Türkiye'nin AB müzakere sürecinde Adalet, Özgürlük, Güvenlik Faslı ve Geri Kabul Antlaşmaları

Geri kabul antlaşmalarından ilki 2002 yılında Hong Kong ile imzalanmıştır, sonrasında Macao, Sri Lanka ve Arnavutluk ile de benzer antlaşmalar imzalanmıştır. Fas, Pakistan, Ukrayna ve Türkiye ile ise müzakereler sürmektedir

→ Çiğdem Tunç (TOBB AB Müdürlüğü, Uzman)

Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı, Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde Türkiye ile müzakere edilen 35 başlıktan 24'üncüsüdür. Müzakereler ve üyelik sürecine son dönemde daha çok Kıbrıs sorunu gibi siyasi konular damgasını vurmuş olsa da, Türkiye'yi diğer alanlarda çetrefilli konularda uyumu gerektiren bir süreç beklemektedir. Bu yazı, başlangıçta iktisadi bir birlik olarak yola çıkan Avrupa Topluluğu'nda ve sonrasında AB'de, adalet ve içişleri alanında işbirliğinin gelişimini özetleyerek, bu fasılda, Türkiye'den uyum alanında beklenenleri ve muhtemel sorun alanlarını tartışacaktır.

AB'DE ADALET VE İÇİŞLERİ ALANINDA İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ

Adalet ve içişleri alanındaki işbirliği kısa bir süre zarfında hızlı bir gelişme göstererek; birkaç istekli ülkenin işbirliğinden, AB'nin gelişmiş bir politika alanı haline gelmiştir. Bu alandaki işbirliği en genel tanımıyla, üye ülkelerin göç, iltica, suçla mücadele, polis ve yargı alanlarındaki işbirliğini kapsamaktadır.

1970'lerde başlayan işbirliği 1980'lerde farklı platformlar kurulmasına yol açmıştır. Bu süreçte temelde iki itici güç rol oynamıştır: İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da yaşanan göç ve Avrupa Tek Senedi'nin (1986) imzalanması ile hızlanan entegrasyon süreci ve tek pazarın tamamlanması hedefi. Topluluk içerisindeki sınırların kaldırılması hedefi 1957 Roma Antlaşması'nda ifade edilmiş olasına rağmen, 1980'lerin başında bu henüz sağlanamamış idi. Tek Senet Atlaşması ile entegrasyon süreci tekrar hızlanınca Birlik içerisinde ve dışarıdaki sınırlar da gündemi daha fazla işgal etmeye başlamıştır. 1970'li yılların ortalarında, bu alanda karar almayı kolaylaştırmak için geçici mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, yerleşik bir kurumdan ziyade geniş bir network olan, kararlarının bağlayıcılığı olmayan, uluslararası terör ve organize suçlar ile mücadeleyi hedefleyen "Trevi Grubu" dur. Trevi, adalet ve içişleri alanında diğer örgütlenmelerin de öncüsü olmuştur. Fakat bu alanda şüphesiz en iddialı girişim 1985 yılında Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Almanya, Fransa ve İtalya arasında imzalanan ve bu ülkeler arasındaki sınırlarda geçişlere uygulanan kontrollerin kaldırılmasını öngören Schengen Antlaşmasıdır. Bunun sonrasında 1990'da Schengen Uygulama Sözleşmesi (Schengen Implementation Convention) imzalanmış ve Schengen Bilgi Sistemi yaratılmıştır. Ancak, göç ve mültecilerle ilgili alanlarda polis ve adli işbirliğini geliştiren bu süreç Topluluk karar alma mekanizmaları dışında gelişmiştir. Kamuoyunun sürece fazla müdahil olamaması ve sürecin tamamen teknokratlara bırakılmış olması açısından da eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak bu durum Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile değişim göstermiştir. Maastricht Antlaşması (1993) ile üç sütunlu bir yapıya kavuşan AB'nin üzerine inşa edildiği üçüncü sütun Adalet ve İçişleri alanıdır. Antlaşma, üye devletler arasında işbirliğinin geliştirilmesine yönelik dokuz alan belirlemiştir: İltica politikası, Birliğin dış sınırlarındaki geçişler, göç politikası ve üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili hususlar, uyuşturucu kullanımı ve ticareti ile mücadele, uluslararası dolandırıcılıkla mücadele, adli ve cezai konularda işbirliği, gümrüklerde işbirliği, terörle mücadelede ve uluslararası organize suçlarla mücadelede polis işbirliği. Maastricht Antlaşması'nda, hükümetlerarası karar alma yöntemine dahil edilen üçüncü sütunda asli karar alma merci Adalet ve İçişleri Konseyi olarak belirlenmiş ve Komisyon'a bu alanda sınırlı yetki tanınmıştır.

1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, AB'nin hedeflerinden birini, Birliğin, kişilerin serbest

dolaşımının sağlandığı ve Birliğin dışarıdaki sınırlarının korunmasına yönelik gerekli tedbirlerin alındığı bir 'adalet, güvenlik ve özgürlük alanı' haline gelmesi şeklinde tanımlamaktadır. Maastricht Antlaşmasıyla üçüncü sütunda (hükümetler arası) tanımlanan mevzuatın bir kısmı Amsterdam Antlaşması ile birinci sütuna (Avrupa Topluluğu) transfer edilmiş, ki bu da karar alma şeklinin değişmesi anlamına gelmiştir. Ayrıca, Schengen Antlaşmaları, AB mevzuatına dahil edilmiştir. İngiltere ve İrlanda Schengen'e dahil olmamayı seçerken, Norveç ve İzlanda, AB üyesi olmamalarına rağmen dahil olmuştur. Bundan sonraki genişlemelerde ise, yeni üye olacak ülkelerin çekince koymak veya belli politikaların dışında kalmak (opt-out) gibi bir imkânı kalmamıştır.

1998 yılında faaliyete geçen Göç ve İltica Yüksek Çalışma Grubu (High Level Working Group on Immigration and Asylum) çeşitli raporlar hazırlamıştır ve AB'nin göç konusunda geçici tedbirler üretmesi yerine, sorunun kökeninde yatan nedenlere eğilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Üçüncü ülkelerle ilişkilerde dış politika, ekonomik ilişkiler ve kalkınma bağlantısının kurulması ve bu politika alanlarından da faydalanılması gündeme gelmiştir. Bunlardan birini de, içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu bir grup ülke ile "geri kabul" antlaşmalarının imzalanması oluşturmaktadır.

TÜRKİYE VE 24'ÜNCÜ FASIL

Avrupa Birliği (AB) Devlet ve Hükümet Başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli Zirvesinde alınan karara uygun olarak, 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Katılım Konferansı ile Türkiye AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Türkiye ve Hırvatistan için 35 başlık altında düzenlenen müzakere fasıllarından 24'üncüsünü Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı oluşturmaktadır. Bu fasıldaki tarama süreci, 23-25 Ocak 2006 tarihlerinde gerçekleştirilen tanıtıcı tarama sonrasında 13-15 Şubat 2006 tarihlerindeki ayrıntılı tarama ile tamamlanmıştır.

Avrupa Komisyonu 2006 Türkiye İlerleme Raporu, 24'üncü fasılda Türkiye'nin uyumunun "sınırlı düzeyde" olduğunu ifade etmektedir. Mart 2006 tarihinde Türkiye, Entegre Sınır Yönetim Stratejisini uygulamaya dönük bir eylem planı kabul etmiştir. AB tarafından bu önemli bir adım olarak görülmekle birlikte Schengen mevzuatının uygulanması, dış sınırların korunmasına ve vize mevzuatına ilişkin eksiklere dikkat çekilmektedir. Türkiye'den, AB'nin pozitif ve negatif vize listelerine uyum sağlaması beklenmektedir.

Bu noktada önemli bir husus, AB tarafının Türkiye ile imzalamak istediği "geri kabul" antlaşmasıdır. Geri kabul antlaşmaları, Tampere, Laeken ve Seville Konsey toplantılarında kabul edilen illegal göç ile mücadelede genişletilmiş stratejinin bir parçasıdır ve AB topraklarında illegal olarak bulunan kişilerin ülkelerine veya AB'ye ulaşmak için geçtikleri transit ülkelere iadelerini sağlamayı hedeflemektedir. Avrupa Komisyonu'na şu ana kadar 11 ülke ile bu konuda müzakere etme yetkisi tanınmıştır ve bunlardan biri de Türkiye'dir. Geri kabul antlaşmalarından ilki 2002 yılında Hong Kong ile imzalamıştır, sonrasında Macao, Sri Lanka ve Arnavutluk ile de benzer antlaşmalar imzalanmıştır. Fas, Pakistan, Ukrayna ve Türkiye ile ise



müzakereler sürmektedir. AB'nin üçüncü ülkelere "havuç ve sopa politikası" uygulayarak yürüttüğü sınır koruma yöntemi ve göç politikası bir anlamda çelişki içermektedir. İçeride sınırların kaldırılması ve serbest dolaşımı sağlarken; dışarıdaki sınırlarda liberal olmayan politikalar uygulamakta ve komşu ve üyelik müzakereleri yürüten ülkelere de bunu koşulluluk vasıtasıyla kabul ettirmeye çalışmaktadır.

KAYNAKLAR

- Karen Henderson (ed.), The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe, Palgrave, 2005.
- Maria Green Cowles ve Desmond Dinan (ed.), Developments in the European Union, Palgrave, 2004
- Neil Nugent (ed.), European Union Enlargement, Palgrave, 2004.
- Avrupa Komisyonu 2006 Türkiye İlerleme Raporu
- http://www.abgs.gov.tr

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en

- http://www.ikv.org.tr