

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**AB'YE UYUM SÜRECİNDE
TÜRKİYE'NİN SINIR YÖNETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şevket ATLI

**Enstitü Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler
Enstitü Bilim Dalı: Uluslararası İlişkiler**

Tez Danışmanı: Doç.Dr. M. Efe ÇAMAN

AĞUSTOS - 2012

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

AB'YE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN SINIR YÖNETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şevket ATLI (441200904)

Enstitü Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler
Enstitü Bilim Dalı: Uluslararası İlişkiler

Bu tez 16.08.2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Doç.Dr. M. Efe ÇAMAN

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Yrd.Doç.Dr. M. Ali UĞUR

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Yrd.Doç.Dr. Muharrem ES

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Şevket ATLI

01.08.2012

ÖNSÖZ

Türkiye coğrafi konumu itibariyle çeşitli göç ve ulaşım yolları üzerinde bulunmaktadır. Komşu ülkelerde öteden beri devam eden çatışmalar, iç savaşlar, yönetim değişikliklerinin yanı sıra bölgede yıllardır devam eden terörist eylemler, Türkiye'nin sınır güvenliğinin yeniden ele alınarak değerlendirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bunların yanı sıra Türkiye'nin sınır güvenliği yasadışı göçmenler, mülteciler ve çeşitli kaçakçılık faaliyetlerine girişen kişilerin AB ülkelerine geçmek için kullandıkları en uygun yol olması bakımından da çok önemli bir yere sahiptir.

AB en büyük ülkesi olan ortak pazarı kurmak için Schengen'le iç sınır denetimlerini kaldırmış, dış sınırlarda kontrollere ağırlık vermiştir. Amsterdam Antlaşması ile Schengen müktesebatına üye ve aday ülkelerin uyması zorunlu hale getirilmiştir. Schengen müktesebatı ve en iyi uygulamaları kapsamında sınır yönetiminin asker olmayan, sivil otoriteye bağlı, aynı bakanlığın içerisinde ve uzman personeller tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Entegre Sınır Yönetimi, AB'ye aday olan Türkiye'nin müzakere sürecinde 24. fasılda, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanının en önemli konusu olması nedeniyle üzerinde durulmaya değer bulunmuştur

Bu çalışmanın hazırlanmasında başlangıçtan itibaren engin bilgi ve tecrübeleri ile bana yol gösteren danışman hocalarım Doç. Dr. M. Efe ÇAMAN ve Doç. Dr. Kenan DAĞCI'ya, eğitim döneminde bilgi, tecrübe ve ilgileriyle yetişmemizde büyük katkıları olan çok değerli hocalarıma ve asistanlarına ve yoğun mesailerine rağmen tez sunumuna vakit ayırarak bulgu ve değerlendirmelerimi dinleyen değerli hocalarıma en içten teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, yetişmemde en büyük payı olan cefakar ve çok değerli annem Hayriye ATLI'ya, 26 yıl önce yüreğimize düşürdüğü ateşle aramızdan ayrılan canım babam Yusuf ATLI'ya, tezim de dahil her alanda desteğini esirgemeyen ve dünyanın en tatlı iki kızını bana hediye eden kıymetli eşim Emine ATLI'ya ve dünya tatlıları kızlarım Sena ve Esra'ya sonsuz sevgi ve şükranlarımı sunarım.

Şevket ATLI

01.08.2012

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
ÖZET	v
SUMMARY	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ	7
1. 1. Tanımlar	7
1. 2. Teorik Çerçeve	9
1. 2. 1. Tarihsel Gelişim	12
1. 2. 2. Schengen Antlaşması	16
1. 3. Schengen Düzeni ve Sınır Kontrolleri	24
1. 3. 1. Dış Sınırlar	25
1. 3. 2. Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System - SIS)	29
1. 3. 3. Schengen Vize Sistemi	31
1. 3. 4. Schengen El Kitabı	34
1. 4. Amsterdam Antlaşması	35
1. 5. Schengen Katalogları	37
1. 6. Schengen Sınırlar Kodu (Schengen Borders Code)	38
1. 7. Zirve Toplantıları	38
1. 8. Lahey Programı	43
1. 9. Lizbon Anlaşması	44
1. 10. Stockholm Programı	45
1. 11. Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı (FRONTEX)	47
1. 12. Avrupa Birliği İç Güvenlik Stratejisi ve Entegre Sınır Yönetimi	52
1. 13. AB Üye Ülke Modelleri	55
1. 13. 1. Almanya	56
1. 13. 2. Fransa	57
1. 13. 3. İspanya	57
1. 13. 4. Polonya	58
1. 13. 5. Macaristan	59
1. 14. Değerlendirme	61
BÖLÜM 2: TÜRKİYE’NİN SINIR YÖNETİM YAPISI	70
2. 1. Ülkenin Sınırları	70
2. 2. Türkiye’nin Sınırları ve Önemi	71
2. 3. Türkiye’nin Mevcut Sınır Yönetim Yapısı	79
2. 3. 1. Hudut Kapıları	85
2. 3. 2. Kara Sınırları	92
2. 3. 3. Deniz Sınırları	97
2. 3. 4. Hava Sınırları	100
BÖLÜM 3: AVRUPA BİRLİĞİ MÜZAKERE SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR YÖNETİMİNİ UYUMLAŞTIRMA ÇALIŞMALARI	112
3. 1. Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)	117
3. 2. Ulusal Program (UP)	119
3. 3. Entegre Sınır Yönetim Projeleri ve Çalışmalar	120
3. 3. 1. İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü ve Strateji Belgesi (2003)	120

3. 3. 2. Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı (UEP)-2006	122
3. 3. 3. Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü (ESYPUM)	130
3. 3. 4. Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu (SYB).....	131
3. 3. 5. Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemi Geliştirilmesi Eşleştirme Projesi	131
3. 3. 6. Kolluk Faaliyetlerinde Jandarmanın Profesyonelliğinin Güçlendirilmesi Projesi.....	131
3. 3. 7. Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı - Aşama 1 Projesi	132
3. 3. 8. Entegre Sınır Yönetimi Aşama 2 Projesi	133
3. 3. 9. Türkiye'nin Doğu Sınırlarında Sınır Gözetleme Kapasitesinin Arttırılması ve Mayın Temizleme Projesi	134
3. 3. 10. Batı Balkanlar ve Türkiye'de Entegre Sınır Yönetiminin Güçlendirilmesi Projesi.....	135
3. 3. 11. Entegre Sınır Yönetimi Yol Haritası.....	135
3. 3. 12. Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu	136
3. 3. 13. Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü	137
3. 3. 14. Sınır Güvenliği Polis Meslek Yüksek Okulunun Kurulması	137
3. 3. 15. Emniyet Genel Müdürlüğü Pasaport ve Yabancılar Branşının Oluşturulması	138
3. 3. 16. Vize Politikası ve Uygulaması Twinning Projesi	138
3. 3. 17. İltica-Göç Eşleştirme (Twinning) Projesi	138
3. 3. 18. İnsan Ticareti ile Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi.....	139
3. 3. 19. Reform İzleme Grubu (RİG).....	140
3. 3. 20. Talos Projesi.....	140
3. 4. Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun Tasarısı	141
3. 5. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Antlaşması	145
3. 6. İltica ve Göç Alanındaki Çalışmalar	149
3. 7. Sınır Geçişleri ve Göç Konularında Bilgi Değişim Merkezi (CIREFI).....	154
3. 8. AB Vize Müktesebatına Uyum Çalışmaları.....	155
3. 9. İlerleme Raporlarında Sınır Yönetimi İle İlgili Bölümler.....	157
3. 9. 1. 1998 Yılı İlerleme Raporu	157
3. 9. 2. 1999 Yılı İlerleme Raporu	158
3. 9. 3. 2000 Yılı İlerleme Raporu	158
3. 9. 4. 2001 Yılı İlerleme Raporu	158
3. 9. 5. 2002 Yılı İlerleme Raporu	159
3. 9. 6. 2003 Yılı İlerleme Raporu	159
3. 9. 7. 2004 Yılı İlerleme Raporu	159
3. 9. 8. 2005 Yılı İlerleme Raporu	160
3. 9. 9. 2006 Yılı İlerleme Raporu	160
3. 9. 10. 2007 Yılı İlerleme Raporu	160
3. 9. 11. 2008 Yılı İlerleme Raporu	161
3. 9. 12. 2009 Yılı İlerleme Raporu	162
3. 9. 13. 2010 Yılı İlerleme Raporu	162
3. 9. 14. 2011 Yılı İlerleme Raporu	163

3. 10. Değerlendirme.....	164
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	175
KAYNAKLAR	182
ÖZGEÇMİŞ.....	197

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AREM	: Araştırma ve Etütler Merkezi
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
DHMİ	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
EASO	: European Asylum Support Office
ECAC	: European Civil Aviation Conference
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
ESY	: Entegre Sınır Yönetimi
ESYPUM	: Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü
FRONTEX	: Frontières extérieures for 'external borders'
ICAO	: International Civil Aviation Organization
IOM	: International Organisation for Migration
IPA	: Instrument for pre-accession
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KKK	: Kara Kuvvetleri Komutanlığı
KOM	: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi
m.	: Madde
NATO	: North Atlantic Treaty Organisation
RABIT	: Rapid Border Intervention Teams
SGGKMB	: Sınır Geçişleri ve Göç Müzakere ve Bilgi Değişim Merkezi
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
SIRENE	: Supplementary Information Request at the National Entries
SIS	: Schengen Information System
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
vd.	: ve diğerleri
VIS	: Visa Information System
YHİDP	: Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı

Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye'nin Sınır Yönetimi	
Tezin Yazarı: Şevket ATLI	Danışman: Doç.Dr. M. Efe ÇAMAN
Kabul Tarihi: 16 Ağustos 2012	Sayfa Sayısı: x (ön kısım) + 197 (tez)
Anabilim dalı: Uluslararası İlişkiler	Bilim dalı: Uluslararası İlişkiler
<p>Bu çalışmada Türkiye'nin sınır yönetimi ile AB'nin üye ülkeleriyle gerçekleştirdiği entegre sınır yönetimi incelenmekte ve Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi sürecindeki çalışmaları ışığında bir analiz yapılmaktadır. Sonunda Türkiye'nin entegre sınır yönetimi sürecinde ne aşamada olduğu ve bu süreçte hazırlanan Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı'nın AB'nin çerçevesini çizdiği teşkilat yapısına ne kadar uyduğuna dair sorulara cevap bulmak amaçlanmaktadır.</p> <p>Bu sorulara cevap ararken literatür taramasına ek olarak farklı beş üye ülke sınır modeli "örnek" olarak incelenmiştir. Veri edinmede örnek olay yönteminin tercih edilmesinin iki temel gerekçesi vardır. Bunlardan biri, her ülkenin sınır yapılarına ve tehdit algılamalarına göre farklılaşan sınır yönetim teşkilatlarını görmektir. İkincisi ise, yeşil ve mavi sınırlara sahip olan bu ülke modellerinden Türkiye'nin sınır yönetimine uyarlanabilecek olanları görebilmektir.</p> <p>Türkiye'de sınır yönetimi alanında farklı kurumların görev ve yetkilerinin olduğu çoklu bir yapılanma mevcuttur. Bu durum entegre sınır yönetimi anlayışına aykırı olup, uygulamada da birçok problemi beraberinde getirmektedir. Türkiye'nin sınır yönetiminde sınır kapılarında kişilerin giriş çıkışları İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, eşya giriş ve çıkışlarında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, sınır kapıları arasındaki kara sınırlarında, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve deniz sınırlarında ise Sahil Güvenlik Komutanlığı görev yapmaktadır. Sınır kapılarında ise, bulunduğu yerin valiliğine bağlı olarak görev yapan Sınır Kapısı Mülki İdare Amirlikleri bulunmaktadır.</p> <p>Avrupa Birliği'nde entegre sınır yönetimi ile, bir yandan yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğünün hukuka uygun olarak kullanılması için olabildiğince açık ve şeffaf sınırlar, diğer yandan da yasadışı geçişler ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı da olabildiğince güvenli sınırlar hedeflenmektedir.</p> <p>Entegre sınır yönetimi, Türkiye'nin üyelik sürecinde müzakerelerde 24. faslın açılış kriterini teşkil etmektedir. AB'ye aday olan ülkeler gibi Türkiye'nin de Schengen müktesebatını ve bunun üzerine getirilecek düzenlemeleri kabul zorunluluğu bulunmaktadır. Üyelik müzakerelerinde Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslının en önemli konusu olan sınır yönetimi alanında Türkiye'nin yaptığı ve yapacağı çalışmalar AB tarafından ilgiyle izlenmektedir.</p> <p>Bu çerçevede yapılan çalışmalar sonucunda, Türkiye'nin attığı ve atacağı adımlar ile yasalastığı takdirde yeni Teşkilat Kanunu ile sınır güvenliğinde çoklu yapının getirdiği yönetim sıkıntılarının kurtulması ve kendi sınır yapısına uygun Entegre Sınır Yönetim Modelini ve sınır teşkilatını kurması beklenmektedir.</p>	
Anahtar kelimeler: Sınır Yönetimi, Entegre Sınır Yönetimi, Schengen, Dış Sınırlar	

Yalova University Institute of Social Sciences Master Thesis Summary

Title of the Thesis: Turkey's Border Management in the Adaptation Process to the EU	
Thesis Author: Şevket ATLI	Advisor: Assoc.Prof.Dr. M. Efe ÇAMAN
Date of Acceptance: 16 August 2012	Total Number of pages: x (pre text)+ 197 (main body)
Department: International Relations	Subfield: International Relations
<p>In this study, Turkey's border management and the integrated border management that European Union realizes with its member nations is analysed. In addition to this, an analysis is made in light of studies of process of Turkey's integrated border management. At last; it is aimed to answer questions about the stage of Turkey's integrated border management and how a Draft Proposal of Directorate of Border Protection Organization is in conformity with Organisation Construction that European Union framed.</p> <p>While assessing these questions, in addition to review of the literature, border models of five different member nations were analysed as examples. There are two major reasons to prefer case study method with regard to data gathering. One of them is to observe how the border management organizations differentiate according to border structure and threat perceptions of each country. The second one is to observe the adjustable border managements for Turkey, which have green and blue borders.</p> <p>There is a multiplicity of authorities in which several corporations have missions and overlapping jurisdictions for the border managements in Turkey. This situation causes many problems as it is contrary to integrated border management. In the border management of Turkey, Police Department of Ministry of Interior is in charge of entrance and exit in border gates, Ministry of Custom and Commerce is in charge of auditing the input-output of commodity, Turkish Land Force Command and Gendarmerie General Command are both responsible for land between border gates and for coastal areas, Coast Guard Command is responsible. On border gates, Civil Control Authority, which is bound to governership, is in charge.</p> <p>With integrated management of borders In European Union, it is aimed to have transparent borders for legal crossing and commerce, and secure borders against illegal ones.</p> <p>For the membership of EU of Turkey, integrated border management is the opening criteria of 24th chapter. As all member countries, Turkey is also ought to accept the Schengen Communitarian and its regulations. During membership negotiations, effort on border management for the chapter of Justice, Freedom and Security is being pursued on the part of EU.</p>	
Keywords: Border management, Integrated Border Management, Schengen, External Borders	

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB)'nin en büyük hedefi üye ülkeler arasında ortak pazarı kurmaktır. Bu hedefi gerçekleştirmenin yolu ise, üye ülkeler arasındaki ortak sınırlarda kontrollerin kaldırılmasıdır. İç sınırlarda kontrollerin kaldırılmasıyla ortaya çıkacak güvenlik açığını kapatmak için de, dış sınırlarda gözetim ve kontrol faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. AB içeride bir huzur ve refah alanı yaratırken birliğin dış sınırlarında da bir çok problemle karşı karşıya kalmaktadır.

AB, dış sınırlarında karşılaştığı problemlere ve tehditlere karşı ortak çözümler bulma arayışına gitmiştir. Sınır güvenliği artık bir ülkenin kendi problemi olmaktan çıkmış birliğin ortak problemi haline gelmiştir. Birlik içerisinde oluşturulan refah alanı, özellikle birliğe yeni üye olan ülkelerin dış sınırlarında kendi başlarına yapacakları uygulamalarla tehlike altına girebilmektedir. AB bu ortamda sınır yönetiminde ortak uygulamalara ve kurallara gereksinim duymuştur. AB, Schengen müktesebatı ve diğer mevzuatıyla sınır yönetiminde Entegre Sınır Yönetimi (ESY) yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.

AB, etkin ve verimli bir sınır yönetim sistemi geliştirmek için, halen ulus devletler tarafından gerçekleştirilen örneklerinde oldukça başarılı sonuçlar alınmasını sağlayan entegre sınır yönetimi modelini tercih etmekle oldukça zor bir yola girmiştir. AB'nin henüz tamamlanmamış siyasal yapısı, üye ülkelerdeki farklı hukuk sistemleri ve günümüzün sınır aşan suçlarıyla mücadele, gerek Birlik gerekse üye ülke politikalarında güvenlik-özgürlük dengesini özgürlük aleyhine bozması, bu alandaki en önemli engellerdir. Bununla birlikte bir ayağı ekonomik gelişimin sürdürülmesi, diğer güvenlik kaygılarının giderilmesi üzerine inşa edilen ve geliştirdiği, sınır sorunlarına ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği içerisinde profesyonel ve kapsamlı yaklaşımla AB, kendine has bir ESY modeli kurma yolunda ilerlemektedir (Köktaş, 2011a: 15).

ESY modeli, etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da kapsayan, tüm ilgili birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu gerektirir. ESY'nin amacı açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmaktır. ESY göre sınır yönetimi, ülkeyi ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve toplum sağlığına yönelik tehlikelerin yanında, yasa dışı insan ve eşya giriş-çıkışlarına karşı temel insan haklarını da gözeterek korumayı temel amaç edinmelidir. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Ülkeler tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. ESY'de sınırlar, ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalı olmalıdır.

Dış sınırlarda Schengen'le getirilen yeni sınır yönetimi anlayışı Amsterdam Antlaşması ile hem üye ülkeler hem de aday ülkeler için uyulması zorunlu müktesebat hükümleri arasına girmiştir. Çünkü Amsterdam Antlaşması'na eklenen ve Schengen Müktesebatını AB çerçevesiyle bütünleştiren protokolün 8. maddesi, aday ülkelerin Schengen Müktesebatını benimsemelerini zorunlu tutmaktadır. Aday ülkelerin üye olmadan önce Schengen Müktesebatını uygulama kapasitesinde olmaları, üye olduklarında da Müktesebat hükümlerine uymaları gerekmektedir.

Türkiye-AB ilişkilerinin seyrine bakacak olursak, Türkiye-AB ilişkileri Yunanistan'ın ortaklık başvurusu yapmasının (15 Temmuz 1959) hemen ardından Türkiye'nin, 31 Temmuz 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) üyelik başvurusunda bulunmasıyla başlar. Batılı organizasyon ve örgütlerde yer almayı devlet politikası haline getirmiş Türkiye'nin 1959 yılında AET'ye katılma başvurusunda bulunması, Batı Dünyası'nda temsil edilme politikası doğrultusunda önemli bir adım olmuştur. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Dünya'nın yeniden yapılanması, Türkiye karşıtı dış politika izlemeyi ilke edinmiş Yunanistan'ın başvurusu ve AET'nin oluşturacağı ekonomik yardımlardan istifade düşüncesi de Türkiye'nin başvurusunu hızlandırmıştır. Zamanın Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu' nun, “ Yunanistan kendisini boş bir havuza atsa bile, onu yalnız bırakmaya gelmez, tereddüt etmeden siz de atlayacaksınız ” sözleri bu durumu özetlemektedir. Ancak Türkiye'nin AET kurulduktan kısa bir süre sonra, AET'ye üyelik başvurusunda bulunmasında, batılılaşma yönündeki dış politika

öncelikleri ve batılı devletler tarafından hayata geçirilen entegrasyon hareketlerinin içinde yer alma politikalarının da etkisi olmuştur.

Türkiye ile AET arasında Ortaklık Antlaşması (Ankara Antlaşması) 12 Eylül 1963'te Ankara'da imzalanmış ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe girmiştir. Ankara Antlaşması, Roma Antlaşması'nın (AET'yi kuran antlaşma-1957) 238. Maddesine dayanan ve Türkiye ile AET ortaklığının temel ilkelerini belirleyen bir çerçeve anlaşmasıdır. Detaylar daha sonra yapılacak olan protokollere bırakılmıştır.

Ankara Antlaşması'na göre, Türkiye'nin ortak üyeliği, hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşamada gerçekleşecektir. Hazırlık Dönemi gerekirse uzatılabilecek olan beş yıllık bir süreyi kapsayacaktır. Bunu on iki yıl olarak düşünülen ve yine gerekirse uzatılabilecek olan bir geçiş dönemi (yirmi iki yılda tamamlanabilecek) izleyecektir. Son aşama ise beş yıllık bir son dönemi kapsayacaktır.

Helsinki'de 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye, oybirliği ile Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiş, diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir. Helsinki Zirvesi kararlarına göre, Türkiye, diğer aday ülkeler gibi bir Katılım Öncesi Stratejisinden yararlanacaktır. Türkiye topluluk programları ve ajansları ile, aday ülkeler ile Birlik arasında, katılım süreci çerçevesinde yapılan toplantılara katılma imkanına sahip olacaktır. AB Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde, önceki AB Konseyi kararları çerçevesinde bir katılım ortaklığı belgesi hazırlanması da yer almaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun 6 Ekim 2004 yılında Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde karşıladığını belirten tavsiye kararı doğrultusunda, AB devlet ve hükümet başkanlarının 17 Aralık 2004 Zirvesi'nde aldığı karar doğrultusunda Türkiye ile 3 Ekim 2005 tarihinde resmen katılım müzakerelerine başlanmıştır. Türkiye'nin AB üyelik sürecinde böylece son aşamaya girilmiş oldu.

Katılım Müzakereleri Türkiye'nin AB müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp yürürlüğe koyacağını ve etkili bir şekilde uygulayacağını belirlediği süreçtir. Katılım müzakereleri klasik müzakerelerden çok farklıdır. Aday ülkelerin hareket alanı oldukça sınırlıdır. AB, son katılım müzakerelerini (5. genişleme dalgası) 31 başlık altında sınıflandırmıştır. Ancak Hırvatistan ve Türkiye ile başlayan süreçte müktesebat faslı sayısı, geniş kapsamlı bazı konuların bölünmesi suretiyle 31'den 35'e çıkarılmıştır. Siyasi kriterler ve ekonomik kriterlerin de müktesebat uyumu kadar büyük önem taşıyacağı bu süreçte, ekonomi alanındaki gelişmeler de AB tarafından yakından izlenecek ve bazı müktesebat başlıklarında müzakerelerin açılmasında "kıyas koşulu" olarak kullanılabilir.

Çalışmanın Konusu

Bu çalışmanın konusu, AB ile müzakerelerin 24. faslı olan "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" faslı içerisinde, açılış kriteri olan Dış Sınırlar ve Schengen konusu ile Türkiye'nin sınır yönetimi ve AB üyelik yolunda dış sınırlar ile ilgili yapılan ve taahhüt edilen çalışmalar incelenecek, hazırlanan sınır teşkilatı kanun tasarısı değerlendirilecektir. Sonunda da Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde sınır yönetimi alanındaki çalışmalarının genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Dış sınırlar ve Schengen konusunu direkt ilgilendirmeyen kurum ve politikalara ismen değinilecektir. Bir diğer sınırlama da Türkiye'nin üyelik müzakereleri sadece dış sınırlar konusunda incelenecek olup diğer konu ve fasıllar bu çalışmanın dışında bırakılmıştır.

Çalışmanın Önemi

AB, dahili sınırlarda kontrol ve gözetimleri kaldırarak bir iç pazar oluşturmayı hedeflerken bu ortak alana giriş çıkışı sağlayan dış sınırların daha sıkı kontrol edilmesi ihtiyacı doğdu. Birliğin henüz tamamlanmayan siyasal yapısı, üye ülkeler ve aday ülkelerin kapasitesi bu risklerin tek başına üyelere bırakılamayacak derecede önemli bir konu olduğunu ortaya çıkardı. Dış sınırlarda entegrasyona giden AB, bu alandaki düzenlemeler ile getirilecek düzenlemeleri üyeler ve adaylar için zorunlu kılmıştır. Aday ülke olan Türkiye ise, farklı kurumlar arasında bölünmüş sınır yönetimi yapısıyla

başta terör, kaçakçılık (insan, eşya ve diğerleri) ve yasadışı göç olmak üzere sınırlarında karşılaştığı problemlere çözüm arayışındadır. Öte yandan Türkiye AB'ne girmek için sınır yönetimini AB sınır yönetimi ile uyumlaştırmak zorundadır. AB müktesebatı ve en iyi uygulamaları sınır yönetiminin askeri olmayan, sivil otoriteye bağlı, uzmanlaşmış ve tek bakanlık çatısı altında yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Türkiye'de bu alanda önce geniş bir mevzuat değişikliği, daha sonra da özgün bir kurumsal yapılanma gereklidir. Bu konuda hazırlanan kanun tasarısı ise Meclis gündemindedir. Konunun bir diğer önemi de, bu alanda yapılan çalışmaların sınırlı düzeyde olmasıdır.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada Türkiye'nin sınır yönetimi ile AB'nin entegre sınır yönetimi incelenerek, AB üye ülke modellerinin yapısı da dikkate alınarak, Türkiye'nin ESY sürecinde yeniden yapılanma çalışmaları ışığında bir analiz yapılacak ve sonunda Türkiye'nin entegrasyon sürecinde ne aşamada olduğu ve bu süreçte hazırlanan Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun Tasarısı'nın AB'nin çerçevesini çizdiği teşkilat yapısına ne kadar uyduğuna dair sorulara cevap bulmak amaçlanmıştır. Çalışmanın bir diğer amacı da kanunla kurulacak teşkilatın sınır yönetiminde entegrasyonu sağlayıp sağlayamayacağına dair ileriye dönük öngörülerde bulunmaktır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Bu kapsamda ayrıntılı bir literatür taraması ile, AB'nin konuyla ilgili müktesebatı, AB'nin en iyi uygulamaları ve beş farklı ülke modeli incelenmiştir. Türkiye'nin sınırları ve sınır yönetimi, adaylık sürecinde taahhütleri ve yapılan çalışmalar literatür çalışmasıyla kapsamlı bir şekilde incelenmiştir. Türkiye'nin sonunda hazırladığı kanun tasarısı ayrıca incelenmiştir. Çalışmada ayrıntılı literatür taramasının yanında İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetim Bürosu ve Ankara Polis Akademisi de gezilmiş ve yapılan çalışmalar hakkında yetkililerden bilgi alınmıştır.

Birinci Bölümde AB Entegre Sınır Yönetimi başlığı altında Schengen süreci, Schengen Sistemi'nin çalışması, mevzuat çalışmaları, ESY'nin gelişimi ve farklı üye ülke sınır teşkilatları incelenecektir. AB ESY, etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da içeren, tüm ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsamaktadır. ESY açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmayı amaçlar.

İkinci bölümde Türkiye'nin sınırları, sınırların önemi, mevcut sınır yönetimi ve sınır yönetiminde görev alan kurumların çoklu yapıdan kaynaklanan sorunları ve eleştiriler incelenecektir. Türkiye'de sınır yönetiminde farklı Bakanlık ve Komutanlıkların görev yaptıkları çoklu bir yapı görülmektedir. Entegre yönetimin olmadığı bu yapının işleyişi ve problemleri ön plana çıkacaktır.

Üçüncü Bölümde AB ile müzakere sürecinde Türkiye'nin Sınır Yönetimini uyumlaştırma çalışmaları başlığı altında, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), Ulusal Program (UP), projeler ve çalışmalar, göç ve iltica politikası, geri kabul antlaşmaları, vize politikaları ve ilerleme raporları ele alınacaktır. Dış Sınırlar ve Schengen konusunda, her üye ülke ve her aday ülkenin müktesebat hükümlerini yerine getirmesi zorunluluğu, Türkiye'nin bu alanda çalışmasını zorunlu hale getirecektir. Çalışmanın sonunda Türkiye'nin ESY sürecinde yeniden yapılanma çalışmaları ışığında bir değerlendirme yapılmakta ve sonunda Türkiye'nin entegrasyona uyum sürecinde ne aşamada olduğu ve bu süreçte hazırlanan Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Hakkında Kanun Tasarısı'nın AB'nin çerçevesini çizdiği teşkilat yapısına ne kadar uyduğuna dair sorulara da cevap aranacaktır.

BÖLÜM 1: AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ

1. 1. Tanımlar

Konuya girmeden önce sınır yönetimi alanındaki temel bazı kavramları açıklamak gereklidir. Bu kavramların başında sınır gelmektedir. Sınır kavramı, ülkenin fiziki toprak sınırları ile birlikte, kıta sahanlığı, hava sahası ve sınır kapılarını da içine alan geniş bir kavramdır. Sınır, bir ülkeyi diğer ülkenin deniz veya toprak bölgesinden ayıran hat olarak tanımlanmaktadır. Bununla beraber coğrafik bir ayrışmanın da ötesinde siyasal boyutta sınır, bir ülkenin topraklarını ve egemenliğini sürdürdüğü yetki bölgesini ayıran ve belirleyen çizgidir (Köktaş, 2011b: 3). Avrupa'daki sınırlar açısından sınır tanımı baktığımızda ise, 'iç ve dış sınırlar' olarak ikiye ayrıldığını görürüz. İç sınırlar, Avrupa Birliği içerisindeki sınırlar olup aslında üye devletler arasındaki sınırları ifade etmektedir. İç sınır kontrolleri Schengen Müktesebatı ile kaldırılmıştır. Dış sınırlar ise, AB Üyesi Devletleri üye olmayan devletlerden ayıran sınırlardır (Köktaş, 2011b 3).

Sınır yönetimi ise, özellikle sınırı geçme niyeti ya da eylemine karşılık olarak sınır kontrolleri ve sınır gözetimini de içine alan ve bir sınırda gerçekleştirilen, sınır kontrolleri ve sınır gözetiminden ibaret olan bir faaliyettir (İçişleri Bakanlığı, 2007: 4).

Çalışmamıza konu olan ESY kavramı ile ilgili hususlar ise AB Müktesebatı çerçevesinde değerlendirilmektedir. ESY sınır güvenliğinde sorumlu birimlerin bu görevi yerine getirirken ortak hareket etmelerini sağlayan kurumsal bir sistemi ve yapıyı ifade etmektedir (Köktaş, 2011b: 3).

Yeşil sınır ise, Bir devletin kontrol noktaları arasındaki kara sınırlarını tarif etmek için kullanılan terimdir (İçişleri Bakanlığı SYB, 2010: 3).

Mavi sınır, bir devletin kontrol noktaları arasındaki su sınırları (nehir veya sahil şeridi) mavi sınır olarak tanımlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı SYB 2010: 3).

Sınır Kapısı ise, Dış sınırlardan geçiş için yetkili makamlar tarafından belirlenen herhangi bir geçiş noktasıdır (İçişleri Bakanlığı SYB, 2010: 3).

Dış sınırlar, Kara ve deniz sınırları ve iç sınır olmayan hava ve deniz limanları anlamına gelir. AB'nin Dış Sınırları ise, Schengen Devletleri'nin kara sınırlarıdır. Bunlara nehir ve göl sınırları, deniz sınırları ve bunların hava limanları, nehir limanları, deniz limanları ve göl limanları dahildir, ancak bunların iç sınır olmaması gerekmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2007: 3).

Sınır Kontrolü, İnsan ve eşyanın ülkeye yasal girişi ve ülkeden yasal çıkışını sağlamak üzere gerçekleştirilen sistemin işletilmesidir (UEP, 2006:12).

Sınır Gözetimi, ülkeye yasadışı giriş veya ülkeden yasa dışı çıkış yapmak veya kontrollerden kaçınmak amacıyla resmi Sınır Kontrol Noktasını atlatmak isteyen kişileri önlemek için resmi makamlar tarafından yasal geçiş noktaları arasında yapılan bütün etkinlikler ve işlemlerdir (UEP, 2006: 11).

Sınır Güvenliği ise, her türlü yasa dışı geçişin önlenmesi amacıyla kara, deniz ve hava sınırlarında alınan aktif ve pasif tedbirlerin tamamıdır (UEP, 2006: 12).

Sınır Koruma, idari bir kavram olan gözetlemeye benzer biçimde, her türlü yasadışı geçişi önlemeye yönelik faaliyetlerdir. Sınır koruma; ülkenin sınırlarının savunulması ve güvenliğini sağlamayı da içerir (UEP, 2006: 12).

Sınır Muhafızı, kara, deniz veya hava sınır geçiş noktasında veya kara veya deniz sınırı boyunca veya sınırların hemen yakınında yerleştirilmiş ve sınırlarda kontrol veya gözetim yapmak, sınırların korunması ile ilgili gerekli tedbirleri almak, sınırlarda kontrol veya gözetim önlemleri sırasında tespit edilen olaylarla ilgili soruşturmaları yapmak, işlevlerinden birini veya daha fazlasını yerine getirme konusunda kendisine yetki verilen kamu görevlileridir (UEP, 2006: 12).

Vize, milletlerarası seyahatlerde, ülkelerin hudut kapılarından yabancıların giriş ve çıkışlarını sağlamak amacıyla yetkili makamlarca verilen ve pasaportlarına kaydedilen müsaadedir (UEP, 2006: 13).

Göç kavramı ise, bir devlet içinde veya uluslararası bir sınırı geçerek gerçekleşen yer değiştirme olayını anlatır. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna mülteciler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dahildir (İçişleri Bakanlığı SYB, 2010).

1. 2. Teorik Çerçeve

AB ile üyelik müzakerelerinde karşımıza çıkan en önemli kavramlardan birisi olan Entegre Sınır Yönetimi (ESY) kavramı, yakın bir zamana kadar neredeyse hiç bilinmeyen bir kavramdır. Ancak ESY kavramı AB'ne özgü ve sadece AB çatısı altında geliştirilen ve uygulanan bir sınır yönetim sistemi değildir. ESY daha önce dünyada ulus devlet modellerinde uygulanmış ve halen de uygulanmaya devam etmektedir. ESY, şu anda dünya çapında birçok reform projesinde kullanılan anahtar terimlerden birisi haline gelmiştir. Dünyanın birçok yerinde uygulanmakta olan bu sınır yönetimi modeli, uygulama bölgelerine bağlı olarak çok farklı şekiller olsa da, ortak bir anlayışla, en azından verimliliği esas alan yönetim tarzı yaklaşımlarıyla bağlantılı olarak görülmekte ve sınır işlemlerinin yavaş bürokratik yapılar yerine modern ekonomik stratejiler doğrultusunda yürütülmesini ifade etmektedir (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 5; Hobbing, 2005).

Henüz tamamlanmamış siyasi yapısıyla AB modelinde uygulamada sıkıntılar yaşansa da, dünyadaki ESY örneklerinde görülen, ulus devletler seviyesinde uygulananların daha etkin ve verimli sonuçlar doğurduğudur. Kuzey Amerika kıtasında ESY, genel olarak sınırla ilgili görevlendirmelerde değişik kamu kurumlarının kaynaklarını bir havuzda toplama ve bunun yardımıyla da sınır topluluğu adı da verilen özel işletmecilerin ve vatandaşların da katılımını öngören bir strateji olarak görülmektedir (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 5). Kuzey Amerika ESY girişiminin temel amacı, ticaretin kolaylaştırması ve kontrol arasındaki hassas dengeyi bozmaksızın sınırı geçmek için

uzun bekleyişleri azaltmaktır. Ayrıca sınır aşan suç faaliyetlerini hedef alan Kanada ve ABD çabalarıyla uyumlu entegre sınır ve deniz kolluk birimleri kurulmuş, uzun beklentileri azaltmak için özel işletmeler ve vatandaş gruplarından oluşan sınır halk topluluklarının sınır prosedürlerinin yürütülmesine katılmaları sağlanmıştır. Benzer bir sınır ortaklığı Meksika ve ABD arasında da yapılmış ancak bu anlaşmada, sınır geçişlerini kolaylaştırmaktan çok güvenliğe önem verilmiştir (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 5; Hobbing, 2005).

Diğer bir ulus devlet örneği de, Avustralya'nın sınır yönetiminde uyguladığı ESY modelidir. Avustralya Sınır Yönetimi, AB'nin güvenliği artırma ve seyahati kolaylaştırma denkleminde benzer bir problemi yaşamaktadır. Ülke içerisindeki kurumlarla ve komşu ülke sınır makamlarıyla birlikte hareket etme önceliğiyle hareket eden Avustralya ESY Modeli tek kurum liderliğinde çoklu yapıyı desteklemesiyle farklı bir entegrasyon örneği göstermektedir. Avustralya ESY Modeli içerisinde gümrük kurumu liderliğinde sınır yönetiminde yer alan kurumlar varlıklarını sürdürmektedir. Avrupa Birliği'nin ESY için öngördüğü modele alternatif olarak düşünülebilecek bu modelde öncelik kurum sayısını azaltmak ya da kurumları ortadan kaldırmak değildir. Lider ya da diğer bir deyişle uygulayıcı kurum diğer kurumlara yasalarla verilmiş görev ve yetkileri sınır hattında yerine getirmektedir (Kısa, 2009: 101).

AB 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile Schengen Müktesebatını AB hukukuna dahil ederek sınır yönetiminde yeni bir yola girmiştir. Birlik içindeki iç sınırlarda kontroller kaldırılırken, dış sınırlarda daha sıkı kontrollerin yapılması ihtiyacı dış sınırların entegre yönetimini zorunlu hale getirmiştir. Bu yolla AB, iç sınırlarını ticarete ve kişilerin dolaşımına tamamen açarken dış sınırlarını yasadışı göç ve göçmen kaçakçılığı, her türlü kaçakçılık faaliyetleri, insan ticareti, organize suçlar ve terör faaliyetlerine karşı daha güvenli hale getirmeyi hedeflemektedir. Schengen Antlaşmasının Birliğe entegresinin bir sonucu olarak Tampere Zirvesiyle, aday ülkeler Schengen müktesebatını ve bunun üzerine inşa edilen önlemleri tamamiyle kabul etmek zorundadır. Türkiye de AB'ne aday ülke olarak, müzakerelerde 24. fasıl'da geçen Dış Sınırlar ve Schengen konusunda öngörülen düzenlemelere uyması

gerekmektedir. Dolayısıyla ESY'nin ülkemiz açısından iyi anlaşılması, uygulamada önemli katkılar sağlayacaktır.

AET'nin 1957 tarihli Roma Antlaşması ile nihai hedefi, Avrupa'nın siyasal bütünlüğünü sağlamaktır. Bu hedefe varmak için öngörülen ekonomik dengeyi sağlamak üzere, ilk amaç olarak üyeler arasında malların, hizmetlerin sermayenin ve işgücünün serbest dolaştığı bir ortak pazar (Single Market) ve gümrük birliğinin oluşturulmasıdır. Küresel düzeyde ekonomik mücadele kabiliyetine sahip olabilmek, güvenliğini sağlayabilmek ve sınır yönetiminde operasyonel etkinliğini arttırmak için Entegre Sınır Yönetimi ilkelerini uygulamak gerekmektedir (IBM Business Consulting Service, 2005). Entegre yönetime duyulan ihtiyaçlar listesinde sadece güvenlik parametresi kapsamında değerlendirilemeyecek diğer bir olgu ise AB açısından yasadışı göç olgusudur. AB Birleşmiş Milletler (BM) verilerine göre dünya üzerindeki yasadışı göçmenlerin yaklaşık dörtte birinin hedeflediği bir bölgedir. Her yıl toplam 300 milyona yakın insanın sınırlarını geçtiği AB bölgesinde, yıllık olarak yarısı yasal olarak giriş yapan 8 milyon insan yasadışı göçmen konumuna düşmektedir. Bölgenin güvenliği ve refahının devamı açısından tehdit oluşturan yasadışı göçle mücadele kaçınılmaz bir görev olarak görülmektedir (Kısa, 2009: 4).

AB'nin güvenliğini tehdit eden başka konular da vardır. Terör, organize suçlar, devletlerin parçalanması, bölgesel ve etnik çatışmalar ve kitle imha silahlarının terör örgütlerinin eline geçme riski, gelişmiş ülkeler için önemli tehdit unsurları olarak ön plana çıkmışlardır. Bunlar içerisinde terör ABD'de 11 Eylül'de kendini göstermiş, ardından Madrid ve Londra'da tekrar ortaya çıkarak Avrupa için de ne kadar büyük bir tehdit olduğunu göstermiştir. Terörün kaynak noktasından çıkarak en uzak nokta için tehdit oluşturması, terör ile mücadele konusunda global düzeyde önlemler alınmasını, özelde de sıkı sınır kontrollerinin alınmasını gerektirmektedir. Sınırları aşarak gelen ve geçmişte dış güvenlik sorunuyken artık iç güvenlik sorunu olan bu suçlarla mücadele için etkili araçlara ihtiyaç duyulmaktadır. AB bu sorunların yerinde çözümü için önleyici tedbirleri güvenlik strateji belgesinde ortaya koymuştur. Bunun yanında AB güvenliğini temin için sayılan suçların ve bu suçlara ait unsurların bölgesine girişini

engellemek durumundadır (Kısa, 2009: 5). Bu konuda ilk akla gelen çözüm yolu ise etkin sınır kontrol ve gözetimlerinin yapılmasıdır.

AB ülkelerinin ortak iç sınırların kaldırıldığı bir ortamda, sınırların daha sıkı korunması ihtiyacı ortaya çıkmakla birlikte, ortak sınırlar kavramının yerleştirilmeye çalışıldığı düzlemde, bu ortak sınırların “daha iyi korunabilmesi” için sürekli çözüm arayışına girmiştir. Farklı üye ülkelerin oluşturduğu özgün yapısı gereği, karmaşık sorunları ve karmaşık ihtiyaçları olan AB uzun yıllar içerisinde kendine özgü bir ESY modeli geliştirmiştir (Kısa, 2009: 5).

1. 2. 1. Tarihsel Gelişim

AET’yi kuran 1957 tarihli Roma Antlaşmasına göre, AET’nin nihai hedefi, Avrupa’nın siyasal bütünlüğe ulaşmasıdır. Bu hedefe varmak için öngörülen ekonomik dengeyi sağlamak üzere, ilk amaç olarak üyeler arasında malların, hizmetlerin sermayenin ve işgücünün serbest dolaştığı bir ortak pazar ve gümrük birliği kurulması öngörülmüştür.

Topluluk ülkeleri arasında 1970’lerden itibaren ABD ve Japonya’nın rekabeti, Petrol krizi, dünya ekonomisindeki gelişmeler ve piyasalarda ortaya çıkan istikrarsızlıklar sebebiyle yavaşlayan Avrupa bütünleşmesi, Roma Antlaşması’nda gösterilen ortak pazarın kurulması hedefinin uzağında kalmıştır. Ortak Pazarın tamamlanması yönünde gerekliliğe 1982 yılındaki Kopenhag Zirvesi’nde işaret edilmeye başlanmıştır. Daha sonra bu gerekliliğe, 1984 yılı Haziran ayındaki Fontainebleau Zirvesi’nde, Aralık ayındaki Dublin Zirvesi’nde ve 1985 yılının Mart ayındaki Brüksel Zirvesi’nde de vurgu yapılmıştır. Hükümetler daha önceki niyet beyanlarına somut içerik kazandırmak için bu alandaki çalışmalara destek verdiler. Kurumsal reformlar için İrlandalı Senatör James Dooge başkanlığında özel bir komite oluşturuldu. “Komitenin görevi hem Topluluk, hem de Avrupa Siyasi İşbirliği alanında, Avrupa’da işbirliğini geliştirecek önerilerde bulunmak ve AB’ye yönelik ilerleme için olası alanları görüşmekti” (Bozkurt vd., 2011: 21). Yine sıradan yurttaşların ilgi ve çıkarlarını daha çok dikkate alacak bir “yurttaşların Avrupası” doğrultusunda çalışmak ve somut

önerilerde bulunmak üzere Pietro Adonnino başkanlığında özel bir komite kuruldu. Çalışmalarına 7 Kasım 1984 tarihinde başlayan Komitenin görevi eğitim, sağlık, hukuk, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizmle mücadele gibi alanlarda ortak çabaların kapsamını görüşmek ve Avrupa Birliği'ne doğru ilerlemek için gerekli alanları belirlemektir (Bozkurt vd., 2011: 22). Bu iki komitenin çalışmaları doğrultusunda 1985 Haziranında Milano'da bir araya gelen Topluluk liderleri, iç sınırların olmadığı bir ekonomik alan yaratılarak AB'ye giden yolun ortaya konulması, güvenlik ve savunma konularını da kapsayan, Avrupa Siyasi İşbirliği'nin güçlendirilmesi ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin genişletilerek karar alma sürecinin geliştirilmesi yönünde karar almışlardır.

Avrupa'da 1980'lerde başlayan Avrupa Karamsarlığı havasını dağıtmak için 1984'ten itibaren yoğun çalışmalar yapıldı. Haziran 1985'te Jacques Delors başkanlığındaki Avrupa Topluluğu Komisyonu, İngiliz Komiser Lord Cockfield'e hazırlatılan rapor doğrultusunda, üye olan 10 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarına 300 kadar mevzuat önerisi ile birlikte, 1992 sonuna kadar Topluluk içi her türlü engelin kaldırılması için detaylı bir takvim sundu. Komisyon'un yayımladığı Beyaz Kitap'ta artık fazlasıyla gecikildiğini ve ortak pazarın oluşturulmasının önünde hala çok fazla engel olduğunu duyurmuştur. Avrupalı olamamanın maliyeti sınırlarda gecikmelere, teknik engellere ve kamu alımlarında korumacılığa yol açmaktaydı. Ortak Pazarın ekonomik büyüme oranlarını arttıracığı, yeni iş imkanları yaratacağı ve gelişen küresel ekonomik ortamda ABD ve Japonya'ya karşı yeterli rekabet avantajı sağlayacağı düşünülmekteydi.

AET Komisyonu'nun Beyaz Kitap'ta yer alan önerileri de dikkate alınarak Kurucu antlaşmada değişikliğe gidilmesine karar verilmiş ve 28 Şubat 1986 tarihinde Lüksemburg Zirvesi'nde Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır. Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşması'nda yer alan ama gerçekleştirilmesinde engel ve eksikliklerle karşılaşılan "ortak pazar" hedefi yeniden tanımlanmış ve bu ortak pazarın önündeki fiziki, mali ve teknik engellerin kaldırılması amacıyla bazı düzenlemelere yer verilmiştir.

Adonnino Komitesi'ne 1984 yılının Haziran ayında toplanan Fontainebleau Zirvesi'nde, üyeler arasındaki iç sınırlarından geçen kişiler üzerindeki bu kontrollerin kaldırılmasının yollarını araştırma görevi verilmiştir. Komitenin çalışmalarından bu dönemde gerçekleştirilebilecek bir amaç olarak, bu kontrollerin yalnız daha esnek hale getirilmesinin benimsenmiş olduğu, göç, terör ve uyuşturucu gibi problemlere etkili ve yeterli tedbirler alınmadan kişiler üzerindeki kontrollerin tamamen kaldırılmasının mümkün olmadığı kabul edildiği görülmektedir (Bozkurt vd., 2011: 22). AET, 80'li yıllarda Topluluk içinde kişilerin serbest dolaşımına verdiği önemin yanı sıra güvenliğini de gözetmektedir.

Avrupa'daki ekonomik durgunluğun yanısıra, üye ülkelerin sosyal ve politik yapısının da kişilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesinin önündeki engeller olduğu görülmektedir. Topluluk üyesi ülkeler, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomilerini ayağa kaldırmak için, kaybettikleri işgücünün temini amacıyla göçmenlere açık kapı politikası uygulamaya başlamışlardır. Ancak 1973 yılında dünyada baş gösteren ekonomik daralma ve petrol krizi nedeniyle göçmenlere uygulanan açık kapı politikasına son verilmiş ve göçmen işçi alımı durdurulmuştur. Bu görünen nedenden başka, Batılı ülkelere gelen göçmen işçilerin sosyal ve politik olarak ortaya çıkardığı sorunlar, göçmen işçi alımının durdurulmasının önemli nedenleri arasında yer almıştır. Hatta sosyal ve politik nedenlerin ekonomik nedenlerden daha önemli olduğu iddia edilmiştir (Özcan, 2005: 27).

Topluluk ülkelerinin yasal göç problemlerinin yanında karşılaştığı en önemli sorun yasadışı göç konusudur. Üye ülkeler, göçmenlere Avrupa'nın kapılarının kapatmanın yanı sıra göçmen işçilerin ailelerini yaşamak üzere yanlarına getirmelerine de engel olmak istemişlerdir. Ayrıca, topluluğa üye ülke vatandaşı olmayanlara vize uygulamaya başlanmasıyla bu ülkelere seyahat etme zorlaştırılmıştır. Böylelikle üye ülkelerde yaşayan aile bireylerinin yanına gitmek ve onlarla birlikte yaşamak isteyen üçüncü ülke vatandaşları yasadışı yolları tercih etmek zorunda bırakılmışlardır. Bu kişiler, üye ülkelere gidebilmek için tehlikeli yolları kullanmak veya yasadışı insan kaçakçılığı yapan suç örgütleri kanalı ile çare aramaya başlamışlardır. Böylece üye

devletler bir yandan yasadışı göç diğer yandan ise gerçek olmayan nedenlere dayanan sığınma talepleri ile karşı karşıya kalmışlardır.

Avrupa Topluluğu Komisyonu 1985 tarihinde yayımladığı Beyaz Kitap'ta, 1992 yılı sonuna kadar kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ile birlikte, sosyal ve politik yapıya ilişkin bazı önlemlerin de alınması gerektiğine işaret etmiştir. Komisyon bu amaçla, silah ve uyuşturucu ticaretinin engellemek için bu konularda üye ülkelerin mevzuatının yakınlaştırılmasını sağlamak, üçüncü ülke vatandaşlarının ikamet, giriş ve çalışma şartlarını düzenlemek, ortak bir vize politikası oluşturmak ve mültecilerin durumuna ilişkin düzenlemeler yapmak üzere tekliflerde bulunmayı öngörmüştür (Bozkurt vd., 2011: 22). Fakat Komisyon tarafından yapılan bu öneriler fazla destek bulamamıştır. Bunun sebebi ise, üye ülkelerde bu konulara ilişkin düzenleme yapma yetkilerini Topluluğa devretme iradesinin henüz oluşmamış olmasıdır.

AET 1986 yılında imzaladığı Avrupa Tek Senedi'nde, kişilerin serbest dolaşımını, ortak pazarın kurulmasına yönelik ekonomik bir bileşen olarak ele almakta ve göç politikalarını göz ardı etmektedir. Avrupa Tek Senedi'nde göç politikalarına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Topluluğa üye devletler, göç ve sığınma konularında 1985-1991 yılları arasındaki dönemde, egemenlik yetkilerine dokunmayan bir ad hoc ve gayri resmi işbirliği sürecine girmişlerdir (Kostakopoulou, 2000: 498).

AET kuruluşunda hedeflediği ortak pazarı, üyelerinin çekingen ve ihtiyatlı tavırları nedeniyle gerçekleştirme yolunda ağır ilerliyordu. Avrupa Tek Senedinde sınırların kaldırıldığı bir alan oluşturma hedefine rağmen göç, terör ve organize suçlarla mücadelenin sekteye uğrayacağından korkan bazı ülkeler sınır kontrollerini muhafaza etmekte ısrar ediyorlardı. Bu tutum, üye ülkeleri yol ayrımına itmiştir (Luif, 2008).

Topluluk üyeleri arasında, kişilerin topluluk içinde serbest dolaşım hakkının kullanımı konusunda görüş ayrılığı iki farklı yaklaşımı öne çıkarmıştır. Birinci yaklaşıma sahip olanlarca Topluluk sınırları içerisinde sadece topluluk üyesi ülkelerin vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının olması gerektiği savunulmaktaydı. Bu görüşü savunanlara

göre, kimlerin topluluk üyesi ülke vatandaşı olduğunun tespiti için, iç sınırların muhafazası zorunlu görülmekteydi. Bu düşüncede olan İngiltere, kişiler üzerindeki sınır denetimlerinin kaldırılmasının yalnız üye devlet vatandaşları bakımından söz konusu olabileceği görüşünü taşımış, üçüncü ülke vatandaşları bakımından bu kontrollerin kaldırılmasına taraftar olmamıştır. İkinci görüşü savunanlar ise, Topluluk sınırları içinde kısa süreli seyahat eden herkese serbest dolaşım hakkının tanınması gerektiğini savunuyorlardı.

1. 2. 2. Schengen Antlaşması

AET içinde yaşanan tartışmalar topluluk içerisinde bir çözüme kavuşturulamadığından, topluluğun iki büyük kurucusu ve lokomotifleri olan Fransa ve Almanya daha hızlı hareket ederek Avrupa Topluluğu çatısı dışında, ülkelerarası işbirliğiyle sonuca ulaşmayı tercih etmişlerdir. Almanya ve Fransa 1984 yılında Saarbrücken de iki ülke arasında sınır kontrollerinin kaldırılması konusunda anlaşmışlardır (Guild, 2008). Daha sonra serbest dolaşımın sağlandığı bir “Schengen alanı” kurma amacıyla Lüksemburg’un Schengen Kasabasında Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında 14 Haziran 1985 tarihinde Ortak Sınırlardaki Denetimlerin Kademeli Olarak Kaldırılmasına dair Schengen Anlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşmanın uygulanmasına yönelik sözleşme (Schengen Uygulama Sözleşmesi) ise 19 Haziran 1990 tarihinde onaylanarak 26 Mart 1995 tarihinden itibaren kurucu beş ülke ile birlikte İspanya ve Portekiz’i de kapsayacak şekilde yürürlüğe girmiştir (Bozkurt vd., 2011: 328). Schengen Sistemi ortak sınırlarda o zaman için Avrupa Topluluğu üyesi ülke vatandaşlarının giriş-çıkışlarına yönelik kontrolü, malların ve hizmetlerin hareketini kolaylaştırmak için aşamalı olarak kaldırmayı ve Avrupa’da, taraf ülkeler arasında dâhili sınırların olmadığı bir bölge yaratmayı amaçlamıştır (Köktaş, 2000). Diğer konularla birlikte, Schengen düzenlemeleri; dâhili sınır denetimlerinin kaldırılması, vize, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikamet, sığınma, polis işbirliği, adli işbirliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konuları kapsamaktadır (Apap ve Tchordbadjiyska, 2004: 4).

Schengen Sözleşmesi'nin 6. maddesi Schengen sisteminin çekirdeği olarak kabul edilmektedir. 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 eşdeğer, aynı ve tüm Schengen taraflarının çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmasını öngörmektedir. Diğer maddeler ise bu temel prensiplerin nasıl uygulanacağına dair geliştirilen düzenlemelerdir (Köktaş, 2011a: 4).

Sınır yönetiminde bir diğer çok önemli husus ise, 10. maddede düzenlenen üç ayı geçmeyen kısa süreli ziyaretler için ortak vize kurallarının tespit edilmesini öngören maddedir. Bununla birlikte Sözleşme'nin 101. maddesi ise bu sistemin en önemli uygulama aracı olarak Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System-SIS)'nin kurulmasını düzenlemektedir (Köktaş, 2003; Atger, 2008: 8). Sözleşme'de yer alan bir diğer madde ise ülkelerin geçici olarak iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya sokmalarına imkân tanıyan 2. maddesidir (Köktaş, 2011a: 4).

Böylece tüm bu düzenlemelerle, AB genelinde iç sınırların kaldırılması ve dört serbestinin gerçek anlamıyla uygulanmasını sağlayan Schengen Alanı'nın hayata geçirilmesiyle, AB dış sınırlarının yönetimi çok önemli bir konuma geçmiştir.

Maastricht Antlaşması Schengen sürecini topluluk müktesebatı içine alma şansını kullanamamıştır. Ancak Topluluk müktesebatından ayrı yürümekte olan Schengen sürecine karşılık Polis ve Adli işbirliği konuları, hükümetler arası işbirliğiyle hareket eden topluluğun üçüncü sütununa alınmıştır. 26 Mart 1995 tarihinde Schengen Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle üye ülkelerin birbirleriyle olan ortak sınırlarında kontroller tamamen kaldırılmıştır.

Schengen Sözleşmesi'nden sonra AB'deki ESY modelinin temellerini atan düzenlemeler ve gelişmeler arasında 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile Tampere (1999) ve Laeken (2001) Zirveleri başta gelmektedir (Köktaş, 2011a: 6).

Amsterdam Antlaşması ile AB, “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” yaratmayı hedeflemektedir. Bu yolla bir “Avrupa Kalesi” oluşturmaya çalıştığı gerekçesiyle yoğun bir şekilde eleştirilmiştir (Köktaş, 2011a: 2; Özler, 2010a; Tokuzlu, 2011). Diğer taraftan oluşturulmaya çalışılan bu alanın dış sınırlarının etkili bir şekilde korunması sorunu ortaya çıkmıştır. Amsterdam Antlaşmasından sonra Zirvelerde alınan kararlar bu noktada çok etkili olmuştur. Tampere Zirvesi’de (1999) alınan kararlara göre, Schengen sürecinin Birliğe entegre edilmesinin bir sonucu olarak, aday ülkeler Schengen müktesebatını ve bunun üzerine inşa edilen önlemleri tamamıyla kabul etmek zorundadır (Çiçekli, 2004). Zirve’de ayrıca yasadışı göç, organize suçla karışanları yakalanması için dış sınırların devamlı surette kontrolü, göç ve iltica ile ilgili ortak politika geliştirmesi konularında da kararlar alınmıştır.

1985 tarihli Schengen Antlaşması sonrası kaldırılan iç sınır kontrollerinin yaratacağı güvenlik sorunlarını gidermek için bir takım önlemler (Telafi Edici Önlemler: Compensatory Measures) geliştirilmiştir. Bu önlemler; iç sınırlarda kaldırılan sınır kontrollerinin yerine dış sınırlarda kontrollerin oluşturulması, dış sınırlarda kontroller ve geçiş şartları için ortak tanımlamalar yapılması ve ortak kurallar konması, irtibat görevlileri, personelin eğitimi ve kuralların uyumlu hale getirilmesi ile sınırlarda gözetleme görevini yerine getiren birimler arasında işbirliği tesisi, kısa süreli vize ve giriş şartlarının uyumlu hale getirilmesi, havaalanı ve limanlardaki kontrollerde Schengen bölgesinden ve üçüncü ülkelerden gelenler için ayrılmış kontrol bölümlerinin oluşturulması, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının Schengen bölgesinde bir ülkeden diğerine geçerken bildirimde bulunma mecburiyeti, yasadışı göçle mücadelede seyahati gerçekleştiren kuruluşların rollerinin açıklanması geri gönderme ve bilgi değişimi hususunda adli işbirliği, Schengen üyesi ülke polislerinin sınır aşan suçlarla mücadelede Schengen ülkeleri arası gözetleme ve sıcak takip yapabilmesi için gerekli düzenlemelerinin yapılması, sahte para, çalıntı araçlar, istenmeyen ve suç işlemiş olduklarından kuşku duyulanlar hakkında çok uluslu veri tabanı üzerinden polis ve göç görevlilerinin kullanımı için SIS’in kurulmasıdır (EU, 2008).

Schengen Sözleşmesi'nin sınır yönetimi alanında getirmiş olduğu tüm imkân ve kabiliyetlere rağmen bunları yeterli görmeyen bazı taraf ülkeler, sınır yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmaya dönük başka arayışlar içerisine de girmişlerdir. Bu arayışlar; Birlik içi önlemler, alternatif denetim metotları ile ikili güvenlik anlaşmaları şeklinde gelişmiştir (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 10).

Schengen sisteminin ilk uygulama yıllarında mevcut düzenleme ve kaynakların tutarlı bir sınır yönetimi için yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Sistem, Antlaşmanın içerdiği güçlü polis işbirliği başlıklarına rağmen vatandaşlara, dolaylı olarak da suçlulara tanınan serbest dolaşım hakkıyla baş edebilme noktasında başarısız olmuştur. Tüm bu sorunlara cevap vermek üzere en önemli adım, dış sınırların geçişleri ve vize kuralları gibi benzer bazı diğer başlıkların Üçüncü Sütundan Birinci Sütuna alınmasını öngören ve 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla Schengen müktesebatını AB yasal çerçevesine katan 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile atılmıştır (Bozkurt vd., 2011: 319). Dış sınırlar ile ilgili konuları farklı sütunlara ayıran bu düzenleme, Schengen sürecinin ilerlemesinde bölünmeye sebep olmuştur. Schengen anlaşmasına dair hukuki metinlerin Parlamento ve Adalet Divanı gibi farklı karar alma mekanizmaları altına alınması ve bu mekanizmaların etkinliklerinin farklı olması sebebiyle Schengen sürecinin ağır işlediği eleştirileri yapılmıştır (Apap vd., 2004).

Bunların yanı sıra AB'nde ESY'ne yönelimin arkasında başka sebepler de bulunmaktadır. 2004 yılı öncesinde genişlemeden kaynaklı sıkıntılar ilk sırada gelmektedir (Rigo, 2005: 1). Zira dış sınır kontrollerinin Birliğe yeni üye olmuş ülkelere bırakılması, yükselen bir risk algılamasına sebep olmaktadır (Hassner, 2002). Ayrıca ülkelerdeki kamuoyunun doğudan gelen ve sürekli artış gösteren organize suçlara dikkat kesilmiş olması da bir diğer sıkıntı kaynağıydı (Laçiner vd., 2004: 139).

Tüm bu sorunların aşılması ve özelde yeni üyelerin kendi başlarına bırakılmamaları için bulunan çözüm ESY modeli olmuştur. Ayrıca ABD'de meydana gelen 11 Eylül saldırıları da terör riskine karşı koordineli bir şekilde cevap verilmesi baskısı oluşturmuştur (Zielonka, 2002: 2). Son olarak tüm bu olumsuz gelişmeler çerçevesinde kendi iç sınır uygulamalarını yeniden başlatma imkânlarını ellerinde bulunduran, iç

sınır kontrollerini kaldırmış üye ülkeler arasında bir güven tazelemesi yapılması ihtiyacı duyuluyordu (Hobbing, 2005).

Bu doğrultuda ilk somut adım, Avrupa Konseyinin 15-16 Ekim 1999'da yaptığı Tampere Zirvesi'nde atılmıştır. Bu çerçevede, Sonuç Bildirisi'nin 3. paragrafında "AB'nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslararası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği" vurgulanmıştır. Öte yandan, Konsey, Sonuç Bildirisi'nin 25. paragrafında Schengen müktesebatının Birliğe entegre edilmesinin bir sonucu olarak aday ülkelerin bu müktesebatı ve buna dayanarak getirilen diğer düzenlemeleri kabul etmek zorunda olduklarını ifade ederek gelecekte Birliğin dış sınırlarının uzman eğitimi almış profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemine" vurgu yapmıştır (Köktaş, 2011a: 7).

Öte yandan, 14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde "Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetimi terör, yasadışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacaktır" vurgusu yapılmıştır. Entegre sınır yönetimi stratejisi, Sonuç Bildirisinin 42. paragrafında, "sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü kapsamaktadır.

Laeken Zirvesi sonuç bildirisi'nin 42. paragrafı uyarınca, AB Komisyonu tarafından Mayıs 2002 tarihinde "AB üye devletlerinin dış sınırlarının entegre yönetimine doğru" başlıklı tebliğ hazırlanmış olup, bu tebliğde beş öneri üzerinde durulmuştur. Bunlar: Ortak mevzuat hazırlanması, ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması kurulması, ortak entegre risk analizi yapılması, ortak personel ve ekipman temini ve üye devletler ve Birlik arasında sorumluluk paylaşımıdır (Köktaş, 2011a: 7).

Burada bahsi geçen ortak mevzuat ile, uygulamada yaşanan sıkıntıları aşma amacı güdülmüştür. Kullanılmakta olan El Kitabının yasal dayanaktan yoksun olmasından kaynaklanan sıkıntıları aşmak, Schengen katalogundan en iyi uygulamaların

tanıtılması ve eklemlenmesi ile sınır görevlilerine kullanışlı bir kılavuz hazırlamak amaçlarıyla da ileri sürülen bu öneri, kişilerin sınır geçişlerini düzenleyen ortak bir Topluluk Sınır Kodu önerisine dönüşmüştür (Hobbing, 2005). Bu öneri doğrultusunda, 15 Mart 2006 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyce kabul edilen 562/2006 sayılı Tüzükle, Schengen Sınırlar Kodu hayata geçirilmiştir (Köktaş, 2011a: 8).

Kabul edilen Schengen Sınırlar Kodu, sınır kontrolü için, üye devletlerin “uygun” personeli yerleştireceğini ifade etmektedir. Yani, dış sınırlarda birinci ve ikinci derece sınır kontrol ve gözetimini gerçekleştirmek için yeterli sayıda, özel ve uygun eğitimi almış profesyoneller anlamına gelmektedir. Bu nedenle, sınır yönetiminin temel unsurları Kod’un içerisinde açıkça belirtilmiştir (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 13). Bu unsurlar, dış sınırları geçen tüm kişilerin sistematik kontrolü ile sınır geçiş noktaları arasında etkin sınır gözetiminin sağlanması, sınır kontrol ve gözetim tesislerinin bu görevlere uygun olması ve bu görevlerden sorumlu olan memurların gerekli mesleki kapasiteye ve uzmanlığa sahip olmaları, bu memurların sınırların farklı unsurlarını bilmeleri uygulama, mevzuat ve yabancı dil alanlarında temel eğitim ve sürekli eğitim almalarıdır (Peers, 2007: 145-146).

Ayrıca ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması çerçevesinde, ESY sisteminin merkezi kurumu olarak “Dış Sınır Görevlileri Ortak Birimi” (External Borders Practitioners Common Unit) kurulması önerilmiştir (Köktaş, 2011a: 8). Bu birimin sorumlulukları arasında risk analizleri yapmak, operasyonel projeleri hayata geçirmek ve ulusal politikaların koordinasyonunu sağlayacak ortak stratejiyi geliştirmek bulunmaktadır. Bu öneri doğrultusunda daha sonra, Avrupa Sınır Örgütü FRONTEX kurulmuştur (Hobbing, 2005).

AB konseyi 23 Kasım 2006 tarihli, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı’nda sınır yönetimi ile ilgili yaklaşımları kapsayan bir tanım yapmış ve entegre sınır yönetiminin unsurlarını açıklamıştır. Buna göre entegre sınır yönetiminin unsurları şunlardır;

- Risk analizi ve istihbaratı da içerecek şekilde sınır kontrolü ve gözetimi,
- Bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi,

- Dört aşamalı kontrol modeli (Üçüncü ülkelerde önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol),
- Sınır yönetimi ile ilgili tüm birimler (sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik, ve diğer ilgili birimler) ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği entegre sınır yönetiminin parçası olarak ifade edilmişti (Akman ve Kılınç, 2010: 14).

Öte yandan Batı Balkan ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberi'nde entegre sınır yönetimi daha kapsamlı olarak ele alınmakta ve sınır yönetimi alanında işbirliğine üç boyutlu bir yaklaşım getirilmektedir. Batı Balkanlar Rehberine göre Entegre Sınır Yönetimi; “Etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da içeren, tüm ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsar. Entegre sınır yönetiminin amacı açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmaktır (EU Commission 2007, 10.05.2012).” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine Rehberine göre Sınır yönetiminde asıl amaç, ülkeyi ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve toplum sağlığına yönelik tehlikelere, ayrıca yasa dışı insan ve eşya giriş-çıkışlarına karşı temel insan haklarını da göz önünde bulundurarak korumaktır. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, gıda ve yem güvenliği ile insan sağlığı denetimlerinin standart hale getirilerek, diğer sınır noktalarıyla koordineli çalışmalarını sağlayacak mekanizmanın oluşturulması da önemli bir husustur (EU Commission 2007, 10.05.2012).

Rehberine göre ülkeler, tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. ESY'de sınırlar ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalıdır. ESY kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğinden oluşan bir yapıdır. (EU Commission 2007, 10.05.2012). Bunların yanı sıra ESY, doğrudan olmasa da dolaylı olarak sınır yönetimiyle bağlantısı olan, yolcu

ve yük taşıma şirketleri, işadamları birlikleri, endüstri birlikleri, istatistik kurumu, sınırdaki mekanlar vb. aktörlerle de işbirliği ve koordinasyonu gerektirir.

AB'nin FRONTEX ile sınır yönetimine kattığı “dış boyut”, bir yandan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan güvenceler açısından bir yandan da geri göndermeme (non-refoulement) prensibi bağlamında insan hakları ihlallerine yol açtığı iddiasıyla eleştirilmektedir. Ayrıca AB sınırları dışında yürütülen sınır kontrolleri, göçmenlerin AB müktesebatının sağladığı haklardan yararlanamamasına da yol açmaktadır. (Carrera, 2007: 25-26).

Sınır güvenliği hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kurumun özellikleri, 8 Şubat 2002'de hazırlanan Schengen Katalogu'nda yer almıştır. Katalog'da, “Sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk yönetiminin gerçekleştirilmesinde en iyi uygulama olarak; yetkili kamu makamının askeri olmayan, profesyonel sınır polisi/muhafız gücü olması, sınır kontrolleri ve denetiminin mümkünse tek bir bakanlık altında, sınır yönetimini sağlayan aynı kurumun profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği” vurgulanmıştır.

Schengen uygulamasında ortaya çıkan eksiklik ve aksaklıklar Schengen sisteminin daha ileri götürülmesinde önemli bir etken olmuştur. Bu sebeplerle Schengen İcra Komitesi tarafından Dış Sınır Kontrolleri için Ortak El Kitabı bastırılmıştır. 2002 yılında gizlilik derecesi düşürülünceye kadar gizli olan bu el kitabı, uygulamaya dönük talimatlar ve seyahat belgeleri ve vize örnekleri içeren; dış sınırların kontrolü, Schengen Bilgi Sistemi ve SIRENE Ofisi, vize ve polis işbirliği başlıklı dört ciltten oluşan bir çalışmadır (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 10).

Schengen Antlaşmasına 1990 yılında İtalya, 1991 yılında İspanya ve Portekiz, 1992 yılında Yunanistan, 1995 yılında Avusturya ve 1996 yılında Danimarka, Finlandiya ve İsveç'in imza atmasıyla Schengen ilk genişleme sürecini tamamlamış oldu. Daha sonra Schengen bölgesi hızla genişlemiştir. Birlik üyesi İngiltere ve İrlanda Schengen Antlaşması'nın dışında olmalarına karşın, üye olmayan Monaco, Norveç ve İzlanda Schengen Antlaşmasına taraf olmuşlardır. Aynı şekilde İsviçre de 12 Aralık 2008

yılında Schengen Antlaşması kapsamına alınmıştır. Liechtenstein'in bu alana girmesi ise 19 Aralık 2011 tarihinde gerçekleşmiştir. 1 Mayıs 2004'te gerçekleşen beşinci genişleme sürecinde Birliğe dahil olan on üye ülkeden Kıbrıs Rum Kesimi dışında kalan dokuz ülke 21 Aralık 2007 tarihinden itibaren Schengen Alanına katılmıştır. Bulgaristan, Romanya ve Kıbrıs Rum Kesimi'nin Schengen alanına daha sonra alınması düşünülmektedir. Günümüzde Schengen Antlaşması ile oluşturulan Schengen bölgesi, 26 Avrupa ülkesi için geçerli olup, yaklaşık 4.312.099 kilometrekarelik bir alanı kapsamaktadır (www.wikipedia.org/Schengen, 26.07.2012).

Ülkemiz açısından konuya bakıldığında, ESY konusu AB ile müzakerelerde 24. faslın açılış kriterini oluşturmaktadır. AB ile üyelik müzakereleri yapan Türkiye'nin ESY konusunda AB kriterlerine uygun yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapması bir zorunluluktur. Türkiye'nin hem 2005 yılından bu yana katılım müzakerelerini yürüten hem de siyasi açıdan riskli görünen ülkelerle uzun ve zorlu sınırları bulunan bir ülke olarak sınır yönetiminde AB standartlarını benimsemesi, Birlik tarafından yakından takip edilmektedir.

Bu çerçevede, İçişleri Bakanlığı uzmanları ile konusunda uzman ve akademisyenler ile AB uzmanlarının da katkısıyla hazırlanan, Türkiye'nin kara sınırları ile tüm sahillerin korunmasını ve kara, deniz ve hava sınır kapılarının genel yönetimini ve denetimini sağlamak amacıyla üniformalı, silahlı ve profesyonel bir kolluk birimi olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir sınır muhafaza biriminin kurulması ve sınır güvenliği hizmetlerinin daha etkin, verimli ve kaliteli sunulması ve mevcut kaynaklardan azami şekilde yararlanılması yönündeki bir kanun tasarısı TBMM'ne sunulmuştur.

1. 3. Schengen Düzeni ve Sınır Kontrolleri

AB, üyeleri arasında ortak pazarı oluşturmak için iç sınırları kaldırmış, ortak dış sınırlar kavramını yerleştirmiş ve bu ortak dış sınırların daha sıkı kontrol ve gözetimi için de sürekli çözüm arayışı içine girmiştir. AB'ndeki sınır yönetimine ilişkin kuralları bir çerçeve içerisinde görmek mümkün değildir. Bu kurallar birçok hukuki ve idari araçlar içerisinde dağılmıştır. Bu kuralların temel dayanakları Avrupa Birliği

Antlaşması ve Schengen mevzuatı içinde yer almaktadır. Ancak birçoğu da Schengen İcra Komitesi tarafından hazırlanan Dış Sınır Kontrolleri için Ortak El Kitabı ve Schengen Değerlendirme Çalışma Grubu tarafından hazırlanan En İyi Uygulamalar Kataloğu gibi gayri resmi düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Sınır yönetim modelinin uygulamaya dönük çalışmasına imkân veren unsurlar ise daha ziyade üye devletler arasında veya bunların üçüncü ülkelerle yaptıkları ikili veya çok taraflı düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Farklı seviye ve şekillerdeki bu kuralların, bir bütün içerisinde ele alınarak sınır yönetim modeline nasıl temel oluşturduğu ise tarihi sürecin incelenmesi ile daha açık bir şekilde görülebilecektir. Günümüzde 27 üyesi olan AB, üyelerinin hepsinin farklı sınır yönetim birimleri olmasına rağmen uzun yıllar içerisinde kendine özgü bir Entegre Sınır Yönetim modeli geliştirmiştir (Köktaş, 2011a).

1. 3. 1. Dış Sınırlar

AB, “Sınırların olmadığı bir Avrupa” yaratmak amacıyla bir üye ülkeden diğerine geçmek isteyen kişiler üzerindeki sınır kontrollerini kaldırmıştır. Ancak iç sınırlardan geçişte kişiler üzerindeki kontrollerin kaldırılması birçok güvenlik sorununu da beraberinde getirebileceğinden, iç sınır kontrollerinin kaldırılması, başta dış sınırların güçlendirilmesi olmak üzere, önemli miktarda hukuki düzenlemeye ihtiyaç göstermiştir (Peers, 2007: 93).

Schengen Antlaşmasıyla, iç sınırlardaki kontrolün, daha güçlendirilmiş bir şekliyle dış sınırlara kaydırıldığı görülmektedir. İç sınır kontrollerinin kaldırılması, üye devletlerin bu alana ilişkin politikalarını uyumlaştırmasını da gerektirmektedir. Ancak vize ve sınır kontrollerinin, devletlerin ulusal egemenlikleri bakımından çok önem verdikleri bir konu olması nedeniyle bu konularda temel mevzuat, Topluluk hukukundaki düzenlenmeden önce Schengen işbirliği etrafında gelişmiştir.

Schengen Sözleşmesi’nin 2.1. maddesi, sınırların, “kişiler üzerinde herhangi bir denetim yapılmadan, herhangi bir noktadan” geçilebilmesine ilişkin genel bir serbesti getirmektedir. Ardından 2.2. maddesi ise “kamu düzeni” veya “ulusal güvenliğin”

gerektirdiği hallerde, taraf devletlere diğer devletlere danışarak sınırlı bir süre için ülke sınırlarında kontrol icra etme hakkı vermektedir. Bu durumda kamu düzeni ve ulusal güvenlik için aciliyet varsa, taraf devletlerin diğer devletleri en kısa zamanda bilgilendirmek şartı ile gerekli önlemleri alma yetkisi de bulunmaktadır. Bu istisnai yetki, zirveler ve siyasetçilerin yüksek düzeyli toplantılarında, yüksek düzeyli siyasetçilerin ziyaretleri, göç ve sığınma politikasındaki değişiklikler ve polis operasyonlarında olmak üzere birçok kez kullanılmıştır. Ancak, belli kişilerin kamu düzenine ve kamu güvenliğine tehlike oluşturduğunu kanıtlayacak yeterli kanıt olmadığı sürece, bu kişilerin yeniden getirilen sınır kontrolleri ile ülkeye girişini engellemek, insan haklarından olan toplanma ve ifade özgürlüğü ile AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve üçüncü ülke vatandaşlarının seyahat özgürlüğünün ihlali sonucunu doğurmaktadır (Peers, 2007: 135).

Yukarıda bahsedilen Schengen Sözleşmesi'nin 2. maddesi hükümleri Topluluk hukukuna alınmıştır. Birliğin iç sınırlarının kaldırılması yoluyla bütünleşmesinin temeli olan kişiler üzerindeki sınır kontrollerinin kaldırılmasına ilişkin kuraldan, kamu düzeni ve ulusal güvenlik sebepleriyle sapma imkanı tanınması, Birliğin üçüncü ülkelerden gelebilecek güvenlik tehdidine karşı kendisini koruma ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Amsterdam Antlaşması Konsey'e "iç sınırları geçişte herhangi bir denetim yapılmamasını temin etme" amacına yönelik önlemleri alma görevi vermiştir (m. 62.1). Bu önlemler Birlik vatandaşı ya da üçüncü ülke vatandaşı olsun iç sınırı geçen hiç kimsenin sınır kontrolüne tabi tutulmamasına yönelik olacaktır. Maddenin bu fıkrasında iç sınır kontrollerinden muafiyet bakımından, Birlik vatandaşlarıyla, üçüncü ülke vatandaşları arasında herhangi bir fark gözetilmemiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın 64.4. maddesi bu noktada üye ülkelere istisnai bazı düzenlemeleri yapma hakkı tanımaktadır. Bu madde'ye göre "Bu başlık iç güvenliğin korunması ve kamu düzeninin sağlanmasına yönelik üye devletlerin üzerine düşen sorumluluklarını yerine getirmesine hanel getirmez," hükmü getirilmektedir. Aynı madde'nin ikinci fıkrası'na göre ise, bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü devlet

vatandaşlarının ani olarak akın etmesi gibi acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde 1. fıkra düzenlemeleri saklı kalmak kaydıyla, Konseye, Komisyon'un önerisi üzerine nitelikli çoğunlukla ilgili üye devletlerin yararına olan, süreleri altı ayı geçmeyen geçici önlemler alma yetkisi vermektedir.

Bu madde'de Konsey'in alabileceği geçici önlemler konusunda herhangi bir hüküm yoktur. Ancak Birliğin sınırlarına üçüncü ülke vatandaşlarının ani olarak akın etmesinin, bu kişilerin kendi ülkelerindeki bir savaş ya da çatışmadan kaçması olasılıklarını akla getirmektedir. Bu durumda, AB uluslararası mevzuattan kaynaklanan sorumluluklarını bir kenara iterek, sığınma talep edecek bu kişilere sınırlarını kapatabilecektir. AB bu hususta kendi güvenliğini, sığınmacıların uluslararası hukuktan kaynaklanan haklarından ve üyelerin uluslararası yükümlülüklerinden üstün tuttuğunu göstermektedir.

AB'nin dış sınırlarından geçişte kişiler üzerinde uygulanacak denetimler bakımından, iç sınırlardakiler kadar serbesti içeren hükümlere görülmemektedir. İç sınırlardaki kontrollerin kaldırılması, dış sınırlardaki kontrollerin artırılmasına yol açmıştır. 1985 tarihli Schengen Anlaşma'nın 6. maddesi ile, taraf devletlerin vatandaşlarının ortak sınırlardan geçişini kolaylaştıracak hükümler getirilmekte, ardından 17. maddede uzun vadede iç sınırlarda kişiler üzerinde uygulanan denetimler kaldırıldığında bu denetimlerin dış sınırlara kaydırılması gerektiği açıklanmaktadır. Yine bu maddede bundaki maksadın, iç güvenliği koruma ve Avrupa Toplulukları dışındaki ülkelerin vatandaşlarından gelebilecek yasadışı göçü engelleme olduğu düzenlenmektedir (The Schengen Acquis 1999, 10.04.2012).

Dış sınırlardan geçişe ilişkin düzenlemelere 1990 tarihli Schengen Uygulama Sözleşmesi'nde de yer verildiği görülmektedir. Sözleşme'nin 3. maddesine göre, dış sınırlardan kural olarak yalnız sınır geçme noktalarından ve belirli saatlerde geçilebilecektir. Üye ülkelerin yetkili sınır makamları, bu noktalarda sınır kontrollerini gerçekleştireceklerdir. Bu kontrol ve uygulamalar tek tip ilke ve kurallar çerçevesinde yapılacaktır. Burada bahsedilen tek tip ilkelerin neler olduğu da 6.2. m.'de açıklanmaktadır. Ardından Sözleşme ile bu alanda (Sınır kontrolleri) detaylı

düzenlemeleri yapma görevi, yine bu Sözleşme ile oluşturulan Schengen İcra Komitesi'ne verilmektedir. Schengen Uygulama Sözleşmesi dış sınırların güvenliği bakımından taraf devletler arasında yakın işbirliği ve bilgi paylaşımının önemine vurgu yapmaktadır. Uygulama Sözleşmesiyle Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System-SIS) adı verilen bir otomasyon sistemi getirilmektedir. SIS sistemi'nin nasıl işleyeceğine ilişkin kurallara ise Sözleşmenin IV numaralı başlığında açıklık getirilmektedir. Bu bölümde SIS Sisteminin amacı, sınır kontrolleri ve diğer polis ve gümrük kontrollerinde kişiler hakkında yayınlanmış bültenlere ulaşılması yoluyla tehlikeli kişilerin Birliğin sınırlarından içeri girmesini engelleyerek, kamu düzeni, ulusal güvenlik dahil olmak üzere kamu güvenliğini sağlamak, şeklinde açıklanmaktadır (The Schengen Convention 1990, 10.04.2012). 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'yla SIS Topluluk Hukuku'na dahil edilerek 3. sütunda yerini almıştır.

AT Antlaşması'nın 62. maddesiyle Konsey, “üye devletlerin dış sınırlardan geçişte kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde takip edilmesi gereken standart ve usullerini belirleme” yetkisine sahip olmuştur. Bu maddenin üçüncü fıkrasında, üç ayı geçmeyen süreler için üçüncü devlet vatandaşlarının üye devletlerin topraklarında seyahat özgürlüğünün koşullarını belirleyen önlemleri alma görevi de Konseye verilmiştir.

Birliğin Schengen alanına dahil üye ülkelerin sınırlarından geçen herkes giriş ve çıkış denetimine tabi tutulmaktadır. Birlik vatandaşları bakımından bu kontrol daha basitken, üçüncü ülke vatandaşları, veritabanlarında kimlik bilgilerinin araştırılması da dahil olmak daha detaylı bir incelemeye tabi tutulurlar.

Dış sınırların kontrolü ve yasa dışı göçmenlerin geri gönderilmesi ile ilgili hususları düzenleyen katalog (Dış Sınırların Kontrolü ve Yasadışı göçmenlerin iadesi hakkında Schengen Kataloğu), dış sınırlar konusunda önemli düzenlemeler getirmektedir. Katalog, Schengen Anlaşması'nın sağladığı özgürlüklerin sağlıklı olarak kullanılması için, dış sınırların güçlendirilmesini ve yasadışı göçmenler ile yabancıların etkin ve caydırıcı biçimde Schengen bölgesinden çıkarılmasını ve geri gönderilmesinin önemine vurgu yapmıştır. Katalog ayrıca Schengen bölgesindeki sınır yönetim

modelinin tanımını da yapmıştır. Katalogdaki tanıma göre; Entegre Sınır Güvenlik Modeli, bütün yönleriyle sınır politikalarını kapsayan bir sistemdir. Entegre Sınır Güvenlik Modeli üçüncü ülkelerdeki yani kaynak olan ülkelerdeki faaliyetler ile bu ülkelerle kurulan ikili ve uluslararası işbirliği, dış sınırlarda alınan önlemleri, Schengen bölgesinde yürütülen faaliyetlerle birlikte dört katmandan oluşmaktadır (Kısa, 2009: 15).

Entegre Sınır Yönetimi Modelinin başarısı için dikkat edilmesi gereken bir husus ise yerel ve bölgesel çapta sınır yönetimi ile ilgili görevlerin, bilgi toplama, dağıtma, eğitim ve sınır bölgesindeki düzensizliklere müdahale ile sorumlu devlet kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasıdır. Zaten Entegre Sınır Yönetimi Modellerinin amaçlarından birisi de farklı kurumsal yapılar arasında dağılmış görevlerin ortak amaç doğrultusunda kombine edilerek yürütülmesini sağlamaktır. Schengen ülkelerinin ortak değerlendirme yapmaları neticesinde ulaşılan analizler sayesinde, Birlik imkânları doğru şekilde, ihtiyaç olan noktada verimli olarak kullanılacaktır (Kısa, 2009: 18). Modelin başarısı için dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da sağlıklı risk analizi yapmaktır. Dış sınırlarda yapılan tüm kontroller Common Manual de belirlenen hususlara göre yapılmaktadır. Ancak o sınır noktasındaki mevcut risk oluşturan hususlar, yolcu profilleri ve güncel suç çeşitlerini içeren raporların uygulamada görevli memurlarla paylaşılması “Taktiksel Risk Analizi” oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Bu tip bir risk analizi ve yönetimi, sınır yönetim sistemlerinin istihbarat toplayabilme, bu bilgiyi değerlendirme ve sahada kullanabilmesiyle ilişkilidir (Kısa, 2009: 18).

1. 3. 2. Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System - SIS)

Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System - SIS), Avrupa Birliği üyesi ülkeler tarafından (İrlanda Cumhuriyeti ve Birleşik Krallık dışında) yasaların uygulanması ve sınır güvenliği gibi konulara ilişkin bilgilerin toplanması ve paylaşılması konusunda oluşturulan bir çeşit veri tabanı ve bağlantı sisteminin adıdır. Sistem bünyesinde paylaşılan bilgiler kişiler ya da kurumlar üzerine olabilir. İlk önce Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından başlatılıp, daha sonra

Schengen Antlaşması'na taraf olan ülkeler ile İzlanda, Norveç ve İsviçre de bu sisteme dâhil olmuşlardır. Bugün itibariyle sistemden yararlanan ülke sayısı yirmi yediye ulaşmıştır.

Merkezi Strasbourg'da bulunan SIS, yabancılar, istenmeyen ve şüpheli kişiler hakkında uyarılar, kamu veya ulusal güvenlik açısından tehlike oluşturan kişiler, kayıp kişiler, sahte para, çalıntı araçlar ve kriminal soruşturmalarda kanıt olarak istenen nesnelere hakkındaki bilgileri kapsamaktadır. Schengen Anlaşmasınının 92. maddesinde SIS sistemini “Her taraf ülkenin ulusal bir bölümünün bulunduğu ve teknik destek fonksiyonu olan ortak bilgi sistemi olarak tanımlamıştır.” SIS; taraflara veri tabanı üzerinde arama hizmeti veren, polis, gümrük ve sınır kontrollerinde faydalanılması için haklarında uyarı olan kişilere ve eşyalara dair bilgilere ulaşma imkânı sunan bir sistemdir. SIS sayesinde vize ve oturma düzenlemeleriyle ilgili müracaatta bulunan yabancılar için bilgilere ulaşmak da mümkündür. Schengen Bilgi Sisteminde her üye devlet kendisine ayrılan bölümün yürütülmesinden hızlı ve etkili bilgi aktarılmasından sorumludur. SIS, taraf olan ülkelerin finansal destekleriyle faaliyetlerini sürdürmektedir. AB ülkelerin ortak bir veri tabanını kullanması entegre sınır yönetimi açısından önemli bir adımdır. Birliğin üyelerinin kendi risk analizleri ve edindikleri bilgilerle oluşturdukları veri tabanı Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında üye ülkelerin tamamının menfaatine ve risk analizlerine hizmet etmektedir. Entegre Sınır Yönetimi Modelinde sayılan katmanların hepsinde kullanılmakta olan SIS yarattığı bilgi havuzu sayesinde taraf ülkeler için ortak hafıza oluşturma fonksiyonu görmektedir. Schengen Bilgi Sisteminin amacını Schengen Anlaşması'nın 93. maddesi; “kurulan bilgi iletişim sistemi sayesinde sürdürülebilir bir serbest dolaşım için taraf ülkelerin güvenliğini sağlamaktır” şeklinde açıklamaktadır (Kısa, 2009: 19).

Schengen Anlaşması'nın 1995 yılında yürürlüğe girmesi ve sınır kontrollerinin iç sınırlarda kaldırılmasıyla beraber Schengen Bilgi Sistemi taraf ülkeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Norveç'in 1996 yılında Schengen anlaşmasına taraf olmasıyla, SIS Avrupa Birliği üyesi olmayan bir ülkenin kullanımına açılmıştır. 1999 yılında Amsterdam anlaşmasındaki özel bir madde ile İngiltere ve İrlanda'ya Schengen düzenlemelerinin bir bölümünde yer alma hakkı tanınınca bu iki ülke de Schengen

Bilgi Sistemini kısmen kullanmaya başlamışlardır. Amsterdam Antlaşmasıyla Schengen anlaşmasının Birlik müktesebatına dahil edilmesiyle SIS, SIS 1 + olarak isim değiştirmiştir (Kısa, 2009: 19; EU Commission 2008,12.04.2012).

Zamanla SIS 1+'nın yeni tehditler ve yeni gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap veremediği görüldü. Avrupa Birliği Konseyi de 2001 yılı Aralık ayında, mevcut SIS sisteminin 18'den fazla ülkeye hizmet kapasitesine sahip olmadığı ve sisteme son teknolojik gelişmeler ışığında farklı fonksiyonlar eklenmesi gerektiği kararını almıştır (EU Council 2001, 15.01.2012). Ancak Konsey'in kararıyla kurulması için çalışılan SIS 2, öngörülen 2006 yılı sonuna yetiştirilememiştir. Bunun üzerine, o dönemde Portekiz'in kullandığı düşük masraflı, düşük riskli ve basit bir çözüm olan ulusal Schengen Bilgi Sistemi, "SISone4all" ismiyle Schengen Anlaşması'na taraf ülkelerin uygulayacağı yeni SIS modeli olarak kabul edilmiştir. Bundan böyle SIS2 tamamlanıncaya kadar SIS yeni üyelerin de kullanımına açılacaktır (Atger, 2008: 4).

16 Haziran 2011 tarihinde, Avrupa Parlamentosu'nun Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi tarafından Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Alanında geniş ölçekli bilgi teknolojileri sistemlerinin operasyonel yönetimini sağlamaya yönelik yeni bir Ajans kurulmasını öneren rapor kabul edildi. Söz konusu yeni Avrupa Ajansı'nın Estonya'nın Tallin şehrinde faaliyet göstermesi planlanmaktadır. Ajans, ikinci nesil Schengen Bilgi Sistemi (SIS2), Vize Bilgi Sistemi (VIS), EURODAC (Dublin II Sözleşmesi'nin uygulanmasını kolaylaştırmak üzere sığınmacıların parmak izlerini depolayan veri bankası) gibi çeşitli bilgi sistemlerinin yanı sıra içişleri alanında gelecekte yürürlüğe girmesi planlanan benzeri araçlardan da sorumlu olacaktır (www.ikv.org.tr, 19.08.2011).

1. 3. 3. Schengen Vize Sistemi

AB ülkeleri Schengen Anlaşması'nın 7. maddesi ile "taraf devletlerin ortak sınırlarındaki kontrolleri yumuşatmasının göç ve güvenlik konularında ters etkileri olmasını engellemek üzere vize politikalarını yakınlaştırmaları" hususunda

anlaşmışlardır. Yine aynı maddede, taraf devletlerin vize işlemlerinde “Anlaşmaya taraf devletlerin yasadışı göçe ve güvenliği tehdit edebilecek eylemlere karşı korunması gerekliliğini” dikkate alması istenmiştir. Uzun vadede ise taraf devletlerin vize politikalarının ve “gerektiği ölçüde” üçüncü ülke vatandaşlarına karşı uyguladıkları yabancılar hukuku kurallarının uyumlaştırılması gerekmektedir (m.12) (EU Council, 1999, 01.04.2012).

1990 tarihli Schengen Uygulama Sözleşmesi’nde ise vizeler konusunda kısa süreli kalış ve uzun süreli kalış vizeleri olmak üzere ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Yabancıların üç ayı geçmeyen ziyaretler için Schengen Sözleşmesi’ne taraf devlet ülkelerine giriş yapmak istemesi halinde; Uygulama Komitesi’nce tanımlanan, kendilerine sınırı geçme izni tanıyan geçerli dokümanlarının bulunması, eğer gerekiyorsa geçerli bir vizeye sahip olması, amaçlanan ziyaretin neden ve koşullarını ve kalış ve ülkelere dönüş için gerekli maddi imkana sahip olduklarını veya bunları yasal olarak elde edebilecek durumda olduklarını kanıtlayabilmesi, haklarında giriş yasaklayan bir bülten bulunmaması ve herhangi bir taraf ülkenin kamu düzeni, ulusal güvenlik ve uluslararası ilişkilerini tehdit etmemesi gereklidir (m. 5.1). Kişilerin yukarıda sayılan tüm koşulları taşımaması halinde ülkeye girişine izin verilmemesi gerekmektedir. Yalnız, taraf devletlere insancıl nedenlerle, ulusal çıkarlar veya uluslararası yükümlülükler nedeniyle bu koşulların tamamına sahip olmayan kişileri ülkeye alma imkanı da tanınmıştır. Ayrıca ülkeye giriş yapan yabancıların diğer ülkelere geçişine izin verilmeyecek ve bu kişiyi ülkesine kabul eden devlet, diğer akit taraflara bildirim yapacaktır (m. 5.2, 15,16) (The Schengen Convention 1990, 10.04.2012).

Schengen Sözleşmesi’nin 9. maddesinde kısa süreli vize verilmesine ilişkin temel kurallar bulunmaktadır. Bu maddeye göre, taraf devletler, başta vize konusunda düzenlemeler olmak üzere kişilerin serbest dolaşımı konusunda ortak politikalar oluşturmayı üstlenmişlerdir. Bir taraf devlet, üçüncü ülkeler bakımından uyguladığı vizelere ilişkin düzenlemelerden ancak istisnai hallerde ve üye devletlere danışarak sapma hakkına sahiptir. Böyle bir durumda taraf devletin, diğer devletlerin çıkarlarını ve kararının bunlar bakımından olabilecek sonuçlarını dikkate alması gereklidir.

Sözleşme'nin 10 ve 11. maddelerde ise üçüncü ülke vatandaşlarına üç ayı geçmeyen ziyaretler için düzenlenebilecek vizelere ilişkin tek tip bir vize formatı oluşturulması kararlaştırılmıştır (The Schengen Convention 1990, 10.04.2012).

AB Konseyi 2001 yılında, vatandaşlarının Birlik sınırlarından içeri girebilmesi için Schengen vizesi sahibi olması gereken ve gerekmeyen ülkelerin listelerini içeren Tüzüğü kabul etmiştir (EU Council, 2001, 06.04.2012). Tüzüğün ekindeki listelerde, vatandaşlarının Topluluğa giriş yapabilmesi için Schengen vizesi sahibi olması gereken ülkeler (Ek I) ve Schengen vizesi aranmayacak ülkeler (Ek II) yer almaktadır. Nüfusunun çoğunluğunu siyah ya da Müslümanların oluşturduğu ülke (Brunei, Malezya ve Singapur hariç) uyruklarına Schengen vizesi alma zorunluluğu getirmesi sebebiyle, düzenlemenin, Topluluğun temel ilkelerinden biri olan ve Kurucu Antlaşmanın 13. maddesinde yer alan vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılık yapmama ilkesini ihlal ettiği eleştirilerine yol açmıştır.

AB Konseyi Amsterdam Antlaşması'yla, üç ayı geçmeyen süreler için verilecek vizeler, dış sınır kontrollerine ilişkin standartlar ve üçüncü ülke vatandaşlarının seyahat özgürlüğünü de içerecek şekilde iç sınır kontrollerinin kaldırılması konularında yetki almıştır. Ancak, Konseyin bu konulardaki bağlayıcı hukuki düzenleme yetkisini pozitif ve negatif vize listesi oluşturmak ve Ortak Sınırlar El Kitabı'nı güncellemek dışında çok kullanmamıştır. Bu nedenle, Topluluğun sınır kontrolleri ve vizeler konusundaki düzenlemeleri büyük ölçüde Schengen müktesebatına dayalı kalmıştır.

Vize işlemlerini kolaylaştıracak ve kimlik hırsızlığını önleyecek AB Vize Bilgi Sistemi (VIS) 11 Ekim 2011'de uygulamaya konulmuştur. Yeni sistem, Schengen ülkelerinin kısa süreli vizelere ilişkin bilgileri hızlı ve etkin biçimde paylaşabilmelerini mümkün kılmaktadır. Parmak izi ve dijital fotoğraf gibi biyometrik girdiler sayesinde vize sahibinin kimlik bilgileri kolaylıkla onaylanabilecektir. Sistem ilk etapta Schengen ülkelerinin vize vermeye yetkili Kuzey Afrika bölgesi (Cezayir, Mısır, Libya, Moritanya, Fas ve Tunus) konsolosluklarında uygulamaya konulmuş, ardından da Yakın Doğu ve Körfez Bölgesi'nde aşamalı olarak uygulanması düşünülmektedir (AB Bülten, 2011: 8).

Hâlihazırda her yıl 13 milyon vize işleminin yapıldığı Schengen bölgesinde işlem yoğunluğunun neden olduğu aksamaları azaltıp süreci basitleştirmek için tasarlanan sistemde vize başvurusu yapanların biyometrik kimlik bilgileri 5 yıl süre ile korunduktan sonra silinecektir. Vize Bilgi Sistemi, 2004-2011 yılları arasında, toplamda 135 milyon €'luk bütçeye mal olan merkezi bir veritabanı ile ulusal arayüzlerden oluşmaktadır. Veritabanı ile arayüzler arasındaki koordinasyonu sağlamak için bir iletişim altyapısı kullanılmaktadır. Bu altyapı sayesinde, herhangi bir vize başvurusunda, ilgili ülkenin, başvuranın daha önce işlem görmüş başvurularını saniyeler içinde görüntüleyebilmesi ve gerekli işlemleri kısa sürede sonuçlandırabilmesi mümkün olmaktadır. Vize Bilgi Sisteminin ana merkezi Strazburg'ta, destek merkezi ise Avusturya'da bulunmaktadır. (AB Bülten, 2011: 8).

1. 3. 4. Schengen El Kitabı

15 Mart 2006 tarihinde yayımlanan Schengen Sınırlar Kodu (Schengen Borders Code) ile sınır kontrol ve gözetimine ilişkin topluluk kuralları oluşturulmuştur. Bu kuralların, üye ülkelerin yetkili otoriteleri tarafından benzer şekilde uygulanması, uygulamada birliğin sağlanması amacıyla bir el kitabı hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bunda güdülen amaç, genişleme sürecinden sonra üye sayısı ve Schengen uygulayan ülkelerin sayısının artması ile bütün üye ülke makamlarınca uygulamada birlikteliği sağlamak ve farklı kurumların sınır kontrollerini uygularken tek bir başvuru ve eğitim kitabı sunmaktır (EU Commission 2006, 10.03.2012).

Schengen Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı daha çok kişiler üzerindeki sınır kontrollerine ağırlık vermektedir. El Kitabı aynı zamanda dış sınır kontrollerinde, daha önce yapılan anlaşma ve belgelerde düzenlenen hususları ve konu ile ilgili tanımları bünyesinde toplamaktadır. Ayrıca sınır koruma prensipleri, sınır kontrol sisteminin organizasyonu, sınır gözetim ve kontrolleri ve bunların uygulama yöntemleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. Uygulamada sınır kontrol ve gözetimi görevini üstlenen görevlilerin hata yapma riskini minimum seviyeye düşürmeyi hedeflemektedir. Sınır kontrolleri ortak kurallarının bütüncül ve etkin uygulanmasının temini ve sınır kontrol görevi yapan personelin eğitimi amacıyla oluşturulan el kitabı, Avrupa Komisyonunun

yayınlanmış olduğu tavsiye niteliğindeki belgedir. Türkiye’de de AB Dış Sınır Kontrolleri el kitabı (common Manual of checks at the EU External Borders Turkish - 2007) 2007 yılında hazırlanmıştır.

1. 4. Amsterdam Antlaşması

Schengen Antlaşması’ndan sonra AB’nde ESY modelinin temellerini atan en önemli düzenleme Amsterdam Antlaşmasıdır. Antlaşma 2 Ekim 1997 yılında imzalanmış ve 1 Mayıs 1999 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması ile, Schengen Anlaşması AB'nin yetki alanına alınarak, gerçek bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmak hedeflenmiştir. Ancak, Amsterdam Antlaşması, sadece AB yurttaşları ile sınırlı olmayan daha geniş bir özgürlük kavramını tesis etme isteğiyle daha da ileriye gitmektedir. Antlaşma, üçüncü ülke uyrukları ile AB yurttaşlarının ne ölçüde eşit muamele görmesi gerektiği konusunda ortak bir anlayış geliştirme ihtiyacını yansıtmaktadır. Özellikle, suçla ilgili konularda polis ve adli işbirliğine yönelik veri değişim şebekeleri planlanması nedeniyle, özel hayata saygı gösterilmesi ve kişisel verilerin korunması burada ön plana çıkmaktadır (Altinyuva, 2008: 12).

Maastricht Antlaşması ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği olarak düzenlenen üçüncü sütunun ismi Cezai Alanlarda Polis ve Adli İşbirliği olarak değiştirilmiştir. Bu sütunda yer alan vize, göç ve iltica (sığınma) hükümleri bu sütundan alınarak Avrupa Toplulukları Antlaşması’nın (ATA) 61’den 69’a kadar olan maddeleri içerisinde “Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” başlığıyla (Başlık IV) birinci sütuna aktarılmıştır.

Cezai Alanlarda Polis ve Adli İşbirliği başlığında AB’nin amacı, Topluluğun yetkilerine zarar vermeksizin bu alanda ortak eylem geliştirmek, ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önlemek ve mücadele etmek yoluyla, vatandaşlara bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde yüksek seviyede güvenlik sağlamaktır. Bu amaçla özellikle terörizm, insan kaçakçılığı, çocuklara karşı suçlar, yasa dışı uyuşturucu ticareti, yasa dışı silah ticareti, yozlaşma ve yolsuzluk gibi organize ve diğer suçları önleyerek bunlarla mücadele edilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede üye devletler polis ve

gümrük görevlileri ile adli görevliler arasında daha sıkı işbirliği kurulması amaçlanmaktadır. Bu alanlarda üye devletlerin öncü rolünü teyit etmekle beraber, Antlaşma, Avrupa Polis Bürosu (Europol)'na hayati ve merkezi bir rol vermekte ve özellikle daha fazla işbirliği ve daha çok operasyonel görevler de yüklemektedir. Entegre sınır yönetimi çerçevesinde ileride sınır polisi organizasyonu yaratılırken bu teşkilatın deneyimlerinden oldukça yararlanılacaktır (Altinyuva, 2008: 12).

Amsterdam Antlaşması ile üye ülkelerin dış sınırlarında yapılacak denetimlerin tek düze standart ve usullerle yapılması, Konsey'ce tek düze vize formatı önlemlerinin alınması sağlanmıştır. Amsterdam Antlaşması ile mülteciler ve çeşitli sebeplerle ülkelerinden ayrılmış kişiler hakkında önlemler almak ve bu alanda üye devletler arasında denge sağlamak görev ve yetkisi Konsey'e verilmiştir. Konsey bu konularda Komisyon veya üye devletlerden birinin teklifi üzerine oybirliği ile karar alabilecektir.

Ancak Amsterdam Antlaşması'nın en önemli maddelerinden biri de Antlaşması'nın 8. maddesidir. Bu maddeye göre, "Yeni Üye Devletlerin Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerine ilişkin olarak, Schengen müktesebatı kapsamındaki kurumlar tarafından alınan yeni önlemler, katılım için tüm aday Devletler tarafından tamamen kabul edilmesi gereken bir müktesebat olarak addedilir." Dolayısıyla Avrupa Birliği'ne yeni üye ülke alınmasına ilişkin müzakerelerde, Schengen Mevzuatının aday ülkeler için tamamen kabul edilmesi gereken bir mevzuat olduğu hükmüdür. AB'ne aday olan ülkeler halen üye olan ülkelere farklı olarak Schengen Mevzuatını, üye olduktan sonra aşamalı olarak değil, daha üye olmadan hayata geçirmek zorundadırlar. Ülkemiz açısından anlamı ise, daha AB'ne girmeden önce Schengen müktesebatını uygulama kapasitesine erişmemiz ve üye olduktan sonra da Schengen Mevzuatını bütünüyle hayata geçirmemiz gerekmektedir.

1. 5. Schengen Katalogları

AB Konseyi 28 Mayıs 2001 tarihli toplantısında, Schengen Değerlendirmeleri Çalışma Grubu'ndan "Gerek Schengen'e üye olma aşamasında olan, gerekse Schengen müktesebatını tamamen uygulayan Devletlere örnek teşkil etmesi açısından, özellikle sınır kontrollerine dair uygulamaların tanımlanmasını" istemiştir. Bu değerlendirmeler ve uygulamaların tanımlanması, ilgili çalışma gruplarında Schengen müktesebatının asgari uygulamalarını tanımlayan standartların belirlenmesine dayanak oluşturmuştur. Schengen Değerlendirmeleri Çalışma Grubu, Konsey'in bu isteğini dikkate alarak Schengen müktesebatının doğru uygulanmasına dair prensip ve prosedürleri içeren kataloglar çıkarmıştır (EU Council 2002, 10.04.2012).

Schengen Katalogları dört bölümden oluşmaktadır. Bunlar, Dış Sınır Kontrolleri, Geri Gönderme ve Geri Kabul, Polis İşbirliği, Schengen Bilgi Sistemi ve Vizeler'dir. Bunlardan Dış Sınır Kontrolleri Geri Gönderme ve Geri Kabul Kataloğu'nda, Sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk yönetiminin gerçekleştirilmesinde en iyi uygulama örneği olarak, sınır kontrolleri ve sınır gözetiminin, sınır yönetiminden sorumlu tek bir teşkilatın profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmekte, sınır güvenliğinden sorumlu yetkili kamu otoritesinin askeri olmayan, profesyonel sınır polisi şeklinde teşkilatlanması ve içişlerinden sorumlu bakanlığın çatısı altında örgütlenmesi tavsiye edilmektedir (EU Council 2002, 10.04.2012).

Katalog ayrıca, sınır idaresi ile ilgili Schengen ülkelerinde yeterince iyi açıklanmamış entegre sınır güvenliği modeli, sınır idaresi, sınır kontrolleri ve sınır gözetimi gibi bazı kavram ve düşünceleri de tanımlama yoluna gitmiştir (EU Council, 2002).

AB'ye aday olan Türkiye'nin Schengen işbirliğine, AB'ye tam üyeliğinin gerçekleşmesinden sonraki bir aşamada ve gerekli hazırlıkları tamamlamak suretiyle katılacaktır. Ancak, ülkemizin katılım öncesi dönemde, hazırlıklar için kapsamlı bir çerçeve oluşturacak bir Eylem Planı hazırlaması ve mevzuat uyumu, kurumsal uyum,

personel kapasitesinin arttırılması, etkin uygulama ve altyapı yatırımları konularında genel bir stratejiyi takip etmesi gereklidir.

1. 6. Schengen Sınırlar Kodu (Schengen Borders Code)

AB Konseyi tarafından 2002 tarihinde hazırlanan Dış Sınırlar Yönetimi Planına göre, ortak kanun oluşturulması entegre sınır yönetiminin unsurlarından biri olarak gösterilmiştir. Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 15 Mart 2006 tarihli kararı ile yürürlüğe giren 562/2006 sayılı Schengen Sınırlar Kodu ile sınır kontrol ve gözetimine ilişkin Topluluk kuralları oluşturulmuştur. Schengen Sınırlar Kodu AB’de sınır yönetimi konusundaki temel düzenleme olarak görülmektedir.

Schengen Sınırlar Kodu (Tüzük), AB üye devletleri arasında kişilerin iç sınırlarda sınır yönetimine tabi tutulmadan serbest geçişini temin edip, kişilerin AB üye devletlerinin dış sınırlarından geçişinde sınır yönetimini düzenlemektedir. Schengen Sınırlar Kodu’nun 13 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girmesiyle AB bu alandaki yasal boşluğu doldurmuştur. Bilindiği gibi daha önce sınır yönetimi alanında uygulamaları açıklayan Schengen Katalogları, tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktaydı. AB’nin kabul ettiği Schengen Sınırlar Kodu, Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma uyarınca üye devletlerde tamamıyla bağlayıcı olup doğrudan uygulanma kabiliyetine sahiptir (EU Council 2006, 24.01.2012).

1. 7. Zirve Toplantıları

1 Mayıs 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’nda, üye devletler AB’nin bir özgürlük, adalet ve güvenlik alanı olarak inşa edilmesi ve korunması, Birlik sınırları dahilinde kişilerin serbest dolaşımının teminat altına alınması ve bütün bunların sınır kontrolleri, sığınma, göç ve suçla mücadeleye ilişkin olarak alınacak önlemlerle desteklenmesi konularında görüş birliğine varmışlardır. 15-16 Ekim Ekim 1999’da Tampere’de düzenlenen Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde, bu karara uygun olarak, Avrupa Birliği’nde adalet, özgürlük ve güvenlik alanına ilişkin ilk beş yıllık çalışma programı ortaya konulmuştur. Tampere Programı’nın 2004 yılında sona

ermesini takiben 4 Kasım 2004 tarihinde AB Bakanlar Konseyi ikinci çalışma Programı olan Hague Programı'nı kabul etmiştir.

Tampere Zirvesi sonuç bildirisi'nin 3. paragrafında "AB'nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslararası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği" belirtilmiştir. Konsey, Sonuç Bildirisi'nin 25. paragrafında ise Schengen müktesebatının Birliğe entegre edilmesinin bir sonucu olarak aday ülkelerin bu müktesebatı ve buna dayanarak getirilen diğer düzenlemeleri kabul etmek zorunda olduklarını ifade etmiş ve gelecekte Birliğin dış sınırlarının uzman eğitimi almış profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemine" vurgu yapmıştır (EU Council 1999, 28.02.2011).

AB Konseyi, ortak bir Avrupa iltica sistemi üzerinde çalışma kararı almıştır. Kısa vadede, hangi üye devletin bir iltica başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacağını tespitini kolaylaştıracak bir sistem oluşturulması gerekmektedir. Bu noktada, adil ve etkili iltica prosedürleri için ortak standartlar ve iltica talebinde bulunanların kabul edilmesi için ortak asgari şartlar benimsenmesi ve sığınmacı statüsünün tanınması ve içeriği ile ilgili kuralların yakınlaştırılması aynı kapsamda değerlendirilecektir. Uzun vadede ise, Topluluk kuralları, iltica hakkı tanınan kişiler için AB çapında geçerli olan tek bir statüyü ve ortak bir iltica usulünü belirleyecektir. Zirve Toplantısında, menşe ve transit ülkeler ile uyum içinde çalışmanın, göç politikasında başarı için temel unsur olduğuna dikkat çekilmektedir. Bunların yanında yoksulluğa karşı mücadele edilmesi, yaşama koşullarının ve iş fırsatlarının iyileştirilmesi, çatışmaların önlenmesi, demokratik devletlerin güçlendirilmesi, başta azınlıklar, kadınlar ve çocuk hakları olmak üzere insan haklarına saygının sağlanması dahil, ortak kalkınmanın teşvik edilmesi amaçlanmaktadır (Altınyuva, 2008: 14).

Diğer yandan AB Konseyi, göçmen akışlarının daha iyi yönetilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Bu konuda bilgilendirme kampanyaları ile vizeler ve sahte belgeler konusunda aktif bir ortak politika gibi tedbirlerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Üçüncü ülkeler ile daha sıkı işbirliği yapılmalı, yasadışı göçe karşı eylem göçmenlerle

değil, insan kaçakçılarıyla mücadele için olduğu unutulmamalıdır. İnsan kaçakçılığının her yerde ağır suç olarak muamele görmesini sağlamak için ağır yaptırımlar öngören bir mevzuatın kabul edilmesi gerekmektedir. Üye devletlerin sınır kontrol birimleri arasında, değişim programları ve teknoloji transferi gibi işbirliği ve karşılıklı teknik yardım düzenlemeleri de geliştirilecektir (Altınyuva, 2008: 14).

Bunların yanında Tampere Zirvesi'nde alınan çok önemli başka kararlar daha vardır. Bunları, ortak sınırlarda kontrollerin kalkması, dış sınır kontrollerinin uygulanması, dış sınırlardan geçiş kurallarıyla ilgili ortak bir tanım belirlenmesi, havaalanı ve limanlarda Schengen vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşlarının birbirinden ayrılması, sınırların gözetiminden sorumlu kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması, Schengen vatandaşı olmayan ve giriş yapmak isteyen herkese beyan verme zorunluluğu getirilmesi, kısa süreli seyahatler için giriş ve vize düzenlemelerinin uyumlaştırılması, mülteciler için kurallar oluşturulması, gözetim ve sıcak takip ile ilgili hakların tanıtılması, SIS'in oluşturulması (EU Council 1999, 28.02.2011), olarak sayabiliriz.

Tampere Zirvesi'nin en önemli sonuçlarından biri Schengen sürecinin Birliğe entegre edilmesidir. Artık aday ülkeler Schengen müktesebatını ve bunun üzerine inşa edilen önlemleri kabul etmek zorundadırlar. Avrupa Konseyi, Birliğin gelecekteki dış sınırlarının uzman ve eğitilmiş profesyoneller aracılığıyla etkin bir şekilde kontrol edilmesine vurgu yapmıştır. Öte yandan, sınırların korunması ve güvenliği ile ilgili olarak, yetkili teşkilatın askeri olmayan, uzman bir polis veya sınır koruma gücü olması istenmektedir. Bu husus, sınır güvenliği ve korunmasında çok farklı kurum ve kuruluşların görev yaptığı ülkemiz açısından büyük önem arz etmektedir.

Avrupa Birliği Konseyi 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de toplanmış ve Binyıl Bildirgesi'ni kabul etmiştir. Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nde, genişleme sürecinde yeni bir aşamaya işaret eden kararlar alındığı ve Birliğin kendisinin etkili ve reformdan geçirilmiş kurumlara, güçlendirilmiş bir ortak güvenlik ve savunma politikasına ve rekabetçi, istihdam yaratan, sürdürülebilir bir ekonomiye sahip olmasını sağlamak için adımlar atıldığı açıklanmıştır (EU Council 1999, 16.01.2012).

Bu zirvenin Türkiye için en önemli olan tarafı, Zirve’de Türkiye oybirliği ile AB’ye aday ülke olarak kabul ve ilan edilmiştir. Başkanlık Sonuç Bildirgesi’nde, AB Konseyi, Komisyon’un ilerleme raporunda işaret edildiği gibi Türkiye’de son zamanlarda yaşanan olumlu gelişmeleri ve ayrıca Türkiye’nin Kopenhag kriterlerine uyum yönündeki reformlarını sürdürme niyetini memnuniyetle karşılamaktadır. Türkiye, diğer aday devletlere uygulananlar ile aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday devlettir. Diğer aday Devletler gibi Türkiye de mevcut Avrupa stratejisine dayanılarak, reformlarını teşvik etmeye ve desteklemeye yönelik bir katılım öncesi stratejiden istifade edecektir. Bu çerçevede, insan hakları konusu ve diğer konular başta olmak üzere, üyeliğin siyasi kriterlerini karşılama yönünde ilerleme kaydedilmesi üzerinde durularak, daha fazla siyasi diyalog söz konusu olacaktır. Türkiye, Topluluk programlarına ve ajanslarına ve katılım süreci bağlamında aday devletler ile Birlik arasındaki toplantılara katılma imkanına da sahip olacaktır. Müktesebatın benimsenmesi için ulusal bir program ile birlikte, siyasi ve ekonomik kriterler ve bir üye devletin yükümlülükleri ışığında üyelik hazırlıklarının yoğunlaşması gereken öncelikleri içeren bir katılım ortaklığı önceki Konsey sonuçları temelinde oluşturulacaktır. Uygun izleme mekanizmaları kurulacaktır. Türkiye’nin mevzuatının ve uygulamasının müktesebat ile uyumunu sağlamak üzere, Komisyon, müktesebatın analitik tarzda incelenmesine yönelik bir süreç hazırlamaya davet edilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi ayrıca Komisyon’dan, katılım öncesi tüm AB mali yardım kaynaklarının koordinasyonu için tek bir çerçeve sunmasını talep etmiştir (EU Council 1999, 16.01.2012).

Sınır yönetimi konusunda önemli diğer bir zirve de, 14-15 Aralık 2001 tarihinde gerçekleştirilen Laeken Zirvesi’dir. Laeken Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi’nde : “Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetilmesi terör, yasadışı göç ve insan ticaretine karşı mücadelede yardımcı olacaktır” vurgusu yapılmıştır. Yine Bildirge’nin 42. paragrafında da, Entegre sınır yönetimi stratejisini, “sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü kapsamaktadır. Konsey, bu Bildiri ile Birliğin dış sınırlarının tutarlı ve

etkili bir biçimde ortak yönetimini; bunun yanında AB vatandaşlarının ortak bir yapı ve kadere ait olma duygularını artırmayı amaçlamıştır. Ayrıca, terör, yasadışı göç ve insan ticareti ile mücadelede taahhüt edilen eylemlerde süreklilik hedeflenmiştir (Köktaş, 2011a: 7).

Laeken Zirvesi kararları doğrultusunda Avrupa Komisyonu tarafından, Konsey ve Parlamento'ya 07.05.2002 tarihinde "AB üye ülkelerinin dış sınırlarının ortak idaresine doğru" tebliği sunulmuştur (EU Commission, 2002). Komisyon söz konusu tebliğde, dış sınırların korunmasından sorumlu birimlerden, kendilerinin AB'nin ortak sınırlarını koruduklarının bilincinde olmalarını istemiştir. Tebliğ'de üzerinde durulan beş tane ortak politika alanı ise şunlardır:

- Ortak mevzuat hazırlanması,
- Ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizmasının kurulması,
- Ortak entegre risk analizi yapılması,
- Avrupa standardında eğitilmiş personel ve ekipman temini,
- Üye ülkeler arasında külfet paylaşımı ve Avrupa Sınır Muhafızları biriminin kurulması (Köktaş, 2011a: 7).

Başta yasadışı göç ve Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınma modelleri gündem başlıklarıyla 21-22 Haziran 2002 tarihinde toplanan Sevilla Avrupa Konseyi, bu toplantıda bazı konular üzerinde özellikle durmuştur. Bunlar, yasadışı göçle mücadelede alınacak önlemlerin önemi, dış sınırların eşgüdümlü ve entegre yönetiminin aşamalı olarak başlatılması, Birliğin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde göç politikasının entegre edilmesidir (EU Council 2002, 20.01.2012).

Konsey bu çerçevede, "Üye Devletlerin dış sınırlarının yönetimi için planın kısa bir süre önce onaylanmasını övmekte" (m. 32) ve yasadışı göçle mücadele için alınan önlemlerin uygulanmasının AB'nin daimi uzun süreli bir hedefi olduğunu hatırlatmaktadır (m.33) (EU Council 2002, 20.01.2012).

Sevilla Zirvesi'nde Konsey Türkiye ile ilgili olarak, Türkiye'nin gerçekleştirdiği reformların memnuniyet verici olduğunu hatırlatmış, reformların bu şekilde devam

etmesiyle Türkiye'nin Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterlerini tamamen yerine getirebileceğini ve üyelik perspektifini pekiştireceğini vurgulamıştır. Sonuç bildirisinde, "Sevilla ve Kopenhag Zirveleri arasındaki dönemdeki gelişmeler ve AB Komisyonu'nun Ekim 2002'de yayınlayacağı ilerleme raporu ışığında, Türkiye'yi adaylığında bir sonraki aşamaya geçirecek yeni kararlar, Kopenhag Zirvesinde alınabilir" ifadesi kullanılmaktadır. Bildiride ayrıca, Kıbrıs konusunda Helsinki kararlarının AB pozisyonunun temeli olduğunun altı çizilerek, AB'nin, adanın birleşik olarak katılımı tercihinin sürdüğü kaydedilmektedir (EU Council 2002, 20.01.2012).

Konsey sonuç bildirgesi'nde ayrıca, Komisyon ve sorumlulukları ölçüsünde üye ülkelerden bir takım sorumlulukları yerine getirmelerini de istemektedir.

1. 8. Lahey Programı

1999 Tampere Zirvesi'nde Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanında, 2000-2004 yılları arasında ulaşılmaması beklenen hedeflerin çizildiği programın süresi 2004 yılı sonunda sona ermiştir. Lahey Programı da bu programın devamı niteliğinde olup 2005-2010 yıllarını kapsayan beş yıllık bir programdır. AB Komisyonu tarafından hazırlanan Lahey programının amacı, Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası anlaşmalara uygun olarak, ihtiyaç halindeki kişilerin temel haklarını, asgari usul korumalarını ve adalete erişimlerini sağlamak, göç akışlarını düzenlemek ve Birliğin dış sınırlarını kontrol etmek, sınır aşan organize suçlarla mücadele etmek ve terörizm tehdidini bastırmak, Europol ve Eurojust'ın potansiyellerinin farkına varmak, adli kararlar ile diğer özel hukuk ve adli konulardaki belgelerin karşılıklı tanınmasını ileri götürmek ve sınır aşan etkilere sahip özel hukuk ve aile konuları ile ilgili yasal işlemlerde karşılaşılan hukuki ve adli engelleri ortadan kaldırabilmek için Birlik ve üye devletlerinin ortak yeteneklerini geliştirmektir (Köktaş, 2011a: 9).

Konsey, Lahey Programını hayata geçirmek üzere, Komisyondan bir eylem planı hazırlamasını istemiş ve Komisyon tarafından 10 Mayıs 2005 tarihinde üzerinde anlaşmaya varılan bir eylem planı hazırlanmıştır. Bu eylem planında takip eden beş yıllık dönemde AB'yi daha güvenli kılmak adına benimsenmiş stratejinin ana hatları

belirlenmiştir. Öncelik terörizm ile mücadeleye verilmekle birlikte bilgi değişimi ve kamu hukuku ve adalet gibi alanlarda daha fazla işbirliği de Programın içeriğine dâhil edilmiştir. 2010 yılına kadar ortak bir sığınma sistemi oluşturulması, yasadışı göç ile mücadele ve AB'nin dış sınırlarının korunması amacı ile bir Avrupa Ajansı kurulması gibi konularda da çaba sarf edilmesi kararlaştırılmıştır. Sığınma ve göç konularında üye devletlerin oybirliği yerine çoğunluk esasına göre karar verecek olması bu konularda daha etkin politikalar oluşturulmasını mümkün kılacaktır (Köktaş, 2011a: 9).

Bu eylem planı'nda 2005-2010 yılları arasındaki dönem için belirlenen on öncelikli madde ise şunlardır: Temel haklar ve vatandaşlık, terörizmle mücadele, göç yönetimi, İç ve dış sınırlar ve vize, ortak bir iltica alanı, Göçün toplum ve ekonomiye olumlu etkileri, bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik, organize suçlarla mücadele, medeni hukuk ve ceza hukuku ve sorumluluğun paylaşılması ve dayanışmadır (Köktaş, 2011a: 9).

1. 9. Lizbon Anlaşması

AB kurulduğundan bu yana ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme yolunda önemli ilerlemeler kaydederken, hem mevcut durumun sürdürülebilirliğini sağlamak, hem de gelecek dönemde, genişlemenin yanı sıra iklim değişikliği, demografik dönüşümler, enerji güvenliği ve terörizmle mücadele gibi küresel zorluklarla da başa çıkabilmek için yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaç karşısında, öncelikle 2004 yılında üye ülkeler tarafından imzalanan Avrupa Anayasası gündeme geldi. Ancak 2005 yılında Anayasanın Hollanda ve Fransa'da gerçekleştirilen referandumlar sonucunda reddedilmesi ile iki yıllık bir gözden geçirme sürecine girilmiştir. Bu sürecin sonucunda ise; "Anayasa" olarak adlandırılmayan, Birliğin sembolleri, marşı, bayrağı gibi unsurların çıkarılması ile yeniden düzenlenen Lizbon Antlaşması 27 AB üyesinin onayına sunuldu. Yeni ABA'nın 54. maddesinin 2. fıkrası gereği Lizbon Antlaşması, antlaşmayı iç hukuku çerçevesinde onaylayan son devlet olan Çek Cumhuriyeti'nin onay belgesini teslim ettiği ayı takip eden ayın ilk günü, yani 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Gençtürk, 2012).

Lizbon Anlaşması'na göre, Birlik kişiler bakımından iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını sağlar ve üye devletler arasında dayanışma temelinde sığınma, göç ve dış sınır kontrollerine dair, üçüncü ülkelerin uyruklarına karşı adil bir ortak politika geliştirir. Antlaşmaya göre vatansız kişiler, üçüncü ülke uyruğu olarak muamele görecektir (EU The Lisbon Treaty, 12.04.2012).

Lizbon Antlaşması ayrıca ESY ile ilgili başka hükümler de getirmektedir. Buna göre Birlik, uyruklarına bakılmaksızın, iç sınırları geçen kişilere kontrol uygulanmamasının temini, dış sınır geçişlerinde kişiler üzerinde kontrol yapılması ve bunun etkin biçimde izlenmesi ve dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak uygulanmaya başlaması hususlarını gerçekleştirmek amacıyla bir politika geliştirir.

Yine bu amaçları gerçekleştirmek için Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca vizeler ve diğer kısa süreli yerleşim izinleri hakkında ortak politika, dış sınırları geçen kişilerin tabi olacağı kontroller, üçüncü ülke uyruklarının Birlik içinde kısa süreli seyahat etme özgürlüğünün koşulları, dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak oluşturulması için gereken tüm tedbirleri ve uyruklarına bakılmaksızın, iç sınırları geçen kişilere kontrol uygulanmaması hususlarına ilişkin tedbirleri kabul eder (EU The Lisbon Treaty, 12.04.2012).

1. 10. Stockholm Programı

Stockholm Programı, AB'nin Adalet ve İçişlerini kapsayan ve 2009-2014 dönemine yönelik bir programıdır. Tampere ve Lahey Programından sonra, serinin 3. Programı olarak, yeni bir Adalet, Özgürlük ve Güvenlik programı öngörülmüş, bu kapsamda önerilen Stockholm Programı ile Adalet ve İçişlerinin tüm politika alanını kapsayacak yeni bir çalışma programının benimsenmesi amaçlanmaktadır (EU Commission 2009, 15.04.2012). Stockholm Programı, 2010-2014 dönemi için AB çapında polis, sınır ve gümrük, hukuki işler, iltica, göç ve vize rejimi politikalarına yönelik bir çerçeve belirlemeyi hedeflemektedir (Köktaş, 2011c: 6).

Stockholm Programı “Dış Sınırların Entegre Yönetimi” başlığı altında önemli hususlara yer vermektedir: “Birlik, üye ülkelerin topraklarına yasal girişleri kolaylaştırmaya devam etmeli, buna paralel olarak yasadışı göç ve sınır aşan suçlarla mücadele için önlemler almalı ve yüksek güvenlik seviyesi temin etmelidir. Sınır kontrollerinin güçlendirilmesi, koruma sistemlerinden yararlanma hakkına sahip olan kişilerin, özellikle korunmasız durumda olan kişi ve grupların bunlara erişimini engellemelidir. Bu bağlamda öncelik, birliğin dış sınırlarında uluslararası koruma ihtiyacı içinde olanlar ile refakat edilmeyen küçüklerin kabulüne verilmelidir. Birliğin dış sınırlarında göçmenlerin karşılanması söz konusu olunca FRONTEX (Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Sağlanmasından Sorumlu Avrupa Ajansı) ve EASO’nun (Avrupa Sığınma Destek Ofisi) faaliyetleri önem kazanmaktadır (EU Commission 2009, 15.04.2012; Köktaş, 2011c: 6).

AB Konseyi, değişken göç akımlarına daha etkili bir şekilde cevap verebilme kapasitesini artırmak için FRONTEX’in rolünün güçlendirilmesini de içeren şekilde entegre sınır yönetiminin daha ileri bir noktaya götürmesi çağrısında bulunmaktadır (Köktaş, 2011c: 6). Bu sebeplerle Avrupa Parlamentosu;

- Komisyon’u en geç 2010’un başında talimatı açıklayarak FRONTEX’in rolünü geliştirmeye, Kurum’un değerlendirmesinin sonuçlarını ve sınır kontrolündeki rol ve sorumluluklarını içerecek şekilde belirlemeye çağırılmaktadır.
- FRONTEX’i, kendi talimatnamesinde, bölgesel ve/veya uzmanlaşmış ofisler kurarak, farklı durumları ve özellikle de Doğu’daki kara sınırı ve Güney’deki deniz sınırını ele almaya çağırılmaktadır. Bu ofislerin kurulması, FRONTEX’in otoritesine kesinlikle etki etmeyecektir. Bu ofisler kurulmadan önce, FRONTEX niyetini Parlamento’ya bildirmelidir.
- Komisyon’u FRONTEX’in uzun vadedeki gelişmesine ilişkin bir tartışma başlatmaya çağırılmaktadır. Bu tartışma, Hague Programı’nda da belirtildiği üzere, Avrupa Sınır Muhafızı Sistemi’nin oluşturulmasının olanaklarını da içermelidir.
- EASO’yu Karışık dalgalarda bulunan ve uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişileri tespit etme konusunda daha iyi yöntemler bulmaya ve FRONTEX ile mümkün olan her alanda işbirliği yapmaya davet etmektedir.

- Schengen bölgesinin değerlendirmesinin önemli bir konu oluşturmaya devam edeceğini göz önüne alarak, bu alanda FRONTEX'in rolünün güçlendirilmesine davet etmektedir.
- Komisyon'u üçüncü ülkelerde kapasite geliştirmeyi desteklemeye ve bu şekilde bu ülkelerin dış sınırlarını daha verimli biçimde kontrol etmelerini sağlamaya davet etmektedir.
- Avrupa Parlamentosu, Güney ve Doğu sınırlarında Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi EUROSUR'un kademeli olarak gelişmesini temenni etmekte ve üye ülkelerin desteklediği ve modern teknolojiler kullanılan bir sistem olarak ortak işletim imkânı ve standartlaşmış bir sınır gözetleme sağlayarak, gerekli gözetleme verilerinin gecikme olmaksızın paylaşılmasını sağlayacak şekilde üye ülkeler ve FRONTEX arasında bir işbirliğinin sağlanmasını istemektedir.
- Avrupa Parlamentosu, dış sınırların kontrol sisteminin güçlendirilmesinde teknolojinin kilit bir rol oynayacağını göz önünde bulundurmaktadır. Bu nedenle, ikinci jenerasyon Schengen bilgi sisteminin (SIS II) kullanılmaya başlanması ve vize bilgi sisteminin (VIS) uygulamaya geçmesi esas amaçlar olarak devam edecektir (Köktaş, 2011c: 7).

Ayrıca Avrupa Parlamentosu, Komisyonu, hızlı bir yolcu kayıt programı ile birlikte bir giriş/çıkış programı ve bu sistemin en kısa sürede uygulamaya geçirilmesini, bir Avrupa seyahat izni sisteminin oluşturulmasının olanakları ve faydaları konusunda çalışmalar yapmaya ve uygun durumlarda gerekli önerileri getirmeye, otomatik sınır kontrolü konusunu incelemeye devam etmeye ve sınır yönetimini daha verimli hale getirebilecek diğer konularla ilgili çalışmalarını sürdürmeye çağırılmaktadır (Köktaş, 2011c: 8).

1. 11. Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı (FRONTEX)

AB üye devletlerinin dış sınırlarında operasyonel işbirliğinin yönetimi ile ilgili Avrupa Ajansı FRONTEX, Lahey Programı doğrultusunda 26 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile topluluk kurumlarından farklı tüzel kişiliğe sahip olarak ve ikincil düzenlemeyle kurulmuş ve 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova'da

faaliyete geçmiştir. Bir Topluluk ajansı olan FRONTEX, tüzel kişiliğe, operasyonel ve mali otonomiye sahiptir (EU Council 2004, 10.05.2012).

Ajans'ın temel amacı ise şu şekilde açıklanmaktadır. Ajans, AB üye ülkelerin dış sınırlarının entegre yönetimini, üye ülkelerin kara ve deniz sınırları ve bunların havaalanları ve deniz kapıları gibi, şahıslar tarafından dış sınırların geçişinde Topluluk mevzuatının uygulandığı, dış sınırların yönetimine ilişkin mevcut ve gelecekteki Topluluk önlemlerinin uygulanmasını kolaylaştırarak ve daha etkili kılarak geliştirmek gibi amaçlara sahiptir. Böylelikle, dış sınırların yönetimi alanında üye devletler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine eder. Ortak eğitim standartlarını belirlemek de dâhil olmak üzere üye devletlere ulusal sınır muhafızlarını eğitmelerinde yardımcı olur. Risk analizleri ve dış sınırların kontrol ve izlenmesiyle ilgili araştırmalar yapar. Yine dış sınırlarda yüksek teknik ve operasyonel destek gerektiren şartlarda üye devletlere yardım eder ve ortak geri dönüş operasyonlarında üye devletlere gerekli desteği verir (Köktaş, 2011a: 10).

FRONTEX'in temel misyonu ise, dış sınır kontrolünde AB yönetmeliklerinin yürürlüğe konmasında ve dış sınır yönetimi alanında üye ülkeler arasında operasyonel işbirliğini koordine etmede AB üye ülkelerine yardım etmektir. Bu tabii ki her üye ülkenin kendi sınırını kontrol etmesine bağlı olmakla birlikte, ajans bu ülkelerin hepsinin aynı yüksek standartlı etkinlikte yapmasının sağlanmasında yardımcı sağlamaktadır.

FRONTEX'in operasyonel görevlerine ilişkin Karar Alma Prosedürü Kurallarına göre, karar alma süreci dört farklı aşamadan oluşmaktadır: 1) operasyonel bir faaliyetin başlatılması (risk analizi); 2) operasyonel girişimin hazırlanması; 3) operasyon planının ve uygulamasının hazırlanması ve 4) değerlendirme ve takip. Dolayısıyla süreç, bir risk analizi veya bir üye devletin girişimi ile başlar. Prosedür Kuralları Kararının 4. maddesine göre, operasyonel bir faaliyete başlanması, Risk Analizi Birimi Başkanı tarafından sunulan bir Risk Analizi Raporuna dayanabilir. Bir üye devletin prosedürü başlatması ve yapılacak faaliyete ilişkin bir Risk Analizi hazırlanmasını önermesi durumlarında da Risk Analizi Birimi Başkanı bu analizin

hazırlanması görevini yerine getirecektir. Risk Analizi Birimi (RAU-Risk Analysis Unit), FRONTEX tarafından yürütülen operasyonel faaliyetlerin ana unsurlarından biridir. Zira bu birim, risk analizlerini ve tehdit değerlendirmelerini yapmaktan sorumludur. Ayrıca, RAU, Ortak Entegre Risk Analizi Modelinin (CIRAM) yeni modelinin geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumludur (Carrera, 2007: 25-26).

FRONTEX dış sınır konularında eğitim ile ilgili görevleri de üstlenmiştir. FRONTEX, AB sınır muhafızlarının profesyonelliklerinin geliştirilmesine yardımcı olarak, ESY sisteminin daha iyi işlemesine katkıda bulunur. Bu ancak, bağlantılı ve kapsamlı AB sınır muhafızı eğitim sistemleri oluşturulmasıyla sağlanabilir. Diğer bir amaç da, ortak tedbirlerin uyumlaştırılması ve uygulanmasının geliştirilmesidir. Ortak Çekirdek Müfredat, bu sistemin temelini oluşturmaktadır. Bu sistem ortaya çıkan operasyonel ihtiyaçlar da göz önüne alınarak daha da geliştirilecektir. FRONTEX özellikle üye ülkelerin öğretim görevlileri için eğitim faaliyetleri sunmaktadır. FRONTEX Avrupa Polis Akademisi (CEPOL) ile aktif bir işbirliği içerisinde (Altinyuva, 2008: 24). 26 Nisan 2010 tarihli Konsey kararı ile deniz sınırlarında gözetleme ve yakalama operasyonlarını icra etme ve birlik üyesi devletlerin kolluk güçlerince yapılan operasyonları koordine etme yetkisi de verilmiştir.

FRONTEX'e göre sınır güvenliği konsepti AB'nin iç sınırlarının güvenliği, dış sınırlarda güvenlik, sınır hattında güvenlik ve sınırların ötesinde güvenlik olmak üzere dört katmandan oluşmaktadır (Laitinen, 2006) İç sınırların güvenliği, göçün kontrolü, Avrupa Birliği kurumları arası işbirliği, bölgede yasadışı bulunan yabancıların geri gönderilmesi operasyonları ve üye devletlerarası operasyonel işbirliğinden oluşmaktadır. Dış sınırlarda güvenlik, sınır kontrolleri, sistematik risk analizi, kurumlar arası işbirliği ve gözetleme faaliyetlerinden oluşmaktadır. Sınır hattındaki faaliyetler ise sınırda görevli bütün kurumlar arası operasyonel işbirliğini kapsamaktadır. Sınırların ötesinde güvenlik ise irtibat görevlilerinin faaliyetleri, uluslararası taşıma işi yapan ticari yapılarla işbirliği, vize uygulamaları ve konsolosluklar arası işbirliği olarak gösterilebilir. Sınırın farklı boyutları arasında değişik yönleri olan güvenlik çemberi bütün unsurları entegre olarak sağlandığında sınır güvenlik konsepti tamamlanacaktır. FRONTEX ve Europol arasında imzalanan

işbirliği anlaşması ile, FRONTEX güvenlik konseptinde anılan hususların yerine getirilmesi için işbirliği ve bilgi değişimi hususları açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır (Kısa, 2009: 34).

FRONTEX'in operasyonları için Komisyon bütçesinden ayrılan ödenekler zamanla büyük artış göstermektedir. Bu tahsisat Komisyon Bütçesinin % 36'sına ulaşmaktadır. Operasyonel alanda deniz sınırlarında özellikle Batı Akdeniz'de ve Ege Denizi'nde yasa dışı göçü önlemeye yönelik yaptığı gözetleme aktivitelerini sürdürmektedir. Kara sınırlarında yine devriye faaliyetlerini en yoğun sürdürdüğü sınırlar Polonya-Belarus hattı ile Yunanistan, Bulgaristan-Türkiye kara sınır hattıdır. Operasyonlar arttıkça ödeneklerde de artış görülmektedir (EGM 2010, 12.03.2012).

Gerek entegre sınır yönetiminin farklı hizmet ihtiyaçları gerekse içinde barındırdığı yaklaşımın çok merkezli ve disiplinler arası bir yapı arz etmesi sebebiyle FRONTEX'e bağlı ve paralel olarak çalışmakta olan farklı yapılanmalar bulunmaktadır (Kısa, 2009: 34). Bu alt ve yardımcı birimler RABIT- Hızlı Sınır Müdahale Timleri (Rapid Border Intervention Teams), EUROSUR- Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi, European Patrol Network (Avrupa Devriye Ağı), CRATE-Teknik Ekipmanlar İçin Merkezi Veritabanı ve FRONTEX'e Bağlı Diğer Yapılanmalar, olarak sayılabilir. Çok merkezli yaklaşımı ve profesyonelleşmeye verdiği önem gereği FRONTEX görev kapsamı içerisindeki farklı hususlar için AB şehirlerinde farklı yapılanmalara gitmiştir. Risk analizinin güvenlik konseptindeki önemi gereği, FRONTEX yapısından önce Finlandiya ulusal sınır makamları için risk analizi merkezi görevi üstlenen RAC (Risk Analysis Centre), FRONTEX yapısı içerisine dahil edilmiştir. AB yararına sınır güvenliği ile ilgili problemler için gerekli analizleri yapan CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) merkezi yine Helsinki'de olmak üzere kurulmuştur (Kısa, 2009).

Ortak eğitimi gerçekleştirme maksadıyla FRONTEX'e bağlı Viyana'da ACT (AD-Hoc Training Centre) kurulmuştur. Bunun yanında kara sınırları için CLB (The Centre for Land Borders) Berlin'de, Hava sınırları için ACB (The Air Borders Centre) Roma'da, deniz sınırlarının doğu bölümü için ECSB (The Eastern Centre for Sea Borders) Pire-Yunanistan'da ve Deniz sınırlarının Batı bölümü için WCSB (The Western Centre for

sea Borders) Madrid’de merkezler kurulmuştur (Monar, 2008; Kısa, 2009: 38). FRONTEX’in AB’nin güney sınırlarında yoğunlaşmasının temel nedeni büyük bir göç potansiyeli ve göç güzergâhı olan Afrika ülkelerinden gelecek yasadışı göçü önleme çabasıdır. Farklı şehirlerde değişik amaçlara yönelik birimlerin kurulmasıyla Avrupa Birliği bölgesinde FRONTEX kurumsal yapısını güçlendirmiştir. Sınır yönetiminde profesyonelleşmeyi temin etmekle görevli olan FRONTEX kurduğu branşlarla kendi yapısı içerisinde uzmanlaşmaya katkıda bulunmaya çalışmaktadır (Kısa, 2009: 38).

FRONTEX tarafından koordine edilen ortak operasyonlar, sınırların ve kontrollerin ötelenmesi ve üçüncü ülke vatandaşlarının AB ortak sınırları dışında hareketliliklerinin önlenmesinden oluşan önemli bir dış boyut içermektedir. Ancak, AB’nin sınır yönetimine kattığı “dış boyut”, bir yandan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan güvenceler açısından bir yandan da geri göndermeme (non-refoulement) prensibi bağlamında insan hakları ihlallerine yol açabilmektedir (Köktaş, 2011a: 10).

Ayrıca AB sınırları dışında yürütülen sınır kontrollerinin bir diğer olumsuz etkisi de göçmenlerin AB müktesabatının sağladığı haklardan yararlanamamasına yol açmasıdır. AB sınırları dışında FRONTEX tarafından yürütülen operasyonlar, AB’nin dayandığı liberal demokrasi prensip ve mekanizmalarının uygulanmasını engellemektedir. Üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmeleri ve ülkelerinde maruz kaldıkları muamelelerdeki şeffaflığın eksikliğinden kaynaklanan endişelere ilave olarak AB’nin sağladığı çok yönlü koruma da bir kenara bırakılmaktadır. Bu nedenle, “dış boyut”un Birliğin kurmayı hedeflediği “özgürlük, güvenlik ve adalet” prensiplerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. (Köktaş, 2011a: 11; Carrera 2007: 25-26).

FRONTEX ile Türkiye arasında bir işbirliğinin tesis edilmesine yönelik 2009 yılı başında çalışma düzenlemesi hazırlanmış ancak, Ege denizindeki ihtilafli konular nedeniyle (kara suları mesafesi, 6mil/12mil) bu düzenlemenin imzalanmasını geciktirmiştir.

1. 12. Avrupa Birliği İ Güvenlik Stratejisi ve Entegre Sınır Yönetimi

ESY ile ilgili olarak AB Komisyonu'nun hazırladığı 23 Şubat 2010 tarihli “Avrupa Güvenlik Modeline Doğru” (EU Council 2010, 13.04.2012) konulu Avrupa Birliği İ Güvenlik Strateji Belgesi Taslağı'nda da önemli hususlara işaret edilmektedir. Buna göre, ESY, yasadışı göçle mücadelenin yanı sıra güvenliği sağlamada da önemli bir rol oynamaktadır. Sınır muhafızları arasında en iyi uygulamaları yaymak için ESY mekanizması güçlendirilmelidir. Avrupa sınır muhafızı sisteminin oluşturulabilirliği öncelikli analizler temelinde incelenmelidir. Avrupa Sınır Gözetleme Sisteminin (EUROSUR) sürekli gelişimine özel önem verilmelidir. FRONTEX'in diğer AB kurumları ve Üye Devletlerin kolluk kuvvetleri ile işbirliği ve koordinasyonu bu kurumun başarısı için önemlidir (Köktaş, 2011c: 8).

Bunun yanı sıra, sınır yönetiminde yeni teknolojiler önemli bir rol oynamaktadır. Otomatik sistemler, ön kayıt, sık seyahat planı vb. araçlar vasıtasıyla yeni teknolojiler vatandaşların dış sınır geçişlerini kolaylaştırabilir. Yeni teknolojiler Birliğe risk oluşturan kişiler ve eşyalar tarafından sınırların geçilmemesi için gerekli kontrollerin gerçekleştirilmesine imkan sağlayarak güvenliği arttırır. Bu kapsamda, kolluk kuvvetleri ile sınır muhafızları arasında yakın işbirliği önemlidir (Köktaş, 2011c: 6).

Yine, Vize Kanunu'nun yürürlüğe girişi, bir giriş çıkış sistemi gibi elektronik sınır kontrol sistemlerinin yanı sıra SIS'in daha da geliştirilmesi istihbarat tabanlı ESY'ye katkıda bulunacaktır. Aynı zamanda menşe ve transit üçüncü ülkeler ile diyalog ve işbirliği de gereklidir,” ifadeleri yer almaktadır (Köktaş, 2011c: 8).

Yine 22 Kasım 2010 tarihinde Komisyondan Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyine “AB Aktif İ Güvenlik Stratejisi: Daha Güvenli Bir Avrupa'ya Yönelik Beş Adım” adlı belgede, iç güvenlik stratejisi için belirlenen beş hedeften (uluslararası suç ağlarının ortadan kaldırılması, terörizmin ve radikalleşmenin önlenmesi, kişilerin ve şirketlerin siber alandaki güvenlik seviyesinin artırılması ve sınır yönetimi aracılığıyla güvenliğin güçlendirilmesi) bir tanesi ESY vasıtasıyla iç güvenliğin güçlendirilmesidir (Köktaş, 2011c: 8).

Sınır yönetimi aracılığıyla güvenliği güçlendirme hedefinde, Lizbon Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle sorumlulukların paylaşılması ve dayanışma ruhu içinde, kişiler ve eşyalar üzerine sınır yönetimi politikaları arasındaki sinerjiden yararlanmada AB daha iyi bir duruma gelmiştir. Kişilerin hareketleri ile ilgili olarak, AB, göç yönetimi ve suçla mücadeleyi ESY stratejisinin ikiz hedefleri olarak görmektedir. Bu ise; 1. Sınır kontrolleri için yeni teknolojinin kullanılmasında bir artış (ikinci nesil SIS (SIS II), Vize Bilgi Sistemi (VIS), giriş-çıkış sistemi ve kayıtlı yolcu programı), 2. GMES güvenlik hizmetlerinin desteğiyle ve AB deniz alanında ortak bilgi paylaşım ortamının kademeli bir şekilde yaratılmasıyla, sınır gözetimi için yeni teknolojinin kullanılmasında bir artış (Avrupa Sınır Gözetim Sistemi, EUROSUR), 3. FRONTEX aracılığıyla Üye Devletlerin koordinasyonunda bir artış, gibi üç stratejik standarda dayanmaktadır (Köktaş, 2011c: 9).

Gümrük Birliği Kanunu'nda 2005'te yapılan "güvenlik yasa değişikliği", güvenli malların ticareti için sınırların daha açık ve daha güvenli olmasına temel oluşturmuştur. AB'ye giren bütün kargolar ortak risk kriterleri ve standartları temelinde güvenlik amacıyla risk analizine maruz kalırlar. Kaynaklar potansiyel riskli kargolara daha fazla odaklandığında, kullanımı daha verimli olur. Sistem ekonomik operatörlerden gelen gelişmiş ticari hareketler bilgisi ve ortak risk yönetimi çerçevesinin oluşturulmasının yanı sıra AB'ye giren veya AB'den çıkan bütün mallara uygulanacak Yetkili Ekonomik Operatörlere dayanmaktadır (Köktaş, 2011c: 8).

1. Eylem: EUROSUR'un potansiyelinin tam kullanılmasıdır. Komisyon suç ile mücadele ve iç güvenliğe katkıda bulunmak için 2011'de EUROSUR'un kurulması amacıyla yasa önerisi sunacaktır. EUROSUR, Üye Devletlerin yetkililerinin birbirleri ve FRONTEX ile taktik, operasyonel ve stratejik seviyede sınır yönetimi ve işbirliği ile ilgili operasyonel bilgileri paylaşmak için bir mekanizma oluşturacaktır. EUROSUR, AB'ye uyuşturucu taşıyan hızlı gemilerin takibi vb. deniz sınırında hedefleri belirlemek ve takip etmek için uydu görüntüsü gibi, AB fonlu araştırma projeleri ve aktiviteleri aracılığıyla geliştirilen yeni teknolojilerin kullanımını sağlayacaktır.

2. Eylem: Dış sınırlarda FRONTEX'in katkısının artırılmasıdır. Operasyonları sırasında, FRONTEX kaçakçılık ağlarına dâhil suçlular hakkında önemli bilgilerle karşılaşır. Fakat, mevcut durumda, bu bilgiler risk analizlerinde veya gelecekte yapılacak ortak operasyonları daha kullanışlı ve daha iyi olmayabilir. Dahası, şüpheli suçlularla ilgili gerekli veri yetkili ulusal otoritelere veya EUROPOL'a daha ileri araştırma için ulaşmaz. Benzer şekilde, EUROPOL analitik iş dosyalarından bilgi paylaşamaz. Tecrübe temelinde ve bilgi yönetiminde AB'nin genel yaklaşımı kapsamında, Komisyon, FRONTEX'in sınırlı alanda ve açıkça tanımlanmış kişisel veri yönetimi kurallarıyla uyumlu olarak bu bilgileri kullanmasını ve işlemlerini sağlamak, suç örgütlerinin çökertilmesine önemli bir katkı yapacaktır.

3. Eylem: Dış sınırlarda mal hareketleri için ortak risk yönetimidir. Son yıllarda AB sınırındaki mal hareketinin ve uluslararası tedarik zincirinin güvenliğini arttırmak amacıyla birçok önemli yasal ve yapısal gelişmeler meydana gelmektedir. Gümrük yetkililerince uygulanan Ortak Risk Yönetim Çerçevesi (CRMF), AB'ye ve sakinlerine güvenlik tehdidi riskinin tanımlanmasının yanı sıra bu risklerle uygun bir şekilde ilgilenmek için varış öncesi (ve ayrılış öncesi) elektronik ticari verilerinin devamlı taranmasını gerektirir. CRMF aynı zamanda belirlenen öncelik alanlarında ticaret politikası ve finansal riskler de dahil olmak üzere daha sıkı kontrollerin uygulanması ihtiyacını karşılar. Bu aynı zamanda risk bilgisinin AB seviyesinde sistematik değişimini de gerektirir. Önümüzdeki yıllardaki mücadele, bütün Üye Devletlerde risk temelli kontrollerin, birleşmiş risk analizinin ve risk yönetiminin standart, yüksek kalitede performansını sağlamaktır. Komisyon ortak riskleri belirlemek üzere AB seviyesinde gümrük değerlendirmeleri geliştirecektir. AB seviyesinde bilgi havuzu oluşturulması, sınır güvenliğini güçlendirmek için kullanılmalıdır. Gümrük güvenliğini dış sınırlarda gerekli seviyede güçlendirmek için Komisyon 2011'de AB düzeyinde risk analizi ve hedeflemeye yönelik yetenekleri geliştirme seçenekleri üzerine çalışacak ve uygun önerilerde bulunacaktır.

4. Eylem: Ulusal seviyede kurumlar arası işbirliğini güçlendirmektir. Üye Devletler 2011 sonu itibarı ile ortak risk analizi geliştirmeye başlamalıdır. Bu aynı bölgeden aynı sınır kapısında meydana gelen insan ve uyuşturucu kaçakçılığı örneği gibi dış

sınırlardaki sıcak bölgeleri ve çoklu ve kesişen tehlikeleri belirleyen polis, sınır muhafızı ve gümrük yetkilileri dahil olmak üzere güvenlik rolü olan bütün kurumları içermelidir. Bu analizler FRONTEX ve Europol'ün de katkılarıyla Komisyon tarafından sınır ötesi suçlar hakkında hazırlanan yıllık raporu tamamlamalıdır. 2010'un sonuna kadar Komisyon, AB'nin dış sınırlarında çalışan gümrük ve sınır muhafızı yetkilileri arasındaki en iyi işbirliği uygulamalarını belirlemek için yapılan bir çalışmayı sonlandıracak ve bunları yaymak için en iyi yolu dikkate alacaktır (Köktaş, 2011c: 11).

Ayrıca Komisyon farklı ulusal yetkililer (polis, sınır muhafızı ve gümrük) tarafından yürütülen sınır kontrolü işbirliğinin nasıl geliştirileceği hakkında 2012'de önerilerde bulunacaktır. Buna ek olarak, 2014'te FRONTEX, Europol ve Avrupa İltica Destek Ofisi'nin de katkılarıyla (EASO), Komisyon kurumlararası işbirliğinin minimum standartlarını ve en iyi uygulamaları geliştirecektir. Bunlar ortak risk analizine, ortak soruşturmalara, ortak operasyonlara ve istihbarat değişimine uygulanacaktır (Köktaş, 2011c: 11).

AB'nin ESY alanında ileriye dönük olarak hedefleri ise, iyi niyetli yolcular için sınır geçişlerinin kolaylaştırılması, üçüncü ülke uyruklularının giriş/çıkış kaydı için bir sistem geliştirilmesi, seyahat izni elektronik sistemi'nin (SIES) geliştirilmesi ve veri koruma konularında yüksek standardı sağlamaktır (Köktaş, 2011c: 12-13).

1. 13. AB Üye Ülke Modelleri

AB, sınır güvenliği hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kurumun özelliklerini, önceki kısımlarda görmüştük. Dolayısıyla AB tek bir model önermemekte, asgari standartları belirleyerek, her ülkenin kendi kurumsal yapısı, sınırlarının yapısı ve imkanları ölçüsünde sınır muhafaza teşkilatlarını kurmalarını istemektedir.

AB üye ülkelerin sınır teşkilatlarını incelememizde dikkate alınan birtakım hususlar vardır. Federal Almanya, Türkiye'nin üniter yapısının aksine federal yapıda olması, sınır teşkilatının İçişleri Bakanlığı altında örgütlenmesi ve uzmanlaşmış bir teşkilat

olması, Fransa sınır teşkilatı'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlı emniyet teşkilatı içinde örgütlenmesi, deniz sınırları ve Jandarma teşkilatının olması, İspanya uzun deniz sınırlarına sahip olması ve kolluk teşkilatlarının iki kurum arasında bölünmesi ve sınır teşkilatının askeri yapıya benzemesi, Polonya sınır hizmetlerinin daha önce Türkiye'deki gibi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na yürütülmesi, deniz sınırları ve sahil güvenlik Teşkilatı'nın olması, Macaristan ise AB'nin yeni üyesi olması ve kara sınırlarına sahip olması açılarından incelenecektir.

1. 13. 1. Almanya

AB'nin en büyük ülkesi ve en uzun kara sınırlarına sahip üyesi olan Federal Almanya'da sınır teşkilatı olarak, İçişleri Bakanlığına bağlı Federal Polis Gücü (Bundespolizei - BPOL), görev yapmaktadır. 1 Temmuz 2005 yılından önce Bundesgrenzschutz (BGS - Federal Sınır Muhafızları) olarak sınırlı yetkiye sahiptiler. AB'nin gittikçe genişlemesi, yasadışı göç, terör tehdidi, trafik gibi yeni gelişmeler bu teşkilatın isim değişikliğine ve yeniden yapılanmaya gitmesine neden oldu.

FRONTEX ile yakın işbirliği içerisinde bulunan Bundespolizei'nin başlıca görevleri arasında, Federal Almanya'nın sınırlarının korunması, deniz, kara ve hava sınırlarının gözetimi ve denetimi, otoban ve tren yollarının güvenliğinin sağlanması, pasaport kontrolü, Federal Anayasal Kurumların ve Federal Bakanlıkların korunması gibi görevleri vardır (Bundespolizei, 26.04.2012).

Almanya'nın 700 km uzunluğundaki sınırları boyunca pasaport kontrolü dahil sınır güvenliğinden sorumlu olan teşkilatın 30 bin eğitimli polis memuru ve 10 bin silahsız destek kuvveti ile toplam 40 bin kişilik mevcudu vardır.

Yeni yapılanmadan önce İçişleri Bakanlığı'ndan ve beş bölge Genel Müdürlükleri ile Polisiye stratejik idaresi'nce çok yapılı olarak idare edilen Federal Polis, yapılanmadan sonra tek bir üst makam olan Federal Polis Genel Müdürlüğü tarafından idare edilmektedir. Federal Polis Genel Müdürlüğü'nün merkezi Potsdam'dadır.

1. 13. 2. Fransa

Birliğin ikinci büyük üyesi Fransa'da tüm sınırlardan Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı Sınır Polisi Genel Direktörlüğü sorumludur. Sınır Polisi Genel Direktörlüğü çalışmalarında Polis, Jandarma ve Gümrük ile eşgüdüm içinde hareket etmektedir. Sorumluluk sahası sınır hattından iç kesimlere doğru 20 km. kadar genişleyebilmektedir (İçişleri Bakanlığı SYB, 15.06.2012).

Fransa'nın sınır bölgelerinde özel yetkilerle donatılmış iç güvenlik jandarma karakolları Sınır Polisi'ne yardımcı olmakta, kıyılarına yakın sularda ve limanlarda deniz sınırlarından ise Deniz Jandarması görev yapmaktadır. Sahil Güvenlik Teşkilatı olmayan Fransa'nın açık denizlerde Deniz Kuvvetler Komutanlığı imkanlarından istifade edilmektedir (İçişleri Bakanlığı SYB, 15.06.2012).

1. 13. 3. İspanya

İspanya'da, kolluk hizmetleri ülke düzeyinde Ulusal Polis ve Guardia Civil (GC) olmak üzere iki kurum tarafından yerine getirilmektedir. Sınır geçiş noktalarında güvenlikten ve sınır gözetiminden Guardia Civil (GC) sorumlu olup sadece pasaport kontrolünün Ulusal Polis tarafından yapıldığı hudut kapılarında gümrük denetimleri de dâhil diğer tüm hizmetler GC tarafından gerçekleştirilmektedir. Deniz sınırlarında sınır gözetimi, Guardia Civil Teşkilatının bir kolu olan denizcilik hizmeti tarafından gerçekleştirilmektedir (Altinyuva, 2008: 29).

İdari yapılanmada Guardia Civil teşkilatı, İçişleri Bakanlığı'nın bünyesinde faaliyet gösteren bir teşkilattır. Tamamen profesyonel bir kolluk birimi olarak görev yapmakla birlikte askeri bir yapısı da bulunmaktadır. Bu sebeple, olağan üstü hal durumunda ve savaş halinde Savunma Bakanlığı'na, gümrük işlemleri ile ilgili konularda da Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadırlar. İspanya, Avrupa'da Sınır Polisi için Ortak Çekirdek Müfredat geliştiren FRONTEX çalışma gruplarına aktif olarak katılmaktadır (Altinyuva, 2008: 30).

İspanya’da sınır yönetimi konularının her iki teşkilat arasında koordinasyonu İçişleri Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Bakanlık bu eşgüdümü, merkezinde bulunan ve terörizm, yasadışı göç ve organize suçlar için Guardia Civil ve Ulusal Polis görevlilerinden oluşan eşgüdüm birimleri vasıtasıyla sağlamaktadır. Guardia Civil personelinin eğitim sistemi hizmet öncesi eğitim (rütbeli memurlar için 5 yıl ve rütbesiz memurlar için ise 2 yıl), uzmanlık eğitimi ve güncelleme/sürekli eğitimden oluşmaktadır (Altinyuva, 2008: 30).

1. 13. 4. Polonya

Polonya’da sınır hizmetleri 1945-1990 yılları arasında Kara Kuvvetleri Komutanlığına bağlı olarak yürütülmekte iken 1990 yılından bu yana İçişleri Bakanlığına bağlı sivil bir yapıya sahip olan Sınır Muhafaza Teşkilatı’na yürütülmektedir. Bu teşkilatın Başkomutanlığı Varşova’dadır. 1991 yılında kurulan Sınır Muhafaza Teşkilatı polisten ayrıdır ancak polis ile paralel görev yapmaktadır. Sınır Muhafaza Teşkilatı hudutta olabilecek olayların önlenmesi ve hudut geçişlerinde bütün işlemlerin yapılmasından sorumlu olup hududa yakın bölgelerde görev yapmaktadır (İçişleri Bakanlığı SYB, 13.12.2011).

Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkomutanlığı biri deniz olmak üzere 9 adet bölge müdürlüğünden oluşmaktadır. Bunların dördü dış hudut, üçü iç hudut, biri merkez ve biri ise iç ve dış hudut işlerini birlikte yürüten bölge müdürlükleridir. Sınırlarda korumanın dışında da görevleri olduğu için iç sınırlarda da bölge teşkilatı kurulmuştur. Dış Sınırlarda bulunan müdürlüklerce Schengen Sınırlar Kodu gereği AB bilgisi dahilinde özel durumlarda sınırların kapatılması söz konusu olabilmektedir. Sınır Muhafaza Teşkilatı 3 adet de eğitim merkezine sahiptir (İçişleri Bakanlığı SYB, 13.12.2011).

Sınırlarda toplam 68 adet geçiş noktası, 105 adet de sınır karakolu bulunmaktadır. 16.344’ü profesyonel ve rütbeli, 4.131’i sivil olmak üzere teşkilat toplam 20.000 personelden oluşmaktadır. Personelden 1000 kadarı Genel

Komutanlıkta görev yapmaktadır (01.01.2010 tarihi itibariyle) (İçişleri Bakanlığı SYB, 13.12.2011).

Karakol ve hudut geçişlerinde mutlaka rütbeli personel bulunmaktadır. Sivil memurlar ise merkezde yer almakta ve idari işler ile uğraşmakta olup sınır geçiş noktalarında çalışmamaktadırlar.

Deniz sınırlarının korunması her zaman Sınır Muhafaza Teşkilatına bağlı olan Sahil Güvenlik Birimince yürütülmektedir. Havaalanlarının güvenlik kontrolü ise tarihsel nedenlerden dolayı Sınır Muhafaza Teşkilatınca yürütülmektedir.

Sınır muhafaza tüm Polonya içerisinde görevli ve yetkilidir. Ülke içinde polis Polonya vatandaşlarına ait silah, uyuşturucu söz konusu olduğunda müdahale etmektedir. Ancak polisin kaçakçılıkla ilgili görevi bulunmamaktadır.

Polonya'da askeri yapının olduğu eski dönemlerde Türkiye'dekine benzer askeri yasak bölgeler oluşturulmuş ancak sınır muhafaza teşkilatı kurulduktan sonra hudut bölge yapısı değişmiş ve hudut bölgesine sivil vatandaşların yaklaşımları kontrollü şekilde mümkün hale gelmiştir. Sınır çizgisinin hemen yanında herhangi bir vatandaş toprak alıp satma imkanına sahip olmuştur (İçişleri Bakanlığı SYB, 13.12.2011).

1. 13. 5. Macaristan

Macaristan Sınır Muhafızı Teşkilatı, Sınır görevine ilişkin profesyonelleşmeye 1991 tarihinden sonra başlanılmış olup AB üyelik süreci ile beraber 2005 yılında entegre sınır yönetimi konseptine uyumlu olarak Adalet ve Asayiş Bakanlığı altında kurumsal yapısına kavuşmuştur. Teşkilat, 2008 tarihinde ise polis teşkilatının altında bir birim olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

Sınır Muhafızı Teşkilatı, 2008 tarihi itibariyle yaklaşık 10.000 kişiden oluşmakta olup, bunlardan 500'ü karargah binasında çalışmakta, 8000'i resmi, 1178 kişi ise

sivil olarak çalışmaktadır. Bu 9178 kişiden 1226'sı ise amir statüsünde çalışmaktadır.

Sınır Muhafızı Teşkilatı, sınır kontrolünden, kanunlarla belirlenen özel suç kategorileri dahilinde adli soruşturma ve yabancılarla ilgili işlerden sorumludur. Tamamen profesyonel personelden oluşmaktadır. Halen Macaristan'da, yasadışı göç konularını ele almak amacıyla kurulmuş Entegre Yönetim Merkezinin çalışmalarında yer alarak diğer devlet kurumları arasındaki işbirliğini yönlendiren ve düzenleyen Sınır Muhafızı Teşkilatıdır (Altinyuva, 2008: 30).

Eğitim sistemine baktığımızda, teşkilatın rütbeli memurları 2008 yılına kadar Ulusal Savunma Üniversitesi ve Polis Akademisi tarafından eğitilirlerken, Ocak 2008 itibaren Polis Akademisi tarafından eğitilmektedirler. Bu eğitim programlarından mezun olunca teğmen rütbesi elde edilmektedir. Binbaşı ve üstü rütbeleri elde edebilmek için yüksek lisans derecesine sahip olmak gerekmektedir. Rütbesiz memurlar, ülkenin altı bölgesinde bulunan Meslek Yüksek Okullarından iki yıl süren eğitim programının ardından mezun olmaktadır. Eğitim sistemi içerisindeki aşamalar, AB tarafından belirlenen aşamalı derece sistemini izlemektedir (Altinyuva, 2008: 31).

Macaristan 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla Schengen'e katılmış ve 1 Eylül 2007 tarihi itibarıyla de Schengen Bilgi Sistemini kurmuştur. Portekiz üzerinden klonlanan bir sistemle yeni katılan 9 ülke ve Macaristan Schengen Bilgi Sisteminden yararlanabilmektedir. Macaristan FRONTEX ile yakın bir çalışma içinde olup, ajansta Macar irtibat görevlileri görev yapmaktadır.

Sınır muhafaza Teşkilatlarının AB ülkelerinde, ülkelerin özelliklerine göre farklı uygulamaları ve bir standardının olmadığı göze çarpmaktadır. Teşkilatların yapısal farklılıklarına gelince, kimi ülkelerde normal polisten farklı, tamamen ayrı bir teşkilat, bazılarında polis teşkilatının içinde bir branş şeklinde, bazı ülkelerde polis niteliği taşımayan tamamen sivil bir yapıda ve bazılarında da Askeri polis/jandarma şeklinde bir teşkilat olabilmektedir. Ortak özelliklerine baktığımızda, sivil otoriteye

bağlı olması, kara, deniz ve hava sınır servislerinin tek bir çatı altında toplanmış olması ve atamaların sivil otorite tarafından yapılması en belirgin hususlar olarak göze çarpmaktadır.

Türkiye'nin hazırladığı Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı'nda da, sivil otoriteye bağlı (İçişleri Bakanlığı), atamaları tamamen sivil otorite tarafından yapılan, kara, deniz ve hava sınır servislerini bünyesinde barındıran, polis ve askerden ayrı, silahlı ve üniformalı bir sınır kolluğu amaçlanmaktadır.

1. 14. Değerlendirme

Ülkelerin güvenlik alanında yaklaşımları soğuk savaş döneminin sonlarından itibaren değişmeye başlamıştır. Bu dönemde güvenlik konularının gündemini oluşturan askeri konulara, bu dönemden itibaren yaşanan paradigma değişimi neticesinde birey ve toplum odaklı yeni güvenlik konuları ilave edilmiştir. Güvenlik konusundaki bu dönüşüm, bu alanda daha bütüncül yaklaşımların, güvenliğin gerek askeri ve diğer tüm boyutlarını içeren bir anlayışın benimsenmesi anlamına gelmektedir. Artık bölgesel çatışmalar, enerji güvenliği, iklim değişimi, organize suçlar ve yasa dışı göç gibi konular da uluslararası güvenliğe yönelik tehditler olarak algılanmaya başlanmıştır. Bunların içinde yasa dışı göçün, günümüzün en önemli sınır aşan sorunlardan birisi olması, göç ile güvenlik arasındaki somut bağlantılara dayandırılmaktadır. Sert güvenlik anlayışından (hard security), yumuşak güvenlik (soft security) anlayışına dönüşen bu yeni güvenlik yaklaşımının getirdiği yeni tehdit algılarıyla etkin mücadele etmek için diğer konuların yanında en önemli husus sınırların entegre yönetilmesidir.

AB ortak pazar ülküsüne ilk olarak Schengen Antlaşmasını ile adım atmış ve Topluluk hukuku dışında bu amaca ulaşmaya çalışmıştır. Schengen Antlaşması 1995 tarihinde yürürlüğe girince taraf ülkeler arasında iç sınır kontrolleri tamamen kaldırılmıştır. AB Amsterdam Antlaşması ile Schengen Müktesebatını AB hukukuna dahil etmiştir. Schengen Antlaşması ile Birlik içindeki iç sınırlarda kontroller kaldırılırken, dış sınırlarda daha sıkı kontrollerin yapılması ihtiyacı dış sınırların entegre yönetimi

ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Birliğin iç sınırlarını ticarete ve kişilerin dolaşımına tamamen açarken, dış sınırlarını yasadışı göç ve göçmen kaçakçılığı, her türlü kaçakçılık faaliyetleri, insan ticareti, organize suçlar ve terör ile diğer yasadışı faaliyetlere karşı daha sıkı koruması gerekmektedir.

Schengen Sözleşmesi'nden sonra AB'ndeki ESY modelinin temellerini atan düzenlemeler ve gelişmeler arasında Zirvelerin çok önemli yeri vardır. Schengen sisteminin ilk uygulama yıllarında mevcut düzenleme ve kaynakların tutarlı bir sınır yönetimi için yetersiz olduğu görülmektedir. Bu alanda önemli bir adım, dış sınırların geçişleri ve vize kuralları gibi benzer bazı diğer başlıkların Üçüncü Sütundan Birinci Sütuna alınmasını öngören ve 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla Schengen müktesebatını AB yasal çerçevesine katan 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile atılmıştır.

İlk yıllarında Schengen düzenlemeleri sınırlı araçlarla çalışmaktaydı. Schengen düzenlemeleri dâhili sınır denetimlerinin kaldırılması, vize, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikameti, sığınma, polis işbirliği, adli işbirliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konuları içermektedir.

Schengen sisteminin çekirdeğini, Schengen Sözleşmesi'nin 6. maddesi teşkil etmektedir. 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 eşdeğer, aynı ve tüm Schengen taraflarının çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmasını öngörmektedir. Sınır yönetiminde bir diğer çok önemli husus ise 10. maddede düzenlenen üç ayı geçmeyen kısa süreli ziyaretler için ortak vize kurallarının tespit edilmesini öngören maddedir. Sözleşme'nin 101. maddesi ise bu sistemin uygulama aracı olarak Schengen Bilgi Sistemi'nin kurulmasını düzenlemektedir. Sözleşme'de yer alan bir diğer madde ise ülkelerin geçici olarak iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya sokmalarına imkân tanıyan 2. maddesidir. Böylece tüm bu düzenlemelerle, AB genelinde iç sınırların kaldırılması ve dört serbestinin gerçek anlamıyla uygulanmasını sağlayan Schengen

Alanı'nın hayata geçirilmesiyle, AB dış sınırlarının yönetimi çok önemli bir konuma geçmiştir.

Birlik içinde Schengen Antlaşması sonrası kaldırılan iç sınır kontrollerinin yaratacağı güvenlik sorunlarını gidermek için Sözleşme ile Telafi Edici Önlemler (compensatory measures) getirilmiştir. Ancak Schengen Sözleşmesi'nin sınır yönetimi alanında getirmiş olduğu tüm imkân ve kabiliyetlere rağmen bunları yeterli görmeyen bazı taraf ülkelerin, sınır yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmaya dönük olarak Birlik içi önlemler, alternatif denetim metotları ile ikili güvenlik anlaşmaları şeklinde bir takım tedbirler alma yoluna gittikleri görülmektedir.

AB'ne yeni üye alınması ile ilgili olarak, Amsterdam Antlaşması'nda ve Tampere Zirvesi'nde önemli düzenlemeler getirilmektedir. Tampere Zirvesi'nde, Schengen müktesebatının Birliğe entegre edilmesinin bir sonucu olarak aday ülkelerin bu müktesebatı ve buna dayanarak getirilen diğer düzenlemeleri kabul etmek zorunda olduklarını ifade etmiş ve gelecekte Birliğin dış sınırlarının uzman eğitimi almış profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemine" vurgu yapmıştır. Aday ülke olan Türkiye için bunun anlamı, daha AB'ne girmeden önce Schengen müktesebatını uygulama kapasitesine erişmesi ve üye olduktan sonra da Schengen Mevzuatını bütünüyle hayata geçirmesi gerektiğidir.

Sınırlarda gözetim ve kontrolden oluşan sınır güvenliği hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kurumun hangi özelliklere sahip olması gerektiği Schengen Katalogu'nda yer almaktadır. Katalog'da, "Sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk yönetiminin gerçekleştirilmesinde en iyi uygulama olarak; yetkili kamu makamının askeri olmayan, profesyonel sınır polisi veya muhafız gücü olması, sınır kontrolleri ve denetiminin mümkünse tek bir bakanlık altında, sınır yönetimini sağlayan aynı kurumun profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği" vurgulanmıştır. Bu özellikler de, sınır güvenliğinin çoklu kurumlar tarafından görüldüğü ülkemiz açısından önemlidir.

Schengen dış sınırlarından kimlerin gireceği Birlik için önemli bir konudur. Schengen Antlaşması, taraf devletlerin vize işlemlerinde, “Anlaşmaya taraf devletlerin yasadışı göçe ve güvenliği tehdit edebilecek eylemlere karşı korunması gerekliliğini” dikkate alması istenmiştir. Uzun vadede ise taraf devletlerin vize politikalarının ve “gerektiği ölçüde” üçüncü ülke vatandaşlarına karşı uyguladıkları yabancılar hukuku kurallarının uyumlaştırılması gerekmektedir. AB Konseyi’nin 2001 yılında kabul ettiği, vatandaşlarının Birlik sınırlarından içeri girebilmesi için Schengen vizesi sahibi olması gereken ve gerekmeyen ülkelerin listelerini içeren Tüzüğün ekindeki listelerde, vatandaşlarının Topluluğa giriş yapabilmesi için Schengen vizesi sahibi olması gereken ülkeler (Ek I) ve Schengen vizesi aranmayacak ülkeler (Ek II) yer almaktadır.

Avrupa ülkelerinin sınır teşkilatları, Schengen Kataloğu’nda çizilen çerçeve içinde zamanla şekillenmiştir. Ülkelerin teşkilat yapılarına baktığımızda, ayrı bir Sınır Yönetim Teşkilatı, Polis Teşkilatı içinde bir şube, polis niteliği taşımayan tamamen sivil bir yapı veya askeri polis/jandarma şeklinde farklı teşkilatlanmalar söz konusudur. Ülkeler sınır yapılarına, tehdit algılamalarına ve ihtiyaç durumlarına göre bir yapılanmaya gitmektedirler.

AB konseyi 23 Kasım 2006 tarihindeki kararında, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı’nda sınır yönetimi ile ilgili bir tanım yapmış ve ESY’nin unsurlarını saymıştır. Bunlar: Risk analizi ve istihbaratı da içerecek şekilde sınır kontrolü ve gözetimi, bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi, dört aşamalı kontrol modeli (Üçüncü ülkelerde önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol) ve sınır yönetimi ile ilgili tüm birimler ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği. Ardından Aralık 2006 tarihinde toplanan Konsey üç bileşeni daha ESY’nin parçası olarak kabul etmiştir: Bunlar, ortak bir mevzuat külliyatı, FRONTEX tarafından koordine edilenler dâhil, üye ülkeler arasında operasyonel koordinasyon ve dayanışma prensibi.

Ancak daha sonra Batı Balkan ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberi’nde entegre sınır yönetimi daha kapsamlı olarak ele

alınmakta ve sınır yönetimi alanında işbirliğine üç boyutlu bir yaklaşım getirilmektedir. Buna göre ESY, etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını içeren, tüm ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsamaktadır. ESY'nin amacının açık ama kontrollü ve güvenli sınırlar olduğu belirtilmektedir.

Ülkeler tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. ESY'de sınırlar ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalıdır. ESY kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğinden oluşan bir sacayağıdır. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir.

AB'nde ESY alanında dış sınırlar, vize politikası, schengen katalogları, schengen sınırlar kodu, schengen bilgi sistemi (SIS) ve FRONTEX gibi araçların yanında beş yıllık programların yer aldığı Tampere (1999-2004), Lahey (2004-2009) ve Stockholm Programları (2009-2014) da önemli yer almaktadır. Beş yıllık hazırlanan bu programlar AB'nin geleceğine ve sınır yönetimine ilişkin önemli stratejilerin belirlendiği, Komisyon'a ve diğer kurumlara gelecek beş yılın hedeflerinin gösterildiği düzenlemelerdir. İçinde bulunulan Stockholm Programı'nda serinin 3. Programı olarak, yeni bir Adalet, Özgürlük ve Güvenlik programı öngörülmüş, bu kapsamda önerilen Stockholm Programı ile Adalet ve İçişlerinin tüm politika alanını kapsayacak yeni bir çalışma programının benimsenmesi amaçlanmıştır. Stockholm Programı, 2010-2014 dönemi için AB çapında polis, sınır ve gümrük, hukuki işler, iltica, göç ve vize rejimi politikalarına yönelik bir çerçeve belirlemeyi hedeflemektedir.

Stockholm Programı "Dış Sınırların Entegre Yönetimi" başlığı altında önemli hususlara yer vermektedir: "Birlik, üye ülkelerin topraklarına yasal girişleri kolaylaştırmaya devam etmeli, buna paralel olarak yasadışı göçün ve sınır aşan suçlarla mücadele için önlemler alınmalı ve yüksek güvenlik seviyesi temin etmelidir. Sınır kontrollerinin güçlendirilmesi, koruma sistemlerinden yararlanma hakkına sahip olan kişilerin, özellikle korunmasız durumda olan kişi ve grupların bunlara erişimini engellemelidir. Bu bağlamda öncelik, birliğin dış sınırlarında uluslararası koruma

ihtiyacı içinde olanlar ile refakat edilmeyen küçüklerin kabulüne verilmelidir. Program, Birliğin dış sınırlarında göçmenlerin karşılanması konusunda FRONTEX ve EASO'nun kapasitelerinin artırılmasını önermektedir. Yine SIS1'in yerini alacak yeni nesil SIS (SIS2) için çabaları yoğunlaştırılması ve AB dış sınırlarını yönetecek Avrupa Sınır Muhafızı teşkilatı için çalışmaların artırılmasını tavsiye etmektedir. Görüldüğü üzere bu program, ESY uygulamasında farklı ülke sınır yönetimlerinin ortaya çıkardığı sorunları gidermek için ortak bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasını tavsiye etmektedir.

Schengen müktesebatının Topluluk hukukuna alınmasıyla, hakkındaki yapılan eleştiriler de Topluluk hukukuna taşınmıştır. Schengen mevzuatında kimlerin ülkeye kabul edileceğinin yeterince somut kriterlere bağlanmadığı, üye devletlere bu konuda fazlasıyla takdir hakkı tanındığı ve bu nedenle dış sınır kontrolleri konusunun keyfilik ve ayrımcılığa fazlasıyla açık olduğu şeklinde eleştirilmektedir. Yine bu alanda üye devletlerin kararlarının karşılıklı tanınması, özellikle bir ülke tarafından oluşturulan SIS kaydına itiraz halinde usul kuralları ve yaptırımların açıkça ortaya konmamış olması ve veri koruma haklarının sınırlı olması da eleştirilere sebep olmaktadır.

Bir eleştiri konusu da FRONTEX ile ilgilidir. AB her ne kadar global ve entegre yaklaşımla, dış sınırlarında güvenliği, zorlayıcı tedbirler, gözetim teknolojisi ve FRONTEX'in koordinesinde yürütülen bir takım operasyonlar vasıtasıyla artırmış olsa da eleştirilerin hedefine geçen FRONTEX olmuştur. Bu Topluluk organının oluşturulması, "sınır güvenliği" alanının Avrupalılaştırılmasına yönelik tarihi bir adım olarak görülmekle birlikte, kurumun doğasından kaynaklanan bazı özellikleri, bir takım soru işaretlerine neden olmaktadır. FRONTEX'in siyasallaşmaması gereken rolü, istihbarat ve risk analizi temelli operasyonları koordine yeteneği, yasal dayanağı ile yürüttüğü operasyonların yasallığı arasındaki uyum ve son olarak da ikinci nesil IBM'in oluşturulmasına yönelik fizibilite çalışmalarının netleşmesi, soru işaretlerine neden olan özellikler olarak gösterilmektedir. Bu fonksiyon ve kapasitelerin birçoğu gizlilik, şeffaflık eksikliği ve demokratik hesap verebilirliğin olmaması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. Son olarak, FRONTEX tarafından koordine edilen müşterek operasyonların bir takım zafiyetlerine de rastlanmıştır. Örnek olarak,

Kanarya Adalarında (İspanya) yapılan ve şimdiye kadar gerçekleştirilen en uzun süreli operasyonlar olan HERA I, II ve III adlı operasyonlarıdır. FRONTEX tarafından koordine edilen operasyonel işbirliğinin yasal dayanağını, AB sınırlarını Afrika ülkelerinin deniz sınırlarına kaydıran ESY kavramının bir sonucu olarak, AB sınırlarının ötelenmesini içeren “dış boyut” oluşturmaktadır. Sınır yönetiminin ötelenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarının yasal statüleri belirlenmeden durdurulup geri gönderilmelerini de içermektedir. Bu uygulamanın insan hakları ve Avrupa Topluluğu mevzuatı bağlamında ortaya çıkardığı sorunlar eleştirilerin hedefi olmaktadır.

Diğer bir eleştiri de Aralık 2009'daki Zirve'de kabul edilen ve 2010-2014 döneminde göç konusunda yapılacak çalışmalara yön veren Stockholm Programı ile ilgilidir. Stockholm Programı, vatandaşlarına hizmet eden ve koruyan daha açık ve güvenli Avrupa hedefiyle, Lizbon Antlaşması'ndaki ilgili hükümlerle uyumlu şekilde AB'nin göç konusundaki önceliklerini belirlemektedir. Bununla birlikte 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 eleştirilere konu olmaktadır.

Öte yandan Schengen Antlaşması ile kaldırılan iç sınır kontrollerinin yasadışı göç nedeniyle bazı üyelerce tekrar konulmak istenmesi de birçok tartışmayı beraberinde getirmiştir. ESY'nin en önemli hedefi olan yasadışı göç olgusu olmasına rağmen uygulamada karşılaşılan sıkıntılar Schengen'in de ötesine taşarak AB'nin dağılması tehlikesine kadar varmıştır. Bunun en son örneği Kuzey Afrika'daki ayaklanmalar sonucunda çok sayıda kişinin ülkelerinden kaçarak AB ülkelerine göç etme girişimidir. Özellikle Tunuslu ve Libyalı göçmenlerin İtalya'nın Lampedusa adasına gelerek buradan geçici ikamet verilerek başta Fransa olmak üzere diğer AB ülkelerine gitmek istemesi, AB içerisinde krize neden olmuştur. Bu durum, AB'nin en önemli uygulamalarından olan ve iç sınırları kaldıran Schengen Antlaşması'nı tehdit eder niteliğe bürünmüştür.

Diğer bir konu ise, AB'nin henüz bir göç ve iltica mevzuatının oluşturulamamasıdır. Her ne kadar Lahey Programı, Lizbon Antlaşması ve Stockholm Programlarında üzerinde durulsa da bu konuda ortak bir mevzuatın oluşturulmaması özellikle sığınma hakkından yararlanması gereken mültecilerin uluslararası korunmadan yararlanamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum Cenevre Sözleşmesine aykırılık teşkil etmektedir.

Başka bir eleştiri konusu da AB Konseyi'nin 2001 yılında kabul ettiği ve Tüzüğe EK 1 ve EK 2 olarak eklediği Vize istenen ve istenmeyen ülkelerin listesidir. Nüfusunun çoğunluğunu siyah ya da Müslümanların oluşturduğu ülke uyruklularına Schengen vizesi alma zorunluluğunun getirilmesi, Topluluğun temel ilkelerinden biri olan vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılık yapmama ilkesini ihlal ettiği için eleştirilmektedir.

Amsterdam Antlaşması'na göre, bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü devlet vatandaşlarının ani olarak akın etmesi gibi acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ilgili üye devletlerin yararına olan, süreleri altı ayı geçmeyen geçici önlemler alabilmektedir. Birliğin sınırlarına üçüncü ülke vatandaşlarının ani olarak akın etmesinin en temel nedeninin, bu kişilerin ülkelerindeki bir savaş ya da çatışmadan kaçması ihtimali gelmektedir. AB, uluslararası yükümlülüklerini hiçe sayarak, sığınma talep eden kişilere sınırlarını kapatabilecektir. Bu durum Birliğin güvenliğini, sığınmacıların hakları ve üye devletlerin uluslararası yükümlülüklerinden önde tuttuğunu göstermektedir.

Schengen AB için o kadar önemli bir düzenlemedir ki, kurallarının gevşetilmesinin Schengen'in sonu olabileceğini iddia edenler de vardır. Schengen AB'nin en somut ve en işe yarar kazanımlarından biridir. AB'nin en önemli dayanağı olmasının bir yönü ortak pazarın yaratılması ise, diğeri de Avrupalılık Kimliği'nin oluşmasında verdiği katkıdır. Schengen'den vazgeçilmesi, AB ülkeleri ve AB dışında kalanlar arasındaki uygulamada görünen belirgin farkı ortadan kaldıracaktır. Bu durum da ulus kimliğine tekrar dönüşe sebebiyet verebilecektir.

AB, iç sınırların kaldırarak tüm denetimlerini dış sınırlara kaydırmıştır. Dış sınırlarında da farklı üye uygulamalarını ortadan kaldırmak için bulunan çözüm ESY anlayışını yerleştirmek olmuştur. Birinci Nesil ESY'nin yerine İkinci Nesil ESY'ni oluşturmaya çalışan AB, zaman içinde kendine özgü bir sistem geliştirmiştir. Ancak küreselleşen dünyada globalleşen sorunlarla mücadele edebilmek için, ESY alanında sürekli en iyi uygulamaları takip etmektedir. Schengen ve ESY doğası gereği sürekli değişim içinde olan bir süreçtir.

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’NİN SINIR YÖNETİM YAPISI

2. 1. Ülkenin Sınırları

Uluslararası hukukta genel kabul gören üç unsur anlayışına göre bir devletin mevcudiyetinden söz edebilmek için nüfus ve egemenlik unsurunun yanında bu egemenliğin icra edildiği bir ülkenin varlığı zorunludur. Ülkeden söz edebilmek için ise, boyutu önemli olmamakla birlikte, sürekli üzerinde yaşanabilir belli bir kara parçasının bulunması gerekmektedir. Kara parçasının varlığı ile devlet uluslararası hukukta karasuları ve hava sahası hakkından yararlanmaktadır (Göze, 1959: 4). Ülke unsuru kara suları da dahil olmak üzere bu yeryüzü kesiminin atmosfere uzantısı ve yeraltını da kapsar. 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS)’nin 2. maddesine göre, devletin egemenliğinin kara ülkesi ve iç sularının ötesinde kara sınırına sahildar karasularını, bu suların deniz yatağı ile toprak altını ve üzerindeki hava sahasını kapsadığı ifade edilir. Devletin ülkesi kara ülkesi sınırları içindeki nehir ve gölleri de kapsar.

Sınırlar bir devletin ülkesinin ulaşabildiği en son noktayı oluşturur. Gerek ulusal gerek Uluslararası düzenlemelere ve yerleşmiş görüşe göre devletin ülkesi, kara, deniz ve hava sahasından meydana gelmektedir. Dolayısıyla ülkenin ulaşabildiği en son noktaların meydana getirdiği çizgiler, hukuksal bakımdan geçerli kara, deniz ve hava ülkesinin sınırları olarak kabul edilmektedir (Altınyuva, 2008: 34).

Günümüzde devletin ülkesi, ilgili ülkenin egemenlik işlemlerini uygulamaya yetkili olduğu sınırları belli yeryüzü kesimi olarak tanımlanır. Ülkenin sınırları ise, antlaşmalarla veya nizasız fasılasız egemenlik icra etmekle veya bir uluslararası yargı kararı ile belirlenebilir. Devletin sınırlarına saygı bütün devletler için uyulması zorunlu kurallardandır (erga omnes). Ülkenin sınırları dağ, göl, nehir gibi doğal nesnelere belirlenebileceği gibi yapay olarak da belirlenebilir. Ancak yapay sınırlarda komşu ülkelerle karşılıklı tespit daha çok önem kazanır (Doğan, 2008: 234).

Ülkeler arasında halen mevcut olan sınırların önemli bir kısmı savaşlardan sonra yapılan antlaşmalarla belirlenmiştir. Sıkça savaşların yaşandığı Avrupa coğrafyasında da sınırlar barış antlaşmalarıyla belirlenmiştir. 1648 Westfalya, 1919 Versay ve 1923 Lozan Antlaşmaları çok geniş alanlarda sınırları tespit eden antlaşmalardır. Uyuşmazlık konusu eğer sınır tespiti ise, bu durumda genellikle antlaşma sırasında kullanılan haritalardan yararlanılarak sınır anlaşmazlığı çözülmeye çalışılır. Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesine göre (m. 32/I), bir antlaşma yorumlanırken tarafların antlaşmaya yönelik hazırlık çalışmaları sırasında kullandıkları materyaller de yardımcı araçlar olarak kullanılmaktadır (Doğan, 2008: 235).

2. 2. Türkiye'nin Sınırları ve Önemi

Uluslararası hukuka göre ülkelerin hükümlerlik haklarının ulaştığı en son noktaları oluşturan sınırlar, Türkiye açısından genellikle savaşlardan sonra yapılan barış antlaşmalarıyla çizilmiştir. Komşuluk ilişkilerimizi ve bulunduğumuz coğrafyayı etkileyen sınırlarımız ülkemizi dünyanın sorunlu bölgeleri ile batı dünyası arasındaki yarımada konumlandırmıştır (Kısa, 2009: 80). Üç tarafı denizlerle çevrili bir deniz ülkesi olan Türkiye'nin 6339 km. uzunluğunda deniz sınırı (anakara uzunluğu), Türk Boğazları, Marmara Denizi, Bozcaada ve Gökçeada dahil, 8333 km. kıyı uzunluğu bulunmaktadır. Kara sınırlarımızın uzunluğu ise 2949 km.'dir. Batıda Yunanistan ve Bulgaristan, doğuda Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan/ Nahçıvan, İran, güneyde Irak ve Suriye ile kara sınırlarımız vardır. Dolayısıyla Türkiye uzun mavi ve yeşil sınırlara sahip bir ülkedir.

Türkiye'nin Bulgaristan ile olan sınırı 1913 tarihli antlaşma ile belirlenmiştir. Yunanistan ile Trakya sınırı 24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Barış Antlaşması (m.2) ile belirlenmiştir. Yine Yunanistan ile Ege sınırı nihai olarak Lozan Barış Antlaşması (m.2) ile belirlenmiştir. Bu antlaşma ile Ege Denizindeki Gökçeada, Bozcaada ve Tavşan adası Türkiye'ye, Limni, Susam ve Girit başta olmak üzere Türk kıyılarına 3 milden uzakta olan adalar silahsızlandırılmaları kaydıyla Yunanistan'a bırakıldı (Akşin vd., 2004: 111-125). Trakya hududunda Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasında

sınırlar Lozan Antlaşmasının bir gereği olarak 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Trakya Hududuna Dair Mukavelename ile nihai şeklini almıştır (Doğan, 2008: 235).

Türkiye ile Yunanistan arasında sınır konuları Lozan Antlaşması ile karara bağlanmış olsa da, iki ülke arasında özellikle Ege Denizi'nde ciddi problemler yaşanmaktadır. Ege Denizi bünyesinde barındırdığı problemler nedeniyle bir sorunlar denizine dönüşmüştür. Zaman zaman iki ülkeyi savaşın eşiğine getiren bu sorunların çözümü Yunan tarafının konuya yaklaşımından dolayı bir çözülememektedir. Ege Denizi ile ilgili sorunlara yaklaşımda Türkiye ve Yunanistan arasında temel birtakım farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıkların en önemlisi Yunan tarafının sorunu istediği gibi görmesinden kaynaklanmaktadır. Yunan tarafının Ege ve Adalar Politikası Bakanlığı'nı (Ministry for the Aegean and Island Policy) kurmuş olması, konu üzerindeki hassasiyetini göstermektedir (Hellenic Republic, 19.01.2011).

Yunan tarafına göre Ege'deki tek sorun Kıta Sahanlığının Sınırlandırılması konusudur. Yunanistan'ın, meşru bir ikili sorun saymamasına rağmen, bugüne kadar varlığını kabul ettiği ikinci Ege sorunu, Kardak Adası'nın statüsü olmuştur (Sönmezoğlu, 2001: 253). Tabii ki Yunanistan, Türkiye tarafından temelde bir "Eğitim Ordusu" olarak kurulan Ege Ordusu'nun varlığından da rahatsız olmaktadır.

Buna karşılık Türkiye tarafından Ege Denizi'nde sorun olarak kabul edilen konular şu şekildedir:

- Karasularının genişliği,
- Kıta sahanlığı,
- Hava Sahası,
- Uçuş Bilgi Bölgesi - FIR (Flight Information Region) Hattı,
- Egemenliği Antlaşmalarla Devredilmemiş Ada, Adacık ve Kayalıklar,
- Gayri Askeri Statüdeki Adaların Silahlandırılması,
- Arama ve Kurtarma Sahası– SAR (Search and Rescue).

Bu sorunlar içinde en önemli olanı kuşkusuz Karasularının Genişliği Sorunu gelmektedir. 1982 tarihli III'üncü B.M.D.H.S.'de, karasuları hakkında bir sonuca ulaşılmış ve sözleşmenin 3. md.'sinde aşağıdaki tanıma yer verilmiştir:

III'üncü B.M.D.H.S.'e göre, her devlet, karasularının genişliğini tespit etme hakkına sahiptir. Bu genişlik sözleşmeye göre tespit edilen esas hatlardan itibaren 12 deniz milini geçemez. Bu madde karasularının genişliğini belirleme yetkisinin kime ait olduğu sorusuna da cevap vermiştir. Bu yetki devletin bizatihi kendisine aittir (BMDHS, 12.02.2012).

Yunanistan bu maddeye dayanarak karasularını 6 mil'den 12 mil'e çıkarmak istemekte ve bunu da tüm Ege Adalarına uygulamak istemektedir. Böylelikle Ege Denizi'nin % 73'nü egemenliği altına almaya çalışmaktadır. Bu aynı zamanda hava sahamızın sınırlarını da daraltacaktır. Çünkü Uluslararası Chicago Sözleşmesinde ve kendi iç hukukumuzda hava sahamızın sınırları, kara sınırlarımız ve karasularımızın üzerindeki alan olarak tanımlanmıştır (Gürel, 1993: 76).

Yunanistan ve Bulgaristan ülkelerinin AB üyeleri olması nedeniyle bu ülkelerle olan sınırlarımız aynı zamanda AB ile olan sınırlarımızdır. Bu kara sınırlarımız AB ülkelerine gerek yasal gerekse yasadışı yollardan geçmek isteyen kişiler tarafından çok yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Ayrıca AB ülkeleri ile kara ve demiryolu ile olan ithalat ve ihracatımız tümüyle buradaki sınır kapılarımızdan yapılmaktadır. Geçmişte sadece Türkiye ile Yunanistan'ı ilgilendiren sınır problemleri, Yunanistan'ın Schengen Bölgesi'ne girmesinden dolayı artık AB'yi de ilgilendirmektedir. Çünkü Yunanistan sınırı aynı zamanda AB'nin de dış sınırını oluşturmaktadır. Türkiye'nin AB'ye girmek için Helsinki'de imzaladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'ne göre mevcut sorunların ikili olarak çözülememesi durumunda sorunlar paketinin Uluslararası Adalet Divanı'na götürülmesi kabul edilmiştir. Türkiye'nin, Ege'de Yunanistan'la olan sorunları masaya yatırması, milli hak ve menfaatlerimizi gözeterek çözüm yollarını tespit etmesi ve bu kapsamda belirlenecek iç ve dış politikalar ile stratejileri vakit geçirmeksizin uygulamaya koyması hayati önem taşımaktadır.

Türkiye'nin kuzeydoğu sınırları SSCB ile imzalanan Moskova Antlaşması ile şekillenmiş ve bu Antlaşma ile Batum bölgesi SSCB'ne bırakılmıştır. Türkiye'nin Gürcistan ve Ermenistan ile olan kara sınırları yine SSCB ile imzalanan 16 Mart 1921 tarihli Moskova ve 13 Ekim 1921 tarihli Kars Antlaşması ile belirlenmiştir. Moskova Antlaşmasınının 3. m. ile Nahçıvan başka bir devlete bırakılmamak kaydı ile Azerbaycan'a bırakılmıştır. Kars Antlaşması Türkiye, SSCB, Ermenistan, Gürcistan ve Azerbaycan arasında imzalanmıştır (Doğan, 2008: 239). Türkiye-Ermenistan sınırının toplam uzunluğu 328 km.'dir. Bu hat boyunca Dağlık Karabağ problemi sebebiyle kapalı durumda olan iki sınır kapımız bulunmaktadır. Bu kapılar Alican Karayolu Sınır Kapısı ve Akyaka Demiryolu Sınır Kapısı'dır. Türkiye ile Gürcistan dost ve komşu iki ülke konumundadır. Türkiye'nin Sarp Sınır Kapısı ve Posof Sınır Kapısı olmak üzere (2) adet sınır geçişi bulunmaktadır. Ülkenin en büyük ticaret bağlantısı Türkiye iledir. Türkiye-Ermenistan sınır kapısı kapalı tutulduğundan dolayı, hem Azerbaycan hem de bölgedeki diğer Türk Cumhuriyetleri ile olan bağlantı Gürcistan üzerinden sağlanmaktadır.

Türkiye ile Gürcistan tarafından ortaklaşa kullanılması öngörülen Batum Uluslararası Havalimanı'nın açılışı 26 Mayıs 2007 tarihinde yapılmıştır. Bir Türk firması tarafından işletilmesi öngörülen Batum Havalimanı'nın ortak kullanım modeli çerçevesinde, Hopa'da kurulacak bir hava terminalinde gerekli işlemlere tabi olduktan sonra Türk ya da 3. ülke yolcularının özel otobüsler vasıtasıyla, herhangi bir sınır geçiş işlemine tabi tutulmaksızın, Batum Uluslararası Havalimanı'na aktarılmaları, anılan havalimanından ülkemize geçmek isteyen yolcuların da, aynı şekilde Hopa terminaline intikallerinin sağlanması öngörülmektedir. Batum Uluslararası Havalimanı'nı kullanarak Türkiye'de bir noktadan bir diğerine gidecek vatandaşlarımızın sadece nüfus cüzdanı ile seyahat etmeleri olanağı da sağlanarak, Gürcistan sınırına yakın bölgelerimizdeki vatandaşlarımızın anılan havalimanını bir iç hat terminali olarak kullanmalarına imkan verilmiştir (Dışişleri Bakanlığı 2007, 13.02.2012).

Azerbaycan'a bağlı olmakla birlikte, bu ülkeyle fiziki bağlantısı olmayan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin bir komşu ülke olmasının ötesinde bir anlamı vardır. Türk cumhuriyetleri arasında ülkemizle sınır bağlantısı bulunan tek ülkedir. Nahçıvan Özerk

Cumhuriyeti ile Türkiye'nin 18 kilometrelik sınır hattı vardır. Atatürk döneminde, bir yandan sınır güvenliğinin sağlanması, bir yandan da ileride Nahçıvan'ın özerklik statüsünü kazanması ve Nahçıvan'la aramızda bir sınır kurulması için İran'la 1937 tarihli sınırın düzeltilmesi Antlaşması yapılmıştır. Atatürk 'Türk Kapısı' olarak nitelendirdiği Nahçıvan'ın 18 km'lik sınırını İran'dan 120 bin altın karşılığında alarak bu ülkeyle bağımızı kurmuştur. Kars Antlaşması Azerbaycan toprağı olan ve Türkiye'ye sınırı bulunan Nahçıvan'ın da sınırlarını çizmektedir. Türkiye'nin bu anlaşmaya taraf olması Nahçıvan'ın toprak bütünlüğü (sınırları) hususunda garantör olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. İki ülke arasındaki ulaşım ve ticari ilişkiler Dilucu Kara Sınır Kapısı'ndan gerçekleştirilmektedir.

Doğuda Türkiye'nin İran ile olan 454 kilometrelik sınırı 1639 tarihli Kasr-ı Şirin Antlaşması ile belirlenmiştir. O tarihten itibaren ufak bazı değişmelerle günümüze kadar gelmiştir. Türk-İran sınırı 1932 tarihli itilafname ve 1937 tarihli sınırın düzeltilmesi Antlaşması ile bugünkü son halini almış ve bu Antlaşma ile Küçük Ağrı Dağı sınır güvenliği sebebiyle Türkiye'ye verilmiştir (Doğan, 2008: 239). Türkiye'nin İran ile ticari ilişkilerinin (petrol ve doğalgaz ithalatı) olması ve İran vatandaşlarının ülkemize vizesiz olarak girebilmesi sebebiyle genelde dostane olan bir sınır ilişkimiz bulunmaktadır. Ancak sınırın engebeli arazi yapısı nedeniyle kontrolünün güç olması, yasadışı göçmenler ve terör unsurları tarafından sıklıkla ihlal edilmesi de sorun teşkil etmektedir.

Güney sınırlarımızda Irak ile olan sınır hududumuz, Lozan Barış Antlaşması'nda Musul ve Kerkük Sorunu nedeniyle karara bağlanamadı. Lozan Antlaşması'nın 3. m. ile Türk ve İngiliz tarafına sorunun çözümü için 9 aylık süre tanındı. Bu süre içinde soruna çözüm bulunamazsa sorun Cemiyet-i Akvam tarafından çözülecekti. Cemiyet-i Akvam tarafından oluşturulan komisyonun hazırladığı rapor Uluslararası Daimi Adalet Divanı'na sunuldu. Divan Musul ve Kerkük'ü İngiliz mandasındaki Irak'a bırakma ve karşılığında 25 yıl petrol gelirlerinin %10'unu Türkiye'ye verme şeklindeki görüşünü açıkladı. Sonuçta 5 Haziran 1926 tarihli antlaşma ile Türkiye - Irak sınırı tespit edilmiş oldu (Doğan, 2008: 239). Irak sınırimız, bu ülkede istikrarlı ve güçlü bir yönetimin

olmaması, dağlık arazi yapısı ve zorlu iklim koşulları nedeniyle bölücü terör unsurları, yasadışı göçmenler ve kaçakçılar tarafından sıklıkla kullanılmaktadır.

Güneyde Suriye ile olan 911 kilometrelik sınırimız Fransa ile 20 Ekim 1921 tarihinde yapılan itilafname ile belirlenmiş ve Lozan Antlaşması'nın 2.m. ile de durum aynen kabul edilmiştir. İtilafname ile Caber Kalesi'nde Süleyman Şah'ın türbesinin olduğu yer Türkiye'ye bırakılmış ancak İskenderun Sancağı özel bir idari rejimle Suriye'ye bırakılmıştır (Bozkurt, 1999: 178-187). Cemiyet-i Akvam'ın 27 Ocak 1937 tarihli kararı ile işlerinde bağımsız olan Hatay Devleti, 29 Haziran 1939 tarihli Hatay Meclisi kararı ile Türkiye'ye katıldı (Doğan, 2008: 237). Bu katılımla Suriye sınırı da kesinlik kazanmış oldu. Türkiye'nin Suriye sınırı ile ilgili en önemli sorunları su problemi, mayınlı arazilerin temizlenmesi, iki tarafta yaşayan akrabaların durumları ve Suriye'nin Hatay üzerindeki hak iddiaları gelmektedir.

Türkiye'nin komşu ölkelerle olan kara sınırlarının toplam uzunluğu 2.949 km'dir. Kara sınırlarımızın komşu ölkelere göre dağılımı aşağıdaki şekildedir.

- a- Bulgaristan: 269 km,
- b- Yunanistan: 203 km,
- c- Suriye: 911 km,
- ç- Irak: 384 km,
- d- İran: 560 km,
- e- Nahçivan (Azerbaycan): 18 km,
- f- Ermenistan: 328 km,
- g- Gürcistan: 276 km.

Deniz sınırlarımızın anakara uzunluğu 6339 km olup, dağılımı şu şekildedir.

- Akdeniz : 1839 km.
- Karadeniz : 1695 km,
- Ege Denizi : 2805 km,

Marmara Denizi (927 km) ve Adalar (1067 km) ile beraber denizlerimizin toplam kıyı uzunluğu 8333 km'dir (İçişleri Bakanlığı, 2007: 31).

Türkiye'de toplam 133 hudut kapısı bulunmakta olup, bunların 48'si Hava Hudut Kapısı, 24'ü Kara Hudut Kapısı, 54'ü Deniz Hudut Kapısı ve 7'si de Demiryolu Hudut Kapısından oluşmaktadır. Bu hudut kapılarından büyük bir kısmı sürekli, bir kısmı ise geçici hudut kapısı olarak kullanılmaktadır.

Deniz sınırlarımızda Ege Denizi'nde Yunanistan ile olan problemler dışında diğer denizlerde sınır problemi yok iken, yakın zamanda Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin Doğu Akdeniz'de uluslararası sularda petrol aramaya başlaması bu bölgede Kıta Sahaneliği Sorunu'nu gündemin üst sıralarına taşımıştır.

Coğrafi konumu itibariyle Türkiye, Asya, Avrupa ve Afrika kıtaları arasındaki ulaşım güzergâhları üzerinde bulunması, komşu ülkelerdeki savaş ve istikrarsızlık durumunun sürekliliği, fiziki yapısı gibi etkenler Türkiye'yi batılı ülkelerde yaşanan yasa dışı göç deneyimlerinden farklı bir noktaya koymaktadır. Doğu sınırlarının %65'inin dağlık araziden oluşması, sert iklim koşullarına sahip olması, zor ve pahalı altyapı gerektirmesi, çok uzun sahillerinin olması, Ege Denizi'nde çok sayıda koy, körfez, ada ve adacık bulunması Türkiye'nin sınırlarının yasa dışı geçişler açısından kontrolünü zorlaştırmaktadır (UEP, 2006: 13).

Türkiye, sahip olduğu coğrafya itibariyle yüzyıllardır çeşitli göç ve ulaşım yolları üzerinde bulunmaktadır. Asya ve Avrupa'yı birbirine bağlayan doğal coğrafya aynı zamanda söz konusu bölgenin stratejik konumu ve bölgede bulunan ülkeler arasındaki ilişkiler açısından bakıldığında da politik bir öneme sahiptir. Komşu ülkelerde yıllardan beri süregelen çatışmalar, iç savaşlar ve rejim değişiklikleri ile bölgedeki terörist faaliyetler, Türkiye'nin sınır güvenliğinin farklı bir açıdan değerlendirilmesini zaruri kılmaktadır. Türkiye'nin sınır güvenliği aynı zamanda, yasa dışı göçmenler, mülteciler ve çeşitli kaçakçılık faaliyetlerine karışacak kişilerin bu toprakları AB'ye geçiş için uygun bir yol ya da AB'nin dış sınırlarında bir nihai varış noktası olarak tercih etmeleri bakımından da stratejik bir öneme sahiptir (UEP, 2006: 13).

Son yıllarda dünya genelinde yaşanan gelişmeler, ekonomik seviye farklılıkları ve iç savaşlar, ağır ekonomik güçlükler ve açlık, kıtlık ve salgın hastalıklar, muhalefet hareketleri, bölgesel krizler, demokratik olmayan yönetimlerin vatandaşlarına yaptığı baskılar, daha iyi yaşam standartlarına duyulan arzu, yaygın insan hakları ihlalleri, vb. sebepler, bazı Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkeleri vatandaşlarını Avrupa ülkelerine yasal olmayan yollardan göç etmeye teşvik etmektedir. Yasa dışı göç ve insan kaçakçılığı ve ticaretini de içeren organize suçlar birbirleriyle ilişkili olup, yasalardaki boşlukları ve uygulamadaki eksiklikleri kendi çıkarları doğrultusunda kullanan gruplar için önemli gelir kaynakları yaratmaktadır (UEP, 2006: 13).

Yasa dışı göçmenlerden bir kısmı Türkiye'yi nihai varış noktası olarak da seçmektedir. Bu kişiler yasal veya yasa dışı yollardan Türkiye'ye gelmekte ve çalışma imkânları aramaktadırlar. Türkiye, bölgesinde yüksek yaşam standartlarına, iyi ekonomik koşullara sahip istikrarlı bir ülkedir. Yasa dışı göçmenler için yakalandıkları takdirde yaşam tehlikesi bulunmamaktadır. Avrupa ile Asya arasında bir köprü oluşturan coğrafi konumu nedeniyle, Türkiye, Avrupa Ülkelerine yasa dışı göç konusunda bir geçiş ülkesi konumundadır.

Batıya Türkiye üzerinden geçen yasa dışı göç yolunun dışında, Afrika-Akdeniz, Rusya-Polonya, Kafkaslar-Ukrayna, Suriye-Lübnan, İtalya-Avusturya ve Süveyş Kanalı gibi başka göç güzergâhları da bulunmaktadır. Türkiye, son yıllarda özellikle, Irak, İran, Afganistan, Pakistan, Bangladeş, Hindistan, Sri Lanka, Filistin ve çeşitli Afrika ülkelerinden siyasi mültecilerin kalmayı tercih ettiği ülkelerden birisi haline gelmiştir. Bu kişiler ekonomik nedenlerle Türkiye'ye yasa dışı yollardan giriş yapmakta ve yine kaçak olarak burada yaşamlarını sürdürmektedirler.

Bu bahsedilen aksaklık ve eksiklikler, ülkemiz açısından olumsuz sonuçlar doğursa da zararlı etkisini ülkemizi transit olarak kullanarak ulaşmak istedikleri, ekonomik yönden yüksek refah seviyesine ulaşmış, hedef ülkeler üzerinde göstermektedir. Türkiye'nin iç güvenliği açısından önem arz eden bu konu AB ülkeleri açısından sınır yönetimi ve kontrollerinin daha da artırılmasına sebep olmaktadır.

AB bu göç dalgalarıyla mücadele edebilmek amacıyla çeşitli politikalar geliştirmiştir. Bu politikalarının başlıcalarını Göç, İltica, Avrupa Komşuluk Politikaları ve Entegre Sınır Yönetim Sistemi olarak sayabiliriz. AB'nin aday ülkesi olarak Türkiye'nin sınır güvenliğinin sağlanması ve korunmasına daha fazla önem vermesi gerekli görülmektedir. AB'ye üye olmasının ardından, Türkiye'nin doğu sınırlarının Birliğin doğudaki dış sınırlarını oluşturacak olması nedeniyle, ülkemizin kapsamlı bir sınır güvenliği yönetimi ve uygulanmasına ihtiyacı vardır.

2. 3. Türkiye'nin Mevcut Sınır Yönetim Yapısı

Türkiye'de sınır idaresinden sorumlu makam İçişleri Bakanlığıdır. İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un (3152 s.kanun) 2. maddesinde, "Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlâkı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak, sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak, suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak, her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek" Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1985).

İçişleri Bakanlığı kendisine tevdi edilen bu görevi valiler ve kaymakamlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak sınır makamları olan mülki idare amirlerinin Kara Kuvvetleri'ne bağlı sınır birlikleri ile Sahil Güvenlik Birlikleri üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır. Uygulamada Kara Kuvvetleri Komutanlığı, her ne kadar yasada belirtilmese de sınır güvenliğinin sağlanmasında İçişleri Bakanlığına dolaylı bir şekilde yardımcı olmaktadır.

Türkiye'de sınır kontrol ve gözetimi kendi sorumlulukları çerçevesinde farklı kurumların işbirliği ile yürütülmektedir.

- Sınır kapılarında insan giriş çıkışıyla ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Sınır kapılarında eşyaların ve araçların giriş çıkışlarına yönelik görevler Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,

- Kara sınırlarında, sınır kapıları arasında kalan bölgelerde, sınır gözetim görevleri, Irak sınırının tamamında (384 km.) ve İran sınırının Hakkâri ili bölgesi (127 km)'nde Jandarma Genel Komutanlığı (% 17),
- Kara Sınırlarının geri kalan kısmında sınırın korunması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı (%83) tarafından,
- Deniz sınırlarındaki (sınır kapıları arası) sınır gözetim görevi, Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından,
- Sınır kapılarının güvenliği, giriş ve çıkış kontrolü Emniyet Genel Müdürlüğü ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı personeli tarafından sağlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı AREM, 2007: 31).

Bunların yanısıra sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından, insan sağlığı ile ilgili konularda kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Kara ve Deniz sınır kapılarında Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve SGK'nın herhangi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

Farklı kurumların ve kurum kültürlerinin egemen olduğu Türk sınır yönetiminde eşgüdüm ve işbirliği uygulamada en önemli sorun olarak göze çarpmaktadır. Her kurum değişik kanunların verdiği görev ve sorumlulukları üslenmektedir. Mevcut kurumlar birbirlerinden bağımsız olarak sadece kendi görev sahalarıyla ilgili görev yapmaktadır. Kurumlar görevlerinin kapsamı dışına çıkan durumlarda konuyu ilgili kuruma sevk ederek ya da yardım isteyerek sınır yönetim hizmetlerini yürütmektedirler. Bu yüzden uygulamada güçlü bir koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Yasal olarak sorumlu olan İçişleri Bakanlığı'nın, koordinasyon görevini de yerine getirmesi beklenir. Ancak sınırlarda askeri birimlerin de görevli olmaları nedeniyle uygulamada önemli sıkıntılar yaşanmaktadır.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu da, vali ve kaymakamları, yurdumuzun sınır ve kıyı güvenliğini sağlamak ve güvenlikle ilgili bütün işleri, yürürlükteki mevzuata göre

sağlamak ve yürütmekle görevlendirmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek- 1. Maddesi (Ek: 29.08.1996- 4178 sayılı Kanunun 2. maddesi) ile; "Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilebilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği bu yerlerde Vali tarafından mülkî idare amiri görevlendirilir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülkî idare amirine devredebilir. Bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar, görevli mülkî idare amirine karşı sorumludur" (İçişleri Bakanlığı, 1949 5442 s. İl İdaresi Kanunu).

Türkiye'de Sınır ve hudut kapılarında birimler arasında koordinasyonu sağlayan ve devletin tüzel kişiliğini temsil eden kaymakamlar birinci derece, valiler ise ikinci derece hudut makamlarıdır. Komşu devletlerin sınır makamları o devletle yapılmış antlaşmalarda belirtilmiştir. İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğüne çıkarılan "Hudut Kapıları Yönergesi"nin 14. maddesinde de bu husus açık biçimde dile getirilmiştir. Vali ve kaymakamlar iki ülke arasında yapılan sınır görüşmelerinde, Türkiye Cumhuriyetini temsilen protokoller imzalamaktadırlar. Türkiye Cumhuriyeti adına bu protokolleri imzalamaya yetkili makamların vali ve kaymakamlar olduğu birçok ikili uluslararası antlaşmalarda da zikredilmektedir (Altınyuva, 2008: 40).

Sınır yönetimi kavramı, özellikle sınırı geçme niyeti ya da eylemine karşılık olarak sınır kontrolleri ve sınır gözetimini de içine alan ve bir sınırda gerçekleştirilen, sınır kontrolleri ve sınır gözetiminden ibaret olan faaliyetleri kapsar. Sınır kontrolleri sınır kapılarında gerçekleştirilir. Amacı ise, kişilerin, bunlara ait ulaşım araçlarının ve sahip oldukları malların, bir devletin sınırlarına giriş çıkış hakkına haiz olup olmadığını belirlemektir. Sınır gözetimi ise, ülkeye yasadışı giriş veya ülkeden yasa dışı çıkış yapmak veya kontrollerden kaçınmak amacıyla resmi sınır kontrol noktasını atlatmak isteyen kişileri önlemek için resmi makamlar tarafından yasal geçiş noktaları arasında yapılan bütün etkinlikler ve işlemlerdir. Sınırın korunması ise, İdari bir kavram olan gözetlemeye benzer biçimde, her türlü yasadışı geçişi önlemeye yönelik faaliyetlerdir. Sınır koruma; ülkenin sınırlarının savunulması ve güvenliğini sağlamayı da içerir.

Benzer bir diğer kavram olan Sınır Güvenliği ise, her turlu yasa dışı geçişin önlenmesi amacıyla kara, deniz ve hava sınırlarında alınan aktif ve pasif tedbirlerin tamamını kapsar (UEP, 2006: 12).

Ülkemizde 1988 yılında çıkarılan 3497 sayılı “Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun”la kara sınırlarını koruma ve güvenliğini sağlama görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığına verilmiştir (Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun, m. 2). Kara Kuvvetleri Komutanlığı verilen bu gözetim görevini, sınır birlikleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Kara Kuvvetleri Komutanlığı, yasada bu şekilde belirtilmese de sınır güvenliğinin sağlanmasında İçişleri Bakanlığı’na dolaylı bir şekilde yardımcı etmektedir.

Her ne kadar yukarıda bahsedilen kanuna göre kara sınırlarının tamamının Kara Kuvvetleri Komutanlığı’na devredilmesi gerekiyorsa da, Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunan sınırların, Kara Kuvvetleri Komutanlığına devredilmesi çalışmaları henüz tamamlanmamış olup, halen Irak sınırının tamamı (384 km.) ile İran sınırının Hakkari İli bölgesi (127 km.) Jandarma Genel Komutanlığının gözetimi altındadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK), 1982 yılında kabul edilen 2692 sayılı “Sahil Güvenlik Kanunu” ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin kadro ve kuruluğu içerisinde, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı’na bağlı, olağanüstü haller ve savaş halinde ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girecek silahlı bir güvenlik kuvveti olarak, ülkemizin bütün sahillerinde, i suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, karasularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimimiz altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyetlerini sürdürmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1982). Denizlerimizde genel kolluk kuvveti olarak görev ve yetkilere sahip olan SGK'na 2692 sayılı yasa ile tevdi edilen bu görevler gözetim görevidir. SGK mensupları kendilerine bu Kanun ile verilen görevlerin yapılmasında; silah kullanma yetkisi dahil kanunların diğer güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler. Liman sınırları dışında görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında

yasalarda suç sayılan eylemlere rastlanması halinde bunlarla ilgili olarak, tutanak tutmak, delilleri saptamak, toplamak ve saklamak, sanıkları gözaltına almak, sanıkları ve suç araçlarını yetkili makamlara teslim etmek, suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvveti olaya el koyuncaya kadar, suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla karada da bu yetkileri kullanmak ve durumu en kısa sürede yerel mülkiye amirliğine bildirmekle görevlidir. Yetki alanları içinde, genel güvenlik kuvvetlerince kovuşturulması gereken suça rastlanması veya böyle bir suç ihbarı alınması ya da bu suçların karada başlayıp denizde devam etmesi hallerinde, suçun kovuşturulmasında ve suçluların yakalanmasında diğer güvenlik kuvvetlerine yardım eder. Gerekğinde bu suçlara el koyar, suçluları yakalayıp yetkili makamlara teslim eder.

Denizde yakalanan sanıkların ve suç araçlarının teslim edileceği makam, en yakın kıyadaki il veya ilçe merkezi Cumhuriyet başsavcılığıdır. Hazırlık soruşturması ve yargılama sırasında güvenlik kuvvetlerince karada yapılacak işler, polis veya jandarma tarafından yürütülür (SGK, 15.12.2011). SGK'nın Deniz hudut kapılarında herhangi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Sahil güvenlik, Türkiye'de ana görevi sınır gözetimi olan tek kurumdur.

Sınır birliklerince kara ve deniz sınırlarında yakalanan yasadışı göçmenler, ilgili kolluk birimi tarafından tahkikat evrakları ve üzerinde yakalanan malzemelerle adli makamlara sevk edilerek haklarında yasal işlemler yapıldıktan sonra, sınır dışı işlemleri için Emniyet Teşkilatına teslim edilirler. Mevzuatımıza göre sınır ihlali nerede yapılmışsa sınırdışı işlemi de oradan yapılmaktadır. Bu işlemlerde bir olayda birden fazla kolluk biriminin görev yaptığı görülür. Ülkemize önemli zaman ve işgücü kaybı yanında büyük maliyetler getiren bu konunun yeniden değerlendirilmesi ve kaynak israfının önlenmesi gerekli görülmektedir.

Türkiye'de sınır kontrolleri alanında Emniyet ve Gümrük Teşkilatları görev yapmaktadır. Emniyet teşkilatı insan kontrolü ile Gümrük teşkilatı ise malların kontrolü ile ilgili yetki ve sorumluluğu üstlenmiştir. Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den

çıkış işlemleri hudut kapısı olarak belirlenmiş olan yerlerden yapılmaktadır. Gerek Türk vatandaşları, gerekse yabancıların bu kapılardaki giriş çıkış işlemleri polis tarafından yerine getirilmektedir. Gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak, bu işlemlerin etkin ve süratli yapılmasını sağlayacak tedbirleri almak da Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın yetki ve sorumluluğunda bulunmaktadır. Uygulamada bu iki kurum arasında kontrol ve dengenin çok iyi işlenmesi gerekir. Yasal açıdan kişilerin kontrolü pasaport kanununda görevli polise verilmişse de gümrüğün de mevzuatı kişilerin kontrolüne imkan tanımaktadır. Aynı şekilde polisinde eşya kontrollerinde karşılaştığı suçlarla ilgili yasal müdahale yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda uygulamanın iyi işletilmesi ve koordinasyon ve işbirliğinin iyi çalışması gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca 24/4/2006 tarihinde kararlaştırılan "İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" henüz yasalaşmamıştır. Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, çok sayıda kurumun görevli olması sonucu ortaya çıkan çok başlılık nedeniyle yeterli koordinasyon sağlanamamakta, iş ve işlem süreçleri uzamakta, kurumlar arasında işbirliği ve yardımlaşmayı gerektiren konularda aksamalar meydana gelmektedir. Gümrük kapılarında vali ve valinin görevlendireceği mülkî idare amiri her ne kadar koordinasyonu sağlamaktan sorumlu ise de mülkî idare amirlerinin yetkileri konusunda tereddütler bulunması nedeniyle tek yetkili ve sorumlu bir otoriteye ihtiyaç duyulmaktadır. Yapılan düzenleme ile hudut mülkî idare amiri olarak görev yapmak üzere vali tarafından vali yardımcıları arasından görevlendirme yapılması yerine, bu konuda hizmet içi eğitimini tamamlamış vali yardımcısı veya kaymakamlar arasından atama yapılması, Kanunda öngörülen yetkilerin hudut mülkî idare amiri tarafından kullanılması ve kapılarda görev yapan tüm birimler ile personelin hudut mülkî idare amirine karşı sorumlu olması öngörülmektedir. Bu çerçevede, hudut mülkî idare amirlerine; etkili bir koordinasyon için her türlü tedbiri alma, personele yıllık izin ve mazeret izni verme, personel hakkında sicil raporu düzenleme, her türlü soruşturma, ön inceleme ve disiplin kovuşturması yaptırabilme, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezası verebilme ve diğer cezalar için öneride bulunabilme, görev başında

kalmalarında sakınca görülen personeli görevden uzaklaştırabilme yetkilerinin verilmesi tasarıda düzenlenmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2006).

2. 3. 1. Hudut Kapıları

Türkiye’de hudut kapılarının güvenliği ve giriş-çıkış kontrolü “2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu (PVSK, 1934)” ile Emniyet Genel Müdürlüğü ve “640 Sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı personeli tarafından sağlanmaktadır.

Kara sınırlarından genel sorumlu Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve sahiller ile karasularından sorumlu SGK’nın, hudut kapılarında herhangi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır (UEP, 2006: 26).

2. 3. 1. 1. Yolcu Giriş-Çıkış Kontrolü

Türkiye’ye giriş ve çıkışlar Bakanlar Kurulunca tayin olunan yolcu giriş ve çıkış kapılarından yapılır. Hudut Kapıları 5682 Sayılı Pasaport Kanunu’nun 1. maddesine göre İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca açılmaktadır. Bu kanunun 2. maddesinde “Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye’ye girebilmek ve Türkiye’den çıkabilmek için yolcu giriş-çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır...” (5682 Sayılı Pasaport Kanunu). Bu yasanın hükümleri gereğince hudut kapılarındaki yolcu giriş ve çıkış kontrol ve denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü’ne aittir. Türkiye’ye giriş yapmak isteyenlerden Türk vatandaşlığı sabit olanlar Türkiye’ye kabul olunur. Ancak bunlardan pasaportsuz olanlar hakkında gerekli yasal işlem de yapılır. Vatandaş sınır dışı edilemez ve ülkeye girme hakkından yoksun bırakılamaz.

Sınır kapılarında görevli polisler (pasaport polisi) tarafından aşağıdaki görevler yerine getirilmektedir.

- Yurdumuza giriş-çıkış yapan Türk vatandaşları ile yabancıların ibraz ettikleri pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerin usulüne uygun ve muteber olup olmadıklarını kontrol etmek, suç unsuru bulunduğu yasal işlem yapmak,
- Yolcu sorgulama programında gerekli tahdit kontrollerini yapmak ve yurt dışına çıkmaları kanunda sayılan yetkili makamlarca yasaklananların yurt dışına çıkışlarını engellemek,
- İçişleri Bakanlığı'nca hakkında yurda giriş yasağı alınanlar ile mevzuat uyarınca yurda alınmaması gereken yabancıların girişlerini engellemek,
- Türkiye'ye girmek isteyen yabancıların vize kontrolünü yapmak, vize umumi hükümlerine göre giriş işlemlerini yapmak,
- Sınır dışı edilecek yabancıların çıkış işlemlerini yapmak,
- Hükümet izni ile yurtdışından gelen göçmenlerin Türk Konsoloslukları veya göçmen sevki için görevlendirilen kişi veya kurumlar tarafından verilen belgelerle Türkiye'ye kabulü hususunda gerekli işlemleri yapmak,
- Başka ülkelerden sınırdışı edilen Türk vatandaşlarının ülkeye giriş işlemlerini yapmak, bunlardan Türk vatandaşı olmadığı anlaşılanları geri çevirmek,
- Kabul edilemez yolcuya ilişkin işlemleri yapmak,
- Gerek duyulan sınır kapılarında belgeler üzerinde kriminal inceleme yapacak personel istihdamını ve düzeneğini sağlamak,
- İltica ve sığınma talebinde bulunanların yabancılar polisi ile irtibatını sağlamak,
- Hava meydanlarında, uçuş güvenliğini tehlikeye sokan yasadışı müdahale eyleminde kullanılabilecek silahların, patlayıcı maddelerin, eşyaların, cisimlerin ve şahısların uçaklara ulaşmasını engellemek için önleyici tedbirler almak, bina ve tesisler ile yolcu ve eşyalarını, personel ve mürettebatı korumak,
- Deniz yoluyla yasadışı giriş ve çıkışları önlemek, kaçakçılığın men ve takibine ilişkin görevleri yürütmek,
- Denizlerde veya iç sularda kayıp, atılmış veya gizlenmiş silahları veya suç aletlerini dalgıçlar vasıtasıyla aramak,

- Limana giriş ve çıkış yapan şahıslar üzerinde teknik cihazlar ile arama yapmak,
- Genel kolluk görevini yerine getirmek,
- Diğer kanunların verdiği görevleri yerine getirmektir (UEP, 2006: 27).

Sınır birimlerinde görev yapan Emniyet Teşkilatı mensupları bağlı bulunulan İl Emniyet Müdürlüğünün kadrosunda bulunurlar ve sınır yönetiminde görev alan diğer kurumların aksine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler.

Emniyet Teşkilatı'nın hudut Kapılarında görev yapan yönetici konumundaki personeli, temel eğitimlerini Polis Akademisine bağlı Güvenlik Bilimleri Fakültesinde dört yılda tamamlamaktadırlar. Polis memurları ise yine aynı kuruma bağlı Polis Meslek Yüksek Okullarında iki yıl eğitim görmektedirler. Bu eğitim kurumlarında hukuk, yönetim, polis meslek dersleri ve uygulama ağırlıklı eğitim ve öğretim alarak mezun olan memur ve amir sınıfı personel "vatandaşlık ve yabancılar hukuku" ile "göç ve sınır yönetimi" gibi konularda temel bilgi sahibi olmaktadır. Hizmet içi eğitimde özel alan eğitim kursunu başarı ile tamamlayan personel hudut kapılarında görevlendirilmekte ve görevleri esnasında da uzmanlık kursları almaktadırlar. Personel dört haftalık yabancılar ve pasaport mevzuatı uygulama eğitiminden geçirilmektedir. Bu dört haftadan iki haftası mevzuat eğitimini, diğer iki haftası ise belge inceleme ve sahteciliğin tespiti ile yasadışı göç ile mücadele eğitimini kapsamaktadır. Ayrıca personelden bir kısmının, sahte ve tahrif edilmiş belgelerin incelenmesi konusunda eğitilmeleri amacıyla AB ülkeleriyle işbirliği çalışmaları devam etmektedir (UEP, 2006: 28).

Pasaport Kanunu ile polis makamları ayrıca, görevli oldukları sınır kapısının oluşturduğu alanda meydana gelen meşhûr suçlar ve kendilerine ibraz edilen sahte dökümanlarla ilgili gerekli adli işlemleri de yapmaktadırlar. Görevli polisler el koyma ve arama faaliyetlerini de içeren Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu'ndan kaynaklanan bu gibi adli ve idari görevleri ve yetkileri kullanmaktadırlar.

2. 3. 1. 2. Eşyaların Giriş-Çıkış Kontrolü

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, merkez ve taşra teşkilatıyla ülkemize giriş - çıkış yapan mal ve eşyanın kontrolü ile ithalat ve ihracatın düzenlenmesi faaliyetlerini yürütmektedir. Bakanlık bünyesinde Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğü ve Bakanlığın faaliyetlerinin devamını sağlayan diğer ana hizmet birimleri bulunmaktadır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2011).

Gümrük Müsteşarlığı olarak Başbakanlığa bağlı iken 03/06/2011 Tarih ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile anılan Bakanlık şeklinde yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bakanlık yeni örgütlenmede Bakan dışında, 1 Bakan Yardımcısı, 1 Müsteşar, 4 Müsteşar Yardımcısı, 18 Ana Hizmet birimi, 18 Baş Müdürlük, 143 Gümrük Müdürlüğü (19 kara, 7 demiryolu, 4 Askeri, 39 hava ve 46 deniz hudut kapısı), 96 Gümrük Muhafaza Müdürlüğü, Muhafaza Müdürlüklerine bağlı 140 Bölge Amirliği ve bu Amirliklere bağlı 265 Kısım Amirliği ile yurt genelinde ve 7 tane Gümrük Müşaviri ile de yurtdışında Almanya, ABD, Azerbaycan, Belçika (2), Rusya ve Mısır) görev yapmaktadır.

Türkiye'nin dışarıya açık kara, deniz ve hava hudut kapısı 133 olup, buna karşılık 143 Gümrük İdaresi bulunmaktadır. (Mevcut Gümrük İdarelerinin sayısı 143 olup, Nusaybin Gümrük Müdürlüğünün hem kara sınır hem de demiryolu sınır kapısı olması nedeniyle sayı 144 olmaktadır). Bunlardan 10'unun fiilen kapalı olması nedeniyle 133 faal Gümrük İdaresi ile hizmetler yürütülmekte olup, 2009 yılında Kemer Gümrük İdare Memurluğu Bakan Onayı ile kapatılmıştır (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

Eşyaların giriş-çıkış kontrolü Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden biri olup, silahlı bir özel kolluk birimi olarak teşkilatlanmıştır. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü personeli her türlü kaçakçılıkla mücadele etmekle yükümlüdür. Bu çerçevede, görevlerini yaparken

karşılaştıklarında yasadışı göçmenleri de yakalayabilirler. Kaçak olarak yakalanan göçmenleri olayda kullanılan taşıtlarla birlikte bir tutanakla, görevli Polis veya Jandarma birimlerine teslim etmektedirler. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'ne bağlı 18 adet Gümrükler ve Muhafaza Baş Müdürlüğü ve Baş Müdürlüklerin altında 96 adet Gümrük Muhafaza Müdürlüğü bulunmaktadır. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, her türlü kaçakçılık ve yasadışı ticaretle mücadele etmek için farklı sistemleri ve ekipmanları bünyesinde bulundurur (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

03/06/2011 Tarih ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesine göre Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün görevleri şunlardır:

- a) Gümrüklü yer ve sahalarda kamu düzeninin bozulmasını önleyecek tedbirleri almak, buraların takip ve muhafazasını sağlamak, gerektiğinde müdahalede bulunarak durumu adli mercilere intikal ettirmek,
- b) Deniz ve hava limanlarıyla kara sınırlarındaki gümrük kapılarında ve diğer gümrüklü yer ve sahalarda giriş ve çıkış yapan kişi, eşya ve taşıtların muhafazası ile gümrüğe sevk edilmesini sağlamak ve gümrük işlemleri bitirilmeden buralardan çıkmalarını önlemek,
- c) Yatlara ilişkin işlemlerin yürütülmesini sağlamak,
- ç) Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak,
- d) Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde kişi, eşya ve taşıtların kaçakçılıkla mücadele kapsamında takibini yapmak,
- e) Kaçakçılıkla mücadele için bilimsel yöntemler de kullanmak suretiyle bilgi toplayarak gerekli araştırma, soruşturma operasyonları yapmak, taşra teşkilatının yapacağı operasyonları koordine etmek, gerektiğinde taşra teşkilatı ile müşterek operasyon yapmak,
- f) Kaçakçılıkla mücadele amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, bilgi değişiminde bulunmak, protokoller hazırlamak ve uygulamak, gerektiğinde müşterek operasyonlar yapmak,
- g) Kaçakçılıkla etkin mücadele etmek amacıyla ulusal ve uluslararası bilgi akışına dayalı

veri tabanları oluşturmak, verileri işlemek, değerlendirmek ve risk analizi çerçevesinde kullanılacak nitelikte olanları Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğüne iletmek,

ğ) Adli kolluğa ilişkin olarak diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak,

h) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

Türkiye'nin dünyaya açılan yüzü olan Kara Gümrük Kapılarının günümüz koşullarına ve hizmet akışına göre yeniden düzenlenerek, çağdaş bir yapıya kavuşturulması için yoğun çaba harcanmaktadır. Gerek bütçe imkansızlıkları gerekse mevcut ödeneklerin kullanımında karşılaşılan sorunlar nedeniyle farklı arayışlara girilmiş bu çerçevede üç model benimsenmiştir. Bunlar; Katılımcı Model, Yap-İşlet-Devret Modeli ve AB Projeleri modelidir (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

Bakanlık işlemleri risk yönetimi odaklı, analizci ve seçici yöntemlerle değerlendirmeye tabi tutmakta, bu şekilde elde olunan çıktılara göre yasal ticaretin basitleştirilmesi ve yasadışı ticaretin önlenmesi politikası çerçevesinde; yasal yollarla gümrükte iş yapan gerçek ve tüzel kişilerin işlemleri kolaylaştırılırken, organize ve gümrük suçları ile etkin olarak mücadele yürütülmektedir. Dış ticaretimizin büyük bir ivme kazandığı yük, yolcu ve araç trafiğinin önemli artış gösterdiği bir dönemde Bakanlık elindeki kısıtlı imkan ve personele rağmen dünyada yaşanan gelişmeleri dikkatle izlemekte ve buna paralel adımları eşzamanlı olarak atarak kaçakçılıkla ve yolsuzlukla mücadelede önemli bir misyon üstlenmektedir (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

Kaçakçılıkla Mücadelede Kullanılan Programlar

1. İhbar ve Kara Kapıları Taşıt Takip Programı,
2. Kaçakçılık Bilgi Bankası (KBB) Programı,
3. Kaçakçılık Bilgi Bankası Analiz Programı,
4. Gemi Takip Programı (GTP),
5. Konteyner Takip Programı (KTP) (tasarım aşamasında),
6. Liman Faaliyetleri Bilgi (LFB) Sistemi,
7. Türk Boğazları Gemi Trafik Hizmetleri Programı,

8. Otomatik Tanımlama Sistemi (AIS),
9. Silah Takip Programı
10. Alo 136 Gümrük Muhafaza İhbar Hattı,
11. Gümrük Güvenlik Sistemleri. (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

Gümrük Güvenlik Sistemleri (GÜMSIS), Gümrük sahalarının denetim ve kontrolünü, araçların kayıt ve takibini sağlamak üzere; Araç ve Konteyner Tarama (X-Ray), Plaka Okuma, Kapalı Devre Televizyon (CCTV), Araç Takip Sistemi, Nükleer Madde Tespit ve Algılama, Kriptografik Haberleşme, sistemleri sınır kapılarımızda kurulmuş olup, merkezde konuşlandırılmış bulunan Sistem Komuta Kontrol Merkezi (SKKM) tarafından 24 saat süreyle takip edilmektedir.

Komşu Ülkelerle Kara Hudut Kapılarının Ortak Kullanımı Projesi çalışmaları devam etmektedir. Kara hudut kapılarının ortak kullanımı ile hudut geçiş ve gümrük işlemlerini tekrara yer vermeden kolaylaştırmak hedeflenmektedir. Bu çerçevede, yolcu, taşıt ve eşyaya ilişkin beyanların sadece çıkış ülkesinde yapılması; giriş ülkesinin söz konusu beyanları esas alması; ayrıca muayeneye ve beyanın doğruluğunun tespitine ilişkin gümrük işlemlerinin, sadece giriş ülkesinde yapılarak, çıkış ülkesine bilgi verilmesi öngörülmektedir. Bakanlık, işlem ve karar alma süreçlerinin hızlandırılması, etkinlik ve verimliliğin artırılması, işgücü ve zaman kaybının önlenmesi amacıyla, bilgi ve teknoloji kaynaklarının kullanılmasına büyük önem vermektedir. Bu doğrultuda, 143 gümrük idaresinden 129'unda otomasyona geçilmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı çeşitli projelerle de gümrük idaresinde verimlilik, etkinlik ve çağdaş uygulamalara geçmektedir. GİMOP (Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi) Türkiye genelinde tüm gümrük idarelerinde operasyonel olarak girilen ithalat, ihracat, transit gibi gümrük işlemlerinin, ihlaller ve kaçakçılık olaylarına ilişkin bilgilerin Bakanlık bünyesinde merkezde oluşturulan veri tabanında toplanarak, karar vericilere bilginin hızlı ve sağlıklı iletilmesini sağlayan sistemdir.

BİLGE (Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri) sistemi ve uygulaması ile yükümlülerin hem internet hem de Elektronik Veri Değişimi (EDI) adı verilen yöntemle gümrüğe gelmeksizin kendi bürolarından beyanname tescil etmeleri sağlanmıştır.

GÜVAS Projesi ile Bakanlık, geniş ve karmaşık yapısı içerisinde idarenin sağlıklı kararlar alabilmesi ve gümrükler üzerinden doğru bilgiye etkin erişim hedefleri çerçevesinde Veri Ambarı oluşturarak bir Karar Destek Sistemi kurmuştur.

GÜM-KART Projesi ile, Gümrüklerde yapılan ödemelerinin daha güvenli ve hızlı ve kayıt altında gerçekleştirilebilmesi için, yükümlüler nakit para ile ödeme yerine Gümrük veznelerinde GÜM-KART adı verilen elektronik para kartı (debit kart) ile ödeme yapabileceklerdir.

Yine, İnsan faktörünün olabildiğince azaltıldığı, kâğıt kullanımının ve gereksiz bürokrasinin tamamıyla ortadan kaldırılacağı, dış ticaret erbabının taleplerine anında cevap verebilen, daha esnek ve hızlı çalışma metotlarını benimsemiş bir gümrük idaresi hedefine ulaşmak için e-gümrük, m-gümrük ve e-imza pilot uygulamaları başlatılmıştır (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

Ayrıca e-Dönüşüm Türkiye çalışmaları altında Bakanlıkça koordine edilen “Dış Ticarete e-Belge Uygulama Grubu” kurularak, e-Belge projesi başlatılmıştır. Proje ile, ticaret çevresi ve kamu arasında bilgi akışını hızlandırarak işlemleri basitleştirmenin yanı sıra, uluslararası veri değişimi de hedeflenmekte, sınır ötesi ticaretle ilgili tüm taraflara önemli kazançlar sağlanmaktadır. e-Belge projesi ile uygulanacak olan “Tek Pencere” (Single Window) ortamı; tüm verilerin ve uluslararası gümrükleme ve çıkış işlemleriyle ilgili belgelerin, sunulması ve kullanılması için gerek fiziksel gerekse elektronik “giriş” olanağı sunmaktadır (Gümrük Müsteşarlığı, 25.03.2012).

2. 3. 2. Kara Sınırları

Türkiye'nin kara sınırlarında (Yeşil Sınır) sınır gözetim görevleri, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Kara Kuvvetleri Komutanlığı kendi sorumluluğundaki sınırlarda Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na bağlı sınır birlikleri ile, Jandarma Genel Komutanlığı ise kendi sorumluluğundaki sınırlarda Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı jandarma sınır birlikleri ile gözetim görevini yapmaktadır.

Daha önce 16 Temmuz 1956 tarih ve “6815 sayılı Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men’i ve Takibi İşlerinin İçişleri Bakanlığına Devri Kanunu” ile, İran, Irak ve Suriye ile olan sınırlarımızın emniyet ve muhafazası Jandarma Genel Komutanlığına verilmişti. Günümüzde ise Kara sınırlarının Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı vasıtasıyla korunması ve güvenliğinin sağlanmasında yasal düzenlemeler, 10 Kasım 1988 tarihinde kabul edilen ve 22 Kasım 1988 tarih ve 19997 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3497 sayılı “Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun” ile bu kanunun 4’ncü maddesi gereği hazırlanarak, 21 Mart 1991 gün ve 20821 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Yönetmelik’tir (UEP, 2006: 32-34).

3497 Sayılı Kanuna göre; kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığına aittir (Madde 2) ve bu görev sınır birlikleri tarafından;

- a. Kendi sorumluluğunda olan bölgede sınırı korumak ve güvenliğini sağlamak,
- b. Gümrük hattındaki giriş ve çıkış kaçakçılığı ile kara sınırları boyunca tesis edilen birinci derece askeri yasak bölge (2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa göre 30-600 m. ye kadar derinliğindeki bölge) içerisinde suç teşkil eden eylemleri önlemek, suçluları yakalamak, bu bölgede işlenen meşhut suç faillerini ikinci derece askeri yasak bölgede de (2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa göre birinci derece askeri yasak bölgeden itibaren 5-10 km. ye kadar derinliğindeki bölge) takip etmek ve yakalamak, failler hakkında zorunlu yasal işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç delillerini ilgisine göre mahalli güvenlik kuvvetlerine teslim etmek,
- c. Kara sınırlarından iltica amacıyla giren muharip yabancı ordu mensupları hakkında 11.8.1941 tarihli ve 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak, diğer mültecileri silah, mühimmat ve sair harp araç ve gereçlerinden arıtmak, bu mülteciler ile beraberlerinde getirdikleri malzemeleri ilgili makamlara teslim etmek, şeklinde yerine getirilir (3497 s. Kara Sınırlarını Kor.ve Güv. Kanun).

Yine aynı kanun'un 2.maddesinde sınır birliklerine, kendilerine bu Kanun ile verilen görevlerin yapılmasında, diğer kanunların, silah kullanma yetkisi dahil, güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkileri tanımakta; sınır birliklerinin belirtilen görev ve yetkilerine girmeyen konularda, diğer kanunlara göre görevli ve yetkili kılınmış makamların görev ve yetkilerini saklı tutmakta; Kara Kuvvetleri Komutanlığının bu Kanunda öngörülen görevlerini gerektiğinde, ilgili bakanlıklar, mülkî ve adlî makamlar ile güvenlik kuvvetleri ve ilgili kuruluşlarla karşılıklı yardım ve işbirliği yapmak suretiyle yerine getireceğini düzenlemektedir.

Kara sınırlarının Jandarma'dan nasıl ve ne zaman devir alınacağıyla ilgili hususlara 3497 Sayılı Kanuna eklenen geçici maddeler ile açıklık getirilmiştir.(Geçici Madde 1-2-3). Geçici 1. madde ile, Doğu ve Güneydoğu sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na fiilen devir alınıncaya kadar 6815 sayılı Kanundan doğan görevlerin Jandarma Genel Komutanlığınca yerine getirilmesine devam edileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 2.maddesi ile sınır birliklerine, 18 Aralık 1981 tarihinde kabul edilerek, 22 Aralık 1981 gün ve 17552 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu hükümlerine göre Bakanlar Kurulu kararları ile ilan edilen Askeri Yasak Bölgelerde görev ve yetki verilmiştir. 2565 Sayılı Kanuna göre bu alan iki kademe (1'nci derece ve 2'nci derece) sınır hattından itibaren azami 10 km. ye kadar bir derinliğe sahiptir. Sınır birlikleri tüm yetkilerini ancak bu alan içerisinde kullanabilmektedirler (Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, sayı: 17552).

Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığına bağlı sınır birlikleri, hiyerarşik yapı içerisinde sınır karakolu, sınır bölüğü, sınır taburu, sınır alayı ve sınır tugayı veya sınır tümeni şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Sınır tugayı veya tümeni yalnızca Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde bulunmaktadır (UEP, 2006: 32-34). Kara Kuvvetler Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın sınır güvenliğini sağlamada asli unsurları sınır karakollarıdır. Sınır karakollarının planlanmasında ve konuşlandırılmasında arazinin topoğrafik yapısı, iklim koşulları ve risk analizleri

dikkate alınmaktadır. Birlikler yaklaşık 5–10 km. aralıklarla ve sınırın hemen yakınında yerleştirilmişlerdir. Türkiye'nin 2.949 km.'lik kara sınırlarında toplam 390 sınır karakolu görev yapmaktadır.

Askeri birliklerin personel yapısına baktığımızda, sınır birliklerinde görevli personel er, erbaş, uzman erbaş, uzman Jandarma, astsubay ve subaylardan oluşmaktadır. Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın sınır birliklerinde görevli toplam personel sayısı 34.000 civarındadır. Bu personelin yaklaşık % 85-90'ı zorunlu askerlik hizmetini yerine getiren personelden oluşmaktadır (UEP, 2006: 33)

Sınır birliklerinde görev yapan personelin eğitim durumuna baktığımızda, sınır birliklerinde görev yapan idareci kademedeki subaylar 4 yıllık harp okulu, astsubaylar ise 2 yıllık astsubay meslek yüksek okulu mezunu olup, ayrıca bir yıl süreyle sınır okullarında branş eğitimi almaktadırlar. Sınır birliklerine atanan subay ve astsubaylar göreve başlamadan önce, atandığı görev yerinin özelliğine göre, süreleri iki ile dört hafta arasında değişen “sınır kursları”na tâbi tutulmaktadır. Er, erbaş, uzman erbaş ve uzman jandarmadan oluşan diğer personel de göreve başlamadan önce göreve yönelik eğitime tabi tutulmaktadır. Hudut birliklerine atanan veya tertip edilen bütün personel, aldıkları bu eğitimlere ilave olarak görev yapacakları birliklerde uygun görülen sürelerde görev başı / oryantasyon eğitimine tâbi tutulmaktadır. Diğer taraftan sınır birlikleri termal kameralar, radarlar, gece görüş cihazları, sensörler, çeşitli hava araçları, devriye araçları ve iletişim cihazları ile teçhiz edilmiş olup, bu imkanların geliştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir (UEP, 2006: 34). Bu suretle her türlü yasadışı sınır geçişini tespit etmek amacıyla, sınır bölgesinde açık alan bırakmayacak şekilde erken ikaz sistemi oluşturulacaktır.

Ülkemiz, çıkardığı kanun ve yönetmeliklerle sınırlarında fiziki güvenlik sistemi tesisi çalışmalarına daha 1950'li yıllarda başlamıştır. Fiziki güvenlik sistemi, “fiziki engeller sistemi” ve “sınır kontrol ve koruma sistemi” olmak üzere iki farklı kategoriden oluşmaktadır. Fiziki engeller sistemi; sınır gerisinde tesis edilen tel engel ve / veya çelik tel üstüvane engelleri ile iz tarlasından, sınır kontrol ve koruma sistemi ise; askeri tesisler, aydınlatma, silah araç ve gereçler ile çeşitli hava araçları, çelik gözetleme

kuleleri, haberleşme, alarm-ikaz ve ihbar sistemleri, gece görüş cihazları, elektronik gece görüş veya termal gözetleme sistemleri ile devriye ve irtibat yolu/irtibat hendeği gibi pasif ve aktif sistemlerden oluşmaktadır. Fiziki güvenlik sistemi 2.949 km.lik sınırın tamamında aynı derecede tesis edilmemiş olup, tesis edilen fiziki engeller sistemi ile kontrol ve koruma sistemi sınırın her bölgesinde farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Türkiye-Irak sınırının bir bölümünde, müdahale kuvvetlerinin sevk ve idaresine yardımcı olacak, elektronik keşif, gözetleme ve komuta kontrolü sağlayan cihaz ve merkezlerden oluşan Sınır Gözetleme ve Kontrol Sistemi bulunmaktadır. İşletme ve idame sorumluluğu Jandarma Genel Komutanlığında bulunan sistem; sınır bölgesine yönelik hedeflerin sınırdan itibaren gece ve gündüz şartlarında gözetlenmesi ve muhtemel hedeflerin, Tespit, Tanıma, İzleme ve Müdahale Kuvvetleri'ne otomatik aktarımını yapmaktadır.

Türkiye'nin sınır yönetiminin askeri yapıdan uzaklaştırılarak yeniden yapılandırılması ve AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi gereklidir. Böylelikle, ülkemizde sınır yönetimi alanında mevcut olan çok başlılık giderilerek milli kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması sağlanacaktır. Bu süreçte, AB ile entegrasyon da göz önünde bulundurularak, mevcut problemleri ortadan kaldıracak, daha hızlı ve etkili bir hizmet yürütülmesine imkân sağlayacak, sivil otoriteye bağlı tek bir kurumun yetkili olacağı bir yapılanmaya gidilmesi gereklidir. Böylece, Türkiye'nin kara sınırları ile tüm sahillerin korunmasını ve kara, deniz ve hava sınır kapılarının genel yönetimini ve denetimini sağlamak amacıyla üniformalı, silahlı ve profesyonel bir kolluk birimi olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir sınır muhafaza biriminin kurulması ve sınır güvenliği hizmetlerinin daha etkin, verimli ve kaliteli sunulması ve mevcut kaynaklardan azami şekilde yararlanılması mümkün olacaktır.

Bu değişim sürecinde özellikle Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu sınırlarına ilişkin problemlerin de göz önünde bulundurulması gereklidir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin dağlık ve sert ikliminde, sınır hattından geçiş çok kolay olduğundan komşu devletlerden Türkiye'ye terör örgütlerinin sızmasına sebep olmaktadır. Bu durum da Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da devlet sınırlarımızdaki problemlerin başında gelmektedir. Ülkemizin bu bölgelerinde arazi yapısının ve iklim koşullarının

çok etin olması özellikle Irak ve İnan ile olan sınırimızın kontrolünü güçleştirmekte, sürekli terör ve yasadışı göç problemleri ile bu bölgelerin askeri yöntemlerle kontrolünü günümüz şartlarında zorunlu kılmaktadır. Önümüzdeki yıllarda askeri kuvvetlerin sınır gözetleme misyonunun kaldırılmasıyla, bir yandan bu bölgenin askeri birliklerce daha kolay korunması sağlanabilir diğer yandan da sınır yönetiminde arzu edilen yapılanmaya daha rahat gidilebilir.

Bu arada, AB uyum sürecinin etkisi ile profesyonel bir sınır güvenliği biriminin kurulması için çalışmalara başlanılmış olup AB mevzuatı, en iyi uygulamaları, politikaları ve tavsiye düzenlemeleri ışığında bu çalışmalar sürdürülmektedir.

2. 3. 3. Deniz Sınırları

Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK), 09.07.1982 tarihinde kabul edilen 2692 sayılı ‘‘Sahil Güvenlik Kanunu’’nın 13.07.1982 tarih ve 17753 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla kurulmuştur. Bu değişiklik ile birlikte, Jandarma Genel Komutanlığına bağlı olan Jandarma Deniz Bölge Komutanlıkları, SGK emrine verilmiş ve Sahil Güvenlik Karadeniz, Ege Deniz ve Akdeniz Komutanlıkları adını almıştır (SGK, 2003).

SGK 01.09.1982 tarihinden itibaren fiilen göreve başlamış ancak 2692 sayılı Kanun’un geçici birinci madde hükmüne göre 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığına bağlı olarak görev yapması kabul edilmiştir (Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu 1982, geçici madde 1).

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’nun, Marmara ve Boğazların sorumluluğunu SGK’na vermesi sonucunda, görevlerin en etkin şekilde yapılabilmesi maksadıyla kuruluş yapısına bir ana-ast komutanlık eklenerek Ekim 1982 tarihinde ‘‘Sahil Güvenlik Marmara ve Boğazlar Komutanlığı’’ kurulmuştur.

Jandarma Genel Komutanlığı’na 01.01.1985 tarihine kadar bağlı olarak görev yapan SGK, bu tarihten itibaren Türk Silahlı Kuvvetlerinin kadro ve kuruluşu içerisinde,

barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlı, olağanüstü haller ve savaş halinde ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girecek silahlı bir güvenlik kuvveti olarak, ülkemizin 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 denetimimizde bulunan deniz alanlarında faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır (SGK, 01.12.2011).

1993 yılında SGK'nın ana ast komutanlıklarının adları yeniden düzenlenmiş ve Sahil Güvenlik Marmara ve Boğazlar Bölge Komutanlığı, Sahil Güvenlik Karadeniz Bölge Komutanlığı, Sahil Güvenlik Akdeniz Bölge Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Ege Deniz Bölge Komutanlığı olarak isim değişikliğine gidilmiştir.

SGK personel kadrolarında tecrübeli, eğitilmiş ve Sahil Güvenlik görevleri için yeterli hukuki bilgiye sahip personelin uzun süreli istihdamının ve profesyonelliğinin sağlanması amacıyla, 2692 Sayılı Kanunda değişiklik yapılmasına dair hazırlanan kanun tasarısı; 18 Haziran 2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edilmiş ve 24 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla SGK kendi personelini temin ve yetiştirme imkanına kavuşmuş, personel yönünden Deniz Kuvvetlerine bağımlılığı ortadan kalkmıştır (UEP, 2006: 35).

SGK'ya 2692 sayılı Sahil Güvenlik Kanunu ve diğer kanunlarla verilen görevler şunlardır;

- Türkiye Cumhuriyetinin 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 deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevleri uygulamak ve yetkileri kullanmak,
- Sahil ve karasularımızı korumak, güvenliğini sağlamak, ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca hükümler haklarına sahip olduğumuz denizlerde bu hak ve yetkileri kullanmak,

- Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini; 2683 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa aykırı eylemleri; 18/12/1981 tarih ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa aykırı eylemleri, önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek,
- Deniz ve Yurt Yüzeyinde Görülen Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlere Uygulanacak Esaslara İlişkin 24/02/2000 tarih ve 4536 sayılı kanunun uygulanmasında gerekli koruma tedbirlerini alarak ilgililere bildirmek,
- Deniz seyir yardımcılarının ilgili hükümlere göre çalışma durumlarını, yetkili kuruluşlarca konulan deniz engelleri ile batık işaretlerinin sürekliliğini izlemek, kontrol etmek, görülen aksaklık ve noksanlıkları ilgililere (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na) bildirmek,
- Uluslararası Denizde Arama Kurtarma Sözleşmesinin öngördüğü düzeyde arama ve kurtarma görevlerini icra etmek,
- Karasularımıza giren mültecileri silah, mühimmat ve sair harp vasıtalarından arıtmak bu mülteciler ile onların nezdindeki silah, mühimmat ve sair harp vasıtalarını ilgililere teslim etmek,
- Görev alanları içinde genel güvenlik kuvvetlerince takibi gerekli suçlarla, karada başlayıp denizde devam eden yukarıda belirtilen suçlar dışındaki suçların izlenmesinde ve suçluların yakalanmasında, güvenlik kuvveti olarak diğer güvenlik kuvvetlerine yardım etmek, gerektiğinde bu suçlara el koymak ve suçluları yakalayıp yetkili makamlara (Cumhuriyet Savcıları ve/veya Jandarma ile Emniyet yetkililerine) teslim etmek,
- Aynı kapsamda; Türk Boğazlarının güvenliğinin sağlanmasına yönelik olarak, tehlikeli yük taşıyan, dikkati çeken ve diğer şüpheli gemiler ile yabancı ülke harp gemilerine Boğaz geçişleri süresince refakat ve koruma sağlamaktır.”
- Liman sınırları dışında ise; İlgili kanunlarca SGK'na verilen görevleri yerine getirir (Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, 1982).

SGK, sorumluluk sahasında İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk kuvveti olarak görev yapmaktadır. SGK'nın teşkilat yapısı esas itibariyle, Ankara'daki Komutanlık

Karargahı; Samsun, İstanbul, İzmir ve Mersin'deki 4 Bölge Komutanlığı; Antalya'da Sahil Güvenlik Eğitim ve Öğretim Komutanlığı; Adnan Menderes/İzmir Hava Alanında Konuşlu SG Hava Komutanlığı ile Bölge Komutanlıklarına bağlı 6 Grup Komutanlığından meydana gelmektedir. SGK 62 liman / üs'de konuşlu su üstü ve hava unsurları ile faaliyetlerine devam etmektedir. SGK ve bağlı Komutanlıklarda görevli personel, Sahil Güvenlik Eğitim Merkezi Komutanlığı'nda 2692 sayılı SGK Kanunu kapsamında verilen görevler ile denizlerimizle alakalı yürürlükteki mevzuatlar konusunda aşağıda belirtilen kursları görmektedirler (UEP, 2006: 38).

- Can Kurtarma Kursu,
- Arama Kurtarma Kursu,
- Kontrol Tim Komutanlığı Kursu,
- Seyir Emniyeti ve Çatışmayı Önleme Kuralları Kursu,
- Fotoğraf ve Video Çekim Kursu,
- Sahil Güvenlik Oryantasyon Kursu,
- Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Kursu,
- Nükleer Madde Kaçakçılığı Kursu.

SGK'nın, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ile yapılan protokol kapsamında personel temin ve yetiştirme esasları belirlenmiştir. 2004–2005 eğitim öğretim döneminden itibaren Deniz Harp Okulunda SGK adına yıllık 40, Deniz Astsubay Meslek Yüksekokulunda ise 65 öğrencinin eğitimine başlanmıştır. SGK'nın, 2692 sayılı Kanun uyarınca, deniz sınır kapılarında kendisine verilmiş olan herhangi bir görev yada sorumluluğu yoktur.

2. 3. 4. Hava Sınırları

Türkiye'de hava meydanları güvenliği ile ilgili hukuki düzenlemeler, 2920 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu ve buna ilişkin olarak yayımlanan yönetmelikler, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek-1. maddesine istinaden çıkartılan Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve

Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik, uluslararası standartlar (ICAO, ECAC) ve kurallar çerçevesinde alınan tertip ve tedbirler oluşturmaktadır (UEP, 2006: 39).

İçişleri ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıklarınca hava meydanlarında uygulanan sivil havacılık güvenliği tertip ve tedbirlerinin uluslararası ve ulusal mevzuat çerçevesinde yürütülebilmesi için Millî Sivil Havacılık Güvenlik Programı (MSHGP) hazırlanarak yayımlanmıştır. Hava meydanında yürütülecek güvenlikle ilgili görevlerin MSHGP'ye göre yürütülmesi gerekmektedir (İçişleri Bakanlığı Arem, 2007: 115).

MSHGP, sivil havacılık güvenliğini uluslararası standartlar (ICAO, ECAC) ve kurallar çerçevesinde sağlamak üzere, alınacak tertip ve tedbirlerin ana esaslarını belirlemek amacıyla hazırlanıp, 24 Aralık 1996 tarihinde İçişleri ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Milli Sivil Havacılık Güvenlik Programı, sivil havacılık güvenliğindeki gelişmeler, yaşanan sorunlar ve yasalardaki değişiklikler çerçevesinde 1997, 1998, 1999 ve 2001 tarihlerinde hava meydanlarında güvenlikle ilgili standart güvenlik tedbirlerinin alınmasını sağlamak amacıyla güncelleştirilmiştir.

MSHGP'nin amacı, milli mevzuatımız ve uluslararası standartlar çerçevesinde sivil havacılık güvenliğini sağlamaktır. Program sivil havacılık hizmetlerini yürüten ve güvenliği sağlayan tüm kamu ve özel kuruluşları ve personelini kapsamaktadır. Program Türk Sivil Havacılık Kanunu (2920) ve İİ İdaresi Kanunu (5442) başta olmak üzere, milli mevzuatımız ve uluslararası sözleşmelere dayanılarak hazırlanmıştır. Programın yürürlüğe girmesinden sonra, 5442 Sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan "Sivil Hava meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik" te yapılan değişiklikle programın kaynakları arasında yer almıştır (İçişleri Bakanlığı, 1997). MSHGP'de; Programda belirtilen görev ve hizmetlerin yürütülmesinden İçişleri ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları sorumludur. Güvenlikten genel anlamda sorumlu olan kurum ise İçişleri Bakanlığı'dır (UEP, 2006: 40).

İçişleri Bakanlığı bu görevi, mülki idare amirleri vasıtasıyla, polis, jandarma, özel güvenlik teşkilatı personeli ve diğer kamu ve özel kurum, kuruluş personeli ile yerine getirir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ek 1. maddesi (Ek: 29/8/ 1996 - 4178/2 md.): “Valiler; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği bu yerlerde Vali tarafından mülkî idare amiri görevlendirilir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülkî idare amirine devredebilir. Bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar, görevli mülkî idare amirine karşı sorumludur.” Mülkî idare amiri, kamu ve özel sektöre ait havaalanlarında, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü-International Civil Aviation (ICAO) ve Avrupa Sivil Havacılık Konferansı-European Civil Aeronautical Conference (ECAC) tarafından belirlenen güvenlik önlemlerinin alınması, havaalanları, limanlar ve sınır kapılarında can ve mal güvenliğinin sağlanması, yolcu ve eşya trafiğinin güvenlik içerisinde yürütülmesi, yasadışı müdahale, yangın ve diğer tehlikelere karşı korunması amacıyla gerekli tedbirleri alır, aldırır ve denetler. Bu görevin yerine getirilmesinde, Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Turizm Bakanlıkları ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve mülkî idare amirlerine gereken desteği sağlar ve işbirliğinde bulunur. (Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik, md. 17).

Son dönemde 5442 Sayılı Kanunun Ek1. Madde'sinde değişiklik öngören bir kanun tasarısı bulunmakta olup, bu tasarı kapsamında, sivil hava meydanları ve sınır kapılarında vali adına görev yapacak Hudut Mülkî İdare Amirliği sınıfı oluşturulması ve bu görevlere profesyonel hizmet içi eğitim almış Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar arasından İçişleri Bakanlığı'nca müşterek kararname ile atama yapılması düşünülmektedir (4/5/2006 tarih ve 2303 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı).

Havalimanlarında, güvenlik tedbir ve tertiplerinin geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak amacıyla, Mülki İdare Amiri'nin başkanlığında, DHMİ Başmüdürü / meydan müdürü, emniyet şube müdürü, jandarma bölük/karakol komutanı, gümrük ve gümrük muhafaza müdürü ve yap-işlet-devret modeli ile işletilen hava meydanı veya terminalleri ile başka kurum veya kuruluşlarca işletmeye açılmış olan havalimanlarının işletmecisi kuruluşun en üst düzey yöneticisi sorumlusundan oluşan hava meydanı güvenlik komisyonu ihdas edilir. Güvenlik Komisyonu'na gerektiğinde, kamu ve özel sektöre ait diğer kurum ve kuruluşlardan temsilci çağrılabilir (UEP, 2006: 39).

Havalimanı güvenlik programı mülki idare amirinin koordinesinde emniyet şube müdürlüğü, DHMİ başmüdürlüğü, gümrük muhafaza müdürlüğü ve jandarma bölük komutanlığınca birlikte hazırlanır. Havalimanındaki kurum ve kuruluşların, yetki, görev ve sorumlulukları hiçbir görev açıkta kalmayacak ve yetki ve sorumluluk kargaşası yaşanmayacak şekilde mülki idare amirinin koordinesinde uluslararası standartlar, milli mevzuat ve MSHGP çerçevesinde ilgili kurum ve kuruluşlarca birlikte belirlenir. Programda, güvenlik personeli dışındaki kurum ve kuruluş personelinin güvenlikle ilgili sorumlulukları açıkça belirtilir (UEP, 2006: 40).

Havalimanlarının çevre güvenliği genelde jandarma, bazı yerlerde DHMİ özel güvenlik teşkilatı personeli, terminal binaları, apron, giriş-çıkış kontrol noktaları ve yolcu-bagaj güvenliği polis, hassas tesislerin güvenliği Devlet Hava Meydanları İşletmesi özel güvenlik teşkilatı, terminal binalarının ilgili bölümleri ise işletmecisi kuruluş özel güvenlik personeli tarafından sağlanmaktadır (UEP, 2006: 40).

Havalimanlarının güvenliğinden sorumlu birimlerin görevleri kısaca şu şekildedir:

a) Güvenlik Komisyonunun Görevleri :

- Üst makamlarca verilen emir ve talimatların uygulanmasını sağlamak,
- Güvenlik Programlarının, hava meydanında bulunan kurum ve kuruluşlarca uygulanmasını sağlamak, güvenlikle ilgili olarak alınan özel tedbirlerin gözetim ve denetimini yapmak,

- Havalimanı hayati öneme haiz teçhizat ve tesislerini, hassas noktalarını güvenlik yönünden incelemek,
- Havalimanının güvenliğine yönelik normal, gergin ve acil tehditleri karşılayabilecek tedbir ve tertiplerin alınmasını sağlamak ve bunları incelemek,
- Güvenlik tertip ve tedbirlerinin gayri muayyen zamanlarda denetimini yapmak, geliştirilmesi için yapılan tekliflerin uygulanmasını sağlamak, güvenlik tedbirlerini test etmek,
- Havalimanının güvenlik tertip ve tedbirlerinin halihazır durumu ile mevcut problemlerinden mahallinde çözümü mümkün olmayanlarını üst makamlara bildirmek ve bu konularla ilgili teklifler hazırlamak,
- Havalimanı personelinin güvenlik konularındaki eğitiminin yapılması ile ilgili hususları düzenlemek,
- Sivil havacılık hizmetleri ile ilgili Güvenlik Kurulu'nda alınan kararların, yapılan tavsiyelerin ve yayımlanan dokümanların bir rehber olarak kullanılmasını ve uygulanmasını sağlamak,
- Havayolu işleticileri ve yer hizmet kuruluşlarının güvenlik programlarını tetkik etmek, Mülki Amir'e onaylatmak (UEP, 2006: 42).

b) Emniyet Şube Müdürlüğü'nün Görevleri :

- Yürürlükteki mevcut mevzuatın Emniyet Teşkilatına verdiği görevlerin yanında;
- Yolcu, bagaj, kargo, yük ve uçağa yüklenen diğer maddelerin arama ve araştırmasını yapmak,
- Aprona ve tahditli alanlara yetkisiz ve izinsiz girişlere engel olmak,
- Terminallerin, ünitelerin ve hassas noktaların güvenliğini sabit noktalar ve devriyelerle korumak,
- Havacılık güvenliği kapsamı içinde suçların engellenmesi, önlenmesi ve tespit edilmesi, sivil havacılık yönünden tehdit olabilecek kişilerin izlenmesi ve acil durumların kontrol altında tutulmasını sağlamak,
- Antiterör birimlerinin oluşturulması, silahlı müdahale, tutsaklar için görüşme ve patlayıcı maddelerin etkisiz hale getirilmesi gibi uzmanlık düzeyinde mukabelede bulunmayı gerektiren tedbirleri almak, hava meydanında önemli

olaylara karşı süratle karşılık verebilme kabiliyetinin artırılması için personeli eğitmek,

- T.C. ve yabancı uyruklu yolcuların pasaport ve pasaport yerine geçen vesikalarını kontrol ederek giriş ve çıkış damgalarını tatbik etmek, Yabancılar ve Pasaport Kanunu'nun vermiş olduğu görev ve yetkileri kullanmak, olarak sayılabilir (UEP, 2006: 42).

Hava meydanları ile ilgili en önemli kurumlardan biri de Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ilgili kuruluğu olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlüğü'dr. Türkiye Havaalanlarının işletilmesi ile Türkiye Hava sahasındaki hava trafiğinin düzenlenmesi ve kontrolü görevi, DHMI Genel Müdürlüğü'nce yerine getirilmektedir. Türk Sivil Havacılık sektörünün altyapısını oluşturan tesis ve donanımıyla, 1933 yılından bu yana değişik isim ve statülerle hizmetlerini yürütmekte olan kuruluğu, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde 1984'ten itibaren faaliyetlerini Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak, devam ettirmektedir (DHMI, 01.12.2011).

DHMI Genel Müdürlüğü; tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk, sorumluluğu sermayesi ile sınırlı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile ilgili ve en son hukuki düzenlemeyle hizmetleri imtiyaz sayılan bir Kamu İktisadi Kuruluğu (KİK)'dur. Kuruluğuun Ana Statüsü ile belirlenen amaç ve faaliyet konuları ise; Sivil havacılık faaliyetlerinin gereği olan hava taşımacılığı, havaalanlarının işletilmesi, meydan yer hizmetlerinin yapılması, hava trafik kontrol hizmetlerinin ifası, seyrüsefer sistem ve kolaylıklarının kurulması ve işletilmesi, bu faaliyetler ile ilgili diğer tesis ve sistemlerin kurulması, işletilmesi ve modern havacılık düzeyine çıkarılmasını sağlamaktır (DHMI, 01.12.2011).

DHMI Genel Müdürlüğü üstlenmiş olduğu görevlerini Uluslararası sivil havacılık kural ve standartlarına göre yapmak zorunluluğunda olup bu doğrultuda; Uluslararası hava ulaşımında can ve mal emniyetini sağlamak ve düzenli ekonomik çalışma ve gelişmeyi temin maksadıyla yürürlüğe konulan Sivil Havacılık Anlaşmasına göre kurulan ICAO'nun yesi bulunmaktadır. Ayrıca, "Hava

Seyrüseferinin Emniyeti için Avrupa Teşkilatı (EUROCONTROL)", Uluslararası Havaalanları Konseyi (ACI- Airports Council International) başta olmak üzere ilgili Uluslararası kuruluşların da üyesidir.

2.4. Bölüm Değerlendirmesi

Türkiye coğrafik konumu itibariyle Asya, Avrupa ve Afrika kıtaları arasında yer alan bir ülkedir. Sahip olduğu bu coğrafik konum itibariyle de tarih boyunca çeşitli göç ve ulaşım yolları üzerinde bulunmaktadır. Türkiyenin bu jeostratejik konumu, bölge ülkeleri ve bu ülkelerin siyasal yapıları da dikkate alındığında politik açıdan da ayrı bir önem kazanmaktadır. Bölgesindeki ülkelerde öteden beri devam eden çatışmalar, rejim değişiklikleri ve iç savaşlar ile kendi sınırlarındaki terör faaliyetleri ve sınırlarının yapısı, Türkiye'nin sınır güvenlik konseptini yeniden gözden geçirmesini zorunlu kılmaktadır. Türkiye'nin sınır güvenliğini önemli kılan diğer hususlar ise, özellikle son dönemde yasa dışı göçmenler, mülteciler ve çeşitli kaçakçılık faaliyetlerine karışan kişilerin bu toprakları AB'ye geçiş için uygun bir güzergah veya nihai bir varış noktası olarak tercih etmeleridir. Türkiye tarihi, coğrafik, yapısal ve bölgesel nedenlere dayanan bu problemlerle her zaman yüzleşmek ve çözümler üretmek arayışındadır.

Dünyada doğu-batı arasındaki ekonomik gelişmişlik seviyesindeki farklılaşmaya, kuzey-güney farklılığının da ilavesiyle son yıllarda gelişmiş kuzey ülkelerine yoğun bir göç hareketi yaşanmaktadır. Ayrıca dünya genelinde yaşanan iç savaşlar, muhalefet hareketleri, ağır ekonomik bunalımlar, açlık, kıtlık, salgın hastalıklar, bölgesel krizler, antidemokratik ülkelerin vatandaşlarına yaptığı baskılar, daha iyi yaşam standartlarına kavuşma istekleri ve yaygın insan hakları ihlalleri gibi sebepler de, bazı Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkeleri vatandaşlarını gelişmiş Avrupa ülkelerine yasal olmayan yollardan göç etmeye yöneltmektedir. Yasal yolları deneyen bu insanlar başarısız olduklarında da yasa dışı yolları tercih etmektedirler. Bu durum tüm ülkeleri olduğu gibi Türkiye'yi de yasa dışı göç, insan kaçakçılığı ve insan ticareti gibi organize suçlar ve suç örgütleriyle mücadelede yeni teknikler ve yeni yapılanma arayışlarına itmektedir.

Türkiye bu problemlerle mücadele ederken sınırlarının fiziki yapısı, hava koşulları ve sınırdaş ülkelerin farklı sınır anlayışlarıyla da zorluklarla karşılaşmaktadır. Ülkenin doğu ve güneydoğusunda uzun, dağlık ve sarp kara sınırları vardır. Yine güney, kuzey ve batısında deniz sınırlarını oluşturan uzun sahillere sahiptir. Kara sınırları toplamı olan 2.949 km.'nin % 65'i dağlık arazi özelliğindedir. İklim koşulları da, bazı bölgelerde kış şartlarının altı aya kadar devam ettiği son derece ağır bir yapıya sahiptir. Diğer yandan Türkiye'nin doğu sınırında bulunan komşu ülkeler, sınır güvenliğine Türkiye ile aynı ölçüde önem vermemekte, bu durum ise Türkiye'yi bölgedeki sınır güvenliğini tek başına üstlenmek zorunda bırakmaktadır. Tüm bu olumsuz koşulların yanında otuz yılı aşkın bir süredir doğu ve güneydoğu'da bölücü terör örgütü ile de mücadele etmek durumunda kalan Türkiye sınır güvenliği ve sınırlarının etkin yönetimini sağlamak zorundadır.

Türkiye'de sınır yönetiminden sorumlu makam İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a göre İçişleri Bakanlığıdır. İçişleri Bakanlığı kendisine tevdi edilen bu görevi valiler ve kaymakamlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak sınır makamları olan mülki idare amirlerinin Kara Kuvvetleri'ne bağlı sınır birlikleri ile Sahil Güvenlik Birlikleri üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır.

Türkiye'de sınır kontrol ve gözetimi kendi sorumlulukları çerçevesinde farklı kurumların işbirliği ile yürütülmektedir. Sınır kapılarında insan giriş çıkışıyla ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü, Sınır kapılarında eşyaların ve araçların giriş çıkışlarına yönelik görevler Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kara sınırlarında sınır kapıları arasında kalan bölgelerde sınır gözetim görevleri, Irak sınırının tamamında ve İran sınırının Hakkâri ili bölgesi'nde Jandarma Genel Komutanlığı, Kara Sınırlarının geri kalan kısmında sınırın korunması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından, Deniz sınırlarındaki (sınır kapıları arası) sınır gözetim görevi, SGK tarafından, Sınır kapılarının güvenliği, giriş ve çıkış kontrolü Emniyet Genel Müdürlüğü ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı personeli tarafından sağlanmaktadır. Bunların yanı sıra sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından, insan sağlığı ile ilgili konularda kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel

Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Çoklu yapının egemen olduğu Türk sınır yönetiminde eşgüdüm ve işbirliği uygulamada en önemli sorun olarak göze çarpmaktadır. Her kurum değişik kanunların verdiği görev ve sorumlulukları üslenmektedir. Yasal olarak sorumlu olan İçişleri Bakanlığı'nın, koordinasyon görevini de yerine getirmesi gerekir. Ancak sınırlarda askeri birimlerin de görevli olmaları nedeniyle koordinasyonda sıkıntılar görülmektedir.

Türkiye'de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, il valilerini sınır ve kıyı güvenliğini sağlamak ve güvenlikle ilgili bütün işleri, yürürlükteki mevzuata göre sağlamak ve yürütmekle görevlendirmiştir. Vali tarafından görevlendirilen mülkî idare amirine Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını devretmekte, bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar, mülkî idare amirine karşı sorumlu olmaktadır. Ayrıca Türkiye'de Sınır ve hudut kapılarında birimler arasında koordinasyonu sağlayan ve devletin tüzel kişiliğini temsil eden kaymakamlar birinci derece, valiler ise ikinci derece hudut makamları olarak gösterilmiştir. Yerel düzeyde mülki amirler, AB'nin öngördüğü sınır teşkilatının sivil ve tekli yapısını belirli seviyede yansıtmaktadırlar.

Sınır birliklerince kara ve deniz sınırlarında suç işleyen kişiler yakalandıktan sonra haklarında yasal işlemlerin yapılması için suç mahalline göre yetkili kolluk gücü olan emniyet veya jandarmaya teslim edilmektedir. Bu işlemlerde, bir olayda birden fazla kolluk biriminin görev yaptığı görülür. Ülkemize önemli zaman ve işgücü kaybı yanında büyük maliyetler getiren bu konunun yeniden değerlendirilmesi ve kaynak israfının önlenmesi gerekli görülmektedir.

Türkiye'de sınır kontrolleri alanında Emniyet ve Gümrük Teşkilatları görev yapmaktadır. Emniyet teşkilatı insan kontrolü ile Gümrük teşkilatı ise malların kontrolü ile ilgili yetki ve sorumluluğu üslenmiştir. Uygulamada her iki kurumun da müşterek bakması gereken durumlar olabilmektedir. Bu durumda uygulamanın iyi işletilmesi ve koordinasyon ve işbirliğinin iyi çalışması gerekmektedir.

Ülkemizin oldukça fazla hudut kapısı ve gümrük idaresi bulunmaktadır. Türkiye'nin dışarıya açık kara, deniz ve hava hudut kapısı sayısı 133 olup, buna karşılık 143 Gümrük İdaresi bulunmaktadır. Bu hudut kapılarından büyük bir kısmı sürekli, bir kısmı ise geçici hudut kapısı olarak kullanılmaktadır. Bu hudut kapısı ve gümrük idarelerinde modernizasyon çalışmaları ve modern veri tabanları kullanılmaya başlanmış olup, çalışmaların henüz devam ettiği görülmektedir.

Gümrük teşkilatının "Komşu Ülkelerle Kara Hudut Kapılarının Ortak Kullanımı Projesi" çalışmaları devam etmektedir. Kara hudut kapılarının ortak kullanımı ile hudut geçiş ve gümrük işlemlerini tekrara yer vermeden kolaylaştırmak hedeflenmektedir. Bu çerçevede, yolcu, taşıt ve eşyaya ilişkin beyanların sadece çıkış ülkesinde yapılması; giriş ülkesinin söz konusu beyanları esas alması; ayrıca muayeneye ve beyanın doğruluğunun tespitine ilişkin gümrük işlemlerinin, sadece giriş ülkesinde yapılarak, çıkış ülkesine bilgi verilmesi öngörülmektedir. Uygulamada sınır kapılarında yığılmaları ve zaman kaybını önlediği için faydalı olduğu görülmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, işlem ve karar alma süreçlerinin hızlandırılması, etkinlik ve verimliliğin artırılması, işgücü ve zaman kaybının önlenmesi amacıyla, bilgi ve teknoloji kaynaklarının kullanılmasına büyük önem vermektedir. Bu doğrultuda, 143 gümrük idaresinden 129'unda otomasyona geçilmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı çeşitli projelerle de gümrük idaresinde verimlilik, etkinlik ve çağdaş uygulamalara geçmektedir.

Sınır gözetiminden sorumlu kurumların modernizasyonu çalışmaları, personel, ekipman ve karakollar düzeyinde devam etmektedir. Kara Kuvvetler Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın sınır güvenliğini sağlamada asli unsurları sınır karakollarıdır. Yeni sınır karakollarının planlanmasında ve konuşlandırılmasında arazinin topoğrafik yapısı, iklim koşulları ve risk analizleri dikkate alınmakta, hizmet öncesi ve hizmetiçi eğitime ağırlık verilmekte, teknik cihazların modernizasyonu devam etmekte ve modern karakolların yapımına hız verilmektedir. Ancak personelin

% 85-90'ı zorunlu askerlik hizmeti yapan personelden oluşmakta olup, uygulamada sıkıntılar görülmektedir.

Türkiye'nin sınır, kıyı ve karasuları ile iç denizleri ve boğazlarda gözetim görevini yürüten SGK, sorumluluk sahasında İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk kuvveti olarak görev yapmaktadır. Askeri kimliği dışında AB'nin sınır muhafızı yapısına uygun bir teşkilat olan SGK, uzman personel ve teknolojik altyapı ile hizmetlerini çağın gereklerine uygun şekilde yürütmektedir. Bu kurumun tecrübelerinden yeni sınır teşkilatına geçildiğinde de istifade edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında güvenliğin sağlanması, görev ve hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan valilerdir. Vali bu görevi mülki idare amiri olan vali yardımcısı ve kaymakamlara devrederek yerine getirmektedir. Ancak, çok sayıda kurumun görevli olması sonucu ortaya çıkan çok başlılık nedeniyle yeterli koordinasyon sağlanamamakta, iş ve işlem süreçleri uzamakta, kurumlar arasında işbirliği ve yardımlaşmayı gerektiren konularda aksamalar meydana gelmektedir. Gümrük kapılarında vali ve valinin görevlendireceği mülkî idare amiri her ne kadar koordinasyonu sağlamaktan sorumlu ise de mülkî idare amirlerinin yetkileri konusunda tereddütler bulunması nedeniyle tek yetkili ve sorumlu bir otoriteye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla hazırlanan "İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" henüz yasalaşmamıştır. Tasarıyla vali tarafından vali yardımcısı arasından görevlendirme yapılması yerine, bu konuda hizmet içi eğitimini tamamlamış vali yardımcısı veya kaymakamlar arasından atama yapılması, Kanunda öngörülen yetkilerin hudut mülkî idare amiri tarafından kullanılması ve kapılarda görev yapan tüm birimler ile personelin hudut mülkî idare amirine karşı sorumlu olması öngörülmektedir. Tasarının uzun zamandır Meclis'in gündeminde olduğu, yasalaşması için ciddi bir çabanın gösterilmediği görülmektedir.

Türkiye, yukarıda bahsedilen çağın karmaşık ve çoklu problemlerinin üstesinden gelmek için öncelikle, çoklu sınır teşkilatı yapısından kurtulmalıdır. Uygulamada mülki idare amirleri sınır kapıları, sivil hava meydanları ve limanlarda bu sorunları

özmeye çalışsalar da bahsedilen zorluklardan dolayı başarıları sınırlı seviyede kalmaktadır. Bu sebeplerle sınır yönetiminde entegrasyona gidilerek, sivil otoriteye doğrudan bağlı, sivil ve uzmanlaşmış tek bir teşkilatın bir an önce kurulmasının mevcut sorunlara önemli ölçüde çözüm olacağı değerlendirilmektedir.

BÖLÜM 3: AVRUPA BİRLİĞİ MÜZAKERE SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN SINIR YÖNETİMİNİ UYUMLAŞTIRMA ÇALIŞMALARI

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde dönüm noktası olarak kabul edilen Helsinki Zirvesi, oldukça ayrıntılı bir şekilde Türkiye’nin adaylık sürecinin çerçevesini belirlemiştir. Zirvede, Türkiye’nin diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğu kabul edilmiş, üyelik için gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak AB tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği de açıklanmıştır. Bunun yanı sıra Türkiye’nin AB’ye katılımında AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir ulusal program hazırlaması istenmiştir. Zirvede bu doğrultuda, AB Komisyonundan, üstlenilmesi gereken AB mevzuatına yönelik bir çalışma yapması ve katılım öncesi sağlanacak olan tüm mali yardımların koordinasyonuna ilişkin bir çerçeve hazırlaması talep edilmiştir. AB Komisyonu tarafından hazırlanarak AB Konseyince onaylanan ve Türkiye’nin, AB müktesebatına uyum yükümlülükleri dahil olmak üzere Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde kısa ve orta vadeli öncelikleri ve sağlanacak mali yardımları içeren Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi’nde yayımlanmıştır. KOB’ne paralel olarak, AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren Türkiye’de AB müktesebatına uyum sağlamak için diğer alanlarda olduğu gibi sınır yönetimi alanında da çalışmalara başlanmıştır.

Ülkemiz AB üyesi olduğu zaman sınırları AB’nin dış sınırları olacağından, öte yandan da ülkemizin AB ye önemli bir geçiş güzergâhı üzerinde olması sebebiyle Avrupa Birliği, Türkiye’nin sınır yönetim çalışmalarına özel ilgi göstermektedir. Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinde Schengen müktesebatına uyum sağlanması, üyelikle birlikte tüm müktesebatın kabul edilmesi ve Schengen sınırlarının korunması gerekmektedir. AB adaylık sürecinde olan Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi Sistemi, AB en iyi uygulamaları da göz önünde bulundurularak kurulmaya

çalışılmaktadır (Akman ve Kılınç, 2010: 11). Amsterdam Anlaşması'na eklenen ve Schengen Müktesebatı'nı Avrupa Birliği çerçevesiyle bütünleştiren protokolün 8. maddesi ile aday ülkelerin, Schengen Müktesebatı'nı benimsemeleri zorunluluğu getirilmiştir.

Birinci bölümde, AB'nin en büyük ülkesi olan üyeleri arasında ortak pazarı yaratmak için iç sınırların kaldırılması hedefinin Schengen Antlaşması ile belli bir yola girdiğini görmüştük. AB, Amsterdam Antlaşması ile birlikte özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmak için Schengen müktesebatını AB'nin üç sütunlu yapısı içine almıştır. Kaldırılan iç sınırlarla birlikte, birlik üyelerini başta yasadışı göç ve terör olmak üzere diğer örgütlü suçlara karşı korumak için dış sınır denetimleri büyük önem kazanmıştır. Dış sınırların güvenliği, birliğin dışta kalan üyelerinin imkan ve kabiliyetlerine bırakılamayacak kadar hassas bir konu olduğu için AB, daha önce ulus devlet modellerinde başarıyla uygulanan (Avustralya, Amerika-Kanada gibi) ESY'yi üyeleri arasında yerleştirmeye çalışmaktadır. ESY bu bakımdan Birliğin geleceği için kilit bir rol oynamaktadır.

AB'de ESY kavramının temellerini Amsterdam Antlaşması, Tampere, Laeken, Sevilla Avrupa Konseyi kararları ve Schengen Müktesebatı oluşturmaktadır. Tampere Zirvesi Kararlarınının 25. maddesi, "Schengen Müktesebatının Birliğe entegrasyonunun bir sonucu olarak, aday ülkeler bu müktesebatı ve daha sonra bunun üzerine inşa edilecek önlemleri tamamıyla kabul etmek zorundadırlar. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin gelecekteki dış sınırlarının uzmanlık eğitimi almış profesyoneller tarafından etkin denetiminin önemini vurgulamaktadır" açıklaması, AB'nin konuya verdiği önemi göstermektedir.

Başlangıçta Entegre sınır yönetimi kavramı AB üye ülkelerinin sınır yönetimi konusunda koordinasyon, işbirliği ve ortak politikalarını ifade etmekte iken, zamanla sınır yönetimi konusunda yeni bir yaklaşımı ifade eder hale gelmiştir (Akman ve Kılınç, 2010: 14).

AB Konseyi, Schengen Değerlendirmeleri Çalışma Grubu için “Gerek Schengen'e üye olma aşamasında olan, gerekse Schengen müktesebatını tamamen uygulayan Devletlere örnek teşkil etmesi açısından, özellikle sınır kontrollerine dair uygulamaların tanımlanması” hedefini belirlemiş, bu doğrultuda Schengen müktesebatının doğru uygulanmasına dair prensip ve prosedürleri içeren bir Katalog hazırlanmıştır (Köktaş, 2011b). Schengen Kataloğu sınır güvenliğini yürütmekle sorumlu teşkilatın özelliklerini, askeri olmayan, profesyonel, sivil otorite tarafından ve yine sivil otoritenin emri altındaki polis veya muhafız gücü şeklinde olması gerektiğini açıklamıştır.

AB Komisyonu, 24.07.2003 tarihli “Dış Sınırların Entegre Yönetiminde Gümrüğün Rolü” adlı bir Tebliğ yayımlamıştır. Kişilerin kontrolünü ana görev ve sorumluluk olarak bilen Sınır Muhafızları/görevlileri ve eşyanın kontrolünden sorumlu olan Gümrük makamlarının özgürlük, güvenlik ve adalet alanında vatandaşların üst düzeyde korunmasını sağlamak konusunda ortak bir amaca sahip oldukları Tebliğ’de ifade edilmektedir. Tebliğde, daha çok eşya trafiğine odaklanılmış ve Gümrüğün eşya trafiği için kullandığı mevcut yöntemlerin artan güvenlik endişesini gidermeye yetmediği belirtilmiştir. Ayrıca, yasal ticarete engeller çıkarmadan güvenliğe yönelik tehditlerle mücadele yöntemlerinin değişmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (EU Commission, 2003).

Laeken Zirve Kararı’nda belirtilen dış sınırlar stratejisini belirleme hedefine yönelik olarak AB Komisyonu Dış Sınırlar Yönetimine Yönelik Plan isimli bildiri hazırlayarak AB konseyine sunmuştur. Konsey bu bildiri üzerinde çalışarak “Dış Sınırlar Yönetimi Planı”nı hazırlamıştır. Bu planda sınır yönetimi ile ilgili dış sınırların entegre yönetiminin unsurları belirlenmiş, dış sınırların yönetiminin ve entegre sınır güvenlik modeli ifadesinin tanımını yapmıştır. Konsey, Dış Sınırlar Yönetim Planında, Dış Sınırların Entegre Yönetim Politikasının unsurlarını da açıklamıştır. Bunlar;

- Ortak operasyona yönelik koordinasyon ve işbirliği mekanizması,
- Ortak entegre risk analizleri,
- Ortak personel ve ekipman politikası,
- Ortak kanun oluşturulması,

- üye ülkeler ile Birlik arasında yük paylaşımıdır (Köktaş, 2011a).

Plan ayrıca entegre sınır güvenliği modelini tanımlanmakta ve bu tanım sınır yönetiminde dört aşamalı bir kontrol yapısı çıkarmaktadır.

1. Menşe ve transit ülkelerdeki faaliyetler,
2. Komşu ülkelerle sınır işbirliği,
3. Dış sınırlarda alınan önlemler (sınır kontrolleri ve sınır gözetimi),
4. Üye ülkeler arasında ve Schengen sınırları içindeki diğer faaliyetler (Akman ve Kılınç, 2010).

Dış Sınırlar Yönetim Planında bahsedilen entegre sınır yönetiminin unsurlarından olan ortak kanun oluşturulmasına yönelik olarak hazırlanan Schengen Sınırlar Kanunu Avrupa Birliği parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2006 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

AB konseyi, 2006 tarihli Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı'nda sınır yönetimi ile ilgili yaklaşımları da kapsayan bir tanım yapmış ve ESY'nin unsurlarını;

- Risk analizi ve istihbaratı da kapsayacak şekilde sınır kontrol ve gözetimi,
- Bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi,
- Dört aşamalı kontrol modeli,
 1. Üçüncü ülkelerde önlemler,
 2. Komşu ülkelerle işbirliği,
 3. Birlik sınırlarında kontrol ve gözetim,
 4. Ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol,
- Sınır yönetimi ile ilgili tüm birimler (sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik, ve diğer ilgili birimler) ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği (Akman ve Kılınç, 2010).

AB Komisyonu 2007 yılı Batı Balkanlar Rehberi'nde ESY kavramına bu tanımdan farklı bir açıklama yapmış ve ESY'nin, etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da içeren, tüm ilgili

kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsadığını ve amacının açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmak (EU Commission 2007, 13.03.2012), olduğunu açıklanmıştır.

Rehberde göre Sınır yönetiminde asıl amaç, ülkeyi ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve toplum sağlığına yönelik tehlikelere, ayrıca yasa dışı insan ve eşya giriş-çıkışlarına karşı temel insan haklarını da göz önünde bulundurarak korumaktır. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, gıda ve yem güvenliği ile insan sağlığı denetimlerinin standart hale getirilerek, diğer sınır noktalarıyla koordineli çalışmalarını sağlayacak mekanizmanın oluşturulması da önemli bir husustur (Akman ve Yılmaz, 2010: 15; European Commission 2007, 13.03.2012).

Ülkeler tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. ESY’de sınırlar ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalıdır. ESY kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğinden oluşan bir sacayağıdır. Bu işbirliği faaliyetleri; yasal ve düzenleyici çerçeve, yönetim ve örgütlenme, insan kaynakları ve eğitim, iletişim ve bilgi değişimi, altyapı ve ekipman konularında yapılan işbirliklerini kapsamaktadır (European Commission 2007, 13.03.2012). Dolayısıyla Batı Balkanlar Rehberi’nde işbirliği alanı genişletilmiş ve üç sütunlu bir yapıya dönüştürülmüştür. Ancak öteki kurumların işbirliği de diğer bölümde bu yapıya dahil edilerek çerçeve genişletilmiştir. Bunlar;

1. Kurum içi işbirliği,
2. Kurumlar arası işbirliği,
3. Uluslararası işbirliği,
4. Diğer aktörlerle (kişi ve kurumlarla) işbirliği.

Rehber aynı zamanda ESY alanında ana kurumları ve özel ilgilenilmesi gereken alanları da liste halinde saymıştır. Bunlardan ESY alanında görev yapan ana kurumlar sınır muhafızları, gümrük teşkilatı, gıda ve yem sağlığı, veterinerlik ve diğer aktörler (kurumlar)’dir. Özellikle dikkat edilmesi gereken sınır konularının başında da vize, iltica ve göç alanında işbirliği, veri koruma ve risk analizi/seçiciliği’dir. ESY alanında

bu konulara öncelikle dikkat çekilmesi, AB'nin öteden beri sınırlar ile ilgili kaygılarını halen taşıdığını göstermektedir.

Bu özellikleri bünyesinde barındıran bir sınır yönetimini kurmak için yasal, kurumsal ve altyapı çerçevesinde önemli bazı değişiklikleri yapmak gerekmektedir. Bunları yapmak ve sürdürmek için de tüm personelin alanında uzmanlaşması ve bunun için de eğitim faaliyetlerine her aşamada ağırlık verilmesi gerekmektedir.

AB'nin ESY alanında yapılmasını istediği yasal, kurumsal, altyapı ve uygulamaya dönük faaliyetleri inceledikten sonra konunun Türkiye'de ne aşamada olduğunu inceleyeceğiz. Çalışmanın bu bölümünde AB'ye tam üyelik sürecinde ESY alanında Türkiye'de yapılan çalışmalar ile yapılamayan ve eksik kalan hususlar incelenecektir. Bu bağlamda hazırlanan Sınır Muhafaza Teşkilatı Kanun Tasarısı da gözden geçirilecektir. Türkiye'nin bu süreçte izlediği yol, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın ardından, Dış Sınırlar strateji belgesi ile stratejisini belirlemiş, ardından ulusal bir eylem planı oluşturmuş ve sonra da uygulamaya dönük bir yol haritası hazırlanması (taslak halinde) şeklinde devam etmektedir.

3. 1. Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)

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 parçasıdır. KOB aday ülkeler için bir tür yol haritasıdır. Bu belgede üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında (mevcut durum itibarıyla 35 fasıl) sıralanır. Ayrıca, söz konusu belgede AB'nin mali yardımlarına ilişkin hususlar da yer alır. 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, ihtiyaçlar çerçevesinde güncellenir. Başka bir ifadeyle, aday ülkenin yerine getirdiği hususlar KOB'dan çıkarılır; geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanır (KOB, 01.04.2012).

AB'nin Türkiye için hazırladığı 2001 yılı KOB'nde, "Sınır yönetiminin güçlendirilmesine başlanması ve Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanması için hazırlanılması", "Sınır yönetiminin güçlendirilmesi ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanmasına hazırlık da dahil, AB politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması" gerektiği ifade edilmektedir (KOB 2001, 05.04.2012).

AB tarafından 2003 yılında tekrar gözden geçirilen ve 15 Nisan 2003'te Bakanlar Konseyi tarafından onaylanan KOB'da ise, 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 istenmektedir (KOB 2003, 05.04.2012).

2006 yılı KOB'nde kısa vadede, Göç ve iltica 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 uygulamalarla uyumun sürdürülmesi, böylece Schengen Müktesebatına tam uyumun hazırlanması öngörülmektedir (KOB 2006, 05.04.2012).

2008 yılında hazırlanan KOB'da ise, kısa vadede, açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren ESY Ulusal Eylem planının uygulanması çabalarının sürdürülmesi ile yeni bir sınır kolluk kuvveti biriminin kurulması için gerekli adımların atılması istenmektedir. Orta vadeli öncelik olarak ise, AB müktesebatı ile uyumlu ESY sisteminin kurulması çabalarının hızlandırılması, sınırlardaki Uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin tanımlanması için ön izleme mekanizmasını da kapsayan ve personelin profesyonelleşmesi ve kurumlar arası yakın işbirliği temelinde bir sistemin kurulması öngörülmektedir (KOB 2008, 05.04.2012).

3. 2. Ulusal Program (UP)

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program-UP), Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsar. Türkiye UP, bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanır.

AB müktesebatına göre UP, aday ülkeler için hazırlanan KOB'da yer alan kısa ve orta vadeli önceliklerin yerine getirilmesi için söz konusu ülkelerin anayasa ve yasalarında yapması gereken değişiklikleri ve bu amaçla yeni yasal düzenlemeleri yürürlüğe koyması için nasıl bir yol izleyeceklerini ortaya koydukları belgelerdir. UP aday ülkelere tek taraflı olarak hazırlanmakla beraber esas olarak AB müktesebatının ulusal hukuka aktarımının zamanlamasını kapsayan bir belgedir (Bozkurt vd., 2011: 405).

2001 tarihli UP'de, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen başlıca hedefler sıralanmıştır. Programın dış sınırlar bölümünde, "Sınır yönetimi güçlendirilmeye devam edilecek ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanması için hazırlık yapılacaktır. Vize mevzuatı ve uygulamasının AB müktesebatına uygun hale getirilmesi çalışmalarına başlanacaktır. Yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB müktesebatı ve uygulamaları (kabul, geri kabul, sınır dışı etme) benimsenecektir. Europol'e tam üyelik için gerekli müktesebat uyumu sağlanacak ve hazırlıklar tamamlanacaktır. Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım amacıyla kişisel verilerin korunması alanındaki AB müktesebatı benimsenecektir. Adalet ve içişleri alanında AB mevzuatı ve uygulamaları hakkında bilgilendirme ve bilinçlendirme programları hazırlanacaktır. Mülteciler için mevcut konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilecektir. İltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir," hükümlerine yer verilmiştir (Türkiye UP 2001, 05.04.2012).

2003 tarihli UP'de, "sınır yönetimi ile ilgili AB mevzuatına uyum sağlanmasına devam edilmesi ve Schengen müktesebatının uygulanması için hazırlık yapılması" hükmüne yer verilmiş olup bu kapsamda kısa ve orta vadede, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasına kadar, AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar çerçevesinde, Jandarma Sınır Birlikleri ve Sahil Güvenlik Birimleri de dâhil olmak üzere sınır yönetiminden sorumlu olan kurumların idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ile personelinin eğitimi, orta vadede, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmekte olduğu ifade edilmiştir (Türkiye UP 2003, 05.04.2012).

2008 yılı Türkiye UP'de ise, tüm sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarda görev yapmak üzere profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatının kurulması ile ilgili çalışmalar yapılmasına yönelik İçişleri Bakanlığı'na bağlı sınır güvenliği biriminin kurulmasına ilişkin yasal düzenlemelerin 2010-2011 takvimiyle hayata geçirileceği taahhüdünde bulunmaktadır (Türkiye UP 2008, 05.04.2012).

3. 3. Entegre Sınır Yönetim Projeleri ve Çalışmalar

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanıp uygulamaya konan projeler ve çalışmaların bir kısmı uygulanmış, bir kısmı da henüz uygulama safhasındadır.

3. 3. 1. İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü ve Strateji Belgesi (2003)

Ülkemizde, dış sınırların korunması konusunda kapsamlı bir uyum stratejisi belirlenmesi için 2002 yılında İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde, sekreteryasını Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı'nın yaptığı "İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü" kurulmuştur. Görev Gücü, Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve SGK temsilcilerinin katılımıyla çalışmalarını sürdürmüş ve görev gücüne bağlı "iltica", "göç" ve "dış sınırlar" alanlarında üç ayrı çalışma grubu oluşturulmuştur. Bir yıl süren çalışmalar sonucunda, Genelkurmay Başkanlığı,

Dışışleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı (Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, SGK ve Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Daire Başkanlığı), Gümrük Müsteşarlığı vb. kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katkılarıyla 14 Nisan 2003 tarihinde, "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" yayınlanmıştır. AB Komisyonu tarafından da kabul edilen strateji belgesinde, Avrupa Birliği'nin mali desteği ve üyelik sürecine paralel olarak tüm sınırların kontrol ve denetiminin, İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak askeri olmayan, sivil otoriteye bağlı bu konuda uzmanlaşmış bir kolluk gücüne devredilmesi kararlaştırılmıştır (İçişleri Bakanlığı DİAB, 2003).

Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji belgesinde, Türkiye'nin coğrafı ve stratejik konumu, özellikle doğu ve güneydoğu sınırlarının fiziksel yapısı ve bölgede istikrarsız siyasi rejimlerin varlığı nedenleriyle sınır geçişlerinin kontrolünün Türkiye'nin genel güvenliği açısından da büyük önem arzettiği belirtilmektedir. Diğer yandan mevcut sınır koruma sisteminin değiştirilerek idari yapılanma içerisinde yeni bir birim kurulmasının büyük bir mali külfeti gerektirdiği, belirtilen sakıncaların giderilmesi bakımından, Türkiye'nin AB yeliği sürecindeki gelişmeler ve AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar paralelinde aşamalı olarak sınır polisi sistemine geçilmesinin yararlı olacağı da ifade edilmektedir.

Söz konusu "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" temelinde, Türkiye'de sınır yönetimi konusunda, AB'nin sağlayacağı mali katkılara temel oluşturacak ve gerçekleştirilmesi beklenen yasal ve kurumsal reformları, eğitim faaliyetlerini, alt yapı ve ekipman yatırımlarını belirleyecek bir eylem planının hazırlanmasına yönelik olarak, Fransa-İngiltere Konsorsiyumu ile "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi" isimli eşleştirme (twinning) projesi gerçekleştirilmiş ve proje sonucunda hazırlanan "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı (UEP)" 2006 tarihinde Başbakan tarafından onaylanmıştır (UEP, 2006).

Öte yandan Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye 2007 İlerleme Raporu”nda UEP’i; 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 desteklenmesi gerektiği” belirtilmektedir.

Avrupa Komisyonu’nun bahsedilen önerileri doğrultusunda UEP’de ortaya konulan hedeflere ulaşılabilmesi için “Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası” hazırlanması çalışmalarına, ESY ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımı ile 2009 yılında yeniden oluşturulan Dış Sınırlar Görev Gücü öncülüğünde başlanmış ve bu çalışmalar tamamlanmıştır (Akman ve Kılınc, 2010: 21). Türkiye’nin AB’ne üyelik sürecinde ESY konusuna yönelik ülkemizdeki mevcut durum ve yapılması gerekenlerle ilgili değerlendirmelerde bulunulması, bu konuda yürütülecek faaliyetlerin etkin bir şekilde sürdürülmesinin sağlanması ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olmak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımları ile oluşturulan Görev Gücü, Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosunun koordinatörlüğünde her iki ayda bir düzenli olarak toplanmaktadır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.04.2012) .

Ortak risk analizleri geliştirilmesi, ortak veri tabanları, ortak iş akışları, doğal afet planları, bilgi değişiminde bulunulması, teknik ve eğitim alanında işbirliği yapılması suretiyle kurumlar arası koordinasyon sağlanması konuları Görev gücünün en önemli gündem maddeleri olarak belirlenmiştir.

3. 3. 2. Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı (UEP)-2006

3. 3. 2. 1. Entegre Sınır Yönetimi Twinning Projesi

Ülkemizin sınır yönetimi stratejisinin AB müktesebatına uyumlaştırılması için AB’nin Türkiye’ye sağladığı 2002 mali yılı programlamaları çerçevesinde

“Türkiye’nin entegre sınır yönetimi stratejisinin uygulanmasına yönelik bir eylem planının hazırlanmasına destek vermek” (TR 02 JH 02 No’lu Eşleştirme (twinning) Projesi) isimli bir eşleştirme proje fişi ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri ile hazırlanarak AB Komisyonuna gönderilmiştir. AB Komisyonu tarafından da kabul edilen proje önerisine üç AB üyesi ülke olan İtalya, Yunanistan ve Fransa- İngiltere konsorsiyumu’ndan birlikte çalışma teklifleri gelmiş, AB Komisyonu Türkiye Temsilciliğinde yapılan seçim sürecinde Fransa-İngiltere Konsorsiyumu’nun vermiş olduğu öneri Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Yürütülmesine 19 Temmuz 2004 tarihinde başlanan bu projenin amacı, Türkiye’nin sınır yönetimi sistemini AB mevzuatına uyumlaştırmak, Türkiye’nin ESY stratejisini, Schengen mevzuatı da dahil olmak üzere, Schengen Mevzuatı ve sınır yönetiminden sorumlu kuruluşların operasyonel kapasitesini geliştirmek olarak açıklanmıştır (UEP, 2006: 43).

Bu Eşleştirme Projesi sonunda hazırlanan Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, 27 Mart 2006 tarihinde Başbakanlık Makamınca onaylanarak yürürlüğe konmuştur. UEP, yasa uyumlaştırılması, personel eğitimi, kurumsal reform ve altyapı sistemleri ve ekipman satın alınması için ihtiyaçları belirlemiş olup, başta AB mali desteği programlamalarına temel oluşturacak olan gerekli acil yatırım önceliklerini ortaya çıkarmıştır. Bu Projenin, sınır denetim ve kontrolünde görevli kurum ve kuruluşların personeline AB müktesebatının ve Schengen’in en iyi uygulamaları konusundaki anlayışın artırılması amacıyla ortaya konulan stratejinin ilgili kurum ve kuruluşlara yaygınlaştırmak gibi çok önemli başka bir hedefi de vardır (UEP, 2006: 43).

3. 3. 2. 2. Ulusal Eylem Planı (UEP)-2006

Ulusal Eylem Planının Hedefleri

Türkiye'nin coğrafi yapısı bakımından sınırları AB sınırlarına göre oldukça farklı bir yapıdadır. Bu farklılık sınır ve hudut kapılarında işlenen suçlara da yansımaktadır. Deniz ve kara sınırlarımız ile hudut kapılarında meydana gelen ve suç oluşturan

olayların niteliğine bakıldığında, uyuşturucu, akaryakıt ve silah, hayvan ve hayvansal ürünler, bitki ve bitkisel ürünler, radyoaktif madde kaçaklığı, pasaport ve belge sahteciliği, yasadışı göç hareketleri, göçmen kaçakçılığı gibi genel kolluk görevine giren konular olduğu görülmektedir (UEP, 2006: 48). Sınırın kontrolünün amacının bu gibi yasadışı faaliyetleri de takip ederek, gerekli yasal müdahaleleri yapmak ve önlemek olduğu düşünüldüğünde, tüm sınır hizmetlerinin, sınır hizmetleri konusunda eğitim almış, sivil otorite altında ve profesyonel bir kolluk birimi tarafından koordine edilmesini ve yerine getirilmesini gerekli kılmaktadır (UEP, 2006: 48).

Ülkemizde halihazırda mevzuat ve uygulamaya baktığımızda, hudut kapılarında AB normlarına uygun askeri olmayan profesyonel polis birimleri, hudut kapıları (kara, deniz, hava) dışında ise kara sınırlarının tamamına yakın bir kısmında kolluk yetkisi bulunmayan askeri bir birim, küçük bir bölümünde sınır hizmetleriyle sınırlı kolluk görevi de bulunan jandarma birimleri, deniz sınırlarında ise sınır hizmetlerinin yürütülmesi için kolluk yetkileri bulunan SGK birimleri hizmet vermektedirler.

Bu itibarla AB müktesebatının öngördüğü askeri olmayan sınır yönetim anlayışının Türkiye'de tam olarak yaygınlaştırılıp etkin hale getirilebilmesi için, yapılanmaya ilk aşamada batı kara sınırlarından başlanması, yatırımlarda ise önceliğin yasadışı göçün yönü dikkate alındığında risk taşıdığı değerlendirilen doğu ve güneydoğu kara sınırlarına verilmesi yerinde olacaktır (UEP, 2006: 48). Türkiye'nin Batı tarafında kara sınırlarının arazi yapısı, doğu ve güneydoğu bölgesindeki kara sınırlarına göre daha uygun şartlara sahip olup kontrol ve denetimi sağlamak daha kolaydır. Güvenlik açısından da batı kara sınırlarımızı kontrol ve denetlemek daha kolaydır.

UEP'nin Gerekçe bölümünde belirtilen, AB (Schengen) müktesebatı ve ESY yaklaşımı, zirve kararları, Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme raporları, Strateji Belgesi ve Ulusal Programda yer alan sınır güvenliğine ilişkin görüş ve öneriler dikkate alındığında; İçişleri Bakanlığı bünyesinde, kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında; kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri ile hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş-çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin

alınması gibi görevlerin yürütülmesi amacıyla AB müktesebatına uygun bir sistemin kurulması için gerekli değişiklikler yapılması gerekmektedir (UEP, 2006: 49).

Bunun yanında UEP diğer hedefleri de açıklamıştır. Ülkemizde sınır güvenliğine ilişkin İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak teşkilatlanma şeklinin nasıl olacağına siyasi otorite tarafından karar verilmelidir. Eylem planı, Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım çalışmaları paralelinde, AB fon ve ulusal kaynaklarından sağlanan mali kaynaklara bağlı olarak aşamalı olarak yürütülmelidir. ESY çalışmalarında sorumlu kurumlar arasında, yetki çatışması ve yinelemelerden kaçınılmalı, ulusal kaynakların en verimli ve ekonomik kullanımı sağlanmalıdır. AB müktesebatına uygun bir sistemin kurulmasından sonra hudut kapıları dışındaki yetki ve sorumluluk devri günün koşullarına göre yeniden değerlendirilmeli ve gerektiğinde uygun değişikliklere gidilmelidir (UEP, 2006: 49).

a) Kısa ve Orta Vadede Yapılması Gereken Faaliyetler

UEP'de Kısa ve orta vadede öngörülen çalışmaların 2014 yılına kadar tamamlanması hedeflenmektedir. Bu faaliyetler şunlardır (UEP, 2006: 49-54) :

- ESY'ye geçişte ilk aşamada sınır yönetiminden sorumlu birimlerin vermiş oldukları hizmetlerin daha etkin ve verimli hale getirilebilmesi için mevcut idari ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, daha sonra günün koşullarına göre siyasi iradenin de karar vermesi ile sınır ve hudut kapılarından sorumlu teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapısının belirlenmesi.
- Sınır güvenliğinde çalışacak personelin eğitim ihtiyaçları belirlenmeli ve hizmetiçi eğitimler, kurs ve seminerlerle AB müktesebatı ve standartlarına uygun olarak çalışan personelin bilgi ve deneyimleri artırılmalıdır.
- Sınırlarda gözetim ve kontrollerin AB standartlarında yapılması için teknolojik yatırımlara öncelik verilmelidir.
- ESY çalışmaları İçişleri Bakanlığı otoritesi altında uygun bir birim tarafından koordine edilmelidir.

- Yapılacak teknik analiz çalışmalarıyla, hudut kapılarının altyapı ve güvenlik sistemleri olarak standart bir yapıya kavuşturulması için gerekli yatırım, güvenlik sistemi ve personel ihtiyaçları yeniden tespit edilmelidir.
- Kara hudut kapılarından yeni inşa edilecekler veya tesislerinin yenilenmesi öngörülenlere uygulanabilecek projeler hakkında yol göstermek amacıyla, ilgili kurum temsilcilerinin katılımları ile mevcut mevzuat ve uluslararası standartlar göz önünde bulundurularak, asgari standartlar tespit edilerek belli başlı hudut kapıları tipleri belirlenmeli, örnek ön (avan) projeler hazırlanmalıdır.
- Yeni açılacak veya yeniden inşa edilecek kara hudut kapılarındaki proje ve fiziki yapılaşmalar, sınır geçişlerindeki kontrol etkinliğini azaltmadan, otomasyon sistemlerinden azami istifade ile mümkün olduğunca duraksız veya asgari sayıdaki durakla geçilmesine imkan sağlayacak şekilde gerçekleştirilmelidir.
- Hudut kapıları geçiş yapan araç ve yolcuların detaylı incelenme ve park etme yerleri olmaktan çıkarılarak, hudut geçiş kontrol noktaları haline getirilmeli, araştırma, soruşturma, inceleme ve sosyal ihtiyaçlar için hudut kapısı sahası dışında yerler öngörülmelidir.
- Gerekli yasal ve kurumsal alt yapı çalışmalarının tamamlanmasından sonra siyasi iradenin vereceği karar doğrultusunda strateji belgesinde yer alan yapılanmaya gidilmeli ve bu yapılanma çerçevesinde istihdam edilmesi uygun görülecek sayıdaki personel görev devri tamamen sağlanıncaya kadar sınırda ve hudut kapılarında görevli mevcut birimlerle eğitim amaçlı olarak birlikte görev yapmalıdır.
- Başta 3497 sayılı "Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun"u görev ve yetki devri tamamlandığında yürürlükten kaldıracak ve bu kanunun yerine ikame olacak yeni bir kanun çıkarılmalıdır. Ayrıca, sınırlarla ilişkili diğer kanun ve yönetmelikler taranarak gerekli düzenlemeler yapılmalı ve ihtiyaç duyulacak yeni yasa ve yönetmelikler bir an önce çıkarılmalıdır.

b) Uzun Vadede Gerçekleştirilmesi Gereken Faaliyetler

Türkiye'nin kara ve deniz sınırlarının uzunluğu, özellikle doğu ve güney doğu sınırlarının arazi yapısı ve coğrafi özelliği ile terörle mücadele gibi genel güvenlik

konuları dikkate alınarak, yeni kurumun teşkilatlanmasını tamamlaması ve görev-yetki devri ve koordinasyon usulleri AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar paralelinde, uzun vadede ve aşamalı olarak gerçekleştirilmelidir (UEP, 2006: 54).

Bunun dışında uzun vadede gerçekleştirilecek diğer faaliyetler şunlardır:

- Yatırımlarda öncelik, yapılacak risk analizleri ve ihtiyaç değerlendirmesi doğrultusunda Doğu ve Güneydoğu kara sınırlarımıza verilmelidir. Batıdaki kara sınırları, deniz sınırları ve sınır kapılarında öngörülen yapılanmaya devam edilirken, doğu ve güneydoğu sınırlarındaki sınır güvenliği ile ilgili mevcut yapılanma, görev ve sorumluluk konsepti, makul bir geçiş süresi öngörülerek sürdürülmelidir. Ancak, uzun vadede sınırların tamamında sınır gözetim ve kontrol görevini koordine edecek ve devralacak şekilde önlemler alınmalıdır.
- Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün sınır gözetim ve kontrolü ile hudut kapılarının güvenliği konularındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeni oluşturulacak sisteme uygun olarak, açıkça belirtilmelidir.
- Bu kapsamda, 5442 Sayılı Kanun ile 5271 Sayılı Kanunda yer alan görev, yetki ve sorumluluklar yeniden gözden geçirilmeli, sınır ve hudut kapılarında birimler arasında koordinasyonu sağlayan sınır makamlarının idari kapasiteleri güçlendirilmelidir (UEP, 2006: 54).

c) Merkezi Düzeyde Yeni Bir Teşkilatın Kurulması

Türkiye'de Avrupa Birliği müktesebatına uygun yeni yapılanma için İçişleri Bakanlığı otoritesi altında gelişen ihtiyaçları karşılayacak tarzda siyasi iradenin kararına uygun bir teşkilatlanmaya gidilmelidir. Kısa ve orta vadede yeni sistemin merkezi ve yerel seviyedeki yapısı, kadro ve personel sayısı, teşkilatlanma için bina, araç, ekipman ve alt yapı ihtiyaçları İçişleri Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde yürütülecek bir proje ile tespit edilmelidir.

Avrupa Birliğinin Gümrük Kodu'nu oluşturan Topluluk Tüzüğü'nde de belirtildiği gibi gümrük gözetimi ve denetimi görevi sınır güvenliği ile yakından ilgili olmakla

birlikte, doğrudan eşya ve araç kontrolüne yönelik olması nedeniyle, yeni yapıya entegre edilmesini gerektirmemektedir. Ancak ortak alanlarda birlikte çalışma zorunluluğu nedeniyle Gümrük Müsteşarlığı ile yeni kurulacak teşkilat arasında iyi işleyen bir eşgüdüm sağlanmalıdır (UEP, 2006: 55). Sınırlarda kişiler üzerindeki kontrollerin yapılmasında iki idarenin izleyeceği yeni standartlar ve usuller açıkça tanımlanmalı, idareler arasında veri, bilgi alışverişi ve işleme konusunda resmi bir süreç kabul edilmelidir. Yeni yapılanma ile sınır güvenlik birimlerine verilecek yetkiler ile Gümrük Teşkilatına verilen yetkiler gözden geçirilerek yasal olarak uyum sağlanmalıdır.

Bu görevlerin yanında, oluşturulacak yeni sınır güvenlik sisteminin başta göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve organize suçlar olmak üzere sorumluluk bölgesinde meydana gelebilecek olaylarda idari ve adli görevlerinin kapsamına ilişkin düzenlemeler siyasi otorite tarafından takdir edilmelidir.

Bunlara ek olarak Polis, sınır güvenliği ve sınır yönetimine katılan diğer ilgili idareler (Kara Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı, SGK ve Gümrük Müsteşarlığı) arasında eşgüdümü kolaylaştırmak için, doğrudan İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığının idaresinde ilgili Komutanlık ve Kuruluşların katılımıyla bir eşgüdüm merkezi planlanmalı ve gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır (UEP, 2006: 55-58).

Kara Sınırlarında Yapılacak Çalışmalar

Türkiye'nin kara sınırlarında güvenlik teşkilatının çok etkin olarak görev yapabilmesi için öncelikle alt yapının buna hazır hale getirilmesi gerekmektedir. Her bölge, arazinin topoğrafik yapısı, iklim koşulları, psiko-sosyal yapısı, nüfus yoğunluğu, arazi kullanım kriterleri, bölge halkının ekonomik yapısı, suça meyil, komşu ülke ve imkanları, suç güzergahları, geçmiş yıllardaki sicili, bölgedeki siyasi gelişmeler, terör, tehdit değerlendirmesi, risk analizleri vb. kriterlerle değerlendirilmek suretiyle, öncelikle sınır güvenlik teşkilatının belirlenmesi, buna bağlı olarak da alt yapı (bina, tesis, yol, su, elektrik, sınır güvenlik sistemi, araç, ekipman vb.) ihtiyaçların tespit edilmesi ve bunun maliyetinin ortaya konması

gereklidir. Sınırların ve hudut kapılarının tümünü kapsayacak şekilde, öncelik kara sınırlarında olmak üzere, eğitim dahil, belirlenen teşkilat, personel, alt yapı ihtiyaçlarının temini için kapsamlı bir tedarik planı yapılmalıdır (UEP, 2006: 59).

AB'den sağlanacak finans kaynaklarıyla ihtiyaçların temini ve Türkiye'nin AB'ye tam üyelik müzakerelerindeki olumlu gelişmelere paralel olarak görev ve yetki devrine geçilmelidir. Görev ve yetki devrine 2014 yılından itibaren geçileceği öngörülmekle birlikte, bu süreç Türkiye'nin AB'den sağlayacağı mali katkılara bağlı olarak öne de alınabilecektir.

Türkiye'nin doğu sınırlarına göre daha uygun şartlara sahip olması nedeniyle, görev ve yetki devrine batı sınırlarından başlanmalıdır. Görev ve yetki devrinin mümkün olamayacağı değerlendirilen çok kritik bölgelerde uygun koşullar oluşuncaya kadar mevcut yapılanma sürdürülmelidir. Ancak bu durumda da sınırın korunması dışındaki sınır idaresine ilişkin diğer sorumluluklar İçişleri Bakanlığında olmalı, Silahlı Kuvvetler ile İçişleri Bakanlığı arasındaki koordinasyon, yapılacak protokollerle düzenlenmeli, bunlara ilave olarak bu bölgede görev yapacak sınır birliklerine ayrıca kolluk yetkisi verilmelidir (UEP, 2006: 61).

Deniz Sınırlarına Yönelik Faaliyetler

İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir teşkilat olan SGK, hâlihazırdaki organizasyon, personel, eğitim ve lojistik yapısıyla, eğitimli ve profesyonel bir birim olarak, AB'nin deniz sınırlarının güvenliği konusundaki beklentilerini karşılayabileceği düşünülmektedir. AB ülkeleri Sahil Güvenlik Komutanlıkları arasında örnek seviyede teşkilat standardına ulaşmış SGK; ülkemizin coğrafi ve stratejik konumu da dikkate alınarak, profesyonel bir kolluk kuvveti olarak kanunlarla öngörülen görevlerini yerine getirmeyi sürdürmelidir. Ancak, yeni yapılanmada SGK ile koordinasyon ve işbirliğinin daha seri sağlanması amacıyla, iletişim altyapısı geliştirilmelidir. Aynı şekilde, yeni sistemin, Denizcilik Müsteşarlığı, Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve bu kuruluşa bağlı birimler olan Türk Boğazları Gemi Trafik

Hizmetleri ve Türk Sahil Radyo ile ilişkileri yeniden düzenlenmelidir (UEP, 2006: 62).

Hava Sınırlarına Yönelik Faaliyetler

Türkiye’de Havalimanlarının çoğu AB standartlarında hizmet vermektedir. Bununla birlikte, havalimanlarında görevli personelin uzmanlaşması sağlanmalıdır. Bütün hudut kapılarında ihtiyaç olduğu gibi sahte belgelerin incelenmesi üzerine ayrı bir bölüm kurulmalıdır.

Bunun yanı sıra, havalimanı yetkilileri ve sivil havacılık makamları da dahil olmak üzere yetkili ve sorumluları arasında düzenli toplantılar yapılmalıdır. Ortak karar verme mekanizması ve operasyonların yapılması için gerekli tedbirler alınmalıdır. Entegre yaklaşım ile herkesin dahil olduğu müşterek veri tabanı oluşturulmalı ve risk analizi yapılmalıdır (UEP, 2006: 62).

Finansman Planında Yer Alan Projeler

Türkiye’nin AB sınır yönetimi ile uyumu konusunda önemli bir aşama olan UEP’e EK olarak dahil edilen Finansman planında 29 adet proje sayılmıştır (UEP, 2006: EK Finansman Planı).

3. 3. 3. Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü (ESYPUM)

ESYPUM 10 Haziran 2004 tarihinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Bu Müdürlük ESYPUM’u içeren AB projelerinin planlanması, hazırlanması ve uygulamasından sorumlu olup, 15 Ekim 2008 tarihinde kaldırılmıştır (İçişleri Bakanlığı SYB, 15.06.2011).

3. 3. 4. Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu (SYB)

Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu (SYB) İçişleri Bakanlığı'nın 15 Ekim 2008 tarihli onayı ile kurulmuştur. Büro, Müsteşarlık Makamına bağlı olarak görev yapmaktadır. Büronun görevleri, Sınır Yönetimi konusunda gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek, AB'ye uyum sürecinde ilgili strateji belgeleri ve ulusal belgeler ışığında ifade edilen gereksinimlerin karşılanıp karşılanmadığı hususlarını belirlemek ve bu çerçevede somut adımların atılmasını sağlamak, proje çalışmalarını yürütmek ve takibini sağlamak, projelerin verimliliğini ölçmek ve öncelikleri belirlemek, Bakanlık üst yönetimini bilgilendirmek ve verilecek diğer görevleri yürütmektir (İçişleri Bakanlığı SYB, 15.06.2011).

3. 3. 5. Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemi Geliştirilmesi Eşleştirme Projesi

Proje, 2004 Yılı Mali İşbirliği Programlamasında 04.05 proje kodu ve (TR04ABJH05) eşleştirme koduyla kabul edilmiştir. 2006 yılı Eylül ayından itibaren İspanya – Macaristan Konsorsiyumu ile birlikte yürütülmüştür. Projenin amacı; sınır gözetim ve kontrolü için bir eğitim stratejisinin belirlenmesi, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerde müfredatın AB standartlarına göre uyumlaştırılması, yeni eğitim yapıları ve tesislerin kurulması için önerilerin tespit edilmesi, ESY'de uygulama standartlarının geliştirilmesi ve sınırlarda şu anda çalışan personel için “dış sınırlarda kontroller için ortak kitapçık” geliştirilmesidir (UEP, 2006: 44). Proje 2007 yılı Kasım ayında tamamlanmıştır. Projenin sonunda “AB Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı” basılarak ilgili kurum ve kuruluşlara dağıtılmıştır.

3. 3. 6. Kolluk Faaliyetlerinde Jandarmanın Profesyonelliğinin Güçlendirilmesi Projesi

Proje, 2004 yılı mali programlamaları kapsamında 04.03 proje kodu ve TR/2004/IB/JH/04 eşleştirme koduyla, Jandarmanın Modernizasyonu Projesi

kapsamında kabul edilmiştir. Projenin genel amacı, Türk Jandarmasının kolluk faaliyetlerinde AB politika standartları, prosedürleri ve en iyi uygulama yöntemlerine uygun olarak, etkinliğinin, yararlılığının ve hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesidir. Proje, Jandarmanın kolluk servisinin yeniden yapılanması için bir faaliyet planı geliştirilmesi ve uygulaması, modern eğitim fikirleri ve personel yönetiminin geliştirilmesi ve cezai soruşturma kapasitesinin güçlendirilmesine yol gösterecektir. Projenin, küçük bir tedarik bileşeninin tamamladığı bir eşleştirme sözleşmesiyle uygulanması ve mevcut jandarma teşkilatını ve yapılanmasını değerlendirme, inceleme ve analizini öngörmüştür (Resmi Gazete, 2005, 15.05.2012).

3. 3. 7. Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı - Aşama 1 Projesi

Bu proje 2007 AB Mali İşbirliği Programlamasında kabul edilmiştir. Projenin Amacı; Eylem Planının detaylandırılarak “Yol Haritası”nın hazırlanması ve Türkiye’nin sınır yönetimi ve sınır gözetimi mimarisi ve standartlarını AB’nin ESY politikaları ve stratejileri doğrultusunda daha da geliştirerek mevcut sınır yönetimini entegre hale dönüştürme konusunda Türk Hükümetini desteklemektir. Projenin toplam bütçesi 10.963.000 Euro’dur. (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

Aşama 1 projesinin üç tane bileşeni vardır:

1.Eşleştirme Bileşeni: ESY Eylem Planı Aşama 1 Eşleştirme Projesi Türkiye, Macaristan İngiltere Konsorsiyumu ile birlikte yürütülmüştür. 18 ay süren projenin bütçesi 1.200.000 €’dur. Proje 17 Mayıs tarihinde başlamıştır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

2. Teknik Destek Bileşeni: İki alt bileşenden oluşmaktadır:

a) Sınır Kapılarının Analizi ve Yol Haritasının Hazırlanması: Sınır Kapıları dahil sınır yönetimi için gerekli analiz çalışmalarının yapılarak, ve “Çok Yıllı Yatırım Programı” nı da içeren “Yol Haritası”nın hazırlanması hedeflenmiştir. Süresi 18 aydır. 15 Ekim 2010 tarihinde başlamıştır.

b) Kara ve Deniz Sınırlarının Analizi: Kara ve Deniz Sınırlarında sınır güvenliğinin daha etkin sağlanması için altyapı çözümlerinin belirlenmesi hedeflenmektedir.

Süresi 6 ay olup eylül ayı sonunda tamamlanmıştır. Proje sonunda AB uzmanları tarafından kara ve deniz sınırları hakkında; boşluk analizi, ihtiyaç analizi, risk analizi ve teknik analiz raporu hazırlanmıştır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

3. Tedarik Bileşeni: Bu bileşenle önceden belirlenmiş önemli bazı sınır kapıları ile bazı sınır gözetleme alanlarının satın alınacak malzemelerle modernizasyonu amaçlanmaktadır. Bu bileşenin toplam bütçesi 4.513.000 € olup bunun 3.385.000 € AB fonlarından, geri kalan 1.128.000 € ise ulusal bütçeden karşılanacaktır. IPA 2007 programlamasında yer alan ve AB ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak finanse edilen ESY Eylem Planı Aşama 1 projesinde İçişleri Bakanlığı SYB koordinasyonunda yürütülen proje kapsamında satın alınan malzemelerin kurumlara teslimatı tamamlanmıştır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

3. 3. 8. Entegre Sınır Yönetimi Aşama 2 Projesi

Bu proje 2008 AB Mali İşbirliği Programlamasında kabul edilmiştir. Projenin amacı, mevcut sınır yönetimini entegre bir hale dönüştürmek ve bazı kara ve deniz sınır gözetim ve kontrol noktalarının modernizasyonu yolunda Türk Hükümeti'nin desteklenmesidir. Toplam bütçesi 28.800.000 Euro'dur (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012). İki bileşenden oluşmaktadır.

1. Eşleştirme Bileşeni: Bu bileşende sınır kurumlarının risk yönetim kapasitesinin en iyi AB uygulamaları uyarınca genişletilmesi amaçlanmaktadır. Toplam bütçesi 1.400.000 € olup, bunun 1.330.000 €'su AB fonlarından, geriye kalan 70.000 € ulusal bütçeden karşılanacaktır. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen projede Finlandiya eş ülke olarak seçilmiştir. Projenin açılış toplantısı 11 Ocak 2011 de yapılmıştır. Projenin süresi 15 aydır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

2. Tedarik Bileşeni 1: Bu bileşen kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün sınır kapılarındaki ünitelerinde mevcut olan ve POLNET'e bağlantıyı sağlayan sistemlerin yenilenmesi ve kapasitelerinin artırılması, sınır kapılarında kullanılmak üzere 250 adet bilgisayar temini ile KOM dairesine bir analiz programı alınması sağlanacaktır.

Toplam bütçesi 5.500.000€ olup, 4.125.000€ AB fonlarından, geriye kalan 1.375.000 € da ulusal bütçeden karşılanacaktır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

3.Tedarik Bileşeni 2: Bu bileşenle satın alınacak malzemelerle bazı kara ve deniz sınır alanlarında etkili bir sınır gözetiminin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu bileşenin toplam bütçesi 21.900.000€ olup bunun 16.425.000€ AB fonlarından, geri kalan 5.475.000€ ise ulusal bütçeden karşılanacaktır (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.01.2012).

3. 3. 9. Türkiye'nin Doğu Sınırlarında Sınır Gözetleme Kapasitesinin Arttırılması ve Mayın Temizleme Projesi

Türkiye'nin doğu sınırlarının mayından temizlenerek AB'nin ESY politikaları ve stratejileri doğrultusunda yasadışı göç ve tüm sınırı aşan suçların önlenmesine ve teknolojik destekli modern sınır gözetimi sisteminin kurulması için insancıl ve etkili sınır gözetimi araçlarının sağlanmasına katkıda bulunmak amacıyla, proje desteği AB IPA 2011 kapsamında sağlanan bu projenin öngörülen bütçesi 52.450.000 €'dur. Projenin hedefi ise Türkiye'nin doğusunda daha güvenli sınırlar ve mayın temizleme yoluyla sosyo-ekonomik gelişmeye katkıda bulunmaktır (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012). Ana yararlanıcı kurumlar İçişleri Bakanlığı SYB ve Genelkurmay Başkanlığı (Kara Kuvvetleri Komutanlığı)'dır.

Projenin öngörülen sonuç ve faaliyetler kısmında Türkiye - Ermenistan sınırının mayından temizlenmesi faaliyeti (1.642.300 m²), Dilucu - Gürbulak arasında kalan bölgenin mayından temizlenmesi faaliyeti (6.214.500 m²), Gürbulak ve Yassitepe arasında kalan bölgenin mayından temizlenmesi (3.526.600 m²), Yassitepe ve Sibraltepe arasında kalan bölgenin mayından temizlenmesi (671.000 m²), Sibraltepe ve Özalp bölgesi arasında kalan bölgenin mayından temizlenmesi (1.452.000 m²), 15 adet gözetleme aracının alınması yer almaktadır. Keşif gözetleme aracı hedeflerin tespit edilmesi ve toplanan verilerin operasyon merkezine iletilmesini sağlayacaktır. Projenin çıktıları olarak Kitap, Broşür, İnternet sayfası vs. olarak belirtilmiştir (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

3. 3. 10. Batı Balkanlar ve Türkiye’de Entegre Sınır Yönetiminin Güçlendirilmesi Projesi

Proje Haziran 2009 tarihinde başlamış ve Haziran 2011 tarihinde bitmiştir. Projeden yararlanan ülkeler Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Sırbistan, Kosova, Karadağ ve Türkiye Cumhuriyeti olup projenin bütçesi 1,631,694 €’dur (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012). Projenin Genel hedefi, kurumlar arası, ikili ve bölgesel işbirliği ve eşgüdüm ile işlevsel, etkin ve ESY sistemlerini AB standartlarına uygun şekilde Batı Balkanlar ve Türkiye’de tesis etmektir.

Projenin amacı, Batı Balkan Devletleri ve Türkiye arasında ve bu ülkelerle AB Üye Devletleri ve diğer uluslararası aktörler arasında açık fakat iyi kontrol edilen, güvenli sınırların oluşturulmasını kolaylaştırmaktır. Ulusal ve bölgesel düzeyde sınırların daha etkin şekilde yönetilmesi ilgili hizmetlerin dahil edilmesi ile sağlanacaktır. Proje 24 ay sürmüştür (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

3. 3. 11. Entegre Sınır Yönetimi Yol Haritası

Türkiye’nin AB’ne üyelik sürecinde ESY konusuna yönelik ülkemizdeki mevcut durum ve yapılması gerekenlerle ilgili değerlendirmelerde bulunulması, bu konuda yürütülecek faaliyetlerin etkin bir şekilde sürdürülmesinin sağlanması ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olmak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımları ile oluşturulan Görev Gücünde, İçişleri Bakanlığı SYB’nin koordinatörlüğünde, “Entegre Sınır Yönetimi Taslak Yol Haritası” çalışması tamamlanarak AB Komisyonuna gönderilmiştir (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

Taslak Yol Haritası dört temel bölümde yer alan (91) hedeften oluşmaktadır. Bu bölümler :

- a. Kurum İçi İşbirliği
- b. Kurumlar Arası İşbirliği
- c. Uluslararası İşbirliği

d. Projeler

Taslak Yol Haritasında yer alan bütün faaliyet ve hedefler ESY anlayışı temelinde “yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkını hukuka uygun olarak kullanması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasa dışı sınır geçişlerine ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı da olabildiğince güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara sahip olma” temel amacını elde etmeye yöneliktir. AB Komisyonundan gelen yorumlara göre son şekli verilecek olan Yol Haritası müteakiben Başbakanlık makamının onayına sunulacaktır.

3. 3. 12. Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu

Türkiye’de sınırlarla ilgili kurumların üst düzey temsilcilerinden oluşan ulusal düzeyde, Koordinasyon yapılanmasının olmayışı işbirliği ve eşgüdümü zorlaştırmaktaydı. AB’nin 2009 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, dış sınırlar alanında ESY Ulusal Eylem Planının uygulanmasını kontrol edecek resmi bir mekanizmanın olmayışı bir eksiklik olarak belirtilmektedir. “Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu” 26 Mayıs 2010 tarihinde Başbakanlık Genelgesiyle kurulmuştur. Kurul ilk toplantısını 09.11.2010 tarihinde yapmıştır (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

Yılda en az iki defa toplanacak olan bu Kurulun amacı; AB uyum sürecindeki 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 ve de üst düzeyde koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktır (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

Kurul, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısının başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, SGK ve İller İdaresi Genel

Müdürlüğünden kurumları adına karar vermeye yetkili üst düzey temsilcilerinden oluşmaktadır (İçişleri Bakanlığı SYB, 10.06.2012).

3. 3. 13. Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü

AB'ye uyum sürecinde, ESY hedefine ulaşmak için, sınır kontrolünde görev alan kurumlar arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik olarak genel ilkeleri, alınacak tedbirleri ve yürütülecek çalışmaları tespit etmeyi amaçlayan Sınır Kontrolüne İlişkin Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü Taslağı ile ilgili çalışmalar Görev Gücü bünyesinde sürdürülmektedir.

İşbirliği Protokolü Taslağında; Ortak işlem süreçlerinin oluşturulması ,ortak ve/veya koordineli kontroller yapılması, uzman ve teknik imkân paylaşımı, ortak eğitim ve uzmanlaşma, irtibat görevlileri belirlenmesi, bilgi değişimi/paylaşımı, sınır kapıları standartlarının belirlenmesi, ortak acil durum planları vb. somut işbirliği alanları ile ilgili genel düzenlemeler yer almaktadır (İçişleri Bakanlığı SYB, 15.06.2012).

3. 3. 14. Sınır Güvenliği Polis Meslek Yüksek Okulunun Kurulması

“Türkiye'nin ESY Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı” uyarınca; sınır birimlerinde görev alacak personelin nasıl bir eğitimden geçirileceği, bu eğitimin süresi, kapsamının “Sınır Polisi İçin Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi” adlı eşleştirme projesi sonuçlarından yararlanılarak tespit edileceği ve bu birimde görevlendirilen personelin tamamının standart temel eğitimi almış olması öngörülmüş, 2007 yılında sona eren bahse konu proje ile AB ortak sınır muhafızı müfredatına uygun bir eğitim programı önerilmiştir (ABGS 2010, 15.06.2012).

Sınır güvenliği ile ilgili amir düzeyindeki personel ihtiyacını karşılamak amacıyla, 21 Mayıs 2008 tarihli onay ile Emniyet Genel Müdürlüğünce Polis Akademisi bünyesinde Sınır Güvenliği Bölümü kurulmuştur. Sınır Güvenliği alanında görev alacak personele memur düzeyinde eğitim vermek üzere Polis Akademisine bağlı

Sınır Güvenliği Polis Meslek Yüksek Okulunun açılması yönünde hukuki bir engelin olmadığı belirtilmiştir (30 Mart 2010 tarihli Rapor).

3. 3. 15. Emniyet Genel Müdürlüğü Pasaport ve Yabancılar Branşının Oluşturulması

AB'ye katılım sürecinde mevzuat ve kuruluş çalışmaları devam eden sınır güvenliği birimi için gerekli profesyonel ve uzman personel ihtiyacı da dikkate alınarak; Merkez ve taşradaki mevcut yetişmiş personelden daha verimli bir şekilde istifade edilebilmesi için “Yabancılar-Pasaport Branşı” oluşturulması, hâlihazırda yabancılar ve pasaport birimlerinde çalışan yetişmiş personel, Polis Akademisi Sınır Güvenliği Bölümü mezunları ve Sınır Güvenliği Polis Meslek Yüksek Okulu mezunlarının bu branşa atanması konusu Sınır Yönetimi Bürosu tarafından Emniyet Genel Müdürlüğüne önerilmiş olup bu konudaki çalışmalar devam etmektedir.

3. 3. 16. Vize Politikası ve Uygulaması Twinning Projesi

Amsterdam Anlaşması'nın Protokolünde belirtildiği gibi, Başlıklar IV TEC ve VI TEU ve Schengen standartlarında belirtilen vize politikası ve uygulamasına uyum sağlamak amacıyla, Eşleştirme mekanizması tarafından “Vize politikası ve uygulaması” hakkında bir proje yürütülmüştür. Türkiye'nin vize politikasını, uygulama yönetimini ve ilgili altyapıyı AB ile uyumlaştırmak için gerekli olan çalışma programına katkıda bulunmayı amaçlayan bu proje; İçişleri Bakanlığının işbirliği ile Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüştür (UEP, 2006: 45).

3. 3. 17. İltica-Göç Eşleştirme (Twinning) Projesi

Türkiye'de İltica ve Göç işlemlerinin AB Müktesebatına uyumunu sağlamak amacıyla, AB 2002 Mali İşbirliği Programlaması kapsamında, Danimarka - İngiltere Konsorsiyumu ile TR02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesi 08 Mart 2004 tarihinde uygulamaya konmuş ve sonuçlandırılmıştır.

Projenin genel hedefi, Türkiye'nin iltica ve göç stratejisini AB mevzuatına uyumlaştırmaktır. Projenin amacı ise, göç ve ilticadan sorumlu kuruluşların operasyonel kapasitesinin geliştirilmesi de dahil olmak üzere, AB mevzuatı ve en iyi uygulamalarına uyumlaştırmak için, AB fonlarının hükümlerinden genişletilerek yararlanılacak şekilde bir Eylem Planı'nın hazırlanmasına katkı sağlamak üzere göç/ilticadan sorumlu kurumların operasyonel kapasitesinin geliştirilmesine destek sağlamaktır. Bir yıl süren proje sonunda iltica göç eylem planı hazırlanarak, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı tarafından 1995 yılında onaylanmıştır (UEP, 2006: 45).

3. 3. 18. İnsan Ticareti ile Mücadelede Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi

Türkiye'de özellikle kadın ve çocukların, çeşitli vaatlerle kandırılması, ülkelerinden getirilmesi, cinsel sömürü amaçlı kullanılmaları, zorla başka işlerde çalıştırılmaları, kölelik, organ ticareti gibi boyutları olan insan ticareti ile mücadele çalışmalarında yer almak üzere, İçişleri Bakanlığınca 2003 yılı Türkiye-AB Mali işbirliği kapsamında, "İnsan Ticareti ile Mücadele İçin Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi" adıyla bir Eşleştirme (Twinning) projesi yapılmıştır (UEP, 2006: 45).

Proje, İçişleri Bakanlığı koordinesinde, Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nün katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Projenin amacı; insan ticaretinin azaltılması için gerekli asgari standartları yakalamak ve insan ticaretiyle ilgili kurumların güçlendirilmesi doğrultusunda, insan ticaretinin önlenmesine yönelik stratejinin kabul edilmesi ve sektörel eylem planlarıyla uygulanmasını sağlamak olarak açıklanmıştır.

3. 3. 19. Reform İzleme Grubu (RİG)

Türkiye’de Avrupa Birliği müzakere sürecinde, Kopenhag Siyasi Kriterleri yerine getirilmiş olmakla beraber, bu yolda atılacak yeni adımlar ve sürdürülecek politikalar müzakere sürecinin geleceğini belirlemede önemli rol oynayacağından hareketle, Eylül 2003’de Reform İzleme Grubu'nun (RİG) kurulması kararı alınmıştır.

RİG, AB Genel Sekreterliğinin koordinasyonunda, AB bakanı ve Baş müzakereci, İçişleri, Adalet, Dışişleri Bakanlarının katılımlarıyla düzenlenmektedir. RİG’in genel sekreterliğini AB Genel Sekreterliği yerine getirmektedir.

RİG’in görev alanı, Türkiye’nin öncelikli gündem maddelerinden olan AB sürecinde siyasi reform çalışmalarının takibi oluşturmaktadır. Bu çerçevede; temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularındaki düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan kapsamlı mevzuat reformlarının etkin olarak uygulanmasını üst düzeyde takip etme ve yönlendirme amaçlanmaktadır. Siyasi Kriterler, Yargı ve Temel Haklar ve Adalet Özgürlük ve Güvenlik müzakere başlıkları RİG’in öncelikli gündemini oluşturmaktadır. Başlangıçta düzenli toplanmayan RİG, 22 Mayıs 2009 tarihinde gerçekleştirilen 15. RİG toplantısında alınan karar ile iki ayda bir toplanmaktadır (İçişleri Bakanlığı DİAB, 12.06.2012).

3. 3. 20. Talos Projesi

Avrupa Birliği (AB) 7. Çerçeve Programı (7. ÇP) Güvenlik Tematik Alanı kapsamındaki Taşınabilir Otonom Sınır ve Geniş Alanlar İleri Gözetleme Sistemi (TALOS) Projesi’ni uygulamaya (Transportable Autonomous Patrol System for Land Border Surveillance), Mayıs 2008 tarihinde başlanmıştır.

TALOS Projesi, sınır güvenliğinin giderek önem kazandığı günümüzde kontrolsüz sınırlar ve geniş alanlarda keşif ve gözetleme görevlerini yerine getirecek yapıda, yenilikçi, taşınabilir ve otonom kabiliyetlere sahip etkin bir çözüm ortaya koymaktadır. Proje ile İnsansız Kara Araçları, İnsansız Hava Araçları ve Sabit

Sensör Kuleleri'nin, Komuta Kontrol Merkez'inde planlanan görevler çerçevesinde otonom bir şekilde işletilmesinin sağlanması ve kara sınırlarının 7/24 esasıyla etkin bir şekilde kontrolünün gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Proje, 10 ülkeden 14 kuruluşun katılımı ve 20 Milyon €'luk bütçesiyle 7. ÇP Güvenlik Alanı'ndaki büyük boyutlu Entegrasyon Projeleri arasında göze çarpmakta olup Türkiye'nin projede %16'sı ASELSAN ve %11'i STM olmak üzere toplam %27 oranındaki paydaşlık hissesi bulunmaktadır. Proje, başarıyla sonuçlanan Saha Testleri ardından 31 Mayıs 2012 tarihinde sona ermiştir (İçişleri Bakanlığı SYB, 12.06.2012).

3. 4. Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun Tasarısı

Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun Tasarısı İçişleri Bakanlığı ve yerli ve yabancı uzmanların müşterek çalışmalarıyla 2010 yılı sonunda hazırlanmış ve görüşleri alınmak üzere ilgili kurumlara gönderilmiştir.

Tasarının 1. maddesine göre, bu Kanunun amacı; "Türkiye'nin kara sınırlarının korunması, egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında kanunlarla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması, sınır kapılarında kamu düzeni ve güvenliği ile yolcu giriş ve çıkış kontrolünün sağlanması, yasadışı göç, sınırla bağlantılı insan ticareti ve diğer suçlarla mücadele edilmesi, yabancılarla ilgili olarak mevzuatla verilen kolluk görevlerinin yürütülmesi amacıyla Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı'nın kurulmasına, görev ve yetkileri ile teşkilatlanmasına, personelin görev hak ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Tasarıya göre, Sınır Muhafaza Teşkilatı, üniformalı ve silahlı bir sınır kolluğu olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olacaktır (m. 3). Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanı vali ünvanlı olarak teşkilatın en üst amiri olacaktır. Başkan'ın biri mülki idare hizmetlerinden olmak üzere iki yardımcısı olacaktır. Tasarıya göre Başkanın görevleri şunlardır (m.8):

- a) Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı hizmetlerini mevzuat hükümlerine, kalkınma planları ve yıllık programlara, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planlarına, performans ölçütlerine, hizmet kalite ve standartlarına, entegre sınır yönetimi ilkesine uygun olarak yürütmek,
- b) Başkanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,
- c) Kurumun görev alanına giren hususlarda; politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, yıllık çalışma raporu ve stratejik planı hazırlamak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapmak,
- ç) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde, kurumsal etik kuralları belirleyerek, personele ve kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun olarak hareket etmesini sağlamak,
- d) Başkanlığı temsil etmek,
- e) Bakan tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Tasarının 6. m.'sine göre Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından meydana gelecektir. Başkanlık Merkez Teşkilatı, ana hizmet, danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimleri ile eğitim birimlerinden oluşur (m. 7). Merkez teşkilatında hizmet içi eğitimleri vermekle yükümlü bir Sınır Muhafaza Akademisi olacaktır. Ana Hizmet Birimleri arasında daire başkanlıkları yanında Kara Sınırları Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Genel Müdürlüğü, Sınır Kapıları Genel Müdürlüğü, Risk Değerlendirme Genel Müdürlüğü ve Operasyonel Faaliyetler Genel Müdürlüğü bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Taşra Teşkilatı'nda, Hizmette verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla, kara ve deniz sınırlarında bölge teşkilatlanmasına gidilebilecektir. Bölge müdürlüklerine bağlanacak iller Bakan onayı ile belirlenecektir. Ayrıca, İçişleri Bakanı'nın onayı ile gerekli görülen il ve ilçelerde, il sınır muhafaza müdürlükleri, ilçe sınır muhafaza

müdürlükleri veya amirlikleri ile diğer hizmet birimleri kurulabilecektir. Taşra teşkilatı, bulunduğu mahallin mülki idare amirliğine bağlı olacaktır (m. 14).

Yurtdışı teşkilatı ile ilgili olarak ise, İçişleri Bakanlığı, 13/12/1983 tarihli ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı yurtdışı teşkilatını kurmaya yetkilidir (m. 17) (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Personel Kaynakları ise tasarıya göre (m. 26), Sınır Muhafaza Teşkilatı'nın personeli, sınır muhafaza amir ve memurları ile diğer memurlardan oluşacaktır. Sınır Muhafaza Teşkilatı'nın amir ve memur sınıfı personeli, Emniyet Genel Müdürlüğü, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ile yapılacak protokollerle bu kurumlara ait yüksek öğretim kurumlarının lisans ve ön lisans mezunları arasından karşılanacaktır.

Diğer kurumlardan naklen atamalar konusunda ise, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nda görev yapan ve sınır gözetim ve kontrol konusunda tecrübeli personel arasından, kendi talepleri de dikkate alınarak, yapılan değerlendirme sonucunda uygun görülenler Teşkilata naklen atanabilecektir. Naklen atamalarda bu kurumlardan gelenlerin rütbeleri kendi mesleklerindeki görev süreleri dikkate alınarak Teşkilatın benimsediği rütbelere eşitlenecektir (m. 26) (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Geçici 2. Madde'de, İhtiyaç duyulan hallerde, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu kapsamında çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı personeli, 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında görev yapan personel (subay ve astsubay), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü personeli, kendilerinin isteği, Başkanlığın talebi ve kurumlarının muvafakati üzerine; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî ve sosyal hak ve yardımları kendi kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başkanlıkta boş bulunan kadrolara Bakan tarafından en fazla dört yıllığına görevlendirilebilir. Süresi bitenler en fazla bir kez daha yeniden görevlendirilebilir.

En önemli konu olan görev ve yetki devri Geçici 3. Madde’de düzenlenmiştir. Buna göre, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı kara sınırlarının korunması ve güvenliği konusundaki görev ve yetkilerini, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren;

- a) Yunanistan ve Bulgaristan kara sınırlarında en geç beş (5) yıl içinde,
- b) Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan ve Suriye kara sınırlarında en geç on (10) yıl içinde,
- c) İran ve Irak kara sınırlarında Bakanlar Kurulunun uygun göreceği tarihe kadar Sınır Muhafaza Teşkilatına devretmesi öngörülmüştür (İçişleri Bakanlığı,2010).

Yine geçici 3.m.’ye göre, Emniyet Genel Müdürlüğü’nün, bu Kanun taslağıyla Sınır Muhafaza Teşkilatına verilen görevlere ilişkin yürütmekte olduğu görev ve yetkileri ile taşınır, araç, gereç, malzeme, demirbaş, her türlü belge, arşiv, taşıt ve tahsisli hizmet binalarının Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı’na devredilmesi işlemleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç dört (4) yıl içinde tamamlanacaktır. Sınır Muhafaza Teşkilatı kendi veri tabanı, haberleşme ve bilişim teknolojisi altyapısını oluşturuncaya kadar Emniyet Genel Müdürlüğü’nün halen sınır kontrolü işlemlerinde kullandığı her türlü alt yapı ve imkânları kullanır.

Geçici 4. Madde’ye göre SGK’na ait, taşınır, taşınmaz, tesis, üs, araç, gereç, malzeme, demirbaş, taşıt ve her türlü hak ve yükümlülükler ile tahsisli hizmet binaları ve lojmanları Başkanlığa devredilir. SGK personelinden uygun görülenler, istekleri halinde Sınır Muhafaza Teşkilatı kadrolarına atanabilecektir. SGK kadrolarından Sınır Muhafaza Teşkilatı kadrolarına atanmayan personel Deniz Kuvvetleri Komutanlığı kadrolarına atanacaktır (İçişleri Bakanlığı, 2010).

Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı tarafından sınır hizmetlerinde kullanılan taşınır, taşınmaz, tesis, üs, araç, gereç, malzeme, demirbaş, taşıt ve her türlü hak ve yükümlülükler ile tahsisli hizmet binaları ve lojmanların Bakanlık ve Genel Kurmay Başkanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Başkanlığa devredilmesi işlemleri, geçici 3. Madde’de belirtilen sürelerle uygun olarak yapılacaktır.

Sınır Muhafaza Teşkilatı ile ilgili yasal düzenlemenin 2011 yılı sonuna kadar yapılması Ülkemizin taahhüdüdür. Türkiye bugün itibariyle bu taahhüdünü henüz yerine getirememiştir. Ancak hazırlanan Kanun Tasarısı'nın incelenmesinden, taslağın ortaya çıkaracağı yeni sınır güvenlik teşkilatının, profesyonel, askeri olmayan ve sivil otoriteye bağlı bir kurum olmasını isteyen AB müktesebatı ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir.

3. 5. Avrupa Birliği - Türkiye Geri Kabul Antlaşması

Uluslararası anlaşmalar, iltica hukuku ve temel insan hakları hukuku saklı kalmak kaydıyla, bir devlet, ülkesinde bulunan ve durumları yasal olmayan yabancıları ülkesinden çıkarma hakkına sahiptir. Ne var ki, uygulamada, yasa dışı göçmenlerin geri gönderilmesinde ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Özellikle ülkemiz açısından konuya bakıldığında, sınırdış olmayan, fakir ülkelerin vatandaşlarının geri gönderilmesinde mali ve idari sıkıntılarla karşılaşmaktadır (EGM, 15.08.2011).

AB, yasadışı göç politikası ve geri kabul politikaları bağlamında transit ve kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalama yoluna gitmektedir. Geri kabul anlaşmalarının kapsam ve içerik açısından ne ifade ettiğini ayrıntılı bir şekilde ortaya koyacak olursak, Geri kabul anlaşmaları, bir ülkede yakalanan yasadışı göçmenlerin uyruğunda buldukları ülkeye, üçüncü bir ülke veya geldiği ülkeye iade edilmesi ile ilgili kuralları düzenlemektedir. Bu tür ikili anlaşmalar ile yasadışı göçle etkin mücadele etmek amaçlanır. Geri kabul anlaşmaları AB açısından olduğu gibi Türkiye açısından da oldukça önem arz etmektedir.

Türkiye ile AB arasında göç konusunda yaşanan müzakere sürecinin en zor dönemeci şüphesiz geri kabul anlaşması olacaktır. Türkiye 1951 tarihli Mültecilerin Korunmasına Dair BM Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlama ile kabul etmiştir. Buna göre Asya ve Afrika ülkelerinden gelerek iltica talebinde bulunan yabancılar 'sığınmacı', Avrupa ve diğer kıta ülkelerinden gelenler ise 'mülteci' statüsünde değerlendirilmektedir. Bu ayrım Türkiye'nin göç politikasındaki en temel ve en belirleyici unsur olmuştur. Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı

ile kabul ettiği 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokolde de (1967 Protokolü) coğrafi kısıtlamayı muhafaza etmiştir. Buna rağmen Türkiye 1994 tarihli İltica Yönetmeliği ile Asya ve Afrika'dan gelen bu kimselere, üçüncü bir ülke tarafından mülteci olarak kabul edilinceye kadar makul bir süre Türkiye'de ikamet etme izni vererek geçici sığınma hakkı tanımaktadır.

AB Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi bu alanda, Bir AB Üye Devleti ve Üçüncü Bir Ülke arasında Örnek İkili Geri Kabul Anlaşmasına ilişkin 30 Kasım 1994 tarihli Tavsiye Kararı ve Geri kabul Anlaşmalarının Uygulanmasına yönelik Protokoller hazırlanırken izlenmesi gereken Kılavuz İkelere ilişkin 27 Temmuz 1995 tarihli Tavsiye Kararları ile üye ülkeleri, üçüncü ülkelerle yasadışı göçmenlerin geri kabulüne ilişkin anlaşmalar imzalamaya teşvik etmekte ve örnek bir geri kabul anlaşması taslağı önermektedir.

AB – Türkiye KOB'da üzerinde önemle durulan bir konu olan geri kabul ve sınır dışı etme konuları, 2001 yılı UP'de Türkiye'nin taahhütleri arasında belirtilmiştir. Türkiye, yasadışı göç bağlamında, kabul, geri kabul ve sınırdışı etme gibi uygulamalara ilişkin AB müktesebatından katılım öncesi dönemde benimsemesi gerekenleri, orta vadede yürürlüğe koyacaktır. Türk Hükümeti, Türk vatandaşlarının, Türkiye'den transit geçen yasadışı kişilerin ve Türkiye'de yakalanan yabancı ülke vatandaşlarının geri kabulü hususlarını düzenleyen anlaşmaların hedef ve kaynak ülkelerle müzakeresine kısa vadede başlamayı ve bu müzakereleri orta vadede tamamlamayı düşünmektedir. Bu kapsamda öncelikle, Türkiye'nin doğu sınırındaki komşu ülkelerle, daha sonra doğu sınırındaki komşu ülkelerin ötesindeki ülkelerle ve nihayet Türkiye'nin batı sınırındaki ülkelerle geri kabul anlaşması imzalamayı hedeflenmektedir (Türkiye UP 2001, 05.04.2012).

Yasadışı göçle mücadele alanında önemli bir dış politika aracı görülen ve 2002 yılındaki Sevilla Zirvesi'nden bu yana AB tarafından sıkça başvurulanan bir yöntem olan Geri Kabul Anlaşmaları, doğası gereği AB lehine asimetrik bir ilişki barındırır. Her ne kadar, orantılılık ilkesine dayandırılmaya çalışılsa da, anlaşmada ortaya koyulan yükümlülükler her zaman üçüncü ülkenin aleyhine işlemektedir. Bu hususun

son derece bilincinde olan Avrupa Komisyonu, tam da bu nedenle, Türkiye'ye vize kolaylığı anlaşması önererek "havuç" ya da ödül mekanizmasını işletmeye çabalamaktadır (Özler 2010b, 20.08.2011).

Antlaşmanın bu olumsuz etkisi sebebiyle AB, geri kabul antlaşması önerilerini daha geniş bir çerçeve içerisinde önermektedir. Örneğin, Rusya'ya, geri kabul antlaşması Rus vatandaşlarına vize kolaylığı tanınması karşılığında kabul ettirildi. Asya Pasifik Devletleri'ne ise kalkınma yardımı karşılığında, Uzak Doğu'daki Hong Kong, Macao AB'nin önemli ticari partnerleri oldukları ve coğrafi konumları itibariyle önemli transit ülkeler olmamaları sebebiyle bu antlaşmaları kabul etmekte sakınca görmediler. Kuzey Afrika devletleri ise AB'nin bir tür kalkınma desteği olarak da nitelenebilecek Avrupa Komşuluk Politikası "European Neighbourhood Policy" çerçevesinde Birlik veya birlik ülkeleri ile geri kabul antlaşması yapmaya ikna edildiler (Tokuzlu 2011, 16.08.2011).

Türkiye; kaynak ülke pozisyonunda olan İran, Pakistan, Bangladeş, Afganistan, Irak, Hindistan, Suriye, Çin H.C ve Sri Lanka ile, transit ve hedef ülke olan Bulgaristan, Yunanistan ve Romanya'ya 2001 yılı başında geri kabul anlaşması teklif etmiştir. Bunlara ek olarak 2002 yılı Nisan ve Mayıs aylarında Ürdün, Rusya, Tunus, Özbekistan, Moğolistan, Mısır, Kırgızistan, İsrail, Gürcistan, Etiyopya, Belarus, Sudan, Cezayir, Libya, Fas, Lübnan, Nijerya ve Kazakistan'a da geri kabul anlaşmaları teklif edilmiştir. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar neticesinde 2002 yılında Yunanistan, 2003 yılında Suriye, 2004 yılında Romanya ve Kırgızistan ile ve 2005 yılında Ukrayna ile geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır (EGM, 15.08.2011). Bunun yanında Rusya ile müzakereler tamamlanmış, imza aşamasına gelinmiştir. Bulgaristan ile müzakereler sürdürülmekte, Irak, Pakistan, Lübnan, Özbekistan, Sri Lanka, Belarus, Macaristan, Makedonya, Moldova ve Libya ile de ön görüşmeler sürmektedir (EGM, 22.11.2011).

AB'nin yasadışı göç politikaları doğrultusunda önemseddiği bir unsur olan geri kabul anlaşmasına yönelik bu çabaları, Türkiye'nin yasadışı göçle mücadeledeki ciddi tavrını ortaya koymaktadır. Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında geri kabul

anlaşmasında sorun oluşturan kısım temelde taraflar değil, üçüncü taraf olan Türkiye'nin komşularıdır. Zira Türkiye, kendi vatandaşlarının geri kabulünde oldukça pratik bir uygulama yürütmekte, ayrıca ICAO Sözleşmesi gereğince Türkiye'den giden yasadışı göçmenleri geldiği uçakla ya da bir sonraki uçakla geri gönderilmesi halinde kabul etmektedir.

Türkiye, Geri Kabul Anlaşmaları konusunda öncelikle kaynak ülkelerle, daha sonra aşamalı olarak transit ve hedef ülkelerle anlaşma imzalanması politikasını takip etmekte ve konuyu üyelik sürecine paralel olarak "kölfe paylaşımı" esasına göre ele almaktadır.

Türkiye, iltica ve göç işlemlerinin AB müktesebatına uyumu çalışmalarını yürütmek amacıyla Danimarka ve İngiltere Konsorsiyumu ile birlikte İltica-Göç Eşleştirme Projesi 8 Mart 2004'te uygulanmaya konmuştur. Bu projenin çalışmaları sonucu aynı yılın Aralık ayında İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır (UEP, 2006: 45).

Türkiye'ye AB Komisyonu tarafından 10 Mart 2005 tarihinde "Geri Kabul Anlaşması" önerilmiş, ilk tur görüşmeler 27 Mayıs 2005 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiş, ikinci tur teknik görüşmeler ise 17-18 Ekim 2005 tarihinde Türkiye'de yapılmıştır. Ancak, geri kabul anlaşması öncesinde AB'ye aday ülke konumundaki Türkiye'nin sınırlarının gelecekte AB'nin dış sınırları olacağından buradaki altyapı ihtiyaçlarının AB'nin mali desteği ile tamamlanması büyük önem taşımaktadır (İKV, 18.11.2011).

Türkiye ile AB arasında başlayan Geri Kabul Görüşmeleri halen devam etmektedir. Türkiye anlaşmanın imzalanmasını Vize Serbestisi şartına bağlamaktadır. AB'nin, Türkiye ile müzakerelerde kavramların isimlerini değiştirerek ya da içeriğini boşaltarak masaya oturma eğilimi, Türk vatandaşlarının yakından takip ettiği vize konusunda da kendini göstermektedir. AB, Türkiye ile yıllardır yürüttüğü vize müzakerelerinde Türkiye için özel bir kavram icat ederek, müzakereleri tamamlanan geri kabul anlaşmasına onay verirken, vize müzakerelerinde ne ifade ettiği pek belli olmayan "vize diyalogu" başlatma kararı almıştır (CHA, 15.08.2011).

3. 6. İltica ve Göç Alanındaki Çalışmalar

Dünyada artan insan hareketleri, göç konularının önemini her geçen gün arttırmaktadır. Bu insan hareketleri, ekonomik, sosyal ve siyasi birçok nedene dayanabilmektedir. Vatandaşı oldukları veya yaşadıkları ülkelerden çeşitli nedenlerle ayrılarak, diğer bir devlete göç eden, orada yerleşen, iş kuran veya koruma talep eden yabancıların iş ve işlemleri ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi örgütlü suçlarla doğrudan bağlantılı olan düzensiz göçe konu insan hareketleri, tüm dünyayı olduğu gibi Ülkemizi de derinden etkileyen bir olgudur. Zira Türkiye, coğrafi, stratejik, kültürel ve siyasi konumu nedeniyle, tarih içerisinde önemli göç akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır, kalmaya da devam etmektedir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Ülkemize çeşitli amaçlarla gelen yabancıların sayılarına bakıldığında, yıllara göre önemli artışlar olduğu görülmektedir. 1995 yılında ülkemize gelen yabancıların sayısı 6.762.956 iken, bu sayı 2009 yılında 25.529.375 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında düzenlenen ikamet izni sayısı 84.727 iken, bu sayı 2009 yılında 163.326 olmuştur (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Ülkemizden iltica-sığınma talebinde bulunan yabancıların talepleri; 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli EK protokole bağlı olarak çıkarmış olduğumuz 94/6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 30.11.1994 tarih ve 22127 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre değerlendirilmektedir.

Göç yönetimine ilişkin hukuki altyapımız yeterli değildir. Yabancıların temel hak ve hürriyetleri Anayasa'nın 16 ncı maddesine göre, ancak Kanunla sınırlandırılabilir iken, bugün bu uygulamalar genel olarak ikincil düzenlemelerle yapılmaktadır.

Uluslararası koruma dışında kalan yabancıların ülkeye girişini, ülkede kalışını, ülkeden çıkışını, vize ve ikamet izni işlemlerini, sınır dışı edilmelerini ve Türkiye’de buldukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen temel iki yasamız olan 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950 tarihlidir. Bu nedenle, her iki yasa da, taraf olduğumuz ikili ya da çok taraflı Sözleşme hükümlerinden kaynaklanan yükümlülüklerimizi yerine getirmeye elverişli değildir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Göçmen kaçakçılığı ile mücadele çalışmalarında Türkiye mevzuatını yeni gelişmelere ve çağdaş normlara uyarlamak konusunda önemli çalışmalara girmekte ve uluslararası standartları takip etmeye gayret göstermektedir. Nitekim 9 Ağustos 2002 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla göçmen kaçakçılığı suçu TCK’na eklenmiş, ardından Palermo’da 2000 yılının Aralık ayında imzalanan Sınırşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi ve ek protokolleri TBMM tarafından 30 Ocak 2003 tarihinde onaylanmıştır.

Dünyada ve Türkiye’de de yasadışı göç ve göçmen kaçakçılığı ile mücadele çalışmalarının iki ekseninde toplandığı görülmektedir. Birincisi vize politikaları ve buna bağlı olarak geliştirilen sıkı sınır kontrolleri gelmektedir. İkinci önemli konu ise her nasılsa ülkeye yasadışı giriş yapmış olan, ülkede yasadışı konumda bulunan ya da yasadışı yollarla çıkış yapmaya çalışanların yakalanması ve bunlardan yabancı olanların geldikleri ülkeye ya da ülkelerine sınır dışı edilmelerini içeren güvenlik çalışmalarını kapsamaktadır (Altınyuva, 2008: 66).

Türkiye’nin 2001 yılı KOB’da iltica ve göç alanında kısa vadede, yasa dışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve Avrupa Komisyonu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilmesi, orta vadede ise, yasa dışı göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi ve yürürlüğe konulması, sığınma alanında uyum sağlanmasına, 1951 Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ile ilgili çalışmalara

başlanması, sığınma başvurularının değerlendirilmesi ve kararlaştırılması sisteminin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması konularına yer verilmiştir (KOB 2001, 05.04.2012).

Daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi bu hedefler doğrultusunda göç, iltica ve sınır yönetimlerinin AB müktesebatına uyumunu sağlamak amacıyla, Türkiye-AB 2002 Mali İşbirliği programı kapsamında İçişleri Bakanlığı tarafından İltica-Göç ve ESY alanlarında eşleştirme mekanizması ile yürütülmesi öngörülen iki proje çalışması hazırlanmış ve uygulanmıştır (UEP, 2006: 45).

AB - Türkiye ilişkilerinde iltica alanında en önemli konuların başında, şüphesiz Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince gelmektedir. Türkiye, sadece Avrupa ülkelerinden gelenlerden iltica talebinde bulunanlara mülteci statüsü vermektedir. AB, bu çekincenin iltica mekanizmasını etkisiz kıldığını belirterek, Türkiye'nin, bütün iltica taleplerini BMMYK ile işbirliği içinde çalışsa da coğrafi çekinceyi kaldırması gerektiği konusunda ısrar etmektedir. İlk bakışta insancıl ve en doğru bir yaklaşım olduğu görülse de AB'nin yasadışı göçle mücadele politikasının, mültecilere koruma hakkının tanınmasından çok yasal göçü sınırlamak, dış sınırları daha sıkı kontrol altına almak ve göçmenleri sınırlarına gelmeden durdurmak anlayışı üzerine kurulu olduğu bilinmektedir (Laçiner vd., 2004: 185). Böylece, Türkiye, ilk iltica ülkesi olacak ve AB üyesi ülkelere daha az yük düşecektir (Çelebi 2004: 14).

Türkiye AB ilişkilerinde İltica ve göç alanında diğer önemli bir konu ise külfet paylaşımıdır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, kitlesel bir mülteci akımının gerçekleşmesi durumunda, yoğun mülteci girişine uğrayan ülkeye, eşit sorumluluk paylaşımı ilkesi çerçevesinde diğer ülkeler tarafından yardım edilmesini öngörür. Ancak geçmiş yıllarda komşu ülkelere Türkiye'ye yönelik sığınma ve göç hareketlerinde diğer ülkelerin katkısının Türkiye'nin harcamalarının çok küçük bir kısmını oluşturması Türkiye'yi dikkatli hareket etmeye yönlendirmektedir. Dolayısıyla içinde bulunduğu coğrafyanın özellikleri ve komşu ülkelerdeki istikrarsızlık durumunun sürekliliği nedeniyle güvenlik ve endişelerinden

kaynaklanan Türkiye'nin coğrafi çekinceyi kaldırma konusundaki yaklaşımı AB tarafından anlaşılır görülmelidir (Altınyuva, 2008: 68).

AB müzakere sürecinde “24 üncü Fasıl” kapsamında, göç konusu önemli bir yer tutmaktadır. “2003 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye UP” doğrultusunda hazırlanan “İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye UEP” (İltica ve Göç Eylem Planı) Başbakanlıkça 25 Mart 2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyeliği gerçekleşene kadar, UP'larda yer alan hususların yerine getirilmesi, uluslararası koruma sistemimizin ve uygulamalarımızın AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması, ayrıca göç alanında kurumsal yapılanmanın tamamlanması gerekmektedir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, düzensiz göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla göç ve iltica alanında hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, 2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planı'nda da, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç ve iltica hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususları yer almıştır (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Türkiye'de son dönemde hazırlanan ve yasalaşmayı bekleyen “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı (YUKK)” ile, daha önce kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil veya idari düzenlemelerle yürütülen göç alanı, kanun ve bu kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanacak, böylece uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sistemi hayata geçirilmiş olacaktır (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Tasarıyla, yabancılar hakkında alınacak sınır dışı ve idari gözetim kararları için hukuki zemin hazırlanmış, bu kararların tebliği, kararlara karşı yargıya itiraz olanakları, itirazların değerlendirmesine ilişkin süreler, avukatın yanı sıra yasal temsilci, noter, uluslararası örgüt ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerine erişim, itirazların otomatik erteleyici etkisi ve geri gönderme merkezleriyle ilgili temel hükümler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin bu konulardaki kararlarında yer verdiği hususlara dikkat edilmiştir. Tasarıyla ayrıca, düzenli göç alanını düzenleyen önemli yenilikler de hedeflenmektedir. Vize konusunda tüzük niteliğinde olan ve dolayısıyla her AB üye devletinin doğrudan uygulaması gereken 13.04.2010 tarihli ve 810/2009 sayılı “AB Vize Tüzüğü”nde yer verilen düzenlemelere olabildiğince yaklaşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, vize talebi reddedilecek yabancıların karara karşı itiraz usulleri, havalimanı transit vizeleri gibi vize konuları titizlikle düzenlenmiştir. Böylece düzensiz göçün önlenmesi için ilk adım olan vize düzenlemeleri tasarıda önemli bir yer tutmuştur (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Tasarı ayrıca İnsan ticareti ile mücadele çerçevesinde, insan ticareti mağdurlarının korunması (acil tıbbi ve psikolojik yardım, hukuki yardım, rehabilitasyon) sığınma evleri ve ulusal yardım hattının sürdürülebilirliği, ulusal yönlendirme mekanizmasının daha etkin şekilde işlerliğinin sağlanması amaçlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Bu tasarı kanunlaştığı takdirde, insan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukuki, idari ve fiziki altyapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulmuş olacaktır (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Ülkemizde iltica ve göç konusunda AB'nin müktesebat hükümlerine uyum durumuna baktığımızda, YUK Kanun Tasarısı ile yasadışı geçişler konusunda tanım ve uygulanacak cezaları düzenleyen 5237 sayılı TCK'nda yapılan değişikliklerin (TCK, 2004) uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. Bu alanda, özellikle kadın ve

çocukların, çeşitli vaatlerle kandırılması, ülkelerinden getirilmesi, cinsel sömürü amaçlı kullanılmaları, zorla başka işlerde çalıştırılmaları, kölelik, organ ticareti gibi boyutları olan insan ticareti ile mücadele çalışmalarında yer almak üzere, İçişleri Bakanlığınca yürütülen çalışmalar ve projeler de önemli yer almaktadır.

3. 7. Sınır Geçişleri ve Göç Konularında Bilgi Değişim Merkezi (CIREFI)

AB yasadışı göç ve insan ticaretinin önlemek amacıyla sınırların korunmasına yönelik Avrupa Sınır Muhafaza Biriminin yanında, mücadelede bilgi paylaşımının önemli olduğunu kabul ederek Avrupa Göç İzleme Merkezi, Göç Servisi Birimleri ve Europol gibi birimler de kurmuştur. AB üyesi ülkelerin göç olgusunda hedef ülke olması, göçün her geçen yıl artması ve daha çok artacağı beklentisi, ve AB güvenliğinin bu süreçten olumsuz etkilenmesi gibi nedenlerle daha etkin çalışmalar öngörülmüştür. Maastricht'te 1991 yılında toplanan Göç İşlerinden Sorumlu Bakanlar tarafından yasadışı göçle mücadelede ortak çabaların desteklenmesi kararı alınmıştır. İlk olarak 1992'de Göç ve Sınır Geçişleri Üzerine Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi (CIREFI) kurulmuştur (Lodge ve Bayburtlu, 2002: 26). Bu merkez, yasadışı göçlerle mücadelede bilgi değişimi için düzenli, daimi bir araç olarak hareket etmekte ve yasal ve yasadışı göç akışı yöntemleri, gerçek ve sahte seyahat belgeleri yöntemleri, sığınma başvurusu reddedilenler ile sığınma prosedürünü kötüye kullanan göçmenler, sınır dışı etme ve taşıyıcıların sorumluluğu hakkında bilgi toplamakla görevlidir (Cansevdi, 2002: 26).

AB, 1999 Mayıs ayından bu yana SGGKMB bünyesinde yasadışı göç ve göçmen kaçakçılığı yapan suç gruplarına ilişkin bilgi aktarımını sağlayan bir erken uyarı sistemi kullanmaktadır (ICMPD, 2001: 85). Ülkelerin AB Konseyi Genel Sekreterliğine, bu erken uyarı sistemine katılmak için beyanda bulunmaları yeterlidir.

Türkiye, 1999 yılından bu yana faaliyet gösteren Merkezin çalışmalarına 2000 yılında üye olmuştur. 2001 yılından itibaren bilgi değişim sistemine katılmaktadır (EGM, 2001: 64). Türkiye yakın zamanda, yasadışı göç ile mücadele kapsamında sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarda bazı önlemler almıştır. Bu çerçevede burada

çalışan personel sayısı arttırılmış, ekipman takviyesi yapılmış, ülke içinde doğrudan batıya hareketleri izleme amacıyla kontrol noktaları oluşturulmuş ve yine deniz sularında gemilerin hareketlerini izleme amacıyla 24 saat açık irtibat noktaları kurulmuştur. Öte yandan, gerek İnterpol ve gerek CIREFI kanallarıyla bilgi değişimi ve ihbar mekanizmasını etkin olarak kullanmaktadır.

3. 8. AB Vize Müktesebatına Uyum Çalışmaları

AB'nin dış ticarete ve insan geçişlerine açık ama yasadışı göç, terör ve diğer örgütlü suçlara kapalı olarak tarif ettiği dış sınır idaresinin en önemli enstrümanlarından biri olan vize müktesebatına uyum, Türkiye'nin yerine getirmek mecburiyetinde olduğu diğer bir yükümlülüğüdür. Dış temsilciliklerimizin ve sınır kapılarımızın belge güvenliğini denetleyecek teçhizatla donatılması konusunun, özellikle uluslararası platformda yasa dışı göç ve insan ticareti ile yapılan mücadele kapsamında büyük önem taşıdığı belirtilmektedir (Türkiye UP 2003, 05.04.2012).

AB ile vize uygulamalarını uyumlu hale getirmek için önce, ortak bir vize politikasının belirlenmesi gereklidir. İkinci olarak, vize verilmesi için gereken ortak kriterlerin belirlenmesidir. Üçüncü olarak da tek tip bir vize etiketinin geliştirilmesi gerekmektedir (Lodge ve Bayburtlu, 2002: 72).

AB'nin 12 Mart 1999 tarih ve 574/99 sayılı Bakanlar Konseyi Yönetmeliği vize politikasının temelini oluşturmaktadır. Bu yönetmeliğin ekindeki negatif listede, üye devletlerin dış sınırlarından geçerken vize almaları gereken ülkeler sayılmıştır. Söz konusu ülkeleri belirlemede kullanılacak ölçütler aynı yönetmeliğin giriş bölümünde açıklanmaktadır. Yönetmelikte bu listeler hazırlanırken AB'nin hassas olduğu konular olan güvenlik ve yasadışı göç gibi risklerin dikkate alınması istenmektedir (ICMPD, 2001: 118). Yine vize konusunda tüzük niteliğinde olan ve dolayısıyla her AB üye devletinin doğrudan uygulaması gereken 13.04.2010 tarihli ve 810/2009 sayılı "AB Vize Tüzüğü" de bu alandaki son düzenlemedir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Türkiye 2001 UP'den sonra AB vize düzenlemelerine ve Negatif Liste'ye uyum konusunda hızlı adımlar atmıştır. İlk aşamada, AB'nin vize uyguladığı 6 Körfez ülkesine 1 Eylül 2002 tarihi itibariyle, ikinci aşamada, 13 ülkeye 2003 yılının Mayıs-Temmuz aylarında geçerlilik kazanmak üzere vize uygulamasına gidilmiştir (Türkiye UP 2003, 05.04.2012). AB'nin vize uyguladığı ülkelere 2004 yılı sonuna kadar vize uygulamasına geçilmesi hedeflenmiştir. Türkiye vize uygulamadığı, AB'nin Schengen Negatif Listesinde yer alan 19 ülkeye aşamalı bir şekilde 16 Temmuz 2003 tarihi itibariyle vize uygulamaya başlamış bulunmaktadır (Altinyuva, 2008: 72). Türkiye bu dönemde vize uyumu konusuna büyük önem vermiştir.

Daha sonra Amsterdam Antlaşması'nın Protokolünde belirtildiği gibi, Schengen standartlarında belirtilen vize politikası ve uygulamasına uyum sağlamak amacıyla, eşleştirme mekanizması tarafından "Vize politikası ve uygulaması" hakkında bir proje yürütülmüştür (UEP, 2006: 45)

Yine AB müktesebatına uyum amacıyla hazırlanan 2007-2013 Uyum Programı'nda vize tanımı ve vize türlerinin AB ile uyumlu hale getirilmesi, yasa dışı göç ve istihdamla mücadelenin usul ve mevzuat çerçevesinin belirlenmesi hedef alınmıştır (Avrupa Birliği Bakanlığı 2011, 19.12.2011).

Ancak Türkiye, Kafkasya ve Orta Doğu ülkelerine uzun zamandır liberal ve esnek bir vize politikası uygulamaktadır. Türkiye 2009 yılından itibaren, Suriye (16.9.2009), Arnavutluk (20.11.2009), Libya (24.11.2009), Ürdün (2.12.2009), Tacikistan (13.12.2009), Azerbaycan (25.12.2009), Lübnan (11.1.2010) ve Suudi Arabistan (tek taraflı 10.1.2010) ile karşılıklı olarak vize uygulamasını kaldırdı. Bunlara ek olarak, geçmişte Türkiye'nin esnek ve liberal vize rejiminden faydalanan diğer bir ülke olan Rusya ile de karşılıklı olarak vize kaldırılması konusunda görüşmeler yapılmaktadır. Yine İran, Irak ve Suriye ile ortak bir ticaret alanı oluşturmak amacıyla, üye ülkeler arasında vizeleri kaldıran ve kamuoyunda Şamgen olarak bilinen diğer bir uygulama da başlatılmıştır. Türkiye, AB ile üyelik hedefine yönelik katılım müzakerelerini sürdüren bir ülke ve Türkiye'nin vize uygulamasını

kaldırdığı ülkelerin hepsi AB'nin vize uyguladığı ülkelerdir. Bu nedenle, söz konusu ülkelere vizeler kaldırılırken, bu uygulamanın AB vize politikamız üstündeki etkisinin değerlendirilmesi, olası kayıpların ve olası kazançlarının iyi hesaplanması gerekmektedir (Eralp, 2010).

İltica ve Göç Bürosu tarafından hazırlanan ve 2011'de açıklanan "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı"nda, vize, yabancıların ikamet izinleri, sınırışı işlemleri ve uluslararası koruma prosedürü hakkındaki düzenlemeler ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması konusuna yer verilmiştir (İçişleri Bakanlığı YUKK Tasarısı, 12.12.2011).

Son olarak, 1 Şubat 2012 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye'de turist olarak bulunan yabancıların bir defalık kalış süresi 180 gün içinde 90 gün ile sınırlandırılmaktadır. Bu süreyi geçenlerin, Türkiye'de kalabilmek için oturma izni alması gerekmektedir (Akçadağ, 2012: 42). Bu düzenlemenin uygulanması ile Türkiye'deki kaçak istihdamın ve yurtdışına bir günlük çıkışlarla vize uzatımlarının engellenmesi planlanmaktadır.

3. 9. İlerleme Raporlarında Sınır Yönetimi İle İlgili Bölümler

İlerleme Raporu AB Komisyonu tarafından hazırlanarak AB Konseyine sunulan belgedir. Adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan İlerleme Raporları'nda Türkiye için bir istisna yapılmış ve daha aday ülke statüsü verilmeden Ekim 1998 tarihinde ilk ilerleme raporu hazırlanmıştır.

AB Komisyonu Türkiye için hazırladığı 1998 yılındaki ilk İlerleme Raporu'ndan itibaren her yıl sınır yönetimi ile ilgili ilerleme, öngörü ve tavsiyelerde bulunmuştur.

3. 9. 1. 1998 Yılı İlerleme Raporu

Raporda, "Türkiye, esas olarak Asya'dan ve Kuzey Irak'tan gelen çok sayıda illegal göçmen için bir transit ülke olduğundan, anayasal gerekçeler öne sürerek, yeniden

kabul anlaşmaları yapmayı reddetmesi ciddi bir sorundur. Bununla beraber, Türkiye, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) standartlarına uygun yeni bir pasaportu uygulamaya koymuş ve pasaportların optik taramasını başlatmıştır. Bu düzenlemeler, göçün kontrol edilmesinde yararlı olabilir. Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi bir çekinceyi korumaktadır. Buna göre, sadece Avrupa ülkelerinden gelen kişilere sığınmacı statüsü vermektedir. Bu çekince, iltica mekanizmasını büyük ölçüde etkisiz kılmaktadır. AB'de geçerli olan kurallara Türkiye'nin uyumu için, bu çekincenin kaldırılması şarttır," ifadeleri yer almaktadır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 1998, 15.03.2012).

3. 9. 2. 1999 Yılı İlerleme Raporu

Raporda "Sınırlar ile ilgili olarak, deniz sınırları İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan sahil muhafazanın sorumluluğu altındadır; kara kuvvetleri ve jandarma ise kara sınırlarının korunmasıyla görevlidir. Gelecekte, koordinasyonu ve verimliliği arttırmak için, sınır kontrolleriyle görevli farklı birimlerin tek bir Sınır Muhafaza teşkilatı içinde birleştirilmesi düşünülebilir" (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 1999, 15.03.2012), tavsiyesi yer almaktadır.

3. 9. 3. 2000 Yılı İlerleme Raporu

"Türkiye'de sınırların halen beş farklı güç tarafından yönetilmekte olduğu, sınır kontrolünde tek bir otorite olmadığı gibi sivil bir otoritenin de bulunmadığı" vurgulanmakta, "kontrollerin etkinliğini arttırmak için farklı hizmetlerin daha iyi koordine edilmesi" (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2000, 15.03.2012), tavsiye edilmektedir.

3. 9. 4. 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 kapılarında görevli personelin, dil eğitimi dahil eğitimlerine özel önem verilmelidir” ifadeleri yer almaktadır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2001, 15.03.2012).

3. 9. 5. 2002 Yılı İlerleme Raporu

İlerleme Raporu’nda, “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 (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2002, 15.03.2012).

3. 9. 6. 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 UP’nin 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” belirtilmektedir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2003, 15.03.2012).

3. 9. 7. 2004 Yılı İlerleme Raporu

Rapor’da “Dış sınırlarla ilgili olarak, Türkiye 2003 yılında kabul edilmiş olan Entegre Sınır Yönetim Stratejisini uygulamaya yönelik UEP’ı hazırlama

çalışmalarını bitirmeye davet edilmektedir. Türkiye, askeri olmayan sınır muhafızlarından oluşan profesyonel bir teşkilat kurma yönünde çalışmaya devam etmelidir,” denmektedir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2004, 15.03.2012).

3. 9. 8. 2005 Yılı İlerleme Raporu

Bu Rapor’da “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. Eylem Planı’nın gelişimini denetlemek üzere bölümler arası bir Görev Gücü oluşturulmuştur. Eylem Planı ile ilgili hazırlıkların artık tamamlanması gerekmektedir. Sınır Yönetimi halen çeşitli birimler arasında bölünmüş durumdadır. Türkiye’nin, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafıza teşkilatı kurma yönünde çalışmaya devam etmesi gerekmektedir. İlk adım olarak, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Kanunun gözden geçirilmesi gerekmektedir” ifadeleri yer almıştır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2005, 15.03.2012).

3. 9. 9. 2006 Yılı İlerleme Raporu

Rapor’da “2006 Mart ayında Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir. Bu 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” (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2006, 15.03.2012) denilmektedir.

3. 9. 10. 2007 Yılı İlerleme Raporu

“Dış sınırlar ve Schengen konusunda, sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Entegre sınır yönetimi konusundaki UEP’nin uygulamasına, diğerlerine ilaveten siyasi düzeyde kurumlar arası eşgüdüm toplantıları ve uygulama süreçlerine ilişkin rehber hazırlanması gibi unsurlarla başlanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğünde bir risk

analizi birimi kurulması için çaba gösterilmelidir. UEP, 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” (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2007, 15.03.2012) denilmektedir.

3. 9. 11. 2008 Yılı İlerleme Raporu

2008 Raporu’nda “Dış sınırlar ve Schengen’e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedilmiştir. “AB’nin Dış Sınırlarındaki Kontrollere İlişkin Ortak Bir El Kitabı” adlı çalışmadan 1500 adet örnek basılmış ve sınır görevi ifa eden kurumlara dağıtılmıştır. Bununla birlikte, sınır görevlileri, Türkiye’nin Ulusal ESY Stratejisi veya anılan stratejiyi uygulamaya dönük Eylem Planı hakkında sınırlı bilgi sahibidirler. ESY’ye İlişkin UEP’in uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerekmektedir. UEP’in uygulanmasını değerlendirmek üzere kurulan kurumlar arası grup yalnızca birkaç kez toplanmıştır. 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 işbirliğinin daha da geliştirilmesi önem arz etmektedir. Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edilmiştir. Özellikle dil becerisinin geliştirilmesi hususunda olmak üzere, sınır polislerinin eğitimi ve profesyonelliğine özel önem verilmesi gerekmektedir. AB mevzuatı ile uyumlu olmadıkları için, AB vatandaşlarının ülkeye giriş belgeleri hakkındaki veriler endişe kaynağı teşkil etmektedir. Komşu ülkelerle daha yakın sınır ötesi işbirliği, iyi işleyen bir sınır yönetiminin kilit unsurudur” (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2008, 15.03.2012) şeklinde açıklanmıştır.

3. 9. 12. 2009 Yılı İlerleme Raporu

Bu Rapor'da "Dış sınırlar ve Schengen konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. İltica ve göç ile ilgili yeni büronun kurulmasının ardından yeniden yapılandırılan Dış Sınırlar Görev Gücü, Ocak 2009'dan beri iki ayda bir toplanmaktadır. Sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edilmiştir. Polis Akademisinde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölüm 48 öğrenciyle faaliyete geçmiştir. ESY konusundaki UEP'in uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. UEP'in uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizma bulunmamaktadır. Sınır birimlerindeki kalite yönetim büroları ve sınırlardaki verimli ve koordineli risk analizleri önem taşımaktadır. Sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliği zayıftır. Sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığına bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerekmektedir. Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göç akımı göz önünde tutulduğunda, komşu ülkelerle iyi bir sınır işbirliği kurulması büyük önem taşımaktadır. Türkiye, FRONTEX ile çalışma düzenlenmesi yapılması yönünde çaba sarf etmiştir" (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2009, 15.03.2012) şeklinde belirtilmiştir.

3. 9. 13. 2010 Yılı İlerleme Raporu

Rapor'da "Dış sınırlar ve Schengen konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Dış Sınırlar Görev Gücü iki ayda bir toplanmakta ve UEP'in uygulanması yönündeki çabaların bir parçası olarak, sınır yönetim sisteminin AB standartlarıyla uyumlaştırılması için taslak bir yol haritası hazırlamaktadır. Karar vericiler seviyesinde resmi bir takip mekanizması oluşturulması ve ESY 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 ESY'ye 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. Aynı zamanda, bu yeni kurum oluşturulurken, mevcut kurumların da güçlendirilmesi gerekmektedir. Mayıs 2010'da, Emniyet Genel Müdürlüğü'nde pasaportlar için uzmanlaşmış bir birimin oluşturulması bu yönde atılmış ileri bir adımdır. FRONTEX ile bir çalışma anlaşması akdedilmesi için müzakereler sürmektedir. Temas noktaları oluşturulmuştur ve üye devletlerle ortak operasyonlar yürütülmektedir. Bu alanda AB müktesebatına uyum sağlanması için daha fazla çaba gerekmektedir" (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2010, 15.03.2012) ifadeleri yer almaktadır.

3. 9. 14. 2011 Yılı İlerleme Raporu

İlerleme Raporu'na göre bu dönemde, "Dış Sınırlar ve Schengen konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. ESY Koordinasyon Kurulu kurulmuş, ESY Yol Haritası ve Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü hazırlanmıştır. ESY'ye ilişkin eğitim faaliyetleri yürütülmüştür. Kara sınır kontrol noktalarının modernizasyonu, yap-işlet-devret modeli ile devam etmiştir. Havaalanları transit bölgelerinde düzensiz göçün kontrol altına alınması için sınır kontrol usul ve düzenlemelerinin daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir. Üst Düzey Koordinasyon Kurulu, yeni sınır güvenlik teşkilatının kurulmasına ilişkin kanun tasarısı ile sınır yönetiminde kurumlar arası işbirliğinin düzenlenmesine odaklanmış ve ESY'de kurumlar arası işbirliği için esas ve usulleri düzenleyen bir belgenin kabul edilmesi konusunda anlaşmaya varmıştır. 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 Meclis'te 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 gibi gözetleme ekipmanlarının daha yaygın kullanımı da dahil, 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. FRONTEX ile çalışma düzenlemesi yapılmasına ilişkin müzakerelerde ilerleme kaydedilmiştir. Ancak, düzensiz göçün önlenmesi ve sınır aşan suçlarla mücadele edilebilmesi amacıyla Türkiye'nin AB sınırlarında operasyonel işbirliğinin artırılmasına yönelik müzakerelerin tamamlanması gerekmektedir. Bu alanda AB müktesebatına uyum sağlanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir” (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2011, 15.03.2012) şeklinde farklı hususlar dile getirilmiştir.

3. 10. Değerlendirme

Türkiye'nin adaylığının karara bağlandığı Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğu kabul edilmiş, üyelik için gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak AB tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği de açıklanmıştır. Komisyon tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin, AB müktesebatına uyum yükümlülükleri dahil olmak üzere Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde kısa ve orta vadeli öncelikleri ve sağlanacak mali yardımları içeren KOB kabul edildikten sonra, KOB'a paralel olarak, AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye UP'ı 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. AB, daha aday olmadan Türkiye ile ilgili İlerleme Raporu hazırlamaya başlamıştır. Bu devam eden süreçte kritik bir viraj da AB devlet ve hükümet başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihinde aldığı kararlar, müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması olmuştur. Türkiye ile AB arasında 35 fasıl üzerinden devam eden müzakerelere Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri de dahil edilmektedir. Konumuz olan ESY,

müzakerelerin 24. faslı olan Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı'nda en önemli başlıklardan biridir. Her yıl AB Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında diğer fasıllar gibi bu fasılda da Türkiye'nin kaydettiği gelişmeler değerlendirilmektedir.

Türkiye, Helsinki'de aldığı adaylık vizesinden sonra AB müktesebatına uyum sağlamak için, diğer alanlarda olduğu gibi sınır yönetimi alanında da çalışmalara başlamıştır. Türkiye önce AB ile bir KOB imzalamış ve ardından UP'yi 2001 yılında kabul etmiştir. Devamında, Dış Sınırlar strateji belgesi ile stratejisini belirlemiş ve strateji belgesine dayanarak uygulanan bir eşleştirme projesi sonunda hazırlanan Entegre sınır Yönetim Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı'nı 2006 tarihinde kabul etmiştir. Ancak AB Komisyonu tarafından hazırlanan "Türkiye 2007 İlerleme Raporu"nda UEP'in, 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 desteklenmesi gerektiğinin belirtilmesi üzerine tekrar çalışmalara başlanmıştır. Dış Sınırlar Görev Gücü öncülüğünde 2009 yılında tekrar başlanan çalışmalarda, Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama-1 Projesi çerçevesinde yürütülen Eşleştirme ve Teknik Yardım Bileşenleri faaliyetleri sonucunda Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Yol Haritası hazırlanmıştır.

Daha önceki bölümlerde Schengen Müktesebatına ve bunun üzerine inşa edilen diğer düzenlemelere aday ülkelerin uyma zorunluluğunu, AB ESY'nin sahip olması gereken unsurlarını ve sınır görevini yürütecek teşkilatın özelliklerini açıklamıştık. Türkiye AB'ye aday bir ülke olarak bu düzenlemelere uymak ve sınır yönetimini ve sınır teşkilatını yeniden düzenlemek zorundadır. Türkiye'nin ESY alanında uyması gereken kuralları açıklayan KOB, taahhütlerini gösteren UP ve bu alanda yaptıklarının karnesi olan İlerleme Raporları, Türkiye'nin bu alanda ne kadar uyum gösterdiğinin en temel göstergeleridir. İlerleme Raporları bu alandaki en somut ve AB'nin doğrudan düşüncelerini yansıttığı için de en önemli göstergedir. İlerleme Raporları, KOB ve Ulusal Program taahhütleri doğrultusunda hazırlanmaktadır.

Dolayısıyla en son hazırlanan İlerleme Rapor'ları, ülkemizin diğer alanlarda olduğu gibi bu alanda da uyum durumunun son fotoğrafını ve yapılması gereken çalışmalar konusunda gelecek yıllar için önerileri içeren birer reçetedir.

Türkiye'nin ESY ve Sınır Muhafaza Teşkilatı kurulmasına ilişkin çalışmaların 2001 yılında kabul edilen KOB ve Ulusal Program doğrultusunda devam ettiğini görmekteyiz. Kısa ve orta vadede mevcut sınır kurumlarının verdiği hizmetlerin daha etkin ve verimli hale getirilmesi için mevcut idari ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, daha sonra sınır ve hudut kapılarından sorumlu teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapısının belirlenmesine çalışılmıştır. Ardından da uzun vadede Türkiye'nin sınır yapısı ve sorunları dikkate alınarak, yeni kurumun teşkilatlanmasını tamamlaması ve görev-yetki devri ve koordinasyon usullerini AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar paralelinde, uzun vadede ve aşamalı olarak gerçekleştirmeye yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Türkiye, taahhütlerini AB kaynaklı projelerle ve fonlarla gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Kısa ve orta vadede yapılan projelerle kurumların personel ve teknik altyapıları güçlendirilmeye çalışılmıştır. Önce 2003 yılında hazırlanan Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi ile, AB müktesebatı ve uygulama standartlarına uygun olarak, sınırların ve hudut kapılarının kontrol ve gözetimi görevlerinin askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimi olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması kabul edilmiştir. Ardından ESY alanında en önemli adım atılmış ve Strateji Belgesine uygun olarak 2006 yılı Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir. UEP'de kısa ve orta vade ile uzun vadede yapılacak çalışmalar açıklandıktan sonra merkezi düzeyde yeni bir teşkilatın İçişleri Bakanlığı'nın otoritesi altında yapılması istenmektedir. Yine UEP'de, AB'nin Gümrük Kodu'nu oluşturan Topluluk Tüzüğü'ne uygun şekilde, gümrük gözetim ve denetimi görevinin sınır güvenliği ile yakından ilgisi olmakla birlikte, yeni yapıya entegre edilmesinin gerekmediği belirtilmektedir. Ancak gümrük teşkilatı ile yeni kurulacak teşkilat arasında iyi işleyen bir eşgüdüm sağlanmasını önermektedir.

UEP'in içinde en ilgi çekici kısmı, kurumlararası bir eşgüdüm merkezi kurulmasını belirten kısımdır. Polis, sınır güvenliği ve sınır yönetimine katılan diğer ilgili idareler (Kara Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı, SGK ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) arasında eşgüdümü kolaylaştırmak için, doğrudan İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığının yetkisi altında, ilgili Komutanlık ve Kuruluşların katılımları ile bir eşgüdüm merkezinin planlaması ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılması istenmektedir. Günümüzde de bu konu akademisyenler tarafından önerilmektedir.

AB Komisyonu, 2006 yılı İlerleme Raporu'nda UEP'i, AB standartlarına uyum konusunda olumlu bir adım kabul edilmiş, sınırların yönetimi bağlamında bütüncül bir yaklaşımı geliştirdiği için 24. fasıl bakımından üyelik müzakerelerinde kilit bir unsur olarak değerlendirmiştir.

AB ilerleme raporları'nda, UEP'in olumlu olmakla birlikte ayrıntılı bir yol haritası ile desteklenmesi gerektiği de belirtilmektedir. Bu doğrultuda Dış Sınırlar Görev Gücü'nün öncülüğünde çalışmalar başlamış ve Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama 1 Projesi çerçevesinde yürütülen Eşleştirme ve Teknik Yardım Bileşenleri faaliyetleri sonucunda entegre sınır yönetimi yol haritası hazırlanmış ve AB Komisyonu'na ve ilgili kurumlara görüş alınması için gönderilmiştir. AB Komisyonu'ndan gelen ilk tepkilerin olumlu olduğu belirtilmektedir. Değerlendirme sürecinden sonra son şekli verilerek onaya sunulması hedeflenen Taslak Yol Haritası, Başbakanlık Makamının onayı ile yürürlüğe girecektir.

Taslak Yol Haritası da AB'nin ESY anlayışıyla ve UEP'e uygun şekilde hazırlanmıştır. Taslak Yol Haritası'nda, Kurum İçi İşbirliği, Kurumlar Arası İşbirliği, Uluslararası İşbirliği ve Projeler başlıklı dört temel bölüm bulunmaktadır. Ayrıca Taslak Yol Haritasında yer alan bütün faaliyet ve hedeflerin ESY anlayışına uygun olarak, yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkını hukuka uygun olarak kullanması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasa dışı sınır geçişlerine ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı da olabildiğince güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara sahip olma, temel amacını elde etmeye yönelik olduğu belirtilmektedir. Yol Haritası'nda öngörülen hedef ve

faaliyetlerin gereğinin yerine getirilmesinin gözetimine ilişkin işbirliği ve koordinasyonu, ESY Koordinasyon Kurulu sağlayacaktır. Görüldüğü gibi gerek UEP ve gerekse UEP'in uygulanmasına yönelik Taslak Yol Haritası AB, ESY anlayışına uygun olarak hazırlanmıştır.

Türkiye'nin UEP'e uygun olarak hazırlanan, Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı da TBMM'ne sunulmuştur. Tasarının öngördüğü Teşkilat yapısı AB'nin çerçevesini çizdiği teşkilat yapısına uymaktadır. Tasarıya göre, Sınır Muhafaza Teşkilatı, üniformalı ve silahlı bir sınır kolluğu olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olacaktır. Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanı vali ünvanlı olarak teşkilatın en üst amiri olacaktır. AB'nin sınır muhafız teşkilatı için istediği sivil olması, sivil otoriteye bağlı olması ve profesyonel bir teşkilat olması özelliklerine aynen uymaktadır. Ancak Türkiye, gerek KOB ve gerekse de Ulusal Programda belirttiği taahhütlerini yasal düzenlemeyi öngörülen sürede çıkaramadığı için, zamanında yerine getirememiştir.

Türkiye'nin AB vize müktesebatına uyum çalışmaları devam ederken, zaman zaman sapmalar da olabilmektedir. AB'nin dış ticarete ve insan geçişlerine açık ama yasadışı göç, terör ve diğer örgütlü suçlara kapalı olarak tarif ettiği dış sınır idaresinin en önemli enstrümanlarından biri olan vize müktesebatına uyum, Türkiye'nin yerine getirmek mecburiyetinde olduğu önemli bir husustur. AB'nin vize mevzuatını, 1999 tarihli Bakanlar Konseyi Yönetmeliği ve ekleri olan vize almaları gereken ülkeler ve gerekmeyen ülkeler listesi ile, her AB üye devletinin doğrudan uygulaması gereken 13.04.2010 tarihli "AB Vize Tüzüğü" oluşturmaktadır.

Türkiye 2001 UP'den sonra AB vize düzenlemelerine ve Negatif Liste'ye uyum konusunda hızlı adımlar atmıştır. İlk aşamada, AB'nin vize uyguladığı 6 Körfez ülkesine 1 Eylül 2002 tarihi itibarıyla, ikinci aşamada, 13 ülkeye 2003 yılının Mayıs-Temmuz aylarında geçerlilik kazanmak üzere vize uygulamasına gidilmiştir. Türkiye bu dönemde AB vize ve uygulamalarına uyum sağlamak için eşleştirme projesini uygulamış, Schengen Negatif Liste'sine tam uyum konusunda kararlılığını göstermeye çalışmıştır. Yine AB müktesebatına uyum amacıyla

hazırlanan 2007-2013 Uyum Programı'nda vize tanımı ve vize türlerinin AB ile uyumlu hale getirilmesi hedef alınmıştır. Ancak Türkiye 2009 yılından itibaren, Schengen Negatif Listesi'nde olan Suriye, Arnavutluk, Libya, Ürdün, Tacikistan, Azerbaycan, Lübnan ve Suudi Arabistan (tek taraflı) ile karşılıklı olarak vize uygulamasını kaldırmış ve bazı ülkeler ile de görüşmelere başlamıştır. Yine İran, Irak ve Suriye ile ortak bir ticaret alanı oluşturmak amacıyla, üye ülkeler arasında vizeleri kaldıran ve kamuoyunda Şamgen olarak bilinen diğer bir uygulamayı da başlatmıştır. Türkiye'nin vize uygulamasını kaldırdığı ülkelerin hepsi AB'nin vize uyguladığı ülkelerdir. Türkiye bu alanda biyometrik pasaport uygulamasına geçmiş ve son olarak, 1 Şubat 2012 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye'de turist olarak bulunan yabancıların bir defalık kalış süresi 180 gün içinde 90 güne indirilmiştir. Bu süreyi geçenlerin, Türkiye'de kalabilmek için oturma izni alması gerekmektedir. Sonuç olarak Türkiye vize konusunda çelişik uygulamalara girişse de, genel olarak AB vize müktesebatına uyum konusunda çalışmalarını devam ettirmektedir.

İltica ve Göç konusunda Türkiye'nin hukuki altyapısı yeterli değildir. Yabancıların temel hak ve hürriyetleri Anayasa'ya göre, ancak Kanunla sınırlandırılabilirken, bu uygulamalar genel olarak ikincil düzenlemelerle yapılmaktadır. İlgili olan kanunlarımız da çok eski tarihli olan 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'dur. Bu nedenle anılan yasalar, taraf olduğumuz ikili ya da çok taraflı Sözleşme hükümlerinden kaynaklanan yükümlülüklerimizi yerine getirmeye uygun değildir.

Göçmen kaçakçılığıyla mücadelede Türkiye mevzuatını yeni gelişmelere ve çağdaş normlara uyarlamaktadır. Nitekim 4771 sayılı Kanunla göçmen kaçakçılığı suçu TCK'na eklenmiş, ardından Sınırışan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi ve ek protokolleri TBMM tarafından 2003 tarihinde onaylanmıştır. Çalışmalar bundan sonra da devam etmektedir.

Türkiye'nin 2001 yılı KOB'da, iltica ve göç alanında kısa vadede, yasa dışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesi ve AB Komisyonu ile bir geri kabul anlaşmasının

müzakere edilmesi, Orta vadede ise, yasa dışı göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi ve yürürlüğe konulması, sığınma alanında uyum sağlanması, 1951 Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ile ilgili çalışmalara başlanması, sığınma başvurularının değerlendirilmesi ve kararlaştırılması sisteminin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması konularına yer verilmiştir. Türkiye bu alanda uyum için eşleştirme projelerine dayanarak çalışmalar yürütmektedir. Ancak bu alanda temel sorun, şüphesiz Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince ve bununla bağlantılı olan külfet paylaşımı gelmektedir. AB bu alanda mültecilerden çok kendini düşünmektedir. Coğrafi çekince kaldırıldığı zaman Türkiye, ilk iltica ülkesi olacak ve AB üyesi ülkelere daha az maliyet doğuracaktır.

2003 UP doğrultusunda hazırlanan “İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” (İltica ve Göç Eylem Planı) 25 Mart 2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Yine 2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, düzensiz göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla göç ve iltica alanında hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, öngörülmektedir. Türkiye'de son dönemde hazırlanan ve yasalaşmayı bekleyen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı ile, daha önce kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil veya idari düzenlemelerle yürütülen göç alanına düzenleme getirmesi hedeflenmektedir. Tasarı iltica ve göç alanındaki çağdaş normlara uygun olup, AB vize tüzüğü dikkate alınarak hazırlanmıştır. Ülkemizde iltica ve göç konusunda AB'nin müktesebat hükümlerine uyma konusuna baktığımızda, YUKK Tasarısı ile yasadışı geçişler konusunda tanım ve uygulanacak cezaları düzenleyen 5237 sayılı TCK'nda yapılan değişikliklerin uyumlu olduğu değerlendirilmektedir.

Bir diğer önemli konu Geri Kabul Antlaşması'dır. Bu tür ikili anlaşmalar ile, yasadışı göçle etkin mücadele etmek amaçlanır. Geri kabul anlaşmaları AB açısından olduğu gibi Türkiye açısından da oldukça önem taşımaktadır. Türkiye ile AB arasında göç konusunda yaşanan müzakere sürecinin en zor kısmı geri kabul anlaşması'dır. AB –

Türkiye KOB’da üzerinde önemle durulan bir konu olan geri kabul ve sınır dışı etme konuları, 2001 yılı Ulusal Programında Türkiye’nin taahhütleri arasında belirtilmiştir. Türkiye, yasadışı göç bağlamında, kabul, geri kabul ve sınır dışı etmeye ilişkin AB müktesebatından katılım öncesi dönemde benimsemesi gerekenleri, orta vadede yürürlüğe koyacaktır. Türk Hükümeti, Türk vatandaşlarının, Türkiye’den transit geçen yasadışı kişilerin ve Türkiye’de yakalanan yabancı ülke vatandaşlarının geri kabulü hususlarını düzenleyen anlaşmaların hedef ve kaynak ülkelerle müzakeresine kısa vadede başlamayı ve bu müzakereleri orta vadede tamamlamayı öngörmektedir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye’nin, doğu sınırındaki komşu ülkelerle, daha sonra doğu sınırındaki komşu ülkelerin ötesindeki ülkelerle ve nihayet Türkiye’nin batı sınırındaki ülkelerle geri kabul anlaşması imzalaması önerilmektedir.

AB lehine asimetrik bir ilişki barındıran geri kabul antlaşmaları, doğası gereği anlaşmada ortaya koyulan yükümlülükler her zaman üçüncü ülkenin aleyhine işlemektedir. Antlaşmanın bu olumsuz etkisi sebebiyle AB, geri kabul antlaşması önerilerini daha geniş bir çerçeve içerisinde (vize, vize kolaylığı, Avrupa Komşuluk Politikası vb.) önermektedir. Türkiye bazı kaynak, transit ve hedef ülkelerle geri kabul antlaşmaları yapmış, bir kısmı ile öngörüşmeler yapmış ve bazı ülkelere de teklif götürmüştür. Türkiye, Geri Kabul Anlaşmaları konusunda öncelikle kaynak ülkelerle, daha sonra aşamalı olarak transit ve hedef ülkelerle anlaşma imzalanması politikasını takip etmekte ve konuyu üyelik sürecine paralel olarak “kölfe paylaşımı” esasına göre ele almaktadır.

Türkiye ile AB arasında başlayan Geri Kabul Görüşmeleri yakın bir zamana kadar devam etmiş ve nihayet tamamlanmıştır. Türkiye antlaşmanın imzalanmasını Vize Serbestisi şartına bağlamaktadır. AB ise, vize müzakerelerinde ne ifade ettiği pek belli olmayan “vize diyalogu başlatma” önerisi getirmektedir. Türkiye aday ülke olarak vize serbestisi kabul edilmeden, geri kabul antlaşmasını imzalamamalıdır. Dolayısıyla bu alanda AB ile uyumda, Türkiye yönünden herhangi bir problem kalmayıp, Türkiye’nin talebi kabul edildiği takdirde antlaşma imzalanabilecektir.

Göç ve Sınır Geçişleri Üzerine Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi (CIREFI) 'ne Türkiye 2000 yılında üye olmuş ve 2001 yılından beri de bilgi değişim sistemine katılmaktadır. Türkiye yakın bir dönemde, yasadışı göç ile mücadele kapsamında sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarda bazı önlemler almıştır. Bu çerçevede burada çalışan personel sayısı arttırılmış, ekipman takviyesi yapılmış, ülke içinde doğudan batıya hareketleri izleme amacıyla kontrol noktaları oluşturulmuş ve yine deniz sularında gemilerin hareketlerini izleme amacıyla 24 saat açık irtibat noktaları kurulmuştur. Öte yandan, gerek İnterpol ve gerek CIREFI kanallarıyla bilgi değişimi ve ihbar mekanizmasını etkin olarak kullanmaktadır. Türkiye'nin bu alanda uyumu arzu edilen düzeydedir.

Türkiye'de sınırlarla ilgili kurumların üst düzey temsilcilerinden oluşan ulusal düzeyde, koordinasyon yapılanmasının olmayışı işbirliği ve eşgüdümü zorlaştırmaktaydı. AB'nin 2009 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, dış sınırlar alanında ESY Ulusal Eylem Planının uygulanmasını kontrol edecek resmi bir mekanizmanın olmayışı bir eksiklik olarak belirtilmektedir. ESY Koordinasyon Kurulu 2010 tarihinde Başbakanlık Genelgesiyle kurulmuş ve bu alanda AB Komisyonu'na görülen eksiklik giderilmiştir.

Türkiye, ESY'nin unsurlarından biri olan kurumlararası işbirliği alanında da çalışmalarını yürütmektedir. AB'ye uyum sürecinde, ESY hedefine ulaşmak için, sınır kontrolünde görev alan kurumlar arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik Kurumlar Arası İşbirliği Protokol Taslağı ile ilgili çalışmalar sürdürülmektedir. Bu alanda uyum için çalışmalar devam etmektedir.

Türkiye'nin FRONTEX ile de ortak çalışmaları mevcuttur. FRONTEX, Yunanistan'ın yasadışı göç baskısını azaltmak için ve Yunanistan'ın talebi üzerine Türk-Yunan sınırına 2 Kasım 2010 tarihinde AB hızlı müdahale timini (RABİT) yerleştirmiştir. Halen Yunanistan'ın doğusunda FRONTEX tarafından yürütülen Poseidon ve Attica operasyonları da böylece desteklenmektedir. Rabit 2010 Operasyonu adı verilen bu çalışma Türkiye ile AB arasında ilişkilerin soğumasına sebep olmuştur. Yine de Türkiye bu operasyona destek vermiştir. FRONTEX ile Türkiye arasında bir

işbirliğinin tesis edilmesine yönelik 2009 yılı başında çalışma düzenlemesi hazırlanmış ancak, Ege Denizi'ndeki ihtilafli konular (kara suları mesafesi, 6mil/12mil) bu düzenlemenin imzalanmasını geciktirmektedir. Genel olarak bu alanda ilişkiler Türkiye'nin yapıcı yaklaşımlarıyla devam etmektedir.

İleride kurulması planlanan sınır muhafaza teşkilatı personelini şimdiden yetiştirmek için çalışmalar da devam etmektedir. Bu kapsamda 2008-2009 eğitim-öğretim yılında Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi bünyesinde, kuruluş çalışmaları devam eden sınırlardan sorumlu yeni kolluk teşkilatının rütbeli personel altyapısını oluşturmaya yönelik Sınır Güvenliği Bölümü açılmış olup, bu teşkilatın memur ihtiyacını karşılamaya yönelik bir Meslek Yüksek Okulu açılmasına yönelik çalışmalar da devam etmektedir. Bu çalışmalarla profesyonel AB sınır muhafızı yapısına uygun personel yetiştirilmesi hedeflenmektedir.

AB tarafından desteklenen, Türkiye ile Almanya'nın ortaklaşa yürüttüğü Organize suçlarla Mücadelede Türk Polisinin ve Jandarmasının Soruşturma Kapasitesinin Güçlendirilmesi eşleştirme projesi, 04.07.2012 tarihinde tamamlanmıştır. Söz konusu proje kapsamında, Alman ve Türk polis ve jandarma teşkilatları uzmanları, faydalı ortak toplantılar, çalıştaylar, eğitimler ve çalışma ziyaretleri gerçekleştirerek, 20 ay gibi kısa sürede, 700'e yakın kolluk personelinin temel uzmanlık düzeylerinde eğitim alması sağlanmıştır. Ayrıca bu projeler için AB'nin önemli oranlarda eşleştirme fonu katkısı sağlaması, AB'nin de konuya ve Türkiye'ye verdiği önemi göstermektedir.

Türkiye 2011 yılı içinde ESY alanında çalışmalarını devam ettirmektedir. Bu kapsamda bir yandan ESY'ye ilişkin eğitim faaliyetleri yürütülmekte, öte yandan da Kara sınır kontrol noktalarının modernizasyonu, yap-işlet-devret modeli ile devam etmektedir. Ayrıca Üst Düzey Koordinasyon Kurulu kurulmuş, yeni sınır güvenlik teşkilatının kurulmasına ilişkin kanun tasarısı hazırlanmış ve sınır yönetiminde kurumlar arası işbirliği taslağı konusunda anlaşmaya varılmıştır. Bu çalışmalar AB Komisyonu tarafından da olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Ancak, yapılması gereken bazı çalışmalar da henüz yeterli seviyede değildir. AB Komisyonu'nun da belirttiği gibi, Vali yardımcılarının görevlerini genişleterek sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören mevzuat değişikliği Meclis'te hâlâ beklemektedir. Yine Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi ve Sınır Güvenlik Teşkilatının kurulması etkin bir sınır yönetimi için kilit önemi haiz hususlar olmasına rağmen ilgili tasarı yasalaşmamıştır. Sınır güvenliğinin sağlanması için, daha uygun bir altyapının kurulması ve gözetleme ekipmanlarının daha yaygın kullanımı da dahil, bazı alanlarda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gereklidir. Üst düzeyde mesleki yeterliliğin sağlanması amacıyla temel eğitimler ve uzmanlık eğitimlerinin düzenlenmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gereklidir. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde risk analizi yapılmalıdır. FRONTEX ile çalışma düzenlemesi yapılmasına ilişkin müzakerelerde ilerleme kaydedilmiştir. Ancak, düzensiz göçün önlenmesi ve sınır aşan suçlarla mücadele edilebilmesi amacıyla Türkiye'nin AB sınırlarında operasyonel işbirliğinin artırılmasına yönelik müzakerelerin tamamlanması gerekmektedir. Bu alanda AB müktesebatına uyum sağlanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye ESY alanında ve Sınır Muhafaza Teşkilatı kurma yolunda çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Ancak hazırlanan kanun tasarıları henüz yasalaşmamıştır. Tasarılar genel olarak AB'nin ESY alanındaki mevzuatına uygun olarak hazırlanmıştır. Bunların bir an önce yasalaşması, çok yapılı sınır yönetiminden ESY'ne geçilmesi ve görev devrinin öncelik sırasına göre yapılması Türkiye'nin bu alandaki müktesebat hükümlerine uyumunu artıracaktır. Unutulmamalıdır ki, ESY'ne geçmek sadece AB'nin getirdiği bir yükümlülük değildir. Türkiye'nin de buna ihtiyacı vardır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkelerin güvenlik alanında yaklaşımları soğuk savaş döneminin sonlarından itibaren değişmeye başlamıştır. Bu dönemde güvenlik konularının gündemini oluşturan askeri konulara, bu dönemden itibaren yaşanan paradigma değişimi neticesinde birey ve toplum odaklı yeni güvenlik konuları ilave edilmiştir. Güvenlik konusundaki bu dönüşüm, bu alanda daha bütüncül yaklaşımların, güvenliğin gerek askeri ve diğer tüm boyutlarını içeren bir anlayışın benimsenmesi anlamına gelmektedir. Artık bölgesel çatışmalar, enerji güvenliği, iklim değişimi, organize suçlar ve yasa dışı göç gibi konular da, uluslararası güvenliğe yönelik tehditler olarak algılanmaya başlanmıştır. Bunların içinde yasa dışı göçün, günümüzün en önemli sınır aşan sorunlardan birisi olması, göç ile güvenlik arasındaki somut bağlantılara dayandırılmaktadır. Hedef ülkedeki toplumsal algılamalar, yasa dışı gerçekleşen göç sebebiyle oluşan insan ticareti ya da göçmen kaçakçılığı gibi suç olguları, göçmen topluluklarında yaşanacak yabancılaştırma, terör, hedef ülkedeki toplumda yaşanacak ırkçılık gibi konular hem göç, hem güvenlik bağlamında değerlendirilmesi gereken konulardır. Sert güvenlik anlayışından (hard security), yumuşak güvenlik (soft security) anlayışına dönüşen bu yeni güvenlik yaklaşımının getirdiği yeni tehdit algılarıyla etkin mücadele etmek için diğer konuların yanında en önemli husus sınırların iyi ve entegre yönetilmesi gelmektedir.

Üye ülkeler arasında bir ortak pazar yaratma amacıyla olan AB de, dört serbestinin gerçekleştirilebilmesi için üye ülkeler arasında iç sınır kontrollerini kaldırmıştır. İç kontrollerin kaldırılmasının içte yaratacağı güvenlik açığı, dış sınırların korunması problemini ortaya çıkarmıştır. Dünyada daha önce ulus devletler seviyesinde uygulanan ESY'nin benimsenmesi ile AB bu alanda zorlu bir yolu seçmiştir. Birliğin dış sınırlarında sıkı kontrol politikası, AB ülkelerinin sınır kontrolünde ortak hareket etmesinin yanı sıra, insan haklarını da göz önünde bulundurarak, yolcu ve eşya dolaşımının kolaylaştırılmasını sağlayan istihbarat ve risk analizi sistemlerinin kullanılmasını sağlamıştır. Ancak Birliğin burada yaşadığı en önemli problem, üye ülkelerin sınırlarını, kendi iç hukuklarının verdiği yetkilerle ve sınır teşkilatlarıyla idare etmeleridir. AB'de ESY'nin başarısı, üye ülkelerin sistemi uygulama

kapasitelerine bağılı olmaktadır. Bu sorunları asgari düzeye indirmek ve dış sınırlarda ortak uygulamaları gerçekleştirmek için AB, ortak mevzuat, ortak eğitim müfredatı ve üye ülkelere dış sınır problemlerinde destek olacak operasyonel işbirliğı teşkilatını geliştirmiştir. Bu düzenlemeleri de yeterli görmeyen AB, günümüzde dış sınırlarının güvenliğini sağlamak için ortak bir sınır muhafaza teşkilatını geliştirmek için çalışmalarını yoğunlaştırmaktadır.

Türkiye’de sınır yönetimi alanında farklı kurumların yetki ve sorumluluk taşıdığı çoklu bir yapı görölmektedir. Türkiye’de sınır kontrolü alanında, sınır kapılarında ve havalimanlarında kişilerin sınır giriş çıkışlarında Emniyet Genel Müdürlüğü, eşya giriş ve çıkışlarında ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığı görevlidir. Sınır gözetimi görevi, sınır kapıları arasındaki kara sınırlarında Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve deniz sınırlarında ise SGK tarafından yerine getirilmektedir. Bu sahalarda iç kesimlerinde ise kolluk teşkilatları olan emniyet ve jandarma teşkilatları görev yapmaktadır. Ayrıca, sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliğı alanındaki kontroller, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından, insan sağlığı ile ilgili konularda kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Sınır kapılarında ise bulunduğu vilayetin valiliğine bağılı olarak görev yapan Sınır Mülki İdare Amirlikleri bulunmaktadır. Dolayısıyla sınırlarımızda İçişleri Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı ve ilgisine göre diğer bakanlıklara bağılı olarak görev yapan çok sayıda teşkilat görev yapmaktadır. Her ne kadar sınır kapılarından sorumlu mülki idare amirlikleri, sınır kapılarındaki teşkilat üzerinde ve sınır ilçelerinde görev yapan mülki idare amirleri de sınır kapıları arasındaki sınır hattında bir koordinasyon ve denetim görevi görüyorsa da, Vali ve Kaymakamların askeri teşkilat üzerinde emir komuta yetkileri yoktur. Bu ise, sınır yönetiminde çok başlılık, koordinasyon eksikliğı, kaynak israfı ve sınır güvenliğinin yeterince sağlanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Amsterdam antlaşması ile AB’ne üye (İngiltere ve İrlanda hariç) ve aday ülkelerin Schengen Müktesebatı’nı benimsemeleri zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre aday ülkeler, üye olmadan önce Schengen Müktesebatı’nı uygulama kapasitesinde olacaklar

ve üye olduklarında ise müktesebat hükümlerini uygulayacaklardır. AB ülkeleri ve adaylık statüsünde bulunan ülkelerin çoğu, sınır yönetim sistemlerini bu genel çerçevede içerisinde tekrar yapılandırarak birliğe uyum sağlamaktadırlar.

Türkiye’de bir çok kurumun sınır yönetimi alanında farklı görev ve yetkilere sahip oldukları, büyük oranda askeri ve kısmen de sivil özelliği olan karmaşık bir yapılanma görülmektedir. AB ile müzakere çerçevesinde 24. faslın en önemli başlığı olan sınır yönetiminde uyum için kapsamlı bir reforma gidilmesi gerekmektedir. ESY’ye geçilmesi, AB üyelik sürecinde bir zorunluluk olduğu kadar, ülkemizin de buna ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir. Böylece bir yandan üyelik sürecinde müktesebata uyum sağlanmış, öte yandan da ülke sınırlarının güvenliği ve diğer sınır sorunlarının uzmanlaşmış teşkilatlar tarafından yerine getirilerek, sınır yönetiminde görülen mevcut sakıncalar giderilmiş ve önemli faydalar sağlanmış olacaktır.

Türkiye, Helsinki’de aldığı adaylık vizesinden sonra AB müktesebatına uyum sağlamak için, diğer alanlarda olduğu gibi sınır yönetimi alanında da çalışmalara başlamıştır. Türkiye bu süreçte uzun bir yol izlemektedir. İlk önce AB ile KOB’ı imzalamış, ardından UP’yi 2001 yılında kabul etmiş, devamında Dış Sınırlar Strateji Belgesi ile stratejisini belirlemiş ve strateji belgesine dayanarak Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı’nı 2006 tarihinde kabul etmiştir. UEP’in, 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 desteklenmesi gerektiğinin belirtilmesi üzerine de, Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı’nın Uygulanmasına Yönelik Yol Haritası (taslak) hazırlanmıştır. Yine 2005 yılında kabul edilen İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı’na uygun şekilde bu alandaki müktesebat hükümlerine uyum sağlayacak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı (YUKK) hazırlanmıştır. Bu arada schengen müktesebatına uygun olarak sınır yönetimini devralacak Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM’ne gönderilmiştir. Türkiye bu süreçte personel, araç gereç ve altyapı konusunda kısa, orta ve uzun vadeli hedeflere

uygun olarak mevcut kurumsal yapısını güçlendirmek için projeler hazırlamış ve uygulamıştır.

Bu süreçte kurumlar arası işbirliğini ve koordinasyonu sağlayacak bir mekanizmanın olmaması bir eksiklik olarak görülmektedir. Dış sınırlar alanında Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının uygulanmasını kontrol edecek resmi bir mekanizma olarak Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu 26 Mayıs 2010 tarihinde kurulmuş ardından, ESY hedefine ulaşmak için, sınır kontrolünde görev alan kurumlar arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik olarak genel ilkeleri, alınacak tedbirleri ve yürütülecek çalışmaları tespit etmeyi amaçlayan Sınır Kontrolüne İlişkin Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü (Taslak) de kabul edilmiştir. Böylece sınır yönetiminde görev alan farklı kurumların çalışmalarının ESY hedefi doğrultusunda uyumu sağlanacaktır.

AB'nin ESY sisteminin hangi unsurlara sahip olduğu ve bu sistem içinde yer alan sınır teşkilatının hangi özelliklerinin olduğu, Türkiye'nin bu alandaki çalışmalarına ışık tutacaktır. Sınır güvenliğini yürütmekle sorumlu teşkilatın özellikleri Schengen Kataloğu'nda, sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk yönetiminin gerçekleştirilmesinde en iyi uygulama olarak, yetkili kamu makamının askeri olmayan, profesyonel sınır polisi veya muhafız gücü olması, sınır kontrolleri ve denetiminin mümkünse tek bir bakanlık altında, sınır yönetimini sağlayan aynı kurumun profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi şeklinde belirtilmektedir. AB konseyi ve Komisyon'un yaptığı tanımlamaları birleştirerek ESY'nin unsurlarını, risk analizi ve istihbaratı da kapsayacak şekilde sınır kontrol ve gözetimi, bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi, dört aşamalı kontrol modeli (üçüncü ülkelerde önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, birlik sınırlarında kontrol ve gözetim ve ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol) ve ilgili tüm birimler ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği, olarak açıklayabiliriz. Dolayısıyla Türkiye'nin ESY'ye uyum çalışmalarında göz önünde bulunduracağı sistemin ve kurmayı düşündüğü teşkilatın bu özellikleri taşıması gerekmektedir.

Yine ESY ile varılmak istenen temel amaç Batı Balkan Rehberinde açıklanmaktadır. Buna göre ESY'nin amacı, yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkını hukuka uygun olarak kullanması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasa dışı sınır geçişlerine ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı da olabildiğince güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara sahip olmaktır. Böylece yasal geçişler hızlanacak, yasadışı girişimler de engellenmiş ve birlik içinde Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanı korunmuş olacaktır.

Türkiye'nin ESY alanındaki başarısını ve ne kadar ilerlediğini KOB, UP ve İlerleme Raporları'nı inceleyerek görebilmekteyiz. Türkiye'nin ESY alanında uyması gereken kuralları açıklayan KOB, taahhütlerini gösteren UP ve bu alanda yaptıklarının karnesi olan İlerleme Raporları, Türkiye'nin bu alanda ne kadar uyum gösterdiğinin en temel göstergeleridir. İlerleme Raporları bu alandaki en somut ve AB'nin doğrudan düşüncelerini yansıttığı için de en önemli göstergedir. İlerleme Raporları, KOB ve UP taahhütleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. İlerleme Raporları, ülkemizin diğer alanlarda olduğu gibi, bu alanda da uyum durumunu ve yapılması gereken çalışmalar konusunda gelecek yıllar için önerileri içeren birer reçetedir.

Bu açıklamaların ışığında Türkiye'nin ESY sistemine uyum durumunu KOB, UP ve İlerleme Raporları'nı inceleyerek değerlendirebiliriz. Vize müktesebatı hükümlerine uyum konusunda Shengen Negatif Listesi'ne aykırı uygulamalar görülse de, bu alanda biyometrik pasaport uygulamasına geçmesi, AB Vize Tüzüğü'ne uygun hazırlanan YUKK Tasarısı ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen yabancıların Türkiye'de bir defalık kalma süresini 180 gün içinde 90 gün ile sınırlandıran düzenleme değerlendirildiğinde, olumlu görülmektedir. Türkiye vize konusunda çelişik uygulamalara girişse de genel olarak AB vize müktesebatına uyum konusunda ilerlemeye devam ettirmektedir.

İltica ve göç alanında henüz Cenevre Sözleşmesine konan coğrafi çekince kaldırılmamış, mülteci ve göçmenler için yasal müracaat mekanizması kurulmamış ve AB ile Geri kabul Antlaşması imzalanmamış olması uyum alanındaki eksikliklerdir. Ancak komşu ülkeler ve üçüncü ülkeler ile geri kabul antlaşmalarını

hazırlayarak kimi ülkelerle imzalaması ve diğer ülkelere teklifte bulunması, YUKK Tasarısı, yasadışı geçişler konusunda tanım ve uygulanacak cezaları düzenleyen 5237 sayılı TCK'nda yapılan değişiklikler ve AB ile Geri Kabul Antlaşması'nın tamamlanarak Türkiye'nin talebinin yerine getirilmesi şartına bağlı onay işlemine kalması ile diğer çalışmalar olumlu olup, gerçekleştiğinde büyük ilerleme sağlanacaktır. Çalışmaların AB müktesebatına uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer bir uyum konusu da risk analizi ve istihbaratı kapsayan sınır kontrol ve gözetimidir. 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 profesyonel sınır yönetiminin hazırlanması için tedbirlerin alınması gerekmektedir. Sınır kontrol görevlerinin yeni bir sınır güvenlik kurumuna devredilmesi için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, bu yeni kurum oluşturulurken, mevcut kurumların da güçlendirilmesi gerekmektedir. Mayıs 2010'da, Emniyet Genel Müdürlüğü'nde pasaportlar için uzmanlaşmış bir birimin oluşturulması bu yönde atılmış ileri bir adımdır. Bu alanda uyum için daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Bir diğer konu ise ESY alanında ilgili tüm birimler arasında koordinasyon ve işbirliğidir. Vali yardımcılarının görevlerini genişleterek sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören mevzuat değişikliğinin yasalaşmaması eksiklik olarak değerlendirilebilir. Ancak, Türkiye bu alanda UEP'e uygun olarak Ulusal Eylem Planı'nın Uygulanmasına Yönelik Yol Haritası'nı hazırlamış, ESY Koordinasyon Kurulu'nu oluşturmuş, Sınır Kontrollerine İlişkin Kurumlararası İşbirliği Protokolü'nü hazırlamış ve FRONTEX ile de çalışma düzenlemesini sürdürmüştür. Bu alanda biraz daha çalışmak gerekli olup, uyum ileri seviyededir.

Bu diğer konu ise sınır güvenliğinden sorumlu Sınır Muhafaza Teşkilatı'nın kurulmasıdır. Türkiye'nin çok yapılı sınır idaresinin yerine Schengen Müktesebatı ve en iyi uygulamaları göz önüne alınarak, ESY Aşama-1 projesi sonunda proje çıktısı olarak hazırlanan Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı AB Komisyonu ve ilgili kurumlara değerlendirmeleri alınmak üzere

gönderilmiş ve olumlu görülmüştür. Tasarı ile, AB'nin istediği ve sınır sorunlarımıza çözüm olabilecek, sivil otoriteye bağlı ve aynı otoritenin altında, profesyonel, sivil ve silahlı bir sınır kolluk teşkilatının kurulması ve sınır hizmetlerini yürütmesi öngörülmektedir. Tasarı genel olarak Schengen müktesebatı ve en iyi uygulamaları ve üye ülke modelleri göz önüne alındığında son derece olumlu ve ileri bir düzenlemedir. Tasarının yasalaşması ve görev devri ile birlikte hem Dış Sınırlar ve Schengen başlığında, hem de bu başlığın içinde olduğu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı'nda müktesebat uyumu konusunda çok önemli bir adım atılmış olacaktır. Yukarıda zikredilen yasa tasarıları ve çalışmalar da tamamlandığında müktesebat uyumunda tam ilerleme sağlanmış olacaktır.

Sınır Muhafaza Teşkilatı kurulduğunda diğer iç güvenlik teşkilatlarında da reform yapmak gerekecektir. Türkiye'nin 2006 yılı UEP'te belirtildiği gibi, yeni teşkilatın görev sahasına girecek yasadışı göç, iltica, insan ve eşya kaçakçılığı ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi konular aynı zamanda yurt sathında teşkilatları olan emniyet ve jandarmanın da görevidir. Yeni teşkilatla birlikte bu kurumlar da reformdan geçirilmeli ve koordinasyon ve işbirliği için İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir üst yapı kurulmalıdır. Bu üst yapı altında mevcut teşkilatlar örgütlenmeli ve kaynak israfı önlenerek etkin bir hizmet sunulmalıdır.

Sonuç olarak, Türkiye ESY alanında ve Sınır Muhafaza Teşkilatı kurma yolunda çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Ancak hazırlanan kanun tasarıları henüz yasalaşmamış ve Türkiye bu alanda taahhütlerini zamanında yerine getirememiştir. Tasarılar genel olarak AB'nin ESY alanındaki mevzuatına uygun olarak hazırlanmıştır. Bunların bir an önce yasalaşması, çok yapıli sınır yönetiminden ESY'ye geçilmesi ve görev devrinin öncelik sırasına göre yapılması, Türkiye'nin bu alandaki müktesebat hükümlerine uyumunu artıracaktır. ESY'ye geçmek sadece AB'nin bir yükümlülüğü değil, Türkiye'nin de ihtiyacıdır. Türkiye'nin ESY'ye geçmesi ile tüm sorunlarının bir anda çözüleceğini düşünmemek gerekir. Sınır sorunları ve dolayısıyla ESY sürekli değişim ve gelişim içinde olması gereken bir süreç olup, AB'nin ESY sürecindeki deneyimlerini daima göz önünde bulundurmak gerektiği unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

AB Bülten; (2011), AB Vize Bilgi Sistemi Uygulamada, AB Bakanlığı Yay.,Yıl 2011, Sayı 8, http://www.abgs.gov.tr/files/bulten/aylikbulten_kasim2011.pdf, 19.01.2011.

ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği); (2010), Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü, 20. RİG Toplantısı Basın Bildirisi, http://www.abgs.gov.tr/files/Bas%C4%B1nMusavirlik/20.rig/20rig_basinaciklamasin.pdf, 15.06.2012.

AKÇADAĞ, Emine; (2012), *Yasa Dışı Göç ve Türkiye*, Bilgesam Yayınları, Şubat 2012, Rapor No :42 .

AKMAN, Adem ve İsmail Kılınc; (2010), “AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 467, Haziran 2010, s.9-27.

AKŞİN, Sina, Korkut Boratav, ve Bülent Tanör; (2004), “Yakınçağ Türkiye Tarihi”, *Milliyet*, 200 İstanbul, Cilt.1, s.111-125.

ALTINYUVA, Fatih; (2008), *Türkiye’nin Sınır Yönetiminin Avrupa Birliği’ne Uyumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.

APAP, Joanna ve Angelina, Tchorbadjiyska; (2004), What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU’s External Borders, CEPS Working Document, No. 210, Brüksel: CEPS Publications.

APAP, Joanna, Sergio Carrera ve Kemal Kirişci; (2004), “Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice”, Centre for European Policy Studies, No: 3/2004 August 2004, http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1145, (10.05.2012)

Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu; Kanun Kabul Tarihi: 18.12.1981, R.G.Yay. Tar.: 22.12.1981, R.G. Sayısı:17552.

ATGER, Anais Faure; (2008), The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of Movement or a Web of Scattered Security Checks? Challenge Liberty & Security Research, Paper No. 8., Brüksel, CEPS Publications, s.8.

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI; (2011), Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013), http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/24_AdaletOzgurluk_ve_Guvenlik.pdf, 19.12.2011.

BMDHS (Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi); (1982), BM Enformasyon Merkezi UNIC-Ankara, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/denizhukuku.pdf, 12.02.2012.

BOZKURT, Enver; (1999) *Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı*, Genişletilmiş 2.B., Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara.

BOZKURT, Enver, Mehmet, Özcan, Arifi Köktaş; (2011), *Avrupa Birliği Hukuku* (5. Baskı), Ankara, Asil Yayınları.

BUNDESPOLIZEİ, Federal Almanya Sınır Teşkilatı, Organisation; http://www.bundespolizei.de/cln_116/mn_251814/DE/Home/03__Organisation/org__node__neu.html?_nnn=true, 26.04.2012 .

CANSEVDİ, Hürrem; (2002), *AB'nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumunu*, İstanbul, İKV Yayını.

CARRERA, Sergio; (2007), "The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", CEPS Working Document, No 261, March 2007, p.25-26.

CHA; (2011), “Dışışleri: Vize muafiyeti yoksa, geri kabul anlaşması da yok”, 25.02.2011, <http://www.Zaman.com.tr/haber.do?haberno=1099032&title=disisleri-vize-muafiyeti-yoksa-geri-kabul-anlasmasi-da-yok>, 15.08.2011.

ÇELEBİ, Özlen; (2004), “Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinde Göç ve İltica Sorunları”, *Umuda Doğru Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Dergisi*, Yıl 2004, Sayı:14, Ankara.

DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi), (2011) “DHMİ Hakkında, Hakkımızda”, <http://www.Dhmi.gov.tr/DHMIPage.aspx?mnuID=35>, 01.12.2011.

DIŞİŞLERİ BAKANLIğI; (2007), “Batum Uluslararası Havalimanı Açılışı hakkında” Basın Açıklaması, http://www.mfa.gov.tr/bn_10---23-mayis-2007, 24.11.2011.

DOğAN, İlyas; (2008), *Devletler Hukuku*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü); (2001), “Dünyada ve Türkiye’de Yasadışı Göç”, Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı, Ankara.

EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü); “Yasadışı göç ve Göçmen Kaçakçılığı”, http://www.egm.gov.tr/icerik_detay.aspx?id=125, 15.08.2011.

EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü); “Geri Kabul Antlaşmaları”, <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp>, 15.08.2011.

ERALP, Nilgün Arısan; (2010), “Türkiye’nin Vize Politikası: AB’de Serbest Dolaşma Talebin den Vaz Mı Geçildi?”, TEPAV Değerlendirme Notu, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313843r1590.Turkiyenin_Vize_Politikasi_AB_deSerbest_Dolasma_Talebinden_Vaz_Mi_Gecildi.pdf, 12.08.2012.

EU; (2008), “The Schengen area and cooperation”, http://europa.eu/legislation_summaries_justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/33020_n.htm, 15.05.2012.

EU COMMISSION; (2002), “Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union”, COM(2002) 233, 7.5.2002.

EU COMMISSION; (2003), “The Role of Customs in the Integrated Management of External Borders”, COM(2003) 452, 24.7.2003.

EU COMMISSION; (2006), “Brussels, 06/XI/2006 C (2006), 5186 final”, İçişleri Bakanlığı SYB, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Schengen%20Handbook.pdf, 10.03.2012.

EU COMMISSION; (2007), “Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans”, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financialassistances/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf, 13.03.2012.

EU COMMISSION; (2007), “Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans”, İçişleri Bakanlığı SYB, Updated Version, http://isay.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Bati%20Balkanlar%20Rehberi.pdf, 10.05.2012.

EU COMMISSION; (2008), “Legal instruments governing migration from SIS 1+ to SIS II”, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0010_en.htm, 12.04.2012.

EU COMMISSION; (2008), “On migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II)”, 2008 / 0078 (CNS), Brüksel, 16.4.2008, 12.04.2012.

EU COMMISSION; (2009), “Com (2009) 262/4, communication From The Commission To The European Parliament And The Council, an area of freedom,

security and justice serving the citizen”, <http://www.statewatch.org/news/2009/jun/eu-com-stockholm-prog.pdf>, 15.04.2012.

EU COMMISSION; (2010), “Brussels, Com(2010), 673 Final, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe”, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf, 15.04.2012.

EU COUNCIL; (1999), “The Schengen Acquis, as referred to in Article 1(2) of Council Decision”, 1999/435/EC of 20 May 1999, [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Şengen %20 Müktesebatı-%20AB%20Resmi%20Gazete.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Şengen%20Müktesebatı-%20AB%20Resmi%20Gazete.pdf), 01.04.2012.

EU COUNCIL; (1999), “Konsey Sonuç Bildirgesi”, http://www.belgenet.com/arsiv/ab/helsinki_sonuc.html, 16.01.2012.

EU COUNCIL; (1999), “Tampere European Council, 15 And 16 October 1999”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm, 28.02.2011.

EU COUNCIL; (1999), “Presidency Conclusions Helsinki European Council, 10 And 11 December 1999”, (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm), 16.01.2012.

EU COUNCIL; (2001), “on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II)”, Council Regulation, (EC) No 2424/2001, Brüksel, 06.12.2001.

EU COUNCIL; (2001) “Council Regulation (Ec), No 539/2001 Of 15 March 2001, Listing The Third Countries Whose Nationals Must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that

requirement Schengen visa list”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?Uri=CELEX:32001R0539:EN:NOT>, 06.04.2012.

EU COUNCIL; (2001), “Corrigendum to Council Regulation (EC), No 1988/2006 of 21 December 2006, amending Regulation (EC) No 2424/2001, on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II)”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:027:0003:0004:EN:PDF>, 15.01.2012.

EU COUNCIL; (2002), “EU Schengen Catalogue”, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Cat.Sch.Vol.2EN.pdf>, 10.04.2012.

EU COUNCIL; (2002), “EU Schengen Catalogue”, 2002, p.12-16

EU COUNCIL; (2002), “Seville European Council, 21 And 22 June 2002, Presidency Conclusions”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf, 20.01.2012.

EU COUNCIL; (2004), “Council Regulation, (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004, Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/FRONTEX_regulation_en.pdf, 10.05.2012.

EU COUNCIL; (2006), “EC No 562/2006, of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)”, <http://syb.icisleri.gov.tr/defaultB0.aspx?id=43> Regulation, 24.01.2012.

EU COUNCIL; (2006), “Regulation (Ec), No 562/2006 of The European Parliament and of the Council”, 15March2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0060:0061:EN:PDF>, 24.01.2012.

EU COUNCIL; (2007), “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, 13 December 2007, [http:// eu-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML](http://eu-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML), 12.04.2012.

EU COUNCIL; (2010), “Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model", Brussels, 23 February 2010, 5842/2/10, REV 2, JAI 90, [http:// register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf), 12.04.2012.

GENÇTÜK, Tuğçe; (2012), “Lizbon (Reform) antlaşması, Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi”, Tuiç Akademi, Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği Yayını, 29 Mayıs 2012, <http://www.tuicakademi.org/index.php/kategoriler/avrupa/3086-avrupa-birliginin-tarihsel-gelisimi>, 12.06.2012.

GÖZE, Ayferi; (1959), *Devletin Ülke Unsuru: Sınırları ve Devletle Olan Münasebeti*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 818, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 175, İstanbul.

GUİLD, Elspeth; (2008), “Moving The Borders Of Europe”, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>, 26.9.2011.

GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI; (2010), “Faaliyetler 2007-2010, 2010 Yılı Faaliyet Raporu”, <Http://Eski.Gumruk.Gov.Tr/Tr-Tr/Anasayfa/Mustfaaliyet/Faaliyetler/2010%20yılı%20faal%20C4%B0yet%20raporu%20str.Pdf>, 25.03.2012.

GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI; (2011), “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri hakkında KHK”, RG: 08/03/2011, Sayı: 27958.

GÜREL, Sükrü Sina; (1993), *Tarihsel Boyut İçinde Türk-Yunan İlişkileri (1821 – 1993)*, Ankara: Ümit Yayıncılık.

HASSNER, Pierre; (2002), “Fixed Borders or Moving Borderlands?”, Zielonka, Jan, ed., (2002), Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union, New York: Routledge, s. 38-50.

HELLENIC REPUBLIC; (2011), “Ege ve Adalar Politikası Bakanlığı (Ministry for the Aegean and Island Policy)”, www.primeminister.gr., 19.01.2011.

HOBGING, Peter; (2005), “Integrat EU Commission (2002a), CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper 2002-2006”, http://www.mathra.gr/files/regional_strategy_paper_en.pdf, 20.03.2012.

ICMPD (International Centre for Migration Policy Development); (2001), “Göç, İltica ve Dış Sınırların Geçilmesi Konulu AB Politikaları Hakkında Türkiye İçin Giriş Semineri Notları”, Viyana, 2001, s. 85.

IBM Business Consulting Service; (2005), “Expanded borders, integrated controls”, [http://www-935.ibm.com/services/us/imc/pdf/g510-6218-expanded-Borders .pdf](http://www-935.ibm.com/services/us/imc/pdf/g510-6218-expanded-Borders.pdf), 16.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (1949), “5442 s. İl İdaresi Kanunu, Kanun Kabul Tarihi: 10/06/1949”, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 18/06/1949.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (1982), “Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu”, 9/7/1982 tarih ve 2692 sayılı, R.G.Tarih : 13/7/1982, Sayı :17753.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (1985), “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 3152 s. Kanun, Kabul Tarihi 14/02/1985, RG Yayınlandığı Tarih: 23.02.1985, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 18675.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (1997), “Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında

Yönetmelik”, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi - No: 25.07.1997 - 97/9707, Yay. R.G.-
No: 14.08.1997 – 23080.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (2006), “4/5/2006 tarih ve 2303 sayılı, İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”.

İçişleri Bakanlığı; (2007), *AB Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı*, T.C. İçişleri Bakanlığı Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü, İ.İ.B. Yayınları, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (2010), *Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı Kanun Tasarısı*.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI; (2011), Yabancılar ve Uluslar arası Koruma Kanunu Tasarısı Taslağı (YUKK), Genel Gerekçe, 2011, bkz. [gib.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/.../YUKK %20Genel %20 Gerekçe.doc](http://gib.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/.../YUKK%20Genel%20Gerekce.doc), 12 Aralık 2011.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI AREM; (2007), *Mülki İdare Amirleri Sınır Görev Rehberi*, Araştırma ve Etüdler Merkezi Yayınları, No.9, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI DİAB; (2003), “Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi”, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI DİAB; RİG Genel Bilgiler, [http://www.diab .gov .tr/ de fa ult_b0. aspx?content=416](http://www.diab.gov.tr/de_fa ult_b0.aspx?content=416), 12.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ESYUM; (2006), “Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı (UEP)”, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, s.13.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; (2010), *Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası*.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; (2010), Mobil Birimler Arasında Ortak Operasyonlar Üzerine Çalışma Ziyareti Raporu, [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/POLONYA %20 GÖREV%20DÖNÜŞ%20RAPORU.doc](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/POLONYA%20GOREV%20DONUS%20RAPORU.doc), 13.12.2011.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; Tarihçe, Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü (ESYPUM), http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=47, 15.06.2011.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama 1 Projesi, Http://Syb.İcisleri.Gov.Tr/Ortak_İcerik/Syb/A%C5%9Fama%201%20bilgi%20Notu, Pdf, 12.01.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı Aşama 2 Projesi, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Aşama%202%20bilgi%20notu.pdf, 12.01.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; <http://syb.icisleri.gov.tr/>, 12.04.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu, http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=365, 10.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; “AB Katılım Şartları Çerçevesinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Yol Haritası Çalışmalarını Destekleme (IOM) Projesi”, <http://syb.icisleri.gov.tr/ortakicerik/syb/IOM%20PROJES%4%B0%20B%4%B0LG%4%B0%20NOTU.pdf>, 10.06.2012

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; “Türkiye’nin Doğu Sınırlarında Sınır Gözetleme Kapasitesinin Arttırılması Ve Mayın Temizleme Projesi”, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/may%4%B1n%20temizleme.pdf, 10.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; “Batı Balkanlar Ve Türkiye’de Entegre Sınır Yönetiminin Güçlendirilmesi Projesi”, http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=1120, 10.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; (2012), “AB 7. Çerçeve Programı (7. P) Güvenlik Tematik Alan kapsamındaki Taşınabilir Otonom Sınır ve Geniş Alanla İleri Gözetleme Sistemi (TALOS) Projesi”, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Talos%20Projesi%2031%20mayıs%202012%20tarihinde%20yapılacak%20Kapanış%20toplantısı%20ile%20sona%20erecektir.Pdf, 12.06.2012.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SYB; “Fransa Sınır Muhafaza Teşkilatı”, Görevleri, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/eu-fransa.pdf, 15.06.2012.

İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı); (2011), “Schengen Alanı İçin Yeni Bir Avrupa Ajansı Oluşturuluyor”, İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni, 13-19 Haziran 2011, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/schengen_alani_icin_yeni_bir_avrupa_ajansi_olusturuluyor.pdf, 19.08.2011.

İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı); (2011), “AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması Adalet Ve İçişleri Konseyi’nde Onaylandı”, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/ab-turkiye_geri_kabul_anlasmasi_adalet_ve_icisleri_konseyinde_onaylandi.pdf, 18.11.2011.

KISA, Bülent; (2009). *Avrupa Birliği ve Avusturalya Örnekleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.

KOB (Katılım Ortaklığı Belgeleri); <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1>, 01.04.2012.

KOB; (2001), “Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler Ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 Tarihli Konsey Kararı”,

2001/235/At, [Http://Www.Abgs.Gov.Tr/Files/Ab_Iliskileri/Adayliksureci/Kob/ Tur ki ye_Kat_Ort_Belg_2001.Pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/ab_iliskileri/adayliksureci/kob/turkiye_kat_ort_belg_2001.pdf), 05.04.2012.

KOB; (2003), “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin”, Ankara, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/TurkiyeKat_Ort_Belg_2003.pdf, 05.04.2012.

KOB; (2006), “Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı, (2006/35/AT)”, [http://www.Abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf), 05.04.2012.

KOB; (2008), “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı, (2008/157/EC)” http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, 05.04.2012.

KOSTAKOPOULOU, Theodora; (2000), “The Protective Union Change And Continuity In Migration Law And Policy In Post-Amsterdam Europe”, *Journal Of Common Market Studies*, 38, 3, Págs. 497-518.

KÖKTAŞ, Arif; (2000), “Avrupa Birliği’nde Polis ve Yargısal İşbirliği”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 5-6, ss.135-150.

KÖKTAŞ, Arif; (2003), *Avrupa Birliği’nin Üye Ülkeler Düzeyindeki İç Güvenlik Politikaları*, Editörler: Tülin İçli ve Fatih Karaosmanoğlu, Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik, Ankara, Nobel Yayıncılık.

KÖKTAŞ, Arif ve Ömer, Yılmaz; (2010), “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 1-21.

KÖKTAŞ, Arif; (2011a), “Avrupa Birliği’nde Sınır Güvenliği ve Yönetimi ile İlgili Gelişmeler ve Türkiye’nin Yeni Bir Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları”, 2nd International Symposium on Terrorism and Transnational Crime” 7-9 Aralık 2010, Antalya, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss. 241-263.

KÖKTAŞ, Arif; (2011b), *Dış Sınırlar* (CD ortamında alınan çalışma notu), Ankara, 2011.

KÖKTAŞ, Arif; (2011c), *Entegre Sınır Yönetimi ile İlgili AB Belge ve Kararları* (CD ortamında alınan çalışma notu), Ankara, 2011.

LAÇİNER, S., M. Özcan, İ. Bal; (2004), *Türkiye’li Avrupa*, Hayat Yay., İstanbul.

LAITINEN, İlkka; (2006), “Fields Of Action And Conceptual Approaches Of Integrated European Border Security”, BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 15 November, 2006.

LODGE, Juliet ve Mustafa, Bayburtlu; (2002), *Avrupa Birliği’nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye’nin Uyumu*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., İstanbul.

LUİF, Paul; (2008), “The Treaty of Prüm: A Replay of Schengen?”, <http://aei.pitt.edu/7953/01/luif-p-10h.pdf>, (15.02.2011)

MONAR, Jörg; (2008), “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/10_paper_Monar.pdf, 05.05. 2011.

ÖZCAN, Mehmet; (2005), “Avrupa Birliği Anayasası’nın “Özgürlük Güvenlik ve Adalet” Alanında Getirdiği Değişiklikler”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Yıl:7, Sayı:1.

ÖZLER, Zeynep; (2010a), “AB’nde ve Türkiye’de Sınır Yönetimi”, İKV Değerlendirme Notu 2010, N0.14, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/abde_ve_turkiyede_sinir_yoneti_mi.pdf, 15.07.2011.

ÖZLER, Zeynep; (2010b), “Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması Müzakerelerinde Son Durum ve AB Sınır Gücünün Türk Yunan Sınırında Konulandırılması”, İKV Değerlendirme Notu, 26.11.2010.

PEERS, Steve; (2007), *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: University Press.

PVSK (Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu); (1934). 04/07/1934 tarih ve 2559 s. Kanun, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 14/07/1934.

RESMÎ GAZETE; (2005), “Kolluk faaliyetlerinde Jandarmanın Profesyonelliğinin Güçlendirilmesi Projesi Katılım Öncesi Mali Yardım : 2004 Türkiye Ulusal Programı”. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051117-7-1doc>, 15.05.2012.

RIGO, Enrica; (2005), “Implications of EU Enlargement for Border Management and Citizenship in Europe”, EUI Working Papers RSCAS No. 2005/21, Badia Fiesolana: European University Institute.

SGK (Sahil Güvenlik Kanunu); (2003). “Resmi Gazete: 13.07.1982, 17753 Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununda değişiklik yapılmasına dair hazırlanan kanun tasarısı”, Resmi Gazete Tarihi: 24.06.2003, R.G. Sayı:25148.

SGK (Sahil Güvenlik Komutanlığı); http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/plan_prensipler/gorevler/gorevler.asp, 01.12.2011.

SGK (Sahil Güvenlik Komutanlığı); “Tarihçe”, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/tarihce/tarihce.asp, 01.12.2011.

SINIR MUHAFIZI EĞİTİM STRATEJİSİ; (2010), “15628/06 sayılı 5 Aralık 2006 tarihli Adalet ve İçişleri Bakanlar toplantısı, Entegre Sınır Yönetimi üzerine Konsey Sonuç Belgesi”, <http://www-securint.u-strasbg.fr/pdf/st15628.en06.pdf>, 18.04.2012.

SÖNMEZOĞLU, Faruk; (2001), “Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri Açısından Yunanistan Faktörü ve Kıbrıs Sorunu,” *İktisat Dergisi*, Sayı: 409.

TCK (Türk Ceza Kanunu); (2004). Kanun No.:5237, Kabul Tarihi: 26/09/2004, R.G.Tarih: 12/10/2004, Yayımladığı R.G. Sayısı: 25611.

THE SCHENGEN ACQUIS; (1999), “As Referred to in Article 1(2) Of Council Decision 1999 /435/Ec Of 20 May 1999, Official Journal of the European Communities” 22.9.2000, Http://Syb.İcisleri.Gov.Tr/ Ortak_İcerik/Syb/ Şengen%20 müktesebatı-% 20 ab%20 resmi%20gazete.Pdf, 10.04.2012.

THE SCHENGEN CONVENTİON; (1990), “Applying The Schengen Agreement Of 14 June 1985 Between The Governments Of The States Of The Benelux Economic Union, The Federal Republic Of Germany And The French Republic”, On The Gradual Abolition Of Checks At Their Common Borders, 19 June 1990, <Http://Www.Hri.Org / Docs/Schengen90/>, 10.04.2012.

TOKUZLU, Bertan; (2011), “AB, ‘Kale Avrupası’konumunu gözden geçirmeli”, <http://www.euractiv.com.tr/3/article/yrd-do-dr-bertan-tokuzlu-ab-kale-avrupas-konumu-gzden-geirmeli-014850>, 16.08.2011.

TÜRKİYE UP; (Türkiye Ulusal Programları), (2001-2003-2008), <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, 05.04.2012.

WIKIPEDIA; www.wikipedia.org/Schengen, 26.07.2012.

ZIELONKA, Jan; (2002), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, New York: Routledge.

ÖZGEÇMİŞ

Şevket ATLI, 1970 yılında Adıyaman'da doğdu. İlköğrenimini 1980 yılında, orta öğretimini 1983 yılında ve lise öğrenimini 1987 yılında Adıyaman'da tamamladı. Aynı yıl İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nü kazanarak üniversite eğitimine başladı. Lisans eğitimini 1991 yılında tamamladıktan sonra 1993 yılında Kaymakamlık Sınavını kazanarak 1994 yılında Mülki İdare Amiri olarak memuriyet hayatına başladı. Meslek yaşamında Malatya Kaymakam Adaylığı, İngiltere'de (Oxford) dil eğitimi (8 ay), Çamaş Kaymakam Vekilliği'nin ardından sırasıyla, Yenişarbademli (Isparta), Pülümür (Tunceli), Akdağmadeni (Yozgat), Ergani (Diyarbakır) ve Ceylanpınar (Şanlıurfa) ilçelerinde kaymakam olarak görev yaptı. 2008 yılından beri Armutlu (Yalova) ilçesinde kaymakam olarak görev yapmakta olup, 2012 kararnamesi ile Sürmene (Trabzon) ilçesine atanmıştır. Meslek yaşamında çeşitli hizmetlerinden dolayı Gençlik ve Spor Bakanı ve Milli Eğitim Bakanı'ndan takdir belgesi ile taltif edilmesinin yanında, görev yaptığı illerin valilerinden de takdir belgesi aldı. Ceylanpınar İlçesi'nde kaymakam olarak görev yaparken 1. derece hudut mülki idare amiri olarak Suriye makamlarıyla aylık düzenlenen protokollere heyet başkanı olarak katıldı. İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen "Sınır Yönetimi ve Mülki İdare amirleri" konulu seminerlere katıldı. 2010 yılından beri Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler ABD, Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı öğrencisidir. Evli ve iki kız babası olan ATLI, iyi derecede İngilizce, orta derecede Arapça bilmektedir.