

Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com

Web: www.uidergisi.com



“Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi: Türkiye’nin Deneyimi

Kemal Kirişçi

Jean Monnet Profesörü, Boğaziçi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Kirişçi, Kemal, “Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi: Türkiye’nin Deneyimi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 4, Sayı 13 (Bahar 2007), s. 27-56.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği’ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*’de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi

Söğütözü Cad. No. 43, TOBB-ETÜ Binası, Oda No. 364, 06560 Söğütözü | ANKARA

Tel: (312) 2924108 | Faks: (312) 2924325 | Web: www.uidergisi.com | E- Posta: bilgi@uidergisi.com

“Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi: Türkiye’nin Deneyimi*

Kemal KIRIŞCI**

ÖZET

Bu makalede Soğuk Savaş’ın sonundan beri Türkiye ve yakın komşuları arasında gelişen geniş ticari, kültürel ve toplumsal ilişkilerinin eşlik ettiği Türkiye’nin coğrafi konumunun Avrupa Komşuluk Politikası’nı geliştirme çabaları için daha esnek bir Şengen vize politikası formüle etmeyi göz önünde bulunduran AB için fırsat sağladığı görüşünü belirtmekteyim. Ayrıca böyle bir politika Türkiye’nin AB’ye entegrasyonunun ekonomik ve siyasi maliyetini azaltabilir. Geliştirilmiş ve daha iyi düzenlenmiş bir Türk vize sistemi ve kendini Türk deneyiminden çıkarılacak derslere uyarlayabilen bir Şengen vize politikası, köprü kurma çabasının ve dolayısıyla Avrupa Komşuluk Politikası’nın bir sütunu haline gelebilir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Avrupa Birliği, Göç, Şengen Vize Sistemi, Avrupa Komşuluk Politikası

A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of “Soft Power”: The Experience of Turkey

ABSTRACT

In this paper, it is argued that Turkey’s geographical location, accompanied by the extensive commercial, cultural and social relations that have developed since the end of the Cold War between Turkey and its immediate neighbourhood, provides an opportunity for the EU to consider formulating a more flexible Schengen visa policy that can also be in harmony with efforts to develop the European Neighbourhood Policy (ENP). Such a policy can also ease the economic and political costs of Turkey’s integration into the EU. This need not necessarily lead to compromising security and border control. A modified and better calibrated Turkish visa regime and a Schengen visa system that is able to adjust itself to the lessons of the Turkish experience could become a pillar of that bridge building effort and hence of the ENP too.

Keywords: Turkey, European Union, Immigration, Schengen Visa System, European Neighbourhood Policy

* Bu makalenin İngilizce orijinali *European Journal of Migration and Law* Dergisi’nin 2005 yılında çıkan 7. cildinde yayınlanmıştır. Makalenin Türkçe’ye çevrilmesine izin veren Kemal Kirişçi’ye ve *European Journal of Migration and Law* Dergisi’ne teşekkürü borç biliriz. Makalenin İngilizce’den Türkçe’ye tercümesi Mert Orhan Perk tarafından yapılmıştır. Makalenin tercümesi sırasında sağladığı katkılardan dolayı Kemal Kirişçi’ye müteşekkirimiz.

** Jean Monnet Profesörü, Boğaziçi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Bebek 34342 İstanbul. E-posta: kirisci@boun.edu.tr. Makale 2005’te iki yılda bir gerçekleşmekte olan Avrupa Birliği Çalışmaları Derneği Konferansı’nda sunulmuştur, 31 Mart - 2 Nisan 2005, Austin, Teksas. Yazar, bu makaledeki araştırmanın Boğaziçi Üniversitesi’nde devam etmekte olan Açık Toplum Enstitüsü Yardım Derneği AB-Türkiye ilişkilerinde Göç Konuları ortak projesine kısmen dayandığını belirtmektedir. Yazar, Boğaziçi Üniversitesi araştırma görevlisi Esin Saraç’a bu makaledeki grafik ve tablolarla ilgili yardımı için teşekkür etmektedir.

Giriş

Avrupa Topluluğu'nda tek pazarın tamamlanmasının önemli neticelerinden biri üye ülkeler arasında kişilerin serbest dolaşımına mani olan tüm engel ve duvarları ortadan kaldırma ihtiyacı olmuştur. Bu durumun önemli bir neticesi üçüncü ülke vatandaşları için yürütülen eski iç sınır denetimlerinin ortadan kaldırılmasıdır.¹ Bu gelişmelerin yasal temeli Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi'nin 14. maddesinde sağlanmıştır.² Kişilerin fiili serbest dolaşımına olanak sağlamak için Avrupa Topluluğu'nun bazı üyelerinin 1985 senesinde başlattıkları çabalar Haziran 1990'da Şengen Konvansiyonu'nun imzalanmasının yolunu açmıştır. Bunu müteakiben çoğu AB üyesi Şengen Kulübü'ne katılmış ve 1999'da Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle, Şengen rejimi Avrupa Birliği'nin müktesebatının parçası haline gelmiştir.³

Şengen Rejimi, tek bir ortak dış sınır oluşturarak iç sınırların ortadan tamamen kalktığı bir Avrupa toprağı yaratmayı amaçlamaktadır.⁴ Bu durum bir kere izin verildiğinde üçüncü ülke vatandaşlarının tüm Şengen alanında her altı aylık dönemde üç aylık bir dönem için iştirak eden ülkelerin iç sınırlarında herhangi denetime tabi olmaksızın serbestçe dolaşımını garanti etmektedir.⁵ Şengen rejimini oluşturan düzenlemeler karmaşıktır ve geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu düzenlemeler diğerlerine ilaveten şu ilgili kuralları içermektedir: AB ortak iç sınırlarında kişilerin denetiminin kaldırılması, AB dış sınırlarında kişilerin dolaşımını, üye devletlerarası polis işbirliği, Şengen Bilgi Sistemi'nin oluşturulması ve Şengen vizesinin konu olabileceği durumların tanımı. Şengen rejimi ayrıca AB coğrafyasına girebilmek için vatandaşları vizeye sahip olması gereken üçüncü ülkelerin listesini içermektedir.⁶

¹ Commission of the European Communities, White Paper from the Commission to the European Council, *Completing the Internal Market*, COM(85) 310 final, Brüksel, 14 Haziran 1985, Part One: The Removal of Physical Barriers.

² AT Antlaşmalarının 14.2 maddesi şöyle demektedir: "İç pazar, iç sınırların olmadığı, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının bu antlaşmanın maddelerine uygun olarak garanti edildiği bir alandan oluşmaktadır."

³ Council Decision 1999/435/EC, 20 Mayıs 1999, Official Journal OJ EC, 22 Eylül 2000'in 1/2 sayılı maddesinde belirtilen Şengen Müktesebatı. *Müktesebatı* (OJ L 176, 10 Temmuz 1999) oluşturan her hükümün ya da kararın yasal temelini oluşturan şu karardır: Council Decision 1999/436/EC, 20 Mayıs 1999.

⁴ Şengen Konvansiyonu 2. maddesi ve Şengen Yürütme Komitesi Kararı SCH/Com-ex (95) 20. Bkz. Commission Communication, *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002) 233 final, Brüksel, 7.5.2002.

⁵ Common Manual ve Common Consular Instructions'ın son versiyonlarıyla ilgili Executive Committee Kararı, SCH/Com-ex (99) 13, 28 OJ L 239, 22 Eylül 2002. Bkz. OJ L 313'teki güncellenmiş versiyon, 16 Aralık 2002.

⁶ Dış sınır geçişlerinde vatandaşları vize sahibi olması gereken ve vatandaşları belli gerekliliklere sahip olmaktan muaf olan üçüncü ülkeleri listeleyen Council Regulation No 453/2003, 6 Mart 2003 amending Regulation (EC) No 539/2001. AB'ye seyahat etmek isteyen vatandaşlarının Şengen vizesine sahip olma zorunluluğu olan ülkeleri gösteren listeye

Şengen rejiminin bir önemli neticesi AB’ye girmek için vizeye sahip olması gereken üçüncü ülke vatandaşlarının büyük bürokratik engelleri aşmak zorunda olmaları ve kabul edilmeme riskini kabullenmeleri anlamına gelmektedir. Bu, sıradan turistlerden, akademisyenlere, öğrencilere, iş adamlarına ve uzmanlara kadar insanların AB topraklarına girişini zorlaştırmaktadır. New York şehrindeki 11 Eylül ve Madrid’teki 11 Mart olayları, güvenliğe ve bundan ötürü sınır denetimine yapılan vurgunun önemini daha da artırmıştır. Buna AB üye ülkelerinde yasadışı göç ve sığınmayla ilgili sürekli artan olumsuz bir kamu oyu baskısı eşlik etmektedir. Bu gelişmeler daha da sıkı sınır denetimleri getirmiş ve meşru gerekçelerle AB topraklarına girmek isteyen üçüncü ülke vatandaşları üzerinde ek baskı yaratmıştır. Bu durum AB’nin yakın çevresinde bulunan komşu ülkelerin vatandaşlarını özellikle etkilemektedir.

Bu komşularıyla daha iyi ilişkiler oluşturmak adına AB’nin çabalarına bir bakıma karşıt bir durum yaratmaktadır. Avrupa Komisyonu Mart 2003’teki “Daha Geniş Bir Avrupa” – Avrupa Komşuluk Politikası (AKP) önerisi ile AB’nin doğusunda ve güneyinde dost ülkeler halkası yaratılmasını savunmuştur. Bu politika ile AB bu coğrafya içindeki ülkelere tam üyelik teklif etmeksizin daha yakın ekonomik, siyasi, sosyal ve ticari ilişkiler teklif etmektedir. Şimdiye kadarki genişleme süreci, AB’nin en çok takdir görmüş barış, istikrar ve refah alanını genişletme politikası olmuştur. Ancak AB’nin iç kamu oyununda oluşan direnç nedeniyle bundan sonraki genişlemeleri kolaylıkla yürütemeyecek oluşunun bilinmesi böyle alternatif bir politika geliştirme ihtiyacına fırsat vermiştir. Ancak mevcut haliyle Şengen rejiminin bu çabalara paralel bir uyum sağladığını söylemek güçtür. Denetim ve güvenliğe yapılan vurgu komşu ülkeler ve halklarıyla daha iyi ilişkilerin teşviki umudunu zayıflatmaktadır. AB’ye Doğu Avrupa’dan katılan yeni ülkelerle bu durum daha kolay fark edilir olmuştur.

Tüm yeni katılan ülkeler hiçbir istisnasız sınır yönetimi politikalarını Şengen vize rejimiyle uyumlu hale getirmek zorundaydılar. Şengen müktesebatının üstlenilmesi konusu vatandaşlarını AB’ye vizesiz sokmaya ve Kara Liste’nin dışında tutmaya çalışan bazı aday ülkeler için kritik bir hal almıştır.⁷ Bu ülkeler ile hemen doğularındaki ülkelerde birçok akademisyen ve uzman, Şengen müktesebatının üstlenilmesinin ve uygulanmasının “kale Avrupa” olgusuna yol açacağını iddia ettiler. Bu politikanın aday ve yeni üye olacak ülkeler ile hemen Doğu’larında bulunan komşuları arasından “kağıttan” bürokratik bir duvar oluşturacağını ve bunun Soğuk Savaş sırasındakine benzer bir bölünmüşlüğü Avrupa’ya geri getireceği iddia

çoğu zaman Negatif Liste ya da “kara liste” denmektedir. Bu listeler dönemsel olarak yenilenmektedir.

⁷ Elspeth Guild, “The Border Abroad – Visas and Border Controls”, Kees Groenendijk, Elspeth Guild ve Paul Minderhoud (der.), *In Search of Europe’s Borders*, Lahey, Kluwer Law International, 2003, s. 98-104.

edildi.⁸ Yeni üye ülkeler ve doğularındaki ülkeler arasındaki geçiş yapanların sayısı, zararı en aza indirmek için harcanan çabalara rağmen, ters yönde etkilendi ve sınır geçişlerinde önemli düşüşler yaşandı.⁹ Buna ilaveten, müktesebatı tatmin edici bir düzeyde uyguladıklarına dair Avrupa Konseyi düzeyinde alınacak bir karara kadar yeni üye ülkeler aslın da sınırsız Avrupa'nın bir parçası haline de gelemeyecektir.

AB-Türkiye ilişkileri katılım öncesi döneme girdiği için, Türkiye de benzer bir şekilde Şengen mevzuatını üstlenme durumu ile yüzleşmek üzeredir. Şu an için Türkiye, 2004 itibarıyla, görece liberal bir vize uygulaması neticesinde 2,7 milyondan fazla eski-Sovyetler Birliği vatandaşının ülkeye girmesine olanak sağlamaktadır (Bkz. Tablo 1). Bu insanların sadece çok küçük bir kesimi Türk vize politikasının şartlarını fiilen ihlal etmiş ve yasa dışı göçmen konumuna düşmüştür (Bkz. Tablo 3 ve Ek 1). Neredeyse hiç kimse Türkiye yoluyla AB'ye kaçmayı denememektedir. Şengen vize sistemine uyum, bu uygulamanın sona ermesine neden olacaktır. Türkiye'nin liberal vize politikası Soğuk Savaş sonundan itibaren özellikle Karadeniz havzası ülkeleri ile kültürel, ticari, toplumsal ve siyasi köprüler kurulmasına yardımcı olmuştur. Bu durum, neredeyse bir yüzyıl boyunca aralarında hiçbir ilişki olmayan bu iki dünyanın iletişimsizlikten kaynaklanan bir çok karşılıklı önyargılarının üstesinden gelinmesine kuşkusuz katkıda bulunmuştur. Benzer gözlemler, ayrıca Balkan ülkeleriyle ilgili de yapılabilir.

Ancak Şengen rejimi dinamiktir ve gelişmektedir. Avrupa Birliği Üye Ülkeleri Dış Sınırları Entegre Yönetimi çerçevesinde, Avrupa Komisyonu AB dış sınırları ile hemen yanındaki coğrafyada yaşayanların faydalanabileceği kolaylaştırılmış yerel sınır trafiği uygulamasının geliştirilmesini öncelik olarak belirlemiştir.¹⁰ Öte yandan, Avrupa Komşuluk Politikası'nda da bu konuya değinilmiş ve şu görüş ifade edilmiştir:

“Küçük sınır trafiği için etkili ve kullanımı kolay bir sistem herhangi bir bölgesel kalkınma politikasının gerekli bir parçasıdır; AB şu anda herhangi bir güvenlik tehdidi taşımayan ve düzenli sınır geçişi için meşru ve geçerli nedenlere sahip sınır bölgelerinde yaşayan iyi niyetli üçüncü ülke vatandaşları için dış sınırların geçişini kolaylaştıracak yollar aramaktadır”.¹¹

⁸ “Kağıttan duvar” kavramının ve yeni katılan ülkeler için daha dostane sınırlara ihtiyacın referansı için bkz. Leszek Chajewski, *Monitoring of Polish Visa Policy* (policy paper), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004.

⁹ Doğu komşu ülkelerden Polonya'ya girenlerin satışındaki fiili düşüş için bkz. G. Gromadzki et al. (der.), *More than Neighbours: The Enlarged European Union and Ukraine – New Relations*, (final report), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004 ve D. Szczesna et al. (der.), *Monitoring of Polish Visa Policy*, (report), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004.

¹⁰ Komisyon, yerel sınır trafiğiyle ilgili kısa ve uzun vadede yasal çerçeve ve pratik prosedürler göre önlem alması gerektiğini belirtmiştir. Bkz. Commission Communication, *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, Brüksel, 7.5.2002, COM(2002) 233 final.

¹¹ Komisyon, bu noktayı, *Communication*, COM(2003) 104'te, yasal göç ve kişilerin dolaşım perspektiflerinin temel parçası olarak belirtmiştir. Ayrıca bkz. the Commission

Bu gelişmeler pragmatik katkıları hesaba katan daha dostane ve esnek bir Şengen politikası geliştirme çabasının işaretleridir. Bu durum, özellikle Ukrayna, Beyaz Rusya, Rusya, Moldova gibi ülkelerle yakın ilişkilerinin devamını sürdürmek için yeni üye ülkelerin ihtiyacı ile bazı eski üye ülkelerin güvenlik ve denetime yaptıkları vurgu arasındaki dengeyi sağlamak için harcanan bir çabadır.

Türkiye'nin üyeliğinin yoğun bir şekilde şiddetle tartışıldığı ve AB'de hatırı sayılır halk muhalefetine ifade edildiği göz önüne alındığında Türkiye'nin Şengen rejimine dahil olma şekli AB'ye ek bir avantaj getirebilir. Türkiye'nin deneyimi daha dostane bir Şengen vize sistemi geliştirmeye yardım edebilecek fikirler sağlayabilir ve mevcut Şengen sisteminin getirdiği dışlayıcı mesajdan çok komşularının vatandaşlarına daha sıcak davranan ve daha kapsayıcı mesajlar vererek AB'nin “yumuşak gücüne” etkin bir katkı yapabilir. Dostça bir sistemin şekilleri güvenlik ihtiyaçlarını ve sınır denetiminin önemini de muhakkak göz ardı etmemelidir. Ek olarak, böyle bir sistem Türkiye'nin komşu ülke vatandaşlarının ziyaretinden ekonomik olarak yarar sağlamaya devam etmesine imkan sağlayacaktır. AB'nin Türkiye'ye vereceği uyumlaştırma ve yapısal fonlarının yeni üye olan ülkelerin aldıkları seviyeye ulaşmayacağına da bilindiği bir durumda Türkiye'nin liberal politikalarından sağladığı ekonomik yararların devamı önemli olacaktır. Bundan ötürü, bu makalede Soğuk Savaş'ın sonundan beri Türkiye ve yakın komşuları arasında gelişen geniş ticari, kültürel ve toplumsal ilişkilerin daha esnek bir Şengen vize politikası formüle etmeyi göz önünde bulunduran AB için bir fırsat sağlayacağı görüşü ifade edilmektedir. Ayrıca böyle bir politika hem Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunun ekonomik ve siyasi maliyetini azaltabilecek hem de AB'nin geliştirmeye çalıştığı Avrupa Komşuluk Politikası'na gözle görülür bir katkıda bulunabilecektir.

1. Katılım Öncesi Türkiye

Türkiye'nin AB ile mevcut ilişkisi AET ve Türkiye arasında ortaklık anlaşması imzalamak amacıyla müzakerelerin başladığı 1959'a dayanır. Bu makalenin amacı bu ilişkiyi yeniden anlatmak değildir. Bu ilişkinin tarihçesi akademik literatürde genişçe çalışılmıştır. Kritik dönüm noktası 1999 Aralığı'ndaki Helsinki Avrupa Konseyi Zirvesi'nin Türkiye'ye adaylık statüsü verdiğinde gelmiştir. Sonrasında, AB, 2000'de Türkiye için Katılım Ortaklığı Stratejisi'ni benimsemiş ve Türkiye'nin 2001 başlarında AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Ulusal Programı izlemiştir.¹² Bu iki belge

Communication, *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, 1.7.2003.

¹² Commission of the European Communities. *Turkey: 2000 Accession Partnership*, online at <http://www.deltur.cec.eu.int/english/turkey2000ap.rtf> ve Ulusal Program (National Program for the Adoption of the Acquis 2001). *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2001. Web adresi:

daha sonra 2003'te yenilenmiştir.¹³ Katılım Ortaklığı belgesi hem Türkiye'nin katılım müzakerelerinin başlaması için Türkiye'nin karşılığa ve uyarlamaya ihtiyacı olduğu Kopenhag siyasi kriterlerini ortaya koymuş hem de üyelik öncesinde Türkiye'nin bir çok alanda yapması gereken uyum çalışmalarını detaylandırmıştır. Türkiye'nin Şengen rejimine uyum sağlamak için yapması gereken çalışmalar Adalet ve İçişleri başlığı altındadır. Karşılığında ise Ulusal Program zaman çizelgelerinin de yardımıyla uyum için yapılacak çalışmalar sıralamıştır.

Son iki yılda Türkiye dikkatini ve enerjisini Adalet ve İçişleri konularına vermeye başlamıştır. Öncesinde ise, dikkatler Kopenhag siyasi kriterleri toplantısına odaklanmıştı. Gözden geçirilmiş Ulusal Programın üstlenilmesi Adalet ve İçişleri alanındaki uyuma yönelik çabaların artmasına olanak vermiştir.¹⁴ Haziran 2002'de Türk Hükümeti Sahil Güvenlik, Jandarma, Ordu, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşan sığınma, göç ve sınır yönetimi ile ilgili özel bir Görev Gücü oluşturmuştur. Bu özel Görev Gücü'nün içinde Türkiye'nin bu alandaki mevzuatını taramaya ve aynı zamanda da sınır yönetimi, yasadışı göç ile mücadele, Şengen vize rejimi ve sığınma alanında gerekecek olan uyum çalışmalarını tespit etmek üzere alt çalışma grupları oluşturulmuştur.¹⁵ O zamandan bu yana, bu özel görev gücü Ankara'da Avrupa Komisyonu'yla müzakere edilen ve tartışılan bu alanlarda Strateji Raporları üretmiştir. Sonrasında, hükümet yukarıdaki geniş alanlarla ilgili hazırlanmış eşleştirme projeleri için Avrupa Komisyonu'na bir dizi öneri sunmuştur. Bu tip projeler genelde Strateji Raporlarının uygulanması için Eylem Planlarının hazırlanmasıyla ilgilenmekte ve ek olarak idari kapasite oluşturulması için eğitim programları ve kaynaklar sunmaktadır. Bunlar, Türkiye için Katılım Ortaklığı tarafından tahsis edilen fonlar ile finanse edilmektedir. Şengen vize rejiminin üstlenilmesi ile ilgili Eylem Planı hazırlanma sürecindedir. Sığınma ve Göç Eylem Planı ise hükümet tarafında Mart 2005'te kabul edilmiştir.¹⁶

http://www.tesev.org.tr/eng/ab_izleme/abdokumanlar/turkish_national_programme_for_the_adoption_of_the_acquis.pdf).

¹³ 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi (19 May 2003 tarihli Konsey Kararı) <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/AccessionPartnership2003.pdf>. Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 2003, <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>.

¹⁴ Adalet ve İçişleri alanında AB-Türk ilişkilerinin gelişmesinin geniş bir analizi için bkz. Joanna Apap, Sergio Carrera and Kemal Kirışçi, *Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice*, EU-Turkey Working Papers, No 3, CEPS, Brüksel, Ağustos 2004. http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1145.

¹⁵ Avrupa Komisyonu, "tahsis edilmemiş kurum inşası" projesi yoluyla çalışma gruplarına önemli uzman yardımı sağlamıştır: Avrupa Komisyonu'nun yardımıyla, Türk yetkililer için, en iyi uygulamanın gerçekleştiği Almanya, Polonya ve Finlandiya'ya İdari İşbirliği ve çalışma ziyaretleri düzenlenmiştir.

¹⁶ "Sığınma ve Göç" Eylem Planı, Türk hükümeti tarafından resmi olarak 25 Mart 2005'te kabul edilmiştir. Planın İngilizce ve Türkçe versiyonları şu web adreslerinde bulunmaktadır: <http://www.unhcr.org.tr>, <http://www.deltur.cec.eu.int> ve <http://www.abgs.gov.tr>

Uyum sağlama sürecinin denetlenmesi için ortak bir AB-Türkiye iş-tişare mekanizması ayrıca oluşturulmuştur. Aralık 1999'daki Helsinki Avrupa Konseyi sonrasında, 11 Nisan 2000'deki AT-Türkiye Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi altında sekiz alt komite kurmuştur.¹⁷ Alt komitelerin sonuncusu Adalet ve İçişleri politikaları ile ilgilenmektedir. Bu alt komite altı kez toplanmıştır.¹⁸ Toplantılar, görüşlerin değiş tokuş edildiği ve Komisyon görevlilerinin müktesebata uyum sağlama çalışması hakkında mevzuat inceleme ve ilerlemeleri içeren soruları Türk yetkililere yönelttikleri forumlardır.

Genelde, hükümetin ve halkın dikkati esas olarak Kopenhag siyasi kriterleri reform paketleri ve onların uygulanması üzerine odaklanmıştır. Ancak, çeşitli bürokrasilerde sayıları sürekli artan orta ve üst düzey görevliler Türkiye'nin mevzuatının AB'nin mevzuatı ile uyumlaştırılmasının hazırlanabilmesi ile ilgili olan görevlere verildiler.¹⁹ Kasım 2002'de yeni hükümetin kurulmasından bu yana bu yetkililer Türkiye'nin AB üyeliği ihtimalinin yolunu açmak için her neye ihtiyaç duyuluyorsa sağlanması için güçlü bir istek sergileyen bir hükümet tarafından cesaretlendirildiler. Bu durum, bu görevlileri daha önce görülmemiş bir şekilde AB'deki meslektaşlarıyla ortak çalışmalara yapmaya yöneltmiştir. Bu süreçte Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program'ın şartlarının uygulanmasıyla yükümlü farklı bürokrasiler arası koordinasyon sağlama rolünü oynamaktadır. Genelde son senelerde yetkililerin akıllarında Türkiye'nin üyeliği konusunda AB'nin inandırıcılığıyla ilgili şüphelerin olduğu anlar olsa dahi onlar artan bir şekilde görevlerini üstlenir hale gelmektedirler. Ancak AB'nin inandırıcılığıyla ilgili şüpheler uyum sürecinin daha hassas ve zor konularına gelindiğinde yetkililerin çalışmalarını olumsuz yönde etkileyebilme olasılığı yüksektir.

Katılım Ortaklığı, Türkiye'ye vize politikasını Şengen vize rejimi standartlarıyla uyumlu hale getirmeyi ve Şengen negatif listesini kabul etmeyi gerektirmektedir. Ulusal Program bu alandaki AB müktesebatının 2005 sonu itibarıyla kabulü için bir program sağlamaktadır.²⁰ Bununla ilgili olarak, Türkiye 2004 sonu itibarıyla AB'nin negatif listesindeki ülkeler için

¹⁷ Ortaklık Komitesi alt komitelerinin kurulmasıyla ilgili 11 Nisan 2000 tarihli ve 3/2000 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı (2000/378/EC).

¹⁸ Bu toplantılar 6-7 Mart 2001, 2-3 Temmuz 2001, 20-21 Mart 2002, 19 Haziran 2002, 15 Aralık 2003 ve 30 Nisan 2005'te yapılmıştır.

¹⁹ AB'nin uyumlaştırma için taahhüfleri ve çabalarının sonucu olarak Türkiye'deki değişikliklerin analizi için bkz. Kemal Kirişçi, "Turkey and the European Union: The Domestic Politics of Negotiating Pre-Accession", *Macalester International*, Vol. 15, Bahar 2005.

²⁰ *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 2003*, Bölüm 24 Adalet ve İçişleri, Tablo 24.3.2, Şengen Negatif Vize Listesi'nin kabulüyle ilgili hedefi 2004'ün sonu olarak belirlemiş; Tablo 24.3.3. ise sınır geçişlerinde vize verilmesinin sona erdirilmesi için hedef tarihi 2005 sonu olarak belirlemiştir.

Türkiye'ye vizesiz seyahati kaldırmayı ve 2005 sonunda sınırlarda ve havalimanlarında söz konusu olan bandrollü vize uygulamasını kaldırmayı öngörmektedir. Türkiye Eylül 2002'den itibaren AB ile uyum sağlanması aşamasına geçmeye başlamıştır ve de negatif listeye eşleşme konusunda da halen altı ülkeliği bulunmaktadır (Bosna Hersek, İran, Kırgızistan, Makedonya, Fas, Tunus). Türkiye, 2004 sonu itibariyle Bosna ve Makedonya hariç tüm ülkeler için süreci tamamlamayı hedeflemektedir. Bu iki ülke konusunda Türkiye ile yakın bağları olan azınlıkların mevcudiyetinden kaynaklanan yakın tarihsel ve kültürel bağlardan dolayı vizesiz düzenlemeleri sonlandırmak için bir isteksizlik vardır. Şu an, Türkiye 30 ülkenin vatandaşlarına bandrol vize uygulamasından yararlanma izni vermektedir (Bkz. Ek 2). AB bu uygulamayı etkili sınır denetimini göz ardı eden bir uygulama olarak görmektedir. AB, Türkiye'ye ya AB'nin negatif listesinde yer almayan bu ülkeler için vizesiz bir düzenin kabul edilmesini ya da alternatif olarak menşe ülkedeki Türk temsilciliklerinden vize alma uygulamasının yürürlüğe girmesini talep etmektedir. İlaveten, Türkiye'nin havalimanı transit vize uygulamasını yürürlüğe koyması beklemektedir. Son olarak da, Türkiye'nin pasaportlarını yenilemesi ve taklit edilmelerini önleyecek özellikler eklemesi istenmektedir. Şu anda Türk pasaportlarının son derece kolay taklit edildiğinden şikâyet edilmektedir. Hükümet, Türk Parlamentosuna Ocak 2004'te Türkiye'nin Ulusal Programdan kaynaklanan yükümlülüğünü karşılaması ve AB müktesebatının gereksinimleri ile uyuşması için 15 Temmuz 1950 tarihli 5682 sayılı Pasaport Kanununun değişmesini amaçlayan bir yasa tasarısı sunmuştur.

Bu değişiklikler uygulamaya konduğunda Türkiye mevzuatını ve uygulamalarını AB'ninkiyle bir hayli uyumlaştırmış olacaktır. AB'nin gerekli gördüğü yeni tedbirlerin hayata geçirilmesini olumlu gören ve onları Türkiye'nin sınır denetimi ve güvenliği geliştirecek tedbirler olarak değerlendiren birçok yetkili vardır. Böyle bir yetkili AB negatif listesinin uygulanmasının ve bandrol düzenlemesinin kaldırılmasının Türkiye'yi ülke içine ve dışına insan akışını etkili olarak düzenleme imkanına sahip daha ciddi bir ülke yapacağını düşünmektedir. Ancak, Şengen vize rejiminin uygulanmasının daha az olumlu yanları da vardır. Bu durumda AB, eğer politikasını değiştirmese, Türkiye, vatandaşlarının vize almalarını gerektiren Kara Liste'nin içinde olup bu listedeki diğer ülkelerin vatandaşlarına vize uygulayan tek ülke konumunda olacaktır. Türkiye'de halk arasında Şengen vize rejimine karşı derin bir rahatsızlık ve içerlemeyi ihtiva eden çok ciddi şikâyetler vardır.

Buna ilaveten, belki de en önemlisi, Türk görevlileri ve siyasileri bu alanda AB ile yakın işbirliğinin Türk vatandaşlarına yönelik AB vize kısıtlamalarını hafifletme ihtimalini açacağını hatırlatmaktadırlar. Öte yandan ise Türk işadamları ve öğrenciler Türkiye'nin Kara Liste'de ol-

ması ve kendilerinin vize almak durumunda olmaları nedeniyle AB'deki ve diğer aday ülkelerdeki meslektaşları karşısında kendilerini dezavantajlı durumda görmekte ve bu uygulamadan yoğun şekilde şikâyet etmektedirler. Öğrenciler ve öğrenci örgütleri, AB konsolosluklarındaki vize uygulamaları sürecindeki tutarsızlıklardan ve ortaya çıkan idari zorluk ve engellerden özellikle şikâyetçidirler. İşadamları ise AB'deki meslektaşlarının Türkiye'ye serbestçe seyahat ederken ve kendilerinin karşılaştıkları kısıtlamaların adil olmayan bir rekabete yol açtığından şikâyet etmektedirler. Birçok yasal uzman ve iş adamı, Türkiye ve Avrupa Topluluğu arasında imzalanan 1963 Ortaklık Anlaşmasına ek olarak 1970 Ek Protokolünün aslında Türk işadamlarına, işverenlerine, hizmet sağlayıcılarına, v.b. serbest dolaşım hakkına sahip olma hakkını verdiğini iddia etmektedir.²¹ Bu kişilerden bazıları ise özellikle Avrupa Adalet Mahkemesi'nin "Abatay" kararının bu hakkı kabul ettiğini iddia etmektedir.²²

Şengen vize rejiminin kabul edilmesinin Türkiye için de ciddi maliyetlerinin olacağı hatırlanmalıdır. Vize gereksinimlerinin yürürlüğe girmesi Türkiye üzerine büyük idari ve mali yük getirecektir. 1. ve 2. tablolarda görüldüğü üzere, yaklaşık 1,6 milyon Rus Federasyonu ve yarım milyonun üzerinde İran vatandaşı sadece 2004 yılı süresince Türkiye'ye girmiştir. Bu kadar geniş sayıda insan için vize dağıtmak her iki ülkenin Şengen Negatif Listesi'nde yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda yurt dışındaki Türk temsilcilikleri için büyük bir yük getirecektir. Ancak yeni vize sisteminin en önemli neticesi Türkiye'ye gelen insanların sayısında gözle görülür bir düşüşe yol açabilecek olmasıdır. Bundan dolayı, Şengen vize sisteminin katı uygulamasından en kötü şekilde etkilenecek olan ekonomik ve toplumlararası ilişkilerdir. Bu durum, Türkiye'nin AB'ye yeni katılan ülkelerin aldığı tarzda mali desteği almayı beklemediği gerçeğinden ötürü daha da zorlaşmıştır. Buna ilaveten, ayrıca Türkiye'nin liberal politikasından istifade eden bu ülkelerle oluşmakta olan siyasi ilişkilerin zarar görme riski bulunmaktadır. Bu noktadaki bir örnek Rusya'dır. Kasım 2004'te Türkiye'ye resmi ziyareti sırasında Rus Devlet Başkan Vladimir Putin Türkiye'yi Rus vatandaşlara yönelik liberal vize politikalarından ötürü övmüş ve bu politikanın her iki ülke için nasıl yararlı olduğunu altını çizmiştir. Sonra-

²¹ Bakınız C. Uzunoğlu, "Vizesiz Avrupa hakkımız, alacağız!", *Yönetim* (Türk gazetesi *Hürriyet Pazar Eki*), 27 Haziran 2004; H. Gümrükçü, "ATP'nin Temel Dayanakları Nedir ve Ne Olmalıdır?", *DEM*, No. 31, 1 Haziran 2004, bkz. www.dem-ajans.de/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=376. H. Gümrükçü, *Türk İşadamlarına AB Üyesi Ülkeler Tarafından Mevcut Haklarına Koruma ve Vize Uygulamasının Avrupa Toplulukları Hukuku Çerçevesinde Analizi*, Türk Çalışmaları Kurumu, Essen için hazırlanan çalışma.

²² Avrupa Adalet Divanı Kararı, *Eran Abatay and Others (C-317/01) and Nadi Şahin, Joined Cases C-317/01 and C-369/01*, 21 Ekim 2003.

sında Yunan bir gazeteciyle röportajı sırasında Yunan vize uygulamasını ve bundan ötürü de Şengen vize sistemini çarpıcı bir şekilde eleştirmiştir. Putin, sözünü sakınmaksızın Yunanlılara Rusya ile iktisadi ve ticari ilişkilerini arttırmak istiyorlarsa Türkiye'nin uygulamasını takip etmelerini tavsiye etmiştir. Putin, Türk işadamlarının Yunan işadamlarından daha başarılı olmalarının kendisini şaşırtmadığını ve özellikle de Türk işadamlarının Rusya'da 14 milyar ABD Doları değerinde inşaat sektöründe projelere sahip olduklarını da eklemiştir.²³ Bunlar, bazı pragmatik endişeleri oluşturmaktadır. Bu endişeler de, yetkililerin Türkiye'nin vize istediği ülkeler listesini AB'nin Negatif Listesi'yle uyumlu hale getirmeden 2004 yılını geçirmelerine neden olduğu düşünülebilir.

2. Türk Vize Politikası ve Uygulaması

Türkiye'nin mevcut vize politikası karmaşık ancak esnek ve pragmatik bir sistemdir. Yabancılar için Türkiye'ye 3 giriş kategorisinden bahsetmek mümkündür. Birincisi, vatandaşları önceden belirlenmiş bir zaman uzunluğu için, genelde 3 ay, vizesiz olarak ülkeye girebilen ve ülkede kalabilen ülkelerin kategorisidir. İkinci grup, vatandaşları Türkiye'ye varmadan önce vize almak zorunda olan ülkelerin kategorisidir. Son olarak ve en ilginç olanı sınırda ülkeden ülkeye değişen bir ücret karşılığı vize alma uygulamasıdır. Bu uygulama "bandrol vizesi" olarak bilinir ve bu özellikle AB'nin itiraz ettiği bir uygulamadır.

Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği vakasında, Türkiye 1960'larda vize düzenlemeleri esasına dayalı bu ülkelerle seyahate olanak sağlayan bir dizi iki taraflı anlaşmalar imzalamıştır. Türk vatandaşları için Bulgaristan ve Yugoslavya ile transit seyahat için basitleştirilmiş vize düzenlemeleri vardı. Romanya ile 1968'de imzaladığı anlaşma çerçevesinde iki ülkenin vatandaşları karşılıklı olarak vizeye tabi olmadan birbirlerinin ülkesini ziyaret edebiliyorlardı. Ancak AB'ye katılım öncesi zorunlulukların neticesi olarak Romanya 2004'den itibaren Türk vatandaşlarına vize gereksinimi getirmek durumunda kaldı. Türkiye ve Pan-Arap rejimlerle yaşanan siyasi gerilimlerin de etkisi ile, özellikle Mısır, Irak ve Suriye olmak üzere, genelde Orta Doğu ülkeleri ve Türkiye karşılıklı olarak ancak vize esasına dayalı sınırlı seyahate imkanları olmuştur. İran ile Türkiye ise Ekim 1964'te vatandaşları için vizesiz seyahat üzerinde anlaşmaya vardılar. Bu uygulama sayesinde İran'daki rejim değişikliği sonrası rejim karşıtı çok sayıda kişi, 1980 ve 1990'larda üçüncü

²³ Başkan Putin bir Yunan gazeteciye 2 milyon Rus turistin neden Türkiye'ye seyahat ettiklerini anlatmıştır: "Çünkü Türkiye çok normal ve insani vize politikasına sahiptir." Ve eklemiştir: "8 yıl önce bundan istifade ettim. Sadece 20 ABD doları ödüyorsun ve vizen pasaportuna yapıştırılıyor". Yunanistan'ın Türkiye'yi örnek alması gerektiğini iddia etmiştir, 24 Aralık 2004, *Radikal*, s. 13.

ülkelere göç ve sığınma elde etmek için Türkiye’yi bir aşama yeri olarak kullanarak vizesiz rejimden istifade ettiler. Sadece küçük oranda İranlılar fiilen Türkiye’de kalmalarına izin verilen zaman sınırını geçmekten ve/veya iş aramaktan dolayı yasadışı göçmen konumuna düşmüştür. Öte yandan ise özellikle sınır bölgelerinde olmak üzere bazı İranlılar bu vize rejimini sınır ticareti amacı için de kullanmışlardır. Ayrıca son yıllarda da İran’dan Türkiye’ye gelen turist sayısında önemli bir artış olmuştur. İran vatandaşlarının Avrupa ülkelerine seyahatini zorlaştıran vize gereksinimleri gerçeği Türkiye’yi orta sınıf İranlılar için çekici bir turizm hedefi yapmıştır. 2003 ve 2004’te toplamda 1 milyondan fazla İranlı vizesiz Türkiye’ye giriş yapmış ve sadece 2885’i, toplamın %1’inin 3’te biri, sistemi kötüye kullanmış ve kalma şartlarını ihlal etmekten haklarında idari takibat açılmıştır. (Bkz. Ek 1)

Mevcut Türk vize politikası, Soğuk Savaş yıllarından kalan sistemin eski başbakan ve cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından değiştirilmiş halidir. Turgut Özal sadece Türkiye’nin ekonomisinin liberalleşmesinde değil, Türk dış politikasında da derin bir iz bırakmış bir liderdir.²⁴ Özal, uluslararası ilişkilerde işlevselcilik ve karşılıklı bağımlılık erdemlerine inanan pragmatik bir liderdi. 1988’de Özal’ın Yunan vatandaşları için kaldırdığı vize zorunluluğu bu konudaki geçmişe ters düşüyordu. 1930’da antlaşmanın esasına göre Yunan vatandaşları 1964’e kadar Türkiye’de serbestçe seyahat ve ikamet edebiliyorlardı.²⁵ Kıbrıs ile ilgili çatışmalar sonrasında ise, Yunan-Türk ilişkileri 1960’ların başlarında gerilemiş ve vizesiz seyahat ayrıcalıkları kaldırılmıştı. Özal, iki ülkenin derin bir çatışma ortamında olduğu bir dönemde vizelerin kaldırılmasının Yunanlıları sadece Türkiye’ye ticareti arttıracak seyahat etme yönünde değil, ayrıca iki ülkenin toplumları arasında yakınlaşmayı teşvik edeceğine inanmıştı. Özal’ın bu düşüncelerinin vize uygulamasını değiştirmesi neticesinde oluşan tabloya bakıldığında doğru olduğu söylenebilir. 1970 ve 1980’de Türkiye’ye giren Yunanlı sayısı sırasıyla yaklaşık olarak 11.000 ve 20.000 olmuştur (Bkz. Tablo 2). 1990’da yeni uygulamanın yürürlüğe girmesi sonrası sayı 200.000’in üzerine hızla yükselmiş ve 1996’da Yunanistan ve Türkiye, Ege Denizi’ndeki Kardak adacıkları yüzünden savaşın eşiğine geldiklerinde bile sayı sadece

²⁴ Turgut Özal’ın ve geleneksel Türk Dış Politikasının karşılaştırmalı bir analizi için bkz. Sali Özel, “Of Not Being a Lone Wolf: Geography, Domestic Plays, and Turkish Foreign Policy in the Middle East”, G. Kemp and J.G. Stein (der.), *Powder Keg in the Middle East: The Struggle for Gulf Security*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 1995. Bkz. William Hale, *Turkish Foreign Policy, 1774-2000*, Londra, Frank Cass, 2000, s. 164-165 ve s. 205.

²⁵ Bu durum, iki ülkenin 30 Ekim 1930’da imzaladıkları bir dostluk antlaşmasına dayanmaktadır. Antlaşma, her iki ülkenin vatandaşlarına da serbest dolaşım hakkını vermiştir. Türkiye tarafından bu hakların iptali için bkz. Melek Fırat, “Yunanistan’la İlişkiler”, Baskın Oran (der.), *Türk Dış Politikası (1919-1980)* (Cilt 1), İstanbul, İletişim, 2001, s. 347-350 ve s. 720-723.

150.000'in biraz altına düşmüştür. Yunan-Türk yakınlaşmasından beri bu sayı hemen hemen yarım milyona kadar yükselmiştir. Ancak Yunanistan'a giden Türk vatandaşlarının sayısı Şengen vize uygulamasından dolayı düşük kalmıştır.

1980'lerin sonlarında Soğuk Savaş sona ermeye başladığında Özal, Karadeniz Ekonomik İşbirliği fikrini savunmuş ve bu işbirliğinin Karadeniz'deki ülkeler arasındaki ilişkileri ve iletişimi artıracığını düşünmüştür. Soğuk Savaş bu ülkelerin bazılarının aralarındaki etkileşimi tamamen engellemiştir. Özal'ın bölge görüşü, çevre ve kültürel etkileşime ek olarak ticaretten turizme kadar birçok konuda ülkeler arasında işbirliğini desteklemeye yöneliktir. Bölge ülkeleri de Haziran 1992'de bölgesel bir örgüt olan Karadeniz Ekonomik İşbirliği'ni yürürlüğe koymuş ve İstanbul'da bir sekreterlik oluşturmuşlardır. Bandrol uygulaması bu geçmişe karşın daha ziyade üye ülkelerden Türkiye'ye gelen vatandaşların dolaşımını kolaylaştırmak için geliştirilmiştir. Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle Kafkaslar'da ve Orta Asya'da Türkiye'ye dilsel ve kültürel bağlarla sahip bir grup yeni devlet ortaya çıktı. Bu vize uygulamasının yeni Türki cumhuriyetlerin vatandaşlarının ve Rusya'daki Türki toplulukların Türkiye'ye daha kolay seyahat edebilme amacına da hizmet etmekte öngörülmüştü. Sovyet vatandaşları için sadece yurt dışına seyahat etmek için büyük kısıtlamalar yoktu. Ayrıca insanlar Moskova'daki ve sadece bir kaç şehirde bulunan Türk temsilciliklerinden vize elde etmek için uzun mesafelere seyahat etmek zorunda kalmıyorlardı.

Turgut Özal'ın Türkiye'nin Orta Doğu ile ilişkilerini arttırması konusundaki kararlılığı dış politikasının belirgin yönlerinden biri olmuştur. Özal, Türkiye için önemli bir rol görmek istemiş ve uluslararası ilişkilerdeki işlevselci görüşüyle 1986'da Türkiye'den Orta Doğu'ya su taşıyacak "barış boru hattı" fikrini savunmuştur. Siyasi fikirleri çok başarılı olmamıştır ancak 1980'lerde Türkiye ve Orta Doğu arasındaki ticaret büyümüş ve Türkiye'deki Arap yatırımları teşvik edilmiştir. Özellikle Körfez ülkeleri ve Suudi Arabistan'dan olmak üzere yatırım ve turizm elde etme çabası çerçevesinde vize zorunlulukları rahatlatılmıştır. Sonrasında, uygulama Ürdün, Tunus ve Fas'ı kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ürdünlüler bandrol uygulamasından yararlanırken Tunus ve Fas vatandaşları vizesiz seyahat haklarından yararlanmışlardır. Öte yandan, Temmuz 1995'te Türk hükümeti üye ülkelerin iş adamlarının kolayca vize almasına olanak sağlayan Ekonomik İşbirliği Örgütü anlaşmasını onaylamıştır.²⁶

²⁶ ECO'nun üye ülkeleri Afganistan, Azerbaycan, İran, Kazakistan, Kırgızistan, Pakistan, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan ve Özbekistan'dır.

3. Liberal Bir Politikanın Ekonomik ve Siyasi Sonuçları

Bandrol uygulamasının yürürlüğe girmesi ile birlikte Türk vize sisteminin birçok neticesi olmuştur. 1990’lar boyunca bu sonuçlar “bavul ticareti” olarak bilinen yasa dışı ithalat ve ihracatın artışı teşvik etmiştir. Bu “ticaret” ile, özellikle Rusya olmak üzere Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan, Romanya, Moldova ve Orta Asya cumhuriyetlerinin çok sayıda vatandaşı Türkiye’ye seyahat ederek özellikle İstanbul, Karadeniz liman şehri Trabzon ve İran sınırı yakınındaki Van’da ürün dolu “bavullarını” satmakta ve karşılığında tüketim malı satın almaktaydılar. Bu ticaretin 1990’ların başlarında yılda yaklaşık 4-5 milyar Dolar’a ulaştığı tahmin edilmektedir. 1995’te tahmin edilen 10 milyar Dolar’lık hacmiyle bu ticaret zirveye ulaşmıştı.²⁷ Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan ticaret AB katılım sürecinin başlaması ile düşmeye başlamış ve aynı zamanda 1998’de Rusya’daki ekonomik bunalım bu bavul ticaretinin hacmini olumsuz yönde etkilemiştir. Ukrayna ve Rusya’yı kapsayan ticaret 2001’den sonra biraz canlanmaya başlamış ancak 1990’ların ortalarındaki oranlara geri dönmemiştir.²⁸ Bavul ticareti hacminin yılda 3 milyar Dolar seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu ticaret komünizmin çöküşü sonrası ekonomik zorluklar çeken Orta ve Doğu Avrupa’daki ve eski Sovyet ülkelerindeki geniş sayıda insana destek sağlamıştır. Bu durum Batı Avrupa’da çok sayıda Doğu Avrupalı ve Rus’un iş için Batı’ya göç edeceği endişelerinin ve spekülasyonlarının yaşandığı bir dönemde olmuştur. Bir çok Türk yetkilisi, Türkiye’nin vize politikasının insanları Avrupa’ya düzensiz göç akışına kapılmaktan kurtardığını sıkça iddia etmektedirler. Açıkça, bu kanıtlaması zor ancak içinde doğruluk ögesi olabilecek bir iddiadır.

²⁷ Sayılar Mine Eder et al. Redefining Contagion: *The Political Economy of the Suitcase Trade between Turkey and Russia*, IREX, International Research Exchange, Black and Caspian Sea Research Program, final report, Temmuz 2002’den alınmıştır.

²⁸ *Radikal*, 17 Temmuz 2001.

Tablo 1. Sovyetler Birliği ve Eski Sovyet Cumhuriyetlerinden Kişilerin Girişi, 1964-2004

	1964	1970	1980	1990	1996	2000	2003	2004
Sovyetler Birliği	414	4.824	40.015	222.537	-	-	-	-
Rusya	-	-	-	-	1.235.290	680.473	1.285.825	1.593.704
Orta Asya								
Türki Cumhuriyetler								
Kazakistan	-	-	-	-	31.373	40.733	65.748	83.315
Kırgızistan	-	-	-	-	8.052	8.177	14.185	24.712
Özbekistan	-	-	-	-	13.558	21.728	19.527	20.327
Tacikistan	-	-	-	-	3.087	988	3.591	4.918
Türkmenistan	-	-	-	-	5.035	11.115	16.685	26.621
Ara Toplam	-	-	-	-	1.296.395	763.214	1.405.561	1.753.597
Güney Kafkaslar								
Azerbaycan	-	100.249	182.124	193.275	330.995			
Ermenistan	-	-	-	-	5.345	17.704	23.596	32.982
Gürcistan	-	116.709	180.480	172.935	234.535			
Ara Toplam	-	222.303	380.308	389.806	598.512			
Batılı Yeni								
Bağımsız Devletler								
Beyaz Rusya	-	474	9.988	31.562	63.472			
Moldova	-	8.290	65.112	58.905	71.055			
Ukrayna	-	93.794	153.650	227.298	278.047			
Ara Toplam	102.558	228.750	317.765	412.574				
TOPLAM	414	4.824	40.015	222.537	2.856.546	1.372.272	2.113.132	2.764.683
Genel								
TOPLAM	229.347	724.754	1.057.364	2.301.250	8.538.864	9.748.288	13.461.420	16.854.377

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Yabancılar Dairesi ve Devlet İstatistik Kurumu Yıllık Raporlarından elde edilen verilerden oluşturulmuştur.

Tablo 2. Komşu Balkan ve Orta Doğu Devletlerinden Kişilerin Girişi, 1964-2004

	1964	1970	1980	1990	1996	2000	2003	2004
Orta Doğu								
Irak	3.919	6.518	14.046	13.372	14.137	21.433	29.940	112.196
İran	12.796	14.247	42.082	219.958	379.003	404.148	512.810	630.021
Suriye	9.996	13.184	26.384	113.959	92.033	123.787	154.108	196.996
Körfez								
Devletleri*	-	-	-	43.088	40.029	15.021	43.503	44.121
Pakistan	1.961	7.383	4.800	7.347	12.410	7.842	12.336	10.326
Ara Toplam	28.672	41.332	87.312	397.724	537.612	572.231	752.697	993.660
Balkanlar								
Arnavutluk	-	-	-	1.924	20.971	29.593	32.682	43.983
Bosna	-	-	-	12.115	28.807	35.119	41.794	
Bulgaristan	693	18.214	26.523		139.648	378.329	1.007.535	1.313.741
Makedonya	-	-	-		41.269	109.868	117.819	116.563
Romanya	-	-	-	352.034	191.203	267.108	184.182	168.889
Sırbistan-								
Karadağ	-	-	-	-	44.600	-	186.423**	192.685
Yugoslavya	5.661	28.352	13.817	296.843	147.553	130.417	-	-
Yunanistan	3.042	11.313	19.477	203.720	147.553	191.504	368.425	460.019
Ara Toplam	9396	57.879	59.817	854.521	597.359	1.135.626	1.932.185	2.337.674
Toplam	38.068	99.211	147.129	1.252.245	1.134.971	1.707.857	2.684.882	3.331.334
GENEL								
TOPLAM	229.347	724.754	1.057.364	2.301.250	8.538.864	9.748.288	13.461.420	16.854.377

* Bahreyn, Kuveyt, Umman, Katar, Suudi Arabistan ve Birleşik Arap Emirlikleri.

** Bu tablo hazırlanırken kullanılan istatistiklerde Sırbistan Karadağ bazen Yugoslavya Federal Cumhuriyeti yerine kullanılmıştır.

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü ve Devlet İstatistik Kurumu Yıllık Raporlarından elde edilen verilerden oluşturulmuştur.

Ekonomi madalyonunun bir de diğer tarafı vardır. Türkiye’ye giriş yapan ve Türkiye için önemli bir gelir kaynağı olan bu insanların sürekli artan bir bölümü turistlerdir. Ruslar bu bakımdan özel bir konumdadırlar. Son birkaç yıldır Türkiye’ye giriş yapan milletler arasında Ruslar sayı açısından ikinci en geniş grubu oluşturmaktadırlar. Ruslar ayrıca yüksek miktarda harcama yapan turistler olarak da bilinmektedir. Turizm geliri, Türkiye için önemli bir döviz kaynağıdır. Türkiye’nin, dış dünya ile ticaretinde büyük açıkları vardır. 2003 ve 2004’te turizm geliri sırasıyla 9,1 ve 12,3 milyar Dolar iken dış ticaret açığı aynı seneler için 22 ve 33. 4 milyar dolar’dı.²⁹ Bu yüzden, dış ticarettten doğan açığın kısmen kapatılabilmesi açısından turizm gelirleri önemli bir döviz kaynağını oluşturmaktadır. 2004’te Türkiye’ye çoğunlukla turist olarak 16 milyondan fazla yabancı ülke vatandaşı giriş yapmıştır. Bu miktarın içinde, Türk ekonomisi için büyük bir gelir kaynağı teşkil eden bandrol vize düzenlemesi ile komşu ülkelerden (eski Sovyet Cumhuriyetleri, Balkan ve Orta Doğu ülkeleri) 6 milyon kişi gelmiştir. Ayrıca Türkiye’nin esnek vize politikasının ticaret yanında karşılıklı iş yatırımlarını da teşvik ettiği genelde kabul edilmektedir. Bandrol politikasının Şengen rejimi ile değiştirilmesi bu olumlu gelişmeler üzerinde muhtemelen kötü bir etki yapacaktır.

Türkiye tarafından kullanılan mevcut liberal vize sisteminin ayrıca barış yapıcı ve “yumuşak güç” boyutu da vardır. Soğuk Savaş politikaları, Türkiye ve Doğu Bloğu ülkeleri arasındaki ekonomik ve beşeri iletişimi en aza indirmişti. Buna ilaveten, Soğuk Savaş boyunca, Türkiye özellikle Sovyetler Birliği’nde yaşanan Tatar, Azeri, Çerkez vb. Türkçe konuşan topluluklarla iletişimini kaybetmişti. Bu iki dünya arasındaki demir perde sadece basitçe bir ideolojik ayrışma değildi. Demir perde bu ülkeleri ve toplulukları fiziksel olarak da ayırmıştı. Tablo 1, bu ayrışmayı net bir şekline göstermektedir. 1964’te Türkiye’ye genel olarak yapılan yaklaşık 230.000 giriş arasında sadece 414 tanesi Sovyetlerden yapılmıştı. 1970’te bu sayı 4800’e, 1980’de ancak 40.015’e yükselmiştir. Soğuk Savaş’ın çözülmesi iletişimin artmasına yardım etmiş ve 1990 yılı 220.000’den fazla girişe tanıklık edilmiş ve aynı yıl da bandrol düzenlemesine geçilmişti. Ardından, eski Sovyet dünyasından girişlerin sayısı her yıl artmış ve 2004’de 2,7 milyon girişten fazlasına ulaşmıştır. Bu sayıya eski komünist Balkan ülkeleri ve Yunanistan’dan girişler de eklendiğinde (bkz. Tablo 2) toplamda ortalama yaklaşık 16 milyon giriş arasından toplam 5 milyon girişe ulaşmaktadır. Soğuk Savaş boyunca Tür-

²⁹ Ticaret istatistikleri bu adresten elde edilmiştir: <http://www.die.gov.tr/ieyd/distic/page6.html> (21 Mart 2005). Sırasıyla 2003 ve 2004 turizm geliri istatistikleri bu adresten elde edilmiştir: <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/TURIZM/220104yab/hb220104.html> ve <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/TURIZM/hb26012005t2.gif>

kiye, Bulgaristan ve eski Sovyetler Birliği (bugün Gürcistan ve Ermenistan) arasındaki kara sınırlarının mayınlanmış olması ve bu sınır bölgelerine çoğu zaman izinsiz de girilemediği hatırlanırsa bu rakamların çok önemli siyasi bir anlamı da bulunmaktadır.

Açıkçası, Sovyetler Birliği'ndeki rejim değişikliği bu muazzam değişim içinde kritik bir rol oynamıştır. Ancak Türkiye Şengen benzeri katı vize politikası uygulamış olsaydı bu sayılara ulaşılması pek mümkün olmazdı. Soğuk Savaş'ın sonunun büyüleyici sonuçlarından biri, Sovyetler Birliği'nin çöküşünü takiben Türkiye için ekonomik, sosyal ve kültürel olarak Adriyatik Denizi'nden Çin Seddi'ne kadar bir dünyanın açılmasıdır. İstanbul Uluslararası Havalimanı'na gelen yolcu ve hava yollarının sayısı etkileyici bir şekilde değişmiş ve yolcuların yapısı kültürel olarak çok daha farklı hale gelmiştir. Böylece çok uzun bir zaman birbirlerinden izole edilmiş tüm bu insanlar aralarında iletişim geliştirebilmişlerdir. Aslında Özal'ın politikalarının yararlı olduğunu ve özellikle Karadeniz etrafındaki ülkeler olmak üzere ülkelerarası ilişkilerin gözle görülür şekilde geliştiğini savunmak yanlış olmaz. İlaveten, siyasi iklimdeki bu değişimin etkileyici yanı da Türk vatandaşları ve eski Sovyet Cumhuriyetleri vatandaşları arasındaki evliliklerdir. 1980'de 1152 uluslararası evlilik Batı Avrupa vatandaşları ile yapılmış iken Sovyetler Birliği ve Balkan ülkeleri vatandaşları ile sadece 42 evlilik olmuştu. 2003'te sırasıyla Batı Avrupa ülkeleri için 9684, eski Sovyet Cumhuriyetleri ve Balkan ülkeleri için 6172'dir.³⁰ Bu sayılar görece olarak küçük sayılar olarak görülebilir. Ancak bu eğilim dikkate değerdir ve gayri resmi sosyal ilişkilerin boyutunun göstergesi olmalıdır. Bu konuyla ilgili olarak bir konferansta Balkan siyasetinde uzman bir Türk akademisyen, Türkiye ve Slav dünyası arasındaki toplumsal ilişkilerin patlamasının Türk halkını Osmanlı dönemindekine benzer bir Slavlaşmaya götürdüğüne dikkat çekmiştir.³¹

Türk vize politikasının "barış geliştirme" etkisi açısından bir diğer dikkat çeken örneği kısaca daha önce söz edilen Yunanistan vakasıdır. Tablo 2 özellikle 1999'dan beri Türkiye'ye giren Yunan vatandaşlarının artan sayılarını göstermektedir.³² Bu yıl genelde iki ülke arasında yakın-

³⁰ Sayılar, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nden ve Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü Güz 2004'te bir ders için hazırlanmış G. Çatır'ın "Encounters in Turkey adlı dönem ödevinden alınmıştır.

³¹ Bu saptama Şule Kut'un tartışmaları boyunca yapılmıştır. *Turkey, Greece and the Balkans*, paper presented at the Workshop on *Turkey's World in the Early Twenty-First Century*, 17 Ağustos 2004, University of Otago, Dunedin, Yeni Zelanda.

³² Yunan-Türk ilişkilerini takip eden bir Türk yorumcu, barışı güçlendirmede iki ülke arasındaki insanların dolaşımının önemine işaret etmiş ve Şengen vize gereksinimleri yüzünden Yunanistan'ı ziyaret eden Türklerin sayısının, Türkiye'yi ziyaret eden Yunanlıların sayısının sadece onda biri olduğunu eklemiştir. Daha esnek bir sistem yürürlüğe girdiği takdirde

laşmanın başladığı yıl olarak dikkate alınmaktadır. Türkiye'nin liberal vize politikası sürekli artan sayıda Yunan bireylerinin, daha önemlisi, sivil toplum üyeleri, akademisyen, öğrenci vb. Türkiye'yi ziyaret etmelerine olanak vermiştir. Toplumlar arasında artan ilişkiler ve özellikle sivil toplum örgütleri arası ilişkilerin yakınlaşmayı sürdürmek ve buna ilaveten onu sağlamlaştırmak için önemli olduğu genel olarak kabul edilmektedir.³³ Ermenistan, Türkiye'nin ciddi sorunları olduğu bir ülkedir. Ancak Türk-Ermeni Uzlaşma Komisyonu tarafından takip edilen çalışma bağlamında Türk hükümeti Ocak 2003'te bandrol düzenlemesini Ermenistan vatandaşları için genişletmiştir.³⁴ İki ülke arasındaki kara sınırı kapalı kalmış olsa bile yine de Türkiye'ye giren Ermeni vatandaşlarının sayısı 2000'de yaklaşık 17.000 iken, 2004'te 32.000'e yükselmiştir. Bu durum ılımlı seviyede sivil toplum ilişkisi için olanak sağlamaktadır; Türkler ve Ermeniler arasında uzlaşma havası doğduğu takdirde bu kritik bir gelişme olacaktır.

Orta Doğu, Türkiye'nin İran istisnası dışında esnek bir vize sisteminin uygulanmasının büyük bir fark yaratmadığının görüldüğü tek komşu bölgesidir. Körfez ülkeleri için uygulanan vizesiz rejimin bu ülkelerden geniş sayıda girişi çektiği gözükmemektedir. 1990'ların başındaki ilk artış sonrası sayılar göreceli olarak düşmüştür. Durumun tek istisnası Türkiye'ye seyahat etmek için vize alma gereksinimine rağmen Suriye vatandaşlarının sayılarının zaman içerisinde artmasıdır. Bunun yanında yıllardan beri süregelen bir uygulama ile sınır bölgesinde yaşayan Suriye ve Türk vatandaşları 50 kilometrelik alan içerisinde aile yakınlarını ziyaret etmek, aile meselelerini çözmek ve yargı sorunlarını takip etmek için yerel otoriteler tarafından verilen “idari mektup” ile sınırı geçebilmektedirler.

4. Güvenlik ve Denetim

Bu esnek vize politikasının yine de pek olumlu olmayan yanları da vardır. 1990'lar boyunca eski Sovyetler Birliği vatandaşlarını kapsayan fuhuşta patlama olmuştur. Bu süre içerisinde artan insan tacirliğinden dolayı sorun ağırlaşmıştır. Bu durum, hem uluslararası toplumun hem de Türk yetkililerin ve kamuoyunun, Türkiye'ye girişi ve insan kaçakçılığı ile insan tacirliği ile mücadeleyi düzenlemek için daha sıkı kuralların konması yönünde çağrılarını neden olmuştur. Hükümet bu suçlarla mücadeleye yönelik yeni mevzuatı da yürürlüğe koymuştur.³⁵ Görevli-

Yunanistan'ı ziyaret eden Türklerin sayısında bir patlama olacağını beklemektedir. Şahin Alpay, “Türk-Yunan yakınlaşmasının neresindeyiz?”, *Zaman*, 22 Şubat 2005.

³³ Bu konuda bakınız Taciser Belge (der.), *Voices For The Future: Civic Dialogue Between Turks and Greeks*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2004.

³⁴ TARC kurucu başkanı David Phillips'in “Unsilencing the Past” sunuşu boyunca bu saptama yapılmıştır, Bilgi Üniversitesi, 18 Mart 2005, İstanbul.

³⁵ Türkiye'de yasadışı göç ve insan kaçakçılığı üzerine çalışmalar için bakınız Sema Erder ve Selmin Kaska, *Irregular Migration and Trafficking in Women: The Case of Turkey*, Cenevre, IOM, 2003 ve Ahmet İçduygu, *Irregular Migration in Turkey*, Cenevre, IOM, 2003.

ler, uluslararası kuruluşlara ek olarak sivil toplum kuruluşları ile de işbirliği yapsalar ve soruna yönelik ihtiyaçlarla ilgili daha bilinçli olsalar bile sorun çözümden uzaktır.³⁶ Bu esnek vize politikasının sorgulanabilir bir diğer yanı ise yasadışı istihdamdır. İran, Romanya, Moldova, Bulgaristan, Gürcistan ve hatta Ermenistan vatandaşları özellikle hizmetçilik işleri alanında olmak üzere ekonominin çeşitli sektörlerinde kaçak olarak çalışmaktadırlar. Türkiye’de yasadışı çalışanların sayısındaki artış ve bunu önleme ihtiyacı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve işçi sendikalarının şikâyetlerine neden olmuştur.³⁷ Bu durumla mücadele çabası içerisinde hükümet yasal ve idari önlemler almıştır. Eylül 2003’te yürürlüğe giren yabancılar için çalışma izniyle ilgili yeni yasa, yasadışı istihdamı karşı ciddi cezalar koyarken çalışma izni elde etme prosedür ve şartlarını kolaylaştırmıştır.³⁸ Esnek vize politikasının son bir olumsuz yanı da genel güvenlidir. Kasım 2003’te İstanbul’daki iki ölümcül terör saldırısı esnek sınır denetimi düzenlemelerinin sonuçlarının soğuk bir hatırlatıcısı olmuştur. Sonrasında polis sorgulamaları bu saldırıların suçlularının ve onlara lojistik sağlayanların sıkça Afganistan, İran, Pakistan ve Rusya Federasyonu’na seyahat ettiklerini ve bu ülkelerin vatandaşlarıyla Türkiye’de iletişimde olduklarını ortaya çıkarmıştır.

Ancak bu sorunların daha geniş bir perspektiften değerlendirilmeleri uygun olur. Her yıl Türkiye’ye giren milyonlarca insan arasında sadece ufak bir bölümü Türk hukukunu ihlal etmekte ve kamu güvenliğini tehlikeye atmaktadır. Tablo 3, Türkiye’ye giren insan sayısı ile ilgili olarak ikaamet ve giriş-çıkış düzenlemeleri ve vize şartları konusunda Türk hukukunun ihlali oranı esasına dayalı yasadışılığın temel dizinini sunmaktadır. 2003 ve 2004 ortalamalarında sırasıyla eski Sovyetler Birliği’nden Türkiye’ye giren her 122 ve 182 kişiden biri, Balkanlar’dan her 334 ve 627 kişiden biri ve Orta Doğu’dan her 118 ve 111 kişiden biri ile ilgili olarak bir yasadışılık yaşanmaktadır. Bu düzeyde yasadışılık 2003 ve 2004’te her 2889 ve 5657 girişten birinin yasadışı olduğu AB ülkelerinden önemli derecede yüksektir. Ancak ülke gruplamalarına farklı bir şekilde bakıldığında değişik bir resim ortaya çıkmaktadır. Mesela Rusya Federasyonu vatandaşları için çok daha düşük bir yasadışılık yaşanmıştır. Bu oran 2003 ve 2004’te her 604 ve 1259 girişte bir yasadışılık şeklinde olmuştur. Bu yüzden Avru-

³⁶ Detaylar için bkz. Apap et al. *Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice*, s. 21–22

³⁷ *Radikal* yalnızca İstanbul’da yasadışı işçilerin sayısının 750,000 olduğunu belirtmiştir. (9 Şubat 2001).

Kamu ve sendika baskısı altında Çalışma ve Sosyal Güvenlik eski Bakanı Yaşar Okuyan, yasadışı işçilerin Türk vatandaşlarını işlerinden ettiklerini savunmuş ve cezaları yürürlüğe sokacak mevzuatın taslak halini aldığını bildirmiştir (*Radikal*, 30 Aralık 2001). Bir yıl sonra, *Radikal*’in haberine göre cezaları belirleyecek olan taslak halindeki yeni yasayı bildirmiş ve yasadışı yabancı işçilerin sayısının bir milyona yakın olduğuna dair tahminde bulunmuştur. Bu sayıların spekülasyonlu olduğuna dikkat edilmelidir. (21 Aralık 2002).

³⁸ Law 4817, *Official Gazette*, 6 March 2003, No. 25040. 6 Eylül 2003’te yürürlüğe girmiştir.

pa Konseyi'nin düzensiz göçle ilgili bir bölgesel konferansında Türk kamuoyunun fuhuşu Rus kadınları ile özleştirmesinin yanlış ve haksızca olduğundan bir emniyet yetkilisinin yakınmış olması şaşırtıcı değildir.³⁹ Rusya Federasyonu'ndan Türkiye'ye 2003 ve 2004 senelerinde giriş yapan 1,3 ile 1,6 milyon kişiden fuhuş nedeniyle tutuklanan kişi sayısı ilgili yıllar için 135 ve 259 olmuştur. Aynı seneler için fuhuştan tutuklanan yabancı vatandaşların toplam sayısı 1990 ve 1775'ti. Türkiye'ye giren Rusya Federasyonu vatandaşlarının bir çoğu müteadit kereler Türkiye'ye girmekte oldukları için Türk hukuk ve kurallarını ihlal etmemek yasadışılığın oluşmamasında önemli bir faktör olmamaktadır. Yasadışılık bir yabancı'nın tekrar ülkeye girmesini güçleştirmektedir.

Ancak vatandaşları Türkiye'ye çoğunlukla vizeyle girmek zorunda olan Orta Doğu ve Asya ülkelerinin vatandaşlarının durumlarına bakıldığında 2003 ve 2004'te yasadışılık düzeyi her 46 ve 44 giriş yapan kişide bir gibi çok yüksek bir orandır. Bu grupta gerçek sorun Afganistan, Bangladeş, Irak ve Pakistan vatandaşlarıdır. Bu ülkelerin durumlarında yasadışılık düzeyi çok yüksek ve özellikle Bangladeş vakasında 2004'te tutuklanan Bangladeşlilerin sayısı ülkeye yasal olarak girenlerin sayısından daha fazlaydı. Körfez ülkeleri ve Suriye vatandaşları vakasında yasadışılık düzeyi ciddi şekilde düşüktür. Şüphesiz, ülkelerin ekonomileri ve gelişme düzeyleri vatandaşlarının yasadışılığa sürüklenmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Herhalükarda, Türkiye'ye yasadışı giren ve AB ülkelerine ulaşmak için Türkiye'yi transit geçmeye çalışan bu insanların büyük çoğunluğu bu ülkelerin vatandaşlarıdır. Ancak, Türkiye'ye varmadan önce vize alma gereksinimi daha çok yasadışılığa sürükleyen bir faktör de olabilir.

Tablo 3. Yasadışılık Dizini: Tüm Girişlere Oranlı Yasadışı Giriş ve Çıkışların Sayısı (Rakam ne kadar büyükse yasadışılık o kadar azdır)

	2003	2004
Eski Sovyetler Birliği	122	182
Rusya Federasyonu	604	1.259
Balkan Ülkeleri	334	627
Orta Doğu ve Güney Asya	46	45
Orta Asya ve Kafkaslar	94	112
Batılı Yeni Bağımsız Devletler	32	58
Batılı Yeni Bağımsız Devletler (Moldova hariç)	124	239
AB 15	2.889	5.657

Güney Asya: Afganistan, Bangladeş ve Pakistan.

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü'nden alınan verilerle oluşturulmuştur. Ham veriler için Ek 1'e bakınız.

³⁹ Avrupa Konseyi'nin *Migrants in transit countries: sharing responsibility for management and protection* konulu Bölgesel Konferansı'nda Mehmet Terzioğlu tarafından verilen tebliğ, İstanbul, 30 Eylül-1 Ekim 2004.

AB için sınır koruma ve denetiminin önemli bir yanı yasadışı göç ile mücadeledir. Özellikle 1990'ların sonlarında Britanya'daki yasadışı göçmenleri içeren çokça yayınlanmış olay, İtalya ve Fransa kıyılarına çok sayıda yasadışı göçmenin gelişi AB düzeyinde düzensiz göçe karşı harekete geçme aciliyetini arttırmıştır. 11 Eylül ve 11 Mart New York ve Madrid terör olayları da bu konuyla ilgili temel bir rol oynamıştır. Türkiye bu kaçakçıları taşıyan deniz taşıtlarının kalkış noktası olduğu transit bir ülke olarak dikkat çekmektedir. Türkiye'ye yönelik dikkat ve eleştiri, özellikle Britanya Başbakanı Tony Blair'in ve eski İspanya Başbakanı José Maria Aznar'ın, Sevilla Avrupa Konseyi Zirvesi boyunca Türkiye gibi ülkeleri AB ile işbirliği yapmadıkları takdirde yaptırımlara maruz kalmakla tehdit etmeleriyle zirveye ulaşmıştır. Türk kamu güvenliği kadar AB için kalan en büyük mücadele yasadışı göçtür. Türkiye'nin İran'la ve bir parça Irak'la olan sınırı çok dağlık ve özellikle denetimsiz geçişlere açık durumdadır. Türkiye'nin katılım öncesi dönem boyunca doğu sınırlarının denetim kapasitesini güçlendirmek en zor mücadeleler arasında olacaktır.

1990'ların ortasından başlayarak Türkiye'yi transit bir yol olarak kullanan yasadışı göçmenlerin sayısında bir büyüme olmuştur. Bu insanlar çoğunlukla Afganistan ve Pakistan'a ek olarak Suriye, İran, Irak gibi Orta Doğu'daki komşu ülkelerin vatandaşlarıydı. Türk hükümeti, birçok AB üye ülkesi tarafından bu transit göçü durdurması için ağır baskı altına girmiştir. Katılım Ortaklığı uyarınca Türkiye'nin yasadışı göçle mücadele için bazı önlemler alması beklenmektedir. Bu önlemlerden bazıları şunlardır: kabul merkezleri kurmak, menşe ülkelerle geriye kabul antlaşmaları imzalamak, Türkiye ile AB arasında geriye kabul antlaşmasıyla ilgili müzakerelere başlamak.⁴⁰ Buna ilaveten, Türkiye 2001'de Sınır Geçiş ve Göçle İlgili Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi'ne (CIREFI) katılmıştır. Bundan beri Türkiye elde ettiği verileri bu merkezle paylaşmaktadır ve yılda iki kez merkez toplantılarına katılmaktadır. Ayrıca Türkiye ani yasadışı göç hareketleri ve taklit edilmiş veya çalınmış belgeler hakkında erken uyarı sistemiyle işbirliği yapmaktadır. Türkiye'deki üst düzey çalışma grubu Aralık 2003'teki göç yönetimini destekleme eylem planı için strateji raporunu tamamlamıştır. Strateji ra-

⁴⁰ Adalet ve İçişleri alarında İşbirliği konusunda Türkiye için Katılım Stratejisi "yasadışı göçle mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesine ve geri kabul anlaşmasının Avrupa Topluluğu ile müzakere edilmesine" dikkat çekmiştir, s. 17. Geri kabul ve yeni geri kabul anlaşmaları kriterlerini onaylayan 21-22 Nisan 2002 Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısı Çin, Türkiye, Cezayir ve Arnavutluk'a geri kabul anlaşmaları için vekalet veren ayrı taslak müzakeresi sunmasını Avrupa Komisyonu'ndan istemiştir. Bkz. the Criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated - Draft Council Conclusions, Council of the European Union, Doc. 7990/02, Brüksel, 16 Nisan 2002, Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından 25-26 Nisan 2002'de onaylanmıştır.

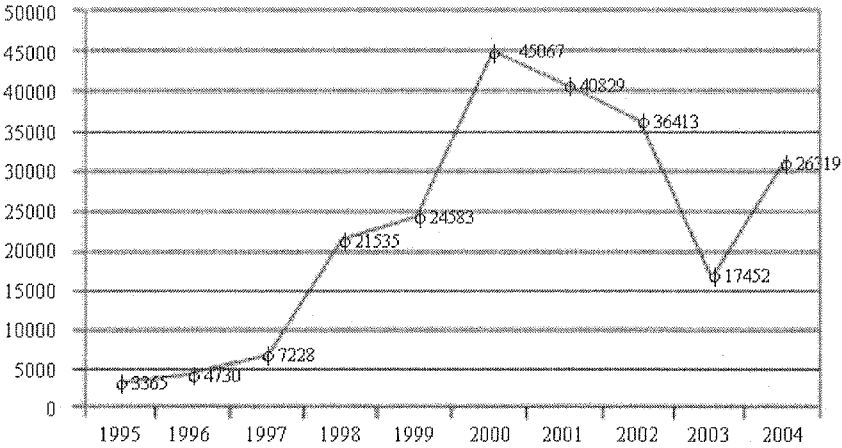
poru detaylı bir şekilde AB'nin yasadışı göçle mücadele müktesebatı ile uyumlaştırması için yasama da dahil olmak üzere yapılması gereken işler ve yerine getirilmesi gereken hedeflerden bahsetmektedir. Bu konuyla ilgili olarak, biri sığınma ve göç, diğeri uyuşturucuyla mücadele olmak üzere kurumsal kapasite oluşturma ve eğitim programı geliştirmeye yardım için Avusturya, Danimarka, Almanya ve Birleşik Krallığı içeren iki eşleştirme projesi imzalamıştır. Öte yandan, Almanya ve İsveç'in parasal desteği ve AB Üst Düzey Çalışma Grubuyla (HLWG) koordinasyon içinde bu olanlarda AB uygulaması üzerine Türk görevlileri için seminerler düzenlenmiştir. Yasadışı göçle mücadele konusu Avrupa Komisyonu ve Türk hükümeti görevlileri arasındaki üst düzeydeki iki taraflı toplantılara ek olarak Ortaklık Komitesi'nin sekizinci alt komitesi gibi resmi kanallar yoluyla da sürdürülmüştür. Türk Dışişleri Bakanı ve Komiser Günter Verheugen geriye kabul anlaşmasını müzakere etmeye başlamak için birbirlerine öneriler sunmuşlardır. Konu, 2005 Nisan'daki Ortaklık Komitesi sekizinci alt komite toplantısı boyunca ele alınmıştır ve Türk görevliler Avrupa Komisyonu'ndaki meslektaşları ile geriye kabul anlaşmasını müzakere konusuna yönelik ilk resmi toplantılarını Mayıs ayı sonunda yapmışlardır. Bu toplantıda, resmi müzakerelerin Ekim ayı başındaki Türkiye'nin katılım görüşmelerinin açılması ardından sonbaharda başlamasına karar verilmiştir.

Yasa dışı veya kaçak göç ile mücadele konusunda Türkiye'nin başarısını ya da başarısızlığını göstermek için mevcut güvenilir veriler bulunmamaktadır. Esasen AB için endişe kaynağı olan Asya ve Kuzey Afrika ülkelerinden gelen yasadışı göçmenlerdir. Şekil 1, Türk yetkililerince tutuklanan düzensiz transit göçmenlerin sayılarının 2000 yılında 45.000 tutukluya ulaştığı göstermektedir. Buradan itibaren, eğilim düzenli düşüşte olmuştur. Türk yetkililer bu düşüş eğiliminin kendi açıklarından yasadışı transit göç akışını durdurmanın yoğun çabasının ürünü olduğunu iddia etmektedirler. Bu çaba Tablo 4'te gösterildiği gibi tutuklanan kaçakçuların sayısındaki düzenli artıştan da belli olmaktadır. Öte yandan, Türk hükümeti kaynaklarına göre, İtalyan otoritelerince tutuklanan ve İtalyan kıyılarına Türkiye yoluyla ulaştıkları iddia edilen kaçak göçmenlerin sayısı 2001'de 6093'ten 2002'de 2117'ye ve 2003'te 117'e düşmüştür. Bu istatistikler 2000 ve 2003 arasında durdurulan yasadışı göçmen taşıyan 157 gemiden 118'inin Türk yetkililerce durdurulduğunu da göstermektedir. Türkiye'nin AB katılımına yönelik 2003 ve 2004 ilerleme raporları Türkiye üzerinden yasadışı göç eğiliminin düşüş gösterdiğini ve uluslararası transit göç akışının Türkiye'de diğer rotalara geçtiğini ortaya koymaktadır.⁴¹

⁴¹ Bkz. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf ve http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.

Ancak Şengen vize sisteminin olduğu gibi üstlenilmesi Türkiye'nin doğu sınırının denetimini güçlendirmenin en iyi ve en etkili yolu olmayabilir. Fiili sınır denetimi konusu, vize konusundan ayrı tutulmalıdır. Aslında vize gereklilikleriyle ilgili Şengen müktesebatı bugün olduğu gibi üstlenilseydi Türkiye'deki kaçak göç sorununu daha da kötüleştirebilirdi. Türkiye'ye giriş çok daha zor hale gelecek ve ekonomik zorluklar yaşamaya devam eden bölge ülkelerinin küçük ölçekli iş adamlarının bavul ticaretinden faydalanmaları güçleşecekti. Bu da bazılarının bu ticareti yasadışı yollarla Avrupa'da yapmaya çalışmasına veya Avrupa'ya sığınma yoluyla girmeye çalışmasına neden olabilecekti. Bu örneğin halen zorluk çekmeden Türkiye'ye girebilen ancak kendi yurtlarına döndüklerindeki rahatsızlıklardan dolayı yaygın olan insan hakları ihlali ve şiddete ek olarak ekonomik zorluklarla karşılaşan Çeçenler için iyi bir durum olabilmektedir. Benzer bir durum Türkiye'ye sığınma başvurularının en büyük bölümünü oluşturan İran vatandaşları için de geçerli olabilir. İran vatandaşlarına vize zorunluluğunun yürürlüğe girmesi bu başvurularda bir artışa yol açabilecektir. Şu an birçok İranlı ülkeye engelsiz girdikleri, çıktıkları ve tekrar girdikleri için bir yerde Türkiye'nin gayri resmi korumasından yararlanmaktadırlar. Buna ilaveten, vizesiz politikadan ekonomik olarak yararlanan İranlıların bazıları vize uygulaması getirildiği takdirde Türkiye üzerinden kaçak yollarla Avrupa'ya girmeye çalışan yasadışı göçmenlerin arasına katılmaya başlayabilirler.

Şekil 1. 1995-2004 yılları arasında Türk Güvenlik Güçleri tarafından Tutuklanan Yasadışı Transit Göçmenler



İlgili ülkeler; Afganistan, Cezayir, Bangladeş, Mısır, İran, Irak, Fas, Libya, Pakistan, Suriye ve Tunus.

Kaynak: Veriler, Türk İçişleri Bakanlığı Yabancılar Bölümünden elde edilmiştir.

“Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi

Tablo 4. Türk Yetkililerince İnsan Kaçakçısı Tutuklamaları, Tabiiyete göre, 1998-2004

Tabiiyet	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Toplam
Türkiye	75	139	701	1021	1019	825	844	4624
Güney Asya ^a	3	17	35	11	20	30	25	141
Komşu Orta Doğu ^b	15	31	72	92	93	50	36	389
Diğer Orta Doğu ^c	2	0	0	4	0	0	9	15
Avrupa Birliği/Aday Ülkeler ^d	2	0	15	6	14	8	6	51
Eski Sovyetler Birliği ^e	1	0	14	8	10	7	15	55
Diğer (Çin dahil)	0	0	13	13	1	17	21	65
Toplam	98	187	850	1155	1157	937	956	5340

a Afganistan, Bangladeş, Pakistan ve Hindistan.

b İran, Irak ve Suriye.

c Mısır, Lübnan ve Moritanya.

d Yunanistan, Romanya, Polonya ve Bulgaristan.

e Rusya, Ukrayna, Moldova, Gürcistan, Azerbaycan ve Ermenistan..

Kaynak: Veriler, Türk İçişleri Bakanlığı Yabancılar Bölümünden elde edilmiştir.

Bunun yerine, sınır denetimini kuvvetlendirmek için özel önlemlerin eşlik ettiği daha iyi düzenlenmiş vize politikası düşünülebilir. Böylece ticari, ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkiler konusunda liberal vize politikasının faydalarını tehlikeye atmaksızın güvenlik alanında gerçekten daha iyi sonuçlar elde etmek mümkün olabilecektir. Açıkçası; Türkiye'nin Afganistan, Bangladeş ve Pakistan gibi ülkeleri vize alması gereken ülkeler listesinde tutmaya ihtiyacı olacaktır. Bu durum, bazı Orta Asya Cumhuriyetleri için de gerekebilir. Fiilen Türkiye, AB negatif listesini uyumlaştırma sürecindedir. Ayrıca Moldovalılarla özel bir sorun bulunmaktadır. Moldova vatandaşlarının yasadışılık düzeyi oldukça yüksektir. 2003 ve 2004'te sırasıyla Türkiye'ye giren her 8 ve 12 Moldovalı'dan biri yasadışılık durumundadır. Bu Türkiye'de Moldovalıların özel durumlarından kaynaklanmaktadır. Moldovalılar özellikle İstanbul'daki orta sınıf ailelerinde ev işleri için aranmaktadırlar. Bu ihlaller belirlenmiş vize süresinden uzun kalmaktan veya yasadışı çalışmaktan kaynaklanmaktaydı. Çalışma izinlerini düzenleyen Türkiye'deki yeni yasa bu yasadışılık sorununu giderek azaltabilecektir. Şu anda Türkiye'ye vizesiz veya bandrollü girişten yararlanan bölgedeki ülkelerin durumuna sınırdaki insanların daha serbest dolaşımının ekonomik, sosyal ve siyasi avantajları gözönüne de alınarak dikkatle yaklaşılmalıdır. Bu Avrupa Komşuluk Politikası için Türkiye'nin değerli hale gelmesine yardım edebilecek bir yaklaşımdır. Özellikle Türkiye'ye Azer-

baycan ve bazı Orta Asya Cumhuriyetleri, İran ve Suriye gibi Müslüman ülkelerle görece olarak esnek vize düzenlemelerini sürdürme izni verildiği takdirde böyle bir yaklaşımın değeri artacaktır. Şu anda, Şengen vize rejimi neredeyse hiçbir Müslüman ülke vatandaşına AB'ye vizesiz girme iznini vermemektedir.⁴² AB, medeniyetler arası köprüler inşa etmeyi arzuladığında Türkiye'nin vize politikası somut bir katkı sağlayabilecektir.

Sonuç

Avrupa Birliği kuruluşundan bu yana Avrupa coğrafyasının artan bir kısmını gerçekten barış, istikrar ve güvenlikle karakterize edilen bir "güvenlik topluluğu" haline getirmeyi başarmıştır. Genişleme bu "güvenlik topluluğu" nun coğrafi sınırlarının yayılmasının en etkili araçlarından biri olmuştur. AB'nin yeni bölgeleri bu güvenlik topluluğuna dahil edebilme yeteneği "yumuşak gücü" ne mal edilmektedir. Ancak genişleme yoluyla Avrupa'da barış alanını büyütme yöntemi sınırlarına ulaşmıştır. Komisyon aklında bu düşünceyle Avrupa Komşuluk Politikası'nı savunmuştur. Görüşmelerde konuyla ilgili olarak Komisyon, AB'nin mevcut ve gelecekteki komşularının yeni dışsal sınırının ticari, sosyal ve kültürel değişim veya bölgesel işbirliğine engel olmadığını garanti eden ortak bir çıkara sahip olması gerektiğine işaret etmiştir. Ancak Şengen vize sistemi mevcut başvuru şekliyle bu amacı göz ardı etmektedir. Avrupa Komşuluk Politikası ve Şengen arasındaki çatışma bu durumun bir yansımasıdır. Mayıs 2004'te yeni üye ülkelerin katılmalarından beri bu çelişki daha yoğun hissedilmektedir. Yeni üyelerin bazıları özellikle daha esnek ve dostane bir Şengen vize sistemi için ilgili olmuş ve öne çıkmıştır. Avrupa Komisyonu 2003'te sınır bölgelerinde yaşayanlar için kolaylaştırılmış sadece sınır bölgesinde geçerli geçiş vizesi geliştirmek için öneri sunmuştur. Bakanlar Konseyi çevrelerinde ise bu öneri direnişle karşılaşmış ve görüşmelerin ardından yeni bir öneri Komisyon tarafından sunulmuştur.⁴³ Güvenlik ve etkili sınır denetimini sürdürmek Batılı AB üyesi ülkelerin iç siyasetinde önemli bir amaç olarak kalmalıdır. Ancak Şengen rejimi dinamik ve gelişmekte olan bir rejimdir.

Türkiye'nin görece olarak liberal ve dostane vize sisteminin, gelişen Şengen rejimi için önerebileceği fikirleri olabilir. Bu vize sistemi Türkiye ve Soğuk Savaş yüzünden ayrılan birçok ülke arasında kültürel eko-

⁴² Guild, "The Border Abroad", s. 97, Şengen sisteminin bu özelliğine işaret etmektedir.

⁴³ European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: laying down local border traffic at the external land borders of Member countries and amending the Schengen Convention and the Common Consular Instruction, Brussels, 23.2.2005 COM (2005) 56 final.

nomik, siyasi ve sosyal köprüler inşa etmede göze çarpan şekilde katkı sağlamıştır. 2004’te bu sistem görece olarak daha düşük düzeyde yasadışılık ile 6 milyondan fazla insanın Türkiye’ye girmesine müsaade etmiştir. Türk vize sistemi, AB’nin Avrupa Komşuluk Politikası ile barış ve istikrarın güçlendirilmesini arzuladığı bölgesindeki tüm ülkelere somut bir katkıda bulunabilecek bir sistem olarak detaylı bir çalışmayı ve değerlendirmeyi hak etmektedir. Türkiye’nin bu konudaki deneyiminden elde edilebilecek derslerle AB’nin “yumuşak güç” araçları kutusunda önemli bir enstrüman haline gelebilecek gelişen daha dostane ve esnek bir Şengen vize sistemine dönüşebilir. Böyle daha esnek bir vize sistemi, güvenlik ve sınır denetimini göz ardı etmeyecektir. Bu sistemin ayrıca Türkiye’ye vizesiz giriş anlamına gelme ihtiyacı yoktur. Daha iyi düzenlenmiş bir bandrol vize uygulaması Türkiye’ye daha kolay ancak daha denetimli girişe müsaade edebilir. Türkiye’nin sınırlarını denetleme kapasitesini güçlendirmesi ve üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalaması için çabalarını sürdürmeye ihtiyacı vardır. Paradoksal olarak, Türkiye eski aday ülkelerin aldığı cömert desteği alamayacak gibi gözüktüğü için, daha esnek bir vize sistemi Türk yasalarının ve politikalarının AB mevzuatı ile uyumlaştırılmasının finanse edilmesi adına ihtiyaç duyulacak döviz rezervinin arttırılmasına yardım edecektir. Türkiye’nin katılımı uzun süreceği ve çelişkili olacağı benzetilmektedir. Türkiye’den Şengen vize sistemini katılım öncesi dönemden başlayarak tam uygulamasını ummak adaletsiz olacaktır. Bunun yerine, vurgu taraflararası güven inşası ve ayrıca Türkiye’yi AB’nin Negatif Listesi’nden çıkarma konusu üzerine yönlendirilmelidir. Türkiye’nin üyeliğini savunanlar, Türkiye’nin Avrupa ve Avrupa’nın ötesindeki dünya arasındaki köprü kurma sürecine yardım potansiyeli üzerine vurgu yapmaktadır. Geliştirilmiş ve daha iyi düzenlenmiş bir Türk vize uygulaması ve kendini Türk deneyiminden çıkarılacak derslere alıştıran bir Şengen vize sistemi, köprü kurma çabasının ve dolayısıyla Avrupa Komşuluk Politikası’nın bir sütunu haline gelebilir.

Ek 1: 2003 ve 2004'te Türkiye'ye giren insanların sayısına oranla Vi-ze Şartlarını ihlal ettiği ve/veya Ülkeye Yasadışı Yollarla girdiği/çıktığı için Türk Yetkililer tarafından tutuklanan Yabancı (AB üyesi olmayanlar dahil) Vatandaşların Sayısı

	Türk Güvenlik Güçleri tarafından Tutuklanan Yasadışı Göçmenler		Kişilerin Girişi	
	2003	2004	2003	2004
Rusya	2,130	1,266	1,285,825	1,593,704
Orta Asya Türk Devletleri				
Kazakistan	414	367	65,748	83,315
Kırgızistan	285	410	14,185	24,712
Özbekistan	584	714	19,527	20,327
Tacikistan	45	60	3,591	4,918
Türkmenistan	187	514	16,685	26,621
Alt toplam	1,515	2,065	119,736	159,893
Güney Kafkas				
Azerbaycan	1,608	1,591	193,275	330,995
Ermenistan	494	835	23,596	32,982
Gürcistan	1,826	2,294	172,935	234,535
Alt toplam	3,928	4,720	389,806	598,512
Batılı Yeni Bağımsız Devletler				
Beyaz Rusya	142	88	31,562	63,472
Moldova	7,728	5,728	58,905	71,055
Ukrayna	1,947	1,341	227,298	278,047
Alt toplam	9,817	7,157	317,765	412,574
Eski Sovyetler Birliği için				
Alt toplam	17,390	15,208	2,113,132	2,764,683
Orta Doğu ve Güney Asya				
Afganistan	2,178	3,442	4,651	4,724
Bangladeş	1,722	3,271	2,109	2,729
Körfez Devletleri*	264	70	43,503	44,121
Irak	3,757	6,393	29,940	112,196
İran	1,620	1,265	512,810	630,021
Pakistan	6,258	9,396	12,336	10,326
Suriye	623	1,097	154,108	196,996
Alt toplam	16,422	24,934	759,457	1,113,309
Balkanlar				
Arnavutluk	341	318	32,682	43,983
Bosna	50	47	35,119	41,794
Bulgaristan	989	550	1,007,535	1,313,741
Makedonya	185	105	117,819	116,563
Romanya	2,785	1,785	184,182	168,889
Sırbistan-Karadağ	327	190	186,423	192,685
Alt toplam	4,677	2,995	1,563,760	1,877,655
Toplam	38.489	43.137	4.436.349	5.755.647
AB 15	2.521	3.529	7.284.058	9.124.473
GENEL TOPLAM	56.219	61.228	13.461.420	16.854.377

* Bahreyn, Kuveyt, Umman, Katar, Suudi Arabistan ve Birleşik Arap Emirlikleri

“Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi

Ek 2: Vatandaşları Türkiye’ye Sınırdan Dağıtılan Bir Vizeyle (Bandrol) Girebilen Ülkeler

AB (ve Diğer Avrupa) devletleri	AB Aday Ülkeleri
Avusturya (3 ay)	Romanya (1 ay)
Belçika (3 ay)	
Birleşik Krallık (3 ay)	
Estonya (1 ay)	Balkan ve Orta Doğu Devletleri
Hollanda (3 ay)	Arnavutluk (2 ay)
İrlanda (3 ay)	Ürdün (1 ay)
İspanya (3 ay)	Srbistan ve Karadağ (1 ay)
İtalya (3 ay)	
Kıbrıs (Kıbrıs Rum Yönetimi) (1 ay)	
Letonya (1 ay)	Eski Sovyetler Birliği
Litvanya (3 ay)	Ermenistan (1 ay)
Macaristan (1 ay)	Azerbaycan (1 ay)
Malta (3 ay)	Beyaz Rusya (2 ay)
Polonya (1 ay)	Gürcistan (15 gün)
Portekiz (3 ay)	Moldova (1 ay)
Slovakya (1 ay)	Rusya (2 ay)
Tacikistan (1 ay)	
Norveç (1 ay)	Türkmenistan (1 ay)
	Ukrayna (2 ay)
Diğerleri	
Avustralya (3 ay)	Hong-Kong-Çin (3 ay)
Brezilya (3 ay)	Guatemala (15 gün)
Kanada (3 ay)	ABD (3 ay)

Kaynak: Veriler Türkiye İçişleri Bakanlığı Yabancılar Dairesinden elde edilmiştir.

Kaynakça

- Alpay, Şahin, “Türk-Yunan yakınlaşmasının neresindeyiz?”, *Zaman*, 22 Şubat 2005.
- Apap, J., S. Carrera and K. Kirişçi, *Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice*, EU-Turkey Working Papers, No 3, CEPS, Brüksel, Ağustos 2004. http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1145.
- AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı (2000/378/EC).
- Avrupa Adalet Divanı Kararı, *Eran Abatay and Others (C-317/01) and Nadi /ahin*, Joined Cases C-317/01 and C-369/01, 21 Ekim 2003.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2001. Online at http://www.tesev.org.tr/eng/ab_izleme/abdokumanlar/turkish_national_programme_for_the_adoption_of_the_acquis.pdf.
- Belge, T. (der.), *Voices For The Future: Civic Dialogue Between Turks and Greeks*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2004.
- Chajewski, L., *Monitoring of Polish Visa Policy* (policy paper), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004.
- Commission of the European Communities, White Paper from the Commission to the European Council, *Completing the Internal Market*, COM(85) 310 final, Brüksel, 14 Haziran 1985, Part One: The Removal of Physical Barriers.
- Commission Communication, *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, Brüksel, 7.5.2002, COM(2002) 233 final.
- Commission Communication, *Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002) 233 final, Brüksel, 7.5.2002.
- Commission Communication, *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, 1.7.2003.
- Commission of the European Communities. *Turkey: 2000 Accession Partnership*, online at <http://www.deltur.cec.eu.int/english/turkey2000ap.rtf> and National Program for the Adoption of the *Acquis* 2001.

Draft Council Conclusions, Council of the European Union, Doc. 7990/02, Brüksel, 16 Nisan 2002.

Eder, M., *Redefining Contagion: The Political Economy of the Suitcase Trade between Turkey and Russia*, IREX, International Research Exchange, Black and Caspian Sea Research Program, final report, Temmuz 2002.

Erder, S. ve S. Kaska, *Irregular Migration and Trafficking in Women: The Case of Turkey*, Cenevre, IOM, 2003

European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: laying down local border traffic at the external land borders of Member countries and amending the Schengen Convention and the Common Consular Instruction, Brüksel, 23.2.2005 COM (2005) 56 final.

Firat, Melek, "Yunanistan'la İlişkiler", Baskın Oran (der.), *Türk Dış Politikası (1919-1980)* (Cilt I), İstanbul, İletişim, 2001, s. 347-350 ve s. 720-723.

Gromadzski, G. et al. (der.), *More than Neighbours: The Enlarged European Union and Ukraine - New Relations*, (final report), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004

Guild, E., "The Border Abroad - Visas and Border Controls", K. Groenendijk, E. Guild ve P. Minderhoud (der.), *In Search of Europe's Borders*, Lahey, Kluwer Law International, 2003, s. 98-104.

Gümrükcü, H., "ATP'nin Temel Dayanakları Nedir ve Ne Olmalıdır?", DEM, No. 31, 1 Haziran 2004, bakınız www.dem-ajans.de/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=376.

Hale, William, *Turkish Foreign Policy, 1774-2000*, Londra, Frank Cass, 2000, s. 164-5 ve s. 205.

İçduygu, Ahmet, *Irregular Migration in Turkey*, Cenevre, IOM, 2003.

Katılım Ortaklığı Belgesi (19 May 2003 tarihli Konsey Kararı) <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/AccessionPartnership2003.pdf>. Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 2003, <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>.

Kirişçi, Kemal, "Turkey and the European Union: The Domestic Politics of Negotiating Pre-Accession", *Macalester International*, Vol. 15, Bahar 2005.

Kut, Şule, "Turkey, Greece and the Balkans, paper presented at the Workshop on Turkey's World in the Early Twenty-First Century", 17 Ağustos 2004, University of Otago, Dunedin, Yeni Zelanda.

Law 4817, *Official Gazette*, 6 March 2003, No. 25040.

National Program for the Adoption of the Acquis 2003, Section 24 Justice and Home Affairs.

Özel, Soli, "Of Not Being a Lone Wolf: Geography, Domestic Plays, and Turkish Foreign Policy in the Middle East", G. Kemp and J.G. Stein (der.), *Powder Keg in the Middle East: The Struggle for Gulf Security*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 1995.

Phillips, David "Unsilencing the Past" başlıklı sunuş, Bilgi Üniversitesi, 18 Mart 2005, İstanbul.

Szczesna, D. et al. (der.), *Monitoring of Polish Visa Policy*, (report), Varşova, Stefan Batory Foundation, 2004.

Terzioğlu, Mehmet, Avrupa Konseyi'nin *Migrants in transit countries: sharing responsibility for management and protection konulu Bölgesel Konferansı'nda* tebliğ, İstanbul, 30 Eylül-1 Ekim 2004.

Uzunoglu, C., "Vizesiz Avrupa hakkımız, alacağız!", *Yönetim* (Günlük Türk Gazetesi Hürriyet Pazar Eki), 27 Haziran 2004.

Web Siteleri

<http://www.die.gov.tr/ieyd/distic/page6.html>

<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/TURIZM/220104yab/hb220104.html>

<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/TURIZM/hb26012005t2.gif>

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf ve

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.

www.unhcr.org.tr, www.deltur.cec.eu.int and www.abgs.gov.tr

Summary

At a time when Turkey's prospects of membership is being hotly debated and considerable public opposition is expressed in the EU, the manner in which Turkey incorporates the Schengen regime could bring an added advantage to the EU. The Turkish experience could provide ideas that can help to develop a "friendlier" Schengen visa system and make a valuable contribution to the EU's "soft power" capabilities by projecting a message of inclusiveness to its neighborhood rather than the exclusionary message carried by the current Schengen system. The modalities of a "friendly" system need not necessarily undermine security needs and the primacy of border control. Additionally, such a system would allow Turkey to continue to benefit economically from the entry of large numbers of nationals from neighbouring countries. At a time when the likelihood of Turkey receiving adjustment and eventually structural funds from the EU is low in terms of Turkish domestic politics, the continuation of the economic benefits from Turkey's liberal policy is important. Hence, in this paper, I argue that Turkey's geographical location, accompanied by the extensive commercial, cultural and social relations that have developed since the end of the Cold War between Turkey and its immediate neighbourhood, provides an opportunity for the EU to consider formulating a more flexible Schengen visa policy that can also be in harmony with efforts to develop the ENP. Such a policy might also ease the economic and political costs of Turkey's integration to the EU. This need not necessarily lead to compromising security and border control.

The European Union since its inception has truly evolved into a "security community" characterized by peace, stability and security. Enlargement has been one of its most effective tools for spreading the geographical limits of this "security community". The EU's ability to incorporate new zones into this "security community" has been attributed to its "soft power". However, this method of expanding the zone of peace in Europe through enlargement is reaching its limits. It is with this in mind that the Commission has been advocating the ENP. In its Communication on the topic, the Commission has noted that the EU and its present and future neighbours have a common interest in ensuring that the new external border is not a barrier to trade, social and cultural interchange or regional cooperation. However, the Schengen visa system, in its current form of application, is undermining this objective. There is recognition of the conflict between the ENP and Schengen. The contradiction has been felt more intensely since the arrival of new member countries in May 2004. Some of the new members have been particularly concerned and have been raising the need for a more flexible or friendlier Schengen visa system. The European Commission did come up with a proposal in 2003 to develop a "border traffic visa". It met some resistance in Council of Ministers circles and recently, subsequent to deliberations, a new proposal was made public by the Commission.

Maintaining security and effective border control need to remain an important objective given the domestic politics of western EU member countries. Yet, clearly the Schengen regime is a dynamic and evolving one.

Turkey's relatively liberal and friendlier visa system may have ideas to offer towards an evolving Schengen. It contributed in a conspicuous manner to the building of cultural, economic, political and social bridges between Turkey and a host of countries that had been separated by the Cold War. This system in 2004 allowed more than 6 million people to enter Turkey with a relatively low level of illegality. The Turkish system deserves a closer study especially in terms of the contribution it can make to the development of an effective ENP with something real to offer to the very countries that the EU would like to anchor in a zone of peace and stability. Turkey's experience in this respect could be translated into developing a friendlier or more flexible Schengen visa system that in turn could become an important instrument in the EU "soft power" toolbox. Such a flexible visa system need not undermine security and border control and need not necessarily mean a visa free entry into Turkey. Instead a much better calibrated and a more graduated system can be introduced that allows easier but better controlled entry into Turkey. Turkey would need to continue to strengthen its capacity to control its borders and also continue its efforts to sign readmission agreements with third countries. Paradoxically, a flexible visa system for Turkey would also help raise the foreign currency reserves that it will need to finance the harmonization of its laws and policies in general at a time when it does not particularly look like Turkey will be receiving the kind of generous support that former candidate countries received. Turkey's accession will be lengthy and promises to be controversial. It would be unfair to expect Turkey to incorporate the Schengen visa system right from the start of the pre-accession period. Instead emphasis should be given to confidence building on both sides and eventually addressing the issue of removing Turkey from the Negative List of countries. The advocates of Turkish membership often stress the potential of Turkey in assisting a process of bridge building between Europe and the world beyond Europe. A modified and better calibrated Turkish visa regime and a Schengen visa system that is able to adjust itself to the lessons of the Turkish experience could become a pillar of that bridge building effort and hence of the ENP as well.