı”, Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği, 07.08.2012

Yücel Özdemir, “Avrupa vizeyi kaldırsın diye Türkiye göçmen kampı olacak”, Evrensel Gazetesi, 23.06.2012

Zeynep Özler, “Schengen Alanında Neler Oluyor?”, İKV Yayınları, Kasım 2011