

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

VİZE SERBESTLİĞİ DİYALOĞUNDA
HASAR KONTROLÜ:
VİZESİZ AVRUPA NEDEN HAYAL DEĞİL?

Ahmet CERAN
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



VİZE SERBESTLİĞİ DİYALOĞUNDA HASAR KONTROLÜ: VİZESİZ AVRUPA NEDEN HAYAL DEĞİL?

Ahmet CERAN, İKV Uzmanı¹

Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulaması, Türkiye-AB ilişkilerinin en ayrımcı ve sorunlu alanlarından birini oluşturmaya devam etse de 2015 ve 2016 yıllarında bu ayrımcı tutumu sonlandırmaya her zamankinden çok yaklaşılmıştı. Türk toplumunun istisnasız her katmanını olumsuz etkileyen bu ikircikli uygulamanın sona ermesi için harcanan emekler, alınan mesafe, artan gerilim ve geçen zaman dikkate alındığında, bütün paydaşların soğukkanlı bir şekilde ellerindeki sert müzakere tutumlarını yavaşça bir kenara bırakıp; hangi aşamada olduğumuzu ve nelerin eksik kaldığını tekrar değerlendirmesi, objektif bir hasar tespiti ortaya koyması gerekiyor. Çünkü hem Türkiye'nin hem de AB'nin vize serbestliği gibi ilişkileri canlandıracak bir başarı hikâyesine her zamankinden daha fazla ihtiyacı var. Dolayısıyla çalışmanın devamında, sarf edilen yoğun mesainin tekrar hatırlatılması, yıllar süren çalışmaların sonucunda oluşan büyük resmin gözler önüne serilmesi, girilen möbius şeridinden (*möbius strip*)² çıkılmasına yönelik fırsatların tartışılması amaçlanıyor.

Genel Tespitler

- Geri Kabul Anlaşması, müzakere masasında Türk yetkili makamların kullanabileceği önemli bir yönlendirici aygıt olmaya devam ediyor.
- Vize serbestliği reformlarının her biri, bölgesel bir entegrasyon projesinin parçası olmanın ötesinde ulusal refahı, gelişmişlik seviyesini, iyi yönetişimi, hukukun üstünlüğünü, ulusal güvenliği ve kalkınmayı sağlamaya yönelik hamleler.
- Vize serbestliği diyaloguna ivme kazandıran her gelişmenin doğrudan veya dolaylı olarak üyelik müzakerelerine ve Türk kamuoyundaki AB algısına da katkısı bulunuyor.
- Vizesiz Avrupa için geriye kalan 5 kriter 3 kritik noktada düğümleniyor: kişisel verilerin korunması, yolsuzlukla mücadele, cezai meselelere ilişkin mevzuatın temel hakları gözetir şekilde AB müktesebatına yakınlaştırılması.
- Taraflar arası iletişim eksikliği, Türk kamuoyunun hassasiyetlerinin yeterince dikkate alınmaması ve güncel siyasi konjonktür, talihsiz bir şekilde konunun terörün tanımı tartışmalarında kilitlenmesine sebep oldu.
- Siyasi iklim/diyalog ortamı olduğu takdirde, vize bariyerinin ortadan kalkmasının önünde en küçük mani bulunmuyor; siyasi iklimin değişimi ise ancak söylem değişikliğiyle sağlanabilir.

¹ Çalışmanın yazarı, Türk vatandaşlarının AB'de serbestçe ve vizesiz dolaşabilmesi için mesai tüketmiş, büyük emek harcamış olan bütün eski İKV Uzmanlarına sonsuz saygılarını sunar.

² Türkiye-AB ilişkileri, "möbius şeridi" olarak ilk defa Yrd. Doç. Dr. Özlem Kaygusuz tarafından "Türkiye-AB İlişkilerinin Möbiüs Şeridi: AKP Reformculuğu ve AB Çokkültürlülüğü (2008)" başlıklı çalışmada tasvir edilmiş; 2016 yılında ise İKV-İstanbul Bilgi Üniversitesi AB Enstitüsü işbirliğiyle gerçekleştirilen "Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği" konulu panelde hatırlatılmıştır.

Türk vatandaşlarının Avrupa ülkelerine serbestçe erişebilmesi ve orada hizmet sunabilmeleri için çok uzun yıllardır takipçi olan, savunuculuk üstlenen ve gerekli hallerde stratejik davalama yöntemiyle süreci yönlendiren İKV, vize serbestliği diyalogunu AB'nin bir oyalama hamlesi olarak görmüyor ve vizesiz Avrupa hayalinin gerçekleşeceğine olan inancını sürdürüyor. Öte yandan süreci durma noktasına getiren faktörleri doğru tespit etmek bu aşamada en öncelikli gereksinimlerden biri. Dolayısıyla öncelikle vizesiz Avrupa mücadelesinde yaşananları, tarafların "bitmeyen kavgasını ve sevdasını" çok kısaca kronolojik olarak hatırlamakta fayda var.

Vizesiz Avrupa Mücadelesinin 30 Yıllık Film Şeridi

Türk vatandaşlarına AB kapıları, darbe dönemlerinin ardından 1980'li yıllarda ilk olarak Almanya'nın vize uygulamaya başlamasıyla kapandı ve o tarihten bu yana "Kale Avrupası"nın duvarları yükselmeye devam etti. O dönem Türk vatandaşlarına yönelik uygulanmaya başlayan vizeler, Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'ni tesis eden Ankara Anlaşması (1963) ve Anlaşmanın 1970 tarihli Katma Protokolü'ne net şekilde aykırıdır. Aynı şekilde, Türk vatandaşlarının hizmet sunmak üzere AB'ye erişimlerinin kısıtlanması ve AB vatandaşlarına karşı hak kaybı yaşamaları, 2/76 ve 1/80 sayılı Gümrük Birliği Ortaklık Konseyi Kararlarına da aykırılık teşkil ediyor. Devam eden süreçte bu hukuksuz uygulama AB çapında yayıldı. Schengen düzenlemelerinin oluşturulması ve Schengen Alanı'nın genişlemesiyle de güncel konjonktürde AB ülkelerinde Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulaması geçerli hale geldi.³

Türkiye, vize uygulamasına ve daha geniş boyutuyla Türk vatandaşlarının AB'de serbest dolaşımına ilişkin haksız uygulamaya çözümü, ilk olarak hukuk yoluyla aradı. 27 yılda Türk vatandaşlarının serbest dolaşımı hakkında 55 dava ABAD'a taşındı. Gümrük Birliği çerçevesi ve Türkiye-AB ortaklık hukuku kapsamında vize serbestliği meselesine ilişkin en kilit davalardan biri, ATAD'ın (ABAD'ın o dönemki resmi adı) Sosyal-Salkım-Savatl Davası'ydı.⁴ Sosyal Kararı'na göre, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte, yani 1973 yılında Türkiye'ye vize uygulamayan üye ülkelerin daha sonradan vize uygulamasına geçmeleri, ortaklık hukukuna, başka bir deyişle AB hukukuna aykırı. Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte Türkiye'ye vize uygulayan ülkelerin ise vize şartlarını ağırlaştırması, ortaklık hukukunun ihlali anlamına geliyor. AB çevrelerinin siyasi iklimden ve iç dinamiklerden etkilenme olasılığından hareketle, ABAD, 24 Eylül 2013 tarihinde Leyla Ecem Demirkan Davası ile ortaklık hukuku vasıtasıyla Türk vatandaşlarına vizesiz Avrupa kapılarının açılmasının önünü tıkayan ve o tarihe kadar

³ Işıl Özkan, "Türk Vatandaşlarının Avrupa Ülkelerine Giriş Hakkı ve Vize Sorunu", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı, 2007, ss.422-423,

<http://webb.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/dergimiz9ozel/iozkan.pdf>.

⁴ Ahmet Burak Bilgin, Adalet Divanı'nın Sosyal Kararına ilişkin İKV Değerlendirmesi, İKV, <http://www.ikv.org.tr/images/upload/file/bilginotu.pdf>.

oluşturulan içtihadı derinden sarsan değerlendirmeler ortaya koydu. Demirkan Kararı'nda ABAD, pasif hizmet alımının serbest dolaşım kapsamında ele alınamayacağına hükmetti, dolayısıyla bu kapsamda Türk vatandaşlarına uygulanan vizenin ortaklık hukukunu ihlal etmediğini kabul etti.⁵

Soysal Kararı, vizesiz Avrupa yolunda önemli bir adım olarak değerlendirilirken, Demirkan Kararı, hukuk yolları aracılığıyla bu kazanımın sağlanmasını büyük ölçüde zora soktu. Böylelikle "Kale Avrupası"nın surlarının törpülenmesi ve vizesiz Avrupa kapılarının açılabilmesi için geriye sadece siyasi ve diplomatik yollar kaldı. Siyasi ve teknik seviyedeki mücadele de günümüze kadar inişli çıkışlı ve yüksek tansiyonlu devam etti. Karmaşık mesajlar çoğu zaman Türk kamuoyunda kafa karışıklıklarına sebep oldu ve Türk vatandaşlarında, AB'ye vizelerin kalkacağı yönünde inancın filizlenmesini zorlaştırdı.

Siyasi süreçte 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın yanında Vize Serbestliği Yol Haritası Mutabakat Zaptı'nın imzalanması milat niteliği taşıyor.⁶ Çünkü Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasıyla eş zamanlı olarak Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu da resmi olarak başlatılmış oldu. Böylelikle Türkiye-AB Katılım Müzakereleri ve Gümrük Birliği ile birlikte Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu da taraflar arasındaki ilişkilerin en temel sütunlarından biri haline geldi. Vize serbestliği diyalogu başarıyla tamamlandığında, Türk vatandaşları, Schengen ülkelerine 3 aya kadar vizesiz seyahat edebilecekleri pozitif listeye dahil olacak.

Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu: Reformlarla Geçen Yıllar

Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu çerçevesinde Türk vatandaşlarının vizesiz Avrupa hayalinin gerçek olabilmesi için Komisyonun öne sürdüğü 72 teknik kriterin karşılanması gerekiyor. 5 blokta, yani 5 ana başlıkta toplanan (Blok 1, Belge Güvenliği; Blok 2, Göç Yönetimi; Blok 3, Kamu Düzeni ve Güvenliği; Blok 4, Temel Haklar; Blok 5, Düzensiz Göçmenlerin Geri Kabulü) bu "meşhur" 72 kriter, İKV'nin de yıllar süren çabalarıyla pek çok defa kamuoyuna tanıtıldı, kriterlerin karşılanmasına yönelik reform hamleleri güncel olarak hem ulusal, uluslararası basın hem de İKV gibi düşünce kuruluşları tarafından takibe alındı.⁷

⁵ Detaylı bilgi için: Murat Uğur Aksoy, Avrupa Hukuku açısından Türk Vatandaşlarına Uygulanan Vize Alma Mecburiyetinin Değerlendirilmesi Raporu, İKV, <http://oldweb.ikv.org.tr/pdfs/murataksoy-15kasim07.pdf>. ve Kees Groenendijk ve Maaike Luiten, AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları, İKV Yayınları, Yayın No. 251, 2011.

⁶ 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Meşruhatlı Yol Haritası, http://www.ab.gov.tr/files/sib/19_agreed_minutes_ve_annotated_roadmap.pdf.

⁷ Türkiye-AB Vize Serbestliği Yol Haritası, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf.

Vize Serbestliği Yol Haritası Mutabakat Zaptı'nın imzalandığı ilk günden bu yana, başlatılan diyalog ve söz konusu 72 kritere ilişkin temel bir takım eleştiriler gündeme taşınıyor. Bu eleştiriler öncelikle imzalanan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'na ilişkindi. Geri kabul mekanizmasının uygulamaya geçmesiyle, Türkiye'nin, AB'nin çöplüğü haline geleceği gibi sert eleştiriler dahi ortaya atıldı. Ayrıca, zaten taraflar arasındaki ortaklık hukuku çerçevesinde garanti altına alınmış olduğu öne sürülen vizesiz seyahat hakkı için geri kabul mekanizmasının, ödenecek büyük bir bedel olduğu vurgulandı.⁸

Nitekim reel siyasette ve müzakere ortamında konuya ilişkin farklı bir tablo ortaya çıkıyor. Öncelikle Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen vizesinin hukuksuz ve ayrımcı yapısı su götürmeyen bir gerçek olsa da, her geçen gün daha da politik hale gelen ABAD'ın son yıllarda Türk vatandaşlarının serbest dolaşımına yönelik ortaya koyduğu olumsuz yaklaşım, hukuki kazanım yolunu oldukça tıkıyor. Böyle bir ortamda geriye müzakere masasından başka bir fırsat kalmıyor. Geri Kabul Anlaşması, müzakere masasında Türk yetkili makamların kullanabileceği önemli bir yönlendirici aygıt. Öte yandan Geri Kabul Anlaşması, süreçleri hızlandıran bir müzakere hamlesi gibi dursa da, başarıya ulaşabilmesi için, vize serbestliğinin mutlaka gerçekleşmesi lazım. İkinci olarak, geri kabul mekanizmasının sadece Türkiye'ye dayatılan bir ayrımcılık olduğu yönündeki tartışmalara da değinmek gerekiyor.

Türkiye, AB'nin vize serbestliği diyalogu yürüttüğü tek ülke değil. Yakın dönemde AB ile üç Batı Balkan ülkesi; Ukrayna, Gürcistan ve Moldova arasında da vize serbestliği diyalogu başlatıldı. Ukrayna ile AB arasında vize serbestliği diyalogu 29 Ekim 2008 tarihinde, Moldova ile 15 Haziran 2010 tarihinde, Gürcistan'la ise 2012 yılında başlatılırken, bu üç ülkeyle de geri kabul anlaşması imzalandı. Yani geri kabul anlaşmaları, AB'nin güncel sınır yönetimi ve vize politikalarında; vize serbestliği öncesinde atılan kritik bir adım olarak dikkat çekiyor.⁹

Öte yandan, Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu'nun geneline yönelik eleştiriler sadece geri kabul meselesiyle sınırlı değil, Türkiye'nin karşılamakla yükümlü tutulduğu 72 kriter de çoğu zaman eleştiri konusu oldu. Eleştiriler temel itibarıyla, zaten AB'yle katılım müzakereleri yürütmekte olan bir aday ülkenin neden benzer nitelikte çok sayıda kriter içeren başka bir yol haritasına daha zorunlu tutulduğu sorusunda düğümleniyor. Bu konuya ilişkin unutulmaması gereken bir nokta var. Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik gerçekleştirdiği reformların her biri, bölgesel bir entegrasyon projesinin parçası olmanın ötesinde ulusal refahı, gelişmişlik seviyesini, iyi yönetişimi,

8 Detaylı tartışmalar için: Nuray Ekşi, Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması, Beta, İstanbul, Mart 2016.

⁹ Avrupa Komisyonu, Visa liberalisation with Moldova, Ukraine and Georgia, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en.

hukukun üstünlüğünü ve kalkınmayı sağlamaya yönelik hamleler. Dolayısıyla Türkiye-AB ilişkiler silsilesinde öne sürülen kriterleri ve eleştirileri bu çerçevede ele almak gerekiyor. Benzer bir perspektifle, vize serbestliği diyalogu çerçevesinde öne sürülen 72 kriterin gerçekleştirilmesi için ortaya koyulan her bir reformun da Türkiye’de göç yönetim kapasitesi, temel hak ve özgürlükler, kamu yönetimi koordinasyonu, belge güvenliği, iyi yönetim, ulusal güvenlik, iş yapma ortamının geliştirilmesi gibi çok çeşitli ve farklı alanda Türkiye’nin faydasına olduğunu, güvenli ve demokratik bir ülke olmasına katkı sağladığını belirtmek yanlış olmaz. Güncel durumda tartışmaların düğümlendiği, terörle mücadele düzenlemelerine ilişkin kriter bile aslında Türkiye’nin terörle mücadele kapasitesine zarar vermeyi amaçlamıyor, temel hakların daha ileri seviyede garantiye alınmasını öngörüyor. Bu konuya çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı değinilecektir.¹⁰

Türkiye’nin vize serbestliğine yönelik reform performansı, Komisyon tarafından belirli aralıklarla kamuoyu ile paylaşılan üç raporda değerlendirildi. Buna göre Ekim 2014 yılında yayımlanan ilk rapor, özellikle göç yönetimi ve kamu düzeni ile güvenliğine ilişkin alanlardaki reformları yetersiz bulmuştu. Entegre sınır yönetiminin ve göç yönetim birimlerinin güçlendirilmesi, AB’nin vize politikalarına uyum sağlanması, AB’nin son yıllarda büyük önem verdiği veri güvenliği alanında etkin bir yasal mevzuatın oluşturulması, çok sayıda uluslararası düzenlemenin ulusal mevzuata aktarılması gibi kritik alanlarda yapılması gereken çok iş, atılması gereken cesur reform adımları bulunuyordu. Beklenmedik derecede iyimser bir dille yazılmış olan ilk raporun sonunda, bütün paydaşların hemfikir olduğu nokta açıldı: daha kat edilmesi gereken çok yol bulunuyordu. Vize serbestliği diyalogunun ilk yılları, Türkiye’de pek çok önemli kazanımın yolunu açtı. İlk olarak, bu sayede kapsamlı bir Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girdi. Böylelikle Türkiye ilk defa yabancılara detaylı ve geniş çerçevede koruma sağlayan bir uluslararası koruma mevzuatına sahip oldu. Bununla birlikte, vize serbestliğine yönelik reformlar e-vize, yüksek teknoloji biyometrik güvenlik önlemleri, vize/konsolosluk işlerinde teknolojik altyapının geliştirilmesi gibi 21’inci yüzyıl gereksinimlerinin sağlanması için itici güç oldu. Belki de sürecin ilk yıllarının en değerli kazanımlarından biri, Başbakanlık çatısı altında kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün, Türkiye’nin “göç yönetiminde göz bebeği” bu kurumun, Türkiye’nin 81 ilinde faaliyet gösteren 3.000’in üzerinde personele sahip etkin bir yapıya dönüşmesiydi.¹¹

¹⁰ Melih Özsöz ve Ahmet Ceran, Yasadışı Göç ve Vize Serbestliği Ekseninde AB ve Türkiye: Ortak Sorun-Ortak Çözüm, İKV Değerlendirme Notu, No. 140, Temmuz 2015, http://www.ikv.org.tr/images/files/IKV%20degerlendirme%20notu_140_pdf.pdf

¹¹ Melih Özsöz, Türkiye ile Vize Serbestliğine İlişkin Yol Haritası Birinci Değerlendirme Raporu Analizi, İKV Değerlendirme Notu, No 95, Ekim 2014 [http://www.ikv.org.tr/images/files/De%C4%9Ferlendirme%2095\(1\).pdf](http://www.ikv.org.tr/images/files/De%C4%9Ferlendirme%2095(1).pdf)

Nihayetinde, başlatılan vize serbestliği diyalogu, taraflar arası iletişimin ve birlikte çalışma deneyiminin artırılmasına yönelik önemli bir fırsattı. Yayınlanan ilk değerlendirme raporu¹² ise etkisini yitirmekte olan düzenli ilerleme raporlarına karşılık uzun zaman sonra Türkiye'nin en dikkatle ve yapıcı şekilde incelemeye aldığı AB görüşüydü. İlk raporun ardından bir kez daha netleşti ki taraflar vize serbestliği diyalogunu, tam üyelik yolunda ilişkileri yeniden canlandıran ve yumuşatan ateşleyici bir unsur olarak görüyordu.

Yakalanan olumlu ivmeye rağmen o dönem, Türkiye-AB ilişkilerinin uzun yıllar içerisinde çıkmamış olduğu Penrose Merdivenleri (*Penrose Stairs*), haksız siyasi gerekçelerle yıllar boyunca açılmayan müzakere fasılları ve Türkiye'de ve AB'de artan karşıt söylemler sebebiyle, vize serbestliği diyalogunun başarıya ulaşabileceği yönünde net bir inanç oluşmamıştı. Bu meselenin de Türkiye'yi AB'nin çıkarları doğrultusunda oyalamaya yönelik bir "havuç" olduğu görüşü sıkça dile getiriliyordu. Yukarıda bahsi geçen bütün belirsizlikler, 4 Mart 2016 tarihinde 2'nci raporun, 4 Mayıs 2016 tarihinde ise üçüncü raporun yayımlanmasıyla yerini olumlu bir tabloya bıraktı.

2'nci raporun ardından görüldü ki, Ekim 2014'ten 2016 yılına kadar geçen süreçte Türk yetkili makamlar, vize serbestliğinin gerçekleşeceği umuduyla yoğun bir reform dönemine girmiş; AB kurumları da bu girişimlere adil ve objektif şekilde karşılık vermişti.¹³

İKV'nin de o zaman zarfında basın duyuruları, araştırmaları ve etkinlikleri aracılığıyla önemle altını çizdiği üzere; bahsi geçen 72 kriterden 62'si karşılanmıştı. O dönemde 62 kriterin karşılanması için gerçekleştirilen bir takım kökten, öncelikli reform hamleleri şöyle:

- Pasaport ve diğer kimlik belgelerinin, biyometrik güvenlik işaretleri taşıması ve belge sahteciliğinin önüne geçilmesine yönelik girişimlerde aşama kaydedildi.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kapasitesi büyük ölçüde artırıldı, entegre sınır yönetiminin sivilleştirilmesi ve modernizasyonu sağlandı, ihtiyaç analizleri gerçekleştirildi ve Frontex gibi ilgili AB birimleriyle ve AB ülkeleriyle işbirliği sağlandı.
- Türkiye'ye kitlesel göçle giriş yapan Suriyelilere geçici koruma statüsü sağlandı ve Suriyelilerle birlikte koruma altındaki bütün yabancıların temel hizmetlere erişimi garanti altına alındı.
- Türkiye; Irak, Suriye ve Libya gibi ülkelere uyguladığı vizeleri daha sıkı hale getirdi;

¹² Türkiye ile Vize Serbestliğine İlişkin Yol Haritası Birinci Değerlendirme Raporu, Resmi Olmayan İKV Çevirisi, [http://www.ikv.org.tr/images/files/roadmap%20for%20visa%20liberalisation_final%20\(revisedversion\)2.pdf](http://www.ikv.org.tr/images/files/roadmap%20for%20visa%20liberalisation_final%20(revisedversion)2.pdf)

¹³ Ahmet Ceran, İkinci Raporun Ardından: Vize Serbestliği Diyalogunda Öne Çıkanlar, İKV Değerlendirme Notu, No. 177, http://www.ikv.org.tr/images/files/IKV%20Değerlendirme_177.pdf

- Suriye ve Irak'la olan kara sınırları daha modern, güvenli ve teknik açıdan gelişmiş hale getirildi,
- Düzensiz göçün kaynağı 14 ülke ile geri kabul anlaşmaları için masaya oturulmaya başladı;
- Belge ve sınır güvenliğinden sorumlu birimlere özel eğitimler öngörüldü ve ilk etapta 600'ün üzerinde kolluk mensubuna bu eğitimler verildi.
- E-vize sisteminin kapasitesi, AB standartları dikkate alınarak artırıldı,
- Siber güvenlik, kara para ve insan kaçakçılığı ile mücadele gibi kritik alanlarda Avrupa Konseyi düzenlemeleri Türkiye tarafından yüklenildi ve uyuşturucuyla/organize suçlarla mücadele gibi alanlarda eylem planları oluşturuldu.
- Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun (MASAK) kapasitesi güçlendirildi.
- AİHS'in 7 No'lu Protokolü TBMM Genel Kurulu tarafından Şubat 2016 tarihinde kabul edildi.

Sürecin hız kazanmasıyla birlikte reformlar da sürdü ve 4 Mayıs 2016 tarihinde 3'üncü ve son vize serbestliği değerlendirme raporu yayımlandı. Böylelikle vize serbestliği diyalogunun AB'nin yeni bir oyalama politikası olduğunu öne süren değerlendirmeler, yerini ana akım medyada Haziran veya Ekim 2016'da vize serbestliğinin gerçekleşeceğini öne süren son dakika haberlerine ve manşetlere bıraktı. Sırf bu deneyim bile başlı başına Türkiye-AB ilişkilerine dair kamuoyu algısının ne kadar hızlı ve anlamlı şekilde değişebildiğini gösteriyor.¹⁴ Bu çıkarımı İKV'nin 2015 ve 2016 yıllarında gerçekleştirdiği kamuoyu araştırmalarında da görmek mümkün. Temmuz ayında, yani vize serbestliği ümitlerinin toplumda geniş yankı bulduğu bir dönemde yayımlanan 2016 kamuoyu araştırmasında Türk kamuoyunun yüzde 75,5'inin AB üyeliğini desteklediği sonucu çıkmıştı. Bu sonuç, önceki yılın verileriyle karşılaştırınca yüzde 13,7 oranında yüksek bir değer. Kamuoyunun desteğindeki bu artışta, vize serbestliği diyalogunun ilişkilere kazandırdığı ivmenin muhakkak ki rolü var. Dolayısıyla bu boyutu da dikkate almakta fayda var; ilişkilere ivme kazandıran her gelişmenin doğrudan veya dolaylı olarak üyelik müzakerelerine ve Türk kamuoyundaki AB algısına da katkısı bulunuyor.¹⁵

Güncel Tabloda Hal ve Gidiş Sıfırın Altında Gibi Dursa da

Güncel durumda, AB'nin ve daha özelden Komisyonun vize serbestliği diyaloguna ilişkin resmi değerlendirmelerini, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı'ndaki gidişatı ele alan düzenli ilerleme raporlarında görmek mümkün. Bu çalışma, vize serbestliği meselesini buzdolabından çıkarmayı, tarafların kaybetmekte olduğu ivmenin önemini hatırlatmayı amaçlıyor. Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı ve ortaya koyulmakta olan işbirliği, çalışmanın kapsamına girmiyor. İki kritik mesele arasındaki ayrımın altını çizmekte fayda var.

¹⁴ Vize Serbestliği Sürecinde Soğukkanlı Olmalıyız, İKV Basın Duyurusu, Mayıs 2016.

¹⁵ İKV Uzmanları, Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı, İKV Yayınları, No. 283, Temmuz 2016, http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=207&id=1528

Nitekim kısaca hatırlamak gerekirse, Türkiye ve AB, Kasım 2015'ten bu yana göç yönetimi, sınır kontrolü ve mültecilerin entegrasyonu ile yabancıların temel hizmetlere ulaşımı alanlarında işbirliğini tesis etmek üzere bir dizi zirve toplantısı düzenledi. Gerçekleştirilen zirveler sonucu Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı kabul edildi ve bu çerçevede anlaşmaya varılan öncelikli konulardan biri Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu'nun hızlandırılması oldu.

Peki güncel tablo bizlere ne gösteriyor? İlk olarak, 2 Mart 2017 tarihinde yayımlanan 5'inci Mülteci Uzlaşısı İlerleme Raporu'nda da vurgulandığı gibi, Türkiye-AB Vize Serbestliği Yol Haritası'nda yer alan ve Türkiye tarafından henüz karşılanmamış 7 kriter varlığını koruyor. Bu 7 kriterden 2'si, yani AB standartlarında, biyometrik veri içeren pasaportlara geçilmesi ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın uygulamaya girmesi için gerekli adımlar atıldı. Türkiye ile AB'nin ortak finanse ettiği üçüncü nesil yüksek güvenli pasaportların 2017 yılında dolaşıma sokulmasına kesin gözüyle bakılıyor. Geri Kabul Anlaşması'nın etkin şekilde işlemesine yönelik olarak ise 1 Haziran 2016 tarihinde Anlaşma'nın bütün hükümlerinin yürürlüğe girmesinin ardından eksiklikler mevcut olsa da, ortak iradeyle temizlenemeyecek bir pürüz bulunmuyor. Yani bu iki kriterin karşılanmasının önünde herhangi bir engel olmadığını öne sürmek mümkün. Böylelikle Türk vatandaşlarının AB ülkelerine kısa süreli seyahatlerindeki vize engelini ortadan kaldırılması için son 5 kriter de karşılandığında, vize serbestliği diyalogunun teknik aşaması başarıyla tamamlanmış kabul edilecek. Bu, şüphesiz ki Türkiye-AB ilişkilerinin yakın geçmişindeki en somut başarı hikâyelerinden biri olarak tarihe not düşülecektir.

Vize serbestliği diyalogunda teknik boyutun başarıyla sonlandırılabilmesi için Türk yetkili makamların yerine getirmekle yükümlü olduğu son 5 kriter şunlar:

- Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı ile GRECO tavsiyelerini uygulamaya devam edilmesi (Kriter 42);
- Cezai meselelerde bütün AB Üye Devletleri ile yetkili makamlar arasında doğrudan irtibata geçilmesiyle suçluların iadesinin sağlanması da dahil olmak üzere etkin işbirliğinin sağlanması (Kriter 47)
- Europol ile Operasyonel İşbirliği Anlaşması'nın uygulanması (Kriter 54);
- Özellikle denetimden sorumlu kurumun yapısı olmak üzere her alanda AB standartlarında bir kişisel verilerin korunması mevzuatı oluşturulması (Kriter 56);
- Organize suçla ve terörle mücadeleye ilişkin mevzuatın, kişi güvenliği ve özgürlüğü, adil yargılanma hakkı; ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü alanlarında AİHM içtihadı, AİHS hükümleri ve AB üye ülke ulusal mevzuatlarına uyumlu hale getirilmesi (Kriter 65).

Yukarıda belirtilen bu 5 kriter, 3 kritik noktada düğümleniyor: kişisel verilerin korunması, yolsuzlukla mücadele, cezai meselelere ilişkin mevzuatın temel hakları gözetir şekilde AB müktesebatına yakınlaştırılması. Kritik 3 noktayı masaya yatırmadan önce ise şunun altını önemle çizmekte fayda var; gelinen aşamada kalan 5 kriterin kısa sürede karşılanması kesinlikle mümkün!¹⁶

Teknik boyutun sona erdirilmesinin ardından ise siyasi karar aşamasına geçilecek. Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamasının kaldırılıp kaldırılmayacağına AP ve Konsey, “ortak karar alma prosedürü” çerçevesinde karar verecek. İlk olarak ilgili AP komitesinde (*Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs* -LIBE) konunun tartışılması ve komitenin değişiklik taleplerinin belirlenmesinin ardından Türk vatandaşlarının vizesiz Avrupa hayali AP’ye taşınacak. AP’deki oylamada, Türkiye’nin bütün kriterleri karşıladığı ve vizelerin kalkması gerektiği yönünde sonuç çıkmasıyla konu Konseyde oylanacak. Konseyde AB ülkelerinin temsilcilerinin oybirliğinin değil, nitelikli çoğunluğunun aranacak olması şüphesiz ki Türkiye için olumlu bir durum. Yani çifte nitelikli çoğunluk sistemi çerçevesinde, oylamaya katılan üye ülke temsilcilerinin yüzde 55’inin kabul oyu vermesi gerekirken, Türkiye en az 16 olumlu oy arayacak. Olumlu oy veren ülkelerin toplam nüfusunun ise toplam AB nüfusunun yüzde 65’ini oluşturması gerekecek.

Vize Serbestliği Diyalogunun Düğümlendiği 3 Nokta

1. Veri Güvenliği: AB’nin Kırmızı Çizgisi

Vize serbestliği diyalogunun teknik sürecinde, 2 kriterin karşılanmasının önünde doğrudan engel olarak beliren en tartışmalı konulardan biri Türkiye’nin kabul ettiği ve Nisan 2016’da Resmi Gazete’de yayımlanan Kişisel Verilerin Korunması Kanunu oldu. Bu düzenleme, Türkiye’de vize serbestliği için reform rüzgârının estiği, peşi sıra teknik kriterlerin karşılandığı bir dönemde, AB çevrelerinin görüşleri ve AB standartları tam karşılanmadan kabul edildi. Böyle bir yaklaşım, temel hak ve özgürlükleri kırmızı çizgisi kabul eden AB tarafından kabul görmedi; Komisyon, kanunda eksiklikler olduğu gerekçesiyle ilgili iki kriteri karşılanmamış saydı.

Özellikle Snowden sızıntıları ve Almanya Başbakanı Angela Merkel başta olmak üzere AB vatandaşlarının ABD istihbarat birimleri tarafından dinlendiği gibi söylentiler sebebiyle AB kurumları ve vatandaşları, kişisel verilerin korunması meselesinde fazlasıyla korumacı ve hak temelli bir yaklaşım benimsedi. Öyle ki, AB ile ABD arasında süren TTIP müzakereleri ve Güvenli Liman, Gizlilik Kalkanı gibi karşılıklı veri transferi anlaşmalarında da AB, sert tutumunu korudu, zaman zaman işbirliğini durma noktasına getirdi. Dolayısıyla Transatlantik ilişkilerde bile odadaki fil olmayı başaran veri güvenliği meselesinde Türkiye’ye imtiyaz sağlanması beklenemezdi. Nitekim buradan Türkiye-AB

¹⁶ Ahmet Ceran, Vizesi Avrupa Hayalinin Önündeki Son 5 Kritere Derinlemesine Bakış, İKV Değerlendirme Notu, No. 183, Mayıs 2016, http://www.ikv.org.tr/images/files/degerlendirme183_aceran2.pdf.

katılım müzakerelerine yönelik de bir ipucu çıkartmak mümkün: AB, temel hak ve özgürlüklere ilişkin meseleleri pazarlık konusu etmemeye özen gösteriyor.¹⁷

2. Yolsuzlukla Mücadele: Kötünün İyisi Olmak Yetmiyor

Komisyon, vize serbestliğine ilişkin yayımladığı 3'üncü değerlendirme raporuyla eş zamanlı paylaştığı çalışma belgesinde¹⁸, bu alandaki reform hamlelerine ve gözetim süreçlerine sivil toplumun yeterince dâhil edilmemiş olmasını büyük ölçüde eleştiriliyor. Ayrıca, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) tarafından ortaya koyulan tavsiyeleri etkin şekilde dikkate alan düzenlemelerin oluşturulması gerektiğini öne sürüyor. Bu çerçevede 2016'da Resmi Gazete'de yayımlanan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi ile İlgili 2016/10 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nin oluşturulması da yeterli bir adım olarak kabul edilmiyor ve ilgili kriterin karşılanmadığı öne sürülüyor.

Yolsuzlukla mücadele meselesine ilişkin olarak Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu'nda karanlık bir tablo göze çarpsa da, bulutları dağıtacak verileri paylaşmakta fayda var. Güncel durumsalda AB ile vize serbestliği diyalogu yürüten ve kısa/orta vadede sonuca varmayı öngören 4 ülke Türkiye, Gürcistan, Ukrayna ve Kosova. Moldova ise benzer bir süreç sonunda vize serbestliğine kavuştu. Bu ülkelerin yolsuzluk karnesine bakıldığında, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2016 Yolsuzluk Algı Endeksi; Ukrayna'nın 131'inci, Moldova'nın 123, Kosova'nın ise 95'inci olduğunu gösteriyor. Aynı sıralamaya göre 75'inci kabul edilen Türkiye ile karşılaştırınca, vize serbestliği diyalogu yürüten ülkeler arasında sıralamada Türkiye'den iyi durumdaki tek ülke Gürcistan (44'üncü).¹⁹ Dolayısıyla Komisyonun bu konuda Türkiye'den kökten, geniş çaplı reformlar beklemediği, asgari standartları öne sürdüğü ortada. GRECO tavsiyelerinin Türk basınında daha sık tartışılır hale gelmesi bile başlı başına vize serbestliği diyalogunun bir kazanımı. Bu çerçevede sürecin devamında Türkiye'nin, uzun süredir bekletilmekte olan Siyasi Etik Kanunu'nu geçirmesi halinde, vize serbestliği diyalogunun teknik boyutunu tıkayan bir önemli engelin daha aşılmış olması işten bile değil.

¹⁷ Detaylı tartışmalar için: İKV Uzmanı Ahmet Ceran tarafından, SivilDüşün AB Programı Aktivist Desteği kapsamında AB desteği ile hazırlanan "Türkiye'de ve AB'de Kişisel Verilerin Korunması", İKV Yayınları, Yayın No. 278, http://www.ikv.org.tr/ikv_turkiyede_ve_ab_de_kisisel_verilerin_korunmasi/HTML/#

¹⁸ Avrupa Komisyonu, Commission Staff Working Document accompanying the third report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, 4 Mayıs 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_roadmap_swd_en.pdf

¹⁹Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016, http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

3. Cezai Meselelere ilişkin Mevzuatın Reformu: Terör Tanımında Boğulan Tartışma

Bu çerçevede AB kurumları Türkiye’den aslında sadece bir şey istiyor, tarafı olduğu ilgili uluslararası ve bölgesel mevzuatın eksiksiz şekilde yüklenilmesi. Yani AB, Türkiye’nin bu alanla bağlantılı olarak özgürlük ve güvenlik hakkı (AİHS 5’inci madde), adil yargılanma hakkı (AİHS 6’ncı madde), ifade özgürlüğü (AİHS 10’uncu madde), toplantı ve dernek kurma özgürlüğünü (AİHS 11’inci madde) garanti altına almakla yükümlü olduğunu öne sürüyor. Nitekim taraflar arası iletişim eksikliği, Türk kamuoyunun hassasiyetlerinin yeterince dikkate alınmaması ve güncel siyasi konjonktür talihsiz bir şekilde konunun terörün tanımı tartışmalarında kilitlenmesine sebep oldu. AB’nin Türkiye’nin terörle mücadele çabalarını zayıflatmaya çalıştığı gibi bir algı kamuoyuna yansıdı. Böyle bir yaklaşım, gerçeklikten çok uzak.

Hem 3’üncü Vize Serbestliği Raporu hem de 2015 İlerleme Raporu’na yansıdığı üzere Komisyon, Türk mevzuatında terörün oldukça geniş yorumlanmaya açık şekilde düzenlendiği ve bu durumun temel hak ve özgürlükleri ihlale sebebiyet verebileceğini öne sürüyor. 2008 yılında üzerinde değişiklik yapılan ilgili Konsey Çerçeve Kararları (2002/475/JHA ve 2008/919/JHA)²⁰, AB’nin terörle mücadele politikasının temelini oluşturuyor, terör suçunun unsurlarını ve suç kapsamına giren eylemleri sıralıyor. Dolayısıyla önümüzdeki dönemde hızlı bir şekilde bu kritere ilişkin uyumun sağlanması için, öncelikli olarak terörün tanımına yer veren Konsey Çerçeve Kararı ile uyumun sağlanması ve son yıllarda insan hakları ihlallerinin giderilmesine yönelik oluşturulan eylem planlarının hızlıca uygulanması, söz konusu gordion düğümünü çözecektir. Bununla birlikte Türkiye’ye iletilen suçlu iadesi taleplerinin önemli bir bölümünün yanıtızsız kalması, sorun yaratmaya devam edecektir. Dolayısıyla askıda kalan taleplere hızlı şekilde olumlu veya olumsuz yanıt verilmesi, bununla birlikte ilgili Avrupa Konseyi sözleşmelerinin öngördüğü vak’alarda ise Türk ceza hukuku sistemi çerçevesinde gerekli uygulamaların gerçekleştirilmesi gerek

Vize Serbestliği Diyaloğunda Hasar Tespiti: Süreci Olumsuz Etkileyen Faktörler

Aşağıda vurgulanan faktörlerle sınırlı olmamakla birlikte iç ve dış çok sayıda faktör güncel durumda Türk vatandaşlarının AB’ye vizesiz seyahat serüveninde hasar yarattı. Bu faktörleri dikkatli şekilde mercek altına almak, önümüzdeki dönemde Türkiye-AB ilişkilerindeki olası kazanımların kaybedilmemesi için de rehber niteliği taşıyacaktır:

-Hem AB hem de Türkiye’deki siyasi iklim, vize serbestliğinin önünde devasa bir engel olarak belirdi. Küresel ölçekteki mülteci krizinin giderek büyümesi ve AB ülkelerinin göçün öncelikli güzergâhı haline gelmesi, bununla birlikte Batı siyasetinde yabancı düşmanlığı etkisiyle yükselen radikal muhafazakâr söylem, AB’yi göç ve vize

²⁰ İlgili AB müktesebatına ulaşmak için; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133168>

politikalarında giderek kapalı ve korumacı bir yaklaşıma itti. Bundan şüphesiz ki Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu da etkilendi.

Eş zamanlı olarak Türk siyasetinde de benzer nitelikte sert milliyetçi söylem, hâkim dil haline geldi. Türkiye'deki söylem sertliğinde üst üste gerçekleşen seçimlerin önemli etkisi olduğunu belirtmek gerek. Siyasette korumacı, milliyetçi sert söylemlerin oyları konsolide edici niteliği, siyasilerin AB liderleriyle karşılıklı sert atışmaları şeklinde sonuçlandı. Bu da doğal şekilde diyalog ortamını olumsuz etkiledi.

-Türkiye-AB Vize Serbestliği Yol Haritası'nın ve 72 kriterin dizaynı, vize serbestliğinin ötesinde iç işleri, güvenlik ve temel haklara ilişkin yerine getirilmesi zor, kapsamlı bir reform programı gibi tasarlandı. İKV temsilcileri de dâhil olmak üzere konu üzerine çalışmalarını sürdüren uzman kuruluşlar, Komisyonu, 72 kriterin geniş kapsamı sebebiyle sürecin başından bu yana eleştiriyor. Bahsi geçen 72 kriter, yolsuzlukla mücadeleden, uyuşturucuyla mücadele, Roman kökenli vatandaşların entegrasyonu, kolluk birimlerinin koordinasyonuna kadar geniş skalada reformlar öngörüyor. Baştan belirtilmelidir ki, bu Türkiye'ye özel tasarlanmış bir durum değil. Diğer vize serbestliği diyaloglarında da taraflardan benzer nitelikte kapsam reform beklentisine giriyor AB. Vize ve genişleme politikaları, AB'nin öncelikli yumuşak güç aygıtları.

Nitekim Türkiye gibi yüksek nüfusa sahip, hızla gelişmekte olan ve bölgesel kriz noktalarının kenarındaki bir ülkede, radikal reform hamleleri; Moldova veya Gürcistan gibi küçük ölçekli, az sayıda değişkenin etkilediği ülkelerdeki kadar hızlı ve basit şekilde gerçekleştirilemiyor. Bu, önceliklerini öne sürerken AB'nin hesaba katmadığı bir değişkendi. Dolayısıyla belki de AB açısından bu süreçte çıkarılacak temel derslerden biri şu oldu: Müzakerelerde her kozu silah olarak kullanmaya çalışmak, pek tabii ki geri tepebiliyor. Terörle mücadele mevzuatının reformuna ilişkin kriterde tam olarak bu yaşandı.

-Türkiye'de artan terör olayları ve terörün kamuoyunda yarattığı korku ortamı, dolaylı olarak vize serbestliği diyalogunu da kilitleyen bir faktör haline geldi. Vize serbestliğinin gerçekleşmesi için öne sürülen 72 farklı teknik kriter arasında en fazla tartışılanı, terörle mücadele mevzuatına ilişkin kriter oldu. Yoğun, ısrarlı müzakereler/pazarlıklar gerçekleşse de kritere ilişkin gerekli mesafe bir türlü alınamadı. Günün sonunda, Türk yetkili makamlardan sert demeçler gelirken AB kurumlarının temsilcileri de ısrarlılığı kriterin karşılanması gerektiğini öne sürdü. Bu durum da vize serbestliği diyalogunun Türk kamuoyu açısından en hassas tikanıklığına sebep oldu.

-15 Temmuz gecesi Türk demokrasisine karşı gerçekleştirilen hain darbe girişiminin olumsuz etkileri, Türk kamu yönetimi sisteminin pek çok boyutu gibi, vize serbestliği diyalogunda da görüldü. Darbe girişimi ardından girilen restorasyon ve OHAL döneminde kamu sektörünün birinci önceliği; karar alıcı, uygulayıcı ve

güvenlikten sorumlu birimlerden Fetullahçı terör örgütünün (FETÖ) unsurlarını temizlemek oldu. Dolayısıyla önceliğin, darbe girişiminin sebebi ve sonucu etkenlerin temizlenmesi olduğu bir dönemde, insan kaynağı ve siyasi irade de bu alanlarda yoğunlaştı. Vize serbestliği diyalogu gibi darbe girişimi öncesi dönemin kritik meseleleri ise bir süreliğine rafa kaldırıldı.

İkinci olarak ise, AB'nin darbe girişimi ardından sergilediği hantal tutum, genel itibariyle Türkiye-AB ilişkilerinin olumsuz etkilenmesine, bu çerçevede de vize serbestliğine yönelik reform hamlelerinin siyasi öncelikler listesinde geri plana düşmesine sebep oldu.

-2014 yılında bu yana girilen yoğun reform gündemine rağmen vize serbestliğinin gerçekleşmemiş olmasının Türkiye'de yarattığı reform yorgunluğu (reform fatigue) ve AP'de Türkiye ile müzakereleri askıya alma ihtimalinin yüksek sesle dile getirilmesine varan süreç, sağırlar diyaloguna dönüştü. AB'nin son yıllarda Türkiye ilerleme raporlarında insan hakları alanında Türkiye'ye yönelttiği eleştiriler, vize serbestliği diyalogu da dahil olmak üzere, ilişkilerin her boyutunda Türkiye'nin önüne koyulmaya başladı.

AB'ye Vizesiz Seyahat için Olumlu Siyasi İklim Ufukta

Basit bir retrospektif ve hasar tespit çalışmasının ardından bu değerlendirme notunu olumlu bir gelecek tasavvuruyla sonlandırmak mümkün. Türkiye-AB ilişkilerinin devamlılığını ve gelişimini koruyan da tam olarak duraksama ve gerileme dönemlerinde ortaya koyulan bu ilham verici ve yatıştırıcı yaklaşımlar aslında.

Öncelikle yukarıda altı çizilen, süreci olumsuz etkileyen 5 faktör incelendiğinde, hepsinin siyasi iklimle doğrudan bağlantılı olduğu görülüyor. Başka bir ifadeyle sürecin arafta asılı kalmasında, genel siyasi konjonktürün büyük etkisi var. Teknik süreçte hemen hemen başarıyla sona gelindiğinden ötürü de tarafların karşılıklı olumlu siyasi irade göstermesi ve uzlaşi ikliminin doğması halinde çok hızlı şekilde vize serbestliği düğümünü çözecek adımlar atılabilir.

Dört sebepten dolayı, önümüzdeki dönemde taraflar arasında vize serbestliği diyalogunu çözüme kavuşturacak olumlu bir siyasi iklimin doğması çok olası. İlk olarak, Türkiye-AB Mülteci Uzlaşısı'nın başarısı, tarafların son dönemde ortaya koyduğu etkin işbirliği mekanizmasını oluşturuyor. Mekanizmanın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, Komisyonun son verilerine göre Ege Denizi'nde hayatını kaybeden göçmenlerin sayısı 63 olarak belirlenirken, 2015 yılının aynı döneminde bu sayı 592'ydi. Öte yandan göç yönetiminde işbirliğinin artmasının bir diğer sonucu olarak, öncesinde günde 1.740 göçmen deniz yoluyla Ege Adalarına geçiş yaparken, Uzlaşının ardından bu sayı 90'a indi. Yani etkin işleyen bir Mülteci Uzlaşısı, AB ülkelerinde her geçen gün yabancı düşmanlığının ve AB şüphesizliğinin artmakta olduğu bir ortamda, AB'nin meseleye

hâkim ve çözüm odaklı olduğunu gösterebildiği tek vasıta.²¹ Öte yandan Türk tarafı da vize serbestliğinin gerçekleşmediği bir geri kabul ve mülteci uzlaşısı sistemini kabul etmiyor. Türk yetkili makamları bir noktada Türk kamuoyunun memnuniyetsizliklerine karşılık vermek durumunda kalacak. Bütün bu sebepler, etkin işbirliğinin sürmesi için bir noktada tarafları, soğumakta olan vize serbestliği meselesini orta vadede dolaptan çıkarmaya ve tekrardan gündeme taşımaya itecektir.

İkinci olarak, Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin modernizasyonuna yönelik süreç başladı, etki analizi çalışmaları gerçekleşti ve taraflar Gümrük Birliği'nin hizmetler, kamu alımları ve tarım alanlarını kapsayacak şekilde genişlemesini müzakere etmek üzere müzakere masasına oturmaya hazırlanıyor. Bu müzakereler şüphesiz ki tarafların iletişimini ve birlikte çalışma pratiğini perçinleyecektir. Öte yandan pek çok tarife dışı etken gibi vize uygulaması ve Türk iş adamlarının, işçilerin AB'de serbest dolaşımı da müzakereler kapsamında gündeme gelecektir. Burada doğacak olumlu bir iklim, aynı olumlu havadan vize serbestliği diyalogunun da etkilenmesini muhakkak ki sağlar.

Üçüncü öncelikli konu ise hem Türkiye hem de AB ülkelerinde 2017 yılında beklenen seçimler. Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşecek olan anayasa değişikliği referandumu sebebiyle hâlihazırda siyaset arenasındaki bütün tarafların birincil ve kritik önceliği referandum hazırlıkları. Hatta AB karşıtı söylemin taşıdığı oy potansiyeli, kampanya döneminde siyasiler tarafından test edilebiliyor, seçmeni konsolide etmeye yönelik bir araç olarak kullanılabilir. Referandumun ardından, sonuçlar ne olursa olsun, belirsizliklerin ortadan kalkması ve söylemin normalleşmesiyle, Türk tarafında hem AB merkezli yatırım çevrelerini ekonomik ve ticari istikrara ikna etmek hem de referandum süreci sebebiyle askıya alınan reformları sürdürmek ve olası kazanımları garanti altına almak adına AB ile diyalog ortamı sağlanacaktır. Bu diyalog ortamının öncelikli olarak vize serbestliği diyalogunu gündeme taşıyacağını tahmin etmek mümkün. 2017 yılı benzer şekilde AB'nin dinamosu niteliğindeki ülkelerde de seçim yılı. Mart ayı içerisinde Hollanda'da, Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında ise Fransa'da kritik seçimler gerçekleşecek. Brexit kampanya örneğinde de görüldüğü gibi, Türkiye karşıtı söylem ve uygulamalar son dönem AB siyasetinde azımsanamayacak bir oy potansiyeli taşıyor. Radikal popülist, aşırı muhafazakâr taraflar seçimlerin galibi olmadığı takdirde, yukarıda belirtilen diğer faktörlerle de bağlantılı olarak, 2017 yılının ilk yarısı sona ererken AB'de Türkiye'ye yönelik ılıman bir siyasi tutum tekrardan canlanabilir ve bu da muhakkak ki AB vatandaşlarında da yankı bulacaktır.

Son olarak AB'nin güncel vize politikalarında son dönemde gerçekleşen dönüşümün Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu'na muhtemel olumlu etkilerine de küçük bir parantez açmak yanlış olmaz. AB'nin vize müktesebatında, üçüncü ülkelere tanınan vize serbestliğini, gerekli görülen hallerde askıya alan bir mekanizmanın bulunmaması, hem

²¹ Avrupa Komisyonu, Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration, Basın Duyurusu, 8 Aralık 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_en.htm.

Türkiye hem Ukrayna hem de Gürcistan'ın sürdürdüğü vize serbestliği diyaloglarını zora sokuyordu. AP'de, böyle bir denetim mekanizması oluşturulmadığı takdirde, bahsi geçen 3 ülkeye vize serbestliği sağlanmaması yönünde görüş hâkimdi. 7 Aralık 2016 tarihinde AP ve Konseyin bu mekanizma üzerinde uzlaşmaya varmasının ardından 27 Şubat 2017 tarihinde askıya alma mekanizması Konsey tarafından kabul edildi. Aynı gün, Gürcistan'a yönelik vize serbestliği kararı da onaylanmış oldu. Böylelikle Türkiye'nin yürütmekte olduğu vize serbestliği diyalogunun önündeki bir teknik engel de ortadan kalktı; Türkiye'ye vize serbestliği konusu AP'nin önüne geldiğinde, AP üyelerinin müktesebattaki eksikliklerin arkasına saklanma şansı kalmadı.

Sonuç Yerine: Söylem Değişikliğine Her Zamankinden Çok İhtiyaç Var

2016 yılının Mart ayında, Türkiye ile AB arasında peşi sıra zirvelerin düzenlendiği, art arda vize serbestliği diyalogu değerlendirme raporlarının yayımlandığı, pek çok ana akım haber kanalının akşam bültenine AB uzmanlarının katıldığı zamanlardan, 2017 yılının aynı döneminde Gürcistan'a vize serbestliği haberini gazetelerden okuduğumuz, vize serbestliğinden vize serbestliğini askıya alan mekanizmaları incelediğimiz; tamamen zıt bir tabloya gelindi.

Çalışma boyunca sürecin aşamaları ve teknik boyuta ilişkin güncel durum ortaya koyuldu. Nitekim esas vurgulanmak istenen, böyle bir karamsar tabloda dahi, siyasi iklim/diyalog ortamı olduğu takdirde, vize bariyerinin ortadan kalkmasının önünde en küçük mani olmadığıdır. Siyasi iklimin değişimi ise ancak söylem değişikliğiyle sağlanabilir. Karşılıklı olarak tarafları dışlayıcı söylemden; Türkiye'nin OHAL şartları altında, pek çok tehditle karşı karşıya olduğu, AB'nin ise tarihinin en büyük varoluş krizini yaşadığı durumsalda ortak çıkarlara odaklanılması gerekiyor. Nitekim bu tür bir yaklaşımın uygulamaya koyulması, tarafların müzakere tutumlarında değişiklikler gerektiriyor.

Öncelikli olarak AB, Türkiye ile vize serbestliği veya üyelik süreci fark etmeden müzakereleri, dayatmacı yaklaşımı bir kenara bırakarak sürdürmeli ve modern müzakere tekniklerine uygun şekilde, karşı tarafın toplumsal hassasiyetlerini de göz önüne almalı. Örneğin Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyalogu'ndaki teknik uyum sürecinin terörle mücadele mevzuatına ilişkin konularda düğümlenmesinde böyle bir yaklaşım eksikliğin payı var.

Türkiye açısından ise iki konunun dikkate alınması önem taşıyor. İlk olarak, vize serbestliği sürecindeki reform yorgunluğu (*reform fatigue*) kabul edilebilir olsa da, her reform hamlesinin külfettense kazanım olduğunun hatırlanması gerekiyor. İkinci olarak ise, ticarete, adli işbirliğinde, göç yönetiminde veya uluslararası ilişkilerin pek çok diğer alanında Türkiye'nin en etkin ve faydalı işbirliği oluşturabileceği bölgesel aktörün AB olduğunu hatırlamak şüphesiz ki Türkiye'nin küresel sistemdeki rolü açısından da mühim.