**COVID-19 PANDEMİSİ SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ’NDE**

**SERBEST DOLAŞIM KISITLAMALARI**

Ayşe Gülce UYGUN[[1]](#footnote-1)

*Özet*

*Avrupa Birliği vatandaşları Birlik sınırları içinde serbest dolaşım hakkına sahiptir. Avrupa Birliği temel antlaşmaları ile garanti altına alınan serbest dolaşım hakkı Covid-19 pandemisinin Avrupa’da hızla yayılması ile birlikte sekteye uğramıştır. Üye devletler Covid-19 ile mücadeleleri kapsamında sınırlarını, diğer üye devletlerin vatandaşlarına da dahil olmak üzere, tek taraflı olarak kapatmış, ya da sınır kontrolleri, seyahat kısıtlamaları ve karantina uygulamalarını münferit olarak hayata geçirmiştir. Serbest dolaşım hakkı Avrupa entegrasyonunun en önemli kazanımlarından kabul edilmektedir. Buna karşın Covid-19 pandemisi sürecinde Avrupa Birliği’nin, diğer birçok alanda olduğu gibi, serbest dolaşım kısıtlamalarında koordineli hareket edemediği ve süreci iyi yönetemediği bizzat kendi kurumları nezdinde bir özeleştiri olarak ortaya çıkmıştır. Tek taraflı kısıtlamaların sosyal yaşam, sağlık, ekonomi, iş, eğitim gibi birçok farklı alandaki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla, Avrupa Komisyonu’nun tavsiye kararları üzerine Ekim 2020’de “Covid-19 Pandemisi boyunca Serbest dolaşım kısıtlamalarına koordineli bir yaklaşım” benimsenmesine karar verilmiştir. Bu yaklaşım Schengen bölgesini kapsamakta, riske göre güncellenen renklendirilmiş harita sistemleri üzerinden vatandaşları bilgilendirmekte ve üye devletlerin şeffaf veri paylaşımına dayanmaktadır. Geç atılmış ve yetersiz bir adım olmakla birlikte Avrupa Birliğinin mevcut küresel kriz ile mücadelesinde tek taraflı önlemler yerine ortak hareket edilmesi gerekliliğini vurgulaması ve şeffaflık ilkesine dayanması açısından önemlidir. Bu çalışmanın amacı, Covid-19 Pandemisinin Avrupa Birliği’nde serbest dolaşım hakkına olan etkisini incelemek ve üye devletlerin münferit uygulamalarının yarattığı sorunları ele alarak iç sınırlara yönelik aşamalı olarak hayata geçirilmesi hedeflenen koordineli yaklaşımının olası yansımalarını değerlendirmektir.*

*Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Serbest Dolaşım Kısıtlamaları, Schengen Bölgesi, Covid-19*

**FREE MOVEMENT RESTRICTIONS IN THE EUROPEAN UNION**

**DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

*Abstract*

*Citizens of the European Union have the right to free movement within the Union. The right to free movement, guaranteed by the basic treaties of the European Union, has been interrupted with the rapid spread of the Covid-19 pandemic in Europe. Within the scope of their fight against Covid-19, Member States have unilaterally closed their borders, including to citizens of other Member States, or have individually implemented border controls, travel restrictions and quarantine procedures. The free movement right is recognized as one of the most important achievements of European integration. However, during the Covid-19 pandemic, the European Union institutions have self-criticized by admitting that they could not act in coordination regarding free movement restrictions as they could not manage the crisis in other areas. In order to reduce the negative effects of unilateral restrictions in many different areas such as social life, health, economy, business, education, it was decided to adopt a “Coordinated approach to measures restricting free movement in the European Union” in October 2020, following the proposal of the European Commission. This approach covers the Schengen area, informs citizens through colorized map systems updated according to risk, and is based on transparent data sharing by Member States. Although it is a late and insufficient step, it is important for the European Union as it emphasizes the necessity of joint action, based on the principle of transparency, instead of unilateral measures in the fight against the current global crisis. The purpose of this paper is to examine the impact of the Covid-19 Pandemic on the right to free movement in the European Union. By addressing the problems created by the individual practices of the Member States, it evaluates the reflections of the coordinated approach to be implemented gradually towards internal borders.*

*Key words: European Union, Free Movement Restrictions, Schengen Area, Covid-19*

**1. Giriş**

Avrupa Birliği (AB)'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın (TFEU) 21(1) Maddesi uyarınca, her Birlik vatandaşı, ülke içinde serbestçe hareket etme ve ikamet etme hakkına sahiptir. Dolayısıyla, kişilerin serbest dolaşımı, Avrupa vatandaşlığına bağlı temel bir hak niteliğindedir (TFEU). Bununla birlikte, serbest dolaşım sadece kişileri kapsamamakta, kişilerin yanı sıra malların, hizmetlerin ve sermayenin de Birlik içerisinde serbest dolaşımını ifade etmektedir. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi’nde de yeri bulunan (Madde 45), Schengen Bölgesi oluşturulması ile doğrudan ilişkili olan ve Avrupa Ortak Pazarı’na da katkı sunan bir kavramdır. Serbest dolaşım, Avrupa Birliği temel antlaşmaları ile garanti altına alınmaktadır ve topluluk hukukun bir parçası niteliğindedir. Avrupa Ortak Pazar hedefi ve Schengen Bölgesi oluşturulması ile birlikte düşünüldüğünde Avrupa entegrasyonunun en önemli kazanımlarından biri olarak kabul edilmektedir (Marzocchi, 2020).

Buna karşın, Covid-19 salgını sürecinde Avrupa Birliği’nin, diğer birçok alanda olduğu gibi, serbest dolaşım kısıtlamalarında koordineli hareket edemediği ve süreci iyi yönetemediği bizzat kendi kurumları nezdinde bir özeleştiri olarak ortaya çıkmıştır (Council Recommendation, 2020). Üye devletlerin tek taraflı kısıtlamaları başta ekonomi olmak üzere sosyal yaşam, sağlık, iş, eğitim gibi birçok farklı alanda olumsuz etkilere sebep olmuştur. Schengen bölgesinde sınır kontrollerine başlanması kaosa, aşırı bekleme sürelerine ve tedarik zincirlerinde aksamalara yol açmış, ülkeler arası toplu taşıma ve ulaşım dahil bir çok alan sekteye uğramıştır.

Bu olumsuz etkileri azaltmak, kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırmak ve Birlik içinde ortak bir yaklaşım oluşturmak amacıyla, Avrupa kurumlarının somut adımları ve kararları olmuştur. Bu çalışmada Avrupa Komisyonu’nun kararları çerçevesinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Zira Avrupa Komisyonu yasama sürecini başlatan, ayrıca Birliğin yürütme organı olarak AB müktesebatını, bütçeyi ve programları uygulamaktan ve idari denetimden sorumlu olan Avrupa Birliği kurumu olarak konuya yaklaşımı AB’nin ortak covid-19 yaklaşımının benimsenmesinde önem arz etmektedir.

Çalışmada öncelikle Covid-19 pandemisinin AB’de seyri ve mevcut durum hakkında kısa bir değerlendirme yapılmakta, serbest dolaşım hakkına Covid-19 etkisiyle getirilen kısıtlamalar ele alınmaktadır. Daha sonra, bu kısıtlamaları üye devletin tek taraflı uygulamaları sonucu sosyal yaşam, sağlık, ekonomi, iş, eğitim gibi birçok farklı alandaki olumsuz etkileri üzerine Avrupa Komisyonu’nun ortak bir politika geliştirme amacıyla attığı adımlar incelenmektedir. Bu adımlardan 15 Nisan 2020’de oluşturulan “Covid-19 Avrupa Ortak Yol Haritası” *Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures,*  15 Haziran 2020’de hayata geçirilen “AB Sınırlarının Tekrar Açılması” *Re-Open EU* ve son olarak 13 Ekim 2020 tarihli “Covid-19 Pandemisi boyunca Serbest dolaşım kısıtlamalarına Koordineli bir yaklaşım” (Coordinated approach to measures restricting free movement in the European Union) değerlendirilmektedir.

**2. Avrupa Birliği’nde Covid-19 Seyri ve Mevcut Durum**

Avrupa’da ilk vakaların 24 Ocak 2020’de Fransa’da ve ardından 28 Ocak’ta Almanya’da tespit edilmiş olmasına karşın ilk sarsıcı ve yıkıcı etkileri İtalya yaşamıştır. İtalya’nın 8 Mart’ta bölgesel olarak uygulamaya koyduğu katı önlemleri (karantina, sosyal mesafe vb.) 11 Mart’ta ülke çapına yaymasının hemen ardından İspanya, Fransa ve birçok AB üyesi de benzer tedbirleri bireysel olarak uygulamaya koymuştur. 25 Mart’a gelindiğinde tüm AB ülkeleri virüs ile temas etmiş ve farklı tedbirleri kendi bireysel mekanizmaları içinde uygulamaya koymuş durumdadır (Timeline of EU Action, 2020).

Üye ülkelerin bireysel uygulamalarının yanında, AB’nin ortak attığı ilk adım, Fransa’nın talebi üzerine, 28 Ocak’ta Avrupa Sivil Koruma Mekanizmasının devreye sokularak Çin’deki AB vatandaşlarının ülkelerine dönmelerini sağlamak olmuştur. Ancak, AB Covid-19 krizine erken ve etkin ortak bir tepki vermekte zorlanmıştır. Avrupa Komisyonu İtalya’da ilk vakaların ortaya çıkmasından ancak 47 gün sonra kapsamlı bir önlem paketini açıklayabilmiştir (Nas, 2020). AB Konseyinin hızlıca onayladığı bu ortak adıma kadar üye devletler kendi önlemlerini bireysel olarak almaya ve uygulamaya başlamıştır. Ve hatta krizden en fazla etkilenen İtalya’nın yardım çağrısına diğer AB üyesi devletlerden önce Çin ve Rusya cevap vermiştir.  Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen salgınına hazırlıksız yakalandıklarını belirterek, İtalya’ya başından bu yana gerekli desteği sağlayamadıkları için İtalyanlardan bir çok kez özür dilemiş ve yardım talebinde bulunan üye ülkelere acil bir destekte bulunulamadığının özeleştirisini yapmıştır (Keçeci, 2020).

Covid-19 Pandemisi dünyada hızla yayılırken, AB tarihinde ilk kez 17 mart 2020 de sınırlarını üçüncü ülkelere kapatmıştır. Dış sınırları ilgilendiren bu karara karşın, AB içi önlemlere bakacak olursak tam bir çok seslilik hakimdir. AB üyesi devletler diğer üye devletlere sınırlarını tek taraflı olarak kapatmış, tıbbi malzemelere de dahil ihracat kısıtlamaları koymuş, farklı karantina uygulamaları ve seyahat kısıtlamaları da dahil birçok alanda bireysel önlemleri devreye koymuşlardır (Boell.org, 2020).

AB’nin ortak bir sağlık politikası olamamasından kaynaklı, bu küresel krizle mücadele ederken ortak hareket etmekte geç kalması ve salgının farklı boyutlarına dair gerekli mekanizmaları devreye sokmakta süreci yönetememesi bir ölçüde anlaşılabilir olmakla birlikte, salgının doğrudan etkilediği serbest dolaşım, seyahat özgürlüğü ve sınır kontrolleri gibi ortak politikalar geliştirme tarihi birikimine sahip olduğu alanlarda dahi bir zafiyet içinde olduğu ve sürecin her ülkenin kendi bireysel politikaları ekseninde şekillendiği gözlemlenmektedir. AB’nin ortak acil ve güçlü bir tepki verememesi, bir yandan AB’nin harekete geçirilmesi zor bir bürokratik yapıya sahip olmasından, öte yandan üye devletlerin AB’ye devrettiği yetki ve kaynakların sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır (Nas, 2020).

**3. Avrupa Komisyonu’nun Serbest Dolaşım Kısıtlamalarına Yaklaşımı ve Kararlar**

Sosyal, ekonomik ve gündelik hayata ilişkin bir takım problemleri ve maliyetleri de beraberinde getiren serbest dolaşım kısıtlamalarının, Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen’in de işaret ettiği üzere olumsuz etkileri AB içinde hızla hissedilmeye başlamıştır. Dayanışma vurgusu yaparak üye ülkeleri uyaran Ursula von der Leyen mart ayında Brüksel’de şu açıklamayı yapmıştır: “Dünya Sağlık Örgütü genel anlamda seyahat yasağı konmasını etkili bulmuyor. İnsanların hayatını ve şirketleri olumsuz etkiliyor. (...) Üye ülkeler tek taraflı kararlar almamalı zira bu durum hastanelerin ve hastaların ekipmanlara ulaşmasını zorlaştırıyor” (Alan, 2020).

Hızla küresel bir krize dönüşmüş olan covid-19 salgını ile mücadelede ortak, çok taraflı ve dayanışma içinde hareket edilmesi gerekliliği AB üye devletleri ve kurumları nezdinde her geçen gün kendini daha fazla hissettirirken, Avrupa Komisyonu bir dizi önlem ve karar ile harekete geçerek ortak bir yaklaşım benimsenmesini amaçlamıştır.

AB, kısıtlamaların kaldırılması yönünde ilk ortak tepkiyi “Covid-19 Avrupa Ortak Yol Haritası” oluşturarak 26 Mart 2020 tarihinde vermiştir (Joint European Roadmap, 2020). Aynı dönemde, Avrupa Komisyonu Başkan Ursula von der Leyen önderliğinde Koronavirüs Tepki Ekibi (Coronavirus Response Team) oluşturulmuştur (European Comission, 2020). 3 sütunlu bir yapı üzerinden; tıbbi, hareketlilik (serbest dolaşım, ulaşım vb.) ve ekonomi (işletme, turizm, ticaret vb.) Covid-19 a karşı ortak hareket alanları belirlenmiştir. 15 nisan 2020’de oluşturulan Yol Haritası’nda (European Roadmap), ilk kez serbest dolaşım kısıtlamalarının “koordineli”, “karşılıklı saygı” ve “dayanışma içerisinde” ve ortak bir yaklaşımla hayata geçirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır (Coronavirus Response, 2020).

Bir sonraki aşamayı 15 haziran 2020’de devreye sokulan “AB Sınırlarının Tekrar Açılması” *Re-Open EU* mekanizması oluşturmuştur. Re-Open EU, Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi’nden alınan veriler doğrultusunda, düzenli güncellenen, 24 dilde hizmet veren, üye devletlerdeki mevcut koronavirüs tablosunu, test ve karantina uygulamalarını, seyahat kısıtlamalarını ortaya koyan bir araçtır (Re-Open EU, 2020). Üye ülkeler arasında seyahat edecek kişilere renklendirilmiş harita sistemi üzerinden (yeşil, turuncu, sarı, kırmızı) bilgilendirme yapmayı amaçlamaktadır. AB içinde seyahatlerde, ulaşım araçlarında, mevcut kısıtlamalarda koordinasyon hedeflenmiştir.

**Harita 1: Covid-19 AB Risk Haritası**



(Kaynak: Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC) verilerinin kullanılmasıyla oluşturulan Re-Open Aracı. <https://reopen.europa.eu/en> [Erişim Tarihi: 12 Kasım 2020].

Komisyon 13 Ekim 2020’de “Covid-19 Pandemisi boyunca Serbest dolaşım kısıtlamalarına Koordineli bir yaklaşım” benimsenmesine karar vermiştir (Council Recommendation, 2020). Bu yaklaşım Schengen bölgesini kapsamakta, riske göre güncellenen renklendirilmiş harita sistemleri üzerinden vatandaşları bilgilendirmekte ve üye ülkelerin şeffaf veri paylaşımına dayanmaktadır. Ortak Koordineli Yaklaşımda 4 temel alan belirlenmiştir. Bu alanlar “Ortak kriter (riske dayalı)”, “Ortak harita” (resmi verilere dayalı), “Ortak Yaklaşım” (yeşil bölgelerden seyahat edenlere karantina, test, vb sınırlandırma olamaması hususunda), “kısıtlamalarla ilgili şeffaf ve eşzamanlı veri akışı” şeklinde belirtilmiştir (The Council of the EU, 2020)

Ortak Koordineli Yaklaşımın hayata geçirilmesinin en öncelikli sebeplerinden biri olan Ortak Pazarın ve Serbest dolaşım hakkının işlevselliğini yitirmesinden duyulan endişe, karar metninde de vurgulanmıştır (Council Recommendation, 2020). Özellikle ulaşım sektörü, sınır ötesi işçiler, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımının kademeli olarak normalleşmesi ve üye devletlerin uygulamalarının uyumlu hale getirilmesi hedeflenmiştir. Buna karşın, haziran 2020’de uygulama koyulan Re-Open EU aracı üzerinden risk değerlendirmelerini yapmak ve üye devletlerin haritada kırmızı olarak belirtilen devletlere karşı kendi bireysel uygulamalarını sürdürebilmesi imkanı tanınmaktadır. Benimsenen ortak yaklaşım, risk düzeyi düşük devletlerden serbest dolaşımın kısıtlanmaması, risk düzeyi yüksek görülen devletlere karşı münferit uygulamaların devam edebilmesine olanak tanımaktadır. Yukarıdaki haritadan da görüleceği üzere, AB’nin mevcut durumu risk düzeyinin yüksek olduğunu gösteren kırmızı renk ile işaretlenmiş görünümdedir (Re-Open, 2020). Bu durum, teoride ortak bir yaklaşım benimsenmiş olmasına karşın, pratikte uygulamanın güçlüğünü göstermektedir.

**4. Sonuç**

Covid-19 salgını, tüm küresel aktörleri olduğu gibi Avrupa Birliği’ni de çok farklı boyutlarda etkilemiştir. AB salgınla mücadelede bir çok alanda hazırlıksız yakalanmış, ortak bir tepki ortaya koymakta ve yayılımı engellemek amacıyla gerekli tedbirleri geliştirmekte zorlanmış ve geç kalmıştır. AB üyesi devletlerin salgınla mücadelede koordineli ve uyumlu bir tutum sergileyememesi mevcut ortak politikaları da zedelemekte, AB entegrasyonun geleceği tartışmalarına bir yenisi daha eklenmektedir. Küresel bir krizle mücadele edilen covid-19 döneminde uluslararası dayanışmaya ve işbirliğine, ve bunların kurumsal mekanizmalarla desteklenmesine olan ihtiyaç her zamankinden fazladır. Ve fakat AB’nin temel bir hak olarak kabul ettiği, temel antlaşmalarıyla garanti altına alınan serbest dolaşım hakkı covid-19 sürecinde sekteye uğramıştır. Bu durum, üye devletlerin münferit uygulamaları AB’nin kurumsal mekanizmalarının ve ortak politikalarının gözden geçirilmesine duyulan ihtiyacı arttırmıştır.

Bu çalışmada ele alındığı üzere, Avrupa Komisyonu “Ortak Yol Haritası” belirlemek,“AB Sınırlarının Tekrar Açılması” , “Koordineli bir yaklaşım” benimsenmesi gibi adımlar atarak Serbest dolaşım kısıtlamalarının ortak bir yaklaşımla aşamalı olarak ortadan kaldırılmasını hedeflemiş, kısıtlamaların yol açtığı geçmiş, güncel ve gelecekte olması muhtemel olumsuz etkileri azaltmayı amaçlamıştır. Buna karşın AB kurumları düzeyinde koordineli ve ortak yaklaşım belirlemek için atılan adımların, oluşturulan kriterlerin uygulanmasında sağlanan esneklik sonucu ortak bir AB tutumuna dönüşemediği gözlemlenmektedir. Her bir üye devlet, mevcut durumda, kendi covid-19 mücadelesini yine kendi bireysel politikaları ve kısıtlamaları ekseninde münferit olarak belirlemeye ve uygulamaya devam etmektedir.

**Kaynakça**

ALAN, G. “AB'den sınırlarını kapatan ülkelere uyarı; İtalya'ya ise destek mesajı”. 13/03/2020 <https://tr.euronews.com/2020/03/13/ab-den-sinirlarini-kapatan-ulkelere-uyar-italya-ya-ise-destek-mesaji> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

“Charter Of Fundamental Rights Of The European Union”

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> [Erişim Tarihi: 20 Ekim 2020].

 “Coronavirus Response”, European Commission

<https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response_en> [Erişim Tarihi: 10 Kasım 2020].

“Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic” 12.10.2020 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/en/pdf> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

 “Covid-19 salgını AB’nin ne kadar kırılgan olduğunu gösteriyor” <https://tr.boell.org/tr/2020/04/06/covid-19-salgini-abnin-ne-kadar-kirilgan-oldugunu-gosteriyor> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

“COVID-19: Council adopts a recommendation to coordinate measures affecting free movement”,  Council of the EU, Press release ,13 October 2020

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-free-movement/> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

European Commission, “European Commission's coronavirus response team” <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_en> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

 “EU Health Policy”, European Commission, <https://ec.europa.eu/health/policies/overview_en> [Erişim Tarihi: 12 Kasım 2020].

“Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures”,

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf> [Erişim Tarihi: 12 Kasım 2020].

KEÇECİ, A. İ., “Avrupa Birliği’nin Corona Virüsü Politikası”

[04/06/2020](http://www.europolitika.com/avrupa-birliginin-corono-virusu-politikasi/) <http://www.europolitika.com/avrupa-birliginin-corono-virusu-politikasi/> [Erişim Tarihi: 20 Ekim 2020].

**MARZOCCHİ**, **O.** “Free movement of persons”, European Parliament <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/147/free-movement-of-persons> [Erişim Tarihi: 4 Kasım 2020].

NAS, Ç. Koronavirüs Salgınının Yeni Merkez Üssü Avrupa: AB’nin Kriz Yönetimi Sınavı –Mart 27, 2020 <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/03/27/koronavirus-salgininin-yeni-merkez-ussu-avrupa-abnin-kriz-yonetimi-sinavi/> [Erişim Tarihi: 20 Ekim 2020].

“Re-Open EU”, <https://reopen.europa.eu/en> [Erişim Tarihi: 20 Ekim 2020].

TFEU, Consolidated Version Of The Treaty On The Functioning Of The European Union

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [Erişim Tarihi: 20 Ekim 2020].

 “Timeline of EU action” <https://ec.europa.eu/info/timeline-eu-action_en> [Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020].

The Council of the EU, “COVID-19: travel and transport”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-travel-and-transport/> [Erişim Tarihi: 12 Kasım 2020]

1. Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. gulceuygun@comu.edu.tr [↑](#footnote-ref-1)