

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN SINIR GÜVENLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SALİH TURGAY

ANABİLİM DALI: ULUSLARARASI İLİŞKİLER

KOCAELİ 2011

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN SINIR GÜVENLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SALİH TURGAY

ANABİLİM DALI: ULUSLARARASI İLİŞKİLER
PROGRAMI : ULUSLARARASI İLİŞKİLER

DANIŞMAN: Doç. Dr. İRFAN KAYA ÜLGER

KOCAELİ 2011

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

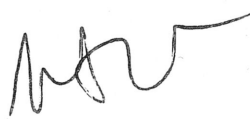
Tezi Hazırlayan: Salih TURGAY

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarihi ve No: 26.01.2011–2011/03

Doç. Dr. İrfan Kaya
ÜLGER



Yrd. Doç. Dr. Mert
SUNAR



Yrd. Doç. Dr. Caner
SANCAKTAR



KOCAELİ - 2011

ÖNSÖZ

Akademik çalışmalarımda olduğu kadar, iş ve gündelik hayatımda da konulara getirdikleri farklı bakış açıları ile ufkumun genişlemesine büyük katkı sağlayan öğretim üyelerime sonsuz saygılarımı sunmayı borç biliyorum. Özellikle karşılaştığım sorunların çözümü için büyük çaba sarf eden ve tez çalışmam boyunca zaman mefhumu gözetmeden aradığım her zaman sıkılmadan beni dinleyen, motivasyonumu kaybettiğimi hissettiğim zamanlarda beni cesaretlendiren ve tezimde büyük emeği olan saygıdeğer tez danışmanım Doç. Dr. İrfan Kaya ÜLGER'e teşekkürlerimi ve saygılarımı sunuyorum.

Görevim dolayısıyla Kocaeli'de bulunmadığım zamanlarda üniversitede idari işlemlerini takip eden değerli arkadaşım Mehmet BULUT ile tezimi gözden geçirerek imla hatalarını düzelten değerli mesai arkadaşım Bahadır YILMAZ'a özellikle teşekkür ederim.

Hayatım boyunca desteklerini her zaman yanımda hissettiğim aileme, yüksek lisans eğitimim süresince ihmal ettiğim değerli eşim ve biricik kızım Ecrin Naz'a vermiş oldukları manevi desteklerden dolayı sonsuz teşekkür eder bu eseri onlara armağan ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
ÖZET	v
ABSTRACT	vii
KISALTMALAR	ix
HARİTALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL –TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Güvenlik Kavramı	5
1.2. Sınır ve Sınır Güvenliği	14
1.3. Sınır Gözetimi ve Kontrolü	17
1.4. Entegre Sınır Yönetimi	19
1.5. Sınırtaşın Suç Kavramı	21
1.6. Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı	23

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

2.1. Avrupa Birliği’nin Sınır Yönetimi Müktesebatı	26
2.2. Schengen Antlaşması	27
2.2.1. Schengen Bilgi Sistemi	32
2.3. Amsterdam Antlaşması	34
2.4. Tampere Zirvesi	35
2.5. Laeken Zirvesi	36
2.6. Schengen Sınırlar Kodu	38
2.7. Dış Sınırların Kontrolü	42
2.8. Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine Yönelik Avrupa Ajansı (FRONTEX)	47

2.9. Lahey Programı	51
2.10. Stockholm Programı	53
2.11. AB Üyesi Ülkelerin Entegre Sınır Yönetimi Yapılanmaları	54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN MEVCUT SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

3.1. Türkiye’nin Coğrafi Konumu	59
3.2. Türkiye’nin Sınırları	60
3.3. Türkiye’nin Sınırlarının Önemi	64
3.4. Sınır Yönetiminden Sorumlu Kurumlar	64
3.4.1. Hudut Kapıları ve Giriş Çıkış Kontrolleri	66
3.4.2. Emniyet Genel Müdürlüğü	69
3.4.3. Gümrük Müsteşarlığı	71
3.4.4. Mülki İdare Amirlikleri	72
3.4.5. Kara Kuvvetleri Komutanlığı	75
3.4.6. Jandarma Genel Komutanlığı	77
3.4.7. Sahil Güvenlik Komutanlığı	79
3.4.8. Diğer Kurumlar	81
3.5. Türkiye’nin Mevcut Sınır Yönetimi	82

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASINI AB MÜKTESEBATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI

4.1. Türkiye’nin Ulusal Programı	86
4.2. Ulusal Görev Gücü ve Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi	88
4.3. Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı	89
4.3.1 Eylem Planına Göre Kısa ve Orta Vadede Gerçekleştirilmesi Gereken Faaliyetler	91
4.3.2. Eylem Planına Göre Uzun Vadede Gerçekleştirilmesi Gereken Faaliyetler	92
4.3.3. Yeni Bir Teşkilatın Kurulması	94

4.3.4. Kara Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar	95
4.3.5. Deniz Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar	96
4.3.6. Hava Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar	97
4.3.7. Hudut Kapılarında Yapılacak Çalışmalar	98
4.3.8. Bilgi Teknolojileri Destekli Altyapı Sisteminin Kurulması	99
4.4. Entegre Sınır Yönetimi Projeleri	100
4.4.1. Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama I ve II Projeleri	100
4.4.2. Talos Projesi	101
4.5. Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin Sınır Güvenliği Politikalarına Yönelik Değerlendirmeleri	103
4.5.1. Katılım Ortaklığı Belgesi	103
4.5.2 AB İlerleme Raporları	104
SONUÇ	109
KAYNAKÇA	114
ÖZGEÇMİŞ	125

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİMDALI

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİ

ÖZET

AB’ye tam üyelik müzakereleri sürecinde Türkiye’nin sınır yönetimi sisteminin, sınırların güvenliğinin daha etkin olarak sağlanabilmesi amacıyla AB sınır yönetimi müktesebatına uyumlaştırılması, bu çerçevede atılması gereken adımların ortaya konulması, araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Schengen Müktesebatı temelinde iç sınırlarda kontrolleri kaldıran Avrupa Birliği (AB), ortak dış sınırları korumak ve Birlik içinde serbest dolaşım hakkını sağlamak için entegre sınır yönetimi modeli olarak adlandırılan ve ülke içinde sınır yönetiminden sorumlu bütün kurumlar arasında etkili koordinasyon, ülke dışında ise komşu ülkelerle ve diğer uluslararası örgütlerle işbirliği temeline dayanan bir sistem oluşturma çabası içerisindedir. Bu çerçevede sivil otoriteye bağlı askeri olmayan uzman bir sınır muhafız gücü tarafından bütün sınırların güvenliğinin ve kontrolünün sağlanması en iyi sınır yönetim modeli olarak sunulmaktadır.

Türkiye’de ise sınır yönetim sistemi birçok kurumun sorumluluğu altındadır. Başka bir deyişle çok başlı bir sınır yönetim sistemi bulunan Türkiye’de, bu kurumlar arasında etkili bir koordinasyon ve işbirliği olduğu da söylenemez. AB Müktesebatı’nın gereği olarak Türkiye, sınır yönetimi sistemini AB standartlarına uygun olarak yeniden yapılandırma süreci içerisindedir.

Bu çerçevede yapılan araştırmalar ve incelenen AB Müktesebatı ışığında Türkiye'nin sınır yönetimi sisteminin yasal ve yapısal eksiklikleri tespit edilerek, Türkiye'nin sınır güvenliği konusunda bu güne kadar kaydettiği mesafe ve tam üyelik müzakereleri boyunca yerine getirmesi gereken yükümlölükler üzerinde durulmuştur.

Tezi Hazırlayan : Salih TURGAY
Tez Danışmanı : Doç. Dr. İrfan Kaya ÜLGER
Tez Kabul Tarih ve No : 26.01.2011 – 2011/03
Jüri Üyeleri : Yrd. Doç. Dr. Mert SUNAR
Yrd. Doç. Dr. Caner SANCAKTAR

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİMDALI

IN THE PROCESS OF EU MEMBERSHIP TURKEY'S BORDER SECURITY

ABSTRACT

In the process of European Union (EU) membership negotiations, with a view to provide more effectively the security of its borders harmonization of the border management of Turkey to the EU border management acquis, in this frame the manifestation of the steps to be taken are comprising the subject of the research.

EU abolishing the controls in internal borders on the basis of Schengen Acquis, is in the struggle for constituting a system on the basis of the effective coordination among all the institutions responsible for the border management in the state and which is called as the integrated border management system in order to provide the right of free circulation in the Union and to protect the common external borders and on the basis of cooperation outside of the state with the neighboring countries and other international organizations. In this frame, the provision of the control and security of all borders by a border defender force which is not military and which is bound to the civil authority is presented as the best border management model.

However, in Turkey, border management system is under the responsibility of many institutions. In other words, it cannot be said that there is an effective collaboration and coordination among these institutions in Turkey where there is a multi-headed border management system. As a necessity of the EU acquis, Turkey is in the process of restructuring its border management system in accordance with the EU standards.

In this frame, in the light of the researches made and EU acquis examined, by establishing the legal and structural deficiencies of Turkey's border management system, the progress that Turkey made so far concerning the border security and the obligations that it has to fulfill during the full membership negotiations are emphasized.

Tezi Hazırlayan : Salih TURGAY
Tez Danışmanı : Doç. Dr. İrfan Kaya ÜLGER
Tez Kabul Tarih ve No : 26.01.2011 – 2011/03
Jüri Üyeleri : Yrd. Doç. Dr. Mert SUNAR
Yrd. Doç. Dr. Caner SANCAKTAR

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABDSKEK	: Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AIS	: Automatic Identification System (Otomatik Tanımlama Sistemi)
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BM	: Birleşmiş Milletler
BP	: Bundes Polizei (Federal Polis)
CEPOL	: European Police College (Avrupa Polis Akademisi)
DCAF	: Democratic Control of Armed Forces (Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi)
DSKYSB	: Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi
Ed.	: Editör
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğu
ESYSUYEP	: Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı
EU	: European Union (Avrupa Birliği)
EUROSUR	: European Border Surveillance System (Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi)
FRONTEX	: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine Yönelik Avrupa Ajansı)
ICMPD	: International Centre For Migration Policy Development (Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi)
IND	: Directory of Immigration and Citizenship Affairs (Göç ve Vatandaşlık İşleri Direktörlüğu)
IOM	: International Organization For Migration (Uluslararası Göç Örgütü)
IT	: Information Technology (Bilgi Teknolojisi)
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
OGDP	: Ortak Güvenlik ve Dış Politikası
RABIT	: Rapid Border Intervention Teams (Acil Sınır Müdahale Timleri)

RG	: Resmi Gazete
SABIS	: Sabıka Bilgi Sistemi
SIRENE	: Supplementary Information Request at the National Entry (Ulusal Girişlerde Ek Bilgi)
SIS	: Schengen Information System (Schengen Bilgi Sistemi)
SYMİKGUB	: Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu
TALOS	: Transportable Adaptable Patrol for Land Border Surveillance (Kara Sınırlarını Gözetlemek İçin Mobil Devriye Sistemi)

HARİTALAR

Harita 1

29

GİRİŞ

21. yüzyıl ile değişen tehdit algılamalarına paralel olarak geleneksel güvenlik anlayışının nüvesini oluşturan sert güvenlik önemini kaybetmiş, yumuşak güvenlik olarak adlandırılan uluslararası kaçakçılık faaliyetleri, yasadışı göç, doğanın dengesinin bozulması, sınıraşan suçlar, uluslararası terörizm ve doğal kaynakların tükenmesi gibi askeri olmayan ancak ülke güvenliğini tehdit eden dış tehditler ön plana çıkmıştır.

Dünya refah düzeyinin kuzey - güney ekseninde dengesiz dağılması ülkeler arasında ekonomik gelişmişlik farklılığına yol açmaktadır. Kuzey ülkelerindeki yüksek hayat standartları ve ekonomik fırsatlar, temel ihtiyaçlarını dahi karşılama imkanından yoksun güney ülke vatandaşları için cezbedici faktörler olmaktadır. Öte yandan yoksul ülkelerde meydana gelen iç karışıklıklar, çatışmalar, açlık ve kıtlık, kontrol edilemeyen nüfus artışı insanları daha kaliteli bir yaşam için yeni serüvenlere sevk etmektedir. Hedef ülkelerin kısıtlayıcı vize ve göç politikaları, göçmenleri yasadışı yöntemlerle hedef ülkeye girmeye sevk etmektedir. Çoğu zaman hedef ülke ile kaynak ülke arasındaki uzun mesafeler ve geçilmesi gereken sınırların fazlalığı bu sürecin organize ve uluslararası olmasını gerekli kılmaktadır. Bu durumda sınıraşan organize suç örgütleri devreye girmekte ve yüksek ücretler karşılığında göçmenleri yasadışı yollardan hedef ülkeye ulaştırmaya çalışmaktadırlar. Oldukça sistemli ve organize çalışan bu örgütler kimi kaynak ülkelerde seyahat acentesi adı altında yasal olarak faaliyet göstermektedir.

Her geçen gün nitelik değiştirerek artan yasadışı göç faaliyetleri küresel güvenliklerini tehdit eden bir olgu haline gelmiştir. Hedef ve transit ülkeler de gerek kendi güvenliklerini sağlamak, gerekse küresel güvenliğe katkı sağlamak için yasadışı göçü önleyici tedbirler almaktadır. Sınır kontrollerinin sıkılaştırılması, vize politikalarının güncellenmesi, cezaların arttırılması ile caydırıcılığın sağlanması, geri kabul anlaşmalarının imzalanması ve devletlerarası işbirliğine zemin oluşturacak uluslararası mekanizmaların oluşturulması başlıca tedbirler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin egemenliklerinden kaynaklanan sorumluluklarının başında sınır güvenliğinin sağlanması gelmektedir. Başka bir deyişle devletler gerek ülke güvenliğini gerekse toplumun huzurunu ve kamu düzenini tehdit eden sınıraşan organize suç türleriyle mücadele etmek durumundadır. Mücadele yöntemlerinin en önemli halkasını ise sınır kontrolleri oluşturmaktadır. Ülkeler sahip oldukları toprak parçaları üzerinde egemenlikleri gereği, istedikleri gibi tasarrufta bulunmak ve ülkeye giriş çıkış yapanları kontrol ederek kimin girip kimin girmeyeceğine karar verme hakkına sahiptir. Bu kapsamda ülkeye girmek isteyenler ile ülkede ikamet etmek isteyen yabancıların uymak zorunda olduğu kurallar belirlenir ve giriş çıkışların yasal olarak yapılabilmesi için sınır kapıları oluşturulur. Bir taraftan bu kurallara uyulmasını sağlayacak fiziki tedbirler alınırken diğer taraftan yasaları ihlal edenler hakkında idari ve adli yaptırımlar uygulanır.

Bu anlamda Avrupa Birliği de oluşturduğu müreffeh toplumu korumak ve güvenliğini sağlamak amacıyla “Avrupa Kalesi” inşa etmenin modern yollarını aramaktadır. Sınır güvenliği, AB üyesi ülkelerin ortak ve öncelikli sorununu oluşturmaktadır. Entegre sınır yönetimi oluşturmak ve üye ülkelerin sınır güvenliği politikalarını standartlaştırmak için sık aralıklarla müzakereler yapılmış ve kararlar alınmıştır.

Bu doğrultuda sermayenin, malların ve hizmetlerin serbestçe dolaşabildiği ortak alan oluşturma çabaları sonucunda, hem hizmetlerin serbestçe dolaşabileceği alanı yaratacak hem de AB üyesi ülkelerin entegre sınır yönetimi politikalarına temel teşkil edecek Schengen Müktesebatı oluşturulmuştur.

Başlangıçta üye ülkeler arasındaki iç sınırları kaldırma amacı güden Schengen Antlaşması, gelişen süreçte yapılan düzenlemeler ile; vize, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikameti, sığınma, polis ve adli işbirliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konuları da kapsayan çok yönlü bir süreç haline gelmiştir.

Maastricht Antlaşması'yla¹ birlikte Topluluk Müktesebatı'ndan ayrı yürütülmekte olan Schengen süreci, polis ve adli işbirliği konuları hükümetler arası işbirliğiyle hareket eden topluluğun üçüncü sütununa yani adalet ve özgürlük alanına taşınmış, Amsterdam Antlaşması² ile de Schengen Müktesebatı ulusüstü sütuna taşınmıştır. Ayrıca 1999 tarihli Tampere Zirvesi sonuç bildirgesinde aday ülkelerin Birliğe tam üye olabilmeleri için Schengen Müktesebatı ve Müktesebatın bağlayıcı karakter taşıyan tüm önlemlerini eksiksiz olarak uygulamaları gerektiği ifade edilmiştir.

Türkiye, Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde AB'ye aday ülke statüsü kazanmış, üyeliğe yönelik katılım müzakereleri ise 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır. Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan tarama süreci 20 Ekim 2005 tarihinde başlamış ve 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır.

AB Müktesebatı'na ilişkin katılım müzakereleri 35 fasıl üzerinden yürütülmekte olup 24. fasıl olan "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlığı altında yer alan "Dış Sınırların Kontrolü" ve "Schengen" alanında Türkiye tarafından yapılan uyum çalışmaları devam etmektedir.

Dış sınırların kontrolü ve entegre sınır yönetimi alanında AB; kara, hava ve deniz sınırlarının güvenliğini ve kontrolünü sağlayacak sivil otoriteye bağlı, askeri olmayan uzman bir sınır muhafaza gücünün kurulmasını, sınır yönetimi konusunda farklı kurumların yetkili olması durumunda bile, etkin bir sınır yönetiminin yürütülebilmesi için ilgili kurumlar arasında İçişleri Bakanlığı sorumluluğunda yakın koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak bir mekanizmanın kurulmasını istemektedir. AB üyesi Macaristan ve İngiltere'de sınır muhafaza birimleri doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlıyken, Fransa ve İtalya'da Polis Teşkilatının uzman bir birimi olarak bütün sınırlarda güvenliği sağlamaktadır.

¹ Maastricht Antlaşmasının Tam Metni İçin Bakınız: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>
Erişim Tarihi: 13.12.2010

² Amsterdam Antlaşmasının Tam Metni İçin Bakınız:
<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> Erişim Tarihi: 13.12.2010

Türkiye’de ise kara sınırları Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı, deniz sınırları ise Sahil Güvenlik Komutanlığı’nca korunmaktadır. Hudut kapılarının güvenliği ile yolcu ve yük giriş çıkış kontrolleri Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) ile Gümrük Müsteşarlığı’nın görev tanımı içerisinde düzenlenmiştir. Hudut kapılarında görevli kurumlar arasındaki koordinasyonu Mülki İdare Amirlikleri sağlamaktadır.

Türkiye, AB’ye tam üyelik müzakereleri çerçevesinde sınır güvenliği birimlerini AB standartlarında yeniden yapılandırma çalışmalarını sürdürmektedir. 14 Nisan 2003 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan “Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi” paralelinde AB Müktesebatı ve uygulama standartlarına uygun olarak, sınırların ve hudut kapılarının kontrol ve gözetimi görevlerinin askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimine devredilmesine yönelik yasal düzenlemelerin planlanması amacıyla “Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı” hazırlanmıştır.

Yukarıdaki kısaca ifade edilen hususlar çerçevesinde bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği’nde sınır güvenliği alanında kaydedilen gelişmeleri ortaya koymak ve Türkiye’nin tam üyelik müzakereleri çerçevesinde AB Müktesebatı’na ne ölçüde uyum sağladığını tespit etmektir. Bu anlamda tez çalışması dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, sınır yönetimine ilişkin temel kavramlar tanımlanmış, çalışmanın teorik çerçevesi üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, AB’nin sınır yönetimi müktesebatı ele alınmış ve bazı AB üyesi ülkelerin sınır yönetimi sistemleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye’nin mevcut sınır güvenliği yapılanması, son bölümde AB’ye tam üyelik sürecinde Türkiye’nin sınır güvenliği politikasının AB Müktesebatı ile uyumlaştırılması çalışmaları incelenmiş, sonuç bölümünde ise yapılan inceleme, araştırma ve bulgular neticesinde konu ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL –TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Güvenlik Kavramı

Güvenlik kavramı, değişen tarihsel dinamiklere, yeni tehditlere ve farklı perspektiflere göre farklı biçimlerde ele alınmakta ve farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Batıda güvenlik kavramı ilk olarak Latince “*securus*” kelimesinden türemiştir ve güvenli (*secure*), emin (*safe*) anlamlarının yanı sıra kaygısızlık, endişesizlik anlamları taşır. Ayrıca, Latince “*securitas*” kelimesi sakinlik, kaygıdan bağımsız olmak ve endişeden yoksunluk anlamlarında kullanılmıştır. Güvenlik, Latince'den türemiş haliyle, tehlike ve tehditlerden uzak olma, endişe etmeme ya da barış durumudur. İngilizce “*security*” kelimesi “güvenli hissetmek” ve koruma gibi birçok anlama gelmektedir ve her türlü kaygı ve tehlikenin olmadığı herhangi bir durumu anlatmak için kullanılır.³

Türkçede ise güvenlik kavramı; “toplum yaşamında kanunî düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet”⁴, “tehlikede bulunmama hali, emin ve rahat olma, emniyet”⁵ anlamlarına gelmektedir. Güvenlik kelimesinin kökü olan “güven” kelimesi ise Arapça “*emin*” kelimesinin anlamdaşdır. Daha sonraları bu kelime kökünden türetilen “güvenlik” kelimesi Türkçede “emniyet, asayiş” gibi kavramların karşılığı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Akademik alanda güvenlik kavramını Arnold Wolfers, David A.Baldwin, Benjamin Miller ve Barry Buzan gibi yazarlar tanımlama çalışmaları yapmıştır. Arnold Wolfers güvenliği, “Objektif bir muhakemeye, müktesep değerlere yönelik tehdidin olmayışı, sübjektif bir muhakemeye ise bu değerlere saldırılma korkusunun

³ Czeslaw Mesjasz, **Security as an Analytical Concept**, 5th Pan European conference on International Relations, Hague, Represented on 9-11 September 2004 s. 4.

http://www.afes-press.de/pdf/Hague/Mesjasz_Security_concept.pdf Erişim Tarihi: 28.06.2010

⁴ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Ankara 1998, s. 915.

⁵ Milli Eğitim Bakanlığı, **Örnekleriyle Türkçe Sözlük**, Ankara 1999, s. 1081.

olmaması”⁶ olarak tanımlarken; David A. Baldwin, “Müktesep değerlere yönelik düşük bir zarar ihtimali”⁷ şeklinde tanımlamaktadır. Benjamin Miller güvenli olabilme durumunu iki koşula bağlamaktadır. İlk koşulda elde edilmiş değerlere herhangi bir tehdidin yöneltilmemiş olması gerekmektedir. İkinci koşulda ise eğer böyle bir tehdit var ise tehdiye maruz kalan kişi/kurum ancak bu tehdiye karşı kendini koruyabilecek güce sahipse güvendedir.⁸ Güvenlik kavramı konusunda ciddi çalışmalar başlatan Barry Buzan ise güvenliği, “Tehditten özgür kalabilme gayretine odaklı olarak, devletin ve toplumların bağımsızlığını ve bütünlüğünü koruma yeteneği”⁹ şeklinde ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere güvenlik kavramı farklı akademisyenler tarafından farklı şekillerde tanımlanmakla birlikte, tehdidin olmayışı veya uzak olması ya da tehditlerden korunma şeklinde bir güvenlik kavramı tanımı üzerinde bir mutabakatın olduğu söylenebilir.

Güvenlik kavramı tanımlanırken ortaya çıkan görüş farklılıkları, güvenlik gereksimi bakımından da geçerlidir. Toplumsal sözleşmecî kuramcılardan Hobbes’e göre doğa durumunda birbirinin kurdu olan insanlar, toplumsal sözleşme sonucu hak ve özgürlüklerini üçüncü bir varlığa devrederek kargaşa ve savaşa son verip güvenlik içinde yaşamak istemişlerdir. Bu durum devletsiz halde, savaş ve kaosun varlığı genel kabulünden gelmektedir ve bu kargaşa ve savaş durumunda insanların özgürlüklerinden fedakârlıkta bulunarak, güvenliklerini garanti altına aldıkları bir durumunun sonucudur.¹⁰ Başka bir deyişle belirli bir toprak parçasında yaşayan insanların güvenliklerini sağlamak için hak ve özgürlüklerinin bir kısmını oluşturdukları üst organa devrederek, o organdan kendi güvenliklerini sağlanmasını beklemişlerdir. Esasında bu durum devlet denen siyasal yapının nüvesini oluşturmuştur.

⁶ Arnold Wolfers, **Discort and Collaboration: Essays on International Politics**, London: The Johns Hopkins Press, 1962, s. 150.

⁷ David A. Baldwin, “Güvenlik Kavramı”, Çev. Çiğdem Şahin, **Avrasya Dosyası, Güvenlik Bilimleri Özel**, Cilt 9, Sayı 2, 2003, s. 15.

⁸ Benjamin Miller, “The Concept of Security: Should it be Redefined?,” **Journal of Strategic Studies**, Vol.24(2), 2001 s.16-17.

⁹ Barry Buzan, **People, States and Fear**, Brighton: Wheatsheaf Boks, 1983, s. 54.

¹⁰ Sedat Palut, “Thomas Hobbes’a göre sivil toplum; devlet oluşum süreci,” http://www.tpe.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=543 Erişim Tarihi. 15.07.2010

Bu çerçevede devlet, sınırları belirlenmiş bir ülke toprağı üzerinde bulunan ve bu toprak üzerinde belli bir hükümetle yönetilen ve hukuksal açıdan egemen olan siyasal yapı,¹¹ bir başka tanımda ise devlet, sınırları kesin olarak belirlenmiş toprak parçası üzerinde siyasal ve hukuksal anlamda egemen olan, halk üzerinde sistemli yönetsel denetime sahip bulunan hukuki yapılar¹² olarak tanımlanmaktadır.

Locke ise tersi bir yaklaşımla, doğa durumunda savaş ve kaos değil barış ve özgürlüğün hakim olduğunu öne sürmektedir. Locke'a göre devletin varlık nedeni bireyin doğa durumunda sahip olduğu doğal hak ve özgürlükleri korumaktır.¹³

Diğer yandan Baldwin, güvenlik değerini, "Asli değer yaklaşımı, öz değer yaklaşımı ve marjinal değer yaklaşımı" olarak üç farklı düzlemde incelemektedir. Asli değer yaklaşımında güvenliğin öncelikli olduğu düşüncesi hakimdir. Tüm şartlar altında tüm aktörler için güvenliğin diğer değerlerden daha üstün olduğu belirtilmektedir. Öz değer yaklaşımı, güvenliği çok sayıda değerden biri olarak ele alırken, marjinal değer yaklaşımında azalan marjinal değerler kanununun, diğer değerlere olduğu gibi güvenliğe de uygulanabilir olduğu varsayımından yola çıkılmıştır. Son yaklaşıma göre güvenliğin öncelikli olduğunu kabul etmek, suyun, havanın öncelikli olduğunu kabul etmek gibidir.¹⁴

Benzer olarak genel anlamda neorealistlere göre de güvenlik değerlidir. Wolfers güvenliği, bir ulusun az ya da çok veya büyük ya da küçük ölçüde arzu edebileceğı bir değer¹⁵ olarak nitelendirmiştir. Sonuç olarak güvenlik; özgürlük, düzen, dayanışma değerleri ile örtüşen bir insan değeridir¹⁶ ve diğer değerlerin varlığının korunması ve sürdürülmesi için bir araç rolü üstlenmektedir.

¹¹ Tayyar Arı, **Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika**, İstanbul: Alfa Yayınevi, 1999, s. 8.

¹² Mehmet Gönlübol, **Uluslararası Politika: İlkeler – Kavramlar – Kurumlar**, Ankara: Attila Kitabevi, 1993, s. 45.

¹³ Zühtü Arslan, "11 Eylül'ün 'Öteki' Yüzü: Leviathan'ın Dönüşü," **Doğu Batı**, Vol:4, No:20, 2002, s. 79-86.

¹⁴ Baldwin, a.g.e., s. 21-25.

¹⁵ Wolfers, a.g.e., s. 150.

¹⁶ Bill McSweeney, **Security, Identity and Interests**, Cambridge: Cambridge University Pres, 1999, s. 18.

Güvenlik kavramı uluslararası ilişkiler teorileri arasında da pek çok karşılığı yansıtmaktadır. Uluslararası ilişkiler teorileri güvenlik kavramına kendi perspektiflerinden çeşitli açılımlar getirmekle birlikte, en yoğun tartışma realizm ve idealizm arasında meydana gelmektedir.

Klasik realist bakış açısına göre insan, doğası itibarıyla diğerleri üzerinde hakimiyet kurma çabası içindedir. Güvenliğini sağlama gayretinde olan insanlar devletleri oluşturur, devletler arasında da insanlara benzer bir doğa hali güvenlik ikilemini yaratır. Bu bakış açısıyla devletler insan doğasına benzer biçimde davranırlar ve bu davranış tarzı devletleri kaçınılmaz bir şekilde savaşa sürükler.¹⁷ Güç ve güvenlik olarak adlandırılan bu ikileme klasik realizmin önemli temsilcilerinden Morgenthau, devletin; fiziksel, siyasi ve kültürel kimliğini diğer devletlerin müdahalelerinden koruma gücü olarak, çıkarı¹⁸ eklemiştir.

Neorealizm ise, insan doğasını dikkate almamış, anarşik yapıdaki uluslararası sistemin devletin davranışlarına yön verdiğini, bu nedenle devletlerin yaşamak için askeri açıdan güçlü olmaları gerektiğini savunmuştur.¹⁹ Neorealizm, klasik realizmin olayları insan doğasına dayandırmasına karşı çıkmış, devletlerin bir sistem içinde olduğunu ve devletlerin hem kendileri ile hem de bu sistemle karşılıklı olarak etkileşim halinde olduklarını öne sürmüştür.²⁰ Neorealizmin öncülerinden Waltz'a göre bu durum güvenlik söz konusu olduğunda, devletin tek aktör olması gerektiğini kaçınılmaz kılmaktadır.²¹

Klasik realizm ile neorealizm arasındaki bu temel farklılığa rağmen, her ikisi de güvenliğin referans objesini devlet olarak kabul etmektedir. Bu kapsamda referans obje durumundaki devlet için en büyük güvenlik tehdidi de varoluşla ilgilidir. Diğer bir deyişle askeri güvenlik, yani savaş tehdidi temel güvenlik konusudur. Güvenliği tehdit altında olan egemen devlettir ve bu tehditleri yok edecek olan da devletin

¹⁷ M. Stephen Walt, "International Relations: One World, Many Theories", **Foreign Policy**, No. 110, Spring 1998, s.31.

¹⁸ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, **Politics Among Nations**, USA: Alfred A. Knopf, 1985, s. 5.

¹⁹ Walt, a.g.m., s.31

²⁰ N. Kenneth Waltz, **Theory of International Politics**, New York: McGraw-Hill, 1979, s.58.

²¹ N. Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War", **International Security** Vol. 25 No. 1, Summer 2000, s. 5.

kendisidir. Devlete yönelik tehdit ise askeri tehdittir ve diğer devletlerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle realist perspektifin güvenlik anlayışı silahlı kuvvetlerin kontrolü ve kullanımı ile tehdit üzerine odaklanmaktadır.²² Referans obje devlet alındığı için temel amaç bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün ve sınırların korunmasıdır.

Öte yandan realist yaklaşıma göre güvenlik demek güç demektir. Diğerlerinden daha fazla güce sahip bir devlet ilişkilerinde hükmedici olacak, böylece daha güvenli hale gelecektir. Askeri güç ise güvenlik probleminin çözümü olacaktır. Realistlere göre bir konu askeri gücü ilgilendirmiyorsa siyasi bir sorun, askeri gücü ilgilendiriyorsa bir güvenlik sorunudur.²³ Realist ekolün güvenlik anlayışı geleneksel realist güvenlik anlayışı olarak da adlandırılmaktadır.

Soğuk Savaş döneminde iki kutuplu rekabet ortamı askeri güvenliği ön plana çıkarmış, devletlerin askeri kapasitelerini artırarak güvende olabileceği görüşü genel kabul görmüştür. Bu dönemde devlet merkezli tehditler ön plana çıkarken, çevre sorunları, sınıraşan suçlar, terör gibi birey merkezli tehditler geri plana itilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde realizmin öğretileri ile uluslararası sistem yapısı arasında tam bir örtüşme söz konusu olmuştur.

Realizm güvenliği, gücün bir uzantısı olarak görme eğilimi içerisindeyken, idealizm güvenliği barışın bir sonucu olarak görmektedir.²⁴ Realistlere göre güçlü olduğunuz zaman, bir güvenlik yapılanması tesis eder ve kendinizi güvende hissedersiniz. İdealistler ise ancak hukukun ve kurumların normları tesis edildiği zaman güvenliğin sağlanabileceğini öne sürmektedirler.²⁵

²² M. Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies", **International Studies Quarterly**, Vol. 35, No. 2, June 1991, s. 212.

²³ F. Oktay Tanrısever, "Güvenlik", (Ed.) Atila ERALP, **Devlet ve Ötesi: Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar**, İstanbul: İletişim Yayınevi, 2005. s. 110.

²⁴ Barry Buzan, **People, States and Fear**, Colorado: Lynne Rienner Publishing, 2nd Edition, 1991, ss .2-3.

²⁵ İrfan Kaya Ülger, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Arka Planı, Oluşumu ve Temel Anlaşmazlık Konuları", (Ed.) Refet Yinanç ve Hakan Taşdemir, **Uluslararası Güvenlik Sorunları ve Türkiye** Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002, s. 85.

Yukarıda da bahsedildiği gibi realistler güvenliğin referans objesini devlet olarak kabul etmekte ve devleti güvenli hale getirecek aktörün de yine devlet olduğunu öne sürmektedirler. İdealistler ise güvenlik için temel referans nesne olarak bireyi kabul etmektedir.²⁶ İdealistler, devletin bir referans nesne değil, ancak güvenliği sağlayıcı bir aktör olabileceği görüşündedirler.²⁷ Başka bir deyişle idealist güvenlik anlayışı, realistlerin geleneksel güvenlik anlayışına referans bakımından karşı çıkmıştır. İdealist anlayışa göre devlet, onu oluşturan bireylerin üstünde bir değer taşımaz. Devlet meşruiyetini kollektif iradenin kurumsal ihtiyacından alır. Devlet liberal sistemde hak dağıtan değil hak gözeten rolündedir.

Geleneksel realist güvenlik anlayışına diğer bir eleştiri ise, geleneksel güvenlik anlayışındaki devlet merkezli anlayışın sadece askeri güvenlik, yani “sert güvenlik” ile ilgili konuları ele aldığını, ancak günümüzde “yumuşak güvenlik” olarak adlandırılan ve önemi her geçen gün daha da artan, askeri olmayan güvenliği içeren konuların ihmal edildiği şeklindedir.²⁸ Yumuşak güvenlik; uluslararası kaçakçılık faaliyetleri, yasadışı göç, doğanın dengesinin bozulması, iç savaşlar, sınıraşan suçlar, uluslararası terörizm ve doğal kaynakların tükenmesi gibi askeri olmayan ancak ülke güvenliğini tehdit eden güvenlik konularını kapsamaktadır.

Soğuk Savaş döneminde realizm oldukça ön planda iken Soğuk Savaş sonrası dönemde uluslararası sistemi tehdit eden ve yumuşak güvenlik olarak adlandırılan birey merkezli yeni tehditler idealizmi ön plana çıkarmıştır.

Güvenlik kavramı zaman içinde değişen tehditler ve yeni perspektiflere göre yeni anlamlar kazanmıştır. Soğuk Savaş dönemi, savaş sonrası dönem ve 11 Eylül terör saldırıları güvenlik kavramının köklü değişikliklere uğradığı dönemler olmuştur. Özellikle 11 Eylül terör saldırıları bilinen tüm uluslararası ilişkiler ve güvenlik kavramlarının yeniden tanımlanmasına ve mevcut tanımlara yeni anlamlar yüklenmesine neden olmuştur.

²⁶ A. Edward Kolodziej, **Security and International Relations**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 121.

²⁷ McSweeney, a.g.e., ss. 87-88.

²⁸ Kolodziej, a.g.e., s. 156.

Soğuk Savaş döneminde iki kutuplu düzenin askeri rekabeti, uluslararası sistemin temel belirleyici özelliğini oluşturduğu için güvenlik de doğal olarak bu parametreler çerçevesinde şekillenmiştir.²⁹ Bu dönemde tehdit bellidir ve karşı devletlerden gelecektir. Tehdidi bertaraf etmek için askeri yönden güçlü olma ve kurulan statükoyu devam ettirme yegane unsurdur.

Soğuk Savaş sonuna kadar güvenlik çalışmalarına devlet merkezli bir yaklaşım hakimken, savaş sonrası dönemde gücünü 1970'lerin yumuşama (*detente*) ruhundan alan, 1975 yılında Helsinki Nihai Senedi'yle kurumsallaşan ve 1980'lerde Brandt ve benzeri komisyonlarla biçimlenen ve güvenliğin karşılıklı bağımlılığıyla yeniden şekillenen bir güvenlik doğası ortaya çıkmıştır.³⁰ Bu çerçevede insan ihtiyaçlarındaki değişimle birlikte güvenlikte yaşanan değişime endeksli olarak, güvenlik alanında genişleme, derinleşme ve yayılma içerikli kapsam genişlemesi yaşanmıştır.

Güvenlik kavramındaki bu genişleme ve değişim, 1980'lerin ortalarından itibaren çok daha belirgin bir hal almıştır. İki kutuplu yapının yavaş yavaş ortadan kalkmaya başladığı bu dönemde uluslararası güvenlik sadece askeri tehditler değil, aynı zamanda çevre sorunları, mülteci akınları, sınıraşan suçlar, uluslararası terör ve kaçakçılık gibi yeni tehditlerle karşı karşıya kalmıştır. Dolayısıyla bu tür tehditleri de içeren toplumsal, çevresel ve ekonomik güvenlik gibi yeni tanımlar literatüre girmiştir. Bu dönemde “ortak güvenlik” yada “kapsamlı güvenlik” olarak adlandırılan yeni bir güvenlik anlayışı ortaya çıkmıştır. Kapsamlı güvenlik anlayışına göre hiçbir devlet kendi güvenliğini aynı zamanda başka devletlerin güvenliğini artırmadan sağlayamayacak ve artıramayacaktır.³¹ Kapsamlı güvenlik, uluslararası güvenliğe en büyük tehdidin ülkelerden değil, ülkelerarası faaliyet gösteren terör, sınıraşan suçlar ve çevre sorunları gibi sorunlardan kaynaklandığını öne sürmektedir.

Aynı zamanda ortak güvenlik kavramı devletlerin öz kaynaklarının ve kapasitelerinin ortak güvenliği sağlamada yetersiz kalmasından dolayı güvenlik alanında işbirliği yapmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlayışa göre öz

²⁹ Ülger, a.g.m., s. 86.

³⁰ Buzan, a.g.e., s. 6.

³¹ Buzan, a.g.e., s. 12.

kaynakları yeterli olan devletler dahi meşruiyet sağlamak, etki alanını genişletmek ve riski ve maliyetleri azaltmak için kollektif güvenlik için ittifak oluşturmayı tercih edebilirler.³²

Öte yandan Soğuk Savaş'ın bitişi geleneksel olarak nitelendirilen, askeri ağırlıklı ve salt realist paradigma temeline dayanan güvenlik anlayışlarının değişmesine de yol açmıştır. Geleneksel güvenlik anlayışlarının nüvesini oluşturan ulusal güvenlik kavramı, güç merkezli güvenlik politikalarının yürütüldüğü yirminci yüzyıl boyunca rekabetçi hale gelmiş; bir devletin varlığının diğerinin güvensizliğinin temelini oluşturduğu tarihsel anlayış (güvenlik ikilemi) sorgulanmaya başlanmıştır.³³

Bu dönemdeki güvenlik algılamaları artık; bölgesel çatışmalar, ülkelerdeki ekonomik, siyasi istikrarsızlıklar ve belirsizlikler ile uyuşturucu, silah kaçakçılığı ve küresel terörizm şeklinde ortaya çıkan yeni tehdit ve riskleri içinde barındırmaya başlamıştır.

Soğuk Savaş sonrası dönemde devletler sadece topraklarını değil aynı zamanda üzerinde yaşayan vatandaşlarının da güvenliğini düşünmek zorunda kalmıştır. Soğuk Savaş sırasında baş gösteren silahlanma yarışı ve kitle imha silahlarının artışı, yerini silahsızlanmaya ve kitle imha silahlarının sınırlandırılmasına bırakmıştır. Bu durum çevresel güvenlik, toplumsal güvenlik gibi kavramların tematik olarak ele alınmaya başlanmasına ve güvenlik alanının genişlemesine neden olmuştur.

Toplumsal güvenlik; toplumun kimliğine, toplumu oluşturan ortak bilince yönelen tehditlerle ilgilidir. Göç, sınıraşan organize suçlar ve kaçakçılık (insan, uyuşturucu veya silah) toplumsal güvenliğe yönelik önemli tehditlerdir. Tehditler ülke sınırları içindeki toplumu etkilese de tehdidin kaynağı genellikle dış ülkelerdir.

³² Ülger, a.g.m., s. 89.

³³ Buzan, a.g.e., s. 1.

Toplumsal güvenliği tehdit eden suçların önemli bir bölümünü, birden fazla ülkede faaliyet gösteren sınıraşan organize suç şebekeleri oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler (BM) Uluslararası Suç Önleme Merkezi tarafından gerçekleştirilen ve 40 organize suç örgütü üzerinde yapılan araştırmada, organize suç örgütlerinin en temel faaliyetinin uyuşturucu kaçakçılığı olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu 40 örgütten 21 adedinin temel faaliyeti uyuşturucu kaçakçılığıdır. Yine rapora göre 40 örgütten 28 adedi üç veya daha fazla ülkede faaliyet göstermektedir.³⁴ Son yıllarda küresel güvenliği tehdit eden göçmen kaçakçılığı uluslararası suç şebekelerinin yeni ilgi alanını oluşturmaktadır. Riski az, getirisi oldukça yüksek olan bu tür kaçakçılık faaliyetlerinin istismar alanı, dünya üzerindeki adaletsiz gelir dağılımından dolayı her geçen gün artmaktadır.

Coğrafi sınırların giderek belirsizleştiği uluslararası ortamda, güvenlik arayışları ve tehdit algılamaları da niteliksel bir dönüşüm geçirmekte, coğrafi sınırların korunması kadar sanal sınırların da korunmasının gerektiği fark edilmektedir. Öte yandan sınırların, sınırötesi sorunları dışarıda tutabilme özelliğini giderek kaybetmesi sonucu ulusal çapta yaşanan bir güvenlik sorununun uluslararası toplumu, uluslararası alandaki bir güvenlik sorununun da ulusal güvenliği doğrudan tehdit eden bir olgu haline gelebilmektedir.³⁵ Bu anlamda küresel güvenliği sağlayabilmek için yukarıda bahsedilen kapsamlı güvenlik anlayışı temelinde uluslararası işbirliği devletlerin önceliği olmalıdır.

11 Eylül 2001 tarihinde ABD’de gerçekleşen terör saldırıları güvenlik tehdidini yeni bir boyut ile ulus-devletlerin gündemine taşımıştır. Soğuk Savaş döneminde güç dengesi üzerine kurulmuş olan uluslararası ilişkiler, Sovyetler Birliği’nin çöküşü ile yeni bir eksene oturmuştur. On yıllık bir dönemi kapsayan bu sürecin 11 Eylül terör saldırıları ile kapandığı söylenebilir. Bunun sonucunda gerek uluslararası ilişkiler gerek ulus-devletlerin güvenlik algılamaları yeniden şekillenmiştir.

³⁴ Center for International Crime Prevention, “Assesing Transnational Organized Crime: Results of a Plot Survey of 40 Selected Organized Criminal Groups in 16 Countries”, **In Trends in Organized Crime**, Vol. 6, No. 2, Winter 2000. s. 44.

³⁵ Zeynep Dağı, “Rusya’nın Güvenlik Politikası ve Türkiye” (Ed.) Refet Yinanç ve Hakan Taşdemir, **Uluslararası Güvenlik Sorunları ve Türkiye**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002, s. 168.

11 Eylül ile demokrasinin yayılması, ekonomik gelişme gibi yumuşak güvenlik konuları bir kenara atılmasa da sert güvenlik konuları küresel terörizme karşı ön plana alınmış ve uluslararası sistem bu yönde şekillenmeye başlamıştır.³⁶

1.2. Sınır ve Sınır Güvenliği

Uluslararası hukuka göre, bir devletin oluşabilmesi için en az üç unsura ihtiyaç vardır. Bunlar: İnsan topluluğu, ülke ve siyasal yönetimidir. Ülkeden söz edebilmek için ise, sürekli olarak üzerinde yaşanabilir bir kara parçasının olması gerekmektedir. Zira kara parçası, ülkenin temel taşıdır. Belli kara parçasının mevcudiyetinden sonra devletin karasuları ve hava sahasından söz etmek mümkün olur.³⁷

Devletleri oluşturan kara parçasının veya deniz alanlarının ulaşabildiği en son noktaların meydana getirdiği çizgiler sınır olarak adlandırılmaktadır. Devletler hukuku bakımından ise sınır, dünya yüzeyi üzerinde bir devletin ülkesini diğer devletlerin ülkesinden veya sahipsiz bir araziden veya açık denizlerden ayıran farazi bir çizgidir.³⁸

Sınır denilince ilk akla gelen kara sınırları olmakla birlikte; devletlerin deniz, toprak altı ve hava sahalarının da sınırları vardır. Bir ülkenin etrafı denizlerle çevrili ise veya denize kıyısı varsa; kara sınırları ile açık denizler arasında “karasuları” olarak adlandırılan alan da devletlerin sınırları kapsamındadır. Pazarıcı, karasularını; “Bir kıyı devletinin kara ülkesini çevreleyen ve uluslararası hukuka uygun olarak açıklara doğru belirli bir genişliğe kadar uzanan kıyı devletine ait deniz kuşağına verilen ad”³⁹ olarak tanımlamaktadır. 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi’nde ise bu genişliğin en fazla 12 mil olabileceği belirtilmektedir. O halde devletin deniz sınırını karasularının bittiği çizgi olarak kabul etmek gerekir.

³⁶ Annette Jünemann, “Security-Building in The Mediterranean After September 11”, **Mediterranean Politics**, 2(2/3), 2003 s 15.

³⁷ Ayferi Göze, **Devletin Ülke unsuru: Sınırları ve Devletle Olan Münasebeti**, İstanbul 1959, s. 4.

³⁸ Seha L. Meray, **Devletler Hukukuna Giriş**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960, C.1, s. 327.

³⁹ Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II. Kitap, 4. Baskı, Ankara: Bilgi Kitapevi, 1996, s. 301.

Bir ülkenin kara sahası belirli bir yüzeyden ibaret değildir. Kara sahası, toprak içlerine doğru iner, yani toprak altı sahasını da ihtiva eder. Bu durumda kara sahasının yalnız yatay değil aynı zamanda dikey sınırları da vardır. Özellikle toprak altındaki doğal kaynakların, madenlerin devletler için önemli bir ekonomik değer haline gelmesiyle birlikte toprak altı sahası daha da önem kazanmıştır.

Bu nedenlerden dolayı, devletin toprak altı ülkesinin sınırının nasıl tespit edileceği problemi ortaya çıkmıştır. Bu problem günümüzde toprak üstü ülke sınır hatlarından, toprak altına yani dünyanın merkezine doğru indirilecek düz hatlar arasında kalan saha, devletin toprak altı ülkesi olarak kabul edilerek çözülmektedir.⁴⁰ Başka bir deyişle devletin toprak üstü kara sınırının izdüşümü ülkenin toprak altı sınırını oluşturmaktadır.

Devletlerin egemenlikleri altında bulunan deniz ülkesinin de bir alt sınırı vardır. Bu sınırdaki genellikle kıta sahanlığının uç sınırı olarak kabul edilmektedir.

Devletlerin hava sınırını ise, kara ve deniz ülkesi üzerindeki hava sahası oluşturmaktadır. Hava sahalarının yan sınırları, kara veya deniz ülkesinin bittiği noktadır. Yükseklik bakımından ise hiçbir hudut kabul edilmemektedir.⁴¹

Yukarıda belirtildiği üzere kara, hava ve deniz sınırlarının son noktalarının tespitinde uluslararası normlar söz konusu olmaktadır. İki ülke arasındaki sınırlar ise genellikle antlaşmalar ile belirlenmektedir. Bu antlaşmalar ya eskiden beri kabul edilmiş sınırları teyit eder ya da yeni hudutlar çizer. Bazı durumlarda ise, bir devletin sınırları üçüncü bir devlet veya devletlerce belirlenerek ilgili devlete zorla kabul ettirilmektedir. Kimi zamanda siyasal yollarla kurulan bir devletin sınırları bu devleti kuran devletler tarafından tespit olunmaktadır.

Uluslararası hukuka göre devletler egemenliklerinin gereği olarak sahip oldukları toprak parçaları ile diğer deniz ve hava alanları üzerinde istedikleri şekilde

⁴⁰ Göze, a.g.e., s. 55.

⁴¹ Göze, a.g.e., s. 65.

hareket edebilme ve tasarrufta bulunabilme yetkilerine sahiptir. Devletler egemenlikleri altındaki bu sahaların hem iç güvenliklerini sağlarlar, hem de diğer devletlerin müdahale etmemelerini isterler. Bu açıdan ülkeler arasındaki sınırların belirlenmesi hem güvenlik hem de devletlerarası barış açısından önemlidir.

Sınır güvenliği, her türlü yasa dışı geçişin önlenmesi amacıyla kara, deniz ve hava sınırlarında alınan aktif ve pasif tedbirler⁴² olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu tedbirler teknolojik araç gereç, çit, duvar devriye vb. tedbirler olabileceği gibi, sınırdaş ülkeler arasında yapılan sınır anlaşmalarında yer alan önleyici tedbirler de olabilmektedir. Bu tür anlaşmalarda genellikle sınırların;

- 1- Diğer devletçe her türlü saldırıdan masum bulundurulması,
- 2- Sınır boylarında oturan halkın sınır güvenliğini ihlal etmemesi,
- 3- Sınırlarda her türü kaçakçılık, çetecilik ve hırsızlık gibi eylemlerin işbirliği ile önlenmesi amacı güdülmektedir.⁴³

Türkiye Cumhuriyeti'nin de komşularıyla imzaladığı sınır antlaşmalarında sınır güvenliği ile ilgili maddeler yer almaktadır.

Türkiye ile Fransa arasında imzalanan 23.06.1939 tarihli Hatay Antlaşması'nda, "...Türkiye kendi arazisinde ve Fransa Suriye arazisi üzerinde iki komşu ülkenin emniyet veya rejimleri aleyhine yönelmiş hareketlerin önlenmesi için bütün tedbirleri alacaktır"⁴⁴ denilerek her iki tarafın da sınırda genel güvenliğin sağlanmasına katkı sağlaması hükme bağlanmıştır.

Irak ile 29.03.1946 tarihinde imzalanan antlaşmanın 6 sayılı ek protokolünde, "Anlaşan taraflar iki ülke arasındaki sınırın her iki yanında 75'er km.lik bir bölgede çıkacak ve sınır ilişkilerinin ahengini bozacak mahiyetteki her türlü olay ve anlaşmazlığın çözülmesini bu protokolde belirtilen şartlara göre sağlamak hususunda

⁴² İçişleri Bakanlığı, **Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, (ESYSUYEP)** Ankara 2006, s. 12.

⁴³ Meray, a.g.e., s. 111.

⁴⁴ **Hudut Mevzuatı El Kitabı**, Ankara 1984, s. 370.

uyuşmuşlardır”⁴⁵ denilerek sınır boylarında vuku bulacak ve diğer tarafın güvenliğini tehlikeye düşürecek her türlü olayın önlenmesi için çaba sarf edecekleri vurgulanmıştır. Ayrıca aynı antlaşmanın 6 numaralı ek protokolünde, “Yetkili sınır makamları, sınır bölgelerinde öteki tarafın rejimine veya güvenliğine karşı yöneltilen eylemlerde bulunmak amacıyla bir veya birkaç kişi tarafından hazırlıklar yapıldığını öğrendikleri takdirde, hemen birbirlerine haber verecekler ve bu konuda elde edebilecekleri bütün bilgileri birbirlerine bildireceklerdir. İki memleketten her birinin makamları gerek bu eylemlerin önüne geçmek, gerek faillerin sınırı aşmalarını önlemek için bütün faydalı tedbirleri alacaklardır. Bu hususta alınacak tedbirler gerektiğinde sınır toplantılarında oy birliği ile kararlaştırılacaktır.”⁴⁶

Türkiye Cumhuriyeti 24 Temmuz 1924 tarihli Lozan Antlaşmasıyla Musul ve Hatay dışındaki sınırlarını belirlemiş ve bu tarihten sonra da statükocu bir politika izleyerek komşularının sınırlarına saygı göstermiş, komşularından da sınırlarına saygı gösterilmesini beklemiştir. 5 Haziran 1926 tarihinde Türkiye, İngiltere ve Irak arasında yapılan bir anlaşma ile de Türkiye-Irak sınırının belirlenmesi ve 29 Haziran 1939 tarihinde Hatay’ın Türkiye’ye katılması ile Türkiye’nin nihai sınırları çizilmiştir.

1.3. Sınır Gözetimi Ve Kontrolü

Sınır kontrolü, bir ülkenin kendi egemenlik alanına giren topraklarda kişilerin girişine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.⁴⁷ Bu düzenlemeler kişilerin ve eşyanın ülkeye yasal olarak girişi ve ülkeden yasal olarak çıkışını sağlamak üzere gerçekleştirilen sistemler bütünüdür. Hukuki altyapının oluşturularak yasadışı girenlerin cezalandırılması, yasal giriş-çıkışların sağlanması için hudut kapılarının açılması ve hudut kapısı haricinde giriş-çıkışların önlenmesi için alınan her türlü tedbirler bu sistemleri oluşturmaktadır.

⁴⁵ **Hudut Mevzuatı**, s. 251.

⁴⁶ **Hudut Mevzuatı**, s. 255.

⁴⁷ International Organization For Migration (IOM) **World Migration 2003**, Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move, s. 10.

Sınır kontrolü, sınır kapılarında gerçekleştirilen uygulamaları, sınır gözetimi ise sınır kapıları arasında kalan sınır bölümlerinin korunması ve gözetimini kapsamaktadır.

Bu kapsamda devletler tarihsel süreç içerisinde sınırlarını koruyucu engellerle kontrol altında tutmaya çalışmıştır. Çinliler; Çin Seddi'ni, Romalılar; Hadrianus Surları'nı, Almanlar; Berlin Duvarını ve son olarak İsrail, resmi söylemlerinde Batı Şeria Duvarı ya da “*security fence*” olarak adlandırdığı, Filistinlilerce ise ırkçı, ayrılıkçı duvar anlamında “*apartheid wall*” olarak adlandırılan güvenlik duvarını inşa etmiştir. Fiziki engellerin yanı sıra sınır muhafızlarıyla sınır güvenliği sağlanmaya çalışılmıştır. Hem hudut kapılarında hem de hudut boylarında kontrol ve gözetim yapmak, sınırların korunması için gerekli tedbirleri almak ve yasadışı giriş ve çıkışları engellemek maksadıyla sınır muhafızları görevlendirilmiştir.

Sınır kontrollerinin temel amacı; devlet sınırının düzenini bozan veya tehlikeye sokan eylemlerin önlenmesi, ortaya çıkartılması, sona erdirilmesi ve devlet sınırından geçişin şartlarını taşımayan kişilerin giriş, transit ve çıkışlarının engellenmesini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan sınır görevlileri, sınır kapılarında gerçekleştirilen sınır trafiğinin kontrolü, sınır kapıları arasında kalan sınır bölümlerinin korunması ve gözetimi, sınırda meydana gelen ulaşımın kontrolü, gümrük kontrollerinin icra edilmesi ve yasaları çiğneyen kişilere karşı yasal işlemlerin gerçekleştirilmesi⁴⁸ faaliyetlerini yürütürler.

Sınır kontrolü sadece sınır kapılarında kişilerin kontrolünü ve bu kapılar arasındaki bölgenin gözetimini kapsamaz, aynı zamanda iç güvenliğe yönelik risk analizi ve dış sınırların güvenliğini etkileyebilecek tehditlerin analizini de kapsar. Bu sebeple sınır kapılarında kişilerin kontrolü ve bu kapılar arasındaki bölgenin gözetimi ile ilgili; şartların, kriterlerin ve ayrıntılı kuralların ortaya konulması önem arz etmektedir.

⁴⁸ İçişleri Bakanlığı, **Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı (ABDSKEK)**, Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemini Geliştirme Projesi TR04/IB/JH/05, Ankara 2007, s. 10.

Sınır kontrollerini ifa eden sınır muhafızları bu görevleri yerine getirirken bazı hak ve yetkilere sahiptirler. Öncelikle kimlik sorma yetkisi muhafızın en önemli ve öncelikli yasal hakkıdır. Çünkü bütün veritabanları kimlik bilgileri temel alınarak oluşturulur. Kimlik bilgileri ile şahsın herhangi bir arama ve yakalama kaydının olup olmadığı, ülkeye giriş yasağının veya cezasının olup olmadığı saptanabilir. Herhangi bir suç kaydına veya olumsuz veriye ulaşıldığı takdirde söz konusu suç veya veri ile ilgili yetki alanına uygun önlemler alınır.

Kimlik sormanın yanı sıra; uyarı, para cezası, alıkoyma, yakalama, üst, valiz ve araç araması sınır muhafızının diğer önemli yetkileri arasında bulunmaktadır.⁴⁹

Sınır gözetimi faaliyeti ise sınır devriyeleri eliyle yürütülmektedir. Devriye hizmeti sınır gözetimi sisteminin temel unsurudur. Belirli bir bölgede, belirli bir noktada veya gidiş hattında hareket edilerek gerçekleştirilir. Hassas olarak bilinen ya da böyle görülen yerlerde ve ölü nokta olarak tabir edilen izinsiz giriş çıkışların yoğun olduğu bölgelerde konuşlanarak devriye hizmetinin etkinliği artırılır. Devriye hizmeti sırasında bir veya birden fazla sınır muhafızı, önceden belirlenmiş gidiş hattında, bölgede veya alanda yasalara uyulmasını kontrol eder, yasadışı eylemleri engeller, ortaya çıkarır, sona erdirir ve faileri yakalayıp gerekli yasal işlemlerin yapılmasını sağlar.⁵⁰

1.4. Entegre Sınır Yönetimi

Entegre sınır yönetimi, sınır yönetimi ve gözetiminde sorumlu kurumların etkili ve verimli bir sınır yönetimi oluşturmak amacıyla, kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği faaliyetlerini maksimize etmeleridir. Sınır kapılarında gümrük, polis, veteriner, sağlık ve bitki sağlığı gibi birçok kuruluş faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşların işbirliği içerisinde görev yapmaması durumunda; sınır kapılarında geçişler yavaşlayacak, buna bağlı olarak yolcu ve taşıtların geçiş süreleri uzayacaktır. Ayrıca istihbarat ve bilgi paylaşımının yeterli olmadığı durumlarda istenmeyen kişi ve eşyaların sınırdan girişi kolaylaşacaktır. Tüm bu

⁴⁹ İçişleri Bakanlığı, **ABDSKEK**, ss. 15-16.

⁵⁰ İçişleri Bakanlığı, **ABDSKEK**, s. 47.

sorunları ortadan kaldırmak amacıyla entegre sınır yönetimi modeli geliştirilerek sınırda görev yapan bütün kurum ve kuruluşların maksimum düzeyde işbirliği yapmaları amaçlanmıştır.

Entegre sınır yönetimi üç ana bileşenden oluşmaktadır. Birincisi yukarıda belirtildiği gibi kurumlararası işbirliği, ikincisi kurum içi işbirliği, üçüncüsü ise uluslararası işbirliğidir. Kurum içi işbirliği aynı kurum içerisinde yatay ve dikey işbirliğinin sağlanması olarak ifade edilebilir. Dikey işbirliğinde emir komuta zinciri içerisinde en alt derecedeki memurdan sorumlu bakana kadar; yatay işbirliğinde ise, sınır yönetiminden sorumlu kurumun farklı birimleri arasında koordinasyon ve iyi organize edilmiş bilgi paylaşımı sistemi mevcut olmalıdır. Uluslararası işbirliği ise komşu ülkelerle ve diğer uluslararası örgütlerle işbirliğini kapsamaktadır. Komşu ülkelerle sınır kapılarında sınır geçişi prosedürlerinin uyumlaştırılarak eşgüdümün sağlanması, ortak teknolojik arama merkezlerinin oluşturularak arama ve kontrollerin tek seferde gerçekleştirilmesinin sağlanması, böylelikle kısa sürede kontrollerin tamamlanarak zaman kaybının önlenmesi, istihbari bilgi paylaşımı entegre sınır yönetiminin uluslararası işbirliği ayağını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle sınırın her iki tarafındaki görevlilerin yerel işbirliği, komşu ülkeler arasında ikili işbirliği ve sınır yönetimi odaklı çok taraflı işbirliği üçüncü bileşeni oluşturmaktadır.

Entegre sınır yönetimi konsepti Avrupa Birliği'nde Schengen Antlaşması'nın kabulü ve Birlik Müktesebatı'na dahil olmasıyla birlikte, Birlik içindeki sınırların kaldırılması ve ortak dış sınırların oluşturulmaya başlanmasıyla daha da geliştirilmiştir.

Entegre sınır yönetimi konsepti AB'de iki anlama gelmektedir. Birincisi gümrük, polis, bitki ve hayvan sağlığı kontrolleri gibi farklı hizmetleri içeren sınır yönetimine entegre bir yaklaşımı ifade eder. İkincisi ise dış sınırların yönetimi alanında üye devletlerin daha yakın politik ve hukuki işbirliği yapmaları anlamına gelmektedir. Schengen Müktesebatı'yla birlikte Birlik iç sınırlarının kaldırılması ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması dış sınırlardaki kontroller daha da sıklaştırılmasını gerekli kılmıştır. Son yıllarda Avrupa'ya doğru artan mülteci akımları, uyuşturucu kaçakçılığı ve uluslararası terörizm faaliyetleri "Avrupa

Kalesi”nin sınırlarını daha da anlamlı hale getirmiştir.

Avrupa Birliği standartları bağlamında, etkili sınır yönetimi prensiplerine göre mallar ve kişiler için açık bir sınır oluşturulmalıdır. Bu prensibe göre sınırlar, insan hak ve özgürlükleri ile ticaretin serbestleştirilmesi anlaşmaları temelinde açık olmalıdır. Buna karşın bütün suç faaliyetlerini önlemek için kapalı bir sınır tesis edilmelidir. Yasadışı göç, her türlü gümrük kaçakçılığı, terörizm gibi suçlar mümkün ise sınır bölgesinde mümkün değilse sınırda engellenmelidir. Bu iki temel prensip çerçevesinde AB entegre sınır yönetiminin gelişimi halen devam etmektedir.

1.5. Sınıraşan Suç Kavramı

Soğuk Savaş sonrası dönemden itibaren tehdit algılamalarının farklılaşması, çeşitlenmesi güvenlik kavramının genişlemesine ve değişmesine neden olmuştur. Sınıraşan suçlar, yasadışı göçmen akımları, uluslararası terör ve çevre sorunları uluslararası güvenliği tehdit eder hale gelmiştir. Bu dönemde geleneksel askeri tehditlerin yanı sıra, yeni tehditleri ön plana çıkaran ve kapsamlı güvenlik olarak adlandırılan yeni bir güvenlik anlayışı ortaya çıkmıştır.

Son yıllarda kapsamlı güvenlik tanımlamaları çerçevesinde gündeme gelen ve yakın gelecekte de gündemi meşgul edeceği düşünülen sınıraşan suç kavramı değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalar arasında en genel kabul gören ve en kapsamlı tanımın BM tarafından yapıldığı görülmektedir. BM Sınıraşan Suçlar Konvansiyonu’na göre, “Suç faaliyetleri eğer birden fazla ülkede işleniyorsa, bir ülkede hazırlanıp, planlanıp, yönetilip ve kontrol edilip başka bir ülkede işleniyorsa veya birden fazla ülkede aktif organize suç grubu tarafından işleniyorsa veya bir ülkede işlenip diğer ülkeleri de sonuçları bakımından etkiliyorsa sınıraşan suç”⁵¹ olarak adlandırılmalıdır.

Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nde ise sınıraşan organize suç, “Suçun birden fazla devlette işlenmesi, suçun tek bir devlette

⁵¹ Bartosz H. Stanislawski, “Transnational ‘Bads’ in The Globalized World: The Case of Transnational Organized Crime”, **Public Integrity**, Vol. 6, No. 2, Spring 2004, s. 156.

işlenmekle beraber hazırlık, plan, idare aşamasının tamamı veya bir bölümünün başka bir devlette oluşturulması, suçun tek devlette işlenmesi ancak birden fazla devlette faaliyet gösteren örgütlü suç grubunun suça karışması ve suçun tek devlette işlenmesi ancak başka bir devlette etkilerinin olması”⁵² şeklinde tanımlanmıştır.

Organize suçların ortaya çıkışı ve zaman içerisindeki gelişimine baktığımızda şunları görmekteyiz: Organize suç terimi, ilk kez 1920’li yıllarda ABD’de kullanılmaya başlanmıştır. 1960’lı yıllarda ise mafya ve organize suç örgütleri terimleri eşanlamlı iki kavram olarak kullanılmıştır. 1990 yıllardan itibaren iletişim ve ulaşım teknolojilerin artması ve küreselleşmenin etkileri ile birlikte organize suçlar sınırları aşmış, sadece bir ve birkaç devleti değil bütün devletleri ve küresel sistemi tehdit eder hale gelmiştir. Bu bağlamda Leong, geçmişte belli başlı ülkelerin sorunu olan organize suçların, Soğuk Savaş sonrasında sınıraşan suçlar adı altında yeni bir küresel tehdit halinde ve yeni biçimiyle ortaya çıktığını belirtmektedir.⁵³ Öte yandan Shelley ve Picarelli, küresel güvenliğin karşı karşıya kaldığı en ciddi tehdidi, “Birbirinden çok farklı hukuksal düzenlemelere ve anlayışa sahip devletler arasındaki geçirgen sınırları suistimal eden devlet dışı aktörlerin ortaya koydukları sınıraşan suç faaliyetleri” olarak tanımlamaktadır.⁵⁴

Sınıraşan suç örgütleri, günümüzde küreselleşme ile birlikte kazandıkları sınıraşan nitelik sayesinde çok farklı suç operasyonlarını yönetebilmektedirler. Söz gelimi Hollanda’da üretilen uyuşturucunun İsrail organize suç gruplarınca ABD’ye transfer edilmesi, Filipinli bilgisayar korsanları tarafından üretilen virüslerin dünyanın başka bir köşesindeki hükümetlerin bilişim sistemlerini çökertmesi, Kolombiyalı organize suç örgütlerinin potansiyel fidye kurbanlarını bankaların bilgisayar kayıtlarına bakarak seçmeleri veya Rus mafyasının suçtan elde ettiği kara parayı dünyanın pek çok köşesinde faaliyet gösteren kıyı bankaları aracılığıyla

⁵² James O. Finckenauer, “Meeting the Challenge of Transnational Crime”, **National Institute of Justice Journal**, July 2000, s. 3.

⁵³ Angela Veng Mei Leong, “Definitional Analysis: The War on Terror and Organised Crime”, **Journal of Money Laundering Control**, Vol. 8, No. 1, 2004, s. 24.

⁵⁴ Louise I. Shelley & John T. Picarelli, “Methods Not Motives: Implications Of The Convergence Of International Organized Crime and Terrorism”, **Police Practice and Research**, Vol. 3, No. 4, 2002, s. 306.

aklaması,⁵⁵ sınıraşan suç örgütlerinin çokuluslu bir şirket gibi faaliyette bulunduğunu göstermektedir.

Sınıraşan organize suçlar geleneksel organize suçluluğun yeni bir çeşidi olarak insanlığın güvenliğini tehdit eden bir sorun haline almıştır. Sınıraşan organize suç örgütleri başta gelişmekte olan ve geçiş sürecini yaşayan ülkelerin ekonomileri ile güvenliklerini hedef almaktadır. Bu ülkeler istikrarlarını, vatandaşlarının güvenliklerini ve toplumun yapısı ile refahını garanti altına alınabilmeleri ve ekonomilerinin gelişimini sağlayabilmeleri için mücadele etmeleri gereken en önemli tehdit olgusu haline gelmiştir.⁵⁶

Sonuç olarak devletlerin ve toplumların güvenliği tehdit eden ve hiçbir sınır, ülke, bölge tanımayan sınıraşan suç örgütleriyle mücadele etmenin, faaliyet alanlarının daraltılmanın en önemli unsuru, sınır güvenliğinin sağlanması ve yasadışı geçişlerin önlenmesidir.

1.6. Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı

Soğuk Savaş sonrası dönemde, yeni tehdit algılamaları içerisinde yer alan yasadışı göç olgusu ve bu olguyu yöneten uluslararası göçmen kaçakçılığı şebekeleri, değişen güvenlik anlayışının önemli tehditleri arasında yer almaktadır. Sınıraşan organize suç örgütlerine oldukça yüksek kazanç sağlayan göçmen kaçakçılığı, büyük ölçüde sınırlardan yasadışı geçişler ile gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla bu olgunun anlaşılması sınır güvenliğinin sağlanması açısından son derece önemlidir.

Göç, en genel tanımıyla insan veya insan gruplarının çeşitli nedenlerle bir yerden başka bir yere gitmeleridir. Ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve bireysel nedenler, insanların yaşadıkları bölge veya ülkeleri geçici ya da kalıcı olarak terk etmelerinde öne çıkan en önemli sebeplerdendir.

⁵⁵ Paula Dobriansky, "The Explosive Growth of Organized Crime", **Global Issues**, Vol. 6, No. 2, August 2001, s. 5.

⁵⁶ Letizia Paoli, "The Paradoxes of Organized Crime", **Crime, Law & Social Change**, Vol. 37, No. 1, January 2002, ss. 151-152.

Göç, insanlık tarihi ile başlayan, günümüzde devam eden ve bundan sonra da devam edeceği öngörülen bir fenomendir. Toplumların varoluşundan günümüze kadar süregelen göçlerin farklı şekillerde ortaya çıktığı görülmektedir. Kimi zaman yasal kimi zaman da yasadışı olarak gerçekleşen göç olgusu günümüzde daha çok yasadışı nitelik arz etmektedir. Yasal göç, kişilerin yukarıda belirtilen nedenlerle kendi ülkelerinin dışına çıkarak diğer ülkelerde yaşamlarını sürdürmek için gerçekleştirmiş oldukları yasal hareketlerdir. Bu tür göç hareketlerinin süjesi olan kişiler gittikleri ülkenin yasalarına uygun bir şekilde ülkeye giriş yapmış ve yine bulunuş amaçlarına uygun olarak gerekli izinleri aldıktan sonra yerleşmiş olan şahıslardır.⁵⁷

Yasadışı göçte ise, giriş yapılan ülkenin yasal giriş ve çıkış için gerekli olan şartlarına uyulmayarak sınırın geçilmesi veya ülkeye yasal yollardan girildikten sonra izin alınmaksızın ikamet edilmesi söz konusudur.⁵⁸ Başka bir deyişle yasadışı göç, bir kişinin bulunduğu ülkeyi yasal veya yasadışı olarak terk ederek başka bir ülkeye yasadışı yollardan girmesi, yasal yollardan girdikten sonra süresi içinde ülkeyi terk etmemek suretiyle o ülkede yasal izin sahibi olmaksızın uzun süreli olarak yaşaması ve/veya çalışmasıdır. Dolayısıyla, geçerli doküman olmadan ya da sahte belgelerle gerçekleştirilen göçte, yasadışı göç olarak tanımlanabilir.⁵⁹

Yasal göçte var olan hukuka uygunluk (legalite), yasadışı göçte söz konusu değildir. Yasadışı göçte devletin sınırları, kanunları ihlal edilir. Dolayısıyla yasadışı göçün mücadele edilmesi gereken bir olgu olmasının temel nedeni, göçün kontrol edilememesi, kanun hakimiyetine meydan okunması ve devletlerin egemenliklerinin ihlal edilmesidir. Çünkü devletlerin sınırlarından kimlerin geçeceğini denetleme hakkı egemenliklerinin önemli bir parçasıdır. Bu da yasalarla düzenlenmemiş olan göçün durdurulmasının, egemenliğin tam kullanımı için zorunlu olduğu gerçeğini beraberinde getirir.

⁵⁷ İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, İltica ve Göç Konulu Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi Yayını, Ankara 2005, ss. 39-41.

⁵⁸ Aydoğan Asar, **Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları**, Ankara: Emek Ofset, 2004, s. 248.

⁵⁹ International Organization for Migration (IOM), World Migration, 2003, s.7.

Göçmen kaçakçılığı 2000 yılında imzalanan Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne ek; Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol'de, "Doğrudan veya dolaylı olarak, mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek için, bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikametgah sahibi olmadığı bir taraf devlete yasadışı girişinin temini"⁶⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Eğer birey, yasal yollarla istediği ülkeye göç edemiyorsa yasadışı yollardan o ülkeye giriş çabaları başlamaktadır. Bu durumda da devreye göçmen kaçakçılığı şebekeleri girmektedir. Çok yüksek ücretler karşılığında insanlar hedefledikleri ülkelere yasadışı olarak intikal ettirilmektedir. Göçmen kaçakçılığında en önemli amaç, kişinin sınırlardan yasadışı olarak geçirilmesidir. Göçmen kaçakçılığı düşük risk büyük kazanç sağladığı için sınırşan suç örgütlerinin uyuşturucu ve silah kaçakçılığından sonra en çok kazanç getiren üçüncü faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Türkiye'nin doğusunda yer alan ülkelerde yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar, açlık, kıtlık ve salgın hastalıklar, totaliter rejimlerin vatandaşlarına yaptığı baskılar, insanların daha iyi yaşam standartlarında yaşama arzusu ile birleştiğinde, yasadışı yollarla gelişmiş ülkelere göç etme hissiyatı ortaya çıkmaktadır. Türkiye, Avrupa ülkelerine yapılan yasadışı göç konusunda bir geçiş ülkesi konumundadır. Doğu sınırlarının coğrafi şartlarından dolayı kontrol edilmesinin zorluğu ve AB üyesi olan Yunanistan'a ait çok sayıda adaya yakın, uzun sahil şeridinin olması Türkiye'yi en önemli yasadışı göç güzergâhı olarak ön plana çıkarmaktadır.

⁶⁰ Emniyet Genel Müdürlüğü, **Sınırşan Örgütlü Suçlar ve Türkiye**, EGM Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara 2003, ss. 86-87.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

2.1. Avrupa Birliği'nin Sınır Yönetimi Müktesebatı

Bir bölgesel bütünleşme hareketi olan Avrupa Birliği kendine özgü nitelikler taşımaktadır. Yetki devrine dayanan yapısı nedeniyle bütünleşme hareketi ulusüstü (*supranational*) nitelik taşımaktadır. Başlangıçta 6 olan üye sayısı 2007 yılı başında 27'ye yükselmiştir. 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) olarak kurulan ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak ekonomi politikalarında entegrasyon ve işbirliği amacı hedefleyen bütünleşme hareketi, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'ndan itibaren Avrupa Birliği olarak anılmaya başlanmıştır.

Başlangıçta ortak pazar, ortak ekonomik politikalar ile ortak tarım, balıkçılık, taşımacılık ve ticaret politikalarının uyumlaştırılmasını amaçlayan bütünleşme hareketi, daha sonraları Ortak Güvenlik ve Dış Politikası (OGDP) ile Ortak Adalet ve İçişleri Politikaları'nı da kapsayan üç sütunlu bir yapılanma olarak ekonomik ve siyasi entegrasyonu hedeflemiştir. Batı Avrupa'daki bütünleşme 1992 sonu itibariyle sermayenin, malların ve hizmetlerin serbestçe dolaşabildiği ortak pazar aşamasına ulaşmıştır. Ancak uygulamada bazı sorunlar yaşanmış, kişilerin serbestçe dolaşabileceği, yani iç sınırların kaldırıldığı bir alanı oluşturma çabaları yasadışı göç, uluslararası terör ve organize suçlarla mücadelenin sekteye uğrayacağından korkan bazı ülkelerin, sınır kontrollerinin muhafaza edilmesinde ısrar etmeleri nedeniyle aksamıştır.

Bununla birlikte bazı üye ülkeler Topluluk çatısı dışında, ülkelerarası işbirliğiyle serbest alan oluşturmaya tercih etmiştir. İlk olarak Almanya ve Fransa 1984 yılında Saarbrücken'de iki ülke arasında sınır kontrollerinin kaldırılması konusunda anlaşmıştır.⁶¹ İki ülke arasında ticaretin hızlandırılması maksadıyla imzalanan bu anlaşma Schengene giden yolun önünü açmıştır. 1985 yılında

⁶¹ Elspeth Guild, "Moving The Borders Of Europe", <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf> Erişim Tarihi. 30.09.2010

Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'un katılımıyla Schengen Antlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma sonraki süreçte AB'nin sınır yönetimi politikalarının temelini oluşturmuştur.

Çalışmamızın bu bölümünde Schengen Antlaşması'ndan Stockholm Programı'na kadar AB'nin sınır yönetimi politikası incelenecektir. Bu çerçevede Schengen Antlaşması'ndan başlamak suretiyle Amsterdam Antlaşması (1997) ile Avrupa Konseyi'nin Tampere (15-16 Ekim 1999) ve Laeken (14-15 Aralık 2001) Zirveleri'nde belirlenen çerçeve, Lahey ve Stockholm Programları ışığında incelenecektir. Bunun yanı sıra Schengen Bilgi Sistemi, Schengen Sınırlar Kodu ve Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine Yönelik Avrupa Ajansı (FRONTEX) üzerinde durulacaktır. AB'nin çizdiği genel çerçeve kapsamında bazı Birlik üyesi ülkelerin sınır yönetiminin sorumlu birimleri ve sınır politikaları incelenecektir.

2.2. Schengen Antlaşması

1980'li yıllarda AB üyesi ülkeler arasında kişilerin serbest dolaşımının sağlanması konusunda görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Kimi ülkeler sadece birlik üyesi ülke vatandaşlarının serbest dolaşım hakkına sahip olması gerektiğini savunurken kimileri herkesin bu hakka sahip olması hususunda ısrar etmişlerdir. Üye ülkeler arasında görüş birliğine varılamaması üzerine Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, Birlik hukuku dışında yeni bir inisiyatif geliştirerek, iç sınırların kaldırıldığı bir alan oluşturma konusunda anlaşmışlar ve 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kasabasında AB'nin sınır güvenliği politikasının temelini oluşturan Schengen Antlaşması'nı imzalamışlardır. Antlaşma, 1990 yılında bir uygulama sözleşmesi ile tamamlanmış ve 29 Mart 1995'te yürürlüğe girmiştir. Antlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte taraf ülkelerin birbirleriyle olan ortak sınırlarında sınır kontrolleri kaldırılmıştır.

Bahse konu ülkeleri Schengen Antlaşması'na götüren temel neden, üye ülkeler arasındaki iç sınır noktalarında polis ve gümrük kontrollerinin kademeli olarak kaldırmaktır. Birlik düzeyinde kişilerin serbest dolaşımını önündeki engelleri

kaldırarak, AB bünyesinde ulaşılan hedeflerin daha fazlasını gerçekleştirme amacı güdülmüştür. Başka bir deyişle amaç, ortak sınırlarda üye ülke vatandaşlarının giriş-çıkışlarına yönelik kontrolün, malların ve hizmetlerin hareketini kolaylaştırması için aşamalı olarak kaldırılması ve Avrupa’da, taraf ülkeler arasında dâhili sınırların olmadığı bir bölge meydana getirmektir.⁶²

Schengen Antlaşması’nın genel amacı yukarıdaki gibi olmakla birlikte gelişen süreçte yapılan Schengen düzenlemeleri dâhili sınır denetimlerinin kaldırılması, vize, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikameti, sığınma, polis işbirliği, adli işbirliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konuları da kapsamıştır.⁶³

1985’te yukarıda belirtilen devletlerce imzalanan Schengen Antlaşması’na 1990 yılında İtalya, 1991 yılında ise İspanya ve Portekiz taraf olmuştur. Daha sonrasında ise 1992 yılında Yunanistan ve onu takiben 1995 yılında Avusturya ve en son olarak 1996 yılında Danimarka, Finlandiya ve İsveç’in katılımıyla Schengen alanı ilk genişleme sürecini tamamlamıştır.

İkinci büyük genişleme Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya’nın katılımıyla 21 Aralık 2007’de gerçekleşmiştir. Öte yandan AB üyesi olmayan İsviçre ortak üye olarak Schengen alanına 12 Aralık 2008 tarihinde dahil olmuştur. Bulgaristan, Kıbrıs Rum Yönetimi ve Romanya ise henüz Schengen Antlaşması’na taraf olmamıştır. Schengen alanı ile bu ülkeler arasındaki sınır kontrolleri, şartların tam olarak yerine getirildiğinin AB Konseyi tarafından onaylanmasının ardından kaldırılacaktır. Bu sürecin 2011 yılında tamamlanması öngörülmektedir.

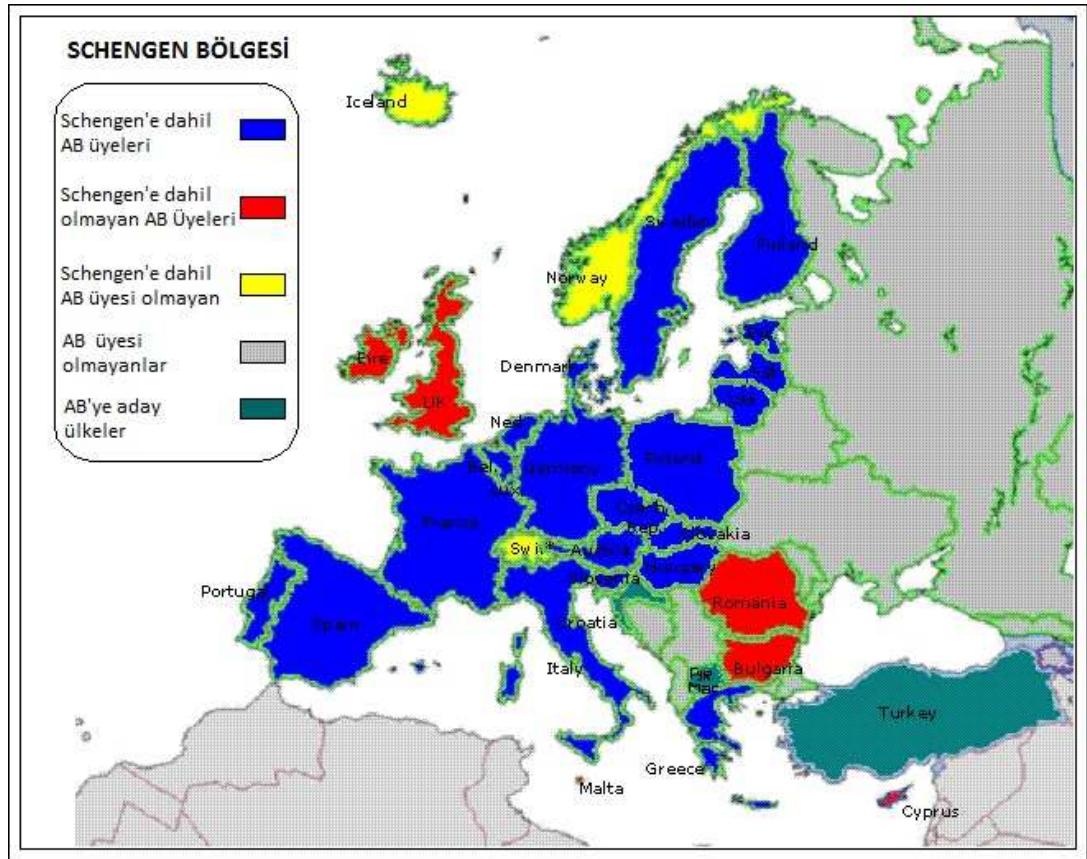
Daha önce de belirttiğimiz üzere bazı ülkeler sınır kontrollerinin kaldırılmasına güvenlik kaygılarından dolayı karşı çıkmıştır. Bu tür kaygılarını gidermek maksadıyla Schengen Müktesebatı’nda esnek üyelik formülü

⁶² Arif Köktaş, “Avrupa Birliği’nde Polis ve Yargısal İşbirliği Alanında Ortaya Çıkan gelişmeler”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2 Sayı: 5-6, Ankara 2000, s. 137.

⁶³ Joanna Apap and Angelina Tchobadjyska, “What about the Neighbors? The Impact of Schengen along the EU’s External Borders,” CEPS Working Document, No. 210, Brüksel 2004, s. 4.

geliştirilmiştir. İngiltere ve İrlanda, Schengen üyesi olmamalarına rağmen protokollerde yer alan uyuşturucu ile mücadele, cezai işlerde polisiye ve adli işbirliği ile Schengen Bilgi Sistemi'ne (SIS) dahil olmuştur.

AB üyesi olmamasına rağmen, Birlik ile özel ilişkilere sahip üçüncü ülkeler de Schengen Müktesebatı'nı yerine getirmeleri koşuluyla Schengen alanına dahil olabilmektedir. Nitekim Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn, İsviçre gibi ortak üye statüsünde Schengen alanında yer almaktadır.⁶⁴ Şekil 1.de de görüleceği üzere günümüzde yirmi ikisi AB üyesi olmak üzere toplam yirmi altı ülke Schengen alanına dahildir.



Harita 1

Schengen Antlaşması'nın 6. maddesi sınır yönetimi sisteminin çekirdeği olarak nitelendirilmektedir. Bu maddeye göre sınırların kontrolü, "Herhangi başka

⁶⁴ The Schengen area and cooperation, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm Erişim Tarih: 01.10.2010

amaç dikkate alınmadan, belirlenmiş sınır geçiş noktalarında bu sınırı geçmek amacına yönelik olarak, resmi görevliler tarafından yapılan bütün kontrol işlemleri” olarak tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre sınır kontrolleri; sistematik, tüm sınırlar boyunca eşdeğer ve tüm Schengen taraflarının çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmalıdır.⁶⁵

Schengen Antlaşmasına göre sınır yönetimi, sadece dış sınırlarında icra edilen faaliyetleri kapsamaktadır ve iç sınır kontrollerini kaldıran tüm üye devletler için önem arz etmektedir. Buna göre, sınır yönetimi yasa dışı göç ve insan ticareti ile mücadeleye yardımcı olmalı ve üye devletlerin kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı ve uluslararası ilişkilerine yönelik tehditleri önlemelidir. Ayrıca sınır kontrolleri insan haklarına saygılı bir şekilde yürütülmelidir. Sınır yönetimi profesyonel ve saygılı bir tavır ile yürütülmeli ve güdülen amaçlar ile orantılı olmalıdır.⁶⁶

Sınır yönetimi ile ilgili diğer bir düzenleme ise 10. maddede yer alan üç ayı geçmeyen kısa süreli ziyaretlerde ortak vize kurallarının tespit edilmesini öngören maddedir. Antlaşmanın 101. maddesi ise bu sistemin en önemli uygulama aracı olarak Schengen Bilgi Sistemi'nin kurulmasını düzenlemektedir.⁶⁷ 15. maddeye göre ülkeler koşulların oluşması halinde geçici olarak iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya başlayabileceklerdir. Daha çok iç sınırların kaldırılmasında tereddütlü olan üyeleri rahatlatmak amacıyla metne dâhil edilen bu maddeye göre, üye ülkeler kamu düzenlerine ya da kamu güvenliklerine karşı ciddi bir tehdit oluşması durumunda, iç sınırlarda sınır kontrollerini geçici olarak yeniden uygulanma hakkına sahiptirler. Söz konusu tedbirlerin istisna olması ve orantılılık ilkesine riayet edilerek uygulanması sağlanmalıdır.⁶⁸

⁶⁵ European Council, **The Schengen Acquis**, Council of The European Union Publications, Brussels 1999, ss. 34-35.

⁶⁶ European Parliament and the Council, Schengen Borders Code, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, s. 1

⁶⁷ Arif Köktaş, “Avrupa Birliği'nin Üye Ülkeler Düzeyindeki İç Güvenlik Politikaları”, (Ed.) Tülin İçli ve Fatih Karaosmanoğlu, **Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik**, Ankara: Nobel Yayınevi, 2003, s.153.

⁶⁸ European Parliament and the Council (EC) No 562/2006, s. 2

Schengen Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1995 yılında iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması ile birlikte, bazı ülkelerde güvenlik açığı oluşacağı kaygısı ortaya çıkmıştır. Bu tür kaygıları gidermek maksadıyla istisnai durumlarda iç sınırlarda sınır kontrollerinin uygulanmasının yanı sıra “telafi edici önlemler” (*compensatory measures*) olarak adlandırılan bir takım önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır. Bir anlamda Schengen yapısının temelini oluşturan bu önlemler:

- İç sınırlardaki sınır kontrollerinin kaldırılarak dış sınırlarda kontrollerin oluşturulması,
- AB üyesi ülkelerin dış sınırları geçen kişilere karşı ortak kuralların uygulanması,
- Giriş ve kısa süreli konaklamalar için gerekli vize şartlarının uyumlu hale getirilmesi,
- Sınır ötesi gözetim ve sıcak takip dahil gelişmiş polisiye işbirliği faaliyetleri için yasal altyapı oluşturulması,
- Suçluların iadesi için daha hızlı bir iade sistemi ve daha güçlü adli işbirliği kurulması,
- Sahte para, çalıntı araçlar, istenmeyen ve suç işlemiş olduklarından şüphelenilen kişiler hakkında çok uluslu bir veri tabanının kurulması ve geliştirilmesi. (Schengen Bilgi Sistemi).⁶⁹

Schengen Antlaşması'nın sınır yönetimi alanında getirmiş olduğu tüm yeniliklere rağmen bunları yeterli görmeyen bazı ülkeler, sınır yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmaya dönük başka arayışlar içerisine girmiştir. Bu arayışlar: Birlik içi önlemler, alternatif denetim metotları ile ikili güvenlik anlaşmaları şeklinde ortaya çıkmıştır.

Bu kapsamda dikkat çekici unsur üye ülkeler arasında polisiye işbirliği alanında yapılan ikili anlaşmalardır. Yapılan bu anlaşmalar uluslararası polis işbirliği konularında klasik yardım sınırlarının ötesine geçen önemli atılımlar içermektedir.

⁶⁹ **The Schengen Area and Cooperation**,
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm Erişim Tarihi: 01.10.2010

Bu anlaşmalara göre:

a) Sıcak takip, izleme ve gizli soruşturmalar zaman ve mekân açısından herhangi bir sınırlamaya tabi değildir.

b) Kolluk görevlileri suçüstü halinde olursa saldırganları yabancı topraklarda yakalama yetkisine sahiptir.

c) Yerel polisler acil durumlarda doğrudan yabancı birimlerden destek isteyebilecektir.

d) Belli durumlarda sınır aşan operasyonlarda görev alan kolluk görevlileri, yabancı ülkenin emri altında görev yapıyorlarsa o ülkenin kamu otoritesi ile yetkilendirilmektedir.

e) Son olarak antlaşmalar ortak devriye, gözlem ve soruşturma yapılmasına da imkân vermektedir.⁷⁰

Bu tür antlaşmaların en önemlileri Almanya ile İsviçre, Belçika ve Çek Cumhuriyeti arasında imzalanan karşılıklı yardım antlaşmalarıdır.

2.2.1. Schengen Bilgi Sistemi (SIS)

Schengen alanında iç sınır kontrollerinin kaldırılması sonrası alınan telafi edici önlemlerin en önemlisi Schengen Bilgi Sistemi'dir. Sınır kontrol görevlileri ile adli otoritelerin şüpheli şahıs ve eşyalar hakkında bilgi edinmesini sağlayan bu sistem Schengen mekanizmasının kalbi olarak adlandırılmaktadır. Schengen Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1995'te oluşturulan Schengen Bilgi Sistemi; aranan şahıslar, kayıp şahıslar, çalıntı araç ve nesnelere ile suç işlediğinden şüphelenen veya suç işlemesi kuvvetle muhtemel kişiler hakkında verilerin kaydedildiği ve bu şahısların giriş veya çıkış yapmaları durumunda alarm vererek kullanıcıların uyarıldığı çok uluslu bir veri tabanıdır.

Öte yandan SIS gümrük ve polis görevlilerinin, üçüncü ülke vatandaşlarının vize ve oturma izni taleplerine cevap verirken bu şahıslara ait bilgilere ulaşarak olumlu veya olumsuz yönde karar vermelerini sağlamaktadır.

⁷⁰ Peter Hobbing, "Integrated Border Management at the EU Level", **CEPS Working Document**, No. 227, Brüksel 2005, http://aei.pitt.edu/6672/01/1254_227.pdf Erişim Tarihi: 05.10.2010.

SIS üyesi her ülke SIS'te kendisine ayrılan bölümün yürütülmesinden, verimli ve etkili bilgi aktarılmasından sorumludur. Bu amaçla her ülkede SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*) ofisleri oluşturulmuştur. SIRENE ofisleri ulusal birimler ile merkez arasında irtibatı sağlar. Schengen Bilgi Sistemi'nde irtibat noktası olarak nitelenen bu ofislerde yer alan bilgisayar altyapısıyla üye ülkeler karşılaştıkları spesifik suç türlerini, kendi risk analizlerini ve edindikleri bilgileri veri tabanına aktararak, sisteme üye diğer ülkelerin özellikle Birliğin dış sınırlarını oluşturan ülkelerin kullanımına sunmaktadırlar.

Bu bilgiler sayesinde oluşturulan bilgi havuzu entegre sınır yönetimi kapsamında gerek ülke içi kurumlar, gerekse diğer ülkeler için eşsiz bilgi ve istihbarat kaynağı sunmaktadır. Özellikle sınırların korunması, uluslararası terör, yasadışı göç, insan ticareti ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi sınıraşan suçlar ile mücadele alanlarında SIS oldukça başarılı sonuçlar vermektedir.

1995 yılından itibaren Schengen Bilgi Sistemi ülkeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır. 1996 yılında Schengen Antlaşması'na Norveç'in dahil olmasıyla SIS, Avrupa Birliği üyesi olmayan bir ülkenin kullanımına açılmıştır. 1999 yılında Amsterdam Antlaşması'ndaki özel bir madde ile İngiltere ve İrlanda'ya Schengen müktesebatının bir bölümünde yer alma hakkı tanınınca, polis ve adli işbirliği alanında anlaşmaya taraf olan bu iki ülke, SIS'i kısmen kullanmaya başlamıştır. Schengen Antlaşması'nın Birlik Müktesebatı'na dahil olmasıyla bilgi sistemi SIS 1 + olarak adlandırılmıştır.

Öte yandan sistemin mevcut haliyle 2004 yılı genişleme sürecinde yeni üye ülkelerin katılımını desteklemeyeceği ve yeni ihtiyaçlara göre farklı fonksiyonlar eklenmesi gerekliliği üyeler tarafından sıklıkla dile getirilmekteydi. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen ilerlemeler ile yeni suç türlerinin ortaya çıkması 1995 yılında kurulan sistemin işlevsiz hale geldiği tartışmalarına neden olmuştur.

Yapılan araştırmalar ve tartışmalar sonucu son teknolojik gelişmeler ışığında biyometrik veri transferi gibi yeni fonksiyonlar içeren yeni nesil bilgi sistemi olarak

SIS II kullanılması kararlaştırılmıştır. Düşük masraflı, düşük riskli ve basit bir çözüm olan Portekiz'in hali hazırda kullanmakta olduğu ulusal Schengen Bilgi Sistemi "*SISone4all*" ismiyle Schengen Antlaşması'na taraf olan ülkelerin uygulayacağı yeni Schengen Bilgi Sistemi modeli olarak sunulmuştur.

AB Komisyonu 18 Aralık 2001'de SIS II'nin kurulması ve geliştirilmesi için yasal çerçeveyi hazırlamaya başlamış, 2005 yılında ise üç yasal düzenlemenin yapılmasını kararlaştırmıştır. Bu düzenlemelerden ilk ikisi (SIS II'nin kurulması, yönetilmesi ve kullanılması ile SIS II'yi kullanmaktan sorumlu birimlerin sertifikalandırılması) 20 Aralık 2006'da, üçüncüsü ise (SIS II'nin kurulması ve kullanılmasının etkileri) 12 Haziran 2007'de yürürlüğe girmiştir.

Adalet ve İçişleri Konseyi Aralık 2006'da *SISone4all* sistemini onaylamış ve sistem başarılı bir şekilde kurulmuştur. Böylelikle AB'ye üye olan yeni ülkelerin sisteme entegre olmaları sağlanmış ve sistemin kullanılmasıyla birlikte Kıbrıs Rum Yönetimi, Bulgaristan ve Romanya hariç yeni üye ülkeler ile olan kara ve deniz sınırları 2007 yılında, hava sınırları ise Mart 2008'de kaldırılmıştır.⁷¹

2.3. Amsterdam Antlaşması

Maastricht Anlaşması'yla birlikte Topluluk Müktesebatı'ndan ayrı yürütülmekte olan Schengen süreci, polis ve adli işbirliği konuları hükümetler arası işbirliğiyle hareket eden topluluğun üçüncü sütununa yani adalet ve özgürlük alanına taşınmıştır. Bu arada Schengen Antlaşması'nın içerdiği güçlü polis işbirliği başlıklarına rağmen vatandaşlara, dolaylı olarak da suçlulara serbest dolaşım hakkı tanınması, suç ve suçlularla baş edebilme noktasında ve dış sınırların korunmasında başarısız olduğuna dair eleştiriler başlamıştır. Bu tür eleştirilere cevap vermek için atılan en önemli adım, dış sınırlardan geçişler ve vize kuralları gibi bazı başlıkların üçüncü sütundan birinci sütuna alınmasını öngören ve 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla

⁷¹ **The Schengen Area and Cooperation,**
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm Erişim Tarihi:05.10.2010

Schengen Müktesebatı'nı AB yasal çerçevesine katan 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'dır.⁷²

Amsterdam Antlaşması'nın 62. maddesiyle Schengen'in içerdiği göç, vize ve iltica politikaları Avrupa Birliğinin birinci sütununa taşınırken, polis ve adli işbirliği hususları hükümetlerarası nitelik taşıyan üçüncü sütununda kalmıştır. Bu ayırım Schengen sürecinin ilerlemesinde ikileme yol açmıştır. Schengen Antlaşması'na dair hukuki metinlerin Parlamento (*European Parliament*) ve Adalet Divanı (*European Court of Justice*) gibi farklı karar alma mekanizmaları altına alınması, bu mekanizmaların etkinliklerinin farklı olması sebebiyle Schengen sürecinin daha ağır işleyeceği endişesine yol açmıştır.⁷³

2.4 Tampere Zirvesi

Amsterdam Antlaşması'yla, entegrasyon sürecinde öngörülen “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” yaratılması fikri bu alanın sınırlarının etkin ve verimli bir biçimde yönetilmesi ihtiyacını bir kez daha ortaya koymuştur. Bu ihtiyacı gidermeye yönelik girişimler arasında Avrupa Birliği zirvelerinde alınan kararlar önemli rol oynamaktadır. Bu anlamda, Avrupa Konseyi'nin 15-16 Ekim 1999 tarihlerinde gerçekleştirdiği Tampere Zirvesi temel kilometre taşlarından birisidir. Zirvede devlet ve hükümet başkanları, genişleme ile birlikte adalet ve içişleri alanında işbirliğinin giderek önem kazanacağına vurgu yaparak birliğin sınır güvenliği politikasının gelecekteki seyrini belirlemiştir. Bu doğrultuda alınan kararlar zirvenin sonuç bildirisine de yansımıştır. Sonuç bildirisinin 3. paragrafında, “AB'nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslararası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği” vurgulanmıştır.

Tampere Zirvesi'nde alınan kararlar çok kapsamlı olmakla birlikte Birliğin sınır güvenliği politikasının yönünü tayin eden kararlardan bazıları şunlardır:

⁷² Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayınevi, 2008, s. 319

⁷³ Joanna Apap, Sergio Carrera and Kemal Kirişci, “Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice”, Centre for European Policy Studies, August 2004, http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1145 Erişim Tarihi: 10.05.2008.

- İç sınırlarda kontrollerin kalkması, bunun yerine dış sınır kontrollerinin uygulanması,
- Dış sınırlardan geçiş kurallarıyla ilgili ortak bir tanım belirlenmesi,
- Havaalanı ve limanlarda Schengen vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşlarının kontrol noktalarının birbirinden ayrılması,
- Sınırların gözetiminden sorumlu kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması,
- Schengen vatandaşı olmayan ve giriş yapmak isteyen herkese beyan verme zorunluluğunun getirilmesi,
- Üye ülkeler arasında kısa süreli seyahatler için giriş ve vize düzenlemelerinin uyumlaştırılması,
- Mülteciler için ortak kurallar oluşturulması.⁷⁴

Öte yandan sonuç bildirgesinde Schengen Müktesebatı'nın Birliğe entegrasyonun bir aşaması olarak aday ülkelerin bu müktesebatı ve bağlayıcı karakter taşıyan gerekli tüm önlemleri eksiksiz uygulamaları gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Birliğin dış sınırlarının özel olarak eğitilmiş profesyonel sınır muhafızlarıyla etkili biçimde korunmasının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu karar ile birlikte Schengen Müktesebatı da AB üyeliği için, adayların kabul edip uygulaması gereken metinler arasında yerini almıştır. Dolayısıyla AB'ye halen aday ülke statüsünde bulunan Türkiye anılan müktesebatı tam olarak uygulama yükümlülüğü altındadır.

2.5. Laeken Zirvesi

14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi'nde, Birliğin dış sınırlarının tutarlı ve etkili bir biçimde yönetimi ile AB vatandaşlarının ortak bir ülke ve ortak bilince ait olma duygularını artırma amaçlı adımlar atılmıştır. Bu amaçla zirvenin sonuç bildirgesinde, "Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetimi, terör,

⁷⁴ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm Erişim Tarihi: 06.10.2010

yasadışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacaktır” denilerek sınır güvenliğinin sağlanmasıyla birlikte sınıraşan suçlarla daha etkin mücadele edilebileceği vurgusu yapılmıştır. Ayrıca entegre sınır yönetimi stratejisi. “Sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası”⁷⁵ olarak tanımlanmıştır. Bu tanım sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü sırasında yapılan farklı uygulamaların giderilerek ortak standartların oluşturulması bağlamında büyük önem taşımaktadır.

Ayrıca zirvede Konsey ve Komisyondan, Birliğin dış sınır kontrollerinin daha iyi yönetilebilmesi, terör, yasadışı göç ve insan ticaretine karşı daha etkin mücadelede edilebilmesi amacıyla, dış sınır kontrollerinden sorumlu birimler arasında işbirliği düzenlemeleri ile dış sınırları kontrol edecek bir mekanizmanın yaratılabileceği koşulları incelemeleri istenmiştir.

Bu karar doğrultusunda çalışmalara başlayan Avrupa Komisyonu, Konsey ve Parlamenta Mayıs 2002 tarih ve COM 233 sayılı “AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarında Entegre Yönetimin Uygulanmasına Yönelik Komisyon Tebliği”ni sunmuştur. Komisyon söz konusu tebliğde, dış sınırların korunmasından sorumlu birimlerden, kendilerinin Avrupa Birliği’nin ortak sınırlarını koruduklarının bilincinde olmalarını talep etmiş ve beş tane ortak politika alanı oluşturulmasını önermiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Ortak mevzuat hazırlanması,
- Ortak koordinasyon ve uygulamaya dayalı işbirliği mekanizmasının oluşturulması,
- Müşterek entegre risk analizi yapılması,
- Avrupa standartlarında eğitilmiş personel ve ekipman temini,
- Üye ülkeler arasında külfet paylaşımı.⁷⁶

⁷⁵ European Council, “Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken”, 14 -15 December 2001, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/laeken_concl_en.pdf Erişim Tarihi: 06.10.2010.

⁷⁶ European Council Meeting in Laeken, 14 -15 December 2001.

Yapılan düzenlemelere rağmen uygulamada yaşanan sorunları gidermek maksadıyla ortak mevzuat oluşturulması talep edilmiştir. Diğer taraftan iç sınırların kaldırılmasıyla birlikte dış sınırların korunması görevi dış sınırları oluşturan ülkelere bırakılmıştır. Oldukça yüksek meblağları bulan sınır güvenliği altyapısı ile eğitimli personel giderlerinin diğer ülkelere paylaştırılması gerektiği vurgulanmıştır.

2.6. Schengen Sınırlar Kodu

Dış sınırlarda sınır yönetimi müktesebatının geliştirilmesi yoluyla ortak bir mevzuat oluşturulması, Mayıs 2002 tarihli “AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarında Entegre Yönetimin Uygulanmasına Yönelik Komisyon Tebliği”nde ifade edildiği üzere, dış sınırların yönetimi ile ilgili ortak politikanın temel bileşenlerinden biridir. Ortak mevzuat oluşturulması önerisi, uygulamada yaşanan sıkıntıları aşma amacına yönelik talep edilmiştir.

O dönemde kullanılmakta olan Schengen El Kitabı yasal dayanaktan yoksundu. Hem yasal dayanak oluşturması, hem de Schengen Müktesebatı'nın ayrıntılarıyla izah edilmesi ve en iyi uygulamaları belirterek sınır görevlilerine kullanışlı bir kılavuz hazırlamak amaçlarıyla ileri sürülen bu öneri, son aşamada kişilerin sınır geçişlerini düzenleyen ortak bir Topluluk Sınır Kodu önerisine dönüşmüştür.⁷⁷ Söz konusu öneri, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nce 15 Mart 2006 tarihinde 562/2006 sayılı Tüzükle kabul edilerek Schengen Sınırlar Kodu olarak yayınlanmıştır.

Schengen Sınırlar Kodu, o tarihe kadar Schengen Antlaşması temelinde inşa edilen ve Bakanlar Konseyi ve Komisyonunda alınan kararlar ışığında kişilerin sınır geçişlerini düzenleyen en önemli belgedir. Söz konusu belgenin giriş bölümünde iç ve dış sınır, sınır yönetimi, sınır gözetimi ve kontrolü, sınır muhafızı ile ikamet tezkeresi gibi sınır kavramlarının tanımlamaları yapılarak ortak mevzuat oluşturulmuştur. Üçüncü ülke vatandaşlarına verilecek ikamet tezkerelerinin yeknesak formatlarını ortaya konmuştur.

⁷⁷ Hobbing. a.g.m.

Schengen ile kurulmaya çalışılan serbest dolaşım yapısının sağlıklı işleyebilmesi ve bu hakkı kötüye kullanan yabancıların bölgeden çıkarılması için Schengen Sınırlar Kodu'nun birinci bölümünde dış sınırlardan geçiş ve giriş şartları belirlenmiştir. Üçüncü ülke vatandaşları için bahse konu şartlar:

a) Geçerli bir seyahat belgesi veya sınırı geçmesini sağlayacak bir vesikaya sahip olmak,

b) 15 Mart 2001 tarihli ve 539/2001 sayılı dış sınırları geçerken vize yükümlülüğü bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geçerli bir vizeye sahip olmaları, (geçerli bir ikamet tezkeresine sahip olanlar istisnadır.)

c) Niyetlendikleri kalışlarının amaç ve şartlarını gerçekleştirecek, hem niyetlendikleri kalış hem de menşe ülkelerine dönüş veya kesin olarak kabul edilecekleri bir üçüncü ülkeye geçebilecek yeterli geçim kaynağına sahip veya kanuni olarak bu kaynaklara ulaşabilecek bir durumda olmaları,

d) Schengen Bilgi Sistemi'nde refüze edilmelerine yönelik bir uyarıya konu olan kişilerden olmamaları,

e) Kamu düzenine, kamu güvenliğine, kamu sağlığına veya herhangi bir üye devletin uluslararası ilişkilerine tehdit olarak algılanmamaları, özellikle üye devletlerin ulusal veri tabanlarında refüze edilmelerine yönelik bir uyarının bulunmaması⁷⁸ olarak belirtilmiştir. Ayrıca kontroller taşıtları ve sınır aşan kişilerin beraberindeki eşyaları da kapsmalıdır.

Schengen Sınırlar Kodu'nda kişilerin kontrolü başlığı altında Birlik üyesi ve üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik kontrollerin şekli ve kapsamı en iyi uygulamalar olarak aşağıdaki şekilde önerilmiştir. Bu anlamda serbest dolaşım hakkından faydalanan kişilere yönelik minimum kontrollerin, üçüncü ülke vatandaşlarına ise kapsamlı kontrollerin uygulanması tavsiye edilmiştir.

⁷⁸ European Parliament and the Council (EC) No 562/2006, s. 5

Minimum kontroller:

1. Kişilerin seyahat evraklarındaki bilgilerin, kimliklerinin tespit edilebilmesi için yapılmalıdır.
2. Bu tip kontroller, hızlı bir şekilde yapılmalıdır.
3. Seyahat belgelerinde tahrifat veya sahtecilik izlerinin tespit edilebilmesi için teknik ekipman kullanılmadır.
4. Evrakların ilgili veri tabanlarında; çalıntı, uygun olmayan, kayıp ve geçersiz olup olmadığı kontrol edilmelidir.

Kapsamlı kontroller:

1. Üçüncü ülke vatandaşının sınırı geçmeye muteber, geçerlilik tarihi dolmamış, gerekli durumlarda vize veya ikamet tezkeresi ile birlikte gerekli evraka sahip olduğunun tetkik edilmesi,
2. Seyahat evraklarının tahrif edilmiş veya sahte olduğuna yönelik izlerin kapsamlı tetkiki,
3. Giriş ve çıkış tarihlerinin karşılaştırılması ile kişinin üye devletlerin topraklarında öngörülen azami kalış süresini aşmadıklarına dair ilgili üçüncü ülke vatandaşlarının seyahat evraklarında giriş ve çıkış damgalarının tetkiki,
4. İlgili üçüncü ülke vatandaşının niyetlendiği ziyaretin süresine ve amacına, kendisinin menşe ülkesine geri dönüşüne veya kesin olarak kabul edileceği bir üçüncü ülkeye transit geçişine müteakabil, yeterli geçim kaynağına haiz olduğunun veya kanuni olarak bu kaynaklara ulaşabilecek bir durumda olduklarının tetkik edilmesi,
5. İlgili üçüncü ülke vatandaşının, vasıtasının ve taşıdığı eşyaların; kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya üye devletlerin uluslararası ilişkilerine yönelik bir tehdit oluşturmadığının tetkik edilmesi. Bu tetkikler kişilere yönelik uyarı ve verilerin sorgulanması, eğer gerekirse eşyalara

yönelik Schengen Bilgi Sistemi'nin ve ulusal verilerin sorgulanması, bir uyarıya rastlanılması durumunda gerekli tedbirlere başvurulmasını kapsamaktadır.⁷⁹

Öte yandan anılan belgede sınır gözetiminin ana amacı, “Sınırların izinsiz geçilmesinin önlenmesi, sınıraşan suçlarla mücadele ve sınırları yasadışı geçen kişilere karşı tedbirlerin alınması” olarak ifade edilmektedir. Gözetim, kişilerin sınır geçiş noktalarındaki kontrolleri atlatmasının önlenmesi ve önüne geçilmesini sağlayacak şekilde icra edilmelidir.

Sınır geçiş noktaları arasında yapılan gözetim sayısı ve yöntemleri mevcut veya öngörülen risk ve tehditlere göre uyarlanan sınır muhafızları tarafından icra edilmelidir. Gözetim devirleri sık ve ani değişiklikler içermelidir. Böylece yasadışı olarak sınırı geçmek isteyenler, sınır geçişleri esnasında tespit edilecekleri korkusuyla yasadışı geçiş teşebbüsünde bulunmayacaklardır.

Gözetim, bilinen veya hassas olduğu sezilen mevkilerde sabit veya mobil bir şekilde görevlerini icra eden sabit veya mobil devriye birimleri tarafından icra edilmelidir. Bu çeşit gözetimin amacı sınırı yasa dışı geçmeye çalışan kişileri yakalamaktır. Gözetim elektronik ekipman dahil olmak üzere teknik araçlar kullanılarak da icra edilebilir.

Schengen Sınırlar Kodu'na göre sınır yönetiminin icra edecek sınır muhafızlarının, alanında uzmanlaşmış ve uygun bir eğitim almış profesyoneller olmaları sağlanmalıdır. Üye devletler sınır muhafızlarının görevlerini ifa ederken gerekli olan yabancı dili öğrenmelerini teşvik etmelidir. Ayrıca entegre sınır yönetimi bağlamında, sınırların etkili bir şekilde kontrol edilebilmesi için her bir üye devlet, sınır yönetiminden sorumlu ulusal kurum ve kuruluşlarının sıkı ve devamlı işbirliğini sağlamalıdır.⁸⁰

⁷⁹ European Parliament and the Council (EC) No 562/2006, ss. 6-7

⁸⁰ European Parliament and the Council (EC) No 562/2006, s. 10.

2.7. Dış Sınırların Kontrolü

AB Konseyince Schengen Müktesebatı'nın en iyi uygulamalarının doğru tatbik edilebilmesi için Tavsiyeler Kataloğu olarak ilki Şubat 2002 tarihinde "Dış Sınırların Kontrolü", ikincisi Kasım 2002 tarihinde "Schengen Bilgi Sistemi", üçüncüsü Mart 2003 tarihinde "Vize Kuralları" ve dördüncüsü Haziran 2003 tarihinde "Polis İşbirliği" adıyla Schengen Kataloğu yayınlanmıştır.

Katalog, yasal anlamda bağlayıcı ve zorunlu olmamasına rağmen müktesebatla uyum için gerekli olan çalışmaları ve bu konuda üye ülkeler tarafından gerçekleştirilen en iyi uygulamaları göstermektedir. Kataloğun giriş bölümünde, "Bu Kataloğun hazırlanma amacı, Schengen Müktesebatı'nın ayrıntılarıyla izah edilmesi ve tavsiyeler ile en iyi uygulamaları belirterek, bu vesileyle Schengen'e girecek ve tümüyle uygulayacak olan ülkelere örnek teşkil etmesi"⁸¹ olarak ifade edilmektedir. Başka bir deyişle katalog, aday ülkelerin Birliğe girişleri sırasında gerçekleştirmeleri beklenen koşulları yerine getirirken kendilerine yol gösteren rehber niteliğindedir.

Katalog, Schengen bölgesinin iç güvenliğinin sağlanması ve özellikle yasadışı göç ile mücadele edilebilmesi için dört katmandan oluşan entegre sınır güvenlik modelinin tesis edilmesini önermiştir. Söz konusu katmanlar şunlardır:

- 1) Üçüncü ülkeler ile olan ilişkiler,(özellikle yasadışı göç bağlamında kaynak ve transit ülkeler)
- 2) Uluslararası sınır işbirliği,
- 3) Dış sınırlarda alınan tedbirler, (sınır kontrolleri, sınır yönetimi)
- 4) Schengen bölgesinde yürütülen faaliyetler.

Birinci katmanda, üçüncü ülkeler ile olan ilişkiler çerçevesinde kaynak ve transit ülkelerde üç çeşit faaliyet gerçekleştirilmektedir. İlki, bu ülkelerde bulunan Schengen üyesi ülke dış temsilciğinde sahtecilik eğitimi almış irtibat görevlileri sayesinde sahte seyahat belgesi sahibi kişilerin henüz bulunduğu ülkeden yola

⁸¹ European Council, **EU Schengen Catalogue**, External Border Control, Removal and Readmission, February 2002, s. 3 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf> Erişim Tarihi: 07.10.2010

çıkmadan tespit edilmesini sağlamaktır. İkinci olarak vize müracaatlarının konsolosluklarda değerlendirilmesi ve SIS veritabanına yüklenmesi faaliyetidir. Bu veriler yasadışı göçle mücadelede önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Üçüncü olarak Schengen Antlaşması kara, deniz ya da hava yoluyla Schengen bölgesine yolcu taşıyan firmalara, geçerli seyahat belgesi olmayan yolcuların geri gönderilmesi zorunluluğunu yüklemektedir. Bu firmaların personeline verilecek eğitimlerle geçerli belgesi olmayan kişilerin Schengen bölgesine seyahat etmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

İkinci katmanda ikili ve uluslararası sınır işbirliği bulunmaktadır. Sınır güvenliği hususunda işbirliği yerel, ikili ve çoklu işbirliği şeklinde olmaktadır. Entegre sınır yönetimi kapsamında komşu ülkeler ile bilgi değişim mekanizmalarının kurulması, iletişim kanallarının açık tutularak yerel temas noktaları oluşturulması ve acil durum eylem planları belirlenerek etkin hale getirilmesi zorunlu görülmektedir. Diğer taraftan transit ülke pozisyonunda olan ülkeler ile de yasadışı giriş yapanları geri göndermek için geri kabul anlaşmaları yapılması yoluna gidilmesi gerekmektedir.

Üçüncü katmanda ise dış sınırlarda alınan tedbirler bulunmaktadır. Entegre sınır yönetimi stratejisinin temelinde risk analizine dayanan, sınır kontrolleri ve gözetleme faaliyetlerinden oluşan sınır yönetimi bulunmaktadır. Sınırı geçmek isteyen herkesin sistematik bir şekilde kontrolü ve sınırın etkin olarak gözetlenmesi, sınır yönetiminin iki temel unsuru olarak tarif edilmiştir.

Entegre sınır güvenlik modelinin dördüncü katmanında, Schengen ülkelerinin oluşturduğu iç sınırlarda yapılacak faaliyetler ele alınmıştır. İç sınırlar olarak tabir edilen bölgede ulusal makamların Schengende bahsedilen polisiye işbirliği üzerine yapacakları genişletilmiş arama, kontrol ve gözetleme faaliyetleri sınıraşan suçlarla ve yasadışı göçle mücadelede etkinliği arttıracakları belirtilmiştir. Bu katman ayrıca Schengen bölgesinde vize süresini aşan ya da yasal olarak ikamet izni bulunmayan yabancıların geri gönderilmesi faaliyetlerini de içermektedir.⁸²

⁸² European Council, **EU Schengen Catalogue**, ss. 11-15.

Öte yandan dış sınırlarda yapılan tüm fiziki kontroller “*Common Manual*” de belirlenen hususlara göre yapılmaktadır. Söz konusu belgede sınır kontrolünün genel prensipleri, sınır kontrolünü icra eden tüm teşkilat ve personel faaliyetine etki eden, eylemlerinin amaçlarını ve motivasyonunu oluşturan görüş ve çabaları belirtilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Ülkenin güvenliği, ulusun egemenliğinin korunması ve hukukun üstünlüğü prensibini benimsemesi,
- Kanunlara uyulması, insan hakları ve çevrenin korunması,
- Kullanılan donanımın ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır.⁸³

Pratik deneyimlerden çıkarılan sonuçlar ve uygulama tarafından doğrulanan teorik tezlerin birleşmesinden oluşan sınır kontrol sisteminin genel prensipleri şu şekilde ifade edilir:

a) Sınır kontrol sisteminin koordinasyonu prensibi: Üye ülkelerin güvenlik politikası amaçlarına uygun olarak, sınırda meydana gelen değişiklikleri takip etmeye, problemleri çözmeye ve devlet sınırının düzenini idame etmeye muktedir olmayı ifade eder. Uygulanması sırasında, sınır ve buna ait alanlar sınır kontrolünü icra eden teşkilatlar arasında boşluk kalmayacak şekilde paylaşılır ve yetki alanlarına bırakılır. Sınırda meydana gelebilecek risk değişiklikleri halinde güvenlik güçleri tarafından talep edilen ölçüde kuvvetlerin, araçların yerleri kaydırılır.

b) Alanda ve zamanda sürekli sınır kontrolü prensibi: Sınır bölümleri ve bunlara ait sınır alanlarının sürekli kontrol altında tutularak, meydana gelen sınır ihlallerinin sınır kontrolü ile görevlendirilmiş teşkilatlar tarafından sınır bölümü ve görev alanının tüm noktasında fark edilmesi, ortaya çıkarılması ve önlenmesi olarak ifade edilmektedir. Bu prensip, sınır kontrolünü icra eden teşkilatların kuvvetlerinin ve araçlarının yüksek riskli bölgelerde yoğunlaştırılması, ancak görev alanının tamamında boşluk kalmayacak şekilde uygulanması, teknik araçların uyumlu

⁸³ **Common Manual of Checks at the EU External Borders.** “Development of a Training System for Border Police” Twinnig Project. 2007. s.5

kullanımı ve işbirliği yapılan birimlerin geniş ölçüde dahil edilmesi ile sınır kontrolü hizmetlerinin zamanda ve alanda doğru organizasyonu ile gerçekleştirilebilir.

c) Manevra prensibi: Kuvvetlerin ve araçların, uygulanan yöntemlerin ve işlemlerin amaca ve plana uygun olarak değiştirilmesi olarak ifade edilir. Bu değişiklik yasa ihlalinde bulunanlar bakımından beklenmedik sonuçlar doğurur. Bu prensibi gerçekleştirilmenin temel şartı manevraların niteliğinin, yerinin ve zamanının gizli tutulmasıdır.

d) Şaşırtma prensibi: Sınır kontrolünü icra eden personelin kuvvetlerinin ve araçlarının beklenmedik ortaya çıkışını, bir yerden başka yere aktarılmasını, faaliyetinin zaman zaman köklü ve hızlı değiştirilmesini ifade eder. Hizmet sisteminin sürekli modernleştirilmesini, teknik araçların yenilenmesini, hizmet personelinin hukuka göre belirlenmiş hareketini ve mesleğe uygun iş takibi yapmasını gerektirir.

e) Çok taraflı işbirliği prensibi: Sınır kontrolünden sorumlu kurum ile işbirliği yapmakla yükümlü veya sınır kontrolüne bir şekilde yardım eden teşkilatların ve personelin faaliyetinin alanda ve zamanda sürekli uyumlaştırılmasını, işbirliği çerçevesinde koordinasyon sağlanmasını ifade eder. İşbirliğinin organize edilmesi en üst seviyeden başlanarak daha alttaki seviyelere doğru yönelir ve daha üst organlar tarafından belirlenmiş faaliyetleri kapsar.⁸⁴

Sınır kontrol sisteminin genel prensiplerinin yanı sıra, sınır gözetiminin de belirli prensipleri vardır. Söz konusu prensipler şunlardır:

a) Arazi ve alan bilgisi: Sınır kontrolünü gerçekleştiren teşkilatlar ve hizmet personeli için özellikle önemlidir. Hizmetin organize edilmesi sırasında yasa ihlalinde bulunan kişilerin ortaya çıkması muhtemel sahaların, izleme ve sinyal araçlarının en etkili işletilebileceği yerin ihtiyatla seçilmesi gerekir.

⁸⁴ **Common Manual**, ss. 5-7.

b) Kamuflaj ve hizmet faaliyetinin gösterilmesi: Sınır kontrol prensipleri ile uyumlu olarak devriyelerin beklenmedik bir şekilde ortaya çıkmasını sağlar, aktif olarak mücadele edilmesini, yasaları çiğneyen kişilerin şaşırtılmasını mümkün kılar, yasadışı eylemi planlayanlar için caydırıcı güç olarak etki yapar. En önemli şartı, hizmet personelinin ketumluğu, hizmetle bağlantılı veriler ile ilgili bilgisinin sınırlandırılmasıdır. Tebdili kıyafet ile kendini gizlemek ve kendini gösterme itinalı ön hazırlık gerektirir.

c) İnsan kaynakları ve teknik ekipmanın senkronize bir şekilde kullanımı: Kurulmuş teknik aletlerin denetimsiz kalmamasını ifade eder. Her halükarda otomatik çalışan ve sinyal veren cihazların sinyali üzerine tepki vermeyi, sinyalin nedeninin araştırılmasını, kayıt edilmesini ve gerekli müdahaleyi sağlamak gerekir.

d) Sürekli irtibatın sürdürülmesi: Enformasyonun sürekli toplanmasını ve iletilmesini sağlar, kuvvetlerin aktarılmasını ve ek görevlerin verilmesini, sorunla karşılaşanlara yardım etmeyi mümkün kılar. Temel şekli muhabere cihazları arasında bağlantıdır, ancak sinyaller, işaret vermeler ile olan bağlantıyı ve hizmet personelinin evraklar ile veya parola ile kim olduğunun belirlenmesini de organize etmek gerekir.

e) Doğa ve hava koşullarına uyum: Kuvvetlerin ve araçların devriye, keşif becerilerinin ve hava koşullarına uyum yeteneklerinin uygulama limitleri bakımından dikkate alınmasını ifade eder. Bu limitler içinde ise kuvvetleri ve araçları her zamanki sınır koşulları tarafından arzu edilen ölçüde sınır korumada uygulamak gerekir.

f) Destek kuvvet bulundurma (acil müdahale ekibi): Sınır koruma hizmetinde bulunanlara hızlı ve etkili bir şekilde yardıma muktedir olan, devriye görevlerinin genişletilmesine veya açıkta kalan hizmet unsurlarının telafi edilmesine imkan veren bir kuvvetin ve araç gerecin daima hazır bulundurulması gerekir.⁸⁵

⁸⁵ **Common Manual**, ss. 8-9.

2.8. Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine Yönelik Avrupa Ajansı (FRONTEX)

2003 Selanik Zirvesi'nde, AB Komisyonu'ndan sınır yönetiminin operasyonel koordinasyonu sağlamak için yeni bir birimin kurulması için inceleme yapılması istenmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan çalışmalar neticesinde Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine yönelik Avrupa Ajansı'nın (FRONTEX) kurulması önerisi, AB Komisyonu'nun 26 Ekim 2004 tarihinde kabul ettiği 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü⁸⁶ ile kurulmuş ve 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova'da faaliyetlerine başlamıştır.

Avrupa Birliği'nin sınır yönetimi için kurduğu bu ajans alt birimlerden oluşan, kendi personeli ve kendine ait bir bütçesi olan özerk bir kurumdur. Bir icra direktörü altında, her üye ülkenin bir, komisyonun ise iki temsilcisinin olduğu ve yılda iki kez toplanan yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. Ajans, çalışmaların özetini içeren yıllık rapor hazırlayarak değerlendirilmek üzere Avrupa Birliği Komisyonu, Konsey, Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite ile diğer ilgili birimlerle birlikte kamuoyuna duyurmaktadır.

FRONTEX direkt operasyon yetkisine sahip olmamakla birlikte, genişleyen AB'nin dış sınırlarının entegre yönetimini, üye ülkelerin kara ve deniz sınırları ile havaalanları ve deniz kapıları gibi, Topluluk mevzuatının uygulandığı dış sınırlardan geçişler ile dış sınırların yönetimine ilişkin mevcut ve gelecekteki Topluluk önlemlerinin uygulanmasını kolaylaştırmak ve daha etkili kılarak geliştirmekle yükümlüdür.

Bu çerçevede FRONTEX'in görevleri, üye devletler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine etmek, ortak eğitim standartlarını belirlemek, risk analizleri yapmak, dış sınırların kontrolü ve gözetlenmesi ile ilgili araştırmaları takip etmek,

⁸⁶ European Council "Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union" Council Regulation (EC) No 2007/2004, 24.10.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF> Erişim Tarihi: 11.10.2010

üye ülkelere teknik destek ve yardım sağlamak, geri gönderme operasyonlarında üye ülkelere yardımcı olmak olarak belirlenmiştir.

Söz konusu görevlerin açılımları aşağıdaki hususları ihtiva etmektedir.

1) Dış Sınırların Yönetimi Alanında Üye Devletler Arasındaki Operasyonel İşbirliğini Koordine Etmek: Üye ülkelerin ortak operasyonları ile pilot projelerin değerlendirilmesi ve koordinesi, kendi ekipmanlarının bu operasyonlar için kullanılmasına olanak tanınması, kendi personelinin bu operasyonlarda görev alması ve operasyon sonuçlarının değerlendirilmesi olarak açıklanabilir.

2) Ortak Eğitim Standartlarını Belirlemek: Ulusal sınır görevlilerinin eğitim çalışmalarına yardım etmek, bu eğitim için ortak müfredat hazırlamak ve eğitimcilerin eğitimi için Avrupa Birliği seviyesinde programlar hazırlamak. Bunun yanında sınır kontrolleri, gözetleme faaliyetleri ve geri gönderme operasyonları içinde ek kurs, eğitim ya da seminer çalışmaları yapmak. FRONTEX özellikle üye ülkelerin öğretim görevlileri için eğitim faaliyetleri sunmaktadır. FRONTEX aynı zamanda Avrupa Polis Akademisi (*European Police College - CEPOL*) ile aktif bir işbirliği içerisinde.

3) Risk Analizleri Yapmak: Konsey ve Komisyonuna sunmak üzere üye ülkeleri kapsayacak şekilde bir risk analiz modeli geliştirilmek ve uygulamak.

4) Dış Sınırların Kontrolü ve Gözetlenmesi ile İlgili Araştırmaları Takip Etmek: Dış Sınırların kontrolü ve gözetlenmesi ile ilgili araştırmaları takip ederek bu alandaki gelişmeleri komisyona ve üye ülkelere sunmak.

5) Üye Ülkelere Teknik Destek ve Yardım Sağlamak: Sınır kontrollerini yerine getirirken herhangi bir üye ülkenin ihtiyaç duyması halinde birim tarafından o ülkeye uygun teknik desteğin ve operasyonel yardımın sağlanması öngörülmüştür. Sağlanan destek iki ülke sınırı arasında yaşanan problemin çözümü veya farklı konular için bir üye ülke bünyesinde bulunan uzmanların geçici olarak başka bir ülkede görevlendirilmesi şeklinde olabilmektedir.

6) Geri Gönderme Operasyonlarında Üye Ükelere Yardımcı Olmak: Üye ülke topraklarında bulunan yasadışı göçmenlerin ortak geri gönderme operasyonlarını koordine eder.⁸⁷

FRONTEX'in faaliyetleri üye devletlerin bazılarında oluşturulan merkezlerden yürütülmektedir. Bu merkezlerin her biri belli bir sınır yönetim alanında uzmanlaşmış geçici merkezlerdir. Bu merkezler Almanya'da kara sınırları, Yunanistan ve İspanya'da deniz sınırları, İtalya'da havaalanları, Finlandiya'da risk analizi, Avusturya'da eğitim ve İngiltere'de kontrol ve gözleme teknolojileri merkezleridir. FRONTEX faaliyetlerini özellikle AB'nin güney ve doğu sınırlarında yoğunlaştırmaktadır.⁸⁸ Bu sınırlarında yoğunlaşmasının temel nedeni, az gelişmiş Asya ve Afrika ülkelerinden gelecek yasadışı göçü önleme çabasıdır.

Bu anlamda AB, yasadışı göçü kontrol etmek için kaynak ve transit ülke konumunda bulunan üçüncü ülkelerle yakın bir işbirliği içerisinde. Bu ülkeler ile yasal göç imkânlarının oluşturulması, yasadışı göçle ortak mücadele edilmesi ve göçe neden olan sorunların çözülmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Yasadışı göçmenlerin göç güzergâhında bulunan ülkeler ile ikili işbirliği yaparak, yasadışı göçmenleri AB sınırlarına girmeden durdurmayı hedeflemektedir. Bu amaçla Ukrayna, Türkiye gibi göç güzergâhında yer alan ülkelerde geri kabul ve barınma merkezlerinin kurulmasını teşvik etmekte, bu merkezlerin kurulabilmesi için önemli miktarda finansal destek sağlamaktadır.

FRONTEX'e göre sınır güvenliği konsepti dört farklı etmeden oluşmaktadır. Bunlar, Avrupa Birliği'nin iç sınırları olarak tabir edilen bölgenin güvenliği, dış sınırlarda güvenlik, sınır hattında güvenlik ve sınırların ötesinde güvenlidir. İç sınırların güvenliği; göçün kontrolü, Avrupa Birliği kurumları arası işbirliği, bölgede yasadışı bulunan yabancıların geri gönderilmesi operasyonları ve üye devletler arasında operasyonel işbirliğinden oluşmaktadır. Dış sınırlarda güvenlik; sınır kontrolleri, sistematik risk analizi, kurumlar arası işbirliği ve mavi ve yeşil sınırlarda

⁸⁷ European Council, Council Regulation, (EC) No 2007/2004.

⁸⁸ Arif Köktaş, Ömer Yılmaz, "Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına" **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 12(2), Ankara 2010, s. 15.

gözetleme faaliyetlerinden oluşmaktadır. Sınır hattındaki faaliyetler; sınırlarda görevli bütün kurumların operasyonel işbirliğini kapsamaktadır. Sınırların ötesinde güvenlik ise irtibat görevlilerinin faaliyetleri, uluslararası taşıma işi yapan ticari kuruluşlarla işbirliği, vize uygulamaları ve konsolosluklar arası işbirliği olarak tanımlanmaktadır.⁸⁹ Bu çerçevede FRONTEX, sınır yönetiminden sorumlu tüm kurum ve kuruluşların birbirleriyle yakın işbirliği olanaklarının sağlandığında sınır güvenlik konseptini oluşturmaktadır.

Risk analizleri, kurumlararası işbirliği, eğitim standartlarının oluşturulması ve üye ülkelere teknik destek ve yardım sağlamak gibi görevler ile donatılan FRONTEX hakkında yapılan en büyük eleştiri, söz konusu yapılanmanın operasyonel yetkisinin sınırlı olmasıdır. Bu tür eleştiriler karşısında Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere ve İspanya Mayıs 2005'te toplanarak FRONTEX'i daha operasyonel hale getirmek için dış sınırlarda görevli olan ve acil durumlarda sorunlu bölgelerde kriz yönetimini üstlenecek olan bir "Avrupa Sınır Polisi" kurma fikrini ortaya atmışlardır. Bu çerçevede FROTEX'e bağlı Acil Sınır Müdahale Timleri RABIT (Rapid Border Intervention Teams) oluşturulmuştur. Söz konusu kuvvet beklenmedik göç dalgasıyla veya benzer bir güçlkle karşı karşıya kalan üye ülkeye hazırda tutulan Avrupa Birliği sınır kuvvetlerinin gönderilmesi esasına dayanmaktadır.⁹⁰ Toplam 500 ile 600 kişilik bir kuvvetten oluşan RABIT hem Entegre Sınır Yönetimi için bir acil müdahale aracı, hem de yasadışı göçle mücadele için özellikle kara sınırlarında görev alması öngörülen önemli bir mekanizmadır. 2007'de Portekiz'de ve 2008 Nisanında da Slovenya'da tatbikatlar yapmıştır.⁹¹

Yunanistan, Türkiye'yi bir sıçrama tahtası olarak kullanan kaçak göçmenlerin Meriç sınırından Yunan topraklarına ve buradan da Orta Avrupa ülkelerine sızmasını önlemek amacıyla, Türkiye ile yapacağı işbirliğinin yanı sıra AB'den de yardım talep

⁸⁹ Ilkka Laitinen, "Fields Of Action And Conceptual Approaches Of Integrated European Border Security", BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 15 November 2006.

⁹⁰ European Union Committee, "FRONTEX: The EU External Borders Agency" 9th Report of Session 2007-08, s. 40.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/60/60.pdf> Erişim Tarihi: 13.10.2010

⁹¹ European Commission, Commission staff working document, SEC(2008) 148, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0148:en.html> Erişim Tarihi: 13.10.2010

etmiştir. Yunanistan'ın talebini kabul eden AB, Meriç sınırındaki geçişleri önlemek amacıyla Yunan sınır muhafızlarının FRONTEX gücüyle takviye edilmesine karar vermiştir. Meriç sınırında devriye gezecek olan FRONTEX timi, kendi ülkelerinin üniformalarını giyecek, AB kolluğu takacak, tüfek ve tabanca taşıyacak ve Yunan askerlerinden ayrı ya da birlikte devriye gizecektir. FRONTEX timi, ancak silahlı bir saldırıya uğrarsa karşılık vermeye yetkili olacak ve bu durumda da olası bir silahlı saldırının FRONTEX askerlerine değil, Yunan askerlerine yapıldığı varsayılacaktır.⁹²

Öte yandan FRONTEX ile geliştirilememiş olan kolluk yetkilerinin kullanılması hususunda RABIT ile bir takım yenilikler getirilmiştir. Bu yenilikler, ortak operasyonları için misafir bulunulan ülkede kişilerin kontrolü, kimlik kontrolü ve sınır kontrolü görevlerinin yerine getirilmesi ve kısıtlı olarak silah taşıma yetkisidir.⁹³ Böylelikle daha önce sadece gözlemci olabilecek yetkilere sahip olabildiği için sıklıkla eleştirilen FRONTEX daha fazla uygulayıcı yetkiye sahip olmuştur.

2.9. Lahey Programı

Lahey Programı, 1999 Tampere Zirvesi'nde çerçevesi çizilen Adalet-Özgürlük-Güvenlik alanında 2000-2004 yılları arasında ulaşılması belirlenen hedeflerin devamı niteliğinde olan ve AB düzeyinde 2005-2010 yıllarını kapsayan dönemde Adalet-Özgürlük-Güvenlik alanında yakın işbirliğini öngören, beş yıllık bir programdır.

Programın amacı, 1951 Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası antlaşmalara uygun olarak, kişilerin temel haklarını korumak, adalete erişimlerini sağlamak, göç akışlarını düzenlemek, Birliğin dış sınırlarını kontrol etmek, sınıraşan organize suçlarla mücadele etmek ve terörizm tehdidini bastırmaktır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için Avrupa Polis Ofisi (*The European*

⁹² Sabah Gazetesi, 26.10.2010

⁹³ European Council, "Establishing a Mechanism for The Creation of Rapid Border Intervention Teams" Council Regulation (EC) No 863/2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039 :EN:PDF> Erişim Tarihi: 13.10.2010

Police Office) Europol ve Avrupa Adli İşbirliği Birimi (*The European Judicial Cooperation Unit*) Eurojust'ı etkin kullanarak, suç mahkemelerinin en yüksek düzeyde işbirliği ve adli konulardaki belgelerin karşılıklı tanınma prensibinin tam olarak uygulaması ile ilgili yasal işlemlerde karşılaşılan hukuki ve adli engelleri ortadan kaldırmak için Birlik ve üye devletlerinin ortak yeteneklerini geliştirmesi öngörülmektedir.⁹⁴

Bu kapsamda gelecek beş yılda yapılması gereken on öncelik şu maddeler altında toplanmıştır: a) Temel haklar ve vatandaşlık b) Terörizmle mücadele c) Göç yönetimi d) İç ve dış sınırlar ile vize e) Ortak bir iltica alanı f) Entegrasyon g) Göçün toplum ve ekonomiye olumlu etkileri h) Bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik ı) Organize suçlarla mücadele i) Medeni hukuk ve ceza hukuku j) Sorumluluğun paylaşılması ve dayanışma.⁹⁵

Öte yandan Lahey Programı'nda iltica, yasadışı göç ve sınır kontrolleri alanında yapılması gereken faaliyetler şu şekilde sıralanmıştır:

- Ortak Avrupa iltica prosedürleri oluşturmak.
- AB'de yasal statüde bulunan işçiler için işgücü piyasasına göre gerekli tedbirleri almak.
- AB'de bulunan göçmenlerin buldukları ülke toplumuna başarılı bir şekilde entegre olabilmelerini garanti altına almak için Topluluk Müktesebatı oluşturmak.
- Üçüncü ülkelerin iltica sistemini geliştirmek, yasadışı göç ile daha etkin mücadele edebilmelerini sağlamak amacıyla ortaklık kurmak.
- Yasadışı göçmenleri geldikleri ülkeye veya vatandaşı olduğu ülkeye geri gönderme veya geri çevirme politikası oluşturmak.
- Dış sınırların yönetilmesi için bir fon oluşturmak.

⁹⁴ European Council, "The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in The European Union" Council Regulation 2005/C 53/01 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039 :EN:PDF> Erişim Tarihi: 13.10.2010

⁹⁵ European Council, Council Regulation 2005/C 53/01.

- Schengen Bilgi Sistemini (SIS II) arama kayıtları ile çalıntı araçları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlemek.
- Ortak vize politikaları oluşturmaktır.⁹⁶

2.10. Stockholm Programı

Lahey Programı'nın sona ermesinin ardından, AB sınır yönetimi modeli kapsamında gelinen son aşamanın incelendiği 2 Aralık 2009 tarihindeki Bakanlar Konseyi'nde, Adalet-Özgürlük-Güvenlik alanına ilişkin AB'nin 2010-2014 yılları arasındaki hedeflerini gösteren Stockholm Programı kabul edilmiştir.

Programın dış sınırların entegre yönetimi bölümünde, üye ülkelerin topraklarına yasal girişlerin kolaylaştırılması ancak yasadışı göç ve sınıraşan suçlarla daha etkin mücadele edilerek dış sınırlarda yüksek düzeyde güvenliğin sağlanması, temel hedef olarak belirlenmiştir. Konsey, dış sınırların kontrolü sisteminin güçlendirilmesi için teknolojinin çok önemli olduğunu vurgulamıştır. SIS II sisteminin geliştirilmesi, bilgisayar sistemlerinden maksimum düzeyde faydalanılması, geniş çaplı bilgi havuzunun oluşturulması gelecekte Birliğin sınır yönetimi politikasının etkinliğini daha da artıracığı vurgulanmıştır.

Bu çerçevede Konsey, Komisyondan mümkün olan en kısa sürede giriş ve çıkış kayıtlarının yapıldığı bir sistemin kurulmasını ve entegre sınır yönetiminin bir parçası olarak otomatik gümrük kontrol sistemi kurulması çalışmalarına devam etmesini istemiştir. Öte yandan üye ülkelerin hem kendi aralarında hem de FRONTEX ile doğu ve güney sınırlarına ilişkin gözetleme verilerini hızlıca paylaşmalarını sağlayacak, modern teknolojilerin kullanılacağı Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi'ni (*European Border Surveillance System - EUROSUR*) geliştirilme çabalarına devam edilmesini talep etmiştir.⁹⁷

⁹⁶ Hague Programme, <http://www.euractiv.com/en/security/hague-programme-jha-programme-2005-10/article-130657> Erişim Tarihi: 13.10.2010

⁹⁷ European Council, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting The Citizens. Council Regulation 17024/09.

AB'nin entegre sınır yönetimi politikasının en önemli önceliğini güney ve doğu sınırlarının korunması faaliyetleri oluşturmaktadır. Birliğe yönelik yasadışı göç, uluslararası terör ve uyuşturucu ticareti gibi tehditler bu sınırlardan kaynaklanmaktadır. Rusya, Belarus, Ukrayna, Moldova ve Türkiye hattından oluşan kara sınırları, yasadışı geçişlerin en yoğun yaşandığı sınır hattıdır. Aynı şekilde İspanya, İtalya ve Yunanistan'ın oluşturduğu mavi sınırlar da, Afrikalı yasadışı göçmenlerin kullandığı en önemli güzergâh üzerinde yer almaktadır.

AB bir taraftan yasadışı geçişleri önlemek için teknolojik imkânlardan faydalanırken diğer taraftan da yasal geçişleri kolaylaştırmak için teknolojiden yararlanmaktadır. Şöyle ki yukarıda belirtilen sınırların elektronik ortamda gözetlenmesi için insansız hava araçları, uydular, detektörler, gece gözetleme araçları gibi birçok teknolojik yenilik kullanılmaya başlanmıştır. Aynı şekilde hudut kapılarından yasal geçiş yapmak isteyen üye ülke vatandaşlarının minimum kontrol prensibine uygun olarak fiziki kontrol yerine parmak izi, retina gibi biyolojik özelliklerden yararlanılarak fiziki kontrollere tabi tutulmadan çok kısa sürede giriş-çıkış işlemlerinin tamamlanması amacıyla teknolojik altyapının kurulması çalışmalarına devam edilmektedir.

2.11 AB Üyesi Ülkelerin Entegre Sınır Yönetimi Yapılanmaları

AB üyesi ülkelerin entegre sınır yönetimi politikalarının temelini Schengen Müktesebatı oluşturmaktadır. Suç ve suçluların her geçen gün nitelik değiştirmesi, farklı kaçakçılık metotlarının ortaya çıkması, sınır yönetimi politikalarının da dinamik bir seyir izlemesini zorunlu kılmaktadır. Bundan dolayı Schengen Müktesebatı ve iç güvenlik konuları Bakanlar Konseyi toplantılarında gündeme gelmekte, daha iyi sonuçlar elde edebilmek için yeni kararlar alınmaktadır. 2002 ve 2003 yıllarında Schengen Kataloğu'nu yayınlayan Konsey, 15 Mart 2006 tarihinde de Schengen Sınırlar Kodu'nu kabul etmiştir. Bu düzenlemelerde dış sınırların kontrol ve denetiminin ne şekilde yapılması gerektiği hususunda en iyi uygulamalar belirtilerek üye ülkelere tavsiyelerde bulunulmuştur.

Daha önce de belirttiğimiz üzere entegre sınır yönetimi modeli bağlamında en iyi uygulamanın, İçişleri Bakanlığı'na bağlı, askeri olmayan uzman bir sınır muhafız gücü tarafından bütün sınırların güvenliğinin ve kontrolünün sağlanması, sınır yönetimi konusunda farklı makamların yetkili olması halinde bile, etkin bir sınır yönetiminin yürütülebilmesi için ilgili kurumlar arasında yakın koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve bu koordinasyonun başlıca sorumluluğu İçişleri Bakanlığı'nın üstlendiği bir yapılanma olarak tavsiye etmektedir.⁹⁸

Bu tavsiyeler ışığında konuyu somutlaştırarak entegre sınır yönetimi modelinin daha iyi anlaşılabilmesi için Birlik üyesi bazı ülkelerin uygulamalarına bakmamız gerekmektedir.

İngiltere'de,

Tamamen sivil yapıdan oluşan “Göç ve Vatandaşlık İşleri Direktörlüğü (*Directory of Immigration and Citizenship Affairs - IND*)” İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak 10.000 kişilik personeli ile Silahlı Kuvvetler (Donanma) ve gümrük birimleri ile eşgüdümlü olarak sınır güvenliğini sağlamaktadır. Bu teşkilat çalışmalarını daha çok hava ve deniz limanlarında yoğunlaştırmaktadır. IND'nin denizlerde sorumluluğu, kıyıların karadan kontrolüne yöneliktir. İngiltere'de ayrı bir Sahil Güvenlik Teşkilatı bulunmayıp, denizlerden iki mil açığa kadar Deniz Polisi, iki milden sonra ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığı sorumludur.⁹⁹

Fransa'da,

Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı “Sınır Polisi Genel Direktörlüğü” tüm sınırlardan sorumludur. Polis Teşkilatı'nın bir branşı niteliğindedir. Polis, Jandarma ve Gümrük ile eşgüdümlü çalışmaktadır. Sorumluluk sahası sınırlardan başlayıp, 20 km ülke içine doğru genişleyebilmektedir. Sınır bölgelerinde özel yetkilerle donatılmış iç güvenlik jandarma karakolları oluşturulmuştur. Bu karakollar sınır polisine yardımcı olmaktadır. Ayrıca bir Sahil Güvenlik Teşkilatı olmayıp kıyıya

⁹⁸ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 7.

⁹⁹ Zeynep Özler, “AB'de ve Türkiye'de Sınır Yönetimi”, İKV Değerlendirme Notu, Nisan 2010.

yakın sularda ve limanlarda Deniz Jandarması görev yapmaktadır. Açık denizlerde ise, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı imkânlarından yararlanılmaktadır.¹⁰⁰

Almanya’da,

İçişleri Bakanlığı’na bağlı Federal Polis Teşkilatı (*Bundes Polizei - BP*) 40 bini aşkın personeli ile tamamen profesyonel bir yapılanmaya sahiptir. Adli polis görevleri eyalet polislerinde bulunmakta olup, sınırların korunması, otoyol ve tren yollarının güvenliğinin sağlanması, kara, hava ve deniz sınırlarının gözetimi ve denetimi, pasaport kontrolü ve sınırötesi kaçakçılık gibi görevler BP’ye aittir.

Schengen Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinden sonra Almanya’nın diğer AB üyesi ülkeler ile olan kara sınırları kaldırılmıştır. İsviçre’nin Schengen alanına dahil olmasıyla birlikte bütün kara sınırlarında sınır kontrolleri kaldırılmıştır. Bundan dolayı BP yeni yapılanmaya gitmiş, faaliyetlerini deniz ve hava sınırlarında yoğunlaştırmıştır. Öte yandan insan kaçakçılığı, belge sahteciliği ve sınırötesi kaçakçılık faaliyetleri üzerinde odaklanmaya başlamıştır.¹⁰¹

Macaristan’da;

İçişleri Bakanlığı’na bağlı tamamen profesyonellerden oluşan Sınır Muhafız Birimi; sınırların gözetlenmesi, sınır trafiğinin kontrol edilmesi, sınırlardaki düzenin sürdürmesi ile görevlidir. Polis, Gümrük, Silahlı Kuvvetler ve Ulusal Güvenlik Birimi ile işbirliği ve koordinasyon içerisindedir.

Yabancılar Polisi olarak da adlandırılan bu birim, sınır bağlantılı suçlar hakkında ülke genelinde soruşturma yapma yetkisine sahiptir.

Macaristan Sınır Muhafız Birimi, Genel Müdürlük, Bölge Müdürlükleri ve Yerel Birimler olmak üzere üç seviyeden oluşmaktadır. Sınır gözetleme ve kontrol

¹⁰⁰ Özler, a.g.m.

¹⁰¹ Bundespolizei,

http://www.bundespolizei.de/nm_249932/DE/Home/02_Aufgaben/aufgaben_node.html?_nnn=true
Erişim Tarihi: 20.10.2010

üniteleri, mobil üniteler, suç soruşturma birimleri, barınma merkezleri ve yabancılar polisi direkt icra birimleri olarak görev yapmaktadır.

AB'ye göre Macaristan, AB'nin tavsiye ettiği sistemi en iyi uygulayan ve gelecekte de diğer ülkelerin model alacağı bir sistemi kullanan bir ülke konumundadır. AB'ye tam üyelik sürecinde Macaristan, Sınır Muhafız Birimi'ni yeniden organize etmiştir. Askeri yapıdan oluşan yapılanma tamamen profesyonellerden oluşan polise devredilmiştir. Bunu gerçekleştirebilmek için yasalar değiştirilmiş, çağın gereklerine uygun yeni bir sistem kurulmuştur. Öte yandan sınırlarda 21. yy. sınır gözetleme sistemlerini yansıtan çok etkili bir sınır gözetleme sistemi kurmuştur. Bu sistem hem günümüzün hem de geleceğin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde dizayn edilmiştir.¹⁰²

İtalya'da,

İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç ve Sınır Polisi Genel Müdürlüğü, Polis Teşkilatı bünyesinde yer almaktadır. Tamamen sivillerden oluşan uzman personeli bir yıllık eğitimin ardından göreve başlamaktadır. Mali Polis ve Jandarma (*Carabinieri*) ile eşgüdümlü çalışmaktadır. Kıyılarda; Polis, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Mali Polis koordineli olarak çalışmaktadır. Koordinasyonu İçişleri Bakanlığı sağlamaktadır.¹⁰³

Yukarıda da görüleceği üzere, AB üyesi ülkeler farklı sınır yönetimi yapılanmalarına sahip olsalar bile, İçişleri Bakanlığı'na, yani sivil otoriteye bağlı ve onun denetim ve gözetiminde, kara, hava ve deniz sınırlarının tek bir otorite tarafından kontrol edildiği, sınır yönetimi ile ilişkili ikinci derecede kurumlarla da çok sıkı bir işbirliği ve koordinasyonun sağlandığı ortak özellikler ile dikkat çekmektedir.

Sınır yönetimi birimleri, Fransa ve İtalya'da Polis Teşkilatı'nın uzmanlaşma alanı iken, Macaristan ve İngiltere'de doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak

¹⁰² Zoltan Szabo, "Border Security Systems: A Hungarian Case Study" Geneve Centre for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series. 6.

¹⁰³ Özler, a.g.m.

faaliyet göstermektedir. Bu birimlerin üst düzey atamaları sivil otorite tarafından yapılmaktadır. Öte yandan bu birimler, AB'nin temel değerlerinden olan hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı prensibi çerçevesinde hareket etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN MEVCUT SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

3.1. Türkiye’nin Coğrafi Konumu

Coğrafi konum, ülkelerin daha ziyade doğal özellikleri üzerinde önemli etkisi olurken, özel konum siyasi, sosyal ve ekonomik durumunu doğrudan etkilemektedir. Ülkelerin dünya platformu üzerindeki konumları ile gelişmişlik ve etkinlikleri arasında sıkı bir bağlantı vardır.

Türkiye, insan hayatı için en uygun kuşakta yer almaktadır. Bu özelliğinden dolayı, Anadolu toprakları, tarihin en eski dönemlerinden beri, büyük medeniyetlere beşiklik yapmış ve çok sayıda medeniyetin kurulmasına zemin hazırlamıştır.

Türkiye, Asya Kıtası’nın güneybatı ucunda, Anadolu Yarımadası üzerinde yer almaktadır. Topraklarının bir bölümü, Avrupa’nın güneydoğusunda yer alan ve Balkan Yarımadası’nın bir kısmını oluşturan Trakya’da bulunur. Bu yönüyle Türkiye, hem Asya hem de Avrupa ülkesidir. Öte yandan Türkiye, aynı zamanda bir Ortadoğu ülkesi sayılır. Ortadoğu ülkelerinin bir kısmı Afrika ülkesi olduğundan Türkiye, Afrika Kıtası ile temas halindedir.

Üzerinde yaşayan insanların ırk ve dilleri bakımından ele alındığında, Türkiye; Türk Dünyası’nın da coğrafi bir parçasını teşkil eder. Yeraltı ve yerüstü zenginlik kaynakları bakımından da, bölge ve hatta dünya ülkeleri arasında zengin sayılabilecek ülkeler arasında yer almaktadır. Tarımsal kaynakları, kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeydedir. Sanayileşme bakımından ise, sanayileşmiş Avrupa ülkeleri ile sanayileşmemiş Asya ülkeleri arasında geçişi temsil etmektedir. Son yıllardaki ekonomik performansı göz önüne alındığında yakın zamanda dünyanın en önemli ekonomileri arasında yer alacağı tahmin edilmektedir.

Ulaşım faktörleri bakımından ele alındığında ise Türkiye, bütün ulaşım sektörlerinin gelişmekte olduğu, Asya-Avrupa-Afrika kıtaları arasında köprü vazifesi gören bir ülkedir. Aynı zamanda bir deniz ülkesi olan Türkiye, deniz ulaşımında da

stratejik bir öneme sahip olup anahtar devlet özelliği taşımaktadır. Asya ve Avrupa'yı birbirine bağladığı gibi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarıyla da Karadeniz ve Akdeniz'i birbirine bağlamaktadır.

Türkiye, kuzeybatıdan Balkan ülkeleri, kuzeydoğudan Kafkas ülkeleri, doğu ve güneyden Ortadoğu ülkeleri ile sınırlıdır. Bilindiği gibi bu ülkeler, dünyanın en istikrarsız bölgelerini oluşturmaktadır. Savaş coğrafyası haritasında, bu bölgeler sıcak bölgeler diye adlandırılır.¹⁰⁴

3.2. Türkiye'nin Sınırları

Üç tarafı denizlerle çevrili bir deniz ülkesi olan Türkiye'nin 6339 km. uzunluğunda deniz sınırı (anakara uzunluğu), Türk Boğazları, Marmara Denizi, Bozcaada ve Gökçeada dahil, 8333 km. kıyı uzunluğu bulunmaktadır.

Büyük çoğunluğu dağlık bölgelerden (yaklaşık %65'i) geçmekte olan kara sınırlarının uzunluğu ise 2949 km'dir. Özellikle güneydoğu ve doğu sınırları son derece engebeli bir yapıya sahip olup, çoğu bölgelerde sınır hattı dağların zirvesinden geçmektedir. Öyle ki sınır hattına ulaşmak için bazı bölgelerde 8-10 saatlik bir tırmanış gerekmektedir.

Bu bölgelerde iklim şartları da oldukça ağırdır. Kış mevsiminin sekiz aydan fazla sürdüğü ve arazi yapısının bu süre içinde tamamen karla kaplı olduğu bölgeler mevcuttur. Yaz mevsiminde dahi gündüz saatlerinde hava sıcaklığının eksi değerler taşıdığı bölgeler bulunmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere Türkiye'nin komşu ülkelerle olan kara sınırlarının toplam uzunluğu 2.949 km'dir. Söz konusu ülkeler ile olan sınır dağılımı ise şu şekildedir.

- Bulgaristan : 269 km,
- Yunanistan : 203 km,

¹⁰⁴ Ramazan Özey, "Türkiye'nin Coğrafyası ve Jeopolitiği Neden Önemlidir?" **Stradigma**, S. 9, Ekim 2003, <http://www.stradigma.com/index.php?sayfa=arsiv> Erişim Tarihi: 23.12.2010

- Suriye : 911 km,
- Irak : 384 km,
- İran : 560 km,
- Nahçıvan : 18 km,
- Ermenistan : 328 km,
- Gürcistan : 276 km.¹⁰⁵

Türkiye'nin sınırları genelde birinci dünya savaşından sonraki dönemde yapılan antlaşmalarla belirlenmiştir. Türkiye'nin batı bölgesi sınırları Lozan Antlaşması'yla belirlenmişken, doğu sınırları Kafkas ülkeleriyle yapılan Batum, Gümrü ve Moskova Antlaşmaları'yla çizilmiştir. Güney sınırları ise Fransa ve İngiltere ile yapılan antlaşmalarla belirlenmiştir. Söz konusu sınırların tespit ve tayin aşamalarını incelediğimizde ise karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır.

Türkiye Bulgaristan sınırı 1934 yılında oluşturulan Türk-Bulgar Karma Komisyonu tarafından yeni tekniklere uygun olarak işaretlemesi yapılmıştır. Karadeniz'deki Rezve Deresi'nden başlayan Türk-Bulgar sınırı, Derenin telveğini¹⁰⁶ izleyerek Devliya Deresi'nin sağ kıyısında bulunan (1) numaralı hudut taşına kadar devam eder. Daha sonra Türk-Yunan sınırının başlangıç noktası olan Kavak Adası'ndaki 320/A numaralı hudut taşında son bulur. Uzunluğu 269 km'dir.¹⁰⁷

24 Temmuz 1924 tarihli Lozan Antlaşması ile belirlenen Türk-Yunan sınırı, 30 Ekim 1926 tarihinde imzalanan Türk-Yunan Hudut Komisyonu protokolü ile arazide belirlenerek işaretlenmiştir. Türk-Yunan sınırı, Türk-Bulgar sınırının bitiş noktası olan, Meriç Nehri'nin bir kolu üzerinde bulunan Kavak Adası'ndaki 320/A sayılı hudut işaretinden başlayıp, Meriç Nehri'ni takiben Ege Denizi'nde son bulur. Sınırın büyük bir bölümünü Meriç Nehri oluşturmaktadır. Meriç Nehri'nin telveg hattı sınır olarak kabul edilmiş ve protokol haritalarında aynen gösterilmiştir.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Yılmaz Kurt ve Mustafa Çöğün, **Mülki İdare Amirleri Sınır Görevi Rehberi**, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2007 s. 17.

¹⁰⁶ Telveg: Bir akarsu yatağının en derin yerlerini birleştiren çizgiye verilen ad.

¹⁰⁷ Turan Genç, "Hudut Sorunlarının Çözümünde Kaymakamların Görevleri", **Türk İdare Dergisi**, Ankara 1992 C.1 s. 167.

¹⁰⁸ Genç, a.g.m. s. 167.

Türkiye ile Suriye arasındaki sınır, Fransa'nın Suriye üzerinde mandater devlet olması dolayısıyla, 20 Ekim 1921 tarihinde Türkiye ile Fransa arasında Ankara'da imzalanan Ankara Antlaşması'nın 8. maddesi ile tespit edilmiştir. Ancak aynı antlaşmanın 7. maddesi ile Hatay, Türkiye sınırı dışında tutulmuştur. 1938 yılında kurulan Hatay Devleti, Türkiye ile gayet iyi ilişkiler kurmuş ve 29 Haziran 1939'da toplanan Hatay Meclisi'nin oybirliği ile aldığı bir kararla Türkiye'ye katılmıştır.

Türkiye ile Suriye arasında aynı yıl imzalanan Türkiye ile Suriye arasındaki Arazi Meselelerinin Kati Suretle Hallini Mutazammın Antlaşma ile Türkiye-Suriye sınırı son şeklini almıştır.¹⁰⁹

Türkiye'nin komşularıyla olan sınırlarını belirleyen Lozan Antlaşması'nın 3. maddesine göre, Türkiye ile Irak arasındaki hudut dokuz ay içerisinde, Türkiye ile İngiltere arasında barışçı yollarla tespit edilecektir. Musul ve Kerkük sorunlarının çözülememesinden kaynaklanan sorunlar iki ülke arasında yapılacak ikili görüşmeler yoluyla çözülmesi kararlaştırılmıştır. Yapılacak görüşmelerde sorunların çözülememesi durumunda konu Milletler Cemiyeti'ne götürülecektir.

Nitekim anılan antlaşma uyarınca Türk-İngiliz ikili görüşmeleri 19 Mayıs 1924 tarihinde İstanbul Konferansı ile başlamış ve 5 Haziran'a kadar devam etmiştir. Musul ve Kerkük konusundaki anlaşmazlıklar aynen devam etmiş ve bir sonuç alınamamıştır. Bunun üzerine İstanbul Konferansı'na son verilmiş ve konu Milletler Cemiyeti'ne havale edilmiştir. Cemiyet konunun araştırılması için bir komisyon kurmuştur. Komisyon hazırladığı raporda, Musul'un Irak'ta, Irak'ın da 25 yıl süreyle İngiliz mandası altında kalması ve Türkiye Irak sınırının da Brüksel'de tespit edilen hat olması gerektiği yolunda tavsiyede bulunmuştur.¹¹⁰

Milletler Cemiyeti raporu aynen kabul edip karara bağlamasından sonra, Türk Hükümeti, Cemiyetin vermiş olduğu kararı esas kabul ederek İngiltere ve Irak ile görüşmelere başlamıştır. Bu görüşmeler sonunda Türkiye, İngiltere ve Irak Krallığı

¹⁰⁹ **Hudut Mevzuatı El Kitabı**, 368-375.

¹¹⁰ Mehmet Gönlübol ve Cem Sar, **Olaylarla Türk Dış Politikası**, Ankara: A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1991, C.1, s. 75.

arasında 5 Haziran 1926'da yapılan bir antlaşma ile Lozan'dan arta kalan uyuşmazlık halledilmiş ve Türkiye ile Irak arasındaki sınır belirlenmiştir.¹¹¹

Türkiye ile İran arasındaki mevcut sınır, IV. Murat'ın Bağdat seferinden sonra Osmanlı Devleti ile Safeviler arasında 1939'da imzalanan Kasr-i Şirin Anlaşması ile belirlenmiş, bu dönemden sonra zamana göre yapılmış küçük çaplı bazı değişikliklerde ise bu sınırlar esas alınmıştır.

Cumhuriyet döneminde ise Türk-İran sınırının güvenliğini sağlamak amacıyla, 9 Nisan 1929'da Ankara'da bir antlaşma imzalanmıştır. Bu antlaşmaya ek olarak karşılıklı mektuplarla sınırlarda düzenleme yapılması her iki tarafça gündeme getirilmiştir. Bunun üzerine 1929 yılında bir Sınır Komisyonu oluşturulmuş ancak bir netice alınamamıştır. Daha sonra 1932 yılında Tahran'da Türk-İran sınırını tespit ve tayin eden bir antlaşma yapılmış ve iki ülke arasındaki sınır sorunu kesin bir şekilde çözülmüştür. 27 Mayıs 1937 yılında Tahran'da imzalanan yeni bir antlaşma ile de sınır rejimi yeniden gözden geçirilmiş ve sınırın toprak üzerinde işaretlerle de belirlenmesi yoluna gidilmiştir.¹¹²

Türkiye'nin Azerbaycan (Nahçıvan), Ermenistan ve Gürcistan'ın oluşturduğu kuzeydoğu sınırları, Birinci Dünya Savaşı sonunda şekillenmiştir. 4 Haziran 1918'de Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan ile Batum Antlaşması, 3 Aralık 1920'de ise Ermenistan ile Gümrü Antlaşması imzalanarak Türkiye'nin kuzeydoğu sınırları belirlenmiştir. Ancak daha sonra 16 Mart 1921'de Rusya ile imzalanan Moskova Antlaşması ile sınırlarda bazı değişiklikler yapılmış ve bugünkü sınırlar tespit edilmiştir.¹¹³

Türkiye'nin deniz sınırları ise 1695 km'lik Karadeniz, 1577 km'lik Akdeniz ve 2800 km'lik Ege kıyısından oluşmaktadır.

¹¹¹ **Hudut Mevzuatı El Kitabı**, s. 237.

¹¹² Nihat Erim, Türkiye'nin Kuzeydoğu ve Doğu Sınırları, **AÜHF**, C.9 S.1-2, s. 22.

¹¹³ Kamuran Gürün, **Türk-Sovyet İlişkileri**, Ankara: TTK Yayınları, 1991, ss. 68-69.

3.3. Türkiye'nin Sınırlarının Önemi

Türkiye coğrafi yapısı itibariyle yüzyıllardır çeşitli göç ve ulaşım yolları üzerinde bulunmakta olup, Asya ile Avrupa'yı birbirine bağlayan bir köprü konumundadır. Türkiye'nin bu stratejik konumu, bölge ülkeleri arasındaki ilişkiler açısından bakıldığında da, siyasi ve politik bir öneme sahiptir. Komşu ülkelerde yıllardan beri süregelen çatışmalar, iç savaşlar ve rejim değişiklikleri ile terörist faaliyetler, Türkiye'nin sınır güvenliğini ciddi olarak tehdit etmektedir.

Türkiye'nin sınırları, çeşitli kaçakçılık suçları ve yasadışı göçmen ve sığınmacıların Avrupa ülkelerine geçişi için coğrafi açıdan tercih ettiği bir yol olması bakımından da stratejik bir öneme sahiptir. Ayrıca Afganistan ile Avrupa arasındaki uyuşturucu madde ticaretinin en önemli halkasını oluşturmaktadır.

Öte yandan Türkiye, yıllardır sınırötesi kamplarda üslenip Türkiye'ye saldırı düzenleyen bölücü terör örgütü ile mücadele etmektedir. Sınırlardaki boşlukları ve uygulamadaki eksiklikleri kendi çıkarı doğrultusunda kullanan bölücü örgüt, faaliyetlerini özellikle sınır güvenliğinin sağlanamadığı doğu ve güneydoğu bölgelerinde sürdürmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenler ve gerçekler çerçevesinde Türkiye'nin sınır güvenliğinin sağlanması ve korunmasına daha fazla önem verilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Hem terör örgütünün faaliyetlerini durdurmak hem de doğudan batıya doğru ilerleyen kaçakçılık şebekelerinin yollarını kesmek için sınırlarda etkin tedbirler alınmalıdır. Ayrıca AB'ye üye olmasının ardından, Türkiye'nin doğu sınırlarının, birliğin doğudaki dış sınırlarını oluşturacak olması nedeniyle kapsamlı bir sınır güvenliği yönetimi ve etkili uygulaması son derece önemlidir.

3.4. Sınır Yönetiminden Sorumlu Kurumlar

Türkiye'nin mevcut sınır yönetimi farklı kurumların görev ve sorumluluğu altındadır. Sınır kapılarında, insan giriş ve çıkışları ile ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü, mal ve eşya giriş ve çıkışlarına yönelik görevler ise Başbakanlık

Gümrük Müsteşarlığı görevlilerince yerine getirilmektedir. Ayrıca sınır kapılarının güvenliği, giriş ve çıkış kontrolü de yine bu kurumlar tarafından sağlanmaktadır.

Kara sınırlarında; sınır kapıları arasında kalan bölgelerde, sınır gözetim görevleri, İran sınırının güneyindeki son 127 km ile, Irak sınırının tamamında (384 km) Jandarma Genel Komutanlığı (%17), geri kalan sınırlar ise Kara Kuvvetleri Komutanlığı (%83) tarafından icra edilmektedir. Deniz sınırlarındaki (sınır kapıları arası) sınır gözetim görevi ise, Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından yürütülmektedir.

Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın sınır kapılarında herhangi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır.¹¹⁴

3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 2. maddesine göre, Türkiye’de sınır idaresinden sorumlu makam İçişleri Bakanlığı’dır.¹¹⁵ İçişleri Bakanlığı bu sorumluluğu kaymakamlar ve valiler aracılığıyla yerine getirmektedir. Sınırlar ve hudut kapılarında görevli birimler arasında ahenkli bir çalışma düzeninin oluşmasını ve koordinasyonu sağlayan kaymakamlar birinci derece, valiler ise ikinci derece hudut makamlarıdır. Aynı zamanda vali ve kaymakamlar komşu ülkeler arasında yapılan sınır görüşmelerinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin tüzel kişiliğini temsilen protokoller imzalamaktadırlar.

Diğer taraftan 3497 sayılı “Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun”un 2. maddesine göre, kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı’na aittir.¹¹⁶ Bu görev sınır birlikleri tarafından yerine getirilmektedir.

Yukarıda da görüldüğü üzere İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre, Türkiye’de sınır idaresinden sorumlu makam İçişleri Bakanlığı olmasına rağmen, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında

¹¹⁴ Kurt ve Çöğün, a.g.e. ss. 71-72.

¹¹⁵ İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 23.02.1985, Sayı 18675.

¹¹⁶ Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun, RG: 22.11.1988, Sayı 19997.

Kanuna göre, kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na aittir. İçişleri Bakanlığı bu görevi valiler ve kaymakamlar eliyle yürütürken, Kara Kuvvetleri Komutanlığı sınır birlikleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Sınır yönetiminden sorumlu olan makamın yani İçişleri Bakanlığı'nın, bütün sınır birimleri üzerinde, sorumluluğunun gereği olarak amirlik yetkisine sahip olması gerekirken, kara sınırlarını korumakla görevli Kara Kuvvetleri Komutanlığı birlikleri üzerinde amirlik yetkisi yoktur. Bu iki kurum arasındaki ilişkiler esas itibariyle, karşılıklı işbirliği ve talep esasına dayanmaktadır. Zira Mülki İdare Amirlikleri içinde aynı durum söz konusudur. Vali ve kaymakamların, Kara Kuvvetleri Personeli ile Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır.

Türkiye'de sınır yönetiminden sorumlu kurumlar, birbirlerinden bağımsız olarak sadece kendi görev alanlarıyla ilgili görev yapmaktadırlar. Kendi görev alanı dışına çıkan durumlarda ise konuyu ilgili kuruma sevk ederek ya da yardım isteyerek sınır yönetim hizmeti sürdürülmeye çalışılmaktadır. Sınır yönetiminde görev alan kurumlar yukarıda sayıldığı üzere farklı bakanlıklara bağlı, farklı idari teşkilatlanmaları ile Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli'nde belirtilen hususların aksine, birbirinden bağımsız, etkili bir koordinasyon otoritesinin olmadığı, değişik kanunların kendilerine verdikleri yetki ve sorumluluklar çerçevesinde görev yapmaktadırlar.

Türkiye'nin mevcut sınır yönetiminden sorumlu kurumları yukarıda şekilde özetledikten sonra, konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bahse konu kurumları detaylı incelemek gerekmektedir.

3.4.1. Hudut Kapıları Ve Giriş Çıkış Kontrolleri

Hudut kapıları yasal olarak ülkelere giriş ve çıkışların yapıldığı, yetkili otoritelerce belirlenmiş kapılardır. Gümrük kapıları ya da sınır kapıları olarak da adlandırılmaktadır. Kara, Hava, Deniz ve Demiryolu Hudut Kapısı olmak üzere dört çeşit hudut kapısı mevcuttur.

Türkiye’de ticarî, ekonomik, sosyal, siyasi, turizm, kültür ve diğer bakımlardan yarar sağlayacağı tespit edilen ve coğrafi konumu bakımından da uygun olduğu saptanan yerlerde, ilgili Bakanlık ve kuruluşların uygun görüşlerine dayanarak İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile hudut kapıları açılmaktadır.¹¹⁷

Ayrıca savaş, doğal afet, seferberlik, olağanüstü hal, sıkıyönetim, bulaşıcı hastalık vb. gibi acil ve zorunlu hallerde veya İçişleri Bakanlığı’nca acil olarak değerlendirilen diğer durumlarda olayın zaruri kıldığı süreye bağlı olarak Gümrük Müsteşarlığı’nın uygun görüşü alınarak Türkiye’ye giriş ve çıkış yapılmak üzere geçici olarak kara, hava veya deniz hudut kapıları İçişleri Bakanı’nın onayı ile açılmaktadır.

Türkiye’de toplam 129 hudut kapısı bulunmakta olup, bunların 48’si hava hudut kapısı, 21’i kara hudut kapısı, 53’ü deniz hudut kapısı ve 7’si de demiryolu hudut kapısıdır. 94 hudut kapısı sürekli, 17 hudut kapısı geçici hudut kapısı olarak hizmet vermektedir. 12 hudut kapısı resmi olarak açık olmasına rağmen fiili olarak kapalıdır.¹¹⁸

Hudut kapılarının güvenliği ve giriş-çıkış kontrolleri, sonraki bölümlerde detaylı olarak da anlatılacağı üzere 2559 Sayılı Polis ve Salahiyet Kanunu uyarınca Emniyet Genel Müdürlüğü ve 485 Sayılı Gümrük Müsteşarlığı’nın Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Gümrük Müsteşarlığı personeli tarafından sağlanmaktadır.

Hudut kapılarından giriş çıkış yapan yolcuların kontrolleri sınır mevzuatında belirtilen hususlar çerçevesinde Emniyet Genel Müdürlüğü personeli tarafından yapılmaktadır. Söz konusu mevzuatın temelini oluşturan 5682 sayılı Pasaport Kanunu’nun birinci maddesi, Türkiye’ye giriş ve çıkışın tayin olunan hudut kapılardan yapılabileceği, ikinci maddesi ise Türkiye’ye giriş ya da çıkış yapmak isteyenler polis makamlarına usulüne uygun ve geçerli sayılan pasaport veya

¹¹⁷ 5682 Sayılı Pasaport Kanunu’nun 1. maddesi, RG: 24.07.1950, Sayı 7564.

¹¹⁸ http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=384 Erişim Tarihi: 29.10.2010

pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmelerini zorunlu kılmıştır. Aynı kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasına göre gümrük ve diğer işlemlerinin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş – çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır.¹¹⁹

Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde yer alan gümrük kontrolleri, Türkiye'ye giriş çıkış yapan mal ve eşyanın kontrolü ile ithalat ile ihracatın düzenlenmesi faaliyetlerini kapsamaktadır.

Giriş ve çıkış işlemlerinin uygulama safhasına baktığımızda, giriş işlemi hudut kapılarına gelen yolcuların sınırdan geçmelerini sağlayacak pasaport veya pasaport yerine geçerli bir belge ile polis makamlarına müracaatıyla başlamaktadır. Polis makamlarınca anılan belgelin geçerli olup olmadığı kontrol edilmektedir. Geçerli olması durumunda bu belgelere ait bilgiler veri tabanına aktarılarak kayıtları yapılmakta aynı zamanda giriş yapacak kişinin ülkeye girişinin sakıncalı olup olmadığı yani tahdit kaydının olup olmadığı kontrol edilmektedir. Her hangi bir sakınca olmaması durumunda şahsın ülkeye girişine izin verilmektedir. İlgili şahıs pasaport kontrolünden geçtikten sonra varsa gümrük işlemleri için Gümrük Müsteşarlığı personeline müracaat etmektedir.

Çıkış işlemleri de aynı şekilde yapılmakta olup, çıkış yapacak olan şahsın herhangi bir çıkış yasağının olup olmadığı veya adli makamlarca aranıp aranmadığı kontrol edilmektedir.

Öte yandan Emniyet Genel Müdürlüğü ile Gümrük Müsteşarlığı adli kolluğun bir parçası olarak hudut kapılarında meydana gelen kaçakçılık olaylarına müdahale etmekte, kendilerine ibraz edilen sahte dokümanlarla ilgili adli işlem başlatmaktadırlar. Ayrıca hudut kapılarının güvenliğini sağlamakta ve gümrük kaçakçılığı faaliyetlerini engellemek için gözetim ve denetim faaliyetlerini yürütmektedirler.

¹¹⁹ 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun 2. maddesi, RG: 24.07.1950, Sayı 7564.

3.4.2. Emniyet Genel Müdürlüğü

Sınır yönetimi sisteminin en önemli bileşenini oluşturan yolcu giriş-çıkış işlemlerini Türkiye’de EGM gerçekleştirmektedir. Yolcu giriş ve çıkış işlemi POL-NET bilgisayar ağına bağlı bulunan “Yolcu Projesi” üzerinden yapılmaktadır. Bu proje üzerinde tahdit, aranan şahıslar, kayıp ve çalıntı pasaport bilgileri bulunmakta olup, sorgulama yapıldığı sırada kaydı olanlar hakkında uyarı vermektedir. Ayrıca hudut kapılarının güvenliğinin sağlanması, meydana gelen adli olaylara müdahale edilmesi gibi polisin adli ve idari görevleri arasında yer alan görevler de hudut kapılarında EGM personeli tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye’de yakalanan yasadışı göçmenler ile illegal olarak Türkiye’de bulunan yabancıların sınırdışı işlemlerini de EGM görevlileri gerçekleştirmektedir.

Öte yandan hudut kapılarında görev yapan EGM personeli aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmektedir.

- Türkiye’ye giriş-çıkış yapan Türk vatandaşları ile yabancıların ibraz ettikleri pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerin usulüne uygun ve muteber olup olmadıklarını kontrol etmek, suç unsuru bulunduğunda yasal işlem yapmak,
- Yolcu Projesi’nde gerekli tahdit kontrollerini yapmak ve yurt dışına çıkmaları kanunda sayılan yetkili makamlarca yasaklananların yurtdışına çıkışlarını engellemek,
- İçişleri Bakanlığı’nca hakkında yurda giriş yasağı alınanlar ile mevzuat uyarınca yurda alınmaması gereken yabancıların girişlerini engellemek,
- Türkiye’ye girmek isteyen yabancıların vize kontrolünü yapmak, vize umumi hükümlerine göre giriş işlemlerini yapmak,
- Sınırdışı edilmek üzere getirilen yabancıların çıkış işlemlerini yapmak,

- Hükümet izni ile yurtdışından gelen göçmenlerin Türkiye konsoloslukları veya göçmen sevki için görevlendirilen kişi veya kurumlar tarafından verilen belgelerle Türkiye'ye kabulü hususunda gerekli işlemleri yapmak,
- Başka ülkelerden sınırdışı edilen Türk vatandaşlarının ülkeye giriş işlemlerini yapmak, bunlardan Türk vatandaşı olmadığı anlaşılanları geri çevirmek,
- “Kabul Edilemez Yolcu”ya ilişkin işlemleri yapmak,
- Gerek duyulan sınır kapılarında belgeler üzerinde kriminal inceleme yapacak personel istihdamını ve düzeneğini sağlamak,
- İltica ve sığınma talebinde bulunanların Yabancılar Polisi ile irtibatını sağlamak,
- Hava meydanlarında, uçuş güvenliğini tehlikeye sokan yasadışı müdahale eyleminde kullanılacak silahların, patlayıcı maddelerin, eşyaların, cisimlerin ve şahısların uçaklara ulaşmasını engellemek için önleyici tedbirler almak, bina ve tesisler ile yolcu ve eşyalarını, personel ve mürettebatı korumak,
- Deniz yoluyla yasadışı giriş ve çıkışları önlemek, kaçakçılığın men ve takibine ilişkin görevleri yürütmek,
- Denizlerde veya iç sularda kayıp, atılmış veya gizlenmiş silahları veya suç aletlerini dalgıçlar vasıtasıyla aramak,
- Limana giriş ve çıkış yapan şahıslar üzerinde teknik cihazlar ile arama yapmak,
- Genel kolluk görevini yerine getirmek,

- Diğer kanunların vermiş oldukları görevleri yerine getirmek.¹²⁰

Yukarıdaki görevlerden de anlaşılacağı üzere EGM hudut kapılarının kontrolünden sorumlu en önemli kurumdur. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin sınır kontrollerini incelediğimiz ikinci bölümden de hatırlanacağı üzere AB ülkelerinde genelde bu görevi emniyet personeli yerine getirmektedir. Bu anlamda sadece yolcu giriş-çıkış kontrollerinde AB ile aynı yapılanmaya sahip olduğumuz söylenebilir.

3.4.3. Gümrük Müsteşarlığı

Başbakanlığa bağlı olan Gümrük Müsteşarlığı, Türkiye'ye giriş çıkış yapan mal ve eşyanın kontrolü ile ithalat ile ihracatın düzenlenmesi faaliyetlerini yerine getirmektedir. Bu faaliyetleri bünyesinde bulunduran Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğü ve diğer daire başkanlıkları ile müdürlükler aracılığıyla yerine getirmektedir.

Bu birimler arasında yer alan Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün, temel görevi ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak Türkiye Gümrük Bölgesi'nde her türlü kaçakçılığın (uyuşturucu ve uyuşturucu yapımında kullanılan kimyasal madde kaçakçılığı, kişi, taşıt, silah, akaryakıt, tarihi eser ve her türlü eşya kaçakçılığı vb) men, takip ve tahkiki ile gümrük kapılarının bulunduğu noktalarda kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri bitirilmeden gümrüklü yer ve sahalardan çıkmalarını önlemek; gümrüklü yer ve sahaların takip ve muhafazasını sağlamaktır.¹²¹ Ayrıca 485 Sayılı Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesine göre, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir:

- Müsteşarlığın sorumluluğunda bulunan yer ve sahalarda münhasıran, diğer yer ve sahalarda da gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek,

¹²⁰ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 21-22.

¹²¹ Gümrük Müsteşarlığı, **2008 Faaliyet Raporu**, s 36. <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasayfa/mustFaaliyet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaaliyetRaporu.pdf> Erişim Tarihi: 29.10.2010.

- Kişi, eşya ve taşıtların gümrük işlemleri bitirilmeden gümrüklü yer ve sahalardan çıkmalarını önlemek; gümrüklü yer ve sahaların takip ve muhafazasını sağlamak,
- Deniz ve hava limanlarıyla, kara sınırlarındaki hudut kapılarında giriş ve çıkış yapan kişi, eşya ve taşıtların muhafazası ile gümrüğe sevk edilmesini sağlamak; gümrük işlemleri yapılan yer ve sahalar ile gümrük bölgesinde gümrük muhafaza hizmetlerini yürütmek,
- Kuruluşun soruşturma görevine yardımcı olacak araştırma laboratuvarları kurmak ve çalışmalarını düzenlemek,
- Diğer kanunlarda kendisine tevdi edilmiş görevleri yerine getirmek.¹²²

Gümrük Müsteşarlığı muhafaza hizmetlerini, 17 faal Kara Sınır Kapısı, 5 Demiryolu Sınır Kapısı, 23 Uluslararası Havaalanı, 41 Liman, 39 İç Gümrük ve 16 Serbest Bölgede; 142'si merkezde olmak üzere toplam 2415 personelle gerçekleştirmektedir. Gümrük muhafazanın görev alanı, gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran olmak üzere Türkiye siyasi sınırlarıdır.¹²³

3.4.4. Mülki İdare Amirlikleri

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre, vali ve kaymakamlar sınır ve kıyı güvenliğini sağlamak ve güvenlikle ilgili bütün işleri, yürürlükteki mevzuata göre sağlamak ve yürütmekle görevlendirilmiştir.

Valiler; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir.

¹²² Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. RG: 13.07.1993 Sayı. 21636

¹²³ Gümrük Müsteşarlığı, **2008 Faaliyet Raporu**, s. 62

İçişleri Bakanlığı'nın uygun göreceği bu yerlerde vali tarafından mülkî idare amiri görevlendirilir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülkî idare amirine devredebilir. Bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar, görevli mülkî idare amirine karşı sorumludur.

Görevlendirilen mülkî idare amiri Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ile Gümrük Kanunu'nun arama ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından gerekli gördüğü hallerde, sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında, binaları, uçakları, gemileri ve her türlü deniz ve kara taşıtlarını, giren çıkan yolcular ile buralarda görevli kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar personelinin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratabilir. Aramanın kimler tarafından yapılacağı kaydını da taşıyan arama emri yazılı olarak verilir. İvedi durumlarda sözlü olarak verilen emir derhal yerine getirilir ve en kısa zamanda yazılı olarak teyit edilir.

Kuruluşların birbirine araç, gereç ve personel yardımı yapmasını isteyebilir. Personel hakkında değerlendirme raporu düzenleyebilir, disiplin kovuşturması yaptırabilir ve gerekirse uyarma ve kınama cezası verebilir. Diğer cezalar için öneride bulunabilir, mazeret izni verebilir, yıllık izin için görüş bildirir.

Yazışmalara aracılık yapar. Ancak kuruluşlar teknik konularda, istatistikî bilgileri içeren konularda ve mali konularda kendi kuruluşları ile doğrudan yazışma yaparlar. Bu kuruluşların üst makamları ile yapacakları yazışmalarda da aynı yöntemler uygulanır.

Zamanında önlem alınması amacıyla, Emniyet, Jandarma ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı Sınır Birlikleri, Gümrük, Gümrük Muhafaza ve diğer kamu kuruluşları, elde ettikleri bilgileri mülkî idare amirlerine iletirler.¹²⁴

Öte yandan birinci ve ikinci derecede sınır makamı olarak vali ve kaymakamların başlıca görevleri şunlardır:

¹²⁴ İl İdaresi Kanunu'nun Ek 1. maddesi. RG: 18.06.1949, Sayı. 7236.

- Sorumluluk bölgelerinde, antlaşma ve protokollerde öngörülen hükümlerin uygulanması ve takibi,
- Karşı taraf sınır makamlarıyla yapılan protokollerde alınan kararların uygulanması ve takibi,
- Hudut olayları ile ilgili olarak; birinci derece hudut makamları arasında gerekli görüşmelerin yapılarak tamamlanması, şayet sonuçlanmamış ise, ikinci derece hudut makamları arasında da gerekli görüşmelerin yapılması,
- Birinci ve ikinci derece hudut makamları arasında da gerekli görüşmeler yapılarak sonuçlanmamış ise, Yüksek, Daimi ve Merkezî Sınır Komisyonu'na havale edilmesi,
- Hudut makamları arasında yapılan görüşmelerde taahhüt edilen hususların takip edilmesi ve ülkemizi zor duruma düşürecek tutum ve davranışlardan kaçınılması,
- Sınırın ve sınır bölgesinin huzur ve emniyetini bozacak olayların önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması,
- Bölgelerinde meydana gelebilecek her türlü kaçakçılık ve yasadışı geçiş olaylarının önlenmesi hususunda gerekli tedbirlerin alınması,
- Sınır bölgesinde herhangi bir olay vukuunda, faillerinin yakalanmasının temini amacıyla, karşı taraf hudut makamları nezdinde teşebbüs ve temaslarda bulunulması,
- Olayların neticelenmesi ve çözümlenmesinde, gerekirse karşı tarafın mutabakatıyla tahkikat yapılması, şahitlerin dinlenmesi ve tahkikat sonuna kadar maddi delillerin muhafazası için gerekli tedbirlerin alınması,

- Herhangi bir olay sebebiyle karşı taraf sınır makamlarınca yapılan şikayet ve tekliflerin incelenmesi ve sonuçlandırılması,
- Sınır bölgelerinde ortaya çıkan bulaşıcı insan, hayvan ve bitki hastalıklarının ülkemiz arazisine yayılmasını önleyici tedbirlerin alınması, ülkemizden kaynaklanması halinde diğer taraf arazisine yayılmasını önleyici tedbirlerin alınması ve durumdan karşı taraf makamlarına bilgi verilmesi,
- Sel, yangın, doğal afet ve acil durumlarda her iki hudut makamının ortak hareket tarzlarının saptanması,
- Antlaşmalar, protokoller ve millî mevzuatın öngördüğü sınırla ilgili diğer hizmetlerin yerine getirilmesi,¹²⁵

3.4.5. Kara Kuvvetleri Komutanlığı

3497 Sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Kanun ile kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na aittir. Aynı kanuna göre Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın bu görevin nasıl yerine getirileceği şu şekilde açıklanmıştır:

a) Kendi sorumluluğunda olan bölgede sınırı korumak ve güvenliğini sağlamak,

b) Gümrük hattındaki giriş ve çıkış kaçakçılığı ile kara sınırları boyunca tesis edilen birinci derece askeri yasak içerisinde suç teşkil eden eylemleri önlemek, suçluları yakalamak, bu bölgede işlenen meşhûr suç faillerini ikinci derece askeri yasak bölgede takip etmek ve yakalamak, failler hakkında zorunlu yasal işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç delillerini ilgisine göre mahalli güvenlik kuvvetlerine teslim etmek,

¹²⁵ Kurt ve Çöğgün, a.g.e. ss. 45-46.

c) Kara sınırlarından iltica amacıyla giren muharip yabancı ordu mensupları hakkında 11.8.1941 tarihli ve 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak, diğer mültecileri silah, mühimmat ve sair harp araç ve gereçlerinden arıtmak, bu mülteciler ile beraberlerinde getirdikleri malzemeleri ilgili makamlara teslim etmek.¹²⁶

Kanun; sınır birliklerine, kendilerine bu Kanun ile verilen görevlerin yapılmasında, diğer kanunların, silah kullanma yetkisi dahil, güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkileri tanımakta, sınır birliklerinin belirtilen görev ve yetkilerine girmeyen konularda, diğer kanunlara göre görevli ve yetkili kılınmış makamların görev ve yetkilerini saklı tutmakta, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın bu Kanunda öngörülen görevlerini gerektiğinde, ilgili bakanlıklar, mülkî ve adli makamlar ile güvenlik kuvvetleri ve ilgili kuruluşlarla karşılıklı yardım ve işbirliği yapmak suretiyle yerine getireceğini hükme bağlamaktadır.

Öte yandan kanuna eklenen geçici madde ile de; Doğu ve Güneydoğu sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nca fiilen devir alınıncaya kadar 6815 sayılı Kanundan doğan görevlerin Jandarma Genel Komutanlığı'nca yerine getirilmesine devam edileceği belirtilmiştir.¹²⁷ Dolayısıyla halen Irak sınırı ile İran sınırının bir bölümünün güvenliğini Jandarma Genel Komutanlığı sağlamaktadır.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı gibi sınır birlikleri, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu hükümlerine göre Bakanlar Kurulu kararları ile ilan edilen Askeri Yasak Bölgelerde yetkilendirilmişlerdir. 2565 Sayılı Kanuna göre bu alan iki kademe (1'nci derece ve 2'nci derece) sınır hattından itibaren azami 10 km. ye kadar bir derinliğe sahiptir ve sınır birlikleri tüm yetkilerini ancak bu alan içerisinde kullanırlar.

Birinci derece kara askerî yasak bölgeleri, yurt savunması bakımından hayati önem taşıyan askerî tesis ve bölgelerin; çevre duvarı, tel örgü veya benzeri engel

¹²⁶ Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun, RG: 22.11.1988, Sayı 19997.

¹²⁷ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 26.

veya işaretlerle belirlenen dış sınırlarının en az yüz, en fazla dört yüz metre uzağından alınan noktaların birleştirilmesi suretiyle meydana gelen alanlar ile kara sınır hattı boyunca ve gerek görülen kıyılarda otuz ile altı yüz metre derinlikteki sahalarda Bakanlar Kurulu Kararı ile tesis edilen bölgedir.¹²⁸

13 Ekim 2003 tarih ve 2003/6277 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kara sınır hattı boyunca tesis edilen birinci derece kara askerî yasak bölgelerde bu mesafeler, en az 30, en fazla 100 metre olarak uygulanmaktadır.

İkinci derece kara askerî yasak bölgeleri; birinci derece kara askerî yasak bölgeleri çevresinde veya yurt savunması bakımından gerekli görülen diğer bölgelerde Bakanlar Kurulu Kararı ile tesis edilen bölgelerdir.

Birinci derece kara askerî yasak bölgeleri çevresinde tesis edilecek ikinci derece kara askerî yasak bölgelerinin sınırları; birinci derece kara askerî yasak bölgeleri sınırlarından başlamak üzere, beş kilometreye kadar uzaktan seçilen noktalardan geçirilen hat ile belirtilir. Bu hat, bölge içindeki savunma tesislerini kara gözetlemesine karşı gizleyen sırtlar ve arazi örtülerini içine alacak şekilde tespit edilir. Savunma ihtiyacı ve bölgenin özelliklerinin zorunlu kıldığı hallerde bu mesafe on kilometreye kadar uzatılabilir.¹²⁹

13 Ekim 2003 tarih ve 2003/6277 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kara sınır hattı boyunca tesis edilen ikinci derece kara askerî yasak bölgelerde bu mesafeler, en az bir, en fazla iki kilometre olarak uygulanmaktadır.

3.4.6. Jandarma Genel Komutanlığı

Jandarma Genel Komutanlığı, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan, diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren, silahlı, askerî bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir parçası olup, Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri eğitim ve öğrenim bakımından

¹²⁸ Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu. RG: 22.12.1981 Sayı.17552

¹²⁹ Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu. RG: 22.12.1981 Sayı.17552

Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır.

Jandarma Genel Komutanlığı ilgili kanunlarla kendisine verilen adli ve idari görevlerinin yanı sıra, sınır birlikleri vasıtası ile sınırın fiziken korunması görevini de yerine getirmektedir. Halen 397 km'lik Irak sınırı ile İran sınırınının 127 km'lik Hakkari bölgesinde sınır koruma ve gözetleme görevini, mevcut olan iki sınır tümeni vasıtasıyla sevk ve idare etmektedir. Kendilerine tevdi edilmiş olan sınır bölgelerinde sınır koruma görevlerini, yine gümrük bölgeleri içerisinde kaçakçılığın men ve takibi görevlerini ifa ederler.

Jandarma sınır birlikleri,

- Sınırı yasadışı geçmek isteyen unsurların sınır ötesinde tespit ve teşhis edilmesi,
- Geçme teşebbüsünde bulunan unsurların alınan önlemlerle engellenmesi,
- Sınırı illegal geçenlerin ele geçirilmesi ve adli makamlara teslim edilmesi görevlerini yerine getirirler.¹³⁰

Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı sınır birlikleri, hiyerarşik yapı içerisinde sınır karakolu, sınır bölüğü, sınır taburu, sınır alayı ve sınır tugayı veya sınır tümeni şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Sınır tugayı veya tümeni yalnızca Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde bulunmaktadır.

Sınır güvenliğinin sağlanmasında asli unsur sınır karakollarıdır. Sınır karakolları, arazinin topoğrafik yapısı, iklim koşulları ve risk analizlerine bağlı olarak yaklaşık 5–10 km. aralıklarla ve sınırın hemen yakınında konuşlandırılmıştır. 2.949 km.lik kara sınırları boyunca toplam 390 sınır karakolu konuşlandırılmış bulunmaktadır.

¹³⁰ Jandarma Genel Komutanlığı, <http://www.jandarma.tsk.tr/> Erişim Tarihi: 31.10.2010

Diğer taraftan sınır birlikleri; termal kameralar, radarlar, gece görüş cihazları, sensörler, çeşitli hava araçları, devriye araçları ve iletişim cihazları ile donatılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye, sınırlarında fiziki güvenlik sistemi tesisi çalışmalarına 1950’li yıllarda başlamıştır. Fiziki güvenlik sistemi, “fiziki engeller sistemi” ve “sınır kontrol ve koruma sistemi” olmak üzere iki farklı kategoriden oluşmaktadır. Fiziki engeller sistemi; sınır gerisinde tesis edilen tel engel ve/veya çelik tel engelleri ile iz tarlasından, sınır kontrol ve koruma sistemi ise; askeri tesisler, aydınlatma, silah araç ve gereçler ile çeşitli hava araçları, çelik gözetleme kuleleri, haberleşme, alarm-ikaz ve ihbar sistemleri, gece görüş cihazları, elektronik gece görüş veya termal gözetleme sistemleri ile devriye ve irtibat yolu/irtibat hendeği gibi pasif ve aktif sistemler bileşenlerinden oluşmaktadır.

Fiziki güvenlik sistemi 2.949 km.lik sınırın tamamında aynı derecede tesis edilmemiş olup, tesis edilen fiziki engeller sistemi ile kontrol ve koruma sistemi sınırın her bölgesinde farklılıklar göstermektedir.

Örneğin, Türkiye-Irak sınırının bir bölümünde, müdahale kuvvetlerinin sevk ve idaresine yardımcı olacak, elektronik keşif, gözetleme ve komuta kontrolü sağlayan cihaz ve merkezlerden oluşan Sınır Gözetleme ve Kontrol Sistemi bulunmaktadır. İşletme ve idame sorumluluğu Jandarma Genel Komutanlığı’nda bulunan bu sistem, sınır bölgesine yönelik hedeflerin sınırdan itibaren gece ve gündüz şartlarında gözetlenmesi ve muhtemel hedeflerin; tespit, tanıma, izleme ve müdahale kuvvetlerine otomatik aktarımını sağlamaktadır.¹³¹

3.4.7. Sahil Güvenlik Komutanlığı

Sahil Güvenlik Komutanlığı, hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlı silahlı bir kuvvet olarak, Türkiye’nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazları’nda, liman ve körfezlerinde, karasularında,

¹³¹ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 27-28.

münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyet göstermektedir.

Denizlerde genel kolluk kuvveti olarak görev ve yetkilere sahip olan Sahil Güvenlik Komutanlığı'na 2692 sayılı yasa ile verilen başlıca görevleri, sahil ve karasuları korumak ve güvenliğini sağlamak, denizlerde can ve mal emniyetini sağlamak, karasulara giren mültecileri, yanlarında bulunabilecek silah ve mühimmattan arındırmak ve bunları ilgili makamlara teslim etmek, deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemine engel olmak ve emredildiğinde Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrinde ülke savunmasına katkıda bulunmaktadır.¹³²

Görevlerini Türkiye'nin deniz sınırlarına ek olarak Marmara denizi ve Boğazlardaki sahil şeridi ile toplam 8333 kilometrelik kıyı şeridi boyunca, karasuları, münhasır ekonomik bölgelerde arama kurtarma sahalarını kapsayan toplam 377.714 km²'lik sorumluluk sahasında icra etmektedir.

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu uyarınca, deniz hudut kapılarında ve limanlarda kendisine verilmiş olan herhangi bir görev ve sorumluluk bulunmamaktadır. Limanlarda Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı Deniz Polisleri görev yapmaktadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın bugünkü teşkilat yapısı esas itibarıyla, Ankara'daki Komutanlık Karargahı; Samsun, İstanbul, İzmir ve Mersin'deki 4 Bölge Komutanlığı; Antalya'da Sahil Güvenlik Eğitim ve Öğretim Komutanlığı; Adnan Menderes/İzmir Hava Alanında Konuşlu Sahil Güvenlik Hava Komutanlığı İle Bölge Komutanlıklarına bağlı 6 Grup Komutanlığından meydana gelmektedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı 62 Liman/Üs'te konuşlu 153 Suüstü ve 12 Hava Unsuru ile faaliyetlerine devam etmektedir.¹³³

¹³² Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu. RG: 13.07.1982 Sayı: 17753

¹³³ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 30.

3.4.8. Diğer Kurumlar

Yukarıda sayılan kurumların yanı sıra Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hudut kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller yapılmaktadır. Türkiye'ye giren hayvan ve bitkilerin hastalık taşıyıp taşımadığı Tarım Bakanlığı bünyesinde bulunan personel tarafından kontrol edilmektedir.

İnsan sağlığını ilgilendiren konulara ilişkin kontroller ise kara sınırlarında Sağlık Bakanlığı'na bağlı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Türkiye'ye giren yolcuların bulaşıcı hastalık taşıyıp taşımadıklarının kontrolü ve gerekli olması durumunda aşı yapılmaları sağlanmaktadır. Öte yandan yurtdışına giden Türk vatandaşlarının bulaşıcı hastalıklara karşı korunmalarını sağlamak amacıyla aşılamları yapılmaktadır.

Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Ulaştırma Şube Müdürlüğü; Karayolları Taşıma Yönetmeliği hükümleri uyarınca yük taşıyan araçların izin, onay belgelerinin düzenlenmesi ve kontrolünü yapmaktadır.

Turizm Bakanlığı'na bağlı Turizm Şube Müdürlüğü personeli; hudut kapılarında turist enformasyon hizmeti vermekte ve turistlerin karşılaştığı sorunları çözmektedir.

Türkiye Turing ve Otomobil Kurumu; Türkiye'de kayıtlı araçların geçici olarak yurtdışına çıkartılıp geri getirilmesi, yabancı gümrüklerden geçirilmesi için gerekli Gümrük Geçiş Karnesi'nin (Triptik) tanzim edilmesi, Uluslararası Taşıt Belgesi ve Uluslararası Şoför Ehliyetnamesi'nin verilmesi ile yerli ve yabancı araçların trafik sigorta işlemlerini yerine getirmektedir.

3.5. Türkiye'nin Mevcut Sınır Yönetimi

Yukarıda da görüleceği üzere hudut kapılarında güvenliğin sağlanması, pasaport kontrolleri ve gümrük işlemleri ile ülke sınırlarının gözetimi ve korunmasından birden fazla kurum sorumludur. Bu kurumlar farklı bakanlıklara bağlı olarak, değişik kanunlarda kendilerine verilmiş olan sınır görevlerini yerine getirmektedirler. Bu anlamda Emniyet Genel Müdürlüğü, Gümrük Müsteşarlığı, Mülki İdare Amirlikleri, Jandarma Genel Komutanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı sınır yönetiminden sorumlu asli kurumlar olarak nitelendirilebilir.

Ayrıca Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı, Türkiye Turing ve Otomobil Kurumu ve hudut kapılarında görevli veya konuşlu diğer kurumlar ile işletmeciler özel kuruluşlar sınır yönetimi konseptinin tali unsurları olarak görülebilir. Zira bu kurumların sınır yönetimi bağlamında asli görevleri olmamakla birlikte, kendi görev alanları ile bağlantılı konularda hudut kapılarında görev yapmaktadırlar.

Hudut kapılarında asli unsur olarak görev yapan kurumların kendilerine özgü yönetim anlayışı ve hiyerarşik yapıları mevcuttur. Bu kurumlar kendi personel ve araç gereçleri, teknik donanımları ve kendilerine özgü veri tabanları ile sınır yönetimi alanında sorumluluklarını yerine getirmektedirler.

Bu çerçevede, Emniyet Genel Müdürlüğü POL-NET; Gümrük Müsteşarlığı GÜMSİS, GİMOP ve GÜVAS; Ulaştırma Bakanlığı ULAŞ-NET gibi veri tabanlarını kendi görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için kullanmaktadırlar. Emniyet Genel Müdürlüğü; aranan şahıs ve sahte-çalıntı seyahat belgesi gibi verileri POL-NET veri tabanına yüklemekte ve giriş çıkış işlemleri sırasında aranan şahıslar ile sahte-çalıntı seyahat belgelerini tespit etmek için bu veritabanını kontrol etmektedir.

Gümrük Müsteşarlığı ise gümrük ihlalleri, kaçak eşya ve kaçakçılık olaylarına ilişkin bilgileri GÜMSİS ve GİMOP projelerine yüklemektedir. Giriş çıkış

işlemleri sırasında da anılan projeler üzerinde kontroller yapılarak yasa ihlalleri önlenmektedir. Başka bir deyişle Polis aranan şahıslar üzerinde çalışma yürütürken, Gümrük Muhafaza kaçak eşya üzerinde yoğunlaşmaktadır. POL-NET ve GÜMSİS veri tabanları birbirleriyle entegre olmayıp bir kurumun başka bir kurumun kullandığı veritabanına erişim yetkisi de yoktur. Söz gelimi hudut kapılarında şüpheli olarak görülen araç ve şahıslar hakkında sorgulama yapılmak istenildiğinde, hem polis hem de gümrük veri tabanları kontrol edilmek durumundadır. Farklı bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren Polis ile Gümrük Muhafaza arasında veri tabanı sorgulama talepleri resmi yazışmalar neticesinde gerçekleşmektedir. Zaman kaybına neden olan bu tür uygulamalar suç ve suçlular ile mücadele alanında zafiyete neden olmaktadır. Oysa suç ve suçlularla etkili olarak mücadele edilebilmesi için hem şahıslar hem de eşyalar üzerinde ortak çalışma yürütülmesi gerekmektedir.

Veri tabanlarının yanı sıra hudut kapılarında görev yapan kurumların kendi personeli ile kendisine tahsis edilmiş araç gereçleri mevcuttur. Çoğu zaman aynı amaçla farklı kurumlara tahsis edilmiş bu tür araç gereçler hem atıl olarak kullanılmakta, hem de kaynak israfına yol açmaktadır. Söz gelimi deniz hudut kapılarında görevli Polis, Gümrük Muhafaza ve Sahil Güvenlik, deniz sınırlarında kaçakçılığın önlenmesi, men ve takibinden sorumludur. Bu amaçla bu kurumlara her türlü hava şartlarında görev yapma imkan ve kabiliyetine haiz bot tahsis edilmektedir. Bu botların personel ile yakıt gibi bütün giderleri karşılanmaktadır. Birbirinden bağımsız olarak aynı görev bölgesinde, aynı görevi üç farklı kurum icra etmektedir. Dışarıdan bakıldığında, kaçakçılığın önlenmesi faaliyetlerinin üç farklı kurum tarafından yerine getirilmesi, başarıyı en üst seviyeye çıkaracaktır gibi bir anlayış doğurabilir. Oysa bu kurumların birbirlerinden bağımsız olarak; kaynak, insan gücü, teknik donanım gibi imkânlarını kendi başlarına kullandıkları için istenilen seviyede başarılı olunamamaktadır.

Türkiye'nin mevcut sınır yönetimi içerisinde yer alan sınır kontrolü yapılanması yukarıdaki gibiyken, sınırları korumak ve güvenliğini sağlamak sistemi de sınır kontrolü sisteminden farklı değildir.

Şöyle ki 3497 sayılı kanun ile kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na verilmiştir. Kara Kuvvetleri Komutanlığı personeli sınır hattında oluşturulan karakollar vasıtasıyla sınır boyunca tesis edilen askeri yasak bölge içerisinde suç teşkil eden eylemleri önlemek, suçluları yakalamak ve ilgisine göre mahalli güvenlik kuvvetlerine teslim etmekle görevlidir.

Burada dikkat çeken husus sınır gölgelerinde meydana gelen suçlara müdahale etmek ve suçluları yakalamakla görevlendirilen Kara Kuvvetleri Komutanlığı personeli adli kolluk olarak görev yapamamaktadır. Yani suç ve suçlulara ilişkin adli soruşturma başlatamamaktadır. Elde ettiği delil ve emareler ile suç şüphesi altında bulunan şahısları görev alanına göre adli kolluk personeline (polis, jandarma) teslim etmektedir. Türkiye'nin sınır yönetimi sisteminin en önemli açığı bu noktada başlamaktadır. Çünkü sınırların büyük bir bölümünün korunması ve güvenliğinin sağlanması ile görevlendirilmiş Kara Kuvvetleri Komutanlığı, suç ve suçlularla mücadele etmek ve etkili soruşturmalar yürütüp sınıraşan organize suçları önlemek için gerekli insan gücü ve donanımına sahip değildir. Çünkü bu kurum personeli suç önlemek için değil savaş sanatını icra etmek için yetiştirilmektedir.

Bu durumun yol açtığı en önemli gediği, Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göçün önlenememesi noktasında görmekteyiz. Çünkü yasadışı göçmenlerin giriş noktaları genellikle Türkiye'nin doğu sınırlarında yer almaktadır. Bu sınırların korunmasından sorumlu kurum ise Kara Kuvvetleri Komutanlığı'dır. Bu noktalarda yakalanan yasadışı göçmenler genellikle Jandarma Genel Komutanlığı görevlilerine teslim edilmektedir. Jandarma ise kendisine teslim edilen deliller ışığında soruşturma yapmakta ve sınırdışı işlemlerinin gerçekleştirilmesi için yasadışı göçmenleri polise teslim etmektedir. Polis de gerekli adli ve idari işlemlerin ardından yasadışı göçmenleri sınırdışı etmektedir.

Deniz sınırlarında olduğu gibi kara sınırlarında da bir suç türü için üç farklı kurum birbirinden bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Suç bölgesi ve soruşturma bölgesi farklı olduğu için ve bu bölgelerde görevli kurumların sistematik bir suç türünün ancak belirli aşamalarından sorumlu oldukları için istenilen başarı

elde edilememektedir. Göçmen kaçakçılığı organizatörleri bu parçalı sistemden faydalanmakta ve her geçen gün daha fazla yasadışı göç organize etmektedirler.

Her ne kadar Türkiye'nin sınır yönetiminden sorumlu kurumun İçişleri Bakanlığı olduğu ve sınır ile hudut kapılarında görevli birimler arasında ahenkli bir çalışma düzeninin oluşmasını ve koordinasyonun sağlanması makamının Mülki İdare Amirlikleri olduğu 3152 sayılı kanunda belirtilmiş ise de, uygulamada anılan kurumlar arasında koordinasyonun tam olarak sağlandığı söylenemez. Hudut kapılarında görevli kurumlar şeklen Mülki İdare Amiri'nin emri altındayken, fiilen kendi kurumları içerisinde ve kendi birim amirleri komutası altında sınır yönetimi görevlerini sürdürmektedirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASINI AB MÜKTESEBATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI

4.1. Türkiye’nin Ulusal Programı

Avrupa Birliği’ne aday her ülke, Birliğin tüm kurallarını kabul etmek ve uygulamak zorundadır. Başka bir deyişle aday ülke ulusal mevzuatının önemli bir kısmını Birliğe adapte etmelidir. Pek çok ulusal kurum ve kuruluşunu yeniden organize etmeli, gerektiğinde yeni kurum kurmalı veya çalışma şekillerini gözden geçirmelidir. Ulaşım, tarım politikaları, yargı sistemi, ifade özgürlüğünden güvenlik sistemine kadar tüm alanlarda AB kanunlarını doğru uygulayabilmelidir.

Bu çerçevede aday ülkeler ile yapılan müzakereler, aday ülkenin kendisinden neler beklediğini, neler yapması gerektiğini anlayabilmesi ve AB’nin de aday ülkenin hali hazırda üyelik kriterlerinin ne kadarını karşıladığını ve nelerin yapılması gerektiğini görebilmesi için, tüm AB mevzuatının ayrıntılı, sistematik bir sunumu ve incelemesi olan “tarama” süreci ile başlar. Yapılan görüşmeler hangi kuralların uygulanacağı değil, bu kuralların ne zaman ve nasıl uygulanacağı üzerinedir.¹³⁴

Otuz beş fasıldan oluşan Birlik Müktesebatı’nın 24. başlığı olan “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” faslı altında dış sınırların kontrolü ve sınır güvenliği konuları ele alınmaktadır.

Nitekim Türkiye ile yapılan müzakereler 3 Ekim 2005’te, tarama süreci ise 20 Ekim 2005’te başlamıştır. 2005’ten günümüze kadar toplam 13 fasıl¹³⁵ müzakereye

¹³⁴ Hansjörg Kretschmer, “Türkiye için AB Üyelik Müzakereleri Süreci”
<http://www.avrupa.info.tr/Files/File/Publications-2006/brochures/AccessionBooklet.pdf> Erişim Tarihi: 23.12.2010

¹³⁵ 25) Bilim ve Araştırma (müzakerelere geçici olarak kapanmıştır), 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı, 6) Şirketler Hukuku, 7) Fikri Mülkiyet Hukuku, 10) Bilgi Toplumu ve Medya, 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, 16) Vergilendirme, 18) İstatistik, 20) İşletme ve Sanayi Politikası, 21) Trans-Avrupa Şebekeleri, 27) Çevre, 28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, 32) Mali Kontrol

açılmış, diğer taraftan 8 fasıl¹³⁶, Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinin 11 Aralık 2006 da almış olduğu karar çerçevesinde “Ek Protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak” müzakerelere açılmamaktadır. Sınır güvenliği ve dış sınırların kontrolü konularının yer aldığı “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” faslı halen Bakanlar Konseyi’nde görüşülmesi süren başlıklar arasında yer almaktadır.¹³⁷

Bakanlar Konseyi, AB’ye aday ülkelerin üyelik sürecinde yerine getirmeleri gereken önceliklerini ortaya koymak amacıyla Katılım Ortaklığı Belgeleri (*accession partnership documents*) yayımlamaktadır. Bu belgeler aday ülkelerin üyelik sürecinde sağladıkları ilerlemelere paralel olarak güncellenmektedir. Ayrıca, üyelik öncesi mali yardımların ne şekilde yapılacağı bu belgeler ile belirlenmektedir.

Aday ülkeler ise Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ortaya konulan öncelikler ve AB Müktesebatı’na uyum çerçevesinde kendi Ulusal Programlarını (*national programs for the adoption of acquis*) yayımlamaktadırlar.

Nitekim Türkiye için ilk katılım ortaklığı belgesi Mart 2001’de oluşturulmuş, Mayıs 2003, Ocak 2006 ve Şubat 2008’de olmak üzere üç kez güncellenmiştir. Türkiye ise Mart 2001 yılında Ulusal Programını oluşturmuş ve katılım ortaklığı belgelerine paralel olarak güncellemiştir.

Bu çerçevede AB’nin Türkiye için hazırladığı 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde, “Schengen Müktesebatı’nın tam olarak uygulanabilmesine hazırlık amacıyla, sınır yönetimine ilişkin AB Müktesebatı’na ve en iyi uygulamalara uyum sağlanmasına devam edilmesi”¹³⁸ ifade edilmiştir.

2003 yılı Ulusal Programında ise sınır yönetimi ile ilgili AB mevzuatına uyum sağlanmasına devam edilmesi ve Schengen Müktesebatı’nın uygulanması için hazırlık yapılması, bu kapsamda kısa ve orta vadede, askeri olmayan ve profesyonel

¹³⁶ Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği, Dış İlişkiler.

¹³⁷ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1> Erişim Tarihi: 18.12.2010

¹³⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara 2003, s. 21.

bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasına kadar, AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar çerçevesinde, Jandarma Sınır Birlikleri ve Sahil Güvenlik Birimleri de dahil olmak üzere sınır yönetiminden sorumlu olan kurumların idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ile personelinin eğitimi, orta vadede, askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmüştür.¹³⁹

4.2. Ulusal Görev Gücü ve Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi

AB Müktesebatı'na uyum çalışmaları kapsamında Türkiye'de dış sınırların korunması konusunda kapsamlı bir uyum stratejisi belirlenmesi için 2002 yılında İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde "İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü" kurulmuştur. Görev Gücü; Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Daire Başkanlığı) Gümrük Müsteşarlığı, temsilcilerinin katılımıyla çalışmalarını sürdürmüş ve görev gücüne bağlı olarak "iltica", "göç" ve "dış sınırlar" alanlarında üç ayrı çalışma grubu kurulmuştur.

Bir yıl süren çalışmalar sonucunda 14 Nisan 2003 tarihinde, "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" yayınlanmıştır. AB Komisyonu tarafından da kabul edilen söz konusu strateji belgesine göre; Avrupa Birliği'nin mali desteği ve üyelik sürecine paralel olarak tüm sınırların kontrol ve denetiminin, İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak askeri olmayan, sivil otoriteye bağlı bu konuda uzmanlaşmış bir kolluk teşkilatına devredilmesi¹⁴⁰ öngörülmektedir.

AB Müktesebatı'nın gerektirdiği bu teşkilat, kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında; önleyici ve caydırıcı amaçlı olarak, kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri ile hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınırdışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevleri yerine getirecektir.

¹³⁹ Avrupa Birliğinin Müktesebatının Üstlenilmesine Yönelik Ulusal Program, Mayıs 2003, 24. fasıl.

¹⁴⁰ İçişleri Bakanlığı, Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi (DSKYSB), Ankara 2003. s. 3.

Taşra teşkilatı coğrafi özellikler ve ihtiyaçlar bakımından, kara sınırlarında sınır ülkesine göre, deniz sınırlarında denizlere göre bölgesel olarak teşkilatlanacaktır. Bu birimler, kara, hava ve denizden gözetlemeye elverişli gerekli ekipman ve araçlarla donatılacaktır.

Bu teşkilatın kadrosu öncelikle Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ile Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nda görev yapan ve sınır koruma konusunda tecrübeli personel arasından oluşturulacaktır.

AB Müktesebatı'nın uygulanmasına kara, hava ve deniz hudut kapılarından başlanacaktır. Bununla birlikte personel, teçhizat ve altyapısı tamamlanan diğer bölgelerde yetki ve görev devri bu teşkilata yapılacaktır.¹⁴¹

4.3. Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık süreci ve üyeliğini takip eden dönemde, 14 Nisan 2003 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" paralelinde AB Müktesebatı ve uygulama standartlarına uygun olarak, sınırların ve hudut kapılarının kontrol ve gözetimi görevlerinin askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimi tarafından yerine getirilmesine yönelik reformların ve yasal düzenlemelerin planlanması amacıyla "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı" hazırlanmış ve 27 Mart 2006 tarihinde Başbakan tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu plan; sınır yönetimi bağlamında yeni bir yapılanmaya gidilmesi, bu yapılanmanın görevleri, personeli ve eğitimi ile altyapı sistemleri ve ekipman satın alınması için ihtiyaçları ortaya koymaktadır.

¹⁴¹ İçişleri Bakanlığı, (DSKYSB), ss. 3-4.

Plana göre, AB Müktesebatı'nın öngördüğü askeri olmayan sınır yönetim anlayışının Türkiye'de tam olarak yaygınlaştırılıp etkin hale getirilebilmesi için, yapılanmaya ilk aşamada batı kara (yeşil) sınırlarından başlanması, yatırımlarda ise önceliğin yasadışı göçün yönü dikkate alındığında risk taşıdığı değerlendirilen doğu ve güneydoğu kara sınırlarına verilmesi yerinde olacaktır.¹⁴²

Diğer taraftan, planın arka plan/gerekçe bölümünde; AB (Schengen) Müktesebatı ve entegre sınır yönetim yaklaşımı, zirve kararları, Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Strateji Belgesi ve Ulusal Programda yer alan sınır güvenliğine ilişkin görüş ve öneriler dikkate alındığında,

1. İçişleri Bakanlığı bünyesinde, kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında; kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri ile hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş-çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevlerin yürütülmesi amacıyla AB Müktesebatı'na uygun bir sistemin kurulması için gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

2. Türkiye'de sınır güvenliğine ilişkin İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılacak teşkilatlanma şeklinin nasıl olacağına siyasi otorite tarafından karar verilmelidir.

3. Eylem planı, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım çalışmaları paralelinde, AB fon ve ulusal kaynaklarından sağlanan mali kaynaklara bağlı olarak aşamalı olarak uygulanmalıdır.

4. Entegre sınır yönetimi çalışmalarında sorumlu kurumlar arasında, yetki çatışması ve yinelemelerinden kaçınılarak, ulusal kaynakların en verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması amaçlanmalıdır.

¹⁴² İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 38.

5. Sınır denetim ve kontrolünde Avrupa Birliği'ne müktesebatına uygun bir sistemin kurulmasından sonra hudut kapıları dışındaki yetki ve sorumluluk devri günün koşullarına göre yeniden değerlendirilmeli ve gerektiğinde öncelik sıralamaları değiştirilmelidir.¹⁴³

4.3.1. Eylem Planına Göre Kısa Ve Orta Vadede Gerçekleştirilmesi Gereken Faaliyetler.

Plana göre ilk aşamada sınır yönetiminden sorumlu birimlerin vermiş oldukları hizmetlerin daha etkin ve verimli hale getirilebilmesi için mevcut idari ve kurumsal kapasitelerinin arttırılması, daha sonra günün koşullarına göre siyasi iradenin de karar vermesi ile sınır ve hudut kapılarından sorumlu teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapısının belirlenmesi amacıyla çalışmalara başlanmalıdır.

Sınır kontrollerinde çalışacak personelin eğitim ihtiyaçları belirlenmeli ve hizmet içi eğitimler, kurs ve seminerlerle AB Müktesebatı ve standartlarına uygun olarak çalışan personelin bilgi ve deneyimleri arttırılmalı, sınırlarda gözetim ve kontrollerin AB standartlarında yapılabilmesi için teknolojik yatırımlara öncelik verilecektir.

Entegre sınır yönetimine geçiş öncelikli olarak hudut kapılarından başlayacağından ve hudut kapılarında AB Müktesebatı'na ve standartlarına uygun mevcut kapasitenin güçlendirilmesi için yasal, idari ve altyapı çalışmalarının tamamlanması ve mevcut uygulayıcı birimlerin sınır güvenliği ile ilgili görevlerin yeni sisteme uygun olarak yürütülmesi uzun zaman alacağından, siyasi irade tarafından karar verilmesi halinde, entegre sınır yönetimi çalışmaları İçişleri Bakanlığı otoritesi altında uygun bir birim tarafından koordine edilecektir.

Diğer taraftan, hudut kapılarında alt yapı olarak standart bir yapılanma bulunmamaktadır. Bu nedenle, mevcut haliyle her hudut kapısında oluşturulan güvenlik sistemleri de farklılık göstermektedir. Bu nedenle yapılacak teknik analiz

¹⁴³ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 38.

çalışmalarıyla, hudut kapılarının altyapı ve güvenlik sistemleri olarak standart bir yapıya kavuşturulacaktır.

Kara hudut kapılarının etkin olarak çalışabilmesini sağlamak için, sınırın her iki yanındaki ülkelerce ayrı ayrı inşa ettirilecek kapı tesislerinin, taraflar arasında başlangıçta sağlanacak ön mutabakatlar doğrultusunda, mümkün olduğunca ortak dizaynla, birbirine uyumlu ve eşzamanlı olarak inşa ettirilmelerine önem verilecektir.

Yeni açılacak veya yeniden inşa edilecek kara hudut kapılarındaki proje ve fiziki yapılaşmalar, sınır geçişlerindeki kontrol etkinliğini azaltmadan, otomasyon sistemlerinden azami istifade ile mümkün olduğunca duraksız veya az sayıdaki durakla geçilmesine imkan sağlayacak şekilde olmalıdır.

Gerekli yasal ve kurumsal alt yapı çalışmalarının tamamlanmasından sonra siyasi iradenin vereceği karar doğrultusunda strateji belgesinde yer alan yapılanmaya gidilmeli ve bu yapılanma çerçevesinde istihdam edilmesi uygun görülecek sayıdaki personel görev devri tamamen sağlanıncaya kadar sınırdaki ve hudut kapılarında görevli mevcut birimlerle eğitim amaçlı olarak birlikte çalışılacaktır.¹⁴⁴

Kısa ve orta vadedeki çalışmaların 2014 yılına kadar tamamlanması hedeflenmektedir.

4.3.2. Eylem Planına Göre Uzun Vadede Gerçekleştirilmesi Gereken Faaliyetler

Türkiye'nin kara ve deniz sınırlarının uzunluğu, özellikle doğu ve güney doğu sınırlarının arazi yapısı ve coğrafi özelliği ile terörle mücadele gibi genel güvenlik konuları dikkate alınarak, yeni kurumun teşkilatlanmasının tamamlanması ve görev ve yetki devrinin AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar çerçevesinde, uzun vadede ve aşamalı olarak gerçekleştirilmesi planda öngörülmektedir.

Batıdaki kara sınırları, deniz sınırları ve sınır kapılarında öngörülen yapılanmaya devam edilirken, doğu ve güneydoğu sınırlarındaki sınır güvenliği ile

¹⁴⁴ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 38-42.

ilgili mevcut yapılanma, görev ve sorumluluk konsepti, makul bir geçiş süresi öngörülerek sürdürülecektir. Ancak, bölgesel koşulların değişmesine paralel olarak yeni yapılanma uzun vadede sınırların tamamında sınır gözetim ve kontrol görevini koordine edecek ve devralacak şekilde olacaktır.

Türkiye'nin doğu sınırlarına göre daha uygun şartlara sahip olması nedeniyle, görev ve yetki devrine batı sınırlarından başlanılacaktır. Bu yöntem, geçiş döneminde daha az risk alınmasını ve yeni teşkilat için daha kolay tecrübe kazanılmasını sağlayacaktır.

AB'den sağlanacak finans kaynaklarıyla ihtiyaçların temini ve Türkiye'nin AB'ye tam üyelik müzakerelerindeki olumlu gelişmelere paralel olarak görev ve yetki devrine geçilecektir.

Görev ve yetki devrine 2014 yılından itibaren geçileceği öngörülmekle birlikte, bu süreç Türkiye'nin AB'den sağlayacağı mali katkılar, personel ve diğer alt yapı ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlı olarak öne de alınabilecektir. Ancak devir işlemi bir anda değil, makul bir süre birlikte çalışmanın, gerekli hazırlık ve adaptasyonun ardından aşamalı olarak yapılacaktır.

Yeni oluşturulacak sisteme uygun olarak, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün sınır gözetim ve kontrolü ile hudut kapılarının güvenliği konularındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenecektir.

Bu çerçevede, 5442 Sayılı Kanun ile 5271 Sayılı Kanunda yer alan görev, yetki ve sorumluluklar yeniden gözden geçirilecek, sınır ve hudut kapılarında birimler arasında koordinasyonu sağlayan sınır makamlarının idari kapasiteleri güçlendirilecektir.¹⁴⁵

¹⁴⁵ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 42-47.

4.3.3 Yeni Bir Teşkilatın Kurulması

Avrupa Birliği Müktesebatı'na uygun yeni bir sınır güvenliği yapılanması için İçişleri Bakanlığı otoritesi altında gelişen ihtiyaçları karşılayacak tarzda siyasi iradenin kararına uygun bir teşkilatlanmanın sağlanması hedeflenmektedir. Kısa ve orta vadede yeni sistemin merkezi ve yerel seviyedeki yapısı, kadro ve personel sayısı, teşkilatlanma için bina, araç, ekipman ve alt yapı ihtiyaçları İçişleri Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde yürütülecek bir proje ile belirlenecektir.

Sınır gözetim ve kontrolü kavramına dahil olan ve yeni yapılanmanın yetki çerçevesi içinde bulunacak öncelikli görevleri aşağıda sıralanmıştır:

- Kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele etmek,
- Hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş-çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi görevlerini yerine getirmek,
- Geri gönderme ve sınırdışı işlemlerini yürütmek,
- Sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevleri yapmak,
- Türk Hükümetinin göç ve vatandaşlık politikasını uygulamak ve yönetmek,
- Yasadışı göç ve insan ticaretine karşı mücadele etmek,
- Sınır güvenliği alanında uluslararası işbirliğini geliştirmek ve koordine etmek,
- Genel suçluluğa karşı mücadelede sorumlu kolluk birimine yardımcı olmak.¹⁴⁶

Avrupa Birliği'nin Gümrük Kodu'nu oluşturan Topluluk Tüzüğü'nde de belirtildiği gibi gümrük gözetimi ve denetimi görevi sınır güvenliği ile yakından ilgili olmakla birlikte, doğrudan eşya ve araç kontrolüne yönelik olması nedeniyle, yeni yapıya entegre edilmesini gerektirmemektedir.

¹⁴⁶ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 42-44.

AB ülkelerinde olduğu gibi gümrük görevleri hudut kapılarında eşyalar ile araçların denetim ve muayenelerinin kontrolünü kapsamalıdır. Ancak ortak alanlarda birlikte çalışma zorunluluğu nedeniyle Gümrük Müsteşarlığı ile yeni kurulacak teşkilat arasında iyi işleyen bir eşgüdüm sağlanacaktır.

Sınır güvenliğinde ana sorumluluğa sahip olacak yeni yapılanma ve Gümrük Müsteşarlığı'nın ortak hedefi Türkiye sınırları içindeki vatandaşlar için yüksek koruma seviyesi sağlamaktır. Görevlerinin birbirini tamamlayıcı ve sıkıca iç içe geçmiş olması özelliği nedeniyle, aralarındaki sinerjiyi, farklı güçlerini kullanarak daha etkili işbirliğini sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.

Sınırlarda kişiler üzerindeki kontrollerin yapılmasında iki idarenin izleyeceği yeni standartlar ve işlemler belirlenmelidir. Sınırlarda çalışan idareler arasında veri, bilgi alışverişi ve işleme konusunda resmi bir süreç kabul edilmelidir. Yeni yapılanma ile sınır güvenlik birimlerine verilecek yetkiler ile Gümrük Müsteşarlığı'na verilen yetkiler gözden geçirilerek yasal olarak uyumlaştırılacaktır.¹⁴⁷

4.3.4. Kara Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar

Türkiye'nin kara sınırlarının % 65'lik bir kesimi dağlık araziden geçmektedir. Dolayısıyla özellikle doğu ve güney doğudaki kara sınırlarının engebeli arazi yapısı, sert iklim koşulları; sınır güvenliği için gerekli alt yapının inşası için uzun süre gerektirmesi ve yüksek maliyeti nedeniyle kolaylıkla tamamlanmasını engellemektedir.

Bu durum sınırların emek-yoğun olarak korunmasına neden olmakta, bu ise sınırı yasadışı geçmek isteyenler bakımından olumlu bir ortam yaratmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye'nin doğu ve güneydoğusundaki yeteri kadar gelişmemiş, demokratikleşme sürecini tamamlayamamış ve iç istikrarı sağlayamamış ülkelerin varlığı, sınırlarında özellikle terörist geçişlerin yaşanmasına, her türlü

¹⁴⁷İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 43.

kaçakçılık ile göçmen kaçakçılığı ve yoğun insan hareketlerinin yaşanmasına neden olmaktadır.

Bütün bu hususlar, doğu ve güneydoğu kara sınırlarındaki mevcut uygulamanın bir müddet daha sürdürülmesini gerekli kılmaktadır. Bu sınırlarda görev ve yetki devri ancak bölgesel koşullar izin verdiğinde ve alt yapı ihtiyaçları tam olarak karşılandığında yapılacaktır. Bu nedenle, uzun sürecek bu geçiş sürecinde de AB'nin dış sınırları olacak bu sınırlarda, sınır güvenliğinin tam olarak sağlanabilmesi için mevcut sistemin iyileştirilmesine öncelik verilmesi gerekli görülmektedir.

Kara sınır gözetimi için kullanılacak araç ve ekipmanların alımı (zırhlı devriye araçları, ambulans, servis araçları, kar araçları, kara gözetim radarı, dürbün) ve Fiziki Güvenlik Sistemi'nin kurulması gerekmektedir. Güvenlik sistemi, yeraltı sensörleri, sabit ve mobil sensörler, video kamera sistemleri, komuta kontrol araçları, kablosuz haberleşme, insansız hava araçları, mobil sistemli araçlar vb ekipmanlardan oluşmaktadır. Tedarik edilen unsur ve ekipman için, içinde var olacağı ve işletileceği düzgün bir altyapıya (elektriklendirme, haberleşme, binalar, vs.) ihtiyaç duyulacaktır. Bu sebeple, altyapının güçlendirilmesi amacıyla ışıklandırma, telekomünikasyon, yollar, binalar, gözetleme ve kontrol kuleleri, dikenli teller, iz tarlaları vs. inşa edilmelidir.¹⁴⁸

4.3.5. Deniz Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar

Türkiye genel coğrafyası itibarıyla çok uzun ve girintili çıkıntılı kıyılara sahiptir. Bu durum deniz üzerindeki hareketliliğin kontrolünü güçleştirmekte ve güçlü bir sahil güvenlik teşkilatını gerekli kılmaktadır.

Yasadışı göçle ilişkili ticari olanlar dahil şüpheli tekneler ve gemilerin hareketini kontrol etmek ve izlemek için Türk kıyıları boyunca bir radar sisteminin kurulması düşünülmektedir. Komşu bölgelerde ve karasularında radar sistemi kurarak, gemilerin bütün etkinliklerinin kontrol altına alınması suretiyle yasadışı

¹⁴⁸ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 54-55.

göçün önlenmesi, kaçakçılığın ve yasadışı balıkçılığın önlenmesi, arama ve kurtarma etkinlikleri için destek kazanılması amaçlanmaktadır. Sözü edilen bu radar ağının gerçekleştirilmesi, mavi sınırlardaki kontrolü güçlendirecektir.

Sınır olaylarına müdahale imkanlarını artırmak, müdahale süresini kısaltmak amacıyla yüksek süratli botlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin deniz sınırlarını oluşturan Karadeniz, Ege ve Akdeniz'de sabit ve mobil olarak konuşlandırılacak kritik noktalarda gece ve gündüz kameraları ve yön bulucu (*Direction Finder*) sistemleri ile desteklenmiş radar istasyonlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sahil Güvenlik botlarına çevrelerindeki gemileri tespit/teşhis imkanı kazandırmak maksadıyla AIS (*Automatic Identification System*) sistemi ve termal kamera sistemi takılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁴⁹

4.3.6. Hava Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar

Hava sınırlarında, yani hava alanlarında güvenliği sağlamak amacıyla aşağıda belirtilen tedbirler alınacaktır.

- Kamuya açık otoparklarda, havalimanı önünde personel için ayrılan otoparklarda, yükleme bölgelerinde, yüksek riskli bölgelerde (örneğin, yakıt depoları) araçların kontrol sistemi (erişim kontrolü),
- Yüksek riskli iç bölgeler, depo ve ambarların, istirahat/ tamirde olan uçakların bulunduğu hangarların, teknik tünel, odalar (jeneratör, elektrik dağıtım, board panel asansörü, merdiven), çatı, mağazalar, bankaların, yüksek riskli dış bölgelerin korunması,
- Araçların üzerine takılı mobil video gözetim sistemi, kara araçları hareket sistemi, hava trafiği kontrol sistemi, video gözetim-video kayıt sistemi, gözleme sistemi (gündüz ve gece),

¹⁴⁹ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 55-56.

- VIP bölümü dahil mürettebat, engelliler, diplomatik vezne, yayaların kontrol sistemi,
- Belgelerin tahrif edilmesini önleme ve sahte belgeleri tespit sistemi,
- Yangın detektörleri, patlayıcı detektörleri, bomba yönetimi, radyasyon tarama sistemleri gibi altyapı çalışmaları standart olarak tanımlanmalı ve bütün havalimanlarında uygulanmalıdır.¹⁵⁰

4.3.7. Hudut Kapılarında Yapılacak Çalışmalar

Hudut kapılarına; mülakat odaları, bariyerler, X-ray tarayıcı, uyuşturucu ve patlayıcı bulmak için özel eğitilmiş köpekler, gözetim kameraları, kontrol odaları, kapalı devre TV, kalp atışı detektörleri, gamma ışını optik pasaport okuyucuları, pasaport kontrol teknik ekipmanı tedarik edilecektir.

Ayrıca araçların kontrol sistemi (erişim kontrolü), araçların üzerine takılı mobil video gözetim sistemleri, kara araçları hareket sistemi, gözetleme sistemi (gündüz ve gece), video kayıt, yayaların kontrol sistemi, belgelerin tahrif edilmesini önleme sistemi, patlayıcı detektörü, merkezi terminal bilgi sistemi, radyasyon tarama sistemleri, bomba yönetimi, bagaj yönetimi, kapı detektörleri, el detektörleri, iz/buhar detektörleri, tomografi, uyuşturucu ve patlayıcı analiz cihazları vb sistem ve ekipmanlarla donatılacaktır.

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün POL-NET adı altında bir intranet sistemi bulunmakta olup, bu bilgisayar ağı sayesinde hudut kapılarının merkez ve taşra birimleri bu ağa bağlı bulunmaktadır. Bu ağ genişletilerek vize sistemi ile entegre edilmeli ve e-konsolosluk projesiyle uyum sağlanmak suretiyle Dışişleri Bakanlığı, Konsolosluklar, İçişleri Bakanlığı ve Hudut Kapıları birbirleri ile iletişim bağı içinde bulunulacaktır.

Standart çalışma mekanları, entegre sınır yönetimi usulleri tarafından belirlenen her tür standart kontrol ve incelemenin yapılmasını ve bu kontroller için

¹⁵⁰ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, s. 56.

gerekli tüm verilere erişimi mümkün kılacaktır. Özel durumlarda (örneğin, standart prosedürün uygulanmasında bozukluk söz konusu ise) daha derinlemesine kontrol ve incelemeler (biometrik, özel belge inceleme cihazları vs.) yapabilmek amacıyla uzmanlaşmış ofisler kullanılacaktır.

Sınır geçiş kapılarının entegrasyonu, asıl kaynağından bağımsız olarak gerekli tüm bilgilere erişim (örneğin göç sistemi, iltica sistemi, vize sistemi vs.) için sorunsuz bir arayüz ve bunun yanısıra aynı yerdeki ofisler arasında bilgi alışverişi (örneğin, standart ve uzmanlaşmış ofisler, gümrük ofisi, iltica ofisi vs. arasında entegrasyon) sağlamayı içeren bir sistem kurulacaktır.¹⁵¹

4.3.8. Bilgi Teknolojileri Destekli Altyapı Sisteminin Kurulması

Plana göre sınır yönetimi, yönetim sisteminin güvenilir işleyişi için gerekli Bilgi Teknoloji (Information Technology - IT) hizmetlerinin yönetilebilirlik, öngörülebilirlik ve kalitesini sağlamak amacıyla; sistem, entegre bir IT ve ağ yönetimi unsuru ile desteklenmelidir. Bu IT ve ağ yönetimi unsuru sistemin altyapısal unsurlarından, işletme sistemlerine, veritabanlarına, uygulamalar ve karmaşık IT hizmetlerine kadar sistemin tüm IT unsurlarının denetimini, yönetimini ve idaresini sağlamalıdır.

Ayrıca bu unsur, aynı zamanda, IT hizmetlerinin düzeyinin sürekli değerlendirilmesinden, uygun planlama, konfigürasyon ve değişim yönetimi, optimum IT maliyet yönetimi ve belirlenen IT hizmet düzeyinin yönetiminden sorumlu olmalıdır. Sistemin güvenliği insanlar, süreçler ve teknolojik altyapının yönetimini içeren entegre bir güvenlik yönetim sistemi ile sağlanmaktadır. IT güvenlik unsurları, sınır yönetimi yönetim sisteminin tüm IT unsurlarının güvenliğinin entegre şekilde izlenmesi, denetimi ve idaresini sağlamaktadır. Personel kimlik ve erişim yönetimi sistemi ile yakın bağlantı içinde çalışmakta, ama aynı zamanda IT varlıklarının güvenlik tehditlerine karşı sürekli korunmasını sağlamaktadır.¹⁵²

¹⁵¹ İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 56-57.

¹⁵² İçişleri Bakanlığı, **ESYSUYEP**, ss. 58-59.

4.4. Entegre Sınır Yönetimi Projeleri

AB üyelik süreci ile birlikte Türkiye bir taraftan Schengen Müktesebatı'nın gerektirdiği yasal ve yapısal değişiklikleri gerçekleştirebilmek için yol haritası niteliğindeki eylem planını hazırlarken, diğer taraftan AB Sınır Müktesebatı ile uyumlu bir entegre sınır yönetimi sistemi işletebilmesini sağlayacak süreçleri, sistemleri, ve prosedürleri tanımlayacak AB destekli projeler yürütmektedir.

Bu anlamda “Entegre Sınır Yönetimi Aşama I ve II Projeleri” ile “TALOS Projesi” AB üyesi ülkeler ile işbirliği halinde halen devam etmektedir.

4.4.1. Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama I ve II Projeleri

Türkiye’ de etkili ve verimli bir Entegre Sınır Yönetimi sistemi oluşturma çalışmaları farklı seviyelerde devam etmektedir. Bunlardan “Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı-Aşama 1” eşleştirme projesi Türkiye, Macaristan, Birleşik Krallık ve Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi (Director of Immigration and Citizenship Affairs – ICMPD) uzmanları tarafından yürütülmektedir. 18 ay sürecek olan proje 03.06.2010 tarihinde başlamıştır. Projeye AB tarafından 1,2 milyon avro fon sağlanmıştır.¹⁵³

Projenin amacı eylem planını, eylem planında tanımlanan yol haritası şeklinde detaylandırarak ve üst düzey sınır yönetimi ve sınır gözetimi mimarisini ve standartlarını AB'nin entegre sınır yönetimi politikaları ve stratejileri doğrultusunda daha da geliştirerek Türk Hükümetini halihazırdaki sınır yönetimini entegre hale dönüştürme konusunda desteklemek¹⁵⁴ olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de entegre sınır yönetimi sistemindeki farklı kuruluşların rolleri projenin odağı olacaktır ve proje; kara, deniz ve hava sınırlarını göz önünde bulunduracaktır. Aşama 1 projesinin son çıktısı olarak oluşturulacak olan “Yol

¹⁵³ AB tarafından yayımlanan aylık haber bülteni — Avrupa Birliği'nin TR07 IB JH 04 Türkiye programı tarafından finanse edilen 1.Ay Sayısı, 16. 06. 2010, ss. 1-2.

¹⁵⁴ İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu (SYMİKGUB). http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=420 Erişim Tarihi: 28.11.2010

Haritası”, en iyi AB uygulamaları esas alınarak hazırlanacak ve Türkiye’nin coğrafi ve stratejik konumu gibi konularda kendine has ihtiyaçları ile Schengen şartlarını karşılayacak, Türkiye’ye özel bir sınır güvenliği bölümünün temellerini ortaya koyacaktır. Projeye göre Türkiye’nin entegre sınır yönetimi sistemi ileride diğer ülkeler için üstün örnek teşkil edecektir.¹⁵⁵

Entegre sınır yönetimi eylem planı-aşama 2 projesinin amacı ise Türkiye Hükümeti’nin yürürlükteki sınır yönetimini, Entegre Sınır Yönetimi’ne dönüştürmesini ve ilk örnek olan kara ve deniz sınırların gözetiminin ve kontrol noktalarının genişletilerek ileri düzey bir sınır yönetimi mimarisinin ve standartlarının AB’nin entegre sınır yönetimi politikaları ve stratejilerine uygun bir şekilde geliştirilmesini ve uygulanmasını desteklemektir.¹⁵⁶

4.4.2. TALOS Projesi

Kara Sınırlarını Gözetlemek İçin Mobil Devriye Sistemi (*Transportable Adaptable Patrol for Land Border Surveillance* - TALOS) Projesi, AB’nin 7. Çerçeve Programı fonlarından desteklenen uluslararası bir araştırma projesidir. Projenin ana amacı Avrupa’nın kara sınırlarının korunması için mobil ve otonom yenilikçi bir konsept geliştirmek ve test alanı oluşturmaktır.

Geleneksel sınır koruma sistemleri, genellikle pahalı yer tesisleri ile insanlar tarafından yapılan devriyeler ile sağlanmaktadır. TALOS projesi kapsamında geliştirilecek sistem ise verimli, esnek ve uygun maliyetli bir sistem olacaktır. Sistem, havada ve karada faaliyet gösterecek insansız araçlar ile uygulanacak, komuta ve kontrol merkezi tarafından ise denetlenecektir.

Sistemin en önemli özelliği, modüler yapı vasıtasıyla otonom kullanım ve esneklik sağlaması, hareketli insansız araçlar ile de çok kısa sürede olaya müdahale edebilmesidir. Esnek yapısı sayesinde sistem topografik koşullar ve sınır uzunluğu gibi yerel gereksinimlere kolaylıkla adapte edilebilir.

¹⁵⁵ AB tarafından yayımlanan aylık haber bülteni, s. 2.

¹⁵⁶ İçişleri Bakanlığı, (SYMİKGUB) http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=420 Erişim Tarihi: 28.11.2010

TALOS Projesi 8 AB Üyesi (Belçika, Estonya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Polonya, İspanya, Romanya) ülkenin yanı sıra aday ülke Türkiye ve ortak ülke İsrail’de faaliyet gösteren 14 farklı kurum uzmanları tarafından geliştirilmektedir. Projeyi gerçekleştirecek konsorsiyumu önemli sanayi kuruluşları, araştırma enstitüleri, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) ve bir teknik üniversite oluşturmaktadır. Anılan konsorsiyumun Türk katılımcıları ASELSAN Elektronik Sanayi ve Ticaret AŞ ile STM Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret AŞ.’dir. Projenin bütçesi 20 milyon avro olup 13 milyon avro’luk kısmını Avrupa Komisyonu finanse etmektedir. 2008 ile 2012 yılları arasında söz konusu sistemin oluşturulması planlanmaktadır.

Projenin amacı sınırları yasadışı geçmeye çalışan kişi ve araçları tespit etmek, izlemek ve yakalanmalarını sağlamaktır. Bunu sağlamak için insansız kara ve hava araçlarıyla sınırlarda, özellikle yasadışı geçişlerin yoğun ve muhtemel olduğu bölgelere devriye gezilmesi, yine mobil insansız komuta ve kontrol merkezleriyle bu araçları kontrol edilmesi öngörülmektedir.¹⁵⁷

Avrupa Birliği’nin doğuya doğru genişlemesi ile birlikte Birliğin dış sınırları ve buna bağlı olarak dış sınırların karakteristik özellikleri de değişmiştir. Bu sınırlardan her yıl yüz binlerce yasadışı göçmen, uluslararası terör örgütü mensupları ile çeşitli kaçakçılık şebekeleri AB üyesi ülkelere illegal olarak girmektedir. kuzeydoğuda Finlandiya ile güneydoğuda Bulgaristan hatında oluşan yeni kara sınırların topografik özellikleri ile iklim koşullarının değişiklik arz etmesi yeni tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmıştır. Öte yandan yeni üyeler ile AB’nin dış sınırlarının daha da doğuya kayacağı düşünüldüğünde yeni sınırlara kolayca uyum sağlayacak teknoloji odaklı yeni bir sınır gözetleme sisteminin kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla farklı ülkelerde bulunan uzman kuruluşların katılımıyla oluşturulan TALOS Projesi Konsorsiyumu çalışmalarına 2008 yılında başlamıştır. Türkiye’den de iki kuruluşun yer aldığı proje tamamlanıp hayata geçirildiğinde, Türkiye’nin doğu sınırlarının AB’nin dış sınırlarını oluşturacağı üyelik sonrası dönemde anılan proje Türkiye’de de uygulanacaktır.

¹⁵⁷ EU Border Protecting System,(TALOS) <http://talos-border.eu/info.html> Erişim Tarihi: 28.11.2010

4.5. Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin Sınır Güvenliği Politikalarına Yönelik Değerlendirmeleri

4.5.1. Katılım Ortaklığı Belgesi

Önceki bölümlerde de kısaca açıkladığımız üzere Katılım Ortaklığı Belgesi AB Konseyi tarafından yayınlanan aday ölkelerin üyelik sürecinde izlemeleri gereken yol haritası niteliğindeki belgelerdir. Bu belgeler aday ölkelerin üyelik sürecinde sağladıkları ilerlemelere paralel olarak güncellenmektedir.

Bu anlamda Türkiye için hazırlanan 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde sınır yönetimi ile ilgili olarak, sınır yönetiminin güçlendirilmesi ve Schengen Antlaşması'nın tam olarak uygulanmasına hazırlık da dahil, AB politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması¹⁵⁸ gerektiği belirtilmiştir.

2003 yılında revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise; kısa vadede, en iyi uygulamalar ve müktesebata uygun olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla etkin bir sınır kontrol yönetimi sağlamak için kamu idaresi kapasitesinin geliştirilmesi, orta vadede ise, Schengen Müktesebatı'nın tam olarak uygulanabilmesi için sınır yönetimine ilişkin en iyi uygulamalar ile AB mevzuatına uyum sağlama çalışmalarına devam edilmesi¹⁵⁹ ifade edilmiştir.

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde; Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı'nın uygulamaya başlanması, yasadışı göçle mücadele ve AB ile yeniden geri kabul anlaşmasının sonuçlandırılması çabalarının sürdürülmesi, profesyonel sivil sınır koruma birimleri oluşturulması ve sınır mayınlarının temizlenmesi suretiyle Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'nın kabul edilerek uygulanmasına başlanması gerektiđi¹⁶⁰ ifade edilmiştir.

¹⁵⁸ European Council, "Accession Partnership with the Republic of Turkey," Council Decision 2001/235/EC of 8 March 2001

¹⁵⁹ European Council, "Accession Partnership with the Republic of Turkey," Council Decision 2003/398/EC of 19 May 2003

¹⁶⁰ European Council, "Accession Partnership with the Republic of Turkey," Council Decision 2006/35/EC of 23 January 2006

2008 yılında gözden geçirilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde entegre sınır yönetimi ve buna ilişkin konularda yapılması gerekenler ise şu şekilde sıralanmıştır:

- İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nın uygulamaya başlanması (bir yol haritasının benimsenmesi de dahil olmak üzere) uluslararası standartlar kapsamında yasadışı göç ile mücadele kapasitesinin artırılması.
- AB ile Geri Kabul Antlaşması'nın acilen sonuçlandırılması.
- Müktesebata uyumlu şekilde bir sığınma kurumunun kurulması da dahil olmak üzere, kapsamlı bir sığınma kanununun kabul edilmesine yönelik hazırlıklarda ilerleme kaydedilmesi.
- Kesin bir yol haritasının belirlenmesi ile birlikte, Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'nın uygulamasına yönelik çabaların sürdürülmesi. Adımlar yeni bir sınır yasası uygulama kurumunun kurulmasına yönelik olarak atılması.¹⁶¹

4.5.2 AB İlerleme Raporları

AB İlerleme Raporları aday ülkelere yönelik AB Komisyonu tarafından yıllık olarak hazırlanan ve beklentilerin gerçekleşme durumu ve yeni önerileri de içine alan belgelerdir. Türkiye'nin AB müzakere sürecinde gelmiş olduğu aşamayı değerlendiren ilerleme raporlarında entegre sınır yönetimi ve buna ilişkin alanlarda yapılan değerlendirmelere baktığımızda;

2003 Yılı AB İlerleme Raporu'nda, sınır yönetimi alanında AB Müktesebatı'na uyum sağlanmasına yönelik genel stratejinin hazırlanmasından sorumlu Görev Gücü'nün çalışmalarını tamamlayarak bir strateji kabul ettiği, gözden geçirilmiş Ulusal Programın bir parçasını teşkil eden bu stratejinin, İçişleri Bakanlığı bünyesinde, deniz sınırları da dahil olmak üzere sınırların korumasından sorumlu,

¹⁶¹ European Council, "Accession Partnership with the Republic of Turkey," Council Decision 2008/157/EC of 18 February 2008

askeri olmayan ve uzman kolluk güçlerinden oluşan yeni bir birimin oluşturulmasını öngördüğü¹⁶² belirtilmiştir.

2004 Yılı AB İlerleme Raporu'nda, "Sınırların kontrol edilmesi, vizeler, göç, iltica, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve kara para aklama, örgütlü suç, terörizm, sahtecilik ve yolsuzluğa karşı mücadele, polis ve adli işbirliği, gümrük işbirliği, veri koruma, mahkeme kararlarının karşılıklı tanınması ve insan haklarıyla ilgili hukuksal araçlar gibi konularda Üye Devletler, yeterli ve kabul edilebilir uygulama standartlarına ulaşmayı sağlamak için gerekli donanımlara sahip olmalıdırlar. Bundan dolayı katılım tarihine kadar, aday ülkelerin bu standartlara ulaşmaları gerektiği"¹⁶³ ifade edilmiştir.

2005 Yılı AB İlerleme Raporu'nda ise, sınır yönetiminin halen çeşitli birimler arasında bölünmüş durumda olduğu ifade edilerek Türkiye'nin, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatı kurma yönündeki çalışmalara devam etmesi gerektiği vurgulanmıştır. İlk adım olarak, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Kanun'un gözden geçirilmesinin gerektiği¹⁶⁴ belirtilmiştir.

2006 Yılı AB İlerleme Raporu'nda, Schengen ve dış sınırlar konusunda bir miktar gelişme kaydedildiği ifade edilerek, "2006 Mart ayında Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisi'nin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul ettiği, anılan Plan, AB standartlarına uyum konusunda olumlu bir adım teşkil etmekte olup, sınırların yönetimi bağlamında bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi bu fasıl bakımından üyelik müzakerelerinde kilit bir unsur arz etmektedir"¹⁶⁵ denilmektedir.

2007 Yılı AB İlerleme Raporu'nda ise, Dış sınırlar ve Schengen konusunda, sınırlı ilerleme kaydedildiği, yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmadığı, sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki

¹⁶² European Commission, "2003 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession" Commission of the European Communities, Brussels 2003.

¹⁶³ European Commission, "2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession" Commission of the European Communities, SEC (2004) 1201 Brussels, 06 October 2004.

¹⁶⁴ European Commission, "Turkey 2005 Regular Report" Commission of the European Communities, SEC (2005) 1426 Brussels, 09 November 2005.

¹⁶⁵ European Commission, "Turkey 2006 Regular Report" Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1390 Brussels, 08 November 2006.

becerilerinin geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna yeterli dikkat gösterilmediği¹⁶⁶ eleştirileri yöneltilmiştir.

2008 Yılı AB İlerleme Raporu'nda, Entegre Sınır Yönetimine İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerektiği, Eylem Planı'nın uygulanmasını değerlendirmek üzere kurulan kurumlararası grubun yalnızca birkaç kez toplandığı, yeni sınır icra makamının henüz tesis edilememiş olduğu ifade edilerek, ortak risk analizleri geliştirilmesinin, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında işbirliği yapılması suretiyle, sınırda görev yapan tüm birimler arasında işbirliğinin daha da geliştirilmesi önem arz ettiği vurgulanmıştır. Öte yandan Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edildiği¹⁶⁷ olumlu gelişme olarak nitelendirilmiştir.

2009 Yılı AB İlerleme Raporu'nda ise, İltica ve göç ile ilgili yeni büronun kurulmasının ardından yeniden yapılandırılan Dış Sınırlar Görev Gücü'nün, Ocak 2009'dan beri iki ayda bir toplandığı, sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edildiği, Polis Akademisi'nde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenciyle faaliyete geçtiği olumlu gelişmeler olarak nitelendirilmiştir.

Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Eylem Planı'nın uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizma bulunmadığı, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasındaki işbirliğinin zayıf olduğu eleştirileri yöneltilerek, sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığı'na bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerektiği, Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göç akımı göz önünde tutulduğunda, komşu ülkelerle

¹⁶⁶ European Commission, "Turkey 2007 Regular Report" Commission Staff Working Document, SEC(2007) 1436 Brussels, 06 November 2007.

¹⁶⁷ European Commission, "Turkey 2008 Regular Report" Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2699 Brussels, 05 November 2008.

iyi bir sınır işbirliği kurulmasının büyük önem taşıdığı ve Türkiye'nin, FRONTEX ile bir çalışma düzenlenmesi yapılması yönünde çaba sarf ettiği¹⁶⁸ ifade edilmiştir.

Son olarak 9 Kasım 2010 tarihinde yayınlanan 2010 Yılı AB İlerleme Raporu'nda ise Dış Sınırlar Görev Gücü'nün iki ayda bir toplandığı ve Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması yönündeki çabaların bir parçası olarak, sınır yönetim sisteminin AB standartlarıyla uyumlaştırılması için taslak bir yol haritası hazırladığı, karar vericiler seviyesinde resmi bir takip mekanizmasının oluşturulması ve entegre sınır yönetimi hedeflerinin gerçekleştirilmesine ilişkin ilerlemenin izlenmesi amacıyla Mayıs 2010'da yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile, Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu'nun kurulduğu, Kurul'un, bu alanda yeni strateji ve politikaların geliştirilmesinden de sorumlu ifade edilmiştir.

Kurumlararası işbirliğinin, reform süreci kapsamında geliştirilmesi gereken anahtar bir konu olmayı sürdürdüğü belirtilerek, risk analizleri ve veri tabanlarının etkin ve koordinasyon içinde sınırlarda kullanımı, entegre sınır yönetimindeki eksik unsurlar olarak gösterilmektedir. Ayrıca daha eğitilmiş personelin ve ilave sınır kontrol teçhizatının sınır geçiş noktalarına yerleştirilmesi ve profesyonelleşmiş sınır yönetiminin hazırlanması için tedbirlerin alınması gerektiği, sınır kontrol görevlerinin yeni bir sınır güvenlik kurumuna devredilmesi için çaba gösterilmesi gerektiği ve aynı zamanda, bu yeni kurum oluşturulurken, mevcut kurumların da güçlendirilmesi gerektiği ifade olunmaktadır. Mayıs 2010'da Emniyet Genel Müdürlüğü'nde pasaportlar için uzmanlaşmış bir birimin oluşturulması bu yönde atılmış ileri bir adım¹⁶⁹ olarak nitelendirilmektedir.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin başladığı dönemden itibaren Türkiye'nin AB müzakere sürecinde gelmiş olduğu aşamayı değerlendiren İlerleme Raporları'nda, Türkiye'nin mevcut sınır yönetimi sisteminin Birlik Müktesebatı'na uygun olmadığı ve bütün sınırları kapsayacak askeri olmayan profesyonel bir sınır

¹⁶⁸ European Commission, "Turkey 2009 Regular Report" Commission Staff Working Document, SEC(2009)1334 Brussels, 14 October 2009.

¹⁶⁹ European Commission, "Turkey 2010 Regular Report" Commission Staff Working Document, SEC(2010) 1327 Brussels, 09 November 2010.

muhafaza birimi kurma yönünde çalışmaların devam etmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Sonuç

Küreselleşmenin etkisiyle yasadışı sınır geçişleri ve sınıraşan suç faaliyetlerinin beklenmedik ölçüde artış göstermesi, sınır güvenliği sorununu artık ülkelerin sadece iç mesele olarak değil, uluslararası işbirliği ile mücadele edilmesini gerektiren uluslararası bir sorun haline getirmiştir. Bir ülkenin sınır güvenliği sisteminde yaşanan aksaklıklar, yasadışı göç, kaçakçılık ve terörist faaliyetler olarak komşu ülkeler ile bölge ülkelerini hatta uluslararası sistemi dahi tehdit edebilmektedir.

Bu anlamda Türkiye, sahip olduğu coğrafi şartlar itibarıyla yüzyıllardır çeşitli göç yolları üzerinde bulunmaktadır. Türkiye'nin doğusunda bulunan ülkelere yıllardan beri süregelen çatışmalar, iç savaşlar ve rejim değişiklikleri bu ülke vatandaşlarının göç arzusunu tetiklemektedir. Diğer taraftan Türkiye'nin sınır güvenliği; yasadışı göçmenler, mülteciler ve uyuşturucu kaçakçılarının bu sınırları Avrupa'ya geçiş için uygun bir yol olarak tercih etmeleri bakımından da önem arz etmektedir.

Bu tür yasadışı geçişler ile başa çıkabilmenin en etkili yolu, ülke sınırlarının güvenliğini artırarak ülkeye yasadışı girişlerin engellenmesi olarak ifade edilmektedir. Böylelikle risk oluşturan grupların ülkeye girişleri engellenecek ve ülke güvenliğini tehdit eden birey merkezli dış tehditlere karşı önlem alınmış olunacaktır.

Bu amaçla Avrupa Birliği de oluşturmuş olduğu refah toplumunun güvenliğini sağlayabilmek için istenmeyen kişilerin bölgeye girişlerini engelleyecek ve üye ülkelerin ortak dış sınırlarını daha iyi koruyabilecek bir sistem geliştirmiştir. Entegre sınır yönetimi sistemi olarak tabir edilen bu sistem, bir taraftan ülke içinde sınır yönetiminden sorumlu kurumlar arasında yakın işbirliğini gerektirirken, diğer taraftan ülke dışında, uluslararası kurumlar ve komşu devletler ile işbirliğini kapsamaktadır. Bu iki temel prensip çerçevesinde AB entegre sınır yönetiminin evrimleşmesi halen devam etmektedir.

Schengen Müktesebatı ile ete kemiğe bürünen bu sistemin özünü esas itibarıyla, bütün sınır kontrol ve gözetimlerinin uzman ve sivil otoriteye bağlı bir teşkilat tarafından yapılması oluşturur. AB üyesi ülkelerin çoğu kendi özel konumlarını da dikkate alarak bu sistem temelinde bir teşkilatlanma oluşturmuşlardır. Öte yandan Birliğe aday ülkeler açısından, bu müktesebatın gereklerini yerine getirmek, Birliğe tam üye olabilmek için şarttır. Amsterdam Antlaşması'na eklenen ve Schengen Müktesebatı'nı AB mevzuatına dahil eden protokolün 8. maddesine göre, aday ülkelerin Schengen Müktesebatı'nı benimsemeleri bir zorunluluk olarak ortaya konulmaktadır. Aday ülkelerin üye olmadan önce Schengen Müktesebatı'nı uygulama kapasitesine sahip olmaları ve üye olduklarında ise bu müktesebatın gereklerini başarılı bir şekilde uygulamaları beklenmektedir.

Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsünün kazanıldığı 1999 yılına kadar Türkiye'nin tutarlı bir sınır güvenliği politikasının olduğu söylenemez. Sınır güvenliği sorunu, dış kaynaklı terör sorununa indirgenmiş ve terör sorununun bir parçası olarak görülmüştür. Doğu ve güneydoğu sınırlarının bölücü terör örgütü üyelerince ihlal edilmesini önleyerek, terörist eylemlerin de önüne geçilebilmek amacıyla bu sınırlar askeri tedbirlerle korunmaya çalışılmıştır.

Öte yandan tespit edilen bulgulardan da anlaşılacağı üzere, Türkiye'de sınır yönetimi sisteminde tam anlamıyla çok başlı bir sistem mevcuttur. Bir taraftan askeri sistemin bir parçası olan Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı kara ve deniz sınırlarının korunmasından sorumluyken, diğer taraftan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Gümrük Müsteşarlığı sınır kapılarında yolcu ve yük kontrolleri ile kaçakçılık ile mücadele faaliyetlerini sürdürmektedir. Sınır kapılarındaki her türlü kaçakçılık ile yasadışı giriş ve çıkışlarla Polis ve Gümrük Muhafaza mücadele ederken, sınır kapıları arasında kalan sınır bölgelerinde kaçakçılığın önlenmesi ve sınırların korunması görevlerini Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı yerine getirmektedir.

Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı her ne kadar hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı olsa da Silahlı Kuvvetlerle ilgili

görevleri ile eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır. Bu kurumların personeli askeri personel statüsünde olup, çoğunlukla profesyonel olmayan, zorunlu askerlik hizmetlerini yerine getiren geçici güvenlik unsurları ile faaliyetlerini icra etmektedir.

Türkiye'nin kara sınırlarının büyük bölümünde görevli olan Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın adli kolluk yetkisi dahi yoktur. Sorumluluk bölgelerinde suç teşkil eden herhangi bir eylem meydana geldiğinde, suç unsurları ile suç şüphelileri ilgili kolluk birimine teslim etmektedirler. Tamamen savaş sanatı üzerine yetiştirilen Kara Kuvvetleri rütbeli personeli ile vatani görevini yerine getirmekte olan ve uzman olmayan geçici personeli ile, oldukça komplike bir nitelik arz eden terör, uyuşturucu, silah ve insan kaçakçılığı gibi sınır bağlantılı suçlar ile sınırlardan yapılacak yasadışı geçişlerin önlenmesi, takip ve kontrolü, suç ve suçlularla mücadele ile sınır bölgesinde suç teşkil eden eylemlerin önlenmesi faaliyetlerini icra etmesi oldukça zordur.

Bu nedenle gerek teknik donanım ile araç ve gerecin kullanılması, gerekse suç odaklı ve suç ile mücadele alanında yetiştirilmiş uzman personel ve buna dayalı kurumsal sistemin kurulması, etkin bir sınır kontrol sisteminin bel kemiğini oluşturacaktır.

Hudut kapılarında ise, yolcu ve yük giriş çıkış işlemleri, hudut kapılarının güvenliğinin sağlanması ve bu bölgelerden gerçekleşebilecek yasadışı giriş ve çıkışların önlenmesi faaliyetleri ile her türlü kaçakçılığın önlenmesi, bir çok kurumun sorumluluğu altındadır. Şöyle ki gümrük kaçakçılığı gibi suç fiillerin önlenmesinde 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 19. maddesine göre, Mülki Amirler, Gümrük Müsteşarlığı personeli ile Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'na bağlı personel görevli ve yetkilidir. Bir suç türü için birden çok kurumun görevli olması suç ile mücadele alanında görev ve yetki karmaşasına yol açmaktadır.

Türkiye'nin mevcut sınır yönetimi sisteminin Birlik Müktesebatı'na uygun olmaması, Birliğe tam üyelik için yasal ve yapısal değişikliklerin yapılmasını zorunlu

kılmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin dış sınırların korunması konusunda kapsamlı bir uyum stratejisi belirlenmesi için 2002 yılında İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde "İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü" kurulmuş, görev gücüne bağlı "Dış Sınırlar Çalışma Grubu" tarafından 14 Nisan 2003 tarihinde, "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" yayınlanmıştır.

Türkiye'nin sınır yönetimi politikasını AB Müktesebatı'na uyumlaştırılması ve en iyi uygulama standartlarının tesis edilebilmesi amacıyla 2006 yılında "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı" hazırlanmıştır. Söz konusu plan Türkiye'nin sınırların ve hudut kapılarının kontrol ve gözetiminin askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimi tarafından yerine getirilmesine yönelik reformların ve yasal düzenlemelerin planlandığı bir yol haritasıdır.

Plan'a göre, sınır yönetimi sisteminde yeni bir yapılanmaya gidilmesi öngörülmekte olup, bu yapılanmanın askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimi şeklinde olması; görevleri, personeli ve eğitimi ile altyapı sistemlerinin kurulması belirli bir takvime bağlanmaktadır.

Buna göre kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele edecek, hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş-çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi görevlerini yerine getirecek, geri gönderme ve sınırdışı işlemlerini yürütecek, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevleri icra edecek İçişleri Bakanlığı bünyesinde sınır güvenliğinden sorumlu "Sınır Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün kurulması ve en geç 2018 yılına kadar görev ve yetki devri sürecinin tamamlanması planlanmaktadır.

Bu çerçevede oluşturulacak yapı ve kurulacak sistem, AB'nin çizdiği çerçeve içerisinde, kurumsal önyargılardan uzak ve Türkiye'nin yerel şartlarına uygun bir entegre sınır yönetimi modeli olmalıdır.

AB ülkelerinde olduğu gibi Gümrük Müsteşarlığı görevlilerinin görevi hudut kapılarında sadece mal ve eşya kontrolü ile ithalat ve ihracatı düzenleyecek şekilde

olmalıdır. Gümrük kaçakçılığı dahil sınırlarda ve hudut kapılarında gerçekleşebilecek her türlü kaçakçılık olaylarının önlenmesi ve takip edilmesi yeni oluşturulacak birime devredilmelidir.

Kısa vadede ise mevcut yapılanma içerisinde sınır yönetiminden sorumlu kurumlararası çok sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sistemi oluşturulmalıdır. Bu çerçevede hudut kapılarında konuşlu kurumlar arasında koordinasyon sağlamakla görevli Mülki İdare Amirleri'nin yetkileri ve fonksiyonları artırılmalı, uygulamada meydana gelen aksaklıklar giderilmelidir.

Türkiye'nin vitrini konumunda bulunan hudut kapıları, Türkiye'nin güvenliği açısından da büyük önem arz etmektedir. Bu açıdan mevcut hudut kapıları yapılan iş ve işlemleri kolaylaştıracak ve modern bir görünüme sahip olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Hudut kapılarında görevli Emniyet Genel Müdürlüğü ile Gümrük Müsteşarlığı'nın kurumsal veri tabanları diğer kurumun erişimine açılmalıdır. Veri girişi olmasa dahi verilerin sorgulanabilmesi, görüntülenebilmesi ve incelenebilmesine imkan sağlamalıdır. Öte yandan deniz hudut kapılarında görev yapan Denizcilik Müsteşarlığı'na bağlı Liman Başkanlıkları'nın kullanmış olduğu, gemilere ait Sabıka Bilgi Sistemi'ne (SABİS) Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin de erişim sağlayabilmesi gerekmektedir. Böylelikle kayıp, çalıntı, sabıkalı ve seferden men edilmiş gemilerin takibi ve kontrolü daha etkin yapılacaktır.

Türkiye'nin stratejik hedefi Avrupa Birliği'ne tam üyelik olup bu çerçevede AB ile müzakereler devam etmektedir. Oldukça uzun sürecek olan müzakere süreci sonunda AB'ye tam üyelik hedefi gerçekleşmese bile polis ve adli işbirliği konuları ile sınır güvenliği sisteminin AB standartlarına yükseltilmesi, Türkiye'nin sınır güvenliğini artırma ve sınıraşan suçlarla mücadele kapasitesini artıracaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Arı, Tayyar, **Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika**, İstanbul: Alfa Yayınevi, 1999.

Asar, Aydoğan, **Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları**, Ankara: Emek Ofset, 2004.

Bozkurt, Enver, Özcan Mehmet ve Köktaş Arif, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayınevi, 2008.

Buzan, Barry, **People, States and Fear**, Colorado: Lynne Rienner Publishing, 2nd Edition, 1991.

Buzan, Barry, **People, States and Fear**, Brighton: Wheatsheaf Boks, 1983.

Emniyet Genel Müdürlüğü, **Sınraşan Örgütlü Suçlar ve Türkiye**, EGM Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara 2003.

Gönlübol, Mehmet ve Sar, Cem, **Olaylarla Türk Dış Politikası**, Ankara: A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1991.

Gönlübol, Mehmet, **Uluslararası Politika: İlkeler – Kavramlar – Kurumlar**, Ankara: Attila Kitapevi, 1993.

Göze, Ayferi, **Devletin Ülke Unsuru: Sınırları ve Devletle Olan Münasebeti**, İstanbul 1959.

Gürün, Kamuran, **Türk-Sovyet İlişkileri**, Ankara: TTK Yayınları, 1991.

İçişleri Bakanlığı, **Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, (ESYSUYEP)** Ankara 2006.

Kolodziej, A. Edward, **Security and International Relations**, Cambridge:
Cambridge University Press, 2005.

Kurt, Yılmaz ve Çöğgün, Mustafa, **Mülki İdare Amirleri Sınır Görevi Rehberi**,
İçişleri Bakanlığı, Ankara 2007.

McSweeney, Bill, **Security, Identity and Interests**, Cambridge:
Cambridge University Press, 1999.

Meray, Seha L., **Devletler Hukukuna Giriş**, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yayınları, 1960, C.1.

Morgenthau, Hans J. and Thompson Kenneth W., **Politics Among Nations**,
USA: Alfred A. Knopf, 1985.

Pazarıcı, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II. Kitap, 4. Baskı, Ankara: Bilgi
Kitapevi, 1996.

Waltz, N. Kenneth, **Theory of International Politics**, New York:
McGraw-Hill, 1979.

Wolfers, Arnold, **Discort and Collaboration: Essays on International Politics**,
London: The Johns Hopkins Press, 1962.

MAKALELER

Apap, Joanna and Tchorbadjiyska, Angelina, “What about the Neighbors? The
Impact of Schengen along the EU’s External Borders,” **CEPS Working
Document**, No. 210, Brüksel 2004.

Apap, Joanna, Carrera, Sergio and Kirişci Kemal, “Turkey in the European Area of

Freedom, Security and Justice”, **Centre for European Policy Studies**, August 2004.

Arslan, Zühtü, “11 Eylül’ün ‘Öteki’ Yüzü: Leviathan’ın Dönüşü,” **Doğu Batı**, Vol:4, No:20, 2002.

Baldwin, David A., “Güvenlik Kavramı”, Çev. Çiğdem Şahin, **Avrasya Dosyası, Güvenlik Bilimleri Özel**, Cilt 9, Sayı 2, 2003.

Center for International Crime Prevention, “Assesing Transnational Organized Crime: Results of a Plot Survey of 40 Selected Organized Criminal Groups in 16 Countries”, **In Trends in Organized Crime**, Vol. 6, No. 2, Winter 2000.

Dağı, Zeynep, “Rusya’nın Güvenlik Politikası ve Türkiye” (Ed.) Refet Yinanç ve Hakan Taşdemir, **Uluslararası Güvenlik Sorunları ve Türkiye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.

Dobriansky, Paula, “The Explosive Growth of Organized Crime”, **Global Issues**, Vol. 6, No. 2, August 2001.

Erim, Nihat, Türkiye’nin Kuzeydoğu ve Doğu Sınırları, **AÜHFED**, C.9 S.1-2.

Finckenauer, James O., “Meeting the Challenge of Transnational Crime”, **National Institute of Justice Journal**, July 2000.

Genç, Turan, “Hudut Sorunlarının Çözümünde Kaymakamların Görevleri”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1992 C.1.

Guild, Elspeth, “Moving The Borders Of Europe”,
<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>

Hobbing, Peter, “Integrated Border Management at the EU Level”, CEPS Working Document, No. 227, Brüksel 2005, http://aei.pitt.edu/6672/01/1254_227.pdf

http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1145

International Organized Crime and Terrorism”, **Police Practice and Research**, Vol. 3, No. 4, 2002 January 2002.

Jünemann, Annette, “Security-Building in The Mediterranean After September 11”. **Mediterranean Politics**, 2(2/3), 2003.

Köktaş, Arif, “Avrupa Birliği’nde Polis ve Yargısal İşbirliği Alanında Ortaya Çıkan gelişmeler”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2 Sayı: 5-6, Ankara, 2000.

Köktaş, Arif, “Avrupa Birliği’ nin Üye Ülkeler Düzeyindeki İç Güvenlik Politikaları”, (Ed.) Tülin İçli ve Fatih Karaosmanoğlu, **Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik**, Ankara: Nobel Yayınevi, 2003.

Köktaş, Arif - Yılmaz, Ömer, “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına” **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 12(2), Ankara, 2010.

Kretschmer, Hansjörg, “Türkiye için AB Üyelik Müzakereleri Süreci”
<http://www.avrupa.info.tr/Files/File/Publications-2006/brochures/AccessionBooklet.pdf> Erişim Tarihi: 23.12.2010.

Leong, Angela Veng Mei, “Definitional Analysis: The War on Terror and Organised Crime”, **Journal of Money Laundering Control**, Vol. 8, No. 1, 2004.

Miller, Benjamin, “The Concept of Security: Should it be Redefined?,” **Journal of Strategic Studies**, Vol.24(2), 2001.

Özey, Ramazan, “Türkiye’ nin Coğrafyası ve Jeopolitiği Neden Önemlidir?”
Stradigma, S. 9, Ekim 2003,
<http://www.stradigma.com/index.php?sayfa=arsiv>

- Palut, Sedat, “Thomas Hobbes'a göre sivil toplum; devlet oluşum süreci,”
http://www.tpe.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=543
Paoli Letizia, “The Paradoxes of Organized Crime”, **Crime, Law & Social Change**, Vol. 37, No. 1.
- Shelley, Louise I. & Picarelli, John T., “Methods Not Motives: Implications Of The Convergence Of International Organized Crime and Terrorism”, **Police Practice and Research**, Vol. 3, No. 4, 2002.
- Stanislawski, Bartosz H., “Transnational ‘Bads’ in The Globalized World: The Case of Transnational Organized Crime”, **Public Integrity**, Vol. 6, No. 2, Spring 2004.
- Szabo, Zoltan, “Border Scurity Systems: A Hungarian Case Study” Geneve Centre for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series.6.
- Tanrısever, F. Oktay, “Güvenlik”, (Ed.) Atila ERALP, **Devlet ve Ötesi: Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar**, İstanbul: İletişim Yayınevi, 2005.
- Ülger, İrfan Kaya, “Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Arka Planı, Oluşumu ve Temel Anlaşmazlık Konuları”, (Ed.) Refet Yinanç ve Hakan Taşdemir, **Uluslararası Güvenlik Sorunları ve Türkiye** Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002.
- Walt, M. Stephen, “International Relations: One World, Many Theories”, **Foreign Policy**, No. 110, Spring 1998.
- Walt, M. Stephen, “The Renaissance of Security Studies”, **International Studies Quarterly**, Vol. 35, No. 2, June 1991.

Waltz, N. Kenneth, “Structural Realism after the Cold War”, **International Security**
Vol. 25 No. 1, Summer 2000.

DiğER

5682 Sayılı Pasaport Kanunu RG: 24.07.1950, Sayı 7564.

AB tarafından yayımlanan aylık haber bülteni — Avrupa Birliği’nin TR07 IB JH 04
Türkiye programı tarafından finanse edilen 1.Ay Sayısı, 16. 06. 2010.

Amsterdam Antlaşmasının Tam Metni:
<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu. RG: 22 12.1981 Sayı.17552.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1>

Avrupa Birliğinin Müktesebatının Üstlenilmesine Yönelik Ulusal Program, Mayıs
2003, 24. fasıl.

Bundespolizei,
http://www.bundespolizei.de/nn_249932/DE/Home/02_Aufgaben/aufgaben_node.html?_nn=true

Common Manual of Checks at the EU External Borders. “Development of a
Training System for Border Police” Twinnig Project. 2007.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara 2003.

EU Border Protecting System,(TALOS) <http://talos-border.eu/info.html>

European Commission, “2003 Regular Report on Turkey’s Progress Towards
Accession” Commission of the European Communities, Brussels 2003.

European Commission, “2004 Regular Report on Turkey’s Progress Towards Accession” Commission of the European Communities, SEC (2004) 1201 Brussels, 06 October 2004.

European Commission, “Turkey 2005 Regular Report” Commission of the European Communities, SEC (2005) 1426 Brussels, 09 November 2005.

European Commission, “Turkey 2006 Regular Report” Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1390 Brussels, 08 November 2006.

European Commission, “Turkey 2007 Regular Report” Commission Staff Working Document, SEC(2007) 1436 Brussels, 06 November 2007.

European Commission, “Turkey 2008 Regular Report” Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2699 Brussels, 05 November 2008.

European Commission, “Turkey 2009 Regular Report” Commission Staff Working Document, SEC(2009)1334 Brussels, 14 October 2009.

European Commission, “Turkey 2010 Regular Report” Commission Staff Working Document, SEC(2010) 1327 Brussels, 09 November 2010.

European Commission, Commission staff working document, SEC(2008) 148, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0148:en:html>

European Council “Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union” Council Regulation (EC) No 2007/2004, 24.10.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF>

European Council, “Accession Partnership with the Republic of Turkey,” Council Decision 2001/235/EC of 8 March 2001.

European Council, “Accession Partnership with the Republic of Turkey,” Council Decision 2003/398/EC of 19 May 2003.

European Council, “Accession Partnership with the Republic of Turkey,” Council Decision 2006/35/EC of 23 January 2006.

European Council, “Accession Partnership with the Republic of Turkey,” Council Decision 2008/157/EC of 18 February 2008.

European Council, “Establishing a Mechanism for The Creation of Rapid Border Intervention Teams” Council Regulation (EC) No 863/2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039 :EN:PDF>

European Council, “Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken”, 14 -15 December 2001,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/laeken_concl_en.pdf

European Council, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in The European Union” Council Regulation 2005/C 53/01 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039 :EN:PDF>

European Council, **EU Schengen Catalogue**, External Border Control, Removal and Readmission, February 2002, s.3.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf>

European Council, **The Schengen Acquis**, Council of The European Union Publications, Brussels 1999.

European Council, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting The Citizens. Council Regulation 17024/09.

European Parliament and the Council, Schengen Borders Code, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006.

European Union Committee, “FRONTEX: The EU External Borders Agency” 9th Report of Session 2007–08, s.40 .

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/60/60.pdf>

Gümrük Müsteşarlığı, **2008 Faaliyet Raporu**, s 36. <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasayfa/mustFaaliyet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaaliyetRaporu.pdf>

Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. RG: 13.07.1993 Sayı. 21636.

Hague Programme, <http://www.euractiv.com/en/security/hague-programme-jha-programme-2005-10/article-130657>

http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=384

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

Hudut Mevzuatı El Kitabı, Ankara 1984.

Ilkka, Laitinen, “Fields Of Action And Conceptual Approaches Of Integrated European Border Security”, BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 15 November 2006.

International Organization For Migration (IOM) **World Migration 2003**, Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move.

İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu (SYMİKGUB).

http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=420

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 23.02.1985 Sayı 18675.

İçişleri Bakanlığı, **Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı (ABDSKEK)**, Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemini Geliştirme Projesi TR04/IB/JH/05, Ankara 2007.

İçişleri Bakanlığı, Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi (DSKYSB), Ankara 2003.

İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, İltica ve Göç Konulu Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi Yayını, Ankara 2005.

İl İdaresi Kanunu'nun Ek 1. maddesi. RG: 18.06.1949, Sayı. 7236.

Jandarma Genel Komutanlığı, <http://www.jandarma.tsk.tr/>

Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun, RG: 22.11.1988, Sayı 19997.

Maastricht Antlaşmasının Tam Metni: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

Mesjasz Czeslaw, **Security as an Analytical Concept**, 5th Pan European conference on International Relations, Hague, Represented on 9-11 September 2004 http://www.afes-press.de/pdf/Hague/Mesjasz_Security_concept.pdf

Milli Eğitim Bakanlığı, **Örnekleriyle Türkçe Sözlük**, Ankara 1999.

Özler, Zeynep, “AB’de ve Türkiye’de Sınır Yönetimi”, İKV Değerlendirme Notu, Nisan 2010.

Sabah Gazetesi, 26.10.2010.

Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu. RG: 13.07.1982 Sayı: 17753.

The Schengen area and cooperation,

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm

Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Ankara 1998.

ÖZGEÇMİŞ

15.01.1982 tarihinde Araklı/Trabzon'da doğmuştur. İlk ve orta öğrenimimi Araklı'da tamamladıktan sonra 2001 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi'nden (önlisans), 2003 yılında ise Anadolu Üniversitesi'nden (lisans) mezun olmuştur. 2004 – 2005 yılları arasında Araklı Atatürk İlköğretim Okulu'nda İngilizce öğretmeni olarak çalışmıştır.

2006 yılında İstanbul Arnavutköy Polis Meslek Eğitim Merkezinden mezun olduktan sonra Kocaeli Emniyet Müdürlüğü, Deniz Limanı Şube Müdürlüğü, Derince Deniz Hudut Kapısı'nda 3 yıl görev yapmıştır. 2009 yılı Ağustos ayında Emniyet Genel Müdürlüğü, İnterpol – Europol – SIRENE Dairesi Başkanlığı'na atanmıştır. Uluslararası seviyede suç ve suçlularla mücadele etmek için irtibat ve işbirliğini sağlamakta olan birimde *case officer* olarak görev yapmaktayken T.C. Zürih Başkonsolosluğu'na Güvenlik Ataşesi olarak atanmıştır. 2011 yılı Mart ayında anılan göreve başlayacaktır.