

T.C.  
UFUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI  
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA TÜRKİYE’NİN ENTEGRE SINIR  
YÖNETİMİ SÜRECİNİN DENİZ ALANLARININ  
GÜVENLİĞİNE ETKİLERİ**

ADEM KILIÇ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ANKARA, 2013



AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ  
SÜRECİNİN DENİZ ALANLARININ  
GÜVENLİĞİNE ETKİLERİ

ADEM KILIÇ

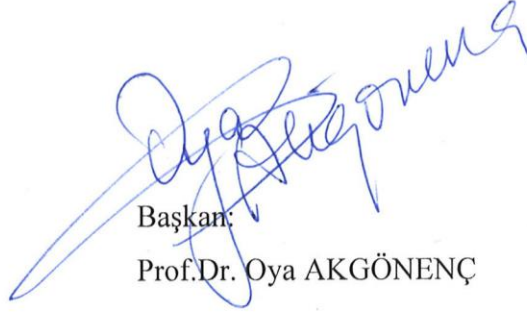
T.C.  
Ufuk Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı  
Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2013

## KABUL VE ONAY

Adem KILIÇ tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Yolunda Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Sürecinin Deniz Alanlarının Güvenliğine Etkileri” başlıklı bu çalışma, 18 Haziran 2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Başkan:

Prof.Dr. Oya AKGÖNENÇ

Üye (Danışman):

Prof.Dr. Celalettin YAVUZ

Üye:

Doç.Dr. Ulvi KESER

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.



Prof.Dr. Mehmet TOMANBAY

Enstitü Müdürü



## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin 3 (Üç) yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Adem KILIÇ

18/06/2013

## ÖZET

KILIÇ, Adem

“Avrupa Birliği Yolunda Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Sürecinin  
Deniz Alanlarının Güvenliğine Etkileri”

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2013

Bu çalışma ile Avrupa Birliği (AB)’nde Schengen Anlaşması kapsamına giren alanlarda yasadışı sınır geçişleri ve yasal olmayan her türlü uygulamalara karşı tedbirlerin alınarak güvenliğin artırılması, sınır kontrollerinin en üst noktaya çıkarılmasının yanında yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkının da hukuka uygun bir şekilde kullanılması bakımından açık ve şeffaf sınırlara ulaşmayı hedefleyen Entegre Sınır Yönetimi (ESY)’nin ortaya çıkış süreci ile AB’ye adaylık süreci devam eden Türkiye’nin bu konudaki mevzuatının ve sınır güvenliği konusundaki teşkilatlanma yapısının düzenlenmesine yönelik faaliyetleri, deniz sınırlarının yönetimi ile bu süreçteki deniz alanlarının güvenliğinin incelenmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’nin bu konuda geliştireceği stratejilerde ve atacağı adımlarda son derece hassas davranması gerektiği değerlendirilen ve Türkiye’nin ulusal güvenliğinin en önemli kısımlarından birini oluşturan sınır güvenliği ve bu bağlamda deniz sınırlarının güvenliği konusu Türkiye’nin ulusal menfaatlerinin yanında uluslararası platformdaki prestiji bakımından da son derece önemli görölmektedir.

Türkiye’nin dış politika hedefleri kapsamında 2023 yılına gelindiğinde AB’ye tam üye olmuş bir Türkiye görmek istediği göz önüne alındığında, birçok konuda olduğu gibi Türkiye’nin sınır kontrolleri ve sınır yönetimi konusunda da AB ile uyumluluk sağlama zorunluluğu günyüzüne çıkmaktadır. Bu çerçevede sınır yönetimi konusunda Türkiye’nin AB’ye uyumlu ve etkin bir entegre sınır yönetimi modeli oluşturma süreci başlatılmış olup çalışmalar İçişleri Bakanlığı’nın koordinatörlüğünde devam ettirilmektedir.

Araştırmada genel olarak deniz sınırlarına ve deniz yetki alanlarına ilişkin temel bilgilere değinilmiş, deniz güvenliği ve deniz güvenliğini tehdit eden başlıca unsurlara yer verilmiş, AB’de ESY’nin gelişimi ve sınır yönetimi konusunda örnek seviyede olduğu değerlendirilen bazı ülkelere ait sınır yönetimi sistemleri incenmiş, Türkiye’nin sınır yönetimi konusundaki mevcut durumu ile deniz sınırlarında görev üstlenen kurumlara yer verilerek, AB’ye adaylık yolunda olan Türkiye’nin sınır yönetimi sisteminin AB ile uyumlu hale getirilmesine ilişkin çalışmaları ortaya konulmuştur.

**Anahtar Sözcükler:** Entegre Sınır Yönetimi, Deniz Güvenliği, AB, Sınır Güvenliği,

## ABSTRACT

KILIC, Adem

“The Effects of Turkey’s Integrated Border Management Process upon Security of Maritime Domains on the Road to European Union”

Master’s Thesis

Ankara, 2013

With this study, it is aimed to examine the emergence process of International Border Management whose purpose is to prevent illegal border crossings, to further enhance the security by taking necessary precautions against all the illegal activities in the areas which are in the scope of EU Schengen Agreement, to increase border checks as well as facilitating legal trade and to ensure right of freedom of travel for people and also to reach open and transparent borders. Apart from this, this study focuses to exam the activities of Turkey, which is still in the accession process to the EU membership, with regard to regulating legal and organizational structure of border management, and as well as the process on security of maritime areas and management of maritime borders.

Turkey should be really sensitive in the strategies to be developed and for the steps to be taken. The border security which is evaluated to be one of the most important parts of national security and in this regard, the matter of security of maritime borders seem to be of primary importance in terms of both Turkey’s national interests and his prestige in the international area.

Turkey is still stick to his aim of being a member of EU. In the year 2023, it is certain that Turkey, as a part of his foreign policy, will want to see himself as a full member of EU. As it is the same in many subjects, the obligation to comply with EU in border management and check will arise then. In this regard, Turkey has started a process to form a new model of border management aligned with EU standards on border management issue and the works on this process are carried out through the coordination of Ministry of Internal Affairs.



In general, it has been touched upon the basic information regarding maritime borders and maritime jurisdiction areas in this research. The elements threatening the maritime safety and security as well as the border management systems of some countries which are thought to be a good example for the others in terms of the development of EU Integrated Border Management have been examined. By including the current situation of Turkey in border management and talking about institutions which take responsibility on maritime borders, the studies or efforts to make the border management system of Turkey aligned with EU standards have been presented.

**Key Words:** Integrated Border Management, Maritime Security, EU, Border Security

## İÇİNDEKİLER

<b>ÖZET</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>iii</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b>	<b>v</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b>	<b>viii</b>
<b>ŞEKİLLER DİZİNİ</b>	<b>x</b>
<b>ÖNSÖZ</b>	<b>xi</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>01</b>
<b>BÖLÜM I DENİZ SINIRLARI VE DENİZ YETKİ ALANLARINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR</b>	
<b>1.1. Millî Sınırlar İçerisindeki Deniz Alanları</b>	<b>04</b>
<b>1.1.1. İç Sular</b>	<b>05</b>
<b>1.1.2. Karasuları</b>	<b>06</b>
<b>1.2. Açık Denizler</b>	<b>08</b>
<b>1.2.1. Bitişik Bölge</b>	<b>09</b>
<b>1.2.2. Kıta Sahanlığı</b>	<b>09</b>
<b>1.2.3. Münhasır Ekonomik Bölge</b>	<b>11</b>
<b>1.2.3. Açık Denizler</b>	<b>12</b>
<b>BÖLÜM II DENİZ GÜVENLİĞİ VE BAŞLICA TEHDİT UNSURLARI</b>	
<b>2.1. Deniz ve Sınır Güvenliği Kavramı</b>	<b>13</b>
<b>2.1.1. Avrupa Birliğinde Değişen Güvenlik Algısı</b>	<b>14</b>
<b>2.1.2. Deniz Sınırları ve Deniz Yetki Alanlarında Güvenlik</b>	<b>16</b>
<b>2.1.3. Denizlerin Suç Ortamı Olarak Kullanılması</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Denizde Başlıca Tehdit Unsurları</b>	<b>18</b>
<b>2.2.1. Denizde/Denizden Terörizm</b>	<b>18</b>
<b>2.2.2. Yasa Dışı Göç ve İnsan Kaçakçılığı</b>	<b>20</b>
<b>2.2.3. Uyuşturucu Madde ve Silah Kaçakçılığı</b>	<b>22</b>
<b>2.2.4. Deniz Haydutluğu ve Korsanlığı</b>	<b>23</b>

## **BÖLÜM III AB'DE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ**

<b>3.1. AB'nin Sınır Yönetimine İlişkin Düzenlemeleri</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1.1. Schengen Müktesebatı</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1.2. Amsterdam Anlaşması</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1.3. Tampere Avrupa Konseyi Kararları</b> .....	<b>34</b>
<b>3.1.4. Leaken Avrupa Konseyi Kararları</b> .....	<b>36</b>
<b>3.1.5. Sevilla Avrupa Konseyi Kararları</b> .....	<b>37</b>
<b>3.1.6. Lahey Programı</b> .....	<b>38</b>
<b>3.1.7. Stockholm Programı</b> .....	<b>39</b>
<b>3.1.8. Lizbon Antlaşması</b> .....	<b>40</b>
<b>3.2. AB Üyesi Ülkelerde Sınır Yönetimi Sistemi</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2.1. Fransa Sınır Yönetimi Sistemi</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2.2. Finlandiya Sınır Yönetimi Sistemi</b> .....	<b>43</b>
<b>3.2.3. İtalya Sınır Yönetimi Sistemi</b> .....	<b>46</b>
<b>3.3. FRONTEX -AB Dış Sınırlarında Operasyonel İş Birliğinden Sorumlu Ajans....</b>	<b>48</b>
<b>3.3.1. FRONTEX'in Kurulma Süreci</b> .....	<b>49</b>
<b>3.3.2. FRONTEX'in Amacı ve Görevleri</b> .....	<b>50</b>

## **BÖLÜM IV TÜRKİYE'NİN MEVCUT SINIR YÖNETİMİ YAPISI VE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ**

<b>4.1. Türkiye'de Deniz Alanlarında Görev Yapan Kurumlar</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1.1. Sahil Güvenlik Komutanlığı</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü-Deniz Liman Şube Müdürlüğü</b> .....	<b>55</b>
<b>4.1.3. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü</b> .....	<b>57</b>
<b>4.1.4. Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü</b> .....	<b>58</b>
<b>4.1.5. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü</b> .....	<b>60</b>
<b>4.2. Türkiye'nin ESY'ye Geçiş Çalışmaları</b> .....	<b>61</b>
<b>4.2.1. Dış Sınırların Korunmasına Yönelik ESY Strateji Belgesi</b> .....	<b>62</b>
<b>4.2.2. ESY Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı</b> .....	<b>63</b>
<b>4.2.3. Katılım Ortaklığı Belgeleri</b> .....	<b>64</b>
<b>4.2.3.1. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi</b> .....	<b>65</b>
<b>4.2.3.2. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi</b> .....	<b>65</b>

<b>4.2.3.3.</b> 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi . . . . .	<b>65</b>
<b>4.2.3.4.</b> 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi . . . . .	<b>66</b>
<b>4.2.4.</b> Ulusal Program 2008 . . . . .	<b>66</b>
<b>4.2.5.</b> AB İlerleme Raporları . . . . .	<b>67</b>
<b>4.2.5.1.</b> 2000 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>68</b>
<b>4.2.5.2.</b> 2001 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>69</b>
<b>4.2.5.3.</b> 2002 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>69</b>
<b>4.2.5.4.</b> 2003 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>69</b>
<b>4.2.5.5.</b> 2004 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>70</b>
<b>4.2.5.6.</b> 2005 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>70</b>
<b>4.2.5.7.</b> 2006 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>70</b>
<b>4.2.5.8.</b> 2007 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>70</b>
<b>4.2.5.9.</b> 2008 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>71</b>
<b>4.2.5.10.</b> 2009 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>71</b>
<b>4.2.5.11.</b> 2010 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>72</b>
<b>4.2.5.12.</b> 2011 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>73</b>
<b>4.2.5.13.</b> 2012 Yılı İlerleme Raporu . . . . .	<b>74</b>
<b>4.2.6</b> ESY Eşleştirme (Twinning) Projesi . . . . .	<b>74</b>
<b>4.2.7.</b> ESY Koordinasyon Kurulu . . . . .	<b>75</b>
<b>4.2.8.</b> Sınır Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı . . . . .	<b>76</b>
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME</b>	<b>79</b>
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>83</b>

**KISALTMALAR**

<b>AB</b>	:	Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	:	Amerika Birleşik Devletleri
<b>ADS</b>	:	Açık Deniz Sözleşmesi
<b>age</b>	:	Adı geçen eser
<b>agm</b>	:	Adı geçen makale
<b>BM</b>	:	Birleşmiş Milletler
<b>BMMYK</b>	:	BM Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>BMDHS</b>	:	Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (1982)
<b>EMSA</b>	:	European Maritime Safety Agency (Avrupa Deniz Emniyeti Ajansı)
<b>EGM</b>	:	Emniyet Genel Müdürlüğü
<b>ESY</b>	:	Entegre Sınır Yönetimi
<b>EUROPOL</b>	:	European Police Office (Avrupa Polisi Ofisi)
<b>EUROSUR</b>	:	European Surveillance System (Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi)
<b>FRONTEX</b>	:	Frontières Extérieures (Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesi İçin Avrupa Ajansı)
<b>GMGM</b>	:	Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü
<b>GDF</b>	:	Guardia di Finanza (İtalya Mali Muhafızları)
<b>ITCG</b>	:	Italian Coast Guard (İtalya Sahil Güvenlik Komutanlığı)
<b>ISPS Code</b>	:	International Ship and Port Security Code (Uluslararası Gemi ve Liman Tesisleri Güvenlik Kodu)
<b>KİS</b>	:	Kitle İmha Silahları
<b>KKTC</b>	:	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
<b>km</b>	:	Kilometre
<b>KOB</b>	:	Katılım Ortaklığı Belgesi

<b>Md.</b>	:	Madde
<b>MEB</b>	:	Münhasır Ekonomik Bölge
<b>s.</b>	:	Sayfa
<b>SGK</b>	:	Sahil Güvenlik Komutanlığı
<b>TC</b>	:	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TSK</b>	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>yy</b>	:	Yüzyıl

**ŞEKİLLER LİSTESİ**

<b>Şekil No.</b>	<b>Şekil Adı</b>	<b>Sayfa No.</b>
1-1	Deniz Yetki Alanları	4
3-1	Schengen Bölgesi ve Schengen Ülkeleri	30
4-1	Sahil Güvenlik Komutanlığının Sorumluluk Sahası	65

## ÖNSÖZ

AB ekonomik kaygılarla yarattığı ortak pazarla ve iç sınırların kaldırılmasıyla, kişilerin, malların ve sermayenin serbest dolaşımını sağlıklı bir şekilde sürdürürken, iç sınırların kaldırılmasıyla önemi daha da artan ortak dış sınırların güvenliğini de üst seviyede tutma zorunluluğunu hissetmiştir. Nitekim üye ülkeler bu hissiyatla sınır makamları arasında koordinasyonu ön planda tutan kendine özgü bir entegre sınır yönetimi modeli oluşturmuştur. Türkiye ise yarım asrı aşkın süredir devam eden AB'ye üyelik arzusu ve bu hedef doğrultusundaki çalışmaları kapsamında, AB'nin çeşitli belgelerle dile getirdiği tavsiyeler paralelinde, sınır güvenliği ve sınır yönetimi konusuna son dönemlerde ağırlık vermeye başlamıştır. Türkiye açısından Sınır Yönetimi konusu, Türkiye'nin mevcut coğrafi yapısına binaen göç ve ulaşım yolları üzerinde bulunması, komşu ülkelerinde yaşanan çatışma/iş savaşlar ile bölgedeki terörist faaliyetler göz önüne alınarak kara, deniz ve hava olmak üzere üç boyutta farklı bakış açılarıyla analiz edilerek iyi anlaşılması gereken bir konudur.

Deniz ticaretinin ve deniz yollarının büyük önem kazandığı son yıllarda küresel boyutta olduğu gibi AB'de de öne çıkan diğer bir önemli husus deniz güvenliği olmuştur. AB denizlerinde güvenliğin sağlanması konusuna ciddi şekilde önem vermekte, bu alanlarda güvenliği sağlayacak teşkilatların geliştirilmesi noktasında hassas davranmaktadır. Türkiye'nin de yüz ölçümünün yaklaşık yarısı büyüklüğündeki deniz yetki alanlarında güvenliği tesis edebilmesi, denizleri etkin olarak kullanabilmesi, deniz ticaret rotalarının ve deniz kaynaklarının güvenliğini sağlayabilmesi Türkiye'nin gelişmesi ve refahı açısından oldukça önemli görülmektedir.

Bu açıdan “Sınır Yönetimi” ve “Deniz Güvenliği” kavramları Türkiye'nin geleceğine doğrudan etkileri olacak kritik bir önem taşımaktadır. Bu kavramları bir arada incelerken gerek denizcilik kültürüyle, gerekse akademik birikimiyle bana öncülük eden danışman hocam Prof.Dr.Celalettin YAVUZ'a, teşvik ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen Sinan ADIGÜZEL'e, çalışmam boyunca yanımda olan Görkem TETİK'e ve aileme teşekkür ederim.

Adem KILIÇ



## GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte Soğuk Savaş döneminde yaşanan iki kutuplu dünya düzeni yerini Soğuk Savaş'ın galibi ABD'nin hakim güç olduğu tek kutuplu küresel düzene bırakmıştır. Ancak 1990'lı yılların sonlarına doğru tek kutuplu dünya düzeni de sorgulanmaya başlamış, bunun sonucunda ABD'nin yani sıra şekillendirici güçler olarak nitelendirilen AB, Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin gibi ülkelerin yanında bölgesel güçler olarak ağırlığını artıran Türkiye, Endonezya ve Meksika gibi aktörleri bulunan çok kutuplu dünya düzenine geçiş başlamıştır. Bu sürecin getirdiği önemli değişimlerden biri de hiç şüphesiz ülkelerin güvenlik algılamalarında yaşanmıştır. Çok kutuplu yeni dünya düzeninde güvenlik kavramı tüm ülkeler için çok önemli bir hale gelmiş, çok kutupluluk, dünya genelinde ciddi bir belirsizliğe yol açtığı için, güvenliğe olan ihtiyacı da artırmıştır. Bu süreçle birlikte ortaya çıkan ve ülkeleri ciddi anlamda tehdit eden özellikle terörizm, yasa dışı göç, organize suçlar gibi yeni gündem oluşturan tehditler ülkeler için farklı güvenlik tedbirlerinin alınması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir.

Ayrıca küresel ekonominin giderek hareket alanını genişletme çabası insanların, hizmetlerin sermayenin veya ticari malların sınırlararası bir hareketini ortaya çıkarmıştır. Bu faaliyetlerin hem ekonominin hızını kesmeden hem de sınır faaliyetlerinin daha hızlı, verimli ve güvenlik ihtiyaçlarını da karşılayacak şekilde gerçekleşmesini ve bu sürecin etkin şekilde yönetimini öngören Entegre Sınır Yönetimi kavramı üzerinde durulmaya başlanmıştır. Entegre sınır yönetimi ise sınır kontrolünde görev alan tüm ilgili uluslararası ve ulusal yetkili kurumlar ve teşkilatlar arası koordinasyonu ve iş birliği, ticaretin kolaylaştırılması ile etkin, verimli ve entegre sınır yönetimi sistemlerinin kurulması için sınır bölgelerinin iş birliği ve ortak hedefi olan açık fakat kontrollü ve güvenli sınırların oluşturulması amacının yerine getirilmesidir.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu, ESY Eylem Planı Aşama I Eşleştirme Projesi, Eğitimcilerin Eğitimi Programı Kurs Notları, 27.06.2011.

Küresel boyutta olduğu gibi AB açısından da sınırların yönetimi özellikle Schengen Anlaşmasının yürürlüğe girip üye ülkeler arasında iç sınırların<sup>2</sup> kaldırılmaya başlanması ve dış sınırlar<sup>3</sup> kavramının yeni bir boyut kazanması ile daha da önemli hale gelmiştir. AB ülkelerinin zamanla bir refah bölgesi oluşturması az gelişmiş ülke vatandaşları için bir cazibe merkezi olmasına yol açmıştır. AB, Birleşmiş Milletler verilerine göre dünya üzerindeki yasa dışı göçmenlerin yaklaşık dörtte birinin hedeflediği bir bölgedir. Tek Pazar haline dönüşerek ticaretin önündeki sınırları ve engelleri kaldıran ve zamanla bir refah bölgesine dönüşen AB’de bunun sonucunda ortaya çıkan yasa dışı göç, organize suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı gibi sorunlarla birlikte mücadele edebilmek adına üye ülkeler arasında ortak yaklaşımlar geliştirilmeye başlanmıştır.

AB’ye adaylık süreci devam eden ve aynı zamanda AB’ye sınır komşusu olan Türkiye’nin yasadışı geçişlerde önemli bir güzergâh olarak görülmesi sebebiyle AB, Türkiye’nin sınır yönetim faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine özel bir önem vermektedir. Türkiye açısından ise AB’ye adaylık sürecinde Schengen Müktesebatına uyum sağlanması, üyelikle birlikte AB müktesebatına uyum sağlanarak Schengen sınırlarının korunması bir gerekliliktir. Ayrıca Türkiye’nin yeni güvenlik ortamındaki ihtiyaçları da etkin bir sınır yönetimini gerekli kılmaktadır. Türkiye’de AB süreci ile birlikte hızlanan çalışmalar ve yapılan düzenlemeler sonucunda birden çok kurum arasında bölünmüş olan sınır yönetimini tek çatı altında toplayacak yeni bir sınır güvenliği teşkilatı kurulması hedeflenmiştir.

---

<sup>2</sup> Schengen Sınırlar Kanunu’nu oluşturan Avrupa Birliği Parlamentosu ve Konseyi’nin 562/206 sayılı Yönetmeliğinin 2.Maddesinin 1. Fıkrası uyarınca İç Sınır: a) Üye ülkelerin, nehir ve göl sınırlarını da içine alan ortak kara sınırları, b) Üye ülkelerde yurt içi uçuşların yapıldığı hava limanları, c) Üye ülkelerde düzenli feribot bağlantılarının olduğu deniz, nehir ve göl limanlarıdır.

<sup>3</sup> Schengen Sınırlar Kanunu’nun 2. Maddesinin 2. Fıkrası uyarınca Dış Sınır: İç sınır olmamak koşuluyla, üye devletlerin nehir ve göl sınırları, deniz sınırları ve bunların hava limanları, nehir limanları, deniz limanları ve göl limanları dâhil olmak üzere kara sınırlarıdır.

Araştırma konusunun çerçevesini çizen ve sınır yönetiminin önemli bir boyutunu oluşturan deniz sınırlarının güvenliği, son dönemlerde özellikle yasa dışı göçle mücadele konusunda büyük önem taşımaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelere yasa dışı yollardan geçmek ve bunu deniz yolu ile yapmak isteyen göçmenler Türkiye'yi transit ülke olarak görmektedirler. Yasa dışı göç konusu Avrupa Birliğinin üzerinde hassasiyetle durduğu konulardan biri olarak Türkiye'nin de Avrupa Birliği adaylık sürecine ciddi manada etki edebilecek bir konumdadır. Zira Türkiye etkin bir sınır yönetimine kavuştuğu takdirde AB üyeliğine kabul edilecek, AB üyeliği ile birlikte Türkiye'nin sınırları AB'nin yeni dış sınırlarını teşkil edecektir. Nitekim Avrupa Birliği, Türkiye ile Adalet, özgürlük ve güvenlik konu başlığı altında yürütülen 24'üncü fasılda her yıl yayınladığı ilerleme raporları nezdinde bu konuda Türkiye'nin atması gereken adımları dile getirmekte ve sınır yönetiminde etkinliğin ve bütünlüğün gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

Sınır ve deniz güvenliğine ilişkin bu hususlar ortaya konulurken, gerek Türkiye'nin gerekse AB yetkili organlarının çıkardığı kanun, tüzük ve kararlar başta olmak üzere kaynak niteliğinde kitap/dokümanlardan istifade edilmiş ve ilgili kuruluşların resmî internet sitelerindeki bilgilerden yararlanılmıştır.

# BÖLÜM I

## DENİZ SINIRLARI VE DENİZ YETKİ ALANLARINA İLİŞKİN

### TEMEL KAVRAMLAR

Coğrafi açıdan bakıldığında sınır kavramı daha çok devlet sınırlarını ifade etmekte ve son yıllarda yaşanan gelişmelere, devletlerarası gerilim ve çatışmalara paralel olarak giderek gündem kazanmaktadır.<sup>4</sup> Coğrafi açıdan sınırlar devletin ülkesini ifade eden ve birbirini bütünleyen kara, deniz ve hava sınırları olarak olarak üç bölüme ayrılabilir.

Deniz sınırları ve deniz alanları kavramı ise özellikle denizciliğin ilerlemesi ve balıkçılık ve denizaltı madenciliği gibi deniz alanlarındaki çeşitli kazanımların artmasıyla farklı bir önem kazanmış, kıyı devletleri deniz sınırı konusunu farklı boyutlarda ele almaya başlamış ve böylece deniz sınırları üzerinde bir takım müşterek esaslar tespit edilmeye başlanmıştır. Zamanla devletlerin, savunma ve denizlerden ekonomik bakımdan faydalanma hususunda değişen görüşleri, denizlerdeki sınır çizgisinin kıyıda uzaklaşması isteğini doğurmuş ve bu da deniz sınırlarının tespitine ilişkin kriterlerin tartışılmasını ve değişimlerini beraberinde getirmiştir.<sup>5</sup>

Devletin çeşitli haklara ve yetkilere sahip olduğu bitişik bölgesi, balıkçılık bölgesi gibi bazı özel deniz alanlarının sınırları, egemen haklara sahip olunan kıta sahanlığının sınırları, MEB'in sınırları, diğer devletler lehine hakların bulunduğu karasuları sınırları gibi birçok farklı sınır ve haklar olarak ele alınan devletin egemenliği altında bulunan deniz alanlarına ilişkin kavramlara aşağıda özetle yer verilmiştir.

#### 1.1. MİLLÎ SINIRLAR İÇERİSİNDEKİ DENİZ ALANLARI

Uluslararası hukuka göre bir devletin ülkesi kara, deniz ve hava ülkelerinden oluşmaktadır. Devletin deniz ülkesini oluşturan ve “Mavi Vatan” olarak da adlandırılabilen millî sınırlar içerisindeki bu alanlar, devletin kara ülkesi kavramından

---

<sup>4</sup> Osman Gümüşçü, Siyasi Coğrafya Açısından Sınırlar ve Tarihi Süreç İçerisinde Türkiye’de Sınır Kavramı, Bilig, Sayı: 52, 2010, s. 80.

<sup>5</sup> Gümüşçü, a.g.m., s. 82.

farklı olarak, daha değişik ve karmaşıktır. Uluslararası hukukun mekânsal kurallarına göre uluslararası deniz ve hava alanlarını oluşturmakla birlikte devletler, kıyı devleti olarak deniz ve hava ülkelerinde de belirli bir takım egemen haklara sahiptirler.<sup>6</sup> Millî Sınırlar içerisindeki deniz alanları (Devletin Deniz Ülkesi), coğrafî bakımdan bir bütün olan denizin kıyıya bitişik kesimidir. Uluslararası hukuk, deniz yetki alanlarını farklı hukuki rejimlere tabi olması itibarıyla, iç suları ve karasularını kapsayan devletin deniz ülkesi ile bitişik bölge, kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölge (MEB)'yi kapsayan açık denizler olarak iki ana başlık altında incelemektedir<sup>7</sup>.



Şekil 1-1 Deniz Yetki Alanları<sup>8</sup>

### 1.1.1. İç Sular

İç sular bir ülkenin, karasularının ölçülmeye başlandığı esas hattın kara tarafında kalan deniz alanları olarak tanımlanmış<sup>9</sup>, 20 Mayıs 1982 tarih ve 2674 sayılı Karasuları Kanunu'nda da bu tanım "Esas hatların karasuları tarafında kalan suları ve körfez suları Türk iç sularıdır" şeklindeki düzenlemeyle (Md.4) benimsenmiştir.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Ulvi Keser, Doğu Akdenizde Yaşanan Enerji Krizi, Yapılanlar ve Yapılması Gerekenler Üzerine, Birlik Dergisi, Sayı:195, Ocak-Şubat-Mart 2012, s. 12.

<sup>7</sup> Sevin Toluner, *Millîlerarası Hukuk Dersleri*, İstanbul, Beta Yayınları, 1996, s. 56.

<sup>8</sup> Oktay Çetin "Paylaşılmayan Zenginlik: Denizler" Panel Bildiri Kitabı, İstanbul Harp Akademileri Basımevi, 2010, s. 26.

<sup>9</sup> BM Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS) Md.8., BM Enformasyon Merkezi (UNIC), Ankara, 2001, s. 8.

<sup>10</sup> Aydoğan Özman, *Deniz Hukuku I*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 248.

Başka bir ifadeyle esas hatların kara tarafında kalan deniz alanları olarak tanımlanabilen iç sular, kıyı devletinin tam egemenliği altındadır. İç suların dış sınırı, karasularının genişliğinin ölçüldüğü esas hatlardır.<sup>11</sup> İç sular diğer deniz alanlarından farklı olarak, herhangi bir sınırlama söz konusu olmaksızın, devlet ülkesinin bir parçası gibi kabul edilmektedir.<sup>12</sup>

Denizin kıyıya bitişik kesimi olan bu sular, kıyı devletinin kara ülkesine sıkı sıkıya bağlı olan sularıdır. İç suların kapsamına koyular, körfezler, limanlar, kapalı denizler, iç denizler ve düz esas hatlar yönteminin uygulandığı durumlarda bu hatların berisinde kalan su kesimleri girmektedir.

İç sularda devlet kara ülkesindeki yetkilerinin tümünü aynı şekilde korumaktadır. Diğer bir deyişle devletin ülkesel egemenliği devam etmektedir. Devletin yetkisinin bir sonucu olarak kıyı devleti, iç sularında ya da limanlarında bulunan yabancı ticaret gemileri üzerinde, münhasıran yargı yetkisine sahiptir. Bu gemiler, yabancı bir devletin limanlarında girmiş olmakla kıyı devletin yetkilerini de kabu etmiş olmaktadırlar. Bu nedenle de gemiler, iç sularda buldukları sürede, kıyı devletinin ulusal kanun ve düzenlemelerine uymak yükümlülüğü altındadır.<sup>13</sup> Buna rağmen liman devletinin yargı yetkisini kullanmadığı durumlarda mevcuttur, örneğin geminin iç işlerine münhasır hukuk meseleleriyle, kendi kamu düzenini etkilemeyen ve gemide işlenen suçlarda ceza ve kovuşturma yapmamaktadır.<sup>14</sup>

### 1.1.2. Karasuları

Diğer bazı deniz alanları kavramları gibi karasuları da coğrafi bir kavram olmaktan çok hukuki bir kavram olarak değerlendirilmektedir.<sup>15</sup> Karasuları açık deniz ile kara ülkesi arasında kalan bir deniz parçasıdır.

---

<sup>11</sup> Ersan Başar, **Uluslararası Deniz Hukukunda Kıyı Devletlerin Gemilere El Koyma Yetkisinin Sınırları Sempozyumu, Panel Bildiri Kitabı**, Trabzon, 2011, s. 9.

<sup>12</sup> Özman, **a.g.e.**, s. 248.

<sup>13</sup> Özman, **a.g.e.**, s. 256.

<sup>14</sup> Derya Aydın Okur, **Deniz Hukukunda Liman Devleti Yetkisi ve Denetimi**, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 2009, s. 44.

<sup>15</sup> Başar, **a.g.e.**, s. 9.

“Karasuları, denizin karaya yakın ve belli genişlikte olan kısmıdır ve devletin ülkesine dâhildir. Sahildar devletin egemenliği kara ülkesinin ve iç sularının ötesinde kara suları denilen bir bitişik deniz bölgesine kadar uzanır. Bu egemenlik kara suları üzerindeki hava sahasını ve de bu suların deniz yatağı ile toprak altını da kaplar”<sup>16</sup>

İç sularda olduğu gibi devletin egemenliği altında olduğu kabul edilen karasularında<sup>17</sup> devlet doğal kaynaklar üzerinde tekel yetkisine sahiptir. Karasularının hukuksal rejiminden, kıyı devletinin bu sulardaki sahip olduğu hak ve yetkileri anlaşılır. Bu durumda karasularını genişleten bir ülke egemenlik alanını da aynı oranda hem denizler hem de hava sahası bakımından genişletmiş olmaktadır. Sahildar Devletin, karasularında balıkçılık, zabıta ve merasim konusunda münhasır yetkileri olduğu milletlerarası uygulamada kabul edilmiştir.<sup>18</sup>

Karasuları devletin deniz egemenliğine tabi olan ve bu nedenle kural olarak tüm yetkilerini kullanabileceği bir deniz kesimi olmakla beraber, kıyı devletinin yetkileri, deniz ulaştırmasının serbest ve kesintisiz olmasını sağlamak amacıyla sınırlanmıştır. Bu sınırlamalardan birincisi, yabancı devlet gemilerine tanınan zararsız geçiş hakkıdır. İkincisi ise karasularında yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin sınırlamalardır.<sup>19</sup>

1982 yılında yürürlüğe giren 2674 sayılı Karasuları Kanunu gereğince Türk karasularının 6 mil olduğu belirtilmiş ve Bakanlar Kurulu’na belirli denizler için, o denizlerle ilgili bütün özellikleri ve durumları göz önünde bulundurmak ve hakkaniyet ilkesine uygun olmak kaydıyla, 6 milin üzerinde karasuları tayin etme yetkisi verilmiştir.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> BMDHS Md.2., a.g.e., s. 2.

<sup>17</sup> Özman, **a.g.e.**, s. 285.

<sup>18</sup> Toluner, **a.g.e.**, s. 78.

<sup>19</sup> Toluner, **a.g.e.**, s. 110.

<sup>20</sup> 1982 tarihli, 2674 Sayılı Karasuları Kanunu, Md.1.

2674 sayılı kanun ve daha sonra yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı gereğince şu anda Türkiye'nin karasuları; Akdeniz ve Karadeniz'de 12 deniz mili olarak uygulanmaktadır.<sup>21</sup> Kıyıları Türkiye ile bitişik veya karşılıklı olan devletlerle karasuları sınırlandırmasının antlaşma ile ve bölgenin özellikleri gözetilerek hakkaniyet esasına göre yapılacağı, 2674 sayılı Kanununun 2. maddesinde hükme bağlanmıştır.

Karasularına ilişkin olarak, Türkiye ve Yunanistan arasındaki deniz sınırı henüz bir anlaşmayla belirlenmemiştir. Ege Denizi'nde karasuları uyuşmazlığı, Yunanistanın mevcut durumda 6 deniz mili olan karasuları genişliğini 12 mile çıkarmak istemesinden kaynaklanmaktadır.<sup>22</sup> Türkiye'nin ve Yunanistan'ın Ege Denizi'ndeki sahillerinin coğrafi konumu birbirine yan yana ve aynı zamanda karşı karşıyadır, bu da bir sınırlandırmayı gerekli kılmaktadır. Ege Denizi'nde sahillerin karşıt olduğu alanların yanı sıra sahillerin bitişik olduğu bölgelerde de karasuları çerçevesinde Türkiye ve Yunanistan arasında herhangi bir deniz sınırı mevcut değildir. Türkiye'ye göre Ege Denizi'nde karasularının 12 mile çıkarılması, Ege Denizi'ndeki çıkar dengelerini Türkiye'nin aleyhine orantısız bir şekilde değiştirecektir. Şu anda, sahip olduğu birçok ada sebebiyle, Yunanistan'ın karasuları Ege Denizi'nin %40'ını oluşturmaktadır. Karasularının 12 deniz miline çıkarılması durumunda bu oran %70'e yükselmektedir. Bu durumda açık deniz büyüklüğü %51'den %19'a düşerken, Türkiye'nin karasuları da Ege Denizi'nin %10'undan daha az kalmaktadır.<sup>23</sup>

## 1.2. AÇIK DENİZLER

Açık Denizler “Bir devletin Münhasır Ekonomik Bölgesine, Karasularına ve İç Sulara ve takımda devletlerinin takımda sularına girmeyen bütün deniz kesimleri” olarak tanımlanmıştır.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Başar, a.g.e., s. 10.

<sup>22</sup> Sertaç Hami Başeren, **Ege Sorunları**, TÜDAV Yayınları, No:25, Ankara, 2006, s. 108.

<sup>23</sup> T.C. Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet sitesi, Başlıca Ege Denizi Sorunları, <http://www.mfa.gov.tr/baslica-ege-denizi-sorunlari.tr.mfa>, 04.05.2013

<sup>24</sup> Convention on the High Seas Art.1, United Nations, Treaty Series, vol. 450, p. 2.



1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesinden sonra günümüzde devletin millî sınırlarının (deniz ülkesinin) ötesinde kalan deniz alanlarının bitişik bölge, kıta sahanlığı, münhasır ekonomik bölge ve açık denizler olmak üzere dört sahaya ayrıldığı ve bu sahalarda farklı hukuki rejimlerin uygulanageldiği görülmektedir.

### 1.2.1 Bitişik Bölge:

Bitişik bölge sahildar devletin karasularına bitişik olan ve bu devletin belirli bir genişlikte belirlenmiş birtakım konularda denetleme yetkilerini kullandığı denizin bir parçasını anlatmaktadır.<sup>25</sup> Bitişik bölge, “Karasularının ölçülmeye başlandığı esas hatlardan itibaren 24 deniz milini geçmeyen bir bölgede, kıyı devletinin karar vermesi ve ilan etmesi şartıyla; gümrük, maliye, muhaceret ve sağlıkla ilgili kanunlarının ve düzenlemelerinin ülkesinde veya karasularında ihlal edilmesini önlemek ve vuku bulan ihlalini cezalandırmak yetkisine sahip olduğu bölgedir”.<sup>26</sup>

Kıyı devleti karasularına bitişik olan açık denizin bir bölgesinde; gümrük, maliye, muhaceret ve sağlık konusundaki düzenlemelerin ülkesinde veya karasularındaki ihlalini önlemek, bu düzenlemelerin ülkesinde veya karasularında vuku bulan ihlalini cezalandırmak için gerekli olan kontrolü icra edebilir. Diğer bir deyişle bitişik bölge içerisinde sahildar devlet, ülkesinde, iç sularında ya da karasularında belirtilen konulardaki mevzuatına aykırılıklardan dolayı yetki kullanabilecektir. Eğer belirtilen bölgelerde bir suç işlenmişse bunları bitişik bölgede de kovuşturabilir.<sup>27</sup>

### 1.2.2 Kıta Sahanlığı:

Kıta sahanlığı kavramı coğrafyacılar ve jeologlar tarafından sıklıkla kullanılan teknik bir terim olmakla birlikte temelde de coğrafik, jeolojik ve oşinografik bir kavram olarak değerlendirilen ve kıyı devletlerinin kara ülkesinin denizin altında devam eden doğal uzantısını ifade etmek için kullanılan bir terimdir.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Enver Bozkurt, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi (UHP), Cilt 2, Sayı:5, 2006, s. 53.

<sup>26</sup> BMDHS Md.33, a.g.e., s. 10.

<sup>27</sup> Bozkurt, a.g.m., s. 54.

<sup>28</sup> Mehmet Kocaoğlu, **Uluslararası İlişkiler**, Kara Harp Okulu Yayınları, Ankara, 1993, s. 161.

Bu alan kara ülkesinin doğal uzantısı boyunca karasularının ötesinde kıt'a kenarının dış sınırına kadar uzanan veya kıt'a kenarının dış sınırının 200 mile kadar uzanmadığı yerlerde, karasularının ölçülmeye başlandığı esas hatlardan itibaren, 200 mile kadar uzanan sualtı alanlarının deniz yatağını ve toprak altını kapsamaktadır.<sup>29</sup>

Kıta sahanlığı kavramının varlık nedeni, doğal kaynakların araştırılması ve işletilmesidir.<sup>30</sup> Sahildar ülke bu bölgede denizin ve üzerindeki hava sahasının hukuki statüsünü bozmaksızın deniz tabanında araştırma ve işletme hakkına sahiptir. Sahanlığın sınırı sahilden itibaren asgari 200 mile, bazı özel şartlarda ise 350 mile kadar uzar. Sahildar ülke 200 milin dışındaki kıt'a sahanlığından çıkardığı petrol ve diğer kaynakların bir kısmı uluslararası teşekküllerle paylaşmak zorundadır. Kıta sahanlığı her devletin sahip olduğu doğal bir haktır. İlan edilmesine gerek yoktur. Ancak Ege Denizi'nde olduğu gibi kıyıları karşı karşıya olan devletler kıta sahanlığının sınırlandırılmasını antlaşma ile gerçekleştirmeleri gerekmektedir.<sup>31</sup>

Kıta sahanlığının berillenmesi konusu Türkiye için Ege'deki deniz yetki alanları ile ilgili bir başka temel sorundur. Ege'de Türkiye ve Yunanistan'a ait kıta sahanlığının sınırları henüz belirlenmemiştir. Şu anda ne Türkiye ne de Yunanistan Ege'de 6 deniz mili mesafesindeki karasularınının ötesinde, sınırlandırılmış bir deniz yetki alanına sahip değildir. Tartışmanın esas konusu, "Ege Denizi kıta sahanlığının Türkiye ve Yunanistan arasında, iki kıyı devletinin 6 deniz mili olan karasularınının ötesindeki alanların da sınırlandırılmasıdır".<sup>32</sup> Türkiye ile Yunanistan'ın Ege Denizi kıta sahanlığı sınırlandırılmasına ilişkin görüşleri, gerek uyuşmazlığın nasıl çözüleceğine ilişkin usul, gerekse esasa uygulanacak hukuk kuralları konusunda birbirinden önemli ölçüde farklılık göstermektedir.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> BMDHS Md.76., **a.g.e.**, s. 26.

<sup>30</sup> Toluner, **a.g.e.**, s. 267.

<sup>31</sup> BMDHS Md.83., **a.g.e.**, s. 29.

<sup>32</sup> T.C. Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet sitesi, Başlıca Ege Denizi Sorunları, <http://www.mfa.gov.tr/baslica-ege-denizi-sorunlari.tr.mfa>, 04.05.2013.

<sup>33</sup> Başeren, **a.g.e.**, s. 139.

### 1.2.3. Münhasır Ekonomik Bölge (MEB):

Ortaya çıkışı uluslararası deniz hukuku bakımından çok önemli bir gelişme olarak görülen Münhasır Ekonomik Bölge kavramı, uluslararası hukuka Üçüncü Deniz Hukuku konferansı ile giren, yeni bir kavramdır. MEB, bir devletin karasularının ölçülmeye başlandığı esas hattan hesaplanmak üzere en çok 200 deniz mili genişlikteki deniz alanlarının deniz yatağı ve toprak altı ile ayrıca üzerindeki suların canlı ve cansız doğal kaynakları üzerinde kıyı devletlerine bazı ekonomik hakların tanınmasını öngören bir kavramdır.<sup>34</sup> Kıyı devleti MEB üzerinde, bir kısmı ekonomik nitelikte olan ve bir kısmı da bu deniz alanında bazı yetkilerin uygulanmasını içeren egemen haklara sahiptir. Ancak, 1982 BMDHS'nin öteki hükümleriyle, üçüncü devletlere de bu deniz alanı üzerinde kimi haklar tanındığı gözlenmektedir.

MEB, 1982 BMDHS'de yazılı bir düzenlemeye kavuşmasından önce, devlet uygulamaları ve bu uygulamaya uyulması konusundaki zorunlu inancın oluşmasıyla örf ve adet kuralı olarak uygulanagelmıştır.<sup>35</sup> Bu hukuk ise bir milletlerarası ilişki karşısında belli bir biçimde davranan milletlerarası hukuk kişilerinin, sonraki aynı ilişkide aynı biçimde davranmaları ile ortaya çıkmaktadır.<sup>36</sup> Bu kuralın evrensel bir nitelik kazanması bütün devlet iradelerinin bu kurala katılımıyla mümkün dür.<sup>37</sup>

MEB kavramı Türkiye tarafından değerlendirilmiş ve hakkaniyet ilkesi gözetilerek Karadeniz'de 1984-86 yıllarında SSCB ve Romanya'nın MEB ilanlarına karşı 1986 yılı sonunda MEB ilan edilmiştir. Karadeniz'de Sovyetler Birliği ile yapılan mektup teatisi ile kıta sahanlığı sınırlarının MEB sınırları olarak kabulü uygun görülmüş ve antlaşmaya varılmıştır. Türkiye'nin Ege ve Akdeniz'de MEB uygulaması yoktur.

---

<sup>34</sup> Toluner, **a.g.e.**, s. 272.

<sup>35</sup> Bozkurt, a.g.m., s. 68.

<sup>36</sup> Ömer İlhan Akipek, **Devletler Hukuku**, Ankara, Başlangıç Yayınları, 1970, s. 67.

<sup>37</sup> Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 226-227.

#### 1.2.4. Açık Denizler

Açık denizler devletlerin egemenlik alanları dışında kalan ve denize kıyısı olsun veya olmasın tüm devletlerin hak sahibi olduğu ortak deniz alanlarını tarif etmede kullanılmış bir kavram olup, hukuki rejiminin temelini örf ve adet kuralları oluşturur<sup>38</sup>. Açık denizlerin hukuki rejiminin ana ilkeleri ilk kez, Karasuları ve Bitişik Bölge Sözleşmesi, Kıta Sahanelığı Sözleşmesi, Açık Deniz Sözleşmesi ve Balıkçılık ve Açık Denizin Canlı Kaynaklarının Korunması Hakkında Sözleşme'den oluşan 1958 Cenevre Deniz Hukuku Sözleşmeleri'nden biri olan Açık Deniz Sözleşmesi (ADS)'nde yazılı biçimde ifade edilmiştir.<sup>39</sup> Müteakiben 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS)'nde, 1958 ADS'yi esas alarak küçük değişikliklerle bu konudaki hükümler tekrarlanmıştır.

Her iki sözleşmede açık deniz tanımlanırken farklı yaklaşımlar sergilendiği görülmektedir. ADS'nin 1. maddesi açık deniz için "bir devletin karasularına ve iç sularına dâhil olmayan bütün deniz kısımları manasına gelir şeklinde, açık denizin direkt bir tanımını yapmasına karşın; BMDHS'de açık denizin tanımlanması yerine açık deniz hükümlerinin uygulanacağı deniz alanını tarif ederek dolaylı bir yöntem izlenmiştir. Sözleşmeye göre; Bir devletin MEB'ine, karasularına veya iç sularına veya bir takımada devletinin takımada sularına dâhil olmayan bütün deniz kısımlarına uygulanır. Bu madde bütün devletlerin 58. madde gereğince MEB'de sahip olduğu hürriyetlerinin herhangi bir şekilde kısıtlanmasını gerektirmez.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Toluner, **a.g.e.**, s. 278.

<sup>39</sup> Aslan Gündüz, **Milletlerarası Hukuk**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 331.

<sup>40</sup> BMDHS Md.86., **a.g.e.**, s. 29.

## BÖLÜM II

### DENİZ GÜVENLİĞİ VE BAŞLICA TEHDİT UNSURLARI

Denizcilik sektörü 21. yüzyılda gün geçtikçe artan bir faaliyet kapasitesiyle uluslararası bir boyut kazanmış ve dünyadaki en önemli sektörlerin başında yer almıştır. Öyle ki dünya ticaretinin ithal ve ihraç yüklerinin % 90'dan fazla bölümünün deniz yoluyla taşındığı ve dünya deniz ticaretinin dünya ticaretinin gelişmesine paralel olarak büyümeye devam edeceği değerlendirildiğinde<sup>41</sup> bu gerçeklik daha net anlaşılmaktadır.

Böylesine önemli bir sektörde deniz güvenliği kavramı, küresel boyutta artış eğilimi gösteren ve deniz alanlarında da etkisini hissettiren terör olaylarının ardından, uluslararası boyutta hassas bir noktaya taşınmıştır. Bu başlıkta deniz güvenliğine ve denizdeki başlıca güvenlik sorunlarına değinilmiştir.

#### 2.1. DENİZ VE SINIR GÜVENLİĞİ KAVRAMI

Genel olarak güvenlik için tehdit unsuru teşkil eden faaliyetler yalnızca bir devleti değil küreselleşen dünyada tüm insanlığı da aynı oranda etkileyebilmektedir. Uzak Doğuda işlenen bir terör suçundan ABD'de veya Afrika'da yaşayan insanlar benzer şekilde etkilenebilmekte dünyanın pek çok bölgesinde terörizmden dolayı, devletlerin hukuk düzeni ve ekonomileri ile toplumsal yapısında ciddi taripler yaşanabilmektedir.<sup>42</sup>

Ayrıca organize suç örgütleri de bu suçlardan birini veya birkaçını birlikte organize ederek birbirlerine bağlantılı faaliyetler yürütebilmektedirler. Örneğin bir terör örgütünün en önemli finans kaynağı uyuşturucu kaçakçılığı iken, kullanacağı personel ve silahları da silah kaçakçılığı ve deniz yollarını kullanarak yasa dışı göçle temin edebilmektedir. Güvenlik ortamının şekillendirilmesinde bu etkileşimler çok büyük bir

<sup>41</sup> Jale Nur Ece, Stratejik Sularda Deniz Haydutluğu ve Korsanlık, [http://www.denizhaber.com/index.php?sayfa=yazar&id=11&yazi\\_id=100350](http://www.denizhaber.com/index.php?sayfa=yazar&id=11&yazi_id=100350), 06.03.2013.

<sup>42</sup> Celalettin Yavuz, Muhittin Şahin, **Terör ve Terörizmle Mücadele: PKK "Özeli" ve Çözüm Arayışları**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s. 9.

önem taşımaktadır.<sup>43</sup> Bu etkileşim sürecinde deniz alanlarının artan bir şekilde kullanılması gün geçtikçe daha çok göze çarpmaktadır.

Tüm sınırlar gibi deniz sınırları da bir ülke için doğrudan kendi egemenlik alanını ve kendi kanun hükümleriyle idare edebileceği alanları ifade etmektedir. Devletler bu sınırlar içerisinde kurdukları sosyal ve ekonomik düzene yapılacak her türlü müdahaleyi bir saldırı kabul eder ve bu saldırıların önüne geçmek için kendi savunma sistemlerini geliştirmektedirler.<sup>44</sup>

### 2.1.1. AB’de Değişen Güvenlik Algısı

Soğuk Savaş dönemine bakıldığında ülkelerin coğrafi sınırları büyük önem taşımış ve sıkı bir denetim söz konusu olmuştur. İletişimi sınırlı, birbirlerine kapalı devletler ve toplumların iktisadi ilişkileri de sınırlı olmuş ve devlet denetiminde gerçekleşmiştir. Böyle bir ortamda geleneksel güvenlik anlayışı benimsenmiş ve bu anlayış tamamen askeri karakterli olmuştur.<sup>45</sup>

2. Dünya Savaşından sonra girilen Soğuk Savaş döneminin bitiminden sonra ise tüm dünya alışık olmadığı yeni bir düzene doğru sürüklenmiştir.<sup>46</sup> Soğuk Savaş sonrası dönemde eski Doğu Bloku ve dikta rejimi ile yönetilen ülkelerde demokratik düzene geçiş süreçleri başlamış, bu yeni ortamda oluşan karışıklık, belirsizlik ve küresel iktisadi düzenin etkileri sonucunda ülkelerin sınırlarında uyguladıkları denetim zayıflamıştır. Bu dönemde güvenlikle ilgili kavramlarda yeni ilaveler meydana gelmiş, ülkelerin güvenlikle ilgili öncelikleri değişmeye başlamıştır. Bu değişimde pek çok ülkenin insiyatifi dışında yaşanan “küreselleşme”nin etkisi çok büyük olmuştur.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Emre Öktem, **Terörizm İnsancıl Hukuk ve İnsan Hakları**, Derin Yayınları, İstanbul, 2007, s. 51-55.

<sup>44</sup> Mehmet Kara, Sınır Yönetiminde Entegrasyon Sürecinin Analizi konulu Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2011. s. 23.

<sup>45</sup> A.Umut Güner, Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Değişen Güvenlik Algılamaları ve Bir Güvenlik Sorunu Olarak Başarısız Devletler konulu Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008. s. 17.

<sup>46</sup> Seval Gökbaş, Çok Kutuplu Yeni Dünya Düzeninde “Güvenlik” Algısı, www.tasam.org, 2010.

<sup>47</sup> Celalettin Yavuz, “Güvenlik’ Kavramının Çok Boyutlu Yeni Anlamları”, <http://www.turksam.org/tr/a1997.html> 22.12.2012.

Teknolojinin gelişimi kitle iletişim araçlarının etkinleşmesi toplumların aralarında sınır olmadan birbirlerine açılmalarına neden olmuş, küreselleşmenin hız kazanması toplumlararası ilişkilerin artmasına neden olarak, toplumları birbirine daha da fazla yakınlaştırmıştır. Soğuk Savaş sonrası oluşan bu ortam, organize suç ve terör örgütlerinin imkân ve kabiliyetlerini arttırmasına ve faaliyetlerinin uluslararası alanlara yayılmasına neden olmuştur.

Bu ortamda yasa dışı göç başta olmak üzere her türlü kaçakçılık, organize suç ve terör faaliyetleri devletlerin güvenliğini etkileyecek seviyede artmaya başlamıştır. Avrupa Birliği 2003'te kabul ettiği Güvenlik Stratejisi'nde küresel pazarların ve küresel medyanın olduğu uluslararası düzende uluslararası güvenlik için yeni tehditler ortaya çıktığını vurgulamıştır.<sup>48</sup> Başlangıça Avrupa'da gelişen güvenlik tehditlerine yönelik yeni politikalar üreten AB, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de sivil ve askerleri hedef alan terör saldırılarından sonrasında güvenlik ve savunma politikasını uluslararası alandan gelen güvenlik tehditlerine karşı geliştirmeye başlamıştır.<sup>49</sup>

AB uluslararası suçlulukla mücadele kapsamında, teknolojiyi kullanarak her geçen gün yaygınlaşan çete ve suç örgütleriyle mücadele maksadıyla, karmaşık bir veri tabanı sistemi olan Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System)'ni kurmuştur. Bu sistem aracılığıyla üye ülke polis teşkilatları ve yargı organları, aranan kişi veya eşyalar hakkında bilgi alışverişi yapabilmektedir. Bu çerçevede AB çapında gerçekleştirilen en önemli yeniliklerden biri de Avrupa Polis Teşkilatı (EUROPOL)'un kurulmasıdır. Polis ve gümrük teşkilatından oluşan teşkilat, AB düzeyinde uluslar arası suçluluk, insan kaçakçılığı, uyuşturucu ticareti, dolandırıcılık, terörizm gibi tüm suçları yeknesak bir uygulama ile soruşturabilmektedir.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Aslıhan P. Turan, AB Güvenlik Aktörü Olmaya Ne Kadar Yakın, Bilge Strateji, Cilt 2, Sayı 3, Güz 2010. s. 36.

<sup>49</sup> Jean-Yves Haine, **Tarihsel Bir Perspektif içinde AB Güvenlik ve Savunma Politikası**, İstanbul, TASAM Yayınları, 2005, s. 37-39.

<sup>50</sup> Şeref Ünal, **Avrupa Birliği Hukukuna Giriş**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 57-58.

### 2.1.2. Deniz Sınırları ve Deniz Yetki Alanlarında Güvenlik

Güvenlik Kavramının birçok tanımı yapıldığı gibi en basit tanımıyla tehditler, kaygılar ve tehlikelerden uzak olma hissi anlamına gelmektedir. Güvenliği uluslararası ilişkiler disiplininde kavramsal açıdan ele alındığında ise kazanılan mevcut değerlere göre bir tehdidin olmaması şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>51</sup> Diğer bir ifadeyle güvenlik, genel olarak vatandaşların hayatını kaybetmesine yol açan, yaşam kalitesini düşüren ve ekonomisini zora sokan ve üstesinden gelinmesi zor olayları önlemek olarak tanımlanabilirken, dar anlamıyla bir saldırgan tarafından geliştirilecek saldırılara karşı koruma sağlanması veya belirli bir yere izinsiz girişlerin/kaçakçılığın engellenmesi maksadıyla alınan tedbirlerdir.<sup>52</sup>

Deniz güvenliği önlemleri deniz alanında sivil ve askerî kurumlar tarafından kanunları uygulamak, vatandaşların güvenliğini sağlamak, ulusal ve uluslararası toplumun çıkarlarını korumak maksadıyla yasa dışı veya tehlike oluşturan tehditlerle mücadele etmeye ve riskleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirlerdir. Denizlere ilişkin güvenlik algılamaları, uluslararası konjonktür ve karşılaşılan tehditler ile şekillenmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırılarının ardından dünyada yaşanan belirsizlik ortamı ve saldırıların devam edeceği endişesi bütün devletleri bu konuda önlemler almak üzere sıkı bir iş birliğine itmiştir.<sup>53</sup>

Bu bağlamda denizde terör ve yasa dışı faaliyetler ile mücadele de küresel düzeyde oldukça önem kazanmıştır. Geniş bir yelpazede her türlü kaçakçılık faaliyetleri (kaçak göçmen, uyuşturucu, silah vb.), ve terörizmin engellenmesine yönelik düzenleme ve tedbirler ile komşu ülkelerden kaynaklanabilecek istikrarsızlıklar güvenlik kavramı ile ilişkilendirilebilir.<sup>54</sup> Güvenlik zafiyetine neden olan bu etmenler ülkelerin ekonomik ve

<sup>51</sup> Nihal Ergül, Yeni Güvenlik Anlayışı Kapsamında BM'nin Rolü ve Uygulamaları, s.166. [http://www.bilgesam.org/tr/images/stories/kitaplar/n\\_ergul.pdf](http://www.bilgesam.org/tr/images/stories/kitaplar/n_ergul.pdf). 04.02.2013.

<sup>52</sup> Ali Erdinç, **Uluslararası Güvenlik (Yeni Dünya Düzeni, Silahlanma ve Silahsızlanma)**, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 2010, s. 49-50.

<sup>53</sup> Elif Tuğçe Ayyıldız, Deniz Alanlarında Güvenlik Yönetimi; Ege Denizi Uygulaması, Tezsiz Yüksek Lisans Projesi, Ege Üniversitesi, İzmir, 2007.s.120.

<sup>54</sup> Armağan Kuloğlu, Türkiye'nin Güvenlik Algılamaları ve ABD Politikalarının Güvenliğimize Etkileri, Beykent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Dergisi,2009,s.56.



gümrük teşkilatını tehdit etmekte, milletin ahlaki, sıhhi ve sosyal yapısına zarar verebilmektedir. Dolayısıyla deniz güvenliği, ülkelerin millî varlık ve zenginlikleri ile vatandaşlarının güvenliği açısından son derece önemli bir konudur.<sup>55</sup>

Dünya uyuşturucu pazarının yıllık 400-500 milyar doları bulunduğu tahmin edilmekte olup,<sup>56</sup> uyuşturucu kaçakçılığının büyük kısmı deniz yoluyla gerçekleşmektedir. İnsan kaçakçılığı (yasa dışı göç, insan ticareti) sektörünün yıllık 31,6 milyar dolara ulaştığı tahmin edilmektedir.<sup>57</sup> Uluslar arası Çalışma Örgütü (International Labour Organization-ILO) 2008 yılı itibarıyla yıllık göçmen kaçakçılığının 2,44 milyona ulaştığını tahmin etmektedir.<sup>58</sup> Uyuşturucu kaçakçılığında olduğu gibi göçmen kaçakçılığında da denizler, en çok tercih edilen yollar olmaktadır.

Türkiye’de Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından 2012 yılında toplam 2531 yasa dışı göçmen yakılmıştır.<sup>59</sup> Başlıca kaçakçılık sorunlarını göçmen kaçakçılığı ve uyuşturucu kaçakçılığı oluşturmakla beraber kaçakçılığın birçok alt türleri bulunmaktadır. Daha öncede ifade edildiği gibi deniz araçlarının kara ve hava araçlarına kıyasla oldukça büyük olan yapısı sonucu olası kaçakçılık faaliyetlerinin yüksek hacimde gerçekleştirilebilmesi, kaçak mal, eşya ve kişilerin kolayca saklanabilmesi ve deniz alanlarının genişliği nedeniyle nispeten daha denetimsiz olması bu kaçakçılık faaliyetlerinin denizler yoluyla yapılmasını beraberinde getirmiştir.

### **2.1.3. Denizlerin Suç Ortamı Olarak Kullanılması**

Denizler üzerinde icra edilen yasa dışı faaliyetler, organize suç örgütleri ve terör örgütleri için son dönemlerde daha çok tercih edilmeye başlanmıştır. Terör örgütleri gelir elde etmek amacıyla her türlü kaçakçılık faaliyeti içerisinde bulunmakta ve organize suç

<sup>55</sup> Celalettin Yavuz, Somali’de Korsanlık-Denizde Terör ve Deniz Ulaştırmasının Güvenliği, <http://www.turksam.org/tr/a1535.html>, 03.12.2012.

<sup>56</sup> International Drug Control Programme United Nations., “Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking”, 2008, s. 3.

<sup>57</sup> ILO, A Global Alliance Against Forced Labor., Forced Labor Statistics, 2005, s. 2.

<sup>58</sup> ILO 18th International Conference on Labor Statistics., General Report, 2008, s. 10.

<sup>59</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı Tanıtıcı Brifing, Samsun Canik Başarı Üniversitesi, Nisan 2013.

örgütleriyle işbirliği yapmaktadır.<sup>60</sup> Bu kapsamda organize suç örgütleri ile terör örgütleri arasında ilişkiler de son dönemlerde artış göstermiştir. Dünya çapında sınır aşan organize suçlardan elde edilen gelirin bir trilyon dolar seviyesini aştığı; suçların uyuşturucu madde, silah, akaryakıt ve göçmen kaçakçılığı ile insan ticareti gibi alanlarda organize olarak yoğunlaştığı ifade edilmektedir.<sup>61</sup>

Yeni güvenlik ortamında bazı ülkelerde meydana gelen karışıklıklar ve sınır denetiminin zayıflaması terör örgütlerinin bu ülkeler aracılığıyla silah ve malzeme elde etmesini kolaylaştırmıştır. Terör örgütleri ve diğer yasa dışı oluşumlar tarafından elde edilen silah, uyuşturucu ve elektronik eşya kaçakçılığında ticari gemiler kullanılmaktadır.<sup>62</sup>

## 2.2. DENİZDE BAŞLICA TEHDİT UNSURLARI

### 2.2.1. Denizde/Denizden Terörizm

Terör ve terörizm kavramları özellikle Soğuk Savaş sonrasında kamuoyunda en çok tartışılan konuların başında yer almakta ve bu kavramla tanımlanan faaliyetlerde her geçen gün bir artış yaşandığı görülmektedir. Nitekim 2000 yılında dünya genelinde 423 terör olayı yaşanmasına karşılık, 2009 yılına gelindiğinde bu rakam 10.999'a çıkmıştır.<sup>63</sup> Yaklaşık iki bin yıl öncesine uzanan terörizm kavramına ilişkin uzmanlar tarafından ortak bir tanım yapılamamış, terörizme ilişkin yüzün üzerinde tanım ortaya atılmış, bu kavramsal karmaşıklık terörizmin üretildiği ortama, çevresel özelliklere, uygulayıcılarına, zamana ve teknolojik altyapısına bağlı olarak değişiklik göstermesi ile açıklanmıştır. Nitekim bir kişi ya da grup tarafından gerçekleştirilen bir eylem bir ülkede terörizm kapsamında kabul edilirken başka bir ülke aynı eylemi direniş, özgürlük savaşı gibi kavramlarla açıklayabilmektedir.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele (KOM) Başkanlığı Resmi Sitesi, Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi, <http://www.kom.gov.tr/Tr/KonuDetay.asp?BKey=64&KKey=169>

<sup>61</sup> Department of Foreign Affairs and Trade Economic Analytical Unit, Costs of Maritime Terrorism and Piracy and The Benefits Working Together, September 2010, s. 4.

<sup>62</sup> Stockholm International Peace Research Institute, Research, Regional And Global Security, <http://www.sipri.org/research>, 30.01.2012.

<sup>63</sup> Yavuz, Şahin, **a.g.e.**, s. 7.

<sup>64</sup> Yavuz, Şahin, **a.g.e.**, s. 10-11.

11 Aralık 2008 tarihli AB Güvenlik Stratejisi'nin uygulanmasına dair raporda da terörizm kapsamlı bir şekilde ele alınmış genel olarak belli amaçlarla gerçekleştirilen ve niteliği ve bağlamı nedeniyle bir ülke ya da uluslararası örgüte vahim bir şekilde zarar verebilecek, ulusal hukuktaki suç tanımına uyan eylem şeklinde tanımlanmıştır.<sup>65</sup> Bu eylemler, Bir halkı vahim bir şekilde sindirmek, kamu makamlarını ya da uluslararası bir örgütü belli bir eylemi yapmaya veya yapmamaya haksız biçimde zorlamak ve bir ülkenin ya da uluslararası örgütün temel siyasi, anayasal, ekonomik ve sosyal yapılarını vahim bir şekilde istikrarsızlaştırmak ya da yıkmak olarak sıralanabilir.

Türkiye'de 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1. maddesine göre terör; baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle Anayasa'da belirtilen cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk devletinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemler şeklinde tanımlanmıştır.<sup>66</sup>

Dünya ticaretinin ithal ve ihraç yüklerinin %90'dan fazla bölümünün deniz yoluyla taşınmakta olduğu ve deniz ticaretinin dünya ticaretinin gelişmesine paralel olarak büyümeye devam edeceği göz önüne alındığında, küresel güvenlik açısından oldukça önemli bir yere sahip<sup>67</sup> ve küreselleşmenin olmazsa olmaz ulaştırma ortamı denizler, deniz ulaştırma rotaları, düğüm noktaları, mega limanlar ve ticaret gemilerinin; küreselleşme karşıtı terör örgütlerinin hedefleri arasında yer alacağı öngörülmekte ve denizler, terör örgütleri için eylem yapılabilecek bir coğrafya olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim teröristler yakın tarihte denizlerde başarılı ve başarısız birçok eylem gerçekleştirmiş veya girişimde bulunmuşlardır.

<sup>65</sup> Burak Tangör, Sevinç Sayın, AB'nin Terörizmle Mücadele Stratejisi: Yeni Bir Bütünleşme Alanı mı?, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 11, No 1, 2012. s. 92.

<sup>66</sup> Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/Default.aspx>. 01.02.2013.

<sup>67</sup> Jale Nur Ece, Stratejik Sularda Deniz Haydutluğu ve Korsanlık, <http://www.denizhaber.com>, 18.11.2012.

### 2.2.2. Yasa Dışı Göç ve İnsan Kaçakçılığı

Son yıllarda uluslararası toplum yapısındaki gelişmeler, ülkeler arasındaki ekonomik seviye farklılıkları, ülkeler arası çıkar çatışmaları ve iç savaşlar, ağır ekonomik güçlükler ve beraberinde getirdiği açlık, kıtlık ve salgın hastalıklar, bazı ülkelerde demokratik olmayan yönetimlerin vatandaşlarına yaptığı baskılar, daha iyi ve rahat bir yaşam arzusu, yaygın insan hakları ihlalleri, milyonlarca insanı etkilemekte, günümüzde ulaşım ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler, internet, mobil telefon ve uydu aracılığı ile gelişmiş ülkelerin tüketim toplumu görüntüsü herkese ulaşmakta, böylece yukarıda açıklanan hususlardan muzdakip fakir ya da gelişmekte olan ülkelere yasayan insanlar, bu ülkelerdeki yaşam standartlarını öğrenmekte ve bu ülkelere yasal veya yasal olmayan yollardan göç etmesine sebep olmaktadır.<sup>68</sup>

Yasa dışı göçe kaynaklık eden ülkelerde yaşanan ekonomik ve siyasi sorunların gün geçtikçe daha da ağırlaşması nedeniyle, yasa dışı göç giderek artmaktadır. Yasa dışı göç son 20 yılda dünya gündeminde ekonomik, sosyal, politik, kültürel ve diplomatik açılardan tartışıla gelen bir sorundur. Uluslararası göç hareketlerinin bir alt birimi olan yasadışı göç yanında yasal göç, iltica, insan ticareti, göçmen kaçakçılığı gibi başka kavramlar ve sorunlar da yine son yılların sıcak tartışma konularındandır.<sup>69</sup> Yasa dışı göç ile ilgili nazari temellerin incelemesinde birbiri ile karıştırılma olasılığı yüksek olan bu kavramların açıklanması faydalı olacaktır.

**Yasa Dışı Göç;** Yasadışı göç bir kişinin yasal olarak bulunduğu ülkeyi 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 yaşamayı ve/veya çalışmasıdır. Öyleyse geçerli doküman olmadan ya da sahte belgelerle gerçekleştirilen göç şeklidir.<sup>70</sup>

**İnsan Ticareti;** kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidiyle ya da diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma, kişinin

<sup>68</sup> Emine Akçadağ, Yasa Dışı Göç ve Türkiye, BİLGESAM, Rapor No:12, İstanbul, 2012.

<sup>69</sup> Oğuzhan Ömer Demir, Hakan Erdal, Yasadışı Göç ile İlgili Kavramların Doğru Anlaşılmasını Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme, Polis Bilimleri Dergisi Cilt:12 (1), s. 30.

<sup>70</sup> International Organization for Migration (IOM), Glossary on Migration 2004, s. 18.

çaresizliğinden yararlanma veya başkası üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye ya da başkasına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınmasıdır.<sup>71</sup> Genellikle, kadınlar cinsel amaçlı ve ev işlerinde çalıştırılmak, çocuklar uluslararası evlat edinmeye aracılık, cinsel amaçlı kullanılmak, zorla çalıştırılıp dilencilik ve seyyar satıcılık yaptırmak, erkekler ise ağır işlerde çalıştırılmak ve tehlikeli işlerde kullanılmak suretiyle insan ticaretinin mağduru olmaktadır.

**Mülteci;** 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme hükümlerine göre mülteci; ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişidir.<sup>72</sup> "Mülteci" kavramı ile "Göçmen" kavramı arasında içerik ve sonuçlar bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Mülteciler, içinde buldukları durum itibariyle yasa dışı göç ve insan ticaretine potansiyel kaynak oluşturmaktadırlar.

**Kaynak Ülke;** gerek yasa dışı göçe, gerekse insan ticaretine konu olan kişilerin uyrukluğunda buldukları veya daimi olarak ikamet ettikleri ülkedir.

**Hedef Ülke;** gerek yasa dışı göçe, gerekse insan ticaretine konu olan kişilerin ulaşmak istedikleri veya götürülmek istenilen ülkedir.

**Transit Ülke;** Kaynak ülkeden hedef ülkeye gerçekleşen seyahatte üzerinden geçilen veya elverişli şartlar oluşuncaya kadar yasa dışı veya yasal olarak geçici olarak ikamet edilen ülkedir.

Yasa dışı göçe kaynaklık eden ülkelerde yaşanan ekonomik ve siyasi sorunların gün geçtikçe daha da ağırlaşması nedeniyle, yasa dışı göç, giderek ivme kazanmaktadır. Gün geçtikçe küreselleşen dünyasında, ekonomik krizler, zengin ve fakir ülkeler arasındaki uçurumun gittikçe artması, yaşanan iç savaşlar, terör olayları, siyasi ayaklanmalar ve doğal afetler yasa dışı göçün yaygınlaşmasına neden olmuştur.

<sup>71</sup> Çetin Arslan, **İnsan Ticareti Suçu**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2004, s. 23.

<sup>72</sup> İçişleri Bakanlığı Göç Dairesi Genel Müdürlüğü, Uluslararası Mevzuat, Sözleşme Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme (1951 Cenevre Sözleşmesi), [http://gib.icisleri.gov.tr/default\\_B0.aspx?id=57](http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=57), 01.02.2013.

Önümüzdeki 30 yıllık süreçte dünya nüfusunun %33 artarak 6 milyardan 8 milyara ulaşması ve artışın fakir ülkelerde zengin ülkelere nazaran daha fazla olması beklenmektedir. Bu durumda, fakir ülkelere zengin ülkelere olan yasa dışı göçün önümüzdeki yıllarda daha da artan bir eğilim göstermesi kaçınılmaz olacaktır.<sup>73</sup>

### 2.2.3 Uyuşturucu Madde ve Silah Kaçakçılığı

Kaçakçılık sözlük anlamı ile “Bir devletin yasalarına karşı gelerek yapılan ticaret ve bir ülkeye gizli olarak, gümrüğü ödenmemiş/yasaklanmış mal sokma veya çıkarma işi” veya “Vergi vermeden, düzen kullanarak yasalarca alım satımı yasak edilen nesnelere yurda sokma, yurttan çıkarma, gizlice alıp satma ve bundan bir kazanç sağlama eylemi”<sup>74</sup> olarak tanımlanmaktadır. Uyuşturucu madde ve silah kaçakçılığı, ülke sınırlarını aşan, bölgesel ve uluslararası düzeyde bir suç türü haline gelmiş bulunmaktadır. Bağımlı sayısında dünya çapında artış olması, uyuşturucu kaçakçılığındaki yüksek kâr payı, terörist örgütlerin bu kardan artan ölçüde pay alma arayışına yönelmeleri ve teknolojik gelişmeler, uyuşturucu üretimi ve kaçakçılığını hızlandırmış ve sorunu küresel düzeyde kapsamlı mücadeleyi gerektiren, önemli bir sorun haline getirmiştir.<sup>75</sup> Coğrafi konumu itibarıyla uyuşturucu madde kaçakçılarının Türkiye’yi Avrupa’daki uyuşturucu piyasalarına girmek için bir transit güzergâh olarak görmesi, Türkiye’nin bu konuda alınacak önlemler için atacağı adımlar ve uyuşturucu madde ve silah kaçakçılığı ile etkin bir mücadele için yapılacak risk analizi ve istihbarat çalışmaları büyük önem kazanmıştır.

Türkiye’de, 31 Mart 2007 tarihinde yürürlüğe giren 5607 sayılı “Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu”, kaçakçılık fiillerini, suçlar ve kabahatler olarak düzenlenmiştir. Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 3. maddesinde, kaçakçılık fiilleri sayılmıştır. Bu fiiller kapsamında olan uyuşturucu madde ve silah kaçakçılığı ayrıca ele alınıp yeni kanunlarla tekrar düzenlenmiştir.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Walter LAQUEUR, *The Last Days Of Europe*, St. Martin's Press, New York. 2009, s. 24-25.

<sup>74</sup> Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayınları, 2005, s.1023.

<sup>75</sup> Dışişleri Bakanlığı Resmi Sitesi, Temel Dış Politika Konuları, [http://www.mfa.gov.tr/turkiye\\_nin-uyusturucu-ile-mucadelesi.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-uyusturucu-ile-mucadelesi.tr.mfa) 04.05.2013.

<sup>76</sup> 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=5607&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski23.01.2013>.

Silâh-mühimmat kaçakçılığı kapsamında, ateşli silahlar ve bunlara ait mermilerin kaçakçılığı, 6136 sayılı “Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Madde 12’ye göre “Her kim bu kanunun kapsamına giren ateşli silahlarla bunlara ait mermileri ülkeye sokar veya sokmaya kalkışır veya bunların ülkeye sokulmasına aracılık eder veya bunları Türkiye’de Harp Silah ve Mühimmatı Yapan Hususi Sanayi Müesseselerinin Kontrolü Hakkındaki 3763 ve Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Hakkındaki 5591 sayılı Kanunların hükümleri dışında ülkede yapar veya bu suretle ülkeye sokulmuş ve ülkede yapılmış olan ateşli silahları veya mermileri bir yerden diğer bir yere taşır veya yollar veya taşımaya bilerek aracılık eder, satar veya satmaya aracılık ederse veya bu amaçla bulundursa beş yıldan sekiz yıla kadar ağır hapis ve on beş bin liradan altmış bin liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır.” Madde 14’e göre ise “Her kim bu Kanun hükümlerine aykırı olarak 4’üncü maddede yazılı olan bıçak veya başkaca aletler yahut benzerlerini ülkeye sokar, sokmaya kalkışır veya bunların ülkeye sokulmasına aracılık eder veya bunları ülkede yapar veya bir yerden diğer bir yere taşır veya yollar veya taşımaya aracılık ederse iki yıldan dört yıla kadar hapis ve on bin liradan yirmi beş bin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır”.<sup>77</sup>

### 2.2.3 Deniz Haydutluğu ve Korsanlık

Deniz ve sahillerdeki yasadışı faaliyetler olan deniz haydutluğu (pirata) ve korsanlık (corsario) kavramlarının iki farklı kavram olarak incelenmesi gerekir. Korsanlık, arkasında bir devletin bulunduğu ve onun hoşgörüsüyle, başka bir devletin/devletlerin gemilerine karşı denizde yapılan haksız kazanç sağlayıcı eylemleri yapanlar için haydutluk ise hiçbir birliğe tabi olmadan, düzenli bir siyasi teşkilata dâhil bulunmayan, sadece yerel olarak sadece küçük çaplı deniz yağmalarıyla hayatını sürdüren kişilerin yaptığı devlet hoşgörüsünün olmadığı gemi kaçırma/esir alma olaylarıdır.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanun, TBMM İnternet Sitesi [www.tbmm.gov.tr/.../KANUNLAR.../kanuntbmmc062/kanuntbmmc0627/](http://www.tbmm.gov.tr/.../KANUNLAR.../kanuntbmmc062/kanuntbmmc0627/), 23.01.2013.

<sup>78</sup> Necmettin Aktin, Denizde Korsanlık ve Haydutluk, <http://www.denizhaber.com.tr>. 03.02.2013.

Uluslararası hukuk literatüründe deniz haydutluğu “Aşağıda sayılan fiillerden herhangi biri deniz haydutluğunu teşkil eder; Bir özel geminin veya bir özel uçağın mürettebatı veya yolcuları tarafından: Açık denizde, bir gemiye veya uçağa veya bunlardaki kişi veya mallara karşı; hiç bir devletin yetkisine tabi olmayan bir yerde, bir gemiye veya uçağa, kişilere veya mallara karşı, kişisel amaçlarla işlenen her türlü yasa dışı şiddet veya alıkoyma veya yağma fiili; Gemiye veya uçağa deniz haydudu gemi veya uçak niteliğini veren olaylara ait bilgisi olmak kaydıyla bir geminin veya bir uçağın kullanılmasına isteyerek katılma fiili; İlk iki fıkrada tanımlanan fiillerin işlenmesini teşvik eden veya bunları kolaylaştırmak üzere işlenen her fiil”<sup>79</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Denizcilik tarihinin başından beri gözlemlenen deniz haydutluğu ve korsanlık tarih boyunca çeşitli değişimlere uğramış olarak günümüzde de devam etmektedir. Dünyada bu faaliyetlerin en sık görüldüğü coğrafyalar; Somali, Malacca Boğazı ve Crystal, Radisson Seven Seas ve Silverseas’ı içine alan Güney Çin Denizi’dir. Bölgede ayrıca Bengladeş’te Chittagong demiryerleri ve civarı ile Singapur boğazları da bu faaliyetlerinin yaşandığı bölgelerdir. Afrika’da; Lagos (Nijerya), Dar Es Salaam (Tanzanya) ve civarı, Aden Körfezi - Kızıl Deniz olmak üzere özellikle Somali sularıdır.<sup>80</sup>

Özellikle son dönemde deniz haydutluğu olaylarında bir artış gözlenen Somali bölgesinde, organize bir şekilde askeri hiyerarşi altında bulunan “Somali Denizcileri” Somali karasuları ve açıklarında deniz haydutluğu icra edebilmektedir.<sup>81</sup> Bu bölgelerde seyreden ticari gemilere yönelik korsanlık/deniz haydutluğu ve silahlı soygun eylemleri uluslararası gündemin ön sıralarında yer alan ciddi bir uluslararası güvenlik meselesi haline gelmiş, 2008 yılı ikinci yarısında Somali sahillerine yakın korsanlık faaliyetlerinin artış kaydetmesi üzerine, BM’nin çağrısı üzerine bölgeye NATO ve AB gibi uluslararası örgütler “caydırıcı” güç gönderdikleri gibi, bazı ülkeler de kendi deniz ticaret gemilerinin güvenliği için savaş gemilerini görevlendirmişlerdir.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> BMDHS Md.101., a.g.e., s. 33.

<sup>80</sup> Celalettin Yavuz, Somali’de Korsanlık-Denizde Terör ve Deniz Ulaştırmasının Güvenliği, TÜRSAM, <http://www.turksam.org/tr/a1535.html>. 02.03.3013.

<sup>81</sup> Kristina JOHANSSON "Changes in the Views on Jurisdiction over Piracy under International Law" Faculty of Law University of Luncl. Autumn 2006.

<sup>82</sup> Celalettin Yavuz, Türk Deniz Kuvvetleri ve Somali’de Korsan Avı, <http://www.turksam.org/tr/yazdir1588.html>, 20.06.2103



uluslararası ticareti ve deniz taşımacılığı ile can ve mal emniyetini tehdit eden, bu yasa dışı eylemler, Türkiye'yi de yakından ilgilendirmiştir. Bölgede 2008 yılı sonu itibarıyla beşyüze yakın korsanlık/deniz haydutluğu ve silahlı soygun vakası yaşanmış, üçü Türkiye bağlantılı onbeş gemi ve otuzyedisi Türk olmak üzere üçyüzü aşkın denizci rehin alınmıştır. Türkiye, söz konusu eylemlerin gerçekleştiği bu deniz alanlarının Türk ticaret gemileri tarafından yoğun olarak kullanılması ve Türk ticari gemilerine yönelik tehditlerin varlığını dikkate alarak bu bölgede yaşanan olayları ticari ve ekonomik menfaatleri açısından ciddi boyutta olumsuz bir etki olarak görmüştür.

Bu kapsamda uluslararası meşruiyetin gereklerini karşılayan, genel kabul görmüş nitelikteki uluslararası hukuk kuralları, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ve uluslararası toplumun ortak iradesini temsil eden BM Güvenlik Konseyi'nin 1816, 1838, 1844, 1846 ve 1851 sayılı kararları çerçevesinde, korsanlık/deniz haydutluğu ve silahlı soygun eylemleriyle mücadele amacıyla yürütülen uluslararası çabalara destek vermek üzere, TSK deniz unsurlarının, Somali karasularını da kapsayacak şekilde, dost ve müttefik ülke deniz kuvvetleri ile birlikte, bu bölgelerde görevler üstlenmesini kararlaştırmıştır.<sup>83</sup> Bölgede TSK'nın deniz unsurlarının görevleri 2013 ayında alınan TBMM kararıyla 1 yıl daha uzatılmıştır.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> 13 Şubat 2009 tarihli, 27140 sayılı Resmi Gazete.

<sup>84</sup> 08 Şubat 2013 tarihli, 28553 sayılı Resmi Gazete.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AB'DE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ (ESY)'NİN GELİŞİMİ

Soğuk Savaşın ardından meydana gelen güvenlik algılamadaki değişimler, AB ülkelerinde bir yandan sınır güvenliğini sağlarken, diğer yandan ticareti kolaylaştıran ve ilgili otorite ile kurumların ulusal ve uluslararası düzeyde koordinasyonunu ve iş birliğini sağlayan bir mekanizma, etkin bir sınır yönetimi mekanizması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. AB'de özellikle iç sınırların kaldırılmasıyla başlayan serbest dolaşım sürecinde günyüzüne çıkan en ön önemli husus dış sınırların yönetimi olmuştur. AB bu konuda ortak politikalar geliştirmeye çalışmış, sınır kontrolleri konusunda özellikle Schengen mevzuatı ve diğer AB müktesebatı ile değişen ve gelişen bir sınır yönetimi anlayışı geliştirmiş ve bu çalışmalarla Entegre Sınır Yönetimi (ESY) yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.<sup>85</sup>

#### 3.1 AB'NİN SINIR YÖNETİMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİ

AB'de ekonomik iş birliğinin ilk dayanak noktası Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması olmuştur. Bu antlaşmaya göre üye ülkeler arasında tarife dışı engellerin kaldırılması, ortak gümrük tarifesi, ortak vergi politikası ve ortak tarım politikaları uygulanması gibi esaslarda anlaşma sağlanmıştır. Böylece üretim faktörlerinin topluluk içinde serbestleşmesi ve serbest dolaşım sisteminin rahat bir şekilde işletilmesi hedeflenmiştir.<sup>86</sup> İlerleyen süreçte üye devletlerin birçoğu, aralarında iç sınırların olmadığı bir Ortak Pazara dayanan tek bir Avrupa alanının yaratılması konusunu zorunluluk derecesinde hissetmişler bu alandaki politikalarını güçlendirmek istemişlerdir. Nitekim AB komisyonu 1985 yılında yayınladığı Beyaz Rapor (White Paper)'da kişiler, hizmetler, mallar ve sermayenin serbestçe dolaşabileceği gerçek bir Ortak Pazar yaratmak için çalışmaların devam etmesi gerektiğini vurgulamış, üye devletlerin hükümet başkanlarının katılımıyla

<sup>85</sup> Adem Akman, İsmail Kılınç, AB'de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları, Türk İdare Dergisi, Sayı:467, 2010. s. 10.

<sup>86</sup> Oya Akgönenç, **Türkiye'nin AB Stratejisi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2009, s. 8.

gerçekleştirilen toplantılar sonrasında, AB komisyonu alınan kararlar kapsamında bir Tek Pazar (Single Market) programı düzenlemiş ve bunun 1992 yılı sonuna kadar uygulamaya geçirilmesini planlamıştır.<sup>87</sup>

Bu Tek Pazar hedefinin gerçekleştirilmesi, üyeler arasında mal, hizmet, kişi ve sermayenin dolaşımı önündeki fiziki, teknik ve mali engellerin kaldırılması ve ulusal yasaların bu pazarın işleyişinin gerektirdiği ölçüde yakınlaştırılmasına bağlı bulunmaktadır. Bu kapsamda zamanla çok geniş sınırlara ulaşan AB, temellerinin atıldığı bu dönemden itibaren oluşturulmaya çalışılan “Tek Pazar” şartlarını gerçekleştirebilmek amacıyla mevcut fiziki ve mali engellerin (kişilere ve mallara karşı; pasaport, bagaj ve polis kontrolleri, çifte vergilendirmenin önlenmesi vb.) kaldırılabilmesi için etkin bir sınır yönetimine ihtiyaç duymuştur.<sup>88</sup>

Bu bağlamda AB, dış sınırlarında etkin bir kontrol mekanizması kurmak maksadıyla kapsamlı düzenlemeler oluşturmuştur. Birlik üye ülkeler arasında serbest geçişi esas politikalarından birisi olarak kabul etmişken, dış sınırlarda sıkı kontroller daha da önem kazanmıştır.<sup>89</sup> Nitekim uzun yıllardır oluşturmak istediği “Single Market- Tek Pazar” oluşumunu ayakta tutabilmek, Küresel düzeyde ekonomik rekabet kabiliyetine sahip olabilmek, iç sınırların kaldırılmasının ardından iç güvenliğini sağlayabilmek ve sınır yönetiminde operasyonel etkinliğini arttırmak için ESY ilkelerinin uygulanması gerekliliğini kabul edilmiştir.<sup>90</sup> Globalleşmenin etkisiyle uluslararası bir boyut kazanan yasa dışı göç, terörizm, kaçakçılık ve organize suçlar gibi olguların ön plana çıktığı 21. yüzyılda, İç sınırların kaldırılması düşüncesini hayata geçiren AB'nin dış sınırlarında güvenlik konusunda etkinliğini artırması son derece önem kazanmış, Avrupa Konseyi öncelikli önem verdikleri konunun dış sınırların yasa dışı ve düzensiz göçe karşı korunması olduğunu açıklamıştır.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Ünal, **a.g.e.**, s. 21.

<sup>88</sup> Rıdvan Karluk, **AB ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 61.

<sup>89</sup> Yücel Acer, İbrahim Kaya, Mahir Gümüş, **Yasa Dışı Göç Bağlamında Sınır Güvenliği: AB Düzenlemeleri ve Türkiye**, UTSAM, 2005, s. 151.

<sup>90</sup> IBM Business Consulting Service, “Expanded borders, integrated controls”, <http://www-935.ibm.com/services/us/imc/pdf/g510-6218-expanded-borders.pdf>, 04.12.2012.

<sup>91</sup> Johannes Pollak, Peter Slominski, “Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of FRONTEX in Managing the EU’s External Borders”, *West European Politics*, Vol. 32, No. 5, 2009, s. 905

ESY sistemi aynı zamanda AB ülkeleri için, temel hak ve özgürlüklerin korunması ile hukukun üstünlüğüne saygı ve serbest piyasa ekonomisi ilkelerini benimseyerek geldikleri bu noktada, modern ve ekonomi merkezli yapılarının korunması ve güvenlikten taviz verilmeden serbest piyasa ekonomisinin gerekliliklerine riayet edilmesini sağlayabilecek en ideal formül olarak görülmektedir.<sup>92</sup> Uluslararası Göç Örgütünün 2012 yılı verilerine göre dünya nüfusunun %3'ü uluslararası göçmen konumundadır.<sup>93</sup> Dünya göçmen nüfusunun %10-15'i de yasa dışı göçmen statüsünde bulunmaktadır.<sup>94</sup> AB tarafından yasa dışı göç olgusu hem bir güvenlik zafiyeti hem de sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan bir takım sorunlara yol açabilecek oldukça önemli bir problem olarak tanımlanmaktadır.<sup>95</sup> Bu problemin ortaya çıkışında ise gelişmemiş ya da az gelişmiş ülke vatandaşlarının, kendi alanında bir refah bölgesi gibi gördüğü ve bu vatandaşlar için giderek bir cazibe merkezi haline gelen AB ülkelerine gitmek istemesi en önemli sebep olarak görülmektedir. AB, BM verileri baz alındığında dünya genelindeki yasa dışı göçmenlerin yaklaşık dörtte birinin hedeflediği bir bölge konumuna gelmiştir.<sup>96</sup> AB ülkelerine yılda yaklaşık 800 milyon insan giriş yapmakta ve bu ülkelere girişlerin yıllık yaklaşık 400 bini yasa dışı yollardan sağlanmaktadır.<sup>97</sup> AB ülkelerinde yasa dışı göçmen konumunda yaşayan 5 milyon insanın bulunduğu tahmin edilmektedir.

Uluslararası arenada önemli bir aktör olarak AB özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında güvenliğe yönelik tehditlerin küresel boyutta değişimi doğrultusunda, ortaya çıkan yeni tehditlere karşı, üyeleri arasında birliği ve dayanışmayı sağlayacak Avrupa Savunma ve Güvenlik Politikasını yürürlüğe koymuştur.<sup>98</sup>

<sup>92</sup> Bülent Kısa, Avrupa Birliği ve Avusturalya Örnekleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği Konulu Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2009.

<sup>96</sup> United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, www.esa.un.org/migration , 10.12.2012

<sup>97</sup> International Labour Organization's Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, www.ilo.org/global/Themes/Labour\_migration/lang--en/docName--KD00096/index.htm , 10.12.2012.

<sup>95</sup> Harun Kartal, AB'nin Yasadışı Göç Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları konulu Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2008, s. 27.

<sup>96</sup> International Organization for Migration, (2011), "World Migration", ([http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/docs/wmr/regional\\_overviews/ro\\_europe.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/docs/wmr/regional_overviews/ro_europe.pdf), 05.04.2013.

<sup>97</sup> International Organization for Migration (2011), "2011 World Migration Report", s. 49.

[http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/docs/wmr/regional\\_overviews/ro\\_europe.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/docs/wmr/regional_overviews/ro_europe.pdf), 01.12. 2012

<sup>98</sup> Emine Akçadağ, Yeni Güvenlik Tehditleri, AB'nin Geleceğine İlişkin Sonuçları ve Türkiye Faktörü, Bilge Strateji, Cilt 2, Sayı 2, 2010, s. 75.

AB'nin güvenliğine yönelik tehdit algılamalarındaki bu değişime paralel şekilde, AB'de yasa dışı göçün önlenmesine yönelik düzenlemelerin de son yıllarda hız kazandığı gözlenmektedir.<sup>99</sup> Bölgesinin güvenliği ve refahının devamı açısından tehdit oluşturan yasa dışı göçle mücadeleyi kaçınılmaz bir görev olarak gören AB yasa dışı göçe ortak politikalar çerçevesinde müdahale etmek için dış sınır kontrollerine yönelik ESY kapsamında ortak yöntemler geliştirmektedir.<sup>100</sup>

ESY kavramı ise 1990'ların ortasına kadar neredeyse hiç bilinmeyen bir kavramdır. Değişen güvenlik algılamaları ve küreselleşmenin ekonomik alanda daha hızlı yaşanması sonucunda bugün dünyanın birçok yerinde uygulanmakta olan ESY modeli, uygulama bölgelerine bağlı olarak çok farklı şekiller olsa da, ortak bir anlayışla, verimliliği esas alan yönetim tarzı yaklaşımlarıyla bağlantılı olarak görülmekte ve sınır işlemlerinin yavaş bürokratik yapılar yerine modern ekonomik stratejiler doğrultusunda yürütülmesini ifade etmektedir.<sup>101</sup>

Batı balkan ülkeleri için AB Komisyonu tarafından hazırlanan “Batı Balkanlar Rehberi”nde, entegre sınır yönetimi konusu oldukça kapsamlı bir şekilde incelenmiş ve sınır yönetimi alanında işbirliğine üç boyutlu bir yaklaşım getirilmiştir.<sup>102</sup> Bu rehberdeki tanımıyla ESY; “Kişilere, mallara ve hizmetlere açık, fakat iyi kontrol edilen güvenli sınırlara sahip olmak amacı doğrultusunda, sınır güvenliği ve ticaretin kolaylaştırılması ile ilgili tüm kurum ve kuruluşlar arasında oluşturulan, ulusal ve uluslararası eşgüdüm ve işbirliği içerisinde etkin, verimli ve bütüncül bir sınır yönetimi” şeklinde ifade edilmektedir.<sup>103</sup>

Bu üç temel unsur, birbirleriyle bağlantılı ticaret, taşımacılık, güvensizlik, kaçakçılık ve sınır bölgelerinin kendi sorunları ile kapsamlı bir mücadele, birçok kurum ve kuruluşun ayrı ayrı ve çoğu zaman birbirinin amacına aykırı şekilde çalışmaları yerine ortak

<sup>99</sup> Yeşim Özer, Yasa dışı göçün kontrolünde destekleyici düzenlemelerin rolü: AB ve Türkiye örnekleri, Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler, 2010, s. 28.

<sup>100</sup> Arif Köktaş, Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları Başlıklı Rapor, Stratejik Düşünceler Enstitüsü, 2011, s. 5

<sup>101</sup> Peter Hobbing, (2005), Integrated Border Management at the EU Level, CEPS Working Document, No. 227, Brüksel: CEPS Publications.

[http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf) , 15.01.2012.

<sup>102</sup> Akman, Kılınç, a.g.m., s. 14.

<sup>103</sup> AB Komisyonu (2007), Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans.

sorunlar üzerinde işbirliği yapmaları için sıkı gereklilikler, komşu ülkelerin ortak sınırların yönetiminde işbirliği yapmalarının desteklenmesi olarak ifade edilmektedir.<sup>104</sup>

Ayrıca bu temel prensipler ulusal kurumların merkez ve taşra teşkilatları arasında pürüzsüz bir işbirliği kurmaları anlayışı geliştirmelerini, ekipman, iletişim ve veri bankası altyapıları kurmalarını ve hizmetin profesyonelliğini içermektedir. Bu çerçevede ilgili ülkelere, yasal ve yasa dışı mal ve insan geçişleriyle ilgili konularda sınır kontrollerinden sorumlu olan kurumun askeri olmayan, sivil otoriteye bağlı ve profesyonel nitelikte olması tavsiye edilmiştir. Sınır güvenliği ve hizmetlerinde, profesyonel ve kapsamlı bir yaklaşımı ifade eden ESY anlayışı bugün uluslararası bir standart haline gelmiştir.<sup>105</sup>

### 3.1.1. Schengen Müktesebatı

Roma Anlaşmasında öngörülen topluluk sınırları içerisinde gerçekleştirilecek serbest dolaşım hedefi istenen seviyeye ulaşamamış özellikle göç ve vize politikaları ile sınır geçişlerine ilişkin bir takım düzenlemeler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu konuda Tek Avrupa Senedi (Single European Act)'nde sözü edilen Tek Pazar sermayenin, malların, hizmetin ve kişilerin serbest dolaşabileceği iç sınırların kaldırıldığı bir alanı ifade etmekteydi.<sup>106</sup> Buna rağmen ya dışı göç ve organize suçlarla mücadele gibi faaliyetlerin aksamasından endişe eden bazı üye ülkeleri AB çapında iç sınır kontrollerinin korunmasında ısrarcı olmuşlardır. Böylece bazı üye ülkeler bu konuda kendi yol haritalarını çizmişler ve bu ülkeler Avrupa Topluluğu (AT)'ndan bağımsız ikili anlaşmalarla bu hedeflere ulaşmayı tercih etmişlerdir. Almanya ve Fransa'nın Saarbrücken'de iki ülke arasında sınır kontrollerinin kaldırılması konusunda anlaşması, İki ülke arasında ticaretin hızlandırılması maksadıyla imzalanan bu anlaşma Schengen Anlaşması'na zemin hazırlamıştır.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> AB Komisyonu ( 2002a), CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper

<sup>105</sup> Hobbing, a.g.m., s. 67.

<sup>106</sup> Tek Avrupa Senedi (Single European Act) 14. Maddesinin 2. fıkrası.

<sup>107</sup> Elspeth Guild, "Moving The Borders Of Europe", <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>, 04.12.2011.,s.6

AT'nin hukuki ve kurumsal yapısından kaynaklanan gecikmeler nedeniyle sınır yönetimine ilişkin süreçten tatmin olmayan Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, yeni bir üstünlük geliştirerek, 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kasabasında Schengen Anlaşması'nı imzalamışlardır.

Yürürlüğe giren bu anlaşmanın en önemli özelliklerinden biri "AB'nin dış sınırlarının belirtilmesi" kavramının kullanılması olmuş ve anlaşmayı imzalayan ülkelerin dış sınırlarının aynı zamanda Birliğin de dış sınırları olduğu olgusu ve ifadesi bu dokümanla şekillenmiş ve bu dış sınırlarda "aynı tip, benzer" bir denetim prosedürü eş zamanlı olarak uygulanmaya sokulmuştur.<sup>108</sup>

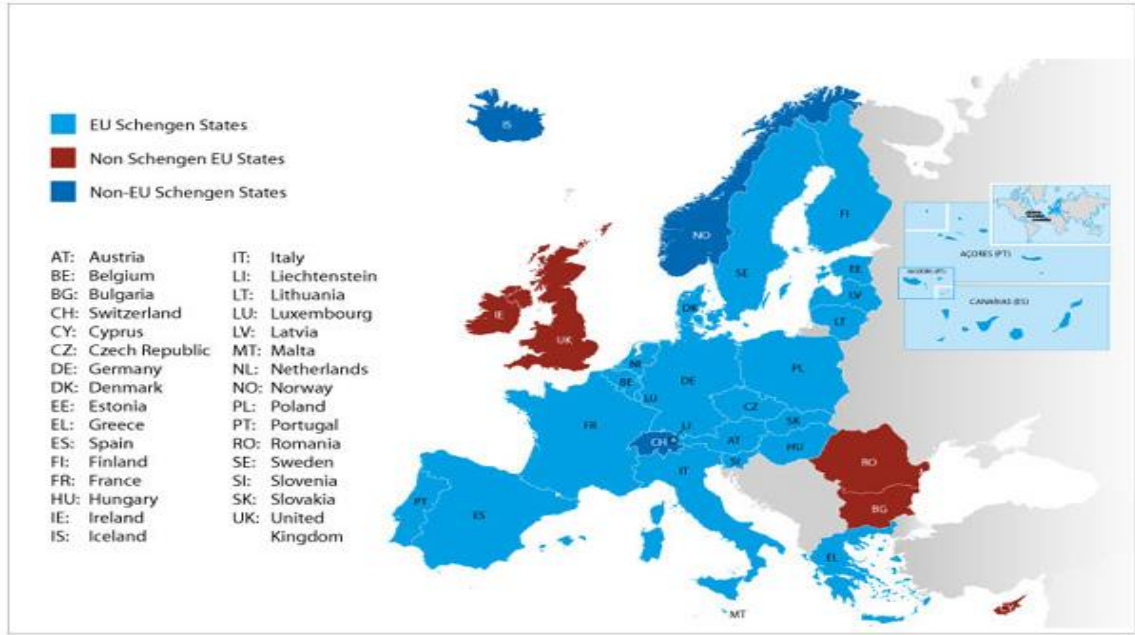
Schengen Anlaşması çerçevesinde, imzacı ülkeler kendi ülkeleri içinde ikamet veya seyahat eden bütün insanların serbest dolaşımı ilkesini getiren ve buna paralel olarak, iç sınırlarda denetimlerin kaldırılması için vizeler, göç ve iltica, polis ve adli konularda işbirliği yanında, dış sınırlardaki denetimlerin takviye edilmesine yoğunlaştılar. Anlaşmanın uygulanmasına ilişkin Sözleşme de (Schengen Uygulama Sözleşmesi) 19 Haziran 1990'da onaylanarak ve 26 Mart 1995'ten itibaren itibaren yürürlüğe girmiştir.<sup>109</sup>

Bu süreç içerisinde 1990 yılında İtalya, 1991 yılında ise İspanya ve Portekiz anlaşmaya taraf olmuşlardır. Sonrasında 1992 yılında Yunanistan ve onu takiben 1995 yılında Avusturya ve en son 1996 yılında Danimarka, Finlandiya ve İsveç'in katılımıyla Schengen ilk genişleme sürecini tamamlamıştır.

---

<sup>108</sup> Akgönenc, a.g.e., s. 7-8.

<sup>109</sup> Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **AB Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara 2008, s. 328.



Şekil 3-1 Schengen Bölgesi ve Schengen Ülkeleri<sup>110</sup>

Sınır yönetimi bağlamında 1990 tarihli Schengen Sözleşmesi'nin 6. maddesi Schengen sisteminin çekirdeği olarak algılanmaktadır. Bu maddeye göre **sınırların kontrolü**; herhangi başka amaç dikkate alınmadan, tayin edilmiş sınır geçiş noktalarında bu sınırı geçmek amacıyla yönelik olarak, resmi görevliler tarafından yapılan bütün kontrol işlemleridir. Bu madde, yapılacak sınır kontrollerinin; sistematik, tüm sınırlar boyunca aynı ve tüm Schengen taraflarının çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmasını öngörmektedir.<sup>111</sup>

İç sınırlarda kaldırılan kontrollerin yarattığı güvenlik açığının giderilmesi için alınan tedbirler bir anlamda somut Schengen altyapısını oluşturmuştur. Schengen Anlaşması dâhilinde ortaya konulan bu yapı içerisinde;

- İç sınırlarda (Schengen tarafı olan ülkelerin birbirleriyle olan sınırları) kaldırılan sınır kontrollerinin yerine dış sınırlarda (Schengen Anlaşmasına taraf olan ülkelerin üçüncü ülkelerle olan sınırları) kontrollerin oluşturulması,

<sup>110</sup> Delegation of the European Union to Turkey, Schengen Bölgesi, <http://www.avrupa.info.tr/tr/the-schengen-area.html>

<sup>111</sup> AB Konseyi (2000), Schengen Sözleşmesi Uygulama Anlaşması, OJ 22.9.2000.



- Dış sınırlarda kontroller ve geçiş şartları için ortak tanımlamalar yapılması ve ortak kurallar konması,
- İrtibat görevlileri, personelin eğitimi ve kuralların uyumlu hale getirilmesi ile sınırlarda gözetleme görevini yerine getiren birimler arasında işbirliği kurulması,
- AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının Schengen bölgesinde bir ülkeden diğerine geçerken bildirimde bulunma zorunluluğu,
- Schengen üyesi ülke polislerinin sınır aşan suçlarla mücadelede Schengen ülkeleri arası gözetleme ve sıcak takip yapılabilmesi için gerekli düzenlemelerinin yapılması,
- Sahte para, çalıntı araçlar, istenmeyen ve suç işlemiş olduklarından kuşku duyulan kişiler hakkında çok uluslu veri tabanı üzerinde polis ve göç görevlileri kullanımı için Schengen Bilgi Sisteminin (SIS) kurulması şeklinde önlemler alınmıştır.<sup>112</sup>

### 3.1.2 Amsterdam Anlaşması

Schengen Sözleşmesinden sonra ESY temellerini atan düzenlemeler ve gelişmeler arasında Amsterdam Anlaşması önemli bir yere sahiptir. Bu anlaşma, üye devletlerin hükümet temsilcilerinin katılımıyla düzenlenen bir takım konferanslar sonucu 17-18 Haziran 1997 tarihinde imzaya açılmış ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>113</sup> Schengen sisteminin ilk uygulama yıllarında mevcut düzenlemelerin ve kaynakların tutarlı bir sınır yönetimi için yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Sistem vatandaşlara, dolaylı olarak da suçlulara tanınan serbest dolaşım hakkıyla baş edebilme noktasında başarısız olmuştur. Bu sorulara cevap vermek üzere en önemli adım sığınma, göç, dış sınırların kontrolü ve adalet alanlarında işbirliği başlıklarının üçüncü sütundan birinci sütuna alınmasını öngören ve 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla Schengen

---

<sup>112</sup> AB Resmi İnternet Sayfası, “The Schengen area and cooperation”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm), 05.12.2012.

<sup>113</sup> Ünal, **a.g.e.**, s. 22.

Müktesebatını AB yasal çerçevesine katan Amsterdam Antlaşması ile atılmıştır.<sup>114</sup> İzlenen esnek yaklaşım gereği Avrupa Birliği üyesi olmasına rağmen İngiltere ve İrlanda Schengen alanına dâhil olmazken birlik üyesi olmamasına rağmen Norveç ve İzlanda Schengen anlaşmasında taraf olabilmışlerdir.<sup>115</sup>

AB genelinde “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” bölgesi oluşturma hedefi güden<sup>116</sup> Amsterdam Anlaşması, Schengen Müktesebatını AB müktesebatına dâhil etmesiyle sadece dış sınırlarındaki güvenlik hususunu açıklığa kavuşturmamış aynı zamanda üyeler arasında bu alanda kurulacak olan iş birliğini de birliğin yasal çerçeve altına almıştır.<sup>117</sup>

AB’ye aday ülkeler Ek Protokolün 8. maddesi uyarınca Schengen Anlaşmasının gerekliliklerini yerine getirmek zorundadır. Aday ülkelerin İngiltere ve İrlanda gibi Schengen dışında kalma imkânı bulunmamaktadır. Her aday ülke Schengen Uygulama Faaliyet Planı hazırlayarak Birliğe sunmaktadır. Bu çerçevede sınır kontrolleri, sınır güvenliği, vize, iltica ve göç konularında Birliğe uyum çalışmaları yürütülmektedir. Schengen alanı kapsamında yer alan üye ülkelerin kendi aralarında daha sıkı işbirliği geliştirmelerine de sistem çerçevesinde izin verilmektedir. Aday ülke statüsünde olan Türkiye açısından üyelik için bütün Schengen Müktesebatının tamamen benimsenmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir.<sup>118</sup>

### 3.1.3 Tampere Avrupa Konseyi Kararları

Avrupa Konseyi, Amsterdam Anlaşması hükümlerinin uygulamaya konulması amacıyla, 15-16 Ekim 1999 tarihlerinde Finlandiya’nın Tampere şehrinde toplanarak “adalet ve içişleri alanında” politikalar somut hedefler üzerinde kararlar almışlardır.<sup>119</sup> Devlet ve hükümet başkanları, genişleme ile birlikte, adalet ve içişleri alanında

<sup>114</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, **a.g.e.**, s. 319.

<sup>115</sup> Steve Pers, Key Legislative Developments on Migration in the European Union’, European Journal of Migration and Law, 2001, s. 231.

<sup>116</sup> Zeynep Özler, Türkiye-AB ilişkileri temel kavramlar rehberi, İKV Yayınları, İstanbul, 2003, s. 166.

<sup>117</sup> Karluk, **a.g.e.**, s. 119.

<sup>118</sup> Özler, **a.g.e.**, s. 117.

<sup>119</sup> İçişleri Bakanlığı, BMMYK, İltica ve Göç Mevzuatı, Başkent Matbaası, Ankara, 2005, s. 105.

işbirliğinin giderek önem kazandığına işaret ederek, Avrupa politikasının gelecekteki seyrini çizmişlerdir. Tampere Zirvesinin amaçlarından biri, bir tarafta, örgütlü yasa dışı göç dâhil suça karşı etkili eylem ve diğer tarafta bir “Avrupa kalesi”<sup>120</sup> imajı vermekten kaçınılması arasındaki doğru dengeyi sağlamak olarak belirlenmiştir.

AB Konseyi bu zirvede tüm aşamalarda göçmen akışlarının daha iyi yönetilmesi ihtiyacını vurgulamıştır. Yasa dışı göç konusunda bilgilendirme kampanyaları ile vizeler ve sahte belgeler konusunda aktif bir ortak politika gibi tedbirler daha da geliştirilecektir. Buna, üçüncü ülkeler ile daha sıkı işbirliği de dâhildir. Yasa dışı göçe karşı göçmenlerle değil insan kaçakçılarıyla mücadele etmeyi vurgulamaktadır. Bu anlamda, insan kaçakçılığına her yerde ciddi bir suç olarak muamele edilmesini sağlamak için ağır yaptırımlar öngören bir mevzuatın kabul edilmesi planlanmıştır.<sup>121</sup> Ayrıca üye devletlerin sınır kontrol birimleri arasında, değişim programları ve teknoloji transferi gibi işbirliği ve karşılıklı teknik yardım düzenlemeleri de geliştirilecektir. Bir ilk adım olarak, uyuşturucu madde ve insan kaçakçılığına ve terörizme karşı gecikmeksizin ortak ekipler kurulacaktır.<sup>122</sup>

Sonuçlarına göre Tampere Avrupa Konseyi, Birliğin yasa dışı göçü durdurmak ve bunu örgütleyen uluslararası suç örgütleriyle mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiğini, Schengen Müktesebatının Birliğe entegrasyonunun bir sonucu olarak aday ülkelerin bu müktesebatı ve üzerine inşa edilen diğer önlemleri tamamen kabul etmeleri gerektiğini, Birliğin gelecekteki dış sınırlarının özel olarak eğitilmiş profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemini vurgulamaktadır.<sup>123</sup>

Tampere Zirvesi’nde yasa dışı göç ve insan kaçakçıları ile mücadelenin önemine vurgu yapılmış, bu yönde artan tehdidin özellikle dış sınırların yönetiminde önemli bir etken olduğu ortaya koyulmuştur. Tampere Zirvesi’nde sınır yönetimi açısından ortaya çıkan

<sup>120</sup> Maya Arakon, ‘Migration flows within the EU and the impact of Schengen Convention’ konulu Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 1997, s. 53

<sup>121</sup> Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi, AB Konseyi, ‘Tampere Kick-Start to the EU’s Policy For Justice and Home Affairs’, [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf), s. 2, 10 Aralık 2012

<sup>122</sup> Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, ‘Evaluation of the conclusions of the Tampere European Council’, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/DOC.68795.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/DOC.68795.pdf), 05 Aralık 2011.

<sup>123</sup> Köktaş, a.g.m., s. 11.

en önemli sonuçlardan biri de sınır yönetiminin profesyonel görevliler tarafından yapılmasıdır. Bu noktada profesyonellik; kendi görev alanlarında gerekli eğitimleri almış, rotasyonel görev yapmaktan ziyade sürekli olarak bu görevlerde bulunan personel olarak algılanmaktadır.

### 3.1.4. Laeken Avrupa Konseyi Kararları

Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a yönelik 11 Eylül 2001 tarihinde yapılan tetör saldırılarının ABD'ye göç etmiş kişiler tarafından gerçekleştirilmesi Batı'da özellikle doğu kökenli göçmenlere yönelik kuşkuları beraberinde getirmiştir. 11 Eylül saldırılarına AB kurumları tarafından verilen tepkilerde göç, sınırlar ve güvenlik kavramlarının terörizm olgusu ile iç içe olduğu belirtilmiştir. 20 Eylül 2001'de 11 Eylül saldırılarından 9 gün sonra Adalet ve İçişleri Konseyinin düzenlediği olağanüstü toplantı'da Konsey, Avrupa Komisyonundan iç güvenlik ihtiyaçlarını ve alınan tedbirleri, uluslararası zorunlulukları da dikkate alarak yeniden gözden geçirmesini istemiştir. Bu istek göç ve sığınma hakkının sorgulanmasını gündeme taşıyarak, bir tarafta güvenlik ihtiyaçları diğer tarafta ise belirli yerel ve uluslararası kurallara uyma zorunluluğunu tartışmaya açmıştır.

Komisyon 15 Kasım 2001'de yaptığı "Sınır kontrollerinin suç şebekeleri ve terör risklerine karşı güvenilir bir şekilde yerine getirilerek iç sınır kontrollerini kaldıran üye ülkelerin güvenlerinin boşa çıkarılmaması"<sup>124</sup> yönündeki açıklaması ile güvenlik tehditlerinin dış kaynaklı olduğuna ve göçmenlerinde güvenliği tehdit eden esas unsurlar olduğuna Konseyin ardından tekrar vurgu yapmıştır. Bu gelişmeler ışığında 14 -15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde "Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetiminin terör, yasa dışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacağı"<sup>125</sup> vurgusu yapılmıştır.

<sup>124</sup> Andrew W. Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", JCMS 2009 Volume 47, Number 2, s. 333.

<sup>125</sup> EU Council (2001), "Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001", [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf), 09.12.2011

Sonuç Bildirisinin 42. paragrafında, Entegre Sınır Yönetimi; “Sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası”<sup>126</sup> olarak tanımlanmıştır. Laeken Zirvesi Sonuçları doğrultusunda Avrupa Konseyi, Komisyondan ülkelerin dış sınır kontrolünden sorumlu birimleri arasında işbirliği düzenlemeleri yapmalarını ve dış sınırları kontrol edecek bir düzenek veya ortak hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli koşulları incelemelerini istemiştir.

Laeken Zirvesi’nde alınan karar doğrultusunda Avrupa Komisyonu, Konsey ve Parlamento’ya 07 Mayıs 2002 tarihinde COM (2002) 233 sayılı “Avrupa Birliği üye ülkelerinin dış sınırlarının ortak idaresine doğru” adlı belgesini sunmuştur. Komisyon söz konusu belgede, beş öneri üzerinde durmuştur. Bunlar ortak mevzuat hazırlanması, ortak koordinasyon ve uygulamaya dayalı işbirliği mekanizması, ortak entegre risk analizi yapılması, sınırların Avrupa standardında eğitilmiş personel ve ekipmanla donatılması, üye ülkeler arasında masrafların paylaşımı ve Avrupa Sınır Muhafızları (European Border Guards) biriminin kurulmasıdır.<sup>127</sup>

Ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması çerçevesinde ise ESY sisteminin merkezi kurumu olarak “Dış Sınır Görevlileri Ortak Birimi” (External Borders Practitioners Common Unit) kurulması önerilmiştir.<sup>128</sup> Bu birimin sorumlulukları arasında risk analizleri yapmak, operasyonel projeleri hayata geçirmek ve ulusal politikaların koordinasyonunu sağlayacak ortak stratejiyi geliştirmek bulunmaktadır.

### 3.1.5 Sevilla Avrupa Konseyi Kararları

21-22 Haziran 2002 tarihinde toplanan Sevilla Konseyi, bir yandan genişleme ve entegrasyona ilişkin hususlara yer verirken, bir yandan da, AGSP çerçevesinde, Yugoslavya’nın dağılmasından sonra sorunlar yaşayan bölgelerde yürütülebilecek kriz yönetimi faaliyetlerine ilişkin de değerlendirmelere yer verilmiştir. Sevilla’da alınan

<sup>126</sup> İçişleri Bakanlığı, BMMYK, İltica ve Göç Mevzuatı, Başkent Matbaası, Ankara, 2005, s.105.

<sup>127</sup> Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi, EU Council (AB Konseyi) (2002b), “External Borders Control, Removal and Readmission, Recommendations and Best Practices” EU Schengen Catalogue <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf>, 25 Kasım 2011

<sup>128</sup> AB Konseyi (2002b), Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM(2002) 233, 7.5.2002, s. 13.

kararlar arasında; yasadışı göçle mücadelede ortak politika, dış sınırların eşgüdümlü ve entegre yönetimi, birliğin üçüncü ülkelerle ilişkilerine göç politikasının entegrasyonu konularına değinilmiştir.

Bu alanlarda yapılan çalışmalarda sürekli olarak stratejik ve operasyonel işbirliğine atıfta bulunulmuş ve operasyonel faaliyetler takvime bağlanılarak konunun ehemmiyeti bir kez daha vurgulanmıştır. Bu hedefler arasında; ortak entegre risk değerlendirmesini mümkün kılacak ortak risk analizinin oluşturulması, sınır muhafaza eğitimi için ortak bir müfredat geliştirilerek sınırlarla ilgili Avrupa koşullarının iyileştirilmesi ve üye ülkeler ve Birlik arasında dış sınırların yönetiminde iş paylaşımı konusunda bir çalışma yapılması da yerini bulmuştur.<sup>129</sup>

### 3.1.6. Lahey Programı

Lahey Programı, 1999'daki Tampere Zirvesi sonrasında adalet, özgürlük ve güvenlik alanında 2000-2004 yılları arasında ulaşılması belirlenen hedeflerin çizildiği genel programın devamı niteliğindedir. Avrupa Birliği'nin bu alanda 2005-2010 yılları arasında hayata geçirmek istediği hedefleri belirlemektedir. Programın amacı 27 üye ülke arasında ortak bir sığınma ve göç politikası oluşturmaktır.<sup>130</sup>

Lahey Programı'nı hayata geçirmek üzere Avrupa Konseyi, Komisyon'dan bir eylem planı hazırlamasını istemiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve 10 Mayıs 2005 tarihinde üzerinde anlaşmaya varılan bu eylem planında, takip eden beş yıllık dönemde AB'yi daha güvenli kılmak adına gerekli stratejinin ana hatları belirlenmiştir. Öncelik terörizm ile mücadeleye verilmekle birlikte bilgi değişimi ve kamu hukuku ve adalet gibi alanlarda daha fazla işbirliği de Program'ın içeriğine dâhil edilmiştir.<sup>131</sup>

2010 yılına kadar ortak bir sığınma sistemi oluşturulması, yasa dışı göç ile mücadele ve AB'nin dış sınırlarının korunması amacı ile ortak bir Avrupa Ajansı (FRONTEX)

<sup>129</sup> Mehmet Kara, Sınır Yönetiminde Entegrasyon Sürecinin Analizi Konulu Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2011.

<sup>130</sup> AB Konseyi (2004b), The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, OJ C 53/1, s.1.

<sup>131</sup> AB Konseyi (2004b), s. 2.

kurulması gibi konularda daha fazla çaba sarf edilmesi kararlaştırılmıştır. Sığınma ve göç konularında üye devletlerin oybirliği yerine çoğunluk esasına göre karar verecek olması bu konularda daha etkin politikalar oluşturulmasını sağlayacaktır.<sup>132</sup> Bu kapsamda 2005-2010 yılları arasındaki on öncelik şu başlıklar altında belirlenmiştir: temel haklar ve vatandaşlık, terörizmle mücadele, göç yönetimi, iç ve dış sınırlar ve vize, ortak bir iltica alanı, entegrasyon (göçün toplum ve ekonomiye olumlu etkileri), Bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik, organize suçlarla mücadele, medeni hukuk ve ceza hukuku, sorumluluğun paylaşılması ve dayanışma.<sup>133</sup> Ayrıca Lahey Programı sığınma, göç ve sınır kontrolleri alanında sınırların kontrolü ile ilgili olarak dış sınırların idaresi için bir fon oluşturulması, Schengen Bilgi Sistemi (SIS II)'nin 2007 itibarıyla faaliyete geçmesi gibi somut önlemleri içermektedir.

Bu önlemleri uygulayabilmek için EUROPOL ve EUROJUST'ın etkin kullanımı, sınırlarda sivil ve suç mahkemelerinin en yüksek düzeyde işbirliği ve karşılıklı tanınma prensibini tam olarak uygulamalarının altı çizilmektedir. Bu konuda hazırlanan yol haritasında iç ve dış sınırlarda ESY ve ortak vize uygulamalarının, kişilerin serbest dolaşımını engellemeden gerçekleştirilmesi hususunda daha ileri önlemlerin alınması gerektiği ifade edilmektedir.<sup>134</sup>

### 3.1.7. Stockholm Programı

Avrupa Birliği ESY modeli kapsamında gelinen son aşama 2 Aralık 2009 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen ve “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Alanı”na ilişkin AB'nin 2010-2014 yılları arasındaki hedeflerini gösteren Stockholm Programıdır.<sup>135</sup> Program, üye devletlerin topraklarına yasal girişlerin kolaylaştırılmasını ancak yasa dışı göç ve sınır aşan suçla mücadele edilmesini; böylece yüksek düzeyde güvenliğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda sınır denetimlerinin güçlendirilmesinin

<sup>132</sup> TOBB AB Dairesi (2005), Hollanda Dönem Başkanlığı'nın Faaliyetleri, <http://abm.tobb.org.tr/raporlaryayinlar/hollanda%20faaliyet.doc>, 11.12.2012

<sup>133</sup> AB Konseyi (2004b), s. 5.

<sup>134</sup> AB Konseyi (2004b), The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, OJ C 53/1, 3.3.2005, s. 6.

<sup>135</sup> Köktaş, a.g.m., s. 254.

yanında iş adamları, öğrenciler, turistler, işçiler, uluslararası sığınmacılar gibi kesimlerin AB bölgesine erişmeleri daha etkin ve verimli şekilde sağlanmalıdır.<sup>136</sup>

Programda, ortak operasyonların planlanmasına, bu operasyonlarda yer almasına ve bunların değerlendirilmesine ilişkin 2005 yılında kurulan FRONTEX'in rolünün güçlendirilmesi ve netliğe kavuşturulması gerektiği değerlendirilmiştir. Öte yandan, üye devletlerin hem kendi aralarında hem de FRONTEX ile aralarında doğu ve güney sınırlarına ilişkin gözetleme verilerini paylaşmalarını sağlayacak gerekli işbirliğini 2013 yılından önce güvence altına almak üzere Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi (EUROSUR)'nin geliştirilmesine devam edilmesi ve aynı zamanda AB Entegre Deniz Politikası'nın diğer alanlarındaki çalışmalarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.<sup>137</sup>

Stockholm Programı, başta insan hakları örgütleri olmak üzere demokratik hak ve özgürlüklerin ve iltica hakkının kısıtlanacağını, FRONTEX'in rolünün artırılarak sınırların silahlandırılacağını ve baskıcı bir denetim mekanizması oluşturulacağını savunanlarca eleştirilmiştir.<sup>138</sup>

### 3.1.8 Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması AB'nin kuruluşundan itibaren benimsemeye çalıştığı Barış, demokrasi, insan haklarına saygı, adalet, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve sürdürülebilirliğini Avrupa Birliği'nin amaç ve değerleri olarak açık ve net bir şekilde ortaya koymaktadır.<sup>139</sup> 01 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe giren bu antlaşma sınırlar konusunda da ciddi hedefler ortaya koymuş, AB'nin İnsanlara iç sınırları bulunmayan özgür, güvenli ve adil bir alan sunmayı hedefini gerçekleştirebilmek adına AB'ye gerekli donanımı sağlamak üzere tasarlanmıştır.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> AB Konseyi (2009), "The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens", 17024/2009, s. 4.

<sup>137</sup> AB Konseyi (2009), s. 56.

<sup>138</sup> No to Fortress Europe: Turn off the Stockholm Programme, 2009,

noborderscotland.wordpress.com/2009/11/24/no-to-fortress-europe-turn-off-the-stockholm-programme/,03.12. 2011.

<sup>139</sup> AB Komisyonu İletişim Genel Müdürlüğü, Lizbon Antlaşması İçin El Kitabı, Brüksel, 2009, s. 3.

<sup>140</sup> AB Komisyonu İletişim Genel Müdürlüğü, a.g.e, s. 4.



Lizbon Antlaşmasında AB'nin sınır yönetimi konusunda entegrasyonun sağlanması gerektiğine ve bu hedefe ulaşmak noktasında stratejilerin de net bir şekilde belirlenmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Söz konusu antlaşmada AB'nin:

- İç sınırlarda kişiler için kontrollerin kaldırılacağını ve üye ülkeler arasında üçüncü ülkelere karşı ortak bir sınır politikası geliştirileceğini garanti etmesi,
- Dış sınırlarda entegre bir yönetim sistemine geçişi mümkün kılacak politikalar üretmesi ve gerekli tedbirleri alması gerektiği dile getirilmiştir.<sup>141</sup>

### 3.2. AB ÜYESİ ÜLKELERDE SINIR YÖNETİMİ YAPISI

AB ülkelerinin ortak iç sınırların kaldırıldığı bir ortamda, sınırların daha sıkı korunması ihtiyacı ortaya çıkmakla birlikte, ortak sınırlar kavramının yerleştirilmeye çalışıldığı bir düzlemde, bu ortak sınırların daha iyi korunabilmesi için sürekli çözüm yolları geliştirilmiştir. Bu çözüm arayışlarının AB seviyesinde uygulanma istenmesi farklı üye ülkelerin oluşturduğu özgün yapısı gereği, karmaşık hal almış, AB uzun yıllar içerisinde kendine özgü bir Entegre Sınır Yönetim modeli geliştirmiştir.<sup>142</sup> Aşağıda AB'nin önde gelen güçlerinden Fransa ve İtalya ile sınır yönetimi konusunda en iyi model olarak öne çıkan Finlandiya'nın Sınır Yönetim Sistemi özetlenmiştir.

#### 3.2.1. Fransa Sınır Yönetimi Sistemi

Fransa'nın deniz sınırı 4668 km dir. Ayrıca İngiliz kanalı boyunca kargo ve yolcu limanları bulunmaktadır. Kara sınırları ise 2889 km'dir. Bu sınır 7 Schengen ülkesi ve Schengen üyesi olmayan Andorra iledir. Fransa'nın hem ticaret hem de turistik amaçlı giriş çıkışlarda önemli bir potansiyeli vardır. İngiltere limanlarından gelen ve giden 305 milyon ton kargo ve 12 milyon yolcu giriş çıkışı olmaktadır. Fransa'da ithalat ve ihracatın %72 si deniz limanlarından yapılmaktadır.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Lizbon Antlaşması, Madde 61, 62, 63.

<sup>142</sup> Arif Köktaş, Ömer Yılmaz, Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt 12., Sayı:2.

<sup>143</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu Resmi İnternet Sitesi, [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/eu-fransa.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/eu-fransa.pdf), 10.04.2013.

Fransa’da ayrı bir sınır güvenlik teşkilatı bulunmamaktadır. Bu noktada Fransız sınır geçiş noktalarından ülkeye insan ve mal girişini düzenlemekten Ulusal Polis’e bağlı olan “Sınır Polisi” ile Gümrük Teşkilatı sorumludur. Ayrıca sınır bölgelerinde özel yetkilerle donatılmış “İç Güvenlik Jandarma Karakolları” bu görevinde sınır polisine yardımcı olmaktadır.<sup>144</sup> Fransa’nın yeşil ve mavi sınırlarında gözetim görevi ise İçişleri Bakanlığına bağlı faaliyet gösteren Jandarma Teşkilatıdır. Jandarma Teşkilatı ülke içinde ve denizlerde gümrükle birlikte faaliyetler yürütür. Kıyı operasyonları Deniz Kuvvetleri altında Jandarma Deniz Birimi tarafından yürütülmektedir.<sup>145</sup>

Ayrıca Fransa sahip olduğu deniz aşırı topraklardan kaynaklanan deniz alanlarına sahip olmakla birlikte, bu alandaki hak ve yetkileri bölgesel deniz valilerinin kontrolünde yerel teşkilatlar ve Fransız Deniz Kuvvetleri unsurları ile korunmaktadır. Geniş ve yaygın deniz alanına sahip olan Fransa’da, belirtilen alanlarda ülkesel egemenliğin tesisi adına Fransız Deniz Kuvvetlerine kıyıdağın itibaren 2 milin dışından başlamak üzere deniz yetki alanlarında ise Deniz Kuvvetleri unsurları kolluk yetkisi deniz valiliklerine verilmiştir.<sup>146</sup>

İçişleri Bakanlığına bağlı, ulusal polis teşkilatının bir parçası olarak görev yapan Fransız Sınır Polisi sadece sınır kontrol noktalarında görev yapmaktadır. Sınır gözetleme ve koruma görevi bulunmamaktadır. Sınır polisi ulusal polisin istihbarat veri tabanı dışındaki tüm veritabanlarına ulaşabilmektedir. Sınır polisleri görevlerine yönelik eğitimlerinin yanında ulusal polislerin aldıkları eğitimi de almaktadırlar. Sınır Polisleri ulusal polis teşkilatından ayrı olarak kendi binalarında görev yapmaktadırlar. Fransız Sınır Polisinin temel görevleri şunlardır:

- Yasadışı göç, yasadışı çalışma ve sahte belge ile mücadele etmek,
- Dış sınırları ve büyük ulaşım yollarını korumak, sınır kontrol görevlerini icra etmek ve limanlar ve demiryolu ağının güvenliğini sağlamak.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Zeynep Özler, AB’de ve Türkiye’de Sınır Yönetimi, İKV Değerlendirme Notu, 2010.

<sup>145</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu Resmi İnternet Sitesi, [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/eu-fransa.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/eu-fransa.pdf), 10.04.2013.

<sup>146</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, **Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları**, Deniz Basımevi, İstanbul, 2013, s. 163.

<sup>147</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu Resmi İnternet Sitesi, [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/eu-fransa.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/eu-fransa.pdf), 10.04.2013.

Ayrıca acil müdahale gerektiren durumlarda kurumlar arasında yaşanabilecek yetki, koordinasyon ve komuta sorunlarının önüne geçebilmek amacıyla bölge valilerine tüm kurumlar arası koordinasyonu sağlama ve operasyona komuta etme yetkisi verilmiştir. Deniz kolluğu olarak görevlendirilmiş olan Fransız Deniz Jandarması ve birçok kurumun ilgi alanına giren yetki ve sorumluluklara sahiptir. Askeri nitelikte olan Fransız Deniz Jandarması'nın ulusal güvenlikle ilgili görevleri şunlardır:

- Fransız donanmasına ait üslerin korunması,
- Denizlerde halkın can ve mal emniyetinin sağlanması,
- Donanma üsleri çevresinde istihbarat toplanması ve İKK faaliyetleri,
- Önemli sivil limanların denizden korunması,

Fransız Deniz Jandarması'nın deniz kolluğu olarak görevleri şu şekilde belirlenmiştir;

- Denizde işlenen suçların araştırılması ve soruşturulması,
- Balıkçılık faaliyetlerinin kontrolü,
- Ticari trafiğin güvenliğinin sağlanması,
- Her türlü kaçakçılık ve yasa dışı göçle mücadele.<sup>148</sup>

Fransa'nın mevcut sınır yönetim sistemine bakıldığında Schengen Müktesebatında belirtilen tavsiyelerin dışında kendine şartlarına özgü bir teşkilatlanmanın korunduğu göze çarpmaktadır.

### 3.2.2. Finlandiya Sınır Yönetimi Yapısı

Finlandiya Sınır Muhafaza Teşkilatı 1919 yılında ülke için dönemin en önemli tehdidi olan Rusya sınırını gözetim altında tutmak üzere kurulmuş köklü bir yapıdır. Sahil Güvenlik organizasyonu ise bu dönemde Gümrük Teşkilatına bağlı olarak görev yapmış, 1930 yılından 1946 yılına kadar müstakil hale getirilmiş ve bu dönemden sonra Sınır Muhafaza Teşkilatı'na bağlanmıştır.<sup>149</sup>

<sup>148</sup> Fransız Jandarması Resmi İnternet Sayfası, [www.gendarmerie.interieur.gouv.fr](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr), 23.01.2013.

<sup>149</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, **a.g.e.**, s. 152

Finlandiya'nın AB'ye üyeliğine girdiği 1995 yılı sonrasında geliştirdiği sınır yönetimi yapısı ile 2006 yılında AB tarafından aday ülkelere en iyi uygulama "best practice" olarak sunulmaktadır. Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinde geliştirilen eşleştirme-twinning projesinde Finlandiya'nın yer alması nedeniyle bu ülkenin sınır yönetimi ve deniz sınırları için kurduğu sistemin anlaşılması önem arz etmektedir. Finlandiya AB üyesi diğer ülkelerden farklı olarak AB'de karasal dış sınırlara sahip birkaç ülkeden biridir. Finlandiya, AB ve Schengen Bölgesi dışında olan Rusya ile 1.269 km.lik kara sınırına sahiptir. AB'nin en uzun kara dış sınırı Finlandiya-Rusya sınırıdır. Bu sınırın büyük bölümünü göller ve nehirler oluşturmaktadır.<sup>150</sup>

Ayrıca Baltık Denizi'nde 526 km.lik deniz sınırına sahiptir. Finlandiya Ulusal Soruşturma Ofisi, Finlandiya sınırlarındaki temel riskleri sigara ve uyuşturucu kaçakçılığı, organize suçlar, insan kaçakçılığı ve yasa dışı göç olarak belirtmektedir. Fakat AB'nin dış sınırlarında bulunan üye ülkelerden birisi olan Finlandiya'nın bulunduğu bölgede mevcut siyasi ve politik istikrarın da etkisiyle deniz alanlarında önemli yasa dışı olay yok denecek kadar azdır. Deniz alanlarında icra ettiği en önemli görev arama kurtarma faaliyetleridir.<sup>151</sup>

Finlandiya Avrupa'da müstakil yapıda Sınır Muhafaza Teşkilatı'na sahip olan birkaç ülkeden biridir. İçişleri Bakanlığına bağlı olan teşkilat 3.000'yakın personel, 7 karakol gemisi, 80 devriye botu, 2 uçak ve 11 helikopterden oluşan kuvvet yapısına sahiptir.<sup>152</sup> Sınır Muhafaza Teşkiatı personeli Finlandiya Savunma Kuvvetleri Askeri Akademisinde eğitim görmektedir. Teşkilatın görevleri şu şekilde belirtilmiştir:<sup>153</sup>

- Sınırın gözetlenmesi ve sınır geçiş noktalarında evrak kontrol faaliyetleri,
- Gümrük görevlilerinin yeterli olmadığı yerlerde gümrük faaliyetleri,
- Denizde arama kurtarma,
- Gerekliğinde ulusal savunmaya askeri destek sağlamak.

<sup>150</sup> Ali İhsan GENCER, ESY Kapsamında Finlandiya Çalışma Ziyareti Sonuç Raporu, SGK, 2011.

<sup>151</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, **a.g.e.**, s. 155.

<sup>152</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, **a.g.e.**, s. 157.

<sup>153</sup> Finlandiya Sınır Muhafızları Resmi internet sayfası

,<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/075518597229F35AC225735B00469ED9?opendocument,24.02.2012>

Sınır yönetiminde sorumluluğu olan bir diğer kurum Gümrük Teşkilatıdır. Gümrük Teşkilatı vergilerin toplanması ve ülkeye giriş çıkış yapan eşyaların gümrük beyanından sorumludur. Gümrük aynı zamanda gümrük suçlarıyla mücadele ile yasal ticaretin ve hareketin kolaylaştırılması, değişik çevresel sağlık ve emniyet tedbirlerinin alınması görevlerini de yerine getirmektedir.<sup>154</sup>

Finlandiya’da 2011 yılı ilk 6 ayında tespit edilen 36 yasa dışı olayın 34’ü kontrol noktalarında gerçekleşmiştir. Sahil güvenlik denizde kolluk görevleri, deniz sınır gözetimi, arama kurtarma, deniz çevresinin korunması ve uluslararası gemi ve liman güvenlik kodu (ISPS Kod) uygulamaları konularında görevlendirilmiştir. Deniz sınırlarındaki en önemli faaliyet arama-kurtarma faaliyeti olarak belirtilmektedir.<sup>155</sup>

Deniz yetki alanlarında Deniz Kuvvetleri, Sınır Muhafaza Teşkilatı ve Finlandiya Ulaştırma Ajansının işbirliği içinde görev yapmaktadır. Deniz resminin oluşturulması için her üç kurumun sahip olduğu radarlardan gelen veriler Deniz Kuvvetleri Karargâhı’ndaki füzyon merkezinde birleştirilmektedir.<sup>156</sup>

Sınır Yönetimi Teşkilatı kurulması çalışmalarında Finlandiya AB tarafınca üye ülkeler arasında müstakil Sınır Muhafaza Teşkilatına sahip birkaç ülkeden birisi olması nedeniyle Türkiye’ye örnek olarak sunulmuş ve bu ülke ile karşılıklı incelemelerde bulunulmuştur; ancak Finlandiya’nın sınırlarının coğrafi özellikleri, bulunduğu coğrafyadaki ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları, komşu ülkelerle ilişkileri, deniz ve kara sınırlarında yaşanan sorunların varlığı gibi temel konuların ülkemiz koşulları ile benzerlik göstermemesi nedeniyle sınır yönetim modelinin belirlenmesinde Finlandiya’nın Türkiye için tek bir örnek ülke olarak değerlendirilmemesi gerekir.

---

<sup>154</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu Resmi İnternet Sitesi, syb.icisleri.gov.tr/ortak\_icerik/syb/eu-finlandiya.docx, 18.03.2013.

<sup>155</sup> Finlandiya Sınır Muhafızları Resmi internet sayfası, <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/39F8E4C51E6D65E9C225735B004664F9> opendocument, 26.02.2012

<sup>156</sup> A.İhsan Gencer, Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama II Projesi Kapsamında Finlandiya Çalışma Ziyareti Sonuç Raporu, SGK, 2011.

### 3.2.3. İtalya Sınır Yönetimi Yapısı

İtalya 1.899 km.lik kara ve 7.600 km.lik deniz sınırlarına sahiptir. Sınır yönetimi açısından Roma Da Vinci Havalimanı ve Milano Malpensa Havalimanı yolcu yoğunluğu bakımından, Avrupa'nın en yoğun 5'inci limanı Gioia Touro deniz limanı ise kargo yoğunluğu bakımından önem arz etmektedir. Son yıllarda İtalya'da hem denizden ve limanlardan büyük çaplı ve organize kaçakçılık olayları hem de hava ve kara geçiş noktalarından bireysel küçük çaplı kaçakçılık olayları artış göstermektedir.<sup>157</sup>

İtalya'nın sınır yönetiminden sorumlu kurumları İçişleri Bakanlığına bağlı Polis Teşkilatı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Ekonomi Bakanlığına bağlı olan Gümrük Teşkilatı, askeri bir yapıya sahip olan Mali Muhafızlar (Guardia di Finanza-GDF) ve bazı ülkelerdeki askeri polis-jandarma karşılığı olan Carabinieri'dir. Hava ve deniz limanlarında bulunan gümrük ve sınır geçiş noktalarında Gümrük teşkilatı ve GDF koordineli olarak görev yapmaktadırlar. GDF bu bölgelerde mali kolluk görevlerini yerine getirmektedir. Silah taşıma yetkisi bulunmayan gümrük görevlileri ise evrak, pasaport ve doküman kontrolü gibi idari fonksiyonları yerine getirmektedir. Ayrıca Polis Teşkilatı ve Carabinieri'nin de uyuşturucu ve silah kaçakçılığı, yasa dışı göç gibi ulusal güvenliği ilgilendiren hususlarda sınır kontrol noktalarında sorumlulukları bulunmaktadır.

Deniz sınırları ve deniz yetki alanlarında asıl yetkili olan kurum ise İtalyan Sahil Güvenlik Komutanlığı (ITCG-Italian Coast Guard-Guardia Costiera)'dır. Kurulduğu 1865 yılından bugüne değişik otoritelere bağlı deniz kolluğu olarak görev yapan ITCG bir Koramiralın komutasında İtalyan Deniz kuvvetlerinin teşkilat yapısı içinde yer almakta, Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığının kontrolünde görev yapmaktadır. ITCG ayrıca birçok bakanlık adına görev ve sorumluluklara sahiptir.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> İtalyan Sahil Güvenlik Resmi İnternet Sitesi,<http://www.guardiacostiera.it/en/>,12.02.2012.

<sup>158</sup> İtalyan Sahil Güvenlik Resmi İnternet Sitesi,<http://www.guardiacostiera.it/en/>,12.02.2012.

İtalyan Sahil Güvenliğinin görevleri şu şekildedir:

Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı adına;

- Liman yönetiminde liman otoritesine yardımcı olmak, liman trafiğini düzenlemek,
- Denizde ve büyük göllerde A/K Harekâtı icra etmek,
- Gemi ve Liman güvenliği,
- Ulusal ve Uluslararası deniz güvenliği faaliyetlerinin koordinesi,
- Deniz trafiğinin kontrolü,
- Liman devleti kontrollerinin ve hukukunun uygulanması,
- Gemi adamlarının sertifikalandırılması,

Çevre Bakanlığı adına;

- Deniz çevresinin korunması ve Kirliliğin önlenmesi,
- Korunmakta olan 23 adet özel deniz alanının gözetimi,

Tarım, Orman ve Balıkçılık Kaynakları Bakanlığı adına;

- Ulusal balıkçılık kontrol makamı olarak Ulusal Balıkçılık İzleme Merkezini işletmek,
- Su ürünleri yasalarını uygulatmak ve kontrol etmek,

Savunma Bakanlığı adına;

- NATO gemilerinin, İtalyan karasuları ve limanlarında kuvvet korumasını yapmak,
- Şüpheli gemileri sorgulamak gerektiğinde boarding yapmak,
- Deniz gözetleme faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak,
- Donanma ve NATO unsurlarının gerektiğinde Lojistik desteğine katkıda bulunmak,
- Ticari gemilerin gerektiğinde emir altına alınmasını koordine etmek,

- Savaşta verilecek görevleri yerine getirmek,

İçişleri Bakanlığı adına;

- Yasa dışı göçle mücadele etmek,
- FRONTEX faaliyetlerine katkı sağlamak,
- Uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele etmek.

Ayrıca Kültür Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve Sivil Savunma adına denizde çeşitli görevleri icra etmektedir.<sup>159</sup>

ITCG yaklaşık 11.500 personele sahiptir. Sahip olduğu 6 adet 400 tonluk bot başta olmak üzere çeşitli tonajlarda 400'den fazla gemi ve bota sahip olan ITCG ülkenin deniz sınırlarının güvenliğinde çok önemli bir yer tutmaktadır. ITCG gerek görev kapsamı gerekse kuvvet ve teşkilat yapılanması incelendiğinde Türkiye Cumhuriyeti Sahil Güvenlik Komutanlığı ile oldukça benzer olduğu görülmektedir. İtalyan sınır yönetiminin genel özelliklerine bakıldığında sorumluluğun askeri ve sivil teşkilatlar arasında paylaştırıldığı anlaşılmaktadır.

### **3.3. FRONTEX - AB DIŞ SINIRLARINDA OPERASYONEL İŞBİRLİĞİNDEN SORUMLU AJANS**

AB'nin birliğe yeni katılan ülkelerde genel merkezini kurduğu ilk daire olma özelliği taşıyan FRONTEX fiili olarak görevine 2005 yılında başlamıştır. Karargâhı Polonya'nın başkenti Varşova'da bulunan ve AB üyesi ülkelerin mevcut sınırlarında yasal çerçevedeki dolaşıma esneklik sağlarken sınırların yasa dışı hareketliliğe karşı muhafazasını temin etmek amacıyla oluşturulmuş bir AB kurumu olan FRONTEX<sup>160</sup> görevlerini üye ülkelerden temin edilen çeşitli tiplerde uçak, helikopter ve gemi/botlarla icra etmektedir.

<sup>159</sup> Massimo Di MARCO, ITCG Commander, Duties and Responsibilities of the Italian Coast Guard,TAIEX Workshop and duties of Coast Guard Corps, Ankara,7/8 Ekim 2010.

<sup>160</sup> Frontex Resmi İnternet Sitesi, <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>, 04.05.2013.



Bu başlık altında ilerleyen dönemlerde kendi unsurlarına sahip olarak AB çapında müstakil bir yapılanmaya gidilmesi hedeflenen FRONTEX'in kuruluş süreci ile amaç ve görevlerine değinilmiştir.

### 3.3.1. FRONTEX'in Kurulma Süreci

2003 tarihinde Yunanistan'ın Selanik kentinde Avrupa anayasası taslağının oluşturulması ana gündem maddesiyle yapılan Zirve'de AB liderleri, yasadışı göç konusunda ortak bir AB tutumu belirlenmesi hususunu da değerlendirmişlerdir.<sup>161</sup> Bu zirvede AB Komisyonundan sınır yönetiminde 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 Komisyonunca benimsenmiştir.<sup>162</sup>

2003 yılının sonlarına gelindiğinde Avrupa Konseyi Yunan temsilcinin dış sınırların ortak yönetiminden sorumlu olacak kurumun vakit kaybedilmeden oluşturulması yönündeki teklifi Avrupa Komisyonu tarafından olumlu karşılanmış ve Ajans'ın kurulmasına yönelik direktif ilk defa somut olarak ortaya çıkmıştır.<sup>163</sup>

Komisyonunda yapılan çalışmalar neticesinde 2003 yılı Kasım ayında adalet ve içişlerinden sorumlu komiser M. Antonio vitorino tarafından sunulan Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesi İçin Avrupa Ajansı (FRONTEX)'nin kurulması önerisi AB Komisyonunca benimsenmiştir.<sup>164</sup>

<sup>161</sup> AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=27254&l=1> 04.03.2013.

<sup>162</sup> Akman, Kılınç, a.g.m., s. 13.

<sup>163</sup> Neal, a.g.m., s. 342.

<sup>164</sup> Bülent Kısa, Avrupa Birliği ve Avusturalya Örnekleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği Konulu Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2009.

### 3.3.2. FRONTEX'in Amacı ve Görevleri

FRONTEX'in kuruluşundaki en temel amaç tek cümle ile "dış sınırlarda güvenliği güçlendirmek için AB seviyesinde istihbarata dayalı operasyonel iş birliği koordinasyonu sağlamaktır.<sup>165</sup> AB ülkeleri arasında bu amaca yönelik çalışmalar 3 ana faktör tarafından tetiklenmiştir. İlk olarak özellikle Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan göçmen akışı sürekli tartışılan bir konu olmuştur. Bu da Avrupa devletlerini göçmen sayısını sınırlamak ve sığınmacıların AB bölgesine erişimini engellemek için sınır kontrollerini sıkılaştırmak yönünde önlemler almaya itmiştir. Sonrasında 2004 yılındaki AB'nin büyük genişleme dalgasının ardından yeni üye devletlerin AB'nin dış sınırlarını koruyabilecek yetenekte olmadıkları sıkça dile getirilmeye başlanmıştır. Bu açıdan AB üye ülkeleri arasında sınır kontrollerine yönelik işbirliğini güçlendirmek, bahsedilen dış sınır kontrollerindeki eksiklerin giderilmesi ve yeni üye devletlerin AB'nin Shengen ve dış sınırların kontrollerine dair standartlarını karşılaması yolunda en etkin adım olarak görülmüştür. AB ülkelerinin Entegre Sınır Güvenliği Modelini<sup>166</sup> uygulayabilmeleri açısından FRONTEX'e kilit rol verilmiştir.<sup>167</sup>

FRONTEX'e ait sorumluluklar aşağıdaki şekilde altı kategoriye ayrılabilir:

- Risk analizi,
- Operasyonel iş birliği koordinasyonu,
- Eğitim,
- Araştırma ve Geliştirme Hedefleri,
- Hızlı kriz-müdahale becerisi,
- Ortak geri döndürme operasyonları.<sup>168</sup>

<sup>165</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu, ESY Eylem Planı Aşama I Eşleştirme Projesi, Eğitimcilerin Eğitimi Programı Kurs Notları, 27.06.2011.

<sup>166</sup> Frontex'in Entegre Sınır Güvenliği Modeli şu yapıdadır: 1. Üçüncü Ülkeler (Elçilikler ve Konsolosluklar, Kuryeciler), 2. Uluslararası İş Birliği (Komşu ülkelerde bulunan polis, sınır polisi, gümrükler), 3. Sınır Yönetimi (Kontroller, Gözetim, Gümrük Kontrol, Diğer Kontroller), 4. İç Aktiviteler (Yabancıların kontrol edilmesi, Geri Döndürme)

<sup>167</sup> Le'onard Sarah, , EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, European Security Vol. 19, No. 2, 2010, s. 5.

<sup>168</sup> İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu, ESY Eylem Planı Aşama I Eşleştirme Projesi, Eğitimcilerin Eğitimi Programı Kurs Notları, 27.06.2011.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN MEVCUT SINIR YÖNETİMİ YAPISI VE ENTEĞRE SINIR YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ

Türkiye’nin mevcut sınır yönetimi sisteminde sınırların yönetimi ve güvenliğinin sağlanmasında farklı devlet kurumlarına birbirlerinden bağımsız olarak sadece kendi görev sahalarıyla ilişkili sorumluluk verildiği görülmektedir. Bağlılıkları ve teşkilatlanmaları birbirinden farklılık arz eden değişik kurumlar farklı yasaların kendilerine verdikleri yetki ve sorumlulukları yerine getirmektedirler. Dolayısıyla Türkiye’de sınırların yönetimini tek başına üstlenen ya da sorumluluğu tek başına alan bir kurum bulunmamaktadır.<sup>169</sup>

Türkiye’de sınırların denetim ve kontrolü;

- Hudut kapılarında insan giriş çıkışları ile ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Hudut kapılarında eşyaların giriş-çıkışlarına yönelik görevler Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,
- Kara sınırlarında (hudut kapıları arası) İran sınırınının 125 km’lik bir bölümü ile 384 km’lik Irak sınırınının tamamında sınır gözetim görevleri Jandarma Genel Komutanlığı (%17),
- Kara sınırlarınının geri kalan bölümünde Kara Kuvvetleri Komutanlığı (%83),
- Deniz sınırlarında (hudut kapıları arası) gözetim görevi Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından yürütülmektedir.<sup>170</sup>

Türkiye’nin sınır yönetiminde uyguladığı bu sistem AB tarafından, AB standartlarından uzak görülerek çok başlı ve parçalı bir sistem olarak eleştirilmiş, Türkiye’nin sınır yönetimi konusunda uzmanlaşmış bir yapıyla daha etkili bir sınır yönetimi politikası

<sup>169</sup> Zeynep Özler, AB’de ve Türkiye’de Sınır Yönetimi, İKV Değerlendirme Notu, 2011, s. 3.

<sup>170</sup> Başbakanlık, **Türkiye’nin ESY Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı**, Ankara, 2006, s. 26.

benimsemesi gerektiği dile getirilmiştir. AB'nin Türkiye'nin sınır yönetimi konusundaki bu düşüncesi ESY modelinin Türkiye'de uygulanabilirliği tartışmalarını beraberinde getirmiş ve İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde bu konuda çalışmalar başlatılmıştır.

#### **4.1. TÜRKİYE'DE DENİZ ALANLARINDA GÖREV YAPAN KURUMLAR**

Türkiye'de denizler ve denizcilikle ilgili farklı zamanlarda çıkarılmış ve birbiri ile uyumlu olmadığı gözlenen, çok sayıda iç hukuk mevzuatı çerçevesinde görev icra eden farklı kurumlar bulunmaktadır. Aşağıda özetle yer verilen bu kurumların her biri aynı deniz alanında benzer görevleri icra edebilmektedir.

##### **4.1.1. Sahil Güvenlik Komutanlığı**

Hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir güvenlik birimi olan Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyet göstermektedir. 9 Temmuz 1982 tarihinde 2692 sayılı kanun ile kurulmuş olan Sahil Güvenlik Komutanlığına bu kanunla tevdi edilen görevler şöyledir:

- Türkiye'nin sahil ve karasularını korumak, güvenliğini sağlamak,
- Türkiye'nin denizlerinde can ve mal emniyetini sağlamak,
- Deniz ve kıyılarda görülecek başıboş mayın, patlayıcı madde ve şüpheli cisimler için gerekli tedbirleri alarak, ilgili makamlara iletmek,
- Deniz seyir yardımcılarının çalışma durumlarını izlemek, görülen aksaklıkları ilgili makamlara iletmek,
- Türkiye'nin karasularına giren mültecileri, yanlarında bulunabilecek silah ve mühimmattan arındırmak ve bunları ilgili makamlara teslim etmek,

- Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemine engel olmak,
- Gemi ve deniz araçlarının telsiz, sağlık, pasaport, demirleme, bağlama, avlanma, dalgıçlık ve bayrak çekme ile ilgili kanunlarda belirtilen hükümlere aykırı eylemlerini önlemek,
- Su ürünleri avcılığını denetlemek, Deniz kirliliğini önlemek maksadıyla denetimler yapmak,
- Su altı dalışlarını denetleyerek, eski eser kaçakçılığına engel olmak,
- Türk arama kurtarma sahasında, uluslararası arama ve kurtarma sözleşmesi ile ulusal arama kurtarma yönetmeliğinde belirtilen esaslar dahilinde arama kurtarma görevlerini yerine getirmek,
- Yat turizmi faaliyetlerini denetlemek,
- Emredildiğinde Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrinde ülke savunmasına katkıda bulunmak.<sup>171</sup>

Sahil Güvenlik Komutanlığı Karadeniz’de 12 deniz mili ile sınırlanan karasuları, 200 mil’e uzanan MEB ve arama kurtarma sahasında, Ege denizinde 6 millik karasuları, egemenliği uluslararası kurallarla devredilmemiş ada, adacık ve kayalıklar (EGEAYDAK) ve 100 mile uzanan arama kurtarma sahasında, Akdeniz’de 12 millik karasularında, Kıta sahanlığı ve arama kurtarma sahasında toplam 377.714 km<sup>2</sup>’lik deniz alanında ve 8.333 km’lik sahil şeridinde görev yapmaktadır.<sup>172</sup>

Deniz yetki alanlarında görevli tek kolluk gücü olan Sahil Güvenlik Komutanlığı, yaklaşık 50 kanun, yönetmelik ve tebliğ ile belirlenen alanlarda deniz kolluk kuvveti olarak, profesyonel ve uzman personeli ile görev icra etmektedir. Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın üstlendiği birçok görevinin yanında araştırmanın kapsamını oluşturan “Sınır Güvenliği” ve “Deniz Güvenliği” konularında sorumluluğu bulunmaktadır.<sup>173</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, Sınır güvenliğinin sağlanması adına, daha çok denizden

<sup>171</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı Resmi İnternet Sitesi,  
[http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/plan\\_prensipier/gorevler/gorevler.asp](http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/plan_prensipier/gorevler/gorevler.asp). 03.04.2012

<sup>172</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı, Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, Deniz Basımevi, İstanbul, 2013, s. 12.

<sup>173</sup> 1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu Madde.4 B,C,D,E,F,G,H bendleri.

yasadışı göçün ve kaçakçılığın önlenmesi, özellikle Ege Denizi'nde karasuyu ihlallerinin takibi ve önlenmesi hususlarında görev üstlenmektedir.



Şekil 4-1 Sahil Güvenlik Komutanlığı Sorumluluk Sahası<sup>174</sup>

Yüzölçümü Türkiye'nin yaklaşık yarısına denk büyüklükteki sorumluluk sahasında kanunları uygulayan sahil güvenlik komutanlığının, profesyonel bir insangücü yapısına kavuşmak adına Sahil Güvenlik Komutanlığı'nı kuran 2692 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı 24 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın yürürlüğe girmesi ile personel kaynağını Deniz Kuvvetleri Komutanlığından karşılayan Sahil Güvenlik Komutanlığı kendi personelini temin ve yetiştirme imkânına kavuşmuştur. Böylece komutanlık personel kadrolarında daha tecrübeli, eğitilmiş ve sahil güvenlik görevleri için yeterli hukuki bilgiye sahip profesyonel insangücüne sahip olmuştur.<sup>175</sup>

<sup>174</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığı Tanıtıcı Brifing, Samsun Canik Başarı Üniversitesi, Nisan 2013.

<sup>175</sup> Başbakanlık, a.g.e., s.20-21.

Deniz Harp Okulu'nda ve Deniz Astsubay Meslek Yüksek Okulu'nda Sahil Güvenlik Komutanlığı adına eğitim gören personel söz konusu eğitim kurumlarından mezuniyetini müteakip eğitim merkezi komutanlıklarında kendi ihtisas alanlarına göre eğitimler almakta ve Sahil Güvenlik Komutanlığı birimlerinde göreve başlamaktadırlar. Bu açıdan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın kara birlikleri ve gemilerinde görev yapan personelinin, vatani görevlerini yerine getiren ve yardımcı görevler üstlenen erler dışındaki tüm personelin AB'nin Schengen Müktesebatında öngörüldüğü gibi profesyonel nitelikte olduğu değerlendirilmektedir. Sahil Güvenlik personelinin Harp Okulu ve Astsubay Meslek Okulu'ndan itibaren aldığı teorik ve pratik eğitimler, yabancı dil bilgisi gibi hususlar dikkate alındığında sınır yönetimi konusunda da profesyonel ve birikimli olduğu görülmektedir.

#### **4.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü-Deniz Limanı Şube Müdürlüğü**

Sınır güvenliği ve yönetimi konusunda Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) kara, hava sınırları ile birlikte deniz sınır geçiş noktalarında kişilerin giriş çıkışlarının kontrolünden sorumlu tutulmuştur.<sup>176</sup> 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 1. Maddesi herkesin Türkiye'ye giriş- çıkışını tayin olunan kapılardan yapılabileceği, söz konusu kanunun 2. Maddesi de Türkiye'ye giriş ya da çıkış yapmak isteyenlerin Polis Makamlarına usulüne uygun ve geçerli bir pasaport ibrazı yapmalarını zorunlu kılmıştır.<sup>177</sup> EGM bu görevleri yerine getirmek üzere Polis Akademisi ve Polis Meslek Yüksek Okullarında kendi personelinin yetiştirmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan ve kamuoyunda "Deniz Polisi" olarak da bilinen "Deniz Limanı Şube Müdürlüğü ve Deniz Büro Amirlikleri" 08 Ağustos 1996 tarihli

<sup>176</sup> Arif Köktaş, a.g.m., s. 18.

<sup>177</sup> 5682 Sayılı Pasaport Kanunu, Giriş Çıkış Kapıları, Madde 1; Türk Vatandaşları ve Yabancılar İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tayin olunan yolcu giriş – çıkış kapılarından Türkiye'ye girip çıkabilirler. Gümrük Kapılarının açılışında İçişleri Bakanlığının görüşü alınır. Pasaport veya pasaport yerine geçerli vesika zorunluluğu, Madde 2: Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye'ye girebilmek ve Türkiye'den çıkabilmek için yolcu giriş – çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburlardır. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır.

Emniyet Genel Müdürlüğü Deniz Şube Müdürlüğü ve Deniz Büro Amirliklerinin Kuruluş, Görev, Çalışma, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik ile kurulmuştur. Deniz Liman Şube Müdürlükleri; il ve ilçelerin teşkilat, malzeme ve kadro planlarında belirlenen, gruplandırılmış standart kuruluş modellerine göre il merkezi deniz kıyısında olan yerlerde Deniz Şube Müdürlüğü, ilçe merkezi deniz kıyısında olan yerlerde Deniz Büro Amirliği adıyla, Bakan onayı ile kurulmaktadır.<sup>178</sup>

Deniz Liman Şube Müdürlüğü; Bürolar amiri, İdari Büro Amirliği, Araştırma Büro Amirliği, Pasaport İşleri Büro Amirliği, Liman ve İskele Karakol Amirliği, Güvenlik Hizmetleri Büro Amirliğinden oluşmaktadır. Anılan yönetmelik ile EGM Deniz Limanı Şube Müdürlükleri'ne;

- Deniz yoluyla kanunsuz giriş ve kaçışları önlemek,
- Vizeye tabi olup da vizesiz hudut kapısına gelen yabancılar hakkında Bakanlık talimatları çerçevesinde hareket etmek,
- Emniyet Müdürlüğünün ilgili Şubeleri, Liman Başkanlığı, Gümrük Muhafaza ve Sahil Güvenlik Teşkilatları ile koordineli şekilde kaçakçılığın men, takip ve tahkikini yapmak,
- Görev sahasında meydana gelen adli olaylara 1918 sayılı Kaçakçılığın men, takip ve tahkiki hakkında kanuna göre görevli diğer kurumların yetkileri saklı olmak üzere el koyup, kanuni gereğini yapmak,
- Ulusal ve uluslararası düzeyde çalıntı veya aranan deniz araçlarının aranmasını sağlamak,
- Kıyıya düşmüş veya oturmuş halde görülen başıboş mayın, patlayıcı ve şüpheli maddeler; uzmanlar tarafından yok edilinceye veya zararsız bir hale konuluncaya kadar, halkın tehlikeye düşmemesi için gerekli emniyet tedbirlerini almak,

---

<sup>178</sup> Kocaeli İl Emniyet Müdürlüğü, [www.kocaeli.pol.tr/Documents/deniz\\_sube\\_mud\\_yon.doc](http://www.kocaeli.pol.tr/Documents/deniz_sube_mud_yon.doc), 11.03.2013



- Devlet büyüklerinin denizde korunması görevini ilgili şubece yapılan plan doğrultusunda gerçekleştirmek, bu amaçla yeterli miktarda araç ve gereç bulundurmak,
- Denizde veya iç sularda kaybolan, atılan veya saklanan suç aletleri ile cesetleri balık adam veya kurbağa adamlar tarafından dalış yapmak suretiyle aratmak,

Verilen diğer görevleri yapmak sorumlulukları verilmiştir.<sup>179</sup>

Bununla birlikte, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak, 2692 sayılı Kanun ve 85/9709 sayılı Tüzük ile kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren Sahil Güvenlik Komutanlığının yanında aynı bakanlık altında sorumluluk sahaları ve bazı görevleri çakışacak şekilde Deniz Şube Müdürlüğü ve Büro Amirliklerinin oluşturulmasının yetki ve sorumluluklar bakımından çeşitli sıkıntılar günyüzüne çıkardığı kamuoyunda tartışılmaktadır.<sup>180</sup>

#### 4.1.3. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesi, Türkiye anakarası, kara suları, iç suları ve hava sahası olarak belirlenmiştir.<sup>181</sup> Türkiye'de gümrük işleri ile ilgili esaslar 27 Ekim 1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu, 7 Kasım 2009 tarihli sayılı Gümrük Yönetmeliği ve 13 Temmuz 1993 tarihli 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile düzenlenmiştir. İlgili mevzuat gereği sınır kapılarından eşya giriş çıkış kontrollerinden Gümrük Müsteşarlığı sorumludur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, mevzuatın belirlediği şartlar çerçevesinde, Türkiye Gümrük Bölgesi ile diğer ülkeler arasında taşınan eşyanın giriş, çıkış, transit, aktarma ve nihai kullanımını ve serbest dolaşımında bulunmayan eşyanın durumunu düzenleyen gümrük mevzuatı ve diğer mevzuatın doğru uygulanmasını sağlamak için gerekli görülen gümrük kontrollerini yerine getirir.<sup>182</sup>

<sup>179</sup> Emniyet Genel Müdürlüğü Deniz Şube Müdürlüğü ve Deniz Büro Amirliklerinin kuruluş, görev, çalışma, yetki ve sorumluluklarına dair yönetmelik, madde 5, s. 3-4.

<sup>180</sup> Saygı Öztürk, İlk Kurşun Gazetesi, <http://www.ilk-kursun.com/haber/99814>, 20.05.2013.

<sup>181</sup> 27 Ekim 1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu, madde 2.

<sup>182</sup> 4458 sayı ve 27/10/1999 tarihli Gümrük Kanunu md.10/A-1.

Yaklaşık 10 bin personeli bulunan teşkilat 25 kara, 6 demiryolu, 48 hava (10'u askeri) ve 54 deniz hudut kapısını da kapsayan 143 il/ilçe/bölge gümrük müdürlüğü ile yurt genelinde görev yapmaktadır.<sup>183</sup> GGM ve bağlısı müdürlükler gümrüklerden geçen malların vergi ve benzeri mali ve idari işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur. Gümrüklü yer ve sahalarda kamu düzeninin bozulmasını önleyecek tedbirleri alarak bu bölgelerin emniyetini sağlamaktan GMGM sorumludur.

GMGM görevi sınır kapıları ve 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. Görevleri dâhilinde, Gümrük Kanununun ihlalinin, engellenmesi, yasadışı faaliyetlerin kovuşturulması, araştırılması ve kaçakçılıkla mücadele bulunmaktadır. GMGM belirtilen görevlerini gümrük muhafaza memurları olarak adlandırılan silahlı özel kolluk kuvveti olan personeli ile gerçekleştirmektedir. Sorumluluk sahaları gümrük teşkilatı bulunan deniz limanları, serbest bölgeler, gümrük sahaları ve sınır kapılarıdır.<sup>184</sup>

#### **4.1.4. Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü**

Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hükümleri kapsamında faaliyet gösteren ve merkezi İstanbul'da olan müdürlüğün başlıca faaliyet konuları şöyledir:<sup>185</sup>

- Türkiye kıyılarında kurulmuş ve kurulacak güvenli seyir ilişkin sistem ve tesisleri, fenerleri, radyofarları, deniz işaretlerini, sis düdüklerini ve benzeri seyir emniyeti ile ilgili her türlü cihaz ve tesisleri kurmak ve tekelleştirilmesini sağlamak,

<sup>183</sup> 3 Haziran 2011 Tarihli ve 640 Sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

<sup>184</sup> 13 Temmuz 1993 Tarihli ve 485 Sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

<sup>185</sup> Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, <http://kegm.gov.tr/default.aspx?pid=20> 04.04.2013.

- Karadeniz’de Şile Feneri ile Karaburun Feneri arasındaki Türk karasuları ile Ege Denizi’nde, Bozcaada ve Gökçeada sahilleri de dahil olmak üzere Bababurnu ile Saroz Körfezi’nde Kemikli mevki arasında kalan Türk karasularında ve bu iki sınır arasındaki Karadeniz ve Çanakkale Boğazları ve Marmara Denizi’nde; kurulmuş ve kurulacak olan can kurtarma (deniz-kara tahliyesi) istasyonlarını tekel şeklinde işletmek ve harp ve yardımcı gemiler hariç kazaya uğrayan 300 Rüşum tonilatodan yukarı gemilerin ve yüklerin kurtarma ve yardım işlerini tekel şeklinde olmak üzere, bütün denizlerde gemi kurtarma, yardım ve çeki (cer) işlerini yapmak,
- Kılavuzluk, römorkörcülük, palamar ve balıkadam hizmetlerini yapmak, işletmecilik esasları çerçevesinde batık çıkartmak, çıkarttırmak.
- Türk Boğazları’nda tekel şeklinde olmak üzere, Türkiye’nin denizlerinde ve karasularında seyir emniyetine yönelik Gemi Trafik Hizmetleri Sistemini kurmak, kurulmuş bulunan Türk Boğazları Gemi Trafik Hizmetleri (TBGTH) Sistemini, Denizcilik Müsteşarlığı adına işletmek, bu sistemin hizmetle ilgili tüm ihtiyaçlarını karşılamak ve bu amaca yönelik gerekli yatırımları yapmak,
- Türkiye’nin denizlerinden ve karasularında güvenli seyir yönelik kurulmuş ve kurulacak olan sahil telsiz istasyonları, Otomatik Tanımlama Sistemi, dGPS ve benzeri sistemlerle ilgili her türlü yatırımı yapmak ve tekel şeklinde işletmek,
- Seyir emniyeti, gemi kurtarma ve deniz güvenliği ile ilgili hava, deniz ve kara vasıtalarını temin etmek ve bu vasıtaların her türlü bakım, onarım, yenileme ve donatımlarını sağlamak,
- Yapılan hizmetlere karşılık; fener, tahliyesi, deniz haberleşmesi, kılavuzluk, römorkörcülük, palamar, balıkadam gibi tarifeye dayalı hizmet ücretlerinin tahakkuk ve tahsilini yapmak gemi kurtarma ve diğer hizmetlerle ilgili ücretleri tahsil etmek,

- Amaç ve faaliyet alanlarında yerli ve yabancı ortaklıklara katılmak, yeni ortaklıklar kurmak veya kaldırmak, yurt içinde ve yurt dışında şube, istasyon ve sair tesisler açmak, her türlü anlaşmaları yapmak, ipotek tesis ve terkin etmek, her türlü taşıt, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet kiralamak,
- Gerektiği hallerde müesseseler, işletmeler kurmak veya kaldırmak, bunlarla ilgili gerekli işlemlerde bulunmak, bağlı ortaklık ve müesseselerin bütçeleriyle fiyat tarife ve yatırımlarının genel ekonomi ve denizcilik politikalarına uyumunu sağlamak,
- Faaliyet amaçlarıyla ilgili her türlü eğitim konularında ve ihtisas alanlarında dünya standartlarına uygun personel yetiştirilmesine yönelik tedbirleri almak, eğitim tesisleri kurmak, kurdukmak ve tesisleri işletmek veya işlettirmek, danışmanlık hizmeti vermek, gerektiğinde yurt içi veya yurtdışından bu amaçlar doğrultusunda danışmanlık hizmeti almaktır.

Kuruluşun karşıladığı ihtiyaçlar ise gemiler, acenteler, gemi sahipleri, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer özel kuruluşlara yönelik olup hizmetler; Türk Boğazları Gemi Trafik Hizmetleri, Kurtarma/Yardım Hizmetleri, Seyir Yardımcıları Hizmeti, Deniz Haberleşme Hizmetleri olarak gruplandırılmıştır.<sup>186</sup>

#### **4.1.5. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü**

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, gemilerin Türk Boğazlarında ve Türk Limanlarına gelişlerinde sağlık kontrollerinin yapılması ve deniz alanlarında sıhhi açıdan nakli gereken hastaların denizden nakledilmesi konusunda yetkili ve sorumlu kılınmıştır.<sup>187</sup> Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü bünyesinde sağlık kontrollerini yapmak üzere 2 adet bot ve deniz ambulansı olarak hizmet vermek üzere 4 adet süratli bot bulunmaktadır.

<sup>186</sup> Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, **2010-2014 Stratejik Planı**, s. 59-68.

<sup>187</sup> 11 Temmuz 2002 gün ve 24812 sayılı Ulusal Arama ve Kurtarma Planı, 11 Mayıs 2005 gün ve 24046 Acil Sağlık Hizmetleri Yönetmeliği.

Ayrıca, uluslararası deniz trafiğinin yoğun olduğu bölgelerde, acil tıbbi yardım hizmetinde kullanılmak üzere 2014 yılı sonuna kadar 7 farklı liman bölgesinde konuşlanacak 7 yeni deniz ambulansının alımı yapılarak hizmete sunulması planlanmaktadır.<sup>188</sup>

Mevcut duruma bakıldığında ise denizdeki sıhhi tahliye hizmetleri, kanunen doğrudan bir sorumluluk verilmemiş olmasına rağmen çok büyük ölçüde Sahil Güvenlik Komutanlığı unsurları tarafından yürütülmektedir. Gerek Türkiye'deki adalardan sıhhi tahliye görevlerine duyulan ihtiyaçlarda, gerekse içinde hasta ya da yaralı personel bulunan gemilerden yapılan sıhhi tahliye taleplerinde Sahil Güvenlik Komutanlığı etkinlikle görev icra etmektedir. Sahil Güvenlik Komutanlığı unsurları tarafından, 2012 yılında adalar ve gemilerden 149 hasta ilgili sağlık teşekküllerine nakledilmiştir.<sup>189</sup>

## 4.2. TÜRKİYE'NİN ESY'YE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI

AB, Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda etkin ve verimli bir yönetim anlayışı benimsemesini özellikle iki önemli faktör sebebiyle çok önemli görmektedir. Bunlar, Türkiye'nin olası AB üyeliği ile AB dış sınırlarının aynı zamanda Türkiye'nin sınırları olacak olması ve Türkiye'nin bulunduğu stratejik konum itibarıyla AB ülkelerine önemli bir geçiş güzergâhı konumunda oluşudur. Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinde Schengen Müktesebatına uyum sağlaması, üyelikle birlikte tüm müktesebatın kabul edilmesi ve Schengen sınırlarının korunması gerekmektedir.

AB adaylık sürecinde olan Türkiye'de ESY Sistemi, AB tarafından tavsiye edilen sınır yönetimi konusundaki en iyi uygulamalar göz önüne alınarak kurulmaya çalışılmaktadır.<sup>190</sup> Türkiye'nin sınır güvenliği ve yönetimine ilişkin yeniden yapılanma çalışmaları ve bu çerçevede yürütülecek hazırlıkların çerçevesi, AB uyum süreci çalışmalarına paralel olarak 2003 yılından itibaren daha da hız kazanmıştır. Bahsedilen sürece ilişkin gelişmelere aşağıda özetle verilmiştir.

<sup>188</sup> Kamuda Stratejik Yönetim, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Stratejik Hedefleri, <http://www.sp.gov.tr/tr/kurum/s/64/Turkiye+Hudut+ve+Sahiller+Saglik+Genel+Mudurlugu> 02.05.2013.

<sup>189</sup> Sahil Güvenlik Komutanlığını Tanıtıcı Brifing, Samsun Canik Başarı Üniversitesi, Nisan 2013.

<sup>190</sup> Akman, Kılınç, a.g.m., s. 10.

#### 4.2.1. Dış Sınırların Korunmasına Yönelik ESY Strateji Belgesi

İçişleri Bakanlığı'nın koordinasyonu ile 2003 yılında hazırlanan "Türkiye'de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi"nde sınır koruma hizmetlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak askeri olmayan profesyonel bir sınır kolluğu birimi tarafından yerine getirilmesi ve söz konusu birimin, sınırlarda ve 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 görevleri yerine getireceği öngörülmüştür.<sup>191</sup> Söz konusu belgede dikkat çeken en önemli husus, kolluk görevleri kapsamında icra edilecek görevlerin alınması gibi görevlerin askeri olmayan profesyonel kolluk birimlerince yerine getirilmesi gerektiği ve bu kapsamda Türkiye'de de, tüm sınır koruma hizmetlerinin, askeri olmayan özel eğitilmiş profesyonel kolluk güçlerince yerine getirilmek üzere, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesinin önerilmesidir.<sup>192</sup>

Türkiye'nin dış sınırlar konusunda yayınlamış olduğu strateji AB Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve bu belgenin Türkiye'nin bu alandaki mevzuatı ile sınır yönetimi uygulamalarının AB ile uyumu açısından önemli bir adım niteliğinde olduğu değerlendirilmiştir. Ayrıca sınırların idaresi konusundaki eşleştirme (Twinning) projesi ile Türkiye'de gerçekleştirilmesi beklenen yasal ve kurumsal reformlar, eğitim faaliyetleri, alt yapı ve teçhizat yatırımları için detaylı bir program içeren bir eylem planı hazırlanacağı, söz konusu eylem planının AB'nin 2004 yılından başlamak üzere Türkiye'ye bu alanda sağlayacağı mali katkılar için temel oluşturacağına vurgu yapılmıştır.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Köktaş, a.g.m., s. 19.

<sup>192</sup> Başbakanlık, a.g.e., s. 20-21.

<sup>193</sup> Akman, Kılınç, a.g.m., s. 21.

## 4.2.2. ESY Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı

Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri süresince, Türkiye'nin ESY sisteminin AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla Başbakanlık tarafından 2006 yılında "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı" yayımlanmıştır. Bu belgenin yayınlanmasındaki amaç, "Türkiye'nin AB'ye adaylık süreci ve üyeliğini takip eden dönemde, 14 Nisan 2003 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan "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 planlanmasıdır."<sup>194</sup>

Plan hazırlanırken Türkiye'nin kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında; önleyici ve caydırıcı amaçlı olarak kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri, hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğinin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevlerin tek elden profesyonelce yapılması amaçlanmıştır. Plan AB müktesebatı esas alınarak hazırlanmış ve 27 Mart 2006 tarihinde Başbakanlık onayıyla yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Planda kısa ve orta vadeli ile uzun vadeli hedeflerden bahsedilmiştir. Kısa ve orta vadede, sınır yönetiminde sorumlu birimlerin verdiği hizmetlerin etkinlik ve verimliliğinin artırılması için mevcut idari ve kurumsal kapasitenin artırılması, daha sonra günün koşullarına göre siyasi iradenin kararına bağlı olarak, sınır ve hudut kapılarından sorumlu yeni teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapının oluşturulması ve bu çalışmaların 2014 yılına kadar tamamlanması öngörülmüştür. Uzun vadede ise Türkiye'nin kara ve deniz sınırlarının uzunluğu, özellikle doğu ve güneydoğu sınırlarının arazi yapısı ve törerle mücadele gibi genel güvenlik konuları dikkate alınarak, yeni kurumun teşkilatlanması ve görev-yetki

<sup>194</sup> Başbakanlık, a.g.e., s. 9.

koordinasyon usulleri AB kaynaklarından sağlanan yardımlar paralelinde, uzun vadede ve aşamalı olarak gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.<sup>195</sup>

Plan içeriğinde deniz sınırlarına yönelik yapılan değerlendirmede, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın mevcut organizasyon, personel, ve lojistik yapısıyla, eğitilmiş ve profesyonel bir birimi olarak AB'nin deniz sınırlarının güvenliği konusundaki beklentilerini karşılayabileceğine vurgu yapılmıştır. Bu kapsamda AB ülkeleri sahil güvenlik komutanlıkları arasında örnek seviyede birlik/teşkilat ve platform standardına ulaşmış olan komutanlığın Türkiye'nin coğrafi ve stratejik konumu da dikkate alınarak profesyonel bir kolluk kuvveti olarak mevcut görevlerini yerine getirmeye devam etmesi tavsiye edilmiştir.<sup>196</sup>

### 4.2.3. AB Katılım Ortaklığı Belgeleri

AB Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Dolayısıyla AB müktesebatının bir parçası olarak kabul edilmektedir. Söz konusu belgeler aday ülkeler için bir tür yol haritası niteliği taşımakta olup, bu belgelerde üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında sıralanır. Ayrıca, bu belgelerde AB'nin mali yardımlarına ilişkin hususlar da yer almaktadır. KOB'da yer alan kısa vadeli önlemlerin KOB'un yayım tarihinden itibaren genelde 1-2 yıl, orta vadeli önlemlerin ise 3-4 yıllık bir sürede yerine getirilmesi öngörülmüştür. KOB, ihtiyaçlara binaen güncellenebilmekte, diğer bir deyişle, aday ülkenin yerine getirdiği hususlar KOB'dan çıkarılabilmekte ve geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanabilmektedir.<sup>197</sup> AB, tüm diğer aday ülkeler gibi Türkiye için de KOB hazırlamıştır. KOB Konsey tarafından belirlenen ilkeler, ara hedefler ve koşullar üzerine Türkiye ile istişare yapıldıktan sonra Avrupa Komisyonu tarafından teklif edilir. İlk KOB 2001 yılında kabul edilmiş olup, o zamandan sonra 2003, 2006 ve 2008 yıllarında üç KOB daha benimsenmiştir.

<sup>195</sup> Başbakanlık, a.g.e., s. 54.

<sup>196</sup> Başbakanlık, a.g.e., s. 62.

<sup>197</sup> Avrupa Birliği Bakanlığı Resmi Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1> 01.05.2013.



#### 4.2.3.1. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2001 yılında hazırlanan KOB'da sınır yönetimi ile ilgili olarak, kısa vadeli öncelikte, müktesebatın benimsenmesi, uygulanması ve idare edilmesi adına kamu yönetiminin kapasitesinin yasal olmayan göç ve yasal olmayan insan ve uyuşturucu kaçakçılığını önlemek için etkin sınır kontrollerinin geliştirilmesiyle, bakanlıklar arasında uygun eşgüdüm sağlanmak suretiyle iyileştirilmesi, orta vadede ise sınır yönetiminin güçlendirilmesine başlanması ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanması için hazırlanılması, AT politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması öngörülmüştür.<sup>198</sup>

#### 4.2.3.2. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2003 yılında hazırlanan KOB'da sınır yönetimi ile ilgili olarak kısa vadede, 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 mevzuatının tam olarak uygulanmasının temini için sınır yönetimine ilişkin mevzuatın ve en iyi uygulamaların benimsenerek düzenlemelerin sürdürülmesi öngörülmektedir.<sup>199</sup>

#### 4.2.3.3. 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2006 yılında hazırlanan KOB'da sınır yönetimi konusunda kısa vadede, Göç ve İtaca Ulusal Eylem Planı'nın uygulamaya başlanması; yasadışı göçle mücadele ve AB ile yeniden 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, orta vadede ise Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'na uygun olarak müktesebat ve en iyi

<sup>198</sup> Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 2001/235/AT Sayılı Konsey Kararı, Brüksel, 2001.

<sup>199</sup> Devlet Planlama Teşkilatı AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, 2003.

uygulamalarla uyumun sürdürülmesi, böylece Schengen Müktesebatı'na tam uyumun hazırlanması öngörülmüştür.<sup>200</sup>

#### 4.2.3.4. 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

Son olarak 2008 yılında hazırlanan KOB'da sınır yönetimi konusunda; kısa vadeli öncelikte, açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren Entegre Sınır Yönetimi Eylem planının uygulanması çabalarının sürdürülmesi. Yeni bir sınır kolluk kuvveti biriminin kurulması için gerekli adımların atılması, orta vadeli öncelikte ise AB müktesebatı ile uyumlu entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması çabalarının hızlandırılması, sınırlardaki Uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin tanımlanması için ön izleme mekanizmasını da kapsayan ve personelin profesyonelleşmesi ve kurumlar arası yakın iş birliği temelinde bir sistemin kurulması, hususları yer almıştır.<sup>201</sup>

#### 4.2.4. Ulusal Program 2008

AB'ye aday statüsünde bulunan ülkeler Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla detaylı bir Ulusal Program hazırlamaktadırlar. Ulusal Programlar, belirlenen önceliklerin gerçekleştirilmesi ve alınması gereken önlemlere yönelik belirlenen bir takvim ile bu amaçlar için gerekli insan ve mali kaynakları içermektedir. Adaylık sürecinde Ulusal Programlar gelinen aşamalar ve oluşan ihtiyaçlar çerçevesinde belirli dönemlerde gözden geçirilerek yenilenmektedir.<sup>202</sup>

2008/14481 sayılı "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar Bakanlar Kurulu Kararı onaylanarak 31 Aralık 2008 tarihli R.G.'de yayımlanmıştır.<sup>203</sup>

<sup>200</sup> AB Konseyi, Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı'nın İçerdiği İlke, Öncelik ve Koşullara İlişkin 2006/35/EC Sayılı Konsey Kararı, Brüksel, 2006.

<sup>201</sup> AB Konseyi, AT/2006/35 Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığı'nın İçerdiği İlke, Öncelik ve Koşullara İlişkin Bir Konsey Kararı, Brüksel, 2008.

<sup>202</sup> AB ve AB-Türkiye ilişkileri Temel Kavramlar Rehberi, İstanbul, İKV Yayınları, 2003, s. 212.

<sup>203</sup> AB Bakanlığı Resmi Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260> 05.05.2013.

Söz konusu program'ın 24'üncü faslı altında “Açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planının uygulanması çabalarının sürdürülmesi. Sınır yönetimine ilişkin yeni bir birim kurulması için gerekli adımların atılması” 24.3 sayılı öncelikte vurgulanmış, önceliğin “kapsam” maddesinde ise “Türkiye'nin tüm sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarında görev yapmak üzere profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatının kurulması ile ilgili çalışmalar yapılması”<sup>204</sup> ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluğunda 2010-2011 döneminde tamamlanması gerektiğine dikkat çekmiştir. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığı tarafından, 2010 yılında ‘Sınır Muhafaza Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı’ hazırlanmış ve söz konusu tasarı taslağı görüşleri alınmak üzere ilgili kurumlara gönderilmiştir.<sup>205</sup> İlgili kurumların değerlendirmeleri neticesinde, taslak kanun tasarısında bir takım güncelleme/değişiklikler yapılmış ve 2013 yılında “Sınır Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı” hazırlanarak görüşlerinin alınması maksadıyla tekrar kurum ve kuruluşlara göndermiştir.<sup>206</sup>

#### 4.2.5. AB İlerleme Raporları

AB'ye adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise İlerleme Raporu'dur. Bu raporlarda AB Komisyonu, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlendiği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme raporlarıyla değerlendirir. Komisyon, ilerleme raporlarının oluşturulması safhasında, aday ülke nezdindeki AB Delegasyonu'ndan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmî olarak elde ettiği geri bildirimlerden istifade eder.<sup>207</sup>

---

\* 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde , Avrupa Konseyi , Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

<sup>204</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2008-2009, s. 266.

<sup>205</sup> İçişleri Bakanlığının, 22 Kasım 2010 tarihli, “Kanun Tasarısı Taslağı” konulu yazısı.

<sup>206</sup> İçişleri Bakanlığının, 25 Ocak 2013 tarihli, “Kanun Tasarısı Taslağı” konulu yazısı.

<sup>207</sup> AB Bakanlığı Resmi Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1> 05.05.2013.

AB Komisyonu ülke nezdindeki çeşitli kurum ve kuruluşlardan aldığı geri bildirim ve değerlendirmelerin ışığında ülkenin Kopenhag Kriterlerini\* karşılayıp karşılamadığını tespit etmekte ve aday ülke katılım müzakerelerinin açılıp açılmamasına ilişkin görüşünü Konsey'e iletmektedir. Müzakerelerin açılmasından sonra Komisyon ilerleme Raporlarını hazırlamayı sürdürmektedir. İlerleme Raporları Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği olmak üzere üç temel bölüm içermektedir. Aday ülkeler ile katılım müzakerelerinin başlatılması ve aday ülkenin birliğe katılımının sağlanması kararlarında Komisyonun hazırladığı ilerleme raporları oldukça önemli görülmektedir.<sup>208</sup>

Türkiye için, söz konusu raporlarda sınır yönetimi ile ilgili hususlar, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği açısından oluşturulan fasılların 24'üncüsü olan "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" faslında yer almaktadır. Bu fasıl ESY açısından, ESY Eylem Planının somut faaliyetleri, hedefleri, gerçekçi bir takvimi, sorumlu kurumları ve önemli yatırım gerektiren faaliyetler için bütçe hesaplamalarını içeren bir yol haritasıyla tamamlanması konularını kapsamaktadır.<sup>209</sup> Türkiye'nin İlerleme Raporlarında dış sınırlarıyla ilgili hususlara aşağıda yer verilmiştir.

#### 4.2.5.1. 2000 Yılı İlerleme Raporu

2000 yılı ilerleme raporunda dış sınırlara ilişkin, Türkiye'de sınırların halen beş farklı güç tarafından (Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü) yönetilmekte olduğu, sınır kontrolünde tek bir otorite olmadığı gibi sivil bir otoritenin de bulunmadığı" vurgulanmakta, "kontrollerin etkinliğini artırmak için farklı hizmetlerin daha iyi koordine edilmesi" tavsiye edilmektedir.<sup>210</sup>

<sup>208</sup> AB ve AB-Türkiye ilişkileri Temel Kavramlar rehberi, İKV Yayınları, İstanbul 2003, s. 113.

<sup>209</sup> Akgönenç, a.g.e., s. 218.

<sup>210</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Düzenli Rapor, 2000, s. 47.

#### 4.2.5.2. 2001 Yılı İlerleme Raporu

“Sınır yönetimini güçlendirmek için gösterilen çabalar sürdürülmelidir. Sınırların kontrolünden sorumlu, askeri olmayan profesyonel bir birimin kurulması meselesi üzerinde özellikle durulmalıdır. Türk sınırlarının tümünün etkin kontrolü ve yönetimi ile teknik donanımın modernizasyonu için bir strateji benimsenmesi önem arz etmektedir. Sınırların korunmasında çeşitli aktörleri ihtiva eden, idari kapasitenin gelişmesine yardımcı olmak için; kara, deniz ve hava hudut kapılarının da görevli personelin, dil dahil eğitimlerine özel önem verilmelidir”<sup>211</sup> ifadeleri yer almaktadır.

#### 4.2.5.3. 2002 Yılı İlerleme Raporu

İçişleri Bakanlığı bünyesinde çeşitli bakanlıkların ve kolluk hizmeti ifa eden kurumların temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu oluşturulduğu, çalışma grubunun, Türk mevzuatı ve uygulamasının sınır yönetimi, iltica ve göç alanlarındaki Topluluk müktesebatına uyumlaştırılması için kapsamlı bir strateji ve takvim hazırlayacağı ve bu alanda önemli başka bir gelişme olmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, dış sınırlara ilişkin olarak, entegre bir sınır yönetim stratejisi geliştirilmesi yolundaki son gelişmelerin önemli bir adım teşkil ettiği, bu stratejinin geliştirilmesinde Şubat 2002 Schengen Kataloğunun dikkate alınması gerektiği yorumuna yer verilmiştir.<sup>212</sup>

#### 4.2.5.4. 2003 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar konusunda sınır yönetimi alanındaki AB müktesebatı ile uyum sağlanmasına ilişkin 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 sınır korumasından sorumlu, askeri olmayan ve uzman kolluk güçlerinden müteşekkil yeni bir birimin oluşturulmasını öngördüğü belirtilmiştir.<sup>213</sup>

<sup>211</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 79-82.

<sup>212</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 100-104.

<sup>213</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s.106-110.

#### 4.2.5.5. 2004 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlarla ilgili olarak, Türkiye 2003 yılında kabul edilmiş olan Entegre Sınır Yönetim Stratejisini uygulamaya yönelik Ulusal Eylem Planını hazırlama çalışmalarını bitirmeye davet edilmektedir. Türkiye, askeri olmayan sınır muhafızlarından oluşan profesyonel bir teşkilat kurma yönünde çalışmaya devam etmelidir ifadeleri yer almaktadır.<sup>214</sup>

#### 4.2.5.6. 2005 Yılı İlerleme Raporu

Schengen müktesebatı ve dış sınırların yönetimi ile ilgili olarak Schengen gerekleri alanında yeni gelişme olmamış; ancak 2003'te kabul edilen ESY stratejisinin uygulanmasına yönelik bir ulusal eylem planının hazırlıkları sürdürülmüştür.<sup>215</sup>

#### 4.2.5.7. 2006 Yılı İlerleme Raporu

2006 Mart ayında Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir. 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.<sup>216</sup>

#### 4.2.5.8. 2007 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar ve Schengen konusunda, sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının uygulamasına, diğerlerine ilaveten siyasi düzeyde kurumlar arası eşgüdüm toplantıları ve uygulama süreçlerine ilişkin rehber hazırlanması gibi unsurlarla başlanmıştır. Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı sınırdan geçen insanların izlenmesi konusunda veri bankalarını paylaşmaya başlamışlardır. Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde bir risk analizi birimi kurulmuştur. İzmir'de yeni bir deniz sınır kapısı; Sivas ve Malatya'da ise iki hava sınır

<sup>214</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 120-126.

<sup>215</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 129-134.

<sup>216</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 61-63.

kapısı açılmıştır. Bazı sınır kapılarının yenilenmesine devam edilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğünde bir risk analizi birimi kurulması için çaba gösterilmelidir.

Ulusal Eylem Planı, somut eylemlerin, hedeflerin, gerçekçi zaman sınırlamalarının, sorumlu mercilerin ve önemli bir yatırıma ihtiyaç duyulacak her bir eylem için tahmini bütçenin tanımlanacağı daha kesin bir yol haritası ile desteklenmelidir. Yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmamıştır. Sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna daha fazla dikkat gösterilmelidir.<sup>217</sup>

#### **4.2.5.9. 2008 Yılı İlerleme Raporu**

Dış sınırlar ve Schengen'e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedildiği, sınır kapılarının sayısının 120'ye yükseldiği ve sınır kapılarında modernizasyon çalışmalarının devam ettiği, "AB Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı"nın sınır görevi ifa eden kurumlara dağıtıldığı, Entegre Sınır Yönetimine İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerektiği, yeni sınır icra makamının henüz tesis edilememiş olması bağlamında, ortak risk analizleri geliştirilmesi, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında işbirliği yapılması suretiyle, sınırda görev yapan tüm birimler arasında iş birliğinin daha da geliştirilmesinin önemli olduğu, Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edildiği, komşu ülkelerle daha yakın sınır ötesi işbirliği, iyi işleyen bir sınır yönetiminin kilit unsuru olduğu belirtilmiştir.<sup>218</sup>

#### **4.2.5.10. 2009 Yılı İlerleme Raporu**

Sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edildiği, Polis Akademisi'nde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenciyle faaliyete geçtiği, Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Eylem Planının

<sup>217</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2007 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 64-68.

<sup>218</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2008 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 72-77.

uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizmanın bulunmadığı, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliğinin zayıf olduğu, sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığına 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 iyi bir sınır işbirliği kurulmasının büyük önem taşıdığı belirtilmektedir.<sup>219</sup>

#### 4.2.5.11. 2010 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar ve Schengen konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Dış Sınırlar Görev Gücü iki ayda bir toplanmakta ve ESY Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması yönündeki çabaların bir parçası olarak, sınır yönetim sisteminin AB standartlarıyla uyumlaştırılması için taslak bir yol haritası hazırlanmaktadır. Karar vericiler seviyesinde resmi bir takip mekanizması oluşturulması ve EYS hedeflerinin gerçekleştirilmesine ilişkin ilerlemenin izlenmesi amacıyla Mayıs 2010'da yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile ESY Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurul, bu alanda yeni strateji ve politikaların geliştirilmesinden de sorumludur.

TBMM'de beklemekte olan ve vali yardımcılarının görevlerini genişleterek sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören mevzuat değişikliğinin kabul edilmesinde gecikmeler yaşanmasına rağmen Entegre Sınır Yönetimine yönelik olarak verilen hizmet içi eğitim, tüm vali yardımcılarını da kapsamaktadır. Kurumlar arası işbirliği, reform süreci kapsamında geliştirilmesi gereken anahtar bir konu olmayı sürdürmektedir. Örneğin risk analizleri ve veri tabanlarının etkin ve koordinasyon içinde sınırlarda kullanımı, ESY'deki eksik unsurlardır. Daha eğitimli personelin ve ilave sınır kontrol teçhizatının sınır geçiş noktalarına yerleştirilmesi ve profesyonelleşmiş sınır yönetiminin hazırlanması için tedbirlerin alınması gerekmektedir. Sınır kontrol görevlerinin yeni bir sınır güvenlik kurumuna devredilmesi için çaba gösterilmesi gerekmektedir.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2009 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 73-78.

<sup>220</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2010 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 80-87.



#### 4.2.5.12. 2011 Yılı İlerleme Raporu

Dış Sınırlar ve Schengen konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu kurulmuş, Entegre Sınır Yönetimi Yol Haritası ve Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü hazırlanmıştır. ESY'ne ilişkin eğitim faaliyetleri yürütülmüştür. ESY Görev Gücü, 20 Ocak 2011 ve 20 Nisan 2011 tarihlerinde olmak üzere sadece 2 kez toplanmıştır. Üst Düzey Koordinasyon Kurulu rapor döneminde 4 kez toplanarak (9 Kasım 2010, 31 Mayıs 2011, 29 Temmuz 2011 ve 10 Ağustos 2011), yeni sınır güvenlik teşkilatının kurulmasına ilişkin kanun tasarısı ve sınır yönetiminde kurumlar arası işbirliğinin düzenlenmesine odaklanmıştır. Kurulun 21 üyesi de, entegre sınır yönetiminde kurumlar arası işbirliği için esas ve usulleri düzenleyen bir belgenin kabul edilmesi konusunda anlaşmaya varmıştır.

Bu girişimin etkisi ileride görülebilecektir. Vali yardımcılarının görevlerini genişleterek sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören ve bu yolla sınır birimleri arasındaki koordinasyonu yerel düzeyde kolaylaştırmayı amaçlayan mevzuat değişikliği Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde hâlâ beklemektedir. Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi ve Sınır Güvenlik Teşkilatının kurulması etkin bir sınır yönetimi için kilit önemi haiz hususlardır.

Sınır güvenliğinin sağlanması için, daha uygun bir altyapının kurulması ve özellikle elektronik araçlar, mobil ve sabit kızılötesi video gözetleme kameraları ve diğer sensör sistemleri gibi gözetleme ekipmanlarının daha yaygın kullanımı da dâhil, bazı alanlarda daha fazla ilerleme kaydedilmelidir. Üst düzeyde mesleki yeterliliğin sağlanması amacıyla temel eğitimler ve uzmanlık eğitimlerinin düzenlenmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde risk analizi yapılmalıdır.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2011 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s.88-96.

#### 4.2.5.13. 2012 Yılı İlerleme Raporu

Dış Sınırlar ve Schengen konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Sınır yönetimine ilişkin görevlerin ve koordinasyonun, uzman ve profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatına devredilmesine ilişkin mevzuat, henüz Meclisin onayına sunulmamıştır. Entegre Sınır Yönetimi (ESY) taslak yol haritası henüz onaylanmamıştır. Kanunun ve ESY yol haritasının kabul edilmesinde yaşanan gecikmeler, kurumsal gelişme ve entegre sınır yönetiminin uygulanması önündeki en büyük kurumsal engeldir. Kurum içi ve kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon, etkin bir sınır yönetimi sağlanması açısından büyük ölçüde geliştirilmelidir. Vali yardımcılarının görevlerini genişleterek, sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören mevzuat değişikliği, Meclis'te henüz kabul edilmemiştir.

Mayıs 2012'de TC Dışişleri Bakanlığı ve FRONTEX arasında bir Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Bu Mutabakat Zaptı eğitim faaliyetlerine ve ortak tatbikatlara katılım, Frontex uzmanlarının Türkiye'de görevlendirilmesi ve daha düzenli bir bilgi alışverişi ve risk analizinin yapılabilmesi de dâhil Türkiye ve Frontex arasında güçlendirilmiş operasyonel işbirliği için çerçeve oluşturulmasını mümkün kılmaktadır. Genel olarak, sınır yönetiminden sorumlu ilgili makamlar arasında yapılan ortak analizler de dâhil risk analizinin yapılmaması, yetersiz bir sınır yönetimine ve kaynakların etkin kullanılmamasına yol açmıştır.<sup>222</sup>

#### 4.2.6 ESY Eşleştirme (Twinning) Projesi

AB'nin Türkiye'ye sağladığı 2002 mali yılı programları çerçevesinde, Türkiye'nin ESY stratejisinin uygulanması ve sınırlarının korunmasına ve yönelik olarak geliştirilen "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi" isimli Eşleştirme Projesi 19 Temmuz 2004 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. AB'nin teknik ve mali desteği ile oluşturulan bu proje ile AB müktesebatının etkin şekilde uygulanarak kurumsal yapılarının güçlendirilmesi, sınır yönetimi konusunda AB standartları ile uyumlu hale gelmesi

<sup>222</sup> Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2012 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 75-79.

hedeflenmiştir.<sup>223</sup> Proje, yabancı uzmanlar eşliğinde yasal ve kurumsal değişikliklerin gerçekleştirilmesi maksadıyla, çeşitli çalışma ziyaretleri, toplantılar ve araştırma faaliyetleri ile sürdürülmüş ve 19 Temmuz 2005 tarihinde sona ermiştir.

#### 4.2.7. ESY Koordinasyon Kurulu

Türkiye’de ESY konusunda ulusal ve uluslararası dokümanlarda yer alan hedeflerin kolektif olarak gerçekleştirilmesini, AB ile bütünleşme sürecinde hem mevzuatın hem de bu konudaki uygulamaların AB ile uyumlu hale getirilmesini sağlayacak kurumların ortak bir çatı altında hareket etmelerini sağlayacak bir yapıya duyulan ihtiyaç neticesinde 26 Mayıs 2010 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan Başbakanlık Genelgesi ile “Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu” faaliyetlerine başlamıştır.<sup>224</sup>

ESY Koordinasyon Kurulunun görevleri ise “Entegre Sınır Yönetimi ile ilgili olarak; Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine Gölişkin Ulusal Program, Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi, Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, Reform İzleme Grubu Kararları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, İlerleme Raporları gibi ulusal ve uluslararası belgelerde yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi için strateji ve politika geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken hususların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, üst düzeyde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir.<sup>225</sup> Yılda en az iki kez toplanması öngörülen kurul oluşturulduktan sonra, kurumların bu konuda daha önce alt seviyede ya da eşit olmayan seviyelerdeki temsilcilerinin iştirakleriyle yürütölen faaliyetler, kurumları adına karar verme yetkisine sahip üst düzey temsilcilerin kontrolüne geçmiş ve Türkiye’nin ESY konusunda politika üretme gayreti daha ciddi boyutlara ulaşmıştır.

<sup>223</sup> Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanması Eşleştirme Anlaşması Referans No: TRO2/IB/JH02, Proje Numarası: TR0204.01, 2002.

<sup>224</sup> Mehmet Kara, Sınır Yönetiminde Entegrasyon Sürecinin Analizi, Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Ankara, 2011, s. 63.

<sup>225</sup> 2010/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, 26 Mayıs 2010.

#### 4.2.8. Sınır Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı

Türkiye'nin AB adaylığı sürecinin başladığı 1999 yılından itibaren, sınır yönetimi konusunda ulusal mevzuatının AB mevzuatına uygun hale getirilmesi adına belirlenen hedeflerin ve yapılan tüm çalışmaların somut bir göstergesi olarak, İçişleri Bakanlığı tarafından, 2010 yılında hazırlanan “Sınır Muhafaza Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”<sup>226</sup> ilgili kurumlara görüşlerin alınması amacıyla gönderilmiştir. Fakat söz konusu taslağa ilişkin çalışmalar üç yıla yakın bir süre devam etmiş, ilgili bazı kurumlardan alınan olumsuz değerlendirmelerin de etkisiyle nihai hale getirilememiştir.

25 Ocak 2013 tarihinde, İçişleri Bakanlığı tarafından, sınır kontrolü ve gözetimine ilişkin yetki ve sorumluluklarının tek çatı altında toplanmasını, sınırlardaki yetki ve sorumluluğun kurulacak olan yeni teşkilata devredilerek Sahil Güvenlik Komutanlığının lağvedilmesini öngören “Sınır Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı” hazırlanmış ve tekrar ilgili kurumların görüşüne sunulmuştur.<sup>227</sup> Söz konusu kanun tasarısı taslağında yeni kurulacak olan Sınır Güvenliği Teşkilatı'na sınırlara ilişkin şu görevlerin verilmesi öngörülmüştür:

- Türkiye Cumhuriyeti'nin sınırlarını her türlü yasadışı faaliyete karşı korumak ve güvenliğini sağlamak, bu amaçla ihtiyaç duyulan yerlerde sınır fiziki güvenlik sistemi ve gözetim teknolojilerinin tesis, bakım ve idamesini temin etmek.
- Sınır kapılarında kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, insan ve araç trafiğinin düzenlenmesi, yolcu giriş ve çıkışı, pasaport veya pasaport yerine geçerli seyahat belgelerinin kontrolü ile seyahat belgesi sahteciliğinin önlenmesi görevlerini yerine getirmek.
- Devlet sınırlarının ve sınır bölgesinde uyulması gereken hükümlerin ihlalini önlemek.

<sup>226</sup> İçişleri Bakanlığının “Kanun Tasarısı Taslağı” Konulu Yazısı, 22 Ekim 2010.

<sup>227</sup> İçişleri Bakanlığının “Kanun Tasarısı Taslağı” konulu yazısı, 25 Ocak 2013.

- Sınır bölgesinde yasadışı sınır geçişleri, yasadışı göç, göçmen kaçakçılığı, sınırla bağlantılı insan ticareti, sınır kapıları haricinde mal ve eşya kaçakçılığı ile mücadele etmek. Geri kabul, yabancılara ilişkin geri gönderme, idari gözetim ve sınır dışı etme işlemlerine ilişkin kararları uygulamak.
- Ülkeye yasadışı giren veya ülkede yasadışı bulunanların menşei ülkelere, üçüncü ülkelere veya geldikleri ülkeye geri gönderilmelerine kadar bulundurulacakları geri gönderme merkezleri kurmak, idare etmek, iase ve ibate ile işletme hizmetlerini yürütmek veya yürütülmesini sağlamak.
- Sınır bölgesinde, doğal kaynakların ve çevrenin korunması ve doğal afetlerin zararlarının bertaraf edilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına gerekli desteği sağlamak.
- Sınır yönetimi alanında uluslararası işbirliğini geliştirmek ve koordine etmek.
- Sınır kontrol ve gözetim hizmetleri ile ilgili veri toplamak ve bu veriyi işlemek.<sup>228</sup>

Kurulması öngörülen yeni teşkilatın dayanak noktasını oluşturacak olan kanun tasarısı taslağı incelendiğinde sınır güvenliğine ilişkin dikkat çekici husular ve değerlendirmeler aşağıda özetlenmiştir. Söz konusu kanun tasarısı taslağında;

- Türkiye’de sınır güvenliği alanında görev yapmakta olan mevcut kurumların sınır kontrolü ve gözetimine ilişkin yetki ve sorumluluklarının tek çatı altında İçişleri Bakanlığına bağlı teşkil edilecek Sınır Güvenliği Teşkilatı Başkanlığında toplanması,
- Sınıra ilişkin görevi bulunan kurum ve kuruluşlar arasında iş birliğinin sağlanmasına dair usul ve esasların belirlenmesi,

---

<sup>228</sup> İçişleri Bakanlığının “Kanun Tasarısı Taslağı” konulu yazısı, 25 Ocak 2013.

- Sahil Güvenlik Komutanlığının lağvedilmesini ve personeli, taşınır, taşınmaz, tesis, üs, araç, gereç, malzeme, demirbaş, taşıt ile her türlü hak ve yükümlülüklerinin teşkili öngörülen Başkanlığa devredilmesi öngörülmüştür.

Buna karşın, bahse konu çalışmada, önceki bölümde değinilen ve deniz alanlarında sınır güvenliğine ilişkin görevleri bulunan Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü Deniz ve Liman Şube Müdürlükleri, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü gibi kurumlar öngörülen teşkilat çatısı altına alınmamış, bu kurumlarla sadece iş birliği ve koordinasyon sağlanmasına yönelik genel ifadeler yer almış ve sınır güvenliğinde hedeflenen tek çatı hedefinin tam olarak sağlanamadığı görülmüştür.

Türkiye’de deniz üzerinden yapılan ticaretin ve Türkiye’nin çevre denizlerindeki kaynaklara ilişkin araştırma ve işletme faaliyetlerinin giderek artması paralelinde artan deniz güvenliği gereksinimi giderek daha da hissedilmeye başlamıştır.

Bu durumda Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın lağvedilmesi Türkiye’nin denizcilik alanındaki artan faaliyetlerine olumsuz etkileri olacak ve bu alanda önemli bir boşluk oluşacaktır. Kurulması öngörülen birimin “sınır güvenliğinin deniz boyutuna” ilişkin görevlerini etkinlikle yerine getiren Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından icra edilen faaliyetlerden farklı olarak sağlayacağı somut bir katkı sağlamayacak, aksine yeni bir yapılanma deniz güvenliğine ilişkin bazı zafiyetler ortaya çıkarabilecektir.

Ayrıca, AB üyesi ülkelerde mevcut uygulamalar incelendiğinde, AB müktesebatı sınır güvenliğinin sağlanması maksadıyla “ne yapılması gerektiğini”, ulusal kanunların ise bu gerekliliklerin “nasıl yapılması gerektiğini” ortaya koyduğu görülmektedir. Aday ülke durumunda bulunan Türkiye için de durum farklı olmamasına rağmen AB’nin yalnızca tavsiye niteliğinde bulunan ve herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayan değerlendirmelerinin, taslakta Türkiye tarafından zorunlu olarak benimsenmesi öngörülmüştür.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Soğuk Savaşın ardından ortaya çıkan, ülkelerin güvenlikle ilgili algılamalarındaki değişiklikler sınır yönetiminde farklı sistemlerin gelişmesini ortaya çıkarmıştır. Sınır yönetimi günümüzde konvansiyonel olmayan yasadışı göç, insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı gibi tehditlerle mücadeleyi içeren çok boyutlu bir konudur. Bu bağlamda sınırlar ilgili kurumların hem kendi bünyesinde hem de birbirleriyle etkin bir işbirliği ve koordinasyonu ile yönetilmesi gereken bir boyut kazanmıştır.

1999 yılında Schengen Müktesebatıyla birlikte AB'ye aday olan ülkelerce etkin bir sınır yönetimi sistemini uygulamaya geçirmeleri tam üyelik için bir zorunluluk arz etmektedir. 35 müzakere başlığı (fasıl) altında yürütülen AB ve aday ülkeler arasındaki üyelik müzakereleri kapsamında Schengen Bölgesinin güvenliği bağlamında dış sınırların korunması hususu, Türkiye için "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı 24. fasılda ele alınmaktadır. Üyelik müzakereleri sürecinde AB tarafından aday ülkelere; sınır yönetimi alanında görevli ulusal kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun artırılması, yetkilerin tek kurum altında toplanması ve sınır kontrollerini gerçekleştiren görevlilerin profesyonel ve hale dönüştürülmesi tavsiye edilmektedir.

Türkiye'de sınır güvenliğinin önemli bir parçası olan deniz sınırlarının güvenliği ve yönetimi konusunda Sahil Güvenlik Komutanlığı yetkili kılınmıştır. Ayrıca Türkiye'nin deniz alanlarında il emniyet müdürlüklerine bağlı, Deniz-Liman Şube Müdürlüğü, Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bağlı Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bağlı Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü ve Sağlık Bakanlığına bağlı Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü de deniz alanlarında görev yapan diğer kurumlardır. Türkiye'de etkin bir sınır güvenliği için, sınır yönetimi konusunda bu ve ilgili diğer tüm kurumların görüşlerinin alınması, AB'de bu konudaki mevcut iyi uygulama örneklerinin analiz edilmesi ile yeni bir sınır yönetim modeli oluşturulmasının Türkiye'nin menfaatine olacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleştiği takdirde Türkiye sınırlarının AB'nin dış sınırları haline gelecek olması, AB'nin Türkiye'deki sınır yönetimi faaliyetleri üzerinde daha hassasiyetle durmasının en temel nedenidir. AB'nin, Sınır güvenliği ve yönetimi konusunda çeşitli kurumların yetkilendirildiği Türkiye'den beklentisi, AB'ye üyelik sürecinde bu alanda yeni ve etkin bir yapılanmaya gidilmesi ile sınır yönetiminin AB müktesebatı ve AB'nin güvenlik ihtiyaçları ile uyumlu hale getirilmesi olmuştur.

AB ülkeleri için dış sınırlarındaki en önemli tehdit Afrika, Ortadoğu ve Asya ülkelerinden kaynaklı yasa dışı göç tehdididir. Yasa dışı göç sorunu, AB açısından bir güvenlik problemi olarak görülmektedir. AB genişleme süreci sonunda Birliğe yeni katılan ülkeler AB'nin dış sınırlarını oluşturmaktadırlar. İç sınırların olmadığı bir siyasi yapı olarak dış sınırların korunması ve yönetilmesinde dış sınırlarda bulunan yeni üye ülkelere önemli sorumluluk ve yükümlülükler düşmektedir.

Dış sınırlarının kontrolü konusunda AB, 2005 yılında kurduğu AB Ajansı FRONTEX ile dış sınırlarında etkin ve verimli bir yapılanmaya geçmeyi hedeflemiştir. FRONTEX'in Schengen üyesi ülkelerin katılımı ile oluşturduğu operasyonel unsurlar Ege Denizi ve Türk-Yunan sınırının bir bölümünde yıllardır yasa dışı göçle mücadele kapsamında görev icra etmektedir.

Coğrafi konumu itibarıyla, göçmen ve mülteci kaynağı doğuran ülkeler ile hedef ülkeler arasında deniz yolları açısından transit ülke durumunda olan Türkiye'nin etkin bir sınır yönetimine kavuşturulması, Türkiye'ye doğru giriş politikaları ile yasadışı göç ve göçmen kaçakçılığını önlemede, göç ve ilticaya ilişkin bilgi birikimi sağlamada ve bu temelde ortaya çıkan iç ve dış güvenlik sorunları ile mücadelede önemli derecede katkı sağlayacaktır.



Bu bağlamda, sınır güvenliğini tehdit eden konuların başında yer alan ve AB'nin bu konudaki tüm dikkatini üzerine çeken yasa dışı göçte transit ülke konumunda yer alan Türkiye'nin sınır yönetimi konusunu çok boyutlu olarak iyi değerlendirmesi gerekmektedir. Türkiye deniz alanlarındaki yasa dışı göç olaylarında neredeyse tüm gücünü özellikle Ege Bölgesi'nde ülkenin transit geçiş güzergâhı olarak kullanılmasının engellenmesine yani ülkeden yasa dışı çıkışlara vermektedir. Deniz alanlarında durum böyleyken, Türkiye'nin asıl odaklanması gereken noktanın ülkeye kara sınırlarından yasa dışı girişlerin önlenmesi olmalıdır.

Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda belirleyeceği stratejilerde gözardı etmemesi gereken bir diğer husus ise yarım asrı aşkın süredir hedeflediği AB üyeliği hayalinin beklenenden çok daha uzun sürmesi ya da gerçekleşmeme ihtimalidir. Nitekim Türkiye sınır yönetimi konusunda AB'nin tavsiyelerini yerine getirirse de 24. fasılda görüşülen bu hususa ilişkin tavsiyelerin yerine getirilmesi üyelik için tek başına yeterli olmayacaktır. Bu durumda Türkiye bir yandan sınır yönetimi sistemini AB ile uyumlaştırmaya çalışırken diğer yandan millî menfaatlerini düşünmeli ve bulunduğu stratejik konumun farkında olarak millî savunma reflekslerini taze tutmalıdır.

Ayrıca AB müktesebatının sınır güvenliğinin sağlanması konusunda ülkeler tarafından “ne yapılması gerektiği”ni, ulusal mevzuatın ise bu gerekliliklerin “nasıl yapılması gerektiğini” ortaya koyduğu gerçeği ve Türkiye'nin de ulusal mevzuatının buna uygunluğu, Türkiye'nin bu konudaki stratejisini kendisinin belirleyebileceğini ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda;

- Sınır güvenliğinin sağlanmasında görevli olan tüm kurum ve kuruluş temsilcilerini yasal zeminde, ortak bir platformda buluşturan ve karar alma imkânı tanıyan Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu çalışmalarına düzenli olarak devam edilmesi,

- Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu çalışmalarına özellikle yeni sınır güvenliği teşkilatı kanunu veya yeni sınır yönetimi modeli oluşturulması gibi detaylı idari ve teknik bilgi gerektirecek konularda tüm kurumları ortak paydada buluşturabilecek alt çalışma grupları ile de destek sağlanması,
- İçişleri Bakanlığı'na bağlı ve sınırlarda görevli tüm kurum temsilcilerinin görev yapacağı “Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Merkezi” teşkilat yapısının tesis edilmesi,
- Personel açısından görev alanlarına ilişkin profesyonel yapının sağlanabilmesi amacıyla eğitim müfredatlarına sınır güvenliği ve kontrolleri gibi özel uzmanlık konularının dâhil edilmesi ile

sınır yönetiminde istenilen profesyonellik, koordinasyon, iş birliği ve başarının sağlanacağı, aynı zamanda deniz alanlarında Sahil Güvenlik Komutanlığı ile kazanılan 30 yılı aşkın tecrübe sonucunda elde edilen kazanımların yok olması engellenerek Türkiye'nin millî menfaatlerinin korunacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

Acer, Yucel, Kaya, İbrahim ve Gümüş Mahir: Yasa Dışı Göç Bağlamında Sınır Güvenliği: AB Düzenlemeleri ve Türkiye, UTSAM, 2005.

Akçadağ, Emine: Yasa Dışı Göç ve Türkiye, BİLGESAM, İstanbul, 2012.

Akman, Adem ve Kılınç, İsmail: **AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları**, Türk İdare Dergisi, Sayı:467, 2010.

Akgönenç, Oya: **Türkiye’nin AB Stratejisi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2009.

Akipek, Ömer İlhan: **Devletler Hukuku** , Ankara, Başlangıç Yayınları, 1970.

Arslan, Çetin: **İnsan Ticareti Suçu**, AÜ Hukuk Fükültesi Dergisi, 2004.

Avrupa Birliği Komisyonu: Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporları, Brüksel, 2000-2012.

Avrupa Birliği Komisyonu: A Common Policy On illegal Immigration, 672 final, 2001.

Avrupa Birliği Konseyi: The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens, 17024, 2009.

Avrupa Birliği Konseyi: Sınır Kontrollerinde, Avrupa Yönetim Konsepti, 14570/2001.

Avrupa Birliği Konseyi: Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı’nın İçerdiği İlke, Öncelik ve Koşullara İlişkin 2006/35/EC Sayılı Konsey Kararı, Brüksel, 2006.

Avrupa Birliği Konseyi: AT/2006/35 Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığı’nın İçerdiği İlke, Öncelik ve Koşullara İlişkin Bir Konsey Kararı, Brüksel, 2008.

- Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 2001/235/AT Sayılı Konsey Kararı, Brüksel, 2001.
- Başar, Ersan: **Uluslararası Deniz Hukukunda Kıyı Devletlerin Gemilere El Koyma Yetkisinin Sınırları**, Panel Bildiri Kitabı, Trabzon, 2011.
- Başeren, Sertaç Hami: **Ege Sorunları**, TÜDAV Yayınları, No:25, Ankara, 2006
- Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi, **Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS)**, Ankara, 2001.
- Bozkurt Enver, Özcan Mehmet, Köktaş Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara, 2008.
- Bozkurt, Enver: Uluslararası Hukuk Bakımından Münhasır Ekonomik Bölge Kavramının Ortaya Çıkışı, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, 2006.
- Çetin, Oktay: **Paylaşılmayan Zenginlik: Denizler**, Panel Bildiri Kitabı, İstanbul Harp Akademileri Basımevi, 2010.
- Demir, Oğuzhan Ömer ve Hakan, Erdal: Yasadışı Göç ile İlgili Kavramların Doğru Anlaşılabilmesi Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme, Polis Bilimleri Dergisi, 2010.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, 2003.
- Di Marco, Massimo: Duties and Responsibilities of the Italian Coast Guard,TAIEX Workshop and Duties of Coast Guard Corps, Ankara, 2010.
- Emniyet Genel Müdürlüğü: Deniz Şube Müdürlüğü ve Deniz Büro Amirliklerinin Kuruluş, Görev, Çalışma, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik.
- Entegre Sınır Yönetimine hakkında Başbakanlık Genelgesi, sayı: 2010/15, 26 Mayıs 2010.

- Ergül, Nihal: Yeni Güvenlik Anlayışı Kapsamında BM'nin Rolü ve Uygulamaları, BİLGESAM, 2013.
- Erdinç, Ali: **Uluslararası Güvenlik (Yeni Dünya Düzeni, Silahlanma ve Silahsızlanma)**, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 2010.
- Gencer, Ali İhsan: Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama II Projesi Kapsamında Finlandiya Çalışma Ziyareti Sonuç Raporu, S.G.K.lığı, 2011.
- Gökbaş, Seval: Çok Kutuplu Yeni Dünya Düzeninde Güvenlik Algısı, TASAM, 2010.
- Gümüşçü, Osman: Siyasi Coğrafya Açısından Sınırlar ve Tarihi Süreç İçerisinde Türkiye'de Sınır Kavramı, Bilig, Sayı: 52., 2010.
- Gümrük Kanunu: sayı, 4458 tahlil, 27 Ekim 1999.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun: sayı 640 tarih, 03 Haziran 2011.
- Gündüz, Arslan: **Milletlerarası Hukuk**, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.
- Haine, Jean-Yves: Tarihsel Bir Perspektif içinde AB Güvenlik ve Savunma Politikası, TASAM Yayınları, İstanbul, 2005.
- Helene, Jorry: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's, 2007.
- Hobbing, Peter: Integrated Border Management at the EU Level, CEPS Working Document, No. 227, Brüksel, 2005.
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, **Stratejik Plan 2010-2014**, İstanbul, 2010.
- İçişleri Bakanlığı, **Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı**, Ankara, 2006.
- İçişleri Bakanlığı: **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, 2008-2009.
- İçişleri Bakanlığı, **Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı**, Ankara, 2007.

- İçişleri Bakanlığı, **Mülki İdare Amirleri Sınır Görevleri Rahberi**, Ankara, 2007.
- International Organization for Migration, **Glossary on Migration**, Switzerland, 2004.
- Jandarma Genel Komutanlığı: Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi Cilt I, Ankara 2002.
- Johansson, Kristina: Changes in the Views on Jurisdiction over Piracy under International Law, Faculty of Law University of Luncl, 2006.
- Keser, Ulvi: Doğu Akdenizde Yaşanan Enerji Krizi, Yapılanlar ve Yapılması Gerekenler Üzerine, Birlik Dergisi, Sayı:195, Ocak-Şubat-Mart 2012
- Kızılsümer, Özer: Deniz, Denizden Gelen Sığınmacılar ve Uluslar arası Hukuk, Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 3, No:10
- Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, **Stratejik Plan 2010-2014**, İstanbul, 2010.
- Kocaoğlu Mehmet: **Uluslararası İlişkiler**, Kara Harp Okulu Yayınları, Ankara,1993.
- Kuloğlu, Armağan: Türkiye'nin Güvenlik Algılamaları ve ABD Politikalarının Güvenliğimize Etkileri, Beykent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Dergisi, 2009.
- Köktaş, Arif: **Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları** Başlıklı Rapor, Stratejik Düşünceler Enstitüsü, 2011.
- Laqueur, Walter: **The Last Days Of Europe**, St. Martin's Press, New York. 2009.
- Laitinen, Ilkka: Fields Of Action And Conceptual Approaches Of Integrated European Border Security, BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 2006.
- Marenin, Otwin: Challenges for Integrated Border Management in the European Union, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper,2010.
- Moussis, Nicholas: **AB politikalarına giriş rehberi**, Mega Yayınları,İstanbul,2004
- Neal, Andrew: Securitization and Risk at the Borders:The origins of FRONTEX, JCMS Nu.2, 2009.

- Okur, Derya Aydın: **Deniz Hukukunda Liman Devleti Yetkisi ve Denetimi**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2009.
- Öktem, Emre: **Terörizm İnsancıl Hukuk ve İnsan Hakları**, Derin Yayınları, İstanbul, 2007.
- Özer, Yeşim: **Yasa Dışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri**, Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2010.
- Özler, Zeynep: **AB'de ve Türkiye'de Sınır Yönetimi**, İKV Değerlendirme Notu, 2011.
- Özman, Aydoğan: **Deniz Hukuku I**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.
- P. Turan, Aslıhan: **AB Güvenlik Aktörü Olmaya Ne Kadar Yakın**, Bilge Strateji, Cilt 2, Sayı 3, 2010.
- Pazarcı, Hüseyin: **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu: sayı 2692, tarih 1982.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı, **Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları**, Deniz Basımevi, İstanbul, 2013.
- Sarah, Le'onard: EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, European Security Vol.19, Nu.2, 2010.
- Selanik Avrupa Konseyi Zirvesi: Presidency Conclusions, 11638/ 2003.
- Toluner, Sevin: **Milletlerarası Hukuk Dersleri**, İstanbul Beta Yayınları, 1996.
- Tangör, Burak ve Sayın, Sevinç: AB'nin Terörizmle Mücadele Stratejisi: Yeni Bir Bütünleşme Alanı Mı?, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 11, 2012.
- Ünal, Şeref: **Avrupa Birliği Hukukuna Giriş**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Yavuz, Celalettin ve Şahin, Muhittin: **Terör ve Terörizmle Mücadele: PKK “Özeli” ve Çözüm Arayışları**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011.

### **Tezler**

Arakon, Maya: Flows within the EU and The Impact of Schengen Convention, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 1997.

Ayyıldız, Elif Tuğçe: **Deniz Alanlarında Güvenlik Yönetimi; Ege Denizi Uygulaması**, Tezsiz Yüksek Lisans Projesi, Ege Üniversitesi, İzmir, 2007.

Güner, Umut: Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Değişen Güvenlik Algılamaları ve Bir Güvenlik Sorunu Olarak Başarısız Devletler, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2008.

Kara, Mehmet: Sınır Yönetiminde Entegrasyon Sürecinin Analizi, Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Ankara, 2011.

Kartal, Harun: Avrupa Birliğinin Yasa Dışı Göç Politikası ve Türkiye’ye Yansımaları, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2008.

Kısa, Bülent: Avrupa Birliği ve Avusturalya Örnekleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği Konulu Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, Ankara, 2009.

### **Web Sayfalarından Alınan Kaynaklar**

Akten, Necmettin: “Denizde Korsanlık ve Haydutluk”, [www.denizhaber.com](http://www.denizhaber.com).

Avrupa Birliği Bakanlığı İnternet Resmi Sitesi, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p>

Avrupa Birliği Konseyi Resmi İnternet Sitesi, AB Konseyi, ‘Tampere Kick-Start to the EU’s Policy For Justice and Home Affairs’, <http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere>

Ece, Jale Nur: “Stratejik Sularda Deniz Haydutluğu ve Korsanlık”, [www.denizhaber.com](http://www.denizhaber.com).

EGM Resmi İnternet Sitesi [http://www.egm.gov.tr/icerik\\_detay.aspx?id=182](http://www.egm.gov.tr/icerik_detay.aspx?id=182)



European external border surveillance system (EUROSUR),  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14579.htm>

Frontex Resmi İnternet Sitesi, [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu).

Finlandiya Sınır Muhafızları Resmi internet sayfası,

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/39F8E4C51E6D65E9C225735B004664F9>

Fransız Jandarması Resmi İnternet Sayfası, [www.gendarmerie.interieur.gouv.fr](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr).

Guild Elspeth, Moving the Borders of Europe, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/-docs/oratie.eg.pdf>.

Monar, Jörg: “The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU’s Integrated External Border Management” [http://www.dcaf.ch/docs/borders\\_security\\_gov](http://www.dcaf.ch/docs/borders_security_gov), 2011.

IBM Business Consulting Service: Expanded borders, integrated controls,

<http://www-935.ibm.com/services/us/imc/pdf/g510-6218-expanded-borders.pdf>

İspanya Sahil Güvenliği Resmi İnternet Sayfası,

<http://www.guardiacivil.es/en/institucional/misiones/index.html>

İspanya Deniz A/K Merkezi Resmi İnternet Sayfası,

<http://www.salvamentomaritimo.es/index.asp?lan=EN&menu=A2&open>

Jandarma Genel Komutanlığı Resmi İnternet Sitesi, (2011), “Sınır Birlikleri”,  
<http://www.jandarma.tsk.mil.tr/>,

Vitorino, Antonio: Speech by Antonio Vitorino at Ministerial Conference on External Borders, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference>

Yavuz, Celalettin: “Güvenlik Kavramının Çok Boyutlu Yeni Anlamları”  
 TÜRKSAM, [www.türksam.org](http://www.türksam.org).

-----:“Somali’de Korsanlık-Denizde Terör ve Deniz Ulaştırmasının güvenliği”, TÜRKSAM, [www.türksam.org](http://www.türksam.org).

## Yararlanılan İnternet Siteleri

[www.ibm.com](http://www.ibm.com), IBM İnternet Sitesi

[www.ilo.org](http://www.ilo.org), Uluslararası İşçi Organizasyonu Resmi İnternet Sitesi

[www.iom.int](http://www.iom.int), Uluslararası Göç Ajansı Resmi İnternet Sitesi

[www.europa.eu](http://www.europa.eu), Avrupa Birliği Resmi İnternet Sitesi

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi

[www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr), AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi

[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu), Frontex Resmi İnternet Sitesi

[www.hrw.org](http://www.hrw.org), Avrupa İnsan Hakları İzleme Örgütü İnternet Sitesi

[www.gendarmerie.interieur.gouv.fr](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr), Fransız Jandarması Resmi İnternet Sitesi

[www.salvamentomaritimo.es](http://www.salvamentomaritimo.es), İspanya Deniz A/K Merkezi Resmi İnternet Sitesi

[www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es), İspanya Hükümet Muhafızları Resmi İnternet Sitesi

[www.guardiacostiera.it](http://www.guardiacostiera.it), İtalyan Sahil Güvenlik Resmi İnternet Sitesi

[www.raja.fi](http://www.raja.fi), Finlandiya Sınır Muhafızları Resmi İnternet Sitesi

[www.jandarma.tsk.mil.tr](http://www.jandarma.tsk.mil.tr), Jandarma Genel Komutanlığı İnternet Sayfası

[www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr), EGM Resmi İnternet Sitesi

[www.syb.icisleri.gov.tr](http://www.syb.icisleri.gov.tr), Sınır Yönetim Bürosu Resmi İnternet Sitesi

[www.sgk.tsk.tr](http://www.sgk.tsk.tr), Sahil Güvenlik Komutanlığı Resmi İnternet Sitesi

[www.türksam.org](http://www.türksam.org), Türkiye Stratejik Araştırmalar Merkezi Resmi İnternet Sitesi,

[www.kiyiemniyeti.gov.tr](http://www.kiyiemniyeti.gov.tr), Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi,

<http://www.hssgm.gov.tr>, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi

[www.gumruk.gov.tr](http://www.gumruk.gov.tr), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi

[www.denizhaber.com](http://www.denizhaber.com), Türk Denizcilik Haber Sitesi

<http://www.utsam.org>, Uluslararası Terörizm ve Sınırşan Suçlar Araştırma Merkezi Resmi İnternet Sitesi

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi

[www.mfa.gov.tr](http://www.mfa.gov.tr), Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi