

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

BÜTÜNLEŞİK SINIR ALANLARI YÖNETİMİ

Feriştah YILMAZ

Danışman
Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN

İZMİR - 2012

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2008800153

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Feriştah YILMAZ
Tez Başlığı : Bütünleşik Sınır Alanları Yönetimi

Savunma Tarihi : 14.11.2012
Danışmanı : Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Yrd.Doç.Dr.Faruk MUTLUSU	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Prof.Dr.Zeynep ARIKAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

İmza

Oybirliği (X)

Oy Çokluğu ()

Feriştah YILMAZ tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Bütünleşik Sınır Alanları Yönetimi**" başlıklı Tezi() / Projesi() kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Bütünleşik Sınır Alanları Yönetimi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Feriştah YILMAZ

İmza

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Bütünleşik Sınır Alanları Yönetimi
Feriştah YILMAZ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramı Avrupa Birliği'nin tek pazar, adalet, özgürlük ve güvenlik politikasının önemli unsurlarından biri olarak kişilerin ve ticari mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını amaçlamak fikriyle tanınmıştır. Avrupa Birliği iç sınırlarını kaldırılmasıyla dış sınırda yüksek düzeyde güvenliği sağlamak ve göç akışını düzenlemek amacıyla ortaya çıkan Bütünleşik Sınır Yönetimi sınır yönetiminde rol ve sorumluluğa sahip tüm aktörlerin bir araya gelerek oluşturdukları koordinasyon ve işbirliği temelli bir yaklaşımdır. 2004 yılında Avrupa Birliği'nin genişlemesiyle sınırlardaki zorluklara Schengen sistemi içinde yeni üye devletlerin güvenliği ve dış sınırlarda kontrol standartlarını dış sınırların korunmasını garanti altına almak amacıyla örgütsel, personel, ekipman ve bütçe problemlerini çözmek için Genel Bir Avrupa Sınır Muhafazasının oluşturarak Avrupa Kalesi tanımının tersine sadece Birlik içinde değil aynı zamanda Birlik dışında her yerde uygulama amacı hedeflenmektedir.

İlk Bölümde; küreselleşmenin etkisiyle ortaya yeni dış tehditlere karşı Avrupa Birliği'nin yeri ve önemine dair bir çerçeve sunulmuş, dış güvenliği sağlamada Avrupa Birliğinin sorumlulukları birliğin politikaları çerçevesinde değerlendirilmiş, ilgili belgeler göz önünde bulundurularak Bütünleşik Sınır Yönetiminin ilerleme süreci incelenmiştir.

İkinci Bölümde; Bütünleşik Sınır yönetimi kavramı, unsurları, kuralları, bu yönetime dair alınan önlemler, uygulama zorlukları üzerinde durulmuştur.

Üçüncü Bölümde; Türkiye’de sınırların jeopolitiği göz önünde bulundurularak Bütünleşik Sınır Yönetimine dair uygulamaların basamakları, ilgili mevzuatlar incelenerek temel ve stratejik ortaklar, zorluklar ve stratejik hedefler incelenmiştir.

Sonuç Bölümünde; Avrupa Birliği sınır yönetim politikasını değerlendirerek, Türkiye’nin Avrupa Birliği sınır yönetimine uyum sürecindeki yenilikler ve sınır yönetimine ilişkin eleştiriler değerlendirilmiş ve Türkiye için bir analiz geliştirilmişti.

Anahtar Kelimeler: Bütünleşik Sınır Yönetimi, Avrupa Birliği, Schengen, Türkiye.

ABSTRACT
Master's Thesis
Integrated Borderland Management
Feriştah YILMAZ

Dokuz Eylöl University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

Integrated Border Management concept as a main element of European Union's single market, security, justify and freedom area has been recognized associated with object of free movement of people and goods. Through abolished internal borders in European Union on the purpose of providing security in high level and to promoting migration flows generated integrated border management based upon coordination and cooperation with all group or individuals related to border management. In 2004 by means of the Union enlargement against the border challenges to guarantee the security of new member states in Schengen system on the purpose of solving organisational, personnel, instrument and budget problems as well protecting the external borders by generating Common Europe Guard Corps in contrast to Europe fortress integrated border management targeting implementation objective not only in European borders but also non- Europe countries.

In the first chapter, submitted framework of European Union substance against new threats generated with globalization related, evaluated the responsibility of European Union while providing the security and by conceiving related processes of integrated border management evaluated the integrated border management improvement.

In the second chapter, emphasized the concept of integrated border management, elements, rules, and measures and implementing challenges.

In the third chapter, conceiving the borders of Turkey with regards to geopolitical position examined implementing phase of integrated border

management, basis and strategical burden sharing, challenges and strategic targets.

In the conclusion chapter; evaluating European border management policy innovations and criticisms regarding to integrated border management at adjustment process and enhanced an analysis for Turkey.

Keywords: Integrated Border Management, European Union, Schengen, Turkey.

BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ GÜVENLİK YAKLAŞIMI

1.1. KÜRESELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ SINIR KAVRAMI	5
1.1.1. Küreselleşme Olgusu ve Sınır	5
1.1.2. 11 Eylül Saldırıları Sonrasında Yeni Güvenlik Kavramı	7
1.1.3. Avrupa Birliği ve Yeni Güvenlik Kavramı	8
1.2. AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI VE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ İLİŞKİSİ	10
1.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİN SÜRECİ	15
1.3.1. Maastricht Antlaşması	15
1.3.2. Amsterdam Antlaşması	16
1.3.3. Schengen Antlaşması	22
1.3.4. Tampere Zirvesi	24
1.3.5. Leaken Zirvesi	27
1.3.6. Bütünleşik Yönetim Önerisi	29
1.3.7. Sevilla Zirve Kararları	32
1.3.8. Selanik Zirvesi	33
1.3.9. Lahey Zirvesi	36
1.3.10. Avrupa Birliği Sınır Güvenliğinde Öncelikli Birim: Frontex	43

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ

2.1. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ OLGUSU	50
2.2. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN ŞARTLARI	54
2.2.1. Kuvvet İçi İşbirliği	54
2.2.2. Ulusal Düzeyde Kurum ve Kuruluşlar arası İşbirliği	55
2.2.2.1. Sınır Muhafaza, Sorumlulukları, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı	55
2.2.2.2. Gümrükler, Sorumlulukları, Gümrük Hizmeti, Gümrük Memurlarının Uygulamaları, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı	58
2.2.2.3. Bitki Sağlığı Denetimleri, Sorumluluklar, Bitki Sağlığı Müfettişlerinin Sorumluluğu ve İşbirliği Alanı	60
2.2.2.4. Hayvan Sağlığı Denetimi, Sorumluluklar, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı	61
2.2.2.5. Halk Sağlığı Denetimleri, Sorumluluklar, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı	62
2.2.2.6. Diğer Aktörler:	63
2.2.3. Uluslararası İşbirliği	65
2.3. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN KURALLARI	67
2.4. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN SAĞLANMASINDA ALINAN ÖNLEMLER	68
2.4.1. Genel Operasyonel Koordinasyon ve İşbirliği Mekanizmaları	68
2.4.2. Genel Bütünleşik Risk Analizi	69
2.4.3. Personel ve Operasyonlar Arası Donanımlar:	69
2.4.4. Genel Bir Mevzuat Birliği	70
2.4.5. Birlik ve Üye Devletler Arasında Sorumluluk Paylaşımı	70
2.5. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİ TEHDİT EDEN UNSURLAR	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ VE TÜRKİYE

3.1. TÜRKİYE’DE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ SÜRECİ	76
3.1.1. Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi (2003)	76
3.1.2. Türkiye Ulusal Programı (2008)	76
3.1.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı	77
3.1.4. Bütünleşik Sınır Yönetimi Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi	77
3.1.5. Sınır Güvenliği Bürosu (2012)	78
3.1.6. Sınır Güvenliği Teşkilatı (2018)	78
3.2. İLERLEME RAPORLARI	79
3.3. SINIR TANIMI VE SINIR ALANLARI KAVRAMI	84
3.4. TARİHİ VE COĞRAFİ ÖZELLİKLER	85
3.5. SINIR KAPILARI	87
3.6. SINIR GEÇİŞTE GENEL İLKELER	88
3.7. TÜRKİYE’DE SINIR YÖNETİMİNDE KULLANILAN MEVZUAT	92
3.8. TÜRKİYE’DE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİYLE İLGİLİ KURUMLAR	
TEMEL ORTAKLAR	92
3.8.1. Jandarma Genel Komutanlığı	92
3.8.2. Sahil Güvenlik Komutanlığı	94
3.8.3. Kara Kuvvetleri Komutanlığı	95
3.8.4. İçişleri Bakanlığı	96
3.8.5. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	96
3.8.6. Sağlık Bakanlığı	97
3.8.7. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	101
3.8.8. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	101
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	109

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AK	Avrupa Konseyi
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AGSP	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
BM	Birleşmiş Milletler
BSY	Bütünleşik Sınır Yönetimi
DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
ENP	Avrupa Komşuluk Politikası
HSSGM	Hudutlar ve Sahiller Sıhhat Genel Müdürlüğü
IBM	Integrated Border Management
JHA	Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri
JFS	Avrupa Birliği Adalet, Güvenlik ve Özgürlük
md.	Madde
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Örgütü
OGSP	Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası

GİRİŞ

“Bütünleşik Sınır Yönetimi” ilk kez Avrupa Birliği ülkelerinde serbest dolaşım fikrinin oluşmasıyla, iç güvenliğin yanı sıra yasadışı sınır geçişlerini ve yasadışı ticarete dair sorunları çözmek için tüm birlik ülkelerinin bir araya gelerek oluşturmak istedikleri bir dış güvenlik önlemi olarak karşımıza çıkmıştır. Sınır yönetimi temelinde sadece güvenlik tabanlı bir yapılanma yoktur. Artık AB güvenliği serbest ticareti arttırmak ve Avrupa Birliği’ne üye ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelere herhangi bir sınırlama ve yasaklama ile karşılaşmaksızın serbestçe girmesi, dolaşması, ikamet etmesi, işe başvurması veya mesleğini icra edebilmesi; gittikleri ülkelerde bu ülkelerin vatandaşları ile eşit şartlarda sosyal haklardan yararlanması esasına dayanmaktadır.

Avrupa Birliği Konseyinin 15 Mart 2006 tarihli kararı ile kişilerin sınırdan geçişlerini düzenleyen hükümleri içeren bir Birlik Kanunu tesis edilmesi yani Schengen Sınırlar Kanunu kapsamında Amsterdam Antlaşmasının(Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın) yürürlüğe girmesi sonucu Avrupa Birliği iç sınırları kaldırılmış, bu durum uluslararası dolaşımın kapasitesinde artışa neden olmuştur. Herhangi bir risk durumunda dış sınırların nasıl kontrol altına alınacağı sorunu AB ülkelerinin diğer ülkelerle işbirliği ve koordinasyonunun arttırmasını zorunlu kılmıştır. Böylece iç sınırların olmadığı ve kişilerin serbest dolaşım hakkının temin edildiği bir alan oluşturmak amacıyla Bütünleşik Sınır Yönetimi fikrini gündeme getirmiştir.

Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramını sadece belli bir başlık altında toplamak mümkün değildir. Bütünleşik sınır yönetimi Avrupa Birliğinin diğer politikaları gibi diğer politikalardan ayrı düşünülemez. Sadece kişilerin ve malların serbest dolaşımıyla ilgilenmeyip tüm dünyayı etkileyen iklim konusunda hayvan ve bitki sağlığına dair konuların Bütünleşik Sınır Yönetimi el kitaplarında yer alması Bütünleşik Sınır kavramının tek boyutlu olarak düşünülemeyeceğinin en önemli kanıtıdır.

Avrupa Sosyo-Ekonomik Komitesi, Avrupa Parlamentosu ve Birlik Konsey Komisyonu tarafından 24 Nisan 2003’te bildiri yapılan 21 Mayıs 2004 tarihinde yayınlanan (COM 452,2003) resmi bültende dış sınırların bütünleşik yönetiminde

gümrüklerin rolüne dair karar kabul edilmesi BSY'nin sadece güvenlik boyutunun değil aynı zamanda ticari boyutunun da bulunduğunu gözler önüne sermiştir.

Bütünleşik sınır yönetimi güvenliği artırırken yönetim formalitelerini kolaylaştırması bakımından önemlidir (Gümrük Müsteşarlığı AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, 2007). Bunu gerçekleştirmek için sınır karakollarındaki daha büyük risklerin kontrolü kadar ilgili tüm otoriteleri kapsayan bir genel yaklaşım öneren bütünleşik sınır yönetiminin amacı, yasal ticaret aşırı sorumluluk koymadan koordine edilmiş bir üslup içinde emniyet riskleri ve güvenlik kontrolü için dış sınırların iyi yönetimi için diğer otoritelerle uyumluk ve gümrük otoritelerine imkan sağlamaktır.

Günümüzde malların sınır kontrollerinde başvuru yöntemler Avrupa Birliği dış sınırlarında büyüyen tehditlerden üye devletleri korumak için yeterli değildir. Temelinde şunlar bulunmaktadır:

a)Adli ve terörist saldırılar: Biyolojik, Kimyasal ve nükleer patlayıcılar gibi yasaklanmış ürünlerin ülke içine sokulması ayrıca organize suçlar ya da terörist örgütlere finansman sağlayan uyuşturucu, kaçak mal ve sigara gibi yasadışı ürünlerin kaçakçılığı bu kategori içindedir.

b)Sağlık ve tüketicilerin emniyet riskleri: Bu kategoride anabolik (sporcular tarafından kullanımı yasak olan bu sınıftaki ilaç etken maddeler) ve narkotik maddeler, bozuk maddelerin izinsiz ihracı, birlik güvenliğiyle bağdaşmayan tüketici ürünlerini kapsamaktadır.

c)Çevre ve Sağlık Riskleri: Nesli tükenme tehlikesi içindeki flora ve fauna türlerinin yasadışı kaçakçılığı topluluk alanındaki hayvan ve bitki türlerinin deklare edilmeyen uygulamalarına ilişkin radyoaktivite konusundaki riskleri kapsamaktadır.

Günümüzde kullanılan ekipmanlar, kaynaklar, önlemler, yatırımlar ve öncelikler bu tehditlerle mücadele ederek topluluğun korunması için kullanılmasına rağmen tehditlere kısa sürede cevap vermekte geç kalmıştır. Bütünleşik sınır yönetimi bu hususta tamamlayıcı bir unsur olarak sınırlardaki tüm tehditlere daha hızlı cevap verilmesini sağlayacaktır.

Komisyon dış sınırlar için genel risk profillerini tanımlayan, önceliklerini oluşturmak için malların güvenliğine dair sorumlu tüm otoriteleri beraber çalıştıran bütünleşik bir yönetim tanımlamıştır. Dış sınırla ilgili olan tüm paydaşların beraber

alışmasının gerekliliğini vurgulayan Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramının küresel yönetim düzleminde yerine almasının gerekliliğini savunulmuştur. Bu bağlamda sınır yönetiminde AB içinde siyasal kurumların, AB düzeyi, ulusal ve ulus-altı yönetim organları/kurumlarından oluşan basamaklar olmak üzere yukarıdan aşağıya üç basamak halinde çok düzlemlı bir yönetimden bahsedilmiştir (Kösecik, 2010: 151). Özellikle Bütünleşik Sınır Yönetimine dair tüm el kitaplarında Bütünleşik Sınır Yönetimi Planında Kuvvet içinde işbirliği, Kuruluşlar arası İşbirliği, Uluslararası İşbirliği başlıkları bulunmaktadır.

Uzun dönemde ticaretle uğraşanların risklerini önceden tanımlayarak gümrükteki tüm malların bilgilerinin elektronik olarak iletilebilmesini sağlayacak bütünleşik sınır yönetimi bilgilerin süreçleri, değerlendirilmeleri, transferleri kolaylaştırılmak için elektronik ortamda oluşturulacaktır. Schengen Bilgi Sistemi kullanılarak gümrüklerden alınan bilgiler yetkili makamlara sunulacak bu sayede merkezileşmiş bir bilgi deposu ortaya çıkacaktır. Tek bir iletim kanalı ile bilginin akışı sağlanarak gümrükler ve diğer ilgili otoriteler arasında etkili ve hızlı bilgi iletim sistemi kurulacak ve işletilecektir. Bilgi teknolojileri sayesinde duvarların aşınarak egemenliğin zayıflayacağını düşünen yazarların tersine hem Avrupa Birliği ülkelerinde hem de diğer ülkelerde güvenli bir dolaşım söz konusu olacaktır.

Dış sınırlarda yeni bir yaklaşımla beraber özel sınır karakolları düzenlenmesi ve her türlü malın kontrolünün özel sınır karakolları tarafından yapılması için malzeme ve insan kaynakları ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçların giderilmesinde kaynakların verimli ve etkin kullanımı sağlamak için AB verilerin paylaşılmasını bir çözüm yolu olarak sunmuştur. Birlik, esas ticari ortaklar ve komşularıyla birlikte sorumlulukları paylaştığı bir disiplin geliştirerek ihraç kontrollerini hızlandırma amacı gütmüştür.

AB'nin genişlemesi ve Avrupa güvenliği ile ilgili dış güvenlik politikası alanında Avrupa'nın ortak bir yaklaşıma tam olarak sahip olamaması sonucu ortaya çıkan yeni Avrupa güvenliği kavramının içine "kriz yönetimi, kurtarma, istikrar sağlama, polis işleri" gibi yeni kavramlar girmesine neden olmuş bu da güvenlik kavramını detaylandırmıştır (Galym, 2009: 73).

Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramı AB genişleme politikası (EU Enlargement Policy) altında değerlendirilmesiyle kişilerin ve malların serbest dolaşımının yanında

uluslararası göçler bağlamında iltica, sığınmacılar ve mülteciler, insan, mal ve uyuşturucu madde kaçakçılığı gibi sınır aşan suçlar son olarak terör kavramlarını da incelemeye başlamıştır.

Türkiye’de yapılan literatür taramalarında daha çok bütünleşik sınır yönetimine dair çalışmalar polis ve gümrük işbirliği bağlamından değerlendirilmekte olup bu konu üzerinde çalışma yürütenlerin sadece polis akademileri olduğu görülmektedir. Bu konunun seçilmesindeki amaç bütünleşik sınır yönetiminin çok yönlü değerlendirilerek Avrupa Birliği çerçevesinde Türkiye’nin mevcut durumunun değerlendirilmesidir.

Bütünleşik Sınır yönetiminin birçok konuyu içine alan fakat üzerinde derinlemesine araştırma yapılmayan yeni bir konu olmakla beraber bu politika üzerinde devletlerin tamamen netlik kazandıramamaları ve gelişmekte olan bir konu olması nedeniyle kesin bir sonuç ortaya konulmamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ GÜVENLİK YAKLAŞIMI

1.1. KÜRESELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ SINIR KAVRAMI

Küreselleşme kusursuz olarak malların, hizmetlerin, teknolojinin, kültürel şeklin ve örgütsel düzenin ve kişilerin dolaşımı olarak tanımlanmasının yanında sınır geçişte karşılıklı dayanışma ve ulusal sınırların geçişinde serbest dolaşımı da büyük ölçüde ifade eden bir yaklaşımdır (Shamir, 2005: 198). Avrupa Birliği'nin iç sınırlarının kalkması ve Avrupa'da küreselleşme sonrası barış ortamı ve azalan savaş ortamıyla beraber Birliğin gündemine dış sınırlara dair kararlarında alınması yönünde çabaların artmasıyla dış sınırların kontrolü Avrupa Birliği politikalarının temel unsurlardan biri haline gelmiştir. Küreselleşmenin en büyük risklerinden biri uluslararası dolaşımın genişliği ve sıklığı refah ve barış için temel teşkil etmesine rağmen oluşacak risklerin nasıl kontrol altına alınacağı olmuştur (Ağca, 2010: 30). Dış sınırlar sadece bir alanı ifade etmemekle beraber aynı zamanda küreselleşmenin etkisiyle güvenliğin öncelikli olduğu daha birçok alanda etkisi olan bir kavram haline gelmeye başlamıştır.

1.1.1. Küreselleşme Olgusu ve Sınır

Sınır; ayıran unsur olma özelliği ile dışarıda olanları belirlerken içeride olanları da birleştiren bir unsurdur. Avrupa'nın ulus devlet anlayışında olduğu gibi kesin sınırlara ihtiyacı yoktur. Jeopolitik açıdan değerlendirildiğinde Avrupa'nın sınırdan daha çok sınır bölgelerinde tampon teşkil edecek geçiş bölgelerine ihtiyacı olduğu düşünülmektedir (Ağca, 2010: 232).

Geleneksel güvenlik konuları büyük ölçüde dış tehditlerle meşgul olmuşken küreselleşmenin gelişmesiyle güvenlik konuları ve sorunları artan bir şekilde uluslar ötesi, ulus altı ve çok boyutlu bir hal almıştır (Türker, 2007: 23). “Yeni Güvenlik Kavram”ı sınırların içindekiler ve dışındakiler arasında yeni güvenlik toplulukları ve yeni sınırların ortaya çıktığı bir sosyal yapıyı oluşturarak dahili ve harici sınır kavramları arasındaki ayrım kaldırarak enerji, insan hakları, göç ve organize suç

konularını kapsayan bir terim haline gelmiştir. K lfetli sınır geçiş işlemleri, ticaret potansiyellerine ilave bir yük getirmektedir. Önümüzdeki yıllarda ekonomik konular güvenlik konularının önüne geçeceği d ş n lmekle (Tuna, 2003: 231) beraber bu sorunlara karşı devletler askeri tehditlere karşı geleneksel güvenlik kaygılarına ek olarak düzensiz, sınır aşırı g ler, terör, silahların yaygınlaşması, ulus-aşan suçlar, çatışmanın önlenmesi ve çatışmanın idaresi, insan hakları, ekonomi, evre uyulşturucu madde trafiği, salgın hastalıklar gibi konulara öncelik vermiştir (Tangör, 2008: 29).

Güvenlik paylaşılabilir ancak emanet edilemez bir olgudur. Mutlak anlamda koruma anlamı taşıamaz ve mutlak eldekini yitirmeme demek de değildir. Uluslararası alanda güvenlik iki biçimde kullanılmaktadır. Aynı zamanda eldeki güvenliği arttırma anlamı taşır. Bu haliyle güvenlik, önlemler ve istekler birlikteliği sistemidir ve çok değişkenli kombinasyonlarla kurulur (Dedeoğlu, 2003: 55). Güvenlik yönetişimi kavramının ortaya çıkışı bu durumun en önemli kanıtıdır. Avrupa Güvenlik Yönetişimi'ni sınır yönetimi hususunda incelediğimizde sınıra ilişkin tüm kurumlar ve sınır hizmetlerine dair AB standartları ve Schengen'i esas alan diğer ülkeler ve aday ülkeleri içine alan bir sınır yönetimi, katılım öncesi reformlardan çıkan deneyim ve pratikler yanında risk ve tehditlerin belirlenmesiyle daha etkili olacağı fikri elde edilmiştir (DCAF Occasional Paper, 2010: 68).

Günümüz uluslararası sisteminde güvenliğin standart birimi egemen devletlerdir fakat unutulmaması gereken artık güvenlik için kendi güvenliğini sağlamaya çalışan oyuncular arasında yüksek düzeyde bir karşılıklı bağımlılık gereklidir (Türker, 2007: 19). Avrupa Birliği bu süreçte güvenlik politikası sınırların korunmasına dayalı savunma anlayışını terk ederek menfaatlerin sınırların ötesinde korunması ve olumsuz gelişmeler ortaya çıkmadan yerinde çözümlleme ilkesine dayalı stratejik güvenlik kavramına yönelmiştir (Ağca, 2010: 242). Devletler ulus-aşan ve küreselleşen tesir karşısında giderek egemenliğini ve karar olulşturma kapasitesini diğer devletlerle paylaşma yoluna gitmiş bu süreçte güvenlik yönetişimi kavramının ortaya atılmasıyla; terörizm ve g  gibi yeni küresel güvenlik tehditleriyle yalnızca uluslararası işbirliği yoluyla üstesinden gelinebileceğinin farkına vararak, devlet dışı oyunculara güvenliğin temininde önemli roller atfetmiştir (Tangör, 2008: 36).

Küreselleşme kavramının çeşitli süreçlerinde yönetimle beraber bölgeselliğin, küreselliğin, kozmopolitliğin yükselmesiyle beraber mevcut ulusal kimlikler, sınırlar ve düzen değişmeye başlamıştır (Vervotec, 2009: 85). Küreselleşme sonrası kitlesel göçle beraber artan nüfusun eğitimi, sağlıkları, yaşama hakları, özgürlükleri sorun haline gelmeye başlamış, bazı ülkeler savunma harcamalarını arttırma yolunu seçerken çoğu devlet sınırdan geçen kişilere iş alanı yaratmıştır. AB ve Avrupa Konseyi ise kitlesel göç ve uzun doğu sınırları içinde iç ve dış sınır kontrol sorunlarını gözler önüne sererek (Marshall, 2004: 60) savunma harcamalarına yönelmekten ziyade tüm nüfusun eğitimi, sağlığı, yaşama şansı, haklar ve özgürlüklerini öncelikli bir mesele olarak görerek küreselleşme sürecinde bu göçleri bütünsel bir boyutta değerlendirmiştir (Bucham ve Moore, 2003 : 1).

Etkili kontrol sağlamak güç olmakla beraber hareketin önüne bariyerler koymak geniş ölçekli ekonomik ve kültürel alışverişi yol açan küreselleşmenin güçlü etkileriyle çelişir. Gittikçe uluslararası bir nitelik kazanan ekonomilerde, sınırları bilgi, meta ve sermaye hareketlerine açarken insanlara kapatmak güçtür (Castles ve Miller, 2008: 413). Başka bir ülkeye geçiş esnasında ortaya çıkan sınır geçiş maliyetleri, sınırdaki uzun kuyruklar ve buna bağlı olarak bürokrasinin artışıyla AB çok katmanlı yönetim yapısına dair çalışmalara yönelmiştir (Köktaş, 2010: 243).

1.1.2. 11 Eylül Saldırıları Sonrasında Yeni Güvenlik Kavramı

11 Eylül Saldırıları sonrasında özellikle güvenliğe dair zayıflıklar bir kez daha gözler önüne serilmiştir. Güvenli Avrupa fikrinin üretimi 11 Eylül saldırılarından itibaren önem kazanmakla beraber (Bruns, 2011: 80) adı geçen olası terörist saldırılarının üstesinden gelmek ve güvenlik olgusunun tam olarak uygulanması için barışın önemi vurgulanmıştır. Güvenliğin sadece duvarlar inşa edilerek korunacağına dair geleneksel bir yaklaşım olan dış sınırları koruma olgusu bir tarafa bırakılarak küreselleşmenin etkisiyle yeni güvenlik tehditlerine karşı yeni bir güvenlik konsepti tanımlanmıştır. Duvarların sadece içeride savunulan, dışarıda bırakılıp defedilen veya püskürtülen devlet ya da yurttaş olmadığı anlaşılarak (Wendy, 2011: 99) dünya barışının duvarla sağlanamayacağı anlaşılmıştır.

Sadece ulusun ya da uluslararası kuruluşların (BM, NATO, AGİT ve AB) oluşturduğu bir güvenlik konseptinin yerine artık devletin sınırları içindeki yerel faktörlerin sınır dışındaki alanı da etkilemesiyle güvenlikle ilgili tüm kurumları içine alan bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Kirlenmenin, hastalıkların, teknolojinin ve bilginin transferini kontrol etmek artık ulusal seviyede ortaya konan çözümler ve tek taraflı çabalarla mümkün olmayarak, bunun için uluslararası işbirliği ve çok taraflı bir biçimde kaynakların birleştirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (Ağca, 2010: 25).

Avrupa Birliği içinde süregelen bir gerginlik durumunda, 11 Eylül saldırılarından sonra güçlü bir şekilde güvenliğinin etkilendiği çevrede Avrupa Birliği birlikte adalet, güvenlik ve içişleri alanının uygulanması ve geliştirilmesine dair çabaların çift yönlü bağdaştırılması gerektiğinin farkına varılmıştır (Corrado, 2005: 202). Özellikle Avrupa Birliği adalet, güvenlik ve içişleri (sınır yönetimi, sınır ötesi suçlarla mücadele ve terör) konularının çeşitliliği nedeniyle birlik dışındaki ülkelerle işbirliği yoluna gidilmiştir. Birlik uzun dönemde kontrollere dair farkındalık politikalarıyla sınır olması yönünden Avrupa Birliği güvenlik tehditlerini önlemede daha fazla etkili olmuştur.

Yeni güvenlik yaklaşımının doğası güvenlik kavramını değiştirmiş ve çatışma yerini istikrara tehdit ise riske bırakmıştır. Bunun ötesinde modern güvenliğin doğası gereği daha yerinde uluslararası kurumsal yanıtlar vermiştir (Hönnngi ve diğerleri, 2006: 3).

11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında vize ve sınır kontrolleri gibi farklı göç uygulamalarının sıklaştırıldığı görülürken, daha tutarlı ve güvenilir uluslararası göç kontrol stratejilerinin oluşturulabilmesi için gerekli olan zihniyet değişikliğinin yaşandığına dair çok az kanıt mevcuttur (Castles ve Miller, 2008: 171).

1.1.3. Avrupa Birliği ve Yeni Güvenlik Kavramı

Yeni Güvenlik kavramından sonra Avrupa Birliği güvenlik çerçevesinde önemli role sahip olmaya başlamıştır. Özellikle Yugoslavya dağıldıktan sonra Bosna Hersek ve Kosova'nın bağımsızlık sürecinde yaşanan olaylardan sonra güvenlik kavramının içine NATO ve BM'nin yanı sıra Avrupa Birliği' de girmiştir. Özellikle

Avrupa Birliği artık sadece arka planda kalmayarak çeşitli askeri harekât hazırlığına girerek yeni güvenlik anlayışında daha önemli bir yere sahip olacağını göstermiştir.

Avrupa Birliği'nin genişlemesiyle beraber ulusal güvenlik tehditlerinin yavaş ilerlemesine rağmen yeni güvenlik kavramının bazı yönleri ön plana çıkararak artmış bu doğrultuda AB'nin güvenlik gündemi askeri olmayan konulara özellikle serbest pazara, hukukun üstünlüğüne, demokrasinin pekiştirilmesine, insan haklarına ve azınlıklara kaymıştır (Shepherd, 2005: 25).

Avrupa Birliği Antlaşması, Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalara getirdiği değişiklikler getirmesinin yanında, Topluluklar için geçerli hukuki ve kurumsal yapıdan farklı biçimde, üye devlet hükümetleri arasındaki işbirliğinin önem taşıdığı iki yeni eylem alanı oluşturmuştur. Bunlar: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası/Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği alanı olmuştur.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın beşinci başlığında yer alan birliğin dış eylemine ilişkin genel hükümler ve ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin özel hükümler iki bölüm altında incelenmiştir. İlk bölümde Birliğin Dış Eylemine ilişkin genel hükümler yer alırken; ikinci bölümde Ortak Hükümler ve Ortak Güvenlik ve Savunma ile ilgili alt başlıklardan oluşan, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına ilişkin özel hükümler yer almıştır. Bu iki yeni kavram Avrupa Birliğinde sadece savunmaya söz hakkı tanıyan bir oluşum yerine güvenlik öncesi hazırlıklar, sınırların daha etkin kontrolü, savaş ortamından uzak güvenli bir dünya oluşturma amacı taşıyarak yeni bir bakış açısı ortaya koymuştur. Sınır yönetimine dair ortakların belirlenmesinde sınır yönetiminin ODGP' nin görev alanına eklemlenmesinden faydalanılmıştır (Wolff, 2010: 31). AB sınırlar için yeni bir yol düşünerek nüfusun dolaşımının kontrol edilmesinden öte daha sivil haklar ve görevlere dayanan bir yönetim benimsemiştir. Sınırların kapatılması yerine örgütlü ve insancıl bir yöntemle sınır geçişlerindeki dolaşımın kolaylaştırılması ve sınıra ilişkin söylemde ticaret, turizm, kültürel değişim ve dış politika desteği gibi yeni ifadelerin kullanılması sınır muhafızları, gözetim teknikleri ve vize kısıtlamalarının ayrıntılı olarak incelenmesini sağlamıştır (Zielonka, 2001: 530).

Büyüyen etkileşimler ve karşılıklı dayanışma kişilerin ve çevrenin dolaşımı, vergi uygulamaları, gümrük ilkeleri ve ulaşım gibi alanlarda sınır ötesi problemler yaratmaktadır. Bu problemler ulusal devletlerin düzene ulaşmasının ötesine geçerek

politik sınırlar ve sosyal eylemler arasındaki ahengi aşındırmakta, ulusal devletler koordineye ve işbirliğine dayanan bir tavır içinde bölgecilik yönetimi yönünde mekanizma ve kurum oluşturulması teşvik edilmiştir (Hönnngi, 2006: 5).

Özellikle iç ve dış güvenlik sorunları arasında bütünleşik bir modelin geliştirilmesi, daha fazla işbirliğinin sağlanması karşılaştırmalı bir biçimde ortaya konmuş bu süreçte Avrupa Birliği kurum oluşturma yoluna gitmiştir. Artık Avrupa Birliği üye devletleri için güvenlik bir ön koşul olarak sunulmakla beraber güvenliğin bütünleşik olarak sağlanması konusunda fiziki güvenlik, politik katılım, açık ve kapsayıcı ekonomik koşullar ve toplumsal huzur konuları ön plana çıkmıştır (Biscop, 2006: 89).

11 Eylül 2001 yılında Amerika’da ortaya çıkan saldırının etkisi su götürmez bir şekilde büyük bir öneme sahiptir. Özellikle bu dönemde artık NATO ve Birleşmiş Milletlerin yanında Avrupa Birliğinde de ODGP çerçevesinde daha fazla ön plana çıkmış. İlk olarak Avrupa Birliği’ nin kendi savunmasını kendisinin yapması amacıyla ilk olarak NATO’yla ortaklaşa tatbikatlar yapılırken sonraki süreçte sadece Avrupa Birliğinin yönlendirdiği tatbikatlar yapılmıştır.

1.2. AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI VE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Bütünleşik Sınır Yönetiminin amacı, yasal ticareti kolaylaştırmak, kişilerin seyahat özgürlüğü hakkının hukuka uygun olarak kullanılması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasadışı sınır geçişleri ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara ulaşmaktır (Akman, 2010: 1). Modern ekonomiye yönelmiş devletler, vatandaşlarının güvenliğini sağlamak ve iyi işleyen bir ticarete dayanmak zorundadır (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 3). Serbest dolaşım daha geniş ilkelere dayanan ya da işleme dayalı kurallarla ortaya çıkan daha çok malların serbest dolaşımı fikrini akla getiren bir kavramdı (Spencer, 2007: 474). Vera L. Zolberg’e göre dünyada hızlı bir şekilde nüfusun artışı küresel eşitsizliğe neden olmuş, sınırdan geçen kişilerin artmasını sağlamıştır (Aktaran Anderson, 2004: 130). Kişilerin serbest dolaşımının büyük oranda artışıyla serbest dolaşım fikri malların yanında hizmetlerin ve kişilerin

dolaşımı boyutuyla yeniden ele alınmıştır. serbest dolaşım ile uluslararası sınırlar artarken sadece belli kısım sınırlar iyimser nitelikte olmuştur (Bigo, 2009: 580). AB üye devletleri bu hususu göz önünde bulundururken hem modern ve ekonomi odaklı yapısını korumuş hem de yurttaşlarının güvenlik hizmetini sağlama kararı almıştır. AB, ekonomik entegrasyonunun güçlenmesi için üye devletler arasındaki sınır kontrollerini kaldırmış, buna karşılık yasal ve yasadışı göçle ortak politikalar çerçevesinde mücadele etmek için dış sınır kontrollerinde ortak yöntemler geliştirmiştir (Topaloglou ve Diğerleri, 2005: 70).

Sınır yönetimi, insan hakları ve uluslararası koruma alanında taahhütleri tamamen tanıırken güvenlik konusuyla ilgilenen bir politika alanıdır. Yani sınır yönetimi sadece güvenlik alanında değil aynı zamanda insan hakları ve uluslararası koruma konularını da kapsayan bir politikadır.

Adalet ve işleriyle ilgili konular hükümetler üstü kurallar altında toplanarak iltica, dış sınırların geçişi, yasadışı göç, birlik dışındaki uluslarla ilgili politikalar, uyuşturucu ve uyuşturucu bağımlılığıyla mücadele, uluslararası düzeyde sahtecilikle mücadele, sivil konularda adli işbirliği, adli konularda adli işbirliği ve Europol'ü (daha sonra açıklanacaktır) de içine alan gümrük ve polis işbirliğinden oluşmaktadır (Kammel, 2006: 74).

4-5 Aralık 2006 tarihinde Adalet ve İşlerinin 2768. Toplantısında Bütünleşik Sınır Yönetimine dair kavramsal çerçeve oluşturularak bütünleşik sınırların temelini atılmış zorunlu sınır kontrolleri ve gözetim başlıca araç olarak gösterilmiş kurumlar ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu oluşturma amacıyla hareket etmenin üzerinde durulmuştur (Carrera, 2007: 3).

Avrupa Birliği Kurucu Anlaşmasının beşinci başlığında bulunan Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Politikası polis işbirliği, adli ve sivil işbirliği, yasadışı göç ve iltica son olarak da sınır kontrolleri politikalarıyla ilgilenen adli konularda kararları nitelikli çoğunlukla alan, Avrupa Parlamentosunun Konseyle beraber başlıca politik alanlarda ortak karar aldığı bir birimdir. Bu noktada Avrupa Birliği karar alan organ görevinde iken, Avrupa Parlamentosu ise Komisyon ya da Komisyon tarafından önerilen hukuki metinleri benimseyen ya da reddeden bir kurum olarak görev yaparken; Konsey ve Avrupa Parlamentosu sivil konularda adli işbirliği hususunun çeşitli alanlarında kanun koyucu olarak beraber çalışmaktadır (Kammel, 2006: 78).

Adalet, Güvenlik ve Özgürlük başlıklı AB politikası incelendiğinde, İngiltere ve İrlanda dışında kalarak çoğunlukla bu alanla ilgili çoğu önceliklere dâhil olmaya karar vermiştir. Danimarka bu alanda tamamen dışta kalmıştır.

Sınırlar hakkında Adalet, Güvenlik ve Özgürlük politikasını göz önüne aldığımızda sınır aşan suçlar ve özellikle Schengen Sınır Anlaşmasının imzalanmasıyla beraber iç sınırların kaldırılması dış sınırlar içinde genel bir kuralın benimsenmesine dair çalışmalara yönelinmesine neden olmuştur.

Güvenliğin bir fonksiyonu olarak sınır yönetimi tüm birlik üyeleri ve ortak devletler arasında tam bir Schengen rejimi uygulamak konusunda genel bir çıkara sahiptir. Bu bakımdan Avrupa Birliği genel politikalarına bakıldığında Schengen konusunun Adalet, Güvenlik ve Özgürlük alanlarının içinde bulunması en önemli kanıtlarından biridir. Fakat unutulmaması gereken husus tüm Avrupa Birliği politikaları gibi sınır yönetimi politikası sadece polis işbirliği ya da sınır geçişleri üzerine değerlendirmek doğru değildir. Sınırlar üzerine sınırların korunmasından ziyade kontrol edilemeyen göç, yasadışı trafik, vize rejimleri, kimlik politikaları Avrupa Birliği genişlemesi konuları da tartışılmakta ve sonuçta sınırların korunması hususundaki olası stratejik önem kısmen anlaşılmaktadır (Bufon, 2008: 18).

Sınır yönetimi devletlerin dış çevresine ve devletlerin kabulüne dair gözlemsel dışavurumunu yansıtmaktadır. Sınır zincirindeki zayıf halkalar, birlik ve sorumluluk paylaşım ihtiyacı kısa zaman içinde sınır kavramının Avrupa Birliği genişlemesi tartışmaların bir ifadesi ve anahtar sözcüğü haline gelmesini sağlamıştır (Hobbing, 2005: 156). Balkanlar ve Doğu Avrupa'daki yeni bağımsız devletlerde demokrasi inşa eden kurumlarla beraber pazara yönelik ekonomilerin kurulması ile sınır yönetimi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur.

2004'te 10 yeni üyenin Birliğe katılmasıyla, Avrupa genişlemesiyle, bu alandaki zorluklar büyük ölçüde artmıştır. Sadece genişleme Birliğin birkaç kilometre dış kara ve deniz sınırına ulaşmasıyla kalmamış aynı zamanda örgüte, personele, ekipmana ve fonlamaya dair problemlerle yüz yüze gelmiştir. Çoğu üye devlet son 10 yılda gelişen güvenlik ve dış sınır kontrolü için günümüz Schengen ve Avrupa Birliği standartlarını karşılamak için mücadele zorunda kalmıştır (Monar, 2005: 145).

Sınır konusu çoğu zaman eski üye devletlerin tartışılan zor bir konu olarak süregelmiştir. Fakat bu sorular çoğu doğu komşularıyla sınırda yoğun sınır geçişlerine dayanmaktadır. Avrupa Birliği genişlemesinin bir sonucu olarak güvenlik konularıyla ilgili bazı esneklikler için uzlaşarak dengeli çözümler ortaya koymak yönünde daha fazla iyi niyetli bir tutum içerisine girmiştir (Corrado, 2005: 200). Güvenlik hususunda belli konulara odaklanan AB özünde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı gibi Avrupa Birliğinin gelişim yönünden Avrupa Birliği komşularıyla ilişkilerindeki etki alanı kadar katılım sürecinde vize politikası ve AB sınırlarının etkisini de değerlendirmektedir (Zielonka, 2001, 525).

Komşular arasındaki sınırların kalkması ülkeden uzak yeni sınırların ülkenin kendi polislerinin sorumluluğunda olmaması anlamının anlaşılmasıyla Schengenland'in asıl fikri kamuoyu tarafından fark edilmiştir (Hobbing, 2005: 156).

Teorik olarak, her yeni üye devlet farklı zamanlarda Schengen alanına katılabilir ve sonuçta kendi sınırlarına komşu üye devletlerle Schengen dış sınırlarını oluşturarak Schengen standartlarına göre kontrol edecektir. Bunun yerine ilgili komşu devletler arasında sınır kontrolleri tamamen yürürlükten kaldırılırsa sınır kontrollerini garanti etmek daha zor olacaktır (Corrado, 2005: 192).

Öncelikle vize muafiyeti bulunan ülkelere seyahatlerde tanımlanacak doğru vize rejiminin yeni üye devletlerin doğu komşuları üzerinde büyük bir etkiye sahip olduğu reddedilmez. Yeni üye devletler ve komşuları arasında Soğuk Savaş zamanında geri basamak olarak vize uygulamaları komşu devletlerin topraklarına girmeden önce ön izin sorulması olarak algılanan önemli bir psikolojik unsurken günümüzde ise konsoloslukta harcanan belirli bir zaman ve parayı ifade etmektedir.

Avrupa Birliği sonradan “İyi Komşuluk Politikası” olarak politikanın ilk aşaması 2003 Komisyon tebliği olup temel amacı genişleyen Birlik ve komşuları arasında yeni bölümlene çizgisinin doğmasını engellemek ve sonraki aşamada üyelik yönü olmadan ülkeler arasında acilen yakın siyasi, güvenlik, ekonomik ve kültürel işbirliği oluşturmaktır. Kardeş halkalar olarak adlandırılan olarak Avrupa Birliği Komşuluk Politikaları kapsamında Avrupa tek pazarının, mevzuatının ve ilkelerinin genişlemesi ve dış sınırla ilgili olarak iç sınırlara ilişkin çok sesliliğe dair bir girişim başlatılmıştır (Topaloglou ve diğerleri, 2005: 68). Bu kapsamda Avrupa Komisyonu yerel sınır trafiğinde sabit zaman ve sınır geçiş noktalarındaki olağanüstü

durumlarda, sınırda kalanlar için makul ya da özel sınır geçiş noktaları oluşumu gibi kolaylaştırıcı uygulamaları desteklemek ve bunun yanı sıra yerel sınır trafiğini düzenlemek için özel birçok yönlü vize giriş tiplerini yaratmayı önermiştir (Corrado, 2005: 200).

Dış sınırlar hususunda Avrupa Komşuluk Politikası uygulamalarında olumlu gelişmeler olmuş ve programın birlik ye devletleri tarafından tanınmasıyla beraber politikalar ve kurumlar AB standartlarına uyumlu hale getirilmiş özellikle geri dönüş anlaşmalarının tüm AB ülkelerince tanınmasıyla beraber dış sınır yönetimi alanında etkili olmuştur (Longhurst, 2011: 15). Sınır yönetiminin gelecek vizyonu açısından komşular arasındaki ilişkinin teknolojik donanımlardan çok güvene dayanmasının yanında geleceğin akıllı sınırlarının bireylerin giriş ve çıkışı, kargoların hareketini gelişmiş teknolojilerle yola getirmek kadar yolcu ve malların varış öncesi incelenmesine dayanacaktır (Hobbing, 2005: 160).

Eğer kişilerin malların, hizmetlerin ve anaparanın dolaşımında aşamalı serbestleşme, politik, askeri, sosyal ve ekonomik reformlar ve işbirliği unsurlarını içine alan ülkeler arasında kardeşlik bağını oluşturacak iyi komşuluk politikasının (Biscop, 2006: 93) adalet ve içişleri bölümüne bakarsak çeşitli ülkeleri içeren hem strateji raporları ve eylem planları çıkacaktır. Bu hususta yakın işbirliğini sınır yönetimini daha güvenli seyahat belgeleri oluşturmak için alınan önlemler ve profesyonel ve sivil sınır muhafızlarının eğitilmesi ve yaratılması yoluyla sınır yönetiminin etkililiği kapsayan öncelikli konulardan biri olarak görebiliriz.

Bütünleşik sınır yönetimine dair yayımlanan kılavuza göre, komşu lkelerin memurlarıyla hem gümrük hem de sınır polisi temsilciliklerinin hızlı bilgi değişimi için ortak temas noktası oluşturulmalıdır. Açıkçası, ulusal düzeyde ilgili kurumlarla bunun yanında komşu ülkelerle uluslararası düzeyde mutabık olma tartışılan bir husustur.

Komşuluk ilişkilerinin (Neighbourhood Policy) bütünleşik sınır yönetimi kavramıyla ilgili olarak vize muafiyeti ve vize kolaylığı gibi konularla bağdaştığını görebiliriz. Asıl alışma alanının Adalet, Güvenlik ve özgürlük olarak görülmesine rağmen BSY diğer AB politikaları gibi bütünleşik olarak hareket ederek politikalar gibi koordinasyon ve işbirliğini temel amacı olarak görmekte ve bütünleyici bir model ortaya koymaktadır. Öyle ki Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramı Avrupa

Birliği'nin üye devletlerinin dış sınır yönetimine dair 2002 yılında yayımlanan “Bütünleşik Yönetime Doğru” adlı tebliğde Avrupa Parlamentosu ve Konsey kısmen adalet ve içişleri siyasaları çerçevesinde bütünleşik sınır yönetimi kavramının geliştirilmesi ve tanımlanmasının kendi içinde sınırlı olduğu vurgulamıştır (Corrado, 2005: 185).

1.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİN SÜRECİ

Uluslararası bütünleşmenin bütünleyici bir örneği olarak görülen Avrupa Birliği AB mallarının, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbestçe hareket ettiği bir gümrük birliği ve tek pazar olması ve üyelerini ortak savunma ve dış politikalarını gevşek bir biçimde koordine etmesi bakımından önemlidir (Nye, 2011: 53). AB 7 Şubat 1992’de imzalanan ve tüm üyelerce onaylandıktan sonra Kasım 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Avrupa Topluluğunun Avrupa Birliği adını almasında önemli bir rol oynayarak Avrupa Devletlerinin politikalarını üç temel unsur üzerine kurmuştur. Bunlar: Ekonomik ve Parasal Birlik, Ortak Dış İlişkileri ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişlerinde işbirliği olarak tanımlanabilir.

1.3.1. Maastricht Antlaşması

Maastricht antlaşmasının Ortak Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikasına dair beşinci başlık altındaki hükümlerinde dış ilişkiler ve güvenlik politikalarının tüm alanlarını kapsayan ve tüm hükümleri yöneten genel bir ortak dış ilişkiler ve güvenlik politikasını yürürlüğe konması ve tanımlanması gerektiği savunulmuştur. ODGP, birliğin bağımsızlığı, temel çıkarları, ortak değerlerin garanti altına alınması, tüm koşullarda birliğin ve üye devletlerin güvenliğinin güçlendirilmesi, BM Ana Sözleşmesi ve Helsinki Nihai Senedi Hükümleri ve Paris Şartı amaçları ile uyumlu olarak uluslararası barış ve güvenliği korumak ve uluslararası işbirliğini desteklemek ve temel özgürlükler insan haklarına saygı ve hukuk kuralları ve demokrasinin pekiştirilip geliştirilmesine dair hususlar üzerinde durulmuştur (Barbier ve Ghailani, 2012: 310).

Sonuç olarak Avrupa, yarım yüzyıl boyunca Amerika'nın koruyucu şemsiyesi altında yaşadığı uzun barış dönemini bir yana bırakarak dış politika ve güvenlik konusunda da etkili olmaya başlamıştır. Antlaşmada üye devletlerin yükümlülükleri ortaya konularak, Birlik dış ve güvenlik politikasını aktifleştirilmiş ve itaat ruhuyla desteklemek olarak belirlemiş; ayrıca üye devletlere Avrupa Birliği'nin çıkarlarına aykırı ve uluslararası ilişkilerde tutarlı bir güç olarak etkinliğini yaralayacak eylemlerden kaçınma yükümlülüğü getirmiştir (Türker, 2007: 139). Fakat güvenlik ve savunma boyutundaki kararların alınmasında oybirliği gerektiğinden hükümetler arası işleyen bir mekanizma olmaktan öteye gidememiştir (Ağca, 2010: 182).

Maastricht antlaşmasıyla ortak dışişleri ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri politikası benimsenmiş olup daha sonraki antlaşmalarda bu politikalar geliştirilmiştir. Maastricht Anlaşmasından sonra güvenliğe dair ilk anlaşma Amsterdam Anlaşması olmuştur.

1.3.2. Amsterdam Antlaşması

2 Ocak 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması; İlkeler, Birlik vatandaşlığı, Topluluk Politikaları, Deniz Aşırı Ülke ve Toprakların Ortaklığı, Topluluğun Kurumları kısmından oluşmuştur

Amsterdam Antlaşmasının kapsamlı kılavuzunda:

a)Özgürlük, Güvenlik ve Adalet: Esas haklar ve ayrımcılık yapmama

b)Birlik ve Yurttaşlar: Birlik yurttaşları, işsizlik, sosyal politikalar, çevre, halk sağlığı, tüketici koruma, şeffaflık, nitelikli birlik mevzuatı ve antlaşmaların yalınlaştırılması

c)Uyumlu ve Etkili Dış Politika: Genel dış ve güvenlik politikası, Genel ticaret politikası

d)Kurumsal Sorular: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı, Bölge komitesi, Ekonomi ve Sosyal Komite, Denetçiler, Ulusal parlamento, Subsidiyarite, Yakın İşbirliği ve Karar Verme İlkeleri kısmından oluşmaktadır.

Amsterdam Antlaşmasının Özgürlük, güvenlik ve adalete dair bölümün giriş kısmında; Birliğin 20 yıldan bu yana yasadışı göç, uyuşturucu trafiği, terör gibi

uluslararası olaylarla mücadelede güç birliği yaptığı, 1986'ya kadar kişilerin serbest dolaşımının iç pazarda anahtar bir role sahip olduğunun anlaşılmasıyla üye devlet hükümetleri arasındaki gayri resmi bir işbirliğinin Avrupa'nın güvenlik ihtiyacını karşılamadığı ya da hızla yayınlan uluslararası suç ağlarıyla mücadele konusunda yeterli olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu sebepten üye devletler tam gelişmiş bir Avrupa Birliği oluşturmak amacıyla Maastricht Antlaşmasına adalet ve içişlerinde işbirliği maddesini katmaya karar vermiştir.

Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmasına 1993 yılında işbirliğine dair ortaya konan ana hatlar işbirliğin ortaya çıkarttığı sonuçlar ya da işbirliğinin nasıl çalıştığı dair konularda tatmin edici olmaması yüzünden Avrupa Antlaşmasının yeniden düzenlenmesi, karar alma süreçlerinde bazı önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir.

Amsterdam Antlaşması özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarını oluşturmak için “Vizeler, İltica, Göç ve Kişilerin Dolaşımı” yla ilgili diğer politikalar yeni bir başlık altında açıklanmaya çalışmıştır. İlk aşama dış sınırlarda kontrol, iltica, göç ve sivil konularda asli işbirliği oluşturmuş ve bu alanlarda işbirliği için birlik Avrupa Birliği Konseyinin aldığı kararların hızlı bir biçimde kademeli olarak uygulamalarından oluşmuştur. İkinci aşamada polis ve adli işbirliği üçüncü aşamada ise yabancı düşmanlığı ve ırkçılıkla savaş ve önleme politikalarından oluşmuştur.

Aynı kılavuzda tarihsel arka planda açıklanarak ilk kez göç, mülteci hakları ve polis ve adli işbirliği konularında hükümetler arası işbirliğinin 1975 yılında başladığı vurgulanmaktadır. Kuzey İrlanda'nın İrlanda'yla birleşmesini sağlamak amacıyla kurulan terör örgütü “İrlanda Cumhuriyet Ordusu'nun İngiltere üzerinde uyguladığı şiddete karşı İngiltere'nin mücadelesi ve Münih olimpiyat oyunlarında düzenlenen terör saldırısı bu grubun kurulmasında etkili olan iki önemli olaydır. Bu işbirliğinin ilk örneği olan Trevi grubu birlik içinde terörizm üzerinde polis işbirliğini koordine eden ve terörizmle savaşma amacı güden İçişleri Bakanlığı seviyesinde bir oluşumdur (Kule, 2010: 539).

AB üye ülkeleri tarafından dış sınırlar güvenliğinin sağlanması için kurulmuş çalışma gruplarından biri olan **Trevi Grubu**, uluslararası terörizm ve uyuşturucu trafiği ile mücadele etmek amacıyla AB üyesi ülkelerin adalet ve içişleri bakanları arasında 1975 yılında oluşturulan ve 1976'dan bu yana faaliyet gösteren gayri resmi

işbirliğidir (Faist,2003: 260). Bu grup söz konusu alanlarla işbirliği yaparak 1993 yılından bu yana AB'nin üçüncü temeli olan Adalet ve İçişleri alanında işbirliği kapsamında yer almaktadır. Bu grup tarihe Münih Katliamı (1972) olarak geçen bu olayın vuku bulmasıyla silahlı militanların 7 İsrailli sporcu ve 2 antrenörü rehin alması ve olay sonrasında olimpiyatlar durması ve pek çok ülkenin olimpiyatları terk etmesiyle doğmuştur (Franz ve Gunter, 2006: 73).

Grubun bakanlıkları güvenlik, terörizm ve kendi himayesinde kurulan çeşitli taraflarla ilgili sorunları tartışmış ve bu konuları hükümetler arası temelde yürütüp kendini bu sürecin dışında tutmuştur. 1986 Avrupa Tek Senedi ile bu işbirliği sürecinde dönüm noktası yaşanmış 1986'da bu antlaşmanın imzalanmasıyla birlikte, üye ülkeler Avrupa entegrasyonuna hız kazandırmaya karar vermiştir. Roma Antlaşmasına değişiklik yapan bu antlaşmanın 8. Maddesiyle, "Birlik iç pazarını kademeli olarak kurmak amacıyla gereken önlemler alınmalı... İç Pazar antlaşma hükümlerine uygun olarak kişilerin, malların, hizmetlerin ve paranın dolaşımını güvenceye alarak iç pazarın iç sınır dışında da bir alanı içermesi" hükmü girmiş, iç sınırların yanında dış sınıra da önem atfedilmiştir. Komisyonun 1985 tarihli sunuş belgesindeki serbest dolaşım üzerine alınan tavsiye kararı niteliğinde olmasına rağmen, adalet ve içişleri konularında hükümetler arası işbirliğini daha da artmıştır. Örneğin 1988'de hükümetler arası koordinatörlere Rodos Avrupa Birliği Konseyi tarafından kişilerin dolaşımı üzerine eğitim verilerek güvenlik ve serbest dolaşım bağdaştırılmış ve bir sefere mahsus dış sınırdaki kontrol yürürlükten kaldırılmıştır. 1989'da bu grup adalet ve içişlerinde işbirliği için farklı yönleri içeren daha koordineli bir yaklaşım benimseyerek çalışma programı için bir öneri sunmuştur. Çeşitli taraflar yıllar geçtikçe karaladıkları raporları farklı birleşimlere oturtarak ve bağımsız olarak çalışarak oluşturmuş ve Avrupa ülkeleri ve ulusal parlamentolar bu konu üzerine herhangi bir baskı kuramamıştır. Hükümetler arası yaklaşımda hem teamüllerin, hem resmi kararların kaleme alınması, sonuç ve tavsiyelerin birbiriyle uygun hale getirmiş, bu antlaşmalar uluslararası hukukta Avrupa Birliği Konseyi dışında da benimsenmiştir. Bu uluslararası antlaşmalar ilticaya ilişkin Londra Önergesi ve Avrupa Birliği üye ülkelerinin biri mültecilerin konaklaması dair başvuruları değerlendiren devletin uygunluğuna karar veren 1990 Dublin antlaşmasından oluşmaktadır.

1980'ler boyunca bazı üye devletler tarafından daha bağlayıcı kanunlar benimsenmiştir. Bunlar polis gücü ve gümrükler arasındaki işbirliğini garanti etmek için yeni operasyonel yapılar oluşturan 1985 Schengen Antlaşması ve 1990 Schengen uygulama antlaşmasıdır. Bu antlaşmalar ortak bir yapıda birleşmeye ihtiyaç duyan müzakere grubunun açık sisteminden uzak olduğunun fark edilmesiyle adalet ve içişleri alanında sadece üye devletler tarafından benimsenen daha etkili unsurları garanti altına almakla kalmamış aynı zamanda tekrarından sakınmış ve tüm kurumların çalışmalarını koordine etmiştir.

Avrupa Birliği antlaşmasıyla ODGP, birliğe üye devletlerin kararları üzerinde herhangi bir baskı kurmayan küçük bir rol vermiştir. Amsterdam Antlaşması özgürlük, güvenlik ve adalet alanında oluşturularak adalet ve içişlerindeki işbirliğini yeniden biçimlendirmiştir. Kurumlara oynamaları için daha dengeli rol verilmiştir ki artık istekler daha da geniş ve daha özel ve metotlar daha etkili ve daha demokratiktir.

Avrupa Birliği Antlaşmasının beşinci başlığı kişilerin serbest dolaşımı, dış sınırların kontrolü, mülteci, göç ve üye olmayan ulusların hakkının korunması ve adli konularda adli işbirliği konularını kapsamaktadır. Amsterdam antlaşmasının Avrupa Birliği Antlaşmasına eklenmesiyle 5 yılda serbest dolaşım, güvenlik ve adalet alanları oluşturmak için uluslararası suçla mücadele etmek için farklı devlet kurumları arasında etkili işbirliğinin artırılması aynı zamanda üye olmayan devletlere Avrupa yurttaşlarının serbest girişinin kolaylaştırılması amaçlanmıştır.

Aynı zamanda altıncı başlıkta; ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı, terörizm, insan kaçakçılığı ve çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı ve rüşvet ve sahtecilikle mücadele ve önleme konularından oluşmaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için doğrudan ve Europol aracılığıyla üye devletlerde diğer yetkili makamlar, gümrük otoriteleri ve polis kuvveti arasında açık işbirliği, üye devletlerin diğer yetkili makamlar ve adli kurumlar arasında işbirliği ve üye devletlerde adli suçla ilgili gerekli kanunların oluşturulmasına gerek duyulmuştur. Bu başlıkta üye devletlerin ulusal sınırları aşan suçlarla mücadelede tek etkili yolun uluslararası ağlarla yakın işbirliğiyle olacağının farkına varılmıştır.

İç ve dış sınırlara geçişte Avrupa Birliği Antlaşmasının yürürlüğe girdiği 5 yıl içinde Amsterdam Antlaşmasıyla oluşturulan amaçlara erişmek için yükümlülüklerin

benimsemesi yolunda Avrupa Birliği dış sınırlarında kişilerin kontrolü, Avrupa Birliğinin dış sınırlarını geçiş, üye olmayan ölkelerde serbest dolaşım, dış sınırlara geçiş hakkında üye devletlerin dış ilişkileri üzerine protokol konularını ele almıştır. Birlik vatandaşı olan ya da olmayan kişilerin dış sınırda kontrolü kaldırılmış, Konsey birlik dış sınırlarında kişilerin denetimi için üye ölkeler tarafından takip edilmesi gereken standartlar ve ilkeler koymuştur. Üye olmayan ölkelerin yurttaşlarının üye devlet topraklarında serbest dolaşımının üç aydan fazla olamayacağı, birlik üyesi olmayan vize zorunluluğu bulunan ölkelerde sınırları gezerken birlik vatandaşının yükümlölüklerden hariç tutulacağı, vizeler konusunda tek tip kural ve şeklin olacağı ve birlik üyeleri ilgili uluslararası antlaşmalar ve birlik kanunlarıyla çatışmadıkça birlik devletleri üye olmayan ölkelerle anlaşma yapma hakkını saklı tutacağı kararına varılmıştır.

Möltecilik ve göç politikalarına dair Amsterdam Antlaşmasında herhangi bir süre limiti konulmaksızın, üye olmayan ölkelerin hakları, göçmenlerin ikameti ve giriş koşulları ve yurtdışına sürölen kişiler ve mölteçilerin kalacak yerleri üzerine üye devletlerarasında işbirliğinin garanti edilmesine dair adım atılmıştır (Canpolat H. ve Arıner H, 2012: 13).

Mölteci politikaları üzerine uluslararası kurallar **1951 Genova Antlaşması ve 1967 New York Protokolündeki** mölteçilerin statüleri gözetilerek konulmuştur. Üye devletlere üye olmayan devlet yurttaşların möltecilik başvuruları üye devletin uygun kıstas ve mekanizmaları belirlemesi, üye ölkelere sığınmacıların kabulünde minimum standartlar, üye olmayan ölkelerin yurttaşlarının mölteci olarak nitelikleri hususunda minimum standartlar ve mölteci statülerinin geri alınması ya da möltecinin bağışlanmasında üye ölkenin minimum standartları Konsey tarafından belirlenmektedir. Mölteci konumunda olan ve yurtdışına sürölen kişilere ayrıca uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kendi ölkelerine AB dışındaki ölkeler vatandaşları ve yurtdışına sürölen kişilere geçici koruma verilmesi için gerekli minimum standartlar ve yurtdışına sürölen kişileri ve mölteçilerin kabulünü göze alan ve kabul eden üye devletlerarasındaki girişimlerin dengesinin sağlanması desteklenmiştir.

Göç politikası olarak üye devletlerde uzun dönemli vize ve oturma izni konularında ilke ve standartlar, kalma ve girişteki koşullar, yasadışı olarak ölkeler

içinde barınanların kendi ülkesine geri dönüşünü kapsayan yasadışı kalma ve göç konuları belirlenmiştir (Eralp, 2011: 5).

Suç konularında adli işbirliğinin arttırılması yönünde çabalar arttırılmıştır. Bu süreçte kararların uygulanması ve yargılamayla ilgili olarak üye devletlerin adli ya da ona eş değer makamları ve yetkili bakanlıklar arasında işbirliğini arttırmak ve kolaylaştırmak, üye devletlerarasında suçluların iadesini kolaylaştırmak, gerekli işbirliğini arttırarak üye devletlerde geçerli kuralların uyumluluğunu garanti etmek, üye devletlerarasında adli çatışmaları engellemek ve organize suçlar, terörizm, yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı konularında adli cezalar ve antlaşmaların yapıtaşını oluşturan unsurlara ilişkin minimum kararları alarak kademeli olarak benimsenmesi amacıyla hareket edilmiştir.

Polis işbirliğinde Europol ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından ortak operasyonlar konusunda hem fikir olunarak, adli suçların soruşturulması, tespiti ve önlenmesiyle ilgili olarak üye devletlerin uzman emniyet teşkilatları, gümrükleri ve polisi arasında operasyonel işbirliği, şüpheli maddi işlemlere dair bilgileri kapsayan ilgili verinin değişimi, analizi, süreci, depolanması ve toplanması, hukuki araştırmalar, ekipmanların kullanımı, geçici görev, irtibat subaylarının değişimi ve eğitimi üzerine ortak girişimler ve işbirliği ve organize suçların ciddi biçimini tespitinde belirli araştırma tekniklerinin değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Europol üye devletlerin yetkili otoriteleri tarafından belirli araştırma operasyonlarını koordine etme, destekleme ve kolaylaştırmak amacıyla üye devletlerin emrinde hazır bulundurulan özel uzmanları geliştirmek ve onlara organize suç durumlarını araştırmada yardımcı olmasına, soruşturmanın yürütülmesinde üye yetkili makamlara soru sorulmasına, organize suçlarla mücadelede uzman araştırmacı personeller arasında yakın işbirliği içinde çalışılmasına olanak sağlama amacı gütmektedir. Son olarak konsey sınır geçişindeki suçlara ilişkin istatistiki ağ, belge ve araştırmaları yapar.

Amsterdam Antlaşmasıyla genel bir ifadeyle yukarıda bahsedilen yenilikler gelmiş ve Antlaşmanın **61.** Maddesinde özgürlük, güvenlik ve adalet alanında bazı hususlar benimsenmiştir. Bunlar: **14.** Maddeye göre, kişilerin serbest dolaşımını temin etmeyi amaçlayan önlemleri yürürlüğe sokulmasından 5 yıl sonra **62/2, 63/1a ve 63/2a** fıkralarına göre doğrudan komşulukla ilgili önlemlerin yanında dış

sınırların kontrolü, iltica ve göç bakımından, önleyici tedbirler almak ve suçları önlemek bakımında Birliğin **31(e)** maddeleri uyarınca bir çerçeve çizmesi gerektiği üzerine durulmuştur. **14.** Maddede birlik antlaşmasının hükümleri uyarınca iç Pazar iç sınırlar dışında malların, kişilerin, paranın ve hizmetlerin dolaşımını garanti altına alan bir bölge oluşturulması üzerine durulurken, **62.** Maddenin ikinci fıkrasında üye devletlerin dış sınırları geçerken uyması gereken kurallar olarak; sınırda kişilerin kontrolünü yaparken üye devletler tarafından izlenmesi gereken standartlara ve ilkelere uyulması, aynı vizeler üzerinde kanunlar, vize için aynı biçimler, üye devletler tarafından vize konularında koşullar ve ilkeler, ülkelerin ihtiyaçları dışında dış sınırda geçişte vize sahibi olan ülkeler birlik dışındaki ülkeleri listesini kapsayan vize kurallarını ortaya koyulması üzerinde durmuştur. Aynı antlaşmanın **63/1'a ve 63/2'a** maddelerinde mülteci ve yurtsuz bırakılan kişiler için bir üçüncü ulus ülkesi tarafından sunulan mülteciler üzerine bir başvuruyu hesaba katarken üye devletlerin kendine uygun ölçüt ve mekanizmaları belirlemesi ve aksi takdirde geçici koruma sağlamak için uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler için ve birlik dışındaki ülkelerinden evlerinden edilmiş kişiler için asgari standartların belirlenmesini kapsamaktadır. Son olarak aynı antlaşmanın **31/e** maddesi kapsamında üye devletler, üye ulus devletler arasında mevcut pazarlanan ve temin edilen mallar arasında hiç ayırım yapmaksızın tekel olan ticari karakterdeki malları garantiye alınmasını sağlamasına dair karar alınmıştır.

Amsterdam Antlaşmasından itibaren bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma amacında olduğunu her fırsatta dile getiren AB için küreselleşme, uluslararası göç, terör ve suç olgularının damgasını vurduğu günümüzde sınırların etkin bir şekilde korunması AB için hayati öneme sahip bir siyasal öncelik haline gelmiştir (Köktaş, 2011: 6).

1.3.3. Schengen Antlaşması

Schengen alanı 1985'te Almanya, Fransa ve Benelux ülkeleri tarafından sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla gündeme gelmiş 1990 Schengen Antlaşmasıyla güvenliği aksatmadan imza atan ülkelerin topraklarında serbest dolaşıma izin verilmesi, gümrük makamları ve polis kuvvetleri arasında işbirliği, sınırdaki

kontroller, mülteci hakları ve vize üzerine kurallar koyulmuştur. Kişilerin kimliklerine dair bilgilerin değişimi için Schengen veri sistemi (SIS, Schengen Information System) oluşturulmuştur. Avrupa Birliği üye ülkeleri (İrlanda ve İngiltere dışında), Norveç ve İzlanda bu hükümetler arası girişimlere katılmıştır. Avrupa Birliği çerçeve sözleşmesinde Schengen'in bütünleşik edilmesine dair protokolde, iç sınırların kaldırılarak ülkeler arasında yakın işbirliğinin yürütülmesi amaçlanmış, polis kuvveti ve gümrük makamları arasındaki işbirliği, dış sınırların kontrolü, mülteci hakları ve vizeler konusunda yeni temellere dayanan bir yapılanma amaçlanmıştır. Bu düzenlemeler 1986 Tek Avrupa senedinde kutsallaştırılan kişilerin serbest dolaşımına dair ileriki amaçlara yardımcı olarak, eğer hakkın doğruluğu sorgulanacak olursa kişilerin mahkeme kararını temyize götürmelerini sağlayarak demokratik kontrolünü garanti etmiştir. Aynı protokolde on üç ülke tarafından oybirliğine varılmasından sonra Schengen hükümlerinin bazıları ya da tamamına İrlanda ve Birleşik Krallığın katılabileceği ve İzlanda ve Norveç'in Schengen ve sonrası gelişmelerin uygulamasında etkili olduğundan bahsedilmektedir.

Schengen Antlaşmasının 1985 yılında imzalanmasıyla Fransa, Almanya ve Benelüks ülkeleri arasındaki sınırlar kalkmış, 14 Haziran 1985'te son halini almıştır. Genel bildirisiyle beraber 19 Haziran 1990'da antlaşmanın uygulanmasına dair Belçika, Almanya, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda arasında antlaşma imzalanmıştır. İtalya 27 Kasım 1990'da, İspanya ve Portekiz 25 Haziran 1991'de, Yunanistan 6 Kasım 1992'de, Avusturya 28 Nisan 1993'de, Danimarka, Finlandiya ve İsveç 19 Aralık 1996'da Schengen Antlaşması ve Protokolüne katılmıştır. İngiltere sınır kontrollerini pekiştirmek için diğer AB eylemlerine katılma yolunu seçmesinin yanında göç hareketlerini düzenlemek için AB çerçevesinde AB dışındaki Birlik üyeleri ve özel sektör aracılığıyla AB'ye olan bağlılığını arttırmıştır. Bernand Ryan'a göre; İngiltere ve AB sınır kontrol politikaları arasında büyüyen bir karşılıklı dayanışma söz konusu olup, uzun dönemde İngiltere'nin dış sınırlarda katı göç kontrolleri geri çekmesi ve AB düzeyinde dış sınır kontrollerinin İngiltere'nin ilgisiz kalmayacağı ve sonuçta seçim yapmak zorunda kalmasının göz ardı edilemeyeceğini belirtmektedir (Aktaran; Geddes, 2005: 734). Schengen' in Amsterdam Antlaşmasıyla uyumlaştırılması sonucu serbest dolaşım sınır ve göç

işbirliği yasal yönden bağlayıcı olmasına rağmen hala ülkeler arasında tam anlamıyla görüş birliği sağlanamamıştır (Karaman, 2012: 22).

Schengen Birlik yurttaşları arasında dolaşımda serbestleşmeyi sağlaması 8000 km dış kara sınırları ve yaklaşık 43000 km dış kıyı sınırları kontrol etmeyi zorlaştırmıştır (Wolff,2010: 24). Kısacası dış sınırların kontrolü fikri Schengen çatısı altında oluşmuş ve de iç sınırların kontrolü kavramı dış sınırların kontrolünü de etkileyerek yeni bir kavram olarak bütünleşik sınır yönetiminin doğmasına neden olmuştur (Corrado, 2005: 184). Schengen bütünleşik Sınır Yönetiminin bel kemiğini oluşturmakla beraber özellikle Avrupa Birliği ülkeleri arasında iç sınırların kalkması insanların serbest dolaşımını sağlamakla beraber Avrupa Birliğinin liberal ekonomisine uygun olarak ticari malların serbest dolaşımını sağlayarak ekonomik kriterlerin sağlanması noktasında serbest piyasa özgürlüğünün de sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Schengen belli bir yönetim yeteneği talebine yanıt veren bir standarda ulaşarak sınır kontrolünde altın standardı temsil etmektedir. Schengen standartları sınır güvenliğinin fonksiyonları ve görevlerinin yetkili makamlar arasında parçalanmayarak sınır muhafızlarının politik çekişmeleri, politikacıların kişisel çıkarları ve politik anlaşmazlıkların hedefinde olmamalıdır (Hills, 2004: 28). Bunun nedeni Schengen sadece AB içinde değil aynı zamanda birlik dışındaki ülkelerle de dayanışmayı öngörmesidir (Acer ve Diğerleri, 2011: 155).

1.3.4. Tampere Zirvesi

15-16 Ekim 1999 tarihinde AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması amacıyla Tampere’de toplanmıştır. Amsterdam Antlaşması aracılığıyla sunulan tüm politikaların etkin kılınması mümkün hale getirilerek adalet, güvenlik ve özgürlük alanında Birliğin geliştirilmesi kararı alınmıştır. Kendi iç sınır uygulamalarını yeniden başlatma imkanlarını ellerinde bulunduran, ülkelerle iç sınır kontrollerini kaldırmış üye ülkeler arasında güven tazelemek için ilk somut adım Tampere’de atılmıştır. Tampere’nin kilometre taşı içinde sayılan Birliğin Güvenlik, Özgürlük ve Adalet kavramları üzerine verilen kararda Avrupa Birliğinin yasal göçü

durdurmak ve uluslar arası suç örgütleriyle mücadele etmek için dış sınırların tutarlı kontrolünün dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Tempere Zirvesinde genel bir Avrupa Mülteci ve Göç Politikası, özgün bir Avrupa Adalet alanı, Birlik çapında suçla mücadele ve daha güçlü dış eylemlere dair kararlar alınmıştır. Avrupa Birliği ekonomik ve küresel siyasi zorluklar üzerine mücadele kapasitesini arttırmak ve ekonomi ve para birliği ve tek Pazarın barış ve refahın paylaşıldığı alanda yurttaşların esas sorunları çözmek için birlik devreye girmiştir. Amsterdam Antlaşmasının zorluklarına karşı Tampere Zirve Kararında tüm ulaşılabilir adalet ve güvenlik koşullar altında birlik genelinde serbest dolaşım için tüm hakları kapsayan özgürlük ortamı emniyet altına almıştır. Kısacası bu zirve günlük hayatta doğrudan duruşa sahip ve 4 Kasım 2005 yılında Avrupa Birliği tarafından benimsenen yurttaşların ilgisinin tanımlanmasına yanıt veren bir projedir (Tempere, md. 3).

“Serbest Dolaşım, Güvenlik ve Adalet”, demokratik ve şeffaf kontrol ilkelerine dayanmalıdır. Yurttaşların rızası ve desteğini güçlendirmek için sivil toplumla açık diyalog geliştirilerek bu alandaki ilkeler ve amaçların geliştirilmesi gereklidir. Yetkili makamlar üzerinde güven duygusu inşa etmek için makamların bütünleşmesi üzerine genel standartlar geliştirilmelidir (md. 7).

Ülkelerle ortaklık kapsamında, geçiş, bölgelerin kökeni ve ülkelerde gelişme, insan hakları, politika konusunda göçleri adres gösteren karşılaştırmalı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle çocuk, kadın ve azınlık haklarında insan haklarına saygıyı temin eden, demokratik ülkeleri sağlamlaştıran ve anlaşmazlıkların önüne geçen, meslek fırsatları ve çalışma koşullarını iyileştiren yoksullukla mücadele edilmelidir. Sonuç olarak, Birlik, birliğin dış ve iç politika daha iyi uyumunu sağlamak için ayrı ayrı yeterlilik içindeki üye devletleri katkı sağlamaya çağırmıştır. Birlik dışındaki ülkelerle ortaklık ayrıca gelişimi desteklemede politikanın başarısı için bir anahtar kelime olmalıdır (md. 11).

Genel bir mülteci sistemi üzerine duran Tempere Zirve Kararlarında Konseyin sığınma hakkına mutlak saygıyı dahil etmek için üye devletler ve birlik bu konu üzerine yeniden durmuş ve Cenova antlaşmasının başvurularını kapsamlı ve tam olarak dayanan ve gönderilen kişiye işkence edilmeyeceğini güvence altına alan

(geri göndermeme prensibi) bir Avrupa Mültecilik Sistemi kurulması kararı vermiştir (md. 13).

Bu sistem kısa dönemde bir iltica başvurusunun değerlendirilmesinde etkili ve adil bir iltica ilkelerinin belirlenmesi için genel standartlar, mültecilerin kabulünde minimum koşullar ve tanımlama üzerine kuralların tahmini ve mülteci statülerinin içeren bir açık ve elverişli hükümleri kapsamaktadır. Uzun dönemde ise birlik kurallarının birlik genelinde geçerli olması imtiyazlı sığınanlara bir yeknesak statü ve genel bir iltica ilkeleri oluşturulması üzerinde durmuştur (md. 15).

Avrupa Birliği üye ülkeler arasında dayanışmanın tesisi üzerinde yurtsuz kişilerin geçici koruma konuları üzerinde antlaşmaya varan çabalarını hızlandırmak için konseye baskı yapmaktadır. Avrupa Birliği mültecilerin kitle akınlardan korunmak için finansal rezervinin mevcut durumunu göz önünde bulundurması gerekmektedir (md. 16).

AB, mültecilerin tanımlanması için bir sistemin oluşturulmasında çalışmaların finale taşınması için Konseyi zorlamaktadır. Bu birimin adı Eurodac olarak belirlenen kurum bir Avrupa Birliği ülkesinden girişe yönelen yasadışı göçmen ve sığınma isteyenlerin parmak izlerini ve kimlik numaralarını elinde tutan Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2003 yılında 343/2003 düzenlemesiyle yürürlüğe giren bir veri tabanıdır (md. 17). Bu veri tabanı sığınmacıların kaç kere o ülkeye başvuru yaptıklarını ve daha önce kalıp kalmadıklarına dair veriyi sağlamaktadır.

Birlik dışındaki ülkelere adil muamele edilmesi kısmında Avrupa Birliğinin üye ülkelerinin bölgesinde yasal olarak ikamet eden AB dışındaki ülke uluslarına adil davranmayı güvence almak zorundadır. Daha güçlü bir entegrasyon politikası ve Avrupa Birliği yurttaşları için karşılaştırılabilir yükümlülükleri amaç edinmelidir. Ayrıca ırkçılığa karşı önlemler sosyo- kültürel yaşam ve ekonomide ayırım olmaksızın geliştirilmelidir (md.18).

Son olarak göç akışının yönetimi üzerinde duran Tampere Zirvesinde göç akışının tüm basamaklarında daha verimli bir yönetime ihtiyaç duyulduğu vurgulanmış, insan kaçakçılığına dair tüm sorunların engellenmesi için, yasal göçler için mevcut imkanlar üzerinde bilgi toplanması ve geçişte ülkelerle açık işbirliği dayanan bir yapılanma oluşturma fikri gündeme gelmiştir (md. 22). Avrupa Birliği Göçmenlerin ekonomik suiistimali ve insan kaçakçılığı üzerinde mücadele ve

yasadışı göçün üstesinden gelmek için kaynaklarını bu yönde kanalizetme kararı almıştır (md. 23).

Üye devletlerin değişim programları, teknoloji transferleri gibi sınır kontrol hizmetlerinde özellikle limanlarda ortak teknik yardım ve açık işbirliği gerekmektedir (md. 24). Sonuç olarak birlik içinde Schengen mevzuatının entegrasyonu için tüm mevzuat kabul edilmek zorundadır ve ilerdeki önlemler Schengen mevzuatına dayalı olmalıdır. Avrupa Birliği Konseyi uzmanlaşmış eğitimli profesyoneller tarafından Birliğin gelecekteki dış sınırlardaki etkili kontrolünün önemini vurgulamıştır (md. 25).

Konsey üye devletler ve Birlik genelinde insan kaçakçılığıyla ilgili zorlukların üstesinden gelmek için etkin olarak mücadele etme yeterliliğini güçlendiren ülkelere yardım etmekle beraber isteğe bağlı dönüşleri desteklemek için yardımların asıl ülkeye ulaşmasını sağlamaya çalışmıştır (md. 26).

Daha güçlü sınır eylemleri için Avrupa Birliği Konseyi, Birliğin kontrolünde tüm yetki ve sorumlulukların altını çizerek, adalet, güvenlik ve özgürlük alanında tutarlı ve bütünlük bir yol inşa etmek için özellikle uluslararası ilişkiler kullanılması gerektiğini savunmuş, adalet ve içişlerinde Birliğin dış eylemlerinde açık öncelikler, politika ve tedbirler tanımlanma yolunda karar almıştır (md. 60).

Avrupa Birliği Konseyi Birliğin dışındaki dünya ülkelerini sınırlayan ve üye devletleri kapsayan organize suçlara karşı bölgesel işbirliğinin desteklenmesini tanımlamıştır. Tempere Zirvesine genel hatlarıyla baktığımızda yasadışı göç, uluslararası suç örgütleriyle mücadele ve Birliğin dış sınırlarının uzman eğitim almış uzmanlarca kontrolü üzerinde durduğunu görmekteyiz.

1.3.5. Leaken Zirvesi

Yeni bir kavram olan “Bütünlük Sınır Yönetimi” kavramı 14-15 Aralık 2001 tarihinde Leaken Zirvesinin sonuç kısmında ortaya atılmıştır (SN 300/1/01 REV 1).Bu kavram Birliğin dış sınırların daha iyi kontrolü için insan kaçakçılığı, düzensiz göç, terörist saldırılara karşı mücadelede yardımcı olacaktır. Avrupa Komisyonu Birliğin dış sınırlarında ihtiyaçların daha iyi karşılanmasını kolaylaştırma, çalışandan önce davranmak, riskleri analiz etmek ve kişilerin

dolaşımında başarılı sınır yönetimini amaç edinerek Birlik Devletlerinin otoritelerin yetkisini kullandığı tüm eylemleri kapsamaktadır.

Leaken Zirvesinde Birliğin geleceği, Amerika'daki 11 Eylül saldırılarında sonra takip eden Birlik eylemleri, ekonomik ve sosyal alandaki eğilimler ve sürdürebilir kalkınma ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında güçlendirme politikaları üzerinde durulmuştur. Dördüncü başlık altında toplanan özgürlük, güvenlik ve adalet alanında güçlendirme politikası üzerine Avrupa Birliği Konseyi bazı alanlarda ertelenen konularda iyileştirme yapmak için yeni kılavuzlar ve itici güce sahip olan bazı ilerlemeleri kaydederken, Tempere'de tanımlanan amaç ve politik önerileri yeniden tasdik etmede mutabık olmuştur. Birlik tarafından ulusal yasa sistemi içinde hızlıca yeri değiştirilmiş kararların alınması önemlidir ve mümkün olan en kısa zamanda tasdik edilmiş yürürlüğe giren (Maastricht Antlaşmasından bu zamana) antlaşmalar akdedilmiştir. Avrupa Mülteci fonunun bazı kazanımlarına rağmen Eurodac düzenlemesi ve geçici koruma üzerine direktifler gelişimi yavaşlatmakta ve umulandan daha az önemi ortaya koymaktadır ve bunun için yeni bir yaklaşım gereklidir. Avrupa Birliği Konseyi Birliğin ve birliğin üyelerinin kapasitesi ve daha iyi yaşam için geçerli istekle 1951 Genova Antlaşmasının hükümlerine göre ve Tempere sonuç bölümü temelinde mültecilerin korunmasında gerekli dengeyi kuran genel bir iltica ve göç politikası mümkün olan ilk fırsatta benimsemeyi taahhüt etmiştir (md. 39).

Doğru bir iltica ve göç politikasının kapsamı gereken unsurlarını şu şekilde saymıştır:

- Avrupa Birliğinin dış politikası içinde göç akışı üzerine entegrasyon politikaları için özellikle Avrupa geri kabul antlaşması için açık bir eylem planı ve önceliklerin yeni listesi üzerine ülkelerle antlaşma yapılmalıdır. Avrupa Birliği Konseyi insan kaçakçılığı, yasadışı göç üzerinde Komisyon temasının esasları üzerine geliştirilmiş bir aksiyon planı hazırlanmalıdır.
- Menşei ülkeler, göçler ve iltica üzerine bilgi değişimi için bir Avrupa sisteminin hızlı ve etkili ilkelerle geliştirilmesi Dublin antlaşmasının daha etkili uygulanması için düzenlemesi ve Eurodac'ın uygulanmasıdır.

- Haklılık durumunda hızlandırılmış ilkeleri kapsayan, uzlaşma, kabul ve iltica konusunda ilkelerin genel standartlarının oluşturulmalıdır. Bu hususta iltica müracaatına yardım teklif etmek için kendi ihtiyaçlarını dikkate almalıdır (Jurgen, 1993: 860).

Ayrımcılık ve ırkçılıkla mücadelede özel programların kurulmasını kapsamaktadır (md. 40).

Leaken Zirvesinin daha etkili dış sınırların kontrolüne dair **42. maddesinde** yasadışı insan kaçakçılığı, yasadışı göç ağları ve terörizme karşı mücadelede birliğin dış sınırlarının iyi yönetimiyle mümkün olacağı savunulmuş, Avrupa Birliği Konseyi ve Komisyona dış sınırları kontrol etmek için oluşturulmuş genel hizmet ya da koşulları değerlendiren bir mekanizma oluşturulması üzerinde durulmuştur. Dış sınırların kontrolü için uygun servisler arasında işbirliğinde çözüm üretmek için düzenlemeler yapılması ve genel konsoloslukla ilgili düzenlemelerin olasılığını değerlendirmek ve genel bir vize tanımlama sisteminin adımı atmak üzerine bir açıklama yapılmıştır.

Adli konularda polis ve adli işbirliği ve Eurojust konusu üzerine önemli bir süreci yürürlüğe koyan polis amiri olarak görev yapan Avrupa Polis Koleji, yükselen bir güç olarak polis işbirliği için Europol birimleri ve Eurojust' ın ulusal birimlerinin oluşturulması kararına varılmıştır (md.43).

Uyuşturucuyla mücadelede Avrupa Birliği uyuşturucu üzerine hareket planının uygulanmasına dair orta vadeli rapor Komisyon ışığında yeni girişimlerin saklı tutulması gerektiği üzerinde durulmuştur (md. 44).

Konsey bu bildiri ile dış sınırların tutarlı ve etkili bir biçimde ortak yönetimini; bunun yanında AB vatandaşlarının ortak bir yapı ve kadere ait olma duygularını arttırmayı amaçlamıştır.

1.3.6. Bütünleşik Yönetim Önerisi

Leaken Zirvesinden sonra, 30 Mayıs 2002 Avrupa Sınır Polisi fizibilite çalışması sonucu dış sınırlarda sınır yönetimi hakkında ortak bir mevzuat oluşturulması için “7 Mayıs 2002 tarihinde Avrupa Birliğinin dış sınırlarında alanın özgürlüğü, güvenliği ve adaleti için Adalet ve İçişleri Komisyonun Bütünleşik

yönetim önerisi” adlı tebliğ ilan edilmiştir. Bu tebliğde bir Avrupa Sınır muhafazası birliğini oluşturmak için ulusal sistemden daha özgün temel ilkelerinden oluşan bütünleşik bir sınır yönetiminin uzun dönem amaçlarının rotasının planlanması için tedbirler önerilmiştir. Birlik içinde serbest dolaşımın amaç olduğu göçler karşısında kamuya daha az güvenlik sağlanacağı anlamına gelmemesi gerektiği vurgulanmıştır. Sınırları kaldıran AB’ nin iç sınırlarını etkileyen dış sınırlarının zayıf bir halka olduğu savunulmuş, tüm kamuoyu yoklamalarında iç sınırların korunmasında güvenlik seviyesinin artırılması fikri gündeme gelmiştir.

Sınırların bir taraftan özgürleşmesi bir taraftan da sınır tahkikatlarına görülmemiş düzeyde kaynak, enerji ve teknoloji yaptırımı yapılmasının (Wendy, 2011: 12) tebliğde de belirtildiği üzere sınırlar üzerine gelecekteki Avrupa Birliği ülkeleriyle yakın işbirliğine dayanan istikrarlı bir yaklaşımın olmadığı belirtilmiştir. Aynı tebliğde dört konu üzerinde daha durulmuştur. Bu konular kendi dış sınırlarında kişilerin ve malların kontrolünü yürürlükten kaldıran üye devletler arasında ortak güven duygusunu inşa etmek ve böylece kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak; organize suç ve uyuşturucu trafiğini içine alan tüm kaçakçılıklar, üye devletleri tehdit eden terörle ve tüm iç ve dış tehditlere karşı her türlü mücadeleye sahip olmak; insan ticareti ve yasadışı göçe karşı mücadelenin etkinliğini arttırmak ve bölge çevresini bir hayli etkileyen kara sınırlarını güçlendirecek Schengen mevzuatının yürürlüğe konması ve genişleyen birlik topraklarında yüksek düzeyde güvenliği garanti etmek olarak sıralanmıştır. Sınırlarda mallar üzerinde daha özel iletişimi sağlayacak sadece üye devletlerin iç sınırlarını arttırmayacak aynı zamanda üçüncü ülkeler ve üye devletlerarasındaki malların ve kişilerin serbest dolaşımına da olanak sağlayacak dış sınır kontrolleri için daha etkili ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Sınır muhafazasına dair Avrupa Kolordusunun kurulması ve üye devletler tarafından ayrık düzen içinde tanımlanan tüm ihtiyaçlara yanıt vermek için bir tutarlılık teklif etmek için Komisyon beş bölümden oluşan genel bir dış sınırlarda bütünleşik yönetimi politikasının inşa edilmesini tavsiye etmiştir. Bu tavsiyeler 13 Haziran 2002 tarihinde kabul edilen “AB üye devletlerin dış sınırlarında bütünleşik yönetim planına eklenmiştir (Schengen Sınırlar Anlaşması md. 4) .

Bu tavsiyelerin içindeki 5 bölüm:

a)Genel bir mevzuat yapısı: Var olan dış sınır el kitabında değişiklik yapmak, el kitabındaki iyi uygulamaları yürürlüğe koymak ve böylece onları zorunlu kılmak, sınır kapılarının kullanımı için pratik duyurular mümkünse elektronik ortamda yapmak, küçük ölçekli sınır aşan trafiğe ilişkin pratik ilkeleri ve yasal çerçeveyi belirlemek, özgün bir dış sınır kontrol görevini yerine getirmek için yasal çerçeveyi temin etmek ve ulusal desteğinde ötesine geçen genel politikanın finansmanını temin etmek,

b)İki göstergeye dayanan genel bir operasyonel danışma ve işbirliği mekanizması:

1)Genel ve bütünsel risk analizini yürüten bir dış sınır uygulayıcı birimi, özellikle kriz durumunda alandaki projelerin yönetimi ve koordinasyonu, çalışanlar ve ekipmanlar üzerinde daha detaylı bir yaklaşımı ulusal politikalarda desteklemek,

2)Sadece veri tabanı ve bilgisayar ağı değil aynı zamanda yönetim yapısında da bilgi değişim ve işlemleri ve risklerin tanımlandığı ve bilgilerin kaynağına göre değişen bir kalıcı bilgi yöntemi sağlamaktır. Bu ilkeler dış sınırlarda güvenlikle ilgili otoriteler arasında değişimi ve doğrudan bağlantıların kurulmasını amaç edinmektedir.

c) Genel Bütünsel Risk Değerlendirmesi: Dış Sınır uygulayıcı birimi acil operasyonel ihtiyaçları değerlendirmek ve faaliyetlerin yapısını oluşturmak için eğitilmiş olmalıdır. Bu birimin çok disiplinler arası çalışmasını sağlamalı buna ek olarak Europol ile birlikte tüm gerekli sinerjiyi oluşturmak ve polis otoriteleri arasında işbirliği için olanak sağlamalıdır.

d)İşlemlerarası ekipman ve Avrupa Bölümlemesi içinde uzman çalışanlar: Hükümler Avrupa Birliği ve onların orta yönetim kademesindeki sınır muhafızlarının eğitimi için genel bir temel oluşturmak ve uzmanlaşmış eğitimin düzenlenmesini amaçlamaktadır. Mültecilerin korunması ve haklara saygı hususunda sınır muhafızlarını eğitmekte önemlidir. Ulusal politikaların çakışması durumunda iletişim hizmetleri, mobil ekipmanlar, sabit altyapı ve sınır muhafız ekipmanlarına göre arama olmalıdır. Bu hususta içişleri bakanı örnek olarak Avrupa Uzay Ajansı kendine ait küresel uydu navigasyon sistemi olan Galileo'yu vererek dış sınırların gözetimi ve kontrollerdeki genel politikanın yeniden paylaşımında yüksek teknoloji bir araç olacağını savunmuştur.

e)Avrupa birliğinin üye devletlerarasındaki sınır muhafazalarının finansal gider paylaşımı: Bu finansal gider paylaşımı üye devletlerin üstesinden geldiği kurumsal farklılıklardan önce Avrupa birliği sınır muhafazası kurulsaydı bile operasyonel gider paylaşımı aracılığıyla uzun dönemde tamamlayıcı olmalıdır. İlk fonksiyonu ortak ulusüstü ekiplerin dış sınırların yönetiminde çoğunlukla daha hassas yerlerin ortak bir denetimi olmalıdır. 2002 yılında yayınlanan bu tebliğde Amsterdam Antlaşmasında ilkelerden daha farklı bütünleşik bir sınır yönetimine geçişte önemli adımlar atılmıştır.

Unutulmamalıdır ki 2002 yılında yayınlanan tebliğde bütünleşik yönetimin unsurlarına bakıldığında dış sınırların bütünleşik yönetimi ifadesi ile sınır yönetimi konusunda sadece AB ülkelerinin kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği kastedilmiştir (Akman, 2010: 13).

1.3.7. Sevilla Zirve Kararları

Önlemleri destekleyen yeni üye devletler özellikle 2007 Gümrük programına uyum sağlanması sonucuna varan tebliğden sonra 13 Haziran 2002 Sevilla Avrupa Birliği Konseyi Kararında “Avrupa Birliğinin Dış Sınırlarının Yönetimi Üzerine Eylem Planı”nı onaylanmıştır. Bu belge ulusal seviyede kurumlar ötesi işbirliğiyle ilgili kriterleri düzenlemiştir. Yasal ve Operasyonel olmak üzere 2 kriterden oluşan bu eylem planında yasallıktan kastedilen genel bir yasal mevzuatı uyumlu hale getiren tavsiyeler iken, operasyonellikten kasıt dış sınır kontrolü ve gözetimi için uygun ulusal birimler arasında ortak operasyonların uygulamak için kullanılan tavsiyelerdir. Daha sonraki süreçte 19-20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Avrupa Birliği Konseyi Kararlarında Sevilla’daki karar uygun bulunup dahil edilmiştir.

Avrupa Birliği üye ülkelerinin dış sınırlarının daha etkin yönetimi oluşturmada tüm Avrupa Birliği üye ülkelerinin genel çıkarı göz önünde bulundurulması kararı verilmiştir. Çeşitli operasyonel program uygulamaları, pilot projeler, risk analizleri sınır personelinin yönetimi kadar Konseyin deniz sınır kontrolüne dair karmaşık ve hassas sorularla ilgili talebi üzerine komisyon tarafından yapılan çalışmalardan faydalanıp elde ettiği sonuçları not ederek Avrupa Birliği Konseyi daha çok yapılandırılmış çerçeve ve metotları belirleyerek ve öncelikleri

düzenleyerek bu alanda Birlik uyum ve devamlılığının garantisi sağlayacağını vurgulamıştır (md 12).

Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Birliğinin dış sınırlarının daha bütünleşik ve daha verimli yönetimi için stratejik kararların hazırlanması kadar operasyonel eylemler ve gözetleme merkezleri ve koordinasyonu da kapsayan kararlar almıştır. Dış sınırların yönetimindeki operasyonel uygulama ve koordinasyon unsurlarını içeren dış sınırlar çalışanlarının genel birimini görevlendirerek daha belirgin hale getirmiş ve Sevilla Konsey Kararı sonuç kısmının gerektirdiği şekilde operasyonel kolu SCIFA'yı tamamen aktifleştiren bir program tanımlamıştır (md 13).

SCIFA, Avrupa Birliği Konseyinde Göç, Sınır ve Mültecilik konularındaki stratejik bir komite ve operasyonel işbirliğinin içinde yer alan bir birim olarak Haziran 2003'e kadar deniz, kara ve hava sınırlarının merkezlerinin oluşturulmasında ve sınır muhafızları için müfredat ve genel risk analiz üzerine yapım aşamasında projelerin oluşturulmasında birtakım ortak operasyonlar düzenlemiştir.

1.3.8. Selanik Zirvesi

19-20 Haziran 2003 tarihinde yapılan Selanik Konsey Kararında programın uygulanmasını hızlandırma ihtiyacı özellikle de mülteci ve göç konuları üzerine genel Avrupa politikasının gelişimiyle ilgili konular üzerinde durulmasına neden olmuştur. Göç konusuna dair verilen öncelikli konular iş tanımı altında yasal göç kanallarını araştırmak, yasadışı göçle mücadelede iki yollu süreç bir süreç olarak daha fazla işbirliğini teşvik etmektir. Bu zirveyle birlik dışındaki menşei ülkeler ile uygun geri kabul hükümlerini hemen sonuçlandırmayı kapsayan üçüncü ülkelerle ilişkilerin bütün yelpazesini kapsayan daha iyi yapılanmış daha belirgin bir Avrupa Politikası ihtiyacının bulunduğu savunularak Avrupa Birliği ülkeleri içindeki yasal göçmenlerin yumuşak entegrasyonu konusunun değerlendirilerek zenginleştirilmesi üzerinde durulmuştur. Avrupa Birliği Konseyi sonuç olarak üçüncü ülkelerle işbirliği, yasadışı göçmenlerin dönüşü, dış sınırlar ve yasadışı göçler üzerine genel bir politika oluşturma kararı almışlardır (The European Council 11638/03, Polgen 55).

Avrupa Birliği Konseyi Selanik zirve kararlarında **md 14'te** yer alan “Avrupa Birliği Konseyi Dış sınırların yönetiminde operasyonel işbirliğini zenginleştirmek için Birlik operasyonel yapısının yaratılmasını kapsayan yeni kurumsal mekanizmaların yaratılması gereksiniminden hareketle genel birimin eylem deneyimlerinden faydalanarak komisyonu değerlendirmeye çağırır” ibaresine dayanarak Ekim 2003'te Avrupa Birliği Konseyi tarafından üye devletler arasında işbirliği ve ortak operasyonlar için daha güçlü kurumsal yapıya sahip bir Avrupa Birliği sınır kurumunun yaratılmasına karar verilmiştir. Ve bu kararla 2004-2007 düzenlemeleriyle kurulan Frontex olarak bilinen kurum 2004 yazında benimsenmiştir (Steve, 2011: 217).

Aynı zamanda yasadışı sığınmacıların ülkelerine dönüşü ve birlik dışındaki ülkelerle ortaklık başlıkları da bulunan Selanik Avrupa Birliği Konseyi kararlarında, yasadışı ikamet eden kişilerin kendi ülkelerine dönüşünde Birlik üye devletlerinin sorumluluğunun bulunduğunu ve bunun mali yetkiyi kapsayan bir mekanizma kurmak amacıyla var olan işbirliğini destekleyerek daha fazla verimliliğe ulaşılabilceği savunulmuş (md. 17), birlik dışındaki ülkelerle birliğin bütünleşik göç konularındaki ilişkileri üzerine Avrupa Birliği Konseyi göç alanında üçüncü ülkelerin eylemlerini müzakere ederek yeniden değerlendirmiştir. Avrupa Birliğinin farklı ülkedeki ve farklı bölgelerde var olan ortak durumları dikkate alarak farklılaştırılması gereken dengeli, kapsamlı ve genel bütünleşik bir yaklaşımın parçası oluşturulması ve Avrupa Birliği içinde yasadışı göçle mücadelede işbirliği yapmadan birlik dışındaki ülkelerle ilişkileri izlemek için değerlendirme mekanizmasının gelişiminin önemi Avrupa Birliği Konseyince tanınmıştır (md. 19).

Öncelikli olarak konuyla ilgili uluslararası kurumların katılımında üçüncü ülkelerin vatandaşları ve onların kendi ülkelerinde işbirliği sağlanmalıdır. Yasadışı göçün önlenmesini ve sınır kontrolü etkin dönük çabaları, yasal ve diğer önlemleri kapsayan insan kaçakçılığıyla mücadeleyi, vize politikasında işbirliği ve uygun vize sistemlerinin uyarlanmasını sağlamak için özel referansla mülteci sisteminin yaratılmasını ve yeniden belgelenmesini kapsayan bir mekanizma oluşturulması üzerinde durulmuştur.

Kısacası birlik dışındaki ülkelerin menfaatlerini göz önünde bulunduran fakat ülkeyi bir bütün olarak değil bölge bölge değerlendiren bir müzakere ortamında

üçüncü ülkelerin Avrupa Birliğiyle olan ilişkilerini yakından takip ederek sınırlarda bütünleşik bir yönetim yapılanmasının yasadışı göçle mücadele açısından önemli olduğunu görmekteyiz. Selanik Avrupa Birliği Konseyi Kararında sınır kavramının bulunduğu her maddede yasadışı göçün de bulunması sınır kavramının sadece tek boyutluluğa indirgenmemesi gerektiğinin Avrupa Birliği politikalarının iç içe geçtiğinin kısacası bütünleşik olduğunun en önemli göstergesidir.

Aynı zamanda Selanik Avrupa Konsey Kararıyla, mülteci statüsü ele alınarak uluslararası koruma ihtiyacı duyan mülteciler, vatansız kişiler ve birlik dışındaki vatandaşların statü ve niteliklerine dair minimum standartlar üzerine temel bir mevzuat oluşturulmuş (Liv, 2008: 420), Avrupa Birliği topraklarında ikamet eden birlik dışındaki vatandaşların ev ve şehirle ilgili konular, sağlık ve sosyal hizmetler, eğitim ve dil eğitimi, ekonomik katılımı gibi faktörleri içeren sosyal yaşama katılım ve kültürü de hesaba katan ekonomik refah ve sosyal uyumu içine alan bir entegrasyon politikasının gelişimi üzerinde durulmuştur.

12 Aralık 2003 tarihinde “daha iyi bir dünyada güvenli Avrupa” başlığında Avrupa Güvenlik Stratejisinde Güvenlik Ortamı: Küresel Sorunlar ve Başlıca Tehditler alt başlığında güvenlik gelişimin bir ön koşul olarak kabul edilmiştir. Aynı başlıkta çatışmanın sadece altyapıyı bozmakla kalmayıp, sosyal yapıyı da bozacağı, ayrıca suçluluğu cesaretlendirerek, yatırımları caydıracağı ve normal ekonomik eylemleri imkansız kılacağını kötüleşen küresel ısınmayla doğal kaynaklar için özellikle de suya ulaşmada rekabetin muhtemelen daha çok çeşitli bölgelerden göç hareketlerini ve kargaşayı yaratacağı üzerinde durulmuştur. Yeni güvenlik kavramıyla beraber ortaya çıkan sorunları terörizm, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, devlet başarısızlıkları, organize suçlar olarak açıklayan Avrupa Strateji Belgesinde, özellikle komşu devletlerde güvenliği kurmak amacıyla Avrupa’nın menfaati gözetilmesi gerektiği vurgulanmış sınırların iyi yönetilmesi gerektiği, şiddet çatışmalarla iştigal eden, organize suçların geliştiği işlevsiz topluluğa ve bunun yanında zayıf veya nüfus patlamasına sahip komşu devletlerin sınırlar üzerinde Avrupa için sorun alanı yaratacağı savunulmuştur (Phillip, 1989: 145). Avrupa Birliğinin bu sorun alanlarına yaklaşması nedeniyle Birlik içinde entegrasyona razı ülkelerin arttırılması gerektiği üzerinde durulmuştur (European Security Strategy, 2003). Devletlerle işbirliği üzerine sınır yönetimi kavramı Selanik

Avrupa Konsey Kararının **36. maddesiyle** Avrupa Birliğinin büyümesine dair kararların alınmasıyla ve **44. maddede** daha geniş Avrupa ve yeni komşular alt başlığında incelenmesiyle komşu devletlere olan bakış açısı olarak getirilen Kopenhag Kriterlerini de beraberinde değiştirmiştir. Hatta Atina’da Avrupa Birliği kendi ülkelerinin ötesinde geleceğin topluluğunun değerlerini paylaşmak ve kendi komşularıyla işbirliği köprüsü ve daha derin bağlar geliştirmeyi taahhüt ettiğini deklare etmiştir. Bu durum Avrupa Güvenlik Stratejisine de yansiyarak komşu ülkelerle yapılacak işbirliği ve sınır yönetiminde komşuluk ilişkilerinin yeni güvenlik tehditleriyle beraber değerlendirilmesi gerektiği gözler önüne serilmiştir. Selanik zirvesinde yayınlanan AB’nin Güvenlik Stratejisinde birlik güvenlik stratejisiyle AB sınırları dışındaki bölgelerde yani Avrupa’nın hem yakın hem de uzak çevresinde bir barış kuşağı yaratılmak istenmiştir (Güney, 2006: 18).

1.3.9. Lahey Zirvesi

4 Aralık 2005’te yayınlanan Lahey Programı: Avrupa Birliğinde Özgürlük, Güvenlik ve Adalet konularını güçlendirme konulu çok yıllık Konsey Kararı 10 öncelik üzerine odaklanmıştır. Bu konuları şu şekilde sıralayabiliriz; yurttaşlık ve İnsan Haklarının güçlendirilmesi, anti-terörist önlemler, göçe dair dengeli bir yaklaşımı tanımlamak, Avrupa Birliği’nin dış sınırlarındaki bütünleşik yönetimi geliştirme, genel mülteci ilkelerini kurma, göçün pozitif etkilerini maksimize etme, bilgi paylaşırken güvenlik ve mahremiyet arasında doğru dengeyi kararlaştırma, organize suçların üstesinden gelmede stratejik bir kavram geliştirme, özgün bir Avrupa adalet alanı, dayanışma ve sorumluluk paylaşımıdır.

Lahey zirvesi göç üzerine dengeli bir yaklaşım belirlerken, komisyon yasal ve yasadışı göçün üstesinden gelmek için yeni bir dengeli yaklaşım ileri sürmeyi amaçlamıştır. Bu yaklaşım insan kaçakçılığı ve de özellikle kadın ve çocuk, yasadışı göçle mücadeleleyi kapsamaktadır. Lahey programı yasal göç için bir plan ve iletişim sağlamayı hesaba katmaktadır. Göç akışına özgün yeni yönetim oluşturma ve ayrıca mültecilerin dönüşü ve geri kabulünü kapsayan her alanda üçüncü ülkelerle daha büyük işbirliğini içermektedir. Komisyon tarafından sunulan öneriler göç akışının

yönetimi ve dayanışma çerçeve programı, dış sınır fonu, entegrasyon fonu, dönüş fonu ve Avrupa mülteci fonundan oluşmaktadır.

Birliğin dış sınırlarının bütünleşik yönetiminin geliştirilmesi konusunda Birlik içinde iç sınır kontrolünün kaldırılmasıyla kişilerin serbest dolaşımı etkin kılınmaktadır. Dış sınırların bütünleşik yönetimini güçlendirmek için daha fazla çaba gerektiği üzerinde durulmaktadır. Frontex kurumu gelecekte ek görevler verilmesine dair adımlar atılmaktadır. Bu adımlar eşit önem gelişim aracıyla etkin bir vize politikası gelecekte de genel Avrupa konsolosluk hizmetleri yaratılmasıdır. Kısa dönem önceliklerden biri de biyometrik kimliklerle donatılarak seyahat belgeleri ve kimlik oluşturmaktır.

Genel bir mülteci ilkesi oluşturma konusunda komisyon uyumlaştırılmış ve etkili bir mülteci ilkesi amaçlanarak kısa dönemde uzun dönem oturma statüsüne sahip mülteciler konusunda bir direktif için teklif sunulacağını ve orta dönemde, bir kereye mahsus uygulamada var olan yasal düzenlemeler incelenerek mültecilerin statüsü ve mültecilere dair genel bir ilke önerilmesi kararı alınmıştır. Mültecilik konusunda operasyonel işbirliği Avrupa Mülteci Fonu aracıyla oluşturulup devam ettirilecektir.

Göçün pozitif etkilerini yaratmada, göçmen toplulukların, topluluktan dışlanmamaları ve izole olmamaları için topluma entegre edilecektir. Komisyon inanç ve kültür arasında diyalogu ve ortak mutabakat arttırmayı sağlamak için üye devletlerin entegrasyon politikalarını ilerletmeleri konusunda cesaret verecektir. Ayrıca entegrasyonda bir Avrupa çerçevesini oluşturma ve entegrasyon üzerine yapısal bir deneyim ve bilgi değişimini desteklemeyi amaçlamaktadır.

Lahey Programının üçüncü başlık birinci kısmında özgürlüğü güçlendirmek için 7 alt başlık sayılmıştır. Bunlar; birlik vatandaşları, iltica göç ve sınır politikası, Avrupa mülteci sistemi, yasal göç ve yasadışı işsizliğe karşı mücadele, AB dışındaki ülke vatandaşlarının entegrasyonu, mültecilik ve göçün dış boyutu, göç akışının yönetimi üzerine olan bu başlıklarda göç akışının yönetiminde dış sınırların yönetimine dair kararlar alınmıştır.

Birlik vatandaşlığı konusunda tüm vatandaşların Avrupa Birliği toprakların serbest dolaşımı ve serbest ikametinin sağlanması gerektiğini savunularak, Avrupa Birliği Konseyinin vatandaşların kamu yaşamına katılımlarını kolaylaştırmak ve

teşvik etmek için sivil toplum ve temsilci dernekleriyle düzenli, şeffaf, açık bir diyalog oluşturarak kendi yetki alanları çerçevesinde Birlik kurumları oluşturmaları gerektiği savunulmuştur.

“İltica, Göç ve Sınır Politikaları” nda uluslar arası göçlerin devam edeceğini bunun için dönüş politikaları, entegrasyon ve geri kabul politikaları, göç nedenlerinin kökenine dair göçle ilgili tüm basamakları kapsayan karşılaştırmalı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğu savunularak bu konular üzerine Avrupa Birliği Konseyi, Komisyon ve üye devletler koordine edilmiş, güçlü ve etkin ilişkiler sürdürmelerini istenmiştir.

Genel bir iltica sisteminde yerinden koruma ya da ilticaya dair konuları garanti etmek için tüm üye ülkelerde benzer bir statü ve genel bir iltica sisteminin kurulmasını savunan Konsey işbirlikçi dayanışma ve uygulamaları kolaylaştırmak amacıyla üye devletlere ait bir ulusal iltica servisi üzerinde durmuştur.

Yasal göç ve yasadışı işsizlikle mücadelede Avrupa’daki bilgi ekonomisinin geliştirmenin ve ekonomik gelişimin ilerlemesinin önemli bir role sahip olduğu ve bunun için işçi göçlerinin giriş yoğunluğunu ve yasal göçü düzenleyen bir planın yapılması gerektiği üzerinde durmuştur.

Birlik dışındaki ulusların ve onların altsoylarının yasal olarak ikametinin başarılı entegrasyonu için Avrupa Birliği Topluluğu içinde denge ve uyumun sağlanacağını ön gören Konsey belirli grupların izolasyonun engellenmesi için tüm halkın katılımında eşit fırsatlara sahip olduğu etkin bir politikaların geliştirilmesini gerekli görmüştür. Tüm alanlarda entegrasyon için; komşu ülke toplulukları ve yasal olarak ikamet eden AB dışındaki ülke vatandaşlarını kapsayan çift taraflı ve devamlı olması gereken, ayrımcılık karşıtı bir politikanın ötesinde insan hakları ve Avrupa Birliğinin temel değerlerine saygılı, topluluk içinde katılıma dair temel becerileri gerektiren, ortak müzakereyi arttırmak için eylem ve genel forum içinde tüm topluluk üyeleri arasında kültürlerarası diyalog ve olağan etkileşime dayanan ve iş ve eğitiminden diğer çeşitli politik alanlara kadar uzayan geniş bir kavramdan bahsedilmektedir.

Mülteci ve göç politikalarının dış boyutunda üçüncü ülkelerle, menşei ülkelerle ve geçiş yollarındaki ülkelerle ortaklık ve geri dönüş politikası bulunmaktadır.

Birlik dışındaki devletlerle ortaklık zemininde mülteci ve sığınmacılığa dair sorunlara çözüm bulma Avrupa Birliği politikaları dönüş problemlerinin üstesinden gelme, belge güvenliğini geliştirme, sınır kontrol kapasitesinin oluşturulması, daha devamlı çözümlere ulaşılması sağlanarak mültecilik durumlarının çözüme kavuşturmak, yasadışı göçle mücadele ve önleme, mülteci koruma ve göç yönetimi kapasitelerini artırma gayreti içinde uygun var olan topluluk fonlarının kullanarak tam bir ortaklık içinde üçüncü ülkeleri destekleme amacı gütmelidir. Avrupa Birliği Konseyi göç akışının düzensiz idare edilmesinin insani felaketlere neden olabileceğinin farkına vararak Birlik ülkelerine yasa dışı girme girişimlerinin bir sonucu olarak Ortadoğu’da gerçekleşen insanlık trajedileriyle ilgilenerek elinden gelen çabayla ifade etmek istemektedir. Daha fazla can kaybını önlemek işbirliğini güçlendirmek için tüm üye devletleri çağırmıştır. Bu nedenle işbirliği için mümkün olan en erken süreçte devamlı çözümler ortaya koymak ve bunu sürdürebilir kılmak ve birlik dışındaki devletlerle daha adil, etkin ve ulaşılabilir uluslar arası koruma sistemini oluşturmak ve ortak sorumluluk ruhuna katkı sağlamak için Avrupa Birliği Konseyi AB’ye ihtiyaç duyduğunu onaylamıştır. Bu sebepten menşei ülkeler ve geçiş ülkeleri mültecilerin korunmasında kapasitelerini arttırmak için çabaları teşvik edecektir.

Menşei ülkelerle ortaklık konusunda AB ülkelerinin menşei ülkelerle arasında insani destek, işbirliğinde gelişim, göçle bağlantılı politikalarında daha uyumlu ve daha gelişmiş diyalog ve ortaklıkların olması gerektiği savunulmaktadır.

Geçiş sürecinde ortaklık boyutunu değerlendirdiğimizde, Avrupa Birliği mülteciler için daha uygun koruma desteklemek, Avrupa Birliğinin hem doğu ve hem güney sınırlarında işbirliğini kolaylaştırma ve kapasite inşasında ve göçlerin daha iyi şekilde yönetimi bu ülkelerde yapabilir kılma konusundaki ihtiyaçları vurgulayarak Genova mülteci sözleşmesi altındaki zorunlulukları yerine getirerek gerçek bir sorumluluk yüklenerek bu ülkelerde göç konuları üzerinde daha geniş işbirliği, sınır kontrolü, ulusal mülteci sistemi içinde kapasite inşasında destek sağlaması gerektiği savunulmuştur.

Dönüş ve geri kabul politikaları konusunda Avrupa Birliği Konseyi insan haklarına ve onuruna tamamen saygı içinde ve insani şekilde kişilerin dönüşünde genel standartlara dayanan etkili bir nakil ve ülkeye iade konusunda standart

oluşturmak üzere çağrıda bulunmuştur. Aynı zamanda, ortak teknik destek ve yakın işbirliği, Avrupa dönüş fonu hazırlık aşamasının başlatılması, bölgelere özel dönüş ve bütünlük bir genel program, hazırlık aşamasındaki değerlendirmeler hesaba katılarak 2007'den önce Avrupa Dönüş Fonu'nun oluşturulması, birlik geri dönüş antlaşmalarının sonuçlandırılması, genel bir geri dönüş politikası üzerine uzman bir komisyon temsilcisi oluşturma hususunda bir buluşma düzenlenmesi için harekete geçilmesi konuları da ele alınmıştır.

Göç akışının yönetimine dair yedinci başlıktaki yasadışı göçle mücadele sınır kontrolleri, biyometrik ve bilgi sistemi ve vize politikaları içinde özellikle yasadışı göç ve sınır kontrolleri bağdaştırılarak Avrupa Birliği Konseyinin birliğin dış sınırlarının gözetimi ve kontrolleri güçlendirmede ve dış sınırlar için bütünlük yönetiminin aşamalı olarak kurulmasında iç sınırların hızlı bir şekilde kaldırılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu bakımdan Birlik devletleri arasında mali uygulamaları kapsayan adil bir sorumluluk paylaşımına ve dayanışmaya ihtiyaç duyulduğunun altı çizilmiştir. Ulusal sınır yetkilileri kendi ülkesi içinde dış sınırların denetimi ve kontrolünde üye devletlerin yanında Europol ve Eurojust' la beraber yakın işbirliği içinde ve sınır yönetim kurumu çerçevesinde hareket etme kararı almıştır. Birlik ülkelerinde adli ağlar ve kaçırma ve kaçakçılık ve göç güzergahlarının ortak analizini geliştirmek için Avrupa Birliği Konseyi tarafında harekete geçmiş, ilgili birlik dışındaki ülkeler içinde belirli göçmen irtibat ağları kurmayı garanti altına alınması istenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği Konseyi birlik dışındaki ülkelerle gelecekteki işbirliğini kapsayan ulusal ve uluslararası hukuka göre açıkça kurtarma operasyonları için gönüllük temelinde denizlerde işbirliği girişimleri hoş karşılanmıştır.

Biyometri ve bilgi sistemi konularında dış sınırlarda geçişte giriş ve çıkış vize uygulama prosedürlerinin etkin olarak suçların kontrolü ve önlenmesinde özellikle terörizmle bağlantılı geniş kapsamlı bir güvenlik önlemleri oluşturularak yasadışı göçle mücadeleyi de kapsayan göç akış yönetimi güçlendirilmesi kararı alınmıştır. Bu amaca ulaşmak için Avrupa Birliğinde biyometrik kimlikler ve veriler üzerinde uyumlu yaklaşımlar ve harmanlanmış çözümlerin ortaya konulması gerektiği vurgulanmıştır.

Vize politikalarına dair kısmında uygulamaların yönetimi ve ulusal yasaların daha fazla harmanlanmasını içeren yerele danışma misyonu yasadışı göçün üstesinden gelinmesi ve yasal seyahatleri kolaylaştırmada çok katmanlı bir sistemin parçası olarak genel bir vize politikası geliştirilmesi ihtiyacının altı çizilmiştir.

Lahey’de güvenliğin güçlendirilmesine dair bilgi değişiminin geliştirilmesi, terörizm, polis işbirliği, AB içinde sınır aşan krizlerin etkilerinin yönetimi, operasyonel işbirliği, suç önleme, organize suçlar ve yolsuzluk son olarak uyuşturucu maddeler üzerine stratejiler bulunmaktadır.

Güvenliğin güçlendirilmesine dair bilgi değişiminde yeni teknolojilerin kullanılarak Schengen Bilgi Sistemi gibi Europol’a ait verileri de kapsayan Avrupa Birliği veritabanındaki her çeşit bilginin doğrudan ya da ulusal veritabanları ortak çalışarak ya da çift taraflı olarak kullanılması gündeme gelmiş, yeni merkezileşmiş Avrupa veritabanının bu katma değeri gösteren çalışmalar temelinde oluşturulması savunulmuştur. Lahey programıyla beraber kişilerin serbest dolaşımını tamamen güvence altına alındığı alanlar oluşturmak için birlik topraklarında bütünleşik bir kontrol mekanizması üzerinde durulmuş ve biyometrik kimlik kullanımı ve yeni teknolojilerin desteklendiği bir dış sınır yönetimi oluşturulmuştur.

İlk oluşturulan Schengen Bilgi sistemi SIS I (Schengen Information System) 15 milyondan fazla kayıttan oluşmakta olup bu kayıtların ortalama 900.000’i belli başlı kategoriler (Girişi engellenen birlik dışındaki ülke vatandaşları, geçici polis koruması altında ya da kaçak durumundaki kişiler, iadesi konu olan ya da yakalanan kişiler, mahkemeye çıkan çağrılan kişiler ya da şahitler, özel kontrol ya da yüksek düzeyde gözetimi istenen kişi ve taşıtlar) altında toplanmıştır (Brouwer, 2006: 139).

Daha sonra oluşturulan SIS II 1 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren ve daha fazla devlete ulaşmaya çalışan bir program olarak fotoğraf ve parmak izi uygulamalarına dair verilerin yanında ülke dışına çıkarılan azınlıklar, eserler, hayvanlar ve şiddet yanlılarına dair verilerinde Schengen Bilgi Sistemi içine dahil edilmesini sağlamıştır. Bunun dışında Eurodac, Vize Bilgi Sistemi (VIS) ve biyometri uygulaması gelmiştir. Hem yasadışı göçe karşı mücadele ve hem de yasal sınır geçişlerinin tesisini amaçlayan vize politikası bütünleşik sınır sisteminin bir unsuru olarak karşımıza çıkmıştır (Lipics, 2010: 395). Vize Bilgi sistemi; vize başvuruları, milletler arasındaki müzakere, vizelerin güvenilirliği, yasadışı

göçmenlerin belirlenmesi ve dönüşü, sığınma taleplerinin değerlendirilmesi ve sığınmacı başvurularının olabilirliği üzerine çalışmıştır. Biyometri uygulamaları, kişinin otomatik metotlarla tanıyan bir uygulama olarak kişilerin parmak izleri, retina ve iris taraması, el ve parmak geometrisi, ses düzeni, yüz tanıma ve diğer tekniklerden oluşan kişinin psikolojik ve davranışsal karakterlerini belirlemiştir. Yasadışı göç, suç ya da terörizmle ilgili geçişler ve birinin kimliğini doğrulamak için daha kesin ve etkin bir yol olan biyometri uygulamaları kişilerin dolaşımı esnasında sınırlarda kolaylaştırıcı bir rol oynayacaktır (Shamir, 2005: 213).

Aynı antlaşmada terörizm konusunda etkin bir önleme ve terörle mücadelede temel haklara uygun olarak üye devletlerin sadece kendi güvenliklerine ait eylemlerle ilgilenmesi değil aynı zamanda Birliği bütününe güvenliğine odaklanılması gerektiği vurgulanmıştır. Avrupa Birliğinin serbest dolaşımından olarak dış boyutuna dair kararları incelediğimize; birliğin doğrudan gücünün artırılması ve bu kapsamda eğitim ve bilgi yönünden birlik dışındaki ülkelerin teknik destek için taleplerine yanıt veren ve sınırlarda terörizmle mücadele etme ve önlemede uzman kişilerden oluşan bir Avrupa Sınır Birliğinin kurulması yönünde karar alınmıştır. Birlik dışındaki ülkelerin terörle mücadelesinde kapasite geliştirici etkin projelerin yapılması ve gerekli uzmanlaşmanın garanti edilmesi için sağlanan fonların artırılması yönündeki çabalar Avrupa Birliği Komisyonunu zorlamıştır. Konsey dış desteğin yürütülmesinde kullanılan ekipmanları revize edilerek uygun hükümlerin hızlı, terörle mücadeleye destek sağlayan hükümlerin esnek bir şekilde yürürlüğe sokulması için birliğe çağrıda bulunmuştur. Bu noktadan da anlaşılacağı üzere artık AB sadece NATO'nun güdümünde hareket etmekten vazgeçip terörizm konusunda kendi başına hareket etmesinin yolunu açmıştır. Bununla beraber özellikle güvenlik yaklaşımında klasik tehdit kavramından uzaklaşarak sadece devletlerin kendi güvenliği düşünmemeleri bunun ötesinde tüm devletlerin güvenliği adına bir yapılanma sürecine girilmiştir.

Polis işbirliği noktasında aynı antlaşma, sınır ötesi suçlarla etkin bir mücadelede ve yoğun bir işbirliğini öngören ciddi suçlarda ve terörizmde Birlik polis ve gümrük makamları arasında ve Europol ile bu alanda var olan ekipmanların iyi kullanımını içermektedir. Konsey Schengen mevzuatının temel ilkeleri ışığında sınır ötesinde polis ve gümrük makamları arasında işbirliğini geliştirirken, güven artırıcı

ve ortak doğrulara odaklanmaktadır. Avrupa Birliğinin i guvenliğini arttırmak amacıyla dış polis operasyonlarıyla ilgili birikimleri de ele alınmaktadır. Avrupa Birliği özellikle i guvenliğinin yanında Schengen mevzuatıyla beraber serbest dolaşım ilkesinin dış guvenliği yeniden dışundırme konusunda etkili olduğunu gözler önüne sermektedir.

Avrupa Birliği içinde sınır ötesi krizlerin yönetimi konusunda sadece sivil savunma ve hayati altyapının gulendirilmesinin değil aynı zamanda bu alanda koordinasyon ve böyle krizlerin guvenlik yönü ve kamu düzeni etkin olması gerektiğini savunan Konsey AB içinde sınır ötesi krizlerin etkileri için bütünleşik ve koordine edilmiş ulusal yeterliliklere tamamen saygı gösteren bir Avrupa Birliği kriz yönetimi düzenlemesi yoluna gitmiştir.

Operasyonel işbirliği, Konseyce hazırlanan stratejik önceliklerin denetlenmesi, adalet, guvenlik ve özgürlük alanındaki tüm kısımların diğer kurumlar ve emniyet teşkilatı tarafından operasyonel eylemlerin koordinasyonunun teminidir.

Suç önlemenin, özgürlük, guvenlik ve adalet alanının çalışmaların zorunlu bir parçası olduğu bu bağlamda Birliğin suç önlemede ye devletlerin etkin bir araç olarak kendi gulerine ihtiyaç duydukları ve bunun içinde Avrupa suç nleme ağlarının profesyonelleşmesi ve gulendirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Lahey Programı özellikle polis, gümrük ve sınır muhafızları yani Birlik ve ulusal seviyedeki tüm emniyet teşkilatının özgürlük, adalet ve guvenlik alanında ortak gereksinimleri karşılamada en uygun koruma seviyesini ifade etmektedir.

1.3.10. Avrupa Birliği Sınır Guvenliğinde ncelikli Birim: Frontex

1997 Amsterdam antlaşmasından sonra gümrük birliği şartına ek olarak gümrük birliğinin yönetimle ilgili formunu kapsayan özellikle gümrük işbirliği üzerine diğer şartlarda eklenmiştir. Gümrük işbirliği çerçevesinde gümrük birliğinin yönetiminin koordine etmede tek bir yapılanma yerine Frontex kuruma da getirilerek ye devletlerin dış sınırlarındaki operasyonel işbirliğinin koordinasyonunda görev alması kararlaştırılmıştır.

Frontex, 1950lerden itibaren Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin önemli bir parçası olan kişilerin serbest dolaşımıyla ortaya çıkan Roma Kurucu Antlaşmasının

mal ve para akışının serbest dolaşımını da tanımlamasıyla gelişen Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi yani Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansıdır. İlk olarak; Schengen Antlaşmasıyla tek bir dış sınır kavramının ortaya atılmasıyla özgürlük ve güvenlik arasında dengeyi sağlamak için üye devletler tarafından” dengeleyici önlemler” uygulamaya konmuş ve bu önlemler polis ve adli makam çalışmalarının koordinasyonu ve işbirliğine odaklanarak SCIFA’yı oluşturmuş bu kapsamda 1999’da 6 geçici merkez belirlenmiştir. (Risk Analiz Merkezi, Kara sınırları merkezi, Hava sınırı merkezi, Batı Deniz Sınır Merkezi, Eğitim merkezi, Üstünlük merkezi ve doğu deniz sınır merkezi). Son süreçte beş yıl sonra Konseyin **EC 2007/2004** düzenlemesiyle Frontex kurulmuştur.

Frontex, Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramını Avrupa Birliği içinde insan hakları şartı doğrultusunda geliştiren, koordine eden ve tanıtan bir kurumdur. Dar anlamda Frontex; operasyonel işbirliğini arttırma amacı yönünde ulusal sınır muhafızlarının eğitimi ve ortak riskleri analizleri olarak anlaşılırken, geniş anlamda; Avrupa Birliği “Bütünleşik Sınır Yönetimi Stratejisi” nin gelişiminin merkezinde göç akışı yönetiminin nabızı ve işbirliği mekanizmasının sağlamlaştırılmasını da içeren bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Barbier ve Ghailani, 2008: 305). Frontex farklı Avrupa Birliği ülkelerinin sınır kurumlarının beraber çalışmasında yardımcı olur. Frontex’in amacı, AB üye ülkelerin dış sınırlarının bütünleşik yönetimi; üye ülkelerin kara ve deniz sınırları ve bunların hava alanları 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 kılmaktır (Köktaş ve Yılmaz, 2010: 5).

Frontex düzenlemelerinde görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- ✓ Frontex üye devletlerin dış sınırlarında (deniz, hava ve kara) görevlileri (gümrük ve sınır muhafızları) ve ekipmanlarını kullanarak “ortak operasyonlar” planlar, koordine eder, uygular ve değerlendirir.
- ✓ Daha kıdemli memurlar için orta ve yüksek seviyede eğitim vererek, Birlik içinde dolaşırken sınır muhafızları için genel ve rasyonel bir giriş eğitimi veren temel derslerden oluşan bir müfredatı eğitim alanında uzman bir araç olarak kullanmaktadır.

- ✓ Kitle iletişim ve akademik araştırmaları kapsayan açık kaynakları, üye devletler kadar diğeri operasyonel bilgileri ve sınır geçiş noktasından toplanan veriler ışığında dış sınırlarda devam eden durumlara dair bilgileri analiz ederek ve düzenleyerek risk analizi oluşturur.
- ✓ Sınır kontrol makamlarının ihtiyaçı ve teknolojik ilerleme arasında köprü oluşturarak araştırma dünyasını ve Avrupa Sınır Kontrol personelini bir araya getirerek araştırmalar için bir platform oluşturmaktadır.
- ✓ Birlik boyunca teknik kaynakları ve uzmanları bir araya getiren mevcut ekipmanların kapsamlı veri tabanları ve Avrupa Sınır Muhafaza takımı içinde kaynak aktarımını sağlayarak hızlı bir cevap kabiliyetini arttırır. Bu sayede takımlar dış sınırda kriz durumuna hazırlıklı olur.
- ✓ Birlik üyesi devlet gönüllü olarak ayrılamayan yasadışı ikamet eden milletlerin geri dönüşüne karar verdiğinde, her seviyede dönüş yapan kişilerin insanlık onuruna ve temel haklarına saygıyı garanti etmesinde Frontex etkinliği maksimize ederek ve uygun maliyeti sağlayarak koordinasyon konusundaki çabaları yani Birlik üyesi devletlerde ortak dönüş operasyonlarını destekler.
- ✓ Avrupa Birliğinde sınır kontrol makamı için durumsal bilinç olarak adlandırılan risk analiz temellerinin dış sınırlarda formunu oluşturarak geçerli koşullar ve acil risklere ilişkin bilgi sisteminin oluşturulması ve bilgilerin çevre ülkelerle paylaşılması sağlar. Frontex Birlik üyesi ülkelerin göçmenlerinin yönetim servisi için internet tabanlı dair bir bilgi ve koordinasyon ağı oluşturulmasına dair Konsey kararından hareketle Avrupa Sınır Gözetim sistemi tarafından oluşturulan bilgi ve koordinasyon ağının içindeki bilgilerin değişimini sağlayan bilgi sistemlerini yönetir ve geliştirir.

Frontex aynı zamanda genel Birlik dış ilişkiler politikası doğrultusunda yasadışı göçlerin geçiş rotası ya da göçlere kaynak olan ülkeleri tanıması sayesinde Schengen dışındaki ülkelerin sınır kontrol makamlarıyla da yakın bir ilişki halindedir.

26 Ekim 2004 yılında uygulamaya giren Konsey düzenlemesiyle Frontex topluluğun sınır konusunda politikasını yerine getiren bir kurum olarak adalet, güvenlik ve özgürlük alanındaki temel parçalar ve Avrupa Birliği içinde kişilerin serbest dolaşımı sonucunda ortaya çıkan zorunlu yüksek seviyede kontrol ve gözetimi ve tek bir bütünleşik yönetimi garantiye alma amacı gütmektedir. Bu amaçla Avrupa Birliği dış sınırların kontrolünde temel kural ve standartların oluşturulmasını öngörmekle beraber tanımlanmış risk ve tehditlerin üstesinden gelmek için bütünleşik risk analiz modellerinin ortaya konulması için öneride bulunmuştur. Bu raporda Avrupa Birliği üye devletlerinin dış sınırda bütünleşik bir operasyonel bir işbirliği içinde özellikle birlik seviyesinde bir yönetim anlayışının olması bütünleşik olmasının gerekliliği üzerine durulmuştur.

Dış sınırda bütünleşik yapılanma doğrultusunda üye devletlerarasında işbirliğini sağlayacak kolaylaştırıcı role sahip olan Frontex ajansı birlik devletleri arasında dayanışmayı güçlendirip dış sınırın yönetiminde teknik yardım ve uzmanlığı sağlayacaktır. AB ortak operasyonlar yürütmede Frontex'in etkin ve uyumlu sınır yönetimi sağlaması için sabit teknik ekipman havuzu, kaynaklar ve çalışan ihtiyacını sağlaması gereklidir. Bununla beraber yasadışı göç baskısı altında üye devletlerin sınırlarının tek olması Frontex operasyonlarının başarıya ulaşmasında etkilidir (Bufon, 2011: 2071). Frontex' in kara ve deniz sınırı kadar hava alanları ve limanları da kapsayarak kişilerin sınır geçişindeki yasal düzenlemelere de referans olacağına dair kararlar almıştır.

Son olarak 25 Ekim 2011 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konsey kararıyla Bütünleşik Sınır Yönetimi kavramının içine, ileriye dönük ve kapsamlı insan hakları, sorumluluk ve dayanışma ilkeleri etrafında toplanan bir Avrupa Göç politikası da dahil edilerek, etkin bir sınır yönetiminde yasadışı göç, insan kaçakçılığı, uluslar arası ilişkiler, kamu sağlığı, kamu politikaları ve iç güvenliğe dair tehditlerle mücadele edilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Özellikle böyle bir kararın ortaya çıkmasında geleneksel güvenlik anlayışının yani sadece savaş ve barış üzerine kurulu bir güvenlik anlayışının yerini küresel yeni tehditlerle beraber yeni güvenlik kavramının ortaya çıkışıyla açıklayabiliriz.

1.3.11. Stockholm Zirvesi

Tarihsel perspektifte son olarak 20 Nisan 2010 tarihli Stokholm Programı kapsamında “Açık ve Güvenli Avrupa Hizmetleri ve Yurttaşları Koruma adlı başlık altında 2010-2014 yılları arasında adalet, özgürlük ve güvenlik alanlarındaki öncelikleri düzenleyen mevzuata bakmak önemlidir. Tampere ve Lahey Programındaki ilkelere ulaşmayı amaçlayan bu program adalet, özgürlük ve güvenlik alanındaki konulara odaklanarak onları güçlendirmeyi ve yurttaşların gelecekte oluşabilecek ihtiyaçlarına cevap vermeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda Avrupa Hakları, Avrupa Adaleti, Avrupa Savunması, Avrupa Giriş, Avrupa Dayanışması ve Küresel dünyada Avrupa başlıklarıyla öncelikler sayılmıştır.

Bu program Avrupa Hakları konusunda yurttaşların ve onların aile üyelerinin serbest dolaşım hakkının eksiksiz uygulanması, ırkçılık ve yabancı düşmanlığından savunmasız grupların (çocuklar, azınlıklar, şiddet mağdurları vb.) korunması ve çeşitliliğe saygı, cezai kovuşturma esnasında sanık ve şüpheli hakları, Birlik dışındaki konsolosluklarda yurttaşların korunması kadar iyi yönetim, bilgiye erişim ve karar vermede saydamlık doğrultusunda demokratik koşullarda yurttaşların katılımına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Avrupa adaleti üzerine adalet erişiminin kolaylaştırılması, adli ve sivil konularda adli makamlar arasında işbirliğini geliştirerek mahkemelerde ortak kararların alınmasının yolunun açılması, Avrupa Birliği ülkeleri içinde ortak güveni güçlendirmek ve birbirleri arasında sivil ve adli yasal standartlara yakın minimum kuralları benimsenmesi için e- adalet kullanımını sağlamak ve Birlik dışı ülkelerle karşılıklı etkileşim içinde güvenli yasal bir ortam oluşturmak için uluslar arası yasalar çerçevesinde bir uyumluluk sağlamak hedeflenmiştir.

Avrupa’ya giriş konusunda kendi yurttaşlarının güvenliğini temin altına alırken birlik dışındaki ülkelerin Avrupa girişini etkin kılmak için vize politikalarının geliştirilmesi ve kendi bütünleşik sınır yönetimini geliştirmesi üzerine odaklanmıştır. Bütünleşik Sınır Yönetimi Avrupa’ya Giriş başlığı altında sınır ötesi suçlar ve yasadışı göçlerle mücadelede güçlü sınır kontrollerinin gerekli olduğu düşüncesiyle hareket ederek refakatçisi olmayan çocuklar ve savunmasız grupların uluslar arası korunmasını sağlamayı garantileme amacı taşımaktadır. Avrupa bölgelerine girişin

daha etkin ve etkili olmasında ülkelerin menfaatleri göz önünde bulundurularak kişilerin, çalışanların, bilim adamlarının, öğrencilerin, turistlerin, iş adamlarının uluslar arası koruma altında Birlik üye devletlerinin yurttaşlarının güvenliğini garanti ederken bütünleşik sınır yönetimi ve vize politikalarını kullanması üzerine odaklanmıştır.

Avrupa Dayanışması başlığında Mültecilik ve Yasadışı göç konularında bir pakt oluşturarak esnek ve karşılaştırmalı yani Birlik dışındaki ülkelere beyin göçünü en aza indirgeyen Avrupa Birliğinin emek piyasası ihtiyacını göz önünde bulunduran hem birlik ülkeleri hem de göçmenlerin ihtiyacını irdeleyen dayanışma ve sorumluluk merkezli bir göç politikasının geliştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yasadışı göçle mücadele ve kontrol ve korumayı sürdürürken sürdürülebilir ve etkin bir dönüş politikası kapsayarak Birlik dışındaki ülkelerle ilişkilerin ve diyalogun güçlendirilmesini için amaçlar ortaya koymuştur.

Küresel Dünyada Avrupa başlığında adalet, özgürlük ve güvenlik alanında Birlik politikalarının dış boyutu göz önünde bulundurularak Avrupa Birliği içinde tek bir dış ilişkiler politikası oluşturmak, Birlik dışındaki aday, Komşu ve Schengen ülkeleri, ABD ve Rusya Federasyonu ile dış ilişkilere dair çalışmalar yapılması, Lahey Konferansı, Avrupa Birliği Konseyi, Birlik ülkeleri göz önünde bulundurularak Uluslararası Özel Hukuk Kuralları için uluslar arası standart ve değerlerin oluşturulması, çok taraflı ve tek taraflı eylemler üzerine bilgi değişimi, bütünleyicilik, uyum ve dayanışma ruhu içinde davranılması, tüm mevcut kaynak ve ekipmanların etkin olarak kullanımı, içişleri ve adalet konularının dış boyutu ele alınarak eylemlerin incelenmesi, gözetlenmesi ve değerlendirilmesi ve dış sınırlara dair korumacı yaklaşımların kullanımını içermektedir.

2010 Haziran sürecinden önce bir eylem planı hazırlanarak politik öncelikler eylem ve sonuçlar bu plan içinde somutlaştırılmıştır. Adalet, özgürlük ve güvenlik politika ve mekanizmalarının değerlendirilmesi, adli ve hukuki yetkili makamlar kadar yasa ve güvenlik uzmanlıklarının eğitilmesi, kamusal farkındalık yaratan eylemler, sivil toplum içinde diyalog ve yeni mali programlar konularında öncelikler ortaya konulmuştur.

Stokholm programında Avrupa Birliği Konseyi, sınır kontrol alanına ilişkin üye devletlerin sorumlulukları Frontex içinde değerlendirmiştir. Frontex'in rolünü

zenginleştirmek ve yetkileri sınırlandırmasına dair kararların 2010 yılını geçirmeden ortaya konulmasını talep etmiştir. Frontex'in yetki alanı içinde özellikle güneyde deniz sınırı doğuda kara sınırı hesaba katılarak bölgesel ya da özel birimlerin oluşturulmasının üzerinde durmuştur. Konsey Schengen'in anahtar role sahip olması nedeniyle sınır muhafazasının birlikteliğini elverişli kılmak için Frontex'in geliştirilmesi gerektiğini savunmuştur.

Konsey üye devletlerin güvenliği arttırmak ve girişi kolaylaştırmak için akılcı, bütünleşik ve daha iyi koordine edilmiş dış sınırlarda farklı kontrolün nasıl yerine getirileceğine yönelik olarak bilgi değişiminin zenginleştirilmesi, bölge içinde yetkili makamlar ve sınır muhafızları arasında yakın işbirliğinin bulunması yönünde bir karar almıştır. Aynı zamanda teknolojik gelişmelere yönelinmesi gerektiğini savunan Konsey teknolojinin özellikle sınır yönetiminde önemli bir role sahip olarak geliştirilmesi bu gelişimin ötesinde mümkün olan ilk koşulda hızlı bir biçimde giriş ve çıkışı kaydeden bir sistemin faaliyete geçirilmesi, gerekli amaçlara ulaşmada kullanışlı bir seyahat iznine dair sistem üzerine çalışmalar yapılması ve otomatik sınır kontrolüne dair konuların değerlendirilmesi gerektiğini de vurgulamıştır.

Stokholm'de iç güvenliğin dış güvenlikten bağımsız düşünülemeyeceği üzerinde duran Avrupa Birliği Konseyi, Birliğin yanında Birlik dışında da diğer ülkelerle beraber bir güvenlik sisteminin oluşturulması ve bütünleşik sınır politikasının bu sistem içinde yer alması gerektiğini savunmuştur.

Zirvede birlik yüksek seviyede güvenliği oluştururken ve sınır ötesi suçlara ve yasadışı göçlere karşı mücadele ederken üye ülkelere girişi kolaylaştırıcı bir paralelde bir sınır kontrolünün olması gerektiği savunulmuştur. Bu amaçla Frontex'in bütünleşik sınır yönetimindeki rolünü güçlendiren göç akışına etkin yanıt veren tüm birimlerinin kapasitesi arttırılmış, sınır konusu Birlik politikaları bakımından hem iç hem de dış güvenlik için başat rol oynamaya başlamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ

2.1. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ OLGUSU

Avrupa sınır muhafazası oluşturulması hakkındaki tartışmalar Avrupa Birliği sınır muhafaza yapısını oluşturma ihtiyacının çoğu Avrupa Birliği üye devletler arasında güvensizliğin sürdüğü gözler önüne sermiştir (Monar,2005: 149).

İngiliz hükümeti ulusal sınır kontrol gücü ve onun karşılıkları arasında mevcut koordinasyon ve işbirliğini kuvvetlendiren bir model aracılığıyla dış sınır güvenliğinin gelişimi için kuvvetli tercihini sürekli açıklamıştır. İngiliz Lordlar Kamarası bu konu üzerine ayrıntılı bir araştırmanın sonunda tam yetkili çok uluslu bir durumun ortaya çıkmaması gerektiği sonucuna varmıştır. Finlandiya, kendi sınır güvenlik sistemine sadıqlığı destekleyerek genel Avrupa birliğı yapısında ziyade komşu ülkelerin sınır muhafazası arasında etkili bir işbirliğı üzerinde durulması hükmüne varmıştır. Fakat hem delege Antonio Vitorino hem de Alman İçişleri Bakanı Otto Schily, bütünleşik sınır yönetimi fikri desteklerini tekrardan dile getirmiş ve Avrupa Parlamentosu Avrupa Birliğı tarafından fonlanan bir Avrupa Sınır Muhafaza Biriminden yana kesin bir karar ortaya koymuştur. (Monar,2005: 148)

Avrupa Birliğı Konseyi içindeki ve dışındaki tartışmalar ışığında iki farklı model arasından bir yapı fark edilebilir:

1.Model: Konseyin yetkisi altında sadece bütünleşik bir sınır muhafaza gücünün uzun süre içinde bir oluşumunu içermektedir. Bu muhafaza gücü tamamen ya da kısmen ulusal sınır polisinin yetkisinin yerini alacak dış sınırlarda tamamen emniyet gücüne yetki veren ve Avrupa Birliğı mali fonları aracılığıyla finanse edilen, genel bir donanım standardı, eğitimi, yapısına sahip olacaktır. Özellikle AB Balkanlar için finansal desteğini daha çok insan kaçakçılığı ve organize suçların engellenmesi için ilk olarak sınır yönetimi konusunda bilgi değişimi, standartlar ve uygulamalar yapmayı kararlaştırmıştır (Feijen, 2008: 418).

2.Model: ulusal sınır muhafaza biriminin bir ağı olarak Avrupa Sınır Muhafazasının oluşumunu içerecektir. İtalya önderliğinde hazırlanan fizibilite

raporundan çıkan temel unsurlara göre biçimlenen bu modelde ulusal sınır muhafızları ayrı ulusal kuvvet olarak var olmaya devam edecek fakat donanım standardı ve genel bir eğitime dayanan ve Konsey organlarınca çıkarılan genel talimatlara tabi olacaktır. Ulusal sınır muhafazasının belli kısımları eğitilebilecek ve erken uyarı sistemi ya da bir acil durum yedeği oluşturmak için donatılabilecektir. Bu yetki Konsey organının onayı ve talebi doğrultusunda dış sınırlar üzerine belirli bir sıcak noktaya sevk edilenlerin kabiliyeti ve ortak birimler içinde kaynaşabilecek ulusal birimlerden meydana gelecektir

İlk model, dış sınırlarda ortak güven ve kapsamlı yük paylaşımı sisteminin bir oluşumu olarak daha ileriye gidecek ve açıkçası bir örgütsel bakış açısına sahip olarak biri daha etkin ve daha anlaşılır olacaktır. Yürürlükteki bu güç Avrupa Birliği deniz ve hava sınırını kapsayan her üye devletin dış sınırlarını diğer üye devletlerin sınır muhafaza bürolarını kapsayacak birimler aracılığıyla kontrol edecek ve devriyeye çıkacaktır. Böyle birleşik bir sistem dış sınır güvenliği standartlarının güven eksikliği için herhangi bir ilkeyi kaldırmaksızın temel kurallar üzerine tesis edilecektir. Mali yük Avrupa Birliği finansal dayanışma mekanizmaları aracılığıyla tüm üye devletler arasına yayılacaktır. Bu özellikle dış kara sınırı genişleyebilecek yeni üyeler arasında finansal yönden zayıf üye devletlerin yüzleştiği problemleri azaltacaktır.

Bu modelin bütünleşik olma yetkisi, uygulaması en zor olanıdır. Örneğin Avrupa Polis örgütü Europol çoğu devletin kendi topraklarındaki emniyet gücünün ulus üstü faaliyette bulunması hususunda isteksizlik gösterecektir. Yaklaşık on seneden bu yana kurulu olan Europol'ün herhangi bir operasyonel gücü bulunmamaktadır. Çünkü sınırlar ulusal devletlerin başlıca sembollerinden biri olarak kalmakta ve bu fikir ulusal sınırlarda tamamen emniyet gücünü elinde tutmak amacına sahip olduğundan diğer Avrupa ülkelerinin çalışanlarının çok uluslu gücün kontrolü altında tutulması çoğu üye devlet içinde muhtemelen politik sert bir dirençle karşılaşacaktır. Çoğunun çıkarına olsa bile, mali duyarlılık içindeki yeni merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri çekincelerini ifade edecektir. Özellikle Schengen'in devreye girmesiyle çoğu merkez Doğu Avrupa'da bulunan AB devletleri kendi sınır yönetim politikalarını yeniden değerlendirmek zorunda kalmıştır. Bu ülkeler günümüzde doğu sınırlarında güçlü kontrole ihtiyaç duymadan önce batı sınırlarını kaldırmıştır (Bufon, 2008: 17). Finansal destek, uzman transferi ve eğitimler hoş karşılanırken

bu ülkelerden hiçbirisi kendi dış sınırlarında diğer Avrupa Birliği ülkelerinden emniyet gücüne verilen sınır muhafaza çalışanları hakkında istekli görünmemektedir. Soğuk Savaşın bitimiyle yeni ulusal devletlerin kazanılmasıyla çoğu yeni üye devletler Avrupa Birliği düzeyinde daha ulus üstü yapıların oluşumundan sakınmıştır. İngiliz Lordlar Kamarasının son araştırması kapsamında Örneğin polis muhafaza biriminin komutan yardımcısı Albay Marian Kasinski her ülkenin kendi sınırlarının kendisinin korumayı denemesini savunmuştur.

İlk olarak iç güvenlik ve tüm sınırların görevleri organizasyon gibi askeri unsurlara sahipken sonradan ordusuz sivil bir yönetim olarak yasadışı göç ve yurttaşlık konularına öncelikle eğilmiştir.

İkinci ağ modeli ise, uygulamada daha kolay olacaktır ki uygulamada payı olan ulusal güçler ve büyük ölçüde el değmemiş yapılar genel bir prosedür ve standart altında kanuna uygun olarak adım adım terkedilecektir. Ağ modeli İtalyan fizibilite rapor önerisinin temelleri üzerine şekillenmiş, günümüzde bütünleşik kolluk kuvveti gücü üye devletler arasında politik destekten daha fazla yararlanılmıştır. Bunun ötesinde, 2002 Haziran'daki Konsey eylem planında eğer tamamen uygulanırsa bir Avrupa Sınır Muhafaza ağı oluşumuyla uzun bir yol alacaktı. Bu ağ modeli içinde oluşturulan genel yapıların, acil mukabele kuvvetinin bir parçası olarak ortak operasyonlarda özellikle tahsis edilmiş olası yayılmalarının koordinasyon amaçlarının, genel analizlerinin Konsey çerçevesinde yönlendirilmesi sınırlı olacaktır. Özellikle acil mukabele kuvvetinin oluşumu ve operasyonlarına dair örgütsel sorunlar bir ağ modeli altında çözümleme ihtiyacı duyacaktır ve bu durum kalıcı bir sınır muhafaza kuvveti için daha küçük bir ölçekte olacaktır. Eğitim ve donanımların aşamalı standardizasyonun uygulanmaya konmasıyla maliyetleri azalacak ve ayrı ayrı ulusal güçler sistemin çekirdek elemanları olarak kalmaya devam edecek sonucunda politik direnç muhtemelen daha sınırlı olacaktır. Ağ modeli ayrıca, işbirliğinin yenilikçi yapılarını oluşturma kapsamında örneğin kıdemli sınır muhafaza çalışanları için genel bir eğitim kurumu ya da dış sınırlar üzerine istihbarat birimi temin etmektedir.

Ağ modeline dayanan bir Avrupa Sınır Muhafazasının ayrıca birtakım sorunları vardır. Ayrı ulusal kuvvetlerin var olmaya devam etmesi, ağların etkinliğini ağırlıklı olarak Konsey' in yönlendirme biriminden çıkarmış tüm katılan ülkelerin dış

sınır kontrollerini uygulayabilmelerine bağı hale getirilmiştir. Uygun standartlar, talep edilenlerin tam ve yeterli şekilde uyumu Avrupa Birliğinin 25 üyesi ve daha fazla üye devlet içinde başlıca bir sorun ortaya çıkaracaktır. Bu sorunun çözümü için ise 7 yıl içinde farklı politik, yasal ve kültürel bağlamda farklı güçlerle farklı prensipler üzerine örgütlenecek ulusal güçler aracılığıyla güvenlik etkin ve tek bir uygulamadan oluşacaktır. Bu tip uygulamalara yaygın eğitim önlemleri, sürekli ortak gözetleme ve denetim aracılığıyla ulaşılabilecektir. Schengen Grubu ortak değerlendirmelerle birçok yılın deneyimine sahiptir fakat onların mekanizmaları sadece etkinliği değil özgünlüğe de öngörmüştür. Çetin bir sistem (örneğin denetim ziyaretlerin ihbarı ve olası sansasyonların fark edilmesi avantajıyla) bile olsa standartların tamamen uygunluğunu garanti etmek için ulusal güçler üzerine yeterince baskı kurmaya gerek duyulmaktadır.

Avrupa Sınır Muhafaza ağı tipi için ulusal güçler arasında etkin operasyonel işbirliği kritik önem taşımaktadır. Bu koordinasyon donanımlarda standardizasyon, dil öğrenimi ve eğitim alanında üstün çabaya gereksinim duymaktadır. Önceki tecrübeler teknik konularda çözümlerin önemi ve zorluğun bulunduğunu gözler önüne sermiştir.

Kısaca Bütünleşik sınır yönetimi farklı bir yaklaşıma gerek duymaktadır: Sınır yönetim sorunları bölgesel olup bu yüzden bölgesel bir uyum içinde programlanmalı ve sonrasında uygulama esnasında uluslararası seviyede koordine edilmelidir. Sonunda koordinasyon için küçük bir bölüşüm yapılarak merkezi olarak yönetilmelidir (Hills,2004: 32).

Bütünleşik Sınır Yönetim Tanımı

Sınır yönetimine ilişkin tüm aktörler arasında koordinasyon ve işbirliğini öngörmektedir. Geniş anlamda “Bütünleşik Sınır Yönetimi” iyi kontrol edilmiş ve güvenli fakat serbest şekilde etkili, verimli ve koordine sınır yönetimini kurmak için sınır güvenliğini ve ticaretini kolaylaştıran tüm ilgili otorite ve kurumların ulusal ve uluslararası koordinasyonu ve işbirliği olarak tanımlanabilir. Bütünleşik Sınır Yönetimine dair kullanılan el kitaplarında aynı olarak tanımlanarak yapılmakla içerik bakımından tam bir uyumluluğun sağlanması amacı güdülmüştür.

Bütünleşik Sınır Yönetiminin Amacı

a) Ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve halk sağlığına dair oluşabilecek tehditlere karşı sınırların devlet düzeyinde korunması ve aynı zamanda sınırlardaki suça ilişkin hareketlerin, topraklarını terk etmenin veya yasak girişlerin önlenmesini de sağlamaktır.

b) Uluslararası düzeyde büyüyen eğitim ve kültürel ilişkiler hacmini arttırmanın yanında yükselen uluslararası ticaret ve turizmde kişi ve malların serbest dolaşımını kolaylaştırıcı kılmaaktır.

2.2. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN ŞARTLARI

Bütünleşik Sınır Yönetiminin üç önemli şartı Kuvvet içinde İşbirliği, Kuruluşlar Arası İşbirliği ve Uluslararası İşbirliğidir.

2.2.1. Kuvvet İçi İşbirliği

Bir devlet topluluğu içindeki (askeri ya da kurum) kaynakları, bilgi değişimini ve prosedürleri ihtiva etmektedir. Dikey İşbirliği; yerel, bölgesel ve merkez düzey arasındaki işbirliği, yatay İşbirliği, aynı düzeydeki farklı birimler arasındaki işbirliği' dir.

Kuvvet içindeki işbirliği aşağıdaki karşılıklı etkileşimi kapsamaktadır:

- 1)Askeri ve onun perspektifindeki sınır yönetim kurumu,
- 2)Aynı askeri birim içindeki hizmetler ve sınır yönetim kurumu,
- 3)Merkezi teşkilat farklı birimleri,
- 4)Farklı yerel birimler: sınır geçiş noktaları, sınır denetim noktaları ve iç kontrol merkezleri,
- 5)Merkezi teşkilat, bölgesel birimler ve yerel sınır geçiş noktaları ve iç kontrol merkezleri,

Bu örnekler, hem sevkiyat aktarımı ve gemiden gemiye güvenli aktarımı bir hayli kolaylaştırmak hem iç otoriteler ve sınır memurları arasındaki işbirliği için sınır noktalarındaki bilginin yukarıdan aşağıya merkezi düzeye akışını sağlar. Sınır geçiş

noktalarında ve yeşil/mavi hatlarda toplanan bilgiler yerel düzeyde işlemleri daha ileriye taşımak için geri dönüşe dair analiz sonucu elde edilen bilgiyi merkezi teşkilata gönderen veritabanına ihtiyaç duymaktadır.

2.2.2. Ulusal Düzeyde Kurum ve Kuruluşlar arası İşbirliği

Kurumlararası işbirliği farklı askeri veya sınır kurumlarının yanı sıra iç kontrol birimlerinde aktif olan farklı kurumların arasındaki koordinasyon ve işbirliği olarak tanımlanmaktadır. Bu süreç, tartışılan orta ve uzun süreli stratejilerin olduğu askeri/merkezi seviyede başlar ve sınır geçiş noktası/yerel seviyedeki günlük işlemler ve bölge müdürlükleri seviyesindeki işlemsel ilişkilere uzanır.

Stratejik düzeydeki koordinasyon politik uyumsuzluklardan kaçınırken, yerel seviyede kuruluşlararası işbirliğinin daha verimli iş akışı için mal ve hayvan kaçakçılığı ve düzensiz göçler gibi yasadışı yüksek oranlı sınır ötesi aktivitelerin tespitini ve bu sürecin kısaltılmasını sağlamalıdır.

2.2.2.1. Sınır Muhafaza, Sorumlulukları, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı

Sınır güvenliği bakımından sınır muhafaza öncü kurumdur. Sınır muhafaza, kara, su ve hava sınır noktalarında, kara ve sahil sınırı boyunca veya makama ihtiyaç duyan merkezi ya da bölgesel genel merkezlerle (karargahlara) ya da sınır çevresine yayılabilir.

Sınır Muhafazanın Sorumlulukları

- ☐ Sınırdaki kontrol ve gözetimi sağlamak,
- ☐ Ulusal düzenlemelere göre ulusal güvenliği oluşturmak için sınırdaki ihtiyaç duyulan önleyici önlemleri almak ya da tedbirleri uygulamak.
- ☐ Sınırlarda kontrol ve denetim sırasında geçerli unsurları soruşturarak yürütmek.

Bu sayede sınır muhafızları:

- ☐ Ülkeye giriş yapan her bir yolcunun meşru olarak girişini kontrol eder,
- ☐ Sınırlara yasadışı girişi durdurur ve engeller,
- ☐ Diğer makamlarla işbirliği içinde ve uluslararası antlaşmalar gözetilerek sınır geçişlerinde yolcuları kontrol eder,
- ☐ Mevcut sahtekârlık ya da sahtecilik şüphelerini soruşturur ve sınırı geçmek için meşru yasaları yetkilendiren belgelerin geçerliliklerine göre asgari kontroller açık, hızlı ve en az şekilde uygular,
- ☐ Giriş ya da çıkışlarda koşulları sağlamayan kişiler için gerekli tedbirleri alır,
- ☐ Sınırdan temizlenmiş alanı bertaraf eder ve sınır işaretini yeniler ve yerleşime uygun hale getirir, sınırda gözetimle ilgili denetim çalışmalarını, sınır halindeki soruşturmalarda himaye altındaki makamların görevlerini yönlendirir, uluslararası antlaşmalarda konulan yükümlülükleri yerine getirir,
- ☐ Sınırdaki şiddet hareketlerine karşı sınır muhafızları bu hareketleri önler ve muhafazayı kolaylaştır,
- ☐ Yabancılar uygulanması gereken meşru yasalar ve yabancılar üzerinde yetkili polisin görevlerini belirler,
- ☐ Yasal koşulları ayrıştırarak mülteci makamının tanımlı görevleri gözetilerek işbirliği yapar,
- ☐ Sınırdaki huzurun sağlanmasını garanti altına almak ve yasal düzenlemelerle tanımlanmış yönetsel ilkeler gözetilerek işbirliği yapar,
- ☐ Bazı önemsiz kusurların yasal düzenlemeler çerçevesinde yetkili kişi tarafından uygulanır,
- ☐ Sınır muhafazasının görevlerinin icrası için gerekli bilgileri toplar ve değerlendirir,
- ☐ Ulusal yasalara göre inceleme yetkisini kullanır.

Buna ek olarak, sınır muhafaza acil durumlarda sıkıyönetim durumunda sınırları savunmak için ilgili yasal düzenlemelerde belirtilen görevleri uygulayabilir.

Sınır muhafızları sınır kontrolleri yapar. Schengen 'de tanımlanan sınır kontrolü sınır gözetimi ve sınır denetimi olarak iki alt bölüme ayrılabilir. Sınır denetimi de zorunlu olarak ilk sınır denetimi ve ikinci sınır denetimi olarak ikiye ayrılır. Sonraki denetimler şüphe durumunda ilk denetimden geçen kişilerin

yerleşimden uzaklaştıkları özel bir yerde uygulanabilir. Etkili ve verimli temel bir sınır yönetim sistemi ülke yurttaşlarının maksimum düzeyde güvenliğini sağlamak aynı zamanda mal ve kişilerin dolaşımını kolaylaştırmak için sorumlu alan içerisindeki hizmetlerini kapsamaktadır.

Kuramsal Çerçeve

Yeşil ve mavi sınırların denetimi ve sınır kontrolleri merkezi yönetimde bulunan İçişleri, Adalet, Özgürlük ve güvenlik alanlarındaki bakanlıklar tarafından denetlenmeli ve profesyonel memurlar tarafından uygulanmalıdır.

Özel, birleşmiş, profesyonel bir sınır yönetimi oluşturmak için diğer ülkelerden sağlanan deneyimlerin ve özellikle Schengen ve Avrupa Birliği kurallarının göz önünde bulundurulması tavsiye edilmektedir. Bunun içinde ayrı bütçeye sahip ortak komuta örgütleri polis örgütü içinde özerk ve merkezileşmiş bir birim olarak oluşturulmalıdır. Buna ek olarak, sınır geçiş ve denetim büroları arasındaki yapısal ve örgütsel farklılıklar açıkça tanımlanmalıdır. Dikey ve yatay seviyede işbirliğini öngören açık bir ifadeye başvurulmalıdır.

İşbirliği Alanı

Sınır muhafaza yasal düzenlemelerle belirlenen görevleri ve yükümlülükleri karşılarken polisle, gümrükle, göçmenlik merkezleriyle, afet yönetim merkezleriyle, ulusal güvenlik merkezleriyle, çevre koruma makamlarıyla, orduyla, diğer devlet kanallarıyla, yerel yönetimlerle ve onların bürolarıyla, iş örgütleriyle, sosyal derneklerle, hükümet dışı organizasyonlarla, uluslar arası örgütlerle, yurttaşlarla ve kendi halkıyla işbirliği yapmalıdır.

2.2.2.2. Gümrükler, Sorumlulukları, Gümrük Hizmeti, Gümrük Memurlarının Uygulamaları, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı

Sorumluluklar

Gümrük makamları genellikle ticaret için lider kurum olarak rol oynamaktadır. Gümrükler ticareti kolaylaştırmayı garanti etmenin yanı sıra sınır ötesi suçları önlemeli, topluluğu korumalı, bunun için de sınırı geçen malların kontrolünün sorumluluğu başlangıç niteliğindedir.

Gümrük Hizmeti

- Yurttaşların güvenliği ve güvenliği sağlar,
- Çevrenin korur,
- Ülkedeki finansal çıkarları korur,
- Meşru sektör hareketlerini desteklerken ülkeyi yasadışı ticaretten korur,
- Ulaşılabilir kolay elektronik gümrük çevresiyle desteklenen modern çalışma metotlarına karşın kendi ülkesinde iş rekabetini artırır.

Gümrük görevlisi, hem kara, deniz ya da hava sınır geçiş noktalarında, kara boyunca veya liman boyunca sınır ya da sınır civarında ya da iç gümrük bürolarına kadar yayılan bir resmi görevlidir.

Gümrük Memurlarının Uygulamaları

Meşru yolcu ve mal akışını kolaylaştırmak için sınır ve iç kontrolü yapar,

- * Malların ve kişilerin serbest dolaşımı, hukuki ve ulusal güvenliği oluşturmak için ihtiyaç duyulan uygun ulusal düzenlemelerle güvence altına alınan iç ve dış sınırları belirler,

- *Çevre ve yurttaşların güvenliği ve emniyetini koruyan kısıtlamalar ve yasaklara uygun kontrolünü yapar,

- *Milli geliri toplar,

*İç gümrük büroları ve sınırlarda gümrük prosedürlerini, dış sınırlarda gözetim ve denetim sırasında geçerli unsurlarını soruşturmak. Eğer bu durum söz konusu ise, hukuken yetkili olarak idari para cezasını uygulamaya koyar,

*Gümrüklerin görevlerinin performansı üzerinde gerekli bilgiyi toplar ve değerlendirir,

*Açıklık kadar gümrüklerin kontrol ve doğrulamasını ölçer ve ayrıca gelirden elde edilenleri toplamak için vergi kontrolü ve vergi yoklaması yapar,

*Uluslar arası ticaret, dolaşımdaki para, hijyen, bitki sağlığı, hayvan sağlığı alanlarında ve mal ve kişilerin sınır ötesi ticaretiyle bağlantılı diğer düzenlemelerle işbirliği yapar.

Kurumsal Çerçeve

Maliye bakanlığının bir parçası olarak merkezi gümrük yönetim yapısı gümrük kurallarının doğru uygulanması ve düzen için gereklidir. Gümrük görevlerini gümrüğe aktaran sınır muhafızları arasında özel bir antlaşma bulunmakta ve kişilerin sınırdan geçişini sınırlayan az sayıda çift taraflı sınır geçiş noktaları hariç gümrükler tüm sınır geçiş noktalarında mevcut olmalıdır. Gümrük memurlarının görevleri gümrük yönetimine dair yasalarca belirlenmelidir.

İşbirliği Alanı

Gümrük makamları, sınır yönetiminde sınır ötesi suçlarla savaş, ticareti kolaylaştırmayı destekleyen çift yönlü amacından ötürü önemli bir role sahiptir. Gümrük makamları sınır muhafaza, hayvan ve bitki sağlığı gibi sınır giriş noktasında çalışan çeşitli kurumlar arasında bütünleşik ilkeleri geliştirmek için en iyi şekilde yerleştirilmiştir. Etkili entegrasyona ulaşmak için diğer kurumlarla birlikte gümrük işleri de düzene sokulmalıdır.

Günlük çalışmalarda, gümrük memurları sadece sınır muhafızlarıyla değil, aynı zamanda hayvan sağlığı ve bitki sağlığı müfettişleri, pazar denetçilerinin yanında kültürel ve çevresel korumadan ve ithalat ihracat lisansı ve ulaşımı tasdik

etmek için gerekli hizmetlerden sorumlu tüketici koruma hizmetleriyle de temas halinde (John ve Diğerleri, 2004: 3).

Emniyet ve güvenlik amacıyla topluluğu sosyal risklerden koruması ve sınır ötesi suçlarla savaşmak bakımından kişiler üzerinde kontrollerde birinci derecede sorumlu sınır muhafızları ve malların kontrolünden sorumlu gümrük makamları arasında yakın ve etkili işbirliğini sağlaması gereklidir. Sinerjiler yanında özellikle polis soruşturmalarından toplanan kaynakların ve bilgilerden faydalanılarak dolandırıcılığın önüne geçmede polis soruşturmalarında gümrüklerin güçlü yönlerinden de faydalanılmalıdır.

Gümrük makamları, toplumu herhangi bir zarardan etkili bir biçimde korurken aynı zamanda küresel pazarda rekabeti güvence altına almak için olabildiğince hızlı ve etkin olarak malların artan hacmini yönlendirmek için artan talebi göz önünde tutarak yeni zorluklara göğüs germektedir. Savunmanın ilk işi olarak, zararlı ve yasadışı mallar aracılığıyla ortaya çıkan tehditlere karşı pazar denetimi, ilaç sektörü ve gıda maddesi için hayvanların kökeni ve ürün ekimi, ekilen ürünlerin kontrolünü kapsamaktadır ve bu sorumluluklar diğer kurumlarla işbirliğini güçlendirmek için yaşamsaldır. Ticareti kolaylaştırmada ticari üyeliklerle yakın işbirliği ilgili tüm kurumlar için önemlidir. Ticari üyelikler için tutarlı bir yaklaşımla gümrük makamları arasında aktif bir rol tasarlanmalıdır.

2.2.2.3. Bitki Sağlığı Denetimleri, Sorumluluklar, Bitki Sağlığı Müfettişlerinin Sorumluluğu ve İşbirliği Alanı

Uluslararası Bitki Koruma Antlaşması ile bitki sağlığı denetimi yasal çerçevesinde zararlı organizmalara karşı bitkileri koruma, ürün ekimi ve ekim işlerini düzenleyen uluslararası kurallar koyulmuştur.

Bitki sağlığı denetimi bir ülke aracılığıyla aktarılan ekili tohum için zararlı bitki ve organizmaların yayılmasını önlemek ya da başka ülkelerden ithal edilen ekili ürün ve ürünlerin kontrolünü denetlemek için oluşturulan bir müfettişliktir (denetim mekanizmasıdır).

Bitki Sağlığı Müfettişlerinin Sorumluluğu; belge Denetimi (Bitki sağlığı sertifikalarının geçerliliği), kimlik kontrolü, ihbarların kontrolü, bitki sağlığı Kontrolü, gerekliyse numune alınması, sınırlara ihraç edilen bitki ve bitkisel ürünlerin bitki sağlığı sertifikasının çıkarılması konularını kapsamaktadır.

Bitki sağlığı denetimi sınır giriş noktasında, bozulmamış bitkileri korur ve uygun ilkeler takip edilebilirse lkelerin sevk edilen bitkilerin tanımlandığı varış noktası ve diğer yerlerde özel bir durumda laboratuvar testleri ya da bitki denetimini uygular.

Gümrük denetimiyle ilgili ilkeler, gümrük makamlarının gözetim ve denetimi altında izlenmelidir ve bunun için gümrük makamları arasında işbirliği ve bitki sağlığı hizmeti gereklidir. Buna ek olarak, gümrük memurları bitki sağlığı kontrolünden muaf ya da kontrol edilmiş bitki ve bitkisel ürünlerin bitki sağlığından sorumlu memurların görevlerinin farkında olması gerekmektedir.

2.2.2.4. Hayvan Sağlığı Denetimi, Sorumluluklar, Kurumsal ereve ve İşbirliği Alanı

Hayvan sağlığı müfettişleri genel olarak ülkeye sokulan gıda maddeleri, diğer hayvansal kökenli ürünler ve canlı hayvanların denetiminden sorumludur. Hayvan sağlığı müfettişlerinin sorumluluğu geçici depoyla ya deposuz aktarılan mallar kadar ihracata yönelik sevk edilen malları da kapsamaktadır. Hayvansal kökenli gıda maddelerine yönelik ikmal gemilerini de ayrıca kapsar.

Örgütün stn yapısı, anlaşmaya bağlı hayvan sağlığı kontrollerinden sorumludur. Hayvan sağlığı denetime ilişkin tüm sorumluluklar tek bir bakanlık altında toplanmalıdır. Eğer sorumluluklar birkaç bakanlığa paylaştırılırsa, artan işbirliği çabalarını telafi edebilecek yasa boşluklarını ve görevlerin kesişmesi riskini arttırır.

Hayvan sağlığı sınır denetim hizmeti ya bakanlığın içinde bir birim olarak veya tercihen bakanlığın direktifi altında çalışan bir kurum olarak konumlandırılmalıdır. Tipik olarak, bu bakanlık tarım bakanlığıyla ilgilidir. Sınır denetim makamları, sınır denetim makamının üzerindeki kurumlar ya da bakanlığın

tartışmasız makamlarını garanti altına almak için sınır hayvan sağlığı müfettişliğinin sorumluluğu altında görevini yerine getirmelidir.

Sistematik hayvan sağlığı kontrolünden muafiyete yolcuların kişisel bavulundaki hayvansal kökenli gıda maddeleri, bazı ticari örnekler, analiz ya da belirli çalışmalara yönelik küçük miktardaki mahsuller ya da sergi örnekleri örnek olarak verilebilir. Bununla beraber sevkiyat normal sistematik hayvan sağlığı denetimi kapsamının dışında tutulmalı gümrükler bunları normal ithalat denetimlerinin bir parçası olarak kontrol etmelidir. Canlı hayvanlar için diğer istisna bir ülkede evcil hayvan olarak kabul edilen kedi ve köpekler sistematik hayvan sağlığı kontrollerinden muaf tutulmalıdır. Gümrükler normal ithalat denetiminin bir parçası olarak rastlantısal ithalat koşullarını kontrol eder. Böylece gümrük makamları normalde ilk olarak sevkiyatıyla ilgilenir ve olumlu liste temelinde hayvan sağlığı denetiminden sorumluluğunun olup olmayacağına karar verir.

Gümrük çalışanları böylece sınır denetim makamı aracılığıyla ülke içine sokulan canlı hayvan ve hayvan kökenli sevkiyatların kontrolünde sınır veterinerlerini yardımcı olurlar. Sınır muhafızlarıyla işbirliği hususunda sınır muhafızları sevkiyatın kontrolü esnasında hayvan sağlığı hizmeti ya da sınır veterinerleriyle ilgili olduğunu belirlerse sınırlandırabilir. Buna ek olarak eğer küçük sınır geçiş noktalarında ne denetim hizmetleri ne gümrük hizmetleri varsa, bazı sorumluluklar yetkisiz sınır geçiş noktasının yetkisizliği kapsamında esas olarak reddedilir, sınır muhafızları bunu yüklenebilir.

Diğer sınır makamlarıyla işbirliği bakımından; sevkiyatla ilgili sorumluluk alanlarının paylaşımı, ilişki içinde olduğu diğer denetim hizmetlerinden üstündür. Bu gibi durumlarda genellikle farklı makamlar tarafından uygulanan denetim zincirleri olacaktır. İşbirliği genellikle bilgi alışverişiyle sınırlı olup ayrıca Nakliyeciler, taşıyıcılar ve ilgili çıkar grupları arasındaki işbirliği esas olarak bilgi değişimiyle alakalıdır.

2.2.2.5. Halk Sağlığı Denetimleri, Sorumluluklar, Kurumsal Çerçeve ve İşbirliği Alanı

Bulaşıcı hastalıklar ulusal sınırlara ayrıcalık göstermez, eğer bu hastalıklarla mücadele edecek uygun eylem yoksa (örneğin kuş gribi salgının hızlı bir şekilde

bölgesel bir problemden uluslararası bir probleme dönüşmesi, havaalanı ve limanlarda endişeye neden olması. Bununla beraber sınır geçiş noktalarıyla özellikle havayollarında ve göç transit yollarında ilgili olanlara göre klasik hastalıklar daha az medyanın ilgisini arttırmıştır) kişiler, bavullar, kargolar, konteynırlar, mallar ve koliler aracılığıyla kara sınırları, limanlar ve hava alanları kanalıyla hızla bir şekilde yayılabilir.

Uluslar arası Sağlık düzenlemelerine taraf devletler her iki durumda belirtilen kara, hava ve deniz sınır geçiş noktalarında halk sağlığı kapasitelerini güçlendirmek zorundadır ve bu olaylara yanıt verirken uluslar arası bir halk sağlığı kurumu oluşturabilir. Bu metotlar bir ülkeyi diğer ülkeden ayıran kapasitelerin güçlendirilmesinde kullanılmaktadır, bu metotlar hem uluslar arası epidemiyolojik durumlar hem sınır geçiş noktasının tipi ve boyutuna göre değişmektedir.

Sınırdaki halk sağlığının kontrolünden sorumlu kurumlar makam olarak :

*Gelen yolcuların sağlığı üzerindeki denetimi yapar,

* Herhangi bir salgın hastalığı rapor eder ve zamanında uluslararası, bölgesel ve ulusal düzeyde uzmanları alarma geçirir,

*Halk sağlığını korumak için karantinayı da kapsayan koruyucu önlemler alır.

Halk sağlığından sorumlu kurumlar bölgesel ya da merkezi örgüt içinde var olmalı fakat mutlaka her bir sınır geçiş noktasına her zaman yayılmak zorunda değildir.

Her ne olursa olsun kurumun düzeni, kuramsal çerçeve ulaşılabilir halk sağlığı risklerinin yönetilmesine, kontrol altına almak için hızlı cevap verilmesine ve hızlı değerlendirilmesine izin vermelidir.

Denetim ve raporlama gibi temel görevler, sınırdaki gelişmiş gümrük kontrolü gibi kurumlarına devrolunabilir. Bununla birlikte sınırdaki acil bir durumda uzman tıbbi personel yedekte mevcut olmalıdır.

2.2.2.6. Diğer Aktörler:

Diğer aktörler kavramından uygulamada sınır çalışmalarına doğrudan ilgili olmayan kurumlar kastedilmektedir fakat sınır yönetimine belli bir oranda

bağlıdır ya da sınır yönetimiyle dolaylı etkileşim halindedir bu yüzden de bütünleşik sınır yönetiminin bir parçası durumundadır. Diğer aktörler devlet aktörleri ya da devlet dışı aktörler olabilir.

a) Ulaştırma Bakanlığı: Yeşil hatta ve sınır geçişlere erişimden sorumludur; bu bakanlığın kilit önemi özel sınır geçiş noktalarının önemi ve derecelendirmek bakımından işbirliğidir.

b) Güvenlik Kurumu

c) Göçmenlik Kurumu: Sığınma, göç ve vize işlemleri üzerinde risk analizleri ve bilgi alışverişinde sınır muhafızlarıyla işbirliğidir.

d) Yargı Üyeleri: Yetkinlikler belirlenleştirilmeli ve emniyet yetkilisiyle beraber ilkeler oluşturulmalıdır.

e) Polis Akademileri ya da ilgili eğitim kurumları: Polis ve sınır muhafızları ilk başta ve sonra aynı şekilde eğitim almasalar da, belirli bir konuda sınır muhafaza eğitimi ve ortak eğitimler bu örgütler içinde mutabık bir müfredat doğrultusunda düzenlenmelidir.

f) Ulusal Demiryolu Şirketleri

g) İstatistik Kurumları: Gümrüklerden toplanan mallarla ilgili bilgiler ve sınır makamları tarafından bilgiler tedarik edilebilir.

h) Pazar Denetimleri ve Tüketicileri Koruma: Avrupa Birliğinde, ilgili hizmetler normalde ülke içinde yerleştirilmiştir. Sınırdaki işlevler yaygın bir şekilde gümrükler tarafından uygulanmaktadır. Bilgi alışverişine dair ilkeler belirlenmeli ve ortak işlemler düzenlenmelidir.

i) Liman yeri ve hava alanı makamı: Bu makamlar, hava ve deniz sınır geçiş noktasında mevcut sınır yönetimiyle açık bir işbirliği oluşturmak ve ilgili kurumlarla varış zamanı gibi etkili bilgi alışverişi için prosedürlere ihtiyaç duymaktadır. Örnek olarak sınır denetiminde gerekli altyapıyı tedarik etmek için ilgili yasal düzenlemeye uyumlu olması zorunluluğu gösterilebilir.

j) Taşıyıcılar ve Kullanıcılar: Taşıyıcının sorumluluğuna dair hükümlerin ulusal ve uluslararası mevzuata göre takibi sınır muhafızlarının hukuki bir çerçevede bilgilerini paylaşmasıdır. (Örneğin: yolcu listesine dair)

k) Komisyoncu: Güvenilir komisyoncular (gümrük, hayvan ve sebze meyve komisyoncusu gibi) ve ticaret örgütleri (odalar ve borsalar) arasında mutabakat anlaşması imzalanabilir.

l) Sanayiciler ve İşadamları Dernekleri: Ticaret örgütleriyle arasında düzenli bilgi değişimi yapabilir. Aynı zamanda ticaret örgütlerine sanayi ve iş alanlarında eğitim ve seminer verebilir.

m) Hükümet Dışı Organizasyonlar, Sivil Toplum, Sınır Bölgesindeki Nüfus' tur.

2.2.3. Uluslararası İşbirliği

Uluslar arası işbirliği komşu ve ilgili diğer ülkelerle sınır yönetimi alanında düzensiz göç ve sınır ötesi suçlarla savaşmak için ve ticari ve sınır ötesi seyahatin meşruluğunu yani serbest dolaşımını kolaylaştırmak için etkili bir araçtır. Merkezi düzey sınır bölgesinin ortak denetim gibi koordinasyonun stratejik yönlerine odaklanırken, sınır geçiş noktalarındaki işbirliği günlük işlemsel konulara odaklanmaktadır.

Komşu Ülkeler Arasındaki Çift Yönlü İşbirliği

Çift yönlü işbirliği bölgesel ve merkezi düzeyde komşu ülkeler arasındaki işbirliği ve koordinasyon için bazı hususları kapsamalıdır. Bu hususlar:

- Farklı sınır geçiş noktalarının statüleri (Öncelikleri ve çalışma saatleri),
- Sınırın her iki tarafındaki sınır devriyesinin koordinasyonu,
- Ortak karakol ve işlemler tesisi,
- Bilgi değişimi ve iletişimi pekiştirmek için ortak temas bürolarının yaratılması,
- Acil durum prosedürleri hazırlanması, (sınır alanında sıcak takip ve olaylar)
- Altyapı sorunlarının ve arka arkaya kontrolleri tesis edilmesidir.

Başarılı sınır işbirliği için baş ön koşul sınırların sınırlandırılması ve sınır çekilmesi konularıdır.

Sınır Yönetimi konularına odaklanan çok taraflı işbirliği

Çok taraflı koordinasyon üzerinden uluslararası antlaşmaların açıkça imzalanması yoluyla ortak çalışma alanları olarak sınır ötesi suçlar, düzensiz göçler, insan kaçakçılığı, terörizm ve mal kaçakçılığını adres göstermektedir. Uluslararası paydaşlarla işbirliği, bölgesel/uluslar arası forumlara katılım ve düzenli eğitim seminerleri bilgi değişimini kolaylaştırıp, farklı ülkelerden meslektaşları arasındaki ortak güveni arttırabilir.

Sınırın her yönündeki bürolar arasında yerel işbirliği:

Bu işbirliği günden güne artan işlemlere odaklanmalıdır. Bunun meşru sınır geçiş hareketlerini kolaylaştırmak için olağan işlemsel zorlukların esnek çözümüne değin bilgi değişim aralığı olabilir. Uluslararası işbirliği komşu ve diğer ilgili ülkelerle birlikte sınır yönetimi alanında düzensiz göç ve sınır ötesi suçların adres gösterilmesi ve ticaretin kolaylaştırılması için etkili bir araçtır. Bu amaca politik anlaşmazlıklardan kaçınmak için gerçekçi biçimde olayların yürütülmesi ve çalışması veya ortak acil eylem planları, yerel temas noktaları, iletişim kanalları ve uygun çalışma mekanizmalarının oluşturulmasıyla ulaşılabilir (Clingendael European Studies Programme (CESP),2010: 30).

Akılda tutulması gereken nokta, uluslararası işbirliğinin kurumlararası işbirliği yönü olmalıdır ve en azından dış ilişkiler bakanlığı çift yönlü ve çok taraflı antlaşmalarla ortak anlaşmaya varmalıdır. Daha da öte farklı ülkelerden sınır koruma memurları ve gümrükler için ortak temas büroları oluşturulması uluslararası işbirliğinin kurumlararası işbirliği yönüdür.

Merkezi düzey stratejik konuların koordinasyonu üzerine odaklanırken, bölgesel ve yerel birimler işlevsel koordinasyon üzerinde odaklanılmalıdır. Hepsi yakından birleştirilmiş ve bağımsızlaştırılmıştır. Bu bile dikkatli plan yapmak için daha can alıcıdır ve baştan sona ölçümler uluslar arası, kurumlar arası ve kuvvetler içi işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda ulusal BSY stratejileri ve hareket planları çok yararlı bir araç oluşturmuştur. Bütünleşik sınır yönetimin üç

unsurunun birbirleriyle arasında sert bir şekilde ayırım olmayıp ortak ilgi alanları olmalıdır.

Sınır yönetiminde görevli bakanlıkları şu şekilde sıralayabiliriz:

1)İç işleri 2) Adalet 3)Finans 4) Tarım 5) Sağlık 6) Dış İlişkiler 7) Ekonomi 8) Çevre 9) Ulaşım, Enerji ve Altyapı 10) Kültür İşleri 11) Turizm 12) Telekomünikasyon 13) Savunma' dır.

Aynı zamanda hava alanı ve liman makamları ve ülkenin kendi güvenlik hizmetleri ülkeye asıl giriş noktalarında güvenliği garanti etmede ve bunun yanında güvenli ve düzgün bir biçimde mal ve insan dolaşımında anahtar role sahiptir. Bunun yanında nakliyeciler, taşıyıcılar, demiryolu şirketleri ve sanayi ve iş dernekleri gibi diğer ilgili çıkar grupları arasında da işbirliği kurulmalıdır. Sivil toplum, hükümet dışı kuruluşlar ve sınır alanındaki nüfus sınır yönetim taslağı konusunda katkıda bulunmalıdır ve birbirleriyle işbirliği halinde olmalıdırlar (Oscar, 1998: 106).

2.3. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN KURALLARI

Sınır yönetimine kapsamlı yaklaşan, ulusal çizgiden farklı olarak özel profesyonel beceriye dayanan yönetsel bir yönetimle uluslararası kurallarla işlev gören Bütünleşik Sınır Yönetiminin kuralları şunlardır; (Hobbing, 2006: 157)

a)Schengen Sınır Kodunda tanımlanan sınır kontrolleri ve ilgili risk analizleri ve suç istihbaratı,

b)Tüm emniyet otoriteleriyle sınır ötesi suçların araştırılmasında işbirliği içinde olmak,

c)4 aşamalı giriş modeli (yabancıların hem giriş hem de çıkışını kapsayan alan içindeki serbest dolaşımının kontrol unsurları, sınır kontrolü, komşu ülkelerle ve Birlik dışındaki ülkelerle işbirliği)

d)Sınır yönetiminde kurumlar arası işbirliği (sınır muhafaza, gümrük, polis, ulusal güvenlik ve diğer ilgili otoriteler) ve uluslararası işbirliği,

e)Devletin diğer organ ve kurumlarıyla Üye devletlerin faaliyetlerinde uyum ve koordinasyon.

2.4. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİN SAĞLANMASINDA ALINAN ÖNLEMLER

2.4.1. Genel Operasyonel Koordinasyon ve İşbirliği Mekanizmaları

Bu başlık altındaki önlemlerin kapsamı:

- ☐Geniş açılımlı koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarını içine alan dış sınır uygulayıcı birimi oluşturulması,
- ☐Sınır yönetimi konularında ulusal temas noktaları oluşturulması,
- ☐Planın özel uygulama uygulamaları sorumluluğunda operasyonel merkez ağlarının oluşturulması,
- ☐Dış sınırlarda daha fazla ortak operasyonun yürütülmesi,
- ☐Dış sınırlarda prosedürler ve standartlar üzerine birtakım pilot projelerin oluşturulmasıdır.

Bu başlık altındaki önceliklerden biri yasadışı göçle mücadelede işbirliğini arttırmaktır. Buradaki plan hem üye devletler hem de menşei ülkelerde sahte seyahat belgelerinin tespiti için ulusal bir ağın oluşturulması, Europol'u tamamen dahil eden yasadışı göçleri içeren adli ağlar içinde koordine edilen adli incelemeler ve genel bir geri dönüş için ulusal merkezli bir ağ oluşturulması ve yasadışı göç irtibat büroları için bir ağ oluşturulmasını desteklemektedir. Tüm önlemler kısa dönem bakış açısıyla uygulamaya konarken ek önlemler 3 ila 5 yıl arasında orta vadeli olarak öngörülmektedir. Bunlar performans göstergeleri ve genel kalite standartlarının tanımlanması, tüm mevcut bilgi araçlarının entegrasyonuna dayanan bilgi ve veri tabanı değişiminin geçici sürecini, birlik dışındaki ülkelere tavsiyede bulunmak üzere (örneğin yanlış beyan hususunda) uzman grubunun oluşturulması, ulusal temas noktalarını birbirine bağlayan şifreli kurum için bir ağı kapsamaktadır.

Bu ağlar genel operasyonel koordinasyon ve işbirliği mekanizmasının son noktası olarak pratik açıdan bütünleşik sınır muhafaza yapısının oluşturulmasına daha da yakınlaşacaktır. Konsey planı üye devletler tarafından tahsis edilen ve bir takım çalışandan oluşan bir acil mukabele biriminin oluşumunu sağlayacaktır. Bu birim üye bir devletin ricasıyla Avrupa dış sınırlarında yasadışı göç krizleri ve belirli sorunlara tepki vermek için herhangi bir zamanda herhangi bir yere sevk edilebilir.

Fakat bu birim, bir bütünleyici temel üzerine destek ve tavsiyeyi sağlamakla sınırlı olduğundan herhangi operasyonel gücü elinde bulundurmayacaktır. Bu plan ayrıca ilgili üye devletlerin sınır muhafızlarının işbirliğinde bulundukları hassas dış kara ve deniz sınırlarında genel birimler oluşturulmasını öngörmektedir. İlk adımda diğer ülkelerdeki çalışanların sadece yerel çalışanları desteklenmeli fakat ikinci adımda plan ayrıca kişileri kontrol etmek için diğer üye devletler için yetki tanınan çalışanların olanaklarının tahmin edilmesini sağlamalıdır. Çoğu üye devlet açıkça bu durumda hukuki değişiklikleri gerekli görmektedir.

2.4.2. Genel Bütünleşik Risk Analizi

Risk analizleriyle ilgili olarak kısa dönemde Konsey planlar aynı zamanda analizler ve ilerlemeler ilgili konuları dikkate alan belirli bir göstergeyi temin eder. Orta ölçekte bütünleşik risk analizi stratejisi birlik dışındaki ülkelerin diplomatik temsilci ataşelerini ve polis irtibat bürolarını kapsayan eylemlere odaklanacaktır. Planın diğer bileşeni komşu ülkelerle işbirliği ve sınır noktalarının istihbarat fonksiyonunun ilerlemesini kapsayan sınır geçiş noktalarını da içerecektir. Son olarak üye devletlerin toprakları içinde olsa bile, dış sınırlarda en iyi şekilde değerlendirme riskinden ötürü iç güvenlik çerçevesinde bilgi ve veri tabanları değişebilecektir. Bazı üye devletler günümüzde bu alanda herhangi bir sistematik ulusal risk analiz mekanizmalarına sahip değildir bunlar oldukça büyük hedeflerdir.

2.4.3. Personel ve Operasyonlar Arası Donanımlar:

Bu başlık altındaki önlemler öncelikle üye devletin sınır muhafaza gücü arasında iç sınır güvenliğindeki sapmalar sonucu oluşan nicel ve nitel eşitsizlikleri azaltmayı amaçlamaktadır. Kısa vadede, etkili ve uyumlu çalışan alımları kadar sınır muhafaza ekipmanlarının, mobil ve haberleşme donanımların kullanımı üzerine ulusal politikaların çakışması, orta yönetim düzeyinde (diğer üye devletler içindeki sınır muhafızlarının statüsü ve yetkisi hakkındaki bilgiler ve lisan eğitimlerini de dahil) sınır muhafızlarının eğitimi için genel müfredatın oluşturulmasını sağlar. Bir ileriki basamak, orta vadede özellikle pahalı donanımların mali paylaşımını

kapsayan, mobil donanımlar arasında büyük işlerliğe ulaşma ve uydu ve radar aracılığıyla kıyıların gözetlemek için üye devletlerarasında sorumluluk paylaşımını, koordinasyonu, gözetim ve kontrolleri kolaylaştırmak için yeni teknolojilerin gelişimi sağlar. Bu unsurlardaki gelişmeler askeri alanda donanım ve personel konularını içeren işbirliğiyle ilgili üye devletlerin ulaşması gerekenden daha fazlasına götürecektir.

2.4.4. Genel Bir Mevzuat Birliği

Mevzuat önlemleri Konsey planı tarafından başlıca dış sınır güvenliği için tanımlanan standartların kuralları üzerine öngörülmüştür. Kısa vadede plan dış sınır kontrolleri üzerine genel kılavuz hükümlerinin (Schengen sınır mevzuatı) yasal olarak kanunlaştırılması, uyulması gereken yasalar için dış sınır üzerine el kitabının girişinde bulunan en iyi uygulamaların ve ulusal uygulamalar arasındaki başlıca farklılıkları azaltmak için yerel sınır trafiği üzerine genel önlemlerin uyarlanması sağlanacaktır. Bu temelde, orta vadede sınır muhafazası için genel bir eğitim ve daha istikrarlı kontroller ve hızlı referans için bir temel oluşturan bir uygulama el kitabı uygulamaya konmuştur. Bu noktada istikrarlı kontrolden kastedilen uzun kuyrukların azalması ve sınır geçişlerinin zaman ve diğer faktörlerden etkilenmeyerek her zaman her yerde aynı şekilde bir geçişten söz edilmesidir. Kanunları bir araya toplarken genel standartlara uyum sağlamak üye devletler üzerinde artan bir baskı oluşturmaktadır.

2.4.5. Birlik ve Üye Devletler Arasında Sorumluluk Paylaşımı

Konsey planı ulusal bütçelerine dair ilkeleri yeniden tasdik ederken, dış sınırlarda bir bütünleşik yönetim için asıl kaynakların olduğu gibi kalması kararı almıştır. Sonuçta üye devletler arasında mali iskonto için bir mekanizma oluşturmak için Birlik bütçesi kullanımının olasılığı göze alınmalıdır. Daha uzun vadede, özellikle ortak operasyonları desteklemek için genel donanım edinmeyi içermelidir.

Mali yönden komisyon Konsey gruplarına ilişkin Haziran 2005'te başlayan Birlik ve Göç Akışının Yönetimine dair çerçeve programı altında dış sınırların

yönetimi için Birlik fonu önerisi ortaya atılmıştır. Son anlaşma bu araçlar üzerine 2007-2013 yılları mali bakış açısında etraflı bir anlaşmaya bağlı olduğunu ortaya koymuştur ki (Corrado, 2005: 187) AB'nin bu program için 2007-2013 yılları arasında tahsis ettiği 12 milyon € bunun en önemli kanıtıdır (DCAF Occasional Paper, 2010: 64).

2002 Konsey planı geniş bir yelpazede farklı konulardan yola çıkarak üye devletlerin sınır muhafazası arasındaki sinerjinin arttırılmasını amaçlamıştır. Kanun yapısından ziyade operasyonel bir önlem üzerine odaklanan bu plan bütünleşik sınır yönetiminin operasyonel alanda artan işbirliğine dair ilk deneyimi olarak hem ilerlemeleri hem de sorunları gözler önüne sermiştir.

2.5. BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİNİ TEHDİT EDEN UNSURLAR

Dört temel başlık altında toplayabileceğimiz problemler ulusal Avrupa Birliği sınır muhafaza gücü arasındaki operasyonel işbirliğinin ileri dönemdeki gelişmeleri üzerine ciddi kısıtları ortaya çıkarması beklenmekteydi. İlk sorun işbirliğine dayalı projeler üzerine üye devletler oldukça açık bir yeknesak mutabakat düzeyi bulunmamaktadır. Çoğu durumda üye devletlerden bir kısmı verilen projelere katılmakta, bazıları çıkarlarının genel bir bildiriminin ötesine gitmemekte, bazıları umduklarını tamamen bulamamaktadır. Gönüllü katılım ve uygulamada esnekliğe sahip yaklaşımlar farklı işbirliği yolları bulmak için üye devletlere avantaj sağlarken, genel bir Avrupa Birliği yaklaşımı geliştirmek açısından açıkça bir uygunluk olmaması ne üye devletlerin coğrafik durumunu, ne kapasitelerini ne de farklı teknik biçimlerini birleştirmesinden olası yararlarını maksimize etmektedir.

İkinci sorun, etkin bir koordinasyon ve stratejik plana dayanmayan geçici temeller üzerine projelerin başlatılması ve uygulanmasıdır. Tek başına üye devletler bireysel projelerde başı çekmemekte ve ilgili ortaklarla projeleri yürütmemektedir. Bu projeler ve sinerji etkisinin olası kaybı arasında çatışmaya öncülük etmektedir (Phillip, 1989: 150). Buna paralel oluşturulan Alman Merkezi kara sınırı ve Dover'de İngiliz Mükemmeliyetçilik merkezi bu eksikliklerin en açık örnekleridir. Üçüncü problem ise, diğer üye devletlerle destekleyici sınır muhafaza çalışanları için uygun bir yasal çerçevenin bulunmayışıdır. Çoğu durumda, bu herhangi bir yürütme yetkisi

olmaksızın mutlak gözlemci statüsünden ötürü ortak operasyonlarda sınırlı bir role sahiptir. Sonuçta çok uluslu ekiplerin oluşturulduğu durumda dahi operasyonel bakış açısına sahip ulusal ekipler aynı kalmaktadır.

Fonlama zorlukları dördüncü problemdir. Çoğu durumda işbirliği projeleri için Avrupa Birliği fonlamasının geçerliliği başarı derecesinde basat bir etkiye sahiptir. Projelerin eğer fonlama geçerliliği yoksa asla uygulamaya sokulamaz. Fakat günümüzde az sayıda AB fonlaması ve bunların dolaşımı daha ağır işleyen ilkelere ve kısıtlı koşullara tabi olmaktadır.

Birliğin genişlemesiyle üye devletler bir şekilde Avrupa Dış Sınırlarını kontrolü odaklı sorunlarda kısmen katkı sağlayacaktı. Fakat sonuçta kısa süreçte 4 önemli sorun su yüzüne çıkmıştır.

İlk olarak, devletlerle ortak projeler için tek tip bir mutabakat söz konusu değildir. Birçok durumda sadece bazı üyeler katılmakta olup, ara sıra katılımcı ülkeler ya sadece menfaatlerini beyan etmekte ya da sözünü tutmakta başarısız olmaktadır. Aynı zamanda gönüllülerin katılımı farklı gruplara izin vererek ileriye dönük farklı yolların araştırılmasında avantaja sahiptir, gelişmekte olan Avrupa genel yaklaşımı açısından açıkça uygun değildir. Ne her üye devletin maksimum bilgisinden ne de coğrafik durum ve kapasitesinden faydalanılmaktadır.

İkinci konu, projeler etkin bir koordinasyon ya da stratejik bir plan olmaksızın geçici bir temelde uygulanmakta ve yürütülmektedir. Çoğunlukla üye devletler projelerinde önderliği ele almakta ilgi gruplarıyla beraber olası bir birlikteliğin etkisi veya çelişkileri hesaba katmaksızın projeleri uygulamaktadır. Üçüncü problem, diğer üye devletler için sınır muhafaza memurlarını destekleyen düzgün bir yasal çerçeve yoktur. Çoğu durumda bu memurlar yürütme gücü olmaksızın çoğu eylemde gözlemci statüsünde sınırlı bir role sahiptir. Sonuçta, her durumda resmi olarak oluşturulan çoğu durumda işlevsel yaklaşımdan uzak duran ulusal ekiplere sahip çok uluslu ekip dış sınırlarda ulusal sınır muhafızlarının tam komuta emniyet gücüyle sınırlandırılmaktadır. Ayrıca fonlanma zorlukları da bulunmaktadır. Çoğu durumda işbirliği projeleri için Avrupa birliği fonlarının varlığı olmasına rağmen günümüzde AB'nin az sayıda programlarıyla sınırlı olup, bu fonların yönlendirilmesi daha hantal ilkelere ve sınırlayıcı koşullara tabi tutulmaktadır (Monar, 2005: 62).

Sınır kontrollerinde uygulanan farklı standartlar ve uygulamalar önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Schengen Antlaşması Avrupa Topluluğu içindeki tüm sınırların kontrolünün üst katmanı olarak diğer tüm AB üye devletlerini kapsamaması sonucu bu devletler yeni sınır politikası uygulamalarına oldukça isteksiz davranmışlardır (Fijalkowski, 1993: 853). Schengen ülkeleri çok uluslu bir alan çalışması ve ankete dayanan değişken temelinde üye devletlerin ortak gelişiminde bir sistem uygulamaya koymuştur. Fakat Schengen üzerine alan çalışması ulaşmadan önce kısa sürede tam istenildiği şekilde Schengen'i uygulamak için değerlendirmelere gerek duyulmuştur. Bu değerlendirmeler tek tek üye devletler için yıllar aralığında uygulanmış ve raporlardaki sonuçlar daha dikkatli ve daha diplomatik bir dille taslak haline getirilmiştir. Bu raporlar gizli tutulacak ve adli soruşturmaya konu olmayacak bu yüzden de bağımsız değerlendirme süreci tarafından üretilen baskı daha sınırlı bir eğilime sahip olacaktır. Hatta üzerinde baskı kurulamayacaktır. Lahey Programı habersiz ziyaretleri kapsayacak yeni bir yönetsel mekanizmayla mevcut Schengen değerlendirme sisteminin tamamlanmasını sağlayarak sorunların üzerine gitmeyi çabalamaktadır.

Son olarak, ulusal sınırların üstünde genel kontrol ve standardizasyonun uygunluk ve arzu edilebilirlik derecesine dair sorular vardır. Eğer ağ mevcut ulusal yapılara dayanırsa ve özellikle kendi ulusal sınır kontrol hizmetleri üye devletler özellikle iyi oluşturulan ulusal geleneklere zıt ve pahalı algılanırsa üye devletler herhangi bir büyük değişime direnç göstermesi olasıdır

Kısacası ortak güven tesisi ve sorumluluk paylaşımı olmadan detaylara sahip herhangi bir Avrupa Birliği projesinden başarı beklenmemesi su götürmez bir gerçek olmakla beraber bütünleşik sınır yönetim mekanizmasında da bu hususlar politik gerekçelendirme bakımından önem taşımaktadır.

Operasyonel yönde daha çabuk ilerleme dış sınır kontrolleri üzerine işbirliği için birkaç geçici merkezin oluşumuyla sağlanacaktır. Bunların en önemlisi geçici olarak Berlin'de bulunan kara sınırı merkezidir. Bunun öncelikli görevi, Schengen standartlarına uymak için çaba gösteren aday ülkeleri destekleyen ve yasadışı göçün cesaretini kıran daha etkin standartlar yaratmak kontrol ve gözetim geliştirmektir.

Risk Analiz Merkezinin görevi, Genel Bütünleşik Risk Analiz Merkezine dayanan ısmarlama yıllık dış sınır analizlerini üretmedir. Ayrıca Genel Bütünleşik

Risk Analiz Merkezi üzerine çalışmalarda sadece beş üye ülkesi aktif olarak katıldığı not edilmelidir ve sadece 5 üye devlet (Avusturya, Finlandiya, Almanya, İtalya ve Hollanda) Risk Analiz Merkezi için geçici uzmanı desteklemiştir.

İlerlemeler daha çok günümüzdeki operasyonel standartları ilerletme amacıyla bir takım pilot projenin kapsamında oluşturulmuştur. Fransa özellikle yasadışı göçte dönüş için grup uçuşlarının organizasyonu ve genel bir güvenlik standardı benimsemek aracılığıyla ortak geri dönüş organizasyonunu kolaylaştırmak için bir projede önyak olmuştur. Tüm üye devletler bu pilot proje içine katılırken ilk somut adım sadece Fransa ve Almanya arasındaki örnek operasyonlar için güvenlik kuralları üzerine mutabakat antlaşması imzalanmasıyla sonuçlanmıştır, diğerlerinin takip etmesi ümit edilmiştir (Diener ve Hagen, 2010: 194).

Diğer pilot projenin önemi de Uluslararası Havaalanı Planının gelişimi olmuştur. İtalya önderliğinde Ekim 2002’de başlayan bu proje Avrupa Birliği genelinde tamamen uygulanması gereken standart hava kontrol prosedürlerinin ve yapılarının gelişimi amaçlanmıştır. Dört üye ülke (Belçika, Finlandiya, İrlanda ve Lüksemburg) projeye katılımcı olmamış ve sonuçları hala deneme sürecindedir.

Dış sınırlarda ortak operasyonlar Haziran 2002 Planınca bir öncelik olarak tanımlanmış ve bunların çoğu faaliyete getirilmiştir. En yaygın rapor edilenlerden biri olan Ulysses operasyonu 2003’te ilki 25 Ocaktan 8 Şubata ikincisi 27 Mayıs’tan 2 Haziran’a olmak üzere iki aşamalı olarak, %80’i Avrupa Birliği fonlamasına dayanan İspanya liderliğinde uygulanmıştır. Bunun amacı yasadışı göç trafiğine karşı savaşmak üzerine bir merkezle dış deniz sınırlarının bütünleşik yönetimi ve işbirliğinin yeni düzenlemelerini geliştirmektir.

Etkili sınır yönetimi güven, öngörülebilirlik, irtibat halinde olmak kadar kurumsal bütünleşmeye de dayanmaktadır (Hills, 2004: 16).

Tüm projeler bütünleşik sınır yönetimi üzerine somut adımlar ve hedefler karşılanmamasına rağmen sonunda üç bakış açısı ortaya çıkarılmıştır. İlk sınır muhafaza biriminin eğitimi ve dış sınırlarda risk değerlendirmesi için genel standartlar tanımlanmış. İkincisinde ortak devriye uygulamaları diğer sınır kontrol birimleriyle işbirliğini hesaba katan ortak deneyim içinde uygun bir kazanımla sadece karada değil aynı zamanda deniz ve hava sınırında da uygulanmasıdır. Son olarak, bu uygulamalar daha sonraki eylemler için öncelikler ve işbirliği

mekanizmalarının gelişimleri göz önünde tutularak zayıflık ve güçlülüğü tanımlama amacı güdölerek değerdendirilmiştir.

Gelecekteki sınır yönetiminin başarılı olabilmesi için bütünleşik sınır yönetimi ile birlik dışındaki ülkelerle daha fazla bütünleşmeyle uğraşmalı ve özellikle bölgesel ekonomik entegrasyon, serbest ticaret alanları ve genel olarak kişilerin dolaşımını geliştirmek için daha yatay ve karşılaştırmalı yaklaşımlar geliştirilmesi gereklidir (Wolff, 2010: 33).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ VE TÜRKİYE

3.1. TÜRKİYE’DE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİ SÜRECİ

3.1.1. Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi (2003)

Türkiye’de sınır yönetimi konusunda, Avrupa Birliği’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 Bütünleşik Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi” isimli eşleştirme (twinning) projesinin uygulanmasına 19 Temmuz 2004 tarihinde başlanmıştır.

3.1.2. Türkiye Ulusal Programı (2008)

2008 yılı Ulusal Programı’nda Türkiye’nin tüm sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarında görev yapmak üzere profesyonel bir sınır güvenlik kurulması ile ilgili çalışmalar yapılmasına yönelik İçişleri Bakanlığı’na bağlı sınır güvenliği biriminin kurulmasına ilişkin yasal düzenlemelerin 2010-2011 takvimiyle hayata geçirileceği taahhüdünde bulunmaktadır. Bu uygulamanın yasal temeli olarak Amsterdam Antlaşması ve bu Antlaşma’ ya eklenen ve Schengen Müktesebatı’ nı Avrupa Birliği çerçevesiyle bütünleştiren protokolün 8. maddesi. 8 Şubat 2002’de hazırlanan Schengen Kataloğu ve Schengen Uygulama Anlaşması’nın 6. Maddesi belirtilmektedir. AB müktesebatına uygun hazırlanan ve 27 Mart 2006 tarihinde kabul edilen Türkiye’nin Bütünleşik Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı da bu alanda çerçeve belge niteliğindedir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilecek bu değişiklik için hem yatırım hem de mevzuat uyumu ve uygulama açısından büyük yatırımlar yapılacağı belirtilmektedir.

3.1.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı

Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi başlığı altında Bütünleşik Sınır Yönetimi konusunda hazırlanan Ulusal Eylem Planı çerçevesinde profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatının kurulması yönündeki hukuki ve kurumsal altyapı çalışmaları sürdürülmesi kararı alınmıştır. (RG, 26215: 726)

3.1.4. Bütünleşik Sınır Yönetimi Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi

İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen “Bütünleşik Sınır Yönetimi Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi” kapsamında Finlandiya’yla etkileşim halinde kendi Risk Yönetim Modelini oluşturmaya yoluna gidilmiş. Risk Yönetim Modelinde sınırlardan sorumlu farklı otoriteler arasında yatay ve dikey bilgi akışını sağlayarak; kara, hava ve deniz sınırlarında ortak durum resmini oluşturmayı ve kurumlar arası bilgi ihtiyacını ve işbirliğini geliştirmeyi hedefleyen bir model üzerinde yoğunlaşmıştır. 11.01.2011 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan basın açıklamasında İçişleri Bakanı Beşir Atalay Bütünleşik sınır yönetimi çalışmasının AB’ye üyelik süreci kadar Türkiye’nin güvenliği açısından da önemli olduğu en yoğun çalışılan konulardan biri olduğunu işaret etmiş, sınır yönetimine dair eksiklikleri şu şekilde sıralamıştır:

1.Sınır yönetimi çok başlı bir konu olup, dağınık bir yapısı bulunmaktadır. Bu konuda yetkili ve görevli çok kurum olmasından kaynaklı karmaşık yapıda her birimin kendine ait görevleri yapmasında sorun olmamasına rağmen kendi aralarında koordinasyon eksikliği bulunmaktadır. Sınır güvenliğinde başta Genelkurmay Başkanlığı olmak üzere Jandarma Teşkilatı, Gümrük Teşkilatı, Polis Teşkilatı ve Dış İşleri Bakanlığı bulunmaktadır.

2.Kapıların ve giriş- çıkışların koordinasyonunda yetersizlikler bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı tarafından ele alınması gereken önlemler olarak:

a)Sınır sorunları çok iyi irdelenmesi,

b)İçişleri Bakanlığına bağlı profesyonel ve sivil yeni bir kolluk kuvveti kurulması kararı alınmıştır.

3.1.5. Sınır Güvenliği Bürosu (2012)

Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu 15 Ekim 2008 tarihli Bakanlık Onayı ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde Müsteşarlık makamına bağlı olarak görev yapmakta iken 23 Ağustos 2012 tarihinde Bakanlık onayı ile ismi ‘‘Sınır Yönetimi Bürosu’’ olarak değiştirilmiştir.

Büronun görevleri:

- 1- Gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek,
- 2- 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.
- 3- Proje çalışmalarını yürütmek ve takibini sağlamak, projelerin verimliliğini   mek ve önceliklerini belirlemek.
- 4- Bakanlık  st yönetimini bilgilendirmek ve verilecek diğer görevleri yürütmektedir.

Mayın temizleme, Bütünleşik Sınır Yönetimi Aşama 1, Bütünleşik Sınır Yönetimi Aşama 2 ve Batı Balkanlar Projelerini yürütmekte olan bu büro sınır yönetimine dair tüm bilgilere ulaşılabilecek bir yapıya sahip olarak Türkiye’de bütünleşik sınır yönetiminin hukuksal yönünü oluşturmaktadır. Ulusal ve uluslararası dokümanların bulunduğu bir internet sitesine sahip olan bürodan araştırma sürecinde verilere ulaşma konusunda faydalanılmıştır.

3.1.6. Sınır Güvenliği Teşkilatı (2018)

İlk kez sınırlarda koordinasyon ve verimliliği arttırmak için Sınır Muhafaza Teşkilatının kurulmasına dair bir gelişmenin gerekliliği üzerinde durulan 1999 yılı İlerleme Raporunda sınırlarla ilgili olarak deniz sınırlarında İçişleri Bakanlığı’na bağlı Sahil Muhafazanın, (Tiftikçigil, 2012: 5) Kara sınırlarının korunmasında Kara Kuvvetleri (Milli Savunma Bakanlığı ki günümüzde İçişleri Bakanlığına devrine dair çalışmalar devam etmektedir.) ve Jandarmanın görevli olduğu fakat tek bir çatı

altında toplanan bir sınır güvenliği için bir teşkilat oluşturulması üzerinde durulmuştur.

3.2. İLERLEME RAPORLARI

AB'ye uyum sürecinde ilerleme raporları Türkiye'nin hem siyasal hem ekonomik olarak bütünleşmesini sağlaması açısından önemlidir. Bütünleşik sınır yönetiminin Türkiye'deki ilerlemelerini ya da gerilemeleri görmek açısından bu raporlar önem taşımaktadır.

2001 Yılı İlerleme Raporu

Schengen'e uyuma yönelik olarak gelişim söz konusu olmamakla beraber ilgili Bakanlıklar ve kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonun esas alındığı yasadışı ihlalleri engelleyen ve de caydıran bir dış sınır kontrolü erken uyarı sistemine sahip bir sınır yönetimi söz konusudur ki İran sınırında gözetleme kuleleri inşa edilmiştir. Mayıs 2001'da sınırlara yönelik olarak aynı zamanda Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri ve Dış İşleri Bakanlığının her biri içine irtibat görevlisi atanmıştır.

2002 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırların korunmasına ilişkin Kara Kuvvetleri Komutanlığının koruduğu yeşil sınırların güney ve güneydoğuyu kapsayacak şekilde Jandarma Genel Komutanlığı devri devam etmektedir. Önceden korunması Jandarma Genel Komutanlığına ait Türkiye ve Suriye arasındaki yeşil sınırların kalan 83 km'si ve İran'la olan sınırların 300 km'si Kara Kuvvetleri Komutanlığına devredilmiş fakat Irak sınırlarının 387 km ile İran sınırlarının kalan 90 km'sinin korunması Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğundadır.

Türkiye Türk mevzuatı ve uygulaması, sınır yönetimi, iltica ve göç alanlarında Topluluk müktesebatına uyumlu hale getirmek için İçişleri Bakanlığı altında çeşitli bakanlık ve kolluk hizmeti gören temsilcilerinin bir araya geldiği bir

Çalışma grubu oluşturulmuştur. Hükümet bu sayede mülteci statüsünü belirlemek için uzman bir kurum oluşturma yolunda önemli bir adım atmıştır. İltica konusunda mültecilere dair yaşamsal ihtiyaçlarından biri olan sağlık konusunda tıbbi masrafları için yeşil kart verilmesi kararı alınmıştır.

2003 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar konusunda bütünleşik sınır yönetiminin bulunduğu Ulusal Programda İçişleri Bakanlığı bünyesinde sahil korumayı da içeren bütün sınır konularında yetkili sivil ve uzman kolluk kuvvetlerinden oluşan bir birim kurmaya karar verilmiştir. Ayrıca Schengen Kataloğu hesaba katılarak 2003 yılında bir Sınır Yönetim Stratejisi oluşturulmuştur. Gümrük kapılarına gelince; altyapıyı güçlendirmeye yönelik çalışmalara devam edilerek başta İran ve Yunanistan sınırları başta olmak üzere uyurşturucu, akaryakıt, kaçak eşya konusunda başarılı operasyonlar gerçekleştirilmiş teknolojik alana yönelik olarak mobil gözetim birimleri oluşturulmuştur.

2004 Yılı İlerleme Raporu

2003 yılında başlanan Bütünleşik Sınır Yönetimine ilişkin bir ulusal eylem planı hazırlanmış ilk işbirliğini Bulgaristan hkmetiyle yapmayı öngören protokolle Türk Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Bulgaristan sınır polisi arasında iki ülke karasularının ve münhasır ekonomik bölgelerin ihlalinin engellenmesi için birlikte çalışması kararı alınmıştır. Haziran 2004'te İçişleri Bakanlığı sınır polis teşkilatını kurmak için Bütünleşik sınır yönetimi Proje müdürlüğü oluşturulmasına dair Kanun Hükmünde Kararname ıkarılmıştır. Fakat henüz askeri olmayan yani sivil sınır muhafızlarından oluşan bir uzman teşkilat oluşturma yolunda atılması gereken önemli adımlar bulunduğunu vurgulamıştır.

2005 Yılı İlerleme Raporu

Schengen müktesebatı ve dış sınırların yönetimi ile ilgili olarak Schengen gerekleri alanında yeni gelişme olmamış, ancak 2003'te kabul edilen Bütünleşik Sınır Yönetimi 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 muhafaza teşkilatı kurma yönünde çalışmaya devam etmesi gerekmektedir. İlk adım olarak, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Kanunun gözden geçirilmesine dair karar alınmıştır.

2006 Yılı İlerleme Raporu

Schengen ve dış sınırlar konusunda bir miktar gelişme kaydedilmiştir. 2006 Mart ayında Türkiye'nin Bütünleşik Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir.

Genel olarak, kurumlar arası eşgüdüm erken bir safhada olduğu kara kuvvetleri, polis, jandarma ve sahil güvenlik makamlarının, ülke sınırlarının belirli bölümleri üzerinde sorumlulukları paylaştırılmıştır.

Sınır güvenlik görevlilerinin eğitiminin ve profesyonelliğinin geliştirilmesine, bazı sınır geçiş noktalarında altyapının özellikle sınır geçiş noktalarında ve kara sınır hatlarında bulunan izleme ekipmanlarının, önemli ölçüde yenilenmesine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır.

2007 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar ve Schengen konusunda, sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı sınırdan geçen insanların izlenmesi, Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde bir risk analizi birimi kurulması, İzmir'de yeni bir deniz sınır kapısı, Sivas ve Malatya'da ise iki hava sınır kapısı

açılması önemli gelişmeler olarak görülmüştür. Fakat Ulusal Eylem Planı konusunda tam anlamıyla bir başarı elde edilemediği için somut eylemlerin, hedeflerin, gerçekçi zaman sınırlamalarının, sorumlu mercilerin ve önemli bir yatırıma ihtiyaç duyulduğu, sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna daha fazla dikkat edilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

2008 Yılı İlerleme Raporu

Dış sınırlar ve Schengen'e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedilmiştir. Sınır geçiş noktalarının sayısı 116'dan 120'ye yükseltilmiştir. Altı sınır geçiş noktasının modernizasyonu çalışmaları 2008 yılında tamamlanmıştır. Sınırdaki görev yapan tüm birimler arasında işbirliğinin daha da geliştirilmesi ortak risk analizleri geliştirilmesi, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında işbirliği yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim kurularak özellikle dil becerisinin geliştirilmesi hususunda olmak üzere, sınır polisinin eğitimi ve profesyonelliğine dair önemli adımlar atılmıştır. Çıtayı bir basamak daha yükseltmek için komşu ülkelerle daha yakın sınır ötesi işbirliği, iyi işleyen bir sınır yönetiminin kilit unsur olarak belirlenmiştir.

2009 Yılı İlerleme Raporu

Bütünleşik sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. birimlerindeki kalite yönetim büroları ve sınırlardaki verimli ve koordineli risk analizleri yapılarak Eylem Planının uygulanmaları izlenmesi ve sınır yönetiminde özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliği zayıflığının üstesinden gelebilmek için yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması gerektiği üzerinde durulmuştur.

2010 Yılı İlerleme Raporu

Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması yönündeki çabaların bir parçası olarak, sınır yönetim sisteminin AB standartlarıyla uyumlaştırılması için taslak bir yol haritası hazırlamıştır. Karar vericiler seviyesinde resmi bir takip mekanizması oluşturulması ve bütünlük sınır yönetimi hedeflerinin gerçekleştirilmesine ilişkin ilerlemenin izlenmesi amacıyla Mayıs 2010'da yayımlanan Başbakanlık Genelgesiyle Bütünlük Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurul, TBMM'de beklemekte olan ve vali yardımcılarının görevlerini genişleterek sınır birimlerinde idare amiri olarak görev yapmalarını öngören mevzuat değişikliğinin kabul ederek kurumlar arası işbirliği sağlamayı hedeflemiştir. Aynı zamanda, Sınır kontrol görevlerinin yeni bir sınır güvenlik kurumuna devredilmesi için Mayıs 2010'da, Emniyet Genel Müdürlüğü'nde pasaportlar için uzmanlaşmış bir birimin oluşturulması yönünde adım atılmıştır.

2011 Yılı İlerleme Raporu

Kara sınır kontrol noktalarının modernizasyonu, Yap-İşlet-Devret modeli ile devam etmiştir. Ancak, yerel ve merkezi düzeyde sınırlardan sorumlu birimlere, yap-işlet-devret modelinin operasyonel işlevsellik ile uyumluluğunun sağlanması açısından sadece tasarım aşamasında değil modernize edilmiş sınır kapılarının kullanımı aşamasında da danışılması için Türkiye'nin ilerleme kaydetmesi gerekmektedir.

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 gerçekleştirilmediği vurgulanmıştır.

Sınır güvenliğinin sağlanması için, gözetleme ekipmanlarının daha yaygın kullanımı da dâhil, bazı alanlarda ve üst düzeyde mesleki yeterliliğin sağlanması amacıyla temel eğitimler ve uzmanlık eğitimlerinin düzenlenmesi daha fazla ilerleme kaydedilmesi hususunda çalışmaların yürütülmesi kararı alınmıştır.

2012 Yılı İlerleme Raporu

Mayıs 2012’de TC Dışişleri Bakanlığı ve Frontex arasında bir Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Bu Mutabakat, eğitim faaliyetlerine ve ortak tatbikatlara katılım, Frontex uzmanlarının Türkiye’de görevlendirilmesi ve daha düzenli bir bilgi alışverişi ve risk analizinin yapılabilmesi de dâhil Türkiye ve Frontex arasında güçlendirilmiş operasyonel işbirliği için çerçeve oluşturulmasını mümkün kılmıştır.

Kara sınırı geçiş noktalarında özel gümrük alanlarının bulunması, yerel düzeyde bir entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması açısından büyük bir zorluk yarattığı savunulmaktadır. Sınır yönetimi açısından komşu ülkeler, kaynak ülkeler ve hedef ülkeler ile olan işbirliğinin geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmakla beraber sınırlardan sorumlu makamlar ve Türk Hava Yolları gibi diğer kurumlarla güçlendirilmiş işbirliğinin öneminin vurgulandığı raporda ortak bir eğitim ve daha etkin bilgi paylaşımının geliştirilmesi tavsiye edilmiştir.

3.3. SINIR TANIMI VE SINIR ALANLARI KAVRAMI

Avrupa’da sınır kavramı ilk başta duvar, köprü, fırsat, tehdit, sınırsızlık, tekrar sınırlama, tamamen sınırlama gibi kavramlarla bağlantılanırken son on beş yılda hem özel araştırmalar hem de siyasa oluşturma konusunda önemli bir husus haline gelmiştir. İnsan eliyle oluşturulan politik coğrafik birer oluşum olan sınır kavramına yeni anlamlar yüklenmiştir sadece aşağıdan yukarıya ya da yukarıdan aşağıya değil aynı zamanda yerelden merkeze bir inceleme olanağı bulunmuştur. Özellikle teknolojik öncelikler, uzaklıkların kaybolması, ulusallaşmadaki canlanma, çok uluslu kurumlar ve örgütlerin ulusal bağımsızlıkla örtüşmesi, Avrupa’nın doğusundaki genişleme, 1989 sonrasında ekonomik boşlukları etkileştiren yapay engelleri kaldırılması etkili olmuştur (Topaloglou ve diğerleri, 2005: 67).

Avrupa’da birliğin oluşumuyla beraber sınırlar sadece çatışmaları tasvir eden bir kavram olmaktan çıkmamış aynı zamanda sınır kavramına yeni anlamlar katılmıştır (Burcu, 2000: 42). Özellikle sınır ekonomisi gibi kavramların ortaya çıkmasıyla sınır sadece çizgi olarak algılanmamış birer duvar olmaktan ziyade bir

yerleşim yeri olarak görülmeye başlanmıştır. Çatışmaların azaldığı Avrupa Birliği toprakları içinde sınır kavramı hala önemli bir yer edinmektedir.

Türkiye’ye dair sınır kavramına baktığımızda; Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre sınır: “komşu il, ilçe, köy veya kişilerin topraklarını birbirinden ayıran çizgi; bir şeyin yayılabileceği veya genişleyebileceği son çizgi, uç” gibi ifadelerle tanımlanmıştır. Resmi Gazetede yayımlanan **20821 sayılı Kara sınırlarının korunması ve güvenliği hakkındaki yönetmelik’ in 4. Maddesi 1. Fıkrasına** göre Sınır Hattı: Komşu iki devletin ülkelerini birbirinden ayıran, antlaşmalarla tespit ve icap eden yerleri özel işaretlerle belli edilmiş siyasî bir hattır.

Sınır, hududun uzandığı geçiş bölgesidir. Doğası gereği belirlenmesi güç bir bölgedir (Gümüşçü,2010: 80). Bu bakımdan sınır kavramına bakarken hudut kavramını da incelemek önemlidir. Çünkü mevzuatımızda hala sınır kavramı yerine hudut kavramı kullanılmaktadır. Aynı yönetmeliğin **4 maddenin 9. Fıkrasına** göre; Sınır Birlikleri, Siyasî hudutların emniyeti ve muhafazası için ihtiyaca binaen tefrik edilen birlikler olarak tanımlanmış bu noktada sınır daha geniş anlamla ifade edilirken hudut yalnızca bir hat olarak ortaya konulmuştur.

4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun madde 1/s fıkrasına göre; Sınır bölgesi: Bu konudaki istisnalara bakılmaksızın arazisinin bir kısmı bu bölgenin içinde kalan yerel idari bölgeler de dahil olmak üzere, bu konudaki mevcut anlaşmalar saklı kalmak kaydıyla, kuş uçuşu olarak sınırdan içeriye 15 km’yi geçmeyen bölgeyi kapsamaktadır.

3.4. TARİHİ VE COĞRAFİ ÖZELLİKLER

Türkiye jeopolitik açıdan Asya’yı Avrupa’ya bağlayan bir köprü olarak stratejik bir öneme sahiptir. Aynı zamanda uluslararası göç yollarının kavşağında olan ülkemiz çoğu göçmenin ulaşmak istediği ülkelere gidişte transit ülkedir (Özer, 2010: 213). Kara sınırı 2753 km’yi bulurken, deniz sınırı 5000 km’yi geçmektedir. Türkiye’nin coğrafi konumu, uluslararası insan kaçakçılığı için bir tür köprü gibi kullanılmaya elverişli görünmektedir. Hem Avrupa sınırında hem de Ortadoğu gibi çatışmaların yoğun yaşandığı bölgeler yakınlığı bakımından farklı bir niteliğe

sahiptir. Türkiye'nin sınır komşuları doğuda Gürcistan, Ermenistan, İran güneyde Irak, Suriye, KKTC batıda Yunanistan, Bulgaristan'dır.

Türkiye'nin sınırları bilindiği üzere Lozan Barış Antlaşmasıyla (24 Temmuz 1923) çizilmiş olmakla beraber Kurtuluş Savaşı esnasında doğu sınırını çizen Kars Antlaşması (1921) ve Batı sınırını çizen Mudanya Ateşkes Antlaşması (1922) bulunmaktadır. Lozan Barış Antlaşmasından 16 yıl sonra Hatay'da anavatana katılmış(1939) ve son sınırlar bu süreçte tamamlanmıştır. İlk sınırimız Osmanlı Devletinden bu yana geçerliliği bulunan ve Kasr-ı Şirin Antlaşmasıyla (1639) belirlenen İran sınırıdır.

Türkiye dış sınırları konusu AB için çetrefilli bir konu olmakla beraber, müzakere sürecinde Türkiye'nin yüksek oranda Müslüman nüfusa sahip bir Avrupa mı yoksa Asya ülkesi olduğu ve Türkiye'nin katılımıyla dış sınırların yönetimi ve AB'nin güvenliğinin nasıl sağlanacağı iki temel unsurdur (DCAF Occasional Paper, 2010: 62-63). Türkiye'nin AB'ye katılımı sonrası AB dış sınırlarının genişleyerek Suriye, Irak, Ermenistan ve Karadeniz'i de büyük ölçüde içine alan bir sınır yapılanmasının oluşmasıyla AB'nin Türkiye'yi bütünleşik sınır yönetimi açısından önemsemesinin zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Türkiye'nin gelecekte AB'yle olan ilişkileri hem AB güvenlik konseptinde hem de AB'nin gelecek güvenlik mimarisinde rol oynayan önemli bir yere sahiptir. Türkiye AB'yle %50'den fazla ticaret hacminin yanında iç yatırımlarını AB ülkelerinde yapması ve gümrük birliğine katılımı AB ve Türkiye arasında denge ve yakınlaşmayı sağlayarak topluluğun güvenliğinden ekonomisine kadar sağlamlaşmasını sağlayacaktır (Park, 2007: 169). AB'de Türkiye açısından Avrupa Birliğine katılımı bir ön süreç olarak tek pazarı genişletme amacıyla bölgeler üstü bir bütünleşme politikası AB kapasite geliştirme programları ve AB altyapısının daha fazla gelişimi için Komşuluk ilişkileri ortaya atılmıştır. İyi Komşuluk Politikası altında Topluluğun programları ve kurumları üyeliğe katılımı ile beraber Türkiye fırsat elde edecek, komşuların artışıyla beraber Topluluk programlarının Türkiye üzerinde etkisi daha önemli hale gelecektir (Nikolov, 2008: 43).

Türkiye Avrupa Birliği üyesi olmamakla beraber Amsterdam Anlaşmasıyla beraber sadece üye devletler tarafından uyulması gereken kurallar yeni katılan ülkelere ve aday ülkelere uyma zorunluluğunun gelmesiyle Türkiye yeni bir oluşum

içine girmiştir. Artık çatışmanın olmayacağı barış ortamının sağlanacağı bir dünya amacı güden AB aday ülkesi konumundaki Türkiye bu süreçte İlerleme Raporlarıyla ilerleyişini takip etmektedir.

Türkiye Yunanistan'la Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde iyi komşuluk ilişkileri yönünde Türkiye ve Yunanistan'ın biri üye devlet diğeri üye devlet olmamasına rağmen bir alternatif politikaya başvurarak iki ülkenin politikalarını değiştirmeleri AB'nin ikna olmasını sağlamış (Diez ve diğerleri, 2008: 100) fakat bu önemli gelişmelere rağmen Yunanistan'la Kıbrıs üzerine Avrupa Birliği hususunda anlaşmazlık devam etmektedir. (Bahar, 2008:127). Irak işgali ve Suriye'de yaşanan ortam Ortadoğu'da çatışmanın sürdüğünün önemli bir kanıtıdır. Aynı zamanda Türkiye'nin kendi iç sınırlarında yaşanan terör olaylarının çözümünde Avrupa Birliğiyle uluslararası terör bağlamında çeşitli müzakereler devam etmektedir. Genel vize başvuruları, göç ve sığınma politikalarının entegrasyonu dış sınırların kontrolüyle desteklenmesi merkez ve Doğu Avrupa'da bütünleşik sınır yönetim sistemleri aday ülkeler arasında gelişmesi sağlayarak sınırlarda terör tehditleri azaltacağı ve yasadışı göçe dair sorunların önüne geçileceği düşünülerek AB tarafından Türkiye'ye bütünleşik sınır yönetimi hususunda ısrar edilmiştir (Çiçekli, 2006: 75). Bütünleşik sınır yönetimi özellikle sınırların korunması açısından ve göç konuları açısından bölgede barışın ve huzurun sağlanmasında önemli bir unsur olarak görülmektedir.

3.5. SINIR KAPILARI

Açılış şekillerine göre kapılar daimi ve geçici hudut kapıları olarak ikiye ayrılmaktadır. Daimi hudut kapıları içişleri bakanlığının teklifi ve bakanlar kurulu kararı ile açılmakta, geçici hudut kapıları ise zorunlu hallerde ilgili kamu kuruluşlarının ve bakanlıklarının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından açılmaktadır (Çiçekli, 2009: 72).

Türkiye'de 122'si aktif, 13'ü aktif olmayan 135 sınır kapısı bulunmakta olup, 7 demiryolu, 54 deniz, 49 hava, 25 kara sınırı bulunmaktadır.

Sınır kapıları kişilerin ve ticari malların dolaşımı bakımından ülkelerin temel unsurlarından biri olarak önemli bir role sahiptir. 2949 km'lik sınır uzunluğuna sahip

Ülkemiz 8 ülkeyle hem komşudur hem de sınırı bulunmaktadır. Ermenistan'la 328 km, Azerbaycan'la 18 km, Bulgaristan'la 269 km, Gürcistan'la 276 km, Yunanistan'la 203 km, İran'la 560 km Irak'la 384 km, Suriye ile 911 km sınır uzunluğu bulunmaktadır (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2006). Türkiye'nin devlet sınır kapıları hariç diğer devletlerle arasındaki sınır çizgileri olarak tanımlanan yeşil sınırı 2949 km olup devlet kapıları hariç diğer devletlerle arasındaki su sınırı 6530 km olmak üzere toplamda 9479 km'dir.

Türkiye'de sınır güvenliğinde sınır karakolları önemli bir yer tutmakla beraber sınır karakollarına dair düzenlemeler 20821 sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Ynetmeliktir. Kanunda barışta ve savaşta güvenlik, koruma, disiplin ve gözetleme amacıyla konuşlandırılan ve bir amir emrinde bulunan silahlı bir kısım asker olarak tanımlanan karakolların kurulmasında daimi ve geçici olup olmadığına bakılmaktadır. Daimi sınır karakolları, ast birliklerin teklifleri ve Kara Kuvvetleri Komutanlığının emri ile kurulurken geçici sınır karakollarının kurulma yetkisi ise Kara Kuvvetleri Komutanlığı sorumluluğundaki bölgelerde, Ordu Komutanlıklarına aittir. Türkiye'de toplamda 5-10 km arasında 390 sınır karakolu bulunmaktadır (md. 8).

3.6. SINIR GEçİşTE GENEL İLKELER

Sınır geçişe dair ülkemizde mevzuat düzenlemeleri 5682 sayılı Pasaport Kanunu'na göre düzenlenmekte olup, vize türlerini sıralamak gerekirse:

Giriş vizesi: Türkiye'ye tek bir girişi sağlar. İtası tarihinden itibaren bir yıl içinde Türkiye sınırlarından girilmek suretiyle kullanılmadığı takdirde geçerliliği kalkar (Pas. K. Md:28/A).

Türkiye'ye dönüş vizesi: Yabancılar, Türkiye'den çıkışlarında, talepleri takdirinde dönüş vizesi de verilir (Pas. K. Md:28/B).

Müteaddit(Birçok) dönüş vizesi: Yabancılar veriliş tarihinden itibaren geçerlilik süresi içinde Türkiye'ye birden fazla girişi sağlayan vizedir (Pas. K. Md:28/C).

Aynı Kanunun **29. Maddesinde** başka memleketlere gitmek için Türkiye'den geçişi sağlamak üzere verilen **Transit vizesi** tanımlanmıştır. Transit vizesi ikiye

ayrılarak tek transit vizesi Türkiye'den tek bir geçiş için, çift transit vizesi Türkiye'den bir gidiş ve bir dönüş için geçişi sağlamaktadır.

Pasaport Kanunu'nun 12. Maddesine göre sınır geçişlerinde pasaport ve pasavanlar kullanılmakla beraber pasaportlar kullananlara göre ve kullanım amaçlarına göre eşitleri bulunmaktadır.

Dışışleri Bakanlığı ile yabancı memleketlerde Türkiye Cumhuriyeti Büyük Elçilik ve elçilikleri tarafından **diplomantik pasaport (siyah pasaport)** verilirken, **hususî damgalı pasaportlar (yeşil pasaport)** Türkiye Büyük Millet Meclisi eski yeleri, eski bakanlar ile birinci, ikinci ve üçüncü derece kadrolarda bulunan veya bu kadrolar karşılık gösterilmek veya T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilip emekli kesenekleri bu derecelerden kesilmek suretiyle sözleşmeli olarak alıştırılan Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine; diplomatik pasaport verilmesini gerektiren vazifelerden başka herhangi bir resmi vazife ile veya kendi hesaplarına yabancı ülkelere gittikleri zaman verilmekte, kendilerine diplomatik veya hususî damgalı pasaport verilmesi mümkün olmayan kimselere, Hkmete, hususî idarelerce veya belediyelerce resmi vazife ile dış memleketlere gönderildiklerinde veya dış memleketlerde vazifeye alındıklarında **Hizmet damgalı pasaport (gri pasaport)** verilmektedir (Pas. K. Md 15).

Umuma mahsus pasaport (Bordo pasaport) Türk Cumhuriyeti ve KKTC vatandaşları ile Haymatlos(vatansız) vatandaşlarımızın alabilecekleri pasaport türü olup **Umuma mahsus müşterek pasaport** türü ise; Toplu bir halde yolculuk etmek isteyen ve en az 5 kişilik bir kafil e teşkil eden Türk vatandaşlarına 3 ay, 6 ay ve 1 yıl süresince düzenlenen pasaporttur (Pas. K. Md 16).

Son olarak **Pasaport Kanunu md 17'**de yabancılara mahsus damgalı pasaportlara dair düzenlemeler bulunmakla beraber bu pasaportlar ikiye ayrılmaktadır. İlki Türkiye'ye yalnız bir giriş veya Türkiye'den yalnız bir çıkış için kullanılırken ikincisi bir gidiş ve geliş için verilen pasaportlar üç aydan az olmamak kaydıyla İçişleri Bakanlığının takdirine göre belirlenecek süreyle geçerli olmak üzere verilmektedir.

Türkiye karasuları dışına çıkan Türk gemilerinin Türk vatandaşı olan mürettebata; bölge liman ve deniz işleri müdürlüklerine "Gemi adamı Cüzdanı", Havayolu uluslararası laşım araçları memur ve mürettebatına anlaşmalarda

belirtilen idarelere "Uçak Mürettebatı Belgesi", Demiryolu uluslararası ulaşım araçları memur ve mürettebatına anlaşmalarda öngörülen yetkili makamlara "Demiryolu Personeli Kimlik Belgesi", düzenlenir (Pas. K. md. 20).

Pasaport Kanunu madde 19'a göre Pasavan, sınır bölgelerinde, antlaşmalarla tespit edilmiş şartları taşıyan kimselere, komşu ülkenin topraklarına geçmek için, pasaport yerine verilen belgedir. Bu belge kimlere verileceği Türkiye Cumhuriyeti ile alakalı devletlerarasında yapılmış veya yapılacak anlaşmaların hükümlerine uygun olarak İç ve Dışişleri Bakanlıklarınca ortaklaşa tespit edilir. .Pasavan, bir sefere mahsus giriş hakkı tanıyan, geçici pasaport özelliği taşıyan bir belge özelliğine sahip bu belge genellikle çocuğun her türlü durum ve davranışlarından sorumlu olan kimsenin yani velisinin sahip olduğu uyruğa ait pasaporta sahip olmak isteyen çocuklarının bu uyruğa ait pasaporta başvurusu yapmak için yaptıkları çıkış işleminde kullanılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yönelik vizeleri kaldırmak için talep ettiği 3 şart bulunmaktadır. Bunlar: Geri Kabul Antlaşmasının Onayı, Biyometrik Pasaport Uygulaması ve Bütünleşik Sınır Yönetimidir. (Türk İhracatçılar Meclisi AB Şubat Bülteni, 01.02.2011) Geri Kabul Antlaşmasına dair 21 Haziran 2012 tarihinde kararı alınmıştır.

18 Aralık 2011 tarihinde Konya'da toplanan Dış İşleri Bakanlığı Reform İzleme Grubu Toplantısı' nda vize muafiyetiyle bağlantılı olan bütünleşik sınır yönetiminin sınır yönetiminin çağdaş bir niteliğe kavuşmasında büyük bir önem taşıdığı Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu tarafından vurgulanmıştır (Reform İzleme Toplantısı, 2011).

5682 sayılı Pasaport Kanunu Madde 10'a göre Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti yabancı devletlerle pasaport ibrazı ve vize alma mecburiyetinin kaldırılması veya vizelerin harçtan muaf tutulması da dâhil olmak üzere pasaport ve vize işlerinde istisnai kolaylıklar gösterilmesine ilişkin karşılıklı anlaşmalar yapmaya ve lüzum göreceği hallerde bazı devletler tebaaları için vize mecburiyetini tek taraflı olarak da kaldırmaya yetkilidir. Bu Kanun'a göre ülkemizde bu zaman değin vizelerin kaldırıldığı ülkeler ve bunlara ait karar numaraları şu şekildedir:

1)3 Mart 2012'de yürürlüğe giren 2854 sayılı Milletlerarası Antlaşmasına göre; 12 Ekim 2011 tarihinde Bamako'da imzalanan ekli "Türkiye Cumhuriyeti

Hükümeti ile Mali Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Diplomatik Pasaport Hamilleri İçin Vizelerin Kaldırılmasına Dair Anlaşma'nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 9/1/2012 tarihli ve HUM/530265 sayılı yazısı üzerine, 5682 sayılı Pasaport Kanununun 10 uncu ve 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 17/2/2012 tarihinde kararlaştırılmıştır.

2)Türkiye ile Etiyopya arasında 16 Aralık 2011 tarihinde imzalanan, 30.01.2012 tarih ve 2012/2787 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 09.03.2012 tarih ve 28228 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Federal Demokratik Etiyopya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Diplomatik Pasaport Hamilleri İçin Vizelerin Karşılıklı Olarak Kaldırılmasına Dair Anlaşma" 2 Haziran 2012 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

3)12 Nisan 2012 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Bangladeş Halk Cumhuriyeti Hükümeti arasında diplomatik, hizmet/resmi ve hususi pasaport hamilleri için vizelerin karşılıklı olarak kaldırılmasına dair anlaşmanın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 25/5/2012 tarihli ve HUM/7673722 sayılı yazısı üzerine, 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 10'uncu maddesi ile 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 11/6/2012 tarihinde kararlaştırıldı.

AB, Sırbistan, Karadağ, Makedonya, Arnavutluk ve Bosna ile vizeleri kaldırmış ve geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. Ancak bu ülkeler ile Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması imzalamadan AB ile imzalaması durumunda, Türkiye komşu geri kabul edilen yasa dışı göçmenlerin kaynak veya transit ülkelere iadesinde güçlüklerle yüz yüze geleceğine dair endişelerden ötürü (Akçadağ,2012 :37) ülkemiz 21 Haziran 2012 tarihinde Geri Kabul Anlaşmasını parafe etmiş, Türkiye, geri kabul anlaşmasını imzalamak için AB Komisyonu'nun 1 yıl içinde sunacağı vize muafiyeti eylem planını bekleme kararı almıştır. Geri Kabul Anlaşmasının imzalanmasıyla beraber AB'ye kaçak yollarla girmiş Türk vatandaşlarının Türkiye'ye derhal iade edilmesinin yanında AB'ye Türkiye üzerinden yasadışı yollarla giren, üçüncü ülkelere gelmiş ve sayıları yüzbinlerle ifade edilen göçmenlerin geri kabul edilebilmesi için modern mülteci kampları inşa edecek olmasından ötürü vize muafiyeti ve geri kabul anlaşmasının eşzamanlı uygulanmasından yana bir tavır

sergileyerek diğer ülkelerle bir yandan geri kabul anlaşmaları imzalayarak doğru adım atmak için zaman kazanmaktadır.

3.7. TÜRKİYE’DE SINIR YÖNETİMİNDE KULLANILAN MEVZUAT

Türkiye’de sınır yönetiminde kullanılan mevzuat şu şekilde listelenebilir:

3497 sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun,
2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu,
3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu,
2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu,
3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu,
4458 sayılı Gümrük Kanunu,
2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu,
1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu,
2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu.

3.8. TÜRKİYE’DE BÜTÜNLEŞİK SINIR YÖNETİMİYLE İLGİLİ KURUMLAR TEMEL ORTAKLAR

Türkiye’de Bütünleşik Sınır Yönetimine dair temel ortaklar aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

3.8.1. Jandarma Genel Komutanlığı

Jandarma Genel Komutanlığında sınır alanlarında temel görevli Jandarma Sınır Birlikleridir. Jandarma sınır birliklerinin sorumluluk alanı; kendi sorumlulukları altına verilmiş bulunan ve ilgili mevzuat çerçevesinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığının yetki alanı saklı kalmak koşuluyla, bu yönetmeliğin tanımlar bölümünde özellikleri açıklanan gümrük bölgeleridir (md. 164).

Sınır makamlarıyla, Jandarma sınır birliklerinin ilişkileri, karşılıklı işbirliği ve talep söz konusu olup sınır makamlarının Jandarma sınır birlikleri üzerinde amirlik yetkisi olmamasına rağmen sınır makamlarının, bölgesinin güvenliği ve kaçakçılığın önlenmesi için kanun ve nizama uygun isteklerini yerine getirmektedir (md. 168).

20821 sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Yönetmeliğin 9. Maddesine göre; kara sınırları boyunca tesis edilen birinci derece askerî yasak bölge içerisinde suç teşkil eden eylemleri önlemek, suçluları yakalamak zorundadır. Çevre duvarı, tel örgü veya benzeri engel veya işaretlerle belirlenen dış sınırlarının en az yüz, en fazla dört yüz metre uzağından alınan noktaların birleştirilmesi suretiyle meydana gelen alanlarda (2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu md.5) birinci derece askerî yasak bölgede yakalanamayan suçluları, birinci derece kara askerî yasak bölgeleri sınırlarından başlamak üzere beş kilometreye kadar uzaktan seçilen ikinci derece askerî yasak bölgede (2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu md.8) takip etmek veya yakalamak, suç delillerini tespit etmek, ikinci derece askerî yasak bölgede yapılan işlemler hakkında bu bölgedeki mahallî güvenlik kuvvetlerine bilgi vermek, yapılan faaliyetler hakkında müşterek hareketi sağlamak ve failleri, haklarında yasal işlemler yapılmak üzere bir tutanakla mahallî güvenlik kuvvetlerine teslim etmek görevi de bulunmaktadır.

Aynı zamanda Jandarma Genel Komutanlığı, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'la da Gümrük ve Ticaret Bakanlığıyla (md. 173) işbirliği ve koordinasyon halindeydi. 1918 sayılı Kanunun mülga edilmiş, 25173 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kapsamında Mülkî amirler, gümrük ve gümrük muhafaza amir ve memurları, Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı personel herhangi bir eşyayı belirlenen gümrük kapılarından geçirmeksizin kaçak mallara dair suçları önleme, izleme ve soruşturmakla yükümlüdür ve kaçakçılık olayını öğrendikleri veya haber aldıkları veya rastladıkları andan itibaren bu Kanunun kendilerine yüklediği görevleri hemen yerine getirmeye mecburdur (md. 16).

Jandarma kara sınırlarının, Irak sınırının tamamında ve İran sınırının Hakkari ili bölgesi (127 km)nde sınırın korunması görevi Jandarma Genel Komutanlığı'na aittir (Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun Geçici md.1)

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu madde 10’a göre Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerler olup jandarma, kendisine verilen görevlerin ifası ile ilgili olarak diğer güvenlik kuvvetleri ile işbirliği ve koordinasyonda bulunur.

3.8.2. Sahil Güvenlik Komutanlığı

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’na göre Sahil Güvenlik Komutanlığı bu Kanunla öngörülen görevlerini, gerektiğinde ilgili Bakanlıklar, mülki ve adli makamlar ile diğer güvenlik kuvvetleri ve ilgili kuruluşlarla işbirliği, karşılıklı yardım ve koordinasyon yapmak suretiyle yerine getirir (md.11).

Sahil Güvenlik Komutanlığının bu Kanunda belirtilen görevlerinin yerine getirilmesi, işbirliği ve koordinasyon, eğitim ve tatbikatlara katılma, bu komutanlığın lojistik yönden desteklenmesi, silah, cephane, araç ve gereç ile sefer stoklarının sağlanması, bakım ve onarılması esasları ile Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak Milli Savunma ve İçişleri Bakanlıklarınca birlikte çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir (md.23).

2014 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri’ne bağlı Sahil Güvenlik Komutanlığı, tüm personeli ve binaları ile birlikte İçişleri Bakanlığı emrinde kurulacak olan, “Sınır Güvenlik Genel Müdürlüğü’ne” devredilmesi gündemdedir (Hürriyet, 8 Kasım 2012). Tümamiral Serdar Dülger’in Nisan 2012 ‘de Sahil Güvenlik Dergisi’nde yayınlanan röportajda Sahil Güvenlik Komutanlığının kaldırılması hususunda bazı ulusal belgelerde ve AB uzmanlarının raporlarında Sahil Güvenlik Komutanlığının mevcut yapısıyla uzmanlaşmış bir kolluk kuvveti olarak görevlerine devam etmesi gerektiğini dair düşüncelerin olduğunu belirtmiştir (Tiftikçioğlu, 2012: 21). Bu noktada İçişleri Bakanı’nın 01 Aralık 2011 tarihinde “Karadeniz’ e Sahildar Ülkeler Sınır ve Sahil Güvenlik Teşkilatları İşbirliği Forumu 12nci Liderler Toplantısı” nda Sahil Güvenlik Komutanlığının kanunlarla kendisine verilen görevleri bundan sonra da mevcut hâliyle aynen yerine getirmeye devam edeceği, Sahil Güvenlik Komutanlığının yapısal ve fonksiyonel durumu konusunda yapılan haber ve değerlendirmelerin gerçeği yansıtmadığına dair söylemini kanıt olarak göstermiştir.

3.8.3. Kara Kuvvetleri Komutanlığı

3497 sayılı Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun 6. Maddeye göre; Kara sınırlarını korumak ve güvenliğini sağlamak görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığına ait olup bu görev sınır birliklerince;

1.Kendi sorumluluğunda olan bölgede sınırı korumak ve güvenliğini sağlamak,

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

3.Kara sınırlarından iltica amacıyla giren muharip yabancı ordu mensupları hakkında 11/08/1941 tarihli ve 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun hükümlerini uygulamak, diğer mültecileri silah, muhimmat ve sair harp araç ve gereçlerinden arıtmak, bu mülteciler ile beraberlerinde getirdikleri malzemeleri ilgili makamlara teslim etmek şeklinde yerine getirilir.

Sınır birlikleri mensupları kendilerine bu Kanun ile verilen görevlerin yapılmasında; diğer kanunların, silah kullanma yetkisi dahil, güvenlik kuvvetlerine tanıdığı bütün hak ve yetkilere sahiptirler.

Sınır birliklerinin bu maddede belirtilen görev ve yetkilerine girmeyen konularda, diğer kanunlara göre görevli ve yetkili kılınmış makamların görev ve yetkileri saklıdır.

Kara Kuvvetleri Komutanlığı bu Kanunda öngörülen görevlerini gerektiğinde, ilgili bakanlıklar, mülki ve adli makamlar ile güvenlik kuvvetleri ve ilgili kuruluşlarla karşılıklı yardım ve işbirliği yapmak suretiyle yerine getirir.

3.8.4. İçişleri Bakanlığı

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun md. 2/b'ye göre, Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamaktır. 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu md.4/e'ye göre; Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmaktır.

6815 sayılı Sınır, Kıyı ve Kara Sularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dahiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun'un 1. Maddesine göre; Sınır, kıyı ve kara sularımızın muhafaza ve emniyetiyle gümrük bölgesinde kaçakçılığın önlenmesi ve takibi İçişleri Bakanlığına aittir. Bu görev Jandarma Genel Komutanlığı aracılığıyla yerine getirilmektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Polis madde 13/d bendine göre; polis usulüne aykırı şekilde ülkeye giren ya da haklarında sınır dışı etme veya geri verme kararı alınanları yakalar ve gerekli kanunî işlemleri yapar.

3.8.5. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun Madde 28/b maddesine göre;

- a) Türkiye Gümrük Bölgesine komşu bir sınır bölgesinde yerleşik bir kişiye ait olan ve bu komşu sınır bölgesinde yerleşik bulunan bir kişi tarafından,
- b) Sınır bölgesinin genel altyapı inşası, bakımı ve tamiri için gerekli olan ve kamu kuruluşlarının sorumluluğu altında sınır bölgesinde kullanılmak amacıyla getirilen eşyaya, geçici ithalat izni verilir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre; Sınır ve kıyı ticareti ve münasebetleri ile sınır ticaret merkezlerinden yapılacak ticarete ilişkin gümrük işlemlerinin yapılmasını sağlamak Gümrükler Genel Müdürlüğü'ne aitken(md.7/d), 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 Gümrükler Sınır Muhafaza Genel Müdürlüğü'ne aittir (md. 8/b) .

4458 sayılı Gümrük Kanunu 34. Madde 2. Fıkraya göre; Taşıtların Türkiye Gümrük Bölgesi'ne giriş ve çıkışında gümrük idaresi görevli olmakla beraber gümrük bölgesi dışından, demiryolundan başka kara taşıtları ile ancak sınırdaki yetkili bir gümrük idaresine eşya getirilebilir. Aynı Kanunun 172. Maddesine göre; Türkiye ile komşu ülkeler arasında coğrafi durum ve bölge ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yapılacak sınır ticaretinin kapsamının belirlenmesinde, sınır ticareti yapılacak sınır ticaret merkezlerinin kurulmasında ve buralardan yapılacak ihracat ve ithalatın usul ve esaslarını belirlenmesinde veya sınır ticareti yoluyla serbest dolaşımında Gümrük Bakanlığı yetkilidir.

3.8.6. Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı'nda Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda görevleri:

- Uluslararası önemi haiz halk sağlığı risklerinin ülkemize girmesini önlemek amacıyla, uluslararası giriş noktaları ve bunların gümrüklü alanlarında gerekli her türlü sağlık tedbirini almak veya aldirmek, halk sağlığını etkileyecek etkenlere karşı alınacak kontrol önlemlerinin standardını belirlemek, belgelendirmek, denetlemek.

- Uluslararası giriş noktalarında hac, göç veya seyahat gibi toplu nüfus hareketlerinde gerekli sağlık tedbirlerini almak veya aldirmek, riskli cenazelerin yurda girişine izin vermek.

- Malî yılbaşında, sağlık resmi tarifelerini belirlemek, bu gelirler ve diğer sağlık gelirleri ile para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, gelirlerinden ülke sağlık hizmetlerine katkı sağlamak.

- Uluslararası nakil vasıtalarının ve bu vasıtalarda görevli personelin sağlık şartlarını belirleyerek sağlık raporlarıyla ilgili iş ve işlemleri düzenlemek.

- Görev alanı ile ilgili olarak Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Denizcilik Örgütü, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü ve diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak.

- Uluslararası önemi haiz halk sağlığı riski olan ülkelere giden insanlara seyahat sağlığı hizmeti vermek.

- Ulusal ve uluslararası sularda seyir eden gemilere uzaktan sağlık yardımı ve desteği vermek.

•Uluslararası giriş noktalarında yapılması gereken tüm sağlık hizmetleri, sağlık denetimleri ve çevre sağlığı işlemlerini yürütmek, usul ve esaslarını belirlemek.

• Kurum personelinin atama, nakil, özlük, ücret, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek.

•Kurum hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idarî ve malî hizmetleri yürütmek görevleri bulunmaktadır.

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda Sağlık Bakanlığının deniz limanları, kara sınır kapıları ve havaalanlarındaki görevlerinin yanında mülteci, sığınmacı kimse ve kaçaklara dair yapılması gereken işlemler ve sınırlarda cenaze geçişlerinde yapılması gerekenler tek tek sıralanmıştır.

Sağlık Bakanlığında genel yetkili Hudutlar ve Sahiller Sıhhat Genel Müdürlüğü uluslar arası denizi, hava ya da kara trafiği ve ticareti sebepleriyle ülkemize giren beşeri ve salgın hastalıklara karşı görev almaktadır (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, md 29).

HSSGM personeli, limana yanaşma izni vermedikçe, gemilerin Türk kıyılarına yanaşması tamamı ile yasak olup; gemilere yanaşma ve insanların inme izni verilmedikçe gemiden inilmesi veya binilmesi kesinlikle yasaktır (md. 41).

HSSGM, aynı zamanda hem kara hem de hava sınırlarında komşu ülkelerden gelecek tehlikeli salgın hastalık riskine sahip kişi ve ticari mallara ilişkin önlemleri almakla yükümlüdür. Bu önlemler tren, araba veya herhangi bir suretle karadan veyahut nehir yolu ile gelen yolcuların hudutlara dahil oldukları mahalde veya hududa yakın uygun bir yerde tıbbi muayeneleri, aşı ve serum tedavisi yapılması özel ya da ticari eşyanın temizlenmesi ve ilaçlanması gerekenlerin temizlenmesi, salgın hastalık riski taşıyanların gözetimi ve şüpheli kişilerin ayrılması, hasta kişilerin ayrılarak tedavi edilmesini kapsamaktadır (md. 54, 56).

Umumi Hıfzıssıhha Kanununda, insan kaçakçılığına karşı mücadele eden kolluk kuvvetlerinin veya mültecilerle ilgilenen tüm personelinin bulaşıcı hastalıklara karşı korunaklı bir biçimde çalışmaları gerek mülteciler, gerekse sığınmacılara karşı yapılacak işlem hususunda Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının ortak çalışması belirtilmektedir.

Aynı zamanda 7/5578 sayılı Uluslararası Sağlık Tüzüğü 78. maddesi kapsamında coğrafya, sosyal ya da ekonomik koşulları nedeniyle ortak çıkarları bulunan iki yada daha çok Devlet arasında komşu ülkeler arasında doğrudan doğruya ve süratli olarak salgınla ilgili bilgiler alışverişi, uluslararası kıyı ulaşımı ile göller de dahil, iç su yolları üstündeki uluslararası ulaşımaya uygulanacak sağlık tedbirleri, sınırdaş ülkelerin sınırlarında uygulanacak sağlık tedbirleri uygulanmasını kolaylaştırmak bu Tüzükte öngörülen herhangi bir sağlık tedbirlerinin uygulanması için iki ya da daha çok ülkenin tek bir ülke olarak birleşmesi için özel antlaşmalar veya düzenlemeler yapılabildiğine dair karar bulunmaktadır.

Son olarak Cenaze işlemlerine dair 7/10100 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Uluslararası Cenazelerin Nakli Anlaşmasının 2. Maddesine göre; cenazelerin sözleşen Tarafların ülkelerinden sevk edilmeleri, transit geçişleri veya bu ülkelere kabul olunmaları hususlarında öngörülebilecek azami şartları kapsayan bu sözleşme tarafların özel durumlarda ve bilhassa sınır bölgelerindeki nakilleri konusunda gerek ikili anlaşmalar gerek uyuşma yoluyla varılacak kararlarla daha geniş kolaylıklar tanımak hususunda serbest olduklarına dair bir madde bulunmaktaydı.

24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 29 uncu maddesine, 27/12/1972 tarihli ve 7/5578 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Uluslararası Sağlık Tüzüğü ile 3/6/1975 tarihli ve 7/10100 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Uluslararası Cenazelerin Nakli Anlaşmasına dayanılarak hazırlana 11 Eylül 2011 tarihli 28057 sayılı yılında Sağlık Bakanlığı Hudut Kapılarında Uygulanacak Sağlık İşlemleri Hakkında Yönetmelikle beraber Sağlık Bakanlığının sınırda uygulayacağı hükümler tek bir çatı altında toplanmıştır.

Bu yönetmeliğin yayımlanmasıyla beraber Hudut Kapılarında temel görevli kurum Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiş, bu müdürlük uluslararası havaalanı, liman, kara hudut kapıları ile bunların gümrüklü alanlarında, sağlık denetimlerinin nasıl yürütüleceğini belirleyerek, iş ve işlemlerinin yürütülmesi için yeteri kadar sağlık personelinin gündüz ve gerektiğinde gece göreve hazır halde bulundurur (md. 4/1).

Hudut kapılarında bulunan araçların mürettebatının, yolcularının, gümrüklü alan içerisinde görev yapan özel ve resmî kurum çalışanlarının Dünya Sağlık Örgütü

tarafından bildirilen halk sağlığı acil durumlarından birisine maruz kaldığından şüphelenildiği takdirde; HSSGM, her türlü sağlık tedbirini resen alır. Gerektiğinde hudut kapılarına gelen her yolcudan genel bilgileri de içeren sağlık bildirimi alınır (md. 4/4).

Deniz sınır kapıları, hava sınır kapıları ve kara sınır kapıları bildirimlerde risk bulunmadığı değerlendirilen bir limana giriş, indirme veya bindirme, yük ve ambar yükleme veya boşaltma; bir hava taşıtının, inişten sonra indirme veya bindirme, yük ve ambar yükleme veya boşaltma; bir kara taşıma aracının, varıştan sonra indirme veya bindirme, yük ve ambar yükleme veya boşaltma iznini almayan taşıtlara temas edilmesi yasaktır. Limanda, kara sınır kapılarında ve hava alanlarında yapılacak sağlık denetimleri, ulusal ve uluslararası mevzuat hükümlerine göre yapılır ve belgelendirilir. Deniz, hava ve kara taşıtları halk sağlığı riskleri ve seyir güvenliği için, yaşam mahalleri, revir, gıda, hijyen, vektör ve diğer sağlık şartları açısından denetlenir (md. 5,6 ve 7).

Mültecilere ve sığınmacılara ilk sağlık denetimi ve sonrasında uygulanacak sağlık tedbirlerinin belirlenmesi, gerektiğinde tecrit ve karantina uygulamaları öncelikle en yakın merkezdeki sağlık personeli tarafından yapılır. Merkez bulunmayan yerlerde yakalanan düzensiz göçmenlere uygulanacak sağlık işlemleri ise Genel Müdürlükçe eğitim verilmiş ilgili sağlık müdürlüğü hekimlerince yapılır (md.8).

19 Ocak 2010 tarihli 27467 sayılı Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmeliği 34. Maddesine göre; Deniz, hava ve demiryollarıyla yurtdışına yapılacak cenaze nakillerinde, belediye sağlık işleri birimlerince cenaze yol izin belgesi düzenlendikten ve ilgili sağlık biriminden cenaze geçiş izin belgesi alındıktan sonra; naklin yapılacağı yerdeki Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün sağlık işleri görevlilerine belgeler teslim edilerek nakil gerçekleştirilir şeklindeki karar Sağlık Bakanlığı Hudut Kapılarında Uygulanacak Sağlık İşlemleri Hakkında Yönetmelikle beraber; Cenazelerin naklinde, Cenazelerin Nakli Anlaşması hükümleri uygulanır şeklinde yasallaştırılmıştır. 9. Maddeyle beraber; Dışişleri Bakanlığı görüşleri de alınarak, Genel Müdürlükçe belirlenen risk algılamasına göre belirlenen bölge ya da ülkeden gelmeyen uluslararası nakil şartlarını haiz cenazelere, hudut kapılarında hiçbir işleme tabi tutulmadan sağlık açısından Türkiye'ye giriş izni

verilmiş kabul edilmesi ve uluslararası halk sağlığı acil durumu bildirilen ya da Genel Müdürlükçe risk algılaması kapsamında düşünölen bölgelerden gelen cenazelere ise yetkilendirilmiş tabibin bilgisi doğrultusunda sağlık denetim görevlisince giriş izin belgesi düzenlenmesi kararı alınmıştır.

Hudut kapılarında yaşanacak halk sağlığı acil durumlarında merkezin sağlıkla ilgili belirleyeceği her türlü tedbir, mülki idare amirinin koordinasyonunda ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından işbirliği içerisinde ve öncelikle yerine getirilmesine (md. 11) dair kararın alınması dair kararın da çıkması Sağlık Bakanlığının özellikle sınırlarda bütünleşik olarak başka kurum ve kuruluşlarla çalışabilmesinin yolu açılmıştır.

3.8.7. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu md. 39’a göre; Türk Silahlı Kuvvetlerine ait havaalanlarının sivil hava araçları tarafından kullanılması Genelkurmay Başkanlığı ile Ulaştırma Bakanlığı arasında, Devlet hava araçlarının sivil havaalanlarından istifade edebilmeleri ise Devlet hava araçlarına sahip bakanlıklar ile Ulaştırma Bakanlığı arasında yapılacak protokollerle düzenlenir. Yabancı hava taşımacılarının askeri meydanlardan yararlanmaları; ilgili Kuvvet Komutanlığı, Dışışleri, İçişleri, Gümrük ve Tekel bakanlıkları koordinasyonu sonunda Genelkurmay Başkanlığı onayı ile belirlenir. Ulaştırma Bakanlığı, kamu ve özel havaalanlarında can ve mal güvenliğinin sağlanması, yolcu ve eşya trafiğinin güvenlik içinde yürütölmesi, yangın gibi tehlikelere karşı korunması amacı ile gereken önlemleri alır, aldırır ve denetler (md.40).

4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanunu’na göre; hangi öülkelere hangi kara hudut kapısı, deniz limanı, hava alanı veya limanı, demiryolu istasyonu veya garından taşıma yapacağı Bakanlıkça belirlenir (md. 13).

3.8.8. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu md.4’e göre; Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununa tabi ve ihbarı mecburi hayvan hastalıkları, Bakan onayı ile

teşkil olunan Hayvan Sağlığı Danışma Kurulunca belirlenir ve hastalıklara ait liste Bakanlık tebliği olarak Resmi Gazete' de yayımlanır.

Resmi Gazete' de yayımlanan ihbarı mecburi hastalıklardan biri veya bir kaçının listeden çıkarılması veya yeni hastalıkların ilavesi gerektiğinde, konu Hayvan Sağlığı Danışma Kurulunda müzakere edilir. Hayvan Sağlığı Danışma Kurulu görüşünün Bakanlıkça uygun bulunması halinde hazırlanan liste Bakanlık tebliği olarak Resmi Gazete' de yayımlanır.

Hayvan hastalığı veya sebebi belli olmayan hayvan ölümleri sınırlarda yahut gümrüklerde görülürse gümrük idaresi mahallin en büyük mülki amirine derhal haber vermekle yükümlüdür (md.31).

Madde 105'e göre Bakanlık yabancı ülkelerden yurdumuza gelen ve geri çevrilmesi mümkün olmayan hayvanlarda tedbir almakla yükümlüdür.

Aynı zamanda 27802 sayılı Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlüklerinin Görev ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelikle beraber Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı altında Veteriner Sınır Kontrol Noktaları oluşturulmuştur. Bu noktaların amacı ülkemize giriş yapan canlı hayvan, hayvansal yan ürünler dahil tüm hayvansal ürün ve hastalık bulaştırma riski olan sap, saman gibi bir takım bitkisel ürünlerin kalite ve sağlık yönünden kontrollerinin yapılarak insan ve hayvan sağlığının korunmasını sağlamak ve hayvan hastalıklarının yayılması riskini azaltmak, dış sınırlarda idari kapasiteyi güçlendirmek suretiyle veteriner kontrol hizmetlerini desteklemek ve yürütülen veteriner kontrollerinin Avrupa Birliği mevzuatına paralel olarak yapılmasını sağlamaktır (md. 1).

Bunun yanı sıra Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Görev Yönergesinde; Bitki ve Bitkisel Ürünler Sınır Kontrol Daire Başkanlığı ve Hayvan ve Hayvansal Ürünler Sınır Kontrol Daire Başkanlığı birimleri oluşturma kararı alınmıştır. Bitki ve Bitkisel Ürünler Sınır Kontrol Daire Başkanlığının görevleri Bitki ve bitkisel ürün sınır kontrol noktaları ile ilgili işlemleri yürütmek ve Bitkisel kökenli gıda ve yemler için sınır kontrol noktaları ile ilgili işlemleri yürütmek (md. 9) iken Hayvan ve Hayvansal Ürünler Sınır Kontrol Daire Başkanlığı Veteriner sınır kontrol noktalarının kurulmaları ile ilgili usul ve esasları belirlemek, çalışmalarını takip etmek olarak sıralanmıştır (md. 10).

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 28415 sayılı Bitkisel Gıda ve Yem İthalatına dair tüm resmi kontrollerde temel aktördür. İthal edilecek ürünlerin ithal edileceği gümrük giriş kapıları Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile birlikte ilan eder (md. 15) Aynı zamanda veteriner kontrolleri, ülkeye girişte veteriner sınır kontrol noktası müdürlüklerinin bulunmadığı yerlerde, yeterli veteriner sınır kontrol noktası müdürlükleri kuruluncaya kadar, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile birlikte belirlenen gümrük giriş kapılarında Bakanlıkça yetkilendirilen il müdürlükleri tarafından yürütülür (Geçici md. 1).

Türkiye'nin sınır yönetimine ilişkin kurumları incelediğinde kurumların başka kurumlarla arasında koordinasyonu ve işbirliği tanımlanmış fakat hangi konularda işbirliği yapılacağı netleştirilmemiştir. Mevzuatların dağınıklığı ve sınır yönetimine dair tüm birimleri tek bir çatı altına toplayan mevzuatın eksikliği hem ilerleme raporlarında hem de mevzuat taramalarında görülmektedir. Türkiye sınır yönetimine ilişkin kurumların arasında tam anlamıyla bir bütünleşmenin sağlanabilmesi için ilerleme kaydetmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Yugoslavya'nın dağılışıyla beraber ortak güvenlik ve savunma politikasının gelişimi dış sınırlar konusunun ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu gelişme Bütünleşik Sınır Yönetimi gibi yepyeni bir kavramı politik gündeme taşınmıştır.

Bütünleşik Sınır yönetimi Avrupa Birliği üyesi devletler ve bunun yanında tüm devletleri içine alan kişilerin serbest dolaşımına olanak sağlayacak bir yönetimdir. Sınırların kontrolünü tektipleştirilmesi bazı ülkeler tarafından eleştirilse bile aslında bütünleşik sınır yönetimi ülkeler arasında stratejik ortaklık geliştirilmesini sağlayarak devletlerarasındaki çatışma unsurunu ortadan kaldıracak ve sınır ihlallerinden doğan savaş tehditlerini engelleyecektir. Aynı zamanda sınır yönetiminde teknolojik altyapının en iyi şekilde kullanılması kişilerin bir ülkeden başka bir ülkeye geçerken uyuşturucu kaçakçılığı ve insan kaçakçılığı gibi herhangi bir sorunla yüz yüze gelmesinin önüne geçecektir.

Bütünleşik Sınır yönetiminin başka bir fonksiyonu da gümrüklerde ticari malların serbest dolaşımı ve tek pazar işleyişini sağlayarak ülkelere ticari malların girişini ve çıkışını kolaylaştırmaktır. Malların giriş ve çıkış esnasında kullanılacak bilgi ağlarıyla gümrüklerde belgede sahtecilik, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının engellenmesini sağlayabilecektir.

Bütünleşik Sınır Yönetiminin tanımlanan görev alanları içinde kendine ait bir bütçesinin bulunması mali yönden önem taşımaktadır. Sadece Birlik içinde değil aynı zamanda Birlik dışındaki ülkelere fon yardımıyla bulunularak tüm ülkelere etkin bir sınır yönetimi için mali destek sağlamaktadır. Kullanılan mali bütçe, insan ve mal dolaşımını sağlamak için teknolojik donanımların alınması, sığınma konusunda sığınma arayan ve sığınmaya kabul edilen mültecilerin temel ihtiyaçlarının giderilmesi ve sınırların sivilleşmesi için gerekli insan ihtiyacının giderilmesi ve eğitilmesi için kaynak tahsis etmektedir. Bütünleşik sınır yönetimi kendine tahsis edilen bütçenin etkin kullanımını sağlamak için ayrı ayrı kurumlar tarafından yapılan eylem ve işlemleri tek tip bir kuruma bırakmakta ve bu sayede kaynak israfı engellenmektedir.

Resmi işbirliği bir çalışma planı ve stratejisinin geliştirilmesiyle, gümrük, polis ve muhafızlar kapsayan kurumlar ötesi aktif tarafların oluşumuyla başlayan bütünleşik sınır yönetimi sınır geçişlerinde koordinasyonu, gümrükleri, ulusal polisi ve muhafızların istihbaratını kapsayan bütünleşmiş bilgi teknolojileri ve ortak sorumluluğun kabul ile başarılı olabilir.

Ortak sorumluluk, ortak istihbarat ve ortak sınır kontrol ilkeleri çerçevesinde hareket edilmesi bütünleşik sınır yönetiminin amacına ulaşmada anahtar role sahiptir. Kısacası Bütünleşik Sınır Yönetimi kısacası hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlayan ortak bir yönetim biçimidir.

Bütünleşik yönetim sadece dış sınırlar için geliştirilmiş bir sistem değildir. Aynı zamanda yasadışı göç, yasadışı insan ve mal kaçakçılığı ve iltica ve mülteci politikalarına genel bir çerçeve çizerek birlik (mali birliktelik dahil) ilkelerinin oluşmasını sağlamıştır.

Bazı ülkeler bütünleşik sınır yönetimine çekince koymaktadır. Bunun nedeni sınır muhafazası için sınır ötesi emniyet gücünün yokluğu ve koordinasyon ve değerlendirmenin eksikliğidir. Dış sınır kurumu oluşmasına rağmen oluşturulan kurum bütünleşik bir güç birliği oluşturamamıştır. Bu kurum farklı örgütlenmiş, farklı güç ve önceliğe sahip, farklı bir şekilde eğitilmiş olması nedeniyle bağımsız ulusal sınır muhafaza gücüyle mücadelesini sona erdirememiştir. Dış sınır kurumu ve ulusal sınır muhafaza gücünün arasındaki bu çatışma devletlerin dış sınırların etkin korunması yönünde engel oluşturmaktadır.

Ulusal sınır muhafaza ve dış sınır kurumu arasındaki kopukluklar ancak tüm sınır konularını kapsayan ikna edici bütünleşik sınır yönetimiyle mümkündür. Fakat bazı devletler tarafından bütünleşik sınır yönetimine yeni bir konu olması ve de ülkelerin bu yönetimi değerlendirirken tam olarak uzmanlığa sahip olamamalarından ötürü çekinceli bakmaktadırlar. Bu durum hem kuvvetler arası hem kurumlar arası hem de uluslararası bir işbirliğine sahip olan bütünleşik sınır yönetimini engellemektedir. Dış sınırların bütünleşik ve bütünlemeli yönetilmemesi ileriki koşullarda iyi işleyen iç sınırları da tehlikeye atacaktır.

Bunun yerine ülkeler dış sınır konusuna daha çok eğilerek bilgi paylaşımını sağlayarak Birliğe yeni katılan ve aday ülkeleri bütünleşik sınır

yönetiminin içine dâhil ederek dünyada tam anlamıyla bir barış atmosferini sağlamalıdır. Kısacası ortak güven tesisi ve sorumluluk paylaşımı olmadan detaylara sahip Bütünleşik Sınır Yönetimi projesinden başarı beklenemez.

Ulusal sınırlarda bütünleşme için anlaşmaya varılarak fiziki sınırların kolaylaştırılması ve göç yönetimi yetkilileri ve ulusal polis yapısı etkin sınır güvenliği sistemi içinde bağdaştırılması sağlanarak bütünleşik sınır yönetiminin tam olarak yerine getirilebilmesi için Avrupa Birliği stratejik plan ve işbirliğine oluşturmali ve kaynaklar ve altyapı sorunları arasında uyum sağlanarak sürdürülebilirlik ve etkinlik için gerekli eşleştirme projeleri yapılmalı, eğitim projeleri hızlandırılmalı ve teknik destekler arttırılmalıdır.

Sınır kontrol konularına duyarlılığını dikkate alan ulusal egemenlik perspektifinden ötürü sadece Avrupa Sınırları değil aynı zamanda Avrupa bütünleşmesinin tüm aşamalarında Avrupa Birliğinin politik duruşu özellikle genişlemiş Avrupa Birliği için de önemli bir ilerleme kaydedecektir.

Türkiye değerlendirildiğinde son dönemde özellikle Avrupa Birliği'ne tam katılım sağlamaya yönelik çalışmalarda birçok gelişme görülmüş ve bu gelişmeler ilerleme raporlarına yansımıştır. Türkiye'nin Mart 2012'de geri dönüş anlaşmasını parafe etmesi ve bütünleşik sınır yönetimine dair polis işbirliği alanında çeşitli eğitimlerin devam etmesi ve Türkiye'nin Batı Balkanlar Bütünleşik Sınır Yönetimi projesinin içinde yer alarak aday ülkelere de bir zorunluluk olarak sunulan kişilerin ve malların serbest dolaşımı hususunda önemli çalışmalar yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'de bütünleşik bir sınır güvenliği yönetimi için yaşanan temel sorun etkin bir koordinasyon ve işbirliği noksanlığı ve bunun da kaynağı olarak yetkili tek bir otoritenin bulunmamasıdır. Sınırların yönetimi hususunda parçalı bir yapılanma söz konusu olup mevzuat açısından kurumların roller konusunda özellikle Gümrük Bakanlığı mallarının geçişi noktasında olumsuzluklarla karşılaştığını vurgulamaktadır.

Mevzuatların dağınıklığı ve birimleri netleştirecek bir projenin bulunmaması ne kadar bütünleşik sınır yönetimine dair çeşitli birimlerle bilgilendirme toplantıları düzenlense bile uygulanacak kurallar ve ilkeler

hususunda boşluğa neden olmaktadır ve bu boşluk ancak sınırdaki parçalı yönetimin birleştirilmesiyle çözümlenebilir.

Sınır Muhafaza Teşkilatı oluşturulmasına dair karardan sonra Türkiye’de sınır yönetiminde sorumlu bir kurumun olması sorunlarla yüz yüze gelindiğinde daha çabuk karar alınmasını sağlayarak daha güvenli sınır karakollarının ve birliklerinin kurulmasının önünü açacaktır. Sınırların sivil otoritelere bırakılması hususunda Türkiye sınır polisi alımına başlamış ve sınırlarında Avrupa Birliği üye devletlerindeki gibi sivilleşmiş bir otoriteyi görevlendirme kararı almıştır. Avrupa’da sınır polisi ve teknolojik gelişmelerle beraber sınıra dair endişeler olmasına rağmen hem uyuşturucu ve insan kaçakçılığı hususlarında hem de kaçak göçmenler konusunda yıldan yıla bir azalma söz konusudur.

Türkiye’de uygulanan Bütünleşik sınır yönetimi hem Avrupa Birliği’ne siyasal hem de ekonomik bütünleşmeyi sağlayarak tam katılım anlamında önemli bir adım atmıştır. Türkiye’de iç güvenlik ve sınır güvenliği kavramlarının birbirinden ayrılmazlığı düşüncesi bu yönetime dair atılan adımlarda sorun olarak görülmektedir. Aynı zamanda geri kabul anlaşmasında dair bazı maddeler hususunda bazı yazarlar tarafından eleştirilmekte Orta Doğu’dan Avrupa Birliği üye ülkelere gelen yasadışı kişilerin Türkiye’ye geri kabulüne dair bir sözleşme olduğu savunulmaktadır. Özellikle Suriye sorunuyla beraber dış sınırlardaki hareketlilik sınır yönetiminin tamamen sınır polisliğine bırakılmasının kaynayan Orta Doğu ülkeleri ve Balkan ülkeleri bakımından sorun teşkil edileceği gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Unutulmaması gerek husus ise Türkiye’nin Suriye’den gelen sığınmacılara karşı Birleşmiş Milletler tarafından yapılan değerlendirmelerde insan ihtiyaçların karşılanması hususundaki gelişmeler önemlidir.

Sonuç olarak Avrupa Birliğinin kurucu üyeleri ve genişleyen Avrupa Birliğinin yeni üye devletler eski üye devletler kendi topraklarındaki sınır aşan suçlar ve yasadışı göçle ilgili olarak en azından kendi vatandaşlarının etkin bir dış sınır güvenliğiyle ilgilenmektedir. Avrupa Birliği üye ülkeleri stratejik ortaklık çerçevesinde bütünleşik sınır yönetimine gönüllü katılması Bütünleşik Sınır Yönetiminin dış sınırların korunması sürecinde önemini ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri için bir zorunluluk yerine gönüllüğe dayalı

bu yönetime birkaç devlet hariç ye devletlerin tam katılımı Bütünleşik Sınır Yönetiminin önemini kanıtlar niteliktedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde hem kendi sınırlarını koruması hem de uyum sürecinde ilerleme kaydedebilmesi için sınırların korunmasında işbirliği yöntemi önemli bir role sahiptir. Bütünleşik Sınır Yönetimi, Türkiye'nin komşu devletlerle arasında sorunlara neden olabilecek çatışma unsurlarına engel olacak ve sınırlarını etkin bir şekilde yeni güvenlik sorunlarından koruyabilmesini sağlayacak etkili bir yöntem olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

Acer, Y., Kaya İ. ve Gümüş M. (2011). Yasadışı Göç ve İltica Bağlamında Sınır Güvenliği: Avrupa Birliği Düzenlemeleri ve Türkiye, Uluslararası Hukuk ve Avrupa Birliği Ekseninde Türkiye'nin Mültecilerin ve Sığınmacıların Nitelikleri Temelinde Analizler. İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika (49-77). Ankara: Anıl Matbaa.

Ağca, F. (2010). *AB'nin Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye'nin Konumu*. İstanbul: Papatya Yayıncılık.

Akçadağ, E. (2012). *Yasadışı Göç ve Türkiye*.

<http://www.bilgesam.org/tr/images/stories/rapor/YasadisigocveTurkiye.pdf>
(18.09.2012).

Akman, A., Kılınç İ. (2010). AB'de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları, *Türk İdare Dergisi*. 9 (467): 9-28.

Anderson, M. (2004). *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Basım Yeri: Blackwell Publisher.

Barbier, C., Ghailani D. (2008). European Briefing: Digest. *Journal of European Social Policy*. 18(303): 303-315.

Bruns, B., Zichner H. (2011). Within a “ Ring of Secure Third Countries”:Regional and Local Effects of Extraterritorial of European Union in Belarus, Ukraine and Republic of Moldova. *Eurolimes* (pp.78-88). Romania: Editura Universitatii din Oradea

Bucham, A., Moore M. (2003). *States, Nations and Border the Etnics of Making Boundaries*, United Kingdom: Cambridge Press.

Bigo D. (2009). Immigration Controls and Free Movement in Europe. *International Review of The Red Cross*. 91(875): 579-591.

Biscop, S. (2006). From Reflections to Power: Implementing the European Security Strategy. *European Security in Transition* (pp. 87-103). UK: Ashgate.

Brouwer, E. (2006). Data Surveillance and Border Control in the EU: Balancing Efficiency and Legal Protection. *Security Versus Freedom?: A Challenge for Europe's Future* (pp. 137-155). UK: Ashgate.

Brown, W. (2011). *Yükselen Duvarlar, Zayıflayan Egemenlik*. İstanbul: Metis Yayınları.

Bufon, Milan. The Schengen Regime and The New EU's Internal and External Boundaries in Central-Eastern EUROPE.

http://rrgp.uoradea.ro/art/2008-2/02_Bufon.pdf (19.12.2012).

Bufon Milan. (2011). Engineering Borders and Border Landscapes: The Schengen Regime and the EU's New Internal and External Boundaries in Central-Eastern Europe. *Romanian Review on Political Geography*. 10(2): 2067-2087.

Canpolat H. ve Arıner H. Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi.

http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/2012621_Rapor123tur.pdf (18.09.2012).

Carrera, S. (2007). The EU Border Management Strategy Frontex and Challenges of Irregular Immigration in the Canary Island.

<http://www.ceps.be/book/eu-border-management-strategy-frontex-and-challenges-irregular-immigration-canary-islands> (17.10.2012).

Castles S. and Miller M. (2008). *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*. Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Corrado L. (2005). Negotiating the EU External Borders. *Security Versus Freedom?: A Challenge for Europe's Future* (pp. 183-205). Canada: Ashgate.

Çiçekli, B. (2009). *Yabancılar hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Çiçekli, Bülent. (2006). International Migration and Terrorism. *İstanbul Conference on Democracy & Global Security Book* (pp. 72-80), Turkish National Police. İstanbul. 9-11 June 2006.

Dedeoğlu B. (2003). *Uluslararası Güvenlik ve Stratejisi*. İstanbul: Derin Yayınları.

Diener C., Hagen J. (2010). Borders in a Changing Global Context. *Borderlines and Borderlands Political Oddities at the Edge of Nation-State* (pp. 189-195). UK: Rowman Littlefield Publisher.

Diez T., Albert M. ve Stetter S. (2008). Transforming the Greek-Turkish Conflict. *The European Union and Border Conflicts The Power of Integration and Association* (pp. 94-128). UK: Cambridge University Press.

Eralp, N. AB-Türkiye İlişkileri: Vizelerin Kaldırılmasına Doğru Toplantısından Ne Çıktı? (06.12.2011)

http://www.tepav.org.tr/upload/files/13238574015.AB_Turkiye_Iliskileri_Vizelerin_Kaldirilmasina_Dogru_Toplantisindan_Ne_Cikti.pdf (30.07.2012).

EU Council (15.10.1999). Tampere COM (2004), 401 Final, Presidency Conclusion.

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (22.03.2012)

EU Council (22.09.2006). Schengen Agreement L239, 562. [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML) (22.12.2012).

EU Council (17.10.2003). Leaken COM (2001), 598 Final.

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0598en01.pdf (22.01.2012).

EU Council (24.07.2003). Establishing the Community Customs Code Council Regulation (EEC) 2913/92 COM(2003) 452 final. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0064:FIN:EN:PDF> (19.03.2012).

EU Council (24.10.2002). Seville Presidency Conclusion 13463/02 Polgen 52.

www.consilium.europa.eu/.../ec/72638.doc (01.03.2012).

EU Council (01.10.2003). Thesaloniki Presidency Conclusion 11638/03, Polgen55.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (10.04. 2012).

EU Council (03.03.2005). Hague Programme Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union 2005/C, 53/01.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (15.03.2012).

EU Council (04.05.2010). Stockholm, 2010/C, 115/01.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (22.03.2012).

Faist, T. (2003). *Uluslararası Göç ve Uluslararası Toplumsal Alanlar*. Çev. Azat Zana Gündoğan, Can Naçar. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Feijen, L. (2008). Facing the Asylum-Enlargement Nexus: the Establishment of Asylum Systems in the Western Balkans. *International Journal of Refugee Law*. 20(3): 413-431.

Fijalkowski J. (1993). Aggressive Nationalism, Immigration Pressure and Asylum Policy Disputes in Contemporary. *International Migration Review*. 27(4): 850-869.

Geddes, A. (2005). Getting the best of both worlds? Britain, the EU and Migration Policy. *International Affairs (1994-...)*. 81(4): 723-740.

Gümüşçü O. (2010). Siyasi Coğrafya Açısından Sınırlar ve Tarihi Süreç İçinde Türkiye’de Sınır Kavramı. *Bilig*. Cilt (52): 80-102.

Güney, N.(2006). *Batı’nın Yeni Güvenlik Stratejileri AB-NATO-ABD*. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Hills, A. (2004). Border Security in the Balkans- Europe's Gatekeepers. United Kingdom: Oxford Adelphi Papers.

Hobbing, P. (2006). Integrated Border Management. *Security Versus Freedom?: A Challenge for Europe’s Future* (pp. 155-183). United Kingdom: Ashgate.

Hönnggi,H., Roloff R. and Rüland J. (2006). *Interregionalism and International Relations*. United Kingdom : Routledge.

Kammel, A. (2006). Justice and Home Affairs (JHA) in Transition. *European Security in Transition* (pp.73-85). United Kingdom: Ashgate

Karaman, Z. (2012). An Analytical Study of Turkish Immigrants and Other Foreigners in the United Kingdom in Terms of the Philosophy of the Council of Europe. *American International Journal of Contemporary Research*. 2(3): 27-40.

Kösecik M. Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemli Yönetişim. *Yönetişim Kuram, Boyutlar, Uygulama* (149-198). Konya: Çizgi Kitabevi.

Köktaş, A. (2011). *Sınır Güvenlik Birimi*.

<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Sinir%20Birlikleri%20Analiz.pdf>

(5.11.2010).

Köktaş, A. ve YILMAZ. (2010). Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına. *Polis Bilimleri Dergisi*. 12(2): 1-17.

Kule, A. (2010) Policing the European Union: An Analysis of the Past, Present and Future, *İstanbul Conference on Democracy and Global Security Book* (pp.72-80), Turkish National Police. İstanbul. 06.12.2010.

Longhurst, K. (2011). Appraising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations. *Romanian Journal Of European Affairs*. 11(3): 5-24.

Lipics L. (2010). The Impact of the Visa Policy on Integrated Border Management. *Current Issues Of Law*. 5(2): 388-404.

Marshall, B. (2004). Recent Developments in EU Migration and Asylum Policies. *Contemporary Issues and Debates in EU Policy* (pp.56-71). New York: Manchester University Press.

Marenin, O. (2011). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

<http://www.dcaf.ch/publications> (28.03.2012).

Monar J. (2005). The European Union's Integrated Management of External Borders. Soft or Hard Borders? *Managing the Divided in Enlarged Europe* (54-69). Canada: Ashgate.

Nikolov, K. (2008). *The European Neighbourhood Policy: Time To Deliver, Pre-accession, the ENP and Black Sea Regional Co-Operation: Are They Reinforcing or Conflicting Processes in the Case of Turkey*. Sofia: Bulgarian European Community Studies Association (BESCA).

Nye, J. ve Welch D. (2011). *Küresel Çatışmayı ve İşbirliğini Anlamak*. Çev. Renan Akman. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Oran, M. (2007). *Sınırlardaki Gümrük Kontrol ve İşlemlerinin Dünya Uygulamaları ve Türkiye Karşılaştırması*. Gümrük Müsteşarlığı AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi.

Özer, Y. (2010). Yasadışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri. *Uluslararası Terörizm ve Sınırşan Suçlar Sempozyumu Kitabı* (ss.197-214), Polis Akademisi. Ankara. 7-9 Aralık 2012.

Park, B. (2007). The EU and Turkey: Bridge or Barrier?. *The Security Dimension of EU Enlargement* (pp. 157-171). United Kingdom: Manchester University.

Phillip, J. (2005). Improving Border Management. *Canadian International Council Journal*, 60(2): 407-415.

Shepherd A. (2007). The Implications of EU Enlargement for The European Security and Defence Policy, *The Security Dimensions of EU Enlargement Wider Europe, Weaker Europe?* (pp.20-38). UK: Manchester University Press

Shamir R. (2005). Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime. *Sociological Theory*. 23 (2): 197-217.

Spencer, J. (2007). The Problems of Trans-border Evidence and European Initiatives to Resolve Them. *The Cambridge Yearbook Of European Legal Studies 2006-2007* (pp.465-480).United Kingdom: Hart Publishing.

Tangör, B. (2008). *Avrupa Güvenlik Yönetişimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Tiftikçigil, S. (2012) Mavi Vatan'ın Koruyucu Kalkanı Sahil Güvenlik Komutanlığı. *Sahil Güvenlik Dergisi*. 6(16), 10-23.

Topaloglou, L., Kallioras D., Manetos P. and Petrakos G. (2005). A Border Regions Typology in the Enlarged European Union. *Journal of Borderlands Studies*. 20(2): 67-77.

Tuna, G. (2003). *Küresel Ekonomik, Ekolojik ve Sosyal Tehditler Yeni Güvenlik*. Ankara: Nobel Dağıtım.

Türker, H. (2007) *Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Vervotec, S. (2009). *Transnationalism*. London and New York: Routledge.

Wolff S. (2010). *EU Integrated Border Management Beyond Lisbon: Contrasting Policies and Practices*. United Kingdom: Clingendael European Studies Programme (CESP).

Zielonka J. (2001). How New Enlarged Border will Reshape the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 39(3): 507-536.

ZHUSSIPBEK, G. (2009). Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Tanımı ve Düşünsel Arka Planı. *Uluslararası Hukuk ve Politika*. 5(19):71-88.