

TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE DİYALOĞU

MEHMET UĞUR EKİNCİ



TÜRKİYE-AB
GERİ KABUL ANLAŞMASI
VE VİZE DİYALOĞU

COPYRIGHT © 2016

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 64
I. Baskı: 2016
ISBN:

Uygulama: Hasan Suat Olgun
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE DİYALOĞU

Mehmet Uğur EKİNCİ



SETA

SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

İÇİNDEKİLER

ÖZET | 7

GİRİŞ | 9

SÜREÇLERİN ANA HATLARI | 11

AB'NİN GKA VE VİZE DİYALOĞU MEKANİZMALARI | 11

TÜRKİYE-AB GKA VE VİZE DİYALOĞUNUN TARİHÇESİ | 16

GERİ KABUL ANLAŞMASI (GKA) | 21

ANLAŞMANIN İÇERİĞİ | 21

UYGULAMALAR VE BEKLENTİLER | 23

VİZE DİYALOĞU | 37

VİZE SERBESTİSİ YOL HARİTASI | 37

TÜRKİYE'NİN ANLAŞMAYA KOYDUĞU MEŞRUHATLAR | 38

AB'NİN DEĞERLENDİRMELERİ | 40

VİZE SERBESTİSİ TANINMAZSA NE OLACAK? | 49

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER | 53

EK: TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASININ TAM METNİ | 61

ÖZET

16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye ve Avrupa Birliği arasında Geri Kabul Anlaşması imzalanmış ve 1 Ekim 2014 tarihinde kısmen yürürlüğe girmiştir. 2015 yılında başlayan mülteci krizi üzerine AB, Türkiye’den anlaşmayı tamamen yürürlüğe koymasını talebinde bulunmuştur. Müzakereler sonucunda 29 Kasım 2015 tarihinde kabul edilen Ortak Eylem Planı uyarınca anlaşmanın 1 Haziran 2016’da tam olarak uygulamaya konmasına karar verilmiştir. İki taraf arasında bu anlaşmaya ve bir yol haritasına bağlı olarak yürütülen vize diyalogu da böylelikle hızlandırılmış, Türkiye’nin yol haritasındaki kriterleri büyük ölçüde yerine getirmesi üzerine Avrupa Komisyonu, Türk vatandaşlarının Schengen bölgesine vizesiz seyahat edebilmeleri için tavsiye kararını 4 Mayıs 2016’da yayımlamıştır. AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu’nda yapılacak oylamaların neticesinde bu kararın Haziran 2016’da yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ne var ki AB kurumlarının Türkiye’nin vize yol haritasındaki gereklilikleri tam olarak yerine getirmediğine dair görüşünü devam ettirmesinden dolayı her iki süreç de beklenen şekilde neticelenmiş değildir.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve vize diyalogunu konu alan bu çalışma, iki sürecin geçirdiği aşamaları, anlaşma ve yol haritasının kapsamını, AB’nin Türkiye’den beklentilerini ve Türkiye’nin atmış olduğu adımları değerlendirmekte, uygulamaların geleceğine dair tartışma ve öngörülerde bulunmaktadır.

GİRİŞ

Son on yıldır inişli-çıkışlı bir grafik çizen Türkiye-AB ilişkileri, 2013 yılının sonlarında imzalanan Geri Kabul Anlaşması (GKA) ve başlatılan vize diyalog süreciyle farklı bir boyut kazanmıştır. Böylece iki taraf arasında üyelik müzakerelerinin dışında bir ilişki düzlemi oluşmuş, karşılıklı taahhütlerin yerine getirilmesine yönelik birçok adım atılmıştır. 2015 yılında Avrupa'nın büyük bir mülteci kriziyle karşı karşıya kalması, geri kabul ve vize serbestisi süreçlerini siyasi gündemin önemli bir maddesi haline getirmiş, 29 Kasım 2015 tarihinde yapılan Türkiye-AB zirvesinde bu iki sürecin hızlandırılmasına karar verilmiştir. Mart 2016'da gerçekleşen zirvelerde yapılan güncellemelerin sonucunda, GKA'nın tam olarak uygulanmasına 1 Haziran 2016'da başlanması ve aynı tarihte Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkının tanınması üzerinde anlaşılmıştır. Bununla birlikte konuyla ilgili tartışmalar devam etmektedir.

Türkiye'nin AB ile imzaladığı GKA ve bunun karşılığında Türk vatandaşlarına önerilen vize serbestisi, iki tarafa önemli getiriler sağlamakla beraber bazı belirsizlik ve riskleri de içinde barındırmaktadır. GKA'nın Avrupa'ya yönelik yoğun göç dalgaları karşısında uygulanabilirliği, mültecileri kapsayıp kapsamadığı gibi konularda farklı görüşler ortaya atılmakta, anlaşmayı üçüncü ülke vatandaşları için uygulamaya koymanın uzun vadede Türkiye için doğurabileceği riskler konusunda tartışmalar devam etmektedir. Mülteci krizinin ortaya çıkmasının ardından AB ile Türkiye arasında yaşanan siyasi yakınlaşma vize serbestisinin kısa vadede uygulamaya konacağı yönündeki beklentileri artırmış olmakla beraber, vize diyalog sürecinin nasıl sonuçlanacağı konusundaki belirsizlik tamamen ortadan kalkmış değildir. Türkiye vize

serbestisini GKA'nın uygulanması için olmazsa olmaz bir şart olarak gördüğünden, bu belirsizlik GKA'nın geleceğini de etkilemektedir.

Türkiye-AB arasında imzalanan GKA'yı ve halen devam etmekte olan vize serbestisi sürecini konu alan bu çalışma, iki sürecin geçirdiği aşamaları, anlaşma ve yol haritasının kapsamını, AB'nin Türkiye'den beklentilerini ve Türkiye'nin atmış olduğu adımları değerlendirmekte, uygulamaların geleceğine dair tartışma ve önerilerde bulunmaktadır.

SÜREÇLERİN ANA HATLARI

AB'NİN GKA VE VİZE DİYALOĞU MEKANİZMALARI

AB, 1990'lerden bu yana dışarıdan göçü kontrol altında tutmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirmektedir. Bazı üye ülkeler arasında 14 Haziran 1985 tarihinde Schengen Anlaşması imzalanarak ortak vize rejimi için ilk büyük adım atılmış, anlaşmanın uygulanmasına dair 1990'da imzalanan Schengen Sözleşmesi'nde ise ortak vize ve sınır güvenliği politikalarının çerçevesi çizilmiştir. Bu sözleşmede, anlaşmaya taraf ülkelerin ortak bir vize politikası belirlemeleri ve üçüncü ülke vatandaşlarının Schengen bölgesine tek tip vizeyle girmeleri karara bağlanmıştır (madde 9 ve 10). Schengen bölgesi sınır kontrollerinin de ortak bir politika halinde yürütülmesi ve hiçbir taraf ülkenin diğerlerinin onayı olmadan bunda bir değişikliğe gitmemesi üzerinde anlaşılmıştır (madde 136). Bir üçüncü ülke vatandaşının geçerli vize olmadan Schengen bölgesine gelmesi durumunda bundan taşıyıcı havayolu ve denizcilik firmalarının sorumlu tutulacağı belirtilerek taşıyıcı firmalardan bu konuda gerekli tedbirleri almaları istenmiştir (madde 26).¹

Schengen bölgesinin zamanla genişlemesi ve sınırlarının doğuya kaymasıyla beraber AB, çevre ülkelere yasa dışı göç ve sınır yönetimi alanlarında teknik ve maddi desteğe hız vermiştir. Buradaki temel amaç, göç hareketleri üzerinde kurulacak denetim ve kontrolün AB'den mümkün olduğunca uzakta gerçekleştirilmesi ve hatta bu konudaki sorumluluğun başka devletlere yüklenmesidir.²

1. Schengen Anlaşması'nın orijinal metni için bkz. Convention Implementing The Schengen Agreement, 14 Haziran 1985, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML), (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016)

2. Andrew Geddes, "Borders, Territory, and Migration in the European Union: From the Politics of Migration in Europe to the European Politics of Migration", der. Oliver Schmidtke ve Saime Özçürümez, *Of States, Rights, and Social Closure*, (Palgrave Macmillan, New York: 2008), s. 216-218.

AB'nin düzensiz göçle mücadele stratejilerinden bir diğerini ise geri kabul anlaşmaları (GKA) oluşturur. GKA kısaca bir ülkenin başka bir ülkede kanunsuz olarak bulunan kişileri kendi topraklarına yeniden kabul etmesini öngören bir anlaşmadır. Bu kişiler, geri kabul eden ülkenin vatandaşı veya vatansız olabilecekleri gibi bu ülkenin topraklarından kanunsuz olarak buldukları ülkeye geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşları da olabilirler. 1990'ların ortalarından itibaren ortak bir geri gönderme prosedürü belirleyen AB, çeşitli ülkelere geri kabul düzenlemeleri önermiş, 2000'lerin başlarından bu yana 17 ülkeyle ikili GKA'lar imzalamıştır (bkz. Tablo 1). Halen beş ülkeyle (Fas, Çin, Cezayir, Belarus, Tunus) geri kabul müzakerelerine devam etmektedir.

| TABLO 1. AB İLE GKA'SI BULUNAN ÜLKELER | |
|--|---------------------|
| ÜLKE | GKA YÜRÜRLÜK TARİHİ |
| Hong Kong | 1 Mart 2004 |
| Makao | 1 Haziran 2004 |
| Sri Lanka | 1 Mayıs 2005 |
| Arnavutluk | 1 Mayıs 2006 |
| Rusya | 1 Haziran 2007 |
| Ukrayna | 1 Ocak 2008 |
| Makedonya | 1 Ocak 2008 |
| Bosna-Hersek | 1 Ocak 2008 |
| Karadağ | 1 Ocak 2008 |
| Sırbistan | 1 Ocak 2008 |
| Moldova | 1 Ocak 2008 |
| Pakistan | 1 Aralık 2010 |
| Gürcistan | 1 Mart 2011 |
| Ermenistan | 1 Ocak 2014 |
| Azerbaycan | 1 Eylül 2014 |
| Türkiye | 1 Ekim 2014 |
| Yeşil Burun | 1 Aralık 2014 |

GKA, göç veren ve transit ülkeler için doğurabileceği potansiyel maliyetler bakımından riskli bir anlaşmadır. Günümüzde düzensiz göçün ana istikameti Avrupa olduğu için bu anlaşmalar, AB'den ziyade diğer tarafa sorumluluklar yüklemektedir. Bundan dolayı AB, GKA için müzakereye girdiği ülkelere anlaşmanın imzalanması ve gereğince uygulanması karşılığında birtakım vize kolaylıkları önermektedir. Vize kolaylıklarının içeriği ve yol haritası her ülkeye yönelik özel olarak belirlenmektedir. Örneğin GKA imzalanmış bazı ülkelerin vatandaşlarına Schengen vizesi başvurularında işlem ve prosedürlerin kısaltılması, başvuru ücretinin düşürülmesi, bazı kişilere çoklu giriş hakkı tanınması gibi kolaylıklar sağlanmıştır. Halen AB ile Ukrayna, Rusya, Gürcistan, Erme-

nistan, Azerbaycan ve Yeşil Burun arasında yürürlükte bulunan vize kolaylığı anlaşmaları mevcuttur.

AB, GKA imzaladığı bazı ülkelerle ise kısa süreli vizeleri kaldırmıştır. Örneğin GKA'ların yürürlüğe girmesinin ardından AB, 2009 yılında Sırbistan, Karadağ ve Makedonya, 2010 yılında Arnavutluk ve Bosna-Hersek, 2014 yılında da Moldova vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkı tanımıştır. AB ile GKA'sı bulunan ülkelerden Ukrayna ve Gürcistan'ın yanı sıra kendisini tanıyan üye ülkelerle ayrı ayrı geri kabul anlaşmaları imzalayan Kosova, vize serbestisi için gerekli kriterleri karşılamış ve Avrupa Komisyonu bu üç ülkeyle vizelerin kaldırılması için tavsiye kararlarını 2016 yılının ilk yarısında yayımlamıştır.³ Konsey ve Parlamento'da yapılacak oylamaların sonucunda söz konusu ülkelerin Schengen bölgesindeki vize muafiyetinin yürürlüğe girmesi beklenmektedir. AB'nin Doğu Ortaklığı kapsamındaki bir diğer ülke Belarus'la ise GKA ve vize serbestisi süreçleri eş zamanlı olarak sürdürülmektedir.

AB'nin bir ülkeyle yürüttüğü vize serbestisi diyalogu, o ülkeyle geri kabul anlaşmasının imzalanması ve uygulamaya konmasına bağlı olmanın yanısıra söz konusu ülkenin gerçekleştirmesi gereken reformları içeren bir yol haritasını esas alır. Yol haritasında belge güvenliği, düzensiz göçle mücadele, sınır yönetimi, kamu düzeni, kamu güvenliği, dış ilişkiler ve temel haklar gibi ana başlıklar altında ele alınan reformların detayları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Hükümetlerin yol haritası uyarınca attıkları adımlar, AB uzmanlarınca dikkatlice incelenmekte ve buna göre vize serbestisine dair olumlu veya olumsuz görüşler Komisyon'a iletilmektedir. Komisyon, reform ve uygulamalardan tatmin olduğu takdirde, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'ne vizelerin kaldırılmasını önermektedir. Parlamento ve Konsey tasarımı kabul ettiği takdirde vize serbestisi yasalaşmaktadır. Parlamento'daki oylamada salt çoğunluğa bakılırken Konsey'deki oylamada nitelikli çoğunluğa, yani üye ülkelerin en az yüzde 55'ini ve AB nüfusunun en az yüzde 65'ini temsil edecek sayıda olumlu oya ihtiyaç vardır. Schengen vize rejimini benimsemeyen Birleşik Krallık ve İrlanda bu oylamada oy kullanmadığından nitelikli çoğunluk için gerekli oranlar bu iki ülke dışarıda kalacak şekilde hesaplanmaktadır.

Parlamento'nun tasarımı kabul etmemesi durumunda tasarı yine Konsey'e gönderilmekte ve Konsey'in görüşleri alındıktan sonra ikinci kez Parlamento'ya gitmektedir. Parlamento tasarının bu halini kabul ederse tasarı yasalaşmakta, reddederse süreç olumsuz sonuçlanmaktadır. Parlamento tasarının üzerinde değişiklik önerirse tasarı Konsey'e gönderilmekte, eğer Konsey bu değişiklikleri uygun bulursa süreç yine olumlu sonuçlanmaktadır. Konsey'in katılmadığı noktalar ol-

3. Avrupa Komisyonu, "European Commission Proposes to Lift Visa Obligations for Citizens of Georgia", Brüksel, 9 Mart 2016; Avrupa Komisyonu, "European Commission Proposes Visa-free Travel for Citizens of Ukraine", Brüksel, 20 Nisan 2016; Avrupa Komisyonu, "European Commission Proposes Visa-free Travel for the People of Kosovo", Brüksel, 4 Mayıs 2016.

duğu takdirde tasarı, Komisyon, Konsey ve Parlamento üyelerinin oluşturduğu bir uzlaşma komisyonunda son şekline getirilmektedir. Metnin son hali yukarıda belirtildiği şekilde Konsey ve Parlamentoda ayrı ayrı oylanmaktadır. Süreç, kurumlardan her ikisinin de olumlu oy kullanması durumunda olumlu, aksi takdirde olumsuz sonuçlanmaktadır. Sürecin herhangi bir aşamada olumsuz sonuçlanması durumunda vize serbestisi için Komisyon'un Parlamento ve Konsey'e yeni bir tasarı sunması gerekmektedir.⁴

| KOMİSYON'UN TEKLİFİNİN YASALAŞMA PROSEDÜRÜ | | |
|---|---------------|-------------------|
| Adım-1: İlk Okuma | | |
| Parlamento | Konsey | SONUÇ |
| Kabul | Kabul | Olumlu |
| Kabul | Değişiklik | İkinci Okuma |
| Değişiklik | Kabul | İkinci Okuma |
| Değişiklik | Değişiklik | İkinci Okuma |
| Adım-2: İkinci Okuma | | |
| Parlamento | Konsey | SONUÇ |
| Kabul | - | Olumlu |
| Ret | - | Olumsuz |
| Değişiklik | Kabul | Olumlu |
| Değişiklik | Ret | Uzlaşma komisyonu |
| Adım-3: Uzlaşma Komisyonu | | |
| Uzlaşma Komisyonu | | SONUÇ |
| Uzlaşma yok | | Olumsuz |
| Uzlaşma | | Üçüncü Okuma |
| Adım-4: Üçüncü Okuma | | |
| Parlamento | Konsey | SONUÇ |
| Kabul | Kabul | Olumlu |
| Ret | Kabul | Olumsuz |
| Kabul | Ret | Olumsuz |
| Ret | Ret | Olumsuz |

Vize yol haritası uyarınca gerçekleştirilmesi istenen reformlar, GKA'da da olduğu gibi AB'nin iç güvenlik bakımından yararına olacak reformlardır. Nitekim yukarıda da kısaca değinildiği üzere vize politikaları, güvenlik politikalarından ayrı düşünülemez. Devletlerin vize politikalarını belirlerken göz önünde bulundukları en önemli hususlardan biri istenmeyen ziyaretçileri uzak tutmaktır.

4. "The Ordinary Legislative Procedure", AB Konseyi, <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

Vize uygulamaları sayesinde devletler, ülkeye girecek kişiler üzerinde henüz onlar sınıra ulaşmadan denetimde bulunma imkanını elde ederler. Böylece ülkeye yönelecek “zararlı” kişileri bir “uzaktan denetim”e tabi tutmuş olurlar.⁵

Ekonomik, siyasi, toplumsal ve hukuki bakımdan kendi standartlarını oluşturmuş bir devletler üstü kurum olan AB de, vize politikalarını belirlerken öncelikle kendi çıkarlarını ve güvenliğini dikkate almaktadır. Anthony Richmond’un belirttiği gibi, Schengen vize rejimi, varlıklı Avrupa devletlerinin bir araya gelip “kendi imtiyazlı konumlarını” korumak adına istenmeyen kişileri topraklarından uzak tutmak için oluşturulmuş bir mekanizmadır.⁶ GKA ve vize serbestliği süreçlerine de kendi çıkar ve güvenliğini öncelikle yaklaşan AB, özellikle sınır kontrolü ve belge güvenliği alanlarındaki reformların hayata geçirilmesine özel bir titizlik göstermektedir. Üçüncü ülkelerin sınır kontrollerinde AB’nin ortaya koyduğu kriterlerle hareket etmeleri sayesinde AB’ye yönelik seyahat edenler bir ön filtrelemeden geçmektedirler. Böylelikle AB sınırlarındaki yığılmanın ve olası güvenlik risklerinin azaltılması mümkün olmaktadır.⁷

GKA müzakerelerinin vize diyalogu ile beraber yürütülmesinin karşı taraf için de yararlı tarafları vardır. Böylelikle AB ile anlaşmayı imzalayacak olan ülke, vize yol haritasında bahsedilen reformları AB’nin de desteğini alarak yerine getirmekte ve son aşamada AB’den vize kolaylıkları elde edebilmektedir. GKA süreciyle eş zamanlı olarak yürütülen vize diyalogu süreci, AB’ye şartlılık (*conditionality*) prensibine bağlı bir teşvik ve ikna gücü vermektedir. Böylelikle ülkeler, göç ve güvenlik alanındaki birçok reformu vize kolaylığı ya da muafiyeti beklentisiyle sürat ve titizlikle hayata geçirebilmektedir.

Öte yandan, AB’nin GKA’yla vize diyalogunu birbirine endekslemesi, sürecin ister istemez siyasileşmesine sebep olmaktadır. Zira çoğu teknik içerikli reform ve uygulamalar karşısında ülkelere vize serbestliği vaat edilirken bu konudaki nihai karar teknokratlar tarafından değil, üye ülkelerin AB Konseyi ve Parlamentosu’ndaki temsilcileri tarafından alınmaktadır. Dolayısıyla bu kararın alınmasında üye ülkelerin siyasi hesaplarının önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Bu durumda AB ile müzakere durumundaki ülkeler, vizeler konusundaki nihai karar üzerinde Komisyon’un görüşlerinden ziyade üye ülkelerin

5. Bente Puntervold Bø, “The Use of Visa Requirements as a Regulatory Instrument for the Restriction of Migration”, der. Anita Böcker, vd., *Regulation of Migration: International Experiences*, (Amsterdam: 1998), s. 192; Mark B. Salter, “Passports, Mobility, and Security: How Smart Can the Border Be?”, *International Studies Perspectives*, Cilt: 5, Sayı: 1, (Şubat 2004), s. 73; Didier Bigo, “Globalized (In)security: The Field and the Ban-opticon”, der. Didier Bigo ve Anastassia Tsoukala, *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes After 9/11*, (Londra ve New York: 2008), s. 22.

6. Anthony Richmond, *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order*, (New York, 1994), s. 216.

7. Florian Trauner ve Emanuele Manigrassi, “When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU’s Experience with the Western Balkans”, *European Journal of Migration and Law* 16, (2014), s. 127, 135.

o anki siyasi pozisyonlarının etkili olacağı düşüncesiyle reformlara yeterince eğilmeme yoluna da gidebilmektedir.

TÜRKİYE-AB GKA VE VİZE DİYALOĞUNUN TARİHÇESİ

Arka Plan

1980’li yıllara kadar Avrupa ülkelerinin neredeyse hiçbiri Türk vatandaşlarından kısa süreli ziyaretlerinde vize istememiştir. Fakat 12 Eylül 1980 darbesinin ardından Türkiye’den birçok kişinin Avrupa’ya siyasi sığınma amacıyla göç etmesi üzerine bu ülkeler Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başlamışlardır. Halen devam eden bu vize zorunluluğu, çeşitli bakımlardan sorunlu bir durum meydana getirmektedir.

1. Avrupa ülkelerinin Türk vatandaşlarından vize istemelerinin hukuki dayanağı tartışmalıdır. Türkiye ile AET arasında 1970 yılında imzalanan ve 1 Ocak 1973’te yürürlüğe giren Katma Protokol’ün 41. maddesinde tarafların, Protokol yürürlüğe girdikten sonra karşı taraf vatandaşlarının yerleşme ve hizmet sunumu serbestliğini engelleyecek yeni bir düzenleme getiremeyeceği belirtilmektedir. 1 Ocak 1973 itibarıyla Türkiye’ye vize uygulamayan 11 AET ülkesinin 1980 darbesinin ardından vize uygulamaya başlaması ise bu hükümlerle çelişmektedir. Bu çelişki karşısında Avrupa mahkemelerine açılan bazı bireysel davalar kazanılmışsa da AB ülkelerinin Türk vatandaşlarına yönelik vize uygulamaları değişmemiştir.
2. AB, diğer aday ülkelerin vatandaşlarına vize serbestliği tanırken Türk vatandaşları için bunu uzun süre gündeme almamıştır. 1999’dan beri adaylık statüsüne sahip durumdaki Türkiye’ye vize uygulayıp üyelik süreci bakımından Türkiye’yi geriden takip eden Batı Balkan ülkelerine (Kosova hariç) vize uygulamaması ve Ukrayna ve Moldova gibi ülkelere de vize serbestliğini yakında tanıyacak olması, Türkiye’de çifte standartlı bir yaklaşım olarak algılanmaktadır.
3. 1995 yılında AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği Anlaşması imzalanmış, böylelikle Türkiye orijinli mallar Avrupa’da serbest dolaşıma girmiştir. Malların serbest dolaşımı mevcutken Türk vatandaşları Avrupa’ya vizesiz seyahat edememektedirler. Özellikle Avrupalı iş adamları Türkiye’ye kolaylıkla gelip giderken Türk iş adamlarının Avrupa’ya gitmek için vizeye ihtiyaçlarının olması, karşılıklı ticarete eşitsiz bir durum meydana getirmektedir. Türk vatandaşları için hem maddi⁸ hem de psikolojik bir bariyer oluşturan vize zorunluluğunun Gümrük Birliği Anlaşması’nın ruhuna aykırı olduğuna dair görüşler ortaya konmaktadır.⁹

8. Her yıl AB ülkelerine vize başvurusunda bulunan ortalama bir milyon Türk vatandaşının ödediği toplam vize başvuru ücreti 50 milyon avroyu bulmakta, başvuru sürecinde yapılan ekstra masraflarla beraber bu maliyet birkaç kat artmaktadır: “Schengen Başvurularının Devasa Faturası”, Milliyet, 25 Haziran 2015; “300 Milyon Euro Cebimizde Kalacak”, Milliyet, 1 Aralık 2015.

9. Kemal Kirişçi, *Will the Readmission Agreement Bring the EU and Turkey Together or Pull Them Apart?*, CEPS Commentary, 4 Şubat 2014, s. 2; H. Burç Aka ve Nergiz Özkural, “Turkey and the European Union: A Review of Turkey’s Readmission Agreement”, *The European Legacy*, Cilt: 20, Sayı: 3, (2015), s. 9.

4. Türkiye'den Batı Avrupa'ya düzensiz göçün önlenmesi, Türk vatandaşlarına vize uygulanmasında haklı bir gerekçe olmaktan uzaktır.¹⁰ Geçtiğimiz onyıllar içinde Türkiye'nin kaydettiği siyasi normalleşme ve ekonomik performansla eş zamanlı olarak Avrupa'ya giden göçmen ve siyasi sığınmacıların sayısı önemli miktarda düşüş göstermiş hatta Avrupada artan işsizlik ve 2008 krizi gibi sebeplerle giderek birçok kişi iş bulmak için Türkiye'ye gelmiştir. Türkiye'de yapılan anketlere bakıldığında da Türk vatandaşları arasında Avrupa'ya göç etme yönünde güçlü bir niyet gözlemlenmemektedir.¹¹ Günümüzde Bosna-Hersek, Karadağ, Makedonya, Sırbistan ve Arnavutluk'ta kişi başına düşen yıllık gelir Türkiye'den düşük olmasına rağmen bu ülkelerin vatandaşları AB'ye vizesiz seyahat edebilmektedirler. Hatta Dünya Bankası'nın 2014 yılı verilerine göre Türkiye'de kişi başına düşen yıllık gelir, bazı AB ülkeleriyle kıyaslanabilir düzeydedir.¹² Yine aynı verilere göre Türkiye, işsizlik oranı bakımından tam üyeliğe aday dört ülkenin yanı sıra Slovenya, Fransa, Litvanya, İrlanda, GKRY gibi birçok AB ülkesinden daha iyi durumdadır.¹³

Türkiye, yukarıda sayılan haksız durumların giderilmesi için AB'den vize serbestisi talep etmiş, AB ise GKA'nın imzalanması ve uygulanmasına bağlı olarak Türkiye'ye birtakım vize kolaylıkları önermiştir. Bu sebeple iki taraf arasındaki GKA müzakereleri oldukça uzun sürmüştür.

AB, Türkiye ile bir GKA imzalanmasını 2000'li yılların başlarında gündeme getirmiştir. Avrupa Komisyonu, AB Konseyi'nin bu konudaki müzakere direktiflerini 28 Kasım 2002 tarihinde kabul etmesinin ardından anlaşma önerisini 10 Mart 2005 tarihinde Türkiye'ye sunmuş, öneri üzerinde iki taraf arasındaki müzakereler 27 Mayıs 2005 tarihinde başlamıştır. Yaklaşık bir buçuk yıl içerisinde gerçekleştirilen dört turun ardından müzakereler görüş ayrılıkları nedeniyle donmuş, 2009 yılında yeniden başlamıştır. AB'nin 17 Aralık 2009'da Türkiye'ye sunduğu yeni taslak metin üzerinde sürdürülen müzakereler olumlu yönde ilerlemiştir. 21 Haziran 2012 tarihinde AB Konseyi ve Türkiye temsilcileri, anlaşma metnini Brüksel'de paraflamışlardır. Aynı gün Konsey, Avrupa Komisyonu'nu Türkiye ile vize serbestliğine yönelik diyaloga girmeye davet etmiştir. Komisyon'a bu yetki verilmiş olmasına rağmen AB Türkiye'den GKA'yı vize serbestliği süreci başlamadan önce imzalamasını beklemiştir. Türkiye'nin bir yılı aşkın süre boyunca anlaşmayı imzalamaması üzerine Konsey,

10. "Cutting the Visa Knot: How Turks Can Travel Freely to Europe", *ESI Report*, 21 Mayıs 2013, http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=139, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016)

11. Alper Baysan, "Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation: The Case of the EU's Visa Regime towards Turkey", *Journal of Contemporary European Research*, Cilt: 9, Sayı: 5, (2013): s. 742-743.

12. Türkiye'de satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen yıllık milli gelir Bulgaristan'a göre yüksek olup Romanya ve Hırvatistan'dan çok az farkla düşüktür: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

13. İlgili veriler için bkz. http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

anlaşma parafe edildiğinde vize serbestliğinin “tedrici ve uzun vadeli bir perspektifle” değerlendirileceğini belirtmiş olduğu halde,¹⁴ Türkiye’nin tutumunu yumuşatması için vize serbestliğinin müzakereye açılmasını kabul etmiştir. Aylar süren müzakereler sonucunda vize serbestisi için bir yol haritası üzerinde anlaşılmıştır. Nihayet 16 Aralık 2013 tarihinde AB İçişleri Komiseri Cecilia Malmström’ün Ankara’ya gelmesiyle AB ile Türkiye arasında GKA imzalanmış, anlaşmayla beraber imzalanan mutabakat metniyle vize serbestliği için diyalog süreci de resmen başlatılmıştır.

AB’nin GKA’nın imzalanması karşısında Türkiye’yle vize serbestliğini müzakere etmeyi kabul etmesinin ana sebebinin Türkiye üzerinden kanunsuz yollarla Avrupa’ya geçecek göçmenleri engellemek olduğu anlaşılmaktadır. Avrupa’ya düzensiz göçün ana yollarından biri olan Türkiye’nin GKA’yı imzalayarak sınır güvenliği ve kontrollerinde AB ile işbirliği yapması, Avrupa’yı düzensiz göçe karşı koruyacak önemli bir tedbir olacağından AB, Türkiye’nin ısrarlı tutumu karşısında vize serbestliğini müzakere etmeye razı olmuştur. Ayrıca anlaşma imzalandığında henüz yeterli geri kabul kapasitesine sahip durumda olmayan Türkiye’nin geri kabul kapasitesini artırması ve üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalaması için AB tarafından üç yıllık bir süre tanınmıştır.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, 25 Haziran 2014 tarihinde TBMM’nin uygun bulmasının ardından 1 Ekim 2014’te resmen yürürlüğe girmiştir.¹⁵ GKA yalnızca Türk vatandaşlarını, vatansızları ve Türkiye ile ikili geri kabul anlaşmaları bulunan üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde yürürlüğe girerken, diğer üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren başlanması öngörülmüştür. Fakat 2015 yılı ortalarından itibaren Avrupa’ya yönelik düzensiz göçlerin yoğunlaşmasıyla iki taraf bu takvimde değişikliğe gitmek üzere anlaşmıştır.

29 Kasım 2015 Türkiye-AB Zirvesi

Türkiye GKA’yı yürürlüğe koyduğu esnada, Avrupa ülkelerine başta Suriye’den olmak üzere Asya ve Afrika’nın çeşitli bölgelerinden düzensiz göçler beklenmedik bir biçimde artış göstermeye başlamıştır. Bu göç dalgasının ne zaman sona ereceğinin belirsiz oluşu, AB’yi çevre ülkelerle sınır güvenliğinin sağlanması ve düzensiz göçün önlenmesi konularında işbirliğini geliştirmeye yöneltmiştir. Bu bağlamda AB, düzensiz göçün durdurulması için en kritik gördüğü ülkelere biri olan Türkiye’ye siyasi ilişkilerin kuvvetlendirilmesi ve birtakım teşvikler karşılığında düzensiz göçün yönetimi ve sınır güvenliği alanlarında reformları hızlandırmasını öngören bir Ortak Eylem Planı önermiştir.¹⁶ İki taraf arasında yü-

14. AB Konseyi, “Council Conclusions on Developing Cooperation with Turkey in the Areas of Justice and Home Affairs”, Lüksemburg, 21 Haziran 2012.

15. Anlaşmanın tam metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1-1.pdf>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

16. Avrupa Komisyonu, “EU-Turkey Joint Action Plan”, Brüksel, 15 Ekim 2015.

rütülen müzakereler, 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel’de toplanan Türkiye-AB zirvesinde varılan anlaşmayla neticelenmiş, Ortak Eylem Planı’nın harekete geçirilmesi karara bağlanmıştır. Buna göre iki taraf, sınır güvenliğinin sağlanması, insan kaçakçılığının önlenmesi, terörle mücadele gibi konularda eşgüdümlü hareket edeceklerini açıklamışlardır. Türkiye, GKA’yı üçüncü ülke vatandaşları için yürürlüğe koyma tarihini 1 Haziran 2016 olarak yeniden belirlerken bunun karşılığında AB Türkiye’ye kapasite artırımı ve Türkiye’deki düzensiz göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılmak üzere 3 milyar avroluk ek kaynağı da içeren bir maddi destekte ve gerektiğinde teknik yardımda bulunacağını taahhüt etmiştir. GKA’nın tam olarak uygulanmasına endeksli bir süreç olan vize diyalogunun takvimi de böylelikle erkene çekilmiş, AB’nin Türk vatandaşlarına uyguladığı kısa süreli vizelerin kaldırılmasına yönelik adımların 2016 yılı içinde atılmaya başlanması ve “yol haritasındaki gereklilikler karşılandığı takdirde” sürecin Ekim ayına kadar tamamlanması hedeflenmiştir. Zirvede ayrıca Türkiye’nin tam üyelik müzakerelerine yeni fasılların açılmasıyla ivme kazandırılması ve iki tarafın düzenli üst düzey zirveler ve diyalog mekanizmalarıyla devamlı iletişim halinde olması kararlaştırılmıştır.¹⁷

Alınan bu kararlarla sınır güvenliği ve göç yönetimi konularında AB ile Türkiye arasındaki işbirliğinin hızlandırılması ve yoğunlaştırılmasına çalışılırken iki taraf arasındaki külfet paylaşımı daha somut bir hale getirilmiş olmaktadır. İki tarafın karşı karşıya kaldığı “ortak zorluklar” olarak nitelendirilen bu konularda güçlendirilecek dayanışmanın siyasi, ekonomik ve stratejik alanlara da olumlu katkıda bulunması beklenmektedir.

29 Kasım zirvesinin ardından Türkiye Cumhuriyeti hükümeti, vize serbestisi için gereken reformların yerine getirilmesi için çalışmalarını hızlandırmıştır. Vize yol haritasındaki bazı hususların ivedilikle tamamlanması 64. Hükümet’in 10 Aralık 2015’te yayımlanan 2016 yılı eylem planında hedeflenmiştir.¹⁸ 11 Aralık 2015 tarihinde Başbakan Ahmet Davutoğlu başkanlığında toplanan Reform Eylem Grubu, vize serbestisinin Ekim 2016’da yürürlüğe girmesini hedef olarak belirleyerek bu doğrultuda Türkiye’den beklenen adımların süratle atılacağını açıklamıştır.¹⁹ Bu sırada yönetmeliklerle yapılabilecek mevzuat değişiklikleri de süratle yerine getirilmiştir. Örneğin 15 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelikle, geçici koruma altındaki yabancılara çalışma izni için başvuru hakkı tanınmıştır.²⁰

17. AB Konseyi, “Meeting of Heads of State or Government with Turkey-EU-Turkey Statement, 29/11/2015”, Brüksel, 29 Kasım 2015.

18. Eylem planının tam metni için bkz. <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet-eylem-planı-kitap.pdf>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

19. Toplantıda yapılması kararlaştırılan reformların listesi için bkz. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=50136&l=1>

20. Yönetmelik için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160115-23.pdf>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

Mart 2016 Türkiye-AB Mutabakatı

Mülteci krizine kendi aralarında çözüm bulamayan AB ülkeleri, Türkiye ile GKA yürürlüğe girinceye kadar geçecek zamanda düzensiz göçün kontrol altına alınabilmesi konusunda yeni tedbir arayışlarına girmişlerdir. Türkiye'nin ortak külfet paylaşımı konusundaki olumlu tutumu sayesinde, 7 Mart 2016 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen Türkiye-AB zirvesinde bir dizi önemli karar üzerinde mutabakata varılmıştır. Alınan bu kararlar üye ülkeler arasında bir süre tartışılmış ve 17-18 Mart tarihlerinde yapılan AB Konseyi zirvesinin sonucunda netlik kazanmıştır.

Buna göre Türkiye, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren kendi toprakları üzerinden Ege'deki Yunan adalarına geçen bütün düzensiz göçmenleri geri almayı kabul etmiştir. Türkiye ile Yunanistan arasında 2002 yılından beri yürürlükte olan geri kabul sözleşmesine dayanan ve geri gönderimlerin hızlandırılmış bir şekilde uygulanmasını öngören bu uygulama, Ege denizi üzerinde yoğunlaşan düzensiz göç ve insan kaçakçılığını caydırmayı ve istenmeyen can kayıplarını ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Türkiye'ye bu şekilde geri gönderilecek her Suriye vatandaşı karşılığında AB ülkelerine bir Suriyeli mülteci alınmasına karar verilmiştir. Bu suretle öncelikle AB ülkelerinin kendi aralarında belirlemiş olduğu 72 bin kişilik kotanın doldurulacağı, daha sonra ise gönüllülük esasına göre Suriyelilerin AB ülkelerine kabulünün devam edeceği açıklanmıştır. Bu süre zarfında Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyelilere gerekli hizmetlerin sağlanması için daha önce taahhüt edilmiş olan 3 milyar avroluk kaynağa ek olarak 2018 yılı sonuna kadar 3 milyar avroluk ek destek verilmesi üzerinde anlaşılmıştır.

Mutabakat metninde vize diyalog sürecine de değinilmiş, Türkiye'nin gereken kriterleri karşılaması durumunda Avrupa Komisyonu'nun en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türkiye ile karşılıklı vizelerin kaldırılması için Konsey'e olumlu görüş bildireceği ifade edilmiştir. Türkiye-AB ilişkilerinin diğer boyutlarına ilişkin kararlar da bulunan mutabakatta, üyelik müzakerelerinde yeni bir faslın açılması, Gümrük Birliği Anlaşması'nın gözden geçirilmesi ve Suriye'de insanların güvenli biçimde yaşayabileceği alanların oluşturulması için ortak çalışmalar yapılması benimsenmiştir.²¹

Mutabakatın açıklanmasının ardından Türkiye Cumhuriyeti hükümeti, Avrupa Komisyonu'nun 4 Mart 2016 tarihinde yayımlanmış olduğu vize yol haritası değerlendirme raporunu dikkate alarak, Komisyon'un bir sonraki değerlendirme raporunu yayımlayacağı 4 Mayıs 2016 tarihine kadar gereken reformların yürürlüğe konması için çalışmalarını hızlandırmıştır. Bu tarihte yayımlanan raporda Komisyon, Türkiye'nin yol haritasındaki kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği kanaatine vararak Konsey ve Parlamento'ya vizelerin kaldırılmasını tavsiye etmiştir.

21. AB Konseyi, "EU-Turkey Statement, 18 March 2016", Brüksel, 18 Mart 2016; Avrupa Komisyonu, "EU-Turkey Agreement: Questions and Answers", Brüksel, 19 Mart 2016.

GERİ KABUL ANLAŞMASI (GKA)

ANLAŞMANIN İÇERİĞİ

Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA,²² temel olarak, Türkiye'den bir AB üyesi ülkeye ya da AB üyesi bir ülkeden Türkiye'ye giriş yapan ve burada yasal statüde bulunmayan kişilerin karşı tarafa iade edilmesini öngörmektedir. Anlaşmaya göre AB ülkeleri, sınırlarına yasa dışı yollarla girmiş veya burada bulunmak için yasal koşulları sağlamayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının, vatansızların ve üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye iadesini isteyebilecektir. Mütakabiliyet esası uyarınca, AB ülkeleri de Türkiye'de kanunsuz olarak bulunan vatandaşlarını ve kendi toprakları üzerinden Türkiye'ye geçmiş olan düzensiz göçmenleri geri kabul etmek zorunda olacaklardır. Fakat şimdiye kadar bu yönde kayda değer bir göç dalgası mevcut olmadığından, GKA esasen Türkiye'ye geri kabul yükümlülüğü getiren bir anlaşma olarak yorumlanabilir.

AB üyesi bir ülkenin, Türkiye'den bir kişinin geri kabulünü talep etmek için kişinin AB'ye Türkiye üzerinden geçmiş olduğunu ve kendisine Türkiye makamlarınca vize ya da ikamet izni düzenlemiş olduğunu belgelemesi gerekmektedir (madde 4/1). Eğer şahsın geçerli bir pasaportu ve Türkiye'ye girmesi için gereken vize, ikamet izni gibi belgeler varsa yazılı bir geri gönderim talebi olmaksızın doğrudan geri gönderilebilecektir (madde 7/3). Gerçek veya sahte bir belge üzerine Türkiye makamlarınca vurulmuş giriş/çıkış damgası, Türkiye'de düzenlenmiş fatura, kredi kartı fişi, makbuz, bilet, kira sözleşmesi gibi

22. Anlaşmanın esas metni için bkz. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0507\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0507(01)). Metnin Türkçe tercümesi raporun sonuna eklenmiştir.

belgeler de geri gönderim için yeterli delil sayılacaktır (Ek 3). Bu tür delillerin mevcut olmadığı durumlar için ise, talep eden devlet tarafından düzensiz göçmenin sınırı yasa dışı biçimde geçtikten hemen sonra yakalandığına dair beyanları, kişinin kimliği hakkında üçüncü kişilerin vereceği bilgiler ve kişinin kendi beyanları da “kesin olmayan karineler” olarak belirtilmektedir (Ek 4). Düzensiz göçmenin Türkiye’den AB topraklarına geçtiği yazılı olarak belgelendirilemediğinde bu tür beyan ve ifadeler de kişinin Türkiye’ye geri gönderilmesi için temel teşkil edebilecektir. Türkiye makamlarının buna itirazı ise, anlaşmada öngörülen süre içerisinde aksi yönde delil göstermek yoluyla mümkün olabilecektir.

AB’ye Türkiye yoluyla geçmiş oldukları ancak “kesin olmayan karineler” ile tespit edilebilen üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların Türkiye’ye iadeleri için beş yıllık bir zaman aşımı süresi mevcuttur. Dolayısıyla bu kişilerden Türkiye’yi beş yıl ve daha fazla süre önce terk etmiş olanlar için geri kabul talebinde bulunulmayacaktır. Türkiye’den geçtikleri belgelendirilebilenler için ise herhangi bir zaman aşımı söz konusu değildir (madde 2/3). Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlardan geri kabul için koşulları haiz kişinin tespiti üzerine geri gönderim yapmak isteyen ülkenin Türkiye makamlarına altı ay içerisinde başvuruda bulunacak, Türkiye makamları bu başvuruya 5 ila 60 gün içinde cevap verecektir (madde 11). Talebin uygun bulunmasını müteakip, şahsın geri gönderimi üç ay içinde tamamlanacaktır. Öte yandan sınırı yasal olmayan yollarla geçtikten hemen sonra yakalananlar üç günlük hızlandırılmış bir prosedürle geri gönderilebilecektir (madde 7/4).

GKA’ya göre aşağıdaki şartları taşıyan kişiler Türkiye’ye iade edilmeyecektir (madde 4/2):

- Türkiye vizesi bulunmayıp Türkiye yolunu yalnızca havaalanı transferi için kullananlar
- AB üyesi bir ülkeden vize veya ikamet izni almış olanlar
- Kendileri için vize şartı bulunmayan bir AB ülkesine girmiş olanlar

Anlaşma çerçevesinde Türkiye’ye gönderileceklerin Türkiye sınırına kadarki ulaşım masraflarını talep eden devlet karşılayacaktır. Bu kişilerin Türkiye’de barındırılmaları ve -şayet üçüncü ülke vatandaşları iseler- ülkelerine gönderilmeleri için gereken masrafları ise Türkiye üstlenecektir (madde 16).

Türkiye ile AB arasında imzalanan GKA, özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında Lizbon Anlaşması’nın dışında kalmayı tercih eden Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka ile AB üyesi olmayan Schengen bölgesi ülkelerini (İzlanda, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn) kapsamamaktadır. Türkiye, vize yol haritasına koyduğu meşruhatlarda, söz konusu ülkeler Türkiye vatandaşlarına vize muafiyeti uyguladıkları takdirde GKA’yı bu ülkelere yönelik de uygulayacağını belirtmiştir.

UYGULAMALAR VE BEKLENTİLER

GKA, AB ve Türkiye açısından farklı anlamlar taşımaktadır. AB açısından bakıldığında GKA, 2000'lerin başlarından beri birçok ülkeyle müzakere edilmiş, rutin içerikli bir anlaşma olmakla beraber bugün ciddi boyutlara ulaşmış durumdaki mülteci krizinin kontrol altına alınması için kritik bir mekanizma olarak görülmektedir. Türkiye için ise anlaşmanın başlıca iki önemi vardır.

Birincisi, anlaşmanın sınır ve göç yönetimine ilişkin yasal ve kurumsal reformların hızlanması ve uygulamaların uluslararası standartlarda verimli hale getirilmesi için hızlandırıcı bir etkisi bulunmaktadır.

İkincisi GKA'nın vize diyalogu ile birlikte yürütülmesinden dolayı Türkiye'nin anlaşmayı yürürlüğe koyması sonucunda, AB'nin Türk vatandaşlarına uyguladığı turistik vizelerin kaldırılması mümkün olacaktır. Türkiye'nin bu yöndeki beklentisi, GKA'nın sürat ve ciddiyetle uygulanması için bir teşvik kaynağı olmuştur.

Türkiye, henüz GKA üzerindeki müzakereler devam etmekteyken 11 Nisan 2013 tarihinde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu kabul etmiştir. Türkiye'deki göçmen ve mültecilerin durumunu düzenleyen bu Kanun'la İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuş, böylece göç yönetiminin tek bir kurumsal çatı altında birleştirilmesi için önemli bir adım atılmıştır. GKA'nın imzalanmasının ardından, 16 Nisan 2014 tarihli ve 2014/6 sayılı Başbakanlık genelgesiyle, ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarından GİGM'e anlaşmanın uygulamaya konması için her türlü desteği vermeleri istenmiştir.²³ Çeşitli kurumlara bağlı birimlerin GİGM'e devriyle müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatı tamamlanmış, yurt dışı teşkilatının da kurulması için çalışmalar başlatılmıştır. Müdürlüğün yasal, idari ve teknik kapasitesinin artırılmasında ve geri gönderme merkezlerinin uluslararası standartlarda yapılandırılmasında Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve yabancı fonlardan da destek alınmıştır.

GKA imzalandığında Türkiye'deki kabul ve barınma merkezlerinin toplam kapasitesi, 2 binden az sayıdaki göçmenin azami 12 ay barındırılmasına imkan vermekteydi. Burada kalanlar bu süre sonunda geçici ikamet vermek suretiyle barınma merkezinden dışarı çıkarılıyordu. Anlaşmanın imzalanmasının ardından hükümet, barınma merkezlerinin artırılması yönünde çalışmalara başlamıştır. 31 Aralık 2013 tarihinde yedi ilde yeni merkezler kurulması için 16,5 milyon liralık ödenek tahsis edilmiştir. Önceden Emniyet Genel Müdürlüğüne (EGM) bağlı olan müstakil kabul ve geri gönderme merkezleri GİGM tarafından devralınmıştır. Yine EGM döneminde başlatılmış olan

23. Genelgenin metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140416-10.htm>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

ve katılım öncesi fonlarıyla (IPA) desteklenen yeni kabul ve geri gönderme merkezi inşa projeleri de GİGM tarafından yürütülmektedir. Türkiye'nin geri gönderme kapasitesinin Haziran 2016 itibarıyla 13 binin üzerine çıkarılması hedeflenmiştir. Bu kapasite artışı, yeni merkezlerin inşasının yanında geçici merkezlerin kurulması veya gerektiğinde kiralanması yoluyla sağlanacaktır.²⁴

Türkiye'nin artan geri kabul kapasitesinin GKA kapsamında geri gönderilecek kişileri ne kadar karşılayabileceğini sağlıklı biçimde kestirmek henüz kolay değildir. Vatansızların iadesine anlaşmanın yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2014 tarihinde başlanmış olmakla beraber, Türkiye'ye geri gönderilecek kişilerin büyük çoğunluğunu iadelerine henüz başlanmamış olan üçüncü ülke vatandaşlarının oluşturması beklenmektedir. Zira Türkiye'den AB ülkelerine kaçak olarak gidip yerleşmiş vatansızların ve AB'de kanunsuz olarak bulunmakta olan Türk vatandaşlarının sayısı oldukça sınırlı iken çeşitli Afrika ve Asya ülkelerine mensup çok sayıda kişinin Türkiye üzerinden kara, deniz ve hava yoluyla AB ülkelerine kaçak olarak geçtiği bilinmektedir. Bundan dolayı, GKA'nın üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanması sonucunda Türkiye'nin çok sayıda göçmeni kabul etmek durumunda kalacağına ve bunun da büyük bir yük getireceğine ilişkin görüşler ortaya atılmaktadır.²⁵

Türkiye'nin GKA kapsamında Avrupa'dan geri gönderilecek kişileri geldikleri ülkelere iade edebilmesi için o ülkelerle arasında ikili geri kabul anlaşmalarının bulunması gerekmektedir. Türkiye bugüne kadar yalnızca 13 ülkeyle (Suriye, Yunanistan, Kırgızistan, Romanya, Ukrayna, Pakistan, Rusya, Nijerya, Yemen, Moldova, Bosna-Hersek, Belarus ve Karadağ) geri kabul düzenlemeleri imzalamıştır. Bunlardan Nijerya, Yemen, Karadağ ile olan anlaşmalar henüz onaylanmamış olup diğerleri resmen yürürlüktedir.²⁶ Türkiye'nin AB ile GKA imzalamasının ardından özellikle kendi üzerinden Avrupa'ya göç veren ülkelerle ikili GKA'lar imzalaması beklenmekteydi. Fakat Aralık 2013'ten bu yana Türkiye yalnızca iki ülkeyle (Belarus ve Karadağ) GKA imzalamıştır. Bu ülkeler ise Türkiye üzerinden Avrupa'ya giden göç güzergahlarının üzerinde yer almamaktadır.

Gelecekte karşılaşılabilecek riskleri önceden önlemek adına Türkiye'nin özellikle AB ile ikili GKA'sı bulunmayan Asya ve Doğu Afrika ülkeleriyle GKA'lar imzalamasında büyük yarar bulunmaktadır. Türkiye, AB ile vize diyalogunun hızlandırıldığı 2016 yılı başlarında 14 Asya ve Afrika ülkesine (Afganistan, Bangladeş, Cezayir, Eritre, Fas, Gana, Irak, İran, Kamerun,

24. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden (GİGM) yetkililerle mülakat.

25. Cenk Aygül, "Visa Regimes as Power: The Cases of the EU and Turkey", *Alternatives*, Cilt: 38, Sayı: 4, (2013), s. 330.

26. Suriye ile olan GKA, ülkedeki mevcut durum nedeniyle fiilen askıdadır. Bu yüzden Türkiye ile AB arasındaki GKA'nın yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2014 tarihinde Suriye uyrukluların Türkiye'ye iade edilmelerine başlanmıştır.

Kongo, Myanmar, Somali, Sudan ve Tunus) GKA'lar önermiştir.²⁷ Ne var ki bu ülkelerin çoğu, siyasi veya ekonomik zorluklar yüzünden GKA imzalamaya isteksizdir. Kaynak veya transit ülkelerle ikili anlaşmanın olmaması durumunda, AB'den GKA kapsamında Türkiye'ye geri gönderilecek üçüncü ülke vatandaşları ancak gönüllü geri dönüşü teşvik yoluyla anavatanlarına geri gönderilebilirler.

Resmi rakamlara göre 2015 yılında Türkiye'de 146.485 düzensiz göçmen yakalanmış olup bunların yüzde 83'ten fazlası Suriye, Afganistan, Irak ve Myanmar uyrukludur. Bir önceki yılın istatistiklerine göre de Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenlerin yüzde 75'inden fazlasını geri kabul uygulamalarının bugün fiilen mümkün olmadığı bu dört ülkenin vatandaşları oluşturmuştur (bkz. Tablo 2). Türkiye ve Suriye arasında bir GKA bulunmaktaysa da bunun ancak savaşın sona ermesi ve iki ülke ilişkilerinin normale dönmesiyle uygulanabileceği açıktır. Türkiye'nin Afganistan ve Myanmar ile geri kabul anlaşmaları bulunmadığı gibi, bu ülkelerin vatandaşı olan düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye girmiş olabileceği İran ve Irak ile de henüz bir GKA imzalanmış değildir. Bu durumda bu ülke vatandaşlarının Türkiye'ye geri gönderilmeleri durumunda Türkiye'nin bu kişileri ülkelere veya Türkiye'ye girdiği ülkeye iade edinceye kadar geri gönderme merkezlerinde barındırması gerekecektir.

9 Eylül 2015 tarihinde yayınlanan AB İade El Kitabı'na göre, aşağıdaki şartları taşıyan yabancı uyruklular, AB topraklarında yasa dışı olarak bulunmaktadır:²⁸

- Oturma izni veya vizelerinin süresi geçmiş olanlar
- Oturma izni veya vizeleri geri alınmış olanlar
- Sığınma başvuruları reddedilenler
- Ülkede bulunma sürelerinin sona erdiği kendilerine bildirilen sığınmacılar
- AB'ye girişleri reddedilecek nitelikte olanlar
- Sınırdan düzensiz giriş yaparken yakalananlar
- Üye devlet topraklarında yakalanan düzensiz göçmenler
- Bir üye devlette kalış izinleri olduğu halde kalış izinleri bulunmayan bir diğer üye devlette yakalananlar
- AB'de kalış izinleri olmayıp AB topraklarından kendi imkanlarıyla ayrılma sürecinde olanlar
- Geri gönderimleri ertelenmiş olanlar

Çoğu son birkaç yılda olmak üzere Türkiye üzerinden Avrupa'ya yüzbinlerce

27. "Türkiye'nin AB'ye Sunduğu Paketin Detayları", *Habertürk*, 12 Mart 2016.

28. Bkz. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf, s. 7-8. AB İade El Kitabı henüz taslak aşamasında olduğundan tavsii niteliğindedir.

düzensiz göçmen geçmiştir. Bu göçmen hareketi iki ana güzergahtan gerçekleşmiştir. Deniz yoluyla İtalya limanlarına ulaşan güzergah, geniş bir alanı kapsayan “Orta Akdeniz güzergahı”nın bir parçasıdır. Türkiye’den deniz ve kara yoluyla Bulgaristan, Yunanistan ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) sınırlarına ulaşan güzergah ise “Doğu Akdeniz güzergahı” olarak adlandırılmaktadır. Mesafenin uzun oluşu dolayısıyla Orta Akdeniz güzergahını kullananların ancak küçük bir bölümü Türkiye’den yola çıkmakta, geçişler çoğunlukla Kuzey Afrika üzerinden olmaktadır.²⁹ Bununla beraber özellikle Suriye’deki iç savaşın şiddetine bağlı olarak Türkiye’den kaçak geçişlerde zaman zaman ani artışlar kaydedilebilmektedir. Doğu Akdeniz güzergahından kaçak geçişler ise 2016 yılının ilk aylarına değin yoğun olarak devam etmiştir. Ocak-Aralık 2015 tarihleri arasında 880.820 kişi bu yoldan Avrupa’ya geçerken yakalanmıştır. Bunlardan 494.103’ü Suriye, 212.721’i Afganistan, 90.917’si ise Irak uyrukludur.³⁰ 2015 yılında AB’ye en çok sığınma talebi yine bu üç ülkenin vatandaşlarından gelmiştir (bkz. Tablo 3). Yunanistan Sahil Güvenlik teşkilatından yapılan açıklamaya göre de 1 Ocak-21 Aralık 2015 tarihleri arasında Yunanistan’a giriş yapan 804.465 düzensiz göçmenden 729.451’inin Suriye, Afganistan ve Irak vatandaşı olduğu tespit edilmiştir.³¹

TABLO 2. TÜRKİYE’DE 2014 VE 2015 YILLARINDA TESPİT EDİLEN DÜZENSİZ GÖÇMENLER: İLK 10 ÜLKE

| Sıra | 2014 | | | 2015 | | |
|------|--------------|--------|-------|--------------|---------|-------|
| | Ülke | Kişi | Yüzde | Ülke | Kişi | Yüzde |
| 1 | Suriye | 24.984 | 42,6 | Suriye | 73.422 | 50,1 |
| 2 | Afganistan | 12.248 | 20,9 | Afganistan | 35.921 | 24,5 |
| 3 | Myanmar | 6.425 | 11,0 | Irak | 7.247 | 4,9 |
| 4 | Eritre | 2.380 | 4,1 | Myanmar | 5.464 | 3,7 |
| 5 | Pakistan | 2.350 | 4,0 | Pakistan | 3.792 | 2,6 |
| 6 | Irak | 1.728 | 2,9 | Gürcistan | 2.857 | 2,0 |
| 7 | Gürcistan | 1.519 | 2,6 | İran | 1.978 | 1,4 |
| 8 | Türkmenistan | 817 | 1,4 | Eritre | 1.445 | 1,0 |
| 9 | Azerbaycan | 766 | 1,3 | Özbekistan | 1.393 | 1,0 |
| 10 | İran | 626 | 1,1 | Türkmenistan | 1.241 | 0,8 |
| | TOPLAM | 58.647 | 100 | TOPLAM | 146.485 | 100 |

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

29. Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 1*, (Ocak-Mart 2015), s. 22.

30. Bkz. “Migratory Routes Map”, Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>, (Erişim tarihi: 9 Mayıs 2016).

31. “Στους 804.465 οι μεταναστες που πέρασαν στην Ελλάδα ή σε χώρα της ΕΕ”, real.gr, 24 Aralık 2015.

| TABLO 3. AB'YE YAPILAN SİĞİNCI BAŞVURULARI: İLK 10 ÜLKE VE TÜRKİYE | | | | | | |
|--|------------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Sıra (2015) | Ülke | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Yüzde (2015) |
| 1 | Suriye | 24.115 | 49.980 | 122.065 | 289.715 | 32,4 |
| 2 | Afganistan | 28.020 | 26.215 | 41.405 | 133.165 | 14,9 |
| 3 | Irak | 13.190 | 10.740 | 21.365 | 91.440 | 10,2 |
| 4 | Kosova | 10.210 | 20.225 | 37.890 | 64.250 | 7,2 |
| 5 | Arnavutluk | 7.500 | 11.065 | 16.950 | 59.225 | 6,6 |
| 6 | Sırbistan | 19.055 | 22.360 | 30.840 | 28.505 | 3,2 |
| 7 | Pakistan | 19.785 | 20.850 | 22.220 | 24.780 | 2,8 |
| 8 | Bilinmeyen | 3.315 | 4.025 | 9.590 | 20.155 | 2,3 |
| 9 | Eritre | 6.400 | 14.485 | 36.945 | 19.200 | 2,2 |
| 10 | Somali | 14.280 | 16.510 | 16.490 | 15.325 | 1,7 |
| 26 | Türkiye | 6.210 | 5.635 | 5.175 | 2.675 | 0,3 |
| | TOPLAM | 335.450 | 431.090 | 627.780 | 894.005 | 100 |

Kaynak: EUROSTAT

| TABLO 4. AB'DE DÜZENSİZ OLARAK BULUNDUĞU TESPİT EDİLENLERİN UYUMLARI | | | | | |
|--|------------|---------|---------|---------|--------------|
| Sıra (2014) | Ülke | 2012 | 2013 | 2014 | Yüzde (2014) |
| 1 | Suriye | 17.050 | 32.025 | 111.345 | 17,8 |
| 2 | Eritre | 6.020 | 10.080 | 50.585 | 8,1 |
| 3 | Afganistan | 34.105 | 23.750 | 39.690 | 6,3 |
| 4 | Fas | 27.880 | 26.780 | 31.820 | 5,1 |
| 5 | Arnavutluk | 18.610 | 27.035 | 31.645 | 5,1 |
| 6 | Pakistan | 29.665 | 24.390 | 23.635 | 3,8 |
| 7 | Hindistan | 16.100 | 15.810 | 17.220 | 2,8 |
| 8 | Ukrayna | 12.555 | 12.060 | 16.600 | 2,7 |
| 9 | Nijerya | 12.095 | 13.840 | 16.175 | 2,6 |
| 10 | Tunus | 17.525 | 12.550 | 16.055 | 2,6 |
| 11 | Cezayir | 17.290 | 14.225 | 15.315 | 2,5 |
| 12 | Sırbistan | 10.420 | 10.495 | 14.120 | 2,3 |
| 13 | Somali | 9.175 | 8.575 | 14.035 | 2,2 |
| 14 | Kosova | 5.180 | 7.925 | 11.840 | 1,9 |
| 15 | Rusya | 10.205 | 15.030 | 10.885 | 1,7 |
| 16 | Bangladeş | 15.360 | 9.490 | 9.900 | 1,6 |
| 17 | Vatansız | 2.060 | 4.220 | 9.805 | 1,6 |
| 18 | Irak | 9.290 | 6.415 | 9.745 | 1,6 |
| 19 | Türkiye | 9.290 | 8.895 | 8.325 | 1,3 |
| | TOPLAM | 433.730 | 429.770 | 625.565 | 100 |

Kaynak: EUROSTAT

Tablo 3 ve 4'teki ülkelerden birçoğunun AB ile geri kabul anlaşmaları bulunması ve/veya AB'ye yönelik düzensiz göç güzergahının Türkiye'den geçmemesi sebebiyle Türkiye-AB arasındaki GKA kapsamında değerlendirilme ihtiyacı bu-

lunmamaktadır. Coğrafi konumları itibarıyla tablolarındaki ülkelerden Türkiye'ye kayda değer miktarda geri gönderim gerçekleştirilecek ülkeler olarak Suriye, Afganistan, Irak, Eritre, Hindistan, Somali ve Bangladeş sayılabilir. Özellikle 2015 yılındaki yoğun düzensiz göç dikkate alındığında eldeki veriler, GKA'nın yürürlüğe girmesinin ardından bir milyondan fazla kişinin Türkiye'ye iade edilebilecek olduğunu düşündürebilir. Öte yandan, geri gönderimlerin bu sayının bir hayli altında kalması beklenmektedir. Çünkü:

1. Bu göçmenlerin tamamı AB'ye Türkiye üzerinden geçmiş değildirler.
2. Göçmenlerin AB'ye Türkiye üzerinden geçmiş olduklarının belgelendirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de kayıt altına alınmaksızın AB'ye geçmiş olanlar için bu belgelendirmenin yapılması kolay olmayacaktır. Bu göçmenler, Türkiye'ye geri gönderilmemek adına farklı bir rotadan geldiklerini beyan edebilirler.
3. Düzensiz olarak AB'ye geçenlerin birçoğu AB ülkelerine iltica başvurusunda bulunmaktadır.
4. Sığınmacı başvurusunda bulunmayan ve başvuruları reddedilen kişilerin ise resmi mercilerce yakalanmaları ve Türkiye'ye yapacakları geri gönderim başvuruları sonuçlanıncaya değin kontrol altında tutulmaları gerekmektedir. Çok sayıda kişinin geri gönderim prosedürlerinin bir arada yürütülmesi birçok üye ülke için kolay olmayacaktır.

Bunların yanı sıra, geri gönderim taleplerinin değerlendirilmesi neticesinde Türkiye bazı kişileri geri almayı belge eksikliği ve benzer sebeplerle kabul etmeyebilir. Türkiye ile Yunanistan arasındaki geri kabul sözleşmesinin uygulanmasında bu durum yaşanmış, Türkiye Yunanistan'ın geri gönderme talebinde bulunduğu kişilerden çok azını kabul etmiştir. Örneğin Ocak-Eylül 2015 arasında Yunanistan 8.727 kişi için geri gönderim başvurusunda bulunmuş, Türkiye 2.395 kişiyi geri almayı kabul etmiş fakat nihayetinde bu kişilerden yalnızca sekizi Türkiye'ye geri gönderilebilmiştir.³² Türkiye makamlarına göre geri kabul sürecinin hukuki ve fiili zorluklarından kaynaklanan³³ bu durum karşısında Yunanistan sınır muhafızlarının deniz ve kara sınırlarında tespit ettiği kaçak göçmenleri Türkiye tarafına geri göndermek gibi anlaşmanın etrafından dolanma girişimleri olmuş,³⁴ bu girişimler Türkiye tarafından protesto edilmiştir. Yunanistan ile mevcut sözleşme kapsamındaki geri gönderimler, 29

32. Gerald Knaus, "The Devil in the Detail: EU-Turkey Refugee Summit in November 2015", ESI, 29 Kasım 2015, www.esiweb.org/rumeliobserver/2015/11/29/the-devil-in-the-detail-eu-turkey-refugee-summit-in-november-2015, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

33. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden (GİGM) yetkililerle mülakat.

34. Human Rights Watch, "Stuck in a Revolving Door: Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the European Union," 26 Kasım 2008, <https://www.hrw.org/report/2008/11/26/stuck-revolving-door/iraqis-and-other-asylum-seekers-and-migrants-greece/turkey>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016); Human Rights Watch, "Yunanistan: Botlara Yönelik Saldırıları Göçmenlerin Hayatlarını Tehlikeye Atıyor", 23 Ekim 2015, <https://www.hrw.org/tr/news/2015/10/23/282584>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

Kasım 2015 zirvesinin ardından hızla artmış,³⁵ Mart 2016 mutabakatıyla ise Yunan adalarından Türkiye'ye hızlandırılmış geri gönderimler başlatılmıştır. Diğer bir deyişle, Türkiye ve AB arasında olağanüstü şartlarda gelişen ve güçlü bir siyasi boyutu bulunan işbirliği ortamı, bu sözleşmenin uygulanmasını doğrudan etkilemiştir.

Öte yandan, geri kabul anlaşmasında kişilerin beyanlarının da geri kabul için “kesin olmayan karine” teşkil edebilmesi, Avrupa'ya Türkiye'den gitmemiş fakat geri gönderilmeleri durumunda geldikleri ülkeye değil de Türkiye'ye gitmeyi tercih edecek olan düzensiz göçmenlerin de bu kapsamda Türkiye'ye gönderilmek istenmesi ihtimalini akla getirmektedir. Geri gönderim süreçlerinde bu ihtimale binaen birçok tartışmanın yaşanacağı şimdiden tahmin edilebilir. Menşe ve transit ülkeleri hakkında yazılı belge bulunmayan üçüncü ülke vatandaşları ve vatan-sızların iade talepleri karşısında Türkiye makamlarının dikkatli olmaları, haddinden fazla sayıda geri gönderimleri önleyecektir.

Sığınma amacıyla ülkelerinden ayrılmış olanların GKA kapsamında Türkiye'ye geri gönderilip gönderilemeyeceği de halen tartışılmakta olan bir konudur. Uluslararası hukukta yer alan ve mültecilerin canlarının tehlikede olduğu bir ülkeye gönderilmemesi (*non-refoulement*) prensibi, geri gönderimlerde kritik bir noktadır. Öyle ki AB topraklarında kanunsuz olarak bulunduğu tespit edilmiş bir kişi eğer ülkesinde hayati tehlike veya baskıya maruz kalacaksa bu ülkeye geri gönderilemez. Bu prensip, üçüncü ülkelere yapılacak geri gönderimler için de geçerlidir. AB'ye gelen sığınmacılar, kendilerine yeterli korumayı sağlayamayacağı düşünülen üçüncü ülkelere de geri gönderilmemektedirler.

Bir AB ülkesi tarafından iltica hakkı tanınmış kişiler ile iltica talebi işlem görmekte olanların gerek AB'nin mülteciler hakkındaki mevzuatı, gerekse GKA uyarınca (madde 18/4) geri gönderilmeleri mümkün değildir. Bununla beraber, her ne kadar insan hakları bakımından tartışmalı olsa da, AB Konseyi'nin uluslararası korumaya ilişkin 2013/32/EU sayılı direktifi, sığınmacıların üçüncü ülkelere geri gönderilmesine imkan vermektedir. Söz konusu belgeye göre, AB topraklarına belirli asgari şartları haiz bir üçüncü ülkeden geçerek geldiği tespit edilen sığınmacıların iltica başvuruları üye ülkelerce reddedilebilir ve bu kişiler “ilk sığınma ülkesi” ya da “güvenli üçüncü ülke” adı altında bu ülkeye geri gönderilebilirler (madde 33-38).³⁶

35. “Türkiye Üzerinden Giden Kaçaklar İade Ediliyor”, *Habertürk*, 1 Mart 2016; “Yunanistan, 81 Ekonomik Göçmeni Türkiye'ye İade Etti”, *Hürriyet*, 11 Mart 2016.

36. Direktifin tam metni için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

**İltica başvurularının AB üyesi ülkelere reddedilebileceği durumlar
(Direktif 2013/32/EU, Madde 33):**

- a) Başvuru sahibine bir başka AB üyesi ülke tarafından uluslararası koruma sağlanmış olması
- b) AB dışındaki bir ülkenin başvuru sahibi için bir “ilk sığınma ülkesi” olarak görülmesi
- c) AB dışındaki bir ülkenin başvuru sahibi için bir “güvenli üçüncü ülke” olarak görülmesi
- d) Reddedilmiş bir başvurunun ardından yapılan ikinci başvuruda başvuru sahibinin lehine yeni bir unsur veya bulguya yer verilmemesi
- e) Kendileri adına velisi tarafından başvuruda bulunmuş olanların ek bir başvuru yapmak için ortada bir gerekçenin olmaması

**İltica başvurularında bir ülkenin “ilk sığınma ülkesi” kabul edilme kriterleri
(Direktif 2013/32/EU, madde 35)**

- a) Başvuru sahibine mülteci statüsünün tanınmış veya tanınabilecek olması
- b) Başvuru sahibinin ülkesine zorla geri gönderilmeyecek ve kendisine yeterli koruma sağlanacak olması

**İltica başvurularında bir ülkenin “güvenli üçüncü ülke” kabul edilme kriterleri
(Direktif 2013/32/EU, madde 38)**

- a) Başvuru sahibinin ırkı, dini, uyruğu, bir sosyal gruba mensup oluşu veya siyasi görüşleri yüzünden hayat ve özgürlüğünün tehdit altında olmaması
- b) İdam cezasının, işkence ve insanlık dışı muamelelerin bulunmaması; hayati tehdit oluşturacak düzeyde bir silahlı çatışma halinin yaşanmaması
- c) Başvuru sahibinin ülkesine zorla geri gönderilmeyecek olması
- d) Başvuru sahibinin işkence ve insanlık dışı muamele göreceği bir yere gönderilmeyecek olması
- e) Başvuru sahibine Cenevre Sözleşmesi uyarınca uluslararası koruma sağlayacak bir iltica başvurusu yapabileceğinin bulunması

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) yaptığı tanımlara da kısaca değinilecek olursa, sığınmacı için etkin koruma sağlanmış olan üçüncü ülkelere “ilk sığınma ülkesi”, sığınmacının geliş güzergahı üzerinde iltica başvurusu yapabileceği üçüncü ülkelere ise “güvenli üçüncü ülke” adı verilmektedir.³⁷ Türkiye, 1951 yılında imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama uyarınca Avrupa dışından gelenlere mülteci statüsü tanımamaktadır. Bundan dolayı uluslararası platformlarda Türkiye halen mülteciler için bir güvenli üçüncü ülke kabul edilmektedir. Vize yol haritasına koyduğu meşruhatlarda Türkiye, GKA'nın üçüncü

37. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, “Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)”, EC/GC/01/12, 31 Mayıs 2001.

ülke vatandaşları söz konusu olduğunda yalnızca üye ülkelere iltica başvurusu yapmayanlara ve iltica başvurusu yapıp başvurusu reddedilenlere uygulanması gerektiğinin altını çizmiştir.

Bununla beraber Suriye iç savaşının son yıllardaki gidişatı bu durumu Suriyeliler özelinde değiştirmiştir. Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi kısıtlılık tercihini benimsemesine ve Avrupa dışından mülteci kabul etmemesine rağmen Suriye'deki savaştan kaçanlara kapılarını açmıştır. 22 Ekim 2014 tarihinde yayımlanan yönetmelikle 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye'den Türkiye'ye sığınma amacıyla gelenler için geçici koruma sağlanmış,³⁸ sonradan kabul edilen diğer yönetmeliklerle de Suriyeli mültecilere tanınan sosyal hak ve imkanlar genişletilmiştir. Bu düzenlemeler Türkiye'yi Suriyeli sığınmacılar için bir "ilk sığınma ülkesi" kabul edilecek duruma getirmiştir. Türkiye ve AB'nin Mart 2016'da vardıkları mutabakat uyarınca Yunan adalarına geçen Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye iadesi de bu sayede mümkün olmuştur. Zira sığınmacıların Yunanistan'a yaptıkları iltica başvuruları, bir "ilk sığınma ülkesi"nden gelmiş olmaları temelinde reddedilebilmektedir. Türkiye'nin Suriyelilere yasal güvence altında bir koruma tanımamış olması durumunda AB ülkelerinin bu kişilerin iltica başvurularını kolaylıkla reddedemeyecekleri açıktır.

Suriyeli sığınmacılar için yapılmış geçici düzenlemenin ötesinde GKA'nın geleceğini de ilgilendiren önemli bir husus ise Türkiye'nin son yıllarda uluslararası korumaya ilişkin yapmış olduğu düzenlemelerin Türkiye'yi bir "güvenli üçüncü ülke" haline getirip getirmediğidir. Zira AB'ye üye ülkelerin Türkiye'yi "güvenli üçüncü ülke" ilan etmeleri durumunda Türkiye üzerinden geçerek üye ülkelerde iltica başvurusu yapan sığınmacıların tamamının başvurularının reddedilmesi ve çok sayıda kişinin³⁹ GKA kapsamında Türkiye'ye geri gönderilmesi mümkün olabilecektir. Bugün bir görüşe göre, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve buna bağlı olarak kabul edilen yönetmelikler yabancı sığınmacılara uluslararası korumaya denk sayılabilecek düzeyde bir güvenlik sağlamakta olup Türkiye, Cenevre Sözleşmesi üzerindeki çekincesini kaldırmaksızın üye ülkelere "güvenli üçüncü ülke" ilan edilebilir.⁴⁰ Hatta bu görüş temelinde, Türkiye'nin Avrupa'ya kendi topraklarından geçmiş bütün mültecileri geri alması, bunun karşılığında her yıl birkaç yüz bin mültecinin AB ülke-

38. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin tam metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>, (Erişim tarihi: 2 Mayıs 2016).

39. Eylül 2015 sonu itibarıyla AB ülkelerinde sonuçlanmayı bekleyen toplam iltica başvuru sayısı 800 bin üzerindedir: "More than 410 000 First Time Asylum Seekers Registered in the Third Quarter of 2015", Eurostat Newsrelease, 10 Aralık 2015.

40. Örneğin bkz. "Turkey as a 'Safe Third Country' for Greece", ESI Background Document, 17 Ekim 2015, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20as%20a%20safe%20third%20country%20-%2017%20October%202015.pdf>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

lerince kabul edilmesi gibi fikirler tartışmaya açılmıştır.⁴¹ Şubat 2016 başlarında Almanya ve Fransa hükümetlerinin girişimleri sonucu Yunanistan hükümetinin Türkiye'yi güvenli üçüncü ülke ilan etme kararı alması⁴² ve bu kararın bir an önce resmileştirilmesi için AB çevrelerince Yunanistan'a çağrıda bulunulması⁴³ bu ülkedeki bütün sığınmacıların yakın bir gelecekte Türkiye'ye geri gönderilme girişimlerinin başlayabileceğini düşündürmektedir.

Uluslararası insan hakları örgütleri ise, Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke kabul edilerek sığınmacıların geri gönderilmesi fikrini sert biçimde eleştirmektedir. Bu örgütler, Türkiye'nin Avrupa dışından gelenlere iltica hakkı tanımaması, yeterli altyapı ve personelin bulunmaması gibi sebeplerden dolayı güvenli bir üçüncü ülke olarak görülemeyeceği düşüncesindedirler.⁴⁴ Konuya daha az eleştirel yaklaşan BMMYK ise AB Konseyi direktifindeki "sığınmacının... iltica başvurusu yapabilme olanağının bulunması" ifadesinin net olmadığını işaret ederek gerekirse bu durumun uluslararası mahkeme yoluyla çözülmesini önermektedir.⁴⁵

Gerçekten de sığınmacıların bir güvenli üçüncü ülke üzerinden geldikleri gerekçesiyle AB dışındaki bir üçüncü ülkeye geri gönderilmeleri hukuki ve insani boyutlarıyla oldukça tartışmalı bir konudur. Göçmenler konusunda en katı tavrı izleyen üye ülkelerden biri olan Macaristan, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nce güvenli görülmeyen⁴⁶ Sırbistan'ı Temmuz 2015'te güvenli üçüncü ülke ilan ederek⁴⁷ sığınmacıları kayıt altına dahi almaksızın bu ülkeye göndermeye teşebbüs etmiş fakat bu taleplerinden çok azı Sırbistan tarafından işleme alınmış

41. Gerald Knaus, "Ein Plan B für Merkel", *Süddeutsche Zeitung*, 21 Ocak 2016.

42. "Hilfe für Athen, Sorge um Schengen", tagesschau.de, 5 Şubat 2016; "Hot Spot Work Intensifies as Greece Agrees to Recognize Turkey as 'Safe' Country", ekathimerini.com, 5 Şubat 2016. Yunanistan'ın Göç İşlerinden Sorumlu Bakan Yardımcısı Yoannis Muzalas, Türkiye'nin kendi vatandaşları için güvenli bir ülke olmadığı, fakat sığınmacılar için yeterli düzeyde uluslararası koruma sağladığı iddiasındadır: "Γιά ννης Μουζάλας: Με πειθώ και κίνητρα στην Ειδομένη", *Η Εποχή*, 28 Mart 2016.

43. Avrupa Komisyonu, "Communication... Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration", Brüksel, 16 Mart 2016, s. 3; "EU Council: Why Greece Should Consider Turkey Safe for Syrian Refugees", neweurope.eu, 9 Haziran 2016.

44. "Rechtsgutachten von PRO ASYL: Türkei ist Kein Sicherer Staat für Flüchtlinge!", *Pro Asyl*, 4 Mart 2016, <https://www.proasyl.de/news/rechtsgutachten-von-pro-asyl-tuerkei-ist-kein-sicherer-staat-fuer-fluechtlinge>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016); Amnesty International, "EU-Turkey Summit: Don't Wash Hands of Refugee Rights", 7 Mart 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-refugees>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016); Eirik Christophersen, "What is a Safe Third Country?", Norwegian Refugee Council, 9 Mart 2016, <http://www.nrc.no/?did=9215457>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016); BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, "UN Rights Chief Expresses Serious Concerns over EU-Turkey Agreement", Cenevre, 24 Mart 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=E>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

45. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, "Legal Considerations on the Return of Asylum-seekers and Refugees from Greece to Turkey as Part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the Safe Third Country and First Country of Asylum Concept", 23 Mart 2016.

46. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, "Serbia As a Country of Asylum", Ağustos 2012, <http://www.unhcr.org/media/UNHCRSerbiaCountryofAsylumScreen.pdf>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

47. "Government has Identified List of Safe Countries", Macaristan Hükümeti, 22 Temmuz 2015, <http://www.kormany.hu/en/news/government-has-identified-list-of-safe-countries>, (Erişim tarihi: 6 Mayıs 2016).

ve sonuçlandırılmıştır.⁴⁸ Macaristan, gerek kendi topraklarında bulunan gerekse Dublin Düzenlemesi uyarınca diğer üye ülkelerden geri gönderilen⁴⁹ sığınmacıların iltica taleplerini güvenli bir üçüncü ülkeden geçerek geldikleri gerekçesiyle reddetmiş ve bu kişileri Sırbistan'a göndermek amacıyla gözetim altında tutma yoluna gitmiştir. Sırbistan hükümetinin ise uluslararası hukuktaki belirsizliklerden ve uygulamadaki potansiyel zorluklardan yararlanarak kitlesel bir geri gönderimden kaçınmaya çalıştığı görülmektedir. Örneğin Sırbistan Dışişleri Bakanı Ivica Dačić, sığınmacıların Sırbistan'a gelmeden önce AB'ye Yunanistan'dan giriş yaptıklarını, dolayısıyla şayet geri gönderileceklerse Dublin Düzenlemesi'ne göre bu ülkeye gönderilmeleri gerektiğini iddia etmiştir.⁵⁰ İçişleri Bakanı Nebojša Stefanović, Sırbistan'ın mülteci krizinde üzerine düşeni fazlasıyla yaptığını belirterek Avrupa ülkelerinden bu konuda anlayış beklediklerini söylerken⁵¹ Çalışma ve Sosyal İşler Bakanı Aleksandar Vulin, üçüncü ülke uyruklu göçmenlerin Macaristan ile imzalanmış olan ikili geri kabul sözleşmesinin kapsamına girmediğini öne sürmüştür.⁵² Macaristan'ın Sırbistan'a geri gönderimleri başlatması durumunda, bu yükü kaldıramayacak olan Sırbistan'ın sığınmacıları bir önceki geçiş ülkesi durumundaki Makedonya'ya, Makedonya'nın Yunanistan'a, Yunanistan'ın da Türkiye'ye geri göndermesi gibi absürd ve insanlıktan uzak sonuçların ortaya çıkmasından endişe edilmektedir.⁵³ Ayrıca Macaristan'ın sığınmacıları Sırbistan'a geri göndermesi fikrine Sırbistan'ı güvenli bir üçüncü ülke olarak görmeyen insan hakları çevreleri de yoğun biçimde karşı çıkmaktadır.⁵⁴

1990'lardaki Bosna ve Kosova savaşlarında edinilen tecrübenin ardından, AB'nin kitlesel göç ve sığınma taleplerini elindeki kapasite dahilinde karşılayabilmek amacıyla 2001 yılında yürürlüğe koyduğu bir Geçici Koruma Direktifi bulunmaktadır.⁵⁵ Yönergeye göre silahlı çatışma veya yaygın şiddet alanlarından

48. "Refugees Deported by Hungary Left 'In Limbo'", *Balkan Insight*, 22 Ekim 2015.

49. AB'nin kısaca Dublin Düzenlemesi olarak adlandırılan 604/2013 sayılı düzenlemesine göre sığınmacıların iltica başvurularını AB topraklarına ilk giriş yaptıkları ülkeye yapmaları gerekmektedir. Düzenlemenin tam metni için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

50. "FM: Sending Migrants Back to Serbia is Unacceptable", B92, 15 Eylül 2015.

51. "Стефановић: Потребан јасан одговор Европе за мигрантску кризу", RTS, 19 Ocak 2016.

52. "Вулин: Мигранти неће бити враћани у Србију", RTS, 15 Ocak 2016.

53. "Asylum Seekers in Hungary at Risk of Deportation to Serbia", B92, 13 Ocak 2016; Migrant Solidarity Group of Hungary, "Draft Amendments to Asylum Law in Hungary will Drive Refugees to Western Europe", 17 Mart 2016, <http://www.migszol.com/blog/draft-amendments-to-asylum-law-in-hungary-will-drive-refugees-to-western-europe>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

54. Hungarian Helsinki Committee, "Building a Legal Fence", 7 Ağustos 2015, <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf>; Amnesty International, "Hungary Violates Human Rights of Refugees", 20 Eylül 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2474/2015/en>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

55. Direktifin tam metni için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016). Bilgi için ayrıca bkz. İbrahim Kaya ve Esra Yılmaz Eren, "Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu", *SETA Rapor*, (2015), s. 40-44.

kaçanlar ile sistematik veya genel insan hakkı ihlallerine maruz durumdaki kişilerin kitlesel ve ani olarak AB topraklarına gelmeleri durumunda bunlara geçici koruma statüsü tanınabilmektedir. Süresi asgari bir, azami üç yıl olarak belirlenmiş olan geçici korumanın belli bir göçmen kitlesi için uygulanabilmesi, AB Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla alacağı karara bağlıdır (madde 2, 4 ve 5). Üye ülkelerin geçici koruma altındaki kişilere oturma ve çalışma izni, eğitim ve sağlık imkanları ile sosyal destek sağlamak gibi yükümlülükleri vardır (madde 8-16).

Türkiye Suriye'den gelen sığınmacılara geçici koruma sağlamışken, AB ülkelerine geçen Suriyeliler için bu konu bugüne dek AB'nin gündemine hiç gelmemiştir. Geçici korumanın, Suriye'den Avrupa'ya düzensiz göçleri daha fazla teşvik etmemek için özellikle gündeme alınmadığını tahmin etmek zor değildir. Bu da AB ülkelerinin Suriyelilerin barındırılmasına dair sorumluluk almaktan kaçındığının açık bir göstergesidir. Suriyeli göçmenlere maksimum üç yıllık geçici korumanın dahi tesis edilmemesine bakarak AB ülkelerinin yakın bir gelecekte çok sayıda Suriyeliyi ve diğer sığınmacıları GKA'lar kapsamında transit ülkelere geri göndermeye çalışacağını düşünmek mümkündür.

Yine de ülkelerinden iç savaş ve benzeri siyasi çatışmalar yüzünden ayrılmak zorunda kalmış ve Avrupa ülkelerine mültecilik başvurusunda bulunma niyetindeki üçüncü ülke vatandaşlarının toplu şekilde geri gönderilmesinin gerek insan hakları, gerekse AB açısından doğuracağı sonuçlar bakımından sorunlu bir uygulama olacağı açıktır. Savaş sürdüğü müddetçe ülkelere dönmek gibi bir seçeneği bulunmayan Suriye vatandaşlarının zaten 2,7 milyonun üzerinde Suriyeliye ev sahipliği yapmakta olan Türkiye'ye kapasitesini aşacak biçimde geri gönderilmeye çalışılması durumunda bunu kabul etmeyeceği, geri gönderilenlerin ise şartları zorlayarak yeniden Avrupa'ya geçmeye çalışacakları tahmin edilebilir. Mülteci krizinin durdurulabilmesi için AB ülkelerinin geri gönderimleri kontrollü ve Türkiye'nin şartlarını zorlamayacak bir şekilde yapmaları gerekir.

Kıscası sığınma amacıyla göç edenlerin GKA kapsamında geri gönderilip gönderilemeyeceği birçoğunun Avrupa'da iltica başvurularında bulunmuş olması, Türkiye'nin AB tarafından güvenli üçüncü ülke kabul edilmemesi ve uluslararası hukuktaki geri gönderilmezlik prensibinden dolayı halen tartışmaya açık bir konudur. Diğer maksatlarla göç etmiş, kısaca "ekonomik göçmen" olarak nitelendirilen kişiler ise sayıca çok daha az ve Avrupa çapında dağılmış durumdadırlar. Bu kişilerin tamamının bir anda geri gönderilmeleri mümkün olmadığı için Türkiye üzerinde ani önemli bir baskı ve külfet meydana getirecekleri düşünülmektedir. Yine de bu konuda daha sağlıklı öngörülerde bulunabilmek için Türkiye üzerinden Avrupa'ya geçen ekonomik göçmenler hakkında daha detaylı verilere ihtiyaç bulunmaktadır. Nitekim Yunanistan'a yalnızca 2015 yılı içinde 21.133 İran, 4.332 Somali ve 3.375 Bangladeş vatandaşının kanunsuz olarak girdiği dikkate

alındığında,⁵⁶ Türkiye'nin mevcut kapasitesini zorlayabilecek sayıda ekonomik göçmen için geri gönderim başvurusunda bulunulması söz konusu olabilir. Yine de şahısların yalnızca uyruklarına bakılarak sığınmacı ya da ekonomik göçmen olarak nitelendirilmesi mümkün olmadığından ve geri kabulün gerçekleşebilmesi için düzensiz göçmenlerin Türkiye üzerinden geçmiş olduğunun delillendirilmesi gerektiğinden bu sayılar da yanıltıcı olabilir.

56. "Στους 804.465 οι μετανάστες που πέρασαν στην Ελλάδα ή σε χώρα της ΕΕ", real.gr, 24 Aralık 2015.

VİZE DİYALOĞU

VİZE SERBESTİSİ YOL HARİTASI

GKA'nın ekinde bulunan "Vize Politikası Alanında İşbirliği Hakkında Ortak Beyan" adlı paragrafta, "Akit taraflar, halklar arası temasları daha çok artırmak amacıyla... vize politikası alanında ve ilgili alanlarda işbirliklerini güçlendirirler" ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeye uygun olarak, GKA'nın imzalandığı 16 Aralık 2013 tarihinde Vize Serbestisi Yol Haritası adlı belge iki tarafça kabul edilmiş ve böylelikle AB tarafından Türk vatandaşlarına uygulanacak vize serbestliği süreci resmîyet kazanmıştır.⁵⁷

Yol haritasında Türkiye'den Belge Güvenliği, Göç ve Sınır Yönetimi, Kamu Düzeni ve Güvenliği ve Dış İlişkiler ve Temel Haklar alanlarında çok sayıda reformu hayata geçirmesi talep edilmiştir. Bu gereklilikler karşılandığı takdirde Türk vatandaşlarının Schengen bölgesine⁵⁸ 90 güne kadar olan kısa süreli ziyaretlerinde vizeden muaf tutulacakları öngörülmüştür. Uzun süreli seyahatler ile çalışma ve yerleşme hakkını içinde barındıran serbest dolaşım hakkı ise bu kapsamın dışında kalmaktadır.

Yol haritasında Türkiye'den istenen reformlar arasında öne çıkan başlıklar şunlardır:

57. Vize diyalogu için imzalanan mutabakat zaptı ve meşruhatlı yol haritasının tam metni için bkz. <http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

58. Schengen bölgesi şu ülkeleri kapsamaktadır: Almanya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Yunanistan. Vize serbestliği, henüz Schengen bölgesine dahil olmayan üç AB ülkesi (Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan) için de geçerli olacaktır. Türk vatandaşlarının Birleşik Krallık, İrlanda ve GKRY'ye girişlerinde ise vize zorunluluğu devam edecektir.

- GKA'nın yürürlüğe konması ve gereğince uygulanması
- Avrupa'ya yönelik yoğun yasa dışı göçlerin olduğu ülkelerle vakit geçirilmeden geri kabul anlaşmaları imzalanması ve bunların yürürlüğe konması
- AB standartlarına uygun olmayan pasaportların kullanımına son verilmesi Sınır kontrollerinin dikkatli uygulanması
- Sınır geçişleri ve sınır görevlilerine ilişkin AB normlarına uygun yeni bir yasa yapılması
- AB'ye fazla yasa dışı göçmenin geldiği ve AB için "yüksek güvenlik riski" teşkil eden ülkelerin vatandaşlarına sınır kapılarında vize verilmemesi ve bunların Türkiye'ye giriş koşullarının gözden geçirilmesi
- Havaalanı aktarmalarında üçüncü ülke vatandaşlarına transit vize uygulanması
- AB üyesi ülke vatandaşlarından Türkiye'ye girişte vize istenmemesi
- Sığınmacı ve mültecilere yönelik düzenleme ve uygulamaların uluslararası normlara uygun duruma getirilmesi ve kurumsallaştırılması
- Mülteci statüsündeki kişilere geçimlerini sağlama, kamu hizmetleri ve sosyal haklardan yararlanma ve Türkiye'ye entegrasyon imkanlarının tanınması
- Göçmenlere ilişkin kanunların AB standartlarına uygun hale getirilmesi, bu konuda verilerin sağlıklı tutulması ve yasa dışı göçlere karşı gerekli tedbirlerin alınması
- Türkiye sınırları içinde kanunsuz olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının sınır dışı edilmesi
- Sınır aşan organize suçlar, kaçakçılık, terör ve yolsuzluklarla mücadele edilmesi, bu konulara ilişkin uluslararası sözleşmelerin uygulanması
- AB'nin Türkiye'de yaşayan bütün vatandaşların, mültecilerin ve vatansızların kimlik bilgilerine erişimine müsaade edilmesi
- Kişisel verilerin muhafazası hakkındaki yasal prosedürlerin AB standartlarına uyumlu hale getirilmesi

TÜRKİYE'NİN ANLAŞMAYA KOYDUĞU MEŞRUHATLAR

Kabul edilen yol haritası metni üzerinde Türkiye tarafı, "meşruhat" adı altında bazı açıklama, yorum ve çekinceler kaydetmiştir. Bunlardan başlıcaları aşağıda verilmiştir:

- AB, yol haritasına ilişkin değerlendirmelerini adil, sonuç odaklı ve teknik kriterler temelinde yapmalıdır.
- Türkiye'nin üçüncü ülke vatandaşları için GKA'yı uygulamaya koymasıyla eş zamanlı olarak AB Türk vatandaşlarına yönelik vize zorunluluğunu kaldırmadığı takdirde Türkiye GKA'yı askıya alma yoluna gidebilecektir.

- Türkiye'nin AB vatandaşlarına vize uygulaması mütakabiliyet prensibine dayalı olacaktır.
- AB üyesi olup Schengen bölgesi dışında kalan ülkelere GKA'nın uygulanabilmesi için bu ülkelerin de Türk vatandaşlarına yönelik vize zorunluluğunu kaldırmaları beklenmektedir.
- Türkiye'nin AB'deki sınır komşuları yalnızca Yunanistan ve Bulgaristan'dır.
- Türkiye'nin sınırlarında aldığı güvenlik önlemleri değerlendirilirken Yunanistan'la olan deniz sınırlarının belirsiz olduğu hesaba katılmalıdır.
- Türkiye'nin AB vize politikalarına tam uyumu, AB'ye üyelik süreci tamamlandığında mümkün olabilir.
- Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ne koymuş olduğu coğrafi kısıtlamayı AB'ye tam üye olduğu zaman kaldıracaktır.
- Türkiye'nin AB tarafından "güvenli üçüncü ülke" olarak tanımlanmıyor oluşu, üçüncü ülke vatandaşı sığınmacıların geri gönderimlerinde dikkate alınmalıdır.
- Türkiye, yalnızca GKA ve vize süreciyle doğrudan alakalı olan uluslararası sözleşmeleri imzalamayı ve onaylamayı taahhüt eder.
- Türkiye, 4 Sayılı AİHS ek protokolüne AB'ye tam üye olduğu zaman taraf olacaktır.
- AB tarafından nihai karar üzerinde belirleyici olacağı belirtilen, Türk vatandaşlarının AB'ye üye ülkelerce reddedilen vize başvurularının ve AB'de yasa dışı durumda bulunan Türk vatandaşlarının sayısı objektif verilere dayanmayabilir.
- Türkiye, GKA'nın uygulanması esnasında bazı başvuruları haklı gerekçelerle reddedebilir. Dolayısıyla AB tarafından nihai karar üzerinde belirleyici olacağı belirtilen, GKA kapsamında AB ülkelerinden geri gönderimlerin Türkiye tarafınca kabul edilme oranları sayısal olarak bir gösterge sayılamaz.
- AB tarafından nihai karar üzerinde belirleyici olacağı belirtilen, Türkiye'den AB'ye kanunsuz veya sahte belgelerle geçen kişilerin sayısı yalnızca Türkiye'nin sorumluluklarını yerine getirememesinin bir göstergesi olarak değerlendirilemez.
- AB tarafından nihai karar üzerinde belirleyici olacağı belirtilen, Türkiye kolluk kuvvetlerinin kaçakçılığa karşı gerçekleştirdikleri operasyon sayısı tek başına anlamlı bir gösterge olarak görülemez.

16 Aralık 2013'te iki tarafın kabul ettiği mutabakat zaptının ikinci maddesinde vize diyalogunun meşruhatlı yol haritası üzerinden yürütüleceği açıkça belirtilmiştir. Bununla beraber Türkiye'nin sunduğu meşruhatlar yalnızca Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Dolayısıyla Komisyon'un meşruhatlı yol haritası çerçevesinde olumlu görüş belirtmiş olması durumunda dahi

Parlamento ve Konsey'in bu meşruhatları nasıl değerlendireceği belirsizdir. Nitekim Dışişleri Bakanlığının internet sitesinde meşruhatlı yol haritası bulunurken AB'nin internet sitesindeki versiyonunda bu meşruhatların yer alması dikkat çekicidir.⁵⁹

AB'NİN DEĞERLENDİRMELERİ

Vize serbestliğinin gerçekleşmesi, öncelikle Türkiye'nin vize yol haritasında uygulamayı taahhüt ettiği şartları yerine getirmesine bağlı olduğundan Komisyon, Türkiye'yi yol haritasının uygulanması bakımından düzenli olarak izlemiş ve bu konuda toplam üç rapor yayımlamıştır. Bunun dışında AB kurumlarının başka metinler içinde vize serbestisi sürecine değindikleri de olmuştur.

Vize Yol Haritası 1. Değerlendirme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun vize diyalogu süreciyle ilgili bugüne kadarki ilk değerlendirme raporu 20 Ekim 2014'te yayımlanmıştır. Türkiye'nin o güne değin yol haritasında attığı adımların değerlendirildiği bu raporda, Türkiye'nin birçok şartı karşılama yolunda attığı olumlu adımlar not edilirken özellikle aşağıdaki hususlarda henüz gereklilikleri yerine getirmekten uzak olduğu belirtilmiştir:⁶⁰

- Belge güvenliği konusunda AB ile işbirliği
- Sınır yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bu konuda komşu ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi
- AB vize politikalarına uyum
- Düzensiz göçmen hareketlerinin takibi ve önlenmesi
- Üçüncü ülkelerle GKA'ların imzalanması ve uygulamaya konması
- EUROPOL ile operasyonel işbirliği
- AB yargı kurumlarıyla işbirliği
- İnsan ticareti, kaçakçılık, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele
- Kişisel verilerin muhafazası
- Roman vatandaşların sosyal haklardan yararlanması ve toplum hayatına katılımı
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 4 ve 7 sayılı ek protokollerinin onaylanması
- Organize suçlarla ve terörle mücadelede temel insan haklarına uyulması

59. Bkz. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

60. Avrupa Komisyonu, "Report... on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap", Brüksel, 20 Ekim 2014.

2015 Türkiye-AB İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'ndan uzmanlar Nisan-Temmuz 2015 arasında Türkiye'de gözlemlerde bulunmakla beraber 2015 yılında vize diyalogu süreciyle ilgili bir değerlendirme raporu yayımlanmamıştır. AB'nin Türkiye için 10 Kasım 2015'te yayımladığı ilerleme raporunda ise, Türkiye'nin içinde bulunduğu zor şartlara rağmen vize serbestisi yol haritasının öngördüğü koşulları yerine getirme yolunda ilerleme kaydettiği belirtilmiştir. Yine de raporda Türkiye'den özellikle şu konularda somut adımlar beklendiği ifade edilmiştir:

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uygulanması için gerekli kurumsal yapılanmanın ve düzenlemelerin tamamlanması
- Geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma haklarının yasal olarak sağlanması
- AB'nin ve üye ülkelerin yargı ve kolluk makamlarıyla işbirliğinin kolaylaşması amacıyla kişisel verilerin korunması hakkında Avrupa standartlarına uygun bir kanunun kabul edilerek yürürlüğe konması
- Organize suç ve kaçakçılık şebekelerine karşı kanunların daha sıkı uygulanması ve suçlu bulunanların mal varlıklarına el konması
- Ege kıyılarından gerçekleşen düzensiz göç trafiğinin önlenmesi; bu yolda Yunanistan makamlarıyla işbirliği içinde olunması
- Üçüncü ülkelere yönelik vize rejiminin AB ile uyumlu hale getirilmesi,
- Elektronik vize uygulamasının düzensiz göçleri önleyici biçimde gözden geçirilmesi
- Entegre sınır yönetiminin kurulması ve bu yönetimin tek bir sivil kuruma bağlı olması
- Sınır kapılarında ve uluslararası havalimanlarının transit bölgelerinde pasaport kontrollerinin sıkılaştırılması
- Emniyet teşkilatı ile üye ülkelerin Türkiye'deki ilgili personeli arasında göç ve sınır güvenliği konularında bilgi paylaşımının ve işbirliğinin artırılması
- Türkiye, Bulgaristan ve Yunanistan arasında imzalanan sınır güvenliği işbirliği anlaşmasının taraflarca onaylanması ve yürürlüğe konması
- Suriye sınırının sınır güvenliği konusunda eğitimli personel tarafından korunması
- İnsan ticareti kurbanlarının tespiti ve kabulüne ilişkin kurumsal ve operasyonel kapasitenin artırılması
- Türkiye'nin 2009 yılında imzalamış olduğu Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi'nin TBMM tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesi⁶¹

61. Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", Brüksel, 10 Kasım 2015, s. 69-73.

Aralık 2015 AB Konseyi Kararları

AB Konseyi, genişlemeyle ilgili aday ülkeler hakkındaki görüş ve değerlendirmelerini 15 Aralık 2015'te yayımlamıştır. Bu belgede vize serbestisiyle ilgili olarak 29 Kasım zirvesinde yürürlüğe konan Ortak Eylem Planı'nın uygulanmasının olumlu katkıları sağlayacağı temennisinde bulunulmuş ve Türkiye'den beklentiler dile getirilmiştir. Türkiye'nin GKA ve vize yol haritasını "tam ve etkin" bir biçimde uygulamasının beklendiği metinde özellikle iki vurgu dikkat çekmiştir. Birincisi, Konsey Türkiye ile üye ülkeler arasında mevcut GKA benzeri anlaşmaların "gereğince uygulanmasını" talep etmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere, Yunanistan ile yürürlükteki geri kabul sözleşmesine ilişkin Yunanistan makamlarından ve çeşitli uluslararası çevrelerden, geri gönderim taleplerinin yeterince karşılanmadığına dair eleştiriler gelmekteydi.⁶² 29 Kasım zirvesinde varılan siyasi mutabakatın da bir sonucu olarak Türkiye, 2016 yılının başlarından itibaren Yunanistan'dan geri kabulleri hızlandırmıştır.

Metinde dikkat çeken bir diğer nokta ise Konsey'in Türkiye'den GKA'yı ve vize yol haritasını "bütün üye ülkeleri kapsayacak şekilde" uygulamasını istemesidir. Buradan Konsey'in Türkiye'den GKA'yı Schengen bölgesi haricindeki AB ülkelerine de uygulaması ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne (GKRY) karşı tutumunu değiştirmesine yönelik bir beklentinin olduğu sonucu çıkarılabilir. Halbuki meşruhatlı yol haritasında Türkiye, Schengen bölgesine dahil olmayan AB üyesi ülkeler için GKA'yı ancak bu ülkeler Türk vatandaşlarına vize uygulamaktan vazgeçtikleri takdirde uygulamaya koyacağını belirtmiştir. Ayrıca Türkiye, GKRY'yi tanımadığından GKA'yı bu ülkeye uygulamayacağını açıkça ifade etmiştir.⁶³

Konsey kararlarında ayrıca GKA ve vize yol haritasının "tam ve etkin" biçimde uygulanmasından söz edilirken "Türkiye'nin tek taraflı beyanlarından üzüntü duyulduğu" ve "bu beyanların hukuken etkisinin bulunmadığı" şeklinde ifadeler kullanılmıştır. Tam olarak neyi kastettiği belli olmayan bu ifadeler, Türkiye'nin vize yol haritasına koyduğu meşruhatları ima ediyor olabilir. Bugüne kadar AB tarafından yol haritasındaki meşruhatlara ilişkin açık bir itiraz gelmemekle beraber 16 Aralık 2013'teki mutabakat zaptında bu meşruhatların nihai değil, tartışmaya açık noktalar olduğuna dair ifadeler kullanılmıştır. Meşruhatlar konusunda Türkiye ve AB kurumları arasında yaşanabilecek bir anlaşmazlık, vize serbestisi sürecinin uzamasına hatta rayından çıkmasına sebebiyet verebilir.

62. Örneğin bkz. François Crépeau, "Report by the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Mission to Turkey (25–29 June 2012)," A/HRC/23/46/Add.2.

63. T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Vatandaşlarımızın Schengen Alanına Vizesiz Seyahati, Geri Kabul Anlaşması ve Göç Eylem Planı", <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

Vize Yol Haritası 2. Değerlendirme Raporu

AB uzmanlarının 2015 yılındaki gözlemlerinin ve daha sonraki değerlendirmelerin sonucunda vize diyalogunun ikinci değerlendirme raporu 4 Mart 2016 tarihinde yayımlanmıştır. Raporda Türkiye'nin özellikle 29 Kasım 2015 tarihli zirveden sonra birçok olumlu adımı hızla attığına dikkat çekilmiştir. Buna karşılık, yol haritasında ancak sınırlı bir ilerlemenin sağlandığı, 72 kriterin 19'unun tamamen, 17'sinin neredeyse karşılandığı, 24 kriterin kısmen karşılanıp iyi yönde ilerlemeler sağlandığı, 9 kriterin kısmen karşılandığı, 3 kriterin ise hiç karşılanmadığı kaydedilmiştir. AB'nin Türkiye'den öncelikli beklentileri arasında şu noktalar öne çıkmıştır:⁶⁴

- Belge güvenliği konusunda AB ile işbirliği
- Hamilinin parmak izini de içeren yüksek güvenlikli pasaportların kullanıma sunulması
- Polis ve havaalanı personelinin sahte belgeleri tespit konusunda yeterliliklerinin artırılması
- Sınır yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bu konuda komşu ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi
- AB vize politikalarına uyum
- Düzensiz göçmen hareketlerinin takibi ve önlenmesi
- Sığınmacılara sağlanan sosyal hak ve imkanların güçlendirilmesi
- Yunanistan ile yürürlükte bulunan geri kabul sözleşmesinin daha sıkı uygulanması
- EUROPOL ile operasyonel işbirliği
- AB yargı kurumlarıyla işbirliği
- İnsan ticareti, kaçakçılık, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele
- Kişisel verilerin muhafazası
- Roman vatandaşların sosyal haklardan yararlanması ve toplum hayatına katılımı
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 4 ve 7 sayılı ek protokollerinin onaylanması veya kanunların bu sözleşme hükümlerine uyumlu hale getirilmesi
- Organize suçlar ve terörle mücadelede temel insan haklarına uyulması

20 Nisan 2016 Türkiye-AB Mutabakatı Değerlendirme Raporu

Avrupa Komisyonu, Türkiye ve AB arasında Mart 2016'da varılan mutabakat uyarınca gerçekleştirilen uygulamaları değerlendirdiği bu raporda, vize serbesliği süreci hakkında da bazı görüşler ortaya koymuştur. Komisyon, Türkiye'nin

64. Avrupa Komisyonu, "Second Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap", Brüksel, 4 Mart 2016; Avrupa Komisyonu, "Commission Staff Working Document", Brüksel, 4 Mart 2016.

bütün şartları yerine getirmesi durumunda 4 Mayıs 2016 tarihinde yayımlayacağı üçüncü değerlendirme raporu ile beraber vizelerin kaldırılması yönünde Konsey ve Parlamento'ya teklifte bulunacağını açıklamıştır. Mutabakattan kısa süre sonra 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun TBMM'de kabul edilmesi, Türkiye ile Pakistan arasında daha önce imzalanmış olan GKA'nın onaylanarak yürürlüğe girmesi, Türkiye'nin EUROPOL ile işbirliğini artırması, Avrupa Konseyi Sınırdışı Sözleşmesi'nin ek protokollerini imzalaması ve Yunanistan ile arasındaki geri kabul sözleşmesini hakkında uygulaması gibi gelişmelerin olumlu karşılandığı raporda, Türkiye'nin 4 Mayıs tarihine kadar aşağıdaki noktalara yoğunlaşması talep edilmiştir:⁶⁵

- Türkiye'ye halihazırda yapılmış bulunan 140 bin iltica başvurusunun hızlı bir şekilde değerlendirilmesi; yeni mülteci başvurularının hızla alınması
- Sadece Suriyelilere değil, bütün mültecilere kanunen çalışma hakkı tanınması
- Yüksek derecede düzensiz göç riski oluşturan ülkelere vize uygulanması
- Bütün AB vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkı tanınması
- Kişisel verilerin korunması prosedürlerinin AB ile uyumlu hale getirilmesi
- Temel haklarla ilgili yol haritasında belirtilen adımların atılması
- GKA'nın bütün üye ülkelere yönelik olarak gereğince uygulanması
- AB'nin polis ve yargı kurumlarıyla işbirliğinin geliştirilmesi
- 1 Haziran 2016'da GKA kapsamında başlayacak olan üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü için gerekli şartların sağlanması

İkinci değerlendirme raporunun yayımlanmasının ardından Türkiye Cumhuriyeti hükümeti, vize yol haritasında kalan şartların yerine getirilmesi konusundaki çabalarını yoğunlaştırmıştır. Bazı yasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi Mayıs ayının ilk günlerini bulmuş, böylece hükümetin planladığı bütün düzenlemeler Komisyon'un üçüncü raporunu yayımlayacağı 4 Mayıs 2016 tarihine kadar tamamlanmıştır. 27 Nisan 2016 tarihli yönetmelikle Türkiye'deki mülteci ve ikincil koruma statüsüne sahip bütün yabancılara çalışma izni için başvuru hakkı tanınmıştır.⁶⁶ Gelecekte karşılaşılabilecek güvenlik ve düzensiz göç sorunlarının önlenmesi amacıyla e-vize dağıtım prosedürlerinde yeni tedbirler uygulamaya konmuştur.⁶⁷ 2 Mayıs 2016 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla Türk vatandaşlarına Schengen bölgesinde vize serbestisi tanındığı tarihten itibaren geçerli olmak üzere AB üyesi ülkelerin tamamı için vize uygulamasının kaldırılacağı açıklanmış,⁶⁸ böylece Türkiye yol haritasına koyduğu meşruhatlarda esnekliğe gitmiştir.

65. Avrupa Komisyonu, "First Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement", Brüksel, 20 Nisan 2016.

66. Yönetmelik için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160426-1.htm>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

67. "E-vize Sistemi Daraltılıyor", *Habertürk*, 15 Nisan 2016.

68. Karar için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160503-13.pdf>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

Vize Yol Haritası 3. Değerlendirme Raporu

Komisyon, vize diyaloguna ilişkin yayımladığı üçüncü raporda Türkiye'nin sınırlı bir süre içinde gerçekleştirmiş olduğu kapsamlı değişiklikleri övgüyle karşılamıştır.⁶⁹ Yol haritasındaki kriterlerin tamamı karşılanmış olmasa da Komisyon, Türkiye'nin çabalarındaki ciddiyet ve samimiyeti takdir etmiş, bu kriterlerin de makul bir süre içerisinde yerine getirileceği kanaatine varmıştır. Örneğin GİGM'in bekleyen iltica başvurularının sayısını 100 bine indirmiş olması Komisyon'u tatmin etmiştir. Pasaportların AB standartlarına göre yenilenmesi konusundaki teknik çalışmalar da en erken Ekim 2016'ya kadar devam edeceğinden, Türkiye'nin bu gerekliliği vize serbestisinden önce yerine getiremeyeceği anlaşılmıştır. Yine de Komisyon, bu konuda bir ara çözüm olarak, Türkiye'nin şifreleme bakımından AB kriterlerini karşılamayan fakat hamilinin parmak izini ve diğer biyometrik verilerini taşıyan geçici pasaportları kullanıma sunmasını kabul etmiştir.⁷⁰

Böylelikle Komisyon, Mart 2016 mutabakatında kararlaştırılmış olduğu gibi, Türk vatandaşlarına vize zorunluluğunun kaldırılması için Konsey ve Parlamento'ya teklifini resmen sunmuştur. Bununla beraber oylamaların olumlu sonuçlanması için yedi kritere ilişkin birtakım düzenleme ve uygulamalara gerek bulunduğunu açıklamıştır. Oylamalara kadar geçecek süre zarfında Komisyon'un Türkiye'yi gözlemlemeye devam edeceği ve söz konusu kriterlerde ilerleme olup olmadığına ilişkin Konsey ve Parlamento'ya bilgi vereceği ifade edilmiştir. Bu kriterler ve Türkiye'den beklenenler aşağıdadır:

- **GKA'nın gereğince uygulanması:** Türkiye, GKA'yı üçüncü ülke vatandaşları için 1 Haziran 2016 tarihinden itibaren uygulamaya koyacaktır.
- **AB standartlarına uygun yeni pasaportların kullanıma sunulması:** Kısa vadede yukarıda bahsedilen ara formülle çözüm bulunacaktır.
- **Yolsuzlukla mücadele:** Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) Türkiye'ye ilişkin son raporunda sunmuş olduğu tavsiyelerin yerine getirilmesi istenmektedir. Bu tavsiyeler içerisinde yasama faaliyetlerinde sivil topluma daha fazla danışılması, torba yasa çıkarılmaması, milletvekillerine mali şeffaflık getirilmesi, milletvekillerinin ve yakınlarının ekonomik faaliyetlerde bulunmaması, yolsuzluk şüpheleri karşısında adli kurumların gereğini yerine getirmeleri, yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi, hakim ve savcılarının atama ve etik değerlendirmelerinin AB standartlarında gerçekleştirilmesi gibi yasama ve yargıyı ilgilendiren birçok hususa vurgu yapılmaktadır.⁷¹

69. Avrupa Komisyonu, "Third Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap", Brüksel, 4 Mayıs 2016; Avrupa Komisyonu, "Commission Staff Working Document", Brüksel, 4 Mart 2016 ve Avrupa Komisyonu, "Commission Staff Working Document", Brüksel, 4 Mayıs 2016.

70. Bu pasaportların dağıtımına 1 Haziran 2016 tarihinde başlanacaktır: "Yeni Pasaportlar 1 Haziran'da", trtha-ber.com, 4 Mayıs 2016.

71. GRECO raporu için bkz. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2015\)3_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2015)3_Turkey_EN.pdf), (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

- **Kişisel verilerin korunması:** Bu konudaki yasal düzenlemelerin AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi istenmektedir. Özellikle 6698 sayılı Kanun ile kurulan Kişisel Verileri Koruma Kurumu'nun bağımsızlığının ve yasa uygulayıcıların kanunlar çerçevesinde hareket etmesinin altı çizilmektedir.
- **EUROPOL ile operasyonel işbirliği:** İki taraf arasında bir işbirliği anlaşması için müzakerelerin başlatılması istenmektedir. Bunun için ise öncelikle kişisel verilerin korunmasına ilişkin değişikliklerin yapılması gerekmektedir.
- **AB üyesi ülkelerle ceza yargısı konusunda işbirliğinin artırılması**
- **Terörle mücadelede insan haklarına uyulması:** İlgili kanun ve uygulamaların AB standartlarına uyumlu hale getirilmesi istenmekte, özellikle 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'ndaki terör tanımının 2002/475/JHA sayılı Avrupa Konseyi Çerçeve Kararı'na uygun şekilde netleştirilmesi ve suçlarla cezalar arasındaki orantının gözetilmesi beklenmektedir.⁷²

Yukarıda sayılan yedi kriterden ilk ikisi uygulamaya ilişkin olup geri kalan beş tanesi yasal değişiklikler de gerektirdiğinden Komisyon Türkiye'den bu beş kriterle yoğunlaşmasını istemiştir. Parlamento ve Konsey'den de, bu kriterler yerine getirilmeden vize serbestliğinin gündeme alınmayacağına yönelik açıklamalar gelmiştir.⁷³ Türkiye ise özellikle terörün önemli bir güvenlik tehdidi meydana getirdiği bir dönemde Terörle Mücadele Kanunu'nda herhangi bir değişiklik yapılamayacağını ifade etmektedir.⁷⁴ Bu şartlar altında vize serbestisi, Mart 2016 mutabakatında öngörülen takvime göre hayata geçirilememiştir.

Vize Serbestisine Yönelik Avrupa'daki Bakışlar

Türkiye'ye tanınacak vize serbestisi her ne kadar teknik şartlara bağlanmışsa da nihai karar Konsey ve Parlamento'da alınacağından siyasi mülahazalar bu karar üzerinde belirleyici olacaktır. Bu durum, Batı Balkan ülkelerinin vize diyalog süreçlerinde de gözlemlenmiştir. AB, vize diyalogu yürüttüğü beş Balkan ülkesinden üçüne (Makedonya, Sırbistan ve Karadağ) 19 Aralık 2009'da vize serbestliği tanımış, Arnavutluk ve Bosna-Hersek ile vizeler ise şartları yeterince karşılamadıkları gerekçesiyle kaldırılmamıştır. Fakat bu iki ülkeyi dışarıda bırakmak siyaseten uygun bulunmayarak onlar da bir yıl geçmeden vize serbestisine dahil edilmiştir. Türkiye'ye vize serbestliği tanınıp tanınmaması da AB'ye üye ülkelerin ulusal çıkarları ve dış politikaları çerçevesinde verecekleri bir karar olacaktır.

72. Sözü geçen çerçeve kararında terör suçlarının niteliği ve bu suçlara karşı uygulanabilecek yaptırımlar ortaya konmuştur: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002F0475>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016). Konsey, 2008 yılında yayımladığı ek kararnameyle bir yandan terör suçları kapsamını kısırtıcılık, adam toplama ve yetiştirmeyi de içerecek şekilde genişletmiş, diğer yandan terörle mücadelede ifade hürriyetine özen gösterilmesinin altını çizmiştir: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008F0919>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

73. "EU Parliament to Block Turkey Visa File Until Terrorism Reforms Made", Deutsche Presse-Agentur, 10 Mayıs 2016; "AB Vize Kararı! Muafiyet Rötör Yedi", *Vatan*, 12 Haziran 2016.

74. "Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan AB'ye Cevap", *Sabah*, 6 Mayıs 2016; "Başbakan Binali Yıldırım, CHP ve MHP'ye Teşekkür Etti", *Milliyet*, 14 Haziran 2016.

Türkiye'ye vize serbestliği tanınması konusunda AB'deki endişeler, Türk vatandaşlarının Avrupa'ya ziyaret amaçlı gelip geri dönmeme ihtimali üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu kaygı büyük ölçüde yakın geçmişteki olumsuz tecrübelerle dayanmaktadır. Özellikle 1980 darbesi ve sonraki yıllarda büyüyen terör sorunu yüzünden çok sayıda Türk vatandaşı Avrupa ülkelerinden siyasi sığınma talebinde bulunmuş, birçok kişi de Türkiye'deki olumsuz ekonomik şartlardan dolayı Avrupa'ya iş aramak için kaçak geçiş yapmıştır. Bu gelişmeler, Avrupa'nın birçok ülkesinde yaşayan Türk vatandaşlarının sayısını artırdığı gibi, çok sayıda Türk işçisinin de yaşadığı Almanya, Avusturya, Hollanda, Belçika gibi ülkelerde Türklerin önemli bir azınlık/diaspora haline gelmelerine katkıda bulunmuştur. Türk nüfusun toplumsal hayattaki görünürlüğünün artması karşısında bu ülkelerde ırkçı gruplar Türkler aleyhinde eylem ve saldırılarda bulunmaya başlamışlardır. Daha sonraki yıllarda Türkiye'den Avrupa'ya düzensiz göçler büyük oranda azalmış olmasına rağmen⁷⁵ ırkçı grupların Türklere yönelik sergilediği olumsuz tavırlar devam etmektedir. Dahası uluslararası terörizmin şiddetini artırdığı son yıllarda Avrupada büyüyen güvenlik kaygıları ile beraber yükselen milliyetçilik ve İslam karşıtlığı (İslamofobi) yüzünden bazı siyasi ve toplumsal kesimler Türkiye'ye vize serbestliği tanınmasına temkinli yaklaşmaktadırlar.⁷⁶ Örneğin son yıllarda Almanya, Avusturya, Hollanda, Fransa ve GKRY gibi ülkelerden bazı yetkili ve siyasetçiler Türkiye ile vizelerin kaldırılmasına karşı olduklarını ifade etmişler, bazıları da vize muafiyetinin yalnızca belirli kişilerle sınırlandırılması fikrini ortaya atmışlardır.⁷⁷

Yine de bu olumsuz bakışlar Avrupa'nın ancak birkaç ülkesinde dile getirilmiş olup bu ülkelerdeki genel eğilimi de çoğu zaman yansıtmamaktadır. Türkiye'de sorun ve krizlerle geçen 1980'li ve 1990'lı yılların ardından yaşanan siyasi istikrar, ekonomik büyüme ve terör olaylarındaki azalma sayesinde Türk vatandaşlarının Avrupa'ya siyasi ve ekonomik sebeplerle kitlesel göç riskinin ortadan kalkmış olduğuna dair kanaatler güçlenmiştir. Bu sayede, birkaç istisna hariç olmakla beraber üye ülkelerde Türkiye ile vizelerin kaldırılması konusunda kategorik anlamda bir olumsuz

75. AB resmi rakamlarına göre 2014 yılı itibarıyla AB'de kanunsuz olarak bulunduğu tespit edilen Türk vatandaşları, AB'de kanunsuz durumdaki yabancı sayısının yalnızca yüzde 1,3'üne denk gelmektedir (bkz. Tablo 4).

76. Özellikle Birleşik Krallık'ta 23 Haziran 2016'da düzenlenen AB referandumu öncesinde AB'den ayrılma yanlıları bu endişeyi sürekli gündemde tutmuş, böylelikle –bu ülke Schengen Anlaşması'na dahil olmadığı halde– Türk vatandaşlarının AB'ye vizesiz seyahati konusu sıklıkla tartışılmıştır: Örneğin bkz. "Turkey Visa Deal will Increase Risk of Terrorist Attacks, EU Report Reveals", *The Telegraph*, 17 Mayıs 2016; Melanie Phillips, "Turkey is a Trojan Horse Endangering Europe", *The Times*, 6 Haziran 2016; "İngiltere Adalet Bakanı Gove: Türkiye'ye Vize Serbestisi Büyük Risk Olur", BBC Türkçe, 9 Haziran 2016; "Brexit Campaigners have Admitted Turkey will not Join the EU, Prime Minister Reveals", *The Telegraph*, 12 Haziran 2016.

77. Amanda Paul, "Turkey's EU Journal: What Next?", *Insight Turkey*, Cilt: 14, Sayı: 3, (2012), s. 29; Baysan, "Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation", s. 750-751; "CSU Kündigt Widerstand Gegen Türkei-Deal an", *Zeit Online*, 8 Mart 2016; "Merkel Weist Seehofers Forderungen Zurück", *Zeit Online*, 15 Mart 2016; "AP Başkanı Zirveden Umutsuz", *dw.com*, 16 Mart 2016.

tavır bulunmamaktadır.⁷⁸ Dahası, AB'nin 2015 yılında karşı karşıya kaldığı göçmen krizinde Türkiye'nin külfet paylaşımında bulunarak hem GKA'nın daha erken bir tarihte uygulamaya konmasını, hem de Yunan adalarındaki Suriyeli sığınmacıların geri gönderilmesini kabul etmesi, AB ülkelerinde Türk vatandaşlarına yönelik vizele-
rin kaldırılması için ek bir siyasi motivasyon meydana getirmiştir. Krizin Türkiye ile Avrupa'yı siyaseten yakınlaştırmasıyla gerek AB yetkililerinden gerekse AB içindeki lokomotif ülkelerin siyasi liderlerinden vizesiz seyahat konusunda olumlu sinyaller gelmiştir.⁷⁹ Suriye krizinin kısa bir süre içinde çözüme kavuşturulma ihtimalinin zor olması, Suriye'den dışarıya düzensiz göç potansiyelini canlı tutacağından AB'nin bu süre boyunca Türkiye ile yakın siyasi ilişkileri koruma yönünde hareket edeceği öngörülebilir. Türkiye'nin Afrika ve Asya'dan Avrupa'ya yönelik göç güzergahlarından biri olmasından dolayı AB'nin düzensiz göç konusunda Türkiye ile işbirliğini uzun vadede sürdürmesini gerektirmektedir. Mülteci krizinin Avrupa'da meydana getirdiği kaygıların halen canlı olduğu bir ortamda, Türkiye'nin GKA'yı tam olarak uygulamaya koyması ve düzensiz göçle etkin mücadele etmesi karşılığında AB ülkelerinin Türk vatandaşlarına vize serbestisi tanımaları gerçekçi bir beklentidir.

Turizm gelirlerine ihtiyaç duyan AB ülkeleri de Türkiye'den daha çok turist gelmesine sıcak bakmaktadırlar. Halen birçok AB ülkesi, Türkiye'den daha çok ziyaretçi çekebilmek için Türk vatandaşları için vize süreçlerini hızlandırmış hatta birtakım özel uygulamalar yürürlüğe koymuştur. Örneğin Yunanistan, 2012'den bu yana yılın belli dönemlerinde Rodos, İstanköy, Sisam, Sakız ve Midilli adalarına turistik amaçla giden Türk vatandaşlarına sınırda kısa süreli vize sağlamaktadır.⁸⁰ Bulgaristan hükümetinden de Türk turistlere vize kolaylıkları sağlanacağına dair işaretler gelmektedir.⁸¹

Türkiye'de sınır kontrollerinin yetersiz olmasından dolayı üçüncü ülke vatandaşlarının sahte kimlikle Avrupa'ya geçebilecekleri endişesi de bazı ülkelerin vize rejiminin devamını istemelerinde etkili olmuştur. Sınır kontrollerinin güçlendirilmesi bu endişeleri de ortadan kaldıracaktır.

Avrupa'da bazı çevreler ise, vize serbestisinin ardından birçok Türk vatandaşının iltica amacıyla Avrupa'ya gelebileceğini, bu kişilerin başvurularının reddedilebilmesi için Türkiye'nin "güvenli ülke" olarak tanınması gerektiğini ifade etmektedirler.⁸² Güvenli ülke kavramı, demokrasiyle yönetilen, baskının, işkencenin, insanlık dışı davranış veya cezaların, şiddet tehdidinin ve silahlı çatışmanın düzenli olarak

78. Almanya'nın *Die Zeit* gazetesinden Michael Thumann ve Avusturya'nın *Die Presse* gazetesinden Duygu Özkan ile mülakatlar.

79. "Turkey a Key Strategic Partner for the European Union, Top EU Official Says", *Daily Sabah*, 6 Mart 2016; "Merkel Allies Balk at Visa Waiver for Turkey in Refugee Plan", Bloomberg, 15 Mart 2016.

80. "Yunanistan'dan Türkiye'ye Fahiş Zam", *Sabah*, 28 Nisan 2015.

81. "Türk Turistlere Vize Kolaylığı Sözü", *Hürriyet*, 20 Ekim 2015.

82. Örneğin bkz. "CSU will Türkei zu Sicherem Herkunftsstaat Erklären", *Die Welt*, 8 Mart 2016.

gözlemlenmediği ülkeler için kullanılmaktadır. Henüz AB'nin resmen kabul etmiş olduğu bir güvenli ülke listesi bulunmamakla beraber, Avrupa Komisyonu'nun Eylül 2015'te önerdiği güvenli ülkeler listesinde Türkiye yer almaktadır.⁸³ Bu listenin kabul edilmesi, Türkiye'den gerçekleşebilecek yoğun bir düzensiz göç dalgasına yönelik üye ülkelerdeki endişeleri azaltacaktır. AB bu listeyi kabul edinceye kadar üye ülkeler de kendi yayınladıkları listelerde Türkiye'yi güvenli ülke ilan edebilirler.

Öte yandan, Türkiye'de terör eylemlerinin şiddetlenmesi, insan hakları uygulamalarında sorunlar yaşanması ve sosyo-ekonomik bunalımların ortaya çıkması gibi durumlarda, Türkiye'ye yönelik risk algılamalarının tersine dönmesi ve olumsuz görüşlerin yeniden güç kazanması söz konusu olabilir.⁸⁴ Nitekim son aylarda artan terör olayları ve buna bağlı ortaya çıkan siyasi gerilimler üzerine Türkiye'nin güvenli ülke ilan edilmesine ve vize serbestliğine karşı görüşler ortaya konmaya başlamıştır.⁸⁵ Kaldı ki Türkiye'ye tanınacak olan güvenli ülke statüsü ve/veya vize serbestliği, gelecekte yaşanacak olumsuzluklar durumunda AB mevzuatı uyarınca dondurulabilir veya geri alınabilir. Dolayısıyla Türkiye'de iç barışın korunması ve demokratik değerlerin güçlendirilmesi, AB'ye vizesiz seyahat rejiminin tesis edilmesi ve devamlılığının sağlanmasında büyük önem taşımaktadır.

VİZE SERBESTİSİ TANINMAZSA NE OLACAK?

Vize serbestisi yol haritasında, Türk vatandaşlarına Schengen bölgesinde vize zorunluluğunun kaldırılmasına yönelik verilecek kararda Türkiye'nin yol haritasındaki kriterleri karşılamaasının yanı sıra aşağıdaki faktörlerin belirleyici olacağı kaydedilmektedir:

- Türkiye'den AB'ye vize başvurularının kabul edilmeme oranı
- Türk vatandaşlarının Schengen bölgesine girişlerinin geri çevrilme oranı
- Üye ülkelere yasa dışı yollardan girdiği ve buralarda yasa dışı olarak kaldığı tespit edilen Türk vatandaşlarının sayısı
- Türkiye'den üye ülkelere yapılan sığınma başvurularının sayısı
- Türkiye'nin AB'nin yapacağı geri kabul müracaatlarını reddetme sayısı
- Türkiye'den üye ülkelere yasa dışı yollardan girdiği ve buralarda yasa dışı olarak kaldığı tespit edilen üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı
- Türkiye'den üye ülkelere sahte belgelerle geçmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı

83. Avrupa Komisyonu, "An EU 'Safe Countries of Origin' List", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

84. İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (İGAM) Başkanı Metin Çorabatır ve Almanya'nın *Die Zeit* gazetesinden Michael Thumann ile mülakatlar; "The Pros and Cons of Visa-free Travel for Turkey", *dw.com*, 18 Mart 2016.

85. Örneğin bkz. Emanuela Roman, Theodore Baird ve Talia Radcliffe, "Why Turkey is Not a 'Safe Country'", *Statewatch*, Şubat 2016; "Abkommen mit der Türkei EU-Abgeordnete Mahnen Nach Erdogan-Rede zu Vorsicht", *Frankfurter Allgemeine*, 7 Mayıs 2016.

- Türkiye'nin kolluk kuvvetlerince insan ticareti ve göçmen kaçakçılığına karşı yürütülen operasyonların sayısı
- Türkiye'nin kolluk kuvvetlerince yakalanan insan kaçakçılarının sayısı

Birçok AB yetkilisi, “hukuki” ve “takvime bağlı” bir metin olan GKA'nın aksine, vize diyalogunun “liyakat temelli” ve “ucu açık” bir süreç olduğunu ve Türkiye gereklilikleri yerine getirinceye değin bu sürecin devam edeceğini vurgulamıştır.⁸⁶ Yukarıda listelenen rakamsal kriterlere bakıldığında, Türkiye'nin GKA'nın uygulanması, insan kaçakçılığıyla mücadele ve sınır güvenliğine dair yapacağı hukuki ve kurumsal reformların AB nazarında yeterli olmayacağı, bu alanlarda aynı zamanda bazı somut sonuçlar beklendiği anlaşılmaktadır. Bahsi geçen sayı ve oranlarda gözlemlenecek olumsuz yönde bir eğilim, vize serbestliğinin tanınmasını geciktirebilir. Öte yandan yol haritasında bulunan ve Türkiye'nin yerine getirmesi istenen kriterlerde bu tür somut ölçütler de bulunmamaktadır.⁸⁷ Dolayısıyla bu sayı ve oranlardaki bir iyileşmenin de AB kurumlarınca yeterli görülmemesi mümkün olabilir.

Komisyon'un 4 Mayıs 2016 tarihinde vize serbestisi teklifinde bulunmasının ardından Konsey ve Parlamento'nun alacağı kararlarda, Komisyon'un henüz tam olarak karşılanamamış olarak bahsettiği yedi kriterde atılacak adımlar kadar siyasi mülahazalar da belirleyici olacaktır. Konsey'deki oylamanın olumlu sonuçlanması nitelikli çoğunluk gerektirmekle beraber, üye ülkelerin bakanlarından oluşan bu kurumun, Komisyon'un yaklaşımına benzer bir tavır alacağı tahmin edilebilir. AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'un açıklamaları, Konsey'in Türkiye ve AB'nin göç konusundaki işbirliğine büyük önem verdiğini göstermektedir.⁸⁸ Konsey, bu işbirliğinin devam etmesi adına geriye kalan kriterler tamamen yerine getirilmiş olmasa dahi Türkiye'nin atmış ve atmakta olduğu adımları yeterli bulabilir.

Parlamento'nun tavrının öngörülmesi ise daha zordur. Birçok farklı siyasi ve toplumsal kesimi temsil eden Avrupa milletvekillerinin tamamı Komisyon ve Konsey'in Türkiye'ye yönelik yaklaşımını benimsemeyebilir. Parlamento'da 14 Nisan 2016 tarihinde 133 ret oyuna karşılık 375 oyla kabul edilen Türkiye raporunda Komisyon'un ilerleme beklediği kişisel verilerin korunması, yolsuzlukla ve terörizmle mücadele gibi konulara özel vurgu yapılmış ve bunlara ilişkin Türkiye'ye birçok çağrıda bulunulmuştur.⁸⁹ Bu alanlarda Komisyon'u ve Konsey'i tatmin edecek düzenleme ve uygulamalar Parlamento tarafından yeterli bulunmayabilir.

86. AB Türkiye Delegasyonu yetkilileriyle mülakat; “Vize Serbestisi için Şartlar Yerine Getirilmeli”, dw.com, 19 Nisan 2016.

87. Türkiye'den yetkililer, özellikle terörle ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin gerekliliklerin kapsam ve ölçütlerinin belirsiz olduğunu vurgulamaktadırlar: “Vize Serbestisinin ‘Terörle Mücadele’ Çıkmazı”, dw.com, 18 Mayıs 2016.

88. “Migrant Crisis: EU-Turkey Deal is ‘Working’”, BBC, 24 Nisan 2016; “Tusk: This could in Fact be the Start of the Process of Destruction of not only the EU but also of the Western Political Civilization”, Business Insider, 13 Haziran 2016.

89. Avrupa Parlamentosu, “European Parliament Resolution of 14 April 2016 on the 2015 Report on Turkey (2015/2898(RSP))”, Strazburg, 14 Nisan 2016; ayrıca bkz. “AP'nin Türkiye Raporu Kabul Edildi”, *Habertürk*, 14 Nisan 2016.

Nitekim Komisyon'un 4 Mayıs 2016 tarihli olumlu raporuna karşın Avrupa Parlamentosu Türkiye Raportörü Kati Piri, Türkiye'nin kalan kriterleri Haziran 2016 sonuna kadar tamamlayabilmesinin çok zor olduğunu ifade etmiştir.⁹⁰ Karar süreçlerinde Konsey'in veya Türkiye ile işbirliğinin devamını arzulayan AB ülkelerinin çabaları, Parlamento'daki muhalif görüşe sahip milletvekillerini ikna etmeye yetmeyebilir. AB yasama prosedürlerinde Parlamento'nun onayı şart olduğundan, Avrupa milletvekillerinin söz konusu alanlardaki olumsuz görüşlerini devam ettirmeleri vize serbestisi sürecini akamete uğratabilir.

Kaldı ki Konsey ve Parlamento'nun alacakları karar siyasi nitelikli bir karar olacağı için Türkiye'nin şartları kusursuz yerine getirmesi dahi vize serbestliğini garanti etmemektedir. Avrupa'da artan göçmen karşıtlığının⁹¹ bir sonucu olarak, 2017 yılında federal seçimlerin yapılacağı Almanya ve başkanlık seçimlerinin yapılacağı Fransa gibi ülkelerde siyasetçiler Türk vatandaşlarına tanınacak vize serbestliğinin ertelenmesi yönünde bir duruş benimseyebilirler. Bu şartlar altında AB, yol haritasındaki kriterlerin yeterince yerine getirilmediği gerekçesiyle vize diyalogu sürecini uzatma ve Türkiye'ye kısa vadede birtakım vize kolaylıkları önerme yoluna gidebilir. Nitekim Ortak Eylem Planı'nda öngörülen vize serbestisi tarihi yaklaştıkça Avrupa'da çeşitli çevrelerce bu konuda yeni fikirler ortaya atılmaya başlamış, Türkiye'ye tanınacak vize serbestliğinin belirli koşullar altında askıya alınabilmesi ya da ilk etapta yalnızca iş adamlarını ve öğrencileri kapsamı gibi özel formüller tartışılmıştır.⁹²

Kısacası Türk vatandaşlarının tamamına yönelik bir vize serbestisinin yakın bir gelecekte gerçekleşmemesi ihtimal dahilindedir. Halbuki Türkiye, AB'nin diğer birçok ülkeye GKA ve vize yol haritası süreçlerinin sonucunda tanıdığı vize serbestisini kendi vatandaşları için de tanınmasını beklemektedir. Türkiye'den yetkililer, vizelerin kaldırılması yönünde gerekli adımların makul bir süre içerisinde atılmaması durumunda GKA'nın uygulanmasından vazgeçilebileceğini ifade etmektedirler.⁹³

Süresiz olarak akdedilmiş bir anlaşma olan GKA'yı gerek Türkiye'nin, gerekse AB'nin tek tarafı olarak feshetme hakkı bulunmaktadır. Buna göre, anlaşmanın fesholunduğu karşı tarafa bildirildikten altı ay sonra anlaşma otomatik olarak yürürlükten kalkmış olmaktadır (madde 24/5). 16 Aralık 2013 tarihli mutabakat zaptında Türkiye, GKA'yı üçüncü ülke vatandaşlarına uygulamaya

90. "Türkiye Kalan Kriterleri Zamanında Karşılayamaz", *Milliyet*, 6 Mayıs 2016.

91. Bu konuda AB ülkelerde yapılmış kamuoyu yoklamalarının genel bir görünümü için bkz. "The Future of Schengen", European Council on Foreign Relations Flash Scorecards, http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/schengen_flash_scorecard, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

92. "AB'den Türkiye'ye Vize Koşulu", *dw.com*, 17 Nisan 2016; Alex Barker ve Duncan Robinson, "EU States Grow Wary as Turkey Presses for Action on Visas Pledge", *Financial Times*, 20 Nisan 2016.

93. Dışişleri Bakanlığından yetkililerle mülakat; "AB Bakanı'ndan Vize Resti", *Sabah*, 22 Mayıs 2015; "AB Bakanı Volkan Bozkır: 'Vize Kalkmazsa...'", *Milliyet*, 4 Mart 2016; "Erdoğan'dan AB'ye 'Anlaşma' Resti", *Yeni Şafak*, 7 Nisan 2016; "Bakan Çavuşoğlu: AB Sözünde Durmazsa, Biz de İptal Ederiz", *Hürriyet*, 18 Nisan 2016

başladığı tarihe kadar Komisyon tarafından Konsey ve Parlamento'ya vizelerin kaldırılması için teklifte bulunulmadığı takdirde anlaşmanın söz konusu maddesini işletebileceğini açıkça belirtmiştir (madde 5). Komisyon 4 Mayıs 2016 tarihinde bu teklifi yapmış olmakla beraber Türkiye'nin henüz bazı şartları yerine getirmedeğini açıklamış, Konsey ve Parlamento'da gerçekleşecek karar alma süreçleri de bu yüzden belirsiz bir hale gelmiştir. Bu belirsizlik karşısında Türkiye, GKA'yı üçüncü ülke vatandaşları için uygulamaya koymamıştır. Ortak Eylem Planı'nın ve Mart 2016 mutabakatının bağlayıcılığı bulunmadığından bu durum hukuken bir sorun meydana getirmemektedir. Usulüne göre yürürlüğe konmuş bir milletlerarası anlaşma olan GKA'ya göre ise Türkiye'nin en geç 1 Ekim 2017'ye kadar bu anlaşmayı üçüncü ülke vatandaşları için uygulaması gerekmektedir. Bu tarihe kadar vize serbestisi hakkında somut bir ilerlemenin gerçekleşmemesi durumunda Türkiye GKA'yı askıya alma yoluna gidebilir. Büyük ve ani bir iade baskısı mevcut olmadığı sürece Türkiye'nin vize serbestisi olmaksızın GKA'yı uygulamaya devam etmesi fazla maliyetli bir durum yaratmayacaktır. Türkiye'nin bunu yaparken diğer taraftan AB'nin vize serbestisi konusundaki kararını gözden geçirmesi için taleplerini yoğunlaştırması ve bunun için makul bir süre beklemesi yerinde olacaktır. Bu süre zarfında AB kurumlarının olumlu yönde adım atmamaları ya da karar süreçlerinin olumsuz neticelenmesi durumunda Türkiye GKA'nın feshini gündeme alabilir.

Türkiye'nin anlaşmayı feshetme girişimlerine AB'nin o güne değin kapasite artırımı ve sığınmacıların barındırılması için sağlamış olduğu maddi destekleri işaret ederek itirazda bulunacağı tahmin edilebilir. Bu durumda bir başka seçenek olarak anlaşmanın yeniden müzakere edilmesi de gündeme gelebilir. Nitekim son yıllarda Pakistan'a yönelik geri gönderimlerin haksız olduğuna yönelik itirazlar karşısında AB, bu ülkeyle yürürlükteki GKA'yı gözden geçirmeyi kabul etmiştir.⁹⁴ Fakat Gümrük Birliği Anlaşması örneğinde de görüldüğü gibi, Türkiye ile AB arasındaki anlaşmaların revizyonu pek kolay olmayabilmektedir. Tarafların GKA'nın revizyonu üzerinde anlaşamaması halinde fesih seçeneği Türkiye için daha pratik bir çözüm haline gelebilir. Anlaşmanın feshi ise AB'nin üzerindeki göçmen baskısını hafifletebilecek mekanizmalardan birini kaybetmesi demek olacaktır. Türkiye üzerinden Avrupa'ya yönelik gerçekleşen düzenli göçte Mart 2016 mutabakatından sonra kayda değer bir azalma kaydedilmiş olması, AB ülkeleri için Türkiye ile olan işbirliğinin devamının ne denli önemli olduğunu göstermektedir. Ayrıca AB'nin tatmin edici sebepler göstermeksizin Türkiye'ye vize serbestisi tanımayı geciktirmesi, Türkiye'de AB'ye karşı son yıllarda zaten oldukça azalmış olan güveni daha da zedeleyecektir. Bu sonuçların doğurabileceği riskler karşısında AB ve üye ülkelerin ahde vefa prensibi içinde hareket etmeleri beklenmektedir.

94. "Islamabad, EU Agree to Revise Migrant Treaty", *The Express Tribune*, 25 Kasım 2015.

SONUÇ

Türkiye, AB'ye adaylık statüsünü aldıktan kısa süre sonra AB'nin bir geri kabul anlaşmasının imzalanmasına yönelik talepleriyle karşılaşmış, düzensiz göçün artabileceğine yönelik çekincelerinden dolayı başlangıçta bu taleplere oldukça isteksiz yaklaşmıştır. AB'nin uzun yıllar süren ısrarları ve vize kolaylığı önerileri karşısında Türkiye, anlaşmayı imzalamayı ancak vatandaşlarına vize serbestisi vaat edildiğinde kabul etmiştir. 16 Aralık 2013'te imzalanan ve 1 Ekim 2014'te yürürlüğe giren anlaşmada Türkiye'ye göç yönetimi, düzensiz göçmenlerin barındırılması, sınır güvenliğinin sağlanması gibi konularda kapasitesini artırması için üç yıllık bir sürenin tanınmış olması ve AB'nin kitlesel geri gönderimleri bu adımların atılmasının ardından başlatacak olması, Türkiye için rahatlatıcı faktörler olmuştur. Anlaşmanın imzalanmasından itibaren atılan adımlarla Türkiye bu konularda hukuki ve kurumsal bakımdan birçok ilerleme kaydetmiş, bu sayede AB'nin daha sonra anlaşmanın uygulanmasının geriye çekilmesine yönelik sunduğu talepler büyük bir kaygı meydana getirmemiştir. Türkiye, Avrupa'dan gönderilecek düzensiz göçmenleri AB'nin sağlayacağı maddi ve teknik desteğin de yardımıyla 1 Haziran 2016'dan itibaren kabul edebilecek kapasiteye ulaşabileceğini hesaplamıştır. Vize diyalogu sürecinin takviminin de bu sayede erkene çekilecek olması, Türkiye için önemli bir teşvik kaynağı olmuştur.

Konuya AB tarafından bakılacak olursa, düzensiz göçün önlenmesi için kaynak ve transit ülkelere önerilen GKA, 2000'li yılların başlarında Türkiye'ye de önerilmiş, Türkiye'nin anlaşma konusundaki isteksizliği karşısında bu teklife Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkı -aradan 10 yıl geçtikten sonra- eklenmiştir. 2015 yılının yaz aylarından itibaren başta Suriye'den olmak üzere çeşitli bölgelerden Avrupa'ya

yönelik düzensiz göçler beklenmedik bir yoğunluğa ulaşmıştır. Ne zaman deneceği belli olmayan bu düzensiz göç dalgasının AB içinde tamiri mümkün olmayan siyasi ve ekonomik krizlere yol açma ihtimali karşısında AB ülkeleri bir tedbir olarak çevre ülkelerle sınır güvenliğinin artırılması ve düzensiz göçün durdurulması için işbirliğini geliştirme yoluna gitmiştir. Avrupa istikametindeki göç rotalarının üzerinde bulunmasından dolayı Türkiye, AB'nin düzensiz göçün durdurulması için en kritik gördüğü ülkelerden biridir. Bu sebeple AB ile Türkiye arasında 16 Aralık 2013'te imzalanan GKA'nın uygulanmasının hızlandırılması AB açısından kritik bir konu haline gelmiştir. Aynı zamanda Türkiye'nin düzensiz göçle mücadeleye ve Suriyeli sığınmacıların entegrasyonuna yönelik tedbirleri daha hızlı almasını isteyen AB, Türkiye'ye bütün bunları yapmanın karşılığında teknik ve finansal destek önermiştir. Böylelikle AB, bir yandan Türkiye üzerinden geçtiği tespit edilen düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iadesine daha erken başlamayı, diğer yandan ise Avrupa'ya yönelik yeni göç dalgalarını Türkiye'de durdurmayı amaçlamıştır.

Kısacası her iki tarafın gözünden bakıldığında, GKA ve vize diyalogu süreçlerinin bugüne değin kazançlı bir şekilde ilerlediği söylenebilir. 29 Kasım 2015'te yürürlüğe giren Ortak Eylem Planı ve Mart 2016 mutabakatında alınan kararlarla beraber düşünüldüğünde bu süreçler, iki taraf arasındaki diyalog kanallarını kuvvetlendirerek işbirliği alanlarını genişletmiştir. Türkiye ile işbirliği AB'ye düzensiz göç baskısı karşısında kısa vadede rahatlama imkanını vermiş, Türkiye ise bu dönemde bir yandan göç ve sınır yönetiminin modernleşmesini hızlandırırken diğer yandan AB ile vizelerin karşılıklı kaldırılması hususunda önemli bir yol kat etmiştir. İki taraf arasındaki yakınlaşma sayesinde aynı zamanda göç ve vize konularıyla doğrudan bağlantılı olmayan üyelik müzakereleri ve Gümrük Birliği Anlaşması'nın gözden geçirilmesi gibi konularda sınırlı da olsa bazı ilerlemeler sağlanmıştır.

GKA ve vize diyalogu süreçleri, Türkiye'de sınır ve göç yönetiminin yeniden yapılandırılması için itici bir güç olmuştur. Türkiye'de bu alanda çalışmakta olan kurumlar, anlaşmanın zamanında ve gereğince uygulanması yolunda ortak çalışmalar yürütmeye başlamışlardır. Sınır ve göç yönetimine ilişkin kurumların uluslararası standartlar uyarınca yeniden yapılandırılması ve çok parçalı yapıdan koordineli bir mekanizmaya geçişin sağlanması için birçok önemli adım atılmıştır. Bu reformlar gerçekleştirilirken AB'den maddi ve teknik destek alınmıştır.

Avrupa'ya yönelik düzensiz göçün durdurulması ve caydırılması için sınır güvenliğini artırıcı ve sınır kapılarındaki kontrolleri sıkılaştırıcı tedbirlerin önemi büyüktür. GKA ve vize serbestisi yol haritası, Türkiye'yi sınır ve sahil güvenliği konularında AB birimleriyle ve üye ülkelerle işbirliğini teşvik etmektedir. Bu işbirliği, hem Türkiye'nin kendi güvenliğini sağlaması, hem de Avrupa ile entegrasyon sürecinin derinleşmesi bakımından Türkiye'nin yararına.

Türkiye ile AB Sınır Yönetim Ajansı (Frontex) arasında ilk olarak 28 Mayıs 2012 tarihinde arasında bir mutabakat zaptı imzalanarak sınır güvenliğine ilişkin

konularda iki taraf arasında tecrübe ve bilgi paylaşılması, ortak analiz ve araştırmalar yürütülmesi ve kapasite artırımı projeleri gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.⁹⁵ Bu tarihten sonra Frontex ile artırılan işbirliğiyle özellikle Türkiye'nin Avrupa sınırlarında güvenlik tedbirleri sıkılaştırılmıştır. 2015 yılının ilk çeyreği için yayımlanan Frontex raporunda, Türkiye'nin Mersin limanında ve Trakya'daki sınırlarında aldığı tedbirlerin olumlu sonuçlar verdiği ve düzensiz göçmenleri farklı güzergah ve yöntemlere ittiği tespit edilmiştir.⁹⁶ Ne var ki bu tedbirler, yılın sonraki aylarında artan yoğun göç dalgasını önlemeye yetmemiştir.⁹⁷ AB'nin Ege sularında düzensiz göçün önlenmesi konusundaki teşvikleri bundan sonra da devam etmiş, önce Şubat 2016'da NATO'ya bağlı gemiler Ege'de faaliyet göstermeye başlamış,⁹⁸ 7 Mart 2016 tarihindeki Türkiye-AB zirvesinde de 2016 yılı içerisinde AB'ye bağlı Sınır ve Sahil Güvenlik birimlerinin Ege Denizi'nde tam kapasiteyle çalışacak hale getirilmesi kararlaştırılmıştır.⁹⁹

Üye ülkelerle işbirliğinden de bazı somut sonuçlar elde edilmektedir. Örneğin Ocak 2016'da Türkiye ve Almanya emniyet birimlerinin ortaklaşa gerçekleştirdikleri operasyonda mültecileri Türkiye'den Avrupa'ya yasa dışı yollarla taşıyan uluslararası bir insan kaçakçılığı şebekesi çökertilmiştir.¹⁰⁰ 25 Mayıs 2015 tarihinde Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasında düzensiz göç ve sınır güvenliği konularında koordinasyonun artırılması amacıyla imzalanan anlaşmanın¹⁰¹ yürürlüğe girmesiyle üç ülke arasındaki kara sınırlarının daha sıkı kontrol altında tutulması sağlanabilecektir. Ayrıca Ege'deki insan kaçakçılığını önlemede eş güdümlü hareket edilmesi adına Türkiye ve Yunanistan arasında bir güvenli iletişim hattı kurulması için teknik düzeyde görüşmeler başlatılmıştır.¹⁰²

Öte yandan Türkiye'nin sınır kontrollerini sıkılaştırması ve insan ticaretine karşı yeni önlemler almasının Avrupa'ya yönelik düzensiz göçleri zorlaştıracak olsa da tamamen ortadan kaldıracığı iddia edilemez. Göç üzerine çalışan uzmanlar, Türkiye'de bulunan 3 milyona yakın düzensiz göçmenin en azından bir kısmının bütün şartları zorlayarak AB'ye geçmeye çalışacağını öngörmektedirler.¹⁰³ Nitekim insan kaçakçılığı ve düzensiz göçe karşı tedbirlerin sıkılaştırılma-

95. Mutabakat zaptının tam metni için bkz. http://frontex.europa.eu/assets/Partners/Third_countries/WA_with_Turkey.pdf, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

96. Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 1*, (Ocak-Mart 2015).

97. 2015 yılının ikinci ve üçüncü çeyreklerinde Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar rotası üzerinde o güne kadarki en yoğun düzensiz göçmen trafiği ölçülmüştür: Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 3*, (Temmuz-Eylül 2015).

98. "Nato Orders Fleet to Deploy in Aegean Sea 'to Help end Europe's Refugee Crisis'", *The Independent*, 11 Şubat 2016.

99. "Outcome of Informal European Council of 7 March 2016 and The Informal Meeting of The EU Heads of State or Government with Turkey", epthinktank.eu, 10 Mart 2016.

100. "Türkiye ve Almanya'dan İnsan Kaçakçılarına Büyük Darbe", *Hürriyet*, 20 Ocak 2016.

101. "Sınırlarda Suça Karşı İşbirliği", *Al Jazeera Turk*, 25 Mayıs 2015.

102. Avrupa Komisyonu, "Third Report on Progress", s. 4.

103. "Kaçış Artık Çok Daha Pahalı", *Habertürk*, 8 Aralık 2015.

sına ve zorlu kış şartlarına rağmen Ege denizi üzerindeki göç trafiği 2016 yılının ilk aylarında devam etmiştir. Mart 2016'da AB'nin Balkan güzergahını kapatma kararı alması ve Yunan adalarına geçecek düzensiz göçmenleri geri göndermek için Türkiye ile anlaşmasının Ege denizi üzerindeki göçmen trafiğinde kısa süre içinde keskin bir düşüş meydana getirdiği bir gerçektir.¹⁰⁴ Bununla beraber Suriye krizinin geleceği belirsiz olduğundan her an buradan Türkiye ve AB istikametine yeni göç dalgalarının yaşanma riski söz konusudur.¹⁰⁵

Gelecekte farklı ülkelerde yaşanabilecek siyasi, toplumsal ve ekonomik krizler de büyük göç dalgalarına sebebiyet verebilir. Dünyanın çeşitli bölgelerinden Avrupa'ya sığınmacı olarak geçmek isteyen kişiler Ege ve Balkan güzergahlarına alternatif yollar arayabilirler.¹⁰⁶ Kısacası, Suriye'de ve diğer çatışma alanlarında normalleşme geciktikçe ve birçok Asya ve Afrika ülkesinde açlık, sefalet ve işsizlik devam ettikçe ne Türkiye'nin göçmenlerin uyumu için atacağı adımlar ne Ege Denizi'nde uygulanacak sahil güvenlik tedbirleri ne de AB'nin Türkiye'ye vereceği maddi ve teknik yardımlar Avrupa'ya düzensiz göçü durdurabilir. Bu bakımdan 29 Kasım 2015 zirvesi ve Mart 2016 mutabakatında alınan kararların mülteci krizine ancak geçici çözümler önerdiği söylenebilir. Gelecekte Avrupa'ya yönelik yeni göç dalgalarının ortaya çıkması, gerek Türkiye-AB arasındaki Ortak Eylem Planı'nı, gerekse GKA ve vize serbestisi kapsamında Türkiye'nin gerçekleştirdiği düzenlemeleri pratikte anlamsız hale getirebilir.

GKA ve vize diyalogunun bir başka olumlu yönü olarak, bu süreçlerin Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerine doğrudan ve dolaylı katkılarının olduğu söylenebilir. Öncelikle bu iki süreç kapsamında gerçekleştirilen reformlar, GKRY tarafından bloke edildiğinden henüz açılmamış durumda bulunan 23 ve 24 numaralı fasılların içeriğiyle birçok bakımdan örtüşmektedir. Türkiye'nin atmış olduğu adımlar gelecekte bu fasıllarda daha hızlı yol alınmasını sağlayacaktır. Bu iki süreç aynı zamanda, Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinden farklı bir ilişki düzlemi meydana getirmesi bakımından da önem taşımaktadır. Bu düzlemde yürütülen süreçler olumlu ilerlediği ve uygulamalarda sürdürülebilirlik sağlandığı takdirde iki tarafın bürokratik ve siyasi çevreleri arasındaki karşılıklı güven artacaktır. Vize serbestliğinin uygulamaya geçmesiyle de Türkiye ve AB ülkeleri

104. Mart 2016 Türkiye-AB mutabakatından önceki üç hafta içerisinde 26.878 kişinin Yunan adalarına düzensiz olarak geçtiği tespit edilmişken mutabakattan sonraki üç haftada bu sayı 5.847'ye düşmüştür: Avrupa Komisyonu, "First Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement", Brüksel, 20 Nisan 2016, s. 2. Ayrıca bkz. "Greece Marks First day without Refugee Arrivals", *worldbulletin.net*, 24 Mart 2016; "Türkiyeden Avrupa'ya Geçen Günlük Mülteci Sayısı 6 Binden 200'e Düştü", T24, 18 Nisan 2016.

105. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanı Fuat Oktay'a göre, Ocak 2016 sonu itibarıyla Suriye'de yerlerinden edilmiş durumda bulunan yaklaşık sekiz milyon kişinin sığınmacı olarak ülke dışına çıkma riski vardır: "8 Milyonluk 'Risk'imiz Var", *Hürriyet*, 21 Ocak 2016.

106. Bu konudaki yorumlar hakkında bkz. "Balkan Countries Shut Borders as Attention Turns to New Refugee Routes", *The Guardian*, 9 Mart 2016; "Flüchtlinge Könnten Bald Über Die 'Kaukasus-Route' Kommen", *Die Welt*, 17 Mart 2016; Wolfgang Munchau, "The EU Sells its Soul to Strike a Deal with Turkey", *Financial Times*, 20 Mart 2016.

arasındaki turistik, ticari, kültürel, bilimsel ve sanatsal aktiviteler yoğunlaşacak ve böylece toplumsal ve ekonomik bağlar güçlenecektir.

Yine de vize diyalog sürecinin ve vize serbestliğinin Türkiye'nin üyelik sürecine sağlayacağı katkılardan kısa ve orta vadede büyük neticeler beklemek gerçekçi olmaz. Ne de olsa AB, üyelik perspektifi olmayan birçok ülkeye de vize serbestliği tanımıştır.¹⁰⁷ Nasıl ki 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması, o tarihteki beklentilerin aksine, Türkiye'nin AB üyeliğini hızlandırmada kayda değer bir rol oynamamışsa, Türk vatandaşlarına sağlanacak vize muafiyeti de AB üyesi ülkelerin Türkiye'nin tam üyeliğine dair tercihlerinin değiştiği anlamına gelmeyecektir.

GKA kapsamında Türkiye'ye tam olarak kaç kişinin geri gönderileceğinin belirsiz oluşu, anlaşmanın barındırdığı en önemli risktir. Bu riskin azaltılması için Türkiye'nin ekonomik amaçlı düzensiz göçleri durdurmaya yönelik tedbirleri artırması ve üçüncü ülkelerle GKA'lar imzalamaya hız vermesi gerekmektedir. Bununla beraber, Türkiye için esas riski ekonomik göçmenler değil, öngörülemez kriz ve çatışmalar neticesinde ortaya çıkacak büyük göç dalgaları oluşturmaktadır. GKA, bundan böyle Türkiye'ye gelecek her sığınmacının kendi ülkesine geri dönemediği müddetçe Türkiye'de kalacak olma ihtimalini artırmıştır. Bu risk karşısında, 29 Kasım zirvesinde yürürlüğe konmuş olan Ortak Eylem Planı'nda da öngörüldüğü gibi, gerek mevcut sığınmacıların ihtiyaçlarının karşılanmasında, gerekse gelecekteki sığınmacıların kabulünde AB'nin Türkiye ile sürekli bir eşgüdüm ve külfet paylaşımı içinde olması büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin GKA'yı uygulamasında karşılaşılabilecek mali ve teknik güçlüklerin aşılmasında AB'nin aktif destekte bulunacağı, anlaşmanın ekinde zaten beyan edilmiştir. Bu beyan uyarınca, gerek düzensiz göçün önlenmesi gerekse geri kabul kapasitesinin artırılması için AB, bilgi paylaşımı ve koordinasyon desteğinin yanı sıra IPA fonlarından maddi destekte bulunmaktadır. Bu fonlara ek olarak Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılara temel hizmetlerin sağlanması için toplam 6 milyar avroluk bir ek meblağ tahsis edilmiş, bu meblağ kademeli olarak serbest bırakılmaya başlanmıştır.¹⁰⁸ Ne var ki Türkiye'nin 2010 yılından itibaren yalnızca Suriye'den gelen mülteciler için yaptığı harcamaların boyutları dikkate alındığında AB'nin taahhüt ettiği bu desteklerin ancak kısmi ve kısa süreli bir fayda sağlayabileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca AB ülkelerinin bu meblağın 3 milyar avroluk ilk kısmının öden-

107. AB'ye kısa süreli girişlerinde vatandaşlarından vize istenen ve istenmeyen ülkeler, AB Konseyi'nin 539/2001 sayılı yönetmeliğinin ekinde belirtilmiştir. Ek 1'de vize istenen ülkeler ("olumsuz liste"), Ek 2'de ise vizeden muaf ülkeler ("olumlu liste") bulunmaktadır. Sonradan kabul edilen yönetmeliklerle bu listeler güncellenmekte, ülkelere ve pasaport tiplerine göre farklı düzenlemeler getirilebilmektedir. Ayrıca AB ülkeleri de bireysel olarak zaman zaman bazı ülkelere vize konusunda istisnai uygulamalarda bulunmaktadır. Uygulamaların güncel durumu için yönetmeliğin tam metnine bakınız: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20140609:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 8 Mayıs 2016).

108. 19 Nisan 2016 tarihi itibarıyla serbest bırakılan miktar 187 milyon avroya ulaşmıştır: Avrupa Komisyonu, "Facility for Refugees in Turkey: Commission Delivers an Additional €110 Million under the Implementation of EU-Turkey Agreement", Brüksel, 19 Nisan 2016.

me prosedürü üzerinde dahi uzun süre anlaşmaya varamamaları,¹⁰⁹ AB ve Türkiye arasındaki külfet paylaşımının orta ve uzun vadede ne yöne ilerleyeceğine ilişkin soru işaretleri meydana getirmeye yeterlidir. Adaletli bir külfet paylaşımının yalnızca maddi ve teknik yardımıyla sınırlı kalmaması ve AB ülkelerinin sığınmacıların barındırılması konusunda daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerektiği açıktır. Bununla beraber, Suriyeli mülteci krizinin kalıcı olarak kontrol altında alınabilmesi için, Ortak Eylem Planı ve Mart 2016 mutabakatında da belirtildiği üzere AB ve Türkiye'nin krizin altında yatan sebeplere yoğunlaşarak Suriye'deki insani şartların iyileştirilmesi konusunda ortak çaba sarf etmeleri –bunun için bir hayli geç kalmış olmakla beraber– iki taraf için de faydalı sonuçlar verecektir.

Avrupa'ya sığınma amacıyla geçen düzensiz göçmenlerin GKA kapsamında Türkiye'ye iade edilip edilmeyeceği konusu, anlaşmanın uygulaması esnasında tartışmalara yol açabilir. Halen Yunanistan'ın Türkiye'yi “güvenli üçüncü ülke” ilan ederek Türkiye üzerinden geçmiş bütün sığınmacıların iltica başvurularını reddetme ve bu kişileri GKA kapsamında Türkiye'ye iade etme yoluna gideceğine dair sinyaller mevcuttur. Bu ise Türkiye'nin vize diyalogu yol haritasında karşı çıktığı bir uygulama olacağından Yunanistan'ın yapacağı geri gönderim başvuruları Türkiye tarafından reddedilebilir. Ortaya çıkacak bu durum ise GKA'nın işlerliğini ortadan kaldıracaktır.

Bir görüşe göre vize serbestliğinin GKA ve yol haritasına endekslenmiş olması, Türkiye'nin 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile kazanılmış haklarının AB ülkelerince uygulanmamasını meşru hale getirmektedir.¹¹⁰ Bu görüşe binaen, konu TBMM komisyonlarında görüşülürken bazı milletvekilleri GKA ve vize yol haritasına muhalefet şerhi koymuşlar, Türkiye'nin vize serbestliğini GKA imzalamaksızın talep etmesi gerektiğini belirtmişlerdir.¹¹¹ Gerçekten de, Schengen ülkelerinin Türk vatandaşlarına uyguladıkları vize rejiminde haksızlıkların mevcut olduğu Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) bazı kararlarıyla tescil edilmiştir. Bunlardan en bilineni, Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı adlı iki Türk TIR şoförünün Almanya'ya vize alamamaları sonucu açtıkları davadır (C-228/06). ABAD bu davayı 19 Şubat 2009 tarihinde karara bağlamış ve davacıları haklı bulmuştur. Fakat ne var ki mahkemenin bu konudaki yorumu, yalnızca aktif hizmet sunan Türk vatandaşlarını ve 1 Ocak 1973 tarihinde Türk vatandaşlarından vize istemeyen AB ülkelerini kapsamaktadır. Davanın sonucunda Avru-

109. Üye ülkeler arasında bu konudaki tartışmalar 2016 yılının Şubat ayına kadar devam etmiştir: “EU-Turkey Migrant Plan Blocked by Italy: Officials”, Reuters, 14 Ocak 2016; “Italy not Targeting Turkey in Blocking Aid, Says Envoy”, *Hürriyet Daily News*, 20 Ocak 2016; “Migrant Crisis: EU Approves 3 bn-euro Fund for Turkey”, BBC, 3 Şubat 2016.

110. Aka ve Özkural, “Turkey and the European Union”, s. 10; “Harun Gümrükçü: Türkiye Brüksel'de Haklarını Kaybetti”, *Hürriyet*, 30 Kasım 2015.

111. TBMM, “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İçişleri Komisyonu ve Dışişleri Komisyonu Raporları (1/876)”, 24/4, sıra no. 554, s. 20.

pa Komisyonu, ücret karşılığı hizmet sunan Türk vatandaşlarının Almanya, Hollanda ve Danimarka'ya karayolundan vizesiz girebilmesine olanak tanımıştır.¹¹² Buna karşılık aktif hizmet sağlayıcısı olmayan Türk vatandaşlarının AB'ye seyahat edebilmeleri için vize gerekliliği devam etmiştir. Ayrıca aktif hizmet sağlayıcılarının Almanya, Hollanda ve Danimarka dışındaki AB ülkelerine girmek için yine vizeye ihtiyaçları bulunmaktadır. Bazı hukukçuların mahkemenin yorumunun oldukça dar kapsamlı olduğuna ve vizesiz seyahatin bütün Türk vatandaşları için uygulanması gerektiğine dair görüşleri dikkate alınmamıştır.¹¹³

Kısacası uluslararası mahkemeler vizesiz seyahati Türk vatandaşları için kazanılmış bir hak olarak değerlendirmemiştir. Dahası mahkemelerin bu konudaki kararları tek başına yeterli olmamakta, Türk vatandaşları için müspet bir kararın çıkması durumunda dahi üye ülkelerin tek tek mevzuatlarını gözden geçirmeleri gerekmektedir. Schengen Anlaşması ve Dublin Düzenlemesi gibi temel metinlerin dahi üye ülkelerce fiilen delindiği günümüz şartlarında Türkiye'nin vize serbestisi için uluslararası hukuk temelindeki itirazlarının somut sonuçlar doğurmasının çok zor olduğu ortaya çıkmıştır. Vize diyalogu ise Türk vatandaşlarının AB'ye vizesiz seyahati için resmi bir süreç başlatmış olup buradan 2016 yılı içerisinde bir sonuca varılması beklenmektedir. Bugün AB'nin içinde bulunduğu mülteci krizi, bu sürecin Türkiye'nin istediği şekilde sonuçlanması için üye ülkeler üzerinde siyasi bir baskı ve motivasyon kaynağı teşkil etmektedir. Anlaşma tek taraflı olarak feshedilebildiğinden, Avrupa üzerindeki bu baskı ve motivasyon Türkiye GKA'yı tam olarak uygulamaya başladıktan sonra da devam edecektir.

Daha önce de değinildiği üzere, Türk vatandaşlarına AB'ye vizesiz seyahat hakkı tanınmasının getireceği birçok ekonomik, sosyal, kültürel hatta siyasi faydalar bulunmaktadır. Bununla beraber vize serbestliğinin ilanihaye devam edecek bir hak veya imtiyaz olduğu da varsayılmamalıdır. Bugün gerek Türkiye'nin sosyo-ekonomik şartlarının uygunluğu gerekse uluslararası göçlerin meydana getirdiği kriz ortamı, AB'nin Türk vatandaşlarına vize serbestisi tanınması için uygun bir zemin teşkil etmektedir. Öte yandan gelecekte ekonomi, siyaset veya güvenlik gibi sebeplerden dolayı Türkiye'den AB'ye kitlesel bir göç dalgasının ortaya çıkması durumunda AB, Türk vatandaşlarına tanıdığı vize serbestliğini askıya alabilir. Parlamento ve Konsey'in 11 Aralık 2013'te kabul ettiği 1289/2013 sayılı düzenlemeyle, bir üye ülkede kamu düzeni veya güvenliğinin vize uygulanmayan bir ülkeden gelen yabancılardan dolayı tehdit altına girmesi durumunda o ülke vatandaşlarına

112. "Vizesiz Avrupa'ya 'Hava'lı Giriş", *Hürriyet*, 25 Aralık 2012.

113. Baysan, "Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation", s. 749. ABAD bu dar yorumunu, 2013 yılında başka bir dava (C-221/11) için aldığı kararda da ortaya koymuştur. Almanyadaki hasta babasını ziyaret etmek isteyen fakat vize başvurusu reddedilen Leyla Ecem Demirkan, Ankara Anlaşması uyarınca Almanya'ya seyahat hakkının bulunduğunu iddia etmiş fakat ABAD, bu hakkın yalnızca aktif hizmet sağlayıcılar tarafından kullanılabilceğine karar vermiştir.

geçici olarak vize uygulanabilmesi mümkün hale getirilmiştir.¹¹⁴ Sırbistan, Kosova ve Arnavutluk'tan son yıllarda AB'ye düzensiz göçün yüksek sayılara ulaşması bu ülkelere yeniden vize uygulanma ihtimalini gündemde tutsa da AB yetkilileri henüz buna başvurmamayı tercih etmişlerdir. Fakat Türkiye gibi büyük nüfusa sahip bir ülkeden gerçekleşecek düzensiz göçlere karşı AB farklı bir tedbire başvurabilir. Nitekim Komisyon'un Türkiye için vize serbestisi teklifinde bulunduğu esnada, üçüncü ülkelere tanınan vize serbestliğinin belirli koşullarda hızlandırılmış bir şekilde askıya alınmasını sağlayacak bir "acil fren mekanizması" fikri Almanya ve Fransa tarafından ortaya atılmış¹¹⁵ ve bu fikir kısa süre içerisinde Konsey tarafından benimsenmiştir.¹¹⁶ Konsey'in kabul ettiği belgede, AB ile geri kabul konusundaki işbirliğinin gerilemesinin vize serbestliğinin askıya alınma sebepleri arasında sayılması dikkat çekicidir.

Dahası Avrupa'nın 2015 yılının yaz aylarında karşı karşıya kaldığı göçmen akını, Schengen rejiminin ne kadar kırılgan olduğunu gözler önüne sermiştir. Bu dönemde Avusturya, Almanya, Fransa, Danimarka ve İsveç sınır kontrolleri uygulamaya başlamış, AB ülkeleri Schengen'in iki yıllığına askıya alınmasını tartışmışlardır.¹¹⁷ Avusturya İçişleri Bakanı Johanna Mikl-Leitner, Yunanistan'ı mülteci akınını kontrol edememesi durumunda Schengen bölgesinden geçici olarak çıkarılabileceği konusunda uyarılmış,¹¹⁸ Hollanda hükümet yetkililerinden ise mülteci krizi yüzünden Schengen rejiminin işlerliğini kaybettiğine ve Kuzeybatı Avrupa ülkelerinin kendi aralarında bir "mini Schengen bölgesi" kurabileceklerine dair açıklamalar gelmiştir.¹¹⁹

Gelecekteki benzer ve öngörülemeyen bir krizin sonucu olarak Schengen vize rejiminin çökmesi durumunda Türkiye'ye tanınacak olan vize serbestliğinin de anlamsız hale geleceği açıktır. Bu yüzden Türkiye'nin vize serbestisi yolunda atacağı adımları belirlerken AB'nin ortak sınır yönetimi ve vize politikalarının bir gün değişebileceğini göz önünde bulundurması isabetli olacaktır. Zira gelecekte vize serbestisinin askıya alınması veya önemini kaybetmesi mümkün olabileceken vize diyalog sürecinde atılacak bazı adımlar Türkiye için kalıcı ve geri çevrilmesi zor sonuçlara yol açabilir. Özellikle güvenliği ilgilendiren konularda yapılacak düzenlemeler belirlenirken bu durumun dikkate alınmasında yarar vardır.

114. Söz konusu düzenleme için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1289>, (Erişim tarihi: 15 Haziran 2016).

115. Florian Eder, "France, Germany Propose 'Emergency Brake' in Turkey Visa Deal", politico.eu, 28 Nisan 2016.

116. "Visa Waiver Suspension Mechanism: Council Ready to Start Negotiations with Parliament", AB Konseyi, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/20-visa-waiver-suspension-mechanism-negotiations-parliament>, (Erişim tarihi: 15 Haziran 2016).

117. "Could the Refugee Crisis Really Break up the European Union?", *The Independent*, 23 Ocak 2016; "EU Border Controls: Schengen Scheme on the Brink after Amsterdam Talks" *The Guardian*, 26 Ocak 2016.

118. "Austria Mulls Expulsion of Greece from Schengen", *The Local*, 23 Ocak 2016.

119. "Kabinet Denkt na over mini-Schengenzone", NOS, 18 Kasım 2015.

EK

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İLE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA İZİNSİZ İKAMET EDEN KİŞİLERİN GERİ KABULÜNE İLİŞKİN ANLAŞMA

YÜKSEK AKİT TARAFLAR olan,

Bundan sonra “Birlik” olarak anılacak AVRUPA BİRLİĞİ,

ve

Bundan sonra “Türkiye” olarak anılacak TÜRKİYE CUMHURİYETİ,

Yasadışı göçle daha etkin mücadele etmek için işbirliklerini güçlendirmeye KARARLI OLARAK,

Bu Anlaşma vasıtasıyla ve karşılıklılık temelinde, Türkiye veya Avrupa Birliği Üye Devletleri'nden birinin topraklarına giriş, burada bulunma ya da ikamet etme koşullarını sağlamayan veya artık sağlamayan kişilerin kimliklerinin tespiti ile emniyetli ve düzenli bir şekilde geri dönüşleri için süratli ve etkin usuller geliştirmeyi ve söz konusu kişilerin transit geçişlerini işbirliği ruhu içinde kolaylaştırmayı ARZULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Türkiye, Birlik ve Üye Devletlerinin uluslararası hukuktan, özellikle de 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşmeden doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına hâle getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin kendi yasal araçlarınca şart koşulduğu üzere, Üye Devletlerde dönüş usullerine tabi olan veya bu devletlere iltica başvurusunda bulunmuş kişilerin haklarına ve usulü garantilerine hâle getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında Ortaklık kuran 12 Eylül 1963 tarihli Anlaşmanın hükümlerine, ek protokollerine, ilgili Ortaklık Konseyinin kararlarının yanı sıra, Avrupa Birliği Adalet Divanının ilgili içtihadına hâle getirmeyeceğini VURGULAYARAK,

Üçüncü ülke vatandaşlarının statüleriyle ilgili 2003/109/AK sayılı Konsey Direktifi şartları altında uzun dönem ikamet izni sahibi olan kişilerin Direktifin 12. maddesi kapsamında sınır dışı edilmeye karşı güçlendirilmiş korumadan faydalandıklarını VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, ortak sorumluluk, dayanışma, Türkiye ve Birlik arasındaki göç akımlarının yönetiminde eşit ortaklık ilkelerine dayandığını ve bu bağlamda Birliğin, Türkiye'yi bu Anlaşmanın uygulanmasında desteklemek için mali kaynaklar sağlamaya hazır olduğunu VURGULAYARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmanın Üçüncü kısmının V. Başlığının kapsamına giren hükümlerinin, Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmaya Ek, Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanlarına ilişkin pozisyonları üzerine Protokol uyarınca, kendileri talep etmedikçe, Birleşik Krallık ve İrlanda için geçerli olmayacağını DİKKATE ALARAK,

Bu Anlaşmanın, Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmanın Üçüncü kısmının V. Başlığının kapsamına giren hükümlerinin, Avrupa Birliği Antlaşmasına ve Avrupa Birliğinin işleyişine dair Anlaşmaya Ek, Danimarka'nın pozisyonu üzerine Protokol uyarınca, Danimarka Krallığı için geçerli olmayacağını DİKKATE ALARAK,

AŞAĞIDAKİ MADDELER ÜZERİNDE MUTABİK KALMIŞLARDIR:

Madde 1

Tanımlar

Bu Anlaşmanın amaçları bakımından:

- (a) “Akit Taraflar”, Türkiye ve Birlik anlamına gelir;

- (b) “Türk Vatandaşı”, Türkiye mevzuatı uyarınca Türk vatandaşlığını taşıyan herhangi bir kişi anlamına gelir;
- (c) “Üye Devlet Vatandaşı”, Avrupa Birliği’nin bir Üye Devletinin vatandaşlığını taşıyan herhangi bir kişi anlamına gelir;
- (d) “Üye Devlet”, Danimarka Krallığı dışında kalan tüm Avrupa Birliği Üye Devletleri anlamına gelir;
- (e) “Üçüncü Ülke Vatandaşı”, Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet vatandaşlığı dışında bir vatandaşlık taşıyan herhangi bir kişi anlamına gelir;
- (f) “Vatansız kişi” herhangi bir ülke vatandaşlığı taşımayan herhangi bir kişi anlamına gelir;
- (g) “İkamet izni”, Türkiye veya Üye Devletlerden biri tarafından düzenlenmiş olan ve bir şahsa söz konusu devletin topraklarında ikamet hakkı tanıyan her tür izin anlamına gelir. Bu, bir iltica başvurusu veya bir ikamet izni başvurusu süreciyle bağlantılı olarak ülkede kalmak için olan geçici izinleri kapsamaz;
- (h) “Vize”, Türkiye veya Üye Devletlerden biri tarafından topraklarına giriş veya topraklarından transit geçiş için gereken verilmiş bir yetki veya alınmış bir karar anlamına gelir. Bu, havaalanı transit geçiş vizesini kapsamaz;
- (i) “Talep Eden Devlet”, bu Anlaşma’nın 8. Maddesi uyarınca geri kabul veya 15. maddesi uyarınca transit geçiş başvurusunda bulunan (Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet) devlet anlamına gelir;
- (j) “Talepte Bulunulan Devlet”, bu Anlaşma’nın 8. Maddesi uyarınca geri kabul başvurusunda veya 15. maddesi uyarınca transit geçiş başvurusunda bulunulan (Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet) devlet anlamına gelir;
- (k) “Yetkili Makam”, Türkiye veya Üye Devletlerden birinin Anlaşmanın 20(1) (a) Maddesi uyarınca uygulama protokolünde belirlendiği gibi uygulanması hususunda yetkilendirilmiş herhangi bir yerel makamı anlamına gelir;
- (l) “İzinsiz ikamet eden kişi”, yerel mevzuatta belirtilen ilgili usul uyarınca, Türkiye Cumhuriyetine veya Üye Devletlerden birine girme, buralarda bulunma ya da ikamet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişiler anlamına gelir;
- (m) “Transit geçiş”, üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin Talep Eden Devlet sınırlarından döneceği ülkeye seyahat ederken Talepte Bulunulan Devletin sınırlarından geçişleri anlamına gelir;
- (n) “Geri kabul”, bu Anlaşmanın hükümleri uyarınca, Talep Eden Devlete yasadışı giriş yaparken, yasadışı orada bulunurken veya ikamet ederken yakalanan kişilerin (Talepte Bulunulan Devlet vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler) Talep Eden Devlet tarafından transferi ve Talepte Bulunulan Devlet tarafından kabulü anlamına gelir;
- (o) “Sınır Geçiş Noktası”, Türkiye’nin veya Üye Devletlerin kendi Devlet sınırlarından geçişin amacına uygun olarak belirledikleri herhangi bir nokta anlamına gelir;
- (p) Talep Eden Devletin “Sınır bölgesi”, Talep Eden Devlet ile Talepte Bulunulan Devlet arasında sınır paylaşılıyor olsa da olmasa da, Talep Eden Devletin dış sınırından 20 kilometre kadar içeri uzanan kendi toprakları içindeki alanın yanı sıra, Talep Eden Devletin gümrük bölgelerini ve uluslararası havaalanları ile deniz limanları anlamına gelir.

Madde 2

Kapsam

1. Bu Anlaşmanın hükümleri, Türkiye veya Avrupa Birliğine Üye Devletlerden birinin topraklarına girme, burada bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişiler için geçerlidir.

2. Bu maddenin 1. Paragrafı da dahil olmak üzere bu Anlaşmanın uygulanması 18. Maddede sıralanan araçlara hâlel getirmeyecektir.

3. Bu kişilerin Talepte Bulunulan Devlete geri kabulleri için gerekli koşullar 4. ve 6. maddelerde öngörüldüğü şekilde 3 No.lu Ekte sıralanan belgelerle sağlanmadığı takdirde bu Anlaşma, 4. ve 6. Maddelerde atıfta bulunulduğu üzere Talepte Bulunulan Devletin topraklarını Talep Eden Devletin yetkili makamlarının bu şahıslar hakkında bilgi edinmesinden beş yılı aşan bir süre önce terk etmiş üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için geçerli olmayacaktır.

BÖLÜM I TÜRKİYE'NİN GERİ KABUL YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Madde 3

Kendi vatandaşlarının geri kabulü

1. Türkiye, bir Üye Devletin başvurusu üzerine, söz konusu Üye Devletin veya Avrupa Birliğinin kanunlarına göre Talep Eden Üye Devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm kişileri, 9. Madde uyarınca Türkiye vatandaşı olduğunun kanıtlanması şartıyla söz konusu Üye Devlet tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın geri kabul eder.

2. Türkiye ayrıca aşağıdaki kişileri de geri kabul eder:

- Talep eden Üye Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları veya söz konusu çocukların yasal vasisi olan diğer ebeveynin söz konusu bağımsız ikamet hakkına sahip olmaması durumunda, doğum yerlerine veya vatandaşlığına bakılmaksızın bu Maddenin 1. Paragrafında bahsi geçen kişilerin reşit olmayan bekar çocukları;

- Talep Eden Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları durumunda ve Türkiye tarafından söz konusu evliliğin kendi yerel mevzuatı uyarınca yasal olarak tanınmadığının belirtilmediği durumda, Türkiye topraklarına giriş ve bu topraklarda kalma hakkına sahip olmaları şartıyla, bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen kişilerin bir başka ülke vatandaşlığına sahip eşleri.

3. Türkiye, bir Üye Devletin topraklarına girdikten sonra Türk mevzuatına uygun olarak Türk vatandaşlığından mahrum bırakılmış veya feragat etmiş kişileri de söz konusu Üye Devlet tarafından kendilerine en azından vatandaşlığa kabul edilmeleri vaat edilmemiş ise geri kabul edecektir.

4. Türkiye geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Türkiye'nin yetkili konsolosluk ofisi, geri kabul edilecek kişinin iradesine bakmaksızın, kişinin geri dönüşü için gerekli seyahat belgelerini üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgelerinin geçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Türkiye'nin yetkili konsolosluk ofisi üç iş günü içinde aynı geçerlilik süresine haiz yeni seyahat belgeleri düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

Madde 4

Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabulü

1. Türkiye bir Üye Devletin başvurusu üzerine, Talep Eden Üye Devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık

sağlamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansız kişileri, 10. Madde uyarınca söz konusu kişilerin aşağıda belirtilen durumlarının kanıtlanması şartıyla, söz konusu Üye Devlet tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın geri kabul edecektir.

- (a) Bu kişiler geri kabul başvurusunun ibrazı esnasında Türkiye topraklarından bir Üye Devletin topraklarına doğrudan giriş için Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise,
- (b) Türkiye tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip ise veya
- (c) Türkiye topraklarında kaldıktan veya transit geçiş yaptıktan sonra Üye Devletlerin ülkesine yasadışı ve doğrudan giriş yapmış ise.

2. Bu Anlaşmanın 1. Paragraf'ındaki geri kabul yükümlülüğü aşağıdaki durumlarda geçerli değildir:

- (a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi sadece Türkiye'nin bir uluslararası havalimanının aktarma sahasından geçmiş ise; veya
- (b) Talep Eden Üye Devlet, üçüncü ülke vatandaşına veya vatansız kişiye, kişi kendi topraklarına girmeden önce veya girdikten sonra Talep Eden Üye Devlet topraklarına giriş için kullanılan bir vize veya ikamet izni düzenlemiş ise ve söz konusu kişi Türkiye tarafından düzenlenmiş daha uzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye veya ikamet iznine sahip değil ise veya
- (c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Talep eden Üye Devletin ülkesine vizesiz giriş imkanına sahip ise.

3. Türkiye geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Türk yetkililer şayet gerekli ise, geri kabulü onaylanmış kişinin kendi topraklarına geri dönüşü için gereken "yabancılar için acil seyahat belgesini" en az üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır. ¹

4. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen "yabancılar için acil seyahat belgesinin" geçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Türk yetkililer üç iş günü içinde "yabancılar için acil seyahat belgesinin" geçerlilik süresini uzatacak veya, gerektiğinde, aynı geçerlilik süresine haiz yeni bir "yabancılar için acil seyahat belgesi" düzenleyecektir. Bir Üye Devlette Türkiye'nin konsolosluk ofisi yok ise veya Türkiye seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır. ²

BÖLÜM II

BİRLİĞİN GERİ KABULE İLİŞKİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Madde 5

Kendi vatandaşlarının geri kabulü

1. Bir Üye Devlet, Türkiye'nin topraklarına girme, topraklarında bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm kişileri, 9. Madde uyarınca kişilerin söz konusu Üye Devletin vatandaşı olduğunun kanıtlanması şartıyla Türkiye tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın Türkiye'nin başvurusu üzerine geri kabul edecektir.

2. Bir Üye Devlet ayrıca aşağıdaki kişileri de geri kabul edecektir:

1. 30 Kasım 1994 tarihli AB Konseyi tavsiyesinde öngörülen biçime uygun olarak

2. Age.

- Türkiye'de Üye Devlette bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları veya söz konusu çocukların yasal vasisi olan diğer ebeveynin söz konusu bağımsız ikamet hakkına sahip olmaması durumunda, doğum yerlerine veya vatandaşlığına bakılmaksızın bu Maddenin 1. Paragrafında bahsi geçen kişilerin reşit olmayan bekar çocukları;

- Türkiye'de bağımsız bir ikamet hakkına sahip olmamaları durumunda ve Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından söz konusu evliliğin kendi yerel mevzuatı uyarınca yasal olarak tanınmadığının belirtilmediği durumda, Talepte Bulunulan Üye Devletin topraklarına giriş ve bu topraklarda kalma hakkına sahip olmaları şartıyla, bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen kişilerin bir başka ülke vatandaşlığına sahip eşleri.

3. Bir Üye Devlet, Türkiye topraklarına girdikten sonra söz konusu Üye Devletin mevzuatına uygun olarak mahrum bırakılmış veya feragat etmiş kişileri de, Türkiye tarafından kendilerine en azından vatandaşlığa kabul edilmeleri vaat edilmemiş ise, geri kabul edecektir.

4. Talepte Bulunulan Üye Devlet geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mülletin aşılmasından sonra, Üye Devletin yetkili diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi, geri kabul edilecek kişinin iradesine bakmaksızın, kişinin geri dönüşü için gereken seyahat belgelerini üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Bir Üye Devletin Türkiye'de diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya Talepte Bulunulan Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgelerinin geçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, söz konusu Üye Devletin yetkili diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi üç iş günü içinde aynı geçerlilik süresine haiz yeni seyahat belgesi düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya Talepte Bulunulan Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, geri kabul başvurusuna verilen yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul edilecektir.

Madde 6

Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabul edilmesi

1. Bir Üye Devlet, Türkiye topraklarına girme, topraklarında bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansız kişileri, 10. Madde uyarınca söz konusu kişilerin aşağıda belirtilen durumlarının kanıtlanması şartıyla Türkiye tarafından bu Anlaşmada öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemin yerine getirilmesine gerek kalmaksızın Türkiye'nin başvurusu üzerine geri kabul edecektir:

(a) Eğer bu kişiler geri kabul başvurusunun ibrazı esnasında, Talepte Bulunulan Üye Devletin topraklarından doğrudan Türkiye topraklarına giriş yaparken Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise veya

(b) Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip ise veya

(c) Talepte Bulunulan Üye Devletin topraklarında kaldıktan veya topraklarından transit geçiş yaptıktan sonra Türkiye topraklarına yasadışı ve doğrudan giriş yapmış ise.

2. Bu Anlaşmanın 1. Paragrafındaki geri kabul yükümlülüğü aşağıdaki durumlarda geçerli olmaz:

(a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi sadece Talepte Bulunulan Üye Devletin bir uluslararası havalimanının aktarma sahasından geçmiş ise veya

(b) Türkiye, üçüncü ülke vatandaşına veya vatansız kişiye Türkiye topraklarına giriş için kişi tarafından kullanılmış bir vize veya ikamet iznini, topraklarına girmeden önce veya girdikten sonra düzenlemiş ise ve söz konusu kişi Talepte Bulunulan Üye Devlet tarafından düzenlenmiş daha uzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye veya ikamet iznine sahip değil ise veya

(c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Türkiye topraklarına vizesiz giriş imkanına sahipse.

3. Bu Maddenin 1. Paragrafındaki geri kabul yükümlülüğü bir vize veya ikamet izni düzenlemiş Üye Devlet için geçerlidir. Eğer iki veya daha çok Üye Devlet bir vize veya ikamet izni düzenlemiş ise, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, daha uzun süreli geçerliliğe haiz olan belgeyi veya bir veya birkaçı zaten zaman aşımına uğramış ise hala geçerli olan belgeyi düzenlemiş olan Üye Devlet için geçerlidir. Eğer tüm belgeler zaman aşımına uğramış ise, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, zaman aşımı tarihi en yakın olan belgeyi düzenleyen Üye Devlet için geçerlidir. Eğer böyle bir belge ibraz edilemiyorsa, 1. Paragraftaki geri kabul yükümlülüğü, son çıkışın yapıldığı Üye Devlet için geçerlidir.

4. Üye Devlet geri kabul başvurusuna olumlu bir yanıt verdikten veya uygun olduğu hallerde 11(2). Maddede ortaya konan mühletin aşılmasından sonra, Üye Devlet yetkilileri, şayet gerekli ise, geri kabulü onaylanmış kişinin kendi topraklarına geri dönüşü için gerekli seyahat belgesini en az üç ay geçerliliğe sahip olacak şekilde ve üç iş günü içinde düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.³

5. Söz konusu kişi hukuki veya fiili sebeplerle başlangıçta düzenlenen seyahat belgesinin geçerlilik süresi içinde transfer edilememişse, Üye Devlet yetkilileri üç iş günü içinde seyahat belgesinin geçerlilik süresini uzatacak veya gerektiğinde, aynı geçerlilik süresine haiz yeni bir seyahat belgesi düzenleyecektir. Üye Devletin Türkiye'de bir diplomatik misyonu veya konsolosluk ofisi yok ise veya Üye Devlet seyahat belgesini üç iş günü içinde düzenlememiş ise, AB'nin standart sınır dışı etme amaçlı seyahat belgesinin kullanımının kabul edildiği varsayılacaktır.⁴

BÖLÜM III GERİ KABUL USULÜ

Madde 7

İlkeler

1. Üye Devletler ve Türkiye Madde 4 ve 6'da belirtilen bir kişinin doğrudan menşee ülkesine dönüşünü sağlamak için her türlü çabayı sarf edecektir. Bu amaçla, bu Paragrafın uygulanma usulleri Madde 19(1)(b)'ye uygun olacak şekilde belirlenecektir. bu Paragrafın hükümleri bu Maddenin 4. Paragrafına uygun olacak şekilde hızlandırılmış prosedürün uygulanabilir olduğu durumlar için geçerli olmayacaktır.

2. Bu Maddenin 3. Paragrafı çerçevesinde, Madde 3 ve 6'da belirtilen zorunluluklardan birine dayanılarak geri kabul edilecek bir kişinin herhangi bir şekilde transferi, Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına bir geri kabul başvurusunun sunulmasını gerektirecektir.

3. Geri kabul edilecek kişinin geçerli bir seyahat belgesi veya kimlik kartı varsa ve üçüncü ülke vatandaşının veya vatansız kişilerin söz konusu olması durumunda Talepte Bulunulan Devletin topraklarına girmek amacıyla geçerli bir vizeye veya Talepte Bulunulan Devletin ikamet iznine sahipse, bu kişinin transferi Talep Eden Devletin bir geri kabul başvurusu yapmasına gerek kalmadan veya Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına Madde 12(1)'de belirtilen yazılı bildirim yapılmasına gerek olmadan gerçekleştirilecektir.

Önceki alt-paragraf, ilgili makamların geri kabulü yapılan kişilerin kimliklerini sınırda doğrulama hakkına halel getirmeyecektir.

3. Age.

4. Age.

4. Bu maddenin 3. Paragrafına hâlel getirmeksizin, bir kişi Talep Eden Devletin sınır bölgesinde, Talepte Bulunulan Devletin topraklarından doğrudan gelerek sınırı yasal olmayan şekilde geçtikten sonra yakalanmışsa, Talep eden Devlet bu kişinin yakalanmasını müteakip üç iş günü içerisinde geri kabul başvurusunda bulunabilir. ("hızlandırılmış prosedür").

Madde 8

Geri Kabul Başvurusunun İçeriği

1. Geri kabul başvurusu mümkün olduğu ölçüde aşağıdaki bilgileri içermelidir:
 - (a) geri kabul edilecek kişiye ilişkin kimlik bilgileri (adı, soyadı, doğum tarihi ve mümkünse doğum yeri, son ikamet yeri vb.) ve geçerli olduğu durumda reşit olmayan evlenmemiş çocukların ve/veya eşlerin kimlik bilgileri;
 - (b) kendi vatandaşlarının söz konusu olması durumunda, sırasıyla Ek 1 ve 2'de ortaya konulduğu şekilde uyruğun kanıtı veya kesin olmayan karinelerinin sağlanacağı yolların göstergesi;
 - (c) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişilerin söz konusu olması durumunda, sırasıyla Ek 3 ve 4'de belirtilen şekilde üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabul koşullarına ilişkin kanıtlar veya kesin olmayan karinelerin (Prima facie) sağlanacağı yolların göstergesi;
 - (d) geri kabul edilecek kişinin fotoğrafı.
2. Geri kabul başvurusu mümkün olduğu ölçüde aynı zamanda aşağıdaki bilgileri de içerecektir:
 - (a) ilgili kişinin beyana yönelik açık rızası olması koşuluyla, transferi yapılacak kişinin yardıma veya bakıma ihtiyaç duyabileceğini gösteren beyan;
 - (b) söz konusu birey transfer vakasıyla ilgili olarak gerekebilecek herhangi diğer bir koruma, güvenlik tedbiri veya kişinin sağlık durumuyla ilgili bilgi.
3. Madde 7(3)'e hâlel getirmeksizin, bütün geri kabul başvuruları yazılı olarak yapılacak ve söz konusu başvurularda bu Anlaşmaya Ek 5 olarak eklenmiş olan ortak form kullanılacaktır.
4. Bir geri kabul başvurusu, faks, e-posta gibi elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yollarıyla yapılabilir.
5. Madde 11(2)'ye hâlel getirmeksizin, geri kabul başvurusuna yazılı yanıt verilecektir.

Madde 9

Uyruğa İlişkin Kanıtlar

1. Madde 3 (1) ve Madde 5 (1)'e göre uyruğun kanıtlanması, özellikle bu Anlaşmanın Ek 1'inde belirtilen belgeler yoluyla gerçekleştirilebilir. Bu tür belgelerin sunulması durumunda, Üye Devletler veya Türkiye sırasıyla bu Anlaşmanın amacına uygun olarak uyruğu tanıyacaklardır. Uyruğun kanıtlanması sahte belgeler yoluyla yapılamaz.
2. Madde 3 (1) ve 5 (1)'e göre uyruğun kesin olmayan karinesi (Prima facie) geçerlilik süreleri dolmuş olsa bile özellikle işbu Anlaşmanın Ek 2'sinde belirtilen belgeler yoluyla sağlanacaktır. Bu tür belgelerin sunulduğu durumda, bir soruşturmanın ardından ve Madde 11'de belirtilen zaman sınırlamaları içerisinde Talepte Bulunulan Devlet aksini göstermedikçe, Üye Devletler ve Türkiye bu anlaşmanın amacına uygun olarak uyruğun kanıtlanmış olduğunu sayacaklardır. Uyruğun kesin olmayan karinesi (Prima facie) sahte belgeler yoluyla sağlanamaz.
3. Bu Anlaşmanın Ek 1 ve 2'sinde belirtilen belgelerden hiçbiri sunulamıyorsa, geri kabul başvurusuna Talep Eden Devlet tarafından eklenen bir talep üzerine, Talepte Bulunulan Devletin ilgili yetkili diplomatik ve konsolosluk birimleri, geri kabul edilecek kişinin vatandaşlığının kanıtlanması için talepte bulunulan günden itibaren en geç yedi iş günü içerisinde gecikme olmaksızın söz konusu kişi ile görüşmek için düzenlemeler yapacaklardır. Talep Eden Devletin, Talepte

Bulunulan Devlette hiçbir diplomatik veya konsolosluk temsilciliğinin olmaması durumunda, Talepte Bulunulan Devlet, talebin alındığı günden itibaren en geç yedi günü içerisinde, gecikme olmaksızın geri kabul edilecek olan kişinin ile görüşme için gerekli düzenlemeleri yapacaktır. Bu tip mülakatlar için olan usul bu Anlaşmanın Madde 20'sinde belirtilen uygulama Protokollerinde belirlenebilir.

Madde 11

Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilere ilişkin kanıtlar

1. Madde 4(1) ve Madde 6(1)'de belirtilen üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin geri kabulüne ilişkin koşulların kanıtlanması, özellikle bu Anlaşmanın Ek 3'ünde yer alan delil vasıtaları yoluyla gerçekleştirilecektir. Geri kabule ilişkin şartların kanıtlama durumu sahte belgelerle gerçekleştirilemez.

2. Madde 4(1) ve Madde 6(1)'de belirtilen üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin geri kabulüne ilişkin koşulların kesin olmayan karinesi özellikle bu Anlaşmanın Ek 4'ünde yer alan deliller yoluyla gerçekleştirilecektir; söz konusu kanıtlama durumu sahte belgelerle gerçekleştirilemez. Bu tür kesin olmayan karinelerin sunulması halinde, Talepte Bulunulan Devlet aksini göstermedikçe bir soruşturmanın ardından ve Madde 11'de belirtilen zaman sınırlamaları içerisinde Üye Devletler ve Türkiye, şartları yerine getirilmiş sayacaklardır.

3. Kişinin ülke topraklarına girişi, burada bulunması veya ikametinin kanunsuzluğu, söz konusu kişinin içinde Talep Eden Devletin toprakları için gerekli olan vize veya diğer ikamet izninin bulunmadığı seyahat belgeleri ile belirlenecektir. Talep Eden Devlet tarafından, ilgili kişinin gerekli seyahat belgeleri, vize veya diğer ikamet izinlerinin bulunmadığının yazılı olarak ifade edilmesi de kişinin ülkeye girişinin, ülkede bulunmasının veya ikametinin kanunsuz olduğuna dair karine teşkil edecektir.

Madde 11

Zaman Sınırlamaları

1. Geri kabul başvurusu Talep Eden Devletin yetkili makamının bir üçüncü ülke vatandaşının veya vatansız bir kişinin Talep Eden Devletin topraklarına girmek, o topraklarda bulunmak veya oturmak için yürürlükte olan koşulları artık yerine getirmediği bilgisini elde etmesinden sonra azami altı aylık bir süre içerisinde Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamına sunulmalıdır.

Üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi, Madde 4 ve 6'nın Madde 24 (3) uyarınca geçerli hale geldiği günden önce Talep Eden Devletin ülkesine girmiş ise, bir önceki cümlede bahsi geçen zaman sınırlaması Madde 4 ve 6'nın geçerli hale geldiği günde işlemeye balar.

Başvurunun zamanında sunulmasının önünde hukuki veya fiili engellerin söz konusu olması durumunda, zaman sınırlaması Talep Eden Devletin isteği üzerine, sadece var olan engeller ortadan kaldırılana kadar uzatılır.

2. Bir geri kabul başvurusu aşağıdaki zaman sınırlamaları dahilinde yazılı olarak cevaplanmalıdır:

- eğer başvuru hızlandırılmış prosedürle yapılmış ise beş iş günü içerisinde (Madde 7(4));
- gecikme olmaksızın ve bir sonraki sürenin uygulanacağı Talep Eden Devletin ulusal mevzuatında ilk gözaltı süresinin daha az olduğu durumlar hariç olmak üzere diğer bütün durumlarda en fazla 25 takvim günü içerisinde. Başvuruya zamanında yanıt verilemesinin önünde hukuki veya fiili engellerin söz konusu olması durumunda, süre talep üzerine ve neden gösterilerek, Talep Eden Devletin ulusal mevzuatındaki azami gözaltı süresinin 60 günden az veya 60 güne eşit olması durumu hariç olmak üzere, 60 takvim gününe kadar uzatılabilir.

Bu süre sınırlaması geri kabul başvurusunun alındığı tarih itibariyle başlamaktadır. Bu süre sınırlaması zarfında herhangi bir yanıtın verilmemesi durumunda, transferin üzerinde anlaşmaya varılmış olduğu kabul edilir.

Bir geri kabul başvurusunun yanıtı, faks, e-posta gibi elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yollarıyla yapılabilir.

3. Anlaşmaya varıldıktan sonra veya uygun olan hallerde, bu Maddenin 2. Paragrafında belirtilen sürenin sona ermesini müteakip, ilgili kişi üç ay içerisinde transfer edilir. Talep eden Devletin isteği üzerine, bu süre hukuki veya uygulamadan kaynaklanan engellerin aşılması için sarf edilen süre kadar uzatılabilir.

4. Bir geri kabul talebinin reddedilme nedenleri yazılı olarak verilir.

Madde 12

Transfer ve Ulaşım Şekilleri

1. Madde 7(3)'e hâle getirmeksizin, bir kişi geri gönderilmeden önce, Talep Eden Devletin yetkili makamları transfer tarihi, giriş noktası, olası refakatçiler ve transfere ilişkin diğer hususlardan Talepte Bulunulan Devleti yazılı olarak en az 48 saat önceden haberdar edecektir.

2. Ulaşım işlemi hava, kara veya deniz yoluyla gerçekleştirilebilir. Hava yoluyla iade Türkiye veya Üye Devletlerin ulusal hava yolu şirketlerinin kullanılmasıyla kısıtlanamaz ve tarifeli veya tarifersiz seferler kullanılarak gerçekleştirilebilir. Refakatçi ile gerçekleştirilen dönüşlerin söz konusu olduğu durumlarda, söz konusu refakatçiler, Türkiye veya herhangi bir Üye Devlet tarafından yetkilendirilmiş olmaları koşuluyla Talep Eden Devletin yetkili kişileri ile sınırlandırılmayacaktır.

Madde 13

Hatalı Geri Kabul

Söz konusu kişinin transferinden itibaren üç ay içerisinde bu Anlaşmanın Madde 3 ve 6'sında belirtilen şartların yerine getirilmemiş olduğu tespit edilirse, Talep Eden Devlet, Talepte Bulunulan Devlet tarafından geri kabul edilen herhangi bir kişiyi geri alacaktır.

Bu gibi hallerde ve önceki Paragrafta atıfta bulunulduğu üzere söz konusu kişinin Talep Eden Devlet tarafından karşılanacak olan bütün ulaşım masrafları hariç olmak üzere, işbu Anlaşmanın usule ilişkin hükümleri gerekli değişikliklerin yapılması koşuluyla uygulanacak ve geri alınacak kişinin asıl kimliği ve uyuşmasına ilişkin mevcut tüm bilgiler verilecektir.

BÖLÜM IV

TRANSİT GEÇİŞ İŞLEMLERİ

Madde 14

Transit ilkeleri

1. Üye Devletler ve Türkiye, üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişini, bu kişilerin hedef ülkeye doğrudan gönderilemedikleri durumlarda sınırlamalıdır.

2. Üye Devletlerden biri tarafından talep edilmesi durumunda, kişilerin muhtemel diğer transit geçiş Devletlerindeki müteakip seyahatleri veya hedef Devlet tarafından geri kabul edilmeleri temin edilir ise, Türkiye üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişine izin verecektir. Türkiye'nin benzer bir talepte bulunması durumunda ise bir Üye Devlet üçüncü ülke vatandaşlarının veya vatansız kişilerin transit geçişine izin verecektir.

3. Transit geçiş aşağıdaki koşullar altında Türkiye ve bir Üye Devlet tarafından reddedilebilir:

(a) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü nedeniyle hedef ülkede veya başka bir transit geçiş ülkesinde işkence,

insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezalandırma ya da ölüm cezası veya zulme maruz kalmaya yönelik gerçek bir riskle karşı karşıyaysa veya

(b) üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi Talep Edilen Devlette veya başka bir transit geçiş ülkesinde cezai müeyyidelere maruz kalacaksa veya

(c) Talepte Bulunulan Devletin kamu sağlığı, iç güvenliği, kamu düzeni veya diğer milli menfaatleri sebebiyle.

4. Bu Maddenin 3. Paragrafında belirtilen durumlar transit geçiş işlemi açısından engel teşkil edecek şekilde sonradan vuku bulur veya ortaya çıkar ise ya da kişilerin muhtemel diğer transit geçiş Devletleri vasıtasıyla müteakip seyahatleri veya hedef Devlet tarafından geri kabul edilmeleri temin edilemez ise, Türkiye veya bir Üye Devlet verilmiş olan izni iptal edebilir. Bu durumda, Talep Eden Devlet uygun şekilde ve gecikmesizin, üçüncü ülke vatandaşını veya vatansız kişiyi geri alır.

Madde 15

Transit usulü

1. Transit geçiş işlemleri için Talepte Bulunulan Devletin yetkili makamlarına yazılı başvuru yapılmalıdır. Başvuru aşağıdaki bilgileri içerecektir:

(a) Transit geçiş türü (hava veya kara yoluyla), transit geçiş yapılma ihtimali olan diğer Devletler ve varılmak istenen nihai hedef Devlet;

(b) Söz konusu kişiye ilişkin kimlik bilgileri (adı, soyadı, kızlık soyadı, takma adları veya lakapları, doğum tarihi, cinsiyet ve - şayet mümkünse - doğum yeri, uyruğu, dili, seyahat belgesinin türü ve numarası gibi);

(c) Öngörülen giriş noktası, transfer zamanı ve refakatçi kullanımı;

(d) Talep eden Devletin Madde 14 (2) uyarınca şartların karşılandığına ve Madde 14 (3) uyarınca reddetme işlemi gerçekleştirmek için herhangi bir neden olmadığına dair bir belge.

Transit işlemleri için kullanılacak ortak bir form bu Anlaşmaya Ek 6 olarak eklenmiştir.

Bir transit geçiş başvurusu, faks, e-posta vb. elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yollarıyla yapılabilir.

2. Talepte Bulunulan Devlet, başvuruyu aldıktan sonra beş iş günü içerisinde ve yazılı olarak, Talep Eden Devlete kişinin alınacağına dair, giriş noktasını ve öngörülen kabul ediliş saatini teyit eden şekilde veya kişinin alınmasının reddedildiğine ve bu tür bir reddin nedenlerine dair bilgi verir. Eğer beş iş günü içerisinde yanıt alınmamışsa, transit geçiş kabul edilmiş sayılır.

Bir transit geçiş başvurusunun cevabı, faks, e-posta vb. elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yollarıyla verilebilir.

3. Transit geçiş işlemi hava yolu ile gerçekleşecekse, geri kabul işlemine tabi olacak kişi ve olası refakatçisi transit havalimanı vizesi almaktan muaf tutulacaktır.

4. Talep edilen Devletin yetkili makamları, karşılıklı istişareye dayalı olarak, özellikle söz konusu kişilerin izleme altında bulundurulması ve bu amaçla gerekli kolaylıkların sağlanması yoluyla transit geçiş işlemlerine yardımcı olacaklardır.

BÖLÜM V MASRAFLAR

Madde 16

Ulaşım ve transit geçiş masrafları

Madde 23'e ve Madde 3(2) ve 5(2)'de belirtilen kişiler veya üçüncü şahıslar da dahil olmak üzere geri kabul edilecek kişiden kabule ilişkin masrafları tahsil edecek yetkili makamların hakkına

halel getirmeksizin, bu Anlaşmanın I. ve II. Bölümlerindeki talepler için bu Anlaşmayla bağlantılı olarak yapılan geri kabul ve transit geçiş işlemlerinden doğan tüm ulaşım masrafları Talepte Bulunulan Devletin sınır geçiş noktasına kadar veya IV. Bölümdeki talepler için son varılacak Ülkenin sınırına kadar Talep Eden Devlet tarafından karşılanacaktır.

BÖLÜM VI VERİLERİN KORUNMASI VE SAKLI KALAN HÜKÜMLER Madde 17

Verilerin Korunması

Kişisel verilerin iletimi, sadece bu Anlaşmanın uygulanması için bu iletime Türkiye veya bir Üye Devletin yetkili makamları tarafından ihtiyaç duyulması halinde yapılacaktır. Belirli bir vaka da kişisel verilere yönelik işlem ve muameleler, Türkiye'nin iç hukukuna ve kontrolörün bir Üye Devletin yetkili makamı olduğu durumlarda, 95/46/AT sayılı Direktifin hükümlerine ve bu direktifi takiben söz konusu Üye Devletin benimsediği ulusal mevzuata tabi olacaktır. Ayrıca, aşağıda sıralanan ilkeler uygulanacaktır:

- (a) kişisel veriler adil ve hukuka uygun bir şekilde işlenmelidir;
- (b) kişisel veriler bu Anlaşmanın uygulanması için belirtilen, sarıh ve meşru amaçlar doğrultusunda toplanmalı ve ne bu bilgileri ileten ne de alan makamlar tarafından bunlara aykırı amaçlar için kullanılmamalıdır;
- (c) kişisel veriler toplanma ve/veya daha ileri işleme konulma amacı açısından yeterli, konuyla ilgili ve gereğinden fazla olmamalıdır; özellikle, iletilen kişisel veriler sadece aşağıdakilere ilişkin olabilir:
 - transfer edilecek kişinin kimlik bilgileri (isim, soyadı, önceki isimleri, takma adları veya lakapları, cinsiyeti, medeni hali, doğum tarihi ve yeri, şu anki ve herhangi bir önceki uyruğu gibi);
 - pasaport, kimlik kartı veya ehliyet (seri numarası, geçerlilik süresi, veriliş tarihi, veren makam, verildiği yer);
 - duraklamalar ve güzergah;
 - transfer edilecek kişinin kimlik tespiti için veya bu Anlaşma uyarınca geri kabul için aranacak koşulların incelenmesi için gereken diğer bilgiler;
- (d) kişisel veriler doğru olmalı ve gerektiğinde güncellenmelidir;
- (e) kişisel veriler, verilerin toplanma veya daha ileri işleme amacının, gerektirdiğinden daha uzun olmayacak süreyle veriye konu kişinin kimliğinin tespitine edilmesine imkan sağlayacak şekilde muhafaza edilmelidir;
- (f) özellikle verilerin yeterli, konuyla ilgili ve doğru olmadığı veya işlem amacı açısından aşırı olması nedeniyle söz konusu verilerin işlenmesinin bu Madde hükümlerine uygun olmadığı durumlarda, gerek ileten makam gerekse alan makam kişisel verilerin uygun şekilde düzeltilmesi, silinmesi ve bunlara erişimin engellenmesi için gereken makul her adımı atacaktır. Buna her türlü düzeltme, silme veya engelleme durumunda diğer Tarafa bildirilmesi de dahildir;
- (g) talep üzerine, alan makam ileten makamı kendisine iletilen verilerin kullanımı ve onların elde edilen sonuçlar konusunda bilgilendirecektir.
- (h) kişisel veriler sadece yetkili makamlara iletilebilir. Bu bilgilerin sair makamlara iletimi ileten makamın muvafakatini gerektirir.
- (i) ileten ve alan makamlar kişisel verilerin iletim ve alımının yazılı kaydını tutmakla yükümlüdürler.

Madde 18

Saklı Kalan Hükümler

1. Bu Anlaşma Birliğin, Üye Devletlerinin ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler de dahil olmak üzere uluslararası hukuktan doğan hak, yükümlülük ve sorumluluklarına halel getirmeyecektir. Özellikle de:

- 31 Ocak 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokol ile değiştirilen 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme,
- 4 Kasım 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi,
- Devleti yapılan iltica başvurularını incelemekten sorumlu tutan uluslararası sözleşmeler,
- 10 Aralık 1984 tarihli İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme,
- Uygulanabildiği hallerde, 13 Aralık 1955 tarihli Kuruluşa Dair Avrupa Sözleşmesi,
- Suçluların iadesi ve transit geçişle ilgili uluslararası sözleşmeler,
- Yabancı uyruklu kişilerin geri kabulleriyle ilgili çok taraflı uluslararası sözleşmeler ve anlaşmalar.

2. Bu Anlaşma 12 Eylül 1963 tarihli Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Ortaklık Kuran Anlaşma'nın hükümleri, ek protokolleri, ilgili Ortaklık Konseyi kararları ve Avrupa Birliği Adalet Divanının ilgili içtihat hukukunda belirtilen, Taraflardan birinin toprağında ikamet eden veya yasal olarak ikamet etmekte olanların ve çalışanların hak ve yükümlülükleri de dahil, tüm hak ve yükümlülüklerine tamamen uyacaktır.

3. Bu Anlaşmanın uygulanması, yasadışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarının⁵ iadesi için özellikle de bunların yasal danışmaya, bilgiye erişimlerine, iade kararlarının uygulanmasının geçici olarak askıya alınmasına ve yasal çarelerden faydalanma imkanlarına ilişkin Üye Devletlerdeki ortak standart ve usullerle Avrupa Parlamentosu ve 2008/115/AT sayılı Konsey Direktifi tarafından belirtildiği üzere iade usullerinin konusu olan kişilerin haklarına ve usul güvencelerine halel getirmeyecektir.

4. Bu Anlaşmanın uygulanması, iltica talebinde bulunan kişilerin⁶ kabulü için asgari standartlar belirleyen 2003/9/AT sayılı Konsey Direktifinde ve özellikle başvuru incelemesi sırasında Üye Devlette kalma hakkına ilişkin olarak mülteci statüsü⁷ verme ve geri çekme için Üye Devletlerdeki usullerin asgari standartlarına ilişkin 2005/85/AT sayılı Konsey Direktifinde belirtildiği üzere iltica başvurusu yapan kişilerin haklarına ve usul güvencelerine halel getirmeyecektir.

5. Bu Anlaşmanın uygulanması üçüncü ülke vatandaşlarının durumu ile ilgili olan 2003/109/AT sayılı Konsey Direktifi şartları gereğince uzun dönem ikamet izni almış kişilerin haklarına ve usul güvencelerine halel getirmeyecektir.

6. Bu Anlaşmanın uygulanması, aile birleşimi hakkına ilişkin 2003/86/AT sayılı Konsey Direktifi gereğince ikamet izni verilen kişilerin haklarına ve usul güvencelerine halel getirmeyecektir.

7. Bu Anlaşmadaki hiçbir hüküm diğer resmi veya gayri resmi düzenlemeler çerçevesinde kişilerin iadesini engellemeyecektir.

5. RG AB L 348, 24.12.2008, s. 98

6. RGAB L 31, 6.2.2003, s. 18.

7. RGAB L 326, 13.12.2005, s. 13

BÖLÜM VII YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ VE UYGULAMA

Madde 19

Ortak geri kabul komitesi

1. Akit Taraflar, bu Anlaşmanın uygulanması ve yorumlanmasında birbirlerine karşılıklı yardım sağlayacaklardır. Bu amaçla, özellikle aşağıda belirtilen görevleri üstlenmek üzere bir ortak geri kabul komitesi (bundan böyle “komite” olarak anılacaktır) oluşturacaklardır:

- (a) bu Anlaşmanın uygulanmasını denetlemek;
 - (b) bu Anlaşmanın yeknesak uygulanması için gerekli düzenlemeleri yürürlüğe koymaya karar vermek;
 - (c) Madde 20 uyarınca Türkiye ve Üye Devletler tarafından hazırlanan uygulama Protokolleri hakkında düzenli bilgi teatisinde bulunmak;
 - (d) Bu Anlaşma ve Ekleri için değişiklik önerilerinde bulunmak;
2. Komitenin kararları Akit Tarafların yasalarının gerektirdiği her türlü zorunlu iç usulün izlenmesini takiben Akit Taraflar üzerinde bağlayıcı olacaktır.
3. Komite, Birliğin ve Türkiye'nin temsilcilerinden oluşacaktır; Birlik, Üye Devletlerin uzmanlarınca desteklenen Komisyon tarafından temsil edilecektir.
4. Komite gerektiğinde Akit Taraflardan birinin talebi üzerine toplanacaktır.
5. Komite çalışma usullerini kendisi oluşturacaktır.

Madde 20

Protokollerin Uygulanması

1. Bir Üye Devletin veya Türkiye'nin talebi üzerine, Türkiye ve bir Üye Devlet diğerlerine ilaveten aşağıdaki kuralları kapsayan bir uygulama Protokolü hazırlayacaktır.

- (a) yetkili makamlar ile sınır geçiş noktalarının tayini ve irtibat noktalarının değişimi;
- (b) refakat edilen üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin transit geçişleri de dahil refakatli geri dönüş koşulları,
- (c) bu Anlaşmanın 1'den 4'e kadar sayılı Eklerinde belirtilenlere ilave yöntem ve belgeler
- (d) hızlandırılmış prosedür gereğince geri kabul şekilleri
- (e) mülakat yöntemi

2. Bu Maddenin 1. Paragrafında belirtilen uygulama Protokolleri, ancak Madde 19'da belirtilen geri kabul komitesine bildirimde bulunulduktan sonra yürürlüğe girecektir.

3. Türkiye bir Üye Devletle hazırlanan ve Türkiye'deki uygulamasının pratikte gerçekleştirilebilirliğine tabi olan uygulama Protokolünün herhangi bir hükmünü, başka bir Üye Devletin talebi üzerine o Devlet ile olan ilişkilerinde de uygulamayı kabul eder.

Üye Devletler Türkiye ile olan ilişkilerinde Türkiye ile bir diğer Üye Devlet arasında hazırlanan ve diğer Üye Devletlerdeki uygulamasının pratikte gerçekleştirilebilirliğe tabi olan bir uygulama Protokolünde yer alacak hükümleri Türkiye'nin talebi üzerine uygulamayı kabul eder.

Madde 21

Üye Devletlerin ikili geri kabul anlaşmaları veya düzenlemeleri konusu

Bu Anlaşmanın hükümleri başka bir Anlaşmanın hükümleriyle bağdaşmadığı takdirde, Madde 24(3)'e hâle getirmeksizin, bu Anlaşma hükümleri, 20. Madde kapsamında izinsiz olarak ikamet eden kişilerin geri kabulü konusunda bireysel olarak Üye Devletler ile Türkiye arasında yapılmış veya yapılabilecek bulunan her türlü yasal olarak bağlayıcılığa haiz belgenin hükümlerinden önce gelecektir.

BÖLÜM VIII NİHAİ HÜKÜMLER

Madde 22

Coğrafi uygulama alanı

1. Bu Maddenin 2. Paragrafına tabi olarak, Anlaşma Avrupa Birliği Antlaşmasının 52. Maddesinde ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Anlaşmanın 355. Maddesinde belirtildiği gibi, Avrupa Birliği Antlaşmasının yürürlükte olduğu topraklarda, ve Türkiye Cumhuriyeti topraklarında geçerli olacaktır.
2. Bu Anlaşma, Danimarka Krallığı topraklarında geçerli olmayacaktır.

Madde 23

Teknik yardım

İki Taraf da bu Anlaşmayı Türkiye ile Birlik arasındaki göç akınlılarının yönetiminde ortak sorumluluk, dayanışma ve eşit ortaklık ilkelerine dayanarak uygulama konusunda mutabık kalmışlardır.

Bu bağlamda Birlik, teknik yardım konusunda ekli ortak bildiri uyarınca bu Anlaşmanın uygulanmasında Türkiye'yi desteklemek amacıyla mali kaynak sağlama taahhüdünde bulunmuştur. Bu sırada, kapasite ve kurumsal gelişime özel bir önem verilecektir. Bu gibi bir destek, Avrupa Birliği ve Türkiye tarafından ortak olarak mutabık kalınmış mevcut ve gelecekteki öncelikler bağlamında sağlanmalıdır.

Madde 24

Anlaşmanın yürürlüğe girmesi, süresi ve sona ermesi

1. Bu Anlaşma, Akit Taraflar tarafından kendi usullerine uygun olarak onaylanacak veya kabul edilecektir.
2. 3. Paragrafa tabi olarak, bu Anlaşma, Akit Tarafların birbirlerine bu Maddenin birinci paragrafında belirtilen usulleri tamamladıklarını bildirdikleri tarihi takip eden ikinci ayın birinci gününde yürürlüğe girecektir.
3. Bu Anlaşmanın 4. ve 6. Maddelerinde ortaya konulan yükümlülükler bu Maddenin 2. Paragrafında belirtilen tarihten üç yıl sonra uygulanmaya başlanacaktır. Bu üç yıllık süre boyunca bu yükümlülükler, yalnızca Türkiye'nin geri kabul ile ilgili ikili anlaşma veya düzenlemeler yaptığı üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için geçerlidir. Bu üç yıllık süre boyunca, Türkiye ve münferit Üye Devletler arasındaki mevcut ikili geri kabul anlaşmalarının ilgili bölümleri uygulanmaya devam edecektir.
4. Bu Anlaşma süresiz olarak akdedilmiştir.
5. Her bir Akit Taraf, resmi olarak diğerine bildirimde bulunarak bu Anlaşmayı feshedebilir. Bu Anlaşmanın yürürlüğü, bu bildirim yapıldığı tarihten altı ay sonra sona erecektir.

Madde 25

Ekler

1'den 6'ya kadar olan Ekler bu Anlaşmanın ayrılmaz bir parçasını oluşturur.

Ankara'da iki bin on üç yılının Aralık ayının 16ncı gününde, Bulgarca, Çekçe, Danca, Hollandaca, İngilizce, Estonca, Fince, Fransızca, Almanca, Yunanca, Macarca, İtalyanca, Letonca, Litvanca, Maltaca, Lehçe, Portekizce, Slovakça, Slovence, İspanyolca, İsveççe ve Türkçe dillerinde, her metin aynı derecede geçerli olmak üzere, ikişer nüsha olarak imzalanmıştır.

EK 1

Gösterildiğinde uyruğun kanıtı olarak nitelendirilecek belgelerin ortak listesi

(Madde (3)1), 5(1) ve 9(1))

Talepte Bulunulan Devlet Üye Devletlerden biri veya Türkiye ise:

- her tür pasaport,
- Talepte Bulunulan Devlet tarafından verilen lesepase,
- her tür kimlik kartı (geçici ve koşullu olanlar dahil);
- askeri hizmet karneleri ve askeri kimlik kartları;
- gemi adamı kayıt defterleri ve kaptanların hizmet kartları;
- vatandaşlık sertifikaları ve vatandaşlığı dolaylı veya açıkça belirten diğer resmi belgeler.

Talepte Bulunulan Devlet Türkiye ise:

- vize Bilgi Sisteminde⁸ yürütülen bir araştırma sonucunda kimliğin doğrulanması,
- üye Devletlerin Vize Bilgi Sistemini kullanmadıkları durumda, bu Üye Devletlerin vize

başvurusu kayıtlarından oluşturulan pozitif tanıma.

8. Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin (AT) 767/2008 sayılı 9 Temmuz 2008 tarihli Vize Bilgi Sistemine (VIS) ilişkin düzenlemesi ve Üye Devletler arasında kısa süreli vizeler hakkında veri alışverişi (VIS Düzenlemesi), RGAB L 218, 13.8.2008, s. 60.

EK 2

Uyruğun kesin olmayan karinesi olarak kabul edilen belgelerin ortak listesi

(Madde (3)1), 5(1) ve 9(2))

- bu Anlaşmanın EK-1’inde listelenen belgelerden herhangi birinin fotokopileri,
- sürücü belgeleri veya fotokopileri,
- doğum belgeleri veya fotokopileri,
- şirket kimlik kartları veya fotokopileri,
- tanıkların verdiği ifadelerin yazılı beyanları,
- ilgili kişi tarafından yapılan açıklamaların ve resmi bir sınav sonucu da dahil olmak üzere söz konusu kişi tarafından konuşulan dilin yazılı beyanı,
- pasaport yenilenirken yetkili makamlarca verilen resimli belgeler dahil olmak üzere, ilgili kişinin uyruğunu belirlemeye yardım edebilecek herhangi bir diğer belge,
- Ek 1’de listelenen belgelerin geçerlilik süresi dolmuş olanları,
- resmi yetkililer tarafından temin edilmiş olan ve diğer Tarafın resmi yetkililerinin de teyit ettiği kesin bilgiler.

EK 3

Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilerin geri kabul koşullarının kanıtı olarak değerlendirilen belgelerin ortak listesi

(Madde 4(1), 6(1) ve 10(1))

- Talepte Bulunulan Ülke tarafından verilen vize ve/veya ikamet izni,
- ilgili kişinin tahrif edilmiş bir seyahat belgesindeki veya giriş/çıkışın diğer kanıtı (örneğin: fotoğraf) dahil olmak üzere giriş/çıkış damgaları veya seyahat belgesindeki benzer tasdikler,
- ilgili kişinin Talepte Bulunulan Devletin topraklarında kaldığını açıkça gösteren belgeler, sertifikalar ve her türlü fatura (örnek: otel faturaları, doktor/dışçı randevu kartları, kamu/özel kurumlara giriş kartları, araba kira sözleşmeleri, kredi kartı faturaları, vb.),
- ilgili kişinin Talepte Bulunulan Devletin topraklarında bulunduğunu ve yaptığı yolculukları gösteren hava, tren, otobüs veya gemi seferlerinin üzerinde kişinin ismi geçen biletleri ve/veya yolcu listesi,
- ilgili kişinin bir kargo veya seyahat acentesi hizmeti kullandığını gösterir bilgi,
- ilgili kişinin sınırı geçtiğini doğrulayabilecek, özellikle, sınır yetkili personeli ve diğer taraflar tarafından verilen ifadelerin yazılı resmi beyanı,
- ilgili kişinin adli veya idari davalarda verdiği bir ifadenin resmi yazılı beyanı.

EK 4

Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilerin geri kabul koşullarının karineye dayanan kanıtı olarak değerlendirilen belgelerin ortak listesi

(Madde 4(1), 6(1) ve 10(2))

- ilgili kişinin Talep edilen Devletin topraklarına girdikten sonra alıkonulduğu yer ve koşullar hakkında o Devletin ilgili yetkilileri tarafından tanzim edilen açıklama,
- bir kişinin kimliği ve/veya ikameti ile ilgili uluslararası bir kuruluş (örneğin: BMMYK) tarafından sağlanan bilgi,
- aile üyeleri, seyahat arkadaşları vs. tarafından verilen bilgi raporları/teyitleri,
- ilgili kişinin ifadelerinin yazılı beyanı.

EK 5



[Türkiye Cumhuriyeti Amblemi]

.....
..... (yer ve tarih)
(Talep eden yetkilinin unvanı)

İlgi:.....

Kime:
.....
.....
.....

(Talepte bulunan yetkilinin unvanı)

HIZLANDIRILMIŞ PROSEDÜR (Madde 7(4))

MÜLAKAT TALEBİ (Madde 9(3))

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA
İZİNSİZ İKAMET EDEN KİŞİLERİN GERİ KABULÜNE İLİŞKİN
..... ANLAŞMASININ 8. MADDESİ UYARINCA
GERİ KABUL BAŞVURUSU**

A. KİŞİSEL BİLGİLER

1. Tam isim (soyadın altını çiziniz):

.....

2. Kızlık Soyadı:

.....

3. Doğum tarihi ve yeri:

.....

4. Cinsiyet ve fiziksel görünüş (boy, göz rengi, ayırt edici izler vs.):

.....

.....

.....

5. Bilinen diğer isimleri (önceki adlar, sair adlar, tanındığı/kullandığı veya takma adları):

.....

.....

.....

6. Uyruk ve dil:

.....

7. Medeni durum: Evli Bekar Boşanmış Dul

Eğer evliyse : eşinin ismi

.....

Çocukların isimleri ve yaşları (eğer varsa)

.....

.....

.....

8. Talep edilen Devletteki son adresi:

.....

.....



B. EŞİNİN KİŞİSEL BİLGİLERİ (EĞER VARSA)

1. Tam isim (soyadın altını çiziniz):

.....

2. Kızlık Soyadı:

.....

3. Doğum tarihi ve yeri:

.....

4. Cinsiyet ve fiziksel görünüş (boy, göz rengi, ayırt edici izler vs.):

.....

5. Bilinen diğer isimleri (önceki adlar, sair adlar, tanındığı/kullandığı veya takma adları):

.....

6. Uyrak ve dil:

.....

C. ÇOCUKLARIN KİŞİSEL BİLGİLERİ (EĞER VARSA)

1. Tam isim (soyadın altını çiziniz):

.....

2. Doğum tarihi ve yeri:

.....

3. Cinsiyet ve fiziksel görünüş (boy, göz rengi, ayırt edici izler vs.):

.....

4. Uyrak ve dil:

.....

.....

D. TRANSFER EDİLECEK KİŞİYLE İLGİLİ ÖZEL KOŞULLAR

1. Sağlık durumu

(örneğin özel tıbbi bakımla ilgili olası referans; bulaşıcı hastalığın Latince ismi):

.....

.....

2. Özellikle tehlikeli kişinin bildirilmesi

(örneğin ağır suçlardan, saldırgan davranışlardan şüpheli olanlar):

.....

.....

E. EKLENMİŞ KANIT BELGELERİ

1.
(Pasaport No.)
(tanzim tarihi ve yeri)
(tanzim eden yetkili)
(geçerlilik süresi)

2.
(Kimlik Kartı No.)
(tanzim tarihi ve yeri)
(tanzim eden yetkili)
(geçerlilik süresi)

3.
(Sürücü belgesi No.)
(tanzim tarihi ve yeri)
(tanzim eden yetkili)
(geçerlilik süresi)

4.
(Diğer resmi belge No.)
(tanzim tarihi ve yeri)
(tanzim eden yetkili)
(geçerlilik süresi)

F. GÖZLEMLER

.....
.....
.....

(İmza) (Kaşe/Mühür)



[Türkiye Cumhuriyeti Amblemi]

EK 6

.....
..... (yer ve tarih)
(Talep eden yetkilinin unvanı)

Referans

.....

Kime

.....

.....

.....

(Talepte bulunulan yetkilinin unvanı)

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA
İZİNSİZ İKAMET EDEN KİŞİLERİN GERİ KABULÜNE İLİŞKİN
..... ANLAŞMASININ 15. MADDESİ UYARINCA
TRANSİT GEÇİŞ BAŞVURUSU**

A. KİŞİSEL BİLGİLER

1. Tam isim (soyadın altını çiziniz):

.....

2. Kızlık Soyadı:

.....

3. Doğum tarihi ve yeri:

.....

4. Cinsiyet ve fiziksel görünüş (boy, göz rengi, ayırt edici izler vs.):

.....

6. Bilinen diğer isimleri (önceki adlar, sair adlar, tanındığı/kullandığı veya takma adları):

.....

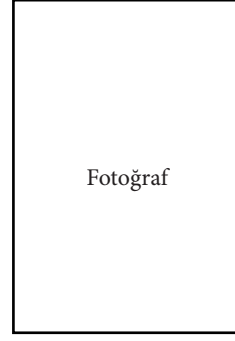
.....

7. Uyruk ve dil:

.....

8. Seyahat belgesinin türü ve numarası:

.....



B. TRANSİT GEÇİŞ İŞLEMİ

1. Transit geçiş türü

- Hava • Kara • Deniz

2. Nihai varış Devleti

.....
.....

3. Muhtemel aktarma Devletleri

.....
.....

4. Önerilen sınır geçiş noktası, tarih, geçiş saati ve muhtemel refakatçiler:

.....
.....
.....

5. Diğer transit geçiş Devletinde ve nihai varış Devletinde garanti edilen kabul
(Madde 14 Paragraf 2)

- Evet • Hayır

6. Bir transit geçiş reddinin sebebi hakkında bilgi

(Madde 14 Paragraf 3)

- Evet • Hayır

C. GÖZLEMLER

.....
.....
.....
.....

(İmza) (Kaşe/Mühür)

Vize Politikası Alanında İşbirliği hakkında Ortak Beyan

Akit Taraflar, halklar arası temasları daha çok artırmak amacıyla, 19 Şubat 2009 tarihli C-228/06 sayılı Mehmet Soysal, İbrahim Savatlı ve Almanya arasındaki davada Avrupa Birliği Adalet Divanı kararının ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında bir Birlik oluşturan Anlaşmaya ekli 23 Kasım 1970 tarihli Ek Protokole dayanan Türk Hizmet sağlayıcılarının haklarına ilişkin diğer ilgili kararların etkin şekilde uygulanmasını sağlamakla başlayarak vize politikası alanında ve ilgili alanlarda işbirliklerini güçlendirirler.

7(1). Madde hakkında Ortak Beyan

Taraflar, “4. ve 6. Maddelerde anılan bir kişiyi menşei ülkesine doğrudan iade etmek amacıyla her çabayı” sergilemek için Talep Eden Devlet, Talepte Bulunulan Devlete bir geri kabul başvurusunu ibraz ederken aynı zamanda kişinin menşei olan ülkeye de bir geri kabul başvurusu ibraz etmesi gerektiğini kabul ederler. Talepte Bulunulan Devlet 11(2). Maddede anılan zaman zarfında cevap verecektir. Talep Eden Devlet, bu arada menşe ülkeden geri kabul başvurusuna olumlu bir cevap alınırsa Talepte Bulunulan Devleti bilgilendirir. Kişinin menşe ülkesi belirlenmediği ve bundan dolayı bir geri kabul başvurusu ibraz edilemediği takdirde, bu durumun sebepleri Talepte Bulunulan Devlete ibraz edilecek geri kabul başvurusunda bildirilmelidir.

Teknik Desteğe İlişkin Ortak Bildiri

Türkiye ve Avrupa Birliği göç akımlarının yönetilmesinde ortak sorunlarla baş etmek ve özellikle düzensiz göç ile mücadele etmek için işbirliklerini artırma hususunda mutabık kalırlar.. Böylece, Türkiye ve Avrupa Birliği uluslararası külfetlerin paylaşımı, dayanışma, ortak sorumluluk ve müşterek anlayışa olan bağlılıklarını ifade edeceklerdir.

Bu işbirliği coğrafi gerçekleri göz önünde bulunduracak ve aracı bir aday ülke olarak Türkiye'nin çabaları temeline dayanarak gelişecektir. Keza, söz konusu işbirliği 18 Şubat 2008 tarih ve 2008/157/AT sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında kapsanan ilkeler, öncelikler ve koşullar üzerine Konsey Kararını ve Türkiye'nin AB'ye girmesi üzerine bu alandaki tüm AB müktesebatın tamamını kabul ettiğinin ve uygulamaya hazır olduğun belirtildiği AB müktesebatının Kabulüne ilişkin Türkiye 2008 Ulusal Programı'nı göz önünde bulunduracaktır.

Bu bağlamda, Avrupa Birliği, bu Anlaşmanın uygulanmasında Türkiye'yi desteklemek için mümkün olan kuvvetlendirilmiş mali desteği sağlamayı taahhüt eder.

Böylelikle, Türkiye'nin yasadışı göçmenlerin kendi topraklarına giriş, kalış ve çıkışlarını önlemesi için kapasitesinin artırılması amacıyla kuruluş ve kapasite oluşturulmasına özellikle dikkat edilecektir. Bu, diğer yöntemlerin yanı sıra, sınır gözetleme donanımları satın alma, kabul merkezleri ve sınır polisi yapıları tesis etme ve AB'nin dış desteğinin yönetişimini sağlayan mevcut kurallara tam riayet ederek eğitim faaliyetlerini destekleme yoluyla gerçekleştirilebilir.

Bu Anlaşmanın sürekli, tam ve etkin uygulanmasını desteklemek için bütünleşmiş sınır yönetimi ve göç alanında bir sektör destek programını da içeren bir AB mali yardımı, Türk yetkili makamları ile beraber belirlenecek usullere uygun olarak ve 2013'ten sonra bir sonraki AB mali perspektifleri kapsamında ve doğrultusunda geliştirilecektir.

Danimarka'ya İlişkin Ortak Bildiri

Akit Taraflar, bu Anlaşmanın Danimarka Krallığı topraklarında ve Danimarka Krallığı vatandaşları için geçerli olmayacağını dikkate alır. Bu koşullarda, Türkiye ve Danimarka'nın bu Anlaşma ile aynı şartlarda bir geri kabul anlaşması imzalamaları uygun olacaktır.

İzlanda ve Norveç'e İlişkin Ortak Bildiri

Akit Taraflar, özellikle 18 Mayıs 1999 tarihli Schengen müktesebatının bu ülkelerin katkısıyla yürürlüğe konması, uygulanması ve geliştirilmesi ile ilgili Anlaşmaya binaen Avrupa Birliği ile İzlanda ve Norveç arasındaki yakın ilişkiyi dikkate alır. Bu koşullarda, Türkiye ile İzlanda ve Norveç'in bu Anlaşma ile aynı şartlarda bir geri kabul anlaşması imzalamaları uygun olacaktır.

İsviçre'ye İlişkin Ortak Bildiri

Akit Taraflar, özellikle 1 Mart 2008 tarihinde yürürlüğe giren Schengen müktesebatının İsviçre'nin katkısıyla yürürlüğe konması, uygulanması ve geliştirilmesi ile ilgili Anlaşmaya binaen Avrupa Birliği ile İsviçre arasındaki yakın ilişkiyi dikkate alır. Bu koşullarda, Türkiye'nin İsviçre ile bu Anlaşma ile aynı şartlarda bir geri kabul anlaşması imzalamaları uygun olacaktır.

Lihtenştayn Prenslğine İlişkin Ortak Bildiri

Akit Taraflar, özellikle 19 Aralık 2011 tarihinde yürürlüğe giren Schengen müktesebatının Lihtenştayn Prenslği'nin katkısıyla yürürlüğe konması, uygulanması ve geliştirilmesi ile ilgili Anlaşmaya binaen Avrupa Birliği ile Lihtenştayn Prenslği arasındaki yakın ilişkiyi dikkate alır. Bu koşullarda, Türkiye'nin Lihtenştayn Prenslği ile bu Anlaşma ile aynı şartlarda bir geri kabul anlaşması imzalamaları uygun olacaktır.

MEHMET UĞUR EKİNCİ

Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde lisans, Bilkent Üniversitesi Tarih Bölümü'nde yüksek lisansını tamamladı. Ohio State Üniversitesi ve Bilkent Üniversitesi'nde doktora dersleri aldıktan sonra Londra Üniversitesi SOAS Siyaset ve Uluslararası Çalışmalar Bölümü'nde doktorasını tamamladı. Araştırma alanları arasında güncel Balkan politikaları, Avrupa siyaseti, iç siyaset-uluslararası siyaset bağlantıları, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri dış politikası ve siyasi tarihi bulunmaktadır.

TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANLAŞMASI VE VİZE DİYALOĞU

MEHMET UĞUR EKİNCİ

Son on yıldır inişli-çıkışlı bir grafik çizen Türkiye-AB ilişkileri, 2013 yılının sonlarında imzalanan Geri Kabul Anlaşması (GKA) ve başlatılan vize diyalog süreciyle farklı bir boyut kazanmıştır. Böylece iki taraf arasında üyelik müzakerelerinin dışında bir ilişki düzlemi oluşmuş, karşılıklı taahhütlerin yerine getirilmesine yönelik birçok adım atılmıştır. 2015 yılında Avrupa'nın büyük bir mülteci kriziyle karşı karşıya kalması, geri kabul ve vize serbestisi süreçlerini siyasi gündemin önemli bir maddesi haline getirmiş, 29 Kasım 2015 tarihinde yapılan Türkiye-AB zirvesinde bu iki sürecin hızlandırılmasına karar verilmiştir. Mart 2016'da gerçekleşen zirvelerde yapılan güncellemelerin sonucunda, GKA'nın tam olarak uygulanmasına 1 Haziran 2016'da başlanması ve aynı tarihte Türk vatandaşlarına vizesiz seyahat hakkının tanınması üzerinde anlaşılmıştır. Bununla birlikte yerine getirilmesi gereken kriterler üzerinden tartışma devam etmektedir.

Türkiye'nin AB ile imzaladığı GKA ve bunun karşılığında Türk vatandaşlarına önerilen vize serbestisi, iki tarafa önemli getiriler sağlamakla beraber bazı belirsizlik ve riskleri de içinde barındırmaktadır. GKA'nın Avrupa'ya yönelik yoğun göç dalgaları karşısında uygulanabilirliği, mültecileri kapsayıp kapsamadığı gibi konularda farklı görüşler ortaya atılmakta, anlaşmayı üçüncü ülke vatandaşları için uygulamaya koymanın uzun vadede Türkiye için doğurabileceği riskler konusunda tartışmalar devam etmektedir. Mülteci krizinin ortaya çıkmasının ardından AB ile Türkiye arasında yaşanan siyasi yakınlaşma vize serbestisinin kısa vadede uygulamaya konacağı yönündeki beklentileri artırmış olmakla beraber, vize diyalog sürecinin nasıl sonuçlanacağı konusundaki belirsizlik tamamen ortadan kalkmış değildir.