

**T.C.  
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**LİZBON ANTLAŞMASI ÇERÇEVESİNDE:  
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÜÇÜNCÜ DEVLET VATANDAŞLARININ  
SERBEST DOLAŞIMI**

**DOKTORA TEZİ**

**A. Serçin KUTUCU**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU**

**KASIM 2011**

## ÖNSÖZ

Bu çalışma Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı çerçevesinde hazırlanmıştır. Konunun Avrupa Birliği Hukuku'nda sürekli değişen ve gelişen bir alana ilişkin olması nedeniyle araştırma özellikle yakın tarihte yürürlüğe giren Avrupa Birliği düzenlemelerine ve güncel gelişmelere yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda Galatasaray Üniversitesi'nin desteği ile Brüksel'de "Avrupa Birliği Hukuku ve Göç ve İltica Politikaları" konulu yaz okulu (European Summer School "European Union Law and Policy on Immigration and Asylum" organised in the Université Libre de Bruxelles by the Academic Network for the Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe); Avrupa Üniversitesi Enstitüsü'nün desteği ile Floransa'da "Avro-Akdeniz Göç" konulu yaz okulunda (Carim-V Summer School on Euro-Mediterranean Migration, European University Institute, Florence) katılımcı olarak bulunulmuş, Üniversite kütüphanelerinde kaynak araştırması yapılmıştır. Destekleri ve sundukları olanaklar ile çalışmama katkı sağlayan başta Galatasaray Üniversitesi olmak üzere tüm Üniversitelere en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmalarımda teşvik ve desteği ile yolumu açan danışmanım ve Hocam Sayın Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu'na, cesaret ile yürümemi sağlayan Hocam Sayın Prof. Dr. Celal Erkut'a, görüşleri ve katkıları ile yolumu aydınlatan Hocam Sayın Prof. Dr. Bertil Emrah Oder'e en derin şükranlarımı sunarım.

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR .....	vii
RESUME .....	viii
SUMMARY .....	xii
ÖZET .....	xvi
GİRİŞ .....	1
I. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI .....	8
A) Avrupa Birliği Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı .....	8
1) Vatandaşlık Hakkı Olarak Serbest Dolaşım .....	11
(a) Birlik Vatandaşlığı .....	11
(b) Birlik Vatandaşları ve Aile Bireyleri .....	13
(i) Aile Kavramı .....	14
(ii) Üye Devletin Ülkesine Giriş .....	15
(iii) İkamet Hakkı .....	16
(iv) Hakkın Son Bulması .....	17
2) Ekonomik Amaçlı Serbest Dolaşım .....	18
(a) İşçiler .....	20
(b) Serbest Meslek Sahipleri ve İş Kuranlar .....	22
(c) Hizmet Sunanlar ve Hizmet Alanlar .....	23
B) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşıma Katılımı .....	25
1) Göçmenler .....	27
(a) Aile Birleşmeleri .....	28
(b) Uzun Dönem İkamet İzni .....	31
(c) Mavi Kart Uygulaması .....	33
2) Uluslararası Koruma Altında Olanlar .....	36
(a) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsünde Olanlar .....	37
(b) Sığınmacılar .....	40
(c) Geçici Koruma Statüsü Sahipleri .....	41
3) Ortaklık Anlaşmaları .....	42
4) Türk Vatandaşlarının Durumu .....	45
(a) Türk İşçileri .....	45
(b) İş Kurma ve Hizmet Sunmayı Amaçlayanlar .....	48
C) Ortak Sınır Denetimi ve Vize Politikası .....	52
1) İç Sınırların Olmadığı Bir Alan Yaratmak .....	53
(a) İç Pazar'a Geçiş .....	53
(b) Schengen Alanı .....	54
2) Adalet ve İçişleri'nde İşbirliği .....	57
3) AB Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanı .....	59
(a) Alanın Oluşturulması .....	59
(b) Alanın Hayata Geçirilmesi ve 11 Eylül Saldırılarının Etkileri .....	62
4) Anayasa'nın Yaklaşımı .....	67
5) Lizbon Antlaşması ile Gelen Yenilikler .....	70

II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK DIŞ SINIR DENETİMLERİ .....	74
A) Yasal Çerçeve.....	74
1) Schengen Sözleşmesi.....	74
2) Schengen Sınırlar Kodu.....	75
3) Diğer İlgili Düzenlemeler .....	76
B) Sınır Denetimlerde İzlenen Standart ve Usuller.....	78
1) Denetimlerin Tanım ve Kapsamı.....	78
2) Sınır Geçiş Noktaları .....	80
3) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Sınırlardan Geçişi.....	81
(a) Sınır Geçiş Koşulları.....	81
(b) Özel Uygulamalar.....	82
(c) Detaylı Denetimler.....	84
(d) Seyahat Belgelerinin Damgalanması.....	86
4) Giriş Talebinin Reddi.....	87
5) Denetimlerde Ortak Prensipler .....	91
C) Schengen Bilgi Sistemi (SIS).....	92
1) SIS'in Kuruluşu ve Geliştirilmesi.....	92
(a) Tanımı ve İşlevi .....	92
(b) Yenilenmesi: SIS'den SIS(II)'ye.....	94
2) SIS'in Yapılanması ve İşleyişi.....	96
(a) Örgütlenme .....	96
(b) SIS'e Bilgi Girişi .....	98
(i) Veri Kategorileri.....	99
(ii) Uyarı Kategorileri .....	101
aa) Üçüncü Devlet Vatandaşının Girişinin Reddi.....	102
bb) Suçluların İadesi Amacıyla Yakalama.....	104
cc) Kayıp veya Koruma Altına Alınması Gereken Kişiler .....	105
dd) Haklarında Mahkeme Celbi Bulunanlar .....	106
ee) Gizli Gözetim veya Özel Denetim .....	106
ff) El Koyma veya Delil Olarak Kullanma .....	107
(c) SIS'e Giriş Yetkisi.....	108
(i) Yetkili Devletler .....	108
(ii) Yetkili Merciler .....	109
(d) Veri Güvenliği ve Kişisel Verilerin Korunması.....	111
(i) Üye Devletlerin Denetimi ve Sorumlulukları .....	112
aa) Denetim Mercileri .....	113
bb) Uygulanan Hukuk Kuralları .....	114
(ii) Veri Giriş Yetkisinin Sınırlı Olması .....	115
(iii) Veri Kopyalama Yasağı .....	115
(iv) Veri Saklama Süresi .....	116
(v) Kişilerin Başvuru Hakları.....	117
(vi) Veri Korumaya İlişkin İlgili Diğer Düzenlemeler .....	118
3) İkinci Nesil SIS (SIS(II)) .....	121
(a) Yasal Dayanağı ve Yapılanması.....	122
(b) Uyarı Kategorileri.....	124
(i) Üçüncü Devlet Vatandaşlarına İlişkin Uyarılar .....	124
aa) Veri Kategorileri .....	124
aaa) Biyometrik Verilerin Eklenmesi.....	125
bbb) Eksik Veri Yasağı .....	126
bb) Uyarı İşlenmesinin Kriterleri .....	127
(ii) Diğer Uyarılar .....	129

(c) Uyarılar Arası Bağlantı.....	129
(d) Veri İşleme ve Erişim Hakkı .....	130
(e) Verilerin Korunması ve Güvenliği .....	131
(f) Kişilerin Başvuru Hakları .....	134
D)    Avrupa Dış Sınırlar Birimi (FRONTEX).....	135
1) Yasal Dayanağı ve Yönetimi .....	136
2) Faaliyet Gösterdiği Coğrafi Alan.....	137
3) Görevleri .....	137
4) Acil Sınır Müdahale Ekipleri (RABIT'ler).....	140
5) Hukuki Sorumluluk .....	142
6) Üçüncü Devletler ve Uluslararası Örgütler ile İşbirliği.....	143
E)    Değerlendirme.....	146
III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK VİZE UYGULAMALARI.....	148
A)    Yasal Çerçeve.....	148
1) Schengen Sözleşmesi.....	148
2) Vize Kodu ve Uygulama Alanı.....	151
B)    Ortak Vize Düzenlemeleri.....	156
1) Vize Tipleri .....	156
2) Vize Verilmesinin Usul ve Şartları .....	158
(a) Vize Başvurusu .....	158
(i) Yetkili Üye Devlet.....	158
(ii) Başvuruyu Kabul Etmeye ve İncelemeye Yetkili Merciler .....	161
(iii) Başvurularda Uygulanan Ortak Kurallar .....	162
(iv) Başvurularda Sunulacak Bilgi ve Belgeler.....	163
aa) Seyahat Belgesi .....	163
bb) Başvuru Formu .....	164
cc) Vize Bedeli.....	164
dd) Biometrik Özellikler .....	166
ee) Sağlık Sigortası .....	168
ff) Destekleyici Belgeler .....	169
(v) Vize Kolaylaştırma Anlaşmalarında Öngörülen Başvuru Koşulları ..	170
(b) Başvurunun Değerlendirilmesi.....	171
(i) Ön İnceleme .....	171
(ii) İncelemede Ele Alınacak Hususlar .....	172
(iii) Talebin Kabulü ve Vize Verilmesi.....	174
aa) Schengen Vizesi .....	175
aaa) Tek-girişli Vize.....	175
bbb) İki-girişli Vize.....	175
ccc) Çok-girişli Vize .....	175
ddd) 15 Günlük Ek "Lütuf" Süresi .....	178
bb) Sınırlı Bölgesel Geçerli Vize .....	179
cc) Havaalanı Transit Vizesi .....	180
(iv) Vize Talebinin Reddi .....	181
(v) İtiraz Hakkı.....	182
(c) Vizede Değişiklik Yapılması .....	183
(i) Vize Süresinin Uzatılması .....	183
(ii) Vizenin İptali ve Geçersiz Kılınması .....	184
(d) Sınırlarda Vize Verilmesi .....	184
(e) Başvurularda Üye Devletlerin Uyması Gereken Kurallar .....	186
C)    Vize Bilgi Sistemi (VIS) .....	187
1) Sistemin Yapılanması ve İşleyişi.....	189

2) Konsoloslukların VIS'e Erişimi .....	191
(a) Veri Kategorileri .....	192
(b) VIS'e Veri Girişi .....	192
(c) VIS'in Kullanımı .....	195
(d) Veri Saklanması ve Değişimi .....	196
3) Diğer Yetkili Mercilerin Erişimi.....	197
4) Veri Güvenliği ve Kişisel Verilerin Korunması .....	200
(a) Veri Kullanım Sorumluluğu .....	200
(b) Üçüncü Devletler ve Uluslararası Örgütler ile Veri Paylaşımı .....	202
(c) Veri Güvenliği .....	203
(d) Hakkında Veri İşlenen Kişilerin Başvuru Hakları.....	204
(e) Denetim Mercileri.....	206
D) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Çıkarılması.....	206
1) Üye Devletin Ülkesinde Kaçak Bulunma .....	211
2) Geri Dönüş Kararı.....	212
(a) Gönüllü Terk.....	213
(b) Çıkarılma .....	213
(c) Giriş Yasağı .....	215
(d) Hukuki Güvenceler ve Başvuru Yolları .....	217
E) Değerlendirme.....	218
SONUÇ .....	222
KAYNAKLAR	
ÖZGEÇMİŞ	
TEZ ONAY SAYFASI	

**KISALTMALAR**

<b>AB</b>	:Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	:Amerika Birleşik Devletleri
<b>AEA</b>	:Avrupa Ekonomik Alanı
<b>AET</b>	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AİHM</b>	:Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AİHS</b>	:Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>AKÇT</b>	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması
<b>BM</b>	:Birleşmiş Milletler
<b>C-SIS</b>	:Teknik Destek İşlevi Gören Merkez/ Central Technical Support Function
<b>CS-VIS</b>	:Merkezi Bilgi Sistemi/ Central Visa Information System
<b>ECAS</b>	Avrupa Vatandaşı Eylem Servisi/ European Citizen Action Service
<b>EURATOM/AAET</b>	:Avrupa Atom Enerji Topluluğu Antlaşmaları
<b>EUROSUR</b>	:Avrupa Sınır Gözetim Sistemi/ European Border Surveillance System
<b>FRONTEX</b>	:Avrupa Dış Sınırlar Birimi/ European External Borders Agency
<b>IT</b>	:Bilgi Teknolojisi/ Information Technology
<b>NCBs</b>	:Ulusal Merkezi Ofisler/ National Central Bureaux
<b>NI-VIS</b>	:Ulusal Arabirim/ National Interface
<b>N-SIS</b>	:Ulusal Birim/ National Section
<b>RABIT</b>	:Acil Sınır Müdahale Ekipleri/ Rapid Border Intervention Teams
<b>SIRENE</b>	:Ulusal Girişte Ek Bilgi Talebi/ Supplementary Information Request at the National Entry
<b>SIS</b>	:Schengen Bilgi Sistemi/ Schengen Information System
<b>SIS(II)</b>	:İkinci Nesil Schengen Bilgi Sistemi
<b>VIS</b>	:Vize Bilgi Sistemi/ Visa Information System

## RESUME

Cette thèse de doctorat, intitulée: «Libre Circulation des Citoyens (Ressortissants) de Pays Tiers dans l'Union Européenne dans le cadre de la Traité de Lisbonne» traite de la libre circulation dans l'espace Schengen, des personnes qui sont citoyens de pays qui ne sont pas membres de l'UE. L'objectif principal de la thèse est l'exploration des règles et des procédures relatives à l'entrée, au séjour de courte durée et à la sortie des ressortissants de pays tiers, qui sont effectuées selon la politique des visas et de la frontière commune de l'UE. Cette étude pose que les contrôles aux frontières et les pratiques de visa, faisant partie de la politique commune de la Justice et des Affaires Intérieures de l'UE, que la Turquie aussi doit se conformer au nom du pays candidat, devrait être prudemment pris en considération. En outre, elle cherche pour les moyens à résoudre le procès pénible d'obtenir un visa, que les citoyens turcs rencontrent antérieur à leurs visites de courte durée aux États Membres.

Essentiellement, la libre circulation des personnes est l'un des «quatre libertés» (avec la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux) du marché commun. Telle qu'elle est réglementée par les traités fondateurs de l'UE, cette liberté était limitée aux ressortissants des États Membres, à la condition d'exercer une activité économique (en tant qu'employé salarié ou travailleur indépendant, fournisseur ou récepteur d'un service). Finalement, les ressortissants des États Membres ont obtenu le droit de voyager aux autres États Membres et d'y résider, sans être soumis à aucune forme de discrimination en raison de leur nationalité. Au fil des ans, les droits de libre circulation et de séjour ont été étendus par la législation secondaire et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, pour englober les personnes économiquement inactives.

D'autre part, la frontière commune et la politique de visa de l'UE ont émergé par l'abolition des contrôles aux frontières intérieurs dans la plupart de l'Union. Dans les années 80, la transformation du «Marché commun» en un "Marché intérieur" entièrement intégré, a poussé l'élimination totale des frontières intérieures. Ceci a stimulé la création et l'expansion de l'espace Schengen où les ressortissants des États Membres (ainsi que les ressortissants de pays tiers) pouvaient voyager sans visa. L'introduction de la "citoyenneté de l'Union" par le traité de Maastricht (1993) a transformé le droit de la libre circulation, d'un phénomène purement économique à un droit fondamental pour tous les citoyens de l'UE. Le traité d'Amsterdam (1999), incorporant l'acquis de Schengen dans la loi de l'UE, a présenté aux citoyens européens un espace commun où « la liberté, la sécurité et la justice" sont établies. Le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en 2009, renforce l'objectif d'assurer la libre circulation des citoyens de l'UE, suivant les traités fondateurs qu'il a amendé.



Tandis qu'en Turquie, selon l'opinion publique, l'exemption de visa des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen est souvent confondue avec le droit de la libre circulation dans le marché intérieur, le contenu de ces deux concepts est en fait très différent. Quand même ni l'accès sans visa dans l'espace Schengen, ni de voyager sans visa dans toute cette zone ne permet pas aux ressortissants de pays tiers de vivre ou de travailler dans le marché intérieur. Cependant cette confusion courante est incitée en conséquence de la complexité de la structure de la libre circulation des personnes dans l'UE, un cas qui est progressivement développé.

La libre circulation des personnes dans l'UE est principalement basée sur trois couches. La couche de base de la libre circulation est exclusivement réservée aux citoyens européens. La législation de l'UE fournit deux droits importants pour les citoyens, le droit d'être libre de contrôles aux frontières intérieures et le droit à un traitement égal sur le territoire des États Membres. Néanmoins, il existe quelques différences remarquables pour les citoyens divers de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation, dans de buts économiques ou comme de citoyens.

La seconde couche se compose des migrants, des réfugiés reconnus, des demandeurs d'asile et des autres bénéficiaires de protection internationale, qui résident légalement sur le territoire des États Membres. Certains ressortissants de pays tiers exercent la libre circulation, selon des droits similaires à ceux des citoyens de l'UE ou dans une position plus favorable que d'autres ressortissants de pays tiers, à la suite des accords d'association que leurs États ont conclu avec l'UE.

La troisième couche se compose des ressortissants de pays tiers qui ont l'intention de voyager aux États Membres pour un court séjour. Ils sont obligés d'entrer et de séjourner sur le territoire des États Membres en conformité avec les règles et les procédures prévues par la politique de frontière commune et de visas de l'Union. Ils sont aussi obligés de quitter le territoire avant la date d'expiration de leur visa ou au plus tard dans trois mois. Toutefois, certains ressortissants de pays tiers ne sont pas dans le cadre de ces règles communes sur les visas, car ils sont accordés d'entrer sans visa aux États Membres.

Cette thèse est divisée en trois chapitres.

Le premier chapitre intitulé; "Libre Circulation des Personnes dans l'Union Européenne", cherche à examiner la structure stratifiée de la libre circulation des personnes dans l'UE en comparant toutes ces trois couches. À cet égard, les dispositions concernant de la directive 2004/38/CE, relative au droit des citoyennes de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États Membres, sont analysées.

Une analyse similaire est également menée sur la législation secondaire, concernant les ressortissants de pays tiers qui peuvent résider légalement sur le territoire des États membres. L'accord d'association Turquie-UE ou l'accord d'Ankara (1964), a admis aux migrants Turcs, un statut privilégié dans la population émigre, économiquement active du marché intérieur. L'étude porte sur les droits de libre circulation des citoyens Turcs selon le Protocole additionnel (1974) et la jurisprudence de la Cour de justice. Elle présente aussi quelques-uns des développements les plus récents de la législation de l'UE.

Finally, this chapter covers the emergence and the gradual development of the common border and the Schengen visa policy of the EU, following also the creation of the Schengen zone, as well as the provisions concerning the founding treaties. It also addresses in particular the implications of a new conception of security after 11 September, which influences especially the visa policy and the common border of the EU,

Chapter II, titled "Border controls at common borders in the European Union", examines first the Schengen border code, issued in 2006, which constitutes a unique set of conditions of entry, applicable to third-country nationals who cross the external borders of the EU. The Code obliges the Member States to refuse entry requests on the basis of clear and convincing reasons, indicating the precise reasons for the refusal and providing third-country nationals with the right to lodge an objection to the refusal decision. However, the authority to decide to admit or refuse entry to third-country nationals at their territories, belongs exclusively to the Member States.

The execution of border controls at external borders is taken in charge by the Schengen Information System (SIS), which provides the Member States with a common database, for sharing information on third-country nationals who are «undesirable». The system is programmed to be replaced by a new version, the second generation Schengen Information System (SIS II) in 2013. This study examines the establishment, the functioning and the use of the SIS, as well as the protection of personal data and the security of the data in the system. In addition, a legal recourse is recognised for third-country nationals who are the subject of an alert in the SIS. However, its implementation seems to be currently quite difficult. A similar case is valid for the SIS II, which has been developed with a similar process. On the other hand, the SIS II introduces two notable novelties concerning third-country nationals; the storage of their biometric data and the right to information.

Chapter II also examines the European Agency for the operational cooperation at external borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the rapid intervention teams at external borders (RABIT) which have been configured for the effective protection and surveillance of the external borders of the EU. FRONTEX operates as a specialised and independent body to coordinate the operational cooperation between the Member States in the field of border security. On the other hand, RABIT are set up to support the Member States, for a limited period, in urgent and exceptional migration situations. This study analyses the main tasks and responsibilities of the agency FRONTEX and RABIT, according to the relevant EU regulations.

The security of the common external borders of the EU is supported by the common visa policy. Chapter III, titled "Common Visa Practices in the European Union", examines first the Schengen visa code which sets out all the procedures and conditions of issuance of a «Schengen visa» for third-country nationals, subject to the obligation to obtain a visa. The Code includes detailed rules concerning the documents and the information required, the processing time, the visa fees, the types of visas and the criteria for the evaluation of the requests, which the Member States and the competent authorities execute. In particular, it specifies the reasons on which visa requests can be refused by the

États Membres. D'autre part, semblable à la Code Frontières Schengen, «une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États Membres" constitue un motif de refus pour les demandes des candidats considérés; une fois de plus, la décision finale de délivrer des visas appartient aux États Membres. Pourtant, les États membres sont obligés de notifier aux requérants la décision de refus et ses raisons et les demandeurs ont le droit d'appel.

Le recueillement les identifiants biométriques (photographie et empreintes digitales) du demandeur de visa est une autre nouveauté importante du code des visas. Les identificateurs recueillis sont enregistrés dans le Système d'information sur les visas (VIS) pour une période de cinq ans, ainsi que les informations personnellement identifiable des candidats, comme les détails du visa et du voyage. Toutes ces informations sont accessibles par les autorités consulaires compétentes. C'est prévu que VIS soit pleinement actif en 2013; mais pour le moment, il est mis en œuvre exclusivement aux cinq pays d'Afrique du Nord. Cette étude examine l'opération et le fonctionnement du VIS, l'accès par les autorités compétentes, la protection des données personnelles et la sécurité des données dans le système. Les ressortissants de pays tiers ont le droit d'accès aux données les concernant, ainsi que le droit de demander la correction des données inexacts et la suppression des données illégalement enregistrées.

L'étude se termine par l'analyse de la « directive retour », issue en 2008, concernant les normes et les procédures communes, relative à l'expulsion des ressortissants de pays tiers, qui ont excède la durée de leur séjour. La directive favorise d'abord un départ volontaire par les ressortissants de pays tiers. Si les expulsés ne partent pas, elle ordonne un éloignement forcé. La directive impose également une sanction de détention et une interdiction de retour pour une durée de cinq ans pour les personnes expulsées.

## SUMMARY

This doctorate thesis titled; “Free Movement of Third-Country Nationals in the European Union within the Framework of Lisbon Treaty” deals with free movement of persons within the Schengen Area of those who are citizens of countries that are not members of the EU. The main focus to the thesis is the rules and procedures on the entry, short stay and exit of third-country nationals (TCNs) which are implemented under the common EU border and visa policy. The study posits that common border checks and visa practices, forming a part of EU Justice and Home Affairs policy that Turkey has to comply with as a candidate country for EU membership, should be cautiously taken into consideration. Additionally, it questions the means settling distressing visa issues that Turkish citizens encounter prior to their short visits to Member States.

Fundamentally free movement of persons is one of the “four freedoms” (along with the free movement of goods, services and capital) of the common market, limited to nationals of Member States, with the condition to carry out an economic activity (as worker, self-employed person, service provider or receiver) as regulated in the founding Treaties of the EU. Accordingly nationals of Member States have been granted the right to go and reside in other Member States without being subjected to any kind of discrimination on the grounds of nationality. Over the years, rights of free movement and residence have been extended through secondary legislation and the jurisprudence of the Court of Justice of the EU to encompass economically inactive persons.

On the other hand, the common border and visa policy has emerged in response to abolition of internal border controls throughout most of the EU. In the 1980s, the transformation of the “Common Market” into a fully integrated “Internal Market” pushed total removal of internal frontiers. This led off to creation and expansion of the Schengen Area where nationals of Member States (as well as TCNs) can travel visa-free. The introduction of the “EU citizenship” by the Maastricht Treaty (1993) transformed free movement right from being a purely economical phenomenon into a fundamental right of all EU citizens. The Amsterdam Treaty (1999), incorporating the Schengen acquis into EU law, presented EU citizens a common area where “freedom, security and justice” is established. The Lisbon Treaty, which came into force in 2009, reinforces the objective of securing free movement for EU citizens just as in the founding Treaties that it amended.

While in Turkish public opinion, the visa-free travel of TCNs within the Schengen Area is often confused with the free movement right in the internal market, the content of these two concepts could not be more different. Neither visa-free access to the Schengen Area, nor visa-free travel throughout this Area does not allow TCNs to live or work in the internal market. Underlying this misapprehension is the complex structure of free movement of persons in the EU which has gradually developed.

Free movement of persons in the EU is mainly based on three layers. The core layer of free movement is exclusively reserved to European citizens. EU law provides two important rights for the citizens; the right to be free from internal border checks and the right to equal treatment within the territory of all Member States. Nonetheless, there are some noteworthy differences between the rights of EU citizens who exercise their right to free movement for economic purposes and those as citizens.

The second layer consists of migrants, recognised refugees, asylum seekers and other beneficiaries of international protection residing lawfully in the territory of Member States. Certain TCNs exercise free movement with similar rights to those of the EU citizens or in a more favourable position than other TCNs as a result of association agreements their States have concluded with the EU.

The third layer consists of TCNs intending to travel to Member States for a short period of time. They are obliged to enter and stay in the territory of Member States in compliance with the rules and procedures set under the common border and visa policy and leave their territory before the expiry of their visa or no later than 3 months. However, certain TCNs are not within the scope of application of common visa rules as they are granted visa-free entry to Member States.

This thesis is divided into three chapters.

Chapter I titled; “Free Movement of Persons in the European Union”, seeks to examine the layered structure of the free movement of persons in the EU by comparing all three layers. In this respect, relevant provisions of the Directive 2004/38/EC on the right of the citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States are analysed.

A congruent analysis is also conducted on secondary legislation regarding TCNs legally residing in the territory of Member States. The EU-Turkey Association Agreement, namely Ankara Agreement (1964), granted Turkish migrants a privileged status in the internal market workforce. The study deals with the free movement rights of Turkish citizens deriving from the Additional Protocol (1974) and the jurisprudence of the Court of Justice and presents some of the most recent developments in EU law.

Lastly this Chapter covers the gradual emergence and development of the common EU border and visa policy along with the creation of Schengen Area, as well as the relevant provisions of the founding treaties. It particularly addresses the implications of a new security understanding on the EU common border and visa policy after the events of the 11 September.

Chapter II titled; “Common Border Checks in the European Union”, primarily examines the 2006 Schengen Borders Code, which constitutes a single set of entry conditions applying to TCNs crossing the EU’s external borders. The Code obligates Member States to refuse entries only by substantiated decisions stating the precise reasons for the refusal and grants TCNs the right to appeal. However, the authority to decide whether to allow TCNs in their territories or not, rests exclusively on Member States.

The implementation of external border controls is supported by the Schengen Information System (SIS), which renders Member States a common data base to share information of “unwanted” TCNs. The System is scheduled to be replaced by a new developed version; the Second Generation Schengen Information System (SIS II) in 2013. This study examines the establishment, operation and use of the SIS, as well as protection of personal data and security of data in the System. Additionally a legal remedy is recognised for TCNs who are the subject of an alert issued in the SIS however; its implementation currently appears to be rather burdensome. An identical case is valid for the SIS (II), as it has been developed with a similar process. On the other hand, SIS (II) introduces two notable novelties regarding TCNs; the storage of their biometric data and the right of information.

(une décision motivée indiquant les raisons précises du refus) et (les personnes ont le droit de former un recours contre cette décision)

Chapter II lastly examines the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) and the Rapid Border Intervention Teams (RABIT's) which were set up for effective guarding and surveying of the EU's external borders. FRONTEX operates as a specialised and independent body coordinating operational cooperation between Member States in the field of border security. On the other hand, RABIT's are designed for a limited period to support Member States in situations of urgent and exceptional migratory pressure. This study analyses the main tasks and responsibilities of FRONTEX and RABIT's under relevant EU regulations.

The EU common external border security is complemented with the common visa policy. Chapter III titled; “Common Visa Practices in the European Union” primarily examines the EU Visa Code that sets out all procedures and conditions that allow for the issuing of a “Schengen visa” for TCNs subject to a visa requirement. The Code encompasses detailed provisions on competent Member State and authority, required documents and information, procedural time limits, visa fees, types of visas and assessment criteria regarding visa applications. In particular, it clarifies the grounds on which the visa applications are to be refused by Member States. On the other hand, akin to Schengen Borders Code, the applicants regarded as “*a threat to public policy, internal security, public health or international relations of any of the Member State*” constitutes a ground for visa refusal; once again reiterating that the final decision of issuing visas rests with Member States. Nonetheless, Member States are obliged to notify to the applicants a decision with refusal reasons and the applicants have the right of appeal.

The collection of visa applicants' biometric identifiers (photograph and fingerprints) is another significant novelty of the Visa Code. (Le recueillement les identifiants biométriques (photographie et empreinte) du demandeur de visa). The collected identifiers are registered in the Visa Information System (VIS) for a period of five years along with applicants' personally-identifiable information, visa and travel details. All this information is accessible for competent visa authorities. The VIS is planned to be fully operational in 2013, but as yet, has been rolled out only in five North African countries. This study, examines the establishment and operation of the VIS, access by competent authorities, protection of personal data and security of data in the System. TCNs have the right to be informed on the data registered in the VIS

related to them, as well as the right to request the correction of inaccurate data and the deletion of unlawfully recorded data.

The study concludes with the analysis of the 2008 “Return” Directive, which sets out the common standards and procedures on the expulsion of TCNs, who have overstayed within the Schengen territory. The directive favours primarily a voluntary departure by TCNs, if the deportees do not leave, mandates their forceful removal. The directive also imposes a detention sanction and a five year re-entry ban for those expelled.

## ÖZET

“Lizbon Antlaşması Çerçevesinde: Avrupa Birliği’nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı” başlığını taşıyan bu doktora çalışması, bir AB üyesi devletin uyrukluğunu taşımayan kişilerin Schengen Alanı’nda serbest dolaşımını ele almaktadır. Bu çerçevede, üçüncü devlet vatandaşlarının kısa süreli seyahat amacıyla üye devletlerin ülkesine giriş, kalış ve çıkışlarında tabi oldukları kural ve usuller incelenmiştir. AB ortak sınır denetimi ve vize politikası kapsamında çıkarılan bu ortak kural ve usuller, tüm üye devletler için bağlayıcıdır. Çalışma ortak sınır denetimi ve vize uygulamalarının Türkiye’nin aday devlet olarak uyum sağlaması beklenen Adalet ve İçişleri politikası kapsamında dikkatle ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir. Ayrıca Türk vatandaşlarının üye devletlere yaptıkları kısa süreli seyahatlerde karşılaştıkları vize sıkıntısını, bir ölçüde de olsa, giderecek çözüm yollarını sorgulamaktadır.

Temelde AB’de kişilerin serbest dolaşımı, “Ortak Pazar”ın üzerine kurulu olduğu dört özgürlükten (malların, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte) biridir ve sadece üye devlet uyruklarına, bir başka üye devletin ülkesinde kurucu antlaşmalarda düzenlendiği şekilde işçi, serbest meslek sahibi, iş kuran, hizmet sunan veya alan olarak ekonomik bir faaliyette bulunmaları şartıyla tanınmıştır. Üye devlet uyrukları bu özgürlük çerçevesinde, milliyete dayalı herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmadan, bir başka üye devletin ülkesine gitme ve burada ikamet etme hakkını elde etmişlerdir. Hakkın kapsamı ve haktan yararlananlar, ekonomik faaliyette bulunmayanları da içerecek şekilde, zamanla çıkarılan ikincil hukuk düzenlemeleri ve AB Adalet Divanı içtihatları ile genişletilmiştir.

Diğer yanda AB ortak sınır denetimi ve vize politikası, Ortak Pazar’ın “bütünleşmiş” bir İç Pazar’a dönüştürülmesi sürecinde, iç sınır denetimlerinin kaldırılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim bu süreç zarfında sınır denetimleri, kişilerin serbest dolaşımının önündeki en önemli engellerden biri olarak görülmüştür. Bazı üye devletlerin bu engeli hükümetlerarası işbirliği ile aşma kararı, Birliğin açık sınır politikasını hayata geçirdiği Schengen Alanı’nın oluşumunu başlatmıştır. Maastricht Antlaşması’nın (1993) “AB vatandaşlığını” tesisi ile, serbest dolaşım salt ekonomik bir olgunun ötesinde, temel bir vatandaşlık hakkına dönüşmüştür. Schengen Müktesabatını AB hukukuna dahil eden Amsterdam Antlaşması (1999), Birlik vatandaşlarına “özgürlük, güvenlik ve adaletin” tesis edildiği ortak bir AB alanı sunmuştur. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım haklarını, tadil etmiş olduğu kurucu antlaşmalar gibi güvence altına almaktadır. AB’yi Kuran Antlaşma ve AB İşleyişine İlişkin Antlaşma olmak üzere Lizbon’u oluşturan her iki Antlaşma, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde serbest dolaşımının kolaylaştırılması hedefini korumaktadır.

İç Pazar’da kişilerin serbest dolaşımı ile Schengen Alanı’nda üçüncü devlet vatandaşlarının vizesiz dolaşımı birbiri ile karıştırılan iki kavram olarak karşımıza



çıkmaktadır. Oysaki bu iki kavramın içerikleri birbirinden çok farklıdır. Hatta Türk kamuoyunda vize serbestisi uygulamasının, yer yer AB’de ekonomik anlamda serbest dolaşıma katılım şeklinde algılandığı görülmektedir. Bu yanlış algının altında Birlik içinde kademeli gelişen serbest dolaşımın kişilerin uyruklığı üzerine kurulu katmanlı bir yapı sergilemesi rol oynamaktadır.

Genel olarak AB’de kişilerin serbest dolaşımının üç katmandan oluştuğunu söylemek mümkündür. Serbest dolaşımın çekirdeğini oluşturan birinci katmanda Birlik vatandaşları bulunmaktadır. Birlik hukuku, tüm Birlik vatandaşlarına biri sınır denetimi muafiyeti, diğeri her üye devletin ülkesinde eşit muamele görme olmak üzere iki önemli hak sağlamaktadır. Bununla birlikte, kişilere vatandaşlık statüsü çerçevesinde tanınan dolaşım hakları ile İç Pazar’da ekonomik amaçlı dolaşıma katılanların hakları arasında önemli bazı farklar korunmuştur.

İkinci katmanda, bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden göçmen, statüsü tanınmış mülteci (refugee/réfugie), sığınmacı (asylum seeker/demandeur d’asile) veya uluslararası bir koruma altında bulunan üçüncü devlet vatandaşları yer almaktadır. AB’nin üçüncü devletler ile imzaladığı ortaklık anlaşmaları çerçevesinde bazı üçüncü devlet vatandaşlarının Birlik vatandaşlarına yakın haklarda veya ayrıcalıklı bir konumda serbest dolaşıma katılımı da söz konusudur.

Üçüncü katmanda, bir üye devletin ülkesine kısa süreli seyahat amacıyla giden üçüncü devlet vatandaşları bulunmaktadır. Bazı üçüncü devletlerin vatandaşlarına vize muafiyeti tanınarak imtiyaz sağlanmıştır. Ancak her iki durumda bu kişilerin Birlik vatandaşları gibi ikamet hakları yoktur. Üye devletlerin ülkelerinde ortak sınır denetimi ve vize uygulamaları çerçevesinde belirlenen kural ve usullere uygun olarak bulunmaları, kendilerine tanınan sürenin sonunda buldukları üye devletin ülkesini terk etmeleri gerekmektedir.

Bu doktora tezi üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın “Avrupa Birliği’nde Kişilerin Serbest Dolaşımı” başlığını taşıyan I. Bölümü’nde, AB’de serbest dolaşımının söz konusu bu üç katmanlı yapısı, birbirleri arasında yapılan karşılaştırmalar üzerinden, izah edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, Birlik vatandaşları ve aile bireylerinin AB’de serbest dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin 2004/38/AT sayılı Yönerge’nin ilgili düzenlemeleri incelenmiştir.

Benzer bir inceleme, bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşları için getirilen ikincil hukuk düzenlemeleri için de yapılmıştır. AB ile Türkiye arasında Ankara Anlaşması (1964) ile kurulan ortaklık uyarınca, İç Pazar’a işgücü olarak katılan Türk vatandaşları, diğer üçüncü devlet vatandaşları karşısında ayrıcalıklı bir konumdadır. Çalışmada, Ortaklık hukukunun Türk vatandaşlarına sağladığı haklar, Katma Protokol (1974) ve Adalet Divanı kararları çerçevesinde ele alınmıştır ve Birlik hukukunda yaşanan güncel gelişmelerden ne şekilde etkilendiği açıklanmıştır.

Bu bölüm kapsamında son olarak, ortak sınır denetimi ve vize uygulamalarının kademeli olarak ortaya çıkışı, gelişimi ile Schengen Alanı’nın oluşumu ve kurucu anlaşmaların ilgili düzenlemeleri açıklanmıştır. AB “özgürlük, güvenlik ve adalet” alanı’nın gelişimine paralel, kademeli olarak gelişen ortak sınır denetimi ve vize politikası, aynı zamanda Birliğin ortak göç ve iltica politikası ile yakından ilişkilidir,

Adalet ve İçişleri'nin bir parçasıdır. Bu bağlamda özellikle 11 Eylül saldırıları ile AB'de değişen güvenlik algısının ortak sınır denetimi ve vize politikasını ne şekilde etkilediği ele alınmıştır.

Çalışmanın “Avrupa Birliği'nde Ortak Sınır Denetimleri” başlığını taşıyan ikinci bölümünde, öncelikle Birlik sınırlarında yapılan denetimlerin standartlarını, usul ve kurallarını detaylı bir şekilde ortaya koyan Schengen Sınırlar Kod'u incelenmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren Kod, üçüncü devlet vatandaşlarının dış sınır geçişlerinde sağlamaları gereken koşulları düzenlemektedir. Bu koşullar arasında kişilerin üye devletlerin “*kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine bir tehdit oluşturmaması*”nın sayılmış olması, girişlerin üye devletlerin takdirinde olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte üye devletlerin geçiş izni vermedikleri kişilere yazılı bir ret kararı vermekle yükümlü tutulmuş olmaları ve kişilere söz konusu bu ret kararına karşı itiraz hakkı tanınmış olması Kod'un getirdiği önemli yenilikler arasında yer almaktadır.

Dış sınır denetimleri, Schengen Alanı'na girişi istenmeyen üçüncü devlet vatandaşları hakkındaki bilgilerin ortak bir veri tabanı üzerinden üye devletler arasında paylaşımına olanak veren Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ile desteklenmektedir. Ceza alanında adli ve polisiye işbirliği kapsamında da kullanımda olan SIS'in, 2013 yılında yerini kapasitesi genişletilmiş ve yenilemiş ikinci nesil SIS'e (SIS(II)) bırakması hedeflenmektedir. Çalışmada SIS'in yapılması, işleyişi, Sistem'de yer alan verilerin güvenliği ve kişisel verilerin korunması üye devletlerin sorumlulukları üzerinden incelenmiştir. Üçüncü devlet vatandaşlarına haklarında SIS'e işlenmiş uyarılara karşı başvuruda bulunma hakkı tanınmış olmakla birlikte, uygulamada böyle bir hakkın hayata geçirilmesi zordur. Aynı durum SIS'e benzer bir yapılanma altında geliştirilen SIS(II) için de söz konusudur. Bununla birlikte SIS (II), üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin biri biometrik verilerinin işlenmesi, diğeri haklarında işlenen uyarılara dair bilgi edinme hakkı olmak üzere iki önemli yeniliği barındırmaktadır.

İkinci bölümde son olarak AB dış sınırların etkin denetim ve gözetimi amacıyla kurulan, Avrupa Dış Sınırlar Birimi (FRONTEX) ile yine bu Birim altında oluşturulan Acil Sınır Müdahale Ekipleri (RABIT'ler) ele alınmaktadır. FRONTEX, sınır güvenliği amacıyla düzenlenen ortak operasyonlarda üye devletlerarası eşgüdüm sağlamakla görevli daimi ve özerk bir AB organıdır. Diğer yanda RABIT'ler sadece acil ve olağandışı bir göç baskısına mağruz kalan üye devlete destek sağlamak üzere, sınırlı bir süre için oluşturulan ekiplerdir. Çalışmada ilgili ikincil hukuk düzenlemeleri üzerinden FRONTEX ve RABIT'lerin faaliyet alanları, görev ve sorumlulukları incelenmiştir.

AB dış sınır denetimleri, ortak vize uygulamaları ile tamamlanmaktadır. “Avrupa Birliği'nde Ortak Vize Uygulamaları” başlığını taşıyan III. Bölüm'de öncelikle, vize şartı taşıyan üçüncü devlet vatandaşlarına “Schengen vizesi” verilmesine ilişkin tüm usul ve şartları düzenleyen AB Vize Kodu incelenmiştir. 5 Nisan 2010 tarihinde yürürlüğe giren Kod, vize başvurularında başvuruyu incelemekle sorumlu üye devlet, yetkili merci, gerekli bilgi ve belgeler, usuli süreler, vize harcı, vize tipleri ve vize taleplerinin değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar hakkında detaylı düzenlemeler içermektedir. Özellikle vize taleplerinin üye devletler tarafından hangi sebepler ile reddedileceğine açıklık getirmektedir. Ancak, Schengen Sınırlar Kodu'nda olduğu gibi, başvurucunun “*kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya*

*herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkileri için bir tehdit olarak düşünülmesi*"nin ret sebepleri arasında yer alması, nihai kararın üye devletlerde olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, başvurusu reddedilen kişilere itiraz hakkı tanınmaktadır. Üye devletler vize başvurusunun gerekçeli ret kararını başvurucuya bildirmekle yükümlü tutulmuştur.

Vize Kodu'nun getirdiği önemli yeniliklerden bir diğeri, başvuruçuların biyometrik verilerinin (dijital fotoğraf ve parmak izi) toplanmasıdır. Söz konusu bu veriler başvuruçuya ait kimlik, vize ve seyahat bilgileri ile birlikte 5 yıllık bir süre için Vize Bilgi Sistemi'nde (VIS) kayıt altına alınacak ve yetkili mercilerin (üye devlet konsoloslukları ve Kod'da gösterilen diğer yetkili merciler) erişiminde olacaktır. Geniş çaplı bir IT sistemi olan VIS, henüz sadece beş Kuzey Afrika devletinde yürürlüktedir. 2013 yılında tam olarak işleme girmesi hedeflenmektedir. Çalışmada, SIS'e benzer bir şekilde VIS'in yapılması ve işleyişi, konsoloslukların erişimi, Sistem'de yer alan verilerin güvenliği ve kişisel verilerin korunması üye devletlerin sorumlulukları üzerinden incelenmiştir. VIS'e hakkında veri işlenen üçüncü devlet vatandaşlarının bilgi edinme hakları olduğu gibi, doğru olmayan verilerin düzeltilmesi ve hukuka aykırı kayıt altına alınmış verilerin silinmesini talep etme hakları da bulunmaktadır.

Çalışmada son olarak, Schengen Alanı'nı kendisine tanınan süre sonunda terk etmeyen üçüncü devlet vatandaşlarının sınır dışı edilmelerine ilişkin ortak standart ve usulleri düzenleyen Geri Dönüş Yönergesi ele alınmıştır. 2008 yılında yürürlüğe giren Yönerge, üçüncü devlet vatandaşlarının buldukları üye devletin ülkesini öncelikle gönüllü olarak terk etmelerini, etmemeleri halinde zor kullanılarak çıkarılmalarını öngörmektedir. Yönerge üye devletlere aynı zamanda ilki, üçüncü devlet vatandaşlarının çıkarılma amacıyla özgürlüklerinden yoksun kılınmaları (tutma), ikincisi beş yıllık bir süre için SIS'e haklarında giriş yasağı işlenmesi olmak üzere iki yaptırım sunmaktadır.

## GİRİŞ

Serbest dolaşım kişilerin kendi iradesi ile bulunduğu yerden başka bir yere gitmesini, seyahat etmesini ifade eden bir kavramdır ve prensip olarak yürüyerek veya ulaşım aracı ile yer değiştirebilen kişilerin seyahat özgürlüğüne sahip olması gerekir. Ancak farklı devletlerin egemenliği altında ülkelere bölünmüş olan dünya coğrafyası sınırlı bir seyahat etme olanağı sunmaktadır. Uluslararası hukukta kabul edildiği şekilde ülkesinde bulunduğu devlet ile vatandaşlık veya uyrukluğa bağlı olanların ülkede bulunma, ülke dışına çıkma ve geri dönme hakları bulunurken böyle bir bağı bulunmayan yabancıların devletin ülkesinde bulunması ve giriş-çıkışı belli kurallarla düzenlenmektedir. Bu şekilde seyahat özgürlüğü devlet ile birey arasında temel bir ilişki olarak ele alınmaktadır. Bir yabancıların devletin ülkesinde bulunma hakkına sahip olup olmadığı devletlerin iç hukukuna ilişkin bir meseledir ve devletler kimlerin ülkelere girip kimlerin giremeyeceğine karar verme yetkisine sahiptir.

Avrupa Birliği (AB) malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımını üzerine kurulu Ortak Pazar'da iş gücüne katılanlara bir başka üye devletin ülkesine gitme ve burada ikamet etme hakkı tanıyarak devletlerin sadece kendi vatandaşlarını ülkeye kabul etmelerine ilişkin yükümlülüklerine istisnai nitelikte bir uygulama getirmiştir. İşçiler, serbest meslek sahipleri, iş kuranlar, hizmet sunanlar ve hizmet alanlar olmak üzere pek çok farklı kategoride yer alan üye devlet vatandaşının dolaşım hakkını kapsayan Ortak Pazar zamanla daha sıkı bir bütünleşmeye doğru iç sınırların kaldırıldığı bir İç Pazar'a dönüşmüş, serbest dolaşım bir işgücü meselesi olmanın ötesinde ekonomik üretime katılmayanları içerecek şekilde sosyal haklara ve devamında vatandaşlık hakkına bağlanmıştır. Üye devletlerin ülkesinde ikamet eden ve ekonomik üretime katılan yabancılarla belli haklar sağlamakla birlikte AB'de serbest dolaşım evrensel düzeyde bir hakkın varlığını ifade etmemektedir. İç Pazar'da kişilerin serbest dolaşımını önünde engel oluşturan iç sınırların Schengen işbirliği ile kaldırılmasının fiziki sonucu olarak üçüncü devlet vatandaşlarına Schengen Alanı'nda 3 ayı geçmeyen bir süre için vizesiz dolaşım olanağı sağlamaktadır.

İç Pazar'da kişilerin serbest dolaşımı ile Schengen Alanı'nda vizesiz dolaşım birbiri ile karıştırılan iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk kamuoyunda yer yer vize serbestisi uygulaması AB'de ekonomik anlamda serbest dolaşıma katılım şeklinde algılanmaktadır. Oysaki bu iki kavramın içerikleri birbirinden çok farklıdır. Bu yanlış algılamının altında Birlik içinde kademeli olarak gelişen serbest dolaşımın kişilerin uyrukluğu üzerine kurulu katmanlı bir yapı sergilemesi rol oynamaktadır.

Genel olarak AB'de serbest dolaşımın üç katmandan oluştuğunu söyleyebiliriz. Serbest dolaşımın çekirdeğinde az sayıda sınırlamaya tabi Birlik vatandaşları bulunmaktadır. Birlik vatandaşları arasında ekonomik üretime katılanlar ile katılmayanlar arasında belli bazı farklar korunmuştur. İkinci katmanda bir üye devletin ülkesinde ikamet eden ve ekonomik üretime katılan üçüncü devlet vatandaşları yer almaktadır. Bu kişiler de kendi aralarında uyruklukları bakımından ayrılmaktadır. Bir kısım üçüncü devlet vatandaşları devletlerinin AB ile imzaladığı anlaşmalar uyarınca Birlik vatandaşları ile hemen hemen eşit düzeyde tanınan dolaşım ve ikamet hakkına sahiptirler. Bu şekilde devletleri ile AB arasında herhangi bir anlaşmanın bulunmadığı, bir üye devletin ülkesinde yasalara uygun olarak ikamet eden, çalışan veya uluslararası koruma altında olan üçüncü devlet vatandaşlarının Birlik vatandaşlarına tanınanlardan haklardan daha az düzeyde tanınan haklar ile serbest dolaşıma katılımları söz konusudur. Üçüncü katmanda seyahat amacıyla üye devletlerin ülkesine girişte vizeden muaf tutularak imtiyaz tanınan üçüncü devlet vatandaşları ile vize şartı uygulanan üçüncü devlet vatandaşları bulunmaktadır. Bu kişilerin Birlik vatandaşları için olduğu gibi Schengen Alanı'nda ikamet hakları yoktur ancak kendilerine tanınan süre boyunca vizesiz dolaşım olanağına sahip olmaktadırlar. Üye devletlerin ülkelerinde kurallara uygun olarak bulunmaları, giriş koşullarını yerine getirmiş olmaları, geçerli bir seyahat belgesi ile (gerekli ise) vizeye sahip olmaları, kendilerine tanınan sürenin sonunda buldukları üye devletin ülkesini terk etmeleri gerekmektedir.

Bu çalışmada üçüncü katmanda yer alan üçüncü devlet vatandaşlarının bir üye devletin ülkesine girişi, bulunması ve çıkışını içeren serbest dolaşım incelenmektedir. İnceleme odağını üye devletlerin ülkelerine giriş koşullarına ilişkin kuralları ortaya koyan ortak sınır denetimi ve vize uygulamalarında toplamaktadır. Üye devletlerin ülkesine seyahat etmek isteyen üçüncü devlet vatandaşları Birliğin bu iki alanda çıkardığı düzenlemelere tabidir. Özellikle vize şartı uygulanan üçüncü devlet

vatandaşlarının tabi olduğu vize uygulamaları ele alınmıştır. Nitekim Birlik vize muafiyeti tanıdığı bazı üçüncü devlet vatandaşlarına karşı sınırlarını daha geçirirken bir hale getirirken, bazı üçüncü devlet vatandaşlarına karşı uyguladığı vize şartı ve akabinde gelen denetim rejimi ile korunma duvarlarını yükseltmektedir. Vatandaşlarına vize şartı uygulanan Türkiye yükselen bu duvarın diğer tarafında yer almaktadır.

AB'nin ortak sınır denetimleri ve vize politikası Adalet ve İçişleri'nin bir parçasıdır ve bir yandan Birliğin göç ve iltica politikaları diğer yandan polisiye ve adli işbirliği ile yakından ilgilidir. AB "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanının bileşenleri olarak ortak göç ve iltica politikası ile adli ve polisiye işbirliğine ilişkin kavramlar çalışmanın inceleme alanına ilişkin meseleler ile yakın bağlantısından dolayı gerekli bulunan yerlerde sınırlı bir düzeyde ele alınmıştır. Bunların dışında kendi başlarına çok geniş bir sahaya yayılan düzenleme ve uygulamalardan oluşan bu alanlar çalışmanın kapsamda yer almamaktadır.

Ancak AB'de serbest dolaşımı bütüncül bir yaklaşımla ortaya koyma ve mevcut katmanlar arasındaki farklara açıklık getirme çabasıyla, Birlik vatandaşları ile bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakları incelenmektedir. Nitekim Birlik vatandaşlarının serbest dolaşımı açıklanmadan üçüncü devlet vatandaşlarının tabi olduğu rejime açıklık getirilmesi mümkün olmayacaktır.

Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde öncelikle çekirdek katmanda yer alan Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı ile çalışan, hizmet sunan veya alan, serbest meslek sahibi veya iş sahibi olarak ekonomik üretime katılanların ve aile bireylerinin dolaşım ve ikamet hakları incelenmektedir. Burada dikkat çeken nokta serbest dolaşıma ekonomik amaçlı katılan ve katılmayan Birlik vatandaşları arasında temel bazı farklar korunmakla birlikte serbest dolaşım haklarının vatandaşlık çatısı altında birbirine yakınlaştırılmasıdır.

Benzer bir durum serbest dolaşımın ikinci katmanında yer alan üye devletlerin ülkesinde yasal ikamet eden göçmenler ile uluslararası koruma altında bulunan üçüncü devlet vatandaşları ve aile bireyleri için söz konusudur. Statüleri ve ikamet sürelerine göre değişiklik gösteren bu kişilerin dolaşım ve ikamet haklarının Birlik vatandaşlarına tanınan haklara yaklaştırılma çabası görülmektedir. Türk vatandaşları

AB ile Türkiye arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması kapsamında çalışma, hizmet sunma ve iş kurma amacıyla, devletleri AB ile bu nitelikte bir anlaşma imzalamamış olan üçüncü devlet vatandaşları karşısında ayrıcalıklı dolaşım ve ikamet haklarına sahiptir. Çalışmada Türk vatandaşlarına “*sui generis*” bir statü sağlayan Ortaklık hukukunun serbest dolaşıma ilişkin düzenlemeleri, Katma Protokol ve AB Adalet Divanı’nın kararları çerçevesinde incelenmiştir ve Türk vatandaşlarının Birlik hukukunda yaşanan gelişmelerden ne şekilde etkilendiği açıklanmıştır.

Birinci bölüm kapsamında son olarak üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşımının tabi olduğu ortak sınır denetimleri ve vize uygulamalarının ortaya çıkışı, gelişimi, vizesiz dolaşım olanağını sunan Schengen Alanı’nın oluşumu ve kurucu antlaşmaların ilgili düzenlemeleri incelenmiştir. Çalışma hükümetler arası düzeyde başlayan sınır denetimleri ve vize alanındaki işbirliğinin zaman içinde kademeli olarak gelişimini ve Lizbon Antlaşması ile tek bir yapı altına toplanmasına kadar geçen sürede AB’nin üç sütunu arasında yeniden ele alınma ve düzenlenme sürecini göstermektedir. Ortak sınır denetimleri ve vize politikası AB’de özgürlük, güvenlik ve adalet alanının önemli bileşenleridir. Özellikle 11 Eylül terör saldırılarının ardından üye devletlerin ulusal güvenliğin dışarıdan gelen terör saldırılarının tehdidi altında olduğuna dair algısı sınır denetimlerinin bir risk yönetimi olarak görülmesine yol açmıştır. AB ortak sınır politikası güvenliğin odağını devletlerin merkezlerinden dış sınırlara, ortak vize politikası ise dış sınırlardan üçüncü devletlere taşımıştır. Bu iki alanda Birliğin kararlı adımlar ile ilerlemesi Birlik vatandaşlarının güvenliğinin ve refahının ön planda tutulduğu, iç işlerinde daha sıkı ilişkiler geliştiren bir Birliğe doğru gidilmesinin amaçlandığını göstermektedir.

“Ortak Dış Sınır Denetimleri” başlığını taşıyan ikinci bölümde, iç sınırlardan dış sınırlara taşınan güvenlik odağının dış sınır denetimlerini nasıl yapılandığı ve üçüncü devlet vatandaşlarına uygulanan rejim ikincil hukuk düzenlemeleri üzerinden çözümlenmektedir. Dış sınırlardan geçen herkes, Birlik vatandaşı veya üçüncü devlet vatandaşı, sınır denetimlerine tabidir ancak tabi oldukları usullerde farklılıklar bulunmaktadır. Bu bağlamda üye devletlerin dış sınır denetimlerinde izlemekle yükümlü olduğu ortak standart ve usulleri ortaya koyan Schengen Sınırlar Kodu’nun düzenlenmeleri incelenmiştir.

Dış sınır denetimleri üye devletlerin kişiler, nesnelere ve taşıtlar hakkına otomatik sorgulama işlemi aracılığıyla bilgi elde etmesini sağlayan Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ile desteklenmektedir. Schengen işbirliğinin kalbi olarak tanımlanan SIS, iç sınır denetimlerinin kaldırılmasıyla çıkan güvenlik açığını telafi etme amacıyla kurulan AB veri tabanlarından biridir. 2013 yılında yerini geliştirilmiş ve yenilenmiş SIS(II)'ye bırakması planlanmaktadır. Temel işlevini Schengen Alanı'nda "istenmeyen" yabancıların tespit edilip dışarıda tutulması, iç sınırlarda aranan kişilerin dışarıya çıkışının engellenmesi olarak özetleyebileceğimiz SIS, uygulamada iç sınırlarda adli ve kolluk alanında yürütülen işbirliklerinden ziyade Schengen Sözleşmesi'nin 96. maddesi uyarınca üçüncü devlet vatandaşları hakkında giriş yasağı uygulanması amacıyla kullanılmaktadır. Çalışmada SIS'in yapılanması ve işleyişi incelenmekte, üçüncü devlet vatandaşları hakkında işlenen uyarılar, uyarıların sonuçları ile başvuru yolları açıklanmaktadır. Sistemin kişisel verilerin korunması ve veri güvenliği için öngördüğü düzenlemeler üye devletlerin sorumlulukları çerçevesinde ortaya koyulmuştur. Benzer bir inceleme iki Sistem arasındaki farklar analiz edilerek SIS(II) için de yapılmıştır. Nitekim SIS(II)'nin üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin uyarılar dışında SIS'in yapılanmasını büyük ölçüde koruduğu görülmektedir.

Ortak sınır denetimleri başlığı altında son olarak dış sınırlarda gözetim ve üye devletlerarası yürütülen operasyonel işbirliklerinde eşgüdüm sağlama görevini yürüten Avrupa Dış Sınırlar Birimi'nin (FRONTEX) sınır denetimlerindeki rolü, üye devletler ve üçüncü devletler ile yürütülen işbirlikleri ve çok sayıda üçüncü devlet vatandaşının kaçak yollardan dış sınırlardan girmeye çalışması halinde oluşturulan Acil Sınır Müdahale Ekipleri'nin (RABIT'ler) görev ve faaliyet alanları ele alınmaktadır. Özerk bir AB birimi olan FRONTEX'in güvenlik ve dış sınır denetimlerinin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesindeki rolü gittikçe önem kazanmaktadır ve önümüzdeki yıllarda daha ileri seviyede operasyonlar yürütmesi beklenmektedir.

Çalışmanın "Ortak Vize Uygulamaları" başlığını taşıyan üçüncü bölümünde, 5 Nisan 2010 tarihinde yürürlüğe giren AB Vize Kodu'nun vize alanında getirdiği ortak düzenlemeler ve yenilikler incelenmektedir. Vize başvurusunu incelemekle yetkili üye devletin tayini, başvurularda sunulması gereken bilgi ve belgeler, vize başvurularında incelenmeye alınacak hususlar, başvuruların sonuçlandırılması gibi



alanları düzenleme altına alarak vize işlemlerine netlik kazandıran Kod'un getirdiği en önemli yenilikler arasında vize başvurusundan bulunanların kimliklerin teşhis ve tespitini kolaylaştırmak üzere biometrik özelliklerinin toplanması ile başvurularda alınan kararlara karşı itiraz hakkı getirilmiş olması yer almaktadır. Vize Kodu'nun düzenlemelerinin incelenmesinde özellikle, üçüncü devlet vatandaşlarının yaralanabileceği hak ve olanaklara işaret edilmesi amaçlanmıştır.

Sınır denetimleri SIS ile desteklendiği gibi, ortak vize uygulaması geniş tabanlı bir IT sistemi olan Vize Bilgi Sistemi (VIS) ile desteklenmektedir. 11 Eylül saldırılarının ardından Birliğin vizelerin korunmasına verdiği özel önem üzerine kurulması kararlaştırılan VIS, konsolosluklar arası vizelere ilişkin bilgi alışverişini ve vize başvurularında biometrik veri toplanmasını sağlayan bir haberleşme ağıdır. Çalışmada SIS'in incelenmesinde kullanılan benzer bir yöntem ile öncelikle VIS'in yapılanması ve işleyişi ele alınmakta, ardından konsolosluklar ve diğer yetkili mercilerin erişim koşulları, Sistem'de üçüncü devlet vatandaşlarına ait hangi bilgilerin saklandığı, üye devletlerin sorumlulukları çerçevesinde kişisel verilerin korunması ve veri güvenliğine ilişkin düzenlemeler ayrıntıları ile ele alınmaktadır. Henüz sadece beş Kuzey Afrika devletinden yapılan vize başvurularında kullanılmaya başlanan VIS'e ilişkin en çarpıcı nokta, geçerli bir vize başvurusunda bulunan tüm üçüncü devlet vatandaşlarının kişisel bilgileri ile parmak izlerinin Sistem'de kayıt altına alınıp, 5 yıllık bir süre için saklanacak olmasıdır. Vize başvuru işlemlerinin kolaylaştırılması amacıyla yola çıkan VIS, terör ve ağır suçların ortaya çıkarılması ile sınırlandırılmış olmakla birlikte, güvenlik birimlerinin kullanımına sunulmuştur. Ayrıca Sistem parmak izi ile kimlik teşhisi yapılmasına izin vermektedir. Kişisel verilerin korunması ve veri güvenliğine ilişkin önlemler üye devletlere, bir başka ifade ile Sistemin kullanıcılarına dayanmaktadır.

Üçüncü devlet vatandaşlarının Schengen Alanı'nda serbest dolaşımı, giriş koşullarına ilişkin ortak düzenlemeler ile birlikte çıkışa ilişkin düzenlemeleri de içermektedir. Bir üye devletin ülkesinde kendisine tanınan süreyi aşan veya diğer başka nedenlerle kaçak bulunan üçüncü devlet vatandaşlarının sınır dışı edilmelerinde ilişkin ortak düzenlemeler Geri Dönüş Yönerge'si altında toplanmaktadır. AB'nin ortak geri dönüş politikasının temelini oluşturan Yönerge, üçüncü devlet vatandaşlarının buldukları üye devletin ülkesini öncelikle gönüllü olarak terk etmelerini, etmemeleri halinde zor kullanılarak çıkarılmalarını

öngörmektedir. Bunun sağlanması için üye devletlere iki yaptırım sunulmuştur. İlki, üçüncü devlet vatandaşının çıkarılma amacıyla özgürlüğünden yoksun kılınmasıdır (tutulma), ikincisi SIS'e hakkında giriş yasağının işlenmesidir. Her iki yaptırım bulunduğu üye devletin ülkesinde kalma süresini geçiren üçüncü devlet vatandaşları için oldukça ağır yaptırımlar olarak görülmektedir.

AB ortak sınır denetimi ve vize politikası, dış sınırlardan geldiği düşünülen güvenlik tehdidine karşı gözetim ve denetim merkezli yeni bir sınır güvenlik anlayışı oluşturmaktadır. Çalışma sınır denetimi ve vize alanında son yıllarda yürürlüğe girmiş ve henüz tartışmaya açılmamış olan düzenlemelerin ayrıntılı bir şekilde incelenmesini, özelliklerinin ortaya çıkarılmasını ve sistemin bir bütün olarak gösterilmesini amaçlamaktadır. Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamaları Türkiye'nin, AB'ye aday devlet sıfatıyla, uyum sağlaması beklenen Adalet ve İçişleri politikasının bir parçasıdır. Bu nedenle sınır denetimi ve vize uygulamaların incelenmesi ve tartışmaya açılması Türkiye'nin adaylık sürecinde önem taşımaktadır.

Bir diğer yandan, Türkiye AB ortak sınır denetimleri ve vize politikası karşısında vatandaşlarına vize şartı uygulanan herhangi bir üçüncü devlet konumundadır ve Türk vatandaşları üye devletlerin uyguladıkları sıkı vize rejimi ile karşılaşmaktadır. Çalışma, mevcut AB düzenlemeleri altında Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğünün nasıl kolaylaşabileceğini sorgulamaktadır. Bu kapsamda özellikle üçüncü devlet vatandaşlarının kolluk önlemleri ve teknoloji ile desteklenmiş bir denetim ve vize rejimi karşısında sahip oldukları haklar ve başvuru olanakları araştırılmıştır.

Çalışmada AB'de üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşımı birinci ve ikinci derece kaynaklar kullanılarak incelenmiştir. Birinci derece kaynaklar konuyla ilgili Resmi Gazete'de yayımlanan hukuksal düzenlemelerdir. Kurucu Antlaşmalar, üçüncü devletler ile imzalanan ikili anlaşmalar, Tüzük ve Yönergeler, Avrupa Konseyi, Parlamentosu Kararları ve Komisyon raporları ile AB Adalet Divanı kararları konunun daha objektif ele alınması için öncelikle kullanılmış kaynaklardır. Bu kaynaklar AB tarafından yayımlanan basın duyuruları, uzman raporları, sunumlar ile desteklenmiştir. Bunların yanında ikinci derece kaynak olarak kitap, makale ve bağımsız raporlar yer almaktadır.

## **I. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI**

### **A) Avrupa Birliği Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı**

AB'de kişilerin serbest dolaşımı, bir başka üye devletin ülkesinde çalışma amacıyla yerleşme hakkı ile başlayıp iç sınır denetimlerinin kaldırılması ile genişleyen ve Birlik vatandaşlığına uzanan bir süreçtir. Mevcut Birlik hukuku düzenlemeleri uyarınca üye devletler dolaşım hakkından yararlanan diğer üye devlet uyruklarını ülkelerine kabul etmek zorundadır. Aranacak tek şart kişinin yanında geçerli bir pasaport veya kimlik kartı bulundurmasıdır. Bu açık sınır politikası, Birlik topraklarında yaşayan sıradan vatandaşların hayatlarında belki de AB'nin varlığını en fazla hissettikleri politikalardan biridir. II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da ortaya çıkan iş gücü açığını, iş gücü fazlasının olduğu bölgelerden gelecek kişiler ile kapatma amacıyla ortaya atılan kişilerin serbest dolaşımı, zamanla AB hukukunda geniş bir ekonomik hak, sosyal hak, temel bir insan hakkı ve vatandaşlık hakkına dönüşmüştür.

AB'nin temeli 1952'de yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (AKÇT) ile 1958'de yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM, AAET) Antlaşmalarına dayanmaktadır. "Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalar" olarak da adlandırılan bu üç Antlaşma'nın tamamı, kişilerin ekonomik temelli serbest dolaşımına ilişkin düzenlemeler içermektedir. AKÇT ve EURATOM Antlaşmaları serbest dolaşım hakkını sadece düzenleme getirdikleri sektörde çalışanlara tanımlamıştır. AET Antlaşması ise, üye devletler arasında gümrük vergileri ve miktar sınırlamaları gibi ticari sınırlamaların kaldırıldığı ve malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına dayalı bir "Ortak Pazar" kurmuş ve kişilerin serbest dolaşımını diğer tüm ekonomik sektörlerde çalışanlar için öngörmüştür. 1987'de yılında Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girmesiyle, Ortak Pazar'ın serbest dolaşımın önündeki tüm

engellerin kaldırıldığı bir “İç Pazar”<sup>1</sup>a dönüşme süreci başlamıştır. Kişilerin serbest dolaşımının önündeki ana engellerden biri sınır denetimleridir. Bu süreç içinde üye devletler iç sınırlarda denetimleri kaldıran Schengen işbirliğini geliştirmişlerdir<sup>2</sup>.

İç Pazar’da yaşanan önemli gelişmelerden bir diğeri 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması’nın “Avrupa Birliği”ni (AB) kurmuş, AET’nin adını “Avrupa Topluluğu” (AT) olarak değiştirmiş ve AT’ye “Birlik Vatandaşlığı” başlığı altında yeni bir bölüm ekleyerek tüm üye devletlerin uyrukları için bir “AB vatandaşlığı” tesis etmiş olmasıdır<sup>3</sup>. Maastricht Antlaşması AB vatandaşlarına İç Pazar’da dolaşım, ikamet ve çalışma hakkı sağlarken<sup>4</sup>, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması “özgürlük, güvenlik ve adalet”in tesis edildiği ortak bir AB alanı sunmuştur<sup>5</sup>. 1 Aralık 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması<sup>6</sup> ile AB, AT’nin yerine geçerek tüm hak ve yükümlülüklerini devralmıştır<sup>7</sup>. “Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma” (AB’yi Kuran Antlaşma) ve “Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma” (AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma) olmak üzere Lizbon’u oluşturan her iki Antlaşma özgürlük güvenlik ve adalet alanı içinde Birlik vatandaşlarının güvenliğini sağlayarak kişilerin serbest dolaşımının kolaylaştırılması hedefini korumaktadır<sup>8</sup>. AB’yi Kuran Antlaşma’nın 3. maddesi Birliğin vatandaşlarına dış

<sup>1</sup> “Tek Pazar” olarak da ifade edilen “İç Pazar” veya “Ortak Pazar” aynı kavramı tanımlamak için kullanılan terimlerdir. Lizbon Antlaşması’nda “Ortak Pazar” yerine sadece “İç Pazar” ifadesi geçmektedir. Bu çalışmanın tamamında Antlaşma ile terim birliği sağlayacak şekilde “İç Pazar” ifadesi kullanılmıştır. Bkz. Ünal Tekinalp, “Avrupa’nın Bütünleşme Sürecinde Aşamalar”, Avrupa Birliği Hukuku, Katkıda Bulunanlar: Yeşim M. Atamer/ Bertil Emrah Oder/ Burak Oder/ Gül Okutan, Beta, 2.Bası, İstanbul, 2000, syf. 13; Catherine Barnard, The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms, Oxford University Press, New York, 2004, syf. 12

<sup>2</sup> Çalışmanın I. Bölümünün, C. Başlığı Ortak Sınır Denetimi ve Vize Politikası altında detaylı olarak ele alınan olan Schengen işbirliği, 1985 tarihli Schengen Anlaşması ve 1990 tarihli Schengen Anlaşması’nı Yürürlüğe Koyan Sözleşme’ye dayanmaktadır ve taraf devletlerin iç sınır denetimlerinin kaldırılmasıyla çıkan güvenlik açığını dış sınır denetimlerinde geliştirilen ortaklık ile gidermeyi amaçlamaktadır. İşbirliği kurulduktan sonra varlığını bir süre AB/AT yapılanması dışında, uluslararası anlaşmalara dayalı olarak sürdürmüştür.

<sup>3</sup> Bu şekilde Birlik vatandaşlığı fikrinin hayata geçirilmesi, bireyin salt ekonomik bir bağlamda değil ama daha geniş bir kapsamda ele alındığı göstermektedir. Nitekim Topluluğun adından “ekonomik” kelimesinin çıkarılması ekonomik olmayan meselelerinde bu yapı içinde ele alınacağını habercisi kabul edilmiştir. Bkz. Friedl Weiss and Frank Wooldridge, Free Movement of Persons within the European Community, 2nd edition, Kluwer Law, The Netherlands, 2007, syf. 3

<sup>4</sup> Treaty on European Union, OJ C 191, 29 July 1992, Madde 8- 8e

<sup>5</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing The European Community and Related Acts, OJ C 340, 10 November 1997, Madde 73i

<sup>6</sup> Lizbon Antlaşması’nın tam adı; “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu’nu Kuran Antlaşma’yı Tadil eden Antlaşma” olarak geçmektedir. Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, (2008/C 115/01), OJ L 115/1, (09.05.2008)

<sup>7</sup> Çalışmada sadece gerekli olan yerlerde AT’nin kullanılmasının dışında, AB ifadesi kullanılmaktadır.

<sup>8</sup> AB’yi Kuran Antlaşma (Treaty on European Union), Giriş, Madde 3; AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union), Madde 67

sınır denetimleri, iltica (sığınma)<sup>9</sup>, göç, suçla mücadele ve suçun önlenmesine ilişkin gerekli önlemler ile birlikte kişilerin serbest dolaşımının teminat altında alındığı iç sınırları kaldırılmış bir özgürlük güvenlik ve adalet alanı sunduğunu ifade etmektedir. İç Pazar, AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın altında yerini almıştır<sup>10</sup>. Birlik vatandaşlarının dolaşım hakkı aynı zamanda Antlaşmalar ile eşi hukuki değerinde kabul edilen AB Temel Haklar Şartı<sup>11</sup> ile desteklenmiştir. İç Pazar, Lizbon Antlaşması sonrasında da, AB bütünleşmesinin önemli bir unsuru olmaya devam etmektedir.

Kişilerin serbest dolaşımı, tüm kurucu antlaşmalarda üye devletlerin uyruklarına bir hak olarak tanınmıştır ve hakkın hayata geçirilmesi önemli sayıda ikincil hukuk düzenlemesi ve AB Adalet Divanı içtihatları desteklemiştir. Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu serbest dolaşıma ilişkin ikincil hukuk düzenlemeleri (tüzük ve yönergeler<sup>12</sup>) üzerinde olağan yetkilerini kullanmışlardır<sup>13</sup>. Adalet Divanı kararlarında kurucu antlaşmaların serbest dolaşıma

<sup>9</sup> AB düzenlemelerinde İngilizce "asylum", Fransızca "asile" olarak geçen kavramı Türkçe'de "iltica" karşılamaktadır. Bu çalışmada iltica, sığınma kavramını da içerecek şekilde kullanılmıştır.

<sup>10</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 26

<sup>11</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2010/C 83/02), (30.03.2010), Madde 45(1)

<sup>12</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 288. maddesi (eski AT Antlaşması Madde 249) AB'ye ilişkin yetkilerin kullanılması için kurumlar tarafından çıkarılan ikincil hukuk düzenlemelerini (türev kaynaklar); tüzükler (directives; des directives), yönetmelikler (regulations; des règlements), kararlar (decisions; des décisions), tavsiyeler (recommendations; des recommandations) ve görüşler (opinions; des opinions) olarak göstermiştir. Tüzükler genel kapsamlıdır, bütün unsurları ile bağlayıcıdır ve bütün üye devletlerde doğrudan uygulanır. Yönergeler sonuçları açısından her muhatap üye devleti bağlar ancak şekil ve yöntem seçimi ulusal makamlara bırakılmıştır. Kararlar muhatapları için bütün unsurları ile bağlayıcıdır. Tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir.

<sup>13</sup> AB'nin işleyişini sağlayan yedi ana organ vardır: Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi (The European Council; le Conseil européen); Bakanlar Konseyi (The Council of Ministers; le Conseil des Communautés européennes), Avrupa Komisyonu (Commission; La Commission européenne), Avrupa Parlamentosu (The European Parliament; Le Parlement européen), Avrupa Birliği Adalet Divanı (The Court of Justice of the European Union; La Cour de justice), Sayıştay (The Court of Audit; La Cour des comptes européenne) ve Avrupa Merkez Bankası'dır (European Central Bank). Bu yedi ana kurumdan dördü (Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı) AET ve EURATOM Antlaşmaları'nda düzenlenmiştir. 22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması ile kurulmuş olan Sayıştay, Maastricht Antlaşması ile kurum haline getirilmiştir. Kurumların sayıldığı eski AT Antlaşması'nın 7. maddesinde yer almayan Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi ile Avrupa Merkez Bankası'na kurum statüsü Lizbon Antlaşması ile verilmiştir. AB Konseyi'ne başkanlık etmek üzere Daimi Konsey Başkanlığı ile Birliğin dış işlerini yürütecek AB Dışişleri ve Güvenlik Yüksek Temsilciliği oluşturulmuştur. Lizbon Antlaşması ayrıca Avrupa Adalet Divanı'nın adını Avrupa Birliği Adalet Divanı olarak değiştirmiştir. AB kurumları yasama, yürütme ve yargı organları arasında bulunan kuvvetler ayrılığı prensibi ile çalışmaz. Kurumların işleyişinde temel alınan Birlik içinde farklı menfaatlerin temsil edilmesi ve aralarında bir denge oluşturulmasıdır. Bkz. Damian Chalmers, Christos Hadjiemmanuil, Giorgio Monti, Adam Tomkins, European Union Law, Cambridge University Press, New York, 2006, syf. 87. Ancak her ne kadar kesin çizgiler ile ayrılmasalar da, genel olarak her kurum ağırlıklı biçimde belli bir işlevi üstlenmiştir. Üye devletleri ve menfaatlerini temsil eden Bakanlar Konseyi'nin öncelikle yasama, Birlik menfaatini göz önünde tutan Komisyon'un ise yürütme görevi yaptığını söylemek mümkündür. Üye devletlerin halklarını temsil eden Parlamento daha çok bir denetim organı olarak varlık göstermekle birlikte, Lizbon Antlaşması ile

ilişkin hükümlerini yorumlayarak, bu hükümlere dayanan ikincil hukuk düzenlemelerinin geçerliliklerini ele alarak ve aynı zamanda yorumlayarak serbest dolaşımın içeriğini belirlemiştir<sup>14</sup>. İşçiler, hizmetlerin serbest dolaşımı ve yerleşme hakkından faydalanalar ile aile bireyleri hakkında verilen hükümler, İç Pazar'a daha geniş düzeyde katılım sağlamıştır. Önceleri sadece üye devletlerden gelen işçiler ile aile bireyelerine Avrupa işgücü piyasalarında yer açan serbest dolaşım hakları, zamanla ikincil hukuk düzenlemeleri ve Adalet Divanı içtihatları ile öğrencilere, emeklilere ve Birlik vatandaşlarına tanınan haklar ile genişlemiştir. Serbest dolaşıma katılan kişiler sosyal haklar ile desteklenmiş<sup>15</sup>, ayrımcılık yasağı ile korunmuştur.

## 1) Vatandaşlık Hakkı Olarak Serbest Dolaşım

### (a) Birlik Vatandaşlığı

Birlik vatandaşını, “bir üye devletin uyruklüğünü taşıyan herkes” olarak tanımlayan AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 20. maddesi (eski AT Antlaşması madde 17), Antlaşma'nın hükümlerinde ve bu hükümlerin hayata geçirilmesi için çıkarılan düzenlemelerde gösterilen “sınır ve koşullar”da tüm Birlik vatandaşlarının “üye devletlerin ülkelerinde serbest dolaşım ve ikamet etme hakkı”na sahip olduğunu öngörmektedir. Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığın yerini almamakta ancak onu tamamlamaktadır. Kimlerin bir üye devletin vatandaşlığına sahip olduğunun tespiti ilgili üye devletin ulusal hukukuna bırakılmıştır<sup>16</sup>.

Birlik hukuku, Birlik vatandaşlarına serbest dolaşım konusunda iki önemli hak sağlamaktadır. Bunlar; (1) sınır denetimlerinden muaf olma, (2) her üye devletin ülkesinde eşit muamele görme hakkıdır<sup>17</sup>. Sınır denetimleri muafiyetini Schengen

---

zaman içinde artan yasama hakları güçlendirilmiştir. Hukukun temsili ve Birlik hukukuna uygunluğun sağlanması Adalet Divanı'na bırakılmıştır. Bkz. İbrahim S. Canbolat, Avrupa Birliği Uluslararası Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal Jeopolitik Analiz ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler, Alfa Yayınları, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul, 2002, syf. 162

<sup>14</sup> Weiss/Wooldridge, syf. 8

<sup>15</sup> AB'de kişilerin serbest dolaşımı, sosyal bir kavram olmayıp ekonomik bir kavram olmakla beraber; emekliliğin ve emekli maaşlarının aktarılması, işsizlik sigortası ile diğer hak ve menfaatlardan yararlanılması, aile bireyelerinin eğitim ve barınması gibi bir dizi sosyal içerikli sorunlar doğurmaktadır. Üye devlet vatandaşlarının serbest dolaşım haklarından yararlandıkları sırada ortaya çıkan bu gibi sosyal meseleler, Birlik düzeyinde işgücünün serbest dolaşımı kapsamında ele alınmaktadır. Bkz. “*Free movement of workers*”, Eurofond, www.eurofond.europa.eu. (21. September.2011)

<sup>16</sup> “*Declaration on Nationality of a Member State*”, annexed to the Final Act adopting the Treaty on European Union Official Journal of the European Communities, (92/C 191/01), 29.7.92, No C191/1

<sup>17</sup> Robin C. A. White, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2004, syf. 137

işbirliği sağlamıştır. Eşit muamele, AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 18. maddesinde (eski AT Antlaşması madde 12) düzenlenen milliyete dayalı ayrımcılık yasağı ile teminat altına alınmaktadır. Antlaşma'nın vatandaşlığa ilişkin düzenlemeler için "Ayrımcılık Yasağı ve Birlik Vatandaşlığı" Başlığı'nı kullanmış olması, Birlik vatandaşlarının AB hukukundan kaynaklanan hakları bakımından eşit muameleyle verilen önemi göstermektedir. Bununla birlikte Antlaşma'da gösterilen şart ve sınırlandırmalar saklı tutulmuştur<sup>18</sup>.

Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım haklarının genişlemesinde bir diğer önemli etken Adalet Divanı'nın içtihatlarında ikamet hakkı ve sosyal haklar gibi bazı hakların kullanılmasını gittikçe daha az ekonomik faaliyette bağlamış olmasıdır<sup>19</sup>. Birlik vatandaşlığının anlamını ele aldığı *Martinez Sala* kararında Divan, vatandaşlıktan kaynaklanan yasal ikamet hakkını tespit ettikten sonra Birlik vatandaşlarının ülkesinde buldukları üye devletin uyrukları ile eşit muamele görme hakları olduğunu<sup>20</sup>, ekonomik faaliyette bulunmayanların bir başka üye devletin ülkesinde ikametine ilişkin *Grzelczyk* kararında vatandaşlığın üye devletlerin uyruklarının temel statüsü olduğunu açıklamıştır<sup>21</sup>. İkamet hakkını vatandaşlık statüsüne dayandırdığı *Baumbast* kararında, ikamet izninin her Birlik vatandaşının doğrudan hakkı olduğu ifade etmiştir. Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce ikamet izinlerini kişinin ekonomik faaliyette bulunmasına bağladığı kararlarından farklı olarak *Baumbast* kararında Divan, tüm Birlik vatandaşlarının üye devletlerin ülkelerinde dolaşım ve ikamet hakkı olduğuna hükmetmiştir<sup>22</sup>.

Adalet Divanı'nın bu kararları ile Birlik vatandaşlığı serbest dolaşım ve ikamet hakkı için bir temel dayanak teşkil etmeye başlamıştır. Şöyle ki, serbest dolaşım artık ekonomik bir faaliyette bulunma amacı veya diğer başka bir amacı gerçekleştirmenin tamamlayıcı hakkı olarak değil, karşımıza başlı başına temel bir hak olarak

<sup>18</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 21(1); Adalet Divanı kararlarında serbest dolaşım ve eşit muamele hakkında getirilen her şart ve sınırlandırmaların Birlik Hukuku'nun genel prensipleri, özellikle de orantılılık ve temel haklar prensipleri ile uyumlu olmasını aramaktadır. Bkz; Eleanor Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union*, Kluwer Law, Netherlands, 2007, syf.143

<sup>19</sup> White, syf. 138

<sup>20</sup> Case C-85/96, *Maria Martinez Sala v Freistaat Bayern*, (12 May 1998), ECR I-2691, parag.(62),(63),(64)

<sup>21</sup> Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la Neuve*,(20 September 2001), ECR I-6193, parag.(31)

<sup>22</sup> Case C-413/99, *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*, (17 September 2002), ECR I-7091, parag.(76),(83),(84)

çıkılmaktadır<sup>23</sup>. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 20. maddesi Birlik vatandaşları için öngördüğü dolaşım ve ikamet özgürlüğünü herhangi bir ekonomik faaliyette bulunup bulunmamlarına bağlamamaktadır. Maddede ifade edilen sınır ve koşulların kapsamının oldukça dar olduğu göz önünde tutulduğunda, üye devletlerin neredeyse Birlik vatandaşlarına uyguladıkları herhangi bir ulusal göç denetiminin söz konusu olmadığını söylemek mümkündür<sup>24</sup>. Bu bağlamda vatandaşlık, İç Pazar'da ekonomik faaliyette bulunma amacıyla serbest dolaşıma katılım hakkından farklı, üye devletlerin uyrukları için "bağımsız bir serbest dolaşım hakkı" yaratmaktadır<sup>25</sup>. Vatandaşlığa dayalı serbest dolaşım ile ekonomik üretime dayalı serbest dolaşım arasındaki önemli farklar korunmuştur, ekonomik amaçlı serbest dolaşıma katılanlara daha geniş düzeyde haklar tanınmaktadır<sup>26</sup>.

### (b) Birlik Vatandaşları ve Aile Bireyleri

Birlik vatandaşları ve aile bireylerinin AB'de serbest dolaşım ve ikamet hakları 2004/38/AT sayılı Yönerge<sup>27</sup> altında düzenlenmektedir. AB'de kişilerin serbest dolaşımına ilişkin en önemli düzenleme olarak tanımlayabileceğimiz 2004/38/AT sayılı Yönerge bu alanda çıkarılmış düzenlemelere bütünlük getirmek üzere işçi ve işçi aileleri, serbest meslek sahipleri, öğrenciler ve ekonomik üretime katılmayan kişilerin serbest dolaşım ve ikamet haklarını düzenleyen bir dizi AB/AT düzenlemesini ilga etmiştir<sup>28</sup>. Giriş bölümünün (3). paragrafında, Birlik

<sup>23</sup> Patricia Conlan, "Citizenship of the Union: the Fundamental Status of Those Enjoying Free Movement?", ERA Forum, Volume 7, Number 3, Springerlink, September 2006, syf. 353, 346

<sup>24</sup> Thomas Gross, "Integration of Immigrants: The Perspective of European Community", European Journal of Migration and Law:7, Netherlands, 2005, syf. 148

<sup>25</sup> Francis G. Jacobs, "Citizenship of the European Union-A Legal Analysis", European Law Journal, Vol.13, No.5, September 2007, syf. 595

<sup>26</sup> White, syf. 138

<sup>27</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158/77, (30.04.2004); Directive 2004/38/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158/77, (30.04.2004)

<sup>28</sup> Directive 2004/38/EC, parag.(3),(4); 2004/38/AT sayılı Yönerge, Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 1612/68/AET sayılı Tüzüğün iki maddesi (Madde 10 ve 11) ile toplam dokuz adet yönergeyi ilga etmiştir. Bu şekilde Birlik vatandaşlarının dolaşım hakkına ilişkin düzenlemeler sadeleştirilmiş ve kolaylaştırılmıştır. İlga edilen Yönergeler; kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı deregasyonlarına ilişkin 64/221/AET sayılı Yönerge; üye devletlerin işçi ve ailelerinin Topluluk'da dolaşım ve ikametgah kısıtlamalarının kaldırılmasına ilişkin 68/360/AET sayılı Yönerge; işçilerin çalıştıkları üye devletin ülkesinde kalma haklarına ilişkin 72/194/AET sayılı Yönerge; yerleşme hakkı ve hizmet bakımından üye devlet uyruklarının Topluluk içinde dolaşım ve ikametgah kısıtlamalarının



vatandaşlığının serbest dolaşım ve ikamet haklarını kullanan üye devlet uyruklarının “temel statüsü” olması gerektiğini ifade eden Yönerge’nin temel amacı, bu hakları basitleştirmek ve güçlendirmektir. Birlik vatandaşlarının üye devletlerin ülkelerine girişlerinin reddi ve ikamet izinlerinin iptalinin sınırlarını daraltmak, haklarını kullanmalarını cesaretlendirmek ve ikamet izinlerine ilişkin formaliteleri azaltarak aile bireylerinin durumuna açıklık getirmektir diğer amaçları arasında yer almaktadır.

### (i) Aile Kavramı

2004/38/AT sayılı Yönerge’nin getirdiği en önemli yeniliklerden biri Birlik vatandaşlarının aile bireylerini geniş bir aile tanımı altında koruma altına almış olmasıdır. Keza aile kavramı Birlik hukukunda serbest dolaşım bakımından her zaman dikkate alınmıştır. Aile birleşmelerinin söz konusu olmadığı hallerde kişiler serbest dolaşım haklarını kullanamayacak veya kullanmaktan imtina edeceklerdir<sup>29</sup>. Bu nedenle aile hayatının korunması ve devamının sağlanması serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılmasında önemli bir etkidir. Ayrıca aile hayatının korunması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 8. maddesi ile de teminat altına alınmıştır ve Adalet Divanı’nın yerleşmiş içtihadı uyarınca Sözleşme’de düzenlenen haklar Birliğin dayandığı temel haklar arasındadır<sup>30</sup>. Yönerge ile ayrıca AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 18. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağı bütün Birlik vatandaşları ve onların aile bireyleri için geçerli olacak şekilde genişletilmiş olmaktadır.

Yönerge’nin 2. maddesi uyarınca aile Birlik vatandaşının nikâhlı eşi, 21 yaş altında olan veya bakmakla yükümlü olduğu çocukları, eşinin veya kendisinin bakmakla yükümlü olduğu üst soy akrabalarından oluşmaktadır. Bu kişiler dışında Yönerge aile kavramını iki alanda verdiği kabul ile genişletmiştir. Öncelikle ulusal hukuka uygun “kayıtlı birliktelikler”de (registered partnership/partenariat enregistré)

---

kaldırılmasına ilişkin 73/148/AET sayılı Yönerge; istihdamın son bulmasının ardından kalma hakkına ilişkin 75/34/AET sayılı Yönerge; serbest meslek çalışanı olarak işi bıraktıktan sonra bir üye devletin ülkesinde kalma hakkını kullanan üye devlet uyruklarının aile fertlerini 64/221/AET sayılı Yönerge kapsamına alan 75/35/AET sayılı Yönerge; ikamet izni hakkına ilişkin 90/364/AET sayılı Yönerge; mesleki faaliyetleri son bulan serbest meslek sahipleri ve çalışanlarının ikamet hakkına ilişkin 90/365/AET sayılı Yönerge; öğrencilerin ikamet hakkına ilişkin 93/96/AET sayılı Yönerge’dir.

<sup>29</sup> Nicola Rogers/Rick Scannell, *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*, Sweet and Maxwell, London, 2005, syf. 149

<sup>30</sup> Case 60-00, *Carpenter v Secretary of State for the Home Department*, (2002) ECR I-6279, parag.(38),(41); AİHS yabancılara taraf devletlerin ülkelerine giriş ve ülkelerinde kalma hakkı vermemektedir ancak kişinin yakın aile bireylerinin yaşadığı bir ülkeden çıkarılması 8(1). maddesinde garanti altına alınan aile hayatına saygıyı zedelemektedir (Case 60-00, parag.(42)).

birlikte yaşanan kişiyi, 21 yaş altı ve bakmakla yükümlü olduğu çocukları ve bakmakla yükümlü olduğu üst soy akrabalarını aile bireyi kapsamına almıştır. Ancak kişilerin ülkesinde buldukları üye devletin ulusal hukukunda kayıtlı birlikteliklere evlilik ile aynı muameleyi yapması şartı aranmaktadır. İkinci olarak, Birlik vatandaşlarının üçüncü devlet vatandaşı olan aile bireylerinin, Birlik vatandaşı aile bireyleri gibi dolaşım ve ikamet haklarından yararlanmaları öngörülmüştür<sup>31</sup>. Bu şekilde, Birlik vatandaşlarının bir üçüncü devlet uyrukluğunda olan yakın aile bireyelerine bu alanda daha fazla özgürlük tanınmaktadır.

Yönerge'nin 2. maddesinde aile bireyi olarak tanımlanmamış olmakla birlikte, Birlik vatandaşının geldiği ülkede bakmakla yükümlü olduğu veya ev halkından biri olan veya ağır sağlık sorunları nedeni ile kesinlikle Birlik vatandaşının kişisel bakımına ihtiyaç duyan üçüncü devlet vatandaşı aile bireyleri ile Birlik vatandaşının sağlam bir beraberlik yaşadığı hayat arkadaşlarının (partner/partenaire) ülkeye giriş ve kalışlarının üye devlet tarafından kolaylaştırılacağı düzenlenmektedir (madde 3(2)).

### (ii) Üye Devletin Ülkesine Giriş

Birlik vatandaşları ve aile bireyleri, uyrukluğunda oldukları üye devlet tarafından kendilerine verilen pasaport veya kimlik kartları ile diğer üye devletlerin sınırlarından herhangi bir sınır denetimine tabi olmadan geçme hakkına sahiptir<sup>32</sup>. Geçerli bir ikametgâh izni kartı sahibi üçüncü devlet vatandaşı aile bireyine, Yönerge'nin 5. maddesi uyarınca vize muafiyeti uygulanmaktadır. Örneğin, Çek Cumhuriyetinde ikamet eden ve bir Rus vatandaşı ile evli olan bir İtalyan vatandaşının eşi ile birlikte İngiltere'ye gitmek istemesi halinde, ikamet izni sahibi

<sup>31</sup> Directive 2004/38/EC, parag.(5)

<sup>32</sup> AB'de vatandaşlığın önemli göstergelerinden biri olan ortak pasaport kullanımı söz konusu değildir. Sınırların kademeli olarak kaldırılmasını ve bunun devamı olarak pasaport birliğinin sağlanması, Belçika Başbakanı Leo Tidemans tarafından Avrupa Konseyi'ne sunulan ve "Tidemans Raporu" olarak da anılan 1972 tarihli raporda önerilmiştir. Bkz. "European Union", Report by Mr. Leo Tidemans to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, syf. 26. Ancak 1972 yılından bu yana Birlik içinde ortak pasaport kullanımı üzerinde uzlaşma sağlanmamıştır. ABD'de yaşanan 11 Eylül terör saldırılarının ardından, Birlik vatandaşlarının sınır geçişlerini kolaylaştırmak ve güvenliği sağlamak amacıyla, üye devletler tarafından verilen pasaport ve seyahat belgelerinde yer alan biyometrik ve güvenlik özelliklerinin standartlarına ilişkin 2252/2004/AT sayılı Tüzük çıkarılmıştır. Pasaport ve seyahat belgelerinde sahteciliğin engellenmesini amaçlayan Tüzük, Birlik vatandaşlarının pasaport veya seyahat belgelerine fotoğraf ve parmak izinden oluşan biyometrik özelliklerin eklenmesini öngörmektedir. Bkz. Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States, OJ L 385, (29.12.2004), Madde 1

Rus eşin vizeye ihtiyacı olmayacaktır<sup>33</sup>. Bununla birlikte geçerli bir ikametgâh izni kartı sahibi olmayan ve vize şartı uygulanan üçüncü devlet vatandaşı aile bireylerinin giriş vizesi almaları gerekmektedir. Ancak bu durumda üye devletlerin ücretsiz, hızlandırılmış prosedür ile her türlü kolaylığı sağlayarak vize vermeleri öngörülmüştür. Bu şekilde bir Birlik vatandaşının aile bireyi olan üçüncü devlet vatandaşlarına tanınan “vize alma hakkı”, onları bu hakkın tanınmadığı diğer üçüncü devlet vatandaşlarından ayrılmaktadır<sup>34</sup>.

### (iii) İkamet Hakkı

2004/38/AT sayılı Yönerge'nin ekonomik faaliyette bulunmak üzere serbest dolaşıma katılan Birlik vatandaşları ile ekonomik faaliyette bulunma amacı taşımayan Birlik vatandaşlarının ikamet haklarında farklılıkları koruduğu görülmektedir. Yönerge'nin 6(1). maddesi tüm Birlik vatandaşlarının 3 ayı geçmeyen bir süre için, herhangi bir formaliteye veya şarta bağlı olmadan sadece bir kimlik veya pasaport ile bir başka üye devletin ülkesinde ikamet etme hakkı vermektedir. Geçerli bir pasaport bulundurması ve Birlik vatandaşı ile birlikte olması veya ona katılıyor olması halinde bu hak üçüncü devlet vatandaşı aile bireyleri için de geçerlidir (madde 6(2)).

Ancak 3 ayı geçen bir süre için ekonomik faaliyette bulunma amacı taşımadan bir başka üye devletin ülkesinde kalmak isteyen Birlik vatandaşlarının kendileri ve aile bireyleri için bir takım şartlar öngörülmektedir. Bu bağlamda Yönerge'nin 7 (1). maddesi, 3 aydan fazla kalma şartı taşıyan Birlik vatandaşlarını dört grupta toplamaktadır. Bunlar; (1) ekonomik üretime katılanlar, (2) ekonomik üretime katılmamakla birlikte geniş kapsamlı hastalık sigortası ile birlikte kendileri ve aile bireyleri için yeterli geliri olanlar, (3) öğrenciler, (4) bu ilk üç gruptan birinde yer alan Birlik vatandaşının aile bireyi olan Birlik vatandaşlarıdır<sup>35</sup>. 3 ayı geçen ikamet izni Birlik vatandaşlığından kaynaklanan bir hak olduğu için, 3 aydan daha uzun süren kalışlarda üçüncü devlet vatandaşı aile bireyine Birlik vatandaşı tarafından

<sup>33</sup> “The Commission issues report on the application of the Directive”, Memo/08/778, Brussels, 10/12/2008, syf.4 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/778&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)(26/08/2010)

<sup>34</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the guidance for better transportation and application of Directive 2004/38/EC on the rights of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2009) 313 final, Brussels, (02.07.2009), syf.6

<sup>35</sup> Gross, syf. 148

eşlik edilmesi gerekmektedir<sup>36</sup>. Ayrıca “ikametgâh kartı” (residence cart/carte de séjour) almaları öngörülmüştür<sup>37</sup>. Birlik vatandaşlarının ikametgâh kartına ihtiyaçları yoktur, sadece talep edilmesi halinde ilgili makamlara kayıt yaptırılmaları gerekebilmektedir<sup>38</sup>.

2004/38/AT sayılı Yönerge'nin getirdiği bir başka önemli yenilik, 5 yıl kesintisiz olarak Yönerge'de düzenlenen şartlarda, bir üye devletin ülkesinde oturmuş olan Birlik vatandaşları ve aile bireylerine “daimi ikametgâh hakkı” (right of permanent residence; droit de séjour permanent) getirmiş olmasıdır. Bu hak Birlik vatandaşı ile aynı 5 yıllık sürede birlikte bulunması şartıyla üçüncü devlet vatandaşı aile bireyleri için de geçerlidir. Başvurmaları halinde kendilerine 10 yılda bir otomatik yenilenen bir “sürekli ikametgâh kartı” (permanent residence card/carte de séjour permanent) sağlanmaktadır<sup>39</sup>. Ekonomik amaçlı serbest dolaşım hakkından yararlanan Birlik vatandaşlarının, gittikleri üye devletin ülkesinde işçi veya serbest meslek sahibi olarak çalıştıkları süre boyunca ikamet etme hakları bulunmaktadır.

#### **(iv) Hakkın Son Bulması**

Birlik vatandaşlarının ve aile bireylerinin ikamet haklarının sona ermesi Yönerge'de açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Kural olarak Birlik vatandaşının ikamet ettiği üye devletin ülkesini terk etmesi veya ölmesi, eşinden boşanması, evliliğin butlanı veya kayıtlı birlikteliğin sona ermesi, Birlik vatandaşı olan aile bireylerinin ikamet hakkını, bazı şartlar aranmış olmakla birlikte, sona erdirmemektedir. Üçüncü devlet vatandaşları için ise Birlik vatandaşlarına kıyasla daha sıkı şartlar aranmıştır ama onlar için de hakkın otomatik olarak son bulması söz konusu değildir (madde 12, 13).

3 aylık ikamet izni sahipleri için (iş arayan kişiler hariç) sürenin dolması, daha uzun süreli ikamet izni sahipleri için iznin şartlarının artık karşılanmaması, daimi ikametgâh izni sahibinin 2 birbirini takip eden yıl üye devletin ülkesinde bulunmamasının ikamet hakkını sona erdiren sebepler olarak görülmektedir<sup>40</sup>. İkamet

<sup>36</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 7(2)

<sup>37</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 9(1), 10(1): İkametgâh kartı bir seferde en fazla 5 yıllık bir süre için geçerlidir.

<sup>38</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 8(1)

<sup>39</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 16, 20(1)

<sup>40</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 14, 16(4); Pieter Boeles/Maarten Den Heijer/Gerrie Lodder/Kees Wouters, European Migration Law, Intersentia, Antwerp, 2009, syf. 57

hakkının sona ermesinin bir diğer sebebi kişinin kamu düzeni, sağlığı ve güvenliğine dayanan sebepler ile sınır dışı edilmesi veya giriş yasağı ile belli bir süreliğine veya daimi olarak üye devletin ülkesinde kabul edilmemesidir<sup>41</sup>. Öte yandan, bir üye devletin ülkesinde ekonomik amaçlı bulunan Birlik vatandaşları (işçi, serbest meslek sahibi veya iş arayan) ve aile bireylerinin hiç bir şart altında sınır dışı edilmeleri söz konusu değildir (madde 14(4)).

## 2) Ekonomik Amaçlı Serbest Dolaşım

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın IV. Başlığı: "Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı" altında düzenlenen kişilerin ekonomik amaçlı serbest dolaşımı, İç Pazar'ın üzerine kurulu olduğu dört temel özgürlükten biri olarak Pazar'a işleme için ihtiyaç duyulan insan gücünü tedarik etmeyi amaçlamaktadır. Temelde sadece AB üyesi devletlerin uyruklarının bir üretim faktörü olarak diğer üye devletlerin ekonomik faaliyette bulunan uyrukları ile eşit şartlar altında Pazar'a erişim sağlaması için kurgulanmıştır<sup>42</sup>. Bu anlamda kişilerin serbest dolaşımının ortaya çıkış nedeni ve çekirdeğidir. Aynı zamanda AB'de kademeli bir yapı sergileyen serbest dolaşımın Birlik vatandaşlarına en fazla hak sağladığı, istisnalar saklı kalmak kaydıyla, üçüncü devlet vatandaşlarına kapalı bir alandır.

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 39-55 (eski AT Antlaşması madde 39-55) maddeleri arasında düzenlenen Birlik vatandaşlarının ekonomik anlamda serbest dolaşıma katılımı işçi, serbest meslek sahibi, hizmet sunan veya hizmetten faydalanan olarak dolaşım ile yerleşme hakkını kapsamaktadır. Bir başka üye devletin ülkesinde çalışma, hizmet sunma veya iş kurma amacıyla giden Birlik vatandaşlarına ilişkin düzenlemeler Antlaşma'nın farklı maddelerinde ele alınmıştır. Bununla birlikte, 2004/38/AT sayılı Yönerge altında düzenlendiği şekilde diğer bir üye devletin ülkesine gitme, ikamet etme ile milliyete dayalı ayrımcılığa maruz kalmama açısından aynı prensipler geçerlidir<sup>43</sup>. Antlaşma'da getirilen düzenlemeler diploma, sertifika ve mesleki yeterliliğe ilişkin diğer resmi belgelerin karşılıklı

<sup>41</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 1(c), 27(1), 28, 32

<sup>42</sup> Spaventa, syf. 94

<sup>43</sup> White, syf. 33

tanınmasına ilişkin 2005/36/AT sayılı Yönerge<sup>44</sup>, sosyal güvenlik haklarının yitirilmesinin önlenmesine ilişkin 883/2004/AT sayılı Tüzük<sup>45</sup> ile desteklenmektedir.

Tüm bunlarla birlikte serbest dolaşıma ilişkin haklar sınırsız değildir. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 18. maddesinde öngörülen Antlaşma'nın şart ve sınırlamalarına tabi olma hükmü, ekonomik amaçlı serbest dolaşıma katılanlar için de geçerlidir. Üye devletlerin kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına dayanarak dolaşım ve ikamet hakkını sınırlandırma yetkileri bulunmaktadır<sup>46</sup>. Kamu düzeni, her üye devletin toplumunun dayandığı temel değer ve menfaatleri koruyup kollamayı göz önünde tutarak tanımladığı bir kavramdır ve üye devletten üye devlete farklılık göstermektedir<sup>47</sup>. Ayrıca Birlik düzeyinde kamu düzeni ve kamu güvenliği arasındaki farkı ortaya koyan bir düzenleme bulunmamaktadır. Birlik vatandaşlarının dolaşım ve ikamet koşullarına ilişkin 2004/38/AT sayılı Yönerge'nin madde 27. maddesinde kamu düzeni ve güvenliği arasında bir ayırım getirilmediği görülmektedir. Ancak 27(2). maddesi, bu gerekçeler ile getirilen sınırlandırmaların ekonomik sebeplere dayanmamasını, üye devletlerin orantılık prensibine uygun davranmalarını ve münhasıran ilgili bireyin kişisel davranışını esas almalarını öngörmektedir. Bireyin kişisel davranışının toplumun temel menfaatlerinden birini etkileyen gerçek, mevcut ve yeterince ciddi bir tehdit olması gerekmektedir. Aynı şekilde Adalet Divanı serbest dolaşım kapsamında kamu düzenini ele aldığı kararlarında, kamu düzeninin gereklerine karşı yeterince ciddi ve gerçek bir tehdidin varlığının bulunması, orantılı olması ve münhasıran ilgili kişinin davranışlarına dayanması gerektiğine hükmetmiştir<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, OJ L. 255/22, (30.09.2005)

<sup>45</sup> Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April on the coordination of social security systems, OJ L. 166/1, (30.04.2004) amended by the Regulation (EC) No 988/2009, OJ L. 284/43, (31.10.2009)

<sup>46</sup> Sylvia Hargreaves, EU Law, Oxford University Press, Oxford, 2009, syf. 118

<sup>47</sup> Louis Dubouis/Claude Blumann, Droit matériel de l'Union européenne, 5e édition, Montchrestien, Paris, 2009, syf. 55

<sup>48</sup> Case C-67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, (1975), ECR I-297, parag.(6); Case C-36/75, *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*, (1975), ECR I-1219, parag.(19); Case C-100/01, *Ministre de l'intérieur v Aitor Oteiza Olazabal*, (2002), ECR I-10981, parag.(43); Case C-482/01 and C-493/01 *Georgios Orfanopoulos and Others and Raffaele Oliveri v Land Baden-Württemberg*, (2004), ECR I-5257, parag.(66)

### (a) İşçiler

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 45-48. maddeleri (eski AT Antlaşması 39-42. maddeler) arasında düzenlenen işçilerin serbest dolaşımı, Birlik vatandaşlarına başka bir üye devletin ülkesinde, o devletin kendi vatandaşlarına uyguladığı istihdam, ücret ve diğer çalışma koşullarına tabi olarak çalışma hakkı sağlamaktadır<sup>49</sup>. Bu hak çerçevesinde Birlik vatandaşına bir üye devletten fiilen yapılmış iş tekliflerini kabul etme, bu amaç ile üye devletin ülkesinde serbestçe dolaşma ve kendi vatandaşlarının istihdamını düzenleyen yasa, tüzük ve idari düzenlemelere uygun olarak çalışma amacıyla ikamet etme hakkı ile çalışması sona erdikten sonra Birlik hukukunun belirlediği koşullarda söz konusu üye devletin ülkesinde kalma ayrıcalığı tanımaktadır<sup>50</sup>.

Antlaşma 45. maddesinde işçilerin serbest dolaşımının teminat altına alınacağını ifade etmekle birlikte diğer kurucu antlaşmalarda olduğu gibi bir işçi tanımı getirmemektedir. Kimlerin serbest dolaşım kapsamında işçi kabul edileceğine ilişkin tanım Adalet Divanı kararları ile geliştirilmiştir ve uygulanacağı alana göre değişiklik göstermektedir<sup>51</sup>. *Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* kararında Divan, işçiyi ücret karşılığında belli bir hizmet sunma zorunluluğu olan, işin nasıl yapılacağı ve yönetileceği konusunda bir başkasının denetimi altındaki kişi olarak tanımlamıştır<sup>52</sup>. Bir istidam ilişkisinden bahsedebilmek için gerçek ve etkili bir ekonomik faaliyetin varlığı, işveren ile kurulmuş bir bağımlılık ilişkisi ve bir ücret söz konusu olmalıdır<sup>53</sup>. Yarı zamanlı (*part-time*) çalışanlar da işçi kapsamında kabul edilmektedir<sup>54</sup>. Ancak kamu sektörü çalışanları ile ekonomik amacı olmayan sosyal amaçlı, gönüllülük esasına dayalı işlerde çalışanlar AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşması'nın 45. maddesi altında işçi sayılmamaktadır<sup>55</sup>. İstihdam ilişkisinin sona ermesiyle ilişkinin doğurduğu bazı etkiler devam edebilmekle birlikte kural olarak kişinin işçi statüsü de sona ermektedir<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 45(2) (eski AT Antlaşması Madde 39(2))

<sup>50</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 45 (eski AT Antlaşması Madde 39)

<sup>51</sup> Case C-85/96, parag.(31); White, syf. 33

<sup>52</sup> Case 66/85, *Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* (1986), ECR I-2121, parag.(17)

<sup>53</sup> Saadet Yüksel, Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Statüsü, Arıkan, İstanbul, 2007, syf. 20,21,22

<sup>54</sup> Case 139/85, *R.H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie* (1986), ECR I-1741, parag.(10),(13)

<sup>55</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 45(4); Spaventa, syf. 3

<sup>56</sup> Case C-85/96, parag.(32)

AB işçileri ve aile bireylerinin üye devletlerin ülkelerine giriş ve ikamet hakları ile bu hakların sınırları geniş bir şekilde 2004/38/AT sayılı Yönerge ile düzenlenirken istihdam edilme, iş arama, sosyal haklar, vergi, mesleki eğitim, konut edinme gibi alanlarda ayrımcılık yapılmamasına ilişkin ayrıntılı hükümler işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 1612/68/AET sayılı Tüzük'de<sup>57</sup> yer almaktadır<sup>58</sup>.

2004/38/AT sayılı Yönerge ile öngörüldüğü şekilde tüm AB işçilerinin bir üye devletin ülkesine gitme ve 3 aydan uzun bir süre kalma, 5 yıl devamlı ikamet etmeleri halinde daimi ikametgâh alma hakları vardır<sup>59</sup>. Bu süre içinde AB işçisi ile birlikte yaşayan veya ona katılan aile bireyleri de hangi uyruklukta olurlarsa olsunlar AB işçisinin bulunduğu üye devletin ülkesine gitme, ikamet etme ve 5 yıl sonunda daimi ikametgâh alma hakkına sahiptir<sup>60</sup>. Ancak bu 5 yıllık kesintisiz süreyi doldurmamış olmakla birlikte, üye devletin ülkesinde 3 yıldan fazla kesintisiz oturmuş ve en az önceki 12 ayında çalışmış olmak şartıyla yaş haddinden veya erken emekli olmuş işçilere; 2 yıldan uzun bir süre kesintisiz oturmuş ve çalışması daimi bir ehliyetsizlikten sona erdirmiş işçilere<sup>61</sup> ve 3 yıllık kesintisiz oturma ve çalışmanın ardından, bir başka üye devletin ülkesinde çalışmaya başlamakla birlikte ikametgâhını saklı tutup her gün veya en azından haftada iki gün kalmak üzere dönen işçilere daimi ikametgâh hakkı tanınmaktadır (madde 17(1)). 2004/38/AT sayılı Yönerge ile gelen bu uygulama, Birlik vatandaşları ile üye devletlerin uyruklarının serbest dolaşım haklarının nasıl birbirine yaklaştırıldığına ilişkin bir dikkate değer bir göstergedir<sup>62</sup>.

AB işçilerinin dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin bir diğer önemli düzenleme, 2004/38/AT sayılı Yönerge'nin 7(3). maddesinde bir hastalık veya kaza nedeniyle geçici olarak işsiz kalan, bir yıl çalıştıktan veya sabit dönemli sözleşmesi sona erdikten sonra arzusu hilafına işten çıkarılan ve ilgili iş bulma kurumunda iş arayan olarak kayıtlı olan veya bir mesleki eğitim almaya başlamış kişilerin işçi statüsünü

<sup>57</sup> Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on the freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, (19.10.1968)

<sup>58</sup> 1612/68/AET sayılı Tüzüğün aile birleşmelerine ilişkin 10. maddesi, 2004/38/AT sayılı Yönerge ile değiştirilmiştir.

<sup>59</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 5(1), 7(1)(a), 16(1)

<sup>60</sup> Directive 2004/38/EC, Madde 5(1)(2), 7(1)(d), 16(2)

<sup>61</sup> Bu kişilerin ehliyetsizliği bir iş kazasından veya meslek hastalığından kaynaklanıyor ise herhangi bir oturma süresi şartı aranmayacaktır.

<sup>62</sup> Dubouis/Blumann, syf. 53



koruyacaklarına ilişkin düzenlemedir<sup>63</sup>. Yönerge’de iş arama amacıyla bir üye devletin ülkesine gitme ve kalma hakları da korunmuştur. Bir üye devletin ülkesinde 3 aylık süre sonunda iş aramaya devam eden ve bulma konusunda gerçekten bir şansı olduğunu kanıtlayan kişilere ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine ikamet hakkı tanınmıştır. Ancak çalışan Birlik vatandaşlarına verilen “ikametgâh izni” iş arayanlara verilmemektedir<sup>64</sup>.

AB işçisinin ikamet izni aldıktan sonra ölmesi veya çalıştığı üye devletin ülkesinden ayrılması Birlik vatandaşı olan aile bireylerinin ikamet hakkını etkilememektedir (madde 12(1)). Ne var ki, kişinin ikamet izni almadan önce ölmesi halinde aile bireylerine ancak AB işçisinin ölmeden önce kesintisiz 2 yıl üye devletin ülkesinde oturmuş olması; ölümün iş kazası veya mesleki bir hastalıktan kaynaklanması veya hayatta kalan eşin evlilik öncesi yaşadığı üye devletin vatandaşlığını kaybetmiş olması halinde daimi ikametgâh izni verilecektir (madde 17(4)). Üçüncü devlet vatandaşı aile bireylerinin ise, AB işçisinin ölümden en az bir yıl öncesinden itibaren üye devletin ülkesinde kesintisiz ikamet etmeleri, kendilerine bakacak gelirlere ve sağlık sigortasına sahip olmaları aranmaktadır (madde 12(2)).

### **(b) Serbest Meslek Sahipleri ve İş Kuranlar**

AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 49-55. maddeleri (eski AT Antlaşması 43-48. maddeler ile 294. madde) arasında düzenlen yerleşme hakkı, Birlik vatandaşlarının serbest meslek sahibi olarak başka bir üye devletin ülkesinde, o devletin kendi vatandaşlarına uyguladığı koşullar içinde mesleklerini icra etmelerini veya bir işletme, şirket veya firma şeklinde iş kurup, kurulan işin faaliyetleri yürütmelerini içermektedir<sup>65</sup>.

Antlaşma’nın 49. maddesine göre yerleşme hakkı kapsamında bir tüzel veya gerçek kişi, örneğin bir avukat birden fazla üye devlette avukatlık bürosu açabilir; aynı şekilde şirketler şube, acente veya yetkili temsilcilik açarak birden fazla üye devlette temsil edilebilirler. Bir girişimcinin, üye devlette yeni bir iş kurması veya bir başka üye devlette kurulu işin bir temsilciliğini veya kolunu açması; sabit, istikrarlı bir teşebbüs tarafından kesintisiz yürütülen bir ekonomik faaliyet söz konusu olduğu

<sup>63</sup> Kişi arzusu hilafına işsiz kalmış olmadıkça, mesleki eğitimin bir önceki işi ile ilgili olması gerekmektedir.

<sup>64</sup> Directive 2004/38, Madde 14(4)(b); Spaventa, syf. 4

<sup>65</sup> AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 49 (eski AT Antlaşması, Madde 43)

sürece fark etmeyecektir<sup>66</sup>. Ancak ara sıra da olsa kamu otoritesinin kullanılmasını gerektirecek nitelikte işler Antlaşma kapsamında değildir<sup>67</sup>.

Bir kişinin Antlaşma'nın 49. maddesi kapsamında serbest meslek sahibi olarak kabul edilmesi için bir başkasına bağımlı olarak çalışmıyor olması, işin kendi sorumluluğunda bulunması ve ödemelerin doğrudan serbest meslek faaliyetinde bulunan kişi olarak kendisine yapılıyor olması gerekmektedir<sup>68</sup>. Yerleşme hakkından faydalanan bir gerçek kişi ise Birlik vatandaşı olmalı, bir tüzel kişi ise şirket veya merkezi veya işletmenin kayıtlı olduğu yer Birlik toprakları içinde kurulmuş olmalıdır<sup>69</sup>.

2004/38/AT sayılı Yönerge'de işçilerin serbest dolaşımı için getirilen üye devletin ülkesine gitme ve ikamet etme hakları, hakların sınırları ve son bulmasına ilişkin düzenlemelerin tamamı serbest meslek sahipleri ve aile bireyleri için de geçerlidir. Yerleşme hakkı bir başka üye devletin ülkesinde çalışma hakkını tamamlayıcı bir haktır. Haktan yararlanan kişi pek çok alanda ve özellikle mesleki anlamda kendisini kabul eden üye devletin düzenlemelerine tabi olur<sup>70</sup>. Birlik vatandaşlarının bu şekilde başka bir üye devletin ülkesinde yerleşmesinin mümkün olmadığı bir AB'de, AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 26(2). maddesinde öngörüldüğü şekilde bir İç Pazar kurulması da mümkün olmayacaktır.

### (c) Hizmet Sunanlar ve Hizmet Alanlar

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 56-62. maddelerinde (eski AT Antlaşması 49-55. maddeler) düzenlenen hizmetlerin serbest dolaşımı, Birlik vatandaşlarının başka bir üye devlette, o devletin uyrukları ile aynı şartlarda ücret karşılığında geçici bir süre için yapılan, malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemelerin kapsamına girmeyen, özellikle sınai ve ticari nitelikteki faaliyetler ile el sanatları ve serbest meslek faaliyetlerini kapsamaktadır<sup>71</sup>. Bu kapsamda verilen hizmetlerin sınır ötesi niteliği olmalıdır, ulusal sınırlar içinde

<sup>66</sup> Case C-55/94 *Gebhard* (1995), ECR I-4165, parag. 24, 25; Case C-107/83 *Ordre des Avocats au Barreau de Paris v Klopp* (1984), ECR 2971, parag.(19); Case C-221/89 *Factortame* (1991), ECR I-3905, parag.(20)

<sup>67</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 51 (eski AT Antlaşması 45)

<sup>68</sup> White, syf. 37

<sup>69</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 54 (eski AT Antlaşması 48); Tüzel kişiler bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu nedenle yerleşme hakkı çerçevesinde kurulan şirket veya işletmelerin, Birlik vatandaşı gibi muamele görecekları belirtilmekle yetineceğiz.

<sup>70</sup> Spaventa, syf. 63

<sup>71</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma 57 (eski AT Antlaşması Madde 50)

kalan hizmetler Antlaşma kapsamında değildir<sup>72</sup>. Yerleşme hakkından farklı olarak hizmet sunan kişi, hizmetini bir başka üye devletin ülkesine yerleşmeden, “geçici bir süre” için vermektedir<sup>73</sup>. Süreklilik arz eden hizmet sunumu yerleşme hakkı çerçevesinde değerlendirilecektir<sup>74</sup>.

Bununla birlikte bir üye devlette yerleşme hakkı uyarınca kurulan şirketler, bir başka üye devlette Antlaşma kapsamında hizmet sunma hakkından yararlanabilirler. Bu durumda şirketlerin uyrukluğ u her üye devletin hukukuna göre belirlenmektedir. Şirketin çalışanlarının uyrukluğunun bu konu üzerinde herhangi bir etkisi yoktur<sup>75</sup>. Bir üye devlette kurulu şirketlerin çalışanlarını, bir başka üye devlette geçici bir süre çalışmaları için göndermeleri hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamındadır. “Tayin edilen işçi” (posted worker; travailleur détaché) olarak adlandırılan bu çalışanların durumu 96/71/AT sayılı Yönerge<sup>76</sup> ile düzenlenmektedir<sup>77</sup>.

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da hizmet alanlara ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır<sup>78</sup> ancak Adalet Divanı'nın 1984 tarihli *Luisi and Carbone v Ministero del Tesoro* kararında, bir başka üye devletin ülkesinde verilen hizmetten yararlanma

<sup>72</sup> Case C-198/89 *Tourist Guides Greece* (1991), ECR I-727, parag.(9); Case C-152/94, *Openbaar Ministerie v Van Buynder* (1995) ECR I-3981, parag. (10); Case C-17/94 *Gervais* (1995), ECR I-4353, parag.(24)

<sup>73</sup> “General Principles, Freedom to Provide Services/ Freedom of Establishment”, European Commission, The EU Single Market, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/principles\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/principles_en.htm)(31/08/2010)

<sup>74</sup> White, syf. 37

<sup>75</sup> Rogers/Scannell, syf. 132, 126

<sup>76</sup> Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ L 018, (21.01.1997), Madde 2; Directive 96/71/EC du parlement européen du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, OJ L 018, (21.01.1997)

<sup>77</sup> Şirket çalışanları üçüncü devlet vatandaşları ise ve şirket bu çalışanları daimi olarak şirketin başka bir üye devletin ülkesinde bulunan temsilciliğine atamak ister ise, söz konusu bu transfer ulusal göç kanunlarına göre yapılır. Bkz. Rogers/Scannell, syf. 126

<sup>78</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşması ve eski AT Antlaşması'nda hizmetten yararlananlara ilişkin bir düzenleme bulunmamakla beraber, 1962 tarihli hizmet alanların serbest dolaşımına ilişkin kısıtlamaların kaldırılmasına dair yayınlanan Genel Program'da hizmet alma serbestisi ele alınmıştır. Bkz. General Programme on the abolition of restrictions on freedom to provide services of 18 December, OJ L.2, (15.01.1962). Bunun yanında, yerleşme ve hizmetlere ilişkin düzenlemeler çerçevesinde üye devlet uyruklarının Topluluk içinde dolaşım ve ikamet kısıtlamalarının kaldırılmasına ilişkin 73/148/AET sayılı Yönerge'nin 1(1)(b). maddesinde de açıkça ifade edilmiştir. 73/148/AET sayılı Yönerge, 2004/38/AT sayılı Yönerge ile ilga edilmiştir. Bkz. Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services, OJ L. 172, (28.06.1973). Yabancı uyrukluların kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına dayanarak dolaşım ve ikameti ile ilgili özel düzenlemelerin eşgüdümüne ilişkin 64/221/AET sayılı Konsey Yönergesi'nin 1(1). maddesi de hizmet alanları Yönerge kapsamında tanımlamaktadır. Bkz. Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on the grounds off public policy, public security or public health, OJ L.56, (04.04.1964)

özgürlüğünü hizmetlerin serbest dolaşımının bir uzantısı olarak yorumlamasıyla, hizmet alanlar hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamına alınmıştır<sup>79</sup>. Nitekim hizmetlerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması amacı ile çıkarılan, İç Pazar'da hizmetlere ilişkin 2006/123/AT sayılı Yönerge'nin<sup>80</sup> 4(3). maddesinde hizmet alan, "bir üye devletin uyrukluğunda olan veya Topluluk (Birlik) düzenlemelerinin kendisine tanıdığı haklardan yararlanan" gerçek kişiler ile AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 54. maddesi (eski AT Antlaşması madde 48) uyarınca bir üye devletin ülkesinde kurulu mesleki veya mesleki olmayan amaçlar ile bir hizmetten alan veya almak isteyen tüzel kişiler olarak tanımlanmaktadır. Burada bahsi geçen hizmet alıcıları, Birlik vatandaşları ile Birlik hukukunun kendisine tanıdığı haklardan yararlanan kişilerdir. Antlaşma çerçevesinde sunulan hizmeti alan üçüncü devlet vatandaşları için bir serbest dolaşım hakkı söz konusu değildir<sup>81</sup>.

Bu şekilde Antlaşma çerçevesinde hizmet sunan veya hizmet alan Birlik vatandaşları ile aile bireyleri, 2004/38/AT sayılı Yönerge'de tüm Birlik vatandaşları için öngörülen, üye devletlerin ülkelerine gitme ve 3 aylık bir süre için herhangi bir şarta tabi olmadan kalma hakkı ile ülkesinde bulunduğu üye devlete yük olmayacağını kanıtlamak koşuluyla 3 aydan uzun süre kalma hakkına sahiptir.

### **B) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Serbest Dolaşıma Katılımı**

Birlik hukukunda kural olarak Birlik vatandaşının aile bireyi olmayan üçüncü devlet vatandaşları serbest dolaşıma katılım hakkına sahip değildir. Bir üye devlet tarafından istihdam edilmeleri halinde, sadece bu üye devlette göçmen işçi olarak çalışabilirler. AB ile imzalanan ortaklık antlaşmaları çerçevesinde, Birlik vatandaşlarına yakın haklarda veya ayrıcalıklı bir konumda serbest dolaşıma katılan üçüncü devlet vatandaşları bulunmaktadır. Ancak genel olarak, üye devletlerin biri tarafından yasal olarak kabul edilmiş bir üçüncü devlet vatandaşı, bir başka üye devlette herhangi bir şekilde hak sahibi değildir<sup>82</sup>. Bununla birlikte bir üye devletin ülkesinde kurallara uygun olarak göçmen veya statüsü tanınmış mülteci

<sup>79</sup> Joined Cases 286/82 and 26/83, *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro* (1984), ECR I-377, parag.(10),(16); Case 186/87, *Ian William Cowan v Trésor publi* (2 February 1989), parag.(15); Case C-224/97, *Erich Ciola v Land Vorarlberg* (29 April 1999), ECR I-2517, parag.(11)

<sup>80</sup> Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on service in the internal market, OJ L 376/36, (27.12.2006)

<sup>81</sup> Rogers/Scannell, syf. 132

<sup>82</sup> Weiss/Wooldridge, syf. 177

(refugee/réfugie)<sup>83</sup>, sığınmacı (asylum seeker/demandeur d'asile) veya uluslararası bir koruma altında bulunan üçüncü devlet vatandaşlarına tanınan haklar bulunmaktadır. Bu kişiler ile bir bağlantısı olmayan ve bir üye devletin ülkesinde çalışmak isteyen üçüncü devlet vatandaşları, söz konusu üye devletin göç ve çalışma izni rejiminin gereklerini yerine getirmek zorundadır<sup>84</sup>.

Ekonomik veya siyasi nedenlerle üye devletlerin ülkelerinde yasalara uygun yerleşen ve yaşamını burada sürdüren yabancılar, gittikçe İç Pazar'da daha fazla ve belki de vazgeçilmez bir üretim faktörü olarak yerini almaktadır. Güçlü bir İç Pazar kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasını gerektirmektedir. Bu kişilere Birlik topraklarında yasalara uygun ikamet eden üçüncü devlet vatandaşları da dahildir<sup>85</sup>. Özellikle son on yılda AB ortak göç ve iltica politikası altında, Birlik topraklarında yaşayan üçüncü devlet vatandaşlarının entegrasyonu ve haklarının Birlik vatandaşlarına yakınlaştırılması için politikalar geliştirilmektedir. Bunun altında yatan en önemli nedenlerden biri, AB'de ekonomik gelişim ve işgücü açığının giderilmesi için ekonomik göçün gerekliliğinin kabul edilmiş olmasıdır<sup>86</sup>. Ancak AB üyesi devletler tarafından gerekli görülen göç, tüm katılan tarafların faydalandığı, "yasal bir ekonomik göç"tür<sup>87</sup>.

Bu bölümde, bir üye devletin ülkesinde yasalara uygun olarak bulunan üçüncü devlet vatandaşları ile aile bireylerinin İç Pazar'da serbest dolaşıma katılımı ele alınacaktır. Birlik vatandaşları ve onların aile bireylerine tanınan haklardan daha kısıtlı haklar tanınmış olmakla birlikte, bir üye devletin ülkesinde yasal bulunan üçüncü devlet vatandaşları ekonomik üretime katıldıkları için belli bir düzeyde dolaşım haklarından yararlanmaktadır.

---

<sup>83</sup> Mülteci, İngilizce'deki "Refugee" ve Fransızca'daki "refugié" teriminin karşılığıdır ve uluslararası sözleşmelerde tanımı yapılmış, belli bir hukuksal statüyü belirten bir deyimdir. Buna karşılık "sığınmacı" deyimini İngilizce'deki "asylum seeker"ın ve Fransızca'da "demandeur d'asile"nin karşılığıdır; hukuksal bir statüden çok fiili bir durumu belirtir. Sığınmacıya sağlanan haklar ve olanaklar "mülteci"ye oranla daha sınırlı bir düzeydedir; Bkz. Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2007, syf. 22

<sup>84</sup> Fiona Kinsmann/Nuray Ekşi, *Avrupa Birliği'nin Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesabati ve Türkiye'nin Uyumunu*, IKV, İstanbul, 2002, syf. 13

<sup>85</sup> Gisbert Brinkmann, "The Immigration and Asylum Agenda", *European Law Journal*, Vol.10, No.2, March 2004, syf.183

<sup>86</sup> "Legal migration and the fight against illegal employment", Presidency Conclusions-Brussels, 4/5 November 2004, parag.(1.4)

<sup>87</sup> 15/16 December 2005 European Council Presidency Conclusions, (doc. 15914/1/05, REV1) Brussels, 30 January 2006, parag.(8)

## 1) Göçmenler

AB'ye göç alanında ortak düzenleme çıkarma yetkisi veren AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 79. maddesi (eski AT Antlaşması, madde 63(3)(4)), göç akınlarının tüm aşamalarında etkin yönetimi, üye devletlerde yasalara uygun ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına adil davranılması, kaçak göç ve insan ticaretinin önlenmesinde ve mücadelesinde etkili yöntemleri amaçlayan ortak bir göç politikası geliştirilmesini ve AB'nin bu amaçlar çerçevesinde üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin;

- a) giriş ve ikamet şartları ile aile birleşimi amacıyla olanlar dahil, üye devletler tarafından verilen uzun dönemli vize ve ikamet izinlerine ilişkin standartlar,
- b) diğer üye devletlerde serbest dolaşım ve ikamet şartları dahil, üye devletlerde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının haklarının tanımlanması,
- c) izinsiz ikamet edenlerin çıkarılması ve ülkelerine geri gönderilmesi dahil, kaçak (yasadışı)<sup>88</sup> göç ve izinsiz ikamet,

hakkında gerekli önlemleri almasını öngörmektedir. Bu çerçevede göçmenlerin üye devletlerin ülkelerine giriş ve ikametlerine dair önemli sayıda AB düzenlemesi bulunmaktadır. Çalışmanın II. ve III. Bölümlerinde detaylı olarak incelenen dış sınır geçişleri ve ortak vize uygulamalarına ilişkin düzenlemeler bir yana bırakılır ise, bu düzenlemeler üçüncü devlet vatandaşlarının ikametgâh izinlerinin tek tip formatına ilişkin 1030/2002/AT sayılı Tüzük<sup>89</sup>; uzun dönem ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının statüsüne ilişkin 2003/109/AT sayılı Yönerge<sup>90</sup>; üçüncü devlet vatandaşlarının sınırdışı edilmesi kararlarının karşılıklı tanınmasına ilişkin 2001/40/AT sayılı Yönerge<sup>91</sup>; sosyal güvenliğin üçüncü devlet vatandaşları için

<sup>88</sup> İngilizce yasadışı "*illegal stay*", Fransızca mevzuat dışı "*séjour irrégulier*" göç ifadesi çalışmada "kaçak" ifadesi ile karşılanmaktadır. Ancak AB düzenlemelerinde yasadışı ifadesi düzenlemeye sadık kalma amacıyla parantez içinde tutulmaktadır. Bu konuda daha ayrıntılı açıklamalar III. Bölüm Ortak Vize Uygulamaları, D. Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Çıkarılması altında yapılmaktadır.

<sup>89</sup> Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, OJ L 157/1, (15.06.2002)

<sup>90</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long-term residents, OJ L 16/44, (23.01.2004)

<sup>91</sup> Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L 149/34, (02.06.2001)

geniştirilmesine ilişkin 859/2003/AT sayılı Tüzük<sup>92</sup>; aile birleşmelerine ilişkin 2003/86/AT sayılı Yönerge<sup>93</sup>; eğitim, öğrenci değişimi, ücrete tabi olmayan stajyer veya gönüllü hizmet amacıyla üçüncü devlet vatandaşlarının kabul koşullarına ilişkin 2004/114/AT sayılı Yönerge<sup>94</sup>; bilimsel araştırma amacıyla üçüncü devlet vatandaşlarının kabulünün özel usulüne ilişkin 2005/71/AT sayılı Yönerge<sup>95</sup>; üçüncü devlet vatandaşlarının yüksek nitelikli istihdam amacıyla giriş ve ikamet şartlarına ilişkin 2009/50/AT sayılı Yönerge<sup>96</sup>; insan kaçakçılığı mağduru veya kaçak (yasadışı) göçe yardımcı olup yetkili makamlar ile işbirliği yapan üçüncü devlet vatandaşlarının ikamet iznine ilişkin 2004/81/AT sayılı Yönerge<sup>97</sup>; kaçak (yasadışı) bulunan üçüncü devlet vatandaşlarının istihdam edenlere karşı önlem ve yaptırımların asgari standartlarına ilişkin 2009/52/AT sayılı Yönerge<sup>98</sup>’den oluşmaktadır.

Bu çalışmada AB’de yaşayan göçmenlerin ve aile bireylerinin dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin en kapsamlı iki düzenlemeyi oluşturan 2003/86/AT sayılı aile birleşmeleri ve 2003/109/AT sayılı uzun dönem ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının statüsüne ilişkin Yönergeler ile “Mavi Kart” uygulaması olarak adlandırılan ve nitelikli iş gücü göçünü teşvik etmeyi amaçlayan 2009/50/AT sayılı Yönerge ele alınmaktadır.

### **(a) Aile Birleşmeleri**

AB’de yaşayan göçmenlerin entegrasyonu ve AİHS’nin 8. maddesi kapsamında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM) aile hayatının

<sup>92</sup> Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not covered by those provisions solely on the ground of their nationality, OJ L 124/1, (20.05.2003)

<sup>93</sup> Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family unification, OJ L 51/12, (3.10.2003)

<sup>94</sup> Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third - country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ L. 375/12, (23.12. 2004)

<sup>95</sup> Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, OJ L. 289/15, (3.11.2005)

<sup>96</sup> Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155/17, (18.06.2009); Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 Mai 2009 établissant les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi hautement qualifié

<sup>97</sup> Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to the third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L. 261, (06.08.2004)

<sup>98</sup> Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, OJ L. 168/24, (30.06.2009)

korunmasına ilişkin içtihatı ile uyum sağlanmasını amaçlayan aile birleşmelerine ilişkin 2003/86/AT sayılı Yönerge<sup>99</sup>, Birliğin üçüncü devlet vatandaşlarının haklarının Birlik vatandaşlarına yaklaştırılması yönünde attığı ilk adımdır<sup>100</sup>. Yönerge'nin 2(d). maddesinde aile birleşmeleri; “bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşının aile bireylerinin aile birliğinin devamı için, bu birlik öncesinde var olsun veya olmasın, söz konusu üye devletin ülkesine gelmesi ve ikamet etmesi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım üye devletin ülkesinde en az bir yıllık geçerli ikametgâh izni olan veya “daimi ikametgâh hakkı edinmek için makul ihtimali” olan üçüncü devlet vatandaşlarına uygulanmaktadır (madde 3(1)). Yönerge üçüncü devlet vatandaşlarına üye devletlerin ülkesine giriş veya kalma hakkı sağlamamaktadır<sup>101</sup>. Aile birleşmesi zaten bir üye devletin ülkesinde yasal olarak yerleşmiş ve 2 yılı geçmeyen bir süreden beri ikamet eden üçüncü devlet vatandaşları için söz konusudur (madde 8).

Yönerge'nin korumasına giren aile 4. maddede gösterildiği şekilde, bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşının eşi ve “küçük” çocuklarından oluşan çekirdek ailedir. Burada bahsi geçen “küçük” çocuk, ilgili üye devletin hukukunca reşit ve evli olmayan çocuktur. Üye devletler çekirdek aile bireylerinin ülkelerine gelmesine ve ikamet etmesine izin vermek zorundadır. Bununla birlikte 4(1). maddesinin son paragrafında, üye devletlerin ailesinden bağımsız gelen 12 yaş üstü çocukları ülkeye kabul etmeden önce, (yürürlükteki düzenlemeler uyarınca) entegrasyon şartlarını taşıyıp taşımadıklarını inceleyebilecekleri ifade edilmektedir. Üçüncü devlet vatandaşı ve eşinin bakıma muhtaç üst soy aile bireyleri ve evli olmayan çocukları ile üçüncü devlet vatandaşının uzun süreli birliktelik yaşadığı veya kayıtlı birliktelik yürüttüğü eşine giriş ve ikametgâh izni verilebilir. Diğer yanda, poligam evliliklerde üçüncü devlet vatandaşının birlikte yaşamadığı eş aile kavramına dahil edilmemiştir. Bu düzenlemelerden görüleceği üzere, 2004/38/AT sayılı Yönerge'nin Birlik vatandaşları için tanımladığı geniş aile, üçüncü devlet vatandaşları için geçerli

---

<sup>99</sup> İngiltere, İrlanda ve Danimarka Yönerge'nin uygulamasına katılmamaktadır. Bkz. Directive 2003/86/EC, parag.(17),(18)

<sup>100</sup> Directive 2003/86/EC, parag.(2); Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 180; Urth, syf. 165

<sup>101</sup> Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 179



değildir. Ancak üye devletler aileyi daha geniş yorumlayan hükümler getirmeleri konusunda serbest bırakılmışlardır<sup>102</sup>.

2003/86/AT sayılı Yönerge'nin 5. maddesi, aile birleşmesi başvurularının bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşı tarafından yapılabileceği gibi, aile bireyleri tarafından gidilmek istenen üye devletin yetkili temsilciliklerinde de yapılabileceğini düzenlemektedir. Başvuruculardan gitmek istedikleri üye devlete mali yük olmayacaklarına ilişkin kanıt göstermeleri (barınacakları bir konutun varlığı, sağlık sigortası, geçimlerini sağlayacak yeterli gelir gibi) ve entegrasyon düzenlemelerine riayet etmeleri istenebilmektedir (madde 7). Üye devletlerin, başvurunun yapıldığı tarih ile ikamet izninin verilmesi arasında 3 yılı aşmayacak bir bekleme süresi getirebilecekleri öngörülmüştür (madde 8). Başvurular kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı gerekçesi ile reddedilebilir (madde 6 (1)), ancak başvuru kabul edilir edilmez üye devlet aile bireylerine vize için her türlü kolaylığı sağlamak ve yenilenebilir nitelikte en az bir yıllık ikamet izni vermek zorundadır (madde 13(1)). Bu Yönerge kapsamında bir üye devlete yerleşen aile bireyleri akademik veya mesleki eğitim alma, işçi veya serbest meslek sahibi olarak çalışma haklarına sahip olmaktadır (madde 14).

Aile bireylerinin ikamet hakkı temelde üçüncü devlet vatandaşının durumuna bağlıdır. Üçüncü devlet vatandaşının ailesine bakamayacak durumda olması, evliliğin (veya birlikteliğin) devam etmemesi veya sahte olması, ilgili belgelerin sahte olması halinde kişilerin aile birleşmelerine ilişkin başvuruları reddedilir, eğer üye devletin ülkesinde bulunuyorlarsa ikamet hakları sona erer (madde 16). Ancak Yönerge'nin 15. maddesi, 5 yıllık ikamet süresini geçirmemiş eş ya da hayat arkadaşı ile 18 yaşın üstündeki çocuğa, üye devletlerin ulusal hukukları uyarınca bağımsız bir ikametgâh izni verilebileceğini düzenlemektedir. Bunun anlamı, üye devletlerin 5 yıldan uzun süre kalan aile bireylerine ikamet izni vermek zorunda olduklarıdır. Bu düzenleme ile 5 yıl dolmadan da ikamet izin verme yetkisine sahip olmaktadırlar<sup>103</sup>.

Evliliğin veya birlikteliğin son bulması halinde bakıma muhtaç olan veya olmayan 18 yaşın üstündeki çocuklar ve alt soy aile bireylerine boşanma, ayrılma ve

<sup>102</sup> Directive 2003/86/EC, Madde 4(3),(5); Yönerge'nin çekirdek aileye ilişkin düzenlemesi bir amir hüküm (mandatory) değildir. Örneğin, üye devletlerin üçüncü devlet vatandaşlarının evlilik dışı uzun süre birlikte olduğu kişiler ile kayıtlı birlikteliklerini aile kapsamına alabilirler. Bununla birlikte zorla evlendirmelerin önüne geçmek için üye devletler eşin en az 21 yaşında olması şartını arayabileceklerdir.

<sup>103</sup> Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 201

ölümün söz konusu olması halinde üçüncü devlet vatandaşı ile bağı kopan alt ve üst soy aile bireylerine ikamet izin verilmesi ise üye devletlerin takdirine bırakılmıştır.

### (b) Uzun Dönem İkamet İzni

Aile birleşmelerine ilişkin 2003/86/AT sayılı Yönerge'yi takiben göçmenlerin ikamet haklarına dair çıkarılan bir diğer önemli düzenleme, uzun dönem ikamet izni sahibi üçüncü devlet vatandaşlarının statüsüne ilişkin 2003/109/AT sayılı Yönerge'dir<sup>104</sup>. Yönerge'nin 4(1). maddesi, bir üye devletin ülkesinde Yönerge'de belirtilen şartlarda<sup>105</sup> yasal ve kesintisiz 5 yıl geçirenlere uzun dönem ikametgâh izni verilmesini öngörmektedir. Yönerge'nin 5(1). maddesi başvuruçuların, kendileri ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerini üye devletin sosyal güvenlik sistemine yük olmadan geçindirecek sabit, düzenli ve yeterli geçim kaynağı ile hastalık sigortasına sahip olduklarını kanıtlamaları şartını aramaktadır. Bunlara ek olarak başvuruçularından entegrasyon şartlarına uymalarının da istenebileceği düzenlenmiştir ama entegrasyon şartlarına hukuki bir tanım getirilmemiştir (madde 5(2)). Üye devletlerin başvuruları kamu düzeni ve güvenliği gerekçesi ile reddetme hakkı saklıdır. Üye devletler bu gerekçelere dayandırdıkları ret kararlarında; (1) üçüncü devlet vatandaşından kaynaklanan tehlikenin veya kamu düzeni ve güvenliğine karşı verdiği zararın çeşidini ve ağırlığını, (2) ikamet ettiği üye devlet ile bağlarını ve ikamet süresini göz önünde tutacaklardır<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Eğitim, öğrenci değişim, ücrete tabi olmayan staj/mesleki eğitim veya gönüllü hizmet amacıyla bulunanlar; geçici koruma kapsamında ikamet edenleri veya etmek için başvuruda bulunup sonucunu bekleyenler; uluslararası yükümlülüklerle veya ulusal hukuk düzenlemelerine dayanarak geçici koruma altında ikamet edenler veya bu tip bir koruma statüsünün verilmesi için bekleyenler; mültecileri veya mülteci olarak kabul edilmek için başvuruda bulunmuş olanlar; mevsimlik işçiler; çocuk bakıcısı olarak bulunanlar; hizmetlerin sınır-ötesi hükümleri uyarınca hizmet sunan tarafından gönderilen çalışanlar; sınır-ötesi hizmet sunanlar veya yasal olarak ikametgah izinleri sınırlı olan kişiler gibi sadece geçici olarak ikamet edenler ile diplomatik görev ile bir üye devletin ülkesinde ikamet edenler uzun süreli ikametgah sahibi üçüncü devlet vatandaşlarının statüsünde kabul edilmemektedir (Madde 3(2)). Yönerge, AB/AT veya AB/AT ve üye devletlerin bir taraf, üçüncü devletlerin diğer taraf olarak imzaladığı ikili veya çoklu anlaşmaların lehde olan düzenlemelerini ortadan kaldırmamaktadır. Bu bağlamda Yönerge'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce bir üye devletin üçüncü devlet ile imzaladığı ikili anlaşmanın üçüncü devlet vatandaşı lehine olan düzenlemelerine hâlel gelmez (Madde 3(3)).

<sup>105</sup> 6 birbirini takip eden aydan kısa, toplamda 10 ayı aşmayan süreyi ilgili üye devletin ülkesi dışında geçirmek uzun dönemli ikametgah statüsünü etkilemez. Kişinin bundan daha uzun bir süre için üye devletin ülkesi dışında bulunmuş olması durumunda özel, istisnai ve geçici nitelikte nedenlerin bulunması ve üye devletin hukukuna uygun olması halinde kabul edebilir. Bkz. Directive 2003/109/EC, Madde 4(3). Ancak bu süre zarfında kişinin mevsimlik işçilikte olduğu gibi geçici ikamet ettiği süre hesaba katılmaz (Madde 4(2)).

<sup>106</sup> Directive 2003/109/EC, Madde 6; Kamu düzeni kavramı ağır bir suçtan hüküm giymiş olmayı içerebilir. Bkz. 2003/109/EC, parag.(8)

Yönerge'nin 4(1) ve 5(1). maddelerinde yer alan şartları taşıyan başvuruçulara, başvuruda buldukları üye devletin yetkili makamları tarafından “uzun dönem ikamet edenin AT (AB) ikametgâh izni” (long-term resident's EC resident permit; permis de séjour de résident de longue durée-CE) adı altında bir izin düzenlenmektedir. En az 5 yıllık bir süre için geçerli olan ve başvuru üzerine dolmadan otomatik olarak yenilenebilen bu izin, üçüncü devlet vatandaşı için kalıcı bir statü sağlamaktadır<sup>107</sup>. Bu izin ile daimi ikametgâh hakkı edinen üçüncü devlet vatandaşlarına bir anlamda üye devletin ülkesine yerleşme hakkı verilmiş olmaktadır<sup>108</sup>. Başvuru sırasında herhangi bir sahtecilik, işlenmiş ağır bir suç, sınırdışı edilme, 6 yıl boyunca üye devletin ülkesi dışında bulunma, özel bir durum olmadan birbirini takip eden 12 ay Topluluk (Birlik) topraklarının dışında bulunma, başka bir üye devlette uzun dönem ikamet izni alınması söz konusu olmadığı sürece kişi uzun dönem ikametgâh izni sahipliğini koruyacaktır (madde 9). Ayrıca Yönerge'de uzun dönem ikamet izni sahiplerinin ancak kamu düzeni ve güvenliğine gerçek ve yeterli derecede ciddi bir tehdit oluşturmaları halinde sınırdışı edebilecekleri düzenlenmektedir. Sınırdışı kararlarının ekonomik nedenlere dayandırılması yasaklanmıştır (madde 12).

2003/109/AT sayılı Yönerge uzun dönem ikamet izni sahiplerinin, sadece AB veya Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) vatandaşlarına ayrılan işler ile ara ara da olsa kamu otoritesinin kullanılmasını gerektiren işler dışında istihdam edilme ve serbest meslek faaliyetinde bulunma, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal yardım, vergi indirimleri, mal ve hizmetlere erişim, dernek üyeliği, üye devletin ülkesinin tamamında bulunma konusunda eşit muamele göreceklarını ancak bu “eşit muamele”nin sınırlandırılabilirliğini ifade etmektedir (madde 11).

Yönerge'nin 14. maddesi uzun dönem ikamet izni sahiplerine çalışan veya serbest meslek sahibi olarak ekonomik bir faaliyette bulunma, akademik veya mesleki eğitim alma ve başka sebepler ile diğer üye devletlerde 3 ayı geçen bir süre için ikametgâh izni alma hakkı tanımaktadır. Diğer sebeplerin ne olduğu Yönerge'de tanımlanmamıştır ancak burada söz konusu olan Birlik topraklarında yaşayan üçüncü devlet vatandaşlarının İç Pazar'da gösterdikleri ekonomik faaliyetlerin teşvik

<sup>107</sup> Directive 2003/109/EC, Madde 8(1),(2); Üye devletler üçüncü devlet vatandaşlarına 2003/109/AT sayılı Yönerge'de getirilen şartlardan daha lehe şartlarda, daimi veya süresiz geçerli olacak uzun dönem ikamet izni verebilirler (Madde 13).

<sup>108</sup> Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 205

edilmesidir<sup>109</sup>. Üçüncü devlet vatandaşı ile aile bireylerinden ülkesinde bulunduğu üye devlete mali yük olmaması ve entegrasyon koşullarına uyum göstermeleri istenebilmektedir<sup>110</sup>. Yönerge'nin 14(3). maddesi göçmen işçi veya serbest meslek sahibinin dolaşım hakkının işgücü piyasasının durumuna bağlanabileceğini ve üye devletlerin Birlik vatandaşları ile ülkelerinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına öncelik verebileceğini düzenlemektedir.

Bu düzenlemelerden görüleceği üzere, uzun dönem ikamet izni sahibi bir üçüncü vatandaşa tanınan serbest dolaşım hakkı, Birlik vatandaşı ile aynı düzeyde değildir. Üçüncü devlet vatandaşının 3 ayı geçen bir süre bir başka üye devletin ülkesinde ikamet etmesi, geçerli bir iş teklifinin bulunmasına ve ilgili üye devlet tarafından kabul edilmesine bağlıdır<sup>111</sup>. Oysa bilindiği üzere, Birlik vatandaşlarının 2004/38/AT sayılı Yönerge'nin 7(1). maddesinde öngörülen sağlık sigortası ve yeterli maddi varlığa sahip olma veya birlikte oldukları aile bireylerinden birinin sahip olması gibi şartları taşımaları halinde, bir diğer üye devletin ülkesinde 3 ayı geçen bir süre kalma hakları üye devletin kabulüne bağlı değildir.

Üçüncü devlet vatandaşı, 3 aylık süre geçer geçmez bulunduğu diğer üye devletin ikamet izni için başvuruda bulunmak zorundadır (madde 15(1)). Yönerge'nin 16(1). maddesi bu sırada uzun dönem ikamet iznine sahip olduğu üye devletin ülkesinde bulunan aile bireylerinin yasal ve kesintisiz olarak 5 yılı geçirmiş olmaları halinde, diğer üye devletin ülkesinde kendisine katılacaklarını düzenlemektedir. 5 yıllık kesintisiz süreyi geçirmemiş olanlar için Yönerge'nin 16(2). maddesinde "katılabilirler" ifadesi geçmektedir. Bu durumun üye devletin yetkili makamlarının takdirinde olduğu anlaşılmaktadır<sup>112</sup>.

### (c) Mavi Kart Uygulaması

Nitelikli iş gücünün giriş ve ikamet şartlarına ilişkin 2009/50/AT sayılı Yönerge altında düzenlenen "AB Mavi Kart" (EU Blue Card; carte bleue

<sup>109</sup> Directive 2003/109/EC, parag.(18)

<sup>110</sup> Directive 2003/109/EC, Madde 15(2)(a)(b),(3)

<sup>111</sup> Brinkmann, syf.192

<sup>112</sup> Üye devletler uzun dönem ikametgâh izni sahibinin veya aile bireylerinin kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına tehdit oluşturması durumunda oturma izni talebini reddedebilirler ancak ekonomik gerekçeler ile reddedemezler. Bkz. Council Directive 2003/109/EC, Madde 17, 18

européenne) uygulaması<sup>113</sup>, AB'nin Lizbon Stratejisi'nin bir uzantısıdır<sup>114</sup>. Yönerge'nin yürürlüğe girmesi ile 3 aydan daha uzun bir süre için yüksek nitelikli üçüncü devlet vatandaşları ile 2003/86/AT sayılı Yönerge'de tanımlanan aile bireylerinin Birlik topraklarına kabulünü ve dolaşımını kolaylaştırarak iş gücü olarak çekilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, uygulamanın üçüncü devletlerde tehdit edici bir beyin göçüne neden olmaması ve yararlanan üçüncü devlet vatandaşlarının Birlik vatandaşlarından daha avantajlı konuma gelmemeleri gözetilmiştir<sup>115</sup>.

2009/50/AT sayılı Yönerge yüksek eğitim almış veya bu düzeyde en az 5 yıllık bir mesleki tecrübeye sahip, Birlik içinde çalışmak üzere en az bir yıl geçerli bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı bir iş teklifi almış üçüncü devlet vatandaşlarına ve aile bireylerine özel bir birleştirilmiş ikametgâh ve çalışma izni verilmesi için hızlandırılmış usul getirmektedir (madde 5(a)). Bu usul çerçevesinde kabul edilen üçüncü devlet vatandaşlarına "AB Mavi Kart" adıyla çalışma iznini de kapsayan bir ikametgâh izni verilmektedir<sup>116</sup>. Bu Kartın sahiplerine vize verilmesinde her türlü kolaylığın sağlanması (madde 7(1)), aile birleşimi başvurularında asgari ikamet süresi ve daimi ikametgâh hakkı edinmek için makul ihtimalin bulunması şartının aranmaması, entegrasyon koşullarının aile birleşiminden sonra uygulanması, yapılan başvuruların en geç 6 ay içinde sonuçlandırılması, aile bireylerine Mavi Kart sahibi ile aynı süre için ikamet izni verilmesi ve çalışma hayatına katılmalarından önce herhangi bir bekleme süresinin getirilmemiş olması<sup>117</sup>, Mavi Kart sahibi olarak geçirilen sürenin uzun dönemli ikamete sayılması, diğer üçüncü devlet vatandaşlarına kıyasla daha avantajlı koşullarda ikamet izni almaları (madde 16),

<sup>113</sup> İngiltere, İrlanda ve Danimarka AB Mavi Kart uygulamasına katılmamaktadır. Bkz. Council Directive 2009/50/EC, parag.(28),(29)

<sup>114</sup> Directive 2009/50/EC, parag.(3)

<sup>115</sup> Mavi Kart, ulusal düzeyde farklı bir göç uygulaması getirmemekte sadece nitelikli işgücünü AB'ye çekmek için bir yol oluşturmaktadır. "Le projet de "carte bleue" pour l'immigration", Grand Angle, Parlement Européen, 21.11.2008, [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&type=IMPRESS&reference=20081107FCS41562\(2.11.2010\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&type=IMPRESS&reference=20081107FCS41562(2.11.2010))

<sup>116</sup> 2009/50/AT sayılı Yönerge'nin 3(2). maddesi uyarınca şu kişiler Mavi Kart uygulaması kapsamında değildir; geçici koruma altında olan veya başvurusunda bulunmuş olanlar; uluslararası koruma altında olan veya başvurusunda bulunmuş olan; bir üye devletin ulusal hukuku ve uluslararası yükümlülükleri uyarınca korumasında bulunan veya başvurusunda bulunmuş olanlar; 2005/71/AT sayılı Yönerge uyarınca araştırmacı olarak ikamet etmek için başvurmuş olanlar; 2004/38/AT sayılı Yönerge uyarınca serbest dolaşım hakkından yararlanan Birlik vatandaşı aile bireyleri; AB uzun dönem ikamet izni sahibi olup bir başka üye devletin ülkesinde ekonomik faaliyette bulunmak üzere ikamet edenler; bir üye devletin ülkesine iş ve yatırım ile ilgili bazı gerçek kişilerin giriş ve geçici ikametinin kolaylaştırılmasına ilişkin uluslararası anlaşmalara dayanan taahhütleri uyarınca giriş yapanlar; mevsimlik işçiler; sınırdışı edilme kararları ertlenmiş kişiler; 96/71/AT sayılı Yönerge uyarınca çalışmak üzere bir başka üye devlete gönderilen işçiler.

<sup>117</sup> Directive 2009/50/EC, Madde 15(2),(3),(4),(5),(6)

Mavi Kart sahibi olarak geçirdikleri 18 ayın sonunda aile bireyleri ile birlikte bir başka üye devlette çalışma hakkına sahip olmaları (madde 18(1)) gibi bir dizi kolaylık sağlanmaktadır.

Ayrıca çalışma koşulları ve avantajları, eğitim, sosyal yardım, mal ve hizmetlere erişim, üye devletin ülkesinin tamamında bulunma gibi alanlarda Birlik vatandaşları ile eşit muamele görmeleri öngörülmüştür (madde 14). Kart sahiplerine istihdamlarının ilk 2 yılında en az bir yıl geçerli bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı bir iş teklifi almış oldukları işlerde çalışma izni verilmektedir, yüksek nitelikli istihdama erişimde üye devletlerin uyrukları ile eşit duruma gelmeleri bu 2 yılın sonunda olacaktır (madde 12(1)).

Yönerge'nin 7(2). maddesinde Mavi Kartın toplam geçerlilik süresi bir ile 4 yıl arası olarak belirlenmiştir. Her üye devletin kendisi için bu aralıkta bir geçerlilik süresi tayin etme hakkı vardır. Ayrıca her üye devletin, Mavi Kart sahibinin kazanması gereken yıllık maaş tutarının asgari miktarını belirleme izni de verilmektedir<sup>118</sup>. Geçerlilik süresi içinde Mavi Kart sahibi olma şartlarını artık taşımayan veya başvurularında sahtecilik yaptığı ortaya çıkan üçüncü devlet vatandaşlarının Kartları geri alınacaktır (madde 8(1)).

Mavi Kart uygulaması ile Birliğin, ABD, Kanada, Avustralya gibi nitelikli üçüncü devlet vatandaşlarını ülkelerini çekmede çok daha başarılı olan uluslararası rakipleri ile arasındaki nitelikli işgücü açığını kapatılması amaçlanmaktadır. Ne var ki, düzenlemenin yürürlüğe girdiği şekilde, ABD'nin yeşil kart uygulaması gibi, belli başlı uluslararası rakipleri ile etkin rekabet etmesinin pek olası olmadığı ileri sürülmektedir<sup>119</sup>. Gerçekten de, geçerli bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı bir iş teklifi bulunması şartının aranması, Kartın geçerlilik süresinin 1-4 yıl arasında sınırlanmış olması, her üye devletin kendi süresini belirlemesi ile geçerlilik süresinin üye devletten üye devlete farklılık göstermesi, AB Mavi Kartını nitelikli üçüncü devlet vatandaşları için ne kadar cazip kılacağı şüphelidir.

<sup>118</sup> Directive 2009/50/EC, parag.(11)

<sup>119</sup> "Making Europe more attractive to highly skilled migrants and increasing the protection of lawfully residing and working migrants", Europa, IP/07/1575, European Commission, Press Release, Brussels, 23.10.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1575>; Jörg Monar, "Justice and Home Affairs", Journal of Common Market Studies, Volume 48, UK, 2010, syf. 146

## 2) Uluslararası Koruma Altında Olanlar

Uluslararası korumaya ihtiyacı olan üçüncü devlet vatandaşlarına *non-refoulement* prensibinin<sup>120</sup> güvencesi altında bir koruma sunma amacıyla AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 78. maddesi Birliği, tüm üye devletlerde geçerli tektip bir mülteci ve ikincil koruma statüsünün oluşturulmasına, iltica veya ikincil koruma başvurusunu değerlendirmekle sorumlu üye devletin kararlaştırılmasının kriter ve mekanizmalarına, mülteci ve ikincil koruma statüsü verilmesinin ve geri alınmasının ortak usulüne, iltica ve ikincil koruma başvurularının kabul şartlarının standartlarına, toplu akınlarda yurtlarından edilmiş üçüncü devlet vatandaşlarına sağlanacak ortak bir geçici koruma sistemine ilişkin düzenlemeler getirmesi için yetkilendirmektedir.

Bu yetki çerçevesinde yurtlarından edilmiş kişilerin toplu akınlarda geçici koruma verilmesinin asgari standartları ile üye devletlerin bu kişileri kabulleri ve kabulün sonuçları bakımından üye devletler arasında denge sağlayıcı önlemlere ilişkin 2001/55/AT sayılı Yönerge<sup>121</sup>; sığınma talebinde bulunanların kabulünün asgari standartlarına ilişkin 2003/9/AT sayılı Yönerge<sup>122</sup>; üçüncü devlet vatandaşlarının, vatansızların mülteci veya başka şekilde uluslararası korumaya muhtaç kişiler olarak nitelendirilmeleri ile statüleri ve sağlanacak korumanın içeriğinin asgari standartlarına ilişkin 2004/83/AT sayılı Yönerge<sup>123</sup>; üye devletlerde mülteci statüsünün tanınması ve geri alınması usulünün asgari standartlarına ilişkin 2005/85/AT sayılı Yönerge<sup>124</sup>; bir üçüncü devlet vatandaşı tarafından üye devletlerden birinde yapılan iltica başvurusunu incelemekle sorumlu üye devletin

<sup>120</sup> Geri gönderme yasağı anlamına gelen *non-refoulement* prensibi, BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nin 33 (1). maddesinde düzenlenen, kişilerin "hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak devletin ülke sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun" geri gönderilmemesi veya iade edilmemesine ilişkin yasaktır. Bu maddenin uygulanması için kişinin söz konusu iltica talebinde bulunduğu devletin ülkesinde bulunması gerekmektedir.

<sup>121</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212/12, (07.08.2001)

<sup>122</sup> Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31/18, (06.02.2003)

<sup>123</sup> Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304/12, (30.09.2004)

<sup>124</sup> Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326/132, (13.12.2005)

belirlenmesinin kriter ve mekanizmalarına ilişkin 343/2003/AT sayılı Tüzük<sup>125</sup> çıkarılmıştır.

Birlik hukuku iltica alanında dört kategori oluşturmuştur; mülteci statüsü, ikincil koruma statüsü, geçici koruma statüsü ve sığınmacı (ya da başvuru) statüsü. Bu kategorilere ek olarak üye devletlerin ulusal hukukları uyarınca uluslararası koruma vermeleri de kabul edilmiştir<sup>126</sup>. Ancak ne Lizbon Antlaşması ne de AB Temel Haklar Şartı'nda mülteci, sığınmacı, vatansız, ikincil koruma ve geçici koruma statüsü sahiplerinin tanımı yapılmamıştır. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 78. maddesi iltica politikalarının BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokol ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olması gerektiğini ifade ederek iltica alanındaki uluslararası belgelere atıf yapmaktadır.

#### (a) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsünde Olanlar

Üçüncü devlet vatandaşlarının uluslararası korumaya muhtaç kişi olarak nitelendirilmeleri ve statülerini düzenleyen 2004/83/AT sayılı Yönerge, 2(c). maddesinde Cenevre Sözleşmesi'nin 1A. maddesinin tanımına sadık kalarak, AB hukukunda mülteciyi ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal guruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceğine dair<sup>127</sup> yerinde bir korku ile uyrukluğunda bulunduğu devletin ülkesi dışında olan ve korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle kendisini korumasına bırakmak istemeyen üçüncü devlet vatandaşı yahut uyrukluğunu taşımamakla birlikte önceki daimi ikametgâh ettiği devletin ülkesine bu tür olaylar nedeniyle dönemeyen veya dönmek istemeyen vatansız kişi olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma giren üçüncü devlet vatandaşları veya vatansız kişilerin iltica talepleri üye devletin ülkesinde veya sınırlarında bulunmaları halinde incelenir (madde 3(1)). İltica başvurusunun incelendiği süre içinde kişi sığınmacı statüsündedir ve “başvuru” veya şartları var

<sup>125</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L. 50/1, (25.02.2003)

<sup>126</sup> Hemme Battjes, “*The Common Asylum System: The First Stage*”, Immigration and Asylum Law of the EU current debates, Under the supervision of Jean-Yves Carlier and Philippe De Bruycker, Bruylant, Bruxelles, 2005, syf. 33

<sup>127</sup> Burada hahsi geçen zulmün, AIHS 15(2). maddesi uyarınca istisna getirilemeyecek haklar başta olmak üzere (yaşam hakkı; işkence yasağı; kölelik yasağı; cezaların kanuniliği) içeriği ve tekrarı açısından temel insan haklarına ağır ihlal teşkil eden yeterince ciddi olması veya kişiye bu şekilde etkileyen yeterince ciddi insan hakları ihlalleri dahil çeşitli muamelelerin birikimi niteliğinde olması aranmaktadır. Bkz. Council Directive 2004/83/EC, Madde 9



ise “geçici korumadan yararlanan” olarak adlandırılır. İnceleme sonucu kişinin mülteci olmanın şartlarını taşıdığına ortaya çıkması halinde üye devletler mülteci statüsü vermek zorundadır<sup>128</sup>.

Yönerge'nin 2(e). maddesi “ikincil koruma statüsü”nün, mülteci olarak nitelendirilmeyen, ancak uyrukluğunda olduğu devletin ülkesine dönmesi veya vatansız olması durumunda, önceki daimi ikamet ettiği devletin ülkesine dönmesi halinde ağır bir zarar ile karşı karşıya kalma riskinden dolayı bu devletin ülkesine dönemeyen veya dönmek istemeyen üçüncü devlet vatandaşlarına sağlanacağını düzenlemektedir. 2. maddenin (c) ve (e) bendlerinde geçen ifade benzerliklerinden de anlaşılacağı üzere mülteci statüsü ile ikincil koruma statüsü arasındaki ayırım çok net değildir<sup>129</sup>.

2004/83/AT sayılı Yönerge'nin 24. maddesi üye devletlerin, ulusal güvenlik ve kamu düzeni gerekleri gibi zorlayıcı sebepler söz konusu olmadıkça, üçüncü devlet vatandaşının mülteci statüsü tanınır tanınmaz en az 3 yıllık, ikincil koruma statüsü tanınır tanınmaz en az bir yıllık yenilenebilir bir ikamet izni vermelerini öngörmüştür. Buldukları üye devletin dışına çıkmak üzere kullanılacak seyahat belgeleri düzenlenecektir. Mültecilere şartsız verilen seyahat belgesi, ikincil koruma statüsünden yararlanan kişiler için pasaport temin etmelerinin mümkün olmaması ve başka bir devletin ülkesinde olmalarını gerektirecek ciddi insani gerekçeler bulunması halinde verilmektedir (madde 25).

Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine mesleğin ve kamu hizmetlerinin genel kuralları altında üye devletlerin uyrukları ile aynı ücret, sosyal güvenlik ve çalışanlar için geçerli olan diğer şartlarda işçi veya serbest meslek sahibi olarak ekonomik hayata katılma hakkı tanınmıştır. İkincil koruma statüsü sahipleri için üye devletin iş gücü piyasaları göz önüne alınabilmektedir<sup>130</sup>. AB hukukunda İç Pazar'a işçi sıfatıyla tam katılım hakkı sadece mülteci statüsü verilmiş üçüncü devlet vatandaşlarına tanınmaktadır. 2004/83/AT sayılı Yönerge'nin 26(1). maddesi uyarınca kişi, mülteci statüsünü edinir edinmez işçi veya serbest meslek sahibi olarak çalışma hakkına sahiptir. Diğer grup üçüncü devlet vatandaşlarının işgücü

---

<sup>128</sup> Battjes, syf. 34, 62

<sup>129</sup> Battjes, syf. 36

<sup>130</sup> Directive 2004/83/EC, Madde 26(1)(3)

piyasasına girişi daha kısıtlıdır<sup>131</sup>. Uzun dönem ikametgâh izni sahiplerine işçi veya serbest meslek sahibi olarak dolaşım hakkı tanınmış olmakla birlikte, kamu otoritesinin kullanılmasını gerektiren bir işte çalışmaları hiçbir şart altında söz konusu değildir<sup>132</sup>. Bunun dışında mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin dolaşım ve ikamet hakları, yasal ikamet eden diğer üçüncü devlet vatandaşlarına tanınan hak ve sınırlar çerçevesindedir (madde 32).

Mültecilerin aile birleşmeleri 2003/86/AT sayılı Yönerge'nin 5. Bölümü altında düzenlenmektedir ve düzenlemelerde ailenin birleşmesi ile ailenin tesisi arasında fark gözetilmemiş olduğu görülmektedir<sup>133</sup>. Yönerge'nin 4. maddesinde üçüncü devlet vatandaşları için tanımlanan aile, maddenin son paragrafında ailesinden bağımsız gelen 12 yaş üzeri çocuklar için getirilen düzenleme hariç, mülteciler için de geçerlidir. Bir fark, Yönerge'nin 9(2). maddesinin mültecilerin aile bireyleriyle olan ilişkilerinin üye devletin ülkesine girişlerinden öncesine dayanmasını aramasıdır.

Buna ek olarak mülteciler için diğer üçüncü devlet vatandaşlarına tanınılardan daha avantajlı düzenlemeler yer almaktadır. Üye devletlere mültecinin bakmakla yükümlü olduğu ancak Yönerge'nin 4. maddesi kapsamına girmeyen aile bireyelerine de Yönergeyi uygulama yetkisi tanımıştır<sup>134</sup>. 18 yaşın altında ve kendisine hukuk veya gelenek uyarınca sorumlu bir yetişkin tarafından eşlik edilmeyen mültecilerin, birinci derece üst soy akrabaları aile birleşimi kapsamına alınmıştır. Mültecinin bu tanıma giren bir akrabasının bulunmaması halinde yasal vasisi veya diğer bir aile üyesinin de kendisine katılabilmesi söz konusudur (madde 10(3)).

Mültecinin akrabalık ilişkisini gösteren resmi evrakı ibraz edemeyecek durumda olması halinde başka kanıtlar göstermesi kabul edilmektedir (madde 11(2)). 2003/86/AT sayılı Yönerge'nin 7. maddesinde öngörülen üye devlete yük olmayacağını kanıtlayan koşulların varlığı (istisnalar saklıdır) ile 8. maddesinde öngörülen 2 yılı geçmeyen bir süreden beri ülkede bulunmuş olması şartı aranmamıştır<sup>135</sup>. Aile birleşmelerine ilişkin başvuru kabul edilir edilmez üye devlet

<sup>131</sup> Gross, syf. 153

<sup>132</sup> Directive, 2003/109/EC, Madde 11(1)(a)

<sup>133</sup> Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 202

<sup>134</sup> Directive 2003/86/EC, Madde 10(1)(2)

<sup>135</sup> Directive 2003/86/EC, Madde 12(1); Kural olarak mülteciler için üye devletlere yük olmama koşulu aranmamakla birlikte, bu kural birleşmenin çekirdek aile ile sağlanması hali ile sınırlandırılabilir. Ayrıca üye devletler birleşmenin mültecinin veya aile bireyelerinin özel bağlarının

aile bireylerinin ülkeye girişine izin verecek, vize almaları için her türlü kolaylığı sağlayacak, en az bir yıl geçerli yenilenebilir ikamet izni verecektir. Bunlarla birlikte, aile bireyelerine verilen ikamet izninin süresi mültecinin ikamet izninin süresine bağlanmıştır (madde 13).

### **(b) Sığınmacılar**

Sığınma talebinde bulunanların kabulünün asgari standartlarına ilişkin 2003/9/AT sayılı Yönerge'nin 2. maddesinde sığınmacı; Cenevre Sözleşmesi altında bir üye devlete yaptığı iltica başvurusunda son kararın alınmamış olduğu üçüncü devlet vatandaşları ile vatansız kişiler olarak tanımlanmaktadır. Bu kişiler üye devletin sınırlarında yaptıkları, Yönerge'de sadece "başvuru" olarak da geçen iltica başvuruları sonucunda, başvuruda buldukları üye devletin ulusal hukuku uyarınca kendilerinin ve aile bireyelerinin ülkede kalmalarına izin verilmesi halinde sığınmacı statüsü alırlar (madde 3). Sığınmacı statüsü, sınırsız olan mülteci ve ikincil koruma statüsünden farklı olarak geçicidir<sup>136</sup>.

Yönerge'nin 3. maddesi uyarınca sığınmacılar kabul edildikleri üye devlet tarafından belirlenecek, sığınmacı haklarından yararlanmalarına izin veren ve özel hayatlarını yaşamaları için vazgeçilmez olan bir alanda serbest dolaşım hakkına sahiptir. Bir başka ifade ile sığınmacıların serbest dolaşım alanı, sığınmacı olarak yaşayacakları kadar bir alandır. Bu bağlamda üye devletler, sığınmacıların ikametgâhını kamu menfaatleri, kamu düzeni ve gerektiğinde başvurunun hızla yürütülmesi ve izlenmesi için bizzat belirleyebilir, yasal nedenler veya kamu düzeni gibi nedenlere dayanarak gerekli gördüklerinde sığınmacıyı ulusal hukukları uyarınca belli bir yerde tutabilir, sığınmacının (iltica) başvurusunun kabul edilmesini tespit edecekleri belli bir yerde fiilen bulunması şartına tabi kılabilirler (madde 7).

Bu şekilde belirlenmiş bir ikametgâhtan veya fiilen tutuldukları yerden geçici olarak ayrılmasına izin verilmesi mümkündür. Sığınmacıların mevcut adreslerini ve bu adresde yaptıkları herhangi bir değişikliği mümkün olan en kısa zamanda yetkili makamlara bildirmeleri gerekmektedir (madde 7(6)). Ayrıca, üye devletlerin

---

olduğu bir üçüncü devletde gerçekleştirilecek veya aile birleşimi talebinin mülteci statüsü alındıktan 3 ay içinde yapılmamış olması halinde maddi şartların yerine getirilmesini talep edebilirler.

<sup>136</sup> Battjes, syf. 68

sığınmacılara seyahat belgesi vermeleri, ciddi insani gerekliliklerin varlığı halinde söz konusudur. (madde 5(5)).

2003/9/AT sayılı Yönerge sığınmacıların aile birleşimine ilişkin düzenleme içermemektedir. Sadece 8. maddesinde, sığınmacıya konut sağlanmış ise, üye devletlerin ülke sınırlarında olan aile bireyleriyle birliği mümkün olduğunca korumaya yönelik tedbirleri almalarını öngörmektedir. Sığınmacıların başvurularını yapmalarından itibaren ne kadar süre sonra çalışabileceklerine de üye devletler karar vermektedir. Ayrıca işgücü piyasası politikalarını göz önünde tutarak Birlik vatandaşları, AEA üyesi devletlerin vatandaşları ile yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına öncelik verme hakkına sahiptirler<sup>137</sup>.

### (c) Geçici Koruma Statüsü Sahipleri

Yurtlarından edilmiş kişilere geçici koruma verilmesine ilişkin asgari standartları düzenleyen 2001/55/AT sayılı Yönergesi eski Yugoslavya'nın dağılması sırasında yaşayan insani krize karşılık çıkarılan<sup>138</sup>, sadece ülkelerine dönemeyen üçüncü devlet vatandaşlarının yakın ve toplu akını ile karşılaşılması halinde uygulanan istisnai bir usuldür<sup>139</sup>. Yönerge 2(c). maddesinde, yurtlarından edilmiş kişileri menşe ülke veya bölgelerini terk etmek zorunda kalmış veya özellikle uluslararası örgütlerin talebi üzerine buralardan tahliye edilmiş, menşe ülkelerinde devam eden durum dolayısıyla güvenli ve kalıcı koşullar altında geri dönemeyen üçüncü devlet vatandaşları veya vatansızlar olarak tanımlanmaktadır<sup>140</sup>.

Genel bir kural olarak geçici koruma bir yıl süren bir statüdür (madde 4). 6 aylık periyodlar halinde azami bir yıla kadar uzatılabilir. Bu süre zarfında üye devletlerin yurtlarından edilmiş kişilere ikamet izni vermesi ve eğer gerekli ise ülkelerine kabulü için her türlü vize kolaylığını sağlamaları beklenmektedir<sup>141</sup>. Ancak bu kişilerin geçici koruma statüsü altında buldukları üye devletin ülkesinden izinsiz olarak başka bir üye devletin ülkesine geçmeleri veya burada

<sup>137</sup> Directive 2003/9/EC, Madde 11(1),(4)

<sup>138</sup> Brinkmann, syf.194

<sup>139</sup> Directive 2001/55/EC, Madde 2(a)

<sup>140</sup> 2(c) maddesi devamında Yönerge'nin özellikle silahlı çatışmadan veya bir guruba veya bir bölgeye mahsus şiddet alanlarından kaçan kişiler ile insan hakları sistematik ve yaygın ihlale uğramış veya ciddi bir ihlal edilme riski altındaki, Cenevre Sözleşmesi 1A maddesinin veya uluslararası koruma sağlayan başka ulusal ya da uluslararası belgelerin kapsamına girebilen kişilerin durumuna ilişkin olduğunu düzenlemektedir.

<sup>141</sup> Directive 2001/55/EC, Madde 8(1),(3)

bulunmaları halinde, statüyü veren üye devletin geriye kabul etmesi gerekecektir (madde 11).

Geçici koruma statüsü sahiplerinin aile tanımına resmi nikâhlı eşi, ilgili üye devletin ulusal hukuku tarafından tanınması halinde uzun süreli birlikte olduğu kişi, eşinin veya kendisinin evli olmayan 18 yaşın altındaki çocukları, toplu akınların yaşanmasına neden olan olaylar sırasında aile birliği altında birlikte yaşadığı ve tamamen veya büyük oranda geçici koruma statüsü sahibinin bakımında olan diğer yakın akrabalar girmektedir. Aile bireyleri başka başka üye devletlerde geçici koruma statüsü altında iseler, birleşmelerin aile bireylerinin de istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (madde 15). Bu şekilde birleştirilmiş ailenin tüm bireyleri geçici koruma altında ikamet izninden faydalanmaktadır (madde 15(6)).

Geçici koruma statüsü sahipleri, statülerini korudukları süre zarfında işçi veya serbest meslek sahibi olarak ekonomik faaliyette bulunabilirler. Üye devletlerin sığınmacılar için olduğu gibi Birlik, AEA üyesi devletler ve yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına öncelik tanımları mümkündür (madde 12). Statülerinin sağladığı koruma süresi sona erdiğinde geri dönmeleri beklenmektedir. Dönüşün gönüllü olması tercih edilmiştir. Üye devletler tarafından “kolaylaştırılması” öngörülmüştür<sup>142</sup>.

### 3) Ortaklık Anlaşmaları

Ortaklık anlaşmaları AB/AT'nin üçüncü devletlerle özellikle kurulması amaçlanan bir Serbest Ticaret Bölgesi ve/veya Gümrük Birliği'nin kapsamlı bir çerçevesini oluşturmak üzere AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 217. maddesi'ne (eski AT Antlaşması madde 310) dayanarak imzaladığı antlaşmalardır. Söz konusu bu madde Birliğe üçüncü devletler veya uluslararası kuruluşlarla karşılıklı hak ve yükümlülüklerin, ortak eylem ve özel usulün söz konusu olduğu ortaklıklar kurma yetkisi vermektedir. Ortaklıkların içerikleri ve nasıl sonuçlanacakları anlaşmaya taraf üçüncü devlete göre değişmektedir. Genel olarak kademeli bir şekilde ticaret serbestisi sağlamayı amaçlayan bu anlaşmalar, Avrupa

<sup>142</sup> Directive 2001/55/EC, Madde 21; Üçüncü devlet vatandaşlarının geri dönüşüne ilişkin düzenlemeler III. Bölüm D. Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Çıkarılması başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Anlaşmaları'nda<sup>143</sup> olduğu gibi bazı özel durumlarda anlaşmaya taraf üçüncü devleti AB üyeliğine hazırlamaktadır<sup>144</sup>. İşte akit tarafların karşılıklı yakın bir ekonomik ve siyasi işbirliğini hedefledikleri bu ortaklık anlaşmaları, anlaşmaya taraf üçüncü devletlerin vatandaşlarına işçi veya serbest meslek sahibi olarak milliyete dayalı bir ayrımcılığa maruz kalmadan İç Pazar'da ekonomik faaliyette bulunabilecekleri ayrıcalıklı bir konum sağlayabilmektedir<sup>145</sup>.

Bu kapsamda AB'nin Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn ile imzaladığı AEA Anlaşması<sup>146</sup> ile AB-İsviçre Kişilerin Serbest Dolaşımına ilişkin İkili Anlaşma<sup>147</sup>, taraf üçüncü devletlerin vatandaşlarına İç Pazar'da Birlik vatandaşlarına tanınan koşullara yakın koşullarda dolaşım hakkı sağlamaktadır. AB'nin Türkiye ile imzaladığı ve bir katılım ortaklığı anlaşması olan Ankara Anlaşması<sup>148</sup> Türk vatandaşlarına işçi, hizmet sunan veya iş sahibi olarak diğer üçüncü devlet vatandaşları karşısında ayrıcalık sağlayan özel şartlarda üye devletlerin ülkelerinde kalma ve ekonomik faaliyette bulunma hakkına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Makedonya<sup>149</sup>, Hırvatistan<sup>150</sup>, Arnavutluk<sup>151</sup>, Karadağ<sup>152</sup>, Bosna Hersek<sup>153</sup> ve

<sup>143</sup> 2004-2007 yılları arasında AB'ye katılan; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Romanya ve Bulgaristan ile imzalanan ve bu devletlerin kademeli olarak AB üyesi olmasını öngören Avrupa Anlaşmaları, daha çok bir katılım öncesi anlaşmaları olarak görülmektedir. Bu devletlerin AB üyesi olması ile Avrupa Anlaşmaları yürürlükten kalmıştır. Bu durum AB'nin Yunanistan, Malta ve Kıbrıs ile imzaladığı ortaklık anlaşmaları içinde söz konusudur. Türkiye ile AB arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması da, nihai hedefi Türkiye'nin tam üyeliği olan bir katılım ortaklığı anlaşmasıdır. Ancak Türkiye'nin tam üyeliği uzun süre askıya alınmıştır ve planlandığı gibi tam üyelik henüz gerçekleşmemiştir.

<sup>144</sup> "Association Agreements", EEAS, Europa, [www.eeas.europa.eu/association/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/association/index_en.htm) (18.09.2011)

<sup>145</sup> Kail Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer, The Hague, 2000, syf. 212; Espeth Guild, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, Kluwer Law, Netherlands, 2004, syf. 151

<sup>146</sup> Agreement on the European Economic Area, OJ L 1 (03.01.1994); Anlaşma'nın ilk olarak 6 devlet: Liechtenstein, Norveç, İsveç, Finlandiya, Avusturya ve İsviçre tarafından imzalanmıştır. İsviçre'nin anlaşmayı onaylamaması, Liechtenstein'in da 1995 yılında kadar Anlaşmayı yürürlüğe sokamamasına neden olmuştur. Avusturya, Finlandiya ve İsveç 1 Ocak 1995'de AB tam üye olmuşlardır. Bkz. Weiss/Wooldridge, syf. 206

<sup>147</sup> Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, OJ L 114, (30.04.2002)

<sup>148</sup> Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey, (Signed at Ankara, 12 September 1963), OJ L. 361/1, (31.12.1977); DTP, "Ankara Anlaşması ve Katma Protokol", Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt-2, Ankara, Ağustos 1993

<sup>149</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the former Yugoslav Republic of Macedonia of the other part, OJ L 84, (20.03.2004)

<sup>150</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Croatia of the other part, OJ L 26, (28.01.2005)

<sup>151</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Albania of the other part, OJ L 107, (28.04.2009)

Sırbistan<sup>154</sup> ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemeler içeren yeni dönem katılım anlaşmaları olduğu söylenebilir. AB-Akdeniz İşbirliği (EUROMED) kapsamında 1998-2005 yılları arasında Cezayir<sup>155</sup>, Fas<sup>156</sup>, Tunus<sup>157</sup>, Filistin<sup>158</sup>, Lübnan<sup>159</sup>, Mısır<sup>160</sup>, Ürdün<sup>161</sup>, İsrail<sup>162</sup> ile imzalanan Ortaklık Anlaşmaları<sup>163</sup>; başta Rusya<sup>164</sup> olmak üzere, Doğu Avrupa, Güney Kafkasya ve Orta Asya devletleri<sup>165</sup> ile imzalanan Ortaklık ve

<sup>152</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Montenegro of the other part, OJ L 108, (29.04.2010)

<sup>153</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and Bosnia and Herzegovina, of the other part, COM(2008) 182 final

<sup>154</sup> 29 Nisan 2008'de imzalanan AB-Sırbistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın görüşmeleri devam etmektedir; Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, CE/SE/en 1

<sup>155</sup> Council Decision 2005/690/EC of 18 July 2005 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part, OJ L 265 (10.10.2005)

<sup>156</sup> 2000/204/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 24 January 2000 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, OJ L 138 (09.06.2000)

<sup>157</sup> 98/238/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 26 January 1998 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and its Member States of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, OJ L 97 (30.03.1998)

<sup>158</sup> Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestinian Authority of the West Bank and Gaza Strip, of the other part, OJ L 187, (16.07.1997)

<sup>159</sup> Council Decision 2006/356/EC of 14 February 2006 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and Republic of Lebanon, of the other part, OJ L 143 (30.05.2006)

<sup>160</sup> Council Decision 2004/636/EC of 21 April 2004 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part, OJ L 304 (30.09.2004)

<sup>161</sup> 2002/357/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 16 March 2002 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part, OJ L 129 (15.05.2002)

<sup>162</sup> 2000/384/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 19 April 2000 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the State of Israel, of the other part, OJ L 147 (21.06.2000)

<sup>163</sup> Suriye ile AB arasında, 1977 tarihli İşbirliği Anlaşması yürürlükte olmakla birlikte, Avrupa-Akdeniz İşbirliği çerçevesinde AB ile Suriye arasında ortaklık anlaşması imzalanması için görüşmeler yürütülmektedir. Bkz. Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic, OJ L 269, (27.09.1978)

<sup>164</sup> Decision 97/800/EC of 30 October 1997, Russian Federation, OJ L 327 (28.11.1997)

<sup>165</sup> Ukrayna, Moldova, Kazakistan, Kırgızistan, Beyaz Rusya, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Türkmenistan, Özbekistan, Tacikistan olan bu devletler hakkında alınan kararlar sırasıyla; Decision 98/149/EC of 26 January 1998, Ukraine, OJ L 049, (19.02.1998); Decision 99/602/EC of 31 May 1999, Republic of Armenia, OJ L 239, (09.09.1999); Decision 99/614/EC of 31 May 1999, Republic of Azerbaijan, OJ L 246 (17.09.1999); Decision 99/515/EC of 31 May 1999, Georgia, OJ L 205, (04.08.1999); Decision 99/490/EC of 12 May 1999, Republic of Kazakhstan, OJ L 196, (28.07.1999); Decision 98/401/EC of 28 May 1998, Republic of Moldova OJ L 181, (24.06.1998); Decision

İşbirliği Anlaşmaları, katılım anlaşmalarında olduğu kadar geniş kapsamlı olmamakla birlikte, anlaşmalara taraf üçüncü devletlerin İç Pazar'da çalışan işçilerinin bazı alanlarda eşit muamele edilmesine ilişkin düzenlemeler içermektedir.

#### 4) Türk Vatandaşlarının Durumu

1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'nın ana hedefi AB/AT<sup>166</sup> ile Türkiye arasında bir "Gümrük Birliği" kurulmasıdır. Bu hedef doğrultusunda kişilerin serbest dolaşımına dair kısıtlamaların kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür. Şöyle ki, taraflar Anlaşma'da serbest işçi akışını kademeli olarak gerçekleştirmek için AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 45, 46, 47. maddelerinden<sup>167</sup>; yerleşme özgürlüğüne (serbestisine) ilişkin kısıtlamaları kaldırmak için AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 49, 52, 54. maddelerinden<sup>168</sup>; hizmet sunma özgürlüğüne (hizmet edimi serbestliği) ilişkin kısıtlamaların kaldırılmasında AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 51, 52, 54 ve 61. maddelerinden<sup>169</sup> "esinlenmekte" uyuştuklarını ifade etmişlerdir.

1970 yılında Gümrük Birliği'nin geçiş dönemi müzakerelerinin tamamlanmasıyla, aynı yıl taraflar arasında Anlaşma'ya ek olarak bir Katma Protokol<sup>170</sup> imzalanmıştır. 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Protokol, "Kişilerin ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı" başlığı altında yer alan 36 ila 40. maddeler arasında işçilerin serbest dolaşımını, 41. madde altında yerleşme hakkı ve hizmet sunma özgürlüğünü düzenlemektedir.

##### (a) Türk İşçileri

Katma Protokol'ün 37. maddesi, AB üyesi devletlerin iş gücü piyasasına yasal olarak dahil olan Türk işçileri ile Birlik vatandaşları arasında çalışma şartları ve ücret

---

99/593/EC of 31 May 1999, Republic of Uzbekistan, OJ L 229, (31.08.1999); Decision 2009/989/EC of 29 January 2009, Tajikistan, OJ L 350, (29.12.2009)

<sup>166</sup> Ankara Anlaşması AET ile imzalanmıştır; 1999 yılından, 2009 yılına kadar ilişkiler AT ile yürütülmüştür. Çalışmada ifade birliğini sağlamak amacıyla AET ve AT'ye ilişkin dönemler için de AB ifadesi kullanılmıştır.

<sup>167</sup> Ankara Anlaşması, Madde 12 (Eski AET Antlaşması, Madde 48,49,50; Eski AT Antlaşması, Madde 39,40,41 )

<sup>168</sup> Ankara Anlaşması, Madde 13 (Eski AET Antlaşması Madde 52 ila 56 ile Madde 58; Eski AT Antlaşması Madde 43 ila 46 ile Madde 48 ),

<sup>169</sup> Ankara Anlaşması, Madde 14 (Eski AET Antlaşması Madde 55, 56, 58 ila 65; Eski AT Antlaşması Madde 45, 46, 48 ve 54)

<sup>170</sup> Additional Protocol, OJ L 361/1, (31.12.1977); DTP, "Ankara Anlaşması ve Katma Protokol", Avrupa Topluluklarını İlişkin Temel Belgeler, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt-2, Ankara, Ağustos 1993



bakımından ayrımcılık yapılmamasını öngörmüştür. Birlik hukukunun işçi için getirdiği tanım ve koşullar, Ankara Anlaşması kapsamındaki Türk işçileri için de geçerlidir<sup>171</sup>. Türk işçisinin işgücü piyasasına dahil olması demek, istikrarlı ve güvenli bir durumda çalışma hayatına katılması demektir<sup>172</sup>. Protokol'ün 38. maddesi Ortaklık Konseyi'ni Türk işçilerinin çalışmalarının uzaması ile yer değiştirmelerinden kaynaklanan tüm sorunları (özellikle çalışma ve ikamet izinlerinin uzatılması) incelemek ve üye devletlere tavsiyede bulunmakla yetkilendirmiştir. Konsey bu yetkiye dayanarak Türk işçilerinin AB'de durumuna ilişkin 2/76 sayılı, 1/80 sayılı ve 3/80 sayılı üç karar almıştır<sup>173</sup>. Bunlardan Türk işçilerinin serbest dolaşımını hâlihazırda düzenleyen 1/80 sayılı Karar'dır. Adalet Divanı'nın yerleşmiş içtihadı uyarınca, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol ile birlikte Birlik hukukunun ayrılmaz bir parçası kabul edilen bu kararların, açık ve kesin bir yükümlülük içeren ve bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için ek düzenlemeler gerektirmeyen hükümleri doğrudan etkiye sahiptir<sup>174</sup>.

1/80 sayılı Karar'ın 6(1). maddesi bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil olan Türk işçilerine bir yıl çalıştıktan sonra, eğer iş var ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yenileme; 3 yıl çalıştıktan sonra, Birlik vatandaşlarına tanınan öncelik saklı kalmak şartıyla, aynı meslekte dilediği bir işverenin iş teklifine başvuruda bulunma; 4 yıl çalıştıktan sonra dilediği tüm ücretli işlere girme hakkı tanımaktadır<sup>175</sup>. Kararın çalışma hakkını, ikamet hakkına herhangi bir göndermede bulunmadan vermiş olduğuna işaret etmek gerekir<sup>176</sup>. Aradaki boşluğu Adalet Divanı, Türk işçilerine yasal çalışma süresince ikamet izni verileceğine, keza ikamet hakkının yasal çalışma hakkının bir uzantısı olduğuna, aksi

<sup>171</sup> Case C-1/97, *Birden v Stadtgemeinde Bremen* (1998), ECR I-1230, parag.(24); Case C-36/96; *Günaydin v Freistaat Bayern* (1997), ECR I-5179, parag.(26)

<sup>172</sup> Case C-36/96, parag.(41)

<sup>173</sup> Ankara Antlaşması'nın 12'inci maddesinin uygulanmasına ilişkin 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı; ortaklığın geliştirilmesine ilişkin 19 Eylül 1980 tarihli 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (Decision No.1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the development of the Association) ve Avrupa Topluluklarında üye devletlerin Türk işçileri ve aile bireylerine uyguladıkları sosyal güvenlik programlarına ilişkin 19 Eylül 1980 tarih ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'dır. 2/76 sayılı Karar, 1/80 sayılı Karar ile değiştirilmiştir. DTP, "Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları, 1964-2000", Yayın No. DPT: 2596, Cilt 1, Ankara, Ağustos 1993

<sup>174</sup> Case C-12/86, *Demirel v Stadt Schwabisch Gmünd* (1987), ECR I-3719, parag.(14); Case C-192/89, *Sevince v Staatssecretaris van Justitie* (1990), ECR I-3461, parag.(9); Case C-63/99, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieat Gloszczuk*, (2001) ECR I-6369, parag.(30)

<sup>175</sup> 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Madde 6(1)

<sup>176</sup> Dominik Hanf/Pablo Dengler, "L'adhésion Annoncée de la Turquie: les Perspectives en Matière de Libre Circulation des Personnes", Les Défis d'une Adhésion de la Turquie a l'Union européenne, Sous la direction de Erwan Lannon et Joel Lebullenger, Bruylant, 2006, syf. 194

halde işgücü piyasasına erişim ve çalışma hakkının kişinin elinden alınmış olacağına hükmettiği kararları ile doldurmuştur<sup>177</sup>. Türk işçilerinin ikamet hakkı çalıştıkları süreye bağlı olarak devam eden bir haktır. İşçinin emekliye ayrılması veya çalışamaz hale gelmesi ile işi bırakması durumunda ikamet hakkı da sona erecektir<sup>178</sup>. Birlik vatandaşlarına tanındığı gibi üye devletlerin tamamında geçerli bir serbest dolaşım hakkı söz konusu değildir. Türk işçileri sadece belirli bir süre için yasal olarak çalıştıkları üye devletlerin kendilerine tanıdıkları haklardan yararlanmaktadırlar<sup>179</sup>.

1/80 sayılı Karar'ın 7. maddesi, bir üye devletin ülkesinde yasal çalışan ve ikamet eden Türk işçileri ile birlikte yaşayan aile bireylerine belli şartlar altında işgücü piyasasına katılma hakkı vermekle birlikte<sup>180</sup> aile bireyinin tanımı, üye devletin ülkesine giriş hakları ile aile birleşmelerine ilişkin bir düzenleme getirmemiştir. Ancak Adalet Divanı, Almanya'da yaşayan bir Türk işçisinin kendisi ile birlikte yaşayan üvey oğlunun aile bireyi sayılıp sayılmayacağına ilişkin *Engin Ayaz v Land Baden-Württemberg*<sup>181</sup> davasında verdiği kararda, işçilerin Topluluk (Birlik) içinde serbest dolaşımını düzenleyen 1612/68/AET sayılı Tüzüğü'nün 10. maddesinden hareketle Türk işçisinin aile bireylerinin (üye devletlerin uyrukları için geçerli olduğu gibi) işçinin eşi, kendisinin veya eşinin ve 21 yaşından küçük veya bakmakla yükümlü olduğu alt soyları ve kendisi ile yaşayan, kendisinin veya eşinin bakmakla yükümlü olduğu üst soy akrabaları olduğu sonucuna varmıştır<sup>182</sup>. Bilindiği üzere, 1612/68/AET sayılı Tüzüğü'nün aile birleşmelerine ilişkin 10 ve 11. maddeleri 2004/38/AT sayılı Yönerge ile kaldırılmıştır. Bu nedenle, 2004/38/AT sayılı Yönergenin 2(2). maddesinde tanımlanan aile kavramının Türk işçileri için de geçerli olması gerekecektir<sup>183</sup>. Türk işçilerinin aile birleşmeleri ise, 2003/86/AT

<sup>177</sup> Case C-1/97, parag.(20); Case C-171/95, *Recep Tetik v Land Berlin* (1997), ECR I-329, parag.(24); *Ertanir v Land Hessen* (1997), ECR I-5179, parag.(26)

<sup>178</sup> Case C-434/93, *Ahmet Bozkurt v Staatssecretaris van Justitie*, ECR I-1492, parag.(39),(40)

<sup>179</sup> Case C-36/96, parag.(22); Case C-171/95, parag.(29); Case C-98/96, parag.(22)

<sup>180</sup> Türk işçisi ile birlikte ikamet eden aile bireylerine 3 yıl ikamet ettikten sonra, Birlik vatandaşlarına tanınan öncelikler saklı kalmak kaydıyla, her türlü işe başvurma; 5 yıl ikamet ettikten sonra diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkı tanınmıştır. Özellikle buldukları üye devletin ülkesinde mesleki bir eğitim programı tamamlayan Türk işçi çocukları ikamet sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin en az 3 yıldır yasal çalışıyor olması kaydıyla, ailesi ile birlikte yaşadıkları üye devlette her türlü işe başvurabileceklerdir. Bkz. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Madde 7

<sup>181</sup> Case C-275/02, *Engin Ayaz v Land Baden-Württemberg* (2004), ECR I-8765, parag.(45)

<sup>182</sup> Case C-275/02, parag.(34)

<sup>183</sup> Narin İdriz Tezcan, "Vize Şikayet Hattı: AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları", İKV Yayınları, No:229, İstanbul, Şubat 2010, syf. 33; Hanf/Dengler, syf. 199

sayılı Yönerge'ye tabidir. Yönerge'de yer alan düzenlemeler Ortaklık hukuku ile tamamlanmaktadır<sup>184</sup>.

Bununla birlikte, Türk işçilerinin aile bireylerinin ikamet hakkının, ancak üye devletin ülkesine yetkili makamların izni ile giriş yapmış olmaları halinde söz konusu olduğunun altını çizmek gerekir<sup>185</sup>. Gerek işçilerin, gerek aile bireylerinin üye devletin ülkesine giriş koşulları ve bu koşulları yerine getirmek için izlenecek prosedüre ilişkin düzenlemeler, söz konusu üye devletin ulusal mevzuatına bırakılmıştır<sup>186</sup>. Vatandaşları dış sınırlardan geçişte vize bulundurmamak zorunda olan üçüncü devletlerin ve vatandaşları bu zorunluluktan muaf olan üçüncü devletlerin listesini içeren 15 Mart 2001 tarihli 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü<sup>187</sup> uyarınca AB üyesi devletler Türk vatandaşlarına vize şartı uygulamaktadır. Türk vatandaşları, Ortaklık hukukundan kaynaklanan hakları sayesinde AB işgücü piyasalarına katılımda herhangi bir üçüncü devlet vatandaşına göre ayrıcalıklı bir konum elde ederken, bir üye devletin ülkesine gitmek istediklerinde, vize şartı taşıyan herhangi bir üçüncü devlet vatandaşı konumundadır ve AB dış sınır denetimi ve ortak vize düzenlemelerine tabidir.

### (b) İş Kurma ve Hizmet Sunmayı Amaçlayanlar

Katma Protokol'ün 41(2). maddesinde öngörülmüş olmasına karşın Türk işçilerinin serbest dolaşımından farklı olarak yerleşme hakkı ve hizmet sunma özgürlüğüne ilişkin Ortaklık Konseyi tarafından alınmış bir karar bulunmamaktadır<sup>188</sup>. Katma Protokol'ün 41(1). maddesi tarafların yerleşme hakkı ve hizmet sunma özgürlüğüne “yeni kısıtlamalar koymaktan” sakınacaklarını ifade ettiği bir “*standstill*” hükmü<sup>189</sup> düzenlemektedir. *Standstill* hükmünün, iş kurmak veya

<sup>184</sup> Türk vatandaşları Yönerge ile Ortaklık hukuku düzenlemelerinin lehe hükümlerine tabidir.

<sup>185</sup> Case C-275/02, parag.(35)

<sup>186</sup> C-36/96, parag.(23)

<sup>187</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001, 15 March 2001. Bu Tüzük AB üyesi devletlerin ülkelerine gitmek için hangi üçüncü devlet vatandaşlarına vize uygulanacağı, hangi üçüncü devlet vatandaşlarının vizeden muaf tutulacağını belirleyen bir “pozitif/negatif” ülkeler listesi vermektedir. Daha detaylı açıklamalar için bkz. III. Bölüm, A. Yasal Çerçeve, 2. Vize Kodu

<sup>188</sup> Protokol'ün 41(2). maddesi, Ortaklık Konseyi'ni Ankara Anlaşması'nın 13. ve 14. maddelerine yer alan ilkelere uygun olarak yerleşme hakkı ve hizmet sunma özgürlüklerindeki kısıtlamaların “gittikçe” kaldırılmasında uygulanacak sıra, süre ve usulleri tespit etmek ile görevlendirmiştir.

<sup>189</sup> “Hakların daha kötüleştirilemeyeceği”; “mevcut hakların korunması” hükmü olarak da adlandırılan bu düzenleme akit taraflardan birinin diğer taraf aleyhine anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan şartlarda ağırlaştırıcı nitelikte yeni düzenlemeler yapmasını yasaklayan hüküm anlamına gelir. Bkz. Murat Uğur Aksoy, “Avrupa Hukuku Açısından Türk Vatandaşlarına Uygulanan Vize Alma Mecburiyetinin Değerlendirilmesi Raporu”, İKV Yayınları, No:213, İstanbul, 2008, syf. 16; Nicola

hizmet sunmak amacıyla Birlik topraklarında bulunan Türk vatandaşlarının yasal durumuna bir etkisi yoktur. Ancak bu amaçla bir AB üyesi devletin ülkesine gitmek isteyen Türk vatandaşlarına söz konusu üye devlet tarafından uygulanacak giriş koşulları ve bu koşulların yerine getirilmesinde izlenecek usule ilişkin düzenlemelerin yarattığı etki<sup>190</sup> Adalet Divanı tarafından sırasıyla, *Savaş v The Queen & Secretary of the State for the Home Department*; *Abatay ve Diğerleri v Bundesanstalt für Arbeit*; *Tüm ve Darı v Secretary of State for the Home Department*; *Soysal ve Savatlı v Bundesrepublik Deutschland* davalarında ele alınmıştır<sup>191</sup>.

Adalet Divanı, ikisi İngiltere diğer ikisi Almanya'ya karşı açılmış olan bu dört davada aldığı kararlarda, Katma Protokol'ün yürürlük tarihi olan 1 Ocak 1973'de söz konusu olmayan, ancak sonrasında Protokol'ün 41. maddesindeki haklarından yararlanmak isteyen Türk vatandaşlarının durumunu ağırlaştıracak yeni koşulların getirilmesinin Protokol'ün 41(1). maddesinde yer alan *standstill* hükmü ile yasaklandığına hükmetmiştir. *Standstill* hükmü üye devletlerin yasal düzenleme getirirken iş kurmak isteyen bir Türk vatandaşının durumunu açıklığa kavuşturması için başvurması gereken, Divan'ın ifadesi ile bir “*quasi-procedural*” yani usuli düzenlemeye benzer bir kuraldır<sup>192</sup>. Divan özellikle, “vize gibi sınırlı bir süre için geçerli olan bir iznin alınması için getirilen idari yükümlülükler ile tekrar tekrar ortaya çıkan ek parasal yükümlülüklerin”, Türk vatandaşlarının Protokol'ün 41. maddesinden kaynaklanan haklarını engelleyici nitelikte olduğu sonucuna varmıştır<sup>193</sup>.

Adalet Divanı'nın kararlarında açıkça ifade ettiği üzere, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin kendisi, Türk vatandaşlarına bir üye devletin ülkesinde iş kurma

---

Rogers, A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement, Kluwer Law International, Hague, 2000, syf. 27; Sanem Baykal, “Türkiye-AT Ortaklık Hukuku ve ATAD Kararları Çerçevesinde Katma Protokol'ün 41/1. Maddesinde Düzenlenen Standstill Hükümünün Kapsamı ve Yorumu”, İKV Yayınları, No:214, İstanbul, 2008, syf. 6

<sup>190</sup> Baykal, syf. 7

<sup>191</sup> Case C-37/98, *The Queen & Secretary of the State for the Home Department, ex parte Abdülnasır Savaş* (2000) ECR I-2927; Joined Cases C-317/01 and C-369-01 *Eran Abatay and Others and Nadi Şahin v Bundesanstalt für Arbeit* (2003) ECR I-1230; Case C-6/05, *The Queen, on the application of Veli Tüm and Mehmet Darı v Secretary of State for the Home Department*, 20 September 2007; C-228/06, *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatlı v Bundesrepublik Deutschland*, Judgment of the Court (First Chamber) of 19 February 2009

<sup>192</sup> C-6/05, parag.(55)

<sup>193</sup> C-228/06, parag.(55)

ve hizmet sunma ve onun doğal bir sonucu olan ikamet hakkı sağlamamaktadır<sup>194</sup>. Türk işçileri gibi, iş kurma veya hizmet sunma amacıyla bir üye devlete gitmek isteyen Türk vatandaşlarının ülkeye kabulü, o üye devletin uyguladığı vize kurallarına göre yürütülür. Schengen Alanı'na katılan üye devletler için bu kurallar AB ortak vize düzenlemeleri altında getirilen şartları da içermektedir<sup>195</sup>. Türk vatandaşları çalışan veya serbest meslek sahibi olarak Ortaklık hukukunda tanınan haklardan ve ikamet hakkından yararlanmaktadır<sup>196</sup>. Bu nedenle üye devletlerde yasal yollardan bulunmayan Türk vatandaşlarının Birlik hukukundan kaynaklanan bir çalışma, yerleşme veya ikamet hakları yoktur<sup>197</sup>. Divan'a göre, Katma Protokol'ün 41(1). maddesi üye devletlerin Türk vatandaşlarının yerleşme hakkı ve onun uzantısı olan ikamet hakkına, ilgili üye devlet için Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte uygulananlardan daha ağır şartlar getirmelerini engellemektedir<sup>198</sup>.

Adalet Divanı'nın *standstill* hükmüne ilişkin kararlarının ardından, İngiltere ülkesinde Katma Protokol'ün 41. maddesine dayanarak iş kurmak isteyen Türk vatandaşlarının giriş koşullarında, Almanya yine aynı maddeye dayanarak ülkesinde hizmet sunma özgürlüğünü hayata geçirmek isteyen Türk vatandaşlarının giriş koşullarında yeni idari düzenlemelere gitmiştir. Bu düzenleme değişiklikleri oldukça sınırlandırılmış şartlarda olmakla (özellikle Almanya) beraber İngiltere'ye iş kurma, Almanya'ya hizmet sunma amacıyla gitmek isteyen Türk vatandaşlarına vize muafiyeti sağlamıştır<sup>199</sup>. Ancak bu muafiyet Türk vatandaşlarına uygulanan vize rejimi bakımından üye devletlerarası tutarlılığı ve ortak vize uygulamasının yeknesaklığını bozucu nitelikte olmuştur. Bu konuya ilişkin daha geniş açıklamalar, AB ortak vize uygulamalarının ele alındığı çalışmanın III. Bölümü'nde yer almaktadır.

Bu gelişmeleri takiben Avrupa Komisyonu 2010 yılında meseleye AB düzeyinde açıklık getirme çabasıyla, "AB'de Hizmet Sunmak Amacıyla AB Üye

<sup>194</sup> C-37/98, parag.(64); C-6/05, parag.(52)

<sup>195</sup> C-37/98, parag.(65); C-6/05, parag.(54)

<sup>196</sup> C-37/98, parag.(65); C-6/05, parag.(54)

<sup>197</sup> C-37/98, parag.(67)

<sup>198</sup> C-37/98, parag.(69)

<sup>199</sup> Özellikle Almanya'nın getirdiği koşulların mutad vize işlemlerini aratmayacak nitelikte olduğunu belirtmek gerekir. Koşullar hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz; Serçin Kutucu, "Türk Vatandaşları Avrupa Birliği'ne Vizesiz Girebilir mi? Avrupa Adalet Divanı'nın 17 Şubat 2009 Tarihli Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararı ve Almanya için Etkisi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2007/2, İstanbul, syf. 224-226

Devletleri Dış Sınırlarından Geçen Türk Uyrukluların Dolaşımına İlişkin Kılavuz<sup>200</sup>’u yayınlamıştır<sup>201</sup>. Kılavuz’da getirilen açıklamalara göre, vizesiz giriş sadece iki üye devlet; Almanya ve Danimarka için söz konusudur. İngiltere AB’nin ortak vize politikasına katılmadığı için Kılavuz’da zikredilmemiştir. Bu iki üye devlete gitmek isteyen Türk vatandaşlarının gidiş amaçlarının Katma Protokol’ün 41(1). maddesinde düzenlenen *standstill* hükmü kapsamında olması gerekmektedir<sup>202</sup>. Türk vatandaşlarının taşınması gereken koşullar Kılavuz’da Almanya ve Danimarka için ayrı ayrı gösterilmiştir. Vize muafiyeti uygulanacak Türk vatandaşlarının hangi alanlarda hizmet sunacağı ve hangi koşulları sağlamaları gerektiği her iki üye devlet tarafından ayrı ayrı belirlenmiştir. Örneğin, Almanya ülkesine hizmet sunma amacıyla gelmek isteyen Türk vatandaşlarına 2 aylık bir kalma süresi tanırken, Danimarka 3 aylık bir süre tanımaktadır. Ayrıca Danimarka’nın Türk vatandaşları için belirlediği hizmet alanlarının, Almanya tarafından belirlenen hizmet alanlarından daha geniş olduğu görülmektedir.

Vize muafiyeti sadece Katma Protokol’ün 41. maddesinden yararlanmak isteyen Türk vatandaşlarına, belli bazı koşulların yerine getirilmesi şartıyla tanındığı için oldukça az sayıda kişinin seyahat özgürlüğünü etkilemektedir. Yine de, 539/2001/AT sayılı Tüzük gereğince üye devletlerin top yekûn uymakla yükümlü oldukları vize şartını geçersiz kılmıştır. Üye devletlerin bir yandan Türk vatandaşlarına karşı Ortaklık hukukundan kaynaklanan yükümlülükleri söz konusudur, diğer yandan Birlik hukuku düzenlemesi olan 539/2001/AT sayılı Tüzük üye devletler için bağlayıcıdır. Nitekim üye devletler bu Tüzüğe dayanarak Türk vatandaşlarına vize muafiyeti tanıyamayacaklarını ileri sürmüşlerdir. Adalet Divanı kararlarında üye devletlerin vize konusunda yetkilerini tanımakla birlikte, Ortaklık hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini engeller şekilde kullanmalarını yasaklamıştır.

Gerçekten vize uygulamasında yeknesaklığın sağlanması için Türk vatandaşlarına uygulanan vizeye ilişkin meselenin Birlik düzeyinde ele alınması

<sup>200</sup> “Guidelines on the movement of Turkish National Crossing the External Borders of EU Member States in Order to provide Services within the EU”, Annex 6 of the Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas, C (2010) 1620 final, Brussels, (19.03.2010)

<sup>201</sup> Kılavuz, üye devletlerin 5 Nisan 2010 yılında yürürlüğe giren Schengen Vize Kodu uyarınca vize başvurularını nasıl işleme koyacaklarına ilişkin açıklamalar içeren El Kitabında 6 nolu ek olarak yer almaktadır. Üye devletlerin vize işlemlerini bu El Kitabı ve eklerine göre yürütmeleri gerekmektedir. Vize Kodu ve uygulamasına ilişkin detaylı açıklamalar çalışmanın III. Bölümü altında yapılmaktadır.

<sup>202</sup> “Guidelines on the movement...”, syf.1

gerekmektedir. Komisyon'un 2010 tarihli Kılavuz ile meseleye açıklık getirmeye çalışması şüphesiz iyi niyetli bir adımdır. Ancak Türk vatandaşlarının Katma Protokol'ün 41(1). maddesi kapsamında sadece Almanya ve Danimarka'ya vizesiz gidebileceğine ilişkin yaptığı açıklamaya katılmak mümkün değildir.

Adalet Divanı'nın *Soysal ve Savatlı* kararındaki yoruma göre, hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamında Türk vatandaşlarına uygulanan vize şartı, her bir AB üyesi devlet için ayrı ayrı incelenecektir. Şöyle ki; Divan önceki üç kararında olduğu gibi bu kararda da Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde düzenlenen *standstill* hükmünün bir üye devletin Türk vatandaşlarına uyguladığı vize şartına etkisini, Katma Protokol'ün ilgili o devlet için yürürlüğe girdiği tarihte Türk vatandaşlarına uyguladığı vize rejiminin esas alınarak belirleneceğine hükmetmiştir. Yani ilgili üye devlet için Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarih, bir *ratione temporis* şartı oluşturmaktadır<sup>203</sup>. Bu tarih, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte AB/AT üyesi olan devletler için 1 Ocak 1973, AB/AT'ye bu tarihten sonra katılan devletler için AB/AT'ye katıldıkları tarihtir<sup>204</sup>. Örneğin AET'nin kurucu üyesi Fransa için Katma Protokol'ün yürürlük tarihi 1 Ocak 1973'dür ve Fransa Türk vatandaşlarına vize şartı uygulamasına 5 Ekim 1980 tarihinde geçmiştir. Bu nedenle, Fransa'nın Almanya ve Danimarka'nın uyguladığı vize muafiyeti katılması beklenir.

Nitekim Komisyon Kılavuz'da düştüğü referans notunda, burada yer alan düzenlemelerin *Soysal ve Savatlı* kararına bir cevap niteliğinde olduğunu, Divan'ın kararını tam analiz ederek tüm sonuçlarıyla değerlendirmeyen bir peşin hüküm niteliği taşımadığını, yerleşme ve hizmet sunma hakkı kapsamında seyahat etme meselesinin detayları ile ele alınmadığını ifade etmiştir<sup>205</sup>. Kılavuz'da yer alan Türk vatandaşlarının Katma Protokol'ün 41(1). maddesi kapsamında sadece Almanya ve Danimarka'ya vizesiz gidebileceğine ilişkin açıklamanın Komisyon'un bu referans notu ışığında değerlendirilmesi gerekir.

### C) Ortak Sınır Denetimi ve Vize Politikası

İç sınır denetimlerinin kaldırıldığı Schengen Alanı, Birlik vatandaşları ile üye devletlerin ülkelerinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına serbest

<sup>203</sup> Bkz. Case C-6/05, parag.(55)

<sup>204</sup> Kutucu, syf. 228

<sup>205</sup> "Guidelines on the movement....", syf.1: 2 nolu atıf

dolaşım hakkı vermenin yanında, üçüncü devlet vatandaşlarına kısa süreli kalışlarda vizesiz dolaşım olanağı sağlamaktadır. Böylelikle bir üye devletin ülkesine giden üçüncü devlet vatandaşları kendilerine tanınan süre içinde vize almadan, havaalanlarında kuyrukta beklemeden, pasaport kontrollerinden geçmek zorunda kalmadan diğer üye devletlerin ülkelerine gidebilmektedir. Birlik topraklarında seyahat özgürlüğünü kolaylaştıran bu uygulama iç sınır denetimlerinin kaldırılmasının zorunlu bir sonucu, AB ortak sınır denetimleri ve vize politikasının çıkış noktası olmuştur. Bu bölümde üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletlerin ülkelerine giriş, bulunma ve çıkış koşullarını düzenleyen bu iki politika alanının ortaya çıkışı, gelişimi ve kurucu antlaşmaların ilgili düzenlemeleri ele alınmaktadır.

## 1) İç Sınırların Olmadığı Bir Alan Yaratmak

### (a) İç Pazar'a Geçiş

İç Pazar'a geçiş süreci Avrupa Komisyonu'nun 1985 tarihli Beyaz Kitap'ta<sup>206</sup> malların, kişilerin, hizmet ve sermayenin dolaşımı önünde engellerin olmadığı tek bir "bütünleşmiş" pazar yaratılması amacıyla, sınır denetimlerinin adım adım ilerleyen bir serbestleşme ile AB/AT vatandaşları için tamamen kaldırılması önerisi ile başlamıştır<sup>207</sup>. Öneriyi hayata geçiren Avrupa Tek Senedi, İç Pazar'ın kademeli olarak 31 Aralık 1992 tarihine kadar tamamlanmasını öngörmüştür<sup>208</sup>. Sened'e aynı zamanda üye devlet hükümetlerinin AB/AT'nin yetkilerine zarar vermeden, özellikle üçüncü devlet vatandaşlarının sınırlardan girişi, dolaşımı ve ikametgâhı konusunda işbirliği yapacaklarına ilişkin bir siyasi bildiri eklenmiştir<sup>209</sup>. Ancak tüm üye devletleri üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşımı konusunda benzer bir yaklaşım etrafında toplamak mümkün olmamıştır.

Şöyle ki, özellikle İngiltere (daha düşük bir düzeyde olmakla birlikte İrlanda ve Danimarka) sınır denetimlerine ilişkin muafiyetin sadece serbest dolaşımın asıl hak

<sup>206</sup> İç Pazar'ın tamamlanmasına yönelik çıkarılması düşünülen düzenlemelere ilişkin "eylem planı" ortaya koyan bir Avrupa Komisyonu rapordur. Bkz. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), Commission of the European Communities, COM(85) 310 final, Brussels, 14 June 1985, syf. 1

<sup>207</sup> COM(85) 310 final, Brussels, parag.(4)(27), syf. 1

<sup>208</sup> Tek Sened, Madde 8(a); İç Pazar 31 Aralık 1992 tarihine kadar tamamlanamamıştır, ancak belirlenen bu tarihin daha çok siyasi ve psikolojik bir etkisi söz konusudur, yasal hiçbir etkisi yoktur. Bkz. Barnard, syf. 12

<sup>209</sup> "Political Declaration by the Governments of the Member States on the free movement of persons", Single European Act, OJ L.169/1, (26.06.1987)



sahipleri olan AB/AT üyesi devletlerin vatandaşlarına tanınması gerektiğini ileri sürmüştür. Diğer üye devletler ve Komisyon bu görüşe itiraz etmişlerdir çünkü uygulamada bir yandan iç sınır denetimlerini kaldırılıp, diğer yandan sadece üçüncü devlet vatandaşlarının denetime tabi tutulması mümkün değildir. Bir kişinin AB/AT üyesi devletin vatandaşı olup olmadığı ancak bir denetim sonucu ortaya çıkacağı için ya sınırlardan geçen herkesin denetlenmesi ya da hiç kimsenin denetlenmemesi söz konusudur. Sınır denetimlerinin kaldırılması konusunda AB/AT içinde bir uzlaşmaya varılmasının zorluğu karşısında, bu konuda daha çabuk yol almak isteyen bazı üye devletler kendi aralarında anlaşmayı tercih etmişlerdir<sup>210</sup>. Bu tercih Schengen Alanı'nın oluşumunun başlangıcıdır.

### (b) Schengen Alanı

“Schengen Alanı”nın oluşumu, 14 Haziran 1985’de beş Avrupa devletinin (Belçika, Almanya, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda) aralarında ortak sınırlarda denetimleri kademeli olarak kaldıran “Schengen Anlaşması<sup>211</sup>”nı imzalamaları ile başlamıştır. Schengen Anlaşması'nın hedefi Anlaşmaya taraf devlet sınırlarından geçmek isteyen kişilere uygulanan sınır denetimlerini, Anlaşmaya taraf olmayan AB/AT üyesi devletlerin vatandaşları ve üçüncü devlet vatandaşlarını kapsayacak şekilde kaldıran bir alan yaratmaktır. Bu şekilde sınır denetimlerinin kaldırılması ile ortaya çıkacak güvenlik açığının kapatılması için dış sınırlarda ortak denetimleri mümkün kılacak düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur<sup>212</sup>. Bu ihtiyaca karşılık olarak 19 Haziran 1990 tarihinde “Schengen Anlaşması'nı Yürürlüğe Koyan Sözleşme<sup>213</sup>” (Schengen Sözleşmesi)<sup>214</sup> imzalanmıştır<sup>215</sup>.

<sup>210</sup> Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, New York, 2006, syf. 95; Constance Chevallier-Govers, *De La Coopération à L'Intégration Policière Dans L'Union Européenne*, Bruylant, Brussels, 1999, syf. 39

<sup>211</sup> Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, (22/09/2000); Accord du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif a la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JOCE n L239, (22.09.2000), p.13

<sup>212</sup> Schengen Agreement, Madde 17

<sup>213</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 239, (22/09/2000); Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JOCE n L239, (22.09.2000)

<sup>214</sup> Kısaca “Schengen Sözleşmesi” veya “Schengen Uygulama Sözleşmesi” olarak geçmektedir. Çalışmada Schengen Sözleşmesi ifadesi tercih edilmiştir. Ümit Kocasakal, “Schengen Uygulama Sözleşmesi” ifadesini kullanmaktadır. Bkz. Avrupa Birliği Ceza Hukuku Esasları, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2004, syf. 113

Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamaları, iltica alanında sorumluluk paylaşımı, polisiye işbirliği, ceza alanında karşılıklı yardımlaşma ve kişisel verilerin korunmasına dair hükümler içeren Schengen Sözleşmesi'nin ana hedefi iç sınır denetimlerinin kaldırılmasıdır. Dış sınır denetimleri ve ortak vize koşullarına ilişkin olanlar da dahil içerdiği tüm diğer düzenlemeler iç denetimlerin kaldırılmasını tamamlayıcı niteliktedir<sup>216</sup>. Biri "Schengen vizesi" olarak adlandırılan ortak vize uygulaması, diğeri bütün Schengen Alanı'nın dış sınırlarının bağlı olduğu Schengen Bilgi Sistemi (SIS) olarak adlandırılan ortak bir haberleşme ağı olmak üzere iki somut mekanizma getirmiştir. Bu mekanizmalar çalışmanın II. ve III. Bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Bu noktada sadece Schengen vizesi'nin, Schengen işbirliğine katılan devletlerin tamamında geçerli, tek tip bir vize (uniform visa; visa uniforme) çeşidi olduğunu ve Schengen Alanı'nda başka bir vizeye ihtiyaç olmadan 3 aya kadar serbest dolaşım izni verdiğini; SIS'in Schengen Alanı'nın içinde bulunan veya dış sınırlarından geçmek isteyen bir kişinin yeri ve kimliğini derhal diğer tüm Schengen'e taraf devletlerin erişiminde olan bir merkeze bildirdiğini belirtmekle yetineceğiz.

Schengen Alanı AB/AT yapılanmasının dışında oluşmuştur. Gerek Schengen Anlaşması gerekse Schengen Sözleşmesi hükümetler arası yapılmış antlaşmalardır. Bu oluşumun bir anda AB/AT hukukuna dahil edilmemesi sınır denetimlerinin kontrollü bir bölgede test edilmesi olarak savunulmuştur. Schengen Alanı, İç Pazar'ın somutlaştığı, kişilerin serbest dolaşımında gelecekte Birlik içinde sağlanacak daha geniş ve kapsamlı bir işbirliğinin bir nevi "laboratuvarı" olarak sunulmuştur<sup>217</sup>. Schengen Alanı'ndan hareket ile tüm AB/AT için nasıl sınırsız bir alan yaratılacağına ilişkin bir öngörü oluşması beklenmiştir. Nitekim Schengen Alanı "Schengen Müktesebatı" (*Schengen acquis*) olarak adlandırılan; Schengen Anlaşması, Schengen Sözleşmesi ve bu kapsamda çıkarılan yasal düzenlemelerin

<sup>215</sup> Schengen Sözleşmesi 1990'da imzalanmış olmakla beraber, 1 Eylül 1993 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 26 Mart 1995 tarihine kadar hiçbir taraf devlette uygulanmamıştır. Uygulanmaya başladığı tarihte Belçika, Almanya, Lüksemburg, Hollanda, Fransa, Portekiz ve İspanya için yürürlüğe girmiştir. Bkz. René Laboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2008 syf. 285

<sup>216</sup> Chevallier-Govers, syf. 41

<sup>217</sup> René Laboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2008 syf. 285; Gaëlle Renault, *Schengen, Un Modèle Pour l'Europe Pénale*, Les Dossiers du Journal des Tribunaux, No.6, Larcier, Bruxelles, 1995, syf. 35

tamamının AB/AT hukukuna dahil edildiği 1999 yılına kadar Birliğin dışında kalmıştır<sup>218</sup>.

21 Aralık 2007 tarihinde dokuz yeni üye devletin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Slovakya, Slovenya, Polonya) mevcut üye devletlere (Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç) katılımıyla 22 AB üyesi devlet; AB üyesi olmayan Schengen'e taraf üç devlet (Norveç, İzlanda, İsviçre) ile birlikte toplam 25 devlet Schengen Alanı'na katılmaktadır. Lihtenştayn'ın AB ile 7 Mart 2011'de imzaladığı protokol<sup>219</sup> çerçevesinde 2011'in sonunda Schengen Alanı'na katılımı beklenmektedir.

Danimarka Schengen Alanı'na katılmakla birlikte Schengen Anlaşması'nı imzaladığı sırada, ileride Anlaşma uyarınca alınacak kararların uygulanmasına ilişkin bir ihtirazi kayıt koymuştur. Bu şekilde Müktesebatta ve AB hukukundaki gelişmeleri tek tek değerlendirme ve ulusal hukukuna geçirip geçirmeyeceğine karar verme ayrıcalığını elde etmiştir. Bununla birlikte ortak vize politikasına ilişkin düzenlemelere katılmaktadır<sup>220</sup>. Diğer yanda İngiltere ve İrlanda, Schengen Müktesabatının kişilerin serbest dolaşımı, ortak dış sınır denetimleri ve vize uygulamalarına ilişkin hükümlerinin uygulanmasına katılmamaktadır<sup>221</sup>.

Romanya, Bulgaristan ve Güney Kıbrıs, Schengen Alanı'na kısmen dahil oldukları için, bu üye devletlerin sınırlarında denetimler devam etmektedir ve ileride katılımları Schengen'in gereklerini yerine getirmelerine bağlıdır. Nitekim Schengen Alanı'na katılım sadece bir siyasi karar değildir. Üye devletlerden dış sınır denetimlerinin ve Schengen vizesi verilmesinin sorumluluğunu diğer üye devletler

<sup>218</sup> Müktesabatın AB/AT'ye dahil edilmesi, 3. AB Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanı altında açıklanmaktadır.

<sup>219</sup> Council decision of 7 March 2011 on the conclusion on behalf of the European Union of the Protocol between the European Union, the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen *acquis*, relating in particular to judicial cooperation in criminal matters and police cooperation (2011/349/EU), OJ L 160/1, (18.06.2011)

<sup>220</sup> Protocol (No 22) on the Position of Denmark, OJ L. 115/295, (09.05.2008), Madde 6; Danimarka vize şartı taşıyan üçüncü devlet vatandaşlarının kararlaştırılmasına ilişkin 539/2001/AT sayılı Tüzük ile Schengen vizesi uygulamasına katılmaktadır.

<sup>221</sup> Protokol (No 21) on the Position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice, OJ L. 115/295, (09.05.2008); 539/2001/AT sayılı Tüzük ile Schengen vizesi uygulaması her iki üye devlet için de yürürlükte değildir. Bu üye devletlerin sınır denetimleri ve vize uygulamalarında ulusal hukukları yürürlükte.

adına almaları, sınır denetimleri kaldırıldığında diğer üye devletlerin kolluk güçleri ile etkin bir işbirliği içinde olmaları, Schengen Müktesebatını tam olarak uygulamaları, SIS'e bağlanmaları ve kullanmaları beklenmektedir<sup>222</sup>. Güney Kıbrıs'ın bölünmüş bir adanın diğer tarafı olmasından dolayı süregiden bir sınır meselesi söz konusudur. Romanya ve Bulgaristan ile katılım görüşmeleri sürdürülmektedir<sup>223</sup>.

Schengen işbirliğine tüm üye devletler katılmadığı için Schengen Alanı'nın dış sınırları ile AB'de kişilerin serbest dolaşım haklarını kullandıkları alanın dış sınırları birbiri ile örtüşmemektedir. Aynı şekilde, AB üyesi olmayan Norveç, İzlanda ve İsviçre'nin Schengen'e taraf olması ve bu devletlerin ülkelerinin Birlik topraklarının dışında kalmasından dolayı, Schengen Alanı'nın dış sınırları ile AB'nin dış sınırları da birbiri ile aynı değildir. Bunun sonucunda, ortak sınır ve vize düzenlemeleri, Schengen Alanı'nın dış sınırlarının tamamında geçerlidir ama AB'nin dış sınırlarının tamamında geçerli değildir. Schengen Alanı'na dahil olmayan AB dış sınırlarında, üye devletlerin ulusal hukuk düzenlemeleri uygulanmaktadır.

## 2) Adalet ve İçişleri'nde İşbirliği

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Tek Sened'in iç sınırların olmadığı bir alan yaratarak Avrupa bütünleşmesini ilerletme hedefini, mevcut Avrupa Toplulukları üzerine AB'yi kurarak bir adım ileriye taşımıştır. Bilindiği üzere Antlaşma, AET'nin adını AT olarak değiştirmiş ancak Avrupa Topluluklarını yürürlükten kaldırmamıştır. Bu şekilde Maastricht Antlaşması aslında birbirine bağlı iki antlaşmadan oluşmuştur; AB Kurucu Antlaşması ve AT Antlaşması. Bu iki Antlaşma AB yapılanmasını ağırlıklı olarak karar alma usullerine dayanarak üç sütuna bölmüştür<sup>224</sup>. Birinci sütun; Avrupa Toplulukları, ikinci sütun; Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, üçüncü sütun; Adalet ve İçişlerinde İşbirliği'dir.

<sup>222</sup> “Conditions for joining the Schengen Area”, Schengen, Europa, (30.06.2011), [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_schengen_en.htm)

<sup>223</sup> 22 Eylül 2011 tarihinde yapılan AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında, Hollanda ve Finlandiya'nın vetosu nedeniyle Romanya ve Bulgaristan'ın Schengen Alanı'na katılımı engellenmiştir. Schengen Alanı'na ilişkin kararlar oybirliği ile alındığı için, bir üye devletin bile red kararı kullanması karar sürecini etkileyebilmektedir. Bkz. “Finlandiya ve Hollanda Schengen Genişlemesini Engelledi”, IKV E-Bülten, (http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=ikvbulteni&baslik=IKV%20BÜLTENI), 19-25 Eylül 2011, syf. 12

<sup>224</sup> Nicholas Moussis, Guide to European Policies, 14th revised edition, European Study Service, 2008-2009, Belgium, syf. 22

Adalet ve İçişlerinde İşbirliği, Maastricht Antlaşması'nın kişilerin serbest dolaşımı bakımından getirdiği bir yeniliktir. Serbest dolaşımı kolaylaştırmak ve güvenliği sağlamak amacıyla getirilen bu yeni başlık, başta dış sınır denetimleri olmak üzere iltica politikası, göç ve üçüncü devlet uyruklarına ilişkin politikalar, uyuşturucu madde ve kaçakçılığı ile mücadele, uluslararası dolandırıcılık, medeni ve ceza alanında adli işbirliği, gümrük işbirliği, polisiye işbirliğini içeren dokuz politika alanı belirlemiştir<sup>225</sup>. Bu şekilde ortak dış sınır denetimleri üye devletlerin birlikte hareket etmelerinin, birbirlerini bilgilendirmeleri ve birbirlerine danışmalarının öngörüldüğü bir Adalet ve İçişleri politikası haline dönüşmüştür.

Antlaşma'nın bu şekilde sınır denetimlerinde (ve diğer sekiz politika alanında) hükümetler arası yaklaşımları Topluluğun içine çekmeye başlaması önemlidir, diğer yanda üç sütunlu yapı üye devletlerin ortak hareketini güçlendirmemiştir. AT alanlarının (Gümrük Birliği, İç Pazar, ekonomi ve para politikası) aktarılmış olduğu birinci sütun ulusüstü bir yapı sergilerken, üçüncü sütunu oluşturan Adalet ve İçişlerinde İşbirliği ikinci sütunu oluşturan Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile birlikte hükümetler arası düzeyde kalmışlardır<sup>226</sup>.

Bunun anlamı birinci sütunda kararların tamamen olmamakla birlikte büyük çoğunlukla ulusal hükümetlerden bağımsız kurumlar tarafından veya bir süreç sonucunda alınması ve muhatap üye devlet hükümetlerinin bu kararları kabul etmek zorunda olması, ikinci ve üçüncü sütunda kararların özellikle hükümetler arası tanımlanmış işbirliği ile alınması ve en azından resmi olarak egemenlikten feragat edilmemiş olmasıdır<sup>227</sup>. Birinci sütunda ağırlıklı olarak çoğunlukla karar alma usulü benimsenmiştir, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'nın denetimi söz konusudur<sup>228</sup>. İkinci ve üçüncü sütunlar ise, Adalet Divanı'nın müdahale alanının dışında tutulmuştur<sup>229</sup>. Parlamento ve Komisyon'un Birlik hukuku yaratılmasında ve uygulanmasında rolleri sınırlı kalmıştır ve Konsey'de oybirliği ile karar alınması aranmıştır. Bu iki sütun altında çıkarılan düzenlemeler doğrudan etkiye sahip olmadıkları için bireyler veya tüzel kişiler tarafından yerel mahkemelerde doğrudan

<sup>225</sup> Maastricht Antlaşması, Madde K 1

<sup>226</sup> Damian Chalmers/ Christos Hadjiemmanuil/Giorgio Monti/Adam Tomkins, *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, syf. 26; Gerven, syf. 9

<sup>227</sup> Elizabeth Bomberg/John Peterson/Alexander Stubb, "Introduction", *The European Union: How does it Work?*, 2nd edition, Oxford, 2008, syf. 10

<sup>228</sup> Chalmers/Hadjemmanuil/Monti/Tomkins, syf. 26

<sup>229</sup> Trevor C. Hartley, *European Union Law In A Global Context Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2004, syf.14

ileri sürülmeleri de söz konusu olmamıştır<sup>230</sup>. Bu şekilde sınır denetimleri, mevcut Topluluklar içinde ve etrafında ama aynı zamanda daha geniş bir kapsamda ve daha gevşek hükümetler arası işbirliği sağlayan yeni yapı içinde yerini almıştır.

### 3) AB Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanı

“Özgürlük, güvenlik ve adalet” alanı, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’nın ortaya çıkardığı bir kavramdır. Sınırların kaldırıldığı bir İç Pazar’ın Tek Sened ile Maastricht Antlaşması’nın ana eseri olduğu kabul edilirse, özgürlük, güvenlik ve adalet alanının Amsterdam Antlaşması için benzer bir nitelikte olduğunu söylemek mümkündür<sup>231</sup>.

#### (a) Alanın Oluşturulması

Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması’nın hükümetler arası işbirliğine dayalı üçüncü sütunundan farklı olarak, AB topraklarında kişilerin güvenlik içinde serbestçe hareket ettiği bir “özgürlük, güvenlik ve adalet” alanı yaratılmasını ve yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde (1 Mayıs 2004’e kadar) hayata geçirilmesini öngörmüştür (eski AT Antlaşması madde 61)<sup>232</sup>. Bu amaçla AB’nin üzerine kurulu olduğu üç sütunlu yapıyı korumakla birlikte, Adalet ve İçişlerini yeniden düzenlemiştir.

Şöyle ki, Antlaşma’nın yürürlüğe girmesiyle Adalet ve İçişlerinde yer alan dış sınır denetimleri, göç ve iltica alanındaki düzenlemeler; “Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına ilişkin Diğer Politikalar” adı altında yeni bir başlık (IV. Başlık) olarak AT Antlaşması’na, yani üçüncü sütundan, birinci sütuna taşınmıştır. Ceza alanında adli ve polisiye işbirliğine ilişkin düzenlemeler ise, AB Kurucu Antlaşması altında VI. Başlık olarak üçüncü sütunda bırakılmış ve sütunun adı; “Ceza Alanında Adli ve Polisiye İşbirliği” olarak değiştirilmiştir<sup>233</sup>. Farklı sütunlar

<sup>230</sup> Richard Crowe, “*The Treaty of Lisbon: A Revised Legal framework for the Organisation and Functioning of the European Union*”, ERA Forum 9, Springer, Vol. 9, Number 2, 2008, syf. 166; Ancak hem ikinci hem de üçüncü sütun altında çıkarılan düzenlemeler büyük oranda Konsey’de bu düzenlemeleri kabul eden üye devletler için bağlayıcılık taşımıştır.

<sup>231</sup> Damian Chalmers/Adam Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge, 2007, syf. 32

<sup>232</sup> Amsterdam Antlaşması, Madde 73i

<sup>233</sup> Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının diğer bölümünü oluşturan Ceza Alanında Adli ve Polisiye İşbirliği, suç ve suçla mücadele ilişkindir ve güvenliğin tesis edilmesi anlamında IV. Başlık altında getirilen düzenlemeler ile bağlantılıdır. Özellikle terör, insan kaçakçılığı, çocuklara karşı işlenen suçlar, yasadışı uyuşturucu ve silah kaçakçılığı, yolsuzluk ve sahtekarlık bu kapsamdadır. Bu alanlarda 1998 yılından beri görev yapmakta olan AB’nin cezai istihbarat yapan kolluk birimi

altında düzenlenen bu iki Başlığın (IV. ve VI. Başlıklar) ortaklığından özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulmuştur. Üçüncü devlet vatandaşlarının dolaşımına ilişkin düzenlemeler, ortak sınır denetimleri ve vize politikalarına ilişkin eski AT Antlaşması 62. madde (Amsterdam Antlaşması madde 73j) ve Birliğin ortak iltica ve göç politikasına ilişkin 63. madde (Amsterdam Antlaşması madde 73k) ile birlikte IV. Başlık altına yerleştirilmiştir. Üçüncü devlet vatandaşlarının, üye devletlere yapacakları seyahatlerin ortak koşulların ortaya koyan 62. madde Konsey'in;

(1) hangi uyruktan olursa olsun, iç sınırları geçen kişiler üzerinde herhangi bir denetim yapılmamasını temin etmek amacıyla yönelik önlemler ile

(2) üye devletlerin dış sınırlarını geçişte:

(a) kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde izlenmesi gereken standart ve usuller,

(b) üç aydan daha fazla kalma niyetinde olanlar için;

i) dış sınırlardan geçişlerinde vatandaşlarının vize alması gereken üçüncü devletler ve vatandaşları vizeden muaf tutulan ülkelerin listesini,

ii) üye devletler tarafından vize verilmesinin usul ve şartlarını,

iii) vizeler için tek tip bir formatı,

iv) tek tip vize hakkında kuralları,

3) üç ayı geçmeyen süre için üçüncü devlet vatandaşlarının, üye devletlerin ülkelerinde seyahat etme özgürlüğünün koşullarını belirten tüm önlemleri,

---

“Europol” üzerinden işbirliği öngörülmüştür (Amsterdam Antlaşması Madde K.1). Polisiye işbirliği suçun önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulması kapsamında polis, gümrük ve diğer uzmanlaşmış kolluk güçleri dahil olmak üzere yetkili makamlar ile operasyonel işbirliğini içermektedir. Kolluk güçleri ve özellikle Europol üzerinden bilgi toplama, saklama ve paylaşma, eğitim ve ekipman kullanımında işbirliği, özellikle organize suçların ortaya çıkarılmasında ortak belli bazı soruşturma tekniklerinin değerlendirilmesi polisiye işbirliğinin bir parçasıdır (Amsterdam Antlaşması Madde K.2). Adli alanda işbirliği üye devletlerin bakanlıkları ile adli veya denk düzeyde makamlar arasında işbirliğini kolaylaştırma ve hızlandırma amacıyla yapılan işbirliklerini içermektedir. Üye devletler arasında sınırdışı kolaylaştırma, kuralların uyumunu sağlama, alınan kararlar arasında çatışmayı engelleme, organize suç, terör ve uyuşturucu kaçakçılığı alanlarında suçun unsurları ve cezalarında asgari kurallar oluşturma bu işbirliğinin bir parçasıdır (Amsterdam Antlaşması Madde K.3).

almasını öngörmüştür. Karmaşık bir hukuki ve idari programın yürürlüğe koyulmasını içeren bu önlemlerin çıkarılmasına ilişkin eski AT Antlaşması 67. maddesinde getirilen usul uyarınca, Konsey'in 62(2). maddenin (ii), (iv) ve (3). fıkralarında düzenlenen vize verilmesi, tek tip vizeye ilişkin kurallar ve seyahat özgürlüğü hakkında, 1 Mayıs 2004'e kadar, oybirliği ile karar alması<sup>234</sup>, bu tarihten sonra nitelikli çoğunluğu ve Parlamento ile ortak karar usulünü kullanması öngörülmüştür<sup>235</sup>.

Eski AT Antlaşması 62. maddesinden önce Schengen Müktesebatında düzenlenen bu alanlar, Amsterdam Antlaşması'nın Müktesebatı bir protokol ile AB Kurucu Antlaşması'na dahil etmesiyle AB/AT hukukunun bir parçası haline gelmiştir<sup>236</sup>. Bu şekilde Schengen Sözleşmesi'nin sınır denetimi ve vize uygulamalarına ilişkin hükümleri, yasal dayanağını eski AT Antlaşması 62. maddesinden alan Topluluk düzenlemelerine dönüşmüştür. Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamalarına ilişkin düzenlemeler (göç ve iltica düzenlemeleri ile birlikte) ile üçüncü devlet vatandaşlarının hakları AT'nin yasama yetkisi<sup>237</sup> altına girmiştir. Bu süreçte İngiltere, İrlanda ve Danimarka IV. Başlık altında yer alan politikalardan, ileride olası bir katılıma ilişkin haklarını saklı tutarak, imtina (*opt-out*) etmişlerdir<sup>238</sup>. Ceza alanında adli ve polisiye işbirliğine ilişkin düzenlemeler ise ağırlıklı olarak üçüncü sütun altında hükümetler arası usule tabi olarak bırakılmıştır. Adalet Divanı'nın yargı yetkisi bir dereceye kadar tanınmış olmakla birlikte, bu alan AB/AT hukukunun dışında bırakılmıştır<sup>239</sup>. Bu da özgürlük, güvenlik ve adalet alanında

<sup>234</sup> Ancak vize listeleri ve vize formatına ilişkin düzenlemeler eski AT Antlaşması 67(3). maddesi uyarınca bu karar usulünün dışında tutulmuştur. Bu konularda çıkarılacak düzenlemeler Konsey tarafından nitelikli çoğunluk ile Parlamento'ya danışıldıktan sonra ve sadece Komisyon'un önerisi ile çıkarılacaktır.

<sup>235</sup> Eski AT Antlaşması Madde 67(1)(4); Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs*, 3rd edition, Oxford, 2011, syf. 230

<sup>236</sup> Chalmers/Hadjimannuil/Monti/Tomkins, syf. 32; David Phinnemore, "*Towards European Union*", *European Union Politics*, Edited by Michelle Cini, Oxford, New York, 2005, syf. 53; Bu şekilde AB/AT hukukunun prensipleri Schengen Müktesebatı için de uygulanır hale gelmiştir. AT vize politikası alanında uluslararası antlaşma yapma yetkisi kazanmıştır ve AB/AT'ye Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra katılacak bütün devletler için Müktesebat'ın uygulamasını zorunlu hale gelmiştir. Bkz. Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge-Cavendish, London and New York, 2009, syf. 31; Piet Eeckhout, *External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, New York, 2005, syf. 134

<sup>237</sup> Bu alanlarda belirli koşullarda nitelikli çoğunlukla karar alınması ile Avrupa Parlamentosu'nun rolü artmıştır. Bkz. Deirdre Curtin/Francisca Pouw, "*Adalet ve İçişleri*", *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Editör: Desmond Dinan, Çeviren: Hale Akay, Birinci Cilt, Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan 2005, syf. 37

<sup>238</sup> Boeles/Heijer/Lodder/Wouters, syf. 400

<sup>239</sup> Eeckhout, syf. 131-132



bölünme yaratmış, alana ilişkin düzenlemelerin oldukça karmaşık bir yapı sergilemesine yol açmıştır<sup>240</sup>.

### (b) Alanın Hayata Geçirilmesi ve 11 Eylül Saldırılarının Etkileri

Amsterdam Antlaşması ile çerçevesi çizilen özgürlük, güvenlik ve adalet alanının hayata nasıl geçirileceği, Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi tarafından hazırlanan beş yıllık programlar ile gösterilmiştir. Bu programların ilki, 15/16 Ekim 1999 tarihli Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi olarak açıklanan Tampere Programı (1999-2004); ikincisi Kasım 2004’de hazırlanan Hague Programı (2004-2009); üçüncüsü de 2010 yılında açıklanan Stockholm (2010-2014) programıdır.

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı için atılacak ilk somut adımları belirleyen ve siyasi yetkisini sağlayan Tampere Programı; “Ortak Göç ve İltica Politikası”, “Gerçek bir Avrupa Adalet Alanı”, “Birlik Çapında Suçla Mücadele”; “Daha Güçlü Dış Eylem” olmak üzere dört başlık altında topladığı ortak politikaların nasıl geliştirileceğini detaylandırmıştır. Programın öngördüğü hedeflerin tamamı beş yıllık süre içinde hayata geçirilememiş olmakla birlikte, bu süre zarfında sınır denetimlerinin uyumlaştırılması için hazırlık yapılmış, ortak göç ve iltica politikalarının temelleri ortaya çıkarılmıştır, polis işbirliği iyileştirilmiştir, adli işbirliğinin temelleri atılmıştır<sup>241</sup>.

Tampere Programı’nın yürürlükte olduğu döneme damgasını vuran gelişmelerin, AB’nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki işbirliklerinden çok, 11 Eylül 2001 tarihinde New York ve 11 Mart 2004 tarihinde Madrid’de yaşanan terör saldırıları ile göç akınlarının artan baskısı ve organize suçun AB için gittikçe daha fazla bir tehdit olarak görülmesi olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle bütün dünyada güvenlik algısını önemli ölçüde değiştiren 11 Eylül saldırıları, AB’nin iç ve dış

<sup>240</sup> Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinden sonra genişleme sürecine giren AB’nin kurumlarını yeni üyelere hazırlamak için, 1 Şubat 2003’de Nice Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Antlaşma özgürlük, güvenlik ve adalet alanının, ceza alanında adli işbirliğine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmıştır. Ancak kurumsal anlamda AB’ye kökten bir değişiklik getirmemiş, onun yerine kurumların işlev ve oluşumu ile geliştirilmiş işbirliği alanlarında belli bazı uyumlaştırmalar yapmakla yetinmiştir. “*Treaty of Nice-a Comprehensive Guide (2001)*”, Europa, [http://europa.eu/scadplus/nice\\_treaty/introduction\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/introduction_en.htm)

Alex Warleigh, *European Union; The Basics*, Routledge, London, 2004, syf. 30; Ian Ward, *A Critical Introduction to European Law*, LexisNexis, 2nd Edition, UK, 2003, syf. 65-69

<sup>241</sup> “Introduction”, *The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, (14292/04 Annex I) syf.11

güvenliği sağlamadaki etkinliğinin masaya yatırılmasına neden olmuştur<sup>242</sup>. Saldırlara karşı ilk tepkisini, terörle mücadelede ABD ile işbirliği içinde olduğunu en üst düzeyde ilan ettiği ortak bir bildiri ile veren AB<sup>243</sup> hemen ardından üye devletlere adli ve polisiye işbirliğinin genişletilmesi, terör örgütlerinin para kaynaklarının kurutulması, küresel işbirliği ve hava trafiğinin güvenliğinin sağlanması konusunda öneriler getiren bir eylem planı açıklamıştır. Terör ile mücadele artık her zaman olduğundan daha fazla AB'nin önceliği haline gelmiştir<sup>244</sup>.

Gerçekten 11 Eylül saldırılarının ardından AB, terör ile mücadele konusunda geniş çaplı düzenlemeler çıkarmıştır<sup>245246</sup>. Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamaları, iltica, göç, adli ve polisiye işbirliği alanlarında çıkarılacak düzenlemeleri hızlandırılmış özellikle de sınır denetimlerinin güçlendirilmesine odaklanmıştır<sup>247248</sup>. Üye devletlerden adli ve polisiye işbirliğini artırmalarının yanında dış sınır denetimlerini sıkılaştırmaları ve vize işlemlerinde çok titiz davranmaları istenmiştir. Ortak bir vize bilgi ağı (daha sonra VIS) oluşturulması ile

<sup>242</sup> Monica Den Boer/Jörg Monar, "Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", JCMS, Volume 40, Annual Review, 2002, syf. 11

<sup>243</sup> EU Joint Declaration: September 11 attacks in the US, CLO1-054EN, 14/9/2001; Bildiri ayrıca AB'nin terör ile mücadele etme kararlılığı ile adli ve polisiye işbirliğinin hızla güçlendirileceğini duyurmaktadır.

<sup>244</sup> Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, SN 140/1

<sup>245</sup> Bkz. EU Action Plan on Combating Terrorism; Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism, (2002/475/JHA), OJ L 164/3, (22.06.2002)

<sup>246</sup> Aslında terör ile mücadele 1970'li yıllardan itibaren AB'nin gündemindedir. Ancak Maastricht Antlaşması yürürlüğe girene değin, terör ve terör bağlantılı suçlara ilişkin işbirliği ve karşılıklı dayanışma 1975 yılında oluşturulan "TREVİ" gurubu altında yürütülmüştür (terör gurupları, radikal ve aşırı guruplar ile uluslararası şiddet guruplarına karşı oluşturulan "TREVİ" gurubu İngilizce açılımı; "Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence Group" un kısaltmasından oluşmaktadır). Hükümetlerarası işbirliğinin oldukça gevşek bir hali olan TREVİ gurubu, herhangi bir resmi antlaşma hükmüne dayanmadığı gibi, herhangi bir daimi kurum ile desteklenmemiş, çalışmalarını AB/AT çerçevesi dışında yürütmüştür. Gurubun çalışmaları, Maastricht Antlaşması ile göç, iltica (sığınma), adli ve polisiye işbirliğinden oluşan üçüncü sütuna dahil edilmiştir. Bkz. Davide Casale, "Institutional and Legal Aspects of EU Counter-Terrorism", Legal Aspects of Combating Terrorism, IOS Press, Netherlands, 2008, syf. 115; Jörg Monar, "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs", Journal of Common Market Studies, Vol.39, No.4, Blackwell Publishers, November 2001, syf. 750. Amsterdam Antlaşması ise terörü, ceza alanında polisiye ve adli işbirliği kapsamında insan kaçakçılığı, çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı, yolsuzluk ve sahtecilik gibi suçlar ile birlikte ele almıştır. Bkz. Amsterdam Antlaşması, Madde K.1 (eski AB Kurucu Antlaşması, Madde 29)

<sup>247</sup> Evelien Brouwer, "Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09", European Journal of Migration Law 4, Netherlands, 2003, syf. 414

<sup>248</sup> Bu odaklanmanın altında bir yandan iç güvenliği sağlama, diğer yandan uluslararası sorumlulukları yerine getirme gayesi vardır. Nitekim BM'nin 28 Eylül 2001 tarihli uluslararası terör ile mücadeleye ilişkin 1373 sayılı kararı, bütün üye devletlerden kimlik ve seyahat belgesi verilmesine ilişkin işlemlerin denetlenmesini ve sınırlarında etkin denetim uygulanmasını talep etmektedir. Bkz. UN Security Council Resolution 1373 (2001), 28 September 2001, S/RES/1373(2001), Madde 2(g)

SIS'in daha etkin kullanılması ilişkin öneriler getirilmiştir<sup>249</sup>. Vize ve seyahat belgelerinde biyometrik özelliklerin, dijital fotoğrafların kullanılması gibi teknolojik gelişmeler hakkında karar alınması hızlandırılmıştır<sup>250</sup>. Teröristlerin ve terör guruplarının hareketinin engellenmesinde sınırlarda, kimlik ve seyahat belgelerinde yapılacak denetimlerin öneminin altı çizilmiştir<sup>251</sup>. Uluslararası işbirliği anlamında ABD ile suçla karışmış olması nedeniyle kabul edilmeyecek kişilere ait bilgilerin istihbarat bilgileri de dahil olmak üzere, karşılıklı alışverişi üzerine görüşmeler yapılmıştır<sup>252</sup>. Programın yürürlükte olduğu beş yıllık dönem süresince Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi bu alanlardaki kararlılığını sürdürmüştür<sup>253</sup>.

Beş yılın sonunda, değişen dünya koşullarının ortaya çıkardığı yeni stratejiler geliştirme ihtiyacına “Avrupa Birliği’nde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi” başlığını taşıyan Hague Programı ile karşılık verildiği görülmektedir. Tampere Programı’nın üzerine eklenen ve onu geliştiren bir program olan Hague Programı, Tampere’de yer alan dört ana başlığı aynen korumakla birlikte<sup>254</sup> üye devletlerin güvenliğini yeni bir aciliyet<sup>255</sup>, terörün önlenip bastırılmasını da yakın gelecekteki ana unsur olarak tanımladığı görülmektedir. Bu bağlamda üye devletlerden beklenti ulusal güvenliklerini korurken AB’nin güvenliğini bir bütün olarak göz önünde tutmalarıdır<sup>256</sup>.

<sup>249</sup> Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN 3926/6/01 REV 6, parag. 26, 27

<sup>250</sup> Brouwer, “Immigration, Asylum...”, syf. 416

<sup>251</sup> Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/939/CFSP), OJ L 344/90, (28.12.2001), Madde 10

<sup>252</sup> “Outcome of Proceeding of Strategic Committee on Immigration dated 26 October 2001”, Frontiers and Asylum-Meeting with the United States, Council of the European Union, 13803/01, Brussels, 12 November 2001, parag.(3)

<sup>253</sup> Nitekim 2001 Laeken Zirvesi’nde terörle mücadelede kararlılığını açıklayan Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi, Tampere Bildirgesi kararlarını sürdürdüğünü ifade etmiş, daha iyi bir sınır yönetiminin özellikle terör ve suçla mücadelenin önemine değinmiştir. Aynı zamanda Komisyon ve Konsey’den dış sınır denetiminden sorumlu birimler arası işbirliğinin sağlanması için girişimlerde bulunulmasını ve dış sınırları denetleyecek ortak birim veya mekanizmaların yaratılmasının şartlarının incelemesini talep etmiştir. Bkz. Presidency Conclusions, Laeken, 14/15 December 2001, parag.(42). 2002 Sevil Zirvesi’nde Tampere programının tüm yönleri ile hayata geçirilmesinin hızlandırılmasındaki kararlılığın altı çizilmiştir ve kaçak göçle mücadelede ortak vize uygulamalarına yönelik kararlar alınmıştır. Presidency Conclusions, Seville, 21/22 June 2002, parag.(26),(30). 2004 Selanik Zirvesi’nde kaçak göç ve buna bağlı olarak ortak sınır denetimleri ile üçüncü devlet vatandaşlarına uygulanan vizeler ve vize sistemleri ele alınmıştır. Bkz. Presidency Conclusions, Thessaloniki, 19/20 June 2003

<sup>254</sup> Paul P.Craig/Grainne De Burca, EU Law: text, cases, and materials, Oxford University Press, 2008, syf. 244

<sup>255</sup> The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, (14292/04 Annex I), syf. 12

<sup>256</sup> Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, (14292/04 Annex I), syf.13

Nitekim güvenlik alanındaki bu bütüncül yaklaşım Programın sınır denetimleri ve ortak vize uygulamalarına ilişkin önerilerinde açıkça kendisini göstermiştir. Schengen Müktesebatını hayata geçiren tüm koşulların sağlanması ve SIS(II)'nin işleme girmesinden sonra iç sınırlarda her türlü denetimin kaldırılmasına ilişkin önlemlerin alınması<sup>257</sup>, dış sınırların gözetim ve denetiminden sorumlu bir Sınır Yönetim Birimi (daha sonra FRONTEX) oluşturulması, daha etkin bir vize politikası için ortak bir Vize Bilgi Sistemi'nin (VIS) kurulması<sup>258</sup>, AB'de üç önemli veri tabanı; SIS, VIS ve Eurodoc<sup>259</sup> arasında işbirliklilik (interoperability)<sup>260</sup> geliştirilmesi ve uzun dönemde ortak vize ofislerinin oluşturulması Hague Programı'nın AB'de entegre bir sınır yönetimi geliştirilmesine ilişkin somut önerilerini oluşturmuştur<sup>261</sup>. Ortak sınır denetimleri ve vize politikasında daha sıkı işbirliği ve daha fazla denetimi öngören bu önerilere konu olan sistemler çalışmanın II. ve III. Bölümlerinde ele alındığı için, burada sadece bu sistemlerin henüz çok az bir bölümünün hayata geçirildiğini ifade etmekle yetineceğiz. Bu durumun belki de özellikle entegre sınır yönetimi konusunda daha cesur adımların beklentisi içinde olanları tatmin etmediği söyleyebiliriz<sup>262</sup>. Ancak burada dikkat çekmek istediğimiz nokta, AB sınır denetimleri ve vize alanında yeni önlemlere ilişkin öneriler ile özgürlük, güvenlik ve adalet alanında odağın özgürlükten güvenliğe kaymış olduğudur. Birlik için "korunma" terör ile mücadele stratejisinin kilit kelimelerinden biri haline gelmiştir<sup>263</sup>. Bu korunma stratejisinin bir devamı olarak ortak sınır ve vize denetimleri alanında oluşturulan yeni sistem ve birimlerden tek beklenti elbette terör

<sup>257</sup> Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, (14292/04 Annex I), syf. 24

<sup>258</sup> "Ten priorities for the next five years: a partnership for European renewal", Communication from the Commission to the European Parliament-The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice (COM(2005)184 final), parag. 2.3.(6)

<sup>259</sup> 2725/2000/AT sayılı Konsey Tüzük ile kurulan Eurodoc, iltica başvurusunda bulunanların parmak izlerinin depolandığı bir veri tabanıdır. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of finger prints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316, (15.12.2000)

<sup>260</sup> İngilizce'de "interoperability" olarak geçen işbirliklilik; bilgi ve iletişim teknolojileri (IT) ve destekledikleri iş süreçleri arasında veri alışverişi ve bilgi paylaşımı yapılabilmesi anlamına gelmektedir. Yasal veya siyasi bir terim olmaktan çok teknik bir terimdir ve veri alışverişinin hukuken mümkün veya gerekli olup olmamasından bağımsızdır. Bkz. "European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services", European Commission, Version 1.0, Belgium, 2004; <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473.html>, parag.(1.1.2); "Concepts", Communication from the Commission to the Council and te European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs, COM(2005) 597 final, Brussels, (24.11.2005), parag.(2.2)

<sup>261</sup> Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, (14292/04 Annex I) syf. 25, 26

<sup>262</sup> Peter Hobbige, Integrated Border Management at the EU Level, CEPS Working Document, No.227/August 2005, syf. 22

<sup>263</sup> "Protect", The European Union Counter-Terrorism Strategy, Council of European Union, Brussels, 30 November 2005, (14469/4/05 REV), parag.(14)

ile mücadele değildir. Temelde AB'nin kaçak göç ve organize suçla mücadele alanında somut ihtiyaç ve yükümlülüklerine karşılık vermesi amaçlanmıştır ama bu ihtiyaç ve yükümlülükler terörle mücadele ile ilişkilendirilmiştir<sup>264</sup>.

Hague Programı'nın yürürlükte olduğu tarihte yaşanan önemli gelişmelerden bir diğeri, 27 Mayıs 2005 tarihinde Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg, Hollanda ve İspanya arasında imzalanan Prüm Antlaşması'dır<sup>265</sup>. Taraf devletler arasında özellikle terörle mücadele, sınır-ötesi suç ve kaçak göç konusunda sınır-ötesi işbirliğini geliştirme amacıyla, DNA bilgileri ve parmak izi kayıtları da dahil olmak üzere, karşılıklı veri alışverişinde işbirliği yapılmasını, bilgi ağlarının ortak kullanımını ve güvenlik birimleri arasında daha geniş çaplı ortaklık yürütülmesini sağlamaktadır. Tamamen AB yapılanmasının dışında imzalanmış olan Prüm Antlaşması "III. Schengen" olarak da adlandırılmaktadır<sup>266</sup>.

Hague Programı'nın döneminin sona ermesiyle açıklanan Stockholm Programı, önümüzdeki 2014 yılına kadar AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanının nasıl geliştirileceğine kılavuzluk etmektedir. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra hazırlanmış olması Program'ın amaçlarını Antlaşma'nın sunduğu daha gelişmiş bir anayasal çerçevede içinde gerçekleştirme olanağı sağlamaktadır<sup>267</sup>. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanında önceliğini Birlik vatandaşlarının ihtiyaç ve menfaatlerine veren yaklaşımı ile kendisinden önceki iki Programdan ayrılan Stockholm Programı, özgürlük, güvenlik ve adalet alanında hedeflenen güvenliğin "kişilerin onur ve temel özgürlüklerine saygının güvence altına alındığı" bir ortamda sağlanmasına ilişkin ifadesi ile dikkat çekmektedir<sup>268</sup>.

Tampere Zirvesi ve Hague Programı'nda ortaya koyulan öncelikler ile kıyaslandığında bu yaklaşım bir anlamda eksen kaymasıdır. Gerçekten Stockholm Programı'nın odağı Birlik vatandaşlığının ve haklarının geliştirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin özellikle özel hayatın gizliliğinin korunması, Birlik vatandaşlarının organize suç, terör gibi sınır-ötesi kaynaklı tehditler karşısında güvenliğinin

<sup>264</sup> "Border Controls", EU Counter Terrorism efforts in JHA field, MEMO/04/59, 12/03/2004

<sup>265</sup> Prüm Convention, Council of the European Union, 10900/05, Brussels, 7 July 2005

<sup>266</sup> Damian Chalmers/Giorgio Monti, European Union Law: Updating Supplement, Cambridge, 2008, syf. 17

<sup>267</sup> Jörg Monar, "Justice and Home Affairs", Journal of Common Market Studies, Volume 48, 2010, syf. 159

<sup>268</sup> The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European Union, 17024/09, Brussels, 2 December 2009, syf. 3

sağlanması, göç ve iltica konularında etkin sistemler geliştirilmesindedir. Program çeşitliliğe saygı gösterilen, toplumda çok “kırılgan” olanların birlikte yaşadığı bir alan tanımı yapmaktadır<sup>269</sup>. Bu tanım altında ırkçılık, yabancı düşmanlığı, çocuk hakları, özellikle Roman topluluğu, şiddet mağduru kadınlar gibi kırılgan guruplar, terör dahil olmak üzere suç mağdurları ele alınmıştır<sup>270</sup>.

Programın bu şekilde özgürlük güvenlik ve adalet alanının odağını Birliğin dışından içine yöneltmesi, dış sınır denetimlerine verilen önemin azaldığı anlamına gelmemektedir. Sınır denetimlerinin özellikle kaçak göç ve sınır-ötesi suçun önlenmesinde taşıdığı önem vurgulanmakta, vize politikalarının Birlik vatandaşlarının güvenliğini sağlayacak şekilde oluşturulması gerektiğinin üzerinde durulmaktadır. Sınırlarda yürütülen operasyonel işbirliklerinin genişletilmesi (FRONTEX), kurulum aşamasındaki veri tabanlarının (SIS II ve VIS) belirlenen tarihlerde işleme girmesi, üye devletlerin ortak vize başvuru merkezleri açması, kısa dönemli vizeleri veren ortak bir Avrupa mekanizması oluşturulmasına ilişkin somut öneriler yer almaktadır.

Bununla birlikte Program’ın Birliğin kurallara uygun yapılan girişleri kolaylaştırmak zorunda olduğuna ilişkin ifadesi dikkat çekicidir<sup>271</sup>. İşadamlarının, turistlerin, öğrencilerin, bilimadamlarının, işçilerin, uluslararası koruma talebinde bulunanların ve diğer “meşru” menfaat veya gerekçeler ile Birlik topraklarına yapılan girişlerin daha “etkin ve etkili” hale getirilmesi öngörülmektedir<sup>272</sup>. Tampere ve Hague döneminde ortak dış sınır denetimleri ile vizeleri adeta bir güvenlik duvarı olarak kullanma yaklaşımından sonra Stockholm Programı’nın küreselleşen dünya gerçeği ile daha tutarlı bir yaklaşım sergilediği görülmektedir.

#### **4) Anayasa’nın Yaklaşımı**

Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi 14-15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi’nde daha demokratik, şeffaf ve etkin bir Birlik için bir AB Anayasası hazırlanmasına<sup>273</sup> ilişkin aldığı karar ile kurulan “AB’nin Geleceğine İlişkin Kurultay”ın bir buçuk yıla yakın bir çalışma sonunda hazırladığı “Avrupa için Bir

<sup>269</sup> The Stockholm Programme, 17024/09, Brussels, 2 December 2009, syf. 14

<sup>270</sup> The Stockholm Programme, 17024/09, Brussels, 2 December 2009, syf. 10

<sup>271</sup> The Stockholm Programme, 17024/09, Brussels, 2 December 2009, syf. 55

<sup>272</sup> The Stockholm Programme, 17024/09, Brussels, 2 December 2009, syf. 4

<sup>273</sup> Laeken Declaration of 15 December 2001 on the Future of the European Union, Annex I to the Presidency Conclusions-Laeken, (SN 300/1/01 REV 1), 14 and 15 December 2001

Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı<sup>274</sup>, 29 Ekim 2004’de 25 üye devlet tarafından imzalanmış ancak 2006 yılının Aralık ayına kadar tüm üye devletler tarafından onaylanması beklenirken Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarda “hayır” oyu ile karşılanınca yürürlüğe girmemiştir. Buna karşın gerek AB için öngördüğü reformlar gerekse bu reformların daha sonra Lizbon Antlaşması tarafından benimsenmiş olmasından ötürü Anayasa<sup>275</sup> AB hukukunda önemini korumaktadır.

Yürürlüğe girmesiyle tüm mevcut kurucu antlaşmaların yerini alması düşünülen Anayasa’nın Maastricht Antlaşması’nın kurduğu üç sütunlu yapıyı yürürlükten kaldırması ve AB ile AT ayrımını sonlandırması özgürlük, güvenlik ve adalet alanına daha tutarlı ve gelişmiş bir yaklaşım getirmesini sağlamıştır. Bu bağlamda eski AT Antlaşması (birinci sütun) IV. Başlık; “Vize, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” ile eski AB Kurucu Antlaşması (üçüncü sütun) VI. Başlık; “Ceza Alanında Polisiye ve Adli İşbirliği” arasındaki düzenleme ayrımı kalkmıştır. Her iki Başlık Anayasa’nın IV.Kısım; “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” altında tek bir çerçeve içine alınmış, alanda hangi hukuki araçlar (legal instruments) ile düzenleme getirileceğini belirlenmiş<sup>276</sup>, karar alma usulü nitelikli çoğunluk ve ortak-karar usulü olarak kabul edilmiştir. Temel hak ve özgürlükler açısından da iki önemli yenilik getirmiştir. Bunlardan ilki, AB Temel Haklar Şartı’nı Anayasa’nın bir parçası haline gelmesi, ikincisi de Birliğin AİHS’ne taraf olmasına ilişkin beyandır<sup>277</sup>.

Eski AT Antlaşması’nda olduğu gibi Anayasa’da özgürlük, güvenlik ve adalet alanının çerçevesini dış sınır denetimleri ile göç ve iltica alanında ortak politikalar ile adli ve polisiye işbirliği çizmiştir ancak Birliğin bu alanda yetkilerini üye devletler ile paylaşmış olduğu görülmektedir<sup>278</sup>. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı temel haklara saygı gösterilen, üçüncü devlet vatandaşlarına adil davranılan ve üye devletlerin dayanışmasına dayalı bir alan olarak tanımlanmıştır. Birliğin bu alanda adli ve polisiye işbirliği ile suç, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele etme ve önlemeye dair tedbirleri alarak yüksek düzeyde bir güvenlik sağlaması

<sup>274</sup> Bertil Emrah Oder, Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, Mayıs 2004, syf. 234, 235

<sup>275</sup> Treaty Establishing a Constitution for Europe, (2004/C310/01), OJ. L.310/1, (16.02.2004)

<sup>276</sup> Anayasa, Madde I-33; Bu hukuki araçlar, Avrupa Yasaları, Avrupa Çerçeve Yasaları, Avrupa Tüzükleri, Avrupa Kararları ve Tavsiyeleridir. Birinci sütunda kullanılan Tüzük, Yönerge, Tavsiye, Karar ve Görüş ile üçüncü sütunda kullanılan Sözleşme, Ortak Tavır ve Çerçeve Kararların yerini almaktadır.

<sup>277</sup> Anayasa, Madde I-9

<sup>278</sup> Anayasa, Madde I-14

öngörülmüştür<sup>279</sup>. Alana ilişkin düzenlemeler ile eylemsel planlamanın stratejik yol haritasını oluşturma yetkisi Devlet/Hükümet Başkanları AB Avrupa Konseyi'ne verilmiştir<sup>280</sup>. Ulusal parlamentolara özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili karar alma süreçlerine katılma hakkı tanınmıştır<sup>281</sup>, bu da Anayasa'nın demokratik katılım ve şeffaflık anlamında getirdiği bir gelişme olarak değerlendirilmiştir<sup>282</sup>.

Ortak dış sınır denetimleri ve vize politikası, Anayasa'da IV.Kısım'ın II. Bölümü; "Sınır Denetimleri, İltica ve Göç Hakkında Politikalar" başlığı altında III-265 maddede (eski AT Antlaşması madde 62) düzenlenmiştir. Buna göre Birlik:

1-

- a) uyrukları ne olursa olsun, iç sınırları geçerken kişiler üzerinde denetim yapılmaması,
- b) dış sınır geçişlerinde kişiler üzerinde denetim yapılması ve geçişlerin etkin izlenmesi,
- c) dış sınırlar için kademeli olarak entegre bir yönetim sistemine geçilmesi, amacıyla bir politika geliştirecektir.

2-Bu politikanın hayata geçmesi için;

- a) vizeler ve diğer kısa süreli ikamet izinleri hakkında ortak politika,
- b) dış sınırları geçen kişilerin tabi olacağı denetimler,
- c) üçüncü devletlerin vatandaşlarının hangi koşullar altında Birlik içinde kısa süreli seyahat özgürlüğüne sahip olacağı,
- d) dış sınırlarda kademeli olarak entegre bir yönetim sistemi oluşturulmasına ilişkin gereken tüm tedbirler,
- e) uyruğu ne olursa olsun, iç sınırları geçen kişilere hiçbir denetim uygulanmamasına ilişkin önlemler,

<sup>279</sup> Anayasa, Madde III-257(eski AB Kurucu Antlaşması, Madde 29; eski AT Antlaşması, Madde 61)

<sup>280</sup> Anayasa, Madde I-258

<sup>281</sup> Anayasa, Madde I-42(2)

<sup>282</sup> Espelth Guild/Sergio Carrera, "No Constitution Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice", CEPS Working Document, no. 231/October 2005, syf. 4



Birlik tarafından yasal düzenlemeler veya çerçeve yasalar (European laws or framework laws) ile getirilecektir. Anayasa'nın III-265. maddesi eski AT Antlaşması 62. maddesi ile karşılaştırıldığında, ifadelerin daha sade ve açık olduğu görülmektedir. III-265. madde dış sınırlarda “entegre bir yönetim sistemine” geçişi öngörmüştür, bu da eski AT Antlaşması 62. maddesinde yer almayan bir düzenlemedir. Ayrıca eski AT Antlaşması'nda maddenin bağlı olduğu başlıkta geçen “vize ve kişilerin serbest dolaşımı” ifadeleri yerini “sınır denetimi” ifadesine bırakmıştır.

### 5) Lizbon Antlaşması ile Gelen Yenilikler

AB'nin yapısına getirdiği köklü değişikliklerden dolayı anayasal unsurlar içeren bir reform antlaşması olarak tanımlanan Lizbon Antlaşması<sup>283</sup>, AB Kurucu Antlaşması ile AT Antlaşmalarını yürürlükten kaldıran Anayasa'dan farklı olarak, sadece bu iki Antlaşma'da “AB'yi Kuran Antlaşma” ve “AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma” adı altında değişiklik getirmiştir. Her iki Antlaşma bir özgürlük güvenlik ve adalet alanı içinde Birlik altında yaşayan halkların güvenliğini sağlayarak kişilerin serbest dolaşımının kolaylaştırılması hedefini taşımaktadır<sup>284</sup>. Schengen Müktesebatı ek protokol ile bir bütün olarak AB çerçevesinde korunmuştur<sup>285</sup>.

AB'de sınır denetimleri vize düzenlemelerini içerecek şekilde, iltica ve göçe ilişkin konular ile birlikte AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın V. Başlığı; “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” altındadır ve eski AT Antlaşması'nın IV. Başlığı; “Vize, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına ilişkin Diğer Politikalar”ın yerini almıştır. Toplam beş Bölümden oluşan V. Başlığın 1. Bölümü; “Genel Hükümler”, 2. Bölümü; “Sınır Denetimleri, İltica(Sığınma) ve Göçe dair Politikalar”, 3. Bölümü; “Medeni Alanda Adli İşbirliği”, 4. Bölümü; “Ceza Alanında Adli İşbirliği”, 5. Bölümü; “Polisiye İşbirliği” adını taşımaktadır. Anayasa'nın öngördüğü şekilde üç sütunlu yapı ile AB/AT ayrımının kaldırılmış olmasıyla, tüm Bölümler AB meselesi olarak ele alınacaktır ve alanda Adalet Divanı'nın yargı denetimi söz konusudur. Birlik, yetkilerini üye devletler ile paylaşmaktadır<sup>286</sup>. Alanın genel

<sup>283</sup> Bomberg/Peterson/Stubb, “Introduction”, syf. 9

<sup>284</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, (2008/C 115/01), OJ L 115/1, (09.05.2008), Preamble

<sup>285</sup> Protocol No 19, on the Schengen Acquis Integrated into the Framework of the European Union, C 115/290, 9.5.2008

<sup>286</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 4

politikalarını, önceliklerini, eylem planlarında izlenecek yol haritalarını belirlemekle yine Anayasa’da öngörüldüğü şekilde Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi yetkilendirilmiştir<sup>287</sup>

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının temel prensiplerini ortaya koyan, AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 67(1). maddesi (eski AT Antlaşması 61. maddesi; eski AB Kurucu Antlaşması madde 29) Birlik tarafından oluşturulacak özgürlük, güvenlik ve adalet alanını temel haklar ile üye devletlerin “farklı hukuk düzen ve geleneklerine saygı gösterilen” alan olarak tanımlamaktadır. Eski AT Antlaşması’nın 61. maddesinde yer almayan bu ifade üye devletlerin farklılıklarına saygı gösterileceğinin güvencesini vermektedir. Antlaşma’nın 67(2). maddesi dış sınır denetimleri, iltica, göç konusunda ortak politikaları “üye devletler arasında dayanışmaya dayanan ve üçüncü devlet vatandaşlarına karşı adil” politikalar olarak tanımlanmaktadır. Yine eski AT Antlaşması’nın 61. maddesinde üçüncü devlet vatandaşlarına karşı adil olunmasına ve üye devletler arasında dayanışmaya ilişkin bu şekilde açık bir ifade yer almamaktadır, bu ifadeler Anayasa’dan taşınmıştır<sup>288</sup>. Son olarak, Birliğin suçla mücadele ve suçu önleme yoluyla özgürlük, güvenlik ve adalet alanında yüksek seviyede güvenlik sağlama hedefini ifade eden Antlaşma’nın 67(3). maddesi, bu kapsamda “ırkçılık ve yabancı düşmanlığı”na ilişkin gerekli önlemlerin alınmasını düzenleme altına almıştır. Eski AT Antlaşması 61. maddesinde sadece suçun önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin düzenleme ile yetinilmekteydi. AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 67(3). maddesi ile gelen bu ilavenin Birliğin bu anlamda hareket biçimini önemli ölçüde değiştirmesi beklenmektedir<sup>289</sup>.

Antlaşma’da sınır denetimleri ve ortak vize uygulamalarına ilişkin düzenlemeler V. Başlığın 2. Bölümü “Sınır Denetimleri, İltica ve Göçe dair Politikalar” altında 77. maddede (eski AT Antlaşması, madde 62) düzenlenmektedir. 2. Bölümün başlığına ilişkin olarak, Anayasa’da olduğu gibi, eski AT Antlaşması’nın IV. Başlığında geçen “vize” ve “serbest dolaşım” ifadelerine yer verilmemiş, onun yerine sadece “sınır denetimleri” ifadesinin yer almış olması anlamlıdır. Ortak vize uygulamaları, sınır denetimlerinin içinde yer almaktadır, bu da Lizbon

<sup>287</sup> AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 68

<sup>288</sup> Anayasa, Madde III-257

<sup>289</sup> Armel Pécheul, *Le Traité de Lisbonne, La Constitution malgré nous?* Editions Cujas, Paris, 2007, syf. 59

Antlaşması'nın ortak vize politikasını, ortak sınır denetimlerinin bir parçası olarak ele aldığı açık göstergesidir. Vize politikası, denetim politikası ile kuşatılmıştır.

77(1). madde uyarınca Birlik,

- a) uyuşu ne olursa olsun, iç sınır geçişlerinde kişilere uygulanan denetimlerin kaldırılmasının sağlanması,
- b) dış sınır geçişlerinde kişilere denetim uygulanması ve etkin izleme sağlanması,
- c) entegre bir ortak dış sınır yönetiminin aşamalı olarak hayata geçirilmesi

amacıyla politika geliştirecektir. Burada yer alan "entegre sınır yönetimi"nin hayata geçirilmesi Lizbon Antlaşması'nın getirdiği bir yeniliktir. 77(1). maddesinde sayılan bu amaçları gerçekleştirmek için Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin olağan yasama usulü uyarınca hangi konulara ilişkin düzenleme çıkaracağı 77(2). maddede gösterilmektedir. Bunlar;

- a) vizeler ve diğer kısa dönem oturma izinleri hakkında ortak politika,
- b) dış sınırlardan geçen kişilerin tabi olduğu denetimler,
- c) üçüncü devlet vatandaşlarının Birlik içinde kısa süreli seyahat etme özgürlüğünün koşulları,
- d) dış sınırlarda entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak oluşturulması için gerekli her türlü önlem,
- e) uyuşu ne olursa olsun, iç sınırları geçen kişiler üzerinde her türlü denetimin kaldırılmasıdır.

Olağan yasama usulü, Parlamento ve Konsey'in eşit söz hakkının olduğu ortak karar usuldür<sup>290</sup>. Özel yasama usulü, Konsey'in bazen Parlamento'ya danıştıktan

<sup>290</sup> Lizbon Antlaşması, ikinci ve üçüncü sütunlarda kullanılan bir takım hukuki araçları; ortak eylem (joint actions; action commune), ortak tavır (common positions; position commune), çerçeve kararlar (framework decisions; décision cadre) ve sözleşmeleri (conventions; convention) kaldırmış, bunun yerine tüm Birlik için geçerli olacak yeknesak bir hukuki araç seti getirmiştir. Bu set içinde yasama işlemleri (legislative acts) ile yasama olmayan işlemler (non-legislative acts) ayrımı yapmıştır. Yasama işlemleri, olağan veya özel yasama usulü ile çıkarılan tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüşür. Yasama olmayan işlemler, yasama olmayan usuller çerçevesinde Lizbon Antlaşması altında veya Antlaşma'ya göre çıkarılan hukuki düzenlemelerdir. Bkz. Michael Dougan, "The Treaty of

bazen de Parlamento'nun muvafakatini aldıktan sonra oybirliği ile hareket etmesidir<sup>291</sup>. Anayasa'nın izini takip eden Lizbon Antlaşması, olağan yasama usulünü tüm özgürlük güvenlik ve adalet alanına yaymıştır<sup>292</sup>. Bir başka ifade ile sınır denetimleri ve vizelere ilişkin düzenlemeler Antlaşma'da yer alan diğer bütün düzenlemeler gibi ortak karar ile çıkarılacaktır. Böylece özgürlük, güvenlik ve adalet alanında Parlamento'nun yetkileri belirgin bir şekilde artırılmıştır<sup>293</sup>.

---

*Lizbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*", Common Market Law Review, Kluwer Law International, Netherlands, 2008, syf. 637-638

<sup>291</sup> AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 294 (eski AT Antlaşması madde 251); Dougan, syf. 639-641

<sup>292</sup> Mousis, syf. 24

<sup>293</sup> Dougan, syf. 681

## II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK DIŞ SINIR DENETİMLERİ

### A) Yasal Çerçeve

#### 1) Schengen Sözleşmesi

AB ortak sınır denetimine ilişkin düzenlemelerin temelinde 1985 tarihli Schengen Antlaşması ve Antlaşma'yı yürürlüğe koyan 1990 tarihli Schengen Sözleşmesi bulunmaktadır. Sekiz Başlık'tan oluşan Schengen Sözleşmesi'nde sınır denetimlerine ilişkin düzenlemeler II. Başlık: "İç Sınır Denetimlerin Kaldırılması ve Kişilerin Serbest Dolaşımı" kapsamında 2. Bölüm: "Dış Sınırlardan Geçiş" altında yer almaktadır. II. Başlık dış sınır geçişlerinin yanında, Schengen vizesi, üçüncü devlet vatandaşlarının Birlik topraklarında dolaşımı ile iltica başvurularının incelenmesini içermektedir. AB dış sınır denetimlerinde önemli bir rolü olan SIS (Schengen Bilgi Sistemi) ise, Sözleşme'de ayrı bir başlık (VI. Başlık) olarak ele alınmıştır<sup>294</sup>.

Schengen işbirliğine katılan tüm devletlerin uygulaması gereken ortak prensipler, Schengen Sözleşmesi'nin 6. maddesinde düzenlenmektedir. Geniş bir düzeyde Schengen işbirliğinin kalbi olarak kabul edilen bu maddeye göre dış sınır denetimleri, dış sınırlardan geçen herkes üzerinde uygulanır. Üçüncü devlet vatandaşları detaylı bir denetime tabi tutulur, tüm dış sınırlarda eşit derecede denetim

<sup>294</sup> Bilindiği üzere Schengen işbirliği AB/AT yapılanması dışında oluşmuştur ve Schengen Sözleşmesi hükümetlerarası akdedilen, uluslararası nitelikte bir sözleşmedir. Bu nedenle Sözleşme'de işbirliğine katılan devletler "taraf devlet" olarak ifade edilmektedir. Schengen Müktesabati'nin AB/AT hukukuna dahil edilmesinden sonra, Sözleşme uyarınca çıkarılan ilgili AB/AT düzenlemelerinde, "üye devlet" ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Schengen Alanı'nda yapılan işbirliklerine, AB üyesi olmayan devletlerin katılıyor olduğunu notunu saklı tutarak, çalışmanın başlığı, kapsamı ve ifade bütünlüğünü açısından özel bir vurgu gerekmedikçe, gerek Sözleşme'ye gerek de AB ikincil hukuk düzenlemelerinde ilişkin açıklamalarda, "üye devlet" ifadesi kullanılacaktır.

sağlanır ve denetimlerde Sözleşme'ye taraf tüm devletlerin menfaatleri göz önüne alınır<sup>295</sup>.

Bunun yanında Sözleşme 3. maddesinde denetimlerin resmi olarak belirlenmiş yerlerden, belirlenmiş saatlerde yapılacağını; 5. maddesinde üçüncü devlet vatandaşlarının sınırlardan geçiş koşullarını; 7. maddesinde dış sınır denetim ve gözetimlerinin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi için taraf devletlerin birbirleri ile yardım ve işbirliği içinde bulunmalarını düzenlemektedir.

Schengen Sözleşmesi'nin sınır denetimine ilişkin düzenlemeleri Schengen Alanı çapında ortak ve yüksek düzeyde bir sınır denetimi sağlanması için yeterli olmamış, tüm katılımcı devletlerin düzenlemeleri aynı şekilde hayata geçirmesi için daha ayrıntılı açıklamalar gerekmiştir. 2002 tarihli dış sınırlar hakkında "El Kitabı" (Common Manual; manuel commun)<sup>296</sup> ile Schengen Değerlendirmesi Çalışma Gurubu tarafından hazırlanan dış sınır denetimleri hakkındaki "Schengen Kataloğu" (Schengen Catalogue; catalogue Schengen)<sup>297</sup> bu amaçla çıkarılan düzenlemelerdir. Katalog 2008 yılında Çalışma Gurubu tarafından güncellenmiş ve yeni hali ile 2009 yılında yürürlüğe girmiştir<sup>298</sup>. Schengen Sözleşmesi'ni yürürlüğe koymaktan sorumlu Schengen Yürütme Komitesi tarafından hazırlanan El Kitabı ise 15 Mart 2006 tarihine kadar yürürlükte kalmış, bu tarihte 5627/2006/AT sayılı Tüzük ile yürürlüğe giren "Schengen Sınırlar Kodu" ile ilga edilmiştir.

## 2) Schengen Sınırlar Kodu

Schengen Sınırlar Kodu (Schengen Borders Code; code frontières Schengen)<sup>299</sup> iç sınır denetimlerinin kaldırılmasına dair düzenlemeler ile dış sınırlarından geçen kişilere uygulanan denetimlerin kurallarını içeren ve Schengen Sözleşmesi'nin ilgili

<sup>295</sup> Peter Hobbig, "Integrated Border Management at the EU Level", Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No.227/August 2005, syf. 10

<sup>296</sup> Common Manual, 2002/C 313/02, (OJ 313, 16.12.2002); Manuel commun, 2002/C 313/02, (JO L 313 du 16.12.2002)

<sup>297</sup> EU Schengen Catalogue: External borders control, removal and readmission; Recommendations and best practices, Published by the General Secretariat of the Council of the European Union, February 2002

<sup>298</sup> Schengen Kataloğu yasal olarak bağlayıcı değildir, sadece Schengen Müktesabatının en iyi şekilde hayata geçirilmesi için bir yol göstericidir.

<sup>299</sup> Schengen Borders Code, Regulation EC No 562/2006 of the European Parliament and the Council of 15 March 2006, Consolidated Version 2008; code frontières Schengen, Règlement (CE) No, OJ L. 105/1, (13.04.2006); 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes; JO L. 105/1, (13.04.2006)

düzenlemelerinde değişiklik getiren bir ikincil hukuk düzenlemesidir. Yasal dayanağını AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 77(1) ile 77(2). maddesinden (eski AT Antlaşması madde 62(1)(2)(a)) alan Kod, Schengen Sözleşmesi'nden farklı olarak sınır denetimine ilişkin detaylı kurallar, kriterler ve koşullar ortaya koymaktadır. Bu nedenle AB ortak sınır denetim ve gözetimine ilişkin hâlihazırdaki en önemli düzenlemedir. SIS üzerinden yapılan denetimleri de kapsayan Kod, Schengen'e taraf tüm AB üyesi devletlerde geçerlidir ve doğrudan etkilidir<sup>300</sup>.

### 3) Diğer İlgili Düzenlemeler

2006 yılında dış sınırlarda kişilere uygulanan denetimlerde AB üyesi devletlerin yetkili makamları tarafından kullanılmak üzere Komisyon tarafından çıkarılan “Sınır Muhafızları için Pratik El Kitabı (Schengen El Kitabı)<sup>301</sup>”, sınır denetimlerini etkinleştiren merkezi veri tabanlarını (SIS, VIS, Eurodac) kuran yasal düzenlemeler, yerel sınır trafiğinin düzenlenmesi<sup>302</sup>, Avrupa Dış Sınırlar Birimi (FRONTEX), ardından Acil Sınır Müdahale Ekiplerinin (RABBIT'ler) oluşturulması

<sup>300</sup> Sınırlar Kodu'nun uygulandığı dört yıl içinde edinilen tecrübeler ve 2009'da Lizbon Antlaşması ile gelen değişiklikler üzerine 10 Mart 2011'de Komisyon tarafından hem Sınırlar Kodu'nda hem de Schengen Sözleşmesi'nin Kod ile yakından ilgili düzenlemelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin Parlamento ve Konsey'e bir öneri sunulmuştur. Sınır denetimlerini düzenleyen kuralları geliştirme amacı taşıyan öneri, Kod'un dayandığı temel prensipleri korumakla birlikte mevcut düzenlemeleri güncellediği, Lizbon Antlaşması'na uyum için gerekli değişiklikleri getirdiği görülmektedir. Parlamento ve Konsey tarafından tartışılması beklenen öneri henüz kabul edilmemiştir. Bkz. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) and the Convention implementing the Schengen Agreement, COM(2011) 118 final, Brussels, (10.3.2011)

<sup>301</sup> Tavsiye niteliğinde olan Schengen El Kitabı, yasal olarak bağlayıcı değildir, tüm üye devletlerin sınır denetimlerinde yeknesak bir uygulamaya gitmesini sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. 2008 yılında değişikliğe uğrayan El Kitabı için Komisyon tarafından 2010 yılında bir değişiklik önerisi daha verilmiştir. Bkz. Commission Recommendation establishing a common “Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)” to be used by member States' competent authorities when carrying out the border control of persons C(2006) 5186 final, Brussels, 06/XI/2006. Değişiklik önerisi için bkz; Commission Recommendation of 16.8.2010 amending the Recommendation establishing a common “Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook) to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons (C(2006) 5186 final), C(2010) 5559 final, Brussels

<sup>302</sup> Üye devletlerin dış sınırlarındaki yerel sınır trafiğine ilişkin kuralları getiren 1931/2006/AT sayılı Tüzük altında düzenlenen yerel sınır trafiği; bir üye devlete komşu devletin sınır alanında yasal olarak ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının, sosyal, kültürel veya ekonomik sebeplerle bu komşu devlet ile yapılan ikili antlaşmalarda belirlendiği şekilde dış sınırlardan en az bir yıllık bir süre için “yerel sınır trafiği izni” adı verilen bir belge ile geçişlerine ilişkindir. Yerel sınır trafiği düzenlemeleri, Schengen Sınırlar Kodu'nda sınır denetimi düzenlemelerine bir istisna oluşturmaktadır. Bu düzenlemeler ile amaç, Birliğin komşularıyla olan ticari ve sosyo-kültürel alışverişi ile bölgesel işbirliğini kolaylaştırmaktır. Bu konuda ortak vize düzenlemeleri altında da açıklama yapılmaktadır. Bkz. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention (OJ L 405/1) (30.12.2006), Madde 3(3)(6)(7), parag.(2),(3)

için çıkarılan Tüzükler, üye devletlerin sınır-gözetim sistemlerinin birbirlerine daha ileri bir düzeyde entegre edilmesi amacıyla Avrupa Sınır Gözetim Sistemi'nin (European Border Surveillance system (EUROSUR); un système européen de surveillance des frontières)<sup>303</sup> oluşturulmasına dair girişim, sınır denetimlerinin ekonomik yükünün bir dereceye kadar üye devletler arasında paylaşılması amacıyla oluşturulan Dış Sınırlar Fonu'na (External Borders Fund; fonds pour les frontières extérieures)<sup>304</sup> ilişkin düzenlemeler sınır denetimlerinde diğer önemli AB düzenlemeleridir<sup>305</sup>.

Bu yasal düzenlemelerin yanında, ilk kez somut olarak 2001 tarihli Laeken Bildirisinde yer alan ve Birlik içinde yeni bir kavram olan AB Entegre Sınır Yönetimi'nin (European Integrated Border Management (IBM); gestion intégrée des frontières extérieures) içeriğine 2006 tarihli AB Adalet ve İçişleri Konseyi Sonuç Bildirgesi'nde yer verilmiştir<sup>306</sup>. Geniş bir açılımı olan ve pek çok kavramı içinde barındıran Entegre Sınır Yönetimi genel olarak sınır denetimlerine ilişkin ortak düzenlemelerin çıkarılması, üye devletlerin sınır denetim ve gözetim faaliyetlerini yürüten birimleri arasında eşgüdüm sağlanması, üye devletler arasında işbirliğinin artırılması, bir anlamda bütünleştirilmesi, anlamına gelmektedir<sup>307</sup>.

Konsey Bildirgesi AB Entegre Sınır Yönetimi'nin içeriğini; sınırlarda yürütülen denetim ve gözetimler, tüm yetkili kolluk güçleri ile işbirliği içinde sınır ötesi suçun soruşturulması ve ortaya çıkarılması, göç veren (menşe) devletler ve ülkesi göç yolu olarak kullanılan (transit) devletlere ilişkin önlemler, komşu devletler ile işbirliği, iç ve dış sınır denetimlerine ilişkin önlemler, sınır muhafızları, gümrük,

<sup>303</sup> "Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)", Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 68 final, Brussels, (13.2.2008)

<sup>304</sup> Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the general programme "Solidarity and Management of Migration Flows", OJ L 144/22, (06.06.2007)

<sup>305</sup> "Frontex and managing the EU's borders: Frequently Asked Questions", MEMO/10/45, Brussels, 24 February 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/45>

<sup>306</sup> Laeken Bildirisi'nde Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetiminin terör, kaçak göç ağları ile insan kaçakçılığı ile mücadelede yardımcı olacağı ifade edilmekteydi. Bkz. Laeken Presidency Conclusions, parag. (42). Bildiri'nin ardından 2002 yılında Komisyon, AB üyesi devletlerin dış sınırlarının entegre yönetimine ilişkin bir tebliğ yayınlamıştır. Konsey'in talebi ile hazırlanan tebliğ entegre sınır yönetimine ilişkin öneriler içermektedir. Bkz. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of External Borders of the Member States of the European Union, COM(2002) 233 final, Brussels, (7.5.2002)

<sup>307</sup> Rey Koslowski, "Information Technology and Integrated Border Management", Borders and Security Governance, Editors; Marina Caparini, Otwin Marenin, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, August 2006, syf. 48



kolluk gibi sınır yönetimi ile ilgili birimler arası işbirliği, üye devletler ile kurumların ve Birliğin diğer organlarının faaliyetlerinde eşgüdüm ve tutarlılığın sağlanması olarak tanımladığı görülmektedir. Bu sayılanlara ek olarak ortak düzenlemeleri, üye devletlerarası operasyonel işbirliğini ve dayanışma prensibini Entegre Sınır Yönetimi'nin önemli parçaları olarak göstermiştir<sup>308</sup>.

AB Entegre Sınır Yönetimi'nin içeriğine AB Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından belli bir düzeyde açıklık getirilmiş olması sınır denetimlerine ilişkin düzenlemelerin yorum ve uygulamasında etkili olacağı için önemlidir. Nitekim AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 77(1)(c). maddesi Birliğin sınır denetimi politikalarını, “dış sınırlar için entegre olmuş bir sistemin” kademeli olarak başlatılmasını göz önünde tutarak geliştirmesini öngörmektedir. Bununla birlikte entegre sınır yönetimi, sınırları tam olarak belirlenmiş ve üzerinde uzlaşmış bir kavram değildir. Daha çok sistemin öncelikleri ile üye devletler arası işbirliğinin hangi alanlarda yoğunlaşacağını göstermektedir. Güncel olaylar ile şekillenmesi beklenmektedir.

## **B) Sınır Denetimlerde İzlenen Standart ve Usuller**

### **1) Denetimlerin Tanım ve Kapsamı**

Schengen Sınırlar Kodu 2(10). maddesi sınır denetimlerini, üye devletlerin dış sınırlarında kara, hava ve deniz sahasını kapsayacak şekilde önceden belirlenmiş noktalarda kişilerin kullandıkları ulaşım aracı ve uhdelerinde bulundurdukları eşyaları da kapsayacak şekilde, üye devletlerin ülkelerine girme veya terk etme hakkına sahip olup olmadıklarına ilişkin denetimlerin tamamı olarak tanımlamaktadır<sup>309</sup>. Bu kapsamda üye devletler ve komşu üçüncü devletler arasındaki ortak kara parçasından en fazla 30 km'ye kadar genişleyen alan ile üye devletlerin iç sınırlarına<sup>310</sup> dahil olmayan nehir, göl ve deniz sınırları; hava, nehir, deniz ve göl limanlarını kapsayan bir alanda yürütülmektedir<sup>311</sup>.

<sup>308</sup> “*Integrated Border Management-Council Conclusions*”, Council of the European Union, Press Release 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 4-5 December 2006, 15801/06(Press 341), syf. 25,26

<sup>309</sup> Sınırlar Kodu 2(10). maddesinde sınır kontrollerini, Kod'da yer alan düzenlemeler ve amaçlara uygun olarak sınır denetim ve gözetiminden oluşan “*münhasıran sınırlardan geçme saiki ile yapılan veya sınırdan geçme eylemine ilişkin faaliyetler*” olarak tanımlamaktadır.

<sup>310</sup> İç sınırlar; üye devletlerin nehir ve göl sınırları da dahil olmak üzere ortak kara sınırları, iç hatlara ait havalimanları; üye devletlerin deniz, nehir ve göl limanları ile düzenli feribot bağlantılarını

Üye devletlerin dış sınırlarından geçen bütün kişiler sınır denetimlere tabidir. Ancak, Sınırlar Kodu 2(5). maddesinde ifade edildiği şekilde “Topluluk (AB) serbest dolaşım hakkını kullananlar<sup>312</sup>” ile üçüncü devlet vatandaşlarına uygulanan denetimlerin niteliği farklıdır. Sınırlar Kodu, AB serbest dolaşım hakkını kullananlar için “asgari düzeyde” bir denetim öngörürken, bu kapsamda yer almayan diğer üçüncü devlet vatandaşları için üye devletlerin ülkelerine giriş ve çıkışlarında “detaylı” denetimlere tabi tutulmalarını öngörmektedir. Bunun anlamı AB serbest dolaşım hakkını kullananların daha belirli veri ve olguların denetlenmesi ile hızlı bir şekilde denetimden geçirilirken, üçüncü devlet vatandaşlarının daha geniş düzeyde denetime tabi tutulmasıdır (madde 7(2)(3)). Buna ilişkin bir örnek havaalanlarındaki geçiş noktalarında gelen yolcular için yapılan giriş denetimlerinin, biri AB/AEA/İsviçre vatandaşlarına diğeri üçüncü devlet vatandaşlarına ait olmak üzere iki ayrı bekleme sırasına ayrılmış olmasıdır (madde 9)<sup>313</sup>.

Uygulanan denetimlerin niteliği farklı olmakla birlikte dış sınırlarda hem AB serbest dolaşım hakkını kullananlar, hem de üçüncü devlet vatandaşları seyahat belgelerini ibraz ederek kimlik bildiriminde bulunmak zorundadır. Burada amaç ibraz edilen belgelerin gerçek olduğunun tasdik edilmesidir. Sistemik olmamakla birlikte AB serbest dolaşım hakkını kullananlar hakkında da kamu düzeni, iç güvenlik, üye devletlerin uluslararası ilişkileri veya kamu sağlığına karşı tehdidin söz konusu olmadığından emin olmak için ulusal veya Birlik veri tabanları (SIS, VIS, Eurodoc gibi) kullanılabilir. Ancak elde edilen sonuç, üçüncü devlet

---

İçerilmektedir (Sınırlar Kodu, Madde 2). Kişiler hangi devletin uyrukluğunda olurlarsa olsunlar, iç sınırlardan kontrol edilmeden geçebilirler (Sınırlar Kodu, Madde 20). Burada altı çizilmesi gereken nokta kişilerin iç sınırlarda herhangi bir noktadan giriş yapabilmesidir. Bununla birlikte, iç sınır denetimlerinin kaldırılmış olması üye devletlerin yetkili makamlarının ulusal hukukları uyarınca kolluk yetkilerini kullanmalarına bir engel değildir (Sınırlar Kodu, Madde 21). Ayrıca üye devletlere kamu düzeni veya iç güvenliğe ilişkin ciddi bir tehdidin söz konusu olduğu hallerde, istisnai olarak, yeniden iç sınır denetimlerini uygulamaya koyma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu uygulamanın 30 günlük bir süreyi aşmaması veya söz konusu ciddi tehdidin 30 günden uzun sürmesi halinde, tehditin sürmesi tahmin edilen süre kadar sürdürülmesi gerekmektedir (Sınırlar Kodu, Madde 23).

<sup>311</sup> Regulation (EC) No 1931/2006, Madde 3(1)(2)

<sup>312</sup> Schengen Sınırlar Kodu’nda, “Topluluk serbest dolaşım hakkını kullananlar” ifadesi kullanıldığı için bu çalışmada da aynı ifade korunmuştur Topluluk serbest dolaşım hakkını kullananlar; AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 20(1).maddesi (eski AT Antlaşması Madde 17(1)) anlamında AB vatandaşları, 2004/38/AT sayılı Tüzük kapsamında Birlik vatandaşının aile bireyi olarak serbest dolaşım hakkını kullanan üçüncü devlet vatandaşları; AB ile imzalanan ortaklık anlaşmaları uyarınca serbest dolaşımdan Birlik vatandaşları düzeyinde yararlanan AEA üyesi devlet vatandaşları ve İsviçre vatandaşları ile aile bireyleridir.

<sup>313</sup> Schengen Borders Code, parag.(10), Annex III’de sınır geçiş noktalarında yer alacak model işaret levhaları gösterilmiştir. Buna göre AB, AET üyesi devletler ve İsviçre vatandaşları; “EU,EEA,CH Citizens”, üçüncü devlet vatandaşları; “All Passaports” levhası ile ayrılmaktadır. Norveç ve İzlanda vatandaşları için bir logo kullanılmamıştır.

vatandaşlarında olduğundan farklı olarak, AB serbest dolaşım hakkını kullananların giriş haklarını engelleyici nitelikte değildir (madde 7(2)). Bu bağlamda Sınırlar Kodu'nun getirdiği önemli bir yenilik AB serbest dolaşım hakkını kullananların, mültecilerin ve özellikle *non-refoulement* prensibine göre uluslararası koruma talep edenlerin sınır denetimlerinde haklarına koruma getirmiş olmasıdır (madde 3)<sup>314</sup>.

## 2) Sınır Geçiş Noktaları

Dış sınır geçişleri kara sınır kapıları, hava ve deniz limanlarında yetkili makamlar tarafından belirlenmiş “sınır geçiş noktaları”ndan (border crossing points; les points de passage frontaliers), resmi olarak belirlenmiş saatlerde yapılır<sup>315</sup>. Geçişlerin sadece sınır geçiş noktalarından yapılmasının nedeni, üye devletlerin ülkelerine giren tüm kişilerin giriş koşullarını yerine getirip getirmediğini bu şekilde denetleyebilmeleridir<sup>316</sup>. Sınır Kodu'nun 2(13). maddesinde denetimlerin sınır muhafızları (border guards; garde-frontière) olarak adlandırılan kamu görevlileri tarafından üye devletlerin ulusal hukuk kuralları uyarınca yerine getirilmesi öngörülmektedir. Sınır geçiş noktalarını atlayarak sınırlardan yapılacak geçişleri engellemek için geçiş noktalarında ve noktalar arasında izleme yapılması, resmi olarak belirlenmiş saatlerde yapılmayan geçişlerin üye devletler tarafından ulusal hukukları uyarınca cezalandırılması sınır geçiş noktalarına ilişkin Kod'da yer alan diğer düzenlemelerdir<sup>317</sup>.

<sup>314</sup> AB sınır denetimlerinde, “sığınmacı” (asylum seeker/asylum applicant; demandeur d’asile) sığınmacıların kabulüne ilişkin minimum standartları belirleyen 2003/9/AT sayılı Yönergesi uyarınca hakkında henüz karar alınmamış olan bir sığınma talebinde bulunmuş üçüncü devlet vatandaşlarını veya vatansızları ifade eder. “Uluslararası koruma başvurusu” (application for international protection; demande de protection internationale) bir üye devletten koruma talep eden üçüncü devlet vatandaşları veya vatansızları ifade eder, mülteci statüsü veya ikincil koruma statüsü talebi şeklinde anlaşılabilir. “Mülteci” (refugee; réfugié) BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi Madde 1A'da tanımlandığı şekilde kişinin ırkı, dini, milliyeti, siyasi düşünceleri, belli bir sosyal gurubun üyesi olması nedeniyle baskıya mağruz kalacağına dair yerinde bir korku ile uyrukluğundaki devletin ülkesi dışında olan üçüncü devlet vatandaşı veya vatansız olan kişidir. Üçüncü devlet vatandaşı bu korku nedeniyle uyrukluğunda olduğu devletin korumasından yararlanmak istememekte, vatansız kişi yine aynı korku nedeniyle öncesinde ikamet ettiği devletin topraklarına dönmek istememektedir. “İkincil korumaya uygun kişi” (person eligible for subsidiary protection; personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire) mülteci statüsü alma şartlarını taşımamakla birlikte uyrukluğunda olduğu devletin ülkesine dönmesi veya kişinin vatansız olması durumunda önceki mutad ikamet ettiği devletin ülkesine dönmesi halinde 2004/83/AT sayılı Yönerge'nin 15.maddesinde tanımlandığı şekilde ağır bir zarar ile karşı karşıya kalma riskinden dolayı koruma talep etmek isteyen kişidir. “Vatansız” (stateless; apatride) hiç bir devlet tarafından yürürlükteki hukukları altında uyruğu olarak kabul edilmeyen kişiyi ifade eder. Bkz; Schengen Handbook, syf. 11; Directive 2003/9/EC, Madde 2(c); Directive 2004/83/EC, Madde 2

<sup>315</sup> Schengen Borders Code, Madde 2(8),4(1)

<sup>316</sup> Schengen Handbook, syf. 13

<sup>317</sup> Schengen Borders Code, Madde 2(10),4(3)

### 3) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Sınırlardan Geçışı

#### (a) Sınır Geçiş Koşulları

Üye devletlerin ülkesine gitmek isteyen üçüncü devlet vatandaşlarının sınır geçişlerinde yerine getirmesi gereken koşullar Sınırlar Kodu 5(1). maddesinde sayılmaktadır. Kod'un sınır geçişlerine ilişkin en önemli düzenlemesi olarak tanımlayabileceğimiz bu maddeye göre, 6 aylık süre zarfında, 3 ayı geçmeyen bir süre için Birlik topraklarında bulunmak isteyen üçüncü devlet vatandaşlarının;

- (a) geçerli bir seyahat belgesi veya kendilerine sınırdan geçiş izni veren belgeleri bulundurmaları,
- (b) vatandaşları dış sınırlardan geçişte vize bulundurmak zorunda olan üçüncü devletlerin ve vatandaşları bu zorunluluktan muaf olan üçüncü devletlerin listesini içeren 15 Mart 2001 tarihli 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü uyarınca vize alması gereken üçüncü devlet vatandaşlarının, geçerli bir ikametgâh iznine sahip olması hali dışında, geçerli bir vizeye sahip olmaları,
- (c) planladıkları kalışlarının amaç ve şartlarının makul olduğunu ispatlamaları ve hem planladıkları kalış süresi hem de kendi ülkelerine geri gönderilmeleri veya kabul edilmeleri kesin olan üçüncü devlete transitleri için yeterli maddi varlığa sahip oldukları veya yasal yollardan sahip olabilecek durumda olduklarını gösteren belgeleri sunmaları,
- (d) haklarında SIS'de giriş talebinin reddine ilişkin bir uyarı bulunmuyor olması,
- (e) hiçbir üye devletin kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine, özellikle bu sebepler ile üye devletlerin ulusal veri tabanlarında girişlerinin reddine ilişkin bir uyarı işlenmemiş olması halinde, bir tehdit oluşturmuyor olmaları

gerekmektedir. 5(1)(c). maddesinde yer alan koşulların hangi destekleyici belgeler ile ispatlanacaklarına dair sınırlayıcı olmayan bir liste Sınırlar Kodu'na eklenmiştir. Bu listeye göre örneğin; seyahat iş amaçlı ise, şirket tarafından gönderilen bir davetiye, fuar veya kongre biletleri; seyahat eğitim amaçlı ise, kayıt veya öğrenci belgesi; seyahat turistik amaçlı ise, kalınacak yere ilişkin belge veya misafir edecek kişiden davetiye, gidiş veya gidiş dönüş biletleri, tura katıldığına ilişkin belge; bu amaçların dışındaki bir amaçla yapılmak istenen girişlerde yine davetiye, gidiş biletleri, kalış süresini ve misafir edeni gösteren programlar veya kayıtlar ile

ziyaretin amacını belirten herhangi uygun bir belge destekleyici belge olarak sunulabilmektedir<sup>318</sup>.

Yeterli maddi varlık, kalış süresi ve amacına göre ilgili üye devletlerin düşük bütçeli konaklamada, ortalama yemek ve yatak fiyatlarının toplam kalınacak gün sayısı ile çarpılmasıyla tespit edilmektedir. Üçüncü devlet vatandaşı yeterli maddi varlığa sahip olduğunu nakit para, seyahat çeki ve kredi kartının yanında sponsor beyanları (ulusal hukukta öngörülmüş olması halinde) ve gitmeyi planladığı üye devletin ülkesinde misafir ediliyor ise, misafir edecek kişi tarafından verilen teminat mektubunu da yeterli maddi varlığa sahip olduğuna ilişkin kanıt olarak kabul etmektedir (madde 5(3)). Üçüncü devlet vatandaşının sınırda bir veya daha fazla destekleyici belgeyi gösterememiş olması otomatik olarak vizesinin iptal edileceği anlamına gelmediğinin altını çizmek gerekir<sup>319</sup>.

Üçüncü devlet vatandaşlarının sınır geçişlerine ilişkin bir diğer koşul, haklarında SIS’de bir uyarı işlenmemiş olmasıdır. Üçüncü devlet vatandaşları hakkında SIS’de uyarı işlenmesi, başlı başına SIS’i ele alan B. bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Burada sadece kural olarak bir üçüncü devlet vatandaşı hakkında SIS’de işlenmiş uyarı bulunmasının sınırdan geri çevrilmesine neden olacağına değinmekle yetineceğiz. Bu kuralın bir istisnası hakkında uyarı bulunan üçüncü devlet vatandaşının kendisine vize veren üye devletin ülkesine gitmek için diğer üye devletlerin ülkelerinden geçiş yapmak üzere sınırdan geçmesidir<sup>320</sup>. Son olarak, kişinin vizesini hileli yollarla edindiğine dair ciddi ve inandırıcı gerekçeler olması halinde de sınır geçişi engellenecektir<sup>321</sup>.

### **(b) Özel Uygulamalar**

Bazı özel hallerde, üçüncü devlet vatandaşlarının giriş koşullarına, kimlik denetimine veya üst aramasına tabi olmadan sınırlardan geçmelerine izin verilmektedir<sup>322</sup>. Sınırlar Kodu 5(4). maddesi giriş koşullarının tamamını yerini getirmemiş üçüncü devlet vatandaşlarının üç durumda kabul edilmesinin mümkün

<sup>318</sup> Schengen Borders Code, Madde 5(2); ANNEX I “Supporting documents to verify the fulfilment of entry conditions” (Giriş koşullarının yerine getirildiğini doğrulayan destekleyici belgeler)

<sup>319</sup> Schengen Borders Code, ANNEX V, PART A, “Procedures for refusing entry at border” (Sınırlarda girişlerin reddine ilişkin prosedür)

<sup>320</sup> Schengen Borders Code, Madde 5(d); ANNEX V, PART A, 2(a)

<sup>321</sup> Schengen Borders Code, ANNEX V, PART A, 2(b)

<sup>322</sup> Schengen Borders Code, ANNEX VII, “Special rules for certain categories of persons” (Bazı kategorilerde yer alan kişiler için özel kurallar)

olduğu öngörmektedir. Bunlardan ilki, Sınırlar Kodu 5(1). maddesinde sayılan beş sınır geçiş koşulundan vize şartı hariç dördünü yerine getirmiş olan üçüncü devlet vatandaşlarına sınırda vize verilmesidir (madde 5(4)(b)). İkincisi, yine beş sınır geçiş koşulunun tamamını yerine getirmemiş olmakla birlikte bir üye devlet tarafından verilmiş ikametgâh iznine veya birden fazla girişli vizeye veya gerekli olduğu hallerde her ikisine de sahip üçüncü devlet vatandaşlarının, bir başka üye devletin ülkesinden, ikametgâh iznini veya vizeyi veren üye devletin ülkesine gitmek üzere transit geçiş yapmak üzere kabul edilmesidir<sup>323</sup>. Üçüncü hal, üçüncü devlet vatandaşlarının yine giriş koşullarından bir veya birden fazlasını yerine getirmemiş olmakla birlikte insani sebepler, ulusal menfaatler veya uluslararası yükümlülükler nedeniyle üye devletlerin ülkelerine kabul edilmeleridir (madde 5(4)(c))<sup>324</sup>. Kişinin yakın bir akrabasının veya başka bir yakının ani ağır bir hastalığı veya ölümü, gemi batması gibi bir kaza veya başka bir felaketten kurtulmuş kişilerin tıbbi veya psikolojik yardıma ihtiyaç duyması, kişinin ilgili üye devletin diplomatik ilişki içinde olduğu bir devletin hükümet üyesi olması (hükümet başkanı, bakan) veya kişinin uluslararası düzeyde tanınan bir siyasi, kültürel, bilimsel veya işadamı kimliğine sahip olması insani sebepler, ulusal menfaatlere ilişkin örneklerdir<sup>325</sup>.

Yukarıda sayılanlara ek olarak vizesi olmayan AB/AEA/İsviçre vatandaşlarının aile bireyi olan üçüncü devlet vatandaşlarına üye devletlerin kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine tehdit oluşturduklarına dair hiçbir kanıtın bulunmaması, kimliklerini ve AB/AEA/İsviçre vatandaşları ile olan aile bağlarını ispatlamaları halinde, sınırda vize verilmesinin zorunlu olduğunu hatırlatmak gerekir<sup>326</sup>.

Kimlik denetimi veya üst aramasına ilişkin olarak ise giriş ve çıkışları diplomatik kanallardan sınır güvenliğine bildirilen devlet başkanları ile onların

<sup>323</sup> Ancak ülkesinden transit geçiş yapmak istediği üye devletlerin ulusal uyarı listesinde giriş veya transit geçişinin reddine ilişkin kayıt bulunmaması gerekir (Sınırlar Kodu, Madde 5(4)(a)).

<sup>324</sup> Giriş izni verilen üçüncü devlet vatandaşı hakkında SIS’de giriş talebinin reddedilmesine ilişkin bir uyarı bulunması halinde, izni veren üye devlet, diğer üye devletleri konu hakkında bilgilendirecektir. (Sınırlar Kodu, Madde 5(4)(c))

<sup>325</sup> Schengen Handbook, syf. 48

<sup>326</sup> Schengen Handbook, syf. 41; Directive 2004/38/EC, Madde 5; Nitekim Adalet Divanı 2002 tarihli *Mrax* kararında geçerli bir kimlik kartı, pasaportu veya vize şartının söz konusu olması halinde vizesi olmayan bir üye devletin vatandaşı ile evli bir üçüncü devlet vatandaşının kimliğini, evlilik bağıını ispatlaması ve kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına tehdit oluşturduğunu gösteren hiçbir kanıt olmaması halinde üye devlet tarafından sınırdan geri çevrilemeyeceğine hükmetmiştir. Judgement of the Court of 25 July 2002, -Mouvement contre le racism, l’antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v Belgian State, 2002, P I-06591, parag. (1) (Operative Part)

heyetlerinde yer alanlar sınır denetimlerinden muaf tutulabilmektedir. Uçuş pilotları ve ekipleri ile gemiciler için de özel uygulamalar söz konusudur. Bunun yanında uluslararası örgüt çalışanları ile diplomatik, resmi ve hizmet pasaportu taşıyanlara sınır geçiş noktalarında öncelik tanınabilmektedir<sup>327</sup>. Sınırın diğer tarafında çalışan ve sıklıkla sınırdan geçen kişilere kolaylık sağlanması için gerekli belgeleri taşıyıp taşımadıklarının her defasında değil, ancak yapılacak “rastgele” kontroller ile denetlenmesi öngörülmektedir.

### (c) Detaylı Denetimler

Üçüncü devlet vatandaşları, üye devletlerin ülkesine giriş ve çıkışlarda farklı detaylı denetimlere tabi tutulmaktadır. Girişte uygulanan detaylı denetimler Schengen Sınırlar Kodu 5(1). maddesinde sayılan giriş koşullarının yerine getirilip getirilmediği ile (var ise) ikametgâh ve çalışma izinlerine dair belgelerin incelenmesine ilişkindir. Bu denetimlerin içeriği Sınırlar Kodu 7(3). maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre üçüncü devlet vatandaşının;

- (i) süresi dolmamış, geçerli bir seyahat belgesi taşıyıp taşımadığı, gerekli ise vize veya ikametgâh iznine sahip olup olmadığı,
- (ii) seyahat belgesinin sahte veya taklit olup olmadığı,
- (iii) giriş-çıkış damgalarının incelenmesi suretiyle tanınan azami kalış süresini aşıp aşmadığı,
- (iv) seyahatinin çıkış ve varış noktaları ile seyahatinin amacı, gerekli ise ilgili destekleyici belgeler,
- (v) planladığı seyahat ile menşe ülkeye (country of origin) geri dönmek veya kabul edilmesi kesin olan bir üçüncü devlete transiti için yeterli maddi varlığa sahip olup olmadığı veya yasal yollardan sahip olabilecek durumda olup olmadığı,

<sup>327</sup> Uçuş pilotları ve ekipleri bindirme ve indirme amaçlı varış veya aktarma yaptıkları havalimanında, bu şekilde gittikleri havalimanlarının yerel idare sınırları içinde kalan alanda, uçuş yapma amacıyla herhangi bir ulaşım aracı ile havalimanına gitmeleri halinde sınır denetimlerine tabi olmazlar. 19 Haziran 2003 tarihli Cenevre Konvansiyonu, 9 Nisan 1965 tarihli Londra Konvansiyonu ve ulusal hukuk uyarınca “denizci kimlik belgesi” taşıyan gemiciler, gemilerinin yanaştıkları liman alanında ya da bitişik yerel idare sınırlarında kalacak biçimde karaya çıkmaları halinde, adları mürettebat listesinde yer alıyorsa, sınır geçiş noktalarından geçmek zorunda değildirler (Schengen Sınırlar Kodu, ANNEX VII)

(vi) ulaşım şeklinin ve beraberinde taşıdığı eşyaların kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkilerini tehlikeye sokacak nitelikte olup olmadığı, incelenecektir.

Çıkışta yapılan detaylı denetimlerde üçüncü devlet vatandaşlarının kendilerine tanınan yasal süreyi aşp aşmadıkları, yine geçerli bir seyahat belgesi ile vizeye sahip olup olmadıkları, seyahat belgesinin sahtecilik ve taklitçilik izleri taşıyıp taşımadığı, kamu düzeni, ulusal güvenlik, kamu sağlığı veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkilerine tehlike oluşturup oluşturmadığı ve bunlara ek olarak SIS’de haklarında bir uyarı işlenmiş olup olmadığının denetlenebileceği öngörülmektedir (madde 7(3)(b)).

Sınırlar Kodu küçüklerin<sup>328</sup> giriş ve çıkışlarda yetişkinler ile aynı denetimlere tabi tutulmasını öngörmektedir. Bununla birlikte sınır muhafızları küçüklerin ebeveynleri ile seyahat edip etmediklerine özel bir dikkat göstermekle görevlendirilmişlerdir. Burada gösterilen özel dikkat, küçüğün ebeveynleri ile seyahat etmesi halinde ebeveynlerin velayet hakkına sahip olup olmadığının kontrol edilmesine ilişkindir. Kontrol özellikle küçüğün ebeveynlerden sadece bir tanesi ile seyahat etmesi ve yasal olarak velayeti elinde bulunduran ebeveynden kaçırıldığından şüphelenilmesi için ciddi dayanakların söz konusu olması halinde yapılacaktır<sup>329</sup>.

Üçüncü devlet vatandaşlarına uygulanan denetimler sırasında ek incelemeler yapılması gerekir ise, sınır işlemlerini yavaşlatmamak adına hakkında ek inceleme yapılacak kişinin denetimleri özel bir alanda gerçekleştirilebilmektedir. “İkinci sıra denetimleri” adı verilen bu denetimler, kişinin talebi ve şartların uygun olması ile özel olarak denetimlere ayrılmış, umuma açık olmayan bir yerde yapılacağı öngörülmektedir. Denetimin kapalı bir yerde yapılmasının üçüncü devlet vatandaşının talebine bağlı olduğuna dikkat çekmek gerekir. Denetimler başlamadan önce üçüncü devlet vatandaşına denetimin amacı ve usulüne ilişkin bilgi verilecektir. Bilginin yazılı olarak (broşür veya poster) verilmesi durumunda, üye devletlerden

<sup>328</sup> Sınırlar Kod’unda “minors” olarak ifade edilen “küçük” kavramı, AB düzenlemelerinde tanımlanmamış, kimlerin küçük olarak kabul edileceği üye devletlerin ulusal hukuklarına bırakılmıştır. Bu açıdan küçükleri, reşit olmayan, 18 yaşın altındaki kişiler olarak okumak mümkündür.

<sup>329</sup> Schengen Borders Code, ANNEX VII, parag.(6)



tüm AB resmi dillerinde ve ilgili üye devletin sınır komşuları olan devletlerin dillerinde hazır bulundurmaları istenmektedir. Bu şekilde üçüncü devlet vatandaşları denetimlerin yapıldığı sınır geçiş noktasının adını, yapıldığı tarihi ve denetimleri yapacak sınır muhafızının ismini ve kimlik numarasını sorma hakları olduğu konusunda bilgilendirileceklerdir (madde 7(4)(5))<sup>330</sup>.

Sınırlar Kodu'nda yukarıda açıklandığı şekilde denetimlere ilişkin ayrıntılı kuralların yanında, sınır muhafızlarının denetimler sırasında AİHS'nin 3. ve 14. maddeleri ile AB Temel Haklar Şartı'nın 4. ve 21. maddelerinde düzenlenen insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağı ile ayrımcılık yasağına ilişkin düzenlemelere uygun davranma yükümlülüğü altında olduklarını ifade etmek gerekir. Bu çerçevede Sınırlar Kodu'nun 6. maddesi sınır muhafızlarının görevlerini yerine getirirken insan onuruna saygı göstermek; kişilere cinsiyet, ırk, etnik köken, din ve inanç, özürlü olma, yaş ve cinsel tercihlerine göre ayrımcılık yapmamakla sorumlu tutmaktadır. Görevleri kapsamında buldukları eylemler ve aldıkları önlemler bu prensipler ile orantılı olmalıdır. Nitekim tüm seyahat eden kişilerin uluslararası hukuk, AB hukuku ve ulusal hukuk uyarınca tabi oldukları denetimlerin niteliği hakkında bilgilendirilme, saygılı ve profesyonel bir tavır ile muamele görme hakkı vardır<sup>331</sup>.

#### **(d) Seyahat Belgelerinin Damgalanması**

Üçüncü devlet vatandaşlarının giriş ve çıkışlarında seyahat belgelerinin sistematik olarak damgalanmamış olması üye devletler arasında anlaşmazlığa sebep olduğu için Sınırlar Kodu'nun 10. maddesinde, üçüncü devlet vatandaşlarının seyahat belgelerinin üye devletlerin ülkelerine giriş ve çıkışlarında düzenli olarak damgalanması zorunlu tutulmuştur<sup>332</sup>. Buna göre, seyahat belgesinde giriş damgası bulunmayan üçüncü devlet vatandaşlarının ilgili üye devletin ülkesinde kalış süresine ilişkin şartları taşımadığı ya da artık taşıyor olduğu var sayılacaktır (madde 11(1)). Bir başka ifade ile çıkış damgasının bulunmadığı hallerde, üçüncü devlet vatandaşının seyahat belgesinde giriş damgası bulunmaması yasal kalış süresini aşmış olduğu varsayımını doğurmaktadır. Ancak bu varsayım ulaşım biletleri veya süresi içinde ilgili üye devletin ülkesini terk ettiğine dair diğer başka inandırıcı

<sup>330</sup> Schengen Handbook, syf. 20

<sup>331</sup> Schengen Handbook, syf. 14

<sup>332</sup> Damgaların güvenlik kodlarının da yazılı veya elektronik olarak kayıt altına alınması öngörülmektedir. Bkz. Schengen Borders Code, ANNEX II Registration of information (Bilgi kaydı), (f)

kanıtlar gösterilerek reddedebilir (madde 11(2)). Aksi halde üçüncü devlet vatandaşının ülkeden çıkarılması söz konusudur (madde 11(3)).

Kural üçüncü devlet vatandaşlarına ait seyahat belgelerinin giriş çıkışlarda damgalanması olmakla birlikte, önceden resmi görev ile geldiği bildirilen hükümet başkanları ile ileri gelenlerinin seyahat belgeleri, pilotların ve uçuş personelinin belgeleri, sadece limana çıkan gemicilerin seyahat belgeleri, sınır denetimine tabi olmayan yolcu gemilerinin mürettebatı ile yolcularının belgeleri bu damgalama yükümlülüğünün dışında tutulmuştur. Ayrıca böyle bir damga vurulmasının üçüncü devlet vatandaşı için ciddi zorluklar yaratacağı hallerde, damganın kişiye pasaport numarası ve adının bulunduğu bir başka kâğıda basılarak verilmesi de istisnai olarak mümkündür (madde 10(3)).

AB/AEA/İsviçre vatandaşlarının aile bireyi olan üçüncü devlet vatandaşlarının seyahat belgelerinin damgalanması ikametgâh kartlarını ibraz edememeleri halinde söz konusudur (madde 10(2)). Örneğin Hollanda vatandaşı ile evli Ukrayna uyruklu bir kişinin, bir AB vatandaşının aile bireyi olduğunu ibaresi taşıyan Hollanda tarafından verilmiş bir ikametgâh iznine sahip olması ve eşi ile birlikte seyahat etmesi veya seyahatin akabinde eşine katılıyor olması halinde seyahat belgesi damgalanmayacaktır. Bununla birlikte, Schengen vizesi sahibi olmakla birlikte böyle bir ikametgâh iznine sahip değil ise seyahat belgesi damgalanır<sup>333</sup>.

Dış sınır denetimleri istisnai ve öngörülemeyen şartlar altında sınır denetim noktalarında aşırı bir gecikmeye yol açmamak için geçici olarak “gevşetilebilir”<sup>334</sup>. Ancak bu koşullar altında bile yetkililer üçüncü devlet vatandaşlarının giriş ve çıkışlarında seyahat belgelerini damgalamak ile yükümlü tutulmuşlardır (madde 8(3)).

#### 4) Giriş Talebinin Reddi

Sınırlar Kodu 5(1). maddesinde sayılan giriş koşullarını yerine getirmeyen ve 5(4). maddesinde düzenlenen özel uygulamalara tabi olmayan üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletlerin ülkelerine girişi reddedilecektir. İltica başvurusunda

<sup>333</sup> Schengen Handbook, syf. 33-34

<sup>334</sup> Burada bahsi geçen istisna ve öngörülemeyen şartlar; öngörülmesi mümkün olmayan olayların sınır geçiş noktalarında yarattığı trafiğin yoğunluğundan dolayı geçiş noktalarının aşırı yüklenmesi ve personel, imkanlar ve organizasyon anlamında kaynakların tükenmiş olmasını ifade etmektedir (Sınırlar Kodu, madde 8(1)).

bulunma hakkı ve uluslararası korumaya ilişkin özel düzenlemeler ile uzun süreli vize sahipleri bu kuralın dışında tutulmaktadır (madde 5(13)(1)).

Giriş talebinin reddine ilişkin olarak ilk dikkat çeken nokta, Sınırlar Kodu 5(1)(e). maddesinde beş giriş koşulundan biri olarak düzenlenen üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletlerin “kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine, özellikle bu sebepler ile üye devletlerin ulusal veri tabanlarında girişlerinin reddine ilişkin bir uyarı işlenmemiş olması halinde, bir tehdit oluşturmaması”na ilişkin koşulun oldukça geniş olmasıdır. Bu düzenleme içinde yer alan kavramların üçüncü devlet vatandaşlarına hangi kriterler çerçevesinde uygulanacağı belirsizdir. Ayrıca Birlik düzeyinde, kamu düzeni ve kamu güvenliği arasındaki farkı ortaya koyan bir düzenleme bulunmamaktadır. Kamu düzeni ve kamu sağlığı, AB vatandaşları ve aile bireylerinin üye devletlerin ülkesinde dolaşım ve oturma hakkını düzenleyen 2004/38/AT sayılı Yönerge’de tanımlanmamış olmakla beraber bilindiği üzere Yönerge’nin 27(2). maddesinde bu sebeplere dayanarak yapılan sınırlandırmaların orantılılık prensibi ve münhasıran kişinin davranışı gibi kriterler ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Adalet Divanı da serbest dolaşım kapsamında kamu düzenini ele aldığı kararlarda benzer kriterler kullanmaktadır. Ancak elbette Divan’ın Sınırlar Kodu 5(e). maddesini Birlik vatandaşlarına ilişkin 2004/38/AT sayılı Yönerge’nin tanımları ile ele alması beklenemez. Bu iki düzenlemenin yasal koruma getirmeyi amaçladıkları alanlar birbirinden oldukça farklıdır<sup>335</sup>.

Kamu düzeni ve kamu sağlığı bir kenara, “iç güvenlik” kavramına ne AB düzenlemelerinde ne de Divan kararlarında bir açıklık getirilmemiştir. Bu durumda her üye devletin kendi iç güvenlik anlayışı ile karar alması söz konusudur. Ayrıca hakkında üye devletlerin ulusal veri tabanlarında girişinin reddine ilişkin uyarı işlenmemiş bir kişinin üye devletlerin uluslararası ilişkilerine tehdit oluşturmama koşulunu nasıl yerine getireceği belirsizdir<sup>336</sup>. Bu nedenler ile üçüncü devlet vatandaşlarının sınır geçişlerinin üye devletlerin sınır muhafızlarının takdirinde olduğu söylenebilir.

<sup>335</sup> Ryszard Cholewinski, “*The Need for Effective Individual Legal Protection in Immigration Matters*”, European Journal of Migration Law 7, Netherlands, 2005, syf. 250. Yazar, tüm bunlara karşın, Divan’ın kamu düzeni tanımını üçüncü devlet vatandaşlarına sınır denetimlerinde bir koruma sağlayacak şekilde yorumlamasına ilişkin beklentisini ifade etmektedir.

<sup>336</sup> Guild Espelth, “*Danger: Borders under Construction: assessing the first five years of border policy in area of freedom, security and justice*”, Challenge Liberty and Security, Friday 10 June 2005, [www.libertysecurity.org/article269.html](http://www.libertysecurity.org/article269.html)

Sınır muhafızlarına tanınan bu geniş takdir yetkisini bir anlamda dengelemek için Sınırlar Kodu 13(2). maddesinde üçüncü devlet vatandaşlarının girişlerinin kesin nedenlerini gösteren doğrulanmış bir karar ile reddedilmesine ilişkin düzenleme getirilmiştir. Düzenlemeye göre ret kararı kişiye Kod'un sonunda yer alan Ek (V)'in B kısmında gösterildiği gibi standart bir form şeklinde yazılı olarak, bu kararı almakla yetkili merci tarafından elden verilmesiyle, bildirilmiş olacaktır. Derhal etkili olan karar aynı zamanda yetkililer tarafından sınır giriş noktalarında yazılı veya elektronik olarak kayıt altına alınması gereken bilgi niteliğindedir<sup>337</sup>.

Ek (V)'in B kısmında gösterilen örnek standart forma bakıldığında üçüncü devlet vatandaşının girişinin reddine ilişkin nedenlerin gösterildiği dokuz kutucuk görülmektedir. Bunlar kişinin;

- a. geçerli bir seyahat belgesine sahip olmaması,
- b. sahte/taklit/üzerinde oynama yapılmış bir seyahat belgesine sahip olması,
- c. geçerli vize veya ikametgâh iznine sahip olmaması,
- d. sahte/taklit/üzerinde oynama yapılmış vize veya ikametgâh iznine sahip olması,
- e. kalış amaç ve şartlarını doğrulayan uygun belgelere sahip olmaması (bu durumda hangi belgelerin sağlanabileceği belirtilecektir),
- f. kalış süresini aşmış olması,
- g. üye devletin ülkesinde kalacak veya uyrukluğunda olduğu devlete veya bir başka devletin ülkesine transiti için gerekli maddi kaynağa sahip olmaması; hakkında girişinin reddine ilişkin bir uyarı bulunması (bu durumda uyarının SIS'de mi yoksa ulusal veri tabanında mı kayıtlı olduğu belirtilecektir),
- h. bir veya daha fazla üye devletin kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkilerine tehdit olarak kabul edilmesidir (bu durumda her üye devletin ulusal hukukuna gönderme yapması gerekmektedir).

Üçüncü devlet vatandaşının sınırdaki girişinin reddedilmesi halinde bu dokuz nedeni gösteren kutucuklardan en az bir tanesinin işaretlenmiş olması gerekmektedir. Burada yer alan nedenler Sınırlar Kodu 5(1). maddesinde gösterilen giriş koşulları ile aynıdır. Ancak hangi koşulun yerine getirilmediğinin açıkça ve kişiselleştirilmiş bir

<sup>337</sup> Schengen Borders Code, ANNEX II, (e)

şekilde yazılı verilmesi üçüncü devlet vatandaşlarına bir sonraki işlemlerinde kolaylık sağlayacaktır. Bu anlamda ret kararının standart bir form şeklinde yazılı olarak verilmesi Sınırlar Kodu'nun kayda değer bir düzenlemesidir. Kod'a yazılı formun hangi dilde olacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamasına karşın, üçüncü devlet vatandaşının anlayacağı bir dilde olması beklenecektir<sup>338</sup>.

Nitekim giriş talebi reddedilen üçüncü devlet vatandaşlarının karara itiraz hakkı (appeal) vardır. Hakkın ne şekilde kullanılacağı ulusal hukuk kurallarına bırakılmıştır, bu da itiraza ilişkin başvuru yollarının üye devletten üye devlete değişeceği anlamına gelmektedir. Aynı şekilde itirazın niteliği, örneğin itirazın bağımsız bir mahkemede yapılıp yapılamayacağı, üye devlete göre değişiklik gösterecektir<sup>339</sup>.

Sınırlar Kod'unda itiraz başvurularının giriş talebini reddeden kararı ertelemeyeceği düzenlenmektedir. Bu da üçüncü devlet vatandaşının karara ancak bir temsilci aracılığı ile itiraz edebilmesi anlamına gelmektedir. Üye devletlerin kişilerin ulusal hukuka uygun olarak kendileri adına harekete geçebilecek temsilcilerle bağlantı kurmaları hakkında bilgi veren yazılı bir belge vermeleri öngörülmüştür. İtiraz sonucunda girişin reddi kararının haksız olduğuna karar verilir ise, kişinin iptal edilmiş giriş damgasının yapılmış olan başka iptaller ve eklemeler ile birlikte düzeltilmesini talep etme hakkı vardır. Ret kararını veren üye devletin ulusal hukukundan kaynaklanan tazminat hakkı saklı tutulmuştur (madde 13(3))<sup>340</sup>.

Giriş talebi reddedilen üçüncü devlet vatandaşı eğer sınırdan bir taşıyıcı ile geçmiş ise, yerel yetkili mercilerin taşıyıcının üçüncü devlet vatandaşını getirdiği veya seyahat belgesini düzenleyen veya kabul edilmesi kesin olan bir üçüncü devletin ülkesine geri götürülmesini veya Schengen Sözleşmesi 26. maddesi kapsamında ve bu maddeye ek olarak çıkarılan 2001/51/AT sayılı Yönerge<sup>341</sup> uyarınca üçüncü kişinin transitini sağlayacak vasıtayı bulmasını emredeceği düzenlenmektedir. Transitin sağlanmasına kadar geçen sürede kişinin üye devletin

<sup>338</sup> Ryszard Cholewinski, "The Need for...", syf. 253

<sup>339</sup> Ryszard Cholewinski, "The Need for...", syf. 253

<sup>340</sup> Sınırlar Kodu 13(5). maddesi uyarınca, üye devletlerin girişi reddedilen kişilerin red nedenleri, kişinin uyrukluğ, hangi sınırdan (kara, hava veya deniz) girmek istediğine göre istatistik toplamaları, yılda bir kez bu istatistikleri Komisyon'a sunmaları, Komisyon iki yılda bir istatistiklerin toplamını yayınlaması öngörülmektedir.

<sup>341</sup> Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187/45, (10.7.2001)

ülkesine kaçak girmemesi için şartlara ve ulusal hukuka uygun gerekli tedbirler alınacak<sup>342</sup>; kişinin tutuklanmasını gerektiren bir durum söz konusu ise sınır güvenliği ulusal hukuk uyarınca yapılması gerekenler konusunda yetkili makamlar ile temas kurulacaktır<sup>343</sup>.

### 5) Denetimlerde Ortak Prensipler

Sınırlar Kodu sınır denetimlerinde üye devletlerarası eşgüdümün güçlendirilmesi ve uygulamaların tam anlamıyla ortak hale gelmesi için üye devletlerin önüne bir takım yükümlülükler ve prensipler koymaktadır. Bunlar içinde en önemlisi üye devletlerarası işbirliğidir. Burada üye devletlerden beklenti birbirlerine yardım etmeleri, yakın ve daimi bir işbirliği kurmaları, birbirleriyle bilgi alışverişini sağlamalarıdır. Bilgi alışverişi SIS haberleşme ağı, sınır denetimlerinde operasyonel işbirliği FRONTEX üzerinden yürütülmekle birlikte, üye devletler kendi aralarında veya üçüncü devletler ile FRONTEX'in yetkilerine zarar vermeden operasyonel işbirliği geliştirme yetkisi de tanınmıştır (madde 16)<sup>344</sup>.

Bunun yanında üye devletler dış sınırlarda yüksek düzeyde, yeknesak ve etkili denetimlerin yürütülmesi için yeterli sayıda kamu görevlisi ile mali kaynak sağlamakla yükümlü tutulmuştur (madde 14). Ayrıca dış sınır denetimlerinin ticari, kültürel ve sosyal alışverişe büyük bir engel teşkil etmeyecek şekilde yapılması, bunun sağlanması için üye devletlerden gerekli sayıda çalışan ve kaynak aktarımında bulunmaları beklenmektedir. Üye devletler sınır denetimlerinden sorumlu ulusal birimlerini kuracaklar, birden fazla birimin yetkili olması halinde birimler arası eşgüdüm sağlayacaklardır<sup>345</sup>. Sınır denetimlerinde yetkili sınır muhafızlarını konularında eğitim almış ve uzmanlaşmış kişilerden oluşturacaklardır (madde 15).

Gerçekten AB ortak sınır denetimi sadece seyahat belgelerinin denetimi ile kaçak sınır geçişlerinin önlenmesinden ibaret değildir. Sınır muhafızları bütün üye devletin menfaatlerini göz önünde bulundurma yükümlülüğü altındadır. Özellikle herhangi bir üye devletin kamu düzeni, iç güvenlik ile uluslararası ilişkilerine tehdit oluşturan yabancıların sınırda reddedilmesi, diğer üye devletlerde yaşanan siyasi ve

<sup>342</sup> Schengen Borders Code, ANNEX V, PART A, (3)

<sup>343</sup> Schengen Borders Code, ANNEX V, PART A, (4)

<sup>344</sup> FRONTEX altında yürütülen işbirlikleri bu bölümün D. Başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmektedir.

<sup>345</sup> Schengen Borders Code, parag.(11)(12)

yasal durumlar hakkında bilgi sahibi olmalarını ve yeterli düzeyde yabancı dil konuşmalarını gerektirmektedir<sup>346</sup>. Bunun yanında, temel insan hak ve özgürlükleri üzerine eğitim almış olmaları ve bu alanda sorumluluklarının bilincinde olmaları da beklenecektir.

## C) Schengen Bilgi Sistemi (SIS)

### 1) SIS'in Kuruluşu ve Geliştirilmesi

#### (a) Tanımı ve İşlevi

Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System (SIS)<sup>347</sup>; Le Système d'Information Schengen), üye devletlerin yetkili makamlarının otomatik bir sorgulama işlemi aracılığı ile kişiler, nesnelere ve taşıtlar hakkında "uyarı" (alert) olduğu bilgisine ulaştığı bir haberleşme ağı sunmaktadır. Üye devletler arasında bilgi alışverişi sağlayan bu haberleşme ağı, tüm üye devletlerin ulaşabildiği merkezi bir veri bankasına dayanmaktadır. Bu veri bankasına kendi ulusal merkezlerinden ulaşan üye devletler kişilerin kimliği, nesnelere veya taşıtların niteliklerine ilişkin bilgiler gönderdikleri gibi, buradan da kişiler, nesnelere veya taşıtlar hakkında bilgi edinirler. Uyarı adı verilen bu bilgiler yetkili makamların şüpheli, kaçak, aranmakta olan, kayıp, yardıma ihtiyacı olan kişilerin veya Schengen Alanı'na girmesi yasaklanan üçüncü devlet vatandaşlarının tespit etmelerini; aranan, kayıp, çalıntı nesnelere ve taşıtlar ile el konulmak üzere aranan veya suç delili olan eşyalara ulaşmalarını sağlar. Kişiler, nesnelere veya taşıtlar hakkında bir uyarı olup olmadığına dair bilgiler özellikle vize verilmesi, dış sınırlarda ve üye devletlerin ülkesinde yapılan denetimlerle diğer polisiye ve gümrük kontrollerinde kullanılmaktadırlar. Bu nedenle yasal dayanağını Schengen Sözleşmesi'nin IV. Başlığı altında yer alan 92-119. maddelerinden alan SIS, kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesi kadar ceza alanında polisiye ve adli işbirliğinin sağlanmasını da hedeflemektedir<sup>348</sup>.

<sup>346</sup> Peter Hobbis, "Integrated Border...", syf. 7

<sup>347</sup> Schengen Bilgi Sistemi için genel olarak İngilizce adının baş harflerinden oluşan "SIS" kısaltması kullanılmaktadır. Birlik düzenlemelerinin Fransızca metinlerinde ve uluslararası kaynaklarda olduğu gibi bu çalışmada da Schengen Bilgi Sistemi'ne atfen kullanılması tercih edilmiştir.

<sup>348</sup> "Development of the Schengen Information System II" COM (2001) 720 final, 18.12.2001, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, syf. 6

Schengen Müktesebatı'nın 1999 yılında Amsterdam Antlaşması ile AB hukukuna dahil edilmesiyle SIS'e ilişkin düzenlemelerin birinci sütunda (AT Antlaşması) mı, yoksa üçüncü sütunda (AB Kurucu Antlaşması'nın ceza ve polisiye alanında düzenlemeleri) mı yerleştirileceği tartışılmıştır. Zira SIS aynı anda hem üçüncü devlet vatandaşlarının sınır geçişlerine (göçe) ilişkin verileri hem de ceza ve polisiye alanında düzenlemelere ilişkin verileri kapsamaktadır. Sonuç olarak bu mesele üzerinde tam olarak bir karara varamayan Konsey, SIS düzenlemelerini Schengen Protokol'ü 2(1). maddesi altında "AB'yi Kuran Antlaşma'nın VI. Başlığı'na dayanarak getirilen düzenlemeler" olarak adlandırılmıştır<sup>349</sup>. Bir başka ifade ile SIS düzenlemelerinin tamamını Amsterdam Antlaşması çerçevesinde üçüncü sütun kapsamında değerlendirmiştir. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle bu tartışma sona ermiştir, SIS'e ilişkin düzenlemelerin tamamı AB hukuku kapsamına alınmıştır.

Ceza alanında adli ve polisiye işbirliğini desteklemekle birlikte SIS'in temel hedefi belli bir konuda adli arama yapmak değildir, daha çok önleyici etki sağlamaktır. Schengen Alanı'nda denetimlerin eşgüdümünü sağlayarak üye devletlerin güvenliğini garanti altına alma amacıyla kurulmuştur. Bu bağlamda örneğin Avrupa Polis Teşkilatı'nın (Europol)<sup>350</sup> destek sistemi olan Europol Bilgi Ağı'ndan (Europol Information System;le système d'information Europol) farklıdır. Europol Bilgi Ağı, ciddi organize suçların araştırılmasını amaçlarken SIS'in işlevi kamu düzeni ve ulusal güvenliğe ilişkin tehditlerin ortaya çıkarılması ve engellenmesidir<sup>351</sup>. Ortak sınır denetimleri açısından Schengen işbirliği ile kalkan iç sınır denetimlerinin neden olduğu güvenlik açıklarının kapatılması için alınmış en önemli teknolojik önlemdir ve Schengen Sözleşmesi'nin hayata geçirilmesinde vazgeçilmez bir role sahiptir. Zamanla AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanının temeli

<sup>349</sup> COM (2001) 720 final, syf. 6

<sup>350</sup> İngilizce akronimi Europol olan Avrupa Polis Teşkilatı (The European Police Office; l'Office européen de police) AB'nin cezai istibarat yapan kolluk birimidir. Resmi olarak 1998 yılından beri görev yapmakta olan Europol'ün amacı uluslararası organize suç, yasadışı uyuşturucu madde kaçakçılığı, terör ve başkaca ağır nitelikli uluslararası suçlar ile mücadelede AB üyesi devletlerin yetkili makamları arasında işbirliğini etkinleştirmektir. Bkz. Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), OJ C 316) 27.11.1996, P.0002-0032, Madde 2

<sup>351</sup> Gaëlle Renault, Schengen, Un Modèle Pour L'Europe Pénale, Les Dossiers du Journal des Tribunaux, Larcier, Bruxelles, 1995, syf. 96



haline gelmiştir ve bu nedenle dış sınır denetimlerine dair getirilen düzenlemelerin “kalbi” olarak tanımlanmaktadır.<sup>352</sup>

### **(b) Yenilenmesi: SIS’den SIS(II)’ye**

29 Mart 1995’de işleme giren SIS bu tarihte Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Fransa, Almanya, Portekiz ve İspanya’da kullanılmaya başlamıştır. 1996’da Danimarka, İsveç, Finlandiya ile Schengen’e taraf Norveç ve İzlanda’da etkin hale gelmiştir. 1997 yılında İtalya, Yunanistan, Avusturya’nın katılımı ile 13’ü AB üyesi olmak üzere toplam 15 devlete yayılmıştır. SIS’in kullanımının yaygınlaşmaya başlaması ile birlikte Schengen’e taraf devletler SIS’in teknik ve işlevsel olarak geliştirilmesini tartışmaya başlamışlardır. Danimarka, İsveç ve Finlandiya ile Schengen Sözleşmesi’ne katılım antlaşmalarının imzalandığı 1996’da, Schengen’e taraf devletler, bir “ikinci nesil SIS” ya da “SIS(II)”yi geliştirme kararı almışlardır. SIS’in gelişmiş hali olan SIS(II) sadece Schengen’e taraf yeni üye devletleri kabul etmekle kalmayacak, aynı zamanda sisteme yeni işlevler de ekleyecektir.<sup>353</sup>

Ne var ki SIS II’nin 2000 yılından önce geliştirilemeyeceğinin anlaşılmasıyla 1997 yılında mevcut SIS üzerinde gerekli teknik düzenlemelerin yapılmasına karar verilmiştir. Bu karar üzerine yenilenen SIS, “SIS(+1)”<sup>354</sup> adı altında 18 devletin (15 mevcut kullanıcı devlet, İngiltere ve İrlanda, artı bir devlet için boş yer bırakılmıştır) erişiminde olacak şekilde 2001 yılında başarıyla tamamlanmıştır. SIS(II) konusunda müzakereler de Schengen’e taraf devletler arasında sürdürülmüştür.<sup>355</sup>

18 devletten fazlasına hizmet verme kapasitesine sahip olmayan SIS, 2004 yılında AB’nin genişlemesiyle birlikte sayısı 27’ye çıkan üye devletlerin tamamında etkin hale getirilememiştir. Bu nedenle özellikle yeni üye devletlerin katılımına izin veren iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerden yararlanarak sisteme yeni işlevler kazandıracak SIS(II)’nin 31 Aralık 2006 tarihine kadar tamamlanması

<sup>352</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 93(1); Evelien Brouwer, *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2008, syf. 49

<sup>353</sup> Evelien Brouwer, *Digital Borders...*, syf. 69

<sup>354</sup> SIS’in işleme girmesinden hemen bir yıl sonra SIS(II)’nin geliştirilmesinin konuşulmaya başlanmasıyla, orijinal SIS, SIS(I) olarak da adlandırılmaya başlamıştır.

<sup>355</sup> Brouwer, *Digital Borders...*, syf. 69-70

öngörülmüştür. Ancak Sistemin bu tarihe kadar da tamamlanması mümkün olmamış, Konsey tarafından farklı tarihlerde çıkarılan kararlar ile süre uzatılmıştır<sup>356</sup>.

SIS(II)'nin hedeflenen tarihlerde yürürlüğe girmemesi üzerine, 2006 yılında Portekiz SIS(+1)'in, dokuz yeni üye devleti (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Litvanya, Letonya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya, Slovakya) kapsayacak şekilde "herkes için tek SIS" anlamına gelen "*SISone4all*" altında genişletilmesini önermiş ve bu öneri kabul edilmiştir. Böylece yeni katılan üye devletler sınır denetimlerini kaldırmak için SIS(II)'nin işleme girmesini beklemek zorunda kalmamışlar, 2007 yılında SIS(+1)'e dahil olmuşlardır. Bununla birlikte, bu uygulama SIS(II)'yi askıya almamıştır. Konsey'in ifadesi ile SIS(II)'in geliştirilmesi "kayıtsız şartsız bir öncelik" olarak varlığını korumaktadır. Geliştirilme sonlanır sonlanmaz üye devletlerin tamamı yeni sisteme geçiş yapacaklardır<sup>357</sup>.

SIS(II)'nin tam olarak hangi tarihte işleme gireceği ise belirsizliğini korumaktadır. 2011 yılının başlarında SIS(II)'nin geliştirilmiş olması, Nisan 2011 ile 2012 yılının ortaları arasında deneme testlerinin yapılması, 2013 yılının başlarında da kullanılmaya başlanması planlanmaktadır. Plan bu olmakla beraber kesin olarak

<sup>356</sup> SIS(II)'nin geliştirilmesine ilişkin karar 6 Aralık 2001 tarihli 2424/2001/AT sayılı Tüzük ve yine aynı tarihli 2001/886/Aİ sayılı Konsey Kararı ile alınmıştır. Kararın aynı tarihli iki farklı hukuk düzenlemesi ile alınmış olması SIS(II)'nin yeknesak yapısını etkilememektedir. SIS(II) tek bir bütünleşmiş sitemdir ve sistemin geliştirilmesi için yapılan yatırımların masrafları AB bütçesinden karşılanmaktadır. SIS (II)'nin geliştirilmesine ilişkin görev Komisyon'a verilmiştir. Komisyon ilki 2002 sonu olmak üzere her altı ayda bir Avrupa Konseyi ve Parlamento'su'na ilerleme raporu sunmakla görevli kılınmıştır. 6 Aralık 2001 tarihli her iki hukuk düzenlemesinin de yürürlük tarihi 31 Aralık 2006'ya kadardır ancak mali nedenlerle SIS(II)'nin bu tarihte tamamlanamaması üzerine 21 Aralık 2006 tarihinde Konsey başka bir karar çıkararak süreyi önce 31 Aralık 2007'e, iki ay sonra 31 Aralık 2008'e kadar uzatmıştır. Ne var ki SIS(II)'nin tamamlanmasının 31 Aralık 2008'de mümkün olmadığını anlaşılması üzerine, Konsey 24 Eylül 2008'de, SIS(II)'nin yürürlüğe girme tarihini değiştirme kararı almıştır. 30 Haziran 2010 olarak belirlenen tarihte yürürlüğe girmesinin mümkün görünmemesi üzerine, 29 Ocak 2010 tarihinde bu konuda bir Tüzük çıkarması için Konsey'e öneri sunulmuştur<sup>356</sup>. 20 Nisan 2010'da Komisyon tarafından Parlamento ve Konsey'e sunulan tebliğde SIS(II)'nin işletim tarihi Aralık 2011 veya teknik gelişmelere bağlı olarak 2013 yılı gösterilmektedir. Ancak bu tarihten sonra yaşanan gelişmeler ışığında SIS(II)'nin 2013 başından önce işleme girmesi beklenmemektedir. Bkz; Council Regulation 2424/2001/EC of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 328, (13.12.2001) parag.(2),(3), Madde 4, Madde 6; Council Decision 2001/886/JHA of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 328, (13.12.2001), parag.(2),(3), Madde 2; Council Decision 2006/1007/JHA of 21 December 2006 amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (L 411/78, 31.12.2006), parag.(1),(2); Proposal for Council Regulation amending Decision 2008/839/JHA on migration from the Schengen Information System (SIS+1) to the second generation Schengen Information System (SIS II), COM(2010)15 final; Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens, Action Plan Implementing the Stockholm Programme, Brussels, 20.4.2010, COM(2010)171final, syf. 45

<sup>357</sup> "Council Conclusions on the SIS II, the SIS I+ and the enlargement of the Schengen area", Council of the European Union, Brussels, 5 December 2006, parag. (10), (11)

2013’de işleme girip giremeyeceği öngörülememektedir<sup>358</sup>. Sonuç olarak SIS(II)’nin resmen işleme gireceği tarihe kadar SIS ve Schengen Sözleşmesi’nin ilgili düzenlemeleri yürürlüktedir. Bu nedenle çalışmada hem Schengen Sözleşmesi’nin düzenlemeleri, hem de SIS(II)’nin yasal dayanağını oluşturan düzenlemeler incelenecektir.

Hâlihazırda SIS, 25 AB üyesi devlet ile Schengen’e taraf Norveç, İzlanda ve İsviçre ile birlikte toplam 28 devlet tarafından kullanılmaktadır. İngiltere ve İrlanda sadece ceza ve polisiye işbirliği alanında yer alan düzenlemelere katılmaktadır<sup>359</sup>.

## 2) SIS’in Yapılanması ve İşleyişi

### (a) Örgütlenme

Schengen Sözleşmesi 92. maddesinde açıklandığı şekilde, SIS üye devletlerde bulunan “ulusal birim”ler (national section;d’une partie nationale; (N-SIS)) ile bu birimlerin bağlı olduğu “teknik destek işlevi gören merkez”i bir birimden (central technical support function; d’une fonction de support technique;(C-SIS)) oluşmaktadır. Üye devletler bilgisayar sistemi ile N-SIS’ler üzerinden ortak bir veri tabanına ulaştıkları gibi, yine aynı N-SIS’ler üzerinden paylaşmak istedikleri verileri merkezi sisteme ulaştırmaktadır<sup>360</sup>. Böylece kişi, nesnelere veya taşıtlar hakkında kamu düzeni veya güvenliğini ilgilendiren uyarı olduğu bilgisine ulaşan üye devletler, bu bilgiyi sistemde yer alan tüm diğer üye devletler ile paylaşmaktadır.

<sup>358</sup> “Schedule”, Commission Staff Working Document, Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SISII), SEC(2010) 1138 final, Brussels, 21.09.2010, syf. 6; Joanna Parkin, “The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of laboratories and the cost for the fundamental rights and the rule of law”, CEPS, April 2011, syf. 16

<sup>359</sup> İngiltere ve İrlanda, Schengen Sözleşmesi’nin üçüncü devlet vatandaşlarının SIS’e girişinin reddilmesine dair uyarı yayınlanmasına ilişkin olan 96. madde ve bu maddeye dayanarak çıkarılan düzenlemelere katılmamaktadırlar. Bkz. Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of provisions of Schengen acquis OJ L131/43, (01.06.2000); Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland’s request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 64/20, (07.03.2002). Schengen Müktesabatının Amsterdam Antlaşması ile Birlik hukukuna dahil edilmesi sırasında İngiltere, tüm Schengen’e taraf devletlerin rıza göstermesi şartıyla, Müktesabatın tamamına veya bir kısmına katılma imkanına sahip olmuştur. Bu imkandan yararlanarak, 2000 yılında ceza ve polisiye alanda Schengen işbirliğine katılma talebinde bulunmuş ve talebi kabul edilmiştir. Bkz; “Schengen Information System II (SISII); Report with Evidence”, House of Lords European Union Committee, 9th Report of Session 2006-2007, 2 March 2007, syf. 11-12

<sup>360</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 92(1)(2)

Her üye devlet kendi ulusal birimini yani N-SIS'ini kurmaktan, birimin maliyetini ve riskini karşılamaktan sorumlu tutulmuştur<sup>361</sup>. Her N-SIS'in kendine ait "veri arşivi" (data files/le fichier de donnés) vardır ve diğer üye devletlerin N-SIS veri arşivleri ile birebir aynı olmak zorundadır<sup>362</sup>. Bu nedenle Schengen Sözleşmesi'nde üye devletlerin N-SIS'leri kurarken bütün üye devletler tarafından ortak oluşturulmuş protokol ve usulleri izlemeleri öngörülmüştür. Bu veriler elektronik ortamda C-CIS üzerinden gönderilerek oluşturulmaktadır. Her üye devletin yetkili merci sadece kendi N-SIS veri arşivinde arama yapabilir. Her N-SIS veri arşivi, her bir üye devletin ülkesinde otomasyon uygulanan arama (automated searches) yapılmasına uygun şekilde kurulmuştur<sup>363</sup>.

SIS'in merkezi destek işlevini yerine getiren C-SIS, Fransa'nın Strazburg şehrinde ve Fransa tarafından tüm diğer üye devletler adına yönetilmektedir. Bununla birlikte, üye devletler harcamalara ve merkezin sorumluluğuna ortak olarak katılmaktadırlar. C-SIS veri arşivi, diğer tüm N-SIS veri arşivleri ile aynıdır ve burada yer alan bilgilere bilgisayarla çevrimiçi (*online*) olarak N-SIS'ler üzerinden ulaşılır<sup>364</sup>.

Görüldüğü üzere SIS, her üye devletin kendi N-SIS'leri ve C-SIS olmak üzere iki ana bileşenden oluşmaktadır. Prensip olarak N-SIS'ler kendi aralarında bilgisayar üzerinden veri alışverişinde bulunamazlar; veri alışverişleri C-SIS üzerinden gerçekleştirilir. Ne var ki SIS'de yayınlanmış kişi, nesne veya taşıtlara ilişkin uyarılarla ilgili ek veya tamamlayıcı bilgilerin N-SIS'ler arasında doğrudan alışverişi bu prensibin dışında tutulmuştur. Üye devletler arasında bu tip bir bilgi akışını kolaylaştırmak üzere, "Ulusal Girişte Ek Bilgi Talebi" (Supplementary Information Request at the National Entry; (SIRENE)) adıyla teknik bir işletim servisi kurulmuştur<sup>365</sup>. Bu işletim servisi, her üye devlette bulunan "Ulusal SIRENE Ofisi" (National SIRENE Bureau) ile "Ulusal Merkezi Ofisler" (National Central Bureaux;

<sup>361</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 92(2); Bu nedenle N-SIS'lerin kurulumunda her üye devlet farklı veri modellemesi ve teknik kullanmıştır. Avusturya örneği için bkz; Stephen Kabera Karanja, "The Schengen Information System in Austria: An Essential Tool in Day Police and Border Control Work?", Commentary, The Journal of Information, Law and Technology (JILT) 2002(1); <http://elj.warwick.ac.uk/jilt/02-1/karanja.html>, parag.(3.2)

<sup>362</sup> COM (2001) 720 final, syf.5

<sup>363</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 92(2)

<sup>364</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 92(3);COM (2001) 720 final, 18.12.2001, syf.5

<sup>365</sup> SIRENE Manual, Council of the European Union, 12802/02, 5 November 2002, syf. 10,11

(NCBs)) üzerinden işlemektedir<sup>366</sup>. Bu ofislerin amaç, görev ve işleyişi ilişkin detaylı kurallar 2002 yılında Komisyon tarafından yayınlanmış olan “SIRENE El Kitabı” (SIRENE Manual;le manuel Sirene) ile düzenlenmektedir. Değişen koşulların getirdiği ihtiyaçlara göre güncellenen El Kitabı’nın son hali 1 Haziran 2011’de yayınlanmıştır<sup>367</sup>.

Yasal dayanağını Schengen Sözleşmesi 108. maddesi olarak gösterilen SIRENE ofislerinin başlıca görevi, SIS’de uyarı yayınlamak ve bunların gereğinin yerine getirilmesini sağlamaktır<sup>368</sup>. Bu ofisler SIS ile bağlantısı olan bütün ulusal kolluk ve Schengen Alanı’nda yürütülen polisiye işbirliği anlamında tek iletişim noktasıdır. Üye devletler ile emniyet birimleri, konsolosluklar, büyükelçilikler, göçmen büroları gibi SIS’in doğrudan kullanıcıları arasında ilişki kurulmasını ve bu kurumların görevlerini yerine getirmeleri için üye devletler tarafından SIS’e girilmiş gerekli bilgilere ulaşmalarını sağlamaktadırlar. SIRENE ofisleri kendi devletleri adına hareket ederler ve SIRENE El Kitabı’nın getirdiği kurallara uymakla birlikte, ulusal hukuk kurallarına tabidirler<sup>369</sup>.

SIS örgütlenmesinin son halkası denetleme mercileridir. Üye devletler SIS’e girilen bilgilerin işlenmesinde ve kullanılmasında Schengen Sözleşmesi’nde getirilen düzenlemelere uygun hareket etme yükümlülüğü altındadırlar. Bu yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediğini denetleme ve üye devletlere faaliyetlerinde danışmanlık sağlama amacıyla Sözleşme’nin 114. maddesi her üye devletin kendi “Ulusal Denetim Mercii” (national supervisory authority;l’*autorité nationale de control*) tarafından, C-SIS’lerin de 115. maddede öngörülen “Ortak Denetim Mercii” (joint supervisory authority; l’*autorité de controle commune*) tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Bu merciler ve görevleri ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

### **(b) SIS’e Bilgi Girişi**

Schengen Sözleşmesi’nin 93. maddesi SIS’in amacını; “Sistem üzerinden iletilen bilgileri kullanarak, üye devlet topraklarında kamu düzeni, kamu güvenliği ve

<sup>366</sup> SIRENE Manual, syf. 11, 22

<sup>367</sup> Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual (notified under document C(2011) 4574),(2011/406/EU), OJ L 186/1, (15.7.2011)

<sup>368</sup> Yasal dayanağı Schengen Sözleşmesi 108. madde olmakla birlikte, “SIRENE” adı maddede açıkça zikredilmemiştir.

<sup>369</sup> SIRENE Manual,syf. 22

ulusal güvenliğin sağlanması ile yine bu topraklarda Sözleşme'nin kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemelerinin hayata geçirilmesi" olarak ifade etmektedir. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere SIS'in ana hedefi, Birlik topraklarında kişilerin özgürce hareket edeceği bir düzen ve güven ortamının tesisini sağlamaya ilişkin bilgilerin toplanması ve kullanılmasıdır. Her türlü bilgi paylaşılmak üzere kayıt altına alınmaz. SIS'e hangi bilgilerin işleneceği (veri kategorileri) ve hangi amaçlarla işleneceği (uyarı kategorileri) ve hangi merciler tarafından işleneceği Schengen Sözleşmesi'nde gösterilmiştir.

Bu kategorileri ele almaya geçmeden önce, SIS'e ilişkin düzenlemelerde sıkça kullanılan "veri" (data) ve "bilgi" (information) terimlerine açıklık getirmek isteriz<sup>370</sup>. Özellikle veri koruma hukuku üzerinde çalışan yazarlar "veri" ile "bilgi" terimleri arasında çok net bir ayrım getirmemektedir. Veri, tek başına anlam ifade etmeyen kelime, işaret, bit ve baytlar anlamında kullanılırken bilgi, bu verilere dayandırılan yorum ya da malumat anlamında kullanılmaktadır<sup>371</sup>. Kişiler hakkında toplanan verilerin, o kişi hakkında bilgi oluşturduğundan hareketle, bu çalışmada "veri" Evelien Brouwer'in kullandığı şekilde "bilgi" anlamında kullanılmaktadır.

### (i) Veri Kategorileri

SIS'e işlenen iki veri kategorisi vardır. İlk veri kategorisinde haklarında uyarı yayınlanan kişiler yer alır. İkinci veri kategorisinde ise, el koyma amacıyla aranan veya bir ceza soruşturmasında delil teşkil eden nesnelere haklarında uyarı yayınlanmış taşıtlar bulunmaktadır<sup>372</sup>. Bir başka ifade ile SIS'e veri öznesi olarak şahıslar ile nesnelere ve taşıtlar işlenir.

<sup>370</sup> Bir bilişim terimi olarak veri, herhangi bir problemi çözmek için yapılan gözlem ve deneyler sonucunda elde edilen bilgiyi ifade etmektedir. Rakam, harf, özel sembol, ses sinyali ve komutlarla gösterilebilir. Bilgisayarlar, kendilerine aktarılan verileri, amaç doğrultusunda sahip oldukları yazılım ve donanım ölçüsünde bir takım işlemlerden geçirerek işlenmiş veriyi yani bilgiyi oluşturur. Verilerden bilginin elde edilmesi süreci bilgi-işlem (data- processing; traitement de données) olarak adlandırılır. Bilgi işlem sürecinde, önce problemin tanımı yapılır. Bu probleme ilişkin veriler toplanır. Toplanan veriler giriş birimleri yardımıyla bilgisayarlara aktarılır. Veriler bilgisayarda gerekli yazılımlar yardımıyla işlenerek bilgi elde edilir. Elde edilen bilgiler çıkış birimleri kullanılarak kişilere aktarılır ya da daha sonra kullanılmak üzere belleklerde saklanır. Bkz. Ferruh Yıldız, Mesut Gündüz, Kaan Baykan, Harun Uğuz, Temel Bilgisayar Bilimleri, Atlas Yayın Dağıtım, İstanbul, 2001, syf. 5

<sup>371</sup> Brouwer, Digital Borders..., syf. 8

<sup>372</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 94(2)

SIS'e veri öznesi olarak işlenen bir şahıs ise, bu kişi hakkında Schengen Sözleşmesi 94(3). maddesinde yer alan listede gösterilen veriler işlenecektir. Sınırlayıcı olan bu listeye göre üye devletler;

- a. kişinin ad ve soyadı (olası başka adlar ayrı olarak işlenir),
- b. kişinin her türlü değişmez belirleyici ve nesnel fiziksel özelliği,
- c. ikinci adının baş harfi,
- d. doğum tarihi ve yeri,
- e. cinsiyeti,
- f. uyrukluğu,
- g. kişinin silahlı olup olmadığı,
- h. kişinin saldırgan olup olmadığı,
- i. uyarının koyulma sebepleri,
- j. icrai eylemleri

SIS veri tabanına işleyebilir, bunların dışında herhangi başka bir bilgiyi veri tabanına işleyemezler. Sözleşme sayılanların dışında özellikle, Avrupa Konseyi'nin 28 Ocak 1981 tarihli Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesinde Bireylerin Korunması Sözleşmesi'nin 6. maddesinin ilk cümlesinde geçen; "ırksal köken, siyasi görüş veya dini veya başka inançları açığa çıkaran kişisel veriler ile birlikte sağlık ve cinsel hayata ilişkin kişisel verilerin" SIS'e işlenmesine izin verilmediğini ifade etmektedir<sup>373</sup>. Buna göre üye devletler kişinin ırkına, siyasi görüşlerine, din veya inançlarına, sağlık durumuna ve cinsel hayatına ilişkin bilgileri SIS'e işleyemeyeceklerdir.

Halihazırda SIS kişiler hakkında sadece "alfanümerik<sup>374</sup>" verileri saklamakta, biometrik veri içermemektedir. Parmak izleri ve fotoğraf gibi biometrik verileri işleme kapasitesi SIS(II)'ye sağlanacaktır. Alfanümerik aramaların başarılı olmaları için eldeki bilginin oldukça doğru bir bilgi olması gerekmektedir. Özellikle kişiler hakkında yapılan aramalarda veritabanı büyüdükçe doğru sonuca ulaşma olasılığı azalmaktadır. Veritabanına ne kadar fazla isim işlenir ise, aranan şahsı bulmak o

<sup>373</sup> Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, Madde 6; "Özel Veri Kategorileri" başlığı taşıyan 6. madde; "İrksal köken, siyasi görüş veya dini veya başka inançları açığa çıkaran kişisel veriler ile birlikte sağlık ve cinsel hayata ilişkin kişisel verilerin, ulusal hukukta uygun koruma getirilmedikçe otomatik olarak işlenemez" demekle birlikte, maddenin devamında bu kuralın kişinin aldığı ceza hükümlerinde de geçerli olduğunu ifade etmektedir. Schengen Sözleşmesi'nde kişinin aldığı ceza hükümlerinin SIS'e işlenmemesine ilişkin yasaklayıcı bir düzenleme yoktur.

<sup>374</sup> İngilizce'de "*alphanumeric data*" olarak adlandırılan alfanümerik (abecesayısal) veriler, harf veya sayıdan oluşan verilerdir.

kadar zorlaşır veya yanlış teşhisler yapılması söz konusu olur. Örneğin, alfanümerik veriler biyometrik veriler gibi şahsa münhasır nitelikte değillerse, yapılan aramada doğrulanması gereken birden fazla sonuca ulaşılabacaktır<sup>375</sup>. Bu nedenle kişiler hakkında işlenen bilgilerin biyometrik veriler ile desteklenmesinin daha isabetli sonuçlar elde edilmesini sağlanması beklenmektedir.

Ayrıca 94(3). maddede sayılan kişiler hakkında SIS'e işlenecek veriler çoğu zaman yetkili mercilere gerekli detayları sağlamamaktadır. Bu da sistemin ek bilgi ile desteklenmesini gerektirmiştir. Her bir üye devlet SIS'e hakkında uyarı işlediği kişiye ait ek bilgileri, aynı zamanda SIRENE ofisleri tarafından yürütülen SIRENE veri tabanında bulundurmaktadır. İstihbarat niteliği taşıyan bu bilgiler talepleri halinde tüm üye devletlerin güvenlik güçlerine açıktır<sup>376</sup>.

Son olarak, Schengen Sözleşmesi üye devletlerin SIS'de işlenmiş bir uyarı gereği girişilecek eylemlerin ulusal hukuklarına, uluslararası yükümlülüklerine ve hayati ulusal menfaatlerine uygun bulmamaları halinde, N-SIS'lerine söz konusu eylemlerin ülkelerinde yapılmayacağı anlamına gelen "kırmızı bayrak" işlemelerine izin verdiğini belirtmek gerekir. Ancak kırmızı bayrak işleyen üye devletin meseleyi diğer üye devletlere danışması gerekmektedir. Uyarı sadece N-SIS'ine kırmızı bayrak işleyen üye devlet için eyleme konulmaz nitelikte olmakta diğer üye devletler için geçerliliği devam etmektedir (madde 94(4)).

## (ii) Uyarı Kategorileri

Schengen Sözleşmesi 95-100. maddelerinde SIS'e girilen verileri farklı uyarı kategorileri altında bölmüştür. Burada uyarı tüm üye devletleri ilgilendiren kişiler, nesnelere ve taşıtlar hakkında belli önlemlerin alınması ve haklarında harekete geçilmesi amacıyla SIS'e işlenmiş verileri ifade eden teknik bir anlamda kullanılmaktadır<sup>377</sup>. Sözleşme'de yer alan uyarı kategorilerine göre SIS'de sadece suçluların iadesine (madde 95); üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine (madde 96); kayıp ve korunması gereken kişilere (madde 97); tanık ve haklarında suç

<sup>375</sup> "Limitations to alphanumeric searches", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs, COM(2005) 597 final, Brussels, 24.11.2005, parag. 4.2

<sup>376</sup> "Schengen Information System II(SIS II); Report with Evidence", House of Lords, European Union Committee, 9th Report of Session 2006-07, 2 March 2007, syf. 19

<sup>377</sup> "Schengen Information System II(SIS II); Report with Evidence", House of Lords European Union Committee, 9th Report of Session 2006-07, 2 March 2007, syf. 10



isnadında bulunmuş veya haklarında bir suçtan hüküm verilmiş kişilere (madde 98); gizli gözetim veya özel denetime (madde 99); el konacak veya ceza soruşturmasında delil teşkil eden nesnelere (madde 100) ilişkin uyarılar yayınlanabilir. Bu uyarılardan üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin uyarılar ortak sınır denetimine, diğer uyarılar AB ceza alanında adli ve polisiye işbirliğine giren uyarılardır. Adli ve polisiye işbirliği bu çalışmanın kapsamında yer almamakla birlikte SIS'in bir bütün olarak ortaya konulması açısından bu alana giren uyarılar da ele alınacaktır.

SIS'e giriş yetkisi olan bir kişi (son kullanıcı) bir şahıs, nesne veya taşıt hakkında SIS'de bir uyarı olup olmadığını sorgular ve olduğu bilgisine ulaşırsa, buna hedefi isabet ettirmek anlamında “hit” adı verilmektedir. Bir kişi veya nesne üzerinde hit söz konusu olduğunda, uyarıyı yayınlayan üye devletin SIRENE ofisi bilgilendirilir ve gerekli eylem ve işlemler başlatılır<sup>378</sup>.

#### **aa) Üçüncü Devlet Vatandaşının Girişinin Reddi**

SIS'de doğrudan sınır denetimlerine ilişkin yayınlanan tek uyarı kategorisi üçüncü devlet vatandaşlarının üye devlet ülkesine (Schengen Alanı'na) girişinin reddine dair işlenen uyarıdır. Üye devletler Schengen Sözleşmesi'nin 96. maddesinde düzenlenen bu uyarıyı üçüncü devlet vatandaşının sınır geçiş koşullarını yerine getirip getirmediğini incelerken veya vize başvurularını değerlendirirken kullanmaktadırlar. Örneğin, Schengen vizesi başvurusunda bir üye devletin başvurusunun kimliğini SIS'de aratması ve “hit” olması halinde, prensip olarak vize başvurusunun reddedilmesi gerekecektir<sup>379</sup>. Hakkında uyarı bulunan kişi zaten bir üye devletin ülkesinde bulunuyor ise, ulusal makamlar ikametgâh izni, uzun süreli vize veya kişinin ülkeden çıkarılmasına ilişkin işlemlerini bu uyarının gereklerine göre ele alacaklardır<sup>380</sup>.

Üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin uyarılar SIS'e ulusal hukuka uygun olarak yetkili idari merciler veya mahkemeler tarafından alınmış kararlara dayanarak işlenirler (madde 96(1)). Kararlar, üçüncü devlet vatandaşının

<sup>378</sup> Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual, parag. (2.2),(2.2.1)

<sup>379</sup> “Schengen Information System II(SIS II);Report with Evidence”, House of Lords European Union Committee, 9th Report of Session 2006-07, 2 March 2007, syf. 10

<sup>380</sup> “Alerts Pursuant to Article 96”, Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual, parag. (4.1)

üye devletin ülkesinde bulunmasının kamu düzeni, kamu güvenliği ve ulusal güvenliğe tehdit oluşturmasına dayandırılabilir. Schengen Sözleşmesi 96(2). maddesine göre bu şekilde bir tehdit ihtimalinin varlığı özellikle iki durumda söz konusudur. Bunlar;

- a. üçüncü devlet vatandaşının en az bir yıllık bir süre için özgürlükten yoksun kılan bir suçtan hüküm giymiş olması,
- b. üçüncü devlet vatandaşının, uyuşturucu madde satışı da dahil olmak üzere, ağır suçlar işlemiş olduğuna inanılması için ciddi gerekçelerin bulunması veya bu tip suçları üye devletin ülkesinde de işleme niyetinin olduğuna dair açık delil bulunmasıdır.

Bu durumların dışında girişin reddi, üçüncü devlet vatandaşının ülkeden çıkarılmasını içeren önlemler ile ulusal hukukun yabancılara ilişkin düzenlemelerine uymadığı için giriş, yer değiştirme veya ikamet yasağına maruz kalmış olmasına dayandırılabilir (madde 96(3)).

Yukarıda ifade edildiği gibi, ulusal hukuka göre usulüne uygun alınmış bir karar olmaksızın üçüncü devlet vatandaşlarının girişlerinin reddedilmesine ilişkin uyarılar SIS’de yer almayacaktır. Usulüne uygun alınmış kararların üçüncü devlet vatandaşlarının seyahat özgürlüğünün keyfi olarak engellemesine bir güvence oluşturduğu söylenebilir. Bununla birlikte, kararların üye devletlerin ulusal hukuklarına bırakılmış olduğunun altını çizmek gerekir. Kişinin kamu düzeni, kamu güvenliği ve ulusal güvenliğe oluşturduğu tehdide dayandırılacakları için üye devletten üye devlete farklılık göstereceklerdir<sup>381</sup>.

Nitekim uygulamada SIS’e ilişkin düzenlemeler altında neyin kamu düzenine veya kamu güvenliğine tehdit oluşturduğuna üye devletler farklı yorumlar getirmektedir. Bu da ulusal makamlar arasında çok geniş düzeyde bir pratik farkına neden olmuştur<sup>382</sup>. Ortak Denetim Mercii yaptığı denetimlerde bazı üye devletlerin diğerlerine kıyasla Schengen Sözleşmesi 96. madde kapsamında önemli bir ölçüde

<sup>381</sup> Benzer bir durum Schengen Sınırlar Kodu’nun üçüncü devlet vatandaşlarının giriş koşullarına ilişkin 5(e).maddesi için de söz konusudur. Hatırlanacağı üzere bu maddede ifade edilen “kamu düzeni” ve “iç güvenlik” kavramları Sınırlar Kodu’nda tanımlanmış değildir. Üçüncü devlet vatandaşının kamu düzeni veya iç güvenliğe tehdit oluşturması nedeniyle sınırdan geri çevrilip çevrilmemesine karar verecek olan ilgili üye devletin sınır muhafızıdır. Schengen Sözleşmesi’nde Sınırlar Kodu’nda kullanılan “iç güvenlik” ifadesi yer almamakta, yerine “ulusal güvenlik” ifadesi geçmektedir. Bkz. B. Sınır Denetimlerine İzlenen Standart ve Usuller altında 2.c. Detaylı Denetimler

<sup>382</sup> Steve Peers (2nd edition), syf. 148; Joanna Parkin, “*The Difficult Road...*”, syf. 6

daha fazla uyarı işlediğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca uyarı işlenmesinin sebepleri de farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya ve İtalya'nın, yanlış bir şekilde kabul edilmemiş iltica başvuruları ile göç kurallarına ihlal eden göçmenleri de toptan 96. madde altında işlediği tespit edilmiştir<sup>383</sup>.

Bu ve benzeri uygulamaların sonucunda, veri öznesi şahıs olan uyarı kategorileri içinde en fazla veri 96. madde kapsamında Schengen Alanı'nda istenmeyen üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin olarak işlendiği ortaya çıkmaktadır<sup>384</sup>. Bu nedenle SIS'in resmi amacının "kamu düzeni ve güvenliğini" sağlama olduğu görülmekle birlikte, ana meselesinin kaçak göçe jandarmalık yapmak olduğu ileri sürülmektedir<sup>385</sup>. Pek çok vakada, SIS'e üçüncü devlet vatandaşları hakkında doğru olmayan veya yasadışı veri işlendiği tespit edilmiştir. Kaldı ki, kimin adının SIS'e işleneceğine kime giriş izni verilmeyeceğine ilişkin ulusal düzeyde verilen bu kararlara diğer üye devletlerin uyması beklenmektedir<sup>386</sup>. Üçüncü devlet vatandaşlarının haklarında işlenen uyarılar üye devletlerin ülkesine girişin veya vize talebinin reddi, alıkoyulma veya ülkeden çıkarılma gibi ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle SIS'e işlenen verilerin doğruluğu ve verilerin korunması üçüncü devlet vatandaşları için özel bir önem taşımaktadır<sup>387</sup>.

### **bb) Suçluların İadesi Amacıyla Yakalama**

Üye devletlerin suçluların iadesi (Schengen'e taraf bir üye devlete) amacıyla yakalanmasını istedikleri kişilere ilişkin SIS'de yayınlayacakları uyarıları düzenleyen Schengen Sözleşmesi'nin 95. maddesi Avrupa Tutuklama Müzekkeresine (European

<sup>383</sup> Joanna Parkin, "The Difficult Road..." ,syf. 6

<sup>384</sup> Schengen Ortak Denetim Mercı 2005-2005 yıllarına ilişkin raporunda, SIS'de işlenen uyarıların %90'ının Schengen Sözleşmesi 96. madde altında olduğunu tespit etmiştir. 2011 yılında bu sayının %70'e düştüğü açıklanmıştır. Bkz. "Activity Report", Schengen Joint Supervisory Authority, January 2004-December 2005, syf. 8; "Schengen: Your gateway to free movement in Europe", Consilium, General Secretariat of the Council, (<http://www.consilium.europa.eu>), June 2011, syf. 4

<sup>385</sup> Joanna Parkin, "The Difficult Road..." , syf. 5

<sup>386</sup> Peers (2nd edition), syf. 148; Parkin, "The Difficult Road..", syf. 6

<sup>387</sup> Joanna Parkin, "The Difficult Road..." , syf. 5

Arrest Warrent; Mandat d'arrêt européen)<sup>388</sup> dayanmaktadır. Bu uyarı altında henüz bir iade talebi almadan geçici yakalama yapılması da mümkündür<sup>389</sup>.

Uyarıya dayanak olan Tutuklama Müzekkeresi (veya iade talebinin) uyarıyı yayınlayan üye devletin yetkili bir yargı makamı tarafından hazırlanmış olmalıdır (madde 95(1)). Uyarıyı yayınlayan üye devlet ayrıca yakalamaya konu olan iadenin üye devletlerin ulusal hukuklarına uygun olup olmadığını kontrol etmeleri, herhangi bir şüphenin bulunması halinde ilgili üye devletlere danışmaları öngörülmüştür.

SIS'de uyarı yayınlayan üye devletin, diğer üye devletleri mümkün olan en kısa zamanda uyarı ile birlikte vaka hakkında

- a) yakalama talebini çıkaran makam,
- b) Tutuklama Müzekkeresi veya aynı hukuki değerde bir belge veya yürürlüğe konulabilir bir mahkeme kararı olup olmadığı,
- c) suçun niteliği ve yasal kategorisi,
- d) suçun işlendiği koşulların zaman, mekân ve hakkında uyarı yayınlanan kişinin suça katılım derecesini içerecek şekilde tasviri,
- e) bulunulan durum itibarıyla suçun sonuçlarını,

kapsar şekilde bilgilendirmesi gerekmektedir(madde 95(2)).

### cc) Kayıp veya Koruma Altına Alınması Gereken Kişiler

Kayıp kişilere ilişkin veriler ile kendi güvenliği için geçici bir süre polis koruması altına alınması gereken kişilere ilişkin veriler Schengen Sözleşmesi'nin 97. maddesi uyarınca SIS'e işlenebilmektedir. Bu amaçla verilerin işlenmesi için üye devletlerin yetkili idari veya adli makamları tarafından yapılmış bir talep bulunmalıdır. Bu uyarı gereğince kolluk güçleri uyarı talebinde bulunan üye devlete kişilerin buldukları yer hakkında bilgi verecekler veya ulusal hukuklarının izin vermesi halinde bu kişilerin daha güvenli başka bir yere götüreceklerdir. Daha güvenli bir yere götürülme özellikle küçükler ile yetkili bir makam tarafından alınan karar uyarınca alıkoyulması gereken kişiler için geçerlidir. Kayıp kişi yetişkin ise, hakkında yapılacak bilgi paylaşımı kişinin rızasına bağlıdır.

<sup>388</sup> 1 Ocak 2004 yılında yürürlüğe girmiş olan Avrupa Tutuklama Müzekkeresi, üye devletler arasında iadenin yerine alan bir sistemdir. Sistemin hareket noktası adli kararların karşılıklı tanınması ilkesidir. Bkz. Ümit Kocasakal, syf. 139

<sup>389</sup> "Member State checks prior to issuing the alert", Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual, parag.(2.16 (3.1))

### **dd) Haklarında Mahkeme Celbi Bulunanlar**

Schengen Sözleşmesi'nin 98. maddesi, bir ceza takibatında tanık veya sanık sıfatıyla adli makamlar önüne çıkarılması için haklarında celp bulunanlar, haklarında cezai hüküm verilmiş olanlar veya özgürlükten yoksun bırakıcı bir cezayı çekmek üzere teslim olmaları için haklarında celp olan kişilere dair veriler, yetkili adli makamlar tarafından yapılmış bir talep olması şartıyla SIS'e işlenmelerini öngörmektedir. Haklarında celp bulunanlara ilişkin verinin işlenmesinde amaç bu kişilerin ikametgâhı veya yaşadığı yer hakkında bilgi elde edilmesidir. Böylece bu tip bir bilgiyi talep eden üye devlet, söz konusu kişilerin buldukları yer hakkında haberdar olacaktır. Üye devletler haklarında celp bulunan kişilere ilişkin bilgiyi ulusal hukuklarına ve ceza alanında karşılıklı yardımlaşmaya ilişkin yürürlükteki antlaşmalara uygun olarak verirler.

### **ee) Gizli Gözetim veya Özel Denetim**

Schengen Sözleşmesi'nin 99. maddesi üye devletlerin “özel denetim” ve “gizli gözetim”e tabi tutulacak kişiler hakkında SIS'de uyarı yayınlamalarını sağlayan bir düzenlemedir. Sözleşme'de özel denetim ve gizli gözetimin tanımı yapılmamıştır ancak maddeye göre yapılacak işlemler sınır, kolluk ve gümrük denetimleri sırasında bir üye devletin yetkililerinin bir şüphelinin kimliğini veya bir taşıtı SIS'de aratması ve aramanın “hit” olması üzerine, uyarıyı yayınlamış üye devlete haber vermek suretiyle kişi veya taşıt hakkında özel denetim veya gizli gözetim uygulamasına ilişkindir.

SIS'in bilgi toplama işlevi sadece “çok ağır suçlar”ın ve kamu güvenliğine karşı “ciddi tehdit”lerin önlenmesinde söz konusudur<sup>390</sup>. Özellikle Schengen Sözleşmesi 99. maddesi kapsamında uyarı yayınlanması için ilgili kişinin;

- a. özellikle geçmişte işlediği suçların genel bir değerlendirilmesine dayanarak çok ağır suçlar işleme potansiyeline sahip olması,
- b. pek çok ağır suç işlediği veya işleme niyetinde olduğuna ilişkin açık deliller bulunması,
- c. devletin iç ve dış güvenliğine karşı ciddi tehdit oluşturduğu yönünde somut deliller olması,

<sup>390</sup> “Çok ağır suçlar” ın neler olduğu Schengen Sözleşmesi'nde tanımlanmamıştır.

aranmaktadır. Bir başka ifade ile 99. madde kapsamında SIS'e işlenen kişi ve taşıtlara ilişkin veriler uyarıyı yayınlayan üye devletin ulusal hukukuna uygun bir gizli gözetim ve özel denetim yürütülmesinin sağlanması amacıyla işlenmektedir.

Sınır denetimleri ile diğer kolluk ve gümrük denetimleri sırasında gizli gözetim amacıyla toplanacak ve uyarıyı yayınlayan merciye ulaştırılacak bilgilerin neler olduğu maddenin 4. fıkrasında sayılmıştır. Buna göre;

- a. hakkında uyarı yayınlanan kişi veya taşıtın bulunmuş olduğu,
- b. denetimin yeri, zamanı veya gerekçesi,
- c. yolculuğun izlediği güzergâh veya varış noktası,
- d. ilgili kişinin yanında veya taşıtın içinde bulunanlar,
- e. kullanılan taşıt,
- f. taşınan eşyalar,
- g. ilgili kişinin veya taşıtın bulunduğu ne durumda olduğu

uyarını yayınlayan merciye bildirilecektir. Sayılan bu bilgilerin söz konusu kişinin yarattığı ciddi bir tehdidin veya iç ve dış ulusal güvenliğe karşı diğer ciddi tehditlerin önlenmesi için gerekli olduğuna ilişkin yeterli delil olması halinde ulusal güvenlikten sorumlu yetkili mercilerin talebi ile bir başka uyarı daha yayınlanabilir. Ancak böyle bir uyarı yayınlayacak üye devlet diğer üye devletlere önceden danışmak zorundadır (madde 99(3)).

#### **ff) El Koyma veya Delil Olarak Kullanma**

El koyma veya bir ceza kovuşturmasında delil olarak kullanılmak üzere aranan nesnelere ilişkin veriler SIS'e işlenebilmektedir. Schengen Sözleşmesi'nin 100. maddesi bu amaçla hakkında veri işlenecek nesnelere çalınmış, yanlış zimmetlenmiş veya kayıp olmuş, silindir kapasitesi 50cc geçen motorlu taşıtlar, boşaltıldığında ağırlığı 750 kg geçen bir motorlu araç ile çekilerek hareket ettirilen treyler ve karavanlar, ateşli silahlar, boş resmi evraklar, işlenmiş kimlik belgeleri (pasaportlar, nüfus cüzdanı, ehliyet) ve banknotlar olarak saymıştır.

Yapılan bir aramada ele geçirilen bir nesne hakkında SIS'de "hit" yapan bir üye devlet harekete geçmeden önce uyarıyı yayınlayan merci ile alınacak önlemler konusunda önce anlaşması, daha sonra kendi ulusal hukukuna uygun olarak gerekli önlemleri alması öngörülmektedir. Örneğin bir polis memurunun yabancı plakalı bir

taşıttın çalıntı araçlar listesinde yer alıp almadığını kontrol etmek için SIS’de yaptığı arama sonucu bir uyarı işlenmiş olduğu bilgisine ulaşması, yani SIS’de “hit” yapması durumunda; “hit”i yapan üye devlet ile uyarıyı yayınlayan üye devletin ulusal mercileri arasında devletlerarası ikili sözleşmeler hayata geçirilmektedir<sup>391</sup>.

### (c) SIS’e Giriş Yetkisi

#### (i) Yetkili Devletler

Öncelikle Schengen Sözleşmesi 94(1). maddesinde öngörüldüğü üzere Sözleşme’ye taraf olmayan bir devlet tarafından sağlanan veriler SIS’e işlenemez. SIS’de yayınlanan uyarılar sadece üye devletlerin verilerini içerirler. Üye devletler önlerine gelen bir vakanın SIS’de hakkında uyarı yayınlanmasını gerektirecek kadar önemli olup olmadığına kendileri karar vereceklerdir. Herhangi bir kişi veya taşıt hakkında her üye devlet başına birden fazla uyarı yayınlamayacak fakat birden fazla üye devlet aynı kişi ve taşıt hakkında, birbirleri ile örtüşen, birden fazla uyarı yayınlatabilmektedir<sup>392</sup>.

İkinci olarak üye devletler SIS’e sadece kendi N-SIS’leri üzerinden erişim sağlayabilirler. Bilindiği üzere her üye devletin N-SIS’inden sorumlu merkezi bir SIRENE ofisi vardır ve üye devletler uyarılarını bu ofisler üzerinden yayınlıyor, birbirlerini bu ofislerin veri deposu üzerinden bilgilendirirler. SIRENE ofisleri aynı zamanda N-SIS’in sorunsuz işlemeden, SIS’in farklı bölümlerinde saklanan verilerin birbirini tutmasından ve Sözleşme’ye uyulması için gerekli tedbirlerin alınmasından sorumlu tutulmuştur (madde 108).

Üçüncü olarak SIS’e veri girişinde bulunmuş bir üye devlet bu veriyi yine ancak kendisi değiştirebilir, düzeltebilir, silebilir veya bu veriye ekleme yapabilir. Diğer üye devletlerin bu veri üzerinde oynama yapma yetkisi yoktur (madde 106(1)). Buna karşılık verinin bir kısmının maddi hata içerdiği veya hukuka aykırı saklandığına ilişkin delile sâhipseler en kısa zamanda ilgili üye devlete “tavsiye”de bulunabilirler. Böyle bir tavsiyenin muhatabı üye devlet kendisine gelen bildirim kontrol etmek ve gerekiyorsa söz konusu kısmı derhal düzeltmek veya silmek zorundadır (madde 106(2)). Üye devletlerin bu konuda bir antlaşmaya varamaması

<sup>391</sup> “Schengen Information System II(SIS II); Report with Evidence”, House of Lords, European Union Committee, 9th Report of Session 2006-07, 2 March 2007, syf. 10

<sup>392</sup> Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual, parag.(2.1.1)

halinde tavsiyede bulunan üye devlet konuyu görüş almak üzere Ortak Denetim Merciiine iletacaktır (madde106(3)).

Benzer şekilde SIS’de önceden hakkında uyarı yayınlanmış bir şahsa dair ilave uyarı yayınlamak isteyen bir üye devletin, ilk uyarıyı yayınlamış üye devlet ile konu üzerinde antlaşması gerekmektedir (madde 107). Özetle, üye devletlerin birbirlerinden habersiz, birbirlerine danışmadan SIS veri tabanında herhangi bir değişiklik yapmaları Schengen Sözleşmesi uyarınca mümkün değildir.

### **(ii) Yetkili Merciler**

Schengen Sözleşmesi 101. maddesi SIS’de saklanan verilere erişim ve doğrudan arama yapma hakkını münhasıran üye devletlerin sınır denetimleri ile diğer polisiye ve gümrük denetimlerini yürütmekle yetkili mercilerine tanımıştır. Bu merciler Sözleşme’de ismen gösterilmemiş üye devletlerin ulusal hukuklarına bırakılmıştır. Üye devletlerin SIS’e erişime yetkilendirdikleri mercilerin bir listesi hangi veriyi, ne gibi nedenlerle arayacaklarına ilişkin açıklamalar ile birlikte Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’nde bulunmaktadır<sup>393</sup>.

Daha önce ifade edildiği gibi üçüncü devlet vatandaşlarının vize ve ikametgâh izni taleplerini değerlendiren merciler SIS’e erişime yetkilidir. Vize vermeye yetkili merciler, vize başvurularını incelemekle yükümlü merkezi makamlar ve ikametgâh izni verme ve Schengen Sözleşmesi’nin kişilerin serbest dolaşıma ilişkin hükümlerin uygulanması çerçevesinde üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin yasal düzenlemelerin idaresi ile sorumlu makamlar SIS’i kullanmaktadır. Ancak bu makamların SIS’de saklanan verilerin tamamına erişimleri söz konusu değildir. Sadece Sözleşme’nin 96. maddesinde düzenlenen üçüncü devlet vatandaşlarının reddine ilişkin uyarılara ilişkin veriler ile 100(3). maddenin (d) ve (e) bentlerinde düzenlenen çalınmış, yanlış zimmetlenmiş veya kayıp olmuş boş resmi evraklar ile kimlik belgelerine (pasaportlar, nüfus cüzdanı, ehliyet) ilişkin verilerde doğrudan arama yetkileri bulunmaktadır. Aramalar yine görev kapsamında yapılacak ve her üye devletin kendi ulusal hukukuna göre idare edilecektir (madde 101(2)(3)).

<sup>393</sup> Schengen Sözleşmesi 101(4). maddesi kapsamında SIS’de doğrudan arama yapmaya yetkili ulusal mercilerin güncellenmiş listesi için bkz. Council of the European Union, 9455/11, SIRIS 34, COMIX 280, Brussels, 3 May 2011



101. maddede gösterilen yetkili merciler 2004 ve 2005 yılları arasında, 11 Eylül 2001 saldırılarının da yarattığı etki ile Sözleşme'nin IV. Başlığında getirilen değişiklikler ile genişletmiştir<sup>394</sup>. Şöyle ki, ulusal adli merciler ile ceza kovuşturmasında ceza takibatını başlatmakla sorumlu yetkililer ve iddianame öncesi soruşturmadan sorumlu yetkililere SIS'e doğrudan erişim ve arama yapma hakkı sağlanmıştır. Bu hakkın iki koşulu vardır. İlki erişim ve aramanın ulusal düzenlemelere uygun yapılması, ikincisi aramaların bu yetkililerin görevleri kapsamına girmesidir (madde 101(1)).

Adli mercilerin yanında, AB'nin adalet ve içişleri alanında iki önemli teşkilatı; Europol ve Avrupa Adli Birimi'ne (Eurojust)<sup>395</sup> kendi görev alanlarında yapacakları araştırmalar kapsamında SIS'e erişim yetkisi sağlanmıştır. Europol, sadece Schengen Sözleşmesi 95. madde (suçluların iadesi amacıyla yakalamaya ilişkin veriler), 99. madde (gizli gözetim ve özel denetime ilişkin veriler) ve 100. madde (el koyma ve bir ceza kovuşturmasında delil olarak kullanılmak üzere aranan nesnelere ilişkin veriler) kapsamında SIS'e erişim ve işlenen verilere doğrudan ulaşım hakkına sahiptir<sup>396</sup>. Yaptığı arama sonucu bir uyarı işlenmiş olduğunu ortaya çıkarırsa, Europol Sözleşmesi'nde<sup>397</sup> düzenlenen kanallar aracılığı ile uyarıyı SIS'e işleyen üye devlete bildirme yükümlülüğü vardır. Elde edilen bilgileri kullanması veya üçüncü devletler ve kurumlar ile paylaşması ilgili üye devletin rızasına bağlıdır (madde 101A(2)).

<sup>394</sup> Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 162/29, (30.04.2004); Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 68/44, (15.03.2005)

<sup>395</sup> Eurojust AB üyesi devletlerin yetkili mercilerini, ağır sınır-ötesi ve organize suçların soruşturulması ve kovuşturulmasında daha etkin kılmak için 2002 yılında kurulmuş bir AB organıdır. Üye devletler arasında özellikle adli yardımlaşma ve suçluların iadesi taleplerin yerine getirilmesini kolaylaştırma suretiyle işbirliğini geliştirmektedir. Üye devletlerin sınır-ötesi soruşturma ve kovuşturmalarını daha etkin kılmaları için destek veren Eurojust'ın dünyada adli makamlar arasında ilk daimi suretle kurulmuş bilgi ağı olan Avrupa Adli Ağı (European Judicial Network; Réseau Judiciaire Européen) ile özel bir ilişkisi vardır. Bkz. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fights against serious crime, (2002/187/JHA) (OJ L 63/1, 6.3.2002); Kocasakal, syf. 134

<sup>396</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 101A(1); Bu madde Sözleşmeye 24 Haziran 2006 tarihli Adalet ve İçişleri alanında çıkarılan 2006/631/JHA sayılı Konsey Tüzüğü ile eklenmiştir. Council Decision 2006/631/JHA of 24 July 2006 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (OJ L 256, 20.09.2006)

<sup>397</sup> The Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention),( OJ C 316, 21.11.1995 P. 0002-0032)

Eurojust, Schengen Sözleşmesi 95. madde (suçluların iadesi amacıyla yakalamaya ilişkin veriler) ve 98. madde (ceza takibatında tanık veya sanık sıfatıyla adli merciler önüne çıkarılması için haklarında celp bulunanlar; haklarında bir cezai hüküm verilmiş olanlar veya özgürlükten yoksun bırakıcı bir cezayı çekmek üzere teslim olmaları için haklarında celp olan kişilere dair veriler) kapsamında SIS'e erişim ve işlenen verilere doğrudan ulaşım hakkına sahiptir<sup>398</sup>. Europol gibi Eurojust'da yaptığı arama sonucunda SIS'de uyarı işlenmiş olduğunun ortaya çıkması halinde, durumu uyarıyı SIS'e işleyen üye devlete bildirmekle yükümlüdür ve arama sonucunda elde edilen bilgileri kullanması veya üçüncü devletler ve kurumlar ile paylaşması ilgili üye devletin rızasına bağlıdır (madde 101B(2)(3)).

Görüldüğü üzere Europol ve Eurojust'ın SIS'e erişim sağlayacağı veriler arasında üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin uyarıları ilgilendiren 96. madde yer almamaktadır. Bu AB güvenlik birimlerinin Schengen Sözleşmesi uyarınca girişin reddine ilişkin verilere erişim sağlamaması gerekmektedir.

Son olarak, üye devletlerin taşıt tescil belgesi düzenlemekle yetkili mercilerinin, tescil edilmesi istenen taşıtın kayıp, çalıntı ya da yanlış zimmetlenmiş olup olmadığının kontrol edilmesi amacıyla SIS'de taşıtlara dair işlenmiş olan verilere erişim hakkı bulunmaktadır (madde 102A).

#### **(d) Veri Güvenliği ve Kişisel Verilerin Korunması**

SIS'de saklanan verilerin korunması ve güvenliği Schengen Sözleşmesi'nin V. Başlığı'nın Üçüncü Bölümü'nde, "Schengen Bilgi Sisteminde Kişisel Verilerin Korunması ve Veri Güvenliği" adı altında 102-118. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Bu maddeler veri koruma ve güvenliğine ilişkin temel düzenlemeler olmakla birlikte, Sistem ulusal hukuk kuralları ile desteklenmektedir. Schengen Sözleşmesi ve ulusal hukukun yanında bu alanda üye devletlerin tabi olduğu başka AB ve uluslararası hukuk düzenlemeleri bulunmaktadır. Bu çalışmada Schengen Sözleşmesi'nin kişisel verilerin korunması ve veri güvenliğine ilişkin düzenlemeleri ayrıntılı olarak incelenmekte, ilgili diğer düzenlemeler AB'de üye

<sup>398</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 101B(1); Bu madde Sözleşmeye 24 Haziran 2006 tarihli Adalet ve İçişleri alanında çıkarılan 2006/631/JHA sayılı Konsey Tüzüğü ile eklenmiştir. Council Decision 2006/631/JHA of 24 July 2006 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (OJ L 256, 20.09.2006)

devletlerin kişisel verilerin korunmasına ilişkin hangi rejime tabi olduğu hakkında fikir verecek düzeyde ele alınmaktadır.

### (i) Üye Devletlerin Denetimi ve Sorumlulukları

Schengen Sözleşmesi 105. maddesi uyarınca, SIS'e işlenen verilerin doğruluğu, güncelliği ve yasallığı konusunda öncelikle üye devletlerin bir öz-denetim sorumluluğu söz konusudur. SIS'de saklanan verilerin değiştirilmesi, düzeltilmesi, silinmesi veya ekleme yapılması da bu sorumluluk kapsamındadır ve maddi bir hatanın veya hukuka aykırılığın söz konusu olması dışında münhasıran veriyi işleyen üye devlete bırakılmıştır<sup>399</sup>. Schengen Sözleşmesi'nin 118(1). maddesine göre her üye devlet kendi N-SIS'ine ilişkin olarak;

- a) kişisel veri işlemede kullanılan veri işleme ekipmanlarına yetkili olmayan kişilerin girişine (ekipman erişim denetimi),
- b) medya veri ortamlarının yetkisiz okunma, kopyalanma, değiştirilme ve çıkarılmasına (veri ortamı denetimi),
- c) yetkisiz veri girişi ile saklanan kişisel verilerin yetkisiz incelemesi, değiştirmesi, silinmesine (veri saklama denetimi),
- d) otomatik bilgi-işlemin veri iletişim ekipmanını kullanan yetkisiz kişilerce kullanılmasına (kullanıcı denetimi) karşı gerekli önlemleri almak,
- e) otomatik bilgi-işlemin yetkili kullanıcılarının, sadece yetkileri dahilinde olan verilere erişimlerini temin etmek (veri erişim denetimi),
- f) veri iletişim ekipmanını kullanarak hangi kurumlara kişisel verilerin aktarılabilceğinin saptanmasını ve denetlenmesini sağlamak (iletişim denetimi),
- g) otomatik bilgi-işlemin hangi kişisel verilerin girildiğinin; girdinin ne zaman, kim tarafından yapıldığının saptanmasını ve doğrulanmasını sağlamak (veri girdi denetimi),
- h) medya verilerinin taşınması veya kişisel verilerin aktarılması sırasında kişisel verilerin yetkisiz okunmasını, kopyalanmasını, değiştirilmesini ve silinmesinin önlenmekle (veri taşınması denetimi)

yükümlüdür.

<sup>399</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 106(1)(2)

Bu yükümlülükler SIS’de elde edilen bilgilerin üye devletlerin ülkeleri dışında bir servise muhabere etmesi halinde de söz konusudur. Muhabereyi yapacak üye devlet veri güvenliğini sağlayacak gerekli önlemleri alacak ve aldığı önlemleri Ortak Denetim Merciiine bildirecektir (madde 118(2)).

Öz-denetimin kapsamında olan bir başka yükümlülük üye devletlerin yaptıkları tüm kişisel veri aktarımlarını kayıt altına almalarıdır. Sadece veri aktarımlarının usulüne uygun yapılıp yapılmadığının denetimi için kullanılacak olan bu kayıtlar, N-SIS bünyesindeki veri dosyası yönetim merci (data file management authority; gestionnaire du fichier) tarafından en az 1 yıllık bir süre için saklanır ve en geç 3 yıl içinde de silinmeleri gerekmektedir (madde 103).

#### **aa) Denetim Mercileri**

SIS’in denetimi her üye devletin ulusal denetim mercileri (madde 114) ile merkezi bir Ortak Denetim Merci tarafından yürütülmektedir (madde 115). Ulusal denetim mercileri N-SIS’leri denetlemekte, Ortak Denetim Merci C-SIS’i denetlemenin yanında ulusal denetim mercilerinin yaptığı denetimleri incelemektedir. Bu durum biri ulusal diğeri merkezi düzeyde iki kademeli bir denetim görüntüsü vermekle birlikte Ortak Denetim Merci’nin bağımsız ve tarafsız bir organ olduğunu söylemek mümkün değildir. C-SIS sadece ulusal merciler tarafından N-SIS’e ulusal hukukları uyarınca ve ulusal denetim mercileri ile mahkemelerin denetimine tabi olarak girilen verileri toplamakta ve iletmektedir. Bu nedenle Ortak Denetim Merci ancak ek bir idari denetim organı olarak tanımlanabilir. Ulusal denetim mercilerinin veya mahkemelerin yerini alacak herhangi bir idari veya yargısal denetimi söz konusu değildir<sup>400</sup>. Ayrıca ulusal denetim mercilerinin Ortak Denetim Mercii’nde temsil edildiğinin altını çizmek gerekir.

Ulusal denetim mercileri, Schengen Sözleşmesi 114(1). maddesi uyarınca SIS’e veri işlenmesi ve verilerin kullanılması sırasında veriye konu olan şahsın haklarının çiğnenip çiğnenmediğini denetlemekle yetkilendirilmiştir ve bu amaç ile N-SIS’in veri arşivlerine giriş yapabilmektedir. Sözleşme’nin 114(2). maddesi, herkesin SIS’de kendisi hakkında işlenen veriler ile kullanımının denetim mercileri

<sup>400</sup> Daniel Thym, “*The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union*”, European Law Journal, Vol. 8, No. 2, June 2002, syf. 239

tarafından denetlenmesini isteme hakkına sahip olduğunu düzenlemektedir. “Herkes” ifadesi geçtiği için hakkında SIS’e veri işlenmiş olan üçüncü devlet vatandaşlarının da denetim talebinde bulunma hakkı söz konusudur. Denetimler talebin ileri sürüldüğü üye devletin ulusal hukuk kurallarına göre yürütülecektir. Eğer veri bir başka üye devlet tarafından girilmiş ise, denetimin bu üye devletin ulusal denetim merci ile yakın işbirliği içinde yapılması öngörülmektedir.

SIS’in işleyişi sırasında üye devletler arasında çıkan uygulama ve yorum uyumsuzlukları ile ulusal denetim mercilerinin Sisteme yaptıkları müdahalelerden çıkan sorunlara öneri getirme yetkisi Ortak Denetim Merciiine aittir. Örneğin SIS’e işlenmiş bir veri hakkında maddi hata taşıdığı veya hukuka aykırı saklandığı konusunda iki üye devlet arasında fikir ayrılığı çıkmış ise ve bu konuda bir anlaşma sağlanamıyorsa, uyarıyı yayınlamamış olan üye devletin konu hakkında fikrini almak üzere anlaşmazlığı Ortak Denetim Mercii’ne önüne getirmesi gerekmektedir<sup>401</sup>. Mercii faaliyetlerini Schengen Sözleşmesi, Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesinde Bireylerin Korunması Sözleşmesi, Avrupa Konseyi’nin 17 Eylül 1987 tarihli R(87) sayılı kolluk alanında kişisel verilerin kullanılmasının düzenlenmesine ilişkin Tavsiyesi<sup>402</sup> ve C-SIS’den sorumlu üye devletin, yani Fransa’nın ulusal hukukuna göre yürütmektedir (madde 115(1)).

### **bb) Uygulanan Hukuk Kuralları**

Schengen Sözleşmesi’nde daha özel düzenlemeler bulunmadığı sürece N-SIS’lere girilen veriler ile SIS’e işlenen uyarılar hakkında her üye devletin ulusal hukuku uygulanmaktadır (madde 104(2)). Bu kural üye devletlerin SIS’in işletiminde yaptıkları hatalar sonucu kişilerin uğradığı zararların tazmin edilmesinde de geçerlidir. Schengen Sözleşmesi 116(1). maddesi üye devletlerin işlenen verilerde yaptıkları maddi hatalar veya sistemde veriyi hukuka aykırı tutmuş olmalarından dolayı neden oldukları zararlar ile N-SIS veri arşivlerinin kullanılmasıyla kişilerin gördükleri zarardan ulusal hukuklarınca sorumlu olduklarını düzenlemektedir. Burada dikkat çekici olan uyarı yayınlamamış olmalarına karşın üye devletlerin sadece veri arşivlerinin kullanılması sonucu meydana gelen zararlardan da sorumlu tutulmuş olmalarıdır. Ancak bu durumda üye devletlerin veriyi Sözleşme’ye aykırı

<sup>401</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement, Madde 106(5),115(3)

<sup>402</sup> Recommendation No.R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector, adopted 17 September 1987

bir şekilde kullanmamış olması şartıyla tazmin ettikleri zararın bedelini uyarıyı yayınlamış olan üye devlete rücu etme hakları vardır (madde 116(2)).

SIS’de işlenmiş uyarıların talep ettiği eylemler için eylemi hangi üye devlet uygulamaya koyduysa, yine Sözleşme’de özel düzenlemeler bulunmadıkça, o üye devletin ulusal hukuk kuralları geçerli olur. Eylem hakkında özel düzenlemeler bulunuyorsa bu sefer eylemden doğan sorumluluk için talebi yerine getiren üye devletin ulusal hukuk kuralları geçerli olacaktır. Eğer talep edilen eylem gerçekleştirilemeyecek ise üye devlet derhal uyarıyı yayınlayan üye devleti haberdar etmelidir (madde 104(3)).

### **(ii) Veri Giriş Yetkisinin Sınırlı Olması**

Bilindiği üzere SIS’de saklanan veriye erişim ve bu veride doğrudan arama yapma yetkisine sahip merciler Schengen Sözleşmesi 101. maddesinde tanımlanmıştır (emniyet teşkilatları, gümrük, göç büroları, adli makamlar). Gösterilen amaçlar doğrultusunda çalışmayan ulusal makamlar SIS’e erişim sağlayamazlar. Erişim sağlayanlar sadece görevlerinin ifasının gerektirdiği verilerde araştırma yapabilirler (madde 101 (3)). Bu kapsamda üye devletlerden beklenti, N-SIS’lerde veri işlemekle görevlendirilecek kişilerin güvenlik denetimlerinden geçmiş özel nitelikte çalışanlar olmasıdır (madde 118(3)). Bu şekilde SIS’de saklanan bilgilere görevleri gereği ihtiyacı olmayanların erişimi engellenerek kişisel verilerin korunması ve veri güvenliğinin sağlanması hedeflenmiştir.

### **(iii) Veri Kopyalama Yasağı**

SIS’de saklanan veriler hangi uyarı kategorisi altında kayıt altına alınmışlarsa, o uyarı kategorisinde belirlenen amaçlar için kullanılabilirler. Bu nedenle bir uyarı kategorisi altında kayıt edilen veriler buradan başka bir uyarı kategorisi altına kopyalanamazlar (madde 102(1)). Buna aykırı bir uygulama her üye devletin ulusal hukukları altında “suiistimal” (misuse) olarak kabul edilmektedir (madde 102(5)). Üye devletlerin N-SIS’lerinde yayınlanmış uyarıları diğer üye devletlerin N-SIS veri tabanlarına kopyalanarak aktarılması da söz konusu değildir. Bununla birlikte teknik amaçlar için veri kopyalanması, kopyalama yasağının dışında tutulmuştur. (madde 102(2)).

SIS’de saklanan verilerin sadece işleme amaçları için kullanılmasına ilişkin kuralın bir diğer istisnası bir uyarının kamu düzeni, kamu güvenliği ve ulusal güvenlik temelinde yakın ve ciddi bir tehdidin engellenmesi veya ağır bir suçun önlenmesi amacıyla başka bir uyarı olarak değiştirilmesidir. Bu durumda uyarının kategorisi değişeceği için uyarının altında yer alan veriler de işleme amacının dışında kullanılmış olacaktır. Bu şekilde bir uyarının başka bir uyarı olarak değiştirilmesinden önce uyarıyı yayınlayan üye devletin izni gerekmektedir (madde 102(3)).

SIS’de saklanan veriler kural olarak idari amaçlar için kullanılamaz. Bu kuralın istisnasını, üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin SIS’de yayınlanan uyarılara dair işlenen verilerin her üye devletin ulusal hukukuna uygun yetkili vize mercileri, vize başvurularını incelemekle yükümlü merkezi makamlar ve oturma izni verme ve Schengen Sözleşmesi’nin kişilerin serbest dolaşıma ilişkin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin yasal düzenlemelerin idaresi ile sorumlu merciler tarafından kullanılması oluşturmaktadır (madde 102(4)).

#### **(iv) Veri Saklama Süresi**

SIS’e farklı amaçlar ile işlenmiş olan veriler farklı saklama sürelerine tabi tutulmuştur. SIS’e kişilerin takibi amacıyla işlenen veriler takibin gerektirdiği süre kadar saklanırlar. Ancak uyarıyı yayınlayan üye devlet veriyi saklamaya devam etmeye gerek olup olmadığını verinin işlendiği tarihten itibaren 3 yıl geçmeden gözden geçirmelidir (madde 112). SIS’e işlenen kişisel veriler azami 10 yıl, taşıtlar hakkında özel denetim ve gizli gözetim amaçlı işlenen veriler 5 yıl saklanır (madde 113(1)). Buna göre Sözleşme’nin 96. maddesi kapsamında üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin verilerin, 3 yıl geçmeden gözden geçirilmesi ve azami 10 yıl SIS’de tutulması, 10 yıl geçtikten sonra girişin reddine ilişkin uyarıların silinmesi gerekmektedir.

Üye devletlerin SIRENE ofisleri üzerinden yaptıkları bilgi alışverişlerinde edindikleri ek bilgiler, bu bilgilerin edinilmesinde güdülen amaç gerçekleşene kadar tutulacağı öngörülmektedir. Her şart altında kişiye veya nesneye ilişkin uyarı veya uyarıların SIS’den silinmesinden en geç bir yıl sonra bu ek bilgiler de sistemden silineceklerdir (madde 113A(1)).

N-SIS'lerden silinen veriler bir yıl C-SIS'de saklanmaya devam edilir. Ancak bu bir yıllık süre içinde silinmiş verilere sadece doğru olup olmadıkları veya sisteme hukuka uygun girilmiş olup olmadıkları konusunda başvurulabilmektedir. Veriler bu bir yıllık sürenin sonunda imha edilmek zorundadır (madde 113(2)).

#### **(v) Kişilerin Başvuru Hakları**

Schengen Sözleşmesi 109. maddesi SIS'de yer alan uyarılara dair bilgi edinme hakkı düzenlemektedir. Maddeye göre Birlik vatandaşları ve üçüncü devlet vatandaşları ilgili üye devletten haklarında SIS'e işlenmiş olan uyarı hakkında bilgi edinme talebinde bulunabileceklerdir. İlgili üye devletin ulusal hukuku uyarınca ileri sürecekleri bu talebi ele almakla yetkili merci yine üye devlet tarafından belirlenecektir. Sözleşme bu mercinin ulusal denetim merci olabileceğini ifade etmektedir ve bir anlamda üye devletlere yol göstermiştir. Hakkında bilgi talep edilen uyarı; (1) bir görevin yerine getirilmesi için vazgeçilmez bir veriye veya (2) üçüncü kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına ilişkin ise, bilgi talebinin reddedilmesi öngörülmektedir<sup>403</sup>. Ancak Sözleşme'de talebin reddine ilişkin bir başvuru yolu gösterilmemiştir.

SIS'e hakkında veri işlenen kişiler veriye dair bilgi edinme haklarını uyarıyı yayınlamış olan üye devlete karşı ileri sürebilecekleri gibi uyarıyı yayınlamamış olan üye devletlere karşı da ileri sürebilirler. Böylece uyarıyı yayınlamamış üye devlet de kişiye kural olarak bilgi verebilmektedir. Ancak bilgiyi vermeden önce uyarıyı yayınlamış olan üye devlete bir söz hakkı vermesi aranmıştır. 109(1). maddenin ifade ettiği şekilde bu söz hakkı üye devletin söz konusu veri hakkında aldığı tavrı ifade etmesi için fırsat niteliğindedir. Bilgiyi vermek isteyen üye devlet için bağlayıcı değildir. Diğer yandan üye devletlerin bu şekilde uyarıyı yayınlayan üye devlete söz hakkı vermeden başvuruda bulunan kişilere bilgi sunması yasaklanmıştır.

Schengen Sözleşmesi 111. maddesi SIS'de hakkında veri işlenmiş olan herkese, kendisi ile ilgili maddi hata içeren veya hukuka aykırı saklanan verileri düzeltirme veya sildirme hakkı tanımaktadır. Kişiler bu haklarını her üye devletin ülkesinde, ulusal hukuk kuralları uyarınca yetkili mahkeme veya idari merci önünde ileri sürme ve tazminat talebinde bulunma hakkına sahiptir. Üye devletler yetkili

<sup>403</sup> Gizli gözetim amacıyla yayınlanan uyarılar altında işlenen verilere ilişkin bilgilerin, uyarı SIS'de geçerli olduğu sürece, hiç bir şart altında verilmez (Schengen Sözleşmesi, Madde 109(2)).



mahkemeler ya da makamlar tarafından alınan kararları karşılıklı olarak uygulama yükümlülüğü altındadır ancak Sözleşme'nin 116. maddesinin üye devletlerin sorumluluklarına ilişkin düzenlemesi saklı tutulmuştur (madde 111(2)).

Kişiler hakkında yayınlanan uyarılar tüm üye devletlerde sonuç doğurduğu için hakkın tüm üye devletleri kapsayacak şekilde tanınması yerinde bir düzenlemedir. Bu şekilde haklarında uyarı işlenmiş kişiler başvuruda bulunabilecekleri üye devleti seçme olanağına sahip olmaktadır. Ayrıca üye devletlerin AB Temel Haklar Şartı'nın 47. maddesi ile AİHS'nin 6(1). maddesi uyarınca kişilere haklarında SIS'e işlenmiş olan uyarılar konusunda başvurabilecekleri etkin hukuk yolları sağlamakla yükümlü olduklarını burada belirtmek gerekir<sup>404</sup>.

Ancak bu durum daha çok Birlik vatandaşları için hayata geçebilecek bir uygulamadır. Üçüncü devlet vatandaşlarının böyle bir başvuruda bulunmaları için öncelikle haklarında SIS'e uyarı işlenmiş olduğunu bilmeleri gerekir. Bu da konsolosluklarda vize başvurusu veya sınırlarda denetimler sırasında ortaya çıkacaktır. Bu durumda kişinin kendisi ile ilgili maddi hata içeren veya hukuka aykırı saklanan verileri düzelttirmek veya sildirmek için başvuruda bulunması için üye devletlerin ülkesinde hukuki temsil sağlaması gerekecektir. Böyle bir başvurunun maddi külfeti göz önünde tutulduğunda, üçüncü devlet vatandaşı için etkin bir başvuru yolu oluşturduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Bunlara ek olarak, bir üye devletin yetkili mahkemesinin veya idari mercinin uyarının hatalı veya hukuka aykırı olduğunu tespit etmesi diğer üye devletler için bağlayıcı değildir. Bir başka üye devletin benzer bir gerekçe ile Sistem'de aynı kişi hakkında yeni bir uyarı yayınlamasına bir engel bulunmamaktadır.

#### **(vi) Veri Korumaya İlişkin İlgili Diğer Düzenlemeler**

Kişisel verilerin korunmasında amaç bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin, bilhassa özel hayatın gizliliğinin korunmasıdır. Bu anlamda kişisel verilerin

<sup>404</sup> AB Temel Haklar Şartı 47. maddesi "Etkin Başvuru Yolu ve Adil Yargılanma Hakkı" başlığı altında, AB hukuku tarafından teminat altına alınan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin maddede belirtilen şartlara uygun olarak bir mahkemede önünde etkin hukuk yoluna başvurma ve önceden yasa ile kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkemede makul bir süre içinde adil, kamuya açık duruşma yapılması hakkına sahip olduğunu düzenlemektedir. Herkes danışmanlık alma, savunulma ve temsil edilme fırsatına sahip olmalıdır. İhtiyaç sahiplerine de adli yardım sağlanacaktır. AİHS'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinin birinci fıkrası; herkesin gerek medeni hak ve yükümlülükleri ile ilgili uyuşmazlıklarda, gerek ceza alanında kendisine yöneltilen suçlamalarda, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından makul bir süre içinde adil ve kamuya açık bir yargılama yapılmasını isteme hakkına sahip olduğunu düzenlemektedir.

korunması BM belgelerinde temel bir insan hakkı olarak evrensel düzeyde tanınmıştır. BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin<sup>405</sup> 12. maddesi kimsenin özel yaşamına, ailesine, konutuna veya haberleşmesine keyfi olarak müdahale edilemeyeceğini, kişilerin bu gibi müdahaleler karşısında yasa ile korunma hakkı olduğunu düzenlemektedir. Benzer bir düzenleme Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde<sup>406</sup> de yer almaktadır. Sözleşme'nin 17(1). maddesi; “hiç kimsenin özel ve aile yaşamına, konutuna veya haberleşmesine keyfi veya hukuka aykırı olarak müdahale edilemez, onuru ve itibarı hukuka aykırı saldırılara maruz bırakılamaz” demekte, 17(2). maddesi herkesin bu tür saldırılar veya müdahaleler karşısında hukuk tarafından korunma hakkına sahip olduğunu düzenlemektedir. Kişisel verilere ilişkin bir başka BM belgesi 14 Aralık 1990 tarihinde 45/95 sayılı BM Genel Kurul kararı ile kabul edilen ve kişisel verilerin korunmasında ulusal hukuklar tarafından karşılanması gereken temel prensipleri ortaya koyan Bilgisayarlarla İşlenmiş Kişisel Veri Dosyalarının Düzenlenmesine İlişkin Kılavuz'dur<sup>407</sup>.

Avrupa Konseyi düzeyinde insan hak ve özgürlüklerine bölgesel koruma getiren AİHS kişisel verilerin korunmasına dair başlı başına bir düzenleme içermemekte ancak “herkesin özel hayatına, aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahip olduğunu” düzenleyen 8. maddesinin bir parçası olarak AİHM kararlarına konu olduğu görülmektedir<sup>408</sup>. Bununla birlikte Avrupa Konseyi, Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesinde Bireylerin Korunması Sözleşmesi ile kişilerin sosyal güvenlik, istatistik, haberleşme hizmetleri, tıbbi bilgi, pazarlama kapsamında toplanan kişisel veriler ile internette özel hayatın korunmasına ilişkin toplam 14 Tavsiye<sup>409</sup> çıkarmıştır. Schengen Sözleşmesi'nin atıfta bulunduğu Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesinde Bireylerin Korunması Sözleşmesi, Konsey'in bu alanda getirdiği tek uluslararası sözleşmedir ve denetim mercileri ile sınır ötesi veri akışına dair kişisel verilerin otomatik

<sup>405</sup> Universal Declaration of Human Rights, A Compilation of International Instruments, Volume I, United Nations Publication, Geneva, 2002

<sup>406</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, A Compilation of International Instruments, Volume I, United Nations Publication, Geneva, 2002

<sup>407</sup> UN General Assembly, Guidelines for the Regulation of Computerised Personal Data Files, 14 December 1990, Adopted by General Assembly Resolution 45/95

<sup>408</sup> “Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities”, FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), Belgium, 2010, syf. 6

<sup>409</sup> Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan Tavsiyeler ve içerikleri için bkz; “Data Protection” Compilation of Council of Europe texts, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Strasbourg, November 2010

işlenmesinde bireylerin korunması hakkında bir ek protokol içermektedir<sup>410</sup>. Sözleşme'nin atıfta bulunduğu bir diğer Avrupa Konseyi belgesi, Kolluk Alanında Kişisel Verilerin Kullanılmasının Düzenlenmesine İlişkin Tavsiye'dir. Schengen Sözleşmesi 117. maddesinde üye devletlerin kişisel verilerin korunmasında belli bir standart sağlamaları için bu iki Avrupa Konseyi belgesinde ortaya koyulan prensiplerden çıkan sonuçlara eş değerde koruma sağlayacak gerekli ulusal düzenlemeleri çıkarmaları öngörülmektedir. Ayrıca maddede bu belgelerde belirlenen standartlarda ulusal düzenlemeleri yürürlüğe koymayan üye devletler ile kişisel veri muhabere edilmeyebileceği ifade edilmiştir.

Son yıllarda teknolojik alanda yaşanan hızlı gelişmelere bağlı olarak AB'nin kişisel verilerin korunması ve veri güvenliğinin sağlanmasında temel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınmasına yönelik düzenlemeler çıkarma gayretinde olduğu görülmektedir. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 16. maddesi herkesin kendilerini ilgilendiren kişisel verileri koruma hakkı olduğunu açıkça ifade etmektedir. Antlaşma ile eşit hukuki değerde olan AB Temel Haklar Şartı 8. maddesinde veri korumayı temel bir hak olarak düzenlemekte, bu şekilde 7. maddesinde düzenlediği özel hayata ve aile hayatına saygıdan ayırmaktadır. Bu yaklaşım Temel Haklar Şartı'nı kişisel verilerin korunmasını büyük oranda özel hayatın gizliliği hakkının bir devamı olarak alan BM belgeleri ile AİHS'den ayırmaktadır.

AB'de kişisel verilerin korunmasına ilişkin en önemli ve bağlayıcı metin 24 Ekim 1995 tarihli kişisel verilerin işlenmesi ve bu tür verilerin serbest dolaşımı çerçevesinde bireylerin korunması ilişkin 95/46/AT sayılı Yönerge'dir<sup>411</sup>. Kısaca "Veri Koruma Yönergesi" olarak adlandırılan Yönerge, kişisel verileri hukuka uygun işlemenin prensiplerini ortaya koymakta ve bu şekilde üye devletler arasında yeknesak bir veri koruma sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Veri Koruma Yönergesi'nin yanında, Topluluk kurumları ve organları tarafından işlenen kişisel veriler konusunda bireylerin korunması ve bu tip verilerin serbest dolaşımı hakkında

<sup>410</sup> Additional Protocol to the Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (ETS.108) regarding supervisory authorities and transborder data flows, Strasbourg, (8.11.2001)

<sup>411</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regards to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, (23.11.1995)

45/2001/AT sayılı Tüzük<sup>412</sup>; elektronik haberleşme sektöründe kişisel verilerin işlenmesi ve özel hayatın korunmasına ilişkin 2002/58/AT sayılı Yönerge<sup>413</sup>; 2002/58/AT sayılı Yönergeyi tadil eden kamuya açık elektronik haberleşme servisleri veya kamu haberleşme ağlarında dair düzenlemelere bağlantılı çıkarılan veya işlenen verilerin saklanmasına hakkında 2006/24/AT sayılı Yönerge<sup>414</sup> veri korumaya ilişkin diğer ilgili düzenlemelerdir.

### 3) İkinci Nesil SIS (SIS(II))

SIS (II) işletimde olan SIS'in yerini almak üzere geliştirilen, SIS'den çok daha fazla veriyi saklamak ve daha fazla sayıda üye devletin kullanımına sunulmak amacıyla tasarlanmış bir sistemdir. Hâlihazırda üye devletler ile işbirliği halinde geniş çaplı denemelere tabi tutulan SIS(II)'nin yürürlüğe girmesinden önce SIS kullanıcısı tüm üye devletlerin SIS(II)'i ortamına geçmesi gerekmektedir. Geçiş sürecinde yaşanabilecek riskleri azaltmak için SIS ve SIS(II)'nin bazı bölümlerinin paralel işlemesi öngörülmüştür. Bu nedenle SIS'in SIS(II) ortamına taşınmasını düzenleyen hukuki bir çerçeve hazırlanmıştır<sup>415</sup>. SIS(II) sistemin işleyişi, teknik konular, üye devletlerin yetkili mercilerinin sorumlulukları, veri arşivine uyarı olarak işlenecek bilgiler, veri erişim ile veri koruma alanında yenilikler getirmektedir. Bu bölümde SIS(II)'nin yasal düzenlemeleri ile getirdiği yenilikler ele alınacaktır<sup>416</sup>.

<sup>412</sup> Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ L 8/1, (12.1.2001)

<sup>413</sup> Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection in the electronic communication sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ L 201, (31.07.2002). Daha özgül bir düzenleme olan bu Yönerge, Veri Koruma Yönergesini tamamlayıcı niteliktedir. Bkz. “*Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*”, FRA, syf. 15

<sup>414</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in communication with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105/54, (13.04.2006)

<sup>415</sup> COM(2010) 15 final, 29.1.2010, syf.3

<sup>416</sup> SIS(II)'nin 2001 yılında SIS(II) için yapılacak harcamanın 23 milyon Avro tutarında olması tahmin edilirken, bu harcamanın 95 milyon Avroyu geçmiştir ve bu tutara 2010 yılında 35 Avroluk bütçe eklentisi yapılmıştır. Bu da Komisyon'nun 2001 yılında ayırdığı toplam bütçeden neredeyse %500 daha fazladır. Parkin bu harcamalara ek olarak, üye devletler tarafından yapılan harcamalar ile birlikte SIS(II)'nin bu maliyeti karşılığında sağlayacaklarını sorgulamaktadır. Bkz. Joanna Parkin, “*The Lifting of the Internal Borders in an Enlarged EU: The Relationship between the Schengen Information System and the Rule of Law*”, INEX, Working Paper, Oslo, March 2011, syf. 33.

### (a) Yasal Dayanağı ve Yapılanması

SIS(II)'in yasal temelini, 1987/2006/AT sayılı Tüzük<sup>417</sup> ile 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı<sup>418</sup> oluşturmaktadır. SIS(II)'nin bu şekilde iki farklı hukuk belgesine dayandırılmasının nedeni belgelerin çıkarıldıkları tarihte AB'nin üç sütunlu yapısının yürürlükte olmasıdır<sup>419</sup>. 1987/2006/AT sayılı Tüzük SIS(II)'nin kurulması, işleyişi, kullanılması anlamında birinci sütuna (AT Antlaşması) giren hususlara ilişkin düzenlemeler getirmekte<sup>420</sup>, 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı üçüncü sütuna (Adli ve Polisiye İşbirliği) giren hususlara ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Bununla birlikte iki yasal belgeye dayandırılmış olması SIS(II)'nin tek bir bilgi ağı ve tek bir sistem olarak işlemesi üzerinde bir etkisi yoktur. Her iki belge SIS(II)'nin kurulması, işleyişi, kullanılmasına ilişkin düzenlemeler getirmektedir ve birçok düzenleme de birebir aynıdır<sup>421</sup>.

1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 1. maddesi SIS(II)'nin amacını; AB özgürlük güvenlik ve adalet alanında, kamu güvenliği, kamu düzeni ve üye devletlerin ülkelerinde güvenliğin muhafazası dahil, “yüksek düzeyde güvenliğin temin edilmesi” ve AT Antlaşması'nın IV. Başlığı (AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma V. Başlık) altında yer alan kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemelerin bu sistem üzerinden bilgi akışının sağlanması suretiyle hayata geçirilmesi olarak tanımlamaktadır. Bu tanım Schengen Sözleşmesi 93. maddesinde SIS'in amacı için getirilen tanım ile hemen hemen aynı olmakla birlikte bir açıdan farklılık göstermektedir; Tüzük çok açık bir şekilde “yüksek düzeyde güvenliğin temin edilmesi”ni ek bir hedef olarak ortaya koymuştur. Veritabanlarının kullanımında güvenliğin AB politikalarındaki yeni vurgusu olarak yorumlanan bu ek hedef, Schengen Sözleşmesi 93. maddesinde yer alan kavramlar kadar açık olmadığı,

<sup>417</sup> Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L 381/4, (28.12.2006); Règlement (CE) No 1987/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du system d'information Schengen de deuxième génération (SSII) (FR)

<sup>418</sup> Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)

<sup>419</sup> Hatırlanacağı üzere Schengen Müktesebatının AB'ye dahil edilmesiyle SIS'in yasal dayanağının hangi sütun olacağı tartışılmış ve üçüncü sütun olmasına karar verilmiş idi.

<sup>420</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, parag.(3)

<sup>421</sup> Council Decision 2007/533/JHA, parag. (4)

SIS(II)'nin amacı anlamında üye devletlere çok geniş bir takdir yetkisi bıraktığı konusunda eleştirilmektedir<sup>422</sup>.

SIS(II)'nin örgütlenmesi SIS'in örgütlenmesi ile büyük oranda benzerlik göstermektedir. SIS(II)'de SIS gibi her üye devlette bulunan ve ulusal verileri saklayan ulusal sistemlerin (N-SIS(II)), merkezi sistem (Central-SIS II-central unit (C-SIS(II)) ile bağlanmasından oluşmaktadır<sup>423</sup>. Ancak SIS örgütlenmesinden farklı olarak C-SIS(II) içinde iki birim barındırmaktadır; SIS(II)'nin veri tabanı taşıyan ve teknik destek işlevi gören (CS-SIS) birimi ile ortak bir ulusal arabirim olan (NI-SIS). Bu iki birim arasında bir iletişim altyapısı oluşturulmuştur<sup>424</sup>. Böylece üye devletler tarafından gönderilen uyarılar (NI-SIS)'ler üzerinden (CS-SIS)'e geçirilecektir. SIS(II)'ye ait veriler (NI-SIS)'lerde saklanmayacaktır ancak üye devletlere N-SIS(II)'lerinin bir parçası olarak doğacak riskleri üstlenmek kaydıyla kendi nam ve hesaplarına bu verilerin bir ulusal kopyasını ellerinde bulundurma hakkı tanınmıştır<sup>425</sup>.

CS-SIS içinde yer alan "SIS(II) veri tabanı"na yine N-SIS(II)'ler üzerinden giriş sağlanmaktadır. Veri tabanında yer alan bilgiler N-SIS(II)'ler üzerinden aranacak, güncellenecek ve silinecektir<sup>426</sup>. N-SIS(II)'lerinin oluşumundan, işlemlerinden ve (NI-SIS)'e bağlanmasından, SIS'de olduğu gibi, her üye devlet sorumlu tutulmuştur<sup>427</sup>. N-SIS(II) ofisleri ulusal birimlerin işlemlerini, yetkili makamların SIS(II)'ye giriş yapmasını ve SIS(II)'ye ilişkin yasal düzenlemelere uygun hareket edilmesini sağlayacaktır. CS-SIS(II)'in Fransa'nın Strazburg şehrinde bulunacaktır ancak Strazburg'un yanında Avusturya'nın Sank Johann im Pongau şehrinde sistemin çökme tehlikesine karşı bir yedekleme merkezi oluşturulmuştur<sup>428</sup>.

SIS(II)'de üye devletlerarası tamamlayıcı bilgi alışverişi korunmaktadır. SIS(II)'de depolanmayan ama SIS(II) uyarılarına bağlı olan bilgilerin akışı üye devletler tarafından SIRENE ofisleri üzerinden SIRENE El Kitabı'nda getirilen düzenlemelere göre yürütülmeye devam edilecektir<sup>429</sup>.

<sup>422</sup> Brouwer, "Digital Borders..", syf. 93

<sup>423</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 4(b)

<sup>424</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 4(a)(c)

<sup>425</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 102

<sup>426</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 4(2)

<sup>427</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 6

<sup>428</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 4(3)

<sup>429</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 3(b), Madde 8(1)

Hâlihazırda SIS bir AB birimi veya kurumu tarafından yönetilmemektedir. Buna karşın SIS(II)'nin idaresi için uzun dönemde özel bir "Yönetim Mercii" (Management Authority; L'instance gestionnaire) kurulması öngörülmüştür. Geçiş sürecinde C-SIS(II)'nin ve haberleşme altyapısının operasyonel yönetim sorumluluğu Komisyon'a verilmiştir<sup>430</sup>. Bu sürecin sona ermesiyle C-SIS(II)'nin operasyonel yönetiminin Yönetim Mercii'ne bırakılması planlanmaktadır.

### **(b) Uyarı Kategorileri**

SIS(II), SIS'de yer alan altı uyarı kategorisini başlıklarında bir takım değişiklikler yapmış olmakla birlikte uyarı kategorilerini sayıca bir ekleme yapmadan korumuştur. Hâlihazırda mevcut altı uyarı kategorisinden ortak sınır denetimine ilişkin uyarı (üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddi) 1987/2006/AT sayılı Tüzük altında ceza ve polisiye alanında giren beş uyarı (teslim ve veya iade amaçlı yakalama için aranan kişilere, kayıp kişilere, yasal bir prosedüre yardım etmesi için aranan kişilere, gizli veya özel denetim için aranan kişi veya nesnelere, ceza kovuşturmasında delil olarak veya el konulmak üzere aranan nesnelere ilişkin uyarılar) 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı altında düzenlenmektedir.

### **(i) Üçüncü Devlet Vatandaşlarına İlişkin Uyarılar**

SIS(II)'de 1987/2006/AT sayılı Tüzüğün V. Bölümü; "Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Girişinin ve Kalışının Reddine İlişkin Uyarılar" başlığı altında yer alan üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin işlenecek uyarılar, Sistem'de en fazla değişikliğe uğrayan uyarı kategorisidir ve SIS'e göre çok daha detaylı düzenlemeler içermektedir.

#### **aa) Veri Kategorileri**

SIS(II) Schengen Sözleşmesi 94(3). maddesinde sayılan verilere ek olarak üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin üç yeni veri kategorisi getirmiştir. Bunlar; biyometrik veriler ile uyarıyı yayımlayan merci ve uyarının hukuken dayandığı karara yapılacak atıftır.

<sup>430</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, parag.(9), Madde 15(4)

### aaa) Biometrik Verilerin Eklenmesi

SIS'e ilişkin veri kategorileri altında açıklandığı üzere hâlihazırda yürürlükte olan Sistem sadece alfanümerik veri depolanmaktadır. SIS(II) veri tabanının kalitesini ve kimlik teşhislerinin güvenilirliğini artırma ve alfanümerik veriye dayanarak yapılan aramalar sonucu ortaya çıkan yanlış kimlik teşhisinden mağdur olan kişilerin sayısını azaltma düşüncesiyle biometrik veriler ile desteklenmiştir<sup>431</sup>. SIS(II)'yi düzenleyen yasal belgelerde biometrik veriler sadece parmak izi ve fotoğraf olarak gösterilmektedir<sup>432</sup>. Göz retinası, DNA (deosiribonükleik asit) gibi biometrik verilerin toplanması mevcut düzenlemeler altında mümkün değildir<sup>433</sup>. Ayrıca SIS(II)'de saklanacak biometrik verilerin sadece Sistem'de yer alan uyarılar ile ilişkilendirilebilen veriler olması gerekmektedir<sup>434</sup>.

Bu yeni düzenleme çerçevesinde üçüncü devlet vatandaşlarına ait parmak izi ve fotoğraflar; ad ve soyad, uyrukluuk, cinsiyet gibi kişiye ait diğer bilgiler ile birlikte Sistem'e işlenecektir. Ancak parmak izi ve fotoğraflar sadece alfanümerik arama sonucu kimlik doğrulaması için kullanımdadır. Bu verilerden hareketle kimlik teşhis edilmesi henüz söz konusu değildir. Nitekim biometrik verilerin kimlik teşhisi konusundaki güvenilirliği henüz ne ulusal kolluk sistemlerinde ne de Eurodac gibi AB çapındaki IT (Information Technology) sistemlerinde kanıtlanmamıştır. Bu nedenle SIS(II)'nin yasal düzenlemeleri açık bir şekilde biometrik verilerin kullanımını sınırlamaktadır<sup>435</sup>.

Mevcut düzenlemeler biometrik verilerin kullanımının sınırlanması yönünde olmakla birlikte 1987/2006 sayılı Tüzüğün 22(b)(c) maddesinin teknik olarak mümkün olduğunda üçüncü devlet vatandaşlarının parmak izlerinden kimliklerinin teşhisini öngördüğü görülmektedir. Bu da gelecekte gerekli teknik gelişmeler

<sup>431</sup> "The Implication of ..." syf. 86

<sup>432</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 20(2); Council Decision 2007/533/JHA, Madde 20(2)

<sup>433</sup> Göz retinası, DNA gibi biometrik verilerin toplanması için mevcut düzenlemelerde değişik yapılması gerekmektedir ancak özellikle DNA'ların biometrik veri olarak toplanması, üzerinden cinsiyet ve ırk tespit edilebildiği için, sivil toplum örgütleri tarafından olumlu karşılanmamaktadır. Bkz. "Biometric Data", Memorandum by the Immigration Law Practitioners Association (ILPA), 13 July 2006; Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf.18

<sup>434</sup> "Biometric searches in SIS II", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs, COM(2005) 597 final, Brussels, 24.11.2005, parag. (5.2.1)

<sup>435</sup> "The Implications of Including BiometricData", Memorandum by Jonathan Faull, Director General, Justice, Freedom and Security European Commission, 28 November 2006, Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf. 86



sağlanması halinde kişinin ad veya soyadı gerekmeden sadece parmak izi üzerinden SIS(II)'de arama yapılmasına açık kapı bırakıldığı anlamına gelmektedir<sup>436</sup>. Bununla birlikte 1987/2006/AT sayılı Tüzük üçüncü devlet vatandaşlarına ait parmak izi ve fotoğrafların nasıl toplanacağına ilişkin düzenlemeler içermemektedir. Nitekim 95/46/AT sayılı Tüzük çerçevesinde Komisyon'a veri koruma alanında uzman görüşü sunmakla görevli 29. Madde Veri Koruma Çalışma Gurubu, SIS(II)'ye ilişkin sunduğu raporda bu konuya açıklık getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir<sup>437</sup>. SIS(II)'nin ileride VIS ve Eurodac gibi diğer veri tabanları arasında işbirliklik kurulması planlanmaktadır. Bu şartlar altında SIS(II)'de saklanacak biometrik verilerin diğer veri tabanları ile yapılması planlanan işbirliklikler üzerinden sağlanması beklenecektir.

### **bbb) Eksik Veri Yasağı**

1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 23. maddesi genel bir kural olarak kişinin ad ve soyadı; cinsiyeti, uyarının dayandığı karara atıf ile uyarıya ilişkin olarak girişilecek eylemlerin veri olarak girilmedikçe üçüncü devlet vatandaşı hakkında SIS(II)'de uyarı yayınlanmasına izin vermemektedir.

Diğer yandan 1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 26. maddesi aynı anda sayılan bu verilerin hiçbiri olmadan da üçüncü devlet vatandaşlarının SIS(II)'ye işlenmesine imkân veren bir düzenleme getirmektedir. Şöyle ki, üye devletler ülkelerine girişinin veya transit geçişinin engellenmesi amacıyla haklarında önlem alınmış üçüncü devlet vatandaşları ile BM Güvenlik Konseyi tarafından haklarında seyahat yasağı çıkarılmış üçüncü devlet vatandaşlarının ad ve soyad, cinsiyet ve uyarının dayandığı karara atıf olmadan da SIS(II)'e uyarı işleyebilecektir. Üçüncü devlet vatandaşları için yeni bir kategori getiren bu düzenleme BM Güvenlik Konseyi Yaptırım Komitesi kararları uyarınca AB terör listesinde yer alan kişilere atıfta bulunmaktadır. Ancak AB veya BM terör listesinde olan kişilerin ad, soyad veya uyarı ile ilgili ne yapılması gerektiğine dair bir atıf olmaksızın SIS(II)'ye nasıl işleneceğini belirsizdir. Brouwer

<sup>436</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 99

<sup>437</sup> Article 29 Data Protection Working Party, Opinion No 6/2005 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council (COM(2005) 236 final) and a Council decision (COM (2005) 230 final) on the establishment, operation and use of the second generation Schengen information system (SIS II) and a Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council regarding acces to the second generation Schengen Information System (SIS II) by the servces in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates (COM (2005) 237 final), WP 116, 25 November 2005, syf. 15

bu düzenlemenin üye devletlerin terör listesinde yer alan kişilerin parmak izi gibi sadece biyometrik verilerini SIS(II)'ye işleme amacı dışında hiçbir açıklaması olmadığını ifade etmektedir<sup>438</sup>.

### **bb) Uyarı İşlenmesinin Kriterleri**

1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 24. maddesinde düzenlenen üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin uyarıların SIS(II)'ye işlenmesine ilişkin kriterler genel olarak Schengen Sözleşmesi'nin 96. maddesinin öngörülenler ile aynıdır. Sözleşme'de olduğu gibi uyarılar yetkili merci veya mahkeme tarafından ulusal hukuka uygun alınmış bir karara dayanarak yayınlanacaktır. Buna ek olarak 24. madde; "her bir kararın başlıbaşına değerlendirmeye" tabi tutulmasını öngörmektedir. Ulusal merciler üçüncü devlet vatandaşı hakkında önceden verilmiş bir karar (örneğin bir gönüllü terk kararı gibi) olmasından hareket ile otomatik olarak kişi hakkında sisteme uyarı işleyemeyeceklerdir. Her olayda ulusal kriterlerin ve SIS(II) düzenlemelerinde öngörülen kriterlerin karşılanıp karşılanmadığının, meselenin SIS(II)'ye uyarı işlenmesini gerektirecek nitelikte olup olmadığının muhakemesinin yapılması gerekmektedir<sup>439</sup>.

Her bir kararın münferit olarak değerlendirilmesine ilişkin bu düzenlemenin, "orantılılık şartı" olarak da adlandırılan Tüzüğün 21. maddesi ile birlikte ele alınması ulusal mercilerin yetkilerine açıklık getirmektedir. Schengen Sözleşmesi'nin 94(1). maddesine karşılık gelen 21. madde, üye devletlerin üçüncü devlet vatandaşları hakkında uyarı işlenmeden önce durumun uyarı işlenmesini gerektirecek "ilişkide, uygunlukta ve önemde" olup olmadığını belirlemelerini istemektedir. Üçüncü devlet vatandaşları hakkında uyarı işlenmesine ilişkin bu iki kural; her bir kararın başlıbaşına ele alınması ve orantılılık şartı, SIS(II) için ulusal makamların üçüncü devlet vatandaşları hakkında veri işleme yetkilerinin sınırını oluşturmaktadır<sup>440</sup>.

1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 24. maddesi, Schengen Sözleşmesi'nin 96. maddesinde olduğu gibi, üçüncü devlet vatandaşları hakkında girişin reddine ilişkin uyarıların dayanağını oluşturan ulusal kararların kişinin kararı veren üye devlet ülkesinde bulunmasının "kamu düzeni, kamu güvenliği veya ulusal güvenliğe bir

<sup>438</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 97

<sup>439</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 95

<sup>440</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 95

tehdit” oluşturması nedeniyle alınmış olmasını aramaktadır. Üçüncü devlet vatandaşlarının hangi koşullarda tehdit oluşturacağını açıklayan Schengen Sözleşmesi 96.(2)(a) ve (b). maddesinde geçen düzenlemeler 1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 24.(2)(a) ve (b). maddesinde korunmuştur. Ancak Sözleşme’nin 96. maddesinin (2)(b) düzenlemesinde yer alan üçüncü devlet vatandaşının ağır suçlar işlemiş olduğuna inanılması için ciddi gerekçelerin bulunması veya bu tip suçları üye devletin ülkesinde de işleme niyetinin olduğuna dair “açık delil bulunması” ifadesi yerini, Tüzüğün 24. maddesinin (2)(b) düzenlemesinde böyle bir niyetin bulunmasına dair “açık gösterge” bulunması ifadesine bırakmıştır. Bu ifade üçüncü devlet vatandaşları hakkında Sisteme uyarı işlemenin çıtasını çok düşürdüğü ve çok muğlak olduğu için eleştirilmektedir<sup>441</sup>.

Avrupa Komisyonu Schengen Sözleşmesi’nin 96. maddesinin üye devletler arasındaki geniş uygulama farklılığını gidermek için SIS(II)’ye girişin reddine ilişkin uyarı işlenmesine dair şartların üye devletler arasında bir eşgüdümlü getirecek şekilde düzenlenmesine dair öneri getirmiş olmasına karşın, Tüzüğün 24. maddesi SIS(II)’de üçüncü devlet vatandaşları hakkında uyarı işlenmesine ilişkin “kamu düzeni, kamu güvenliği veya ulusal güvenliğe bir tehdit” oluşturma kriterlerini, Schengen Sözleşmesi 96. maddesinde düzenlendiği gibi koruduğu görülmektedir<sup>442</sup>. SIS(II) bu hali ile üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin uyarılar için tüm üye devletlerde geçerli olacak ortak şartlar veya kriterler ortaya koymadığı, mevcut şartların ise son derece muğlak olduğu gerekçesi ile eleştirilmektedir<sup>443</sup>.

Tüzüğün 25. maddesine göre, Birlik vatandaşları ile aile bireylerinin serbest dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin 2004/38/AT sayılı Yönerge kapsamına giren bir üçüncü devlet vatandaşı hakkında uyarı SIS(II)’ye, bu Yönergede yer alan düzenlemelere uygun olarak işlenecektir. Söz konusu bu kişiler hakkında yapılan aramanın sonucunda “hit” yapılması halinde uyarıyı yürürlüğe koyacak üye devletin derhal yapılacak işlem hakkında uyarıyı yayınlayan üye devlete danışması gerekmektedir<sup>444</sup>. Hakkında uyarı işlenen üçüncü devlet vatandaşının Birlik

<sup>441</sup> “Criteria for Schengen Alerts under the SIS II Regulation”, Memorandum by JUSTICE, 29 November 2006, Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf. 137

<sup>442</sup> “The Criteria for Listing Persons to be Refused Entry”, Memorandum by Jonathan Faull, Director General, Justice, Freedom and Security European Commission, 28 November 2006, Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf. 86

<sup>443</sup> “Key Observation”, Memorandum by JUSTICE, 29 November 2006, Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf. 133; Parkin, “The Lifting of the...”, syf. 35

<sup>444</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 25(2)

vatandaşlığına geçmesi halinde ise, uyarıyı yayınlayan üye devlet bundan haberdar olduktan sonra en kısa süre içinde uyarıyı sistemden silmesi gerekmektedir<sup>445</sup>. Üye devletlerin bu silme yükümlülüğü, sonradan Birlik vatandaşının aile bireyi olan üçüncü devlet vatandaşları için getirilmediği görülmektedir<sup>446</sup>.

### **(ii) Diğer Uyarılar**

Schengen Sözleşmesi'nin suçluların iadesi amacıyla yakalanmasına ilişkin 95. maddesine karşılık gelen ve 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın 26-31. maddeleri arasında düzenlenen Avrupa Tutuklama Müzekkeresine dayanarak teslim veya iade amacıyla yakalanması istenen kişiler hakkında işlenen uyarılar; Schengen Sözleşmesi'nin 97. maddesine karşılık gelen ve 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın 32. ve 33. maddelerinde düzenlenen kayıp kişilere ilişkin uyarılar; Schengen Sözleşmesi'nin 98. maddesine karşılık gelen ve 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın 34. ve 35. maddelerinde düzenlenen bir yargı prosedüründe yardımcı olması için aranan kişilere ilişkin uyarıların içeriği olduğu gibi korunmuştur.

Schengen Sözleşmesi 99. maddesine karşılık gelen ve 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın 36. ve 37. maddelerinde düzenlenen gizli denetim ve özel denetim için hakkında veri işlenecek kişiler ve taşıtlara tekne, uçak ve konteynırlar eklenmiştir. Aynı şekilde Schengen Sözleşmesi 100. maddesine karşılık gelen ve 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın 38. ve 39. maddelerinde düzenlenen hakkında uyarı işlenecek el koyulan veya delil amaçlı nesnelere, tekne ve uçaklar; çalınmış, yanlış zimmetlenmiş, kayıp olmuş veya geçersiz taşıt ruhsatları ve plaka numaraları ile çekler, kredi kartları, tahviller, hisse senetleri eklenmiştir.

### **(c) Uyarılar Arası Bağlantı**

SIS(II) üye devletlerin sisteme işlenmiş bir veya daha fazla uyarı arasında açık bir operasyonel ihtiyaç bulunması halinde bağlantı kurmalarına izin vermektedir<sup>447</sup>. Örneğin, içinde kaçırılmış bir çocuğun olduğu düşünülen çalıntı bir arabaya ilişkin uyarı kayıp çocuğa ilişkin uyarıya bağlanacaktır. Arabanın durdurulup aranması halinde SIS(II)'ye başvuran yetkili kayıp çocuğa dair bir bağlantı olduğundan

<sup>445</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 30

<sup>446</sup> Bu durumun 2004/38/AT Yönergesi'ne aykırılık oluşturacağına ilişkin daha ayrıntılı açıklama için bkz. Brouwer, "Digital Borders...", syf. 98

<sup>447</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 37(1)(4); Council Decision 2007/533/JHA, Madde 52(1)(4)

haberdar olmuş olacak ve daha ileri düzeyde soruşturma yapılması sağlanacaktır<sup>448</sup>. Bununla birlikte yetkililerin erişim hakkına sahip olmadıkları uyarı kategorilerinde yer alan bağlantılı uyarılara erişim hakları yoktur<sup>449</sup>. Örneğin, çalıntı bir araç ile ilgili bir uyarı, bir üçüncü devlet vatandaşının girişinin reddine ilişkin uyarıya bağlanmış ise İngiliz yetkililer SIS(II)'de sadece çalıntı araca ilişkin uyarıyı göreceklerdir ama girişinin reddine ilişkin uyarı ile olan bağlantıyı göremeyeceklerdir çünkü İngiltere AB sınır denetimine ilişkin politikasından imtina etmektedir ve SIS(II)'nin sınır denetimi kapsamında olan hizmetlerine erişim hakkı yoktur<sup>450</sup>.

#### (d) Veri İşleme ve Erişim Hakkı

SIS'de olduğu gibi SIS(II) için de sadece düzenlemelerde öngörülen veriler ulusal hukukta yetkilendirilmiş merciler tarafından sisteme işlenebilir veya sistemden kopyalanabilir ve sadece işlendikleri amaç için kullanılabilirler<sup>451</sup>. Sistemde bir uyarıyı hangi üye devlet yayınlamış ise, o uyarıya ilişkin verilerde ekleme veya değişiklik yapma, silme, düzeltme ve güncelleme yetkisi yine uyarıyı işleyen üye devlete aittir<sup>452</sup>. Uyarı yayınlayan üye devletin uyarıya ilişkin verilerin doğru ve güncel olmasına ilişkin sorumluluğu SIS(II) için de devam etmektedir.

1987/2006/AT sayılı Tüzüğün 35. maddesi SIS(II)'ye yeni bir uyarı girildiğinde aynı kimlik tanımlama unsurları taşıyan bir başka kişinin önceden sisteme işlenmiş olması halinde SIRENE ofisinin uyarıyı yayınlamış olan üye devletten kişilerin aynı olup olmadığını açığa kavuşturmasını talep etmesini düzenlemektedir. Eğer kişi Sistem'e önceden işlenmiş ise, üye devletler kendi aralarında anlaşacaklardır. İşlenmemiş ise, SIRENE ofisi uyarının herhangi bir kimlik karışıklığına neden olmayacak şekilde gerekli unsurların eklenerek yayınlanmasına onay verecektir.

SIS(II)'e doğrudan erişim ile sistemde yer alan verileri arama veya kopyalama hakkı Schengen Sözleşmesi 101. maddesinde olduğu gibi öncelikle sınır denetimleri, kolluk ve gümrük denetimlerinden sorumlu merciler, üye devletlerin ülkesinde

<sup>448</sup> “*The Provision on Allowing Interlinking of Alerts*”, Memorandum by Joan Ryan, MP, Parliamentary Under-Secretary for nationality, citizenship and immigration, the Home Office, 29 November 2006; Schengen Information System II (SIS II), House of Lords, syf. 118

<sup>449</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 37(3); Council Decision 2007/533/JHA, Madde 52(3)

<sup>450</sup> “*The Provision on...*”, syf. 118

<sup>451</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 31; Council Decision 2007/533/JHA, Madde 46

<sup>452</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 34 (2)(1); Council Decision 2007/533/JHA, Madde 49(2)(1)

yürütülen diğer polisiye ve gümrük denetimlerini yapmakla yetkili merciler ile bu denetimler arası eşgüdüm sağlayan makamlara tanınmıştır<sup>453</sup>. Ceza kovuşturmalarında kamu yargılamasının başlatılmasından ve suç isnadından önce adli soruşturmada sorumlu olanlar da dahil olmak üzere ulusal adli makamlar SIS(II)'ye doğrudan erişim sağlamaktadır. Vize ve ikametgâh izni başvurularını incelemekten ve vize vermekten sorumlu merciler<sup>454</sup>, taşıt kayıt işlemlerini yapmakla yetkili merciler ile SIS'de olduğu gibi, Europol ve Eurojust görevleri kapsamında SIS(II)'e erişim ve arama yapma yetkisine sahiptir<sup>455</sup>. 1987/2006/AT sayılı Tüzüğün, Schengen Sözleşmesi'nden bir farkı, polisiye ve gümrük denetimlerini yapmakla yetkili ulusal merciler arası eşgüdüm sağlayan makamlara açıkça SIS(II)'ye erişim hakkı vermiş olmasıdır. Ancak hangi ulusal makamların eşgüdüm sağlayan makam olarak kabul edileceği hakkında bir açıklık yoktur<sup>456</sup>.

#### (e) Verilerin Korunması ve Güvenliği

SIS(II)'nin tek ve bütün bir veri koruma rejimi getirdiğini söylemek mümkün değildir. 1987/2006/AT sayılı Tüzük ile 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nda yer alan düzenlemelere ek olarak AB'nin konu ile ilgili diğer düzenlemelerine atıf yapıldığı görülmektedir. Ancak Tüzük ve Karar farklı atıflar içermektedir. 1987/2006 sayılı Tüzük 95/46/AT sayılı Veri Koruma Yönergesi düzenlemelerine gönderme yaparken, 2007/533/Aİ sayılı Karar giriş kısmında AB Temel Haklar Şartı'nda düzenlenen temel hakların göz önünde tutulacağına dair yaptığı açıklama ile birlikte Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesinde Bireylerin Korunması Sözleşmesi'ne atıf yapmaktadır<sup>457</sup>. 2007/533/Aİ sayılı Konsey Kararı'nın Sözleşme'ye yaptığı bu atfın 1987/2006/AT sayılı Tüzük'de bir karşılığı yoktur. Bu şekilde farklı AB düzenlemelerine atıf yapılmasının başlıca nedeni SIS(II)'nin yasal düzenlemelerinin hazırlandıkları dönemde AB'nin üç sütunlu yapısına uyum sağlayacak şekilde tasarlanmış olmalarıdır. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmiş olmasıyla, bu alanda daha bütüncül düzenlemeler çıkarılması beklenmektedir.

Üye devletlerin Sistem'e işledikleri verilerin doğruluğu, güncelliği ve yasallığı hakkında öz-denetim sorumluluğu SIS(II) için de devam etmektedir. Üye devletlerin

<sup>453</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 27(1)(a)(b)

<sup>454</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 27; Council Decision 2007/533/JHA, Madde 40

<sup>455</sup> Council Decision 2007/533/JHA, Madde 41,42

<sup>456</sup> Brouwer, "Digital Borders...", syf. 100

<sup>457</sup> Council Decision 2007/533/JHA, parag.(33)

veri güvenliği ve gizliliğini sağlamaları için, bir güvenlik planı içerecek şekilde, SIS'de öngörülenlere benzer önlemler almaları aranmaktadır. SIS(II)'yi düzenleyen hukuk belgelerinde sayılan önlemlerin Schengen Sözleşmesi 118(1). maddesinde sayılanlardan sayıca daha fazla, daha detaylı ve açık olduğu görülmektedir. Buna göre üye devletlerin;

- a) verilerin fiziksel olarak, kritik alt yapının korunması için acil durum planı da içerecek şekilde korunması (verilerin korunması),
- b) kişisel veriler için kullanılan veri işleme ortamına yetkisiz kişilerin girişinin engellenmesi (ortam erişim denetimi),
- c) veri ortamında yetkisiz veri okunması, kopyalanması, değiştirilmesi veya bilgi çıkarılmasının önlenmesi (veri ortamı denetimi),
- d) yetkisiz veri işlenmesi ve incelemesinin, kişisel verilerin değiştirilme veya silinmesinin engellemesi (saklama denetimi),
- e) veri iletişim araç ve gereçlerini kullanarak yetkisiz kişiler tarafından otomasyon uygulanan veri işleme sistemlerinin engellenmesi (kullanıcı denetimi),
- f) otomasyon uygulanan veri işleme sistemlerine sadece özel kullanıcı kimlikleri ve gizli erişim modelleri ile yetkilendirilmiş kişilerin yine yetkileri çerçevesinde giriş yapmalarının teminat altına alınması (veri erişim denetimi),
- g) SIS(II)'ye veya veri işleme ortamına erişim hakkına sahip tüm mercilerin, sisteme erişim, giriş, güncelleme yapma, silme, arama yapma ile yetkilendirilmiş kişilerin işlev ve sorumlulukları gösteren profiller oluşturulması ve ulusal danışma mercilerinin kullanımına sunulmasını sağlanması (personel profilleri),
- h) veri iletişim donatımı ile hangi birimlere kişisel verilerin aktarılacağına saptanmasının ve doğrulanmasının sağlanması (iletişim denetimi),
- i) otomasyon uygulanan veri işleme sistemlerine hangi kişisel verinin, ne zaman, kimin tarafından ve hangi amaç ile girildiğinin saptanması ve doğrulanmasının sağlanması (girdi denetimi),
- j) özellikle şifreleme teknikleri ile veri ortamının taşınması veya kişisel verilerin aktarılması sırasında yetkisiz olarak kişisel verilerin okunması, kopyalanması, değiştirilmesi veya silinmesini engellenmesi (aktarım denetimi),

- k) bu düzenlemeler çerçevesinde yer alan güvenlik önlemlerinin etkinliğinin izlenmesine ve iç-izleme yapılması ve 1987/2006/AT sayılı Tüzük ve 2007/533/Aİ sayılı Karara uyulması için gerekli örgütsel düzenlemelerin getirilmesi (öz-denetim),

hakkında gerekli önlemleri almaları beklenmektedir<sup>458</sup>. Ayrıca veri gizliliğinin sağlanması için tüm üye devletlerin ulusal hukukları uyarınca meslek sırrı veya buna benzer sır tutma yükümlülüklerini SIS(II) verileri ve tamamlayıcı bilgileri ile çalışan bütün kişi ve birimlere uygulamaları beklenmektedir. Bu kurallar görevleri sona ermiş kişiler ve kapatılmış birimler için de geçerli olacaktır<sup>459</sup>.

SIS(II)'de saklanan verilerin korunması ve güvenliği kapsamında üye devletlerin bir diğer yükümlülüğü, CS-SIS üzerinden yapılan tüm kişisel verilere erişim ve veri alışverişinin N.SIS(II)'lerinde kayıt altına almalarıdır. Ulusal düzeyde tutulan bu kayıtların amacı sistemde yapılan aramaların ve veri işleminin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi, öz-izleme ve N.SIS(II) doğru işletiminin sağlanmasıdır<sup>460</sup>. Bu kayıtların en erken bir yıl, en geç 3 yıl içinde silinmesi öngörülmüştür<sup>461</sup>.

SIS(II)'de işlenen verilerin üçüncü devletlere ve uluslararası örgütlere transfer edilmesi veya kullanımlarına sunulması ise açıkça yasaklanmaktadır<sup>462</sup>. Bununla birlikte Europol ve Eurojust'ın kendi görev alanları içinde SIS(II)'ye erişim hakları vardır, uyarıyı işlemiş olan üye devletin rıza göstermesi halinde bu birimlerin üçüncü devletler ve uluslararası örgütler ile SIS(II)'den sağladıkları verileri paylaşmalarına izin verilmektedir<sup>463</sup>.

SIS (II)'de yer alan uyarıların işleme amaçları gerçekleşince Sistemden silinmeleri gerekmektedir. Genel bir kural olarak kişiler hakkındaki uyarılar 3 yıllık sürenin sonunda, gizli ve özel denetim amacıyla nesnelere hakkında işlenen uyarılar 5 yıllık sürenin sonunda, el koyma veya bir ceza kovuşturmasında delil olarak kullanılma amacıyla aranan nesnelere ilişkin uyarılar 10 yıllık sürenin sonunda

<sup>458</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 10; Council Decision 2007/533/JHA, Madde 10

<sup>459</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 11

<sup>460</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 12(1)

<sup>461</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 12(4)

<sup>462</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 39; Council Decision 2007/533/JHA, Madde 54

<sup>463</sup> Council Decision 2007/533/JHA, Madde 41(3), 42(2)



otomatik olarak SIS(II)'den silinecektir<sup>464</sup>. Bu düzenleme SIS'in, kişiler hakkında uyarıların, 3 yıl içinde gözden geçirilmesi ve azami 10 yıl tutulmasına ilişkin düzenlemesine göre daha sınırlı ve makul diyebileceğimiz bir tutma süresi öngörmektedir.

SIS(II) ulusal denetim mercilerini korumuş olmakla birlikte Ortak Denetim Mercini kaldırmış, onun yerini Yönetim Mercii almıştır. Yönetim Mercii'nin kişisel verilerin işlenmesine ilişkin faaliyetlerinin denetimini, bağımsız bir AB organı olan "Avrupa Veri Koruma Denetmeni"ne (European Data Protection Supervisor; Le Controleur Européen de la Protection des Données) devretmiştir<sup>465</sup>. Her 4 yılda bir Yönetim Mercii'ni denetleyecek olan Avrupa Veri Koruma Denetmeni, SIS(II)'nin denetimlerini yılda en az iki kere bir araya geleceği ulusal denetim mercileri ile birlikte yürütmesi öngörülmektedir<sup>466</sup>.

#### (f) Kişilerin Başvuru Hakları

SIS'de olduğu gibi SIS(II)'de herkese haklarında işlenmiş verilere erişim ile verilerin düzeltilmesini ve hukuka aykırı saklanan verilerin silinmesini talep etme hakkı tanınmaktadır. Haklarında işlenmiş verilere erişim talebinde bulunanlar, ulusal hukukun izin vermesi halinde derhal veya her şart altında 60 gün geçmeden; düzeltme veya silme talebinde bulunanlar derhal veya her şart altında 3 ay geçmeden bilgilendirileceklerdir<sup>467</sup>.

1987/2006/AT sayılı Tüzüğü'nün 42. maddesi üçüncü devlet vatandaşlarının için açıkça "bilgi edinme hakkı"nı düzenlemektedir<sup>468</sup>. Veri Koruma Yönergesi'nin 10. ve 11. maddelerine atıf yapan Tüzüğü'nün 42. maddesi, haklarında uyarı yayınlanmış üçüncü devlet vatandaşlarının uyarıya dayanak olan ulusal kararın bir kopyası ile birlikte yazılı olarak bilgilendirilmesini öngörmektedir. Uygulamada pek çok üçüncü devlet vatandaşı haklarında uyarı yayınlandığından haberdar olmadığı veya haberdar

<sup>464</sup> Council Decision 2007/533/JHA, parag.(13)

<sup>465</sup> 2001 yılında kurulan AB Veri Koruma Denetmeni'nin yasal dayanağını Topluluk kurumları ve organları tarafından işlenen kişisel veriler konusunda bireylerin korunması ve bu tip verilerin serbest dolaşımına ilişkin 45/2001/AT sayılı Tüzük oluşturmaktadır.

<sup>466</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 45,46

<sup>467</sup> Regulation (EC) No 1987/2006, Madde 41(1)(5)(6)(7); Council Decision 2007/533/JHA, Madde 59(1)(5)(6)(7)

<sup>468</sup> Üçüncü devlet vatandaşları 95/46/AT sayılı Veri Koruma Yönergesi 10 ve 11. maddelerinde öngörüldüğü şekilde yazılı olarak bilgilendirileceklerdir.

olduğunda hukuki yollara başvurmakta çok geç kalındığı için SIS(II) ile gelen bu düzenleme önemli bir yeniliktir<sup>469</sup>.

Bununla birlikte 42(2). maddesinde hakkın istisnaları oldukça detaylı olarak sayılmaktadır. Öncelikle kişisel verilerin ilgili üçüncü devlet vatandaşından sağlanmamış olması ve bilginin kendi koşulları içinde verilmesinin mümkün olmaması veya çok orantısız bir çaba gerektirmesi; ikinci olarak, ilgili üçüncü devlet vatandaşının zaten bilgiye sahip olması; üçüncü olarak özellikle ulusal güvenlik, ulusal savunma, kamu güvenliği ile suçların engellenmesi, ortaya çıkarılması, soruşturulması ve yargılanması kapsamında ulusal hukukun bilgilendirilme hakkını kısıtlanmış olması halinde üçüncü devlet vatandaşına bilgi verilmemesi öngörülmektedir. Bilhassa Sistem'e uyarı işleme dayanağı olan ulusal güvenlik, ulusal savunma, kamu güvenliği gerekçesi ile üçüncü devlet vatandaşlarına bilgi verilmemesi, SIS(II)'de yer alan uyarılara ilişkin bilgi edinme hakkının hayata geçemeyebileceğinin işaretidir.

1987/2006/AT sayılı Tüzüğü'nün 43(1). maddesi, Schengen Sözleşmesi'nin 111. maddesinde düzenlendiği şekilde, hakkında uyarı işlenmiş olan herkesin mahkemeler veya herhangi bir üye devletin hukukuna göre yetkili merci nezdinde uyarı ile ilgili bilgiye erişme, bilgi edinme, bilginin düzeltilmesini veya silinmesini isteme veya tazminat talep etme hakkını korumaktadır<sup>470</sup>.

#### **D) Avrupa Dış Sınırlar Birimi (FRONTEX)**

Avrupa Dış Sınırlar Birimi (European External Borders Agency; (FRONTEX))<sup>471</sup> AB dış sınırlarının korunması ve güvenliğin sağlanması için kurulmuş bir uzmanlık birimidir. Bilindiği üzere Birlik sınırları içinde kişilerin serbest dolaşımının hayata geçmesi dış sınır denetimlerinin Avrupa çapında

<sup>469</sup> Evelien Brouwer, "The Other Side of the Moon, The Schengen Information System and Human Rights: A Task for National Courts", CEPS Working Document, No.288/April 2008, syf. 4

<sup>470</sup> Council Decision 2007/533/JHA, Madde 59(1)

<sup>471</sup> "FRONTEX" akronimi, Fransızca'da "dış sınırlar" anlamına gelen "**Frontières extérieures**" kelimelerinden oluşturulmuştur. Birimin tam adı İngilizce, "European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States"; Fransızca, "Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures" olarak geçmektedir. Türkçe karşılığını, "Üye Devletlerin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimine İlişkin Avrupa Birimi" olarak ifade edebileceğimiz Birim, AB resmi belgelerinde genel olarak FRONTEX olarak geçmektedir. Türkçe'de "European External Borders Agency" ifadesine karşılık olarak, "Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi"; "Avrupa Dış Sınırlar Ajansı" veya "AB Sınır Koruma Ajansı" adları da geçmektedir. Bu çalışmada, AB resmi belgelerinde olduğu gibi, "FRONTEX" akronimi kullanılacaktır.

geniştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bunu sağlamak amacıyla üye devletler sınır yönetiminde işbirliklerine gitmişlerdir. FRONTEX'in kuruluş amacı, üye devletlerarası bu alanda yapılan işbirliklerinde eşgüdüm sağlamak, dış sınırların yönetimine ilişkin çıkarılan AB düzenlemelerinin hayata geçmesini kolaylaştırmaktır.

### 1) Yasal Dayanağı ve Yönetimi

Yasal dayanağını AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 77. maddesinden alan (eski AT Antlaşması madde 62) FRONTEX, 26 Ekim 2004 tarihli 2007/2004/AT sayılı Konsey Tüzüğü (FRONTEX Tüzüğü)<sup>472</sup> ile kurulmuştur. Tam olarak hizmet vermeye 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan birimin genel merkezi Polonya'nın başkenti Varşova'da bulunmaktadır<sup>473</sup>.

FRONTEX Tüzüğü'nün 15. maddesinde bir Topluluk (AB) organı olan tanımlanan FRONTEX özerktir, hukuki kişiliği ile kendisine ait bütçesi vardır, kendi çalışanlarına sahiptir ve teknik konularda bağımsızdır<sup>474</sup>. Her üye devletten gelen birer temsilci ile Komisyon'dan gelen iki temsilciden oluşan Yürütme Kurulu'na (Management Board;le conseil d'administration) yönetilmektedir<sup>475</sup>. Kurulda her üye devletin bir oy hakkı vardır (hâlihazırda 27 oy) ve kararlar salt çoğunlukla alınmaktadır<sup>476</sup>. FRONTEX, Yürütme Kurulu tarafından 5 yıllığına atanan bir Yürütme Başkanı (Executive Director;directeur exécutif) tarafından temsil edilir<sup>477</sup>.

<sup>472</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union; OJ L 349/1, (25.11.2004); Règlement (CE) N 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'un Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L.349/1, (25.11.2004)

<sup>473</sup> Genel merkez olarak Varşova'nın seçilmiş olması hem şehrin coğrafi konumu hem de yakın tarih açısından anlamlıdır. Keza soğuk savaş döneminde sınırları kişilerin geçişine izin vermeyecek şekilde düzenlenen Polonya bugün Estonya, Litvanya, Slovakya, Macaristan ve Slovenya ile birlikte Finlandiya, Almanya, Avusturya ve İtalya'nın yerine AB'nin doğu sınırlarına muhafızlık etmektedir. Bkz. "FRONTEX: the EU external borders agency", Report with evidence, 9th Report of Session 2007-2008, European Union Committee, House of Lords, syf.12,13

<sup>474</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 15,17

<sup>475</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 20

<sup>476</sup> İngiltere ve İrlanda Yönetim Kurulu'na katılabilirler ancak oy kullanma hakları yoktur. Norveç, İzlanda ve İsviçre Yönetim Kurulu'nda temsil edilmekle birlikte sınırlı bir oy kullanma hakkına sahiptirler. Bkz. Julio Vijande, "FRONTEX: Cooperation with countries outside of the EU", Migration II Project, 24 February 2010 <http://www.euromed-migration.eu/e1152/e3411/e3427/e3469/e3474/presentRelexM2S21feb2325rome2010.pdf>

<sup>477</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 20,26(4)(5)

Görevini yerine getirirken tamamen bağımsız olan Başkan hiçbir hükümet veya kurumun talimatı altında değildir<sup>478</sup>.

## 2) Faaliyet Gösterdiği Coğrafi Alan

FRONTEX'in faaliyet gösterdiği coğrafi alan AB'nin kişilerin ortak dış sınır geçişlerine ilişkin düzenlemelerinin uygulandığı üye devletlerin kara ve deniz sınırları ile hava ve deniz limanları olarak tanımlanmaktadır (madde 1(4))<sup>479</sup>. AB'nin ortak sınır politikalarından imtina eden İngiltere ve İrlanda FRONTEX işbirliğine dahil değildir. İngiltere FRONTEX'e katılmak istemiştir ancak Adalet Divanı'nın bu katılma talebinin aleyhinde karar alması üzerine, Schengen işbirliğine tam olarak katılmadan FRONTEX'de etkin olması mümkün görülmemektedir<sup>480</sup>.

FRONTEX'in görev yaptığı kara alanı bütün AB üyesi devletlerin ülkelerini kapsamadığı gibi, Schengen'e taraf tüm üye devletleri de kapsamamaktadır. Norveç Schengen'e üye olmasına karşın Norveç-Rusya sınırı FRONTEX'in görev yaptığı kara alanının dışındadır. Diğer yanda, henüz Schengen'e dahil olmayan Romanya ve Bulgaristan'ın dış sınırları FRONTEX'in görev alanı içinde yer almaktadır.

## 3) Görevleri

Yukarıda ifade edildiği gibi, FRONTEX'in temel kuruluş nedeni AB çapında etkin bir sınır yönetiminin geliştirilmesidir. Ancak dış sınır denetimlerine ilişkin sorumluluğun öncelikle üye devletlere ait olduğunun altını çizmek gerekir. FRONTEX bu sorumluluğu üye devletlerin üzerinden almamıştır. Coğrafi konumu ne olursa olsun üye devletler dış sınır denetim ve gözetiminin sağlanmasına çok önem vermektedir ve bu nedenle devletlerarası dayanışmaya ihtiyaç duyulmuştur<sup>481</sup>. FRONTEX'den beklenen üye devletlerarasında işbirliğini desteklemesi ve geliştirilmesi, Komisyon'a ve üye devletlere gerekli teknik destek ile uzmanlık sağlamasıdır. FRONTEX Tüzüğü'nün 2(1). maddesi bu bağlamda altı ana görev düzenlemektedir. Bunlar;

<sup>478</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 25

<sup>479</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 1(4)

<sup>480</sup> "FRONTEX: the EU external...", Report with evidence, parag. 60

<sup>481</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004, parag.(5)

- (a) dış sınır yönetiminde üye devletler arasında operasyonel işbirliğinde eşgüdüm sağlamak,
- (b) ulusal sınır muhafızlarının eğitiminde, ortak eğitim standartları oluşturmak dahil, üye devletlere yardımcı olmak<sup>482</sup>,
- (c) risk analizleri yapmak,
- (d) dış sınır denetim ve gözetimine ilişkin sürdürülen araştırmaların gelişimini takip etmek,
- (e) dış sınırlarda daha fazla teknik ve operasyonel yardıma ihtiyaç duyulan hallerde üye devletlere yardım etmek,
- (f) üye devletlere ortak geri kabul operasyonlarında gerekli desteği sağlamaktır.

Kendi içinde dört üniteden oluşan FRONTEX'in üç ünitesi; hava, kara ve denizde yürütülen ortak operasyonlar ile ilgilenmekte, bir ünitesi üye devletlerin ülkesinde kaçak bulunan kişilerin AB ile üçüncü devletler arasında yapılan geri kabul anlaşmaları uyarınca bu ülkelere gönderilmesi için yapılan operasyonlarında yardımcı olmaktadır<sup>483</sup>. Ortak operasyonlar AB dış sınırlarında denetim ve gözetim yapılması amacıyla, sonunda FRONTEX'in işbirliği ile birlikte olacak şekilde, en az iki üye devlet tarafından yürütülen operasyonel faaliyetlere ilişkindir<sup>484</sup>. Geri kabul operasyonlarında üye devletlere sağlanan destek; bir iletişim noktası ağı oluşturulması, mevcut kaynaklar ile alt-yapıya dair belgelerin veya özel tavsiyeler ve kılavuz ilkelerin kaydının tutulmasından ibarettir<sup>485</sup>.

FRONTEX'in yürüttüğü ortak operasyonlar, diğer tüm faaliyetlerinde olduğu gibi, risk analizlerine dayanır. Herhangi bir eyleme geçmeden önce olası tehditlerin değerlendirildiği, zayıf kalan yanların tahlil edildiği ve eylemlerin ne gibi sonuçlar doğuracağını tartıştığı risk analizleri, AB'nin güvenlik durumuna ilişkin genel risk

<sup>482</sup> FRONTEX sınır muhafızlarının eğitiminde ortak standartlar oluşturmak amacıyla 2005 yılında "Sınır Muhafızlarının Eğitimine İlişkin Ad Hoc Merkezi" ni (Ad Hoc Centre for Border Guard Training (ACT); le centre ad hoc pour la formation des gardes) kendi bünyesine katmıştır. Merkez'de sınır muhafızlarına AB düzenlemeleri, iltica (sığınma) konusunda uluslararası düzenlemeler, uluslararası deniz hukuku, bireylerin temel hakları ile sıklıkla karşılaşılan sorunlar hakkında eğitim verilmektedir. Bkz. COM(2008) 67 final, Brussels, 13.2. 2008, syf. 5 (14,15); "Training", FRONTEX, [http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity\\_building\\_division/training/](http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/training/), (18.06.2011)

<sup>483</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 9; "Joint Operations", FRONTEX, [http://www.frontex.europa.eu/structure/operations\\_division/joint\\_operations/](http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/) (19.08.2011)

<sup>484</sup> Helene Jorry, "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?", CEPS, Research Paper No.6, March 2007, syf. 13

<sup>485</sup> Jorry, syf. 18

değerlendirmeleri, üye devletlerin talebi üzerine belli olay için yapılmış risk değerlendirmeleri, belli meselelere ilişkin bültenler ve operasyonel faaliyetlerin risk değerlendirmelerine destek raporları olarak hazırlanır<sup>486</sup>.

Genel olarak bir ortak operasyonun başlatılması; (1) FRONTEX'in risk analizlerinin ortaya koyduğu olgulara dayanarak bizzat kendisinin operasyon önerisi getirmesi, (2) bir üye devletin ortak operasyon veya pilot proje önerisi getirmesi veya (3) özel bir durum ile karşı karşıya kalan bir üye devletin yardım talebinde bulunmuş olması halinde söz konusu olmaktadır<sup>487</sup>.

Ortak operasyon önerisinin bir üye devlet tarafından getirilmiş olması halinde FRONTEX somut olayı değerlendirir, ilgili üye devletin makamları ile durum hakkında görüşür ve bir operasyon planı hazırlanır. Ortak operasyonlarda eşgüdüm sağlamakla yükümlü birim olarak diğer üye devletlere destek sağlamaları için çağrı yapar ve üye devletlerden gelen cevaba göre yeniden elindeki kaynakları değerlendirir. Operasyona katılan tüm üye devletlerin katkısı ile operasyon planı son halini alır<sup>488</sup>. Plan çerçevesinde uygun bir süre için ilgili üye devlet veya devletlerin yetkili makamlarını desteklemek üzere uzmanlar gönderebilir, gönderdiği uzmanların kaldıkları süre boyunca sınır denetim ve gözetimi için gerekli ekipmanı sağlayabilir<sup>489</sup>.

Ortak operasyonlarda kullanılan teknik ekipmanlar, üye devletlerin talep üzerine veya gönüllü olarak, sınır denetim ve gözetiminde kullandıkları teknik ekipmanları geçici bir süre için FRONTEX aracılığı ile ihtiyaç halinde olan üye devletin kullanımına sunmaları ile sağlanmaktadır. Üye devletler, diğer üye devletlerin kullanımına sunacakları teknik ekipmanların bir listesini FRONTEX'e bildirirler<sup>490</sup>. FRONTEX bu ekipmanların merkezi bir envanterini tutar, bir ihtiyaç ve risk analizi yaptıktan sonra gerekli olanları talepte bulunan üye devlete teslim eder. Böylece sınır operasyonlarında kullanılacak gemi, uçak gibi ekipmanlar için bir havuz oluşturulmuş olmaktadır. Üye devletlerarası ekipman desteğini kolaylaştırmak

<sup>486</sup> Otwin Marenin, "Challenges for Integrated Border Management in the European Union", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, No17, 2010, Syf. 100  
<sup>487</sup> "Joint Operations", FRONTEX,

[http://www.frontex.europa.eu/structure/operations\\_division/joint\\_operations/\(19.08.2011\);](http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/(19.08.2011);) Council Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 3(1)

<sup>488</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 3(1)

<sup>489</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 8

<sup>490</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 7

için 2006 yılında “Mevcut Teknik Ekipmanların Merkezi Kayıtları” (Central Record of Available Technical Equipment (CRATE); inventaire central des équipements techniques disponibles) adı altında bir veritabanı oluşturulmuştur. Üye devletlerin sınır denetim ve gözetimlerinde kullanılmak üzere ortak kullanıma sunacakları ekipmanları içeren CRATE’nin öncelikle üye devletler arasında ikili düzeyde kullanılması amaçlanmaktadır ama ortak operasyonlarda kullanılacak ekipmanların envanterini de sağlamaktadır<sup>491</sup>.

2006 yılında İspanya’nın talebi ile Kanarya Adaları’nda “*Hera*” adıyla başlatılan ortak operasyon; Malta’nın talebi ile Akdeniz’de “*Nautilus*”; Yunanistan’ın talebi ile Ege Deniz’inde başlatılan ve Türkiye’nin de katıldığı “*Poseidon*”; 2011 yılının Şubat ayında kuzey Akdeniz coğrafyasında gelişen siyasi karışıklık nedeniyle yaşanan göç akınına yönetmek üzere İtalya’nın talebi ile başlatılan “*Hermes 2011*” FRONTEX’in yönettiği ortak operasyonlardan bazılarıdır.

#### 4) Acil Sınır Müdahale Ekipleri (RABIT’ler)

Acil Sınır Müdahale Ekipleri (Rapid Border Intervention Teams (RABIT); des équipes d’intervention rapide aux frontières<sup>492</sup>) 11 Haziran 2007 tarihli 863/2007/AT sayılı Tüzük (RABIT Tüzüğü)<sup>493</sup> ile FRONTEX Tüzüğü’nde yapılan değişiklik uyarınca, çok sayıda üçüncü devlet vatandaşının bir üye devletin ülkesine kaçak yollardan girmeye çalışması halinde teknik ve operasyonel destek sağlamak üzere oluşturulmuş ekiplerdir. Diğer üye devletlerin sınır muhafızlarından oluşan bu ekipler RABIT Tüzüğü’nün 1. maddesi uyarınca “acil ve olağandışı bir göç baskısı”na maruz kalan üye devletin sınır muhafızlarına geçici bir süre için yardım

<sup>491</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM(2008) 67 final, Brussels, 13.2. 2008, syf. 3,4

<sup>492</sup> RABIT’in Türkçe karşılığı “*AB Hızlı Sınır Müdahale Timi*” olarak da geçmektedir. Bkz; Zeynep Özler, “*Türkiye –AB Geri Kabul Anlaşması Müzakerelerinde Son Durum ve AB Sınır Gücünün Türk-Yunan Sınırında Konuşlandırılması*”, İKV Değerlendirme Notu, Sayı 26, Kasım 2010, syf.1. Bu çalışmada “Acil Sınır Müdahale Ekipleri” ifadesi, RABIT akroniminin İngilizce ve Fransızca karşılığının yanında faaliyetlerinin de göz önünde tutulması ile tercih edilmiştir.

<sup>493</sup> Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers (OJ.L.199/30, 31.7.2007); Règlement (CE) N 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d’équipes d’intervention rapide frontières et modifiant le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait a ce mécanisme et définissent le taches et compétence des agent invités.

sağlamaktadır<sup>494</sup>. RABIT'ler ilk kez Yunanistan'ın talebi üzerine 2 Kasım 2010'de Türkiye-Yunanistan sınırında konuşlandırılmıştır. 4 aylık bir görev süresinin ardından burada yürütülen operasyon 2 Mart 2011'de sona ermiştir<sup>495</sup>.

Acil ve olağandışı göç baskısı tam olarak tanımlanmamış olmakla birlikte, her şart altında önceden hakkında uyarı yapılmamış olağandışı durumları kapsayacağı ifade edilmektedir<sup>496</sup>. Bu nedene dayanarak acil yardıma ihtiyaç duyan bir üye devlet FRONTEX'e talepte bulunacak, yapılan bu talep üzerine RABIT'ler FRONTEX tarafından konuşlandırılacaktır<sup>497</sup>.

RABIT Tüzüğü'nün giriş kısmının 6. paragrafında ifade edildiği şekilde RABIT'lerin kurulma amacı, üye devletlerarası dayanışma ve karşılıklı yardımlaşmanın artmasına destek sağlamaktır<sup>498</sup>. FRONTEX'in yürüttüğü diğer ortak operasyonlardan farklı olarak RABIT'ler risk analizlerine dayanmamakta, sadece beklenmeyen göç baskısı ile başa çıkmayı amaçlamaktadır. Ortak operasyonlardan bir diğer farkı üye devletlerin RABIT operasyonlarına katılımının zorunlu olmasıdır. Bir anlamda üye devletler için bu operasyonlar bir "zorunlu dayanışma" oluşturmaktadır<sup>499</sup>. RABIT Tüzüğü'nün 4(3). maddesi üye devletlerin kendi ulusal görevlerini yerine getirmelerini engelleyecek istisnai durumlar ile karşılaşmadıkça, FRONTEX'den gelen talebi karşılayacak sınır muhafızlarını konuşlandırmak zorunda olduklarını ifade etmektedir.

RABIT'lerde görevli sınır muhafızları, Schengen Sınırlar Kodu'nda düzenlenen tüm görevleri yerine getirmek ve Kod'da kendilerine verilen tüm yetkileri kullanmakla yetkilidir ama yetkilerini buldukları üye devletin sınır muhafızlarının talimatları altında kullanırlar. Tüm sınır muhafızları için öngörüldüğü gibi, görevlerini yerine getirirken eylemlerinin insan onuruna saygılı ve güttüğü

<sup>494</sup> Regulation (EC) No 863/2007, parag.(6), Madde 1

<sup>495</sup> "RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011", FRONTEX, News Releases, Date: 3.3.2011; RABIT operasyonu, FRONTEX'in yine aynı bu sınırlarda yürüttüğü "Poseidon" ortak operasyonu ile eş zamanlıdır. Yunanistan sınırlarına RABIT'lerin konuşlandırılmasına ilişkin talebini, çabalarına ve FRONTEX ile yürüttüğü işbirliğine karşın sınırlardan hergün çok sayıda insan geçmesinden ötürü karşılaştığı olağandışı baskıya dayandırmıştır. Bkz "Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border", Europa Press Releases, Reference: Memo/11/130, Date: 2.3.2011,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>496</sup> "FRONTEX: the EU external...", Report with evidence, syf. 40

<sup>497</sup> "FRONTEX: the EU external...", Report with evidence, syf.40

<sup>498</sup> Regulation (EC) No 863/2007, parag.(6)

<sup>499</sup> "FRONTEX: the EU external...", Report with evidence, syf.40



amaç ile orantılı olması; kişilere karşı cinsiyet, ırk, etnik köken, din veya inanç, yaş, cinsel tercih ve engelli olmasına göre ayrımcılık içermemesi gerekmektedir<sup>500</sup>.

Ulusal üniformalarının üzerinde taşıdıkları mavi AB amblemi (*insignia*) ile diğer muhafızlardan ayırt edilen RABIT muhafızlarının, ülkesinde buldukları üye devletin hukuk kurallarına uygun olarak silah, mühimmat ve ekipman taşıma yetkileri vardır. Görev sırasında silah kullanmalarına izin verilmektedir. Böylelikle FRONTEX'in sadece üye devletlerarasında eşgüdüm ve danışmanlık desteği sağladığı diğer sınır operasyonlarından ayrılmaktadır. RABIT muhafızlarının silah kullanma yetkisi, kendilerinin veya diğer kişilerin meşru müdafaası söz konusu olmadıkça, devletleri ile ülkesinde buldukları üye devletin izin vermiş olmasına, ülkesinde buldukları üye devletin sınır muhafızlarının mevcut bulunmasına ve silah kullanımının ülkesinde buldukları üye devletin yasalarına uygun olmasına bağlanmıştır<sup>501</sup>.

Üye devletler ülkelerinde konuşlanmış RABIT'lere sınır denetim ve gözetimine ilişkin olarak ulusal ve Avrupa veritabanlarına (SIS, VIS, Eurodac) başvurma yetkisi verebilirler. Bunun için henüz RABIT'ler ülkelerinde konuşlandırılmadan, kullanılmasına izin verecekleri veritabanlarının ilgili birimlerini konu hakkında bilgilendirmeleri gerekmektedir. RABIT'ler sadece kendi görev ve yetki alanlarına ilişkin veriye ulaşabilirler. Veri korumaya ilişkin olarak Birlik hukuku ve ülkesinde buldukları üye devletin ulusal hukuk kurallarına tabidirler. Schengen Sınırlar Kodu 13. maddesi uyarınca gerekli şartları taşımadığı için üçüncü devlet vatandaşları hakkında verilen girişin reddine ilişkin karar alma yetkileri bulunmamaktadır<sup>502</sup>.

## 5) Hukuki Sorumluluk

FRONTEX, birim olarak yerine getirdiği eylem ve işlemler ile çalışanları ve bünyesinde görev yapanların görev sırasındaki eylem ve işlemlerinden sorumludur. FRONTEX Tüzüğü'nün 19. maddesi uyarınca sorumluluk bir sözleşmeden kaynaklanıyorsa, sözleşme için geçerli olan hukuk kuralları uygulanacaktır. Adalet Divanı sözleşmede tahkim merci olarak gösterilmiş ise, tarafların Divanı'nın

<sup>500</sup> Regulation (EC) No 863/2007, Madde 6(1)(3)(2)

<sup>501</sup> Regulation (EC) No 863/2007, Madde 6(4)(5)(7)(6)

<sup>502</sup> Regulation (EC) No 863/2007, Madde 6(8)(9)(10)

yargısına gitme olanakları vardır. Bunun dışında üye devletler FRONTEX departmanlarının veya memurlarının görev sırasında verdikleri zararları ulusal hukukları uyarınca gidermekle yükümlü tutulmuştur. Zararın tazminine dair çıkan uyuşmazlıklarda Adalet Divanı'nın yargı yetkisi bulunmaktadır.

FRONTEX Tüzüğü'nün 10. maddesi, bir başka üye devletin ülkesinde idari yetkilerini kullanan FRONTEX çalışanları ile üye devletlerin uzmanlarını buldukları üye devletin ulusal hukuk kurallarına tabi kılmaktadır. Aynı şekilde, RABIT Tüzüğü'nün 9(1). maddesi RABIT ekiplerini görev ve yetkilerine ilişkin olarak AB hukuku ve ülkesinde buldukları üye devletin ulusal hukukuna tabi kılmıştır. Ancak operasyonlar sırasında verdikleri zarardan kendi devletlerinin ulusal hukuku uyarınca sorumlu tutulacakları öngörülmektedir. Söz konusu zarar büyük bir ihmal veya kasıtlı bir kötü yönetim sonucu oluşmuş ise, ekipleri gönderen üye devlet, ekipleri kabul eden üye devletten, zarar görenlere ödemiş olduğu bedelin herhangi bir bölümünün tazminini isteyebilecektir<sup>503</sup>. RABIT'lerin cezai sorumluluğu ülkesinde buldukları üye devletin sınır muhafızlarına uygulanan ile aynıdır<sup>504</sup>.

Denizde yürütülen operasyonlara ilişkin hukuki sorumluluk, ulusal düzenlemelerden ziyade, uluslararası hukuk belgelerine göre ele alınmaktadır. Bu alanda başvuru temel belgeler; BM Denizler Hukuku Sözleşmesi ile Uluslararası Deniz Arama ve Kurtarma Sözleşmesi'dir. Üye devletler her iki uluslararası sözleşmeye de taraf olabilirler. FRONTEX'in taraf olması söz konusu değildir. Ancak arama ve kurtarma üye devletler için olduğu kadar, FRONTEX için de uluslararası bir yükümlülük oluşturmaktadır<sup>505</sup>.

## 6) Üçüncü Devletler ve Uluslararası Örgütler ile İşbirliği

FRONTEX Tüzüğü 13. ve 14. maddelerinde, Tüzüğün düzenleme alanı içinde FRONTEX'in üçüncü devletlerin yetkili makamları, uluslararası örgütler ve Europol ile işbirliği yapabileceği ifade edilmektedir. Ancak bu gibi işbirliklerinin öncelikle AB'nin dış ilişkiler politikasına ilişkin olduğunu ve FRONTEX politikalarının diğer AB politikalarıyla uyumlu olması gerektiğini ifade etmek gerekir. Bu nedenle Birimin üçüncü devletler ile işbirliği yapmasına ilişkin vekâleti sınırlı tutulmuştur.

<sup>503</sup> Regulation (EC) No 863/2007, Madde 10(1)(2)

<sup>504</sup> Regulation (EC) No 863/2007, Madde 11

<sup>505</sup> "FRONTEX: the EU external ...", Report with evidence, syf.44

Uluslararası örgütler ve üçüncü devletlerin yetkili makamları ile “çalışma düzenlemeleri” (working arrangements; les arrangements de travail) yapmalarına olanak tanınmaktadır<sup>506</sup>. Çalışma düzenlemeleri bir üçüncü devlet veya hükümeti ile herhangi bir ortaklık oluşturulduğu anlamına gelmeyen, düşük seviyeli operasyonel teknik antlaşmalardır. Uygulamada bir üçüncü devletin sınır denetim makamı ile FRONTEX arasında işbirliği kurulmasını sağlayan bu antlaşmalar sadece bilgi ve tecrübe alışverişi ya da meslek içi eğitime ilişkindir<sup>507</sup>. FRONTEX Rusya, Ukrayna, Hırvatistan, Moldova, Gürcistan, Makedonya, Sırbistan, Arnavutluk, Bosna-Hersek, ABD, Karadağ, Belarus, Kanada ve Cape Verde ile çalışma düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Türkiye, Libya, Fas, Senegal, Moritanya, Mısır, Brezilya ve Nijerya ile görüşmeler sürdürülmektedir<sup>508</sup>.

İngiltere ve İrlanda FRONTEX işbirliğine dahil olmamakla birlikte, Tüzüğün 2(1). maddesinde sayılan Birimin altı ana görevini yerine getirilmesi amacıyla bu iki üye devlet ile diğer üye devletler arasında operasyonel işbirliğini kolaylaştırması öngörülmektedir. İngiltere veya İrlanda'nın (veya her iki üye devletin birden) diğer üye devletlerin yürüttüğü ortak geri kabul operasyonlarına katılmaları halinde, FRONTEX bu operasyonları yürütmekten sorumludur<sup>509</sup>. Bir başka ifade ile FRONTEX, İngiltere ve İrlanda ile doğrudan işbirliği yapmamakla birlikte bu iki üye devletin, diğer üye devletler ile FRONTEX Tüzüğü kapsamına giren işbirliklerinde görevi çerçevesinde gerekli yardımı sağlayacaktır.

Yürüttüğü uluslararası işbirliklerinden özellikle risk analizleri için bilgi toplamak anlamında faydalanan FRONTEX<sup>510</sup> Europol, Interpol ve Avrupa Yolsuzluk ile Mücadele Ofisi ile işbirliği yürütmektedir<sup>511</sup>. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü ile bağları vardır ve Yüksek Komiserliğin genel merkezinde ofisi bulunmaktadır<sup>512</sup>. Üye devletler ile bilgi alışverişini geliştirmek amacıyla kaçak göç, sınırlardan kaçak giriş, AB üyesi devletlerin ülkelerinde kaçak ikamet edenler ve bu kişilerin geri kabulü konusunda göç

<sup>506</sup> “FRONTEX: the EU external ...”, Report with evidence, syf.45

<sup>507</sup> “FRONTEX: the EU external ...”, Report with evidence, syf.46; “FRONTEX An Inside View”, By Gen. Brig. Ilkka Laitinen; Frontex Executive Director, EIPASCOPE 2008/3, syf. 32; [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090203161640\\_SCOPE2008-3\\_5\\_IlkkaLaitinen.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090203161640_SCOPE2008-3_5_IlkkaLaitinen.pdf) (20.08.2011)

<sup>508</sup> “External Relations”, FRONTEX, [http://www.frontex.europa.eu/external\\_relations/](http://www.frontex.europa.eu/external_relations/), (18.06.2011)

<sup>509</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 12(1)(2)

<sup>510</sup> Jorry, syf. 17

<sup>511</sup> Regulation (EC) No 2007/2004, Madde 31

<sup>512</sup> “FRONTEX: the EU external ...”, Report with evidence, syf.46

yönetimine ilişkin hizmet veren birimler arasında bilgi alışverişini sağlayama amacıyla oluşturulmuş güvenli bir web tabanlı ağ olan ICONet'e bağlanmıştır<sup>513</sup>. 2007 yılında Birliğin güney kıyılarını gözetim ve denetim altında tutmak üzere kurulan “Avrupa Devriye Ağı” (European Patrols Network; le réseau européen de patrouilles côtières) ile bölgesel düzeyde işbirliği yapmaktadır<sup>514</sup>.

---

<sup>513</sup> COM(2008) 67 final, Brussels, 13.2. 2008, syf. 5(17)

<sup>514</sup> COM(2008) 67 final, Brussels, 13.2. 2008, syf. 3(10); “*European Patrols Network*”, FRONTEX, [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art25.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html)(18.06.2011)

## E) Değerlendirme

AB yapılanmasının dışında başlatılan ortak sınır denetimi uygulaması Schengen Müktesebatının AB/AT'ye dahil edilmesine kadar üçüncü sütunda sadece hükümetlerarası bir düzeyde yürütülmüştür. Bu durum hem sınır denetimlerine ilişkin AB düzenlemelerinin oldukça dağınık gelişmesine neden olmuş hem de Birlik çatısı altında tam anlamıyla üye devletleri bağlayıcı bir dış sınır denetimi politikası geliştirilmesini ertelemiştir. 11 Eylül saldırıları sonrasında değişen güvenlik algısı ve artan göç tehdidi ile AB odağını sınır denetimlerinin güçlendirilmesine çevirmiştir. Bu dönemde dış sınır denetimlerini Birlik vatandaşlarının ve üye devletlerin güvenliğinin önemli unsurlarından biri kabul eden güvenlik anlayışı güç kazanmıştır. Sınır denetimlerine verilen siyasi önem artmıştır, kaynak aktarılmıştır ve teknolojiden yararlanılmıştır.

Tüm üye devletlerin sınır geçişlerinde izleyecekleri ortak standart ve usulleri düzenleyen Schengen Sınırlar Kodu, üye devletlerin ülkesine kabul edilmeyecek kişilere ait bilgileri merkezi bir veri tabanında saklayıp aynı anda tüm üye devletlerin kullanımına sunan SIS, dış sınır yönetiminde üye devletlerarasında operasyonel işbirliğinde eşgüdüm sağlayarak sınır güvenliğinde ortak hareket edilmesini amaçlayan FRONTEX, acil bir kaçak göç baskını ile karşı karşıya kalan bir üye devlete destek vermek üzere konuşlandırılan RABIT'lerin kurulması AB ortak sınır politikasını hayata geçiren belli başlı gelişmelerdir. Dış sınırlarda entegre bir sınır yönetimine geçişi öngören Lizbon Antlaşması ile ortak sınır politikasının daha genişlemiş ve bütünleşmiş bir yapı kazanması beklenmektedir.

Bununla birlikte sınır denetimlerinde sorumluluk hala öncelikle üye devletlere aittir. Ortak sınır denetimleri bu sorumluluğu üye devletlerden almamıştır. Herbir üye devleti tüm diğer üye devletlerin güvenliğinden sorumlu tutarak artırmıştır. Sınır denetimleri üye devletlerin kamu düzeni, kamu menfaati, ulusal güvenlik politikaları ve uluslararası ilişkileri ile yakından ilgilidir. Önemli bir ölçüde göç kabul etmiş olan Almanya, Fransa, İngiltere, Avusturya gibi üye devletlerin, Birliğin güney sınırlarına sahip İtalya ve İspanya gibi üye devletlerin, Birliğin doğu sınırlarını oluşturan diğer yandan da sınır komşusu olduğu devletler ile ticari ve sosyo-kültürel ilişkilerini yürüten Polonya, Litvanya, Letonya, Estonya gibi üye devletlerin sınır denetimlerine karşı yaklaşımları farklı olacaktır. Nitekim İngiltere ada ülkesi olmanın avantajı ile

ortak sınır denetimlerinden imtina etmektedir. İngiltere'nin katılmadığı sınır politikasına İrlanda'nın tek başına katılması elbette söz konusu olmayacaktır. Almanya, Avusturya, İtalya gibi üye devletler için gelişmiş, kapsamlı denetimler AB özgürlük güvenlik ve adalet alanının merkezinde yer alırken, Birliğin doğu sınırında yer alan üye devletler için sıkı uygulanan sınır denetimleri sınırın diğer kısmında yaşayan etnik azınlıklar ile ilişkilerin ve karlı bir sınır ticaretinin bozulması anlamına gelmektedir<sup>515</sup>. Her üye devletin ihtiyaç ve koşulları içinde yaklaşım geliştirmesi sınır denetimlerinin tüm üye devletler tarafından aynı şekilde hayata geçirilmesi önünde önemli bir zorluk olduğu kanısındayız.

Nitekim Schengen Sınırlar Kodu'nu uygulamakla sorumlu sınır muhafızlarının hangi kişilerin sınırlardan kabul edileceğine hangi kişilerin kabul edilmeyeceğine “iç güvenlik, kamu düzeni, kamu sağlığı ve uluslararası ilişkileri” kriter olarak karar vermesi ile üye devletler arasında uygulama farkları görülmektedir. Benzer bir durum SIS'e işlenen üçüncü devlet vatandaşlarının girişinin reddine ilişkin uyarılar için de söz konusudur. Uyarıların işlenmesine ilişkin kararların “kamu düzeni, kamu güvenliği ve ulusal güvenliğe tehdit oluşturulmasına” dayandırılması farklı üye devletlerin farklı nitelikte üçüncü devlet vatandaşlarını “istenmeyenler” listesine alması anlamına gelmektedir. Ayrıca hangi mercilere SIS'e erişim yetkisi verileceği, Sistem'de yer alan verilerin amacına ve düzenlemelere uygun kullanımı, veri güvenliği ve kişisel verilerin korunması, hakkında uyarı işlenen üçüncü devlet vatandaşlarının başvuru yolları üye devletlerin ulusal hukuk kuralları uyarınca belirlenmektedir. FRONTEX altında yürütülen işbirliklerine katılım, RABIT operasyonları dışında, üye devletler için zorunlu değildir.

AB ortak sınır politikası kendisini ekonomi, siyaset ve güvenlik alanında farklı menfaatler arasında uzlaşma sağlama girişimi olarak göstermektedir. Henüz üçüncü devlet vatandaşlarının açık, sınırları belirli, başvuru yolları gösterilmiş ortak sınır düzenlemelerinin muhatabı olduğunu söylemek mümkün değildir. Üye devletlerin uygulama farkları üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşıma katılım şartlarının üye devletten üye devlete farklılık göstermesine neden olmaktadır.

---

<sup>515</sup> Jörg Monar, “*Maintaining the Justice and Home Affairs Acquis in an Enlarged Europe*”, Justice and Home Affairs in the EU, Edited by Joanna Apap, UK, 2004, syf. 39

### **III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK VİZE UYGULAMALARI**

#### **A) Yasal Çerçeve**

AB ortak vize rejimi, ortak sınır denetimlerini destekleyerek kişilerin serbest dolaşımının hayata geçmesini sağlayan önemli bir alandır ve temelinde Schengen işbirliği bulunmaktadır. Bu rejim kapsamında getirilen düzenlemeleri; (1) Schengen ek protokolü ile birlikte Lizbon Antlaşması'nın hükümleri, (2) Schengen Müktesebatının hükümleri, (3) Schengen Müktesebatı çerçevesinde çıkarılan ikincil hukuk düzenlemeleri olarak üç ana başlık altında toplayabiliriz. Lizbon Antlaşması'nın ilgili hükümleri çalışmanın I. Bölümünün B. Başlığı altında ele alındığı için bu bölümde, Schengen Sözleşmesi'nin ilgili düzenlemeleri ile Vize Kodu ele alınacaktır. Bu düzenlemeleri incelemeye geçmeden önce, adımı bu vizenin verilme usul ve şartlarını düzenleyen Schengen Sözleşmesi'nden alan Schengen vizesi'nin Sözleşme'de “kısa süreli vize”, Vize Kodu'nda da “tek tip vize” olarak geçtiğini, tüm bu ifadelerin Schengen vizesi uygulamasına ilişkin olduğuna açıklık getirmek isteriz.

#### **1) Schengen Sözleşmesi**

Ortak vize rejimine ilişkin temel düzenlemeler Schengen Sözleşmesi'nin II. Başlığı; “İç Sınır Denetimlerinin Kaldırılması ve Kişilerin Serbest Dolaşımı”, 3. Bölüm; “Vizeler” altında 9 ila 18. maddeleri arasında yer almaktadır. Sözleşme'nin “kısa kalışlı vizeler” ve “uzun kalışlı vizeler” olmak üzere sadece iki vize tipi getirdiği görülmektedir. Tüm Sözleşme'ye taraf devletlerin ülkelerinde geçerli olan vize çeşidi, seyahat veya transit vizesi şeklinde düzenlenen kısa süreli vizelerdir (madde 10(1)).

Sözleşme'nin 11. maddesi kısa süreli seyahat vizelerini Schengen Alanı'nda 3 ayı geçmeyen bir süre için bir veya birden fazla giriş izni veren vizeler olarak tanımlamaktadır. Bu vize tipi ile seyahat eden üçüncü devlet vatandaşlarının ne tek

girişte kaldığı süre ne de birkaç girişte toplam kaldığı süre ilk giriş tarihinden itibaren 6 aylık süre için 3 ayı aşmayacaktır. Sözleşme'ye taraf devletlere bu 6 aylık süre içinde ikinci bir vize verme yetkisi tanınmıştır. Ancak bu durumda ikinci vize sadece vizeyi veren taraf devletin ülkesi için geçerli olacaktır.

Transit vizeleri, üçüncü devlet vatandaşlarının bir taraf devletin ülkesinden kara yoluyla diğer bir taraf devlete geçmesine izin veren vizedir. İstisnai olarak birkaç transit geçişe izin verilmedikçe kural olarak transit geçişler bir veya iki kez yapılacak ayrıca hiçbir şart altında 5 günü aşmayacaktır (madde 11(1)(b)).

Sözleşme'nin 18. maddesinde düzenlenen uzun-sürelili vizeler ise, taraf devletlerin 3 ayı geçen bir süre için ulusal hukukları uyarınca düzenledikleri vizelerdir. Sadece vizeyi düzenleyen taraf devletin ülkesinde geçerli olan uzun süreli vizelerin Sözleşme çerçevesinde sağladıkları tek kolaylık, vizeyi düzenleyen taraf devletin ülkesine gitmek üzere diğer taraf devletlerin ülkelerinden transit geçişe izin vermiş olmasıdır. 2001 yılında değin süren bu uygulama, 1091/2001/AT sayılı Tüzük<sup>516</sup> ile değiştirilerek, uzun süreli vize sahiplerine de, Sözleşme'nin öngördüğü şartlarda 3 aya kadar Schengen Alanı'nda serbest dolaşım hakkı tanınmıştır.

Schengen Sözleşmesi vize tiplerinin yanında, vize vermeye yetkili merciler (madde 12); seyahat belgeleri (madde 13, 14); üye devletlerin ülkesine giriş koşulları (madde 15) hakkında da düzenlemeler içermektedir. Ancak bu düzenlemelerin tamamı ortak vize uygulamasının sadece genel çerçevesini ortaya koyan düzenlemelerdir. Uygulamaların detayları Schengen Yürütme Kurulu Kararları (madde 17), Ortak Konsolosluk Talimatları (Common Consular Instructions (CCI); Instructions consulaires communes)<sup>517</sup> ve Schengen Müktesebatı çerçevesinde çıkarılan ikincil hukuk düzenlemelerine bırakılmıştır.

Schengen Yürütme Kurulu Kararları Schengen Sözleşmesi'nin 131. maddesi uyarınca oluşturulan Yürütme Kurulu'nun Sözleşme'nin hayata geçmesi için aldığı kararlardan meydana gelmektedir. Kurul Sözleşme'de getirilen ortak vize prensiplerinin uygulamadaki ayrıntılarına ilişkin 1993 yılından itibaren, vize ile doğrudan ilişkili 13, kısmen ilişkili altı karar almıştır ve bu kararların içinde en

<sup>516</sup> Council Regulation (EC) No 1091/2001 of May 2001 on freedom of movement with a long-stay visa, OJ L. 150/4, (06.06.2001), Madde 1

<sup>517</sup> Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts, (2005/C 326/01), (22.12.2005); Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, (2005/C 326/01), (22.12.2005)



önemlisi Ortak Konsolosluk Talimatlarıdır<sup>518</sup>. Üye devletlerin konsolosluk ve temsilcilikleri tarafından hangi şartlarda vize verileceğini düzenleyen Talimatlar, vize işlemleri için tek tip şart ve usuller getirilmesi aynı zamanda konsolosluk ve temsilcilikler arasında işbirliği sağlanması amacıyla çıkarılmıştır. Ancak Schengen Sözleşmesi’ni detaylandıran parçalara ayrılmış bu düzenlemeler bazı konuların aynı anda iki farklı düzenleme altında yer almasına neden olmuş, vize düzenlemeleri ortak sınır denetimi düzenlemelerinde olduğu gibi çok dağınık bir görüntü sergilemiştir.

Bu bağlamda özellikle Ortak Konsolosluk Talimatları’nın hukuki niteliğinin belirsizliği, defalarca değiştirilmiş olması<sup>519</sup>, geniş çapta çeşitlilik gösteren birçok belgeyi bir araya toplaması sonucunda farklı üye devletlerin konsolosluklarının farklı uygulamalara gitmesi, vize başvurularında ibraz edilmesi zorunlu belgelerde bir türlü bir netlik sağlanamamış olması, başvuru sahiplerinin sürekli belgelerini tamamlamaları için geri çevrilmeleri, vize işlemlerinin karmaşık ve vize verilme süresinin uzun olması, vize başvurusu reddetme oranının üye devletten üye devlete önemli farklılıklar göstermesi eleştirilmiştir<sup>520</sup>. Bizzat Avrupa Komisyonu, AB’nin vize politika ve uygulamalarının kurallara uygun yapılan seyahatleri bile gerçekten çok zorlaştırdığını, AB konsolosluklarının önündeki uzun kuyrukların Birliğe giriş engellerinin görünür işareti olduğunu ifade etmiştir<sup>521</sup>. Tüm bu eleştirilere karşılık olarak Birlik ortak vize politikasının geliştirilmesi, düzenlemelerde bütünlük sağlanması, üçüncü devlet vatandaşlarının daha tutarlı ve şeffaf başvuru usullerinden yararlanması amacıyla 13 Haziran 2009 tarihli 810/2009/AT sayılı Tüzük<sup>522</sup> ile ortak vizeye ilişkin tüm düzenlemeleri bünyesinde toplayan yeni bir “Vize Kodu” (Visa Code/code des visas) getirmiştir<sup>523</sup>.

<sup>518</sup> Peers (2nd edition), syf. 153

<sup>519</sup> Thierry Balzacq, Elspeth Guild, “*An Analysis of the Current Common Consular Instructions*”, Briefing Paper, European Parliament Directorate-General Internal Policies, 15. 07. 2006, syf. 3

<sup>520</sup> Jakub Boratynski, Leszek Chajewski, Pawet Hermelinski, Anita Szymborska, Bartłomiej Tokarz, Visa Policies of European Union Member States Monitoring Report, Stefan Batory Foundation, Warsaw, June 2006, syf. 44-45, 54, 55, 51

<sup>521</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006)726 final, Brussels, (04.12.2006), syf. 5

<sup>522</sup> Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas, (Visa Code), OJ L.243/1, (15.09.2009); Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire de visas (code des visas) OJ L. 243/1, (15.09.2009)

<sup>523</sup> “*Council adopts Community code on Visas (Visa Code)*”, Council of the European Union, 11376/09 (Presse 195), Luxembourg, 25 June 2009, syf.1

Böylelikle Schengen vizesine ilişkin ortak uygulamalarının detayları Vize Kodu, vatandaşları vizeden muaf olan ve vize şartı taşıyan üçüncü devletlerin listesini içeren 539/2001/AT sayılı Tüzük ve vizeler için tek tip formata ilişkin 1683/95/AT sayılı Tüzük<sup>524</sup> ile üç ana ikincil hukuk düzenlemesi altında toplanmıştır.

## 2) Vize Kodu ve Uygulama Alanı

5 Nisan 2010'da yürürlüğe giren Vize Kodu veya tam adıyla; “Vizeler Hakkında Topluluk Kodu” (Community Code on Visas/un code communautaire des visas)” 2(2). maddesinde ifade ettiği şekilde, bir üye devlete kısa süreliğine seyahat etmek, ülkesinden veya uluslararası havalimanlarından transit geçmek isteyen üçüncü devlet vatandaşlarına hangi kural, usul ve şartlarda vize verileceğini düzenlemektedir. Vize başvurusunu incelemekle sorumlu üye devletin tam olarak belirlenmesi, başvuruların farklı inceleme ve karar aşamaları ile vize başvurusunda bulunanların sunması gereken belgelerin tanımlanması gibi vize işlemlerini netleştirici düzenlemelerin yanında, vize şartı taşıyan üçüncü devlet vatandaşları için başvuru yolları getirmektedir. Nitekim Kod’un yürürlüğe girmesinden önce açıklamada bulunan AB İç İlişkiler Komiseri Cecilia Malmström’un Vize Kodu ile üçüncü devlet vatandaşlarının vize şartlarının daha “açık, kesin, şeffaf ve adil” hale geleceği, “AB vizesi” alınmasının kolaylaşacağı ve “AB vize hukuku (EU visa law)”nda tam anlamıyla uyumlaşmanın sağlayacağına ilişkin ifadeleri dikkat çekicidir<sup>525</sup>.

Bilindiği üzere üye devletler tarafından bütün üçüncü devlet vatandaşlarına vize şartı uygulanmamaktadır. Hangi üçüncü devletlerin vatandaşlarına vize şartı uygulandığı hangi üçüncü devletlerin vatandaşlarının şarttan muaf olduğunu, 539/2001/AT sayılı Tüzük’de yer alan “pozitif/negatif” devletler listesi belirlemektedir. Üye devletler yasal dayanağını AB’nin İşleyişine İlişkin

<sup>524</sup> Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas, OJ L.164/1, (14.07.1995)

<sup>525</sup> “A Step forward for the common visa policy: the EU Visa Code becomes applicable”, IP/10/387, Brussels, 30 March 2010; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/387>

Antlaşma'nın 77(2)(c) maddesinden (eski AT Antlaşması 62(2)(b)(i)) alan Tüzüğün gösterdiği listeye uymak zorundadır<sup>526</sup>.

“Pozitif devletler<sup>527</sup>”, vatandaşları Birlik dış sınırlarından geçerken vize bulundurma zorunluluğu olmayan üçüncü devletlerdir. “Negatif devletler<sup>528</sup>”, vatandaşları Birlik dış sınırlarından geçerken vize bulundurma zorunluluğu olan üçüncü devletlerdir. Tüzük’de listelerin her devlet için kaçak (yasadışı) göç, kamu düzeni, güvenlik ve Birliğin ele alınan devlet ile dış ilişkileri, karşılıklılık prensibi gibi bir dizi kriterin göz önünde tutulmasıyla oluşturulduğu ifade edilmektedir<sup>529</sup>. “Pozitif/negatif” devletler listesi sabit değildir, zaman içinde değişen şartlara göre yeniden düzenlenmektedir. 2001-2011 yılları arasında toplam sekiz kez değiştirilmiştir.

539/2001/AT sayılı Tüzük’de 2005 yılında yapılan değişiklikle<sup>530</sup> AB’nin vize şartı uygulamasında yeni bir karşılıklılık mekanizması getirildiği görülmektedir.

<sup>526</sup> Nitekim, Schengen Sözleşmesi’nin 9(2). maddesinde, Sözleşme’nin imzalandığı tarihte veya daha sonrasında, taraf devletlerin vatandaşlarına vize şartı uyguladığı üçüncü devletlere ilişkin vize düzenlemeleri, Sözleşme’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte artık yine ancak taraf devletlerin bu konuda rıza göstermesi ile değiştirilebileceğine ilişkin bir hüküm yer almaktadır. Bir başka ifade ile, Sözleşme, (istisnalar saklı kalmak kaydıyla) Schengen Alanı’na katılan devletlerin tek başlarına üçüncü devletlere uyguladıkları vize rejiminde değişiklik yapmalarını engellemiştir.

<sup>527</sup> Regulation (EC) No 539/2001, Madde 1(2), ANNEX II; 539/2001 sayılı Tüzük Ek (II) uyarınca vize muafiyeti uygulanan devletlerin listesi şu şekildedir: Arnavutluk, Andorra, Antigua ve Barbuda, Arjantin, Avustralya, Bahama, Barbados, Bosna-Hersek, Brezilya, Brunei Darussalam, Kanada, Şile, Kosta Rika, Hırvatistan, Makedonya, Guatemala, Vatikan, Honduras, İsrail, Japonya, Malezya, Mauritius, Meksika, Monako, Karadağ, Yeni Zelanda, Nikaragua, Panama, Paraguay, Salvador, San Marino, Sırbistan, Seyşel Adaları, Singapur, Güney Kore, Saint Kitts ve Nevis, ABD, Uruguay, Venezuela, Çin Halk Cumhuriyeti’nde özel idari alanlar; Hong Kong, Makao, Birlik hukunca İngiltere ve Kuzey İrlanda uyrukluğunda kabul edilmeyen kişiler; denizaşırı Birleşik Krallık vatandaşları, en az bir üye devlet tarafından devlet olarak tanınmayan bölge ve oluşumlar ile Tayvan.

<sup>528</sup> Regulation (EC) No 539/2001, Madde 1(1), ANNEX I; 539/2001 sayılı Tüzük Ek (I) uyarınca vize şartı uygulanan ülkelerin listesi şu şekildedir: Afganistan, Cezayir, Angola, Ermenistan, Azerbaycan, Bahreyn, Bangladeş, Belarus, Belize, Benin, Bhutan, Bolivya, Botswana, Burkino Faso, Burma, Burundi, Kamboçya, Kamerun, Cape Verde, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Çin, Kolombiya, Kongo, Fildişi Sahili, Küba, Kongo, Cibuti, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Mısır, Gine, Eritrea, Etopya, Fiji, Gabon, Gambia, Gürcistan, Gana, Grenada, Gine, Gine Bissau, Haiti, Hindistan, Endonezya, İran, Irak, Jamaika, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Kiribati, Kuveyt, Kırgızistan, Laos, Lübnan, Lesoto, Liberya, Libya, Madagaskar, Malavi, Maldivler, Mali, Marşal Adaları, Moritanya, Mikronezya, Moldova, Moğolistan, Fas, Mozambik, Namibya, Nauru, Nepal, Nijer, Nijerya, Kuzey Kore, Umman, Pakistan, Palau, Papua Yeni Gine, Peru, Filipinler, Katar, Rusya, Ruanda, Saint Lucia, Saint Vincent ve Grenadiler, Samoa, Sao Tome ve Principe, Suudi Arabistan, Senegal, Sierra Leona, Solomon Adaları, Somali, Güney Afrika, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Svaziland, Suriye, Tacikistan, Tanzanya, Tayland, Komorlar, Doğu Timor, Togo, Tonga, Trinidad ve Tobago, Tunus, Türkiye, Türkmenistan, Tuvalu, Uganda, Ukrayna, Birleşik Arap Emirlikleri, Özbekistan, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabve, en az bir üye devlet tarafından devlet olarak tanınmayan bölge ve oluşumlar; Filistin, Kosovo ve Birlik hukunca İngiltere ve Kuzey İrlanda uyrukluğunda kabul edilmeyen kişiler.

<sup>529</sup> Regulation (EC) No 539/2001, parag.(5)

<sup>530</sup> Council Regulation (EC) no 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external

Vatandaşları Birlik topraklarında 3 aydan az bir süre kalmak üzere vizesiz giren ancak bazı üye devlet vatandaşlarına vize şartı uygulayan üçüncü devletler ile karşılıklılığı amaçlayan bu mekanizma kapsamında Komisyon hâlihazırda karşılıklılık uygulamayan Avustralya, Kanada, Brezilya, Bruney, Japonya<sup>531</sup> ve ABD ile görüşmeler yürütmektedir<sup>532</sup>. 2007 yılında yapılan diğer bir değişiklik<sup>533</sup> yasadışı göç ve kamu düzeni gerekçeleri ile “pozitif/negatif” devletler listesini yeniden düzenlemiştir. Örneğin bu kapsamda Bolivya’nın pozitif devletler listesinden negatif devletler listesine aktarıldığı; Antigua ve Barbuda, Bahama, Barbados, Moritus Saint Kitts ve Nevis ile Seyşeller’in negatif devletler listesinden pozitif devletler listesine geçirildiği görülmektedir<sup>534</sup>. Avrupa Konseyi kararı ile 19 Aralık 2009 tarihinden itibaren Sırbistan, Karadağ ve Makedonya vatandaşlarına Schengen Alanı’nda kısa süreli seyahatleri için vize serbestisi getirilmesi, yine bu devletlerin negatif devletler listesinden pozitif devletler listesine geçirilmesidir<sup>535</sup>.

Birliğin üçüncü devlet vatandaşlarına uyguladığı vize muafiyetinin kapsamını temelde pozitif devletler listesi belirlemekle birlikte, tek belirleyici bu liste değildir. Bir üye devletin ikamet iznine sahip olan üçüncü devlet vatandaşları, vize kolaylaştırma anlaşmaları çerçevesinde vize muafiyeti uygulanan diplomatik pasaport sahibi ve “yerel sınır trafiği izni” sahipleri<sup>536</sup>, vize şartı uygulanan bir devletin vatandaşı olup bir üye devletin ülkesinde ikamet eden ve okul gezisi kapsamında seyahat eden öğrenciler, bir üye devletin ülkesinde ikamet eden ve bu üye devlet tarafından verilen seyahat belgesine sahip herhangi başka bir devletin

---

borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism, OJ L 141/5, (04.06.2005)

<sup>531</sup> Japonya hâlihazırda tüm Birlik vatandaşlarına vize muafiyeti uygulamaktadır ancak vize muafiyeti Romanya vatandaşları için 1 Eylül 2009 ile 31 Aralık 2011 tarihleri arasında geçici bir süre için tanınmıştır. Bkz. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on certain third countries’ maintenance of visa requirement in breach of the principle of reciprocity, COM(2010)620 final, Brussels, 5.11.2010, syf.9

<sup>532</sup> COM(2010)620 final, Brussels, (05.11.2010), syf.3

<sup>533</sup> Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L405/23, (30.12.2006)

<sup>534</sup> Regulation (EC) No 1932/2006, parag.(2)(3)

<sup>535</sup> Council Regulation amending Regulation (EC) No539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 15521/09, Brussels, 24 November 2009, parag.(2)(3)

<sup>536</sup> Yerel sınır trafiği, bir üye devlet ile sınır komşusu olan bir üçüncü devlet arasında kalan ve sınırlarından içeriye en fazla 50 km kadar genişleyen alanda ikamet edenlerin, yine bu alan içinde iki devlet arasında serbest dolaşım olanağı veren bir sınır rejimidir. Bkz. Regulation (EC) no 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, OJ.L. 29/3, (03.02.2007), Madde 3(1)(2)(3)

uyrukluğunu taşımayan statüsü tanınmış mülteciler ve vatansız kişiler, Birlik vatandaşlarının üçüncü devlet vatandaşı aile bireyleri, İsviçre vatandaşları ile AEA üyesi devletlerin vatandaşları da vize muafiyeti kapsamındadır<sup>537</sup>.

Bunlarla birlikte üye devletlere, diplomatik, resmi görevli ve diğer resmi pasaport sahiplerine<sup>538</sup>, sivil hava ve deniz mürettebatına, kaza veya felaket anında yardım ve kurtarma ekibinde bulunan uçuş mürettebatı ile kurtarma ve yardıma katılanlara, uluslararası sularda yol alan sivil gemi mürettebatına; uluslararası kuruluşlar tarafından memurlarına verilen “*laissez-passer*” belgesi sahiplerine, vize muafiyeti uygulanan bir üçüncü devletin ülkesinde ikamet eden ve bu ülkenin seyahat belgesini taşıyan statüsü tanınmış mülteci ve vatansız kişilere, ikamet yeri pozitif devletler listesinde yer alan bir ülke olup vize şartı uygulanan bir devletin vatandaşı olan ve okul gezisi kapsamında seyahat eden öğrencilere vize muafiyeti getirme yetkisi tanınmıştır<sup>539</sup>.

Adalet Divanı'nın 19 Şubat 2009 tarihli *Sosyal ve Savatlı* kararının ardından, Katma Protokol'ün 41. maddesine dayanarak Almanya ve Danimarka'ya bir hizmet sunma amacıyla gitmek isteyen Türk vatandaşlarına, bu üye devletler tarafından getirilen vize muafiyeti söz konusudur. Ortaklık hukukundan kaynaklanan haklarına dayanarak hizmet sunma amacıyla Almanya ve Danimarka'ya vizesiz giden Türk vatandaşlarının bu üye devletlerin dış sınırlarında yapılan denetimlerde vize muafiyet şartlarını taşıdıklarını kanıtlamaları gerekmektedir<sup>540</sup>. 539/2001/AT sayılı Tüzüğün dışında, “*sui generis*” bir nitelik taşıyan bu uygulama Almanya ve Danimarka dışında diğer üye devletlerin ülkelerine vizesiz giriş hakkı vermemektedir. Almanya veya Danimarka'ya vizesiz girme şartlarını taşımakla beraber bu devletlere gitmek için başka bir üye devletin ülkesinden geçmek isteyen Türk vatandaşlarının transit vize alması gerekecektir<sup>541</sup>.

Son olarak AB'nin Batı Balkanlar ve Komşuluk Politikası kapsamında imzaladığı vize kolaylaştırma anlaşmalarına (visa facilitation agreements; accord de

<sup>537</sup> Visa Code, Madde 1(2); Regulation (EC) No 539/2001, parag.(6)

<sup>538</sup> Olağan olmayan, belli bazı tip pasaportlara vize muafiyeti uygulama hakkı tanınmıştır. Örneğin Türk vatandaşları tarafından kullanılan mavi pasaport olağan bir pasaporttur. Bunun yanında yeşil pasaport sahiplerine üye devletlerin bir çoğu vize muafiyeti uygulanmaktadır ve bu anlamda özel muameleye tabi bir pasaporttur. Bkz. Regulation (EC) No 1932/2006, parag.(5)

<sup>539</sup> Regulation (EC) No 539/2001, Madde 4, 3; Regulation (EC) No 1932/2006, parag.(5)(6)

<sup>540</sup> “Guidelines on the movement....”, syf.1-2

<sup>541</sup> “Guidelines on the movement...” syf. 3-4

facilitation visas) değinmek gerekir. Vize kolaylaştırma anlaşmaları AB'nin üçüncü devletler ile vize başvurularında hızlandırılmış karar alma usulü, basitleştirilmiş vize başvuru belgeleri, kısa süreli vizeler için indirimli vize bedeli ve bazı kategorilere giren kişilere daha kolay çok-girişli vize verilmesine ilişkin düzenlemeler içeren karşılıklılık prensibi altında imzalanmış uluslararası anlaşmalardır. Bu nedenle anlaşmalarda düzenlenen konular Vize Kodu'nun uygulama alanının dışındadır. Ancak anlaşmalarda düzenlenmeyen vize verilmesinin reddi, seyahat belgelerinin tanınması, girişin reddi gibi konularda AB düzenlemeleri geçerlidir. Vize kolaylaştırma anlaşmaları ortak vize uygulamalarına ilişkin düzenlemeler olmamakla birlikte, vize alanında çıkarılan düzenlemeler olarak bu çalışmada ele alınmaktadır.

2007 yılında Rusya<sup>542</sup>; 2008 yılında Arnavutluk<sup>543</sup>, Bosna Hersek<sup>544</sup>, Makedonya<sup>545</sup>, Moldova<sup>546</sup>, Karadağ<sup>547</sup>, Sırbistan<sup>548</sup>, Ukrayna<sup>549</sup> ve son olarak 2011 yılında Gürcistan<sup>550</sup> olmak üzere toplam dokuz devlet ile AB arasında vize kolaylaştırma anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmaların genel kapsam ve içerikleri, taraf üçüncü devletlerin şartları ve yürütülen müzakerelere göre bazı farklılıklar göstermekle birlikte, aynıdır.

Temel amacı kısa-süreli vize işlemlerinin kolaylaştırılması olan vize kolaylaştırma anlaşmaları uzun-süreli vizeleri konu etmemektedir. Ancak tüm kolaylaştırma anlaşmalarında uzun dönemde taraflar arasında vize serbestisine geçilmesi öngörülmüştür<sup>551</sup>. Nitekim Sırbistan, Makedonya ve Karadağ için

<sup>542</sup> Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, OJ L 129/2, (17.5.2007)

<sup>543</sup> Agreement between the European Community and Albania on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/85, (19.12.2007)

<sup>544</sup> Agreement between the European Community and Bosnia Herzegovina on the facilitation of the issue of visas, OJ L.334/97, (19.12.2007)

<sup>545</sup> Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/125, (19.12.2007)

<sup>546</sup> Agreement between the European Community and Moldova on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/169, (19.12.2007)

<sup>547</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/109, (19.12.2007)

<sup>548</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/137, (19.12.2007)

<sup>549</sup> Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of issuance of visas, OJ L 332/68, (18.12.2007)

<sup>550</sup> Agreement between the European Union and Georgia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 52/34, (25.02.2011)

<sup>551</sup> Florian Trauner/Imke Kruse, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood", CEPS Working Document, No. 290, (<http://www.ceps.eu>), April 2008, syf. 17

anlaşmaların yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra Schengen Alanı'nda vize muafiyeti tanınmıştır<sup>552</sup>. Vize muafiyetinden yararlananlar artık vize kolaylaştırma anlaşmaları kapsamında değildir. Bu anlaşmaların çoğu kez üçüncü devletler ile geri kabul anlaşması imzalanması için AB tarafından müzakere unsuru olarak kullanıldığı da bilinmektedir<sup>553</sup>.

## B) Ortak Vize Düzenlemeleri

### 1) Vize Tipleri

Vize Kodu 2(2). maddesi vizeyi bir üye devlet tarafından üçüncü devlet vatandaşlarına ülkesinde 6 ay zarfında 3 aydan daha az bir süre için kalma veya karayolu üzerinden veya uluslararası havalimanlarından transit geçiş için verilen izin olarak tanımlayarak, üç tip vize getirmiştir. Bunlar; Schengen vizesi (tek tip vizeler; "C" tipi vize), sınırlı bölgesel geçerli vizeler ("LTV B" veya "LTV C" tipi vizeler) ve havaalanı transit vizeleridir ("A" tipi vizeler)<sup>554</sup>. Schengen vizesi; tek-girişli, iki-girişli veya çok-girişli olarak düzenlenebilmektedir. Sınırlı bölgesel geçerli vizeler AB ortak vize düzenlemelerinin dışında olan ve vize sahibine bir ya da birden fazla üye devletin ülkesine gitme izni veren ancak üye devletlerin tamamında dolaşım izni vermeyen vizelerdir. Bu vize tipleri çalışmanın 2(b)(iii) "Talebin Kabulü ve Vize Verilmesi" başlığı altında daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Vize Kodu seyahat vizesi ile transit vize ayrımını iki vize çeşidini birleştirerek ortadan kaldırmıştır. Buna göre artık bir üye devletin ülkesinden başka bir üye devletin ülkesine geçmek isteyen üçüncü devlet vatandaşlarına "transit vize" adı altında bir vize uygulanmamaktadır. Aynı şekilde Kod'un yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte olan "özel transit vize" uygulaması ile "özel uzun süreli ulusal vize" uygulamasının kaldırılmış olduğu görülmektedir. Bir üçüncü devletten başka bir üçüncü devlete, bir üye devletin ülkesi üzerinden gitmek isteyenlere (örneğin

<sup>552</sup> 2011 yılı itibarıyla, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan'ın AB aday ülkesi olarak kabul edildiğini not etmek gerekir. Bkz. "EU Enlargement Package 2011: Good achievement in Iceland, accession negotiations with Montenegro to open and Serbia to be granted EU candidate status (14/10/2011)", EEAS, [http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press\\_corner/focus/focus\\_items/20111014\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press_corner/focus/focus_items/20111014_en.htm)

<sup>553</sup> Annabelle Roig, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", European Journal of Migration Law 9, Nijhoff, 2007, syf. 377

<sup>554</sup> Schengen vizesi sahipleri, bir üye devletin ikamet iznine veya uzun süreli vizesine sahip olanlar, İngiltere, İrlanda, Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Romanya, Lihtenştayn, ABD, Kanada veya Japonya vizesi sahibi üçüncü devlet vatandaşları havaalanı transit vizesinden muaf tutulmuştur.

Türkiye’den Arnavutluk’a, Yunanistan üzerinden gidilmek istenmesi halinde olduğu gibi) 5 günlük bir süreyi geçmeyen ve iki veya istisna durumlarda daha fazla geçiş izni veren “transit vize” (B tipi vize) uygulaması yürürlüktedir<sup>555</sup>. Buna ek olarak, gurup halinde seyahat eden üçüncü devlet vatandaşlarına, üye devletin ülkesine gurup halinde giriş ve çıkış yapacakları şekilde transit vize veya en fazla 30 güne kadar geçerli kısa süreli vize şeklinde “gurup vizeleri” düzenlenmektedir<sup>556</sup>.

Üçüncü devlet vatandaşlarına verilen kısa süreli vizelere ilişkin Kalingrad bölgesi ve Rusya arasında uygulanmak üzere iki özel seyahat rejimi düzenlemesi bulunmaktadır. “Kolaylaştırılmış Transit Belgeleri” ile “Kolaylaştırılmış Demiryolu Transit Belgeleri”<sup>557</sup> olarak adlandırılan iki belge ile getiren bu rejim, birbirinden coğrafi olarak ayrı ülkelere yapılan seyahatlerde bir veya birden fazla üye devletin ülkesinden geçmek zorunda olan üçüncü devlet vatandaşlarının geçişlerini kolaylaştırma amacı taşımaktadır<sup>558</sup>. Kolaylaştırılmış Transit Belgeleri 24 saatlik süreyi geçmeyen transit geçişleri için 3 yıla kadar geçerli geçiş hakkı, Kolaylaştırılmış Demiryolu Transit Belgeleri 6 saatlik süreyi geçmeyen transit geçişler için 3 aya kadar geçerli geçiş hakkı sağlamaktadır<sup>559</sup>.

Üye devletlerin üçüncü devlet vatandaşlarına ulusal hukukları uyarınca uzun süreli vize verme yetkilerini saklı tutulmuştur. Ulusal vize (“D” vize) olarak adlandırılan bu tip vizeler, üçüncü devlet vatandaşlarına eğitim veya çalışma gibi sebepler ile 3 ayı geçen süreler için verilen vizelerdir ve sadece kısa süreli vizeleri düzenleyen Vize Kodu’nda yer almamaktadırlar. Ulusal vizeler, vizeyi veren üye devletin ülkesi ile sınırlıdır ancak bu üye devletin ülkesine ilk defa giriş yapmak üzere bir başka üye devletin ülkesinden transit geçiş yapma olanağı sağlamaktadır<sup>560</sup>.

5 Nisan 2010’da yürürlüğe giren uzun süreli vize sahibi kişilerin dolaşımına ilişkin 265/2010/AB sayılı Tüzük<sup>561</sup> ile ulusal vize sahiplerine diğer üye devletlere 6 ay zarfında 3 ayı geçmeyen bir süre için seyahat etme hakkı tanınmıştır. “Aynı anda

<sup>555</sup> Schengen Handbook, syf. 45

<sup>556</sup> Schengen Handbook, syf. 45

<sup>557</sup> Council Regulation (EC) No 693/2003 of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document (FTD), a Facilitated Rail Transit Document (FRTD) and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual, OJ L 99/8, (17.04.2003)

<sup>558</sup> Regulation (EC) No 693/2003, Madde 1(2)

<sup>559</sup> Regulation (EC) No 693/2003, Madde 3(2)(3)

<sup>560</sup> Schengen Handbook, syf. 45

<sup>561</sup> Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa, OJ L. 85/1, (31.03.2010)



kısa süreli vize olan ulusal vize” (“D+C” tipi vize) ile sağlanan bu olanak üye devletlerin uzun süreli vize ile ülkelerinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına ikamet izni vermekten kaçınmaları üzerine bu kişilere, ikamet izni olanlar ile aynı dolaşım özgürlüğünü sağlamak amacıyla çıkarılmıştır<sup>562</sup>. Schengen Sözleşmesi'nin 18. maddesinde değişiklik getiren Tüzüğe göre, ulusal hukuk uyarınca verilen uzun süreli vizeler en fazla bir yıllık bir süre için geçerlidir ve uzatılmaları söz konusu değildir. Sürenin dolması halinde üye devletlerin bu kişilere ikamet izni vermesi gerekmektedir<sup>563</sup>.

## 2) Vize Verilmesinin Usul ve Şartları

Vize Kodu vize başvurularını incelemekle sorumlu üye devletin tayini, yetkili merci, gerekli başvuru belgeleri, başvuruların yetkili merciler tarafından hangi kriterler ile değerlendirileceği, vize başvurularında alınan kararlara ilişkin başvuru yollarını gösteren ve tüm üye devletler tarafından uyulması gereken detaylı kurallar içermektedir.

### (a) Vize Başvurusu

#### (i) Yetkili Üye Devlet

Vize Kodu'nun 5(1). maddesinde bir seferde, birden fazla üye devletin ülkesine gitmek isteyen üçüncü devlet vatandaşlarının vize başvurusunu incelemekle yetkili üye devleti belirleyerek, üçüncü devlet vatandaşlarının tercih ettikleri üye devlete başvuruda bulunmalarının önüne geçtiği görülmektedir. Schengen vizesi başvurusunda bulunmak isteyen bir üçüncü devlet vatandaşının tek bir üye devlete seyahat ediyor ise seyahat ettiği üye devlete, birden fazla üye devlete seyahat ediyor ise seyahatinin ana durağı olan üye devlete başvuruda bulunması gerekmektedir. Avrupa Komisyonu'nun vize başvurularının işleme koyulması ve verilen vizelerde değişiklik yapılmasına ilişkin 2010 tarihli El Kitabı'nda (Vize El Kitabı) seyahatin ana durağı başvuruçunun en fazla zaman geçirmeyi planladığı veya seyahatinin temel amacının gerçekleşeceği üye devlet olarak tanımlanmaktadır<sup>564</sup>. Eğer ana seyahat durağı belirlenemiyorsa, üçüncü devlet vatandaşının üye devletlerin ülkelerine

<sup>562</sup> Regulation (EU) No 265/2010, parag.(1),(2)

<sup>563</sup> Regulation (EU) No 265/2010, Madde 1

<sup>564</sup> Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas, C(2010) 1620 final, Brussels, (19.3.2010), syf. 23

gitmek için dış sınırlarından geçeceği ilk üye devlet vize başvurusunu incelemekle yetkili olacaktır (madde 5(c)). Bir üye devletin ülkesinde yasal bulunan ve diğer üye devletlere gitmek için vize alması gereken üçüncü devlet vatandaşları için de aynı kurallar geçerlidir (madde 7).

Üçüncü devlet vatandaşlarının karayolu transit geçişleri ile havaalanlarında yaptıkları transitle için benzer bir kural yürürlüktedir. Başvurucunun karayolu transit geçişi tek bir üye devletin ülkesi üzerinden ise, vize başvurusunu incelemeye yetkili üye devlet geçişin yapılacağı üye devlettir. Geçiş birden fazla üye devletin ülkesi üzerinden ise, dış sınırlarından geçeceği ilk üye devlettir<sup>565</sup>. Aynı şekilde havaalanı transitlelerinde, transit tek bir havaalanında yapılacak ise havaalanının bulunduğu üye devlet vize başvurusunu incelemeye yetkilidir. Transit geçiş birden fazla üye devletin havaalanlarından yapılacak ise vize başvurusunu ilk transitin yapılacağı havaalanının bulunduğu üye devlet incelemekle yetkili olacaktır<sup>566</sup>.

Vize başvurularında genel kural, yukarıda açıklandığı gibi, vize başvurusunu incelemeye yetkili üye devletin seyahatin ilk veya ana durağındaki üye devlet olmasıdır. Vize Kodu üçüncü devlet vatandaşlarının seyahatini kolaylaştırmak amacıyla, üye devletlerin başka bir üye devlet konsolosluğu tarafından temsil edilmesine olanak tanımaktadır. Temsil, söz konusu üye devletin vize başvurusunun yapıldığı ülkede varlık göstermemesi veya temsil edilmemesi halinde vize başvurularının temsilci üye devlet tarafından kabul edilmelerine ilişkindir. Kod'un 8(1). maddesi uyarınca, ikili temsil anlaşmaları ile kurulacak olan bu temsil ilişkisi temsilci üye devletin, temsil edilen üye devlet adına vize vermesini içerebileceği gibi sadece vize başvurularının kabul etmesi ve biyometrik veri toplanmasını da içerebilmektedir. Ancak temsilci üye devletin vize başvurusunu reddetmesi için ikili temsil anlaşmasında bu konuda açıkça yetkilendirilmiş olması aranmıştır. Aksi halde başvuru nihai kararı vermek üzere temsil edilen üye devlete iletilecektir.

İki üye devlet arasında bu şekilde bir temsil ilişkisinin bulunduğu durumlarda başvuru Vize Kodu 5(4). maddesi uyarınca başvurusunu temsil edilen bir başka üye devlet üzerinden iletebilir. Ancak vize başvurularının kabulünde üye devletler arasında işbirliği sağlanması için getirilen bu düzenlemenin üye devletlerin

---

<sup>565</sup> Visa Code, Madde 5(2)(a)(b)

<sup>566</sup> Visa Code, Madde 5(3)(a)(b)

incelemekle yetkili olmadıkları vize başvurularını kabul etmek zorunda oldukları anlamına gelmediğinin altını çizmek gerekir<sup>567</sup>.

İkili temsil anlaşmalarının yanında vize başvurularının kabulünde üye devletlerarası işbirliğinin üye devletlerin ortak mekân ve araç-gereç kullanımının sağlanması ile desteklendiği görülmektedir. Bu bağlamda Vize Kodu'nun 41. maddesi bir veya birden fazla üye devletin, bir başka üye devletin konsolosluğu içinde yer almasını veya üye devletlerin konsolosluklarının bir "Ortak Başvuru Merkezi" altında toplanmasına olanak tanımaktadır. Her iki durumda başvurular ilgili üye devletin temsilcisine yapılmaktadır. AB'nin ilk vize Ortak Başvuru Merkezi 25 Nisan 2007'de Moldova'da açılmış ve merkezin açılmasından önce üye devletlere vize başvurusunda bulunmak için Romanya veya Ukrayna'ya gitmek zorunda kalan Moldova vatandaşlarına kolaylık sağlanmıştır<sup>568</sup>.

Konsolosluklar için öngörülen bir başka işbirliği türü Vize Kodu 48. maddesinde detaylı bir şekilde açıklanan "yerel Schengen işbirliği"dir. Aynı görev bölgesinde bulunan üye devlet konsolosluklarının birbirleriyle yardımlaşmalarını içeren işbirliğinin amacı, bulunulan üçüncü devletin yerel koşulları göz önünde tutularak ortak bir vize politikası geliştirilmesidir. Bu kapsamda gerekli destekleyici belgeler için ortak bir liste oluşturulması, vize başvuru bedeli muafiyetine ilişkin ortak kriterler uygulanması, bulunulan üçüncü devlet tarafından verilen seyahat belgeleri için sınırlandırıcı bir liste oluşturulması gibi alanlarda ortaklıkların yürütülmesi öngörülmektedir. Konsolosluklararası verilen vizelere ilişkin aylık istatistikler, buldukları üçüncü devletin sosyo-ekonomik durumu, yerel düzeyde sosyal güvenlik, sağlık sigortası, vergi kaydı, giriş-çıkış kayıtları gibi bilgi kaynakları, sahte belge kullanımı, kaçak göç yolları, vize reddi, ulaşım şirketleri ile işbirliği, uygun seyahat sağlık sigortası yapan şirketler bilgi alışverişinin amaçlandığı diğer konular arasındadır.

<sup>567</sup> Handbook, syf. 27

<sup>568</sup> "The First EU Common Visa Application Center opens in Moldova", Europa, Press Release, IP/07/561, Brussels, 25 April 2007  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/561&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

## (ii) Başvuruyu Kabul Etmeye ve İncelemeye Yetkili Merciler

Vize Kodu 4(1). maddesinde işaret edildiği şekilde, üçüncü devlet vatandaşlarının vize başvurularını kabul etmek ve incelemekle yetkili merci kural olarak üye devlet konsolosluklarıdır. Vize başvurusu üye devletlerin dış sınırlarında yapılmış ise bu merci sınır muhafızları olacaktır (madde 4(2)). Ancak üye devletlerin bu iki mercinin dışında başka mercileri de vize başvurularının kabul ve incelemesinde yetkilendirmeleri mümkündür<sup>569</sup>. Dışarıdan atanmış fahri konsoloslar (honorary consuls) üye devletleri temsil edilebilmektedir (madde 42).

Vize Kodu'nun 6. maddesinin tüm konsolosluklar için bir görev alanı belirlediği görülmektedir. Üçüncü devlet vatandaşının yasal ikametgâhı hangi konsolosluğun görev alanına giriyor ise, sadece o konsolosluğa başvuruda bulunacaktır. Kişinin konsolosluğun görev alanında yasal olarak ikamet etmesi (yaşamayı) yeterli değildir. Böyle bir durumda başvurunun değerlendirilmesi için meşru sebep gösterilmesi beklenmektedir ancak söz konusu bu meşru sebebin ne olduğu Kod'da açıklanmamıştır.

Uygulamada vize başvurularının doğrudan konsolosluklara değil ancak bazı araçlar üzerinden yapıldığı görülmektedir. Nitekim Vize Kodu vize işlemlerini kolaylaştırmak ve hızlandırmak amacıyla konsolosluklara harici hizmet sağlayıcılar (external service provider) (madde 43) ve ticari araçlar (madde 45) ile destek sağlanmasını düzenleme altına almıştır. Harici hizmet sağlayıcılar bir veya birden fazla üye devletin vize başvurularının toplanmasında işbirliği yapacakları ticari şirketlerdir. Vize başvurusu hakkında genel olarak veya başvuru formları ve gerekli destekleyici belgeler hakkında bilgi vermek, biometrik özellikler dahil veri ve başvuru toplamak ve bunları konsolosluklara ulaştırmak, vize bedelini toplamak, konsolosluk ile yapılacak yüzyüze görüşmelerin randevusunu ayarlamak, seyahat belgelerini varsa vize reddi bildirimini konsolosluktan alıp başvurucuya ulaştırmak gibi görevler öngörülmüştür (madde 43(6)). Ticari araçlar harici hizmet sağlayıcılar gibi vize başvurularının toplanmasında aracılık eden işletmelerdir ancak biometrik veri toplama yetkileri yoktur (madde 45(1)).

<sup>569</sup> Üye devletlerinin egemenliği altında olan sınır aşırı eyaletlerinde yetkili merci, ilgili üye devlet tarafından belirlenmektedir (Vize Kodu, Madde 4(3)).

Vize başvurularında aracı kullanılmamasında ilişkin başvurular için altı çizilmesi gereken üye devletlerin işlemlerden kaynaklanan hukuki sorumluluğunu ortadan kaldırmamasıdır. Üye devletler ulusal hukukları uyarınca, harici hizmet sağlayıcılar eylemlerinden buldukları üçüncü devlet hukuku uyarınca sorumludur (madde 43(9)).

### (iii) Başvurularda Uygulanan Ortak Kurallar

Vize Kodu'nun 9(1). maddesi vize başvurularının en erken çıkılacak seyahatten 3 ay önce yapılacağını düzenlemektedir. Buna göre, örneğin 1 Temmuz 2011'de Almanya'ya gitmek isteyen bir Türk vatandaşı, Alman Konsolosluğu'na 1 Mart 2011'de Schengen vizesi başvurusunda bulunamaz. 1 Nisan 2011 tarihine kadar beklemesi gerekir<sup>570</sup>. Ancak Vize Kodu'nda vize başvurusunun seyahat tarihinden ne kadar önce yapılması gerektiğine dair kesin bir zaman belirtilmemiştir. Bununla beraber 9(2). maddesinde, “başvuruların vize başvurusunda bulunmak için randevu almaları gerekebilir” ifadesi geçmektedir. Randevular kural olarak talep edildikleri tarihten itibaren 15 gün içinde gerçekleştirilecektir. Bir başka ifade ile randevu talep etmiş başvurusunun 15 gün içinde randevusunun yapılması gerekir. Kod'un 9(3). maddesi acil durumlarda başvuruların randevusuz yapılmasına veya randevunun derhal verilmesine olanak tanımaktadır.

Vize Kodu'nda başvuru tarihine ilişkin bir düzenleme getirilmemiş olmasına karşın, Vize El Kitabı'nda, vize başvurusu süresinin prensipte seyahat tarihinden en az 15 gün önce olduğu ifade edilmektedir. Randevu sistemi uygulayan konsolosluklarda başvuru sürelerini dikkate almak başvurusunun sorumluluğundadır. Yolculuk tarihine 15 günden daha az bir süre kala yapılan vize başvurularını kabul edip etmemek konsolosluğun takdirindedir. Örneğin, özel bir son dakika teklifi ile Avusturya'ya kayak tatiline gitmek isteyen bir Türk vatandaşının, yolculuğa çıkmadan 2 gün önce yaptığı vize başvurusunu Avusturya Konsolosluğu işleme koymayı reddedebilecektir<sup>571</sup>.

Kural olarak vize başvuruları, bizzat vizeyi talep eden kişinin kendisi tarafından konsoloslukta yapılır. Konsolosluklar tarafından dürüst ve güvenilir olarak

<sup>570</sup> Bununla birlikte çok girişli vizeye sahip bir üçüncü devlet vatandaşı, vize süresinin sona ermesinden en az 6 ay önce vize başvurusunda bulunabilir (Vize Kodu, Madde 9(1)).

<sup>571</sup> Handbook, syf. 31; Bu durumda bir diğer ihtimal, konsolosluğun, yolculuk tarihi geçtikten sonra başvuruyu değerlendirebileceğini başvurucaya bildirdikten sonra vize başvurusunu kabul etmesidir.

bilinen bir kişinin başvurusunu bizzat yapması gerekmeyebilir (madde 10(1)(2)). Üye devletler tarafından vize başvurularını toplamakla yetkilendirilen fahri konsoloslar veya harici hizmet sağlayıcılara bizzat yapılan başvurular aynı şekilde geçerlidir (madde 42(1), 43(6)(c)). Ancak başvuru ilk kez vize başvurusunda bulunuyor ise, biometrik veri toplanması (parmak izi) için her şart altında konsolosluga gitmesi gerekecektir (madde 13(2)).

#### **(iv) Başvurularda Sunulacak Bilgi ve Belgeler**

Bir vize başvurusunun kabul edilmesi için konsolosluga başvuru tarafından, geçerli bir seyahat belgesi (genellikle bu bir pasaport olacaktır) ile imzalanmış başvuru formuna ekli usulüne uygun çekilmiş fotoğraf sunulması, parmak izi verilmesi, sağlık sigortası yaptırılması, konsolosluk tarafından talep edilen destekleyici belgelerin sunulması ve vize bedelinin ödenmiş olması gerekmektedir.

Konsolosluklar vize başvurularını bir arşivde toplarlar. Her başvuru formu, ilgili belgelerin kopyaları, yapılan denetimlerin kayıtları ve vize verilmesi halinde referans numarası bir dosya halinde başvuru tarihinden itibaren en az 2 yıl saklanır (madde 37(2)). Vize başvuruları sırasında toplanan bütün belge, bilgi ve biometrik özellikler 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi kapsamında değerlendirilmektedir<sup>572</sup>. Sözleşme'nin 33. maddesi uyarınca konsolosluk arşiv ve belgelerinin nerede bulunurlarsa bulunsunlar her zaman dokunulmazlıkları söz konusudur.

#### **aa) Seyahat Belgesi**

Seyahat belgelerinin taşınmaları gereken geçerlilik süresi başvuru tarafından talep ettiği vize tipine göre değişmektedir. Tek-girişli vize için seyahat belgesinin geçerlilik süresinin başvuru tarafından üye devletin ülkesini terk etme niyetinde olduğu tarihten en az 3 ay sonra dolacak olması; çok-girişli vize için seyahat belgesinin geçerlilik süresinin başvuru tarafından üye devletin ülkesini terk etme niyetinde olduğu en son tarihten itibaren 3 ay sonra dolacak bir seyahat belgesi olması aranmaktadır. (madde 12(a)). Acil durumlarda geçerlilik süresi daha kısa bir seyahat belgesinin

<sup>572</sup> Visa Code, parag.(11); Vienna Convention on Consular Relations 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596, 2005

kabul edilmesi mümkündür. Her şart altında belge en az iki boş sayfa içermeli ve son 10 yıl içinde verilmiş olmalıdır (madde 12(b)(c)).

### **bb) Başvuru Formu**

Schengen vizesi başvurusunda bulunanlar bütün üye devletlerin konsolosluklarında kullanılan tek tip bir başvuru formu ile başvuruda bulunmaktadır. Başvurucunun birlikte seyahat ettiği diğer kişiler için ayrı bir form doldurulması gerekmektedir. Küçüklerin formları ebeveynleri veya yasal vasileri tarafından imzalanacaktır (madde 11(1)).

Konsoloslukların başvuru formlarını kendi devletlerinin resmi dil/dillerinde veya buldukları üçüncü devletin resmi dilinde dil/dillerinde veya her ikisinin resmi dil/dillerinde bulundurmaları gerekmektedir<sup>573</sup>. Konsolosluğun ülkesinde bulunduğu üçüncü devletin resmi dil/dillerinde başvuru formu bulundurmaması halinde formların bu dil/dillere tercümesinin ayrıca başvurucuya verilmesi öngörülmüştür (madde 11(4)). Bunlara ek olarak konsolosluklar AB'nin diğer resmi dillerinde, örneğin İngilizce olarak, başvuru formu bulundurabilirler. Bir başka üye devleti temsili söz konusu ise, temsil edilen üye devletin resmi dil/dillerinde de başvuru formu bulundurulması gerekmektedir<sup>574</sup>. Ayrıca başvurucuların kullanacakları dil konusunda bilgilendirmeleri konusunda yükümlülükleri bulunmaktadır (madde 11(6)).

### **cc) Vize Bedeli**

Vize Kodu'nun 16. maddesinde tüm üye devletlere yapılan başvuruların vize bedelini 60 Avro; 6-12 yaş arası çocuklar için 35 Avro olarak belirlenmiştir. Bedel Avro olarak tahsil edilebileceği gibi üçüncü devletin para birimi veya üçüncü devlette genellikle kullanılan para biriminin Avrupa Merkez Bankası'nın Avro için yabancı para karşısında belirlediği kurdan tahsil edilebilecektir. Ancak Kod'da belirlenen bu bedel sabit değildir, idari harcamalar göz önünde tutularak yeniden belirlenebileceği ifade edilmiştir.

<sup>573</sup> Visa Code, Madde 11(3)(a)(b)(c)

<sup>574</sup> Visa Code, Madde 11(3)(d)

Başvurucunun talep ettiği vize tipi, başvurunun doğrudan konsolosluga yapılmış, harici hizmet sağlayıcı kanalıyla yapılmış veya dış sınır geçişinde yapılmış olması bedeli değiştirmemektedir<sup>575</sup>. Harici hizmet sağlayıcıları için vize bedelinin yarısını aşmayacak şekilde bir ek bedel öngörülmüştür<sup>576</sup>. Vize bedeli ödendikten sonra konsolosluğun başvuruyu ele almaya yetkili olmadığına farkına varması veya başvurunun geçerli bir başvuru olmadığına ortaya çıkması halleri dışında, başvuru hakkında nihai karar ne olursa olsun vize bedelinin başvurucuya iade edilmeyecektir<sup>577</sup>.

Vize Kodu'nun bazı kategorilere giren başvuru sahiplerine vize bedeli muafiyeti getirdiği görülmektedir. Buna göre, üye devletler 6 yaşın altındaki çocuklar, eğitim amaçlı seyahat eden öğrenciler ve onlara eşlik eden öğretmenler, bilimsel bir araştırma için seyahat eden araştırmacılar<sup>578</sup>, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri olarak sivil toplum kuruluşu tarafından düzenlenen seminer, konferans, spor, kültür veya bir eğitim faaliyetlerine katılan 25 yaş veya altı gençlere vize bedeli muafiyeti uygulayacaktır<sup>579</sup>. Ayrıca 6-12 yaş arası çocukların, diplomatik ve hizmet pasaportu taşıyanların, sivil toplum kuruluşu temsilcisi olmayıp bir sivil toplum kuruluşu seminer, konferans, spor, kültür veya eğitim faaliyetlerine katılacak 25 yaş veya altı gençlerin vize bedelinden muaf tutulup tutulmayacağı üye devletlere bırakılmıştır. Kültür veya sporu desteklemek, dış politika, kalkınma politikaları ve kamu yararı için önemli olan diğer alanlar veya insani nedenlerle bireysel anlamda vize bedelinde indirim yapılması veya tamamen kaldırılması mümkündür (madde 16(6)).

---

<sup>575</sup> Handbook, syf. 38

<sup>576</sup> Visa Code, Madde 17(1)(4)

<sup>577</sup> Visa Code, Madde 16(7); Handbook, syf. 41

<sup>578</sup> Bu araştırmacıların 2005/761/AT sayılı bilimsel araştırma amacıyla Topluluk içinde seyahat eden üçüncü devletlerden gelen araştırmacılara üye devletler tarafından tektip kısa-süreli vize verilmesinin kolaylaştırılmasına ilişkin Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tavsiyesi'nde gösterilen amaçlar kapsamında bilimsel araştırma yapıyor olması gerekmektedir. Bkz. Recommendation No 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member State of uniform short-stay visa for the researchers from the third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research, OJ L 289, (03.11.2005)

<sup>579</sup> Visa Code, Madde 16(4); Bu uygulama sadece resmi kayıtlı sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bkz. Handbook, syf. 39



### dd) Biometrik Özellikler

Vize Kodu'nun 13. maddesi uyarınca vize başvurusunda bulunan üçüncü devlet vatandaşları konsolosluklara VIS'de kayıt altına alınmak üzere iki biometrik özelliğini vermek zorundadır; fotoğraf ve parmak izi.

Fotoğrafın vize başvurusu zamanı çekilmiş dijital bir fotoğraf olması gerekmektedir. Başvurucular her vize başvurusunda yeni bir fotoğraf çektirecek ve VIS'de kayıt altına alınmak üzere başvurularına ekleyeceklerdir<sup>580</sup>.

Parmak izi başvuru sahiplerinin on parmağının düz bir şekilde (taken flat) çekilip dijital olarak toplanması ile alınmaktadır. Numaralandırılan parmak izleri, fotoğraflar gibi VIS'de kayıt altına alınacaktır. Fotoğraftan farklı olarak VIS'de kayıt altına alınan parmak izinin 59 aylık bir geçerlilik süresi vardır. Bu da başvuru sahiplerinin her başvuruda parmak izi vermelerine gerek olmadığı anlamına gelmektedir. 59 aylık süre içinde yapılan başvurularda aynı parmak izi kopyalanarak kullanılacaktır. Kod'da bu uygulamaya ilişkin iki istisna getirilmiştir; (1) başvuru sahibinin kimliğine ilişkin makul bir şüphe olması, (2) başvuru yapıldığında 59 aylık süre içinde verilmiş parmak izinin derhal bulunamamasıdır. Birinci olasılıkta yeni parmak izini konsolosluk talep ederken, ikinci olasılıkta başvuru sahibi parmak izi alınmasını (bizzat kendisi) "talep edebilir" ifadesi geçmektedir<sup>581</sup>.

İlk alındığı tarihten 59 ay sonrasında yeniden parmak izi alınmasının nedeni biometrik özelliklerin zaman içinde değişen ve evrilen veriler olmasıdır. Neredeyse tüm biometrik verilerin en verimli şekilde temin edilip işleme koyulduğu bir yaş sınırı bulunmaktadır. Çok küçük yaşlarda organ tam olarak gelişimini tamamlamıştır, ileri yaşlarda da yıpranmalar görülmektedir. Ayrıca küçük çocukların, yaşlıların ve belli bazı etnik kökenden gelen kişiler ile belli bazı mesleklerde çalışmış kişilerin, istenen fiziksel özelliği taşıyaması veya özelliklerinin bilgisayarın okuması için yeterli olmaması söz konusu olabilmektedir<sup>582</sup>. 29. Madde Veri Koruma Çalışma Gurubu bu nedenlerden ötürü, belli bir yaşın altındaki çocuklar ile belli bir yaşın

<sup>580</sup> Visa Code, Madde 13(2)(4)

<sup>581</sup> Visa Code, Madde 13(2)(3)

<sup>582</sup> Irma van der Poley, "Normative Assumptions in Biometrics: on Bodily Differences and Automated Classifications", *Innovating Government: Normative, Policy and Technological Dimensions of Modern Government*, Editors: Simone van de Hof, Marga M. Groothuis, Springer, Netherlands, 2011, syf. 32

üstünde olanların parmak izlerinin alınmaması görüşündedir<sup>583</sup>. Vize Kodu 12 yaşın altındaki çocukların parmak izlerinin alınmamasını öngörmektedir ancak bir üst sınır belirlenmemiştir<sup>584</sup>.

Parmak izleri konusunda ifade edilmesi gereken bir başka nokta, başvuru sahiplerinin on parmağının izinin alınması ile alınış biçimidir. Herkesin farklı parmak izleri olduğu, bu nedenle başkalarından ayırt edici, şahsa münhasır bir işaret kabul edildiği bilinen bir olgudur. Kimliğin teşhis edilmesi için parmak izinin başka parmak izleri ile yapılan karşılaştırmalar sonucunda bir tanesi ile eşleşmesi gerekir. Bu eşleşmenin doğruluğu parmak izinin imajının kalitesine bağlıdır ki, bu da parmak izinin alınış biçimi ile ilgilidir. Uzmanlar on parmağın izinin yuvarlanarak alınmasının doğru sonucu verdiğini, ancak düz bir şekilde alınmış bir veya iki parmak izinin eşleştirmede aynı doğrulukta sonuç vermediğini açıklamaktadır. Bu nedenle isabetli sonuçlar elde edilmesi için parmak izlerinin bu konuda eğitim almış kişiler tarafından yuvarlama tekniği ile alınması tavsiye edilmektedir<sup>585</sup>. Yukarıda açıklandığı gibi, Vize Kodu başvuru sahiplerinin on parmağının izinin alınmasını öngörmektedir. Bunun ardında biyometrik verilerin kullanımında daha isabetli sonuçlar elde etme çabası görülmektedir. Ancak parmak izlerinin yuvarlanarak değil düz bir şekilde alınması öngörülmüştür.

Vize başvurularında kural herkesin parmak izinin alınmasıdır ancak yukarıda açıklandığı gibi 12 yaşın altındaki çocukların parmak izleri alınmayacaktır. Ayrıca parmak izi vermesi fiziksel olarak mümkün olmayanlar, üye devletlerin hükümetleri veya uluslararası organizasyonlar tarafından resmi davetli devlet veya hükümet başkanları, ulusal hükümet üyeleri ve eşleri ile onlara eşlik eden resmi temsil heyeti üyeleri, kraliyet ve diğer üst düzey kraliyet ailesi mensuplarının parmak izleri

<sup>583</sup> Article 29 Data Protection Working Party, Opinion No 3/2007 on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics, including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications (COM(2006)269 final), WP134, 1 March 2007, syf. 7

<sup>584</sup> Eurodac'da bu yaş sınırı 14'dür. Bkz. Regulation (EC) No 2725/2000, Madde 8(1)

<sup>585</sup> James Goldenstein/Rina Angeletti/Manfred Holzbach/Daniel Konrad/Max Snijder, "Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying Challenges and Treats", Final Report, Editor: Pawel Rotter, European Commission Joint Research Center, Spain, 2008, syf. 9

toplanmayacak ancak VIS'e "uygulanamaz" ifadesi (not applicable/sans objet) ile işlenecektir<sup>586</sup>.

Parmak izi vermesi fiziksel olarak mümkün olmayanların ondan az parmağının izinin alınması mümkün ise alınacaktır. Parmak izi alınması geçici olarak mümkün değil ise, başvurucunun bir sonraki başvurusunda parmak izi vermesi gerekecektir. Ancak bu durumda kişiden söz konusu geçici durum hakkında açıklama istenebilecektir<sup>587</sup>.

Biometrik veriler konsoloslukların dışında dış sınırlarda yapılan vize başvurularında sınır denetimlerden sorumlu yetkililer, üye devletlerin denizaşırı bölgelerinde ilgili üye devlet tarafından yetkilendirilmiş memurlar, konsoloslukların denetim ve gözetimi altında fahri konsoloslar ve harici hizmet sağlayıcılar tarafından toplanması mümkündür. Hangi yetkili tarafından toplanmış olursa olsun üye devletler başvuruculara karşı kişisel verilerinin güvenliğinden ulusal hukukları uyarınca sorumludur<sup>588</sup>.

#### **ee) Sağlık Sigortası**

Vize Kodu 15(1). maddesi vize başvurusunda bulunanların üye devletlerin ülkelerinde buldukları sürede tıbbi nedenlerle ülkelerine geri gönderilme, acil tıbbi müdahale ve/veya hastanede acil tedavi veya ölümden kaynaklanan masrafları karşılayacak geçerli ve uygun bir seyahat sigortası bulundurmaları şartını aramaktadır. Bu şart başvurucuların seyahat etmeyi planladıkları üye devlete mali yük olmamaları için bir tedbir niteliğindedir. Çok-girişli vize başvurusunda bulunanların sadece ilk seyahatlerinin süresi için geçerli ve uygun bir seyahat sigortasına sahip olduklarını kanıtlamaları yeterli olmaktadır. Ancak bu kişilere müteakip kalışlarında seyahat sağlık sigortası bulundurmaları gerektiğini bildiklerine ilişkin bir beyan imzalatılacaktır (madde 15(2)).

Sağlık sigortaları bütün üye devletlerde başvurucunun tüm kalış ve transit geçiş yaptığı süre için geçerli olmalıdır. Sigorta bedeli en az 30.000 Avro olarak belirlenmiştir (madde 15(3)). Kural, başvurucuların seyahat sigortasını ikamet

<sup>586</sup> Visa Code, Madde 13(7)(b); Biometrik verilerin VIS'de kayıt altına alınması, VIS'in ayrıntılı olarak ele alındığı C. Bölümünde açıklanmaktadır.

<sup>587</sup> Visa Code, Madde 13(7)(b)

<sup>588</sup> Visa Code, Madde 13(6),43(9)

ettikleri ülkede yaptırmalarıdır, mümkün değil ise bir başka ülkede yaptırılmasına izin verilmiştir. Ayrıca lehtar başvuru olmak üzere bir başka kimse tarafından şartları taşımak koşuluyla seyahat sigortası yaptırılabilir (madde 15(4)). Denizciler gibi mesleği gereği seyahat sigortası sahibi olanlar sağlık sigortasından muaf tutulabilecektir, diplomatik pasaport sahipleri ise tamamen muaf tutulmuştur (madde 15(6)(7)).

#### **ff) Destekleyici Belgeler**

Bir AB üyesi devletin konsoloslukuna Schengen vizesi başvurusunda bulunan üçüncü devlet vatandaşları geçerli seyahat belgesi, imzalanmış başvuru formu, başvurunun yapıldığı zaman içinde çekilmiş digital fotoğraf, on parmağının izi, geçerli ve uygun sağlık sigortası ile vize bedelinin yanında Vize Kodu'nda belirtilen destekleyici belgeleri sunma yükümlülüğü altındadır. Vize El Kitabı'nda bu belgelerin, başvurunun giriş koşullarını taşıyıp taşımadığı ile olası bir kaçak göç ve/veya güvenlik riski oluşturup oluşturmadığının değerlendirilmesine ilişkin oldukları açıklanmaktadır<sup>589</sup>.

Bu bağlamda başvuruların seyahatlerinin amacını gösteren belgeleri, konaklama belgelerini veya konaklama harcamalarını karşılayacak yeterli maddi varlığa sahip olduklarını<sup>590</sup>, üye devletin ülkesinde kalmayı planladıkları süre boyunca veya kendi ülkelerine dönüş veya gönderilmeleri kesin olan bir üçüncü devletin ülkesine geçişlerini karşılayacak yeterli maddi varlığa sahip olduklarını veya yasal olarak sahip olabilecek durumda olduklarını gösteren belgeleri<sup>591</sup> ve vize süresinden önce üye devletin ülkesini terk etme niyetinde olduklarını gösteren bilgileri sunacaklardır (madde 14(1)). Havalimanı transit vizesi başvurusunda bulunanların transitin ardından son varış yerine bağlayan seyahate ilişkin belgeler ile üye devletin ülkesine girme niyeti olmadığına ilişkin bilgileri sunmaları aranmaktadır (madde 14(2)).

<sup>589</sup> Handbook, syf. 46

<sup>590</sup> Başvurular gitmek istedikleri üye devlette bir sponsor ya da ev sahibi tarafından ağırlanacaklarsa, konsolosluklar sponsore veya kalacak yere ilişkin olarak, misafir eden kişinin bir kişi, şirket veya kurum mu olduğu; kimliği; iletişim bilgileri ile başvurunun kalacağı yerin adresi, kalma amacı ve süresi, misafir eden kişi ile varsa aile bağlarına ilişkin bir form doldurulmasını isteyebilir (Vize Kodu madde 14(4)).

<sup>591</sup> Schengen Borders Code, Madde 5(1)(c) ve (3)

Destekleyici belgeler yukarıda sayılan bu belge ve bilgiler ile sınırlı değildir. Kod'un 14(3). maddesi uyarınca konsolosluklar başvurulardan vize şartlarını yerine getireceklerini gösteren başka belgeler talep edebileceklerdir. Bu belgelerin neler olabileceğine ilişkin bir liste Kod'a eklenmiştir. Örneğin başvurunun gidiş-dönüş biletini ayırttığını<sup>592</sup>, ikamet ettiği ülkede sahip olduğu maddi varlığı, bir işyerinde çalışıyor olduğunu, gayrimenkul sahibi olduğunu, aile bağları ve işi nedeniyle bulunduğu ülkeye bağlı olduğunu kanıtlayan belgeler süresinden önce üye devletin ülkesini terk etme niyetinde olduğunu gösteren belgeler destekleyici belgeler arasındadır<sup>593</sup>. Ne var ki, Vize Kod'unda yer alan ek liste de sınırlandırıcı değildir. Bu nedenle konsoloslukların başvurulardan isteyecekleri belgeler konusunda tam bir takdir hakkına sahip oldukları söylenebilir. Nitekim kendileri tarafından dürüst ve güvenilir olarak bilinen önceki seyahatlerinde vize kurallara uygun hareket etmiş kişileri destekleyici belgelerin bir veya birkaçından muaf tutmaları mümkündür. Ancak her şart altında üçüncü devlet vatandaşlarının geçerli bir seyahat belgesine sahip olması aranmaktadır (madde 14(6)).

#### **(v) Vize Kolaylaştırma Anlaşmalarında Öngörülen Başvuru Koşulları**

Vize Kodu'nda yer alan koşullardan daha avantajlı koşullarda seyahat imkânı sağlayan vize kolaylaştırma anlaşmaları, anlaşmaya taraf üçüncü devletin bazı kategorilerine giren vatandaşlarına sadece seyahat amaçlarını doğrulayan yazılı belge ile başvurmaları halinde vize verilmesini öngörmektedir. Bu kategorilere girenler arasında resmi heyet temsilcileri (resmi davet üzerine), iş adamları, uluslararası taşımacılık alanında çalışan şoförler, demiryolu çalışanı olarak seyahat edenler, mesleki amaçlı olmak üzere gazeteciler ve onlara eşlik edenler, davetli olmak şartıyla bilim adamları veya kültürel ve sanatsal faaliyetlere katılanlar, sivil toplum kuruluşu üyeleri, bir eğitim kurumuna kayıt şartı ile öğrenciler ve eşlik eden öğretmenler, uluslararası spor etkinliklerine katılanlar ve onlara eşlik edenler; turizm acentesi ile turistik amaç için ziyaret etmek isteyenler, yakın akraba ziyaretinde bulunmak

<sup>592</sup> Kural olarak başvurunun dönüş biletini satın almış olması aranmamaktadır ancak istisnai durumlarda talep edilmesi öngörülmektedir. Bkz. Handbook, syf. 52

<sup>593</sup> Visa Code, ANNEX II, Non-exhaustive list of supporting documents, (B) (Sınırlayıcı olmayan destekleyici belgeler liste)

isteyenler, sağlık nedenleri ile seyahat edenler ve onlara eşlik eden kişiler, bir yakının kabir ziyareti amacıyla vize başvurusunda bulunanlar gösterilmiştir<sup>594</sup>.

Vize kolaylaştırma anlaşmalarında sunulan bir diğer avantaj, Vize Kodu'nda 60 Avro olarak belirlenen vize bedelinin, tüm başvuruçular için 35 Avro olarak belirlenmiş olmasıdır<sup>595</sup>. Bunun yanında Rusya ve Ukrayna ile yapılan vize kolaylaştırma anlaşmalarında vize başvurusunun seyahate çıkış tarihine 3 gün kala yapılmış olması halinde vize bedelinin 70 Avro olacağına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır<sup>597</sup>.

İndirimli vize bedeli yanında, vize muafiyeti uygulanacak kişilerin Vize Kodu'nun 16(4). maddesinde sayılanlardan daha geniş bir yelpazede yer aldığı görülmektedir. Örneğin, Bosna Hersek ile yapılan vize kolaylaştırma anlaşmasında, başvuruçunun eşi ve çocukları, üst soy akrabaları, 6 yaşın altındaki çocuklar, resmi görev ile seyahat eden resmi heyet üyeleri, Bosna Hersek Mahkemesi üyeleri ve savcıları, gazeteciler, özürülüler, uluslararası taşımacılıkta çalışan kişiler, sağlık tedavisi, yakın akraba cenazesi gibi insani nedenler ile başvuruda bulunanlar, uluslararası spor etkinliklerine katılanlar ile onlara eşlik edenler, üniversite veya değişim programları dahil olmak üzere bilim, kültür ve sanat etkinliğine katılanlar, eğitim amaçlı seyahat eden öğrenciler ile onlara eşlik eden öğretmenlere vize bedeli muafiyeti sağlanmıştır<sup>598</sup>.

## **(b) Başvurunun Değerlendirilmesi**

### **(i) Ön İnceleme**

Vize Kodu 18(1). maddesi uyarınca vize başvurusunda bulunulan konsolosluk ilk olarak yetkili olup olmadığını inceleyecektir. İnceleme sonucu yetkili olmadığına karar vermesi halinde gecikmeden başvuruçuya, başvuru formu ile belgeleri ve başvuru bedeli iade edilecek ve hangi konsolosluğun yetkili olduğunu bildirilecektir (madde 18(2)).

<sup>594</sup> OJ L 129/27, Madde 4; OJ L 334/97, Madde 4(1)(n)(q); OJ L 334/85, Madde 5(1); OJ L 52/34, Madde 4

<sup>595</sup> Ancak bu bedel tarafların karşılıklı olarak anlaşması ile değiştirilebilir.

<sup>596</sup> OJ L 129/27; OJ L 334/97; OJ L 334/85; OJ L 52/34; OJ L.334/100; 334/169;332/71, Madde 6(1)

<sup>597</sup> OJ L. 129/27, Madde 6(2); OJ L 332/71; Madde 6(3)

<sup>598</sup> OJ L 334/97, Madde 6(2)

Yetkili olduğuna karar verir ise, bir sonraki adım olarak başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığını, gerekli belgelerin sunulup sunulmadığını, biyometrik verilerin toplanıp toplanmadığını, vize başvuru bedelinin ödenip ödenmediği incelenecektir. Süresinde gerekli bilgi ve belgeler ile vize bedeli ödenmiş olarak yapılan başvurular geçerli başvurulardır (madde 19(1)). Başvurucunun seyahat belgesine başvurunun geçerli olduğuna dair bir damga basılacak, VIS’de bir başvuru dosyası açılacak<sup>599</sup> ve başvurunun detaylı incelemesine geçilecektir (madde 19(2)). Diplomatik pasaportlar, hizmet pasaportları ile resmi ve özel pasaportlar damgalanmayacaktır (madde 20(2)).

Yukarıda açıklanan koşulları taşımayan başvurular geçersizdir. Vize Kodu 19(3). maddesi geçersiz başvuruların daha detaylı incelenmesine geçilmemesi, konsoloslukların zaman geçirmeden başvurucuya başvuru formlarını birlikte verilmiş her türlü belge ile ödenmiş başvuru bedelini iade etmeleri, başvurucudan alınan biyometrik verilerin imha edilmesi gerekmektedir<sup>600</sup>. Özellikle geçersiz başvurularda konsolosluklara verilen parmak izlerinin VIS’de kayıt altına alınmaması anlamına gelen biyometrik verilerin imhasına ilişkin bu düzenleme önemlidir.

### **(ii) İncelemede Ele Alınacak Hususlar**

Schengen vizesi başvurularında konsolosluklar öncelikle Schengen Sınırlar Kodu 5(1)(a)(c)(d)(e) maddesinde sayılan dört giriş şartının (geçerli seyahat belgesi, yeterli maddi kaynak, SIS’de uyarı işlenmemiş olması, herhangi bir üye devletin “kamu düzeni, ulusal güvenlik ve uluslararası ilişkilerine” tehdit oluşturmama) yerine getirilip getirilmediğini inceleyeceklerdir. İncelemede seyahat belgesinin sahte/taklit/üzerinde oynama yapılmış olup olmadığının, başvurucunun seyahat amacı ve süresini doğru bildirilmiş olduğunun, üye devletlerin toplum sağlığına tehdit oluşturmadığının, uygun ve geçerli bir seyahat sağlık sigortasına sahip olduğunun, mümkün ise başvurucunun önceki seyahatlerinde kalma süresini aşmadığının teyit edilmesi gerekmektedir (madde 21(4)). Tüm bunlara ek olarak başvurucunun kaçak göç etme riski taşıyıp taşımadığı veya üye devlet için güvenlik riski oluşturup oluşturmadığı ve üye devletin ülkesini vize süresi dolmadan terk edip etmeyeceğinin özellikle dikkate alınacağı ifade edilmektedir (madde 21(1)). Nitekim

<sup>599</sup> VIS’de dosya açmak, sadece VIS’in işleme girdiği konsolosluklar için mümkündür. Seyahat belgelerine başvurunun geçerli olduğuna dair damga vurulmasının ise, VIS’in tüm üye devletlerde işleme girmesinden sonra başlaması öngörülmektedir (Visa Kodu, Madde 20(3)).

<sup>600</sup> Geçerlilik koşullarını taşımayan başvuruların insani sebepler veya ulusal menfaatler nedeniyle geçerli kabul edilmeleri mümkündür (Vize Kodu, Madde 19(4)).

başvurucuya verilecek vizenin tipi ve süresi bütün bu incelemeler sonucunda belirlenmektedir (madde 24(1)). Ebeveynlerinin velayeti veya vesayet altındaki küçükler için yapılmış başvurularda konsoloslukların küçüğün velayet sahibinden kaçırılmadığını; çocuk kaçakçılığının, çocuk tacizinin veya kaçak göç amacının olup olmadığını gözetmeleri istenmektedir<sup>601</sup>.

Vize Kodu 23(1). maddesi uyarınca geçerli vize başvuruları hakkında başvurunun yapıldığı tarihten itibaren 15 gün içinde karar verilmesi gerekmektedir<sup>602</sup>. Ancak vize başvurusunun karara bağlanmasına ilişkin süre vize başvurusunun yapılmasından itibaren değil, geçerli bir başvurunun bulunmasından itibaren başlatılacaktır<sup>603</sup>. Bu da uygulamada vize başvurularının 15 günden daha uzun sürede karara bağlanacağına habercisidir. Bu süre bir başvurunun özel olarak daha detaylı inceleme gerektirmesi veya temsil söz konusu olduğunda, temsil edilen üye devlet makamlarına danışılması halinde, 30 güne kadar uzatılabilmektedir (madde 23(2)). İstisnai olarak ek belge gerektiği özel durumlarda sürenin 60 güne çıkarılması öngörülmüştür (madde 23(3)).

Vize kolaylaştırma anlaşmalarında vize başvurularının 10 gün içinde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Bu süre, başvurunun geçerli kabul edilmesine kadar geçen süre dışarıda bırakıldığında, Vize Kodu'nun 23(1). maddesinde öngörülen süreden 5 gün daha kısadır. Anlaşmalarda ayrıca daha ayrıntılı bir incelemenin gerektiği durumlarda münferit olarak bu sürenin 30 güne kadar uzatılabileceği, acil durumlarda ise vize 2 güne kadar indirilebileceği öngörülmektedir<sup>604</sup>.

Vize Kodu'nun 21(7). maddesinde vize başvurularının incelemesinin özellikle sunulan belgelerin gerçek ve güvenilir olması ile başvurunun beyanlarının doğru ve güvenilir olmasına dayandığı ifade edilmektedir. İnceleme sırasında başvurunun yüzyüze görüşmeye çağırılması ve ek belge istenmesi haklı sebeplerin bulunduğu durumlar için öngörülmüştür (madde 27(8)). Haklı sebeplerin bulunup bulunmadığına konsolosluklar karar vereceklerdir ancak bu şekilde yüzyüze görüşmenin vize başvurularında mutlak bir işlem olmadığı vurgulanması

<sup>601</sup> Handbook, syf. 67

<sup>602</sup> Ancak Komisyon Vize El Kitabı'nda vize başvuruları hakkında kararların "mümkün olan en kısa sürede" alınmasının gerektiğini fakat bu sürenin 15 günü bulabileceğini ifade etmektedir. Bkz. Handbook, syf. 68

<sup>603</sup> Handbook, syf. 69

<sup>604</sup> OJ L 129/27; OJ L 334/97; OJ L 334/85; OJ L 52/34; OJ L.334/100; 334/169;332/71, Madde 7



anlamında düzenleme önem taşımaktadır. Bunların dışında konsolosluklar yaptıkları her vize başvurusu incelemesinde VIS'e danışma ve incelemeyi VIS'de kayıtlı bilgilere göre yürütme yükümlülüğü altındadır (madde 21(2))<sup>605</sup>. Eğer üye devletlerden biri, belli bazı üçüncü devletlerin vatandaşlarının veya bu devletlerin belli bazı kategorisine giren vatandaşlarının vize başvurularını ele almadan önce kendisine danışılmasını talep etmiş ise (ön-danışma), vize işlemlerine geçmeden söz konusu bu üye devletin merkezi makamlarına danışılması gerekmektedir (madde 22(1)).

Vize başvurularının, başvuru tarafından geri çekilmedikçe, bir karara bağlanması gerekmektedir. Bu karar Schengen vizesi verilmesi veya verilmemesi olabileceği gibi, sınırlı coğrafi geçerli vize verilmesi veya temsil halinde başvurunun temsil edilen üye devletin ilgili makamlarına iletilmesi de olabilir (madde 23(4)). Parmak izi alınmasının fiziksel olarak mümkün olmamasının vize verilip verilmemesinde bir etkisi yoktur (madde 23(3)). Ayrıca önceden yapılan vize başvurusunun reddedilmiş olması, yeniden yapılan başvurunun otomatik reddini gerektirmez. Yeni yapılan vize başvurusu, sunulan yeni bilgilere göre değerlendirilecektir (madde 21(9)).

### **(iii) Talebin Kabulü ve Vize Verilmesi**

Konsolosluğun yaptığı inceleme sonucunda başvurunun vize şartlarını taşıdığına karar vermesi halinde başvurunun amacına göre bir vize düzenleyecektir ve pasaportuna, vizenin tipi, süresi, kaç girişli olduğu, ziyaret süresi, seyahat edebileceği üye devletler ve vizeyi veren yetkili mercinin gösterildiği bir “*sticker*” yapıştırılacaktır (madde 27)<sup>606</sup>. Aynı şekilde verilen her vizeye ilişkin bilgiler VIS'de kayıt altına alınacaktır. Burada son olarak bir üçüncü devlet vatandaşına Schengen veya sınırlı bölgesel geçerli vize verilmiş olmasının bu kişiye otomatik bir giriş hakkı sağlamadığının altını çizmek gerekir (madde 30).

<sup>605</sup> Regulation (EC) no 767/2008, Madde 44; VIS'de bir başvuru dosyası açmak isteyen konsolosluğun, başvurucuya ait herhangi başka bir üye devlet tarafından kayıt edilmiş bir başvuru dosyası bulunup bulunmadığını kontrol etmesi, yanlış kimlik tespiti ile reddetmelerin önüne geçmek için verileri tam olarak karşılaştırılmaları gerekmektedir.

<sup>606</sup> Visa Code, ANNEX VII Filling in the Visa Sticker, (Vize “*sticker*”larının doldurulması)

### **aa) Schengen Vizesi**

Schengen vizesi, üçüncü devlet vatandaşının Birlik topraklarında 3 aya (1-90 gün) kadar bir süre için bulunma hakkını kapsadığı gibi Schengen Alanı'nda yapılan transitleri de kapsamaktadır. Örneğin; Brüksel ve Paris üzerinden Lagos'a (Nijerya) uçan bir Nijerya vatandaşı, Brüksel Paris arası Schengen Alanı'nda bir uçuş yapmaktadır. Konsolosluk transit amaçlı Schengen vizesi verecektir<sup>607</sup>. Bu vizenin geçerlilik süresi transitin gerçekleşmesi için yeterli süre kadar olacaktır (madde 24(1)). 3 aya kadar bir kalma süresi tanıyan Schengen vizesi ise bilindiği üzere; tek-girişli, iki-girişli veya çok-girişli olarak düzenlenebilmektedir.

### **aaa) Tek-girişli Vize**

Tek-girişli vize, bir üye devletin ülkesine bir tek giriş hakkı veren vizedir. Örneğin; 01.01.2011- 01.06.2011 tarihleri arasında geçerli tek-girişli vizeye sahip bir üçüncü devlet vatandaşı, bu tarihler arasında sadece üye devlete bir kez seyahat etme hakkına sahiptir. Bu tarihler arasında seyahatini gerçekleştirdikten sonra geriye kullanmadığı bir süre kalmış olsa bile üye devletin ülkesine ikinci bir giriş yapma hakkı yoktur<sup>608</sup>.

### **bbb) İki-girişli Vize**

İki-girişli vize bir üye devletin ülkesine iki giriş hakkı veren vizedir. Örneğin; 01.01.2011- 01.06.2011 tarihleri arasında geçerli iki-girişli vizeye sahip bir üçüncü devlet vatandaşı bu tarihler arasında üye devletin ülkesinde toplam kesintisiz kalma süresi 3 ayı geçmeyen iki ayrı seyahat yapabilecektir<sup>609</sup>.

### **ccc) Çok-girişli Vize**

Çok-girişli vize 3 aylık kesintisiz kalma süresini aşmayacak şekilde birden fazla giriş hakkı tanıyan vizedir. Örneğin; 01.01.2011- 01.06.2011 tarihleri arasında 6 ay geçerli çok-girişli vizeye sahip bir üçüncü devlet vatandaşı bu tarihler arasında

---

<sup>607</sup> Handbook, syf. 74

<sup>608</sup> Handbook, syf. 70

<sup>609</sup> Handbook, syf. 70

istediği kadar birbirinden ayrı toplam kesintisiz kalma süresi 3 ayı geçmeyen seyahat yapabilecektir<sup>610</sup>.

6 aydan 5 yıla kadar geçerli olacak şekilde düzenlenebilen çok-girişli vize<sup>611</sup>, Vize Kodu'nun 24(2). maddesi ile iki koşula bağlanmıştır; (1) başvurunun mesleki veya ailevi nedenlerden ötürü çok sık ve/veya düzenli olarak seyahat etmesi gereken bir kişi olması ve bu durumu kanıtlaması, (2) başvurunun özellikle önceden aldığı vizelerin kurallarına uygun hareket etmiş olmasıyla dürüstlük ve güvenilirliğini, ülkesindeki ekonomik durumunu ve üye devletlerin ülkelerini vize süresi dolmadan terk etme konusundaki samimi niyetini kanıtlamasıdır. İş adamları, üye devletler ve AB kurumları ile düzenli resmi bağlantı halinde olan devlet memurları, eğitim, seminer ve konferans amaçlı seyahat eden sivil toplum kuruluşu temsilcileri, Birlik vatandaşlarının aile bireyleri, üye devletlerde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının aile bireyleri ile gemiciler, çok sık ve/veya düzenli olarak seyahat etmesi gereken kişiler 24(2). madde kapsamına giren kişilere gösterilen örneklerdir.

Çok-girişli vize koşullarını taşıyanlar, bu sayılanlar ile sınırlı değildir. Vize El Kitabı'nda özellikle dürüstlük ve güvenilirlik ile birlikte sık veya düzenli seyahat etme gerekliliğinin kanıtlanması halinde, diğer kategorilerde yer alan kişilere de uzun süreli çok-girişli vize verilebileceği ifade edilmektedir. Diğer kategorilerde yer alan kişiler bilimsel çalışma yapma amacıyla üye devletlere seyahat eden araştırmacılar, üye devlette veya devletlerde düzenli olarak antrenmanlara veya yarışmalara katılan sporcular, üye devletlerde düzenli olarak gösteri yapan sanatçılar, meslek sahipleri, uluslararası taşımacılıkta çalışan tır, kamyon ve otobüs şoförleri, bir üye devletin ülkesinde gayrimenkul sahipleridir<sup>612</sup>.

Komisyon'un El Kitabı'nda "meslek sahipleri" ifadesini kullanmış olması, dürüstlük ve güvenilirliğini, sık veya düzenli seyahat etmesi gerektiğini kanıtlayan bununla birlikte listede yer almayan pek çok başka meslek sahipleri için çok-girişli vizeyi mümkün kılmaktadır. Vize kolaylaştırma anlaşmalarına taraf üçüncü devlet vatandaşları tarafından yapılan vize başvuruları bir yana bırakılır ise, çok-girişli vize üye devletler tarafından oldukça nadir verilen bir vize tipidir. Vize Kodu'nun getirdiği yeni düzenlemeler ve Komisyon'un El Kitabı'nda yaptığı açıklamalar

<sup>610</sup> Handbook, syf. 70

<sup>611</sup> Visa Code, Madde 24(2)(a); Çok-girişli vize 6 aydan daha kısa bir süre için de düzenlenebilir. Bkz. Handbook syf. 72

<sup>612</sup> Handbook, syf. 73

ışığında başvurucunun iyi niyetinden şüphe edilmeyen hallerde otomatik verilmesinin sağlanmasına ilişkin getirilen önerilere katıldığımızı ifade etmek isteriz<sup>613</sup>. Zaten başvuruculara ilişkin bilgiler VIS ve gerekli hallerde SIS’de kayıt altına alınmakta, bu şekilde takipleri kolaylaşmaktadır. Çok-girişli vize verilmesinin sıklaştırılması bir taraftan üçüncü devlet vatandaşlarının vize kuyruklarında yaşadıkları sıkıntıların belli bir düzeyde giderilmesini sağlayacak, zaman kazandıracak, seyahat harcamalarını azaltıcı etkisi olacak diğer taraftan konsoloslukların iş yükünün hafiflemesini sağlayacak ve AB’nin üçüncü devletlerde imajını güçlendirecektir. AB’nin imajının güçlenmesi özellikle, nitelikli işgücünü hedefleyen Mavi Kart uygulaması ve benzeri uygulamalardan beklenen sonucun elde edilmesinde etkili olacaktır.

Çok-girişli vize, hâlihazırda, vize kolaylaştırma anlaşmalarına taraf üçüncü devletlerin vatandaşlarına belli bazı meslek ve sosyal guruplara için 5 yıla kadar diğer bazı meslek ve sosyal gurupları için bir yıla kadar geçerli olacak şekilde verilmektedir. Bu bir yıllık sürede kurallara uygun davranılması halinde ikinci çok-girişli vize başvurusunun 2 yıla kadar geçerli olacak şekilde verilmesi öngörülmektedir.

Örneğin, Rusya ile imzalanan vize kolaylaştırma anlaşması uyarınca, 5 yıla kadar geçerli çok girişli vizeler, görev sürelerinin 5 yıllık süre içinde devam etmesi şartıyla, ulusal ve bölgesel hükümet ve parlamento üyeleri ile Anayasa ve Yüksek Mahkeme üyelerine verilecektir. Bir üye devletin ülkesinde yasal ikamet edenlerin eş ve 21 yaş altı veya bakmakla yükümlü çocukları da bu şekilde 5 yıla kadar geçerli çok girişli vizeden yasal ikamet süresi devam ettiği sürece yararlanacaktır<sup>614</sup>.

Bir yıla kadar geçerli çok girişli vizeler, bir önceki yıl en az bir vize almış ve yasalara uygun olarak bir üye devlete gitmiş ve ülkesini terk etmiş olmak şartıyla resmi toplantı, danışma, görüşme, değişim programı gibi faaliyetlere katılacak resmi temsil heyeti üyeleri, düzenli olarak seyahat eden iş adamları ve iş kuruluşlarının temsilcileri, uluslararası taşımacılık da çalışan şoförler, işi gereği tren ile seyahat eden demiryolu personeli, üniversite ve başka değişim programları da dahil olmak üzere bilimsel, kültürel, sanatsal faaliyetlere katılanlar; uluslararası spor

<sup>613</sup> Jakub Boratynski/Anita Szymborska, “*Neighbours and Visas: Recommendations for a Friendly European Union Visa Policy*”, Batory Foundation, Warsaw, September 2006, syf. 19

<sup>614</sup> OJ L. L 129/27, Madde 5(1)

etkinliklerine katılanlar ve onlara eşlik edenler; gazeteciler; kardeş şehirler tarafından düzenlenen değişim programlarına katılanlar olarak gösterilmektedir<sup>615</sup>. Taraflar bu kişilerin son 2 yıl içinde, bir yıllık çok-girişli vizeyi kurallara uygun kullanması halinde bir sonraki başvurularında en az 2 yıl, en fazla 5 yıl süreli çok-girişli vize verilmesi konusunda anlaşmaya vardıkları görülmektedir<sup>616</sup>.

Bu bağlamda, vize kolaylaştırma anlaşmalarına benzer bir şekilde, AB üyesi devletlere sık ve/veya düzenli seyahat eden ve vize kurallarına uygun davranan Türk vatandaşlarına kademeli olarak vize süresi uzatılarak çok-girişli vize verilebilir. Böyle bir uygulamanın, Türk vatandaşlarının AB üyesi devletlere yaptıkları vize başvurularında yaşadıkları sıkıntıları azaltabileceği kanısındayız.

### **ddd) 15 Günlük Ek “Lütuf” Süresi**

Daha önce belirtildiği gibi, vize geçerlilik süresi başvuruçunun konsolosluğa verdiği bilgiler doğrultusunda belirlenmektedir. Bununla birlikte, Vize Kodu'nun 24(1). maddesi vize sahibine hareket sahası yaratmak için verilen vizenin geçerlilik süresine eklenmek üzere “*lütuf süresi*” (period of grace;une franchise) olarak adlandırılan 15 günlük bir ek süre getirmektedir. Örneğin; 25.06.2011 tarihinde İtalya’da bir düğüne katılmak için vize başvurusunda bulunan bir Mısır vatandaşı düğün sonrası turistik amaçla ülkede biraz daha kalmak istediği için konsolosluğa gidiş tarihi 22.06.2011, dönüş tarihi 06.07.2011 (15 gün kalış süresi) olan uçak biletini sunduğunda, bu kişiye verilen vizenin geçerlilik süresi 22.06.2011 ile 21.07.2011 (30 gün vize geçerlilik süresi) tarihleri arasında olacaktır. Dönüş biletinden 15 gün sonrasına kadar geçerli olacak şekilde verilen ek süre Vize Kod’unun sunduğu lütuf süresidir<sup>617</sup>.

15 günlük ek lütuf süresi transit amaçlı Schengen vizelerine de tanınmıştır. Vizenin geçerlilik süresi başvuruçunun yapacağı transitlerin sayısına uygun olmalıdır. Örneğin; kişinin tek bir transit yapması durumunda, transit amaçlı Schengen vizesinin geçerlilik süresi transit gününe eklenen 15 günlük süre ile toplam 16 günden oluşacaktır<sup>618</sup>.

<sup>615</sup> OJ L. L 129/27, Madde 5(2)

<sup>616</sup> OJ L. L 129/27, Madde 5(3)

<sup>617</sup> Handbook, syf. 71

<sup>618</sup> Handbook, syf. 76

Komisyon'un Vize El Kitabı'nda getirdiği açıklamadan 15 günlük bu ek sürenin üye devletlerin dönüş tarihi ile ucu ucuna verdikleri vize geçerlilik sürelerinin üçüncü devlet vatandaşları için yarattığı insani zorluğun aşılması olduğu anlaşılmaktadır. Ancak sürenin vize geçerlilik süresine eklenmiş bir lütuf süresi olarak tanımlanmış olduğunun da altını çizmek gerekir. Nitekim 24(1). maddesi üye devletlere “kamu düzeni gerekleri” veya “herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkilerinden” ötürü 15 günlük ek lütuf süresi vermeme yetkisi tanımaktadır. Her iki ifade oldukça geniş kapsamlıdır. Özellikle bir üye devletin uluslararası ilişkilerinden dolayı diğer üye devletlerin 15 günlük ek lütuf süresini uygulamayabilecek olması, ek sürenin özellikle bazı üçüncü devletler için hayata geçmeyebileceğinin habercisidir.

### **bb) Sınırlı Bölgesel Geçerli Vize**

Vize Kodu'nun 25(1). maddesi istisnai durumlarda başvuru koşullarını karşılamayan başvuruçulara sadece vizeyi veren üye devletin ülkesinde bulunma izni veren sınırlı bölgesel geçerli vize verilmesine olanak tanımaktadır. Buna göre üye devletler üç durumda sınırlı geçerli vize verebileceklerdir. Bunlardan ilki, üye devletin insani gerekçeler, milli menfaatler veya uluslararası yükümlülüklerden ötürü başvuruçuya vize verilmesini gerekli görmesi halinde;

- i. Sınırlar Kodu 5(1)(a)(c)(d)(e) maddesinde sayılan dört giriş koşulunu (geçerli bir seyahat belgesi bulundurma; yeterli maddi kaynağa sahip olma; haklarında SIS'de bir uyarı işlenmemiş olması; herhangi bir üye devletin “kamu düzeni, ulusal güvenlik ve uluslararası ilişkilerine” tehdit oluşturmuyor olmasını aramadan,
- ii. ön danışma talebinde bulunmuş bir üye devletin başvuruçuya Schengen vizesi verilmesine itiraz etmesine karşın, bu itiraza uymadan,
- iii. ön danışma yükümlülüğü olmasına karşın, bu yükümlülüğü acil nedenlerden ötürü yerine getirmeden,

vize vermesidir. Sınırlı bölgesel geçerli vize verilecek ikinci durum, başvuruçunun üye devletin ülkesinde 6 aylık süre içinde 3 aylık kısa süreli kalma hakkını Schengen vizesi veya sınırlı bölgesel geçerli vize ile kullanmış olmasına karşın aynı 6 aylık

süre için geçerli yeni bir vize talep etmesi ve konsolosluğun bu talebin nedenlerini haklı bulmasıdır.

Üçüncü durum, başvuruçunun seyahat belgesinin bir veya birkaç üye devlet tarafından tanınıyor ama bütün üye devletler tarafından tanınmıyor olmasıdır. Bu durumda vize sadece seyahat belgesini tanıyan üye devletlerin ülkesi için geçerli olacak şekilde düzenlenecektir. Eğer vizeyi veren üye devlet seyahat belgesini kendisi tanımıyor ise, vize sadece bu üye devletin ülkesinde geçerli olacaktır (madde 25(3)).

Üye devletler AB ortak vize düzenlemeleri dışında verdikleri sınırlı bölgesel geçerli vizeleri tüm diğer üye devletlerin merkezi makamlarına gecikmeden bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır (madde 25(4)).

### **cc) Havaalanı Transit Vizesi**

Üye devletlerin bir veya birden fazla havaalanının uluslararası transit bölgelerinden geçmek üzere verilen havaalanı transit vizesi, üye devletlerin ülkelerine giriş izni vermeyen bir vize tipidir (madde 2(5)). Örneğin; Lagos'tan, Frankfurt (Almanya) üzerinden Moskova'ya uçan bir Nijerya vatandaşı Frankfurt uluslararası havaalanı transit bölgesinde kalacağı için bu kişiye havaalanı transit vizesi verilecektir<sup>619</sup>.

Önceki bölümde açıklandığı üzere Vize Kodu'nun 26. maddesinde getirilen düzenlemeler uyarınca havaalanı transit vizesi, üye devletlerin kamu düzeni ve üye devletlerden herhangi birinin uluslararası ilişkileri aksini gerektirmedikçe 15 günlük ek lütuf süresi içerebilmektedir. Başvuruçunun sıklıkla ve/veya düzenli olarak transit yapma ihtiyacı ve özellikle önceki vizelerde kurallara uygunluğu olmak üzere dürüstlük ve güvenilirliğini, ülkesindeki ekonomik durumunu ve seyahatine devam etmede samimi niyeti göz önünde bulundurularak 6 aylık geçerlilik süresini aşmayacak şekilde birden fazla havaalanı transit vizesi verilebilmektedir.

Havaalanı transit vizesi sadece Afganistan, Bangladeş, Kongo, Eritre, Etiyopya, Gana, İran, Irak, Nijerya, Pakistan, Somali ve Sri Lanka vatandaşlarına uygulanmaktadır<sup>620</sup>. Ancak Vize Kodu'nun 3(2). maddesi acil bir göç akınının söz

<sup>619</sup> Handbook, syf. 76

<sup>620</sup> Visa Code Annex IV; Regulation (EC) No539/2001, Annex I

konusu olduğu durumda, üye devletlerin bu devletler dışındaki devletlerin vatandaşlarına havaalanı transit vizesi uygulama kararı alabileceklerini öngörmektedir. Böyle bir kararı uygulamaya koymadan ve uygulamadan kaldırmadan önce Komisyona bildirmeleri gerekmektedir.

**(iv) Vize Talebinin Reddi**

Vize başvurusunun hangi şartlarda reddedileceği düzenleyen Vize Kodu'nun 32(1). maddesine göre başvurunun;

- i. sahte/taklit/üzerinde oynama yapılmış seyahat belgesi ile başvuruda bulunmuş olması,
- ii. üye devletin ülkesinde bulunmasının amaç ve şartlarına gerekçe gösteremiyor olması,
- iii. ne üye devletin ülkesinde kalış süresi boyunca ne de ülkesine veya transiti kesin olan bir üçüncü bir ülkeye geçişini karşılayacak yeterli maddi varlık beyan edememiş olması veya böyle bir maddi varlığı yasal olarak temin edemeyecek olması,
- iv. son 6 ay içinde bir üye devletin ülkesinde Schengen vizesi veya sınırlı bölgesel geçerli vize ile 3 ay kalmış olması,
- v. SIS'de girişinin reddine dair uyarı bulunması,
- vi. kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkileri için bir tehdit olarak düşünülmesi, özellikle bu sebeplerden üye devletlerin N-SIS'inde hakkında girişinin reddine dair uyarı bulunması,
- vii. talep halinde uygun ve geçerli bir sağlık sigortasının varlığını kanıtlayamaması,

vize başvurusunun reddedilmesine sebep olacaktır.

Bu sebeplerin dışında başvurunun sunduğu destekleyici belgelerin sahteliği veya içeriklerin doğruluğu, ifadelerinin güvenilirliği, vize süresi dolmadan önce üye devletin ülkesini terk etme niyetine ilişkin makul şüphenin olması vize başvurusu reddine ilişkin diğer sebepler olarak sayılmaktadır (madde 32(1)(b)).

32. madde yer alan düzenlemede açıkça görüleceği üzere vize başvurusunu kabul edip etmemeye karar verme yetkisi üye devletlere aittir. Bir üçüncü devlet



vatandaşının üye devletin “toplum düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkileri” için bir tehdit olarak düşünülmesi, başvuru sahibinin ifadelerinin güvenilirliği, vize süresi dolmadan önce üye devletin ülkesini terk etme niyetine ilişkin “makul şüphenin” bulunması çok geniş ve zaman içinde değişen kavramlardır. Vize Kodu başvuru koşulları ve başvuruların incelenmesi anlamında ortak uygulamalar getirmektedir ancak karar üye devletlere aittir.

### (v) İtiraz Hakkı

Vize Kodu'nun getirdiği en önemli yeniliklerden biri şüphesiz vize başvurusu reddedilen üçüncü devlet vatandaşlarına itiraz hakkı (appeal) tanınmasıdır. Kod'un 32(3). maddesinde konsoloslukların ret kararını gerekçeleri ile birlikte tüm üye devletler için geçerli standart bir form<sup>621</sup> doldurularak başvurucuya bildirmelerinin düzenlenmesi ile itiraz hakkı bildirimini konsolosluklar için zorunlu bir vize işlemi haline getirilmiştir<sup>622</sup>. İtirazın başvuru hakkında son kararı veren üye devlete karşı ve bu devletin ulusal hukuku uyarınca yapılması öngörülmektedir. Üye devletler başvuru sahiplerini itiraz yolu hakkında bilgilendirmekle yükümlü tutulmuştur (madde 32(3)).

Başvuru sahiplerinin vize taleplerinin neden kabul edilmediğini bilmeleri çok önemlidir. Bu uygulama öncelikle, başvurularındaki eksiklik ve hataları bir sonraki başvuruda giderme olanağı vermektedir. İkinci olarak, böyle bir itiraz hakkının başvuru üzerinde olumlu bir psikolojik etkisi olacaktır. Başvuru sahiplerinin gerekli başvuru koşullarını sağlamış, talep edildiği gibi herhangi bir kaçak göç veya güvenlik riski oluşturmadıklarını kanıtlayan, ülkesi ile olan bağlarını gösteren oldukça detaylı belgeleri konsolosluklara sunmuş olmalarına rağmen vize taleplerinin hiçbir açıklama yapılmaksızın reddedilmesi üye devletlerin uygulamalarının adil ve şeffaf olmadığı, ayrımcılık yapıldığı, bazı üçüncü devlet vatandaşlarının seyahatlerinin zorlaştırılmak istendiği izleniminin doğmasına neden olmaktadır. Üçüncü olarak, geçerli vize başvurularında, başvuru sahibine ait kişisel bilgiler ve başvuruya ilişkin alınan kararların VIS'e işlenmesi öngörülmektedir.

<sup>621</sup> ANNEX VI, Standard Form for Notifying and Motivating Refusal, Annulment or Revocation of a Visa (Vizenin reddi, iptali veya geçersiz kılınması yaptırım ve bildirim standart formu)

<sup>622</sup> Başvurunun temsil edilen üye devlet tarafından reddedilmiş olması halinde, red kararı başvuru sahibine temsilci konsolosluk tarafından bildirilecektir (Vize Kodu, Madde 32(4)).

Sisteme ilişkin ayrıntılı açıklamalar C. bölümü altında yapılmaktadır ancak burada dikkat çekmek istediğimiz nokta VIS'in merkezi bir sistem olması ve reddedilen bir vize başvurusunun diğer tüm üye devletler tarafından görülecek olmasıdır. Vize talebinin reddi şartlarını düzenleyen 32(1). maddede VIS'de vize başvurusunun reddine ilişkin karar işlenmiş olmasına dair bir şart yer almamaktadır. Ancak elbette bir üye devlet tarafından reddedilen vize başvurusu diğer bir üye devlet tarafından dikkate alınacaktır. Bu da ret kararlarının üçüncü devlet vatandaşları için daha geniş bir alanda sonuç doğurduğu anlamına gelmektedir. Başvuru yolu, vize işlemlerinin şeffaflaşması kadar, başvurular hakkında alınan kararların üçüncü devlet vatandaşlarını tüm AB üyesi devletler nezdinde etkiliyor olmasına karşı getirilen bir denge mekanizması olarak görülmelidir.

### (c) Vizede Değişiklik Yapılması

#### (i) Vize Süresinin Uzatılması

Vize Kodu'nun 33. maddesi Schengen vizesi sahibi üçüncü devlet vatandaşlarının vizesinin geçerlilik süresinin iki koşulda uzatılmasını mümkün kılmaktadır; (1) kişinin vizenin geçerlilik süresinden önce üye devletin ülkesini zaruri şartlar (*force majeure*) veya insani nedenlerden ötürü terk edemeyecek durumda olduğunu kanıtlaması, (2) kişinin ciddi kişisel sebepler göstererek uzatma talebinde bulunmuş olmasıdır. Üye devletin yetkili makamları birinci durumda vizenin geçerlilik veya kalış süresini herhangi bir bedel almadan uzatmak zorunda iken, ikinci durumda uzatma yetkili makamların ihtiyarına bırakılmıştır<sup>623</sup>.

Vize süresini uzatan üye devletin, vizeyi veren üye devlet olması gerekmez. Ancak genel olarak uzatma süresinin, 6 ay zarfında 3 ayı geçen kalma süresini geçmemesi istenmektedir<sup>624</sup>. Geçerlilik süresi uzatılan vize bir bölgesel geçerli vize ise, uzatmayı yapan yetkili makam aksine karar vermedikçe bölgesel geçerlilik aynı şekilde kalır (madde 33(3)). Yetkili mercilerin, aksi karar ile vizenin bölgesel geçerliliğini sınırlama yetkileri vardır ancak genişletme yetkileri bulunmamaktadır<sup>625</sup>.

<sup>623</sup> Uzatılması halinde 30 Avro tutarında bir bedel alınması öngörülmüştür.

<sup>624</sup> Handbook, syf. 105

<sup>625</sup> Handbook, syf. 105

### **(ii) Vizenin İptali ve Geçersiz Kılınması**

Vizenin iptali ve geçersiz kılınmasını düzenleyen Vize Kodu 34(1). maddesi uyarınca, vize şartlarının vize verildiği zaman yerine getirilmemiş olmasının ortaya çıkması, özellikle vizenin hile ile alındığına dair ciddi gerekçeler olması halinde vize iptal edilecektir. Vize şartlarının vize verildikten sonra artık karşılanmadığının açıkça ortada olması halinde ise, vize geçersiz kılınacaktır (madde 34(2)).

Kural olarak vizenin iptal edilmesi veya geçersiz kılınması yine vizeyi veren yetkili merci tarafından yapılır. Başka bir üye devletin yetkili makamları tarafından iptal edilmesi veya geçersiz kılınması halinde vizeyi veren üye devlet yetkili makamlarının bilgilendirilmeleri gerekmektedir (madde 34(1)(2)). Vizenin geçersiz kılınmasını bizzat vize sahibinin kendisi de talep edebilir (madde 34(3)).

İptal veya geçersizlik kararı üzerine seyahat belgesinde yer alan vize “*sticker*”ının üzeri damgalanacak, vizenin iptali veya geçersizliğine ilişkin karar ile kararın dayandığı sebepler vize reddinde olduğu gibi standart bir form şeklinde ve itiraz yollarını da içerecek şekilde üçüncü devlet vatandaşına verilecektir (madde 34(5)(4)). Üçüncü devlet vatandaşlarının kararı veren üye devlete karşı bu üye devletin ulusal hukuku uyarınca itiraz etme hakkı bulunmaktadır (madde 34(7)).

### **(d) Sınırlarda Vize Verilmesi**

Vize Kodu 35(1). maddesi önceden vize başvurusunda bulunacak durumda olmayan üçüncü devlet vatandaşlarına sınırda başvuruda bulunma olanağı tanımaktadır. Örneğin, yakın bir akrabanın aniden ağır hastalanması, ölümü, özellikle kaza ve felaket durumları ile kurtarma operasyonlarını takiben acil tıbbi müdahale gerekmesi, uçuş rotası değişikliğinden ötürü rotada olmayan başka bir havaalanına iniş yapılması ve ertesi güne kadar yeniden yola çıkılmaması, uçuş mürettebatının son dakika değiştirilmesi gibi durumlar vize başvurusunun önceden yapılamayacağı durumlardır<sup>626</sup>.

Ancak sınırda yapılan başvurularda kişi Sınırlar Kodu 5(1)(a),(c)(d) ve (e). maddesinde düzenlenen giriş koşullarını yerine getirmiş olmalı ve Schengen müktesebatı uyarınca menşe ülkeye veya ikamet ettiği devletin ülkesine dönmesine

<sup>626</sup> Handbook, syf. 98

veya bir başka üçüncü devletten transit geçişine kesin gözü ile bakılmalıdır (madde 35(6)). Sınırdaki seyahat sağlık sigortası yapılması mümkün değil ise imkânsızlıktan veya insani nedenlerden dolayı sigorta şartının uygulanmaması mümkündür (madde 35(2)). Bununla birlikte başvurucudan girişinin öngörülemez ve zaruri nedenlerle yapıldığına ilişkin destekleyici belgeler sunması istenebilecektir (madde 35(1)(b)).

Sınırlar Kodu 5(1)(a),(c),(d) ve (e). maddesinde sayılan giriş koşullarını taşımayan başvuruculara üye devletler sınırlı geçerli vize verebileceklerdir. Aynı şekilde hakkında ön danışma şartı bulunan bir kişiye kural olarak sınırdaki vize verilmemesi gerekirken birlikte, insani nedenler, milli menfaatler veya uluslararası yükümlülükler dayanarak vize vermek isteyen üye devletlere istisnai olarak sınırlı geçerli vize verme olanağı tanınmaktadır (35(4)(5)).

Sınırdaki yapılan başvurular için istisnai durumlar ile acil durumları birbirinden ayırmak gerekmektedir. İstisnai durumda üçüncü devlet vatandaşının gitmek istediği üye devletin dış sınırlarına ulaşması ve burada vize talebinde bulunması söz konusudur. Bu durumda başvurucuya vize başvurularına ilişkin bütün koşullar uygulanacaktır. Öte yandan, örneğin, kötü hava koşullarından uçağın başka bir havaalanına iniş yapması ve yolcuların buradan transit geçiş yapmak zorunda kalması gibi acil bir durumda çok sayıda insanın gitme niyetinde olmadıkları bir üye devletin sınırlarından ızzar halinden dolayı geçmek zorunda kalması söz konusudur. Bu durumda vize bedeli gibi bazı vize koşullarının uygulanmaması söz konusu olabilmektedir<sup>627</sup>.

Sınırdaki yapılan vize başvurusunun kabul edilmesi halinde, başvurucuya tüm üye devletlerin ülkelerinde dolaşım hakkı veren azami 15 günlük bir süre için geçerli Schengen vizesi verilmektedir. Başvuru transit amaçlı yapılmış ise transit amaçlı Schengen vizesinin geçerlilik süresi transitin gerçekleştirilmesi için yeterli süre kadar olacaktır (madde 35(3)).

Başvurunun öngörülemez zaruri bir durumun bulunmaması veya böyle bir durum olduğuna ilişkin destekleyici belgelerin başvurucu tarafından sunulmamış olması; Sınırlar Kodu 5(1)(a),(c),(d) ve (e). maddesinde düzenlenen giriş koşulları ile Vize Kodu 32(1).maddesinde sayılan koşulları yerine getirmemiş olması; sunduğu destekleyici belgelerin sahteliği veya içeriklerin doğruluğu, ifadelerinin güvenilirliği,

<sup>627</sup> Handbook, syf. 99

vize süresi dolmadan önce üye devletin ülkesini terk etmeme niyetine ilişkin makul şüphenin olması halinde sınırda yapılan vize başvuruları reddedilecektir.

Konsolosluklarda yapılan vize başvurularında olduğu gibi, sınırda yapılan vize başvurusu reddedilen üçüncü devlet vatandaşlarının itiraz hakkı mevcuttur. Sınır muhafızlarının başvurucuya ret kararını ve kararın gerekçelerini Vize Kodu 32(2). maddesinde düzenlendiği şekilde standart form ile bildirmeleri gerekmektedir.

### **(e) Başvurularda Üye Devletlerin Uyması Gereken Kurallar**

Vize Kodu'nun 47(1). maddesinde üye devletlere ve konsolosluklarına vize başvurularının şartları, hangi yetkili merci veya temsilciliklere yapılacakları, başvuruların incelenmesi için gerekli süre, başvurucuların itiraz hakkı gibi hususlarda kamuoyunu bilgilendirmelerine dair yükümlülük getirmektedir. Vize başvurusunda bulunmak isteyenlerin doğru bilgiye kolayca ulaşması gerek vize işlemlerinde şeffaflığın sağlanması gerekse üye devletlere seyahat etmek isteyenlerin yanlış ya da eksik yapılan başvurularla zaman ve para kaybının engellenmesi açısından önemlidir. Ayrıca kamuoyunun başvuru usullerinde yapılan değişikliklerden haberdar olması sağlanmış olacaktır.

Bunların yanında Vize Kodu üye devletleri konsolosluklarının vize bölümünün gerektiği gibi işlemesi için gerekli düzenlemeleri yapmak, yeterli çalışan bulundurmak, vize uygulamalarının AB düzenlemeleri ile Vize Kodu'na uygunluğunu denetlemek<sup>628</sup>, biyometrik verilerin toplanması için gerekli ekipmanı sağlamak<sup>629</sup>, VIS ve SIS gibi gizlilik gerektiren veri tabanlarının sadece yetkili memurları tarafından kullanılması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü tutmaktadır (madde 37(1)).

Teknik yükümlülüklerinin dışında Vize Kodu 39. maddesinde ifade edildiği şekilde üye devletlerden başvurucuların konsolosluklarda nezaket ile karşılanmalarını sağlamaları istenmektedir. Konsolosluk çalışanlarına görevlerini yerine getirirken başvuruculara karşı cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, yaş, cinsel tercih veya özürlü olmalarına göre ayrımcılık yapmaları yasaklanmakta,

<sup>628</sup> Visa Code, Madde 37(1), 38(1),(4)

<sup>629</sup> Visa Code, Madde 40(2)(a)

çalışanların görevlerini yerine getirirken insan onuruna uygun davranmaları öngörülmekte ve üye devletlere gerekli önlemleri alma yükümlülüğü getirilmektedir.

### C) Vize Bilgi Sistemi (VIS)

Vize Bilgi Sistemi (Visa Information System (VIS); le système d'information sur les visas), üye devletlerin Schengen vizesi başvuruları ve bu başvurulara ilişkin alınan kararlarda veri alışverişini sağlayan, konsolosluklar ile diğer yetkili mercilerin vize başvurusu incelemelerinde Sistemi kullanarak vizeleri kontrol etmelerine olanak tanıyan bir haberleşme ağıdır. Birlik çapında bir vize bilgi sistemi oluşturulması düşüncesi AB Adalet ve İçişleri Konseyi'nin 11 Eylül saldırılarının hemen ardından aldığı 20 Eylül 2001 kararlarında ortaya çıkmıştır<sup>630</sup>. Buna müteakip Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi'nin Aralık 2001 Laeken, Haziran 2002 Seville, Haziran 2003 Selanik ve Mart 2004 Brüksel kararlarında VIS özgürlük, güvenlik ve adalet alanının önemli bir önceliği olarak ele alınmış ve zaman kaybedilmeden kurulması ve işleme girmesi öngörülmüştür<sup>631</sup>.

Avrupa Devlet/Hükümet Başkanları AB Konseyi'nin kararları iki AB/AT düzenlemesi ile hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerden ilki VIS'i kuran 8 Haziran 2004 tarihli 2004/512/AT sayılı Konsey Kararı'dır<sup>632</sup>. Detaylı düzenlemeler getirmeyen Karar sadece VIS'in temel bileşenlerini tanımlamaktadır. İkinci düzenleme, "VIS Tüzüğü" olarak da adlandırılan, 9 Temmuz 2008 tarihli 767/2008/AT sayılı Tüzük'dür<sup>633</sup>. Bu Tüzük VIS'in amacını, işlevlerini ve sorumluluklarını tanımlamakta, işleyişi hakkında detaylı kurallar getirmektedir. Tüzüğün 2. maddesinde VIS'in hedefleri;

- ortak vize politikasının hayata geçirilmesi,

<sup>630</sup> Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, parag.(26)

<sup>631</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member State on the short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218/60, (13.08.2008), parag.(1); Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions, Council of the European Union, Brussels, 24 October 2002, parag.(30)

<sup>632</sup> Council Decision No 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), OJ.L 213/5, (15.06.2004); Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du system d'information sur les visas (VIS), JO L.213/5, (15.06.2004)

<sup>633</sup> Règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le system d'information sur les visas (VIS) et l'échange de donnes entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) JO L 218 du 13.08.2008

- konsolosluklar arası işbirliği ve merkezi vize makamları arasında danışmanın geliştirilmesi,
- vize başvurusu işlemlerinin kolaylaşması,
- başvuruyu incelemekle sorumlu olan üye devletin kararlaştırılmasının açıklığa kavuşturulması,
- sahtekârlığın önlenmesi,
- iç sınırlar ile dış sınır geçiş noktalarında denetimlerin kolaylaşması,
- üye devletlerin ülkelerine giriş, kalma veya ikamet şartlarını taşımayan kişilerin teşhis edilmesine katkı sağlanması,
- iltica başvurusunu incelemekten sorumlu olan üye devletin kararlaştırılmasına yardımcı olunması,
- üye devletlerin ulusal güvenliklerine karşı tehditlerin engellenmesine katkıda bulunulması,

olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan görüleceği üzere VIS'e, AB ortak vize politikalarını ve üye devlet konsoloslukları arasında işbirliğini desteklemenin ve geliştirmenin ötesinde kaçak göçün önüne geçilmesi, iltica alanında işbirliğinin desteklenmesi ve üye devletlerin güvenliğinin sağlanması gibi başka alanları da kapsayan çok geniş bir rol biçilmiştir. 2005 yılında Komisyon'un VIS Tüzüğü önerisinin kabul edilmesinin ardından, dönemin Adalet ve İçişleri Komiseri Franco Frattini'nin kamuoyuna yaptığı açıklamasındaki ifadesi ile "*VIS'in iki hedefi vardır: üye devletlerin iç güvenliğine katkıda bulunmak ve ortak vize politikası ile vize başvuru sahiplerini üzerindeki denetimleri destekleyerek kaçak (yasadışı) göç ile mücadele etme suretiyle iç sınırların olmadığı bir Schengen Alanı'nda bona fide dolaşımı kolaylaştırmak*"<sup>634</sup>.

Hâlihazırda kurulum aşamasında olan VIS, henüz sadece Kuzey Afrika devletlerinden yapılan Schengen vizesi başvurularında kullanılmaktadır. 2013 yılında tam olarak işleme girmesi beklenen VIS'in, bu tarihe kadar tüm Schengen'e taraf devletlerin vize başvurularını kabul eden konsolosluklar ile dış sınır geçiş noktalarına bağlanması planlanmaktadır. 2007-2013 yılları arasında Sistem'in kurulması ve işleme girmesi için yapılacak harcamaların toplam tutarının 153 milyon Avro

<sup>634</sup> "Proposed Visa Information System (VIS) enhances security and facilitates travelling in EU", Europa Press Release, IP/05/10, Brussels, 7 January 2005 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/10&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

olacağı; bunun %70'inden fazlasının Schengen vizesi başvurusunda bulunan üçüncü devlet vatandaşlarının fotoğraf ve on parmağının izinden oluşan biyometrik verilerin işlenmesinde harcanacağı tahmin edilmektedir<sup>635</sup>. Nitekim 70 milyona kadar vize başvurusuna ait bilgiyi depolama kapasitesine sahip VIS'in, dünyanın en büyük on parmak izi kayıt sistemini oluşturması beklenmektedir<sup>636</sup>.

### 1) Sistemin Yapılanması ve İşleyişi

VIS, bir “Merkezi Vize Bilgi Sistemi” (Central Visa Information System (CS-VIS));le système central d'information sur le visas), her üye devlette bulunan ve merkez ile bağlantı kurulmasını sağlayan “Ulusal Arabirim”ler (National Interface (NI-VIS);l'interface nationale) ile bunlar arasındaki iletişim altyapısından meydana gelmektedir<sup>637</sup>. İleride SIS(II) ile ortak bir teknik platform oluşturması öngörüldüğünden, SIS'in yapılanmasına oldukça benzer bir yapılanma sergilemektedir<sup>638</sup>. CS-VIS, NI-VIS ve aralarındaki iletişim altyapısını geliştirme görevi, SIS(II)'yi geliştirmek ile görevli komite rehberliğinde Komisyon'a verilmiştir<sup>639</sup>. VIS Tüzüğü'nün 27. maddesi, CS-VIS'in, SIS (II)'de olduğu gibi, Fransa'nın Strasburg şehrinde, Sistemin çökme tehlikesine karşı yedek merkezin Avusturya'nın Sankt Johann im Pongau şehrinde kurulmasını öngörmektedir .

VIS'in oluşturulmasında üye devletlere verilen tek görev ulusal alt yapılarını kurmalarıdır<sup>640</sup>. VIS Tüzüğü'nün 28(4). maddesi bütün üye devletleri ulusal sistemlerinin kurulmasından, işletiminden, yönetim ve bakımından bizzat sorumlu tutmaktadır. Ulusal sistemlerini kuran üye devletler, ulusal arabirimler aracılığı ile VIS'e bağlanacaktır. Tüzük'de bu bağlantının, her üye devletin oluşturmakla yükümlü olduğu ulusal merciler kanalıyla yapılması öngörülmektedir (madde 28(1)(2)).

<sup>635</sup>Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 2/2005 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas (COM(2004)835final), 1022/05/EN, WP 110, syf. 7

<sup>636</sup> “*Visa Information System (VIS): The JHA-Council reaches a political agreement on the VIS Regulation and VIS Decision*”, Europa Press Release, IP/07/802, Brussels, 12 June 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/802&format=HTML&a>

<sup>637</sup> Decision No 2004/512/EC, Madde 1(2)

<sup>638</sup> Decision No 2004/512/EC, parag.(2)

<sup>639</sup> Decision No 2004/512/EC, Madde 2,5; Ancak Komisyon'nun bu görevi bir veya birden fazla üye devlete devretmesi mümkündür.

<sup>640</sup> Decision No 2004/512/EC, Madde 2



Yukarıda ifade edildiği gibi, VIS'i oluşturma görevi Komisyon'a aittir ve 1987/2006/AT sayılı Tüzük<sup>641</sup> ile kurulu SIS (II) Komitesi, Komisyon'a bu oluşumda destek sağlamaktadır (madde 49(1)). Komisyon aynı zamanda, VIS'in tam anlamıyla işleme girmesine kadar ki geçiş sürecinde; CS-VIS'in, NI-VIS'lerin ve CS-VIS ile NI-VIS'ler arasında iletişim altyapısının operasyonel yönetimini de yürütmektedir. Operasyonel yönetim, VIS'in Tüzük'de yer alan hükümlere göre haftanın yedi günü, günün 24 saati işletilmesi için, özellikle konsoloslukların CS-VIS sorgulamalarına mümkün olan en kısa sürede cevap verecek gerekli teknik gelişmeler ile bakım ve onarımı kapsamaktadır (madde 26(8)). Geçiş sürecinin en son Tüzüğün yürürlüğe girdiği tarihten beş yıl sonrasına kadar (2 Eylül 2013) devam etmesi öngörülmektedir<sup>642</sup>.

Belirlenen bu zaman aralığında geçiş sürecinin tam olarak ne zaman sona erip VIS'in işleme gireceğine Komisyon karar verecektir. Ancak VIS'in tam olarak işleme girmesinden bahsedebilmek için CS-VIS'in teknik kurulumu ve CS-VIS ile NI-VIS arasındaki iletişim altyapısına ilişkin gerekli düzenlemelerin getirilmiş, VIS'in başarılı bir şekilde tamamlanmış ve test edilmiş, aynı zamanda üye devletlerin veri toplama ve aktarımı için teknik ve hukuki düzenlemeleri tamamlamış olmaları gerekmektedir (madde 48).

VIS Tüzüğü'nün 48(4). maddesi kaçak göç riski, üye devletlerin iç güvenliklerine yönelik oluşturulan tehdit ve biyometrik verilerin toplanabilme olasılığının göz önünde tutularak VIS'in kademeli olarak işleme sokulmasını öngörmektedir. Bu öngörüden hareket eden Komisyon vize reddedilme ortalaması, girişin reddi oranları ve konsolosluk temsili olmak üzere üç temel kritere dayanarak 2009 yılında VIS'in işleme gireceği ilk üç coğrafi bölgeyi belirlemiştir. Buna göre vize başvurucularına ait bilgilerin toplanmaya ve VIS'e aktarılmaya başlanacağı birinci bölge Kuzey Afrika'dır. İkinci bölge Filistin özerk bölgesi dışında Yakın Doğu'dur. Üçüncü bölge Körfez Bölgesi olarak tayin edilmiştir<sup>643</sup>. Komisyon 21 Eylül 2011'de gerekli şartların oluştuğuna kanaat getirmesiyle, 11 Ekim 2011'de birinci bölgede (Cezayir, Mısır, Moritanya, Fas ve Tunus) VIS'in işleme girmesine

<sup>641</sup> Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L.381/4, (28.12.2006)

<sup>642</sup> Regulation (EC) no 767/2008, parag.(4)

<sup>643</sup> Commission Decision No 2010/49/EC of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS), OJ L. 23/62, (27.01.2010), parag.(2),(3),(4),(5),(6)

karar vermiştir<sup>644</sup> ve VIS kararlaştırılan bu tarihte işleme girmiştir<sup>645</sup>. Belirlenmiş olan diğer iki coğrafi bölgeye ek yeni bölgeler tayin edilmesi ve geçiş süreci içinde bu bölgeler için de VIS'in işleme sokulması beklenmektedir<sup>646</sup>.

Geçiş sürecinin ardından VIS'in operasyonel yönetiminin daimi bir Yönetim Mercii'ne (The Management Authority; l'instance gestionnaire) devredilmesi öngörülmektedir<sup>647</sup>. Yönetim Mercii üye devletlere CS-VIS ile NI-VIS'ler arasındaki iletişim altyapısına ilişkin danışmanlık yapmak, altyapının güvenliği ve üye devletlerin merkez ile olan ilişkilerinde eşgüdüm sağlanmakla görevlendirilmiştir (madde 26(2)).

VIS'in işleyişinin denetimi ile üye devletlerin gözetimi, her üye devlette kurulması öngörülen ulusal denetim mercileri (National Supervisory Authority; l'autorité de control nationale) tarafından (madde 41(1)); ulusal denetim mercileri'nin denetim ve gözetimi ise, Avrupa Veri Koruma Denetmeni tarafından gerçekleştirilecektir (madde 42(1)).

## 2) Konsoloslukların VIS'e Erişimi

VIS Tüzüğü 6. maddesinde VIS'e veri girişi, değiştirme veya silme amacıyla erişimin münhasıran vize mercilerinin usulüne uygun yetkilendirilmiş memurlarına ait olduğunu ifade edilmektedir. Burada bahsi geçen vize mercileri, Vize Kodu 4. maddesinde ifade edildiği üzere kural olarak üye devlet konsolosluklarıdır. Ancak üye devletlerin başka mercileri de vize başvurularını kabul etmek ve incelemekle yetkilendirebildiklerini, harici hizmet sağlayıcıların hiç bir şart altında VIS'e erişimlerinin söz konusu olmadığını hatırlatmak gerekir. VIS'e erişime yetkili memurların veri girişi, değiştirme veya silme amacıyla VIS'e erişimlerinin yanı sıra, Sistem'de depolanan verilere bir bilgi kaynağı olarak da başvurabilmelerine olanak tanınmıştır. Ancak bu durumda, verilerin tamamına değil sadece görevlerinin ifasının gerekli kıldığı verilere ve güdülen amaç ile orantılı olacak şekilde bir erişim yetkisi söz konusudur (madde 6(2)).

<sup>644</sup> Commission Implementing Decision No 2011/636/EU of 21 September 2011, determining the date from which Visa Information System (VIS) is to start operations in the first region, OJ L. 249/18, (27.09.2011)

<sup>645</sup> "More efficient and secure visa system goes live", Europa, NEWS, Reference:IP/11/1169, (11/10/2011) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1169&type=HTML>

<sup>645</sup> Commission Decision No 2010/49/EC, parag.(9)

<sup>646</sup> Commission Decision No 2010/49/EC, parag.(9)

<sup>647</sup> Regulation (EC) no 767/2008, parag (4), Madde 26(1), Madde 26(2)

### **(a) Veri Kategorileri**

VIS'e işlenecek, kullanılacak, başvurulacak ve saklanacak veriler VIS Tüzüğü 5. maddesi "veri kategorileri" başlığı altında sayılan başvuruluculara ait kişisel bilgiler ile talep edilen, verilen, reddedilen, iptal edilen, geçersiz kılınan veya uzatılan vizelere ait alfanümerik verilerden oluşmaktadır.

Bu kapsamda başvuru sırasında formda yer alan bilgiler (madde 9(1) ve (4)); vize verilmesi halinde eklenen bilgiler (madde 10), vizenin uzatılması halinde eklenen bilgiler (madde 14), fotoğraf (madde 9(5)), parmak izi (madde 9(6)), önceki başvurulara ve birlikte seyahat eden kişilerin dosyalarına yapılan bağlantılara ait bilgiler (madde 8(3) ve (4)) VIS'e veri olarak işlenecektir. Bu başlıklar altında yer alan verilerin içeriklerine ilişkin açıklamalar bir sonraki bölümde yapılmaktadır. Ancak burada Tüzük'de gösterilen veri kategorileri içinde yer almayan bilgilerin VIS veri saklama ortamında bulundurulması söz konusu olmadığına altını çizmek gerekir.

### **(b) VIS'e Veri Girişi**

VIS Tüzüğü 8. maddesi, her geçerli vize başvurusuna ilişkin VIS'de başvuru dosyası oluşturulmasını öngörmektedir. Buna göre konsolosluklar, vize başvurusunu kabul eder etmez öncelikle, VIS'de başvurucuya ait başka bir üye devlet tarafından açılmış bir vize başvuru dosyası olup olmadığını kontrol edecek, bulunmaması halinde, bir başvuru dosyası oluşturacak ve başvurucunun sağladığı verileri VIS'e işleyeceklerdir (madde 8(2)(1)). Eğer önceden açılmış bir dosya bulunuyor ise, oluşturulan dosya önceden açılmış olan dosyaya bağlanacaktır (madde 8(3)). Bu şekilde kişi hakkında açılmış tüm dosyalara erişim mümkün kılınmıştır. Benzer bir şekilde, grup olarak veya eşi ve/veya çocukları ile seyahat eden başvurulucuların dosyaları birbirine bağlanacaktır (madde 8(4)). Bu da birlikte seyahat eden kişilerin, aile bağı olmasa bile, birbirleri ile ilintilendirilmeleri anlamına gelmektedir. Başvuru dosyalarına başvurulucuların sağladıkları verilerin yanında konsoloslukların vize başvurusuna ilişkin karar ve işlemlerine dair veriler de işlenecektir. Bu veriler; (1) geçerli bir başvurunun bulunması, (2) vize verilmesi, (3) vize başvurusunun reddedilmesi, (4) vizenin iptali, geçersizliği, süresinin kısaltılması, (5) vize süresinin uzatılmasına göre değişiklik göstermektedir. Her durumda işlenecek verilerin neler olduğu VIS Tüzüğü'nde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Konsolosluklar Tüzüğü'nün 9. maddesi uyarınca geçerli bir başvuru üzerine oluşturdukları vize başvuru dosyalarına başvuru numarası; vize talep edildiğine ilişkin bilgi; başvurunun yapıldığı merci ile birlikte başvuru hakkında 9(4). maddesinde sayılan, başvuru sahibinin adı; soyadı; aile soyadı; cinsiyeti; doğum tarihi, yeri ve ülkesi; hâlihazırdaki uyrukluğ; doğum uyrukluğ; seyahat belgesi tipi ve numarası; seyahat belgesini düzenleyen makam, düzenlenme tarihi ve son geçerlilik tarihi; vize başvuru yeri ve tarihi; talep edilen vize tipi; başvuru sahibini davet eden ve/veya masraflarını karşılayacak gerçek kişinin adı, soyadı ve adresi, tüzel kişi ise şirketin/örgütün adı adresi ile tüzel kişiden ilk iletişim kurulacak kişinin adı; ana güzergâh ve kalış süresi; seyahatin amacı; üye devletin ülkesine giriş ve çıkış tarihi; ilk giriş yaptığı üye devlet veya transit güzergâhı; ikametgâhı; çalışıyor ise hâlihazırdaki mesleği ve işvereni, öğrenci ise okul ismi; küçük ise anne/baba ad ve soyadları ile fotoğraf ve parmak izinden oluşan biyometrik verileri işleyeceklerdir.

Yukarıda sayılan bu verilerin VIS'e işlenmesi için başvuru sahibine vize verilmiş olması gerekmemektedir. Bu veriler geçerli bir vize başvurusunda bulunan tüm üçüncü devlet vatandaşlarının VIS'de haklarında oluşturulacak vize başvuru dosyalarında yer alacak verilerdir. Başvuru sahibinin tüm kimlik, nüfus, işyeri, okul bilgilerinin yanında, kendisini davet eden kişilere ait bilgilerinde VIS'de kayıt altına alındığı görülmektedir. Nitekim 29. Madde Veri Koruma Çalışma Gurubu, başvuru sahibinin hâlihazırdaki uyrukluğuna ek olarak doğum uyrukluğunun işlenmesinin ayrımcılığa neden olabileceği ve ortak vize politikasının uygulanması ile bir bağlantısı olmadığı, başvuru sahibini davet eden ve/veya masraflarının karşılayacak kişilere ait bilgilerin somut bir hukuka aykırılık tespit edilmeden ve belli bazı kişilere karşı başlatılmış kesin bir soruşturma olmadan işlenmesini mutlak vize politikası uygulamaları çerçevesinde “orantısız” ve “aşırı” olarak nitelendirmiş ve 9. madde kapsamında çıkarılmalarını önermiştir<sup>648</sup>.

Başvuru sahibine vize verilmesi halinde, VIS Tüzüğü 10(1). maddesi uyarınca yukarıda sayılan verilere ek olarak vizenin verildiğine ilişkin bilgi; vizeyi veren merci, bulunduğu yer, bir başka üye devlet adına verip vermediği; vize verme kararının yeri ve tarihi; verilen vizenin çeşidi; vize *sticker* sayısı; vize sahibinin seyahat edebileceği coğrafi bölge; vizenin başlama ve bitiş süresi; geçerli giriş sayısı; vizenin tanıdığı kalış süresi; başvuru sahibinin üye devletler tarafından tanınmayan bir

<sup>648</sup> Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 2/2005, syf. 11,15

seyahat belgesine sahip olması halinde ayrı bir kâğıtta vize verildiğine ilişkin bilgiyi VIS'e işleyeceklerdir (madde 10(1)). Vize başvurusu bir karara bağlanmadan önce başvuru tarafından geri çekilir ya da takip edilmez ise, ilgili konsoloslukun başvurunun bu nedenlerle kapatıldığını ve kapatma tarihini de VIS'e işlemesi gerekmektedir (madde 10(2)).

Vize başvurusunun reddedilmesi halinde ise VIS Tüzüğü'nün 12(1). maddesi, ret kararını veren vize merci ve yeri; vizenin reddedildiği bilgisi; kararın alındığı yer ve tarih ile başvurunun ret sebebinin de VIS'e işlenmesini öngörmektedir. Bu kapsamda işlenecek ret gerekçelerinin neler olduğu 12(2). maddesinde sayılmıştır. Bunlar, başvuru sahibinin geçerli seyahat belgesinin bulunmaması; sahte/taklit/üzerinde oynama yapılmış bir belge ya da pasaport sunulmuş olması; 6 aylık süre zarfında 3 aylık kalış süresini doldurmuş olması; üye devletin ülkesinde kalışı veya kendi ülkesine veya başka bir ülkeye geçişi için yeterli maddi kaynağa sahip olmaması; SIS'de girişinin reddine dair uyarı bulunması; herhangi bir üye devletin kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya uluslararası ilişkileri için bir tehdit oluşturduğunun düşünülmesidir<sup>649</sup>.

Konsoloslukların vizenin iptali, geçersizliği, süresinin kısaltılmasına dair aldıkları kararlarda ise VIS Tüzüğü 13. maddesi uyarınca vizenin iptal edildiği, geçersiz kılındığı veya süresinin kısaltıldığına ilişkin bilgiyi; kararı veren merci ve yerini; karar yeri ve tarihini; vizenin yeni geçerlilik süresini ve yeni bir *sticker* yapıştırılmış ise numarasını başvuru dosyasına işlemelerini öngörmektedir. Bu bilgiler ile birlikte kararın gerekçeleri de dosyaya girilecektir. İptal veya geçersizlik kararına ilişkin gerekçeler Tüzüğün 12(2). maddesinde sayılan gerekçeler ile aynıdır (madde 13(2)(a)). Vize süresinin kısaltılması haline iki gerekçe gösterilmiştir. Bunlardan biri vize sahibinin sınırdışı edilmesi, ikincisi vize sahibinin kalışını karşılayacak uygun maddi kaynağa sahip olmamasıdır (madde 13(2)(b)).

Son olarak VIS Tüzüğü 14. maddesi konsoloslukların vize süresinin uzatılmasına dair aldıkları kararlarda vizenin uzatıldığına ilişkin bilgiyi; kararı veren merci ve yerini; karar yeri ve tarihini; yeni bir *sticker* yapıştırılmış ise numarasını; uzatma süresinin başlangıç ve bitiş tarihini; yasal kalış süresinin ne kadar uzatıldığını;

<sup>649</sup> Bir üye devlet konsolosluğunun, başka bir üye devleti temsilen yaptığı vize başvurusu incelemesinin devamına son vermek zorunda kalması halinde, incelemeye devam edilmediğini; devam etmeyen vize mercinin yeri; devam etmeme kararının alındığı yer ve tarih ile başvuruyu incelemeye yetkili üye devletin VIS'e işlenmesi öngörülmektedir (VIS Tüzüğü, Madde 11)

vize sahibinin seyahat edebileceği coğrafi alan ile süresi uzatılan vize tipini başvuru dosyasına işlemlerini öngörmektedir (madde 14(1)). Vize süresinin uzatılması ise mücbir sebep (*force majeure*), insani nedenler, ciddi mesleki nedenler ile kişisel nedenler olmak üzere dört gerekçeye dayandırılabilir.

### (c) VIS'in Kullanımı

Konsoloslukların vize başvurularına ilişkin olarak VIS'de yer alan verileri üç şekilde kullanmaları öngörülmektedir. Bunlardan ilki, başvuru incelenmesi sırasında VIS'de kayıtlı veriler üzerinden araştırma yapabilmeleridir. Konsolosluklar vize başvurularını inceleme ve karar alma aşamasında VIS Tüzüğü 15. maddesi uyarınca önceden yapılan bir başvurunun numarasına; başvuru kişinin isim, soyad, aile soyadı, cinsiyeti, doğum tarihi, yeri ve ülkesine; seyahat belgesi tipi ve numarasına; seyahat belgesini düzenleyen makam ile düzenlenme tarihi ve son geçerlilik tarihine; başvuru kişiyi davet eden ve/veya masraflarını karşılayacak gerçek kişinin adı, soyadı ve adresi, tüzel kişi ise şirketin/örgütün adı ve adresine; parmak izlerine; vize *sticker* sayısına ve varsa önceki vizelerin verilmiş tarihlerine erişebileceklerdir (madde 15(2)). Bu verilerden bir veya bir kaçını için yapılan aramada başvuru kişinin VIS'de kaydına ulaşırsa, konsolosluk başvuru kişinin dosyasına (veya dosyalarına) ve bağlantılı olduğu diğer başvuru dosyalarına sadece vize başvurularını inceleme ve karar alma aşamasında danışma niteliğinde erişim sağlayabilecektir (madde 15(3)).

Konsolosluklar için öngörülen ikinci veri kullanım şekli bir başka üye devletten başvuru ile ilgili bilgi ve belge talep edebilmeleridir. VIS Tüzüğü 16. maddesi, üye devletlerin merkezi vize makamları ile konsolosluklarının birbirlerine vize başvuruları hakkında VIS üzerinden danışabilmesini öngörmektedir. Buna göre, vize başvurusunu incelemekle yetkili üye devlet, başvuru numarası ile birlikte ilgili üye devleti belirterek VIS'e danışma talebinde bulunacaktır. VIS bu talebi belirtilen üye devlete (veya devletlere) iletilecektir, bu devlet (veya devletler) aynı şekilde cevaplarını danışma talep eden üye devlete iletilmek üzere VIS'e bildireceklerdir (madde 16(2)). Üye devletlerin danıştıkları konu sınırlı bölgesel geçerli vize verilmesi ile ilgili olabileceği gibi konsolosluk işbirliği, yetkili konsolosluka seyahat belgelerinin ve diğer destekleyici belgelerin ve elektronik kopyalarının gönderilmesi şeklinde de olabilir (madde 16(3)). Ancak 16. madde kapsamında aktarılan kişisel

verilerin sadece merkezi vize makamlarına danışma ve konsolosluk işbirliği için kullanılabilmesinin altını çizmek gerekir (madde 16(4)).

Son olarak konsolosluklar VIS'den, rapor ve istatistik gibi, başvuruların incelenmesi ve karar alınması sırasında kullanılacak bilgi toplayabilecekleridir. VIS Tüzüğü 17. maddesi konsoloslukların başvuru sahiplerinin kimlikleri açıklanmadan sadece istatistik ve raporlama amacıyla vizenin durumuna ilişkin bilgi; yetkili vize makamı ve yeri; başvuru sahibinin hâlihazırdaki uyrukluğ; ilk giriş yaptığı sınır; başvuru tarihi, yeri ve vizeye ilişkin karar; talep edilen veya verilen vizenin çeşidi; seyahat belgesinin tipi; vize ve vize başvurusuna ilişkin alınan herhangi bir kararın gerekçesi; vize başvurusunu reddeden konsolosluğun yeri ve ret kararının tarihi; bir başvuru sahibinin birden fazla konsolosluğa başvuruda bulunması halinde bu konsoloslukların yeri ve başvuruyu reddetme tarihleri; seyahatin amacı; başvuru sahibinin parmak izlerinin fiziksel veya yasal nedenler ile alınmasının mümkün olmaması; başvuru sahibinin parmak izlerinin fiziksel nedenlerle alınmaması sebebiyle vizenin reddine ilişkin verileri kullanabilmelerini öngörmektedir.

#### **(d) Veri Saklanması ve Değişimi**

Üçüncü devlet vatandaşları hakkında bilgiler içeren başvuru dosyalarının süresiz olarak VIS'de tutulması söz konusu değildir. VIS Tüzüğü 23. maddesi, her başvuru dosyasının azami 5 yıl saklanması öngörmektedir. Süre sona erdiğinde VIS otomatik olarak başvuru dosyasını kendisine bağlı olan diğer dosyalar ile birlikte silecektir (madde 23(2)). Bu 5 yıllık süre zarfında bir üye devletin vatandaşlığına geçen başvurucuya ilişkin dosyaların, kişinin vatandaşlığa geçer geçmez silinmesi gerekmektedir (madde 25(1)). VIS temelde üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin bilgilerin saklandığı bir veri tabanıdır. Kişinin Birlik vatandaşı olmasıyla, VIS'de vize başvuru sahibi olarak herhangi bir kaydının bulunmaması gerekir.

Başvuru dosyalarının saklanma süresi eğer vize verilmiş ise vizenin sona erdiği tarihte; uzatılmış ise yeni sürenin sona erdiği tarihte; vize başvurusu geri çekilmiş, kapanmış ve devam etmemiş ise başvuru dosyasının VIS'de oluşturulduğu tarihte; vize reddedilmiş, iptal edilmiş, süresi kısaltılmış veya geçersiz kılınmış ise konsolosluk tarafından bu kararların alındığı tarihte başlayacaktır (madde 23(1)).

VIS’de saklanan verilerin değiştirilmesi doğru olmayan bir verinin düzeltilmesi veya silinmesi şeklinde yapılmaktadır. VIS Tüzüğü hâlihazırda VIS’de veri değiştirme yetkisini sadece konsolosluklara tanımıştır. Bu çerçevede sadece veriyi işlemiş olan üye devlet VIS’e aktarılmış verilerde değişiklik yapabilir (madde 24(1)). Üye devletlerin, yanlış veya hukuka aykırı işlenmiş bile olsalar, VIS’e kendileri tarafından işlenmemiş verileri düzeltme veya silme hakları yoktur. Ancak bu yolda bir kanıtla sahipseler yapabilecekleri tek işlem, derhal sorumlu üye devleti bilgilendirmektir. Söz konusu veriyi kontrol edip gerekli değişiklikleri yapma hak ve yükümlülüğü sorumlu üye devlete aittir (madde 24(2)(3)).

### 3) Diğer Yetkili Mercilerin Erişimi

VIS Tüzüğü konsoloslukların yanı sıra üye devletlerin dış sınır denetimlerini yürütmekle görevli sınır muhafızlarına; yabancıların giriş, kalma ve ikametinden sorumlu iç sınırlarda yetkili denetim mercilerine; iltica başvurularını incelemekle yetkili mercilere; terör veya başka ağır suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulması ile ilgili olarak üye devletlerin tayin ettiği yetkili merciler ve Europol’e, VIS’e erişim yetkisi tanımaktadır. Konsolosluklara göre daha sınırlı bir erişim yetkisi tanınan bu mercilerin Tüzük’de belirtildiği şekilde ancak görevlerinin ifası için gerekli olan veriler hakkında VIS’e başvuruda bulunmaları söz konusudur.

Şöyle ki, üye devletlerin sınır muhafızları sınır geçiş noktalarında yürüttükleri denetimler sırasında vize sahibinin kimliğini ve/veya vizenin sahte olup olmadığını ve/veya Schengen Sınırlar Kodu 5. maddede düzenlenen giriş koşullarının sağlanıp sağlanmadığını doğrulamak amacıyla VIS’e erişim sağlayabileceklerdir (madde 18(1)). Yabancıların giriş, kalma ve ikametine ilişkin denetimleri yürüten mercilere, vize sahibinin kimliğini ve/veya vizenin sahte olup olmadığını ve/veya üye devletin ülkesine giriş, kalma ve ikamet şartlarını sağlanıp sağlanmadığını kontrol etmek için VIS’e erişim yetkisi tanınmıştır (madde 19(1)). İltica başvurularını incelemekle yetkili merciler ise, sadece başvuruyu incelemekle yetkili üye devletin tespiti veya başvurunun incelenmesi için VIS’e başvurabileceklerdir (madde 21(1)).

Gerek dış sınırlarda gerekse iç sınırlarda yapılan denetimlerde VIS’de yapılan aramaların vize sahibinin vize *sticker* numarası ve parmak izleri; vize sahibinin parmak izi verememesi halinde, vize *sticker* numarası ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir (madde 18(1), 19(1)). Bununla beraber VIS Tüzüğü;



- yapılan aramada kimliği veya vizesi hakkında VIS’de herhangi bir kayda ulaşılamayan vize sahipleri,
- kimliği, seyahat belgesi veya sahip olduğu vizenin sahte olduğu konusunda şüphe duyulanlar (madde 18(5),19(3)),
- bir üye devletin ülkesine giriş, kalma veya ikamet şartlarını taşımayan veya artık taşımayanlar (madde 20(1)),
- iltica başvurusunda bulunanlar (madde 21(1)),

hakkında sadece parmak izi ile arama yapılmasına olanak vermektedir. Parmak izi üzerinden yapılan aramanın sonuç vermemesi halinde kişinin adı, soyadı, aile soyadı, cinsiyeti; doğum tarihi, yeri ve ülkesi ve/veya seyahat belgesi tipi ve numarası; seyahat belgesini düzenleyen makam, düzenlenme tarihi ve son geçerlilik tarihi ile de VIS’de arama yapılabilecektir. Bu durumda hâlihazırdaki uyrukluğ ve doğum uyrukluğuna ilişkin bilgiler kullanılacaktır (madde 20(1), 22(1)).

VIS Tüzüğü’nün üçüncü devlet vatandaşları hakkında parmak izi ile VIS’de arama yapılmasına ilişkin söz konusu bu düzenlemeleri oldukça dikkat çekicidir. Üye devletlere yapılan iltica başvurularında, başvuruyu incelemekle yetkili üye devletin tespitini sağlamak için kurulan Eurodac başvuruçuların parmak izlerinin toplandığı bir AB veri tabanıdır. İsim, doğum tarihi, menşe ülke gibi kişisel veriler içermemektedir, sadece parmak izleri ve kimlik numarası bulundurmaktadır<sup>650</sup>. Bu anlamda VIS Tüzüğü’nün iltica başvuruçuları hakkında parmak izleri üzerinden arama yapılmasını öngörmüş olması Eurodac ile işbirliği sağlanmasının gereğidir.

Ancak bilindiği üzere SIS(II) düzenlemeleri, üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin aramaların sadece parmak izi ile yapılmasına olanak tanımamaktadır. Parmak izi ve fotoğraf, kimlik doğrulaması için alfanümerik verilere destekleyici veri olarak kullanımdadır. Nitekim Avrupa Veri Koruma Denetmeni biometrik verilerin kimlik teşhisinde “anahtar veri” olarak kullanılması ve bu yolla teşhis edilen kimlik bilgisi ile veri tabanlarında arama yapılması konusunda uyarılmış olduğuna dikkat çekilmektedir. Biometrik veriler olasılıklara dayanmaktadır, oysa veri tabanlarında başka bir yoruma izin vermeyecek açıklıktaki verilerin anahtar veri olarak

---

<sup>650</sup> Evelien Brouwer, “*The Use of Biometrics at the Borders: A European Policy and Law Perspective*”, *Innovating Government: Normative, Policy and Technological Dimensions of Modern Government*, Editors: Simone van de Hof, Marga M. Groothuis, Springer, Netherlands, 2011, syf. 234

kullanılması gerekmektedir<sup>651</sup>. VIS Tüzüğü'nün, VIS'de sadece parmak izi ile arama yapılmasına olanak tanımakla kalmadığı, bu şekilde yapılan aramalarda bir sonuca ulaşılamaması halinde alfanümerik verileri destekleyici olarak kullandığı görülmektedir. Bu durum ileride SIS(II)'de üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin aramaların sadece parmak iziyle yapılmasına olanak tanınabileceği beklentisini destekler niteliktedir.

Sınır muhafızları; yabancıların giriş, kalma ve ikametinden sorumlu merciler ile iltica başvurularını incelemekle yetkili mercilerin VIS'de yaptıkları bir arama sonucunda kişinin VIS'de kaydının bulunması halinde söz konusu yetkili mercilerin vize talep edildiğine ilişkin bilgiye geçerli başvurularda 9(4). maddede sayılan verilere; fotoğraflara; vize verilmiş olması halinde 10. madde; vizenin iptali, geçersiz sayılması veya süresinin kısaltılması halinde 13. madde; vize süresinin uzatılması halinde 14. maddede sayılan verilerin tamamına erişim yetkileri bulunmaktadır<sup>652</sup>. İç ve dış sınır denetimleri sırasında giriş, kalma ve ikamet şartlarının yerine getirilip getirilmediğine ilişkin olarak sadece kimlik tespiti amacıyla VIS'de yapılmış olan aramalarda ise, Tüzüğün 12. maddesinde gösterilen verilere de erişim söz konusu olacaktır (madde 20(2)(d)).

Terör veya başka ağır suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulması ilişkin üye devletler tarafından tayin edilen ulusal makamlar ile Europol'ün VIS'e erişim koşulları 2008/633/Aİ sayılı Konsey Kararı altında düzenlenmektedir<sup>653</sup>. AB Adalet ve İçişleri Konseyi'nin üye devletler tarafından tayin edilecek makamlar için "güvenlik makamları" ifadesini kullandığı görülmektedir<sup>654</sup>. Ancak Tüzüğün 3(1). maddesinde geçtiği şekilde "üye devletler tarafından tayin edilen makamlar" ifadesinin, üye devlet hükümetlerinin başka birim ve makamları da VIS'e erişime yetkili kılmasına olanak tanıdığı ileri sürülmektedir<sup>655</sup>. Bu bağlamda VIS'e erişime yetkili mercilerin konsolosluklar olarak korunması, diğer yetkili mercilerin özellikle

<sup>651</sup> Brouwer, "The Use of Biometrics...", syf. 247

<sup>652</sup> Regulation (EC) no 767/2008, Madde 18(4); Madde 19(2); Madde 22(2); İltica başvurularında 9(4). maddenin sadece (a),(b) ve (c) bendlerinde düzenlenen veriler için erişim söz konusudur. Aynı verilere eş ve çocuklar ile bağlantılı başvuru formları üzerinden de erişim yetkisi sağlanmıştır.

<sup>653</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218/129, (13.08.2008)

<sup>654</sup> Press Release JHA Council, 12-13 June 2007, Council Document 10267/07 (Press 125), syf. 15

<sup>655</sup> Brouwer, "The Use of Biometrics...", syf. 240

kolluk makamlarının erişim yetkilerinin sadece vaka bazında, belli bir soruşturma kapsamında ve özel şartlar altında kullanılması gerektiğine dikkat çekilmektedir<sup>656</sup>.

Üye devletler tarafından tayin edilen makamlar, VIS’de kayıtlı tüm verilere danışma niteliğinde erişim olanağına sahiptir. Ancak üç koşulun sağlanmış olması gerekmektedir. Bunlar danışmanın; (1) terör suçlarının ve başka ağır suçların engellenmesi, ortaya çıkarılması veya soruşturulması için gerekli olması, (2) özel bir vakada gerekli olması, (3) söz konusu olan herhangi bir suçun engellenmesi, ortaya çıkarılması veya soruşturulmasına önemli ölçüde katkı yapacağına ilişkin makul bir sebep olmasıdır<sup>657</sup>. Europol’ün VIS’e danışması, yetki alanları kapsamında ve görevinin ifasının gerekliliği kıldığı icraatlar için söz konusudur (madde 3(1)).

#### **4) Veri Güvenliği ve Kişisel Verilerin Korunması**

##### **(a) Veri Kullanım Sorumluluğu**

VIS’in hukuka uygun kullanımı öncelikle üye devletlerin sorumluluğundadır. Üye devletler özellikle verilerin VIS Tüzüğü’nde öngörüldüğü şekilde usulüne uygun yetkilendirilmiş memurlar tarafından görevlerinin ifası amacıyla kullanımını sağlamaktan sorumludur. Verilerin hukuka uygun toplanması ve VIS’e hukuka uygun aktarımı, aktarım zamanı güncel ve doğru olmaları üye devletlerin denetimindedir (madde 29(1)). Bu bağlamda, VIS’e veri girişi, değiştirme, silme ve danışma amacıyla erişim yetkisi sağladıkları merciler ile usulüne uygun yetkilendirilmiş memurların bir listesini, hangi mercilerin, hangi amaçlar ile VIS’de veri işleyeceğine dair açıklama ile birlikte Komisyon’a sunmaları istenmektedir (madde 6(3)). Üye devletlerin hazırladıkları bu listeler sınırlayıcıdır, listede yer almayan mercilerin VIS’e erişimi söz konusu olmayacaktır. Erişime yetkili bu merciler ayrıca VIS’in uygun ve orantılı kullanımını, vize başvuruçularına karşı ayrımcılık yapılmamasını, insan onur ve haysiyetine saygı gösterilmesini sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır (madde 7). Üye devletlerin bu yükümlülüklerin yerine getirilmesini de sağlamaları gerekecektir.

Yetkili merci listelerinin Komisyon’a sunulması öngörülmekle birlikte Tüzük’de Komisyon’nun bu kapsamda rolünün ne olduğuna ilişkin bir açıklama yer

<sup>656</sup> Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 2/2005, syf. 24

<sup>657</sup> Decision 2008/633/JHA, Madde 5(1)

almamaktadır. Bunun yerine Tüzüğün 29(2). maddesinde, VIS Yönetim Mercii'nin özellikle, CS-VIS'in ve CS-VIS ile NI-VIS'ler arasında iletişim altyapısının güvenliğinin sağlanması ve sadece yetkili memurların erişimi için üye devletlerin sorumluluklarına hanel getirmeksizin gerekli önlemleri almakla görevlendirildiği görülmektedir. Maddenin düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere temelde her iki konuda da önlem alma önceliği üye devletlere aittir.

VIS Tüzüğü'nün 7. maddesi genel bir kural olarak tüm yetkili mercilerin VIS'in gerekli durumlarda, düzenlemelere uygun ve orantılı kullanımından sorumlu olduklarını ifade etmektedir. Bunlara ek olarak vize başvuru sahipleri ve vize sahiplerine karşı cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, özürllük, yaş, cinsel tercihe dayalı ayrımcılık yapılmamasını, insan onur ve haysiyetine saygı gösterilmesini sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır.

VIS'de yer alan verilerinin kullanımına ilişkin bir diğer düzenleme üye devletlerin Sistem'e işlemedikleri verileri, özel durumlar dışında, ulusal dosyalarında bulundurmamalarına ilişkin Tüzüğün 30. maddesidir. "Özel durumlar"ın neler olduğu maddede tanımlanmamıştır ancak söz konusu bu özel durumların VIS'in amaçları ile ilgili hukuki düzenlemelere uygun olması ve gerektirdiği süre kadar bulundurulması öngörülmektedir (madde 30(1)). Aksine bir uygulama her üye devletin ulusal hukuku altında "suiistimal" (misuse) olarak tanımlanmıştır (madde 30(3)). Üye devletlerin veri suiistimalini, ulusal hukuklarında idari ve/veya cezai yaptırımlar ile etkin, orantılı ve caydırıcı biçimde cezalandırma sorumlulukları bulunmaktadır (madde 36).

Veri suiistimaline ilişkin getirilen bir diğer önlem Tüzüğün 34. maddesi uyarınca üye devletler ile Yönetim Mercii tarafından VIS'de yer alan tüm verilerin işleme sürecine ilişkin kayıtları; erişimin amacını, tarih ve zamanını, iletilen verilerin çeşidini; sorgulama için kullanılan veri çeşidini; veriyi giren ve veriye ulaşan merci ismini gösterecek şekilde saklanmasıdır. Bu sayılanlara ek olarak üye devletlerden veri girmeye ve erişime yetkili memurların kayıtlarının tutulması beklenmektedir (madde 34(1)). Sadece veri koruma, veri işlemenin geçerliliğinin izlenmesi ile veri güvenliği amacıyla kullanacak olan bu kayıtlar 5 yıllık veri saklama süresinin sona ermesinin ardından bir yıl daha tutulduktan sonra (devam eden bir izleme için gerekli olmadıkça) silineceklerdir (madde 34(2)).

Üye devletler, VIS'i ve VIS'de yer alan verileri hukuk ve Tüzük'de öngörülen kurallar çerçevesinde kullanma yükümlülüğü altındadırlar. Yükümlülüklerini yerine getirmeyerek VIS'e verdikleri zarardan, Yönetim Mercii veya başka bir üye devletin zararı önleyici veya etkisini en aza indirici makul önlemleri almamış olması söz konusu olmadıkça ulusal hukukları uyarınca sorumludurlar (madde 33(2)(3)). Aynı şekilde bir üye devletin hukuka veya VIS Tüzüğü'ne aykırı işleminden zarar gören kişi veya diğer üye devletler tazminat hakkına sahiptir. Ancak söz konusu üye devlet zarara neden olan olayın meydana gelmesinden sorumlu olmadığını kanıtlaması halinde sorumluluktan kurtulacaktır (madde 33(1)).

### **(b) Üçüncü Devletler ve Uluslararası Örgütler ile Veri Paylaşımı**

VIS, üye devletlerin özellikle vize işlemlerinde kullanması amacıyla üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin bilgiler içeren bir veri tabanıdır, bu nedenle Tüzüğün 31. maddesinde gösterilen koşullar bulunmadığı sürece bir üçüncü devlet veya uluslararası örgüt ile paylaşılmayacaklardır (madde 31(1)). Bununla birlikte, Tüzüğün 31. maddesi geri dönüş işlemleri ve özel durumlarda gerekli ise üçüncü devlet vatandaşının kimliğinin ispatı amacıyla;

- a) Komisyon'un ilgili üçüncü devlette, kişisel verilerin serbest dolaşımı ve korunmasına ilişkin 95/46/AT sayılı Yönerge uyarınca yeterli bir düzeyde kişisel veri koruması sağlayacak bir karar almış olması; AB ile ilgili üçüncü devlet arasında geri kabul anlaşması bulunması veya üçüncü devlet vatandaşının gönderilmesinin gerekli veya hukuki bir iddianın oluşturulması, tatbiki veya savunulması veya önemli kamu menfaatleri gereği yasal olarak zorunlu olması (madde 26(1)(d))<sup>658</sup>,
- b) üçüncü devlet veya uluslararası örgütün verileri sadece sağlandıkları amaç için kullanacaklarını kabul etmeleri,
- c) verilerin AB hukukuna, özellikle geri kabul anlaşmalarına ve veriyi aktaran üye devletin ulusal hukuku ile ilgili veri koruma ve güvenliğine ilişkin düzenlemelere uygun yapılmış olması,
- d) VIS'e veriyi işleyen üye devletin rızasının bulunması,

halinde kişinin adı, soyadı, aile soyadı, cinsiyeti; doğum tarihi, yeri ve ülkesi; uyrukluğu, doğum uyrukluğu; seyahat belge tipi ve numarası; seyahat belgesini

<sup>658</sup> Directive 95/46/EC, Madde 26(1)(d)

düzenleyen makam, düzenlenme tarihi ve son geçerlilik tarihi; ikametgâhı; küçük ise anne/baba ad ve soyadlarına ilişkin bilgilerin üçüncü devletler ve uluslararası örgütler ile paylaşılmasına izin vermektedir<sup>659</sup>. Burada bahsi geçen uluslararası örgütler için BM Mülteciler Komitesi gibi BM kuruluşları, Uluslararası Göç Örgütü ve Kızıl Haç gösterilmiştir<sup>660</sup>.

Üçüncü devletler ve uluslararası örgütler ile veri paylaşılmamasına ilişkin bir diğer istisna üye devletler tarafından tayin edilen yetkili ulusal merciler ile Europol'un terör veya başka ağır suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulması ilişkin 2008/633/Aİ sayılı Konsey Kararı uyarınca VIS'e danışmaları sonucunda elde ettikleri verileri bir üçüncü devlete veya uluslararası örgüte aktarmalarıdır. Bu çerçevede yapılan veri aktarımlarının sadece aciliyet içeren özel bir durumda ve münhasıran terör veya başka ağır suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulması amacıyla yapılması öngörülmektedir. Ayrıca üye devletlerin aktardıkları verilerin kayıtlarını saklamaları, talep halinde ulusal veri koruma mercilerinin denetimine açmaları düzenlenmektedir (madde 3(3)).

### (c) Veri Güvenliği

VIS Tüzüğü 32. maddesi uyarınca her üye devlet VIS'den aktarılan ve NI-VIS'e aktarılan (aktarım sırasında ve öncesinde) verilerin güvenliğini sağlamak amacıyla aşağıda sayılan önlemlerin tamamını almakla sorumlu tutulmuştur;

- a. beklenmedik olaylarda altyapıyı koruyacak şekilde verileri korumak,
- b. yetkisiz kişilerin ulusal kurulumla erişimini engellemek,
- c. veri ortamında (*data media*) verilerin yetkisiz okunması, kopyalanması, değiştirilmesi veya yerlerinin değiştirilmesini engellemek (veri ortamı denetimi),
- d. kişisel verilerde yetkisiz veri girişi, teftiş, düzeltme veya silme yapılmasını engellemek (muhafaza denetimi),
- e. VIS'e yetkisiz veri işlenmesini, değiştirilmesini veya silinmesini engellemek (veri girişi denetimi),

<sup>659</sup> Bu düzenleme kapsamında üçüncü devlet ve uluslararası örgütlere aktarılan veriler mülteciler ile uluslararası koruma talep eden kişilerin haklarına, özellikle *non-refoulement* anlamında zarar vermez (VIS Tüzüğü, Madde 31(3))

<sup>660</sup> ANNEX List of international organisations referred to in Article 31(2) (31(2). maddesinde işaret edilen uluslararası örgütlerin listesi)

- f. yetkili kişilerin sadece yetkilendirildikleri verilere erişimde olduklarını denetlemek (veri erişim denetimi),
- g. VIS'e erişimle yetkili kıldıkları kişilerin görev ve sorumluluklarına ilişkin bilgileri ulusal denetim mercilerine sunmak (memur bilgileri), iletişim ekipmanının kullanılarak hangi kişisel verilerin aktarıldığının saptanmasını ve doğrulanmasını sağlamak (iletişim denetimi),
- h. VIS'de kim tarafından ve hangi amaçla veri işlendiğinin saptanmasını ve doğrulanmasını sağlamak (veri kayıt denetimi),
- i. VIS'e veya VIS'den aktarılan kişisel verilerin yetkisiz olarak okunması, kopyalanması, değiştirilmesi veya silinmesini engellemek (aktarım denetimi),
- j. sayılan tüm bu güvenlik tedbirlerinin etkinliğini izlemek ve VIS Tüzüğü'ne uyum sağlamak amacıyla iç-izlemeye ilişkin gerekli kurumsal önlemleri almak (öz-denetim).

Yukarıda sayılan bu önlemlerin bir kısmı Tüzüğün diğer ilgili maddelerinde tekrarlanmış olan önlemlerdir. Burada üye devletlerden beklenti önlemlerin hayata geçmesini sağlayacak gerekli teknik donanım ve düzenlemelerin sağlanmasıdır.

#### **(d) Hakkında Veri İşlenen Kişilerin Başvuru Hakları**

VIS Tüzüğü 37. maddesi ile öncelikle hakkında VIS'e veri işlenen kişilere bilgi edinme hakkı tanınmaktadır. Şöyle ki, vize başvurusunda bulunanlar ile başvurucuya davet gönderdiği veya kalma masraflarını karşıladığı için hakkında VIS'e veri işlenen kişiler ilgili üye devlet tarafından kişisel verilere ilişkin işlemleri kontrol etmekle sorumlu denetmenin kimliği ve iletişim detayları, verinin hangi amaçlar ile VIS'de işlendiği, veriye erişime yetkili merciler, veri saklama süresi, verinin toplanmasının başvurunun incelenmesi için zorunlu olduğu, verilere ulaşma hakkına sahip oldukları (sadece şahsın kendisi), haklarında doğru olmayan verinin düzeltilmesi veya hukuka aykırı işlenen verilerin silinmesini talep etme hakları olduğu, haklarını hangi usuller altında kullanacaklarına dair bilgi alma hakkına sahip oldukları, kişisel verilerin korunmasına dair iddiaları dinleyecek olan ulusal denetim mercinin iletişim detaylarını yazılı olarak bilgilendirilecektir denilmektedir. Ancak bu bilgilendirmenin üye devletin hangi mercisi tarafından yapılacağı konusunda bir açıklama getirilmemiştir. Vize başvuruları konsolosluklar tarafından kabul edildiği

için bilgilendirmenin de yine onlar tarafından yapılması beklenir. Ayrıca bu bilgilendirmenin başvuru talebi üzerine mi yoksa, vize başvurusunda bulunan herkese mi yapılacağı konusunda bir açıklık yer almamaktadır.

Bilgi edinme hakkının hemen devamında Tüzüğün 38 (1). maddesi VIS'e hakkında veri işlenen "herkese", veriye ve işleyen üye devlete ilişkin bir tebliğ (communication) verileceği düzenlemektedir. Herkesin kendisi hakkında doğru olmayan verinin düzeltilmesini ve hukuka aykırı kayıt altına alınmış verilerin silinmesini talep etme hakkı teyit edilmiştir (madde 38(2)). Tüzüğün 39(2). maddesi ilgili kişilerin bu kapsamda üye devletlerin ulusal denetim mercilerinden "yardım ve tavsiye" alabileceklerini ifade etmektedir. Ayrıca Tüzüğün 40. maddesi kişilerin talep haklarını tanımayan üye devletlere karşı başvuru yolu olarak ilgili üye devletin ulusal idari ve yargı yolunu göstermektedir. Diğer yandan üye devletin ülkesinde bulunmayan üçüncü devlet vatandaşı için ulusal bir idari veya yargı yoluna başvurmak ancak hukuki temsil ile mümkün olacaktır. SIS'de kayıtlı verilerde olduğu gibi, üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletlerin ülkesi dışından başvuru mekanizmalarını işletmelerinin maddi ve manevi zorluğu VIS için yapılacak başvurularda da geçerlidir.

Doğru olmayan verinin düzeltilmesi ve hukuka aykırı kayıt altına alınmış verilerin silinmesi talebi sorumlu üye devlete veya sorumlu üye devletten başka bir üye devlete karşı ileri sürülebilecektir. Tüzüğün 39(1). maddesi üye devletlerin bu yolla üçüncü devlet vatandaşlarına bilgi sağlanması için işbirliğinde bulunmalarını öngörmektedir. Kişi sorumlu üye devletten talepte bulunmuş ise, söz konusu üye devletin talebi vakit kaybetmeden ulusal hukuku uyarınca yerine getirmesi gerekmektedir (madde 38(2)). Talebi sorumlu üye devletten başka bir üye devlete karşı ileri sürmüş ise, talebi alan üye devlet sorumlu üye devlet ile 14 gün içinde bağlantıya geçecek ve durumu bildirecektir. Bunun üzerine sorumlu üye devletin verinin doğruluğunu ve VIS'deki işleminin hukukiliğini bir ay içinde incelemesi gerekmektedir (madde38(3)).

Sorumlu üye devletin yaptığı inceleme sonucunda verinin doğru olmadığı veya hukuka aykırı işlenmiş olduğuna karar vermesi halinde gerekli düzeltmeleri yapması ve zaman kaybetmeden ilgili kişiye gerekli düzeltme ve silmelerin yapıldığını yazılı olarak bildirmesi gerekmektedir (madde 38(4)). İnceleme sonucunda aksi bir kanaate varması, ilgili kişiye yine vakit geçirmeden ve yazılı olarak neden veriyi silmeye



veya düzeltmeye hazır olmadığını açıklamasını gerektirmektedir (madde 38(5)). Bu yazılı açıklamanın, kişinin üye devletin ulusal hukuku uyarınca, ulusal denetim merci de dahil olmak üzere, alabileceği her türlü yardım ile yetkili idari makamlara şikâyetle bulunma ve ulusal mahkemelerde dava açma yollarına ilişkin bilgileri içermesi öngörülmektedir (madde 38(6)).

#### **(e) Denetim Mercileri**

VIS yapılanmasının kişisel verilerin korunması ve güvenliğinin sağlanması için ortak bir koruma sağlamak amacıyla, SIS(II)'ye benzer bir şekilde, iki kademeli bir denetleme mekanizması oluşturduğu görülmektedir. Birinci kademede üye devletler tarafından kurulan bağımsız ulusal denetim mercileri, ikinci kademede bu mercilerin denetiminden sorumlu Avrupa Veri Koruma Denetmeni bulunmaktadır.

Ulusal denetim mercileri üye devletlerde yürütülen kişisel veri işleme süreçlerini uluslararası denetim standartlarına uygun olarak en az 4 senede bir denetimini sağlayacak (madde 41(2)); Avrupa Veri Koruma Denetmeni yine uluslararası denetim standartlarına uygun olarak en az 4 yılda bir ulusal denetim mercilerini denetleyecek ve bu denetimlere ilişkin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'a gönderilmek üzere bir rapor hazırlayacaktır (madde 42(2)). Üye devletlerin ulusal denetim mercileri tarafından talep edilen her türlü bilgiyi sağlamaları (madde 41(3)(5)); ulusal denetim mercilerinin de Avrupa Veri Koruma Denetmeni'nin talebi üzerine tüm belge ve kayıtları denetimine açmaları öngörülmektedir (madde 42(3)).

Denetlemenin dışında ulusal denetim mercileri ile Avrupa Veri Koruma Denetmeni'nin işbirliği yürütülmesi; yetkileri çerçevesinde gerekli bilgi alışverişinde bulunmaları; teftiş ve incelemeler sırasında birbirlerine yardımcı olmaları; VIS Tüzüğü'nün yorum ve uygulamasında ortaya çıkan sorunlara ortak çözümler önermeleri ve bu amaçlar ile yılda en az iki kere bir araya gelmeleri öngörülmektedir (madde 43).

#### **D) Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Çıkarılması**

Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, giriş koşullarını geçerli bir Schengen vizesi ile yerine getiren üçüncü devlet vatandaşları vizelerinin geçerlilik süresi

boyunca, vize muafiyeti tanınmış ise 3 aylık bir süre için, Schengen Alanı'nda serbest dolaşım imkânına sahiptir. Coğrafi sınırlamaya tabi vize verilmiş ise, vizenin geçerli olduğu üye devletin (veya devletlerin) ülkesinde bulunma hakkına sahip olacaklardır. Bir üye devletin ülkesinde sınır denetimi ve vizelere ilişkin koşulları taşımayan veya artık taşımayan üçüncü devlet vatandaşlarının üye devlet tarafından “kaçak” olarak kabul edilmeleri ve ülkeden çıkarılmaları söz konusudur.

Sınırdışı edilme<sup>661</sup> olarak da ifade edilen çıkarma, Avrupa Konseyi'nin 2002 tarihli “Geri Dönüş Eylem Planı”na ilişkin önerisinde, kişinin fiziksel olarak ülke dışına nakil edildiği bir icra eylemi olarak tanımlanmaktadır<sup>662</sup>. AB’de meşru yollar ile bulunmayan yabancıların çıkarılması, “Geri Dönüş Yönergesi” olarak anılan, kaçak (yasadışı)<sup>663</sup> bulunan üçüncü devlet uyruklarının geri dönüşüne ilişkin ortak standart ve usullere ilişkin 2008/115/AT sayılı Yönerge<sup>664</sup> ile düzenlenmektedir<sup>665</sup>. Schengen Sözleşmesi'nin 23 ve 24. maddelerini yürürlükten kaldıran Yönerge, üye devletlerin üçüncü devlet vatandaşlarının ülkelerini terk etme ve çıkarılma koşul ve usulüne ilişkin detaylı düzenlemeler getirmektedir.

<sup>661</sup> Sınırdışı, uluslararası hukuk alanında geliştirilmiş Yabancılar hukukuyla ilgili ilkelerden biri olan “devletin ülkesel egemenliği ilkesi” uyarınca her devletin, kimlerin ülkesine girip giremeyeceği ve ülkesinde ikamet edip edemeyeceğine ilişkin bağımsız olarak karar verme yetkisidir. Bu yetki çerçevesinde bir devletin ülkesinden yabancıları çıkarması “sınırdışı etme” yetkisi olarak anılır. Bkz. Aybay, syf. 251-252. Sınırdışı etmeye ilişkin İngilizce’de; *expulsion, deportation, removal* (Fransızca; *expulsion, déportation, éloignement*) olarak farklı terimler kullanılmaktadır. Bkz. Catherine Phong, “Minimum Standards for Return Procedures and International Human Rights Law”, *European Journal of Migration Law* 9, Nijhoff, 2007, syf. 106

<sup>662</sup> “Proposal for a Return Action Programme”, Council of the European Union, 14673/02, Brussels, 25.10.2002, Annex 1

<sup>663</sup> Yönerge'nin İngilizce metninde kaçak bulunma; “yaşadışı bulunmaya” karşılık gelen “*illegal stay*” olarak ifade edilmektedir. Çalışmada Birlik hukukunda “yasa” ifadesinin kullanılmasından imtina edilmiş olmasından ötürü “yasadışı” yerine “kaçak” ifadesi kullanılmıştır. Ancak Yönerge'nin Fransızca metninde, düzensiz veya kural (mevzuat) dışı kalma anlamına gelen “*séjour irrégulier*” ifadesinin kullanıldığını; Yönerge’de bir üye devletin ülkesinde giriş, kalma ve ikamet şartlarını taşımadan bulunan üçüncü devlet vatandaşlarını suç ve suçluluk ile ilişkilendirecek şekilde “yasadışı” ifadesinin kullanılmış olmasının, Avrupalı hukukçular tarafından eleştirilen bir konu olduğunu not etmek gerekir. Eleştiriler için bkz. “Illegal Migrants: proposals for a common EU returns policy; Report with evidence” House of Lords, European Union Committee, 32nd Report of Session 2005-2006, 9 May 2006, syf. 15

<sup>664</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, OJ L 348/98, (24.12.2008); Directive 2008/115/CE du parlement Européen et du conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348/98, (24.12.2008)

<sup>665</sup> İngiltere ve İrlanda Geri Dönüş Yönergesi uygulamasına katılmamaktadır ancak Yönerge tüm diğer AB üyesi devletler ile üye olmayan Schengen’e taraf devletler (Norveç, İzlanda, İsveç ve Lihtenştayn) için yürürlüktedir. Söz konusu bu devletlerin Yönerge çerçevesinde ulusal hukuklarında gerekli düzenlemeleri getirme yükümlülükleri bulunmaktadır.

Üye devletlerin ülkesinde kaçak bulunan kişilerin çıkarılmalarına ilişkin düzenlemeler temelde AB ortak göç politikası kapsamındadır ve üçüncü devlet uyruklarının sınırdışı edilmelerine ilişkin kararların karşılıklı tanınmasına ilişkin 2001/40/AT sayılı Yönerge<sup>666</sup>, havayolu ile çıkarılma amacıyla transit durumlarında yardıma ilişkin 2003/110/AT sayılı Yönerge<sup>667</sup>, üçüncü devlet uyruklarının ortak uçuşlar ile çıkarılmasının organizasyonuna ilişkin 2004/573/AT sayılı Konsey Kararı<sup>668</sup>, ihraç önlemlerinin finansmanına ilişkin 2004/191/AT sayılı Konsey Kararı<sup>669</sup>, üye devletlerin göç yönetim servisleri arasında eşgüdüm ve bilgi ağının kurulmasına ilişkin 2005/267/AT sayılı Konsey Kararı<sup>670</sup>'ni içeren bir dizi ikincil hukuk düzenlemesi ile desteklenmektedir. AB göç politikası aynı zamanda AB/AT ile üçüncü devletler arasında imzalanan geri kabul anlaşmalarını (readmission agreements; accords de réadmission) da içermektedir.

Geri kabul bir devletin, diğer bir devletin ülkesinde kaçak bulunan veya sınırlarından kaçak girerken yakalanan kendi vatandaşı veya üçüncü devlet vatandaşı ile vatansız kişinin geri kabulünün talep edilmesi üzerine yeniden ülkesine giriş yapmasına izin vermesidir<sup>671</sup>. Geri kabul anlaşmaları, bu kişilerin kendilerini kabul eden devlete geri dönüş ve transitini kolaylaştırma amacıyla geleneksel olarak iki devlet arasında imzalanan ve karşılıklı yükümlülükler doğuran uluslararası anlaşmalardır<sup>672</sup>. Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin ardından Komisyon'a AB adına üçüncü devletler ile bu tip anlaşmaları yürütme yetkisi tanınmıştır<sup>673</sup>. Bu yetki çerçevesinde AB'nin ilk geri kabul anlaşması 2002 yılında

<sup>666</sup> Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L.149/34, (02.06.2001)

<sup>667</sup> Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, OJ L.321/26, (06.12.2003)

<sup>668</sup> Council Decision 2004/573/EC of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, OJ L. 261/28, (06.08.2004)

<sup>669</sup> Council Decision 2004/191/EC of 23 February 2004 setting out the criteria and practical arrangements for the compensation of the financial imbalances resulting from the application of Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals, OJ L.60/55, (27.02.2004)

<sup>670</sup> Council Decision 2005/267/EC of 16 March 2005 establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services, OJ L.83, (01.04.2005)

<sup>671</sup> "Proposal for a Return Action Programme", Council of the European Union, 14673/02, Brussels, 25.10.2002, Annex 1

<sup>672</sup> "Proposal for a Return Action Programme", Council of the European Union, 14673/02, Brussels, 25.10.2002, Annex 1; Kail Hailbronner, "Refugee Status in the EU Member States and Return Policies", Policy Department C-Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2005, syf. 77

<sup>673</sup> Hailbronner, "Refugee Status in...", syf. 77

Hong Kong<sup>674</sup> ile imzalanmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren anlaşmayı takiben aynı yıl Makao Özel Yönetim Bölgesi<sup>675</sup> ile imzalanan anlaşma yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında Sri Lanka<sup>676</sup>; 2006 yılında Arnavutluk<sup>677</sup>; 2007 yılında Rusya<sup>678</sup>; 2008 yılında Ukrayna<sup>679</sup>, Bosna Hersek<sup>680</sup>, Karadağ<sup>681</sup>, Sırbistan<sup>682</sup> ve Moldova<sup>683</sup>; 2010 yılında Pakistan<sup>684</sup>; 2011 yılında Gürcistan<sup>685</sup> ile yapılan geri kabul anlaşmaları yürürlüğe girmiştir. Komisyon ile Cezayir ve Cape Verde arasında görüşmeler yürütülmektedir. 2011 yılında Türkiye ile yapılan görüşmeler sonuç vermemiştir<sup>686</sup>.

Yasal dayanağını AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 79(3). maddesinden (eski AT Antlaşması madde 63(3)(b)) alan geri kabul anlaşmaları tek tip değildir, her ilgili üçüncü devlete özel anlaşma hazırlanmaktadır<sup>687</sup>. Ancak genel olarak bu anlaşmalar geri kabulün usulüne ilişkin teknik hükümler; geri kabul başvurusu, ispat vasıtaları, zamanaşımı, transit şekillerini içeren transit operasyon hükümleri ile masraflar, veri koruma ve diğer uluslararası hak ve yükümlülüklerin korunmasına ilişkin hükümler içermektedir<sup>688</sup>.

<sup>674</sup> Agreement between the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China and the European Community on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.17, (24.01.2004)

<sup>675</sup> Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.143, (30.04.2004)

<sup>676</sup> Agreement between the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka and the European Community on the readmission of persons residing without authorization-Declarations, OJ L.124, (17.05.2005)

<sup>677</sup> Agreement between the Republic of Albania and the European Community on the readmission of persons residing without authorisation-Declarations, OJ L. 124, (17.05.2005)

<sup>678</sup> Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission-Joint Declarations, OJ L 129, (17.05.2007)

<sup>679</sup> Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons-Annexes-Declaration-Joint Declarations, OJ L.332, (18.06.2007)

<sup>680</sup> Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on readmission of persons residing without authorisation, OJ L 334/66, (19.12.2007)

<sup>681</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/26, (19.12.2007)

<sup>682</sup> Agreement between the European Community and Serbia on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/46, (19.12.2007)

<sup>683</sup> Agreement between the European Community and Moldova on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/149, (19.12.2007)

<sup>684</sup> Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.287/52, (4.11.2010)

<sup>685</sup> Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.52/47, (25.02.2011)

<sup>686</sup> "EU Readmission Agreements", UK Parliament, (31.March.2011) <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmeuleg/428-xxi/42807.htm>

<sup>687</sup> Francesco Luciani, "Common Readmission Policy", European Commission, DG Justice, Freedom and Security, Unit B.2, European Commission Directorate-Generel Justice Freedom and Security

<sup>688</sup> Hailbronner, "Refugee Status in...", syf. 79

Geri kabul anlaşmaları Komisyon tarafından müzakere edilmekle beraber geri kabul talebinin yapılması ve geri dönüş kararlarının yürürlüğe koyulması tamamen üye devletlerin ihtiyarındadır<sup>689</sup>. Bu bağlamda geri kabul anlaşmalarında üç taraf bulunmaktadır; (1) geri kabulü talep eden devlet, (2) geri kabul etmesi talep edilen devlet ve (3) geri kabul edilecek kişi<sup>690</sup>. Kişinin geri gönderilmesinde uyrukluğun bir önemi yoktur, transit geçişin yapılmış olduğu ülkenin ispatlanması veya geçerli bir varsayım ile belirlenmesi halinde kişi bu ülkeye gönderilecektir<sup>691</sup>. AB'nin imzaladığı geri kabul anlaşmaları sadece anlaşmaya taraf üçüncü devletin vatandaşlarını değil aynı zamanda bu ülke üzerinden geçerek üye devletlerin ülkelerine giden kişileri de içermektedir<sup>692</sup>.

Geri kabul yabancıların devlet erki ile ülkeden çıkarılmasının bir çeşididir<sup>693</sup>. Eğer kişi geri dönme konusunda isteksiz davranırsa, geri kabul talebinde bulunan üye devletin kişiyi Geri Dönüş Yönergesi altında zorla çıkarması söz konusu olabilecektir<sup>694</sup>. Nitekim Yönerge'nin 3(3). maddesi geri dönüşü, üçüncü devlet vatandaşının menşe ülkesine veya AB anlaşmaları, ikili geri kabul anlaşmaları veya diğer antlaşmalar uyarınca bir transit ülkeye geri gitmesi veya dönmesi halinde kabul edileceği bir başka üçüncü devlete “geri dönme zorunluluğuna gönüllü olarak uyması” veya zorlanması olarak tanımlanmaktadır. FRONTEX geri dönüş operasyonlarında üye devletlere yardımcı olmaktadır.

Geri Dönüş Yönergesi üye devletlerin ülkesinde kaçak bulunmanın sonlandırılmasına ilişkin iki aşamalı bir usul getirmektedir. Birinci aşama, kişi hakkında bir geri dönüş kararı verilmesi ve kişinin bu karara uyararak üye devletin ülkesini gönüllü olarak terk etmesi, terk etmez ise ikinci aşama olarak çıkarılma emri ile kişinin ülkeden atılmasıdır. Yönerge'de “gönüllülük”, hem üçüncü devlet vatandaşı için kişisel ve psikolojik açıdan hem de üye devletler için mali ve insani kaynaklarında tasarruf sağlanması açısından tercih edilmektedir<sup>695</sup>. AB Adalet ve

<sup>689</sup> Mariagiulia Giuffrè, “*The European Union readmission policy after Lisbon*”, *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No.0, ISSN 2039-8573 Online, February 2011, syf.13

<http://www.idps.unisi.it/issue0/15/the-european-union-readmission-policy-after-lisbon>

<sup>690</sup> Imke Kruse, “*EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries-The Case of Albania*”, *European Journal of Migration Law* 8, Nijhoff, 2006, syf. 119

<sup>691</sup> Roig, syf. 365

<sup>692</sup> Jean-Pierre Cassarino, “*Readmission Policy in the European Union*”, Policy Department C-Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2010, syf. 13

<sup>693</sup> Cassarino, “*Readmission Policy in the European Union*”, syf. 12

<sup>694</sup> Kruse, syf. 119

<sup>695</sup> Emanuela Canetta, “*The EU Policy on Return of Illegally Staying Third-Country Nationals*”, *European Journal of Migration Law* 9, Nijhoff, 2007, syf. 442

İçişleri Konseyi'nin 2005 tarihli kararında, geri dönüşlerin öncelikle gönüllülüğe dayanmasının, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygılı bir şekilde yürütülmesinin altını çizdiği görülmektedir. Konsey özellikle AIHS, AB Temel Haklar Şartı, BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi, BM İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muameleye ve Cezaya Karşı Sözleşmesi, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne yaptığı atıf ile, üye devletlere uluslararası yükümlülüklerini hatırlatmaktadır<sup>696</sup>. Üye devletler arasındaki yasal düzenleme ve uygulama farklılıklarını gidererek ortak bir Avrupa geri dönüş politikasının hukuki çerçevesini oluşturması amaçlanan Geri Dönüş Yönergesi'nin, dönüşlerin daha insani ve onurlu bir yaklaşımla ele alınmasını sağlaması beklenmektedir<sup>697</sup>.

### 1) Üye Devletin Ülkesinde Kaçak Bulunma

Geri Dönüş Yönergesi'nin 3(2). maddesi bir üye devletin ülkesinde kaçak bulunmayı, Sınırlar Kodu'nun 5. maddesinde öngörülen koşullar ile ilgili üye devletin başka giriş, kalma ve ikamet koşullarının üçüncü devlet vatandaşı tarafından yerine getirilmemiş olması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanım bir üye devletin ülkesine mevzuat dışı giriş yapmış kişiler ile vizesinin geçerli kalış süresinin sona ermiş olmasına karşın ülkeyi terk etmemiş veya iltica başvuruları reddedilmiş kişileri kapsamaktadır<sup>698</sup>.

2004/38/AT sayılı Yönerge kapsamında serbest dolaşım ve ikamet haklarından yararlanan Birlik vatandaşının aile bireyleri ile AB/AT ve üçüncü devletler arasında imzalanan anlaşmalar uyarınca, uyrukluğuna ne olursa olsun, Birlik vatandaşları gibi serbest dolaşım haklarından yararlanan üçüncü devlet vatandaşları Geri Dönüş Yönergesi'nin dışındadır (madde 2(3)). Üye devletler ayrıca Yönergeyi sınır geçiş koşullarını taşımadığı için girişi reddedilmiş veya bir üye devletin kara, deniz ve hava sınırlarından kaçak geçerken yakalanmış ve akabinde kalma izni tanınmamış kişiler ile ceza yaptırımını ve bir ceza yaptırımının sonucu olarak sınırdışı edilecek kişilere uygulamama yetkisine sahiptir (madde 2(2)).

<sup>696</sup> Council of the European Union Justice and Home Affairs, 2683rd Council Meeting, Press Release, 12645/05(Prese 247), Luxembourg, 12 October 2005, syf. 16

<sup>697</sup> "An effective and humane return policy: 8 Member States have yet to comply with the Return Directive", Press Release, Europa, IP/11/1097, 29.09.2011  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&type=HTML>

<sup>698</sup> Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, Commission of the European Communities, COM(2002) 175, Brussels, 10.04.2002, syf. 7

## 2) Geri Dönüş Kararı

Üye devletler Geri Dönüş Yönergesi'nin 6(1). maddesi uyarınca ülkelerinde kaçak bulunan her üçüncü devlet vatandaşı hakkında geri dönüş kararı verme yükümlülüğü altındadır<sup>699</sup>. Yönerge'nin 3(4). maddesinde üye devletin ülkesinde kaçak bulunan üçüncü devlet vatandaşının geri dönmesine ilişkin verilmiş bir idari veya mahkeme kararı olarak tanımlanan geri dönüş kararı uyarınca kişiden menşe ülkesine, transit ülkeye veya kabul edileceği bir başka üçüncü devlete “gönüllü” olarak gitmesi beklenmektedir.

Yönerge'nin 6(1). maddesinde ifade edilen üye devletlerin ülkesinde kaçak bulunanlar hakkında geri dönüş kararı vermesine ilişkin bu zorunluluğun bazı istisnalar ile esnetildiği görülmektedir. Öncelikle bir başka üye devletin ülkesinde yasal ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarından derhal iznine sahip olduğu üye devlete dönmesi talep edilecektir. Geri dönüş kararı ancak kişinin talep edildiği gibi derhal dönmemesi veya talebin ulusal güvenlik veya kamu düzeni nedeniyle yapılmış olması halinde verilecektir (madde 6(2)). İkinci bir durum, kaçak bulunan kişinin Yönerge'nin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut ikili ve diğer anlaşmalar uyarınca bir başka üye devlet tarafından kabul edilmesi ve çıkarılma işlemlerinin kabul eden bu üye devlet tarafından yürütülecek olmasıdır (madde 6(3)). Bir üçüncü durum, kaçak bulunan kişinin ikamet izni veya kalma hakkı veren bir başka izni yenilemek üzere görülmekte olan bir başvurusunun bulunmasıdır (madde 6(5)). Her üç durumda üye devletler dönüş kararı vermemeyi değerlendirebileceklerdir. Daha önemlisi, üye devletlerin her an şefkat ve insani sebepler veya diğer başka sebeplerle kişiye bağımsız bir kalma hakkı veya ikametgâh izni verebilmeleridir. Bu durumda geri dönüş kararı işleme koyulmayacaktır, koyulmuş ise geri çekilecektir (madde 6(4))<sup>700</sup>.

Geri dönüşüne ilişkin olarak üye devletlerin AB/AT ile bir veya birden fazla üçüncü devlet arasında imzalanan iki ve çok taraflı anlaşmalar ve AB ortak göç ve iltica müktesebatında üçüncü devlet vatandaşları lehine olan düzenlemeleri (madde 4(1)(2)), çocukların yüksek menfaatlerini, aile hayatını, ilgili üçüncü devlet vatandaşının sağlık durumu ile *non-refoulement* prensibini göz önünde bulundurmaları öngörülmektedir (madde 5).

<sup>699</sup> Anneliese Baldaccini, “The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Return Directive”, European Journal of Migration Law 11, Nijhoff, 2009, syf. 6

<sup>700</sup> Baldaccini, syf. 6

### **(a) Gönüllü Terk**

“Gönüllü terk” ifadesi Yönerge kapsamında hakkında geri dönüş kararı verilen bir üçüncü devlet vatandaşının geri dönmek üzere yola çıkma hazırlıkları için tanınan süreyi ifade etmektedir. Yönerge’nin giriş kısmının 10. paragrafında gönüllü terkin, zorla gönderilmeye tercih edilmesi ve kişiye gönüllü olarak ayrılması için bir süre tanınması öngörülmektedir.

Yönerge’nin 7(1). maddesi üçüncü devlet vatandaşlarına geri dönüş kararının bildirilmesinin ardından, 7 ila 30 gün arasında üye devletin ülkesini gönüllü terk etmesine izin veren bir süre tanımaktadır. Kararı veren üye devlet süreyi kişinin özel durumuna göre uzatılabileceği gibi (örneğin çocukların okulda olması, aile bağları ve diğer başka sosyal bağlar nedeniyle (madde 7(2)), hiç uygulanmayabilir veya kişinin kalma başvurusunda bulunma süresi olarak kabul edebilir. Kişinin kaçmasını önlemek adına düzenli olarak yetkililere görünmesi, belli miktarda maddi varlık tevdi etmesi, belge teslim etmesi veya tanınan süre boyunca belli bir yerde kalması talep edilebilecektir (madde 7(3)).

Üye devletin Yönerge’nin 7(4). maddesinde öngörülen üç durumda; (1) kişinin kaçma riskinin bulunması, (2) daha önce kalma amacıyla yaptığı resmi başvurunun kötü niyetli veya sahte olduğunun ortaya çıkması, (3) kamu düzeni, güvenliği ve ulusal güvenlik için risk oluşturması, 7 günden az bir terk süresi vermesi ya da hiç süre vermemesi mümkündür. “Kaçma riski” Tüzüğü’nün 3(7). maddesinde, “her olayda hukukun belirlediği objektif kriterlere dayanan ve hakkında geri dönüş kararı olan üçüncü devlet vatandaşının “kaçabileceğine ilişkin nedenlerin varlığı” olarak tanımlanmaktadır.

### **(b) Çıkarılma**

Yukarıda ifade edildiği gibi hakkında geri dönüş kararı olan bir üçüncü devlet vatandaşının üye devletin ülkesini kendisine tanınan süre içinde terk etmesi gerekmektedir. Bu süre içinde terk etmemesi veya Yönerge’nin 7(4). maddesinde gösterilen durumların söz konusu olması halinde Yönerge’nin 8(1). maddesi uyarınca üye devletler kişiyi zorla çıkaracaklardır. Ancak zorlamaya en son çare olarak başvurulması, orantılı ve ulusal hukukta belirlenen temel haklara ve kişinin onur ve vücut bütünlüğüne saygı gösterecek şekilde hayata geçirilmesi, kuvvet aşımında



bulunulmaması gerekmektedir (madde 8(4))<sup>701</sup>. Ayrıca üye devletlerin “etkin bir zorunlu-çıkış izleme sistemi” getirmeleri öngörülmüştür (madde 8(6)) ancak bu sistemin ne olduğuna dair Yönerge’de herhangi açıklama getirilmemiştir.

Üye devletler zorla çıkarma yükümlülüklerini, *non-refoulement* prensibini göz önünde tutarak (madde 9(1)) veya kişinin ruhsal ve fiziksel olarak içinde bulunduğu durum, ulaşım koşulları, kişinin kimliğinin bulunmaması nedenleri ile erteleyebilirler (madde 9(2)). Bu durumda kaçma riskini engellemek için Yönerge’nin 7(3). maddesinde ifade edilen şartların yerine getirilmesi talep edilebilecektir (madde 9(3)). Kendilerine eşlik edilmeyen küçükler ise, yüksek menfaatleri göz önünde tutularak (madde 10(1)) ve anne/babası, yasal vasisi veya gönderildikleri ülkenin yetkilileri tarafından karşılanacaklarına kanaat getirilmesi halinde çıkarılacaklardır (madde 10(2)).

Zorla çıkarılmaya ilişkin Tüzüğün en dikkat çekici düzenlemesi üçüncü devlet vatandaşının üye devletin ülkesinden çıkarılma amacıyla tutulmasıdır (detention). Kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılmasına dair bu önlemin alınması iki şarta bağlanmıştır; (1) kişinin kaçma riskinin bulunması (2) geri dönüş ve/veya çıkarılma işlemlerinin hazırlanmasından kaçınması veya engellenmesidir (madde 15(1)). Tutma idari veya adli bir makamın yazılı kararı ile yapılmalıdır. Kararının idari bir makam tarafından verilmiş olması halinde, “mümkün olan en hızlı şekilde” yargı tarafından yeniden incelenmeye açık olması veya üçüncü devlet vatandaşına bu şekilde yargı yolunun açılması gerekmektedir (madde 15(2)). Tutmanın kişinin talebi veya otomatik olarak aralıklarla yeniden incelenmesi (madde 15(3)) diğer usuli güvenceler arasındadır<sup>702</sup>. Yapılan incelemelerde çıkarılma olasılığı görülmemesi veya tutma şartlarının devam etmemesi halinde kişi derhal serbest bırakılacaktır (madde 15(4)).

Tutma süresinin prensipte mümkün olduğunca kısa tutulması ve sadece çıkarılma hazırlıkları boyunca uygulanması öngörülmektedir (madde 15(1)). Özellikle eşlik edilmeyen küçükler ile yanlarında bir küçüğün olduğu aileler en son çare ve olabilecek en kısa süre için tutulacaklardır (madde 17(1)). 6 ayı geçmemek

<sup>701</sup> Üçüncü devlet vatandaşlarının çıkışlarının hava yolu ile sağlanması, iki veya daha fazla üye devlet tarafından “çıkış operasyonları” olarak adlandırılan ortak uçuşlar düzenlemeleri öngörülmektedir (Geri Dönüş Yönergesi, Madde 8(5)).

<sup>702</sup> İstisnai bir şekilde çok fazla sayıda üçüncü devlet vatandaşının üye devletin ülkesinden çıkarılmasının söz konusu olduğu durumlarda, yargıda kararının gözden geçirilme süresi uzatılabilir (Geri Dönüş Yönergesi, Madde 18(1)).

kaydıyla, tutma süresi üye devletlere bırakılmıştır. Üye devletlerin tüm çabalarına karşın; (1) ilgili üçüncü devletin işbirliği yapmaması veya (2) üçüncü devletlerden gerekli belge temininde gecikme yaşanması halinde bu süreyi 18 aya kadar çıkarmalarına olanak tanınmaktadır (madde 15(5)(6)).

Suç işlememiş kişilerin 18 aya kadar uzun bir süre özgürlüklerinden yoksun bırakılmalarına ilişkin bu düzenleme üye devletlerin sınırlarını koruma meşruluğunu aşan, ağır bir yaptırım olarak eleştirilmesine neden olmuştur<sup>703</sup>. Nitekim Adalet Divanı, İtalya’da hakkında geri dönüş kararı verilmesinin ardından ülkede kalan Hasan El Dridi’nin Yönerge’nin 15. maddesi uyarınca bir yıl hapis cezası alması üzerine açtığı davaya dair verdiği 28.04.2011 tarihli kararında, üye devletlerin tutma kararlarını sonuç alınamayan zorla çıkarılma kararlarının telafisi olarak kullanmamaları gerektiğine hükmetmiştir. Divan’a göre üye devletler geri dönüş kararının tanıdığı sürede kişinin ülkeyi terk etmemesine dayanarak tutma yaptırımını uygulamamalı, kararın tatbiki için çabalarını devam ettirmelidir<sup>704</sup>. Geri Dönüş Yönergesi’nin kapsamını ele aldığı bu kararında Divan, üye devletler için 15. maddenin sınırını ortaya koymuştur.

Tutma koşullarına ilişkin olarak Yönerge’nin 16. maddesi tutmanın bu amaca hasredilmiş yerlerde yapılmasını, böyle bir yerin sağlanamaması ve kişinin hapisanede tutulmasının zorunlu olması durumunda diğer mahkûmlarla bir arada tutulmamasını, tutulanların yasal vekilleri, aile bireyleri ve danışma makamları ile görüştürülmelerini, gerekli bilgi ve acil veya hastalık tedavisinin sağlanmasını, buldukları yerin yetkili bağımsız makamlarınca denetimine açık olmasını düzenlemektedir. Küçükler ve aileleri hakkında aile birlikteliğinin korunması, küçüğün yaşına uygun faaliyetlere katılması gibi tutma koşullarına dair detaylı düzenlemeler yer almaktadır (madde 17(2)(3)).

### (c) Giriş Yasağı

Üye devletlerin ülkelerinde kaçak bulunan üçüncü devlet vatandaşlarına ilişkin getirecekleri bir diğer önlem, kişinin belli bir süre için üye devletin ülkesine giriş ve

<sup>703</sup> Baldaccini, syf. 14; Elspeth Guild, “*Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*”, Issue Paper, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Paris, September 2009, syf. 6, 42 (website:www.commissioner.coe.int); Thomas Hammarberg, “*It is wrong to criminalize migration*”, Council of Europe Commissioner for Human Rights, (20. 09. 2008), [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_en.asp)

<sup>704</sup> Case C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, 28 April 2011, parag.(58)

kalışını yasaklayan idari veya adli bir karar ile koyulan giriş yasağıdır (madde 3(6)). Hakkında geri dönüş kararı alınmış her kişiye giriş yasağı getirilmesi zorunlu değildir. Ancak Geri Dönüş Yönergesi'nin 11(1). maddesi uyarınca üye devletler kişinin; (1) üye devletin ülkesini derhal terk etmesinin talep edilmesi veya (2) terk etme zorunluluğuna uymaması halinde, gönüllü terk kararı ile birlikte giriş yasağı getireceklerdir.

Üye devletlerin kişinin gönüllü çıkış yapmış olmasını giriş yasağının geri alınması veya ertelenmesinde dikkate almaları, insani veya başka sebepler veya özel durumlarda giriş yasağını geri almaları veya ertelemeleri mümkündür. Ayrıca insan kaçakçılığı mağdurları ile kaçakçılığa bulaşmış olmakla beraber yetkili makamlar ile işbirliğinde bulunmuş kişilere, kamu düzeni, güvenliği ve ulusal güvenliğe tehdit oluşturmadıkça giriş yasağı uygulanmayacaktır (madde 11(3)). Bir üye devletin hakkında giriş yasağı uyguladığı bir kişiye, ikamet izni veya başka bir şekilde kalış izni vermek isteyen bir diğer üye devletin, giriş yasağını yürürlüğe koyan üye devlete danışması gerekmektedir (madde 11(4)). Bilindiği üzere üçüncü devlet vatandaşlarına giriş yasağı, Schengen Sözleşmesi 96. maddesi kapsamında SIS'e girişin reddine ilişkin uyarı işlenmesi suretiyle uygulanmaktadır ve üye devletlerin SIS'de yer alan uyarılara uygun davranma yükümlülükleri vardır. Oldukça ciddi bir yaptırım olan ve kişi hakkında SIS'e uyarı işlenmesi ile sonuçlanan giriş yasaklarının sadece ağır bir suçtan mahkûmiyet almış ve ciddi bir güvenlik tehdidi oluşturan kişilerle sınırlı tutulması gerekir<sup>705</sup>. Kaldı ki üye devletlerin giriş yasağı uygulayıp uygulamama konusunda geniş bir takdir yetkileri söz konusudur. Bunun sonucunda üçüncü devlet vatandaşlarının çok farklı ulusal yaklaşımlarla SIS'e "istenmeyen yabancı" olarak işlenecekleri, bunun da önemli bir düzeyde keyfiliğe neden olacağı ileri sürülmektedir<sup>706</sup>.

Yönerge'de giriş yasağının süresine ilişkin kesin bir düzenleme bulunmamaktadır. 11(2). madde uyarınca sürenin her olayın kendi koşulları içinde değerlendirilerek belirlenmesi öngörülmektedir. Ancak üçüncü devlet vatandaşı kamu düzeni, güvenliği ve ulusal güvenliğe ağır bir tehdit oluşturmadığı sürece üye devletlerin 5 yılı aşan bir süre için giriş yasağı uygulamaları engellenmiştir.

<sup>705</sup> "Illegal Migrants: proposals for a common EU returns policy; Report with evidence" House of Lords, European Union Committee, 32nd Report of Session 2005-2006, 9 May 2006, syf. 47

<sup>706</sup> Anneliese Baldacini, "The EU Directive on Return: Principles and Protests", Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, No.4, UNHCR, 2010, syf. 133-134

### (d) Hukuki Güvenceler ve Başvuru Yolları

Geri Dönüş Yönergesi üçüncü devlet vatandaşları hakkında verilen geri dönüş, giriş yasağı ve terk kararlarına ilişkin “ilgili bireylerin menfaatlerinin etkin olarak korumasını teminat altına alma” amacıyla bir dizi asgari düzeyde ortak hukuki güvenceler öngörmektedir<sup>707</sup>. Bu kapsamda öncelikle geri dönüş, giriş yasağı ve terk kararlarının maddi ve hukuki gerekçeler ile başvuru yollarını gösterecek şekilde yazılı olarak verilmesi gerekmektedir (madde 12(1))<sup>708</sup>. Ayrıca üçüncü devlet vatandaşlarının kararın ana unsurlarını anlayabilecekleri bir dile çevrilmesini talep etme hakları vardır (madde 12(2)).

İkinci olarak geri dönüş, giriş yasağı ve terk kararlarına itiraz hakkı ile hukuki yardım alma ve gerekli ise adli yardım alma hakları bulunmaktadır. Üye devletler itirazlar için etkin bir başvuru yolu sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Bu başvuru yolu adli veya idari bir makam olabileceği gibi, tarafsız ve bağımsız üyelerden oluşan bir merci de olabilecektir. Her şekilde yetkilendirilen ulusal makam verilen kararları inceleme, gerekirse erteleme yetkisine sahip olmalıdır (madde13(1)(2)(3)).

Üçüncü olarak, geri dönüş için tanınan sürede ve geri dönüş kararının ertelenmesinde üye devletler aile birliğinin devamını, acil veya gerekli bir hastalık tedavisini, küçüklerin eğitim kurumuna kayıtlı olmasını, korunmaya muhtaç kişilerin özel ihtiyaçlarının gözetmek zorundadır (madde 14(1)).

Geri Dönüş Yönerge’sinin üye devletlerin ülkelerinde kaçak bulunan üçüncü devlet vatandaşları hakkında alınan kararlara karşı başvuru yollarını göstermiş olması olumlu bir düzenlemedir. Bu şekilde tüm üye devletlerde geçerli asgari standartlarda bir koruma sağlanmış olmaktadır. Bununla birlikte Yönerge’nin yargı mercileri dışındaki mercileri başvuru yolu olarak göstermesi geri dönüşe dair uluslararası standartların altında bulunmaktadır<sup>709</sup>.

<sup>707</sup> Directive 2008/115/EC, parag.(11); Baldaccini, syf. 11

<sup>708</sup> Gerekçelere ilişkin açıklamalar ulusal güvenlik, savunma, kamu güvenliği ve suçun önlenmesi, kovuşturulması, ortaya çıkarılması ve yargılanmasına ilişkin nedenlere dayandırılarak, ulusal hukukun izin verdiği şekilde sınırlandırılabilir.

<sup>709</sup> Anneliese Baldacini, “The EU Directive...”,syf. 134

## E) Değerlendirme

Bilindiği üzere AB ortak vize düzenlemeleri tüm üçüncü devlet vatandaşlarını kapsamamaktadır. Birlik hangi üçüncü devlet vatandaşlarının vize şartı taşıdığını gösteren ve tüm üye devletleri bağlayıcı bir “*negatif*” devletler listesi oluşturmuştur. Türkiye’nin de içinde yer aldığı bu listede ağırlıklı olarak Orta Doğu, Kafkas, Orta Asya ve Afrika devletlerinin yer aldığı görülmektedir. Bu coğrafyada yaşayan ve Schengen Alanı’nda serbest dolaşıma katılmak isteyen üçüncü devlet vatandaşları AB’nin vize uygulamaları ile ülkelerine uzanan sınır denetimlerinin muhatabıdır. Uygulamanın koşullarını tüm üye devletler için bağlayıcı olan AB Vize Kod’u göstermektedir.

AB Vize Kodu ortak vize alanında çıkarılan şüphesiz en önemli düzenlemedir. Kendisinden önce yürürlükte olan dağınık ve parçalanmış düzenlemeleri tek bir düzenleme altında toplaması ortak vize uygulamasında başlı başına önemli bir gelişmedir. Bunun yanında Kod ortak vizeye ilişkin pek çok yeni ve açıklayıcı düzenlemeler içermektedir. Tüm üye devletler için geçerli tek bir vize bedeli belirlemiştir. 6 ay ile 5 yıla kadar bir süre ile geçerli çok-girişli vizenin şartlarını açığa çıkarmıştır. Vize başvuru koşulları konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi, konsoloslukların başvuruları 15 günlük süre içinde sonuçlandırması, başvurusu reddedilen kişilere ret kararının gerekçesinin bildirilmesi, ayırım gözetmeksizin tüm başvurucuların insan onuruna yakışır bir muamele ile karşılanmalarının sağlanması gibi vize işlemlerinde üye devletlerin uymaları gereken yükümlülükleri ifade etmektedir.

Tüm bunlarla beraber, vize başvurusu hakkında karar alma yetkisi üye devletlere aittir ve Vize Kodu bu yetkiyi üye devletlerin elinden almış değildir. Nasıl kullanacaklarına ilişkin ortak kriter ve yöntemler sunmaktadır. Vize başvuruları hakkında alınan kararlar büyük oranda üçüncü devlet vatandaşının dürüstlüğü ve sunduğu belgelerin doğruluğu konusunda üye devlet yetkililerinin vardıkları kanıya dayanmaktadır. Kişinin üye devletin “kamu düzeni, iç güvenlik, kamu sağlığı veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkileri” için bir tehdit olarak düşünülmesi, ifadelerinin güvenilir bulunmaması, üye devletin ülkesinde kaçak kalma niyetinden şüphelenilmesi halinde vize talebi reddedilecektir. Bu şekilde Vize Kodu’nun hayata geçirilmesi üye devletlerin yetkisindedir.

Nitekim Avrupa Vatandaşı Eylem Servisi'nin (European Citizen Action Service (ECAS))<sup>710</sup> 2008 yılında yayınladığı vize kolaylaştırma anlaşmalarının Batı Balkanlardaki uygulamaların izlenmesine ilişkin raporunda konsolosluk memurlarının başvuruculara onur kırıcı muamelede buldukları ve bu durumun başvuruda bulunmayı zorlaştırdığı, bazı konsoloslukların organizasyon bozukluğundan başvurucuları başvuru formu almak için bile kuyrukta beklettikleri, vize usullerinin zor ve karmaşık bulunduğunu, vize başvurularında reddetme oranlarının belli kategorilere giren vatandaşlar için çok az düştüğü, az sayıda üye devletin vize başvuruları için öngörülen 10 günlük süreye uydukları ama başvurucuların konsolosluktan randevu almak üzere bekletildikleri ifade edilmektedir<sup>711</sup>. Vize kolaylaştırma anlaşmaları tecrübesinden görüleceği üzere, vize işlemlerinin kolaylaşması ve hız kazanmasında üye devletlerin tavır ve tutumları AB anlaşmaları ve düzenlemelerinden daha etkili olmaktadır.

Özellikle üye devletlere sık seyahat eden kişiler için kolaylık sağlayan çok girişli Schengen vizesinin Türk vatandaşlarının vize başvurularında yaşadığı sıkıntıları bir ölçüde giderilebileceği kanısındayız. Çok-girişli vizenin verilme şartları Vize Kodu'nda belirlenmiş olmakla birlikte, başvurucuya hangi tip vize verileceği ile vizenin geçerlilik süresine üye devlet konsoloslukları karar vermektedir. Bu durumda üye devletlerden beklenti, sunduğu belgeler ile Kod'da öngörülen şartları taşıdığını objektif olarak kanıtlayan Türk vatandaşlarına çok girişli vize vermeleridir. Bu durumun tek veya iki-girişli Schengen vizeleri için de geçerli olması, vize talepleri ile alınan vize arasındaki dengesizliklerin giderilmesi ve Komisyon'un üye devletleri Kod'da gösterilen şartları taşıyan Türk vatandaşlarına vize verilmesi konusunda teşvik etmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

Vize başvurularında yaşanan bir başka zorluk başvuruların uzun sürede sonuçlandırılmasıdır. Günümüzde teknolojik gelişmeler sayesinde uluslararası haberleşme, iletişim ve ulaşımın hızı artmıştır. Özellikle iş dünyası fırsatların kısa sürede değerlendirilmesini gerektiren bir ortamda dönmektedir. Bu nedenle uzun sürede verilen vizeler kişilerin seyahat özgürlüğünün önünde bir engel

<sup>710</sup> ECAS, 1991 yılından itibaren AB'de vatandaşlık hakları savunulduğu yapan ve bu konuda lobi faaliyetleri yürüten bir sivil toplum kuruluşudur. Avrupa Komisyonu Eğitim, Görsel-İşitsel ve Kültür Yürütme Ajansı tarafından desteklenmektedir. Bkz. "Who we are?", ECAS, (<http://www.ecas-citizens.eu/>)

<sup>711</sup> "Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans: Monitoring of the new Agreements", ECAS Conference Report, Brussels, 10 December 2008, syf. 5, 6, 7

oluşturmaktadır. Vize Kodu konsoloslukların başvurularını 15 gün içinde sonuçlandırmalarını öngörmek suretiyle bu süreye bir sınır getirmiştir. Diğer yandan, örneğin İstanbul’da çok sayıda başvuru kabul eden üye devletlerin konsolosluklarının bu süreye uymalarının mümkün olmadığı bilinmektedir. Zaten sürenin başvurunun geçerli kabul edilmesinden itibaren başlatılacağı ifade edilmektedir. Bunun anlamı başvuruların sonuçlandırılmasının 15 günden daha uzun süreceğidir. Bu sürede verilen vizelerin AB ile sınır komşusu olan Türkiye için makul bir süre olmadığı kanısındayız.

Vize başvurularına ilişkin ele alınması gereken bir diğer husus başvurularda talep edilen bilgi ve belgelerdir. Vize Kodu seyahat belgesi, başvuru formu, vize bedeli, biyometrik özellikler ve sağlık sigortası olmak üzere beş koşulun sağlanmasını öngörmektedir. Bunların dışında kalan ve destekleyici belgeler olarak adlandırılan belgelere konsolosluklar karar vermektedir. Nitekim vize başvurularında talep edilen belgelerin nitelik ve niceliği, İktisadi Kalkınma Vakfı’nın Türk vatandaşlarının vize başvurularında karşılaştıkları sorunlara ilişkin şikâyetleri üzerinde yürüttüğü “Vize Şikâyet Hattı” projesi kapsamında kabul ettiği 823 şikâyetin en fazla yoğunlaştığı konular arasında yer almaktadır. Başta talep edilen belgelerin sayısı ve niteliği (banka hesabı, mal varlığı, araç ruhsatı, tapu) kısa süreli bir ziyaret için “orantısız” bir uygulama olarak yorumlanmakta ve “caydırıcı” etki yaratmakta denilmektedir. Özellikle iş dünyası açısından talep edilen bazı belgeler, ticari ahlak ve ticari gizlilik ilkelerine aykırı bulunmaktadır<sup>712</sup>.

“Vize Şikâyet Hattı” projesi kapsamında kabul edilen şikâyetler arasında Türk vatandaşlarının en fazla dile getirdikleri bir diğer konu vize talebinin reddedilmesi, ret gerekçesinin bildirilmemesi veya gerekçenin tatmin edici olmamasıdır<sup>713</sup>. Rapor, reddedilen vize taleplerinin sadece %26’sına gerekçe verildiğini, %63’lük bir kısmına gerekçe verilmediğini, %11’inin durumunun ise belirsiz bırakıldığını ortaya koymaktadır. Burada Vize Kodu’nun 2010 yılının Nisan ayında yürürlüğe girmiş olmasından ötürü yeni bir uygulama olduğu ve üye devletler tarafından Kod’da öngörüldüğü şekilde ret kararlarının gerekçelerinin bildirilme oranlarının artacağına ilişkin beklentimizi ifade etmekle yetineceğiz. Başvuruculara tanınan itiraz hakkının daha hakkaniyetli vize uygulamalarını teşvik edeceği kanısındayız. İtiraz hakkı

<sup>712</sup> “Vize Şikâyet Hattı Proje Raporu”, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No 227, İstanbul, 2010, syf. 31,40

<sup>713</sup> “Vize Şikâyet Hattı Proje Raporu”, syf. 39

üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının bir gereği olduğu kadar Schengen vizesi uygulayan tüm üye devletlerde kullanılmak üzere VIS'in yürürlüğe girecek olmasının bir sonucudur.

Konsolosluklar tarafından toplanan bilgi ve belgelerin bir merkezde toplanıp, yine buradan gerekli olduğunda tüm konsoloslukların kullanımına sunan VIS, tüm geçerli başvuruları kayıt altına almaktadır. Bu başvurular içinde vize talebi reddedilen başvurularda yer almaktadır ve ret kararının Sistem üzerinden tüm diğer üye devletler ile paylaşılması öngörülmektedir. VIS henüz Türkiye için işletimde değildir, ancak işleme girmesi ile birlikte vize başvurusunda bulunan bir Türk vatandaşının kimlik bilgileri, fotoğraf ve on parmağının izinden oluşan biometrik özellikleri 5 yıllık bir süre için, gerektiğinde kullanılmak üzere, tüm üye devlet konsolosluklarının kullanımına sunulacaktır. Bunun anlamı ret kararlarının sadece vize başvurusunu kabul eden üye devlet için değil, VIS'e katılan 25 Avrupa devleti içinde görünür kılınmasıdır. Böyle bir ret kararı üzerine diğer üye devletlerin vize vermekten imtina etmesi Sistemin üzerine kurulu olduğu mantığın gereğidir.

Vize, göç, iltica ve sınır denetim makamlarından başlayarak kolluk, istihbarat servisleri ve Europol'e kadar genişleyen çok amaçlı ve çok kullanıcı bir sistem olarak işletilecek VIS'in hukuka uygun işleyişi, sadece yetkilendirilmiş merciler tarafından erişimin sağlanması, saklanan verilerin kötüye kullanımının engellenmesi, hakkında veri işlenen kişilerin başvuru haklarının güvence altına alınması üye devletlerin yetki ve sorumluluklarındadır. Avrupa Veri Koruma Denetmeni'nin, ulusal denetim mercilerine 4 yılda bir yapacağı denetimler dışında, dışarıdan bir denetim söz konusu değildir. Sistemin işleyişine ilişkin ortak kural ve standartlar VIS Tüzüğü'nde belirlenmiştir ancak hayata geçirecek olan üye devletlerdir. Bu şekilde, VIS'de yer alan verilerin doğruluğunun, güncelliğinin, hukuka uygunluğunun Sistemin kullanıcılarına dayandığı görülmektedir.



## SONUÇ

Bu çalışmada, AB’de üç katmanlı bir yapı sergileyen kişilerin serbest dolaşımı kapsamında üçüncü devlet vatandaşlarının kısa süreli seyahat amacıyla üye devletlerin ülkesine giriş, bulunma ve çıkış koşullarını belirleyen ortak sınır denetimleri ve vize uygulamaları incelenmiştir.

Lizbon Antlaşması’nın AB/AT ayrımını kaldırmasıyla serbest dolaşımın tek bir yapı altına alındığı görülmektedir. Birlik vatandaşlarının İç Pazar’da ekonomik bir faaliyette bulunma amacıyla, bir başka üye devletin ülkesinde dolaşım ve yerleşme hakkına ilişkin düzenlemeler AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın IV. Başlığı; “Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı” altında yer almaktadır. Antlaşma’nın 20. maddesinde tanımlanan Birlik vatandaşlığı kapsamında tanınan serbest dolaşım hakkı ile ortak düzenlemelere tabi olmakla birlikte ekonomik amaçlı dolaşıma daha geniş bir düzeyde haklar tanınmaktadır. Üye devletlerin ülkelerinde yasalara uygun ikamet eden ve ekonomik üretime katılan üçüncü devlet vatandaşları AB vatandaşları ile aynı düzeyde olmamakla birlikte, kişilerin serbest dolaşımı kapsamında kabul edilmektedir ve buna ilişkin düzenlemeler Antlaşma’nın V. Başlığı; “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” altında “Sınır Denetimleri, İltica ve Göç” Kısmının ortak iltica ve göç politikalarına ilişkin 78. ve 79. maddelerinde düzenlenmektedir. Diğer yandan kısa süreli kalışlarda üçüncü devlet vatandaşlarının serbest dolaşımına getirilen kolaylıklar Antlaşma’nın 77. maddesinde düzenlenen ortak sınır denetimi ve vize politikası ile sınırlı bırakılmıştır.

AB ortak sınır denetimleri ve vize politikası hükümetler arası bir alanda doğmuş ve aşamalı olarak AB yapılanmasına dahil edilmiş yeni bir politika alanıdır. Yakın bir tarihe kadar bu alanda çıkarılmış düzenlemelerin parçalanmış, düzensiz ve son derece karmaşık olması, farklı menfaatlere sahip üye devletlerarasında uzlaşma sağlanmasının zorluğunu sergilemektedir. İç sınırlarda daha fazla serbestliği amaçlayan AB, özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında sınır denetimlerine verdiği önemi artırmıştır. Ortak düzenlemeler çıkarmış, üye devletlerarası işbirlikleri geliştirilmesini teşvik etmiş, geniş çaplı AB veritabanları kurmuştur. Tüm bu

gelişmelerin üye devletlerin uygulamalarını tek bir yapı altında toplama gayesi güttüğü görülmektedir. Üye devletler birbirlerinin sınır güvenliğini, dolayısıyla ulusal güvenliklerinin sorumluluğunu üstlenmektedirler. Nitekim vize politikası sınır güvenliğinin, sınır güvenliği de ulusal güvenliğin ve daha geniş bir ölçekte AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanının bir parçası olarak görülmektedir.

Schengen Sınırlar Kodu ile sınır denetimlerinde uygulanacak ortak standart ve usullerin belirlenmesi, SIS'in kurulması ve SIS (II) altında geliştirilmesi, FRONTEX altında dış sınırlarda üye devletlerarası operasyonel düzeyde işbirliğinin hayata geçirilmesi, ani göç akınlarının RABIT'ler ile desteklenerek durdurulması, vize şartı uygulanan üçüncü devlet vatandaşlarının tabi olduğu ortak usul ve kuralların belirlendiği AB Vize Kodu'nun yürürlüğe girmesi, tüm vize başvuruların kişisel bilgi ve parmak izleri ile başvurulara dair alınan tüm kararların kayıt altına alan VIS'in kurulması, AB ortak geri dönüş politikasının hukuki çerçevesinin oluşturulmasının tamamı ortak sınır denetimi ve vize politikası kapsamında hayata geçirilen yeni uygulamalardır ve üçüncü devlet vatandaşlarının Schengen Alanı'nda serbest dolaşıma hangi koşullarda katılacaklarını ve hangi sistemler ile karşı karşıya olduklarını göstermektedir.

Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamalarında tüm üye devletlerin uygulamakla yükümlü olduğu ortak kural ve standartlar getirilmiş olmasına karşın, kişinin ülkeye kabul edilip edilmemesine ilişkin kararların üye devletler tarafından alındığını vurgulamak gerekir. Üçüncü devlet vatandaşına vize verilmesi, dış sınırlardan geçişi, SIS'e hakkında giriş yasağı işlenmesi üye devletlerin yetkili mercilerinin takdirindedir. Üçüncü devlet vatandaşlarının kabulüne ilişkin kararlar, ülkesine gitmek istediği üye devletin kamu düzeni, iç güvenlik, uluslararası ilişkilerine tehdit oluşturup oluşturmadığına dair varılan kanıya göre verilmektedir. Üye devletten üye devlete farklılık gösteren bu kavramlar, üçüncü devlet vatandaşlarının muhatap oldukları uygulamaların belirsizliğini korumasına ve üye devletlerin bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında çok az bir sorumluluk taşımalarına neden olmaktadır. Bu nedenle kamu düzeni, iç güvenlik, uluslararası ilişkilerine tehdit oluşturmanın içeriğine Birlik hukukunda açıklık getirilmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

Sınır denetimleri ve vize uygulamalarında önlem amaçlı kullanılmak üzere kurulan SIS ve VIS'de kayıt altına alınan üçüncü devlet vatandaşları bilgi edinme ve

haksız uygulamalar karşısında başvuru yollarına erişim bakımından oldukça zayıf bir konumda olduğu görülmektedir. Üçüncü devlet vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiği iddiası ile yargıya başvurması uygulamada oldukça zordur. Kişilerin öncelikle haklarından ve başvuru yollarından haberdar olmaları gerekmektedir. İkinci olarak başvuru yollarını üye devletlerin ülkesi dışından işletmeye çalışacaklardır. Bu konuda bir yol gösterilmedikçe pek çok üçüncü devlet vatandaşı için hukuki temsil sağlanması ve masrafların karşılanması mümkün görünmemektedir. Ortak sınır denetimleri ve vize uygulamaları kapsamında üçüncü devlet vatandaşları hakkında alınan kararlara ilişkin ortak bir merci oluşturulması, şartları taşıyan başvuruların bu merci üzerinden yönlendirilmesi ve üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletin ülkesi dışında başvuruda bulunmasının sağlanması gerektiği kanısındayız.

AB ortak vize politikası üçüncü devletleri “pozitif” ve “negatif” olarak ikiye ayırmaktadır. Negatif devletler, üye devletler için belli bir kaçak göç ve güvenlik riski oluşturduğu düşünülen devletlerdir ve bu devletlerin vatandaşlarına vize bir sınır denetim tedbiri olarak uygulanmaktadır. Bu şekilde karşımıza ortak sınır denetimlerinin tamamlayıcı bir unsuru olarak çıkan vize, üye devletlerin daha sınırlarına ulaşmadan üçüncü devletlerin ülkesinde “istenen” kişileri “istenmeyen” kişilerden ayırt etmelerinde yardımcı olmaktadır. Kabul edilen üçüncü devlet vatandaşlarının mümkün olduğunca izlemesi amacıyla VIS’de kayıt altına alınmaları öngörülmektedir. Konsolosluklararası bilgi alışverişini sağlama ve vize işlemlerinin kolaylaştırılması amacıyla kurgulanan VIS, terör ve suçla mücadele ile sınırlı tutulmakla birlikte, güvenlik birimleri ile Europol’ün erişimine açılmıştır. Bu şekilde ortak vize politikasının hayata geçirilmesinin ötesinde güvenliğin sağlanması amacını taşıyan bir Sistem haline gelmiştir. Sadece vize şartı uygulanan üçüncü devletlerin vatandaşları hakkında VIS’de dosya açılacağı için bu güvenlik kaygısının ağırlıklı olarak Orta Doğu, Afrika, Kafkaslar ve Orta Asya devletlerinden oluşan “negatif” devletlerin vatandaşlarına karşı oluşturulduğu görülmektedir. Belli bazı üçüncü devletler için sınır denetimlerinde bu şekilde topyekün farklı usul ve uygulamaların izlenmesi, kanımızca bu devletlerin vatandaşlarına karşı ayrımcılık oluşturmaktadır.

Türkiye AB ile 1963 yılında Ortaklık Anlaşması imzalamış, 1995 yılında Gümrük Birliği’ne katılımı kabul edilmiş, 1999 yılında AB adaylığı onaylanmış ve

2005 yılında resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamış olmakla birlikte vatandaşlarına vize şartı uygulanan “negatif” devletler listesinde yer almaktadır. Üye devletlerin ülkesine iş, eğitim, araştırma, turistik gezi veya sağlık amaçlı seyahat etmek isteyen Türk vatandaşları üye devletlerin sıkı vize rejimi ile karşılaşmaktadır. Aday devlet sıfatıyla Türkiye'nin haklı beklentisi vize serbestisidir. Ancak son dönemde AB ile Türkiye arasında vize serbestisi üzerinde yapılan resmi görüşmeler yakın bir tarihte Türk vatandaşları için bir vize muafiyeti beklentisini doğurmamaktadır. Türk vatandaşları Birliğin sınır denetim ve vize uygulamalarına tabidir ve mevcut bu düzenlemeler içinde sıkıntıları belli bir düzeyde giderme yolları aranmalıdır.

Türk vatandaşlarının bu alanda yaşadığı sıkıntıları hafifletecek mekanizmaların mevcut düzenlemeler içinde yer aldığı görüşünderiz. Özellikle Vize Kodu'nda şartları açıklanan çok-girişli vizenin mesleği, ailevi durumu veya diğer bazı özel durumlardan ötürü üye devletlere sık seyahat eden kişilere otomatik verilmesi zaman, işgücü ve mali tasarruf sağlayacaktır. Türk vatandaşlarının gerekçe gösterilmeden reddedilen vize başvurularına karşı itiraz haklarını kullanmaları da özel bir önem taşımaktadır. Avrupa Komisyonu'nun Türk vatandaşlarının vize başvurularının kolaylaştırılması konusunda üye devlet konsolosluklarına “talimat” ilettiği yakın bir tarihte kamuoyuna yapılan açıklamalar ile duyurulmuştur. Bu noktada Komisyon'dan beklenti, üye devletlerin bu yolda teşvik edilmesi ve Türkiye'de ilgili makamlar ile işbirliği geliştirilmesi olacaktır.

Türk vatandaşlarına uygulanan vize şartı aynı zamanda, Ortaklık hukukundan kaynaklanan haklarına dayanarak bir üye devletin ülkesinde hizmet sunma ve iş kurma özgürlüğünden yararlanmak isteyen Türk vatandaşlarının önünde bir engel teşkil etmektedir. AB Adalet Divanı'nın 2000 ile 2009 yılları arasında Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde düzenlenen “*standstill*” hükmünü yorumladığı kararları nedeniyle, Almanya ve Danimarka ülkelerine hizmet sunma ve iş kurma amacıyla giriş yapmak isteyen Türk vatandaşlarına vize muafiyeti uygulamaktadır. AB ortak vize uygulamasını bozucu nitelikte olan bu “*sui generis*” uygulamanın Almanya ve Danimarka ile benzer koşulları taşıyan diğer üye devletler için de geçerli olması gerekecektir. Ayrıca bu şekilde hizmet sunma ve iş kurma haklarından yararlanan Türk vatandaşlarının bir sonraki adımda, buldukları üye devletin ülkesinde tabi olduğu serbest dolaşım ve ikamet haklarının açıklığa kavuşturulması

gerekmektedir. Ortaklık hukukundan kaynaklanan haklarına dayanarak İç Pazar'da ekonomik faaliyette bulunan Türk vatandaşlarının serbest dolaşım hakları, Ankara Antlaşması'nda düzenlenen ayrımcılık yasağı göz önünde tutularak değerlendirilmelidir.

Ortak sınır denetimleri ve vize politikası AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanının bileşeni ve Adalet ve İçişleri'nin politika alanlarından biridir. Birlik 1990'lı yıllardan itibaren adım adım münhasıran üye devletlerin egemenliği altında olan bu alanlarda etkisini genişletmektedir. Bugün özgürlük, güvenlik ve adalet alanı İç Pazar'ı güçlendirmek üzere iç sınır denetimlerinin kaldırılmasını amaçlayan Schengen işbirliğinin ötesine geçmiştir. Üye devletlerarası dayanışma ve adil sorumluluk paylaşımına dayalı bir AB iç işleri meselesi halini almıştır. Ancak meselenin bir dış ilişkiler boyutu da vardır ve AB'nin alanda güvenliği sağlaması için üçüncü devletler ile işbirliği halinde olması gerekmektedir. Bu açıdan sınır denetimleri ve vize özellikle komşuluk ilişkilerinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Türkiye AB ile müzakerelere 2005 yılında fiilen başlamış bir devlet olarak, adalet ve içişleri alanında mevzuatını uyumlaştırma sorumluluğu altındadır. AB ortak sınır denetimi ve vize politikası üye olması halinde Türkiye'nin uyması beklenen politikalar ve coğrafi konumu belki de diğer üye devletlere kıyasla daha fazla sorumluluk almasını gerektirebilecektir. Bu nedenle AB'nin ortak sınır denetimi ve vize politikasının özellikle hâlihazırda yürütülen dış politika ve komşuluk ilişkileri, Türkiye'nin ekonomik ve sosyo-kültürel bağları, ülkesine yabancı kabul etme anlayış ve alışkanlıkları dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekeceğini düşünüyoruz.

## KAYNAKLAR

### ULUSLARARASI BELGELER

*“Data Protection”* Compilation of Council of Europe texts, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Strasbourg, November 2010

Additional Protocol to the Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (ETS.108) regarding supervisory authorities and transborder data flows, Strasbourg, (8.11.2001)

Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data

International Covenant on Civil and Political Rights, A Compilation of International Instruments, Volume I, United Nations Publication, Geneva 2002

Recommendation No.R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector, adopted 17 September 1987

UN General Assembly, Guidelines for the Regulation of Computerised Personal Data Files, 14 December 1990, Adopted by General Assembly Resolution 45/95

UN Security Council Resolution 1373 (2001), 28 September 2001, S/RES/1373(2001)

UN The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, A Compilation of International Instruments, Volume I, United Nations Publication, Geneva 2002

Universal Declaration of Human Rights, A Compilation of International Instruments, Volume I, United Nations Publication, Geneva 2002

Vienna Convention on Consular Relations 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596, 2005

### AB DÜZENLEMELERİ

*“Council adopts Community code on Visas (Visa Code)”*, Council of the European Union, 11376/09 (Presse 195), Luxembourg, 25 June 2009

*“Council Conclusions on the SIS II, the SIS 1+ and the enlargement of the Schengen area”*, Council of the European Union, Brussels, 5 December 2006

*“Declaration on Nationality of a Member State”*, annexed to the Final Act adopting the Treaty on European Union, OJ C 191, 29 July 1992

*“Development of the Schengen Information System II”*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2001) 720 final, (18.12.2001)

*“European Union”*, Report by Mr. Leo Tidemans to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76

*“Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)”*, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 68 final, Brussels, (13.2.2008)

*“Guidelines on the movement of Turkish National Crossing the External Borders of EU Member States in Order to provide Services within the EU”*, Annex 6 of the Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas, C (2010) 1620 final, Brussels, (19.03.2010)

*“Integrated Border Management-Council Conclusions”*, Council of the European Union, Press Release 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 4-5 December 2006, 15801/06 (Press 341)

*“Limitations to alphanumeric searches”*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs, COM(2005) 597 final, Brussels, (24.11.2005)

*“Outcome of Proceeding of Strategic Committee on Immigration dated 26 October 2001”*, Frontiers and Asylum-Meeting with the United States, Council of the European Union, 13803/01, Brussels, 12 November 2001

*“Political Declaration by the Governments of the Member States on the free movement of persons”*, Single European Act, OJ L.169/1, (26.06.1987)

*“Proposal for a Return Action Programme”*, Council of the European Union, 14673/02, Brussels, 25.10.2002

Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, (22/09/2000); Accord du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l’union économique Benelux, de la République fédérale d’Allemagne et de la République française relatif a la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JOCE n L239, (22.09.2000)

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 2/2005 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas (COM(2004)835final), 1022/05/EN, WP 110

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion No 3/2007 on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics, including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications (COM (2006)269 final), WP134, 1 March 2007

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion No 6/2005 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council (COM(2005) 236 final) and a Council decision (COM (2005) 230 final) on the establishment, operation and use of the second generation Schengen information system (SIS II) and a Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council regarding acces to the second generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates (COM (2005) 237 final), WP 116, 25 November 2005

Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2010/C 83/02), (30.03.2010)

Commission Decision No 2010/49/EC of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS), OJ L. 23/62, (27.01.2010)

Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas, C (2010) 1620 final, Brussels, (19.3.2010)

Commission Implementing Decision No 2011/636/EU of 21 September 2011, determining the date from which Visa Information System (VIS) is to start operations in the first region, OJ L. 249/18, (27.09.2011)

Commission Implementing Decision of July 2011 amending the SIRENE Manual (notified under document C (2011) 4574), (2011/406/EU), OJ L 186/1, (15.7.2011)

Commission Recommendation establishing a common “Practical Handbook for order Guards (Schengen Handbook)” to be used by member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons C(2006) 5186 final, Brussels, 06/XI/2006

Commission Recommendation of 16.8.2010 amending the Recommendation establishing a common “Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook) to be used by Member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons (C(2006) 5186 final), C(2010) 5559 final, Brussels

Commission Staff Working Document, Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SISII), SEC (2010) 1138 final, Brussels, 21.09.2010

Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts, (2005/C 326/01), (22.12.2005); Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, (2005/C 326/01), (22.12.2005)



Common Manual, 2002/C 313/02, (OJ 313, 16.12.2002); Manuel commun, 2002/C 313/02, (JO L 313 du 16.12.2002)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs, COM(2005) 597 final, Brussels, (24.11.2005)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM (2006)726 final, Brussels, (04.12.2006)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards Integrated Management of External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, Brussels, (7.5.2002)

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the guidance for better transportation and application of Directive 2004/38/EC on the rights of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2009) 313 final, Brussels, (02.07.2009)

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM(2008) 67 final, Brussels, (13.2. 2008)

Communication from the Commission to the European Parliament-The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice (COM (2005)184 final)

Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001

Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN 3926/6/01 REV 6

Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, SN 140/1

Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, (2008/C 115/01), OJ L 115/1, (09.05.2008)

Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), OJ C 316 (27.11.1996)

Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 239, (22/09/2000); Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JOCE n L239, (22.09.2000)

Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/939/CFSP), OJ L 344/90, (28.12.2001)

Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/939/CFSP), OJ L 344/90, (28.12.2001)

Council Decision 2004/191/EC of 23 February 2004 setting out the criteria and practical arrangements for the compensation of the financial imbalances resulting from the application of Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals, OJ L.60/55, (27.02.2004)

Council Decision 2004/573/EC of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, OJ L. 261/28, (06.08.2004)

Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 68/44, (15.03.2005)

Council Decision 2005/267/EC of 16 March 2005 establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services, OJ L.83, (01.04.2005)

Council Decision 2006/1007/JHA of 21 December 2006 amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L 411/78, (31.12.2006)

Council Decision 2006/631/JHA of 24 July 2006 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 256, (20.09.2006)

Council Decision 2006/631/JHA of 24 July 2006 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 256, (20.09.2006)

Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)

Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218/129, (13.08.2008)

Council Decision No 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), OJ.L 213/5, (15.06.2004); Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du system d'information sur les visas (VIS), JO L.213/5, (15.06.2004)

Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 64/20, (07.03. 2002)

Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fights against serious crime, (2002/187/JHA) OJ L 63/1, (06.03.2002)

Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of provisions of Schengen acquis OJ L 131/43, (01.06.2000)

Council decision of 7 March 2011 on the conclusion on behalf of the European Union of the Protocol between the European Union, the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen *acquis*, relating in particular to judicial cooperation in criminal matters and police cooperation (2011/349/EU), OJ L 160/1, (18.06.2011)

Council Decision 2001/886/JHA of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 328, (13.12.2001)

Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L.149/34, (02.06.2001)

Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L 149/34, (02.06.2001)

Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187/45, (10.7.2001)

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212/12, (07.08.2001)

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long-term residents, OJ L 16/44, (23.01.2004)

Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, OJ L.321/26, (06.12.2003)

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family unification, OJ L 51/12, (3.10.2003)

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31/18, (06.02.2003)

Council Directive 2003/9/EC of 27 January laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, (6.2.2003)

Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third -country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ L. 375/12, (23.12. 2004)

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to the third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L. 261, (06.08.2004)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or

as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304/12, (30.09.2004)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as person who other wise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, (30/09/2004)

Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, OJ L. 289/15, (3.11.2005)

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326/132, (13.12.2005)

Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155/17, (18.06.2009); Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 Mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié OJ L. 155/17, (18.06.2009)

Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on the grounds off public policy, public security or public heath, OJ L.56, (04.04.1964)

Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services, OJ L. 172, (28.06.1973)

Council of the European Union Justice and Home Affairs, 2683rd Council Meeting, Press Release, 12645/05(Prese 247), Luxembourg, 12 October 2005

Council of the European Union, 9455/11, SIRIS 34, COMIX 280, Brussels, 3 May 2011

Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, OJ L 157/1, (15.06.2002)

Council Regulation (EC) No 1091/2001 of May 2001 on freedom of movement with a long-stay visa, OJ L 150/4, (06.06.2001)

Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas, OJ L164/1, (14.07.1995)

Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 405/23, (30.12.2006)

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of

the Member States of the European Union; OJ L 349/1, (25.11.2004); Règlement (CE) N 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'un Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L.349/1, (25.11.2004)

Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States, OJ L 385, (29.12.2004)

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of finger prints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316, (15.12.2000)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1, (25.02.2003)

Council Regulation (EC) No 693/2003 of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document (FTD), a Facilitated Rail Transit Document (FRTD) and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual, OJ L 99/8, (17.04.2003)

Council Regulation (EC) no 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism, OJ L 141/5, (04.06.2005)

Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not covered by those provisions solely on the ground of their nationality, OJ L 124/1, (20.05. 2003)

Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ L 162/29, (30.04.2004)

Council Regulation 2424/2001/EC of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) OJ L 328, (13.12.2001)

Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the general programme "Solidarity and Management of Migration Flows", OJ L 144/22, (06.06.2007)

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection in the electronic communication sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ L 201, (31.07.2002)

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC)

No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158/77, (30.04.2004); Directive 2004/38/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158/77, (30.04.2004)

Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, OJ L. 255/22, (30.09.2005)

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on service in the internal market, OJ L 376/36, (27.12.2006)

Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in communication with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105/54, (13.04.2006)

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, OJ L 348/98, (24.12 2008); Directive 2008/115/CE du parlement Européen et du conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicable dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348/98, (24.12 2008)

Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, OJ L. 168/24, (30.06.2009)

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regards to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, (23.11.1995)

Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ L 018, (21.01.1997), Madde 2; Directive 96/71/EC du parlement européen du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, OJ L 018, (21.01.1997)

EU Action Plan on Combating Terrorism; Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism, (2002/475/JHA), OJ L 164/3, (22.06.2002)

EU Joint Declaration: September 11 attacks in the US, CLO1-054EN, 14/9/2001

EU Schengen Catalogue: External borders control, removal and readmission; Recommendations and best practices, Published by the General Secretariat of the Council of the European Union, February 2002

FRONTEX, Risk Analysis Unit, "*Annual Risk Analysis 2011*", Ref.No:4591, Warsaw, April 2011

General Programme on the abolition of restrictions on freedom to provide services of 18 December, OJ L. 2, (15.01.1962)

Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, Commission of the European Communities, COM (2002) 175, Brussels, 10.04.2002

Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004), 811 final, Brussels, (11.01.2005)

Laeken Declaration of 15 December 2001 on the Future of the European Union, Annex I to the Presidency Conclusions-Laeken, (SN 300/1/01 REV 1), 14 and 15 December 2001

Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

Presidency Conclusions, Laeken European Council, 14/15 December 2001

Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002

Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19/20 June 2003

Presidency Conclusions, Brussels European Council, 4/5 November 2004

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) and the Convention implementing the Schengen Agreement, COM(2011) 118 final, Brussels, (10.3.2011)

Proposal for Council Regulation amending Decision 2008/839/JHA on migration from the Schengen Information System (SIS+1) to the second generation Schengen Information System (SIS II), COM(2010)15 final; Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens, Action Plan Implementing the Stockholm Programme, Brussels, 20.4.2010, COM(2010) 171final

Protocol (No 22) on the Position of Denmark, OJ L. 115/295, (09.05.2008)

Protocol (No 19) on the Schengen Acquis Integrated into the Framework of the European Union, C 115/290, (9.5.2008)

Protocol (No 21) on the Position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice, OJ L. 115/295, (09.05.2008)

Prüm Convention, Council of the European Union, 10900/05, Brussels, 7 July 2005

Recommendation No 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member State of uniform short-stay visa for the researchers from the third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research, OJ L 289, (03.11.2005)

Regulation (EC) no 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, OJ L 29/3, (03.02.2007)

Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention (OJ L 405/1) (30.12.2006)

Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L.381/4, (28.12.2006)

Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L 381/4, (28.12.2006); Règlement (CE) No 1987/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du system d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) JO L 381/4, (28.12.2006)

Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ L 8/1, (12.1.2001)

Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member State on the short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218/60, (13.08.2008)

Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas, (Visa Code), OJ L.243/1, (15.09.2009); Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire de visas (code des visas) OJ L 243/1, (15.09.2009)

Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers (OJ.L.199/30, 31.7.2007); Règlement (CE) N 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide frontières et modifiant le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait a ce mécanisme et définissent le taches et compétence des agent invités.

Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April on the coordination of social security systems, OJ L. 166/1, (30.04.2004) amended by the Regulation (EC) No 988/2009, OJ L. 284/43, (31.10.2009)

Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on the freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, (19.10.1968)



Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa, OJ L. 85/1, (31.03.2010)

Schengen Borders Code, Regulation EC No 562/2006 of the European Parliament and the Council of 15 March 2006, Consolidated Version 2008; code frontières Schengen, Règlement (CE) No, OJ L. 105/1, (13.04.2006); 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L. 105/1, (13.04.2006)

Schengen Joint Supervisory Authority, “*Activity Report*”, January 2004-December 2005

SIRENE Manual, Council of the European Union, 12802/02, 5 November 2002

The European Union Counter-Terrorism Strategy, Council of European Union, Brussels, 30 November 2005, (14469/4/05 REV)

The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004

The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European Union, 17024/09, Brussels, 2 December 2009

Treaty Establishing a Constitution for Europe, (2004/C310/01), OJ. L.310/1, (16.02.2004)

Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing The European Community and Related Acts, OJ C 340, 10 November 1997

Treaty on European Union, OJ C 191, 29 July 1992

White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), Commission of the European Communities, COM(85) 310 final, Brussels, 14 June 1985

## **VİZE KOLAYLAŞTIRMA ANLAŞMALARI**

Agreement between the European Community and Bosnia Herzegovina on the facilitation of the issue of visas, OJ L.334/97, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and Albania on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/85, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and Moldova on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/169, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/125, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/109, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 334/137, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, OJ L 129/2, (17.5.2007)

Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of issuance of visas, OJ L 332/68, (18.12.2007)

Agreement between the European Union and Georgia on the facilitation of issuance of visas, OJ L 52/34, (25.02.2011)

## **GERİ KABUL ANLAŞMALARI**

Agreement between the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka and the European Community on the readmission of persons residing without authorization-Declarations, OJ L.124, (17.05.2005)

Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on readmission of persons residing without authorisation, OJ L 334/66, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and Moldova on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/149, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and Serbia on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/46, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.143, (30.04.2004)

Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on readmission of persons residing without authorisation, OJ L.334/26, (19.12.2007)

Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission-Joint Declarations, OJ L 129, (17.05.2007)

Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons-Annexes-Declaration-Joint Declarations, OJ L.332, (18.06.2007)

Agreement between the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China and the European Community on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.17, (24.01.2004)

Agreement between the Republic of Albania and the European Community on the readmission of persons residing without authorisation-Declarations, OJ L. 124, (17.05.2005)

Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.287/52, (4.11.210)

Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L.52/47, (25.02.2011)

## **ORTAKLIK ANLAŞMALARI**

2000/204/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 24 January 2000 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, OJ L 138 (09.06.2000)

2000/384/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 19 April 2000 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the State of Israel, of the other part, OJ L 147 (21.06.2000)

2002/357/EC, ECSC: Council and Commission Decision of 16 March 2002 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part, OJ L 129 (15.05.2002)

98/238/EC, ECSC: Decision of the Council and the Commission of 26 January 1998 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and its Member States of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, OJ L 97 (30.03.1998)

Additional Protocol, OJ L 361/1, (31.12.1977); DTP, “Ankara Anlaşması ve Katma Protokol”, Avrupa Topluluklarını İlişkin Temel Belgeler, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt-2, Ankara, Ağustos 1993

Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, OJ L 114, (30.04.2002)

Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey, (Signed at Ankara, 12 September 1963), OJ L. 361/1, (31.12.1977)

Agreement on the European Economic Area, OJ L. 1, (03.01.1994)

Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic, OJ L 269, (27.09.1978)

Council Decision 2004/636/EC of 21 April 2004 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part, OJ L 304, (30.09.2004)

Council Decision 2005/690/EC of 18 July 2005 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European

Community and its Member States of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part, OJ L 265, (10.10.2005)

Council Decision 2006/356/EC of 14 February 2006 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States of the one part, and Republic of Lebanon, of the other part, OJ L 143, (30.05.2006)

Decision 2009/989/EC of 29 January 2009, Tajikistan, OJ L 350, (29.12.2009)

Decision 97/800/EC of 30 October 1997, Russian Federation, OJ L 327, (28.11.1997)

Decision 98/149/EC of 26 January 1998, Ukraine, OJ L 049, (19.02.1998)

Decision 98/401/EC of 28 May 1998, Republic of Moldova OJ L 181, (24.06.1998)

Decision 99/490/EC of 12 May 1999, Republic of Kazakhstan, OJ L 196, (28.07.1999)

Decision 99/515/EC of 31 May 1999, Georgia, OJ L 205, (04.08.1999)

Decision 99/593/EC of 31 May 1999, Republic of Uzbekistan, OJ L 229, (31.08.1999)

Decision 99/602/EC of 31 May 1999, Republic of Armenia, OJ L 239, (09.09.1999)

Decision 99/614/EC of 31 May 1999, Republic of Azerbaijan, OJ L 246, (17.09.1999)

DTP, "Ankara Anlaşması ve Katma Protokol", Avrupa Topluluklarını İlişkin Temel Belgeler, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt-2, Ankara, Ağustos 1993

DTP, "Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları,1964-2000", Yayın No. DPT: 2596, Cilt 1, Ankara, Ağustos 1993

Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestinian Authority of the West Bank and Gaza Strip, of the other part, OJ L 187, (16.07.1997)

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the former Yugoslav Republic of Macedonia of the other part, OJ L 84, (20.03.2004)

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Croatia of the other part, OJ L 26, (28.01.2005)

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Albania of the other part, OJ L 107, (28.04.2009)

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and the Republic of Montenegro of the other part, OJ L 108, (29.04.2010)

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part and Bosnia and Herzegovina, of the other part, COM (2008) 182 final

Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, CE/SE/en 1

## **KİTAPLAR/MAKALER/ RAPORLAR**

**AKSOY** Murat Uğur, “*Avrupa Hukuku Açısından Türk Vatandaşlarına Uygulanan Vize Alma Mecburiyetinin Değerlendirilmesi Raporu*”, İKV Yayınları, No: 213, İstanbul, 2008

**ANNABELLE** Roig, “*EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*”, European Journal of Migration Law 9, Nijhoff, 2007, (363-387)

**ANNELIESE** Baldaccini, “*The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Return Directive*”, European Journal of Migration Law 11, Nijhoff, 2009, (1-17)

**ANNELIESE** Baldaccini, “*The EU Directive on Return: Principles and Protests*”, Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, No.4, UNHCR, 2010, (114-138)

**AYBAY** Rona, Yabancılar Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2007

**BARNARD** Catherine, The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms, Oxford University Press, New York, 2004

**BATTJES** Hemme, “*The Common Asylum System: The First Stage*”, Immigration and Asylum Law of the EU current debates, Under the supervision of Jean-Yves Carlier and Philippe De Bruycker, Bruylant, Bruxelles, 2005

**BAYKAL** Sanem, “*Türkiye-AT Ortaklık Hukuku ve ATAD Kararları Çerçevesinde Katma Protokol’ün 41/1. Maddesinde Düzenlenen Standstill Hükümünün Kapsamı ve Yorumu*”, İKV Yayınları, No: 214, İstanbul, 2008

**BOELES** Pieter/ **DEN HEIJER** Maarten/ **LODDER** Gerrie/ **WOUTERS** Kees, European Migration Law, Intersentia, Antwerp, 2009

**BOMBERG** Elizabeth/ **PETERSON** John/ **STUBB** Alexander, “*Introduction*”, The European Union: How does it Work?, 2nd edition, Oxford, 2008

**BORATYNSKI** Jakub/ **CHAJEWSKI** Leszek/ **HERMELINSKI** Paweł/  
**SZYMBORSKA** Anita/ **TOKARZ** Bartłomiej, *Visa Policies of European Union  
Member States Monitoring Report*, Stefan Batory Foundation, Warsaw, June 2006

**BORATYNSKI** Jakub/ **SZYMBORSKA** Anita, *“Neighbours and Visas:  
Recommendations for a Friendly European Union Visa Policy”*, Batory Foundation,  
Warsaw, September 2006

**BRINKMANN** Gisbert, *“The Immigration and Asylum Agenda”*, *European Law  
Journal*, Vol.10, No.2, March 2004, (182-199)

**BROUWER** Evelien, *“The Use of Biometrics at the Borders: A European Policy  
and Law Perspective”*, *Innovating Government: Normative, Policy and  
Technological Dimensions of Modern Government*, Editors: Simone van de Hof,  
Marga M. Groothuis, Springer, Netherlands, 2011

**BROUWER** Evelien, *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for  
Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Martinus Nijhoff  
Publishers, Netherlands, 2008

**BROUWER** Evelien, *“Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic  
Legal and Practical developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of  
11.09”*, *European Journal of Migration Law* 4, Netherlands, 2003, (399-424)

**BROUWER** Evelien, *“The Other Side of the Moon, The Schengen Information  
System and Human Rights: A Task for National Courts”*, CEPS Working Document,  
No.288/April 2008

**CANBOLAT** İbrahim S., *Avrupa Birliği Uluslararası Bir Sistemin Tarihsel Teorik  
Kurumsal Jeopolitik Analiz ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler*, Alfa  
Yayımları, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul, 2002

**CARRERA** Sergio, *“What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an  
Enlarged EU?”* *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005

**CASALE** Davide, *“Institutional and Legal Aspects of EU Counter-Terrorism”*, *Legal  
Aspects of Combating Terrorism*, IOS Press, Netherlands, 2008

**CASSARINO** Jean–Pierre, *“Readmission Policy in the European Union”*, Policy  
Department C–Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament,  
Brussels, 2010

**CATHERINE** Phong, *“Minimum Standards for Return Procedures and  
International Human Rights Law”*, *European Journal of Migration Law* 9, Nijhoff,  
2007, (105-125)

**CHALMERS** Damian/ **MONTI** Giorgio, *European Union Law: Updating  
Supplement*, Cambridge, 2008

**CHALMERS** Damian/ **TOMKINS** Adam, *European Union Public Law*,  
Cambridge, 2007

**CHALMERS** Damian/ **HADJIEMMANUIL** Christos/ **MONTI** Giorgio/**TOMKINS** Adam, *European Union Law*, Cambridge University Press, New York, 2006

**CHEVALLIER-GOVERS** Constance, *De La Coopération à L'Intégration Policière Dans L'Union Européenne*, Bruylant, Brussels, 1999

**CHOLEWINSKI** Ryszard, "*The Need for Effective Individual Legal Protection in Immigration Matters*", *European Journal of Migration Law* 7, Netherlands, 2005, (237-262)

**CONLAN** Patricia, "*Citizenship of the Union: the Fundamental Status of Those Enjoying Free Movement?*" *ERA Forum*, Volume 7, Number 3, Springerlink, September 2006, (345-355)

**CRAIG** Paul P., Grainne De Burca, *EU Law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, 2008

**CROWE** Richard, "*The Treaty of Lisbon: A Revised Legal framework for the Organisation and Functioning of the European Union*", *ERA Forum* 9, Published online: 20 June 2008, (163-208)

**CURTIN** Deirdre/**POUW** Francisca, "*Adalet ve İçişleri*", *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Editör: Desmond Dinan, Çeviren: Hale Akay, Birinci Cilt, Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan 2005

**DOUGAN** Michael, "*The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*", *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, Netherlands, 2008, (617-703)

**DUBOUIS** Louis/ **BLUMANN** Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 5e édition, Montchrestien, Paris, 2009

**EECKHOUT** Piet, *External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, New York, 2005

**ELSPETH** Guild, "*Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*", Issue Paper, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Paris, September 2009, (website:www.commissioner.coe.int)

ECAS Conference Report, *Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans: Monitoring of the new Agreements*", Brussels, 10 December 2008

**EMANUELA** Canetta, "*The EU Policy on Return of Illegally Staying Third-Country Nationals*", *European Journal of Migration Law* 9, Nijhoff, 2007, (435-450)

**FLORIAN** Trauner/ **IMKE** Kruse, "*EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*", CEPS Working Document, No. 290, (<http://www.ceps.eu>), April 2008

**GOLDENSTEIN** James/ **ANGELETTI** Rina/ **HOLZBACH** Manfred/ **KONRAD** Daniel/ **SNIJDER** Max, "*Large-scale Biometrics Deployment in Europe: Identifying*

*Challenges and Treats*”, Final Report, Editor: Pawel Rotter, European Commission Joint Research Center, Spain, 2008

**GROSS** Thomas, “*Integration of Immigrants: The Perspective of European Community*”, European Journal of Migration and Law: 7, Netherlands, 2005 (145-161)

**GUILD** Espelth/ **CARRERA** Sergio, “*No Constitution Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*”, CEPS Working Document, no.231/October 2005

**GUILD** Espeth, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, Kluwer Law, Netherlands, 2004

**HAILBRONNER** Kail, “*Refugee Status in the EU Member States and Return Policies*”, Policy Department C-Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2005

**HAILBRONNER** Kail, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer, The Hague, 2000

**HANF** Dominik/ **DENGLER** Pablo, “*L’adhésion Annoncée de la Turquie: les Perspectives en Matière de Libre Circulation des Personnes*”, Les Défis d’une Adhésion de la Turquie à l’Union européenne, Sous la direction de Erwan Lannon et Joel Lebullenger, Bruylant, 2006

**HARGREAVES** Sylvia, *EU Law*, Oxford University Press ,Oxford, 2009

**HARTLEY** Trevor C., *European Union Law In A Global Context Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2004

**HOBBIG** Peter, “*Integrated Border Management at the EU Level*”, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No.227, August 2005

House of Lords, “*FRONTEX: the EU external borders agency*”, Report with evidence, European Union Committee, 9th Report of Session 2007-2008

House of Lords, “*Illegal Migrants: proposals for a common EU returns policy; Report with evidence*” European Union Committee, 32nd Report of Session 2005-2006, (9 May 2006)

House of Lords, “*Schengen Information System II (SISII); Report with Evidence*”, European Union Committee, 9th Report of Session 2006-2007, (2 March 2007)

**IMKE Kruse**, “*EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries-The Case of Albania*”, European Journal of Migration Law 8, Nijhoff, 2006, (115-142)

İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, “*Vize Şikayet Hattı Proje Raporu*”, No 227, İstanbul, 2010

**JACOBS** Francis G., “*Citizenship of the European Union-A Legal Analysis*”, European Law Journal, Vol.13, No.5, September 2007, (591-610)



**JORRY** Helene, “*Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU’s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?*”, CEPS, Research Paper No. 6, March 2007

**KACZOROWSKA** Alina, *European Union Law*, Routledge-Cavendish, London and New York, 2009

**KINSMANN** Fiona/ **EKŞİ** Nuray, *Avrupa Birliği’nin Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesabı ve Türkiye’nin Uyumu*, IKV, İstanbul, 2002

**KOCASAKAL** Ümit, *Avrupa Birliği Ceza Hukuku Esasları*, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2004

**KOSLOWSKI** Rey, “*Information Technology and Integrated Border Management*”, *Borders and Security Governance*, Editors; Marina Caparini, Otwin Marenin, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, August 2006

**KUTUCU** Serçin, “*Türk Vatandaşları Avrupa Birliği’ne Vizesiz Girebilir mi? Avrupa Adalet Divanı’nın 17 Şubat 2009 Tarihli Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Kararı ve Almanya için Etkisi*”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007/2, İstanbul, (197-233)

**LABOUTTE** René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2008

**MARENIN** Otwin, “*Challenges for Integrated Border Management in the European Union*”, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, No.17, 2010

**MARIAGIULIA** Giuffre, “*The European Union readmission policy after Lisbon*”, *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No.0, ISSN 2039-8573 Online, February 2011

**MONAR** Jörg, “*Justice and Home Affairs*”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 48, UK, 2010, (143-162)

**MONAR** Jörg, “*Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor*”, *JCMS*, Volume 40, Annual Review, 2002, (11-28)

**MONAR** Jörg, “*The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.4, Blackwell Publishers, November 2001, (747-764)

**MONAR** Jörg, “*Maintaining the Justice and Home Affairs Acquis in an Enlarged Europe*”, *Justice and Home Affairs in the EU*, Edited by Joanna Apap, UK, 2004

**MOUSSIS** Nicholas, *Guide to European Policies*, 14th revised edition, European Study Service, 2008-2009, Belgium

**ODER** Bertil Emrah, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, Mayıs 2004

**ÖZLER** Zeynep, “*Türkiye –AB Geri Kabul Anlaşması Müzakerelerinde Son Durum ve AB Sınır Gücünün Türk-Yunan Sınırında Konuşlandırılması*”, İKV Değerlendirme Notu, Sayı 26, Kasım 2010

**PARKIN** Joanna, “*The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of laboratories and the cost for the fundamental rights and the rule of law*”, CEPS, April 2011

**PARKIN** Joanna, “*The Lifting of the Internal Borders in an Enlarged EU: The Relationship between the Schengen Information System and the Rule of Law*”, INEX Working Paper, Oslo, March 2011

**PÉCHEUL** Armel, *Le Traité de Lisbonne, La Constitution malgré nous?* Editions Cujas, Paris, 2007

**PEERS** Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, New York, 2006

**PEERS** Steve, *EU Justice and Home Affairs*, 3rd edition, Oxford University Press Oxford, New York, 2011

**PHINEMORE** David, “*Towards European Union*”, *European Union Politics*, Edited by Michelle Cini, Oxford, New York, 2005

**RENAULT** Gaëlle, *Schengen, Un Modèle Pour L’Europe Pénale*, *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 1995

**ROGERS** Nicola/ **SCANNELL** Rick, *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*, Sweet and Maxwell, London, 2005

**ROGERS** Nicola, *A Practitioners’ Guide to the EC-Turkey Association Agreement*, Kluwer Law International, Hague, 2000

**SPAVENTA** Eleanor, *Free Movement of Persons in the European Union*, Kluwer Law, Netherlands, 2007

**TEKİNALP** Ünal, “*Avrupa’nın Bütünleşme Sürecinde Aşamalar*”, *Avrupa Birliği Hukuku*, Katkıda Bulunanlar: Yeşim M. Atamer/ Bertil Emrah Oder/ Burak Oder/ Gül Okutan, Beta, 2.Bası, İstanbul, 2000

**TEZCAN** Narin İdriz, “*Vize Şikâyet Hattı: AB’de Türk Vatandaşlarının Hakları*”, İKV Yayınları, No: 229, İstanbul, Şubat 2010

**THIERRY** Balzacq/ **ELSPETH** Guild, “*An Analysis of the Current Common Consular Instructions*”, Briefing Paper, European Parliament Directorate-General Internal Policies, 15. 07. 2006

**THYM** Daniel, “*The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union*”, *European Law Journal*, Vol. 8, No. 2, June 2002, (218-245)

**URTH** Helene, “*Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union*”, *European Journal of Migration and Law* 7, Netherlands, 2005, (163-180)

**VAN DER POLEG** Irma, *“Normative Assumptions in Biometrics: on Bodily Differences and Automated Classifications”*, Innovating Government: Normative, Policy and Technological Dimensions of Modern Government, Editors: Simone van de Hof, Marga M. Groothuis, Springer, Netherlands, 2011

**WARD** Ian, A Critical Introduction to European Law, LexisNexis, 2nd Edition, UK, 2003

**WARLEIGH** Alex, European Union; The Basics, Routledge, London, 2004

**WEISS** Friedl/ **WOOLDRIDGE** Frank, Free Movement of Persons within the European Community, 2nd edition, Kluwer Law, The Netherlands, 2007

**WHITE** Robin C. A., Workers, Establishment, and Services in the European Union, Oxford University Press, New York, 2004

**YILDIZ** Ferruh, Mesut Gündüz, Kaan Baykan, Harun Uğuz, Temel Bilgisayar Bilimleri, Atlas Yayın Dağıtım, İstanbul, 2001

**YÜKSEL** Saadet, Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Statüsü, Arıkan, İstanbul, 2007

## **INTERNET KAYNAKLARI**

*“A Step forward for the common visa policy: the EU Visa Code becomes applicable”*, IP/10/387, Brussels, 30 March 2010;  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/387>

*“An effective and humane return policy: 8 Member States have yet to comply with the Return Directive”*, Press Release, Europa, IP/11/1097, 29.09.2011

*“Association Agreements”*, EEAS, Europa, [www.eeas.europa.eu/association/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/association/index_en.htm) (18.09.2011)

*“Border Controls”*, EU Counter Terrorism efforts in JHA field, MEMO/04/59, 12/03/2004,  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/59&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

*“Conditions for joining the Schengen Area”*, Schengen, Europa, (30.06.2011),  
[http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_schengen_en.htm)

*“EU Enlargement Package 2011: Good achievement in Iceland, accession negotiations with Montenegro to open and Serbia to be granted EU candidate status (14.10.2011)”*, EEAS, Europa,  
[http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press\\_corner/focus/focus\\_items/20111014\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press_corner/focus/focus_items/20111014_en.htm)

*“EU Readmission Agreements”*, UK Parliament, (31.March.2011)  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmeuleg/428-xxi/42807.htm>

*“Finlandiya ve Hollanda Schengen Genişlemesini Engelledi”*, İKV E-Bülten, (<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=ikvbulteni&baslik=IKV%20BÜLTENİ>), 19-25 Eylül 2011

*“Free movement of workers”*, Eurofond, [www.eurofond.europa.eu](http://www.eurofond.europa.eu). (21. September.2011)

*“FRONTEX An Inside View”*, By Gen. Brig. Ilkka Laitinen; Frontex Executive Director, EIPASCOPE 2008/3, syf. 32;  
[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090203161640\\_SCOPE2008-3\\_5\\_IllkaLaitinen.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090203161640_SCOPE2008-3_5_IllkaLaitinen.pdf)

*“Frontex and managing the EU’s borders: Frequently Asked Questions”*, MEMO/10/45, Brussels, 24 February 2010,  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/45>

*“Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border”*, Europa Press Releases, Reference: Memo/11/130, Date: 2.3.2011

*“General Principles, Freedom to Provide Services/ Freedom of Establishment”*, European Commission, The EU Single Market,  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/principles\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/principles_en.htm) (31/08/2010)

*“Le projet de “carte bleue” pour l’immigration”*, Grand Angle, Parlement Européen, 21.11.2008,  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&type=IMPRESS&reference=20081107FCS41562> (2.11.2010)

*“Making Europe more attractive to highly skilled migrants and increasing the protection of lawfully residing and working migrants”*, Europa, IP/07/1575, European Commission, Press Release, Brussels, 23.10.2007  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1575>

*“More efficient and secure visa system goes live”*, Europa, NEWS, Reference: IP/11/1169,(11.10.2011)  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1169&type=HTML>

*“Proposed Visa Information System (VIS) enhances security and facilitates travelling in EU”*, Europa Press Release, IP/05/10, Brussels, 7 January 2005  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/10&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

*“Schengen: Your gateway to free movement in Europe”*, Consilium, General Secretariat of the Council, (<http://www.consilium.europa.eu>), June 2011

*“The Commission issues report on the application of the Directive”*, Memo/08/778, Brussels, 10.12.2008,  
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/778&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>) (26.08.2010)

*“The First EU Common Visa Application Center opens in Moldova”*, Europa, Press Release, IP/07/561, Brussels, 25 April 2007

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/561&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

“*Treaty of Nice-a Comprehensive Guide (2001)*”, Europa,  
[http://europa.eu/scadplus/nice\\_treaty/introduction\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/introduction_en.htm)

“*Visa Information System (VIS): The JHA-Council reaches a political agreement on the VIS Regulation and VIS Decision*”, Europa Press Release, IP/07/802, Brussels, 12 June 2007,

**ELSPETH** Guild, “*Danger: Borders Under Construction: assesing the first five years of border policy in an area of freedom, security and justice*”, Challenge Liberty and Security, Sixth Framework Programme, Friday 10 June 2005, <http://www.libertysecurity.org/article269.html> (5.12.2009)

European Commission, “*European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*”, Version 1.0, Belgium, 2004; <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473.html>, parag (1.1.2); “parag.(2.2)

FRONTEX, “*External Relations*”, [http://www.frontex.europa.eu/external\\_relations/](http://www.frontex.europa.eu/external_relations/), (18.06.2011)

FRONTEX, “*European Patrols Network*”, [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art25.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html) (18.06.2011)

FRONTEX, “*Joint Operations*”, [http://www.frontex.europa.eu/structure/operations\\_division/joint\\_operations/](http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/) (19.08.2011)

FRONTEX, “*RABIT Operation 2010 Ends, Replaced by JO Poseidon 2011*”, News Releases, Date: 3.3.2011; [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art98.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art98.html)

FRONTEX, “*Training*”, [http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity\\_building\\_division/training/](http://www.frontex.europa.eu/structure/capacity_building_division/training/), (18.06.2011)

**HAMMARBERG** Thomas, “*It is wrong to criminalize migration*”, Council of Europe Commissioner for Human Rights, (20. 09. 2008), [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_en.asp)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/802&format=HTML&a>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

**KARANJA** Stephen Kabera, “*The Schengen Information System in Austria: An Essential Tool in Day Police and Border Control Work?*” Commentary, The Journal of Information, Law and Technology (JILT) 2002(1); <http://elj.warwick.ac.uk/jilt/02-1/karanja.html>

**VIJANDE** Julio, “*FRONTEX: Cooperation with countries outside of the EU*”, Migration II Project, 24 February 2010 <http://www.euromed-migration.eu/e1152/e3411/e3427/e3469/e3474/presentRelexM2S21feb2325rome2010.pdf>

## **ADALET DİVANI KARARLARI**

Case C-1/97, *Birden v Stadtgemeinde Bremen* (1998), ECR I-1230

Case C-100/01, *Ministre de l'intérieur v Aitor Oteiza Olazabal* (2002), ECR I-10981

Case C-12/86, *Demirel v Stadt Schwabisch Gmünd* (1987), ECR I-3719

Case C-36/75, *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur* (1975), ECR I-1219

Case C-36/96; *Günaydin v Freistaat Bayern* (1997), ECR I-5179

Case C-482/01 and Case C-493/01 *Georgios Orfanopoulos and Others and Raffaele Oliveri v Land Baden-Württemberg* (2004), ECR I-5257

Case C-67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln* (1975), ECR I-297

Case C-192/89, *Sevince v Staatssecretaris van Justitie* (1990), ECR I-3461

Case C-139/85, *R.H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie* (1986), ECR I-1741

Case C-60-00, *Carpenter v Secretary of State for the Home Department* (2002), ECR I-6279

Case C-66/85, *Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* (1986), ECR I-2121

Case C-107/83 *Ordre des Avocats au Barreau de Paris v Klopp* (1984), ECR I-2971

Case C-152/94, *Openbaar Ministerie v Van Buynder* (1995), ECR I-3981

Case C-17/94 *Gervais* (1995), ECR I-4353

Case C-171/95, *Recep Tetik v Land Berlin* (1997), ECR I-329

Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la Neuve*, (20 September 2001), ECR I-6193

Case C-186/87, *Ian William Cowan v Trésor publi*, (2 February 1989), ECR I-195

Case C-198/89 *Tourist Guides Greece* (1991), ECR I-727

Case C-221/89 *Factortame* (1991), ECR I-3905

Case C-224/97, *Erich Ciola v Land Vorarlberg*, (29 April 1999)

Case C-228/06, *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland*, Judgment of the Court (First Chamber) of 19 February 2009

Case C-275/02, *Engin Ayaz v Land Baden-Württemberg* (2004), ECR I-8765

Case C-37/98, *The Queen & Secretary of the State for the Home Department, ex parte Abdülnasır Savaş* (2000), ECR I-2927

Case C-413/99, *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*, (17 September 2002), ECR I-7091

Case C-434/93, *Ahmet Bozkurt v Staatssecretaris van Justitie*, ECR I-1492

Case C-55/94 *Gebhard* (1995), ECR I-4165

Case C-6/05, *The Queen, on the application of Veli TİM and Mehmet Darı v Secretary of State for the Home Department*, 20 September 2007

Case C-63/99, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Wiesław Głoszczuk and Elzbieta Głoszczuk* (2001), ECR I-06369

Case C-85/96, *Maria Martinez Sala v Freistaat Bayern*, (12 May 1998), ECR I-2691

Case C-98/96, *Ertanir v Land Hessen* (1997), ECR I-5179

Joined Cases C-286/82 and C-26/83, *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro* (1984), ECR 377

Joined Cases C-317/01 and C-369-01 *Eran Abatay and Others and Nadi Şahin v Bundesanstalt für Arbeit* (2003), ECR I-1230

Judgement of the Court of 25 July 2002, *-Mouvement contre le racism, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v Belgian State*, 2002, P I-06591, (Operative Part)

Case C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, 28 April 2011

## ÖZGEÇMİŞ

Serçin Kutucu, 11 Ağustos 1974 İzmir doğumlu. İlkokul eğitimini Kuşadası'nda tamamladıktan sonra 1992 yılında İzmir Özel Türk Koleji'ni bitirdi aynı yıl değişim programı öğrencisi olarak ABD'ye gitti. 1993 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans eğitimine başladı. 1998 yılında İstanbul Üniversitesi Kamu Hukuku Bölümü'nde yüksek lisans eğitimine başladı. 2001 yılında Avrupa Birliği bursu ile "İnsan Hakları ve Demokratikleşme" Avro-Akdeniz programı çerçevesinde, La Sapienza Üniversitesi'nin katkıları ile Malta Üniversitesi yüksek lisans programını bitirdi. 2005 yılı güz döneminde Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programına başladı.



## TEZ ONAY SAYFASI

**Üniversite** Galatasaray Üniversitesi  
**Enstitü** Sosyal Bilimler Enstitüsü  
**Adı Soyadı** A. Serçin Kutucu  
**Tez Başlığı** Lizbon Antlaşması Çerçevesinde:  
Avrupa Birliği'nde Üçüncü Devlet Vatandaşlarının  
Serbest Dolaşımı  
**Savunma Tarihi** 14.12.2011  
**Danışmanı** Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU

## JÜRİ ÜYELERİ

**Ünvanı, Adı, Soyadı**

**İmza**

**Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU**

**Prof. Dr. Naz ÇAVUŞOĞLU**

**Prof. Dr. Bertil Emrah ODER**

**Doç. Dr. A. Emre ÖKTEM**

**Doç. Dr. Şule ÖZSOY**

**Enstitü Müdürü**  
**Prof. Dr. V. Mehmet BOLAK**