

## AB'DE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI

Adem AKMAN \*  
İsmail KILINÇ \*

### ÖZET

Ülkelerin güvenlik ihtiyaçlarındaki farklılaşmalar, sınır yönetimi hususunda yeni yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Schengen Müktesebatının Amsterdam Anlaşmasına eklenmesiyle Avrupa Birliği iç sınırları kaldırılmış, bu durum dış sınırların korunması problemini de beraberinde getirmiştir. Dış sınırların korunmasında AB ülkelerinin ortak politika üretme ihtiyacı, işbirliği ve koordinasyonun artırılmasını ve entegre sınır yönetimi modelinin doğmasını sağlamıştır.

Entegre sınır yönetimi modeliyle, yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkını hukuka uygun olarak kullanması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasadışı sınır geçişleri ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara ulaşmak hedeflenmektedir.

Avrupa Birliği'ne aday olan Türkiye'nin sınır kontrolleri konusunda Avrupa Birliği ile uyum sağlaması gerekmektedir. Türkiye'de özellikle Doğu ve Güneydoğu sınırlarındaki zor şartlar, sınır güvenliği konusunda Türkiye'nin yükümlülüklerini arttırmaktadır. Sınır yönetimi konusunda Türkiye'nin kendi yapısı ve ihtiyaçlarına uygun entegre sınır yönetimi modeli oluşturma yönündeki faaliyetleri devam etmektedir.

Bu çalışmada entegre sınır yönetimi süreci, entegre sınır yönetiminin ne anlam ifade ettiği ve Türkiye'nin entegre sınır yönetimi alanındaki faaliyetlerine değinilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Sınır, Sınır Güvenliği, Sınır Yönetimi, Entegre Sınır Yönetimi modeli

### ABSTRACT

*Development of Integrated Border Management Union and Turkey's Transition Efforts to Integrated Border Management in the Process of European Union*

*Differentiations in security needs of countries made necessary the new approaches to be developed concerning border management. Internal borders of European Union have been abolished by including the Schengen Acquis to the Amsterdam Treaty and this brought also the problem of protecting the external borders. The need for creating a common EU policy in protecting the external borders has enabled to increa-*

\* İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme, Uygulama Bürosu

*se the coordination and cooperation and to create an Integrated Border Management Model. The aim of the integrated border management model is to facilitate the legal trading and to have transparent borders in terms of using the right of freedom to travel in conformity with law. On the other hand, another aim is to have secure and well controlled borders against illegal trading and illegal border crossings.*

*It is necessary for Turkey, who is a candidate country to EU, to conform with European Union regarding border controls. The hard conditions particularly in the east and southeast borders of Turkey increases Turkey's liabilities in terms of border security. The activities concerning the establishment of an integrated border management model in conformity with the structure and needs of Turkey is still going on.*

*In this study, the process of integrated border management, what the integrated border management means and the activities in the field of integrated border management of Turkey shall be referred*

**Key Words:** *Border, Border Security, Border Management, Integrated Border Management Model*

## GİRİŞ

Güvenlikle ilgili algılamadaki değişimler tüm ülkeler için etkin bir sınır güvenliği sistemini temel ihtiyaç haline getirmiştir. Sınır Güvenliği artık ülkelerin kendi problemleri olmasının yanı sıra, uluslararası ittifakın kurulmasında ve güven inşasında önemli rol oynamaktadır. Bir ülkenin sınır güvenliğinde göstermiş olduğu zafiyetler komşu ve diğer ülkeleri de etkilemektedir. Özellikle Avrupa Birliğinde iç sınırlarda serbest dolaşımın hayata geçirilmesiyle, komşu ülkelerde sınır yönetimi bütün AB ülkeleri için önem arz eden bir pozisyona gelmiştir. Sınır kontrolleri konusunda AB ortak uygulamalara ve kararlara gereksinim duymuştur. Avrupa Birliğinde Schengen mevzuatı ve diğer AB müktesebatıyla sınır kontrolleri konusunda ortak uygulamalar arayışı ile değişen ve gelişen bir sınır yönetimi anlayışı geliştirmiştir. AB'nin bu çalışmaları Entegre Sınır Yönetimi yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.

Türkiye AB üyesi olduğu zaman Türkiye'nin sınırları AB dış sınırları olacaktır. Hem bu açıdan hem de Türkiye'nin AB ye önemli bir geçiş güzergâhı olması sebebiyle Avrupa Birliği, Türkiye'nin sınır yönetim faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine özel bir önem vermektedir. Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde Schengen müktesebatına uyum sağlanması, üyeliğe birlikte tüm müktesebatın kabul edilmesi ve Schengen sınırlarının korunması gerekmektedir. Avrupa Birliği adaylık sürecinde olan Türkiye'de Entegre Sınır Yönetimi Sistemi, Avrupa Birliği en iyi uygulamaları da göz önünde bulundurularak kurulmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada Entegre Sınır Yönetimi kavramının ortaya çıkışı, hangi düşünsel altyapıya dayandığı, ne anlam ifade ettiği üzerine, AB belgeleri ışığında

bir inceleme yapılarak Türkiye’de mevcut sınır yönetimi anlayışı ve faaliyetleri değerlendirilecek, Türkiye’de neden entegre sınır yönetimine ihtiyaç duyulduğu ve Türkiye’de entegre sınır yönetiminin geliştirilmesi için yapılan çalışmalara ışık tutulmaya çalışılacaktır.

## **1. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ**

### **1.1 İç Sınırların Kaldırılması ve Dış Sınırların Güvenliği Sorunu**

Avrupa Birliği, yirmi yedi üye ülkeden oluşan ve toprakları büyük ölçüde Avrupa Kıtasında bulunan siyasi ve ekonomik bir örgütlenmedir. AB bir dizi antlaşma üzerine kurulmuştur. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) olarak kurulan ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak ekonomi politikalarında uyum ve işbirliği amacı hedefleyen birlik, 1992 tarihli Maastricht Antlaşmasından itibaren Avrupa Birliği olarak anılmaya başlanmıştır (Beşe.2002:69-77). Maastricht Antlaşmasıyla ortak dışişleri ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri politikası benimsenmiş olup daha sonraki antlaşmalarda bu politikalar geliştirilmiştir. Ayrıca, Birliğin hedeflerinden biri de iç sınır kontrollerinin kaldırılmasıdır. Bu amacın uygulanma yöntemi ise Amsterdam Antlaşmasına Schengen Müktesebatının eklenmesiyle belirlenmiştir.

İç sınırlarda serbest dolaşım Avrupa Birliği’nin dış sınırlarının daha iyi korunması ihtiyacını doğurmuştur. Amsterdam Antlaşmasında “Konsey, dış sınırlar kontrollerine, sığınma ve göçe ilişkin ek önlemlerle birlikte iç sınırlarda serbest dolaşımı temin etmeyi amaçlayan önlemleri alır” denilmekte ve dış sınırlarda denetimle ilgili ortak standart ve usullerin belirlenmesi ile ilgili tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir (Avrupa Topluluğu Antlaşması, 1999:md. 61).

Avrupa Konseyi Tampere Zirve Kararlarında; Avrupa Birliği’nin yasal göçü durdurmak ve uluslararası suç örgütleriyle mücadele etmek için dış sınırların tutarlı kontrolünün dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır (Avrupa Konseyi,2009:md.3). Laeken Zirve Kararında da, dış sınırların etkin yönetilmesinin önemi vurgulanmış, dış sınır kontrollerinin iyi yönetilmesinin terör, yasadışı göç ve insan ticaretine karşı mücadelede önemli rol oynayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği Konseyi, Konsey ve Komisyon’dan dış sınır kontrolünde ortak standartlar ve işbirliği konusunda araştırma yapılmasını istemektedir (Avrupa Konseyi, 2009: md. 42).

Schengen Mutabakatı’nda, dış sınırlardan geçişlerde temel ilke ve gereksinimler belirlenmiştir (Schengen Agreement, 1985:md.3-8). Ayrıca, 2002

yılında AB Bölgesine girişle ilgili prosedürleri ve sınır kontrollerine ilişkin düzenlemeleri içeren AB dış sınırları ortak el kitabı hazırlanarak AB Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Belgenin giriş kısmında, dış sınırlarda yapılan kontrollerin sadece kontrolü yapan ülkeyi değil Birliğin tamamını ilgilendirdiği, yapılacak kontrollerde Avrupa Birliği'nin menfaatlerinin dikkate alınması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Ancak daha fazla operasyonel işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması, sınır gözetim ve denetiminden sorumlu ulusal birimlerin uyumlaştırılması ve geliştirilmesi, ortak risk analizi, sınır gözetim ve kontrol birimlerine bir standart getirilmesi ve sınır teşkilatının eğitim ihtiyaçlarını karşılamak için "Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru" isimli belge ve ardından "Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı" hazırlanmıştır.

## **1.2 Dış Sınırların Entegre Yönetimi**

Avrupa Birliği Komisyonu, 2002 yılının Mayıs ayında "Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru" isimli belgeyi (Council Of The European Union, 2002) yayımlamıştır. Belgenin temel amacı, üye ülkelere ait sınır makamlarının çok yönlü olan operasyonlarını, aynı strateji çerçevesinde koordine etmek üzere bir araya gelmelerini sağlayacak bir mekanizma önermektir. Bu belgede; birlikte yapılan etkili ve ortak bir sınır yönetiminin Avrupa Birliğinin güvenliğinin artırılmasına katkı yapacağı, Avrupa Birliği vatandaşlığı duygusunu, aynı bölgeye ait olma hissini ve aynı kaderi paylaşma anlayışını geliştireceğine değinilmiştir. Avrupa Birliğinin genişleme sürecinin, iç güvenlik önlemlerini artırma ve sürdürme gereksinimini arttırdığı ve temel güçlüğün üye ülkelerin dış sınırlardaki operasyonel faaliyetlerini organize etmek olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, belgede "Entegre Sınır Yönetimi" kavramının kullanılmış olması dikkat çekicidir. Avrupa Birliği'nin güvenlik eksenli yaklaşımına rağmen, entegre sınır yönetiminin güvenliği artırma fonksiyonunun yanı sıra, Birlik ülkeleri ve üçüncü ülkelerle ticaretin geliştirilmesi ve insanların dolaşımının hızlandırılmasına katkı yapacağına değinilmiştir (Kısa, 2009:27).

2001 tarihli Laeken Zirve Kararı'nda belirtilen dış sınırlar stratejisini belirleme hedefine yönelik olarak AB Komisyonu, "Dış Sınırlar Yönetimine Yönelik Plan" isimli bildiri hazırlayarak AB konseyine sunmuştur. Konsey bu bildiri üzerinde çalışarak "Dış Sınırlar Yönetimi Planı"nı hazırlamıştır. Bu planda sınır yönetimi ile ilgili dış sınırların entegre yönetiminin unsurları belirlenmiş, dış sınırların yönetiminin ve entegre sınır güvenlik modeli ifadesinin tanımını yapmıştır. Ancak entegre sınır yönetimi kavramının içeriği belirsizliğini korumuştur.

Dış Sınırlar Yönetim Planında, Dış Sınırların Entegre Yönetim Politikasının unsurlarının neleri içereceği belirtilmiştir. Bunlar;

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

- Üye ülkeler ile Birlik arasında yük paylaşımıdır (Council of the European Union, 2002: Annex2).

Dış sınırların entegre yönetiminin unsurlarına bakıldığında dış sınırların entegre yönetimi ifadesi ile sınır yönetimi konusunda sadece AB ülkelerinin kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği kastedilmiştir. Dış sınırların yönetimi için yapılması gerekenler, kısa ve orta vadeli önlemler olarak belirtilmiştir.

Dış Sınırlar Yönetim Planı'nda ayrıca entegre sınır güvenliği modeli tanımlanmakta ve bu tanım ile sınır yönetiminde dört aşamalı kontrol getirilmektedir. Bu kontrol politikası, üçüncü ülkelerdeki faaliyetler çıkış noktası olan ya da geçiş ülkelerindeki faaliyetler, ikili ve uluslararası işbirliği faaliyetleri, dış sınırlardaki tedbirler ve egemenlik altındaki topraklar içinde daha fazla faaliyet adı altında dört tamamlayıcı kademe üzerinde yayılmıştır (Council of the European Union, 2002: Annex 2).

Planda entegre sınır yönetiminin unsurlarından birisi de ortak mevzuat oluşturulmasıdır. Bu hususa yönelik olarak Schengen Sınırlar Kodu hazırlanarak Avrupa Birliği Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2006 yılında kabul edilmiştir.

Dış Sınırlar Yönetimi Planında yer alan, entegre sınır güvenliği modeli ile getirilen dört aşamalı yaklaşım ve üye ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayan dış sınırların entegre yönetimi, 2006 tarihli AB Konsey Kararı'nda entegre sınır yönetiminin unsurları altında birleştirilecektir (Council of the European Union, 2002: Annex 2).

2003 tarihinde Selanik'te yapılan Zirve'de, AB Komisyonundan sınır yönetiminde operasyonel koordinasyonu sağlamak için yeni bir birimin kurulması için inceleme yapılması istenmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan çalışmalar neticesinde Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine yönelik Avrupa Ajansı'nın (FRONTEX) kurulması önerisi AB Komisyonunca benimsenmiştir. Avrupa Birliği Konseyinin 2004 tarihli kararıyla resmen kurulan Frontex, 1 Mayıs 2005 tarihi itibari ile görev yapmaya başlamıştır. Frontex'in temel amacı; üye ülkeler arasında dış sınırların yönetiminde operasyonel işbirliğini koordine

etmek, ortak eğitim standartlarının oluşturulması, risk analizi yapmak, dış sınırların kontrolü ve gözetilmesi ile ilgili araştırmaları takip etmek, üye ülkelere teknik destek ve yardım sağlamak, geri gönderme operasyonlarında üye ülkelere yardımcı olmak olarak belirtilmiştir (Kısa, 2009:30-32).

### **1.3 Entegre Sınır Yönetimine Kapsamlı Yaklaşım**

Dış sınırların korunması üzerine yapılan çalışmalar Entegre sınır yönetimi konseptini geliştirmiştir. Entegre sınır yönetimi kavramı Avrupa Birliği üye ülkelerinin sınır yönetimi konusunda koordinasyon, işbirliği ve ortak politikalarını ifade etmekte iken, zamanla sınır yönetimi konusunda yeni bir yaklaşımı ifade eder hale gelmiştir.

AB Konseyi 23/11/2006 tarihli kararında, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı'nda sınır yönetimi ile ilgili yaklaşımları kapsayan bir tanım yapılmış ve entegre sınır yönetiminin unsurları belirtilmiştir. Bu karara göre entegre sınır yönetiminin unsurları;

-Schengen Sınırlar Kodunun giriş bölümünde tanımlandığı gibi risk analizi ve istihbaratı da içerecek şekilde sınır kontrolü ve gözetimi,

- Bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi,

- Dört aşamalı kontrol modeli (Üçüncü ülkelerde önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol),

- Sınır yönetimi ile ilgili tüm birimler (sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik, ve diğer ilgili birimler) ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği entegre sınır yönetiminin parçası olarak ifade edilmiştir (Council Of The European Union, 2006).

AB Konseyi'nin bu tanımı sınır yönetimi alanında görevli kurumlar arası işbirliğini entegre sınır yönetimine dahil etmiştir. Ancak AB dış sınırların yönetimini güvenlik gerekçesiyle ele aldığı için sınır yönetiminin güvenlik yönü vurgulanmıştır.

Ancak Batı Balkan Ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberi'nde, entegre sınır yönetimi daha kapsamlı olarak ele alınmakta ve sınır yönetimi alanında işbirliğine üç boyutlu bir yaklaşım getirilmektedir (European Commission, 2007:19).

### **1.4. Batı Balkanlar Entegre Sınır Yönetimi Konsepti**

Batı Balkan ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberinde ise Entegre Sınır Yönetimi kavramına farklı bir bakış açısı getirilmektedir. Batı Balkanlar Rehberine göre Entegre Sınır Yönetimi;

“Etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için, sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da içeren, tüm ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsar. Entegre sınır yönetiminin amacı, açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmaktır (European Commission,2007:13)” şeklinde tanımlanmıştır.

Rehberde göre sınır yönetiminde asıl amaç, ülkeyi ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve toplum sağlığına yönelik tehlikelere, ayrıca yasa dışı insan ve eşya giriş-çıkışlarına karşı temel insan haklarını da göz önünde bulundurarak korumaktır. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, gıda ve yem güvenliği ile insan sağlığı denetimlerinin standart hale getirilerek, diğer sınır noktalarıyla koordineli çalışmalarını sağlayacak mekanizmanın oluşturulması da önemli bir husustur (European Commission, 2007:18).

Ülkeler tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. Entegre Sınır yönetiminde sınırlar ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalıdır.

Entegre sınır yönetimi kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğinden oluşan bir sacayağıdır. Bu işbirliği faaliyetleri; yasal ve düzenleyici çerçeve, yönetim ve örgütlenme, insan kaynakları ve eğitim, iletişim ve bilgi değişimi, altyapı ve ekipman konularında yapılan işbirliklerini kapsamaktadır. Kurum içi, kurumlar arası ve uluslararası olarak ayrılan bu üç önemli ayak aşağıda özetlenmiştir (European Commission, 2007:19-21).

#### **1.4.1 Kurum İçi İşbirliği**

Bir kurum içinde yer alan birimlerin kendi aralarındaki işbirliği faaliyetlerini ifade eder. Bu işbirliği faaliyetlerinin bir yatay bir de dikey boyutu vardır. Dikey ilişki aynı kurumun merkez ve taşra gibi farklı yönetsel düzeyleri arasındaki ilişkidir. Yatay ilişki ise aynı düzeydeki farklı sınır kontrol noktaları ve istasyonları arasındaki ilişkidir.

#### **1.4.2 Kurumlar Arası İşbirliği**

Sınırla ilgili görevi bulunan aynı düzeydeki farklı kurumlar arasındaki işbirliğini ifade eder. Kurumların belirli bir prensip içerisinde koordinasyon ve işbirliğine dayanır. Kurumlar arası işbirliğinin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde işbirliği boyutu vardır. Sınır kapılarındaki günlük operasyonel temaslardan, orta ve uzun vadeli işbirliğine kadar uzanır. Etkin, kapsamlı, açık, kontrollü ve güvenli bir sınır yönetimi sistemi; mülki idare, adliye, polis, gümrük, bitki sağlığı

denetimi, veteriner denetimi birimlerinin yanı sıra ulaştırma, maliye, dışişleri, turizm, çevre, savunma, denizcilik faaliyetleri, gibi alanlarda görevli kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu gerektirir. İşbirliği ve koordinasyonun amacı operasyonel çalışmayı sağlama ve istikrarsız politikaların önüne geçmektir.

Sınırdaki ve ülke içinde kurumlar arası işbirliğinin üç türü bulunmaktadır.

**1) Sınır Geçişlerinde Süreçlerin Esgüdümü:** Sınır muhafaza, veterinerlik, gümrük ve bitki sağlığı birimleri arasında işbirliği ve esgüdüm gereklidir. Her bir kurumun görev ve sorumlulukları ayrı ayrı belirlenmelidir.

**2) Bilgi Teknolojisi Sistemlerinin Entegrasyonu:** Bilgi değişimi sistemine dahil olacak birimlerin ve bu birimlerin paylaşacakları bilgi türlerinin gerçekçi bir analizinin yapılması gereklidir.

**3) Farkındalığı Geliştirme ve Ortak Sorumluluklar:** Diğer kurumların görev ve sorumluluklarına ilişkin farkındalığı arttırmak, kurumların ortak sorumluluklar yüklenmelerini kolaylaştırabilir.

#### **1.4.2.1 Kurumlar Arası Somut İşbirliği Alanları**

Kurumlar arasındaki somut işbirliği alanları şu şekilde sıralanabilir;

- Ortak operasyonlar ve soruşturmalar,
- Acil afet planları, ortak kontroller,
- Bilgi değişimi ve altyapı kullanımı,
- Ortak veritabanları,
- Ortak eğitim,
- Ortak altyapı ve ekipman kullanımı,
- Ortak işlem süreçlerinin tanımlanması,
- Ortak risk analizi (European Commission, 2007:60-78).

#### **1.4.3 Uluslararası İşbirliği**

Farlı ülkelerdeki yerel bölgesel ve çok uluslu düzeylerdeki sınırla ilgili birimlerle işbirliğini ifade eder. Entegre sınır yönetimi alanında uluslar arası işbirliğinin üç boyutu vardır:

1-Sınırın her iki tarafında yerel düzeyde işbirliği: Günlük operasyon geliştirme fonksiyonu vardır.

2-Komşu devletler arasında ikili işbirliği: Bu işbirliği merkezi ve bölgesel düzeyde olabilir. Farklı sınır kontrol noktalarının statüleriyle ilgili konular, sınırın her iki tarafında devriyelerin eşgüdümü, ortak devriye ve operasyon geliştirme, iletişim ve bilgi alışverişini geliştirmek için ortak irtibat bürolarının oluşturulması, acil durumlar için ortak çalışmalar, sınırda ortak altyapı sorunları konularında işbirliğini amaçlar.

3-Sınırla ilgili konularda çok uluslu işbirliği: Çok uluslu işbirliği, ortak eğitim, irtibat görevlisi değişimi, yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriyeler, düzenli toplantılar, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirme, yangın, su baskını, deprem vb. sınır ötesi faktörlerde karşılıklı destek gibi konularda işbirliğini gerektirir.

#### **1.4.3.1 Uluslararası Somut İşbirliği Alanları**

Uluslar arası somut işbirliği alanları şu şekilde sıralanabilir;

- Düzenli rutin toplantılar,
- Düzenli bilgi alışverişi ve kişisel verilerin aktarımı,
- Ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi,
- Yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriye,
- Ortak sınır kapıları,
- Temas görevlileri belirlenmesi,
- İkili veya çok uluslu sınır temas merkezleri,
- Sınır ötesi sıcak takibi kapsayan ortak yakalama operasyonları,
- Ortak eğitim,
- İrtibat görevlileri değişimi,
- Yangın, su baskını, deprem vb. sınır ötesi felaketlerde karşılıklı destek (European Commission, 2007:79-93).

Bunların yanı sıra entegre sınır yönetimi, doğrudan olmasa da dolaylı olarak sınır yönetimiyle bağlantısı olan, yolcu ve yük taşıma şirketleri, işadamları birlikleri, endüstri birlikleri, istatistik kurumu, sınırdaki mekanlar vb. aktörlerle de işbirliği ve koordinasyonu gerektirir.

## 2. TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ SÜRECİ

Türkiye coğrafi konumu itibariyle, Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının ulaşım güzergâhı üzerinde bulunmaktadır. Komşu ülkelerdeki savaş ve istikrarsızlık ortamının sürekliliği, sınır ötesi akrabalık ilişkileri ve özellikle Doğu ve Güneydoğu sınırlarının coğrafi yapısı itibarıyla kontrolünün güç olması gibi sebeplerden dolayı diğer ülke vatandaşları için hem hedef hem de özellikle AB ülkelerine yönelik transit ülke konumundadır (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14).

Türkiye, Afganistan, Pakistan, Irak, İran, Bangladeş gibi ülke vatandaşlarının Avrupa ülkelerine geçişi için transit güzergah; Moldova, Romanya, Beyaz Rusya, Gürcistan, Rusya Federasyonu gibi eski doğu bloğu ülkeleri vatandaşlarının Türkiye'de kaçak çalışması için hedef ülke ve kendi vatandaşlarının Avrupa ülkelerine yasadışı geçişleri bakımından da bir kaynak ülke durumundadır (AREM, 2009).

Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde iklim koşullarının olumsuz şartları, kışların uzun sürmesi ve sınır hattının zor arazi şartlarına sahip olması sınır güvenliği tedbirlerini zorlaştırmaktadır. Ayrıca Doğu ve Güneydoğu'da görev alan sınır birliklerinin kaçakçılık ve yasadışı göçün engellenmesinin yanında terörist grupların girişini engellemek ve terörist eylemlerle mücadele etmek gibi bir görevi de vardır (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14). Bu yönüyle sınırlarımızın AB sınırlarına göre farklı bir yapısı bulunmaktadır. Ayrıca sınır komşularımız sınır güvenliğine yeterli düzeyde önem vermemekte, bu da Türkiye'nin sınır güvenliğinin sağlanması konusunda sorumluluğunu arttırmaktadır.

Türkiye'nin sınır yönetimi faaliyetlerini geliştirmesi yasadışı geçişlerin önlenmesi, kaçakçılık faaliyetlerinin önlenmesi açısından önemli olduğu gibi Avrupa Birliğine uyum sürecinde de ulaşılmaması gereken bir gereksinimdir. Amsterdam Anlaşması'na eklenen protokole göre "aday ülkelerin, Schengen Müktesebatı'nı benimsemeleri" bir gereksinim olarak ortaya konulmaktadır. Aday ülkelerden üye olmadan önce Schengen Anlaşması'nı uygulama kapasitesinde olması ve üye ülke olduklarında ise müktesebat hükümlerini uygulaması beklenmektedir. (Schengen Müktesebatı'nı Avrupa Birliği Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokol, md.8.). Dolayısıyla Türkiye Avrupa birliğine adaylık sürecinde Schengen müktesebatını benimsemeli ve Schengen müktesebatında sınırların korunmasıyla ilgili alınması istenen önlemleri de almalıdır. Bu bağlamda, Türkiye'de Avrupa Birliği sürecine paralel olarak daha etkin bir sınır yönetimi sistemi oluşturabilmek için entegre sınır yönetimi alanında çalışmalar sürdürülmekte ve sınır yönetiminde kurum içi, kurumlar arası ve uluslararası işbirliğini içeren, ticaret kolaylığını sağlayan, kontrollü sınırlar oluşturacak bir entegre sınır yönetimi sisteminin oluşturulması hedeflenmektedir.

## 2.1 Türkiye'nin Mevcut Durumu

Türkiye'de sınır idaresinden sorumlu makam İçişleri Bakanlığıdır. İçişleri Bakanlığı bu görevi valiler ve kaymakamlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak sınır makamları olan mülki idare amirlerinin Kara Kuvvetleri'ne bağlı sınır birlikleri ile Sahil Güvenlik Birlikleri üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır.

### **Türkiye'de sınır kontrol ve gözetimi ile ilgili olarak;**

- Sınır kapılarında insan giriş çıkışıyla ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Sınır kapılarında eşyaların ve araçların giriş çıkışlarına yönelik görevler Gümrük Müsteşarlığı,
- Kara sınırlarında, Irak sınırının tamamında ve İran sınırının Hakkari ili bölgesi (127 km)'nde sınırın korunması görevi Jandarma Genel Komutanlığı,
- Kara Sınırlarının geri kalan bölümünde sınırın korunması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından ifa edilmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14).

Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından, insan sağlığını ilgilendiren konulara ilişkin kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 2.maddesine göre "Türk vatandaşları ve yabancılar Türkiye'ye girebilmek ve Türkiye'den çıkabilmek için yolcu giriş çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber veya pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır." hükmü gereğince hudut kapılarından yolcu giriş çıkış kontrol ve denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddelerine göre sınır kapılarından eşya giriş çıkış kontrollerinden Başbakanlığa bağlı olan Gümrük Müsteşarlığı sorumludur (Gümrük Müsteşarlığı, 2009).

1988 yılında yürürlüğe giren 3497 sayılı 'Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun'la kara sınırlarını koruma ve güvenliğini sağlama

görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na verilmiştir. Bu Kanun kapsamında Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunan sınırların, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na devredilmesi çalışmaları henüz tamamlanmamış olup, halen Irak sınırının tamamı ile İran sınırının 125 km'lik bölümü Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı eğitim yönünden askeri bir teşkilat olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Bu sınır birlikleri, termal kameralar, radarlar, gece görüş cihazları, sensörler, çeşitli hava araçları, devriye araçları, iletişim cihazları ile donatılmış olup, imkanların geliştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006:32-34).

1982 tarihinde yürürlüğe giren 2692 sayılı Sahil Güvenlik Kanunu'na göre tüm sahiller, kara suları, liman ve körfezler ile iç sularımız olan Marmara Denizi ve Boğazların korunması ve güvenliğinin sağlanmasından Sahil Güvenlik Komutanlığı sorumludur. Sahil Güvenlik Komutanlığı bir kolluk kuvveti olarak kurulmuştur ve 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığı'na, 1985 yılından itibaren de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan askeri bir teşkilattir. Deniz sınır kapılarında kendisine verilmiş herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Havaalanlarında güvenlik önlemlerinin alınmasından İçişleri Bakanlığı yetkili ve sorumludur. Bakanlık bu görevi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek 1. maddesine göre Mülki İdare Amirleri vasıtasıyla, polis, jandarma, özel güvenlik teşkilatı personeli ve diğer ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Havaalanı güvenlik programı Mülki İdare Amiri koordinesinde Emniyet Şube Müdürlüğü, DHMİ Başmüdürlüğü, Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığınca birlikte hazırlanır.

Sınır kapılarında güvenliğin sağlanması ve pasaport kontrolleri ile ülke sınırlarının gözetimi konusunda birden fazla kurumun sorumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de sınır yönetiminde görev alan kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdüm filen kısmi olarak mevcutsa da bunun kapsamı genişletilerek, entegre sınır yönetimi anlayışı çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Kurum içi ve uluslararası işbirliği alanındaki faaliyetler de yeterli düzeyde değildir.

## **2.2. Entegre Sınır Yönetimi Sistemi Alanında Yürütülen Faaliyetler**

Türkiye'de AB'ne uyum çalışmaları kapsamında; dış sınırların korunması konusunda kapsamlı bir uyum stratejisi belirlenmesi için 2002 yılında İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde "İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev

Gücü” kurulmuştur. Görev Gücü, Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcilerinin katılımıyla çalışmalarını sürdürmüş ve görev gücüne bağlı “iltica”, “göç” ve “dış sınırlar” alanlarında üç ayrı çalışma grubu oluşturulmuştur.

Bir yıl süren çalışmalar sonucunda 2003 yılında yayınlanan ve AB Komisyonu tarafından da kabul edilen “Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi”nde Türkiye’de tüm sınır hizmetlerinin askeri olmayan özel eğitimli profesyonel kolluk güçlerince yerine getirilmek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesi önerilmektedir. Ayrıca Türkiye’nin Ulusal Programları ve İlerleme raporlarında yeni bir Sınır Güvenlik Teşkilatının Kurulması ve Entegre Sınır Yönetimi Sistemi’nin oluşturulmasına yönelik hususlar yer almaktadır.

Söz konusu “Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi” temelinde, 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 Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi”** isimli eşleştirme (twinning) projesi gerçekleştirilmiş ve proje sonucunda hazırlanan “Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı” 2006 tarihinde Başbakan tarafından onaylanmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye 2007 İlerleme Raporu”nda *“Ulusal Eylem Planı’nı; somut eylemlerin, hedeflerin, gerçekçi zaman sınırlamalarının, sorumlu mercilerin ve önemli bir yatırıma ihtiyaç duyulacak her bir eylem için tahmini bütçenin tanımlanacağı daha kesin bir yol haritası ile desteklenmesi gerektiği”* belirtilmektedir.

Bu kapsamda Avrupa Komisyonu’nun önerileri doğrultusunda Ulusal Eylem Planında ortaya konulan hedeflere ulaşılabilmesi için “Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası” hazırlanması çalışmalarına, entegre sınır yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımı ile 2009 yılında yeniden oluşturulan Dış Sınırlar Görev Gücü öncülüğünde başlanmış ve bu çalışmalar tamamlanmıştır.

Ayrıca yeni kurulacak olan sınırlardan sorumlu kolluk teşkilatının kurulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Sınır yönetimi sistemini geliştirebilmek için bir takım Avrupa Birliği projeleri yürütülmektedir. Bu kapsamda, Entegre Sınır Yönetimi Projesi-Aşama 1, Entegre Sınır Yönetimi Projesi-Aşama 2, Batı Balkanlar ve Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi’nin güçlendirilmesi ve Uluslar arası Göç Örgütü (IOM) tarafından finanse edilen ESY Taslak Yol Haritası Geliştirilmesine Destek Projeleri devam etmektedir.

Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlama Projesi ve Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemi Geliştirilmesi Projesi tamamlanmış bulunmaktadır. Bu projeler neticesinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı ve Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı yayımlanmış olup, diğer bir proje çıktısı olan Sınır Muhafızı Eğitim Stratejisi Belgesi onay aşamasındadır.

2008-2009 eğitim-öğretim yılında Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi bünyesinde, Emniyet Genel Müdürlüğü’ne ve kuruluş çalışmaları devam eden sınırlardan sorumlu yeni kolluk teşkilatına da kaynak oluşturabilecek, sınır güvenliği alanında uzman rütbeli personel yetiştirmeye yönelik Sınır Güvenliği Bölümü açılmış olup, sınır güvenliği alanında eğitilmiş memur ihtiyacını karşılamak için sınır güvenliği eğitimi verecek olan bir Meslek Yüksek Okulu açılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

2008 tarihli Türkiye’nin Ulusal Programı’nda Tarım ve Köyşleri Bakanlığı’nın sınır yönetimi konusunda sorumlu olduğu hedefler bulunmaktadır. Bunlar; Tarım ve Köyşleri Bakanlığı’nda sadece Sınır Kontrol Noktalarından sorumlu bir birimin oluşturulması, Veteriner Sınır Kontrol Noktalarının operasyonel hale gelmesi için ihtiyaç analizi yapılması ve gerekli eğitimlerin verilmesi konusunda kısa süreli teknik yardım, 5 adet Veteriner Sınır Kontrol Noktasının inşaatı ve teçhizi, Bitki sağlığı konusunda sınır kontrol noktalarında çalışacak personelin eğitimi, Veteriner Sınır Kontrol Noktaları için personel istihdamı ve bunların operasyonel hale getirilmesi vb.’dir (Ulusal Program,2008:12.Başlık). Bu hedeflerden bir kısmı gerçekleştirilmiş olmakla birlikte projeler devam etmektedir.

Bu çalışmaların yanı sıra ESY Taslak Yol Haritası’nda sınır yönetimi alanında görevli bulunan kurumların sorumlu olduğu tamamlanması hedeflenen 33 adet proje yer almaktadır.

## 2.3 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Sınır Yönetimi

### 2.3.1 Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar

AB'ye adaylık sürecinde AB'nin entegre sınır yönetimi uygulamaları ile entegre sınır yönetimi alanındaki Türkiye'nin faaliyetlerinin değerlendirildiği belge, rapor ve ulusal programlar bu alanda yapılan çalışmalara yön vermesi açısından önemli bir yere sahiptir

2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Sınır yönetiminin güçlendirilmesine başlanması ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanması için hazırlanması", "Sınır yönetimi ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanmasına hazırlık da dahil AB politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması" gerektiği ifade edilmektedir (abgs.gov.tr, 2009).

2003 yılında revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde; kısa vadede, iyi uygulamalar ve müktesebata uygun olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla etkin bir sınır kontrol yönetimi sağlamak için kamu idaresi kapasitesinin geliştirilmesi, orta vadede ise, Schengen mevzuatının ve en iyi uygulamaların benimsenerek sürdürülmesi öngörülmektedir (DPT, 2010:21).

24 Temmuz 2003 tarihli Ulusal Programda; "Sınır yönetimi ile ilgili AB mevzuatına uyum sağlanmasına devam edilmesi ve Schengen Müktesebatının uygulanması için hazırlık yapılması, bu kapsamda kısa ve orta vadede, askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasına kadar, AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar çerçevesinde Jandarma Sınır Birlikleri ve Sahil Güvenlik Birimleri de dahil olmak üzere, sınır yönetiminden sorumlu olan kurumların idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ile personelin eğitimi, orta vadede, asker olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması" öngörülmektedir (Ulusal Program, 2003:24. Fasıl).

2008 Ulusal Programında; Açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planının" uygulanması çabalarının sürdürülmesi, sınır yönetimine ilişkin yeni bir birim kurulması için gerekli adımların atılması, Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planının detaylandırılması, sınır birlikleri ve birimlerinin teknik ihtiyaçlarının tespiti ve hukuki değişikliklerin belirlenmesi, İçişleri Bakanlığına bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulmasına kadar bütün sınırlardaki birliklerin idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ve personel eğitimi, İçişleri Bakanlığına

bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, Avrupa Birliğinin Entegre Sınır Yönetimi politikasına uyumu sağlamak için Türkiye'nin yasal, kurumsal ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yoluyla AB'nin açık ve güvenli sınır genel stratejisine ulaşması" öngörülmektedir (Ulusal Program, 2008:273-276).

### 2.3.2 İlerleme Raporları

Dış sınırlar konusuna ilişkin olarak Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı Belgesinde geçen düzenlemelerin yanında İlerleme Raporlarından da bahsetmek yararlı olacaktır. Nitekim, 'İlerleme Raporları', siyasi kriterler, ekonomik kriterler, üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği gibi konularda aday ülkelerin kat etmiş olduğu mesafeyi ve bu çerçevedeki yapılması gerekenleri ortaya koyan belge niteliğini taşımaktadır.

**2001 yılı ilerleme Raporunda;** "Sınır yönetimini güçlendirmek için gösterilen çabalar sürdürülmelidir. Sınırların kontrolünden sorumlu, askeri olmayan, profesyonel bir birimin kurulması meselesi üzerinde durulmalıdır." ifadesi yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2001:83).

**2004 tarihli İlerleme Raporunda;** Dış sınırlar konusunda daha önce yayımlanan ilerleme raporlarında dile getirilen beklentilerin büyük bir bölümünün karşılandığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, 'Entegre Sınır Yönetim Stratejisi'ni uygulamaya yönelik 'Ulusal Eylem Planı' çalışmalarına başlanmasının memnuniyetle karşılandığı dile getirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004:128).

**2006 yılı İlerleme Raporu'nda;** Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edildiği, anılan planın AB standartlarına uyum konusunda olumlu bir adım olduğu, sınırların yönetimi bağlamında bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, genel olarak kurumlar arası eşgüdümün erken bir safhada olduğu, çeşitli makamlar arasında bilgi paylaşımı ve sorumlulukların sınırlandırılması hususunda önemli iyileştirmeler yapılması gerektiği, sınır güvenlik görevlilerinin eğitiminin ve profesyonelliğinin geliştirilmesi gerektiği, risk analizi kapasitesinin daha fazla artırılmasının öncelikli bir husus olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:61).

**2007 İlerleme Raporunda;** Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının uygulamasına, siyasi düzeyde kurumlar arası eşgüdüm toplan-

tları ve uygulama süreçlerine ilişkin rehber hazırlanması gibi unsurlarla başlandı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı'nın sınırdan geçen insanların izlenmesi konusunda veri bankalarını paylaşmaya başladığı, Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde bir risk analizi birimi kurulduğu, yeni hava ve deniz sınır kapılarının açıldığı, Ulusal Eylem Planının daha kesin bir yol haritasıyla somutlaştırılması gerektiği, yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmadığı, sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna daha fazla dikkat gösterilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2007:65).

**2008 İlerleme Raporunda;** Dış sınırlar ve Schengen'e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedildiği, sınır kapılarının sayısının 120'ye yükseldiği ve sınır kapılarında modernizasyon çalışmalarının devam ettiği, "AB Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı"nın sınır görevi ifa eden kurumlara dağıtıldığı, Entegre Sınır Yönetimine İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerektiği, yeni sınır icra makamının henüz tesis edilememiş olması bağlamında, ortak risk analizleri geliştirilmesi, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında işbirliği yapılması suretiyle, sınırda görev yapan tüm birimler arasında işbirliğinin daha da geliştirilmesinin önemli olduğu, Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edildiği, komşu ülkelerle daha yakın sınır ötesi işbirliği, iyi işleyen bir sınır yönetiminin kilit unsuru olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2008:74).

**2009 İlerleme Raporunda;** Sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edildiği, Polis Akademisi'nde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenciyle faaliyete geçtiği, Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Eylem Planının uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizmanın bulunmadığı, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliğinin zayıf olduğu, sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığı'na bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerektiği, Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göç akımı göz önünde tutulduğunda, komşu ülkelerle iyi bir sınır işbirliği kurulmasının büyük önem taşıdığı belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2009:75).

## 2.4 Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi Sistemiyle Hedeflenenler

Entegre sınır yönetimi alanında Schengen müktesebatı Türkiye açısından yol göstericidir. AB’ye girmek isteyen ülkelerin Schengen gereksinimlerini yerine getirmeleri mecburiyeti bulunmaktadır.

Schengen müktesebatı ve AB en iyi uygulamaları doğrultusunda hazırlanan Entegre Sınır Yönetiminin Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası’nda mevcut sınır yönetimi sistemini geliştirmeye yönelik 91 hedef yer almaktadır.

Sınır yönetimi alanında ilk aşamada, sınır yönetiminden sorumlu birimlerin vermiş oldukları hizmetlerin daha etkin ve verimli bir hale getirilebilmesi için mevcut idari ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, daha sonra günün koşullarına göre siyasi otoritenin karar vermesi ile sınır gözetim alanları ve sınır kapılarından sorumlu teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılması planlanmaktadır.

Yeni kurulacak olan sınırlardan sorumlu kolluk biriminin yasal düzenlemeler, yönetim ve örgütlenme, personel ve eğitim faaliyetleri ile altyapı ve ekipman ihtiyaçları konularındaki iyileştirmeleri yapılacak olan projelerle, Türkiye şartlarına uygun en iyi model belirlenerek uygulamaya konulacaktır.

Sınırla ilgili görevi bulunan kurumlar arasında, ortak operasyonlar ve so-ruşturmalar, ortak acil afet planları, ortak kontroller, bilgi değişimi, ortak veri-  
tabanları, ortak eğitim, ortak altyapı ve ekipman kullanımı, ortak işlem süreç-  
lerinin tanımlanması, ortak risk analizine yönelik düzenlemeler ve çalışmalar yapılacaktır.

Uluslararası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak ikili ve çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde; komşu ve diğer ülkelerin gümrük, polis, veterinerlik, insan, bitki ve hayvan sağlığı, denetimi yapan kurumları ile düzenli rutin top-  
lantılar, düzenli bilgi alış veriş, kişisel verilerin hukuka uygun değişimi, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi, tek duruşta kontrol (one-stop), sınır ötesi uluslararası trenlerde hareket halindeyken pasaport kontrolü, ortak yaka-  
lama operasyonları, ortak eğitimler, kültürel ve sportif aktiviteler yapılacaktır.

Komşu ülkelerle sınır kapılarının statülerinin koordinasyonu sağlanacak, yenilenecek sınır kapıları ve önceliklerinin belirlenmesinde işbirliği yapılacak, ortak sınır kapıları ve ortak sınır temas merkezi inşa edilecek, sınır kapılarında çalışan personelin çalışma saatlerinin koordinasyonu sağlanacak ve irtibat gö-  
revlileri değişimi, silah, nükleer madde, tehlikeli kimyasal maddeler ve tehlikeli atıkların taşınması, çevre felaketleri, salgın insan ve hayvan hastalıkları veya

ciddi gıda sağlığı riskleri gibi konuları kapsayan ortak acil durum ve alarm planları, yangın, su baskını, deprem v.b sınır ötesi felaketlerde karşılıklı destek gibi hususlarda çalışmalar yapılacaktır. Sınır gözetimi konusunda işbirliği kapsamında, ilgili kurumlar arasında düzenli rutin toplantılar, yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriyeler, düzenli bilgi alış verişi, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi, ortak yakalama operasyonları ve ortak eğitimler yapılacaktır. Kontrollerde risk analizi yöntemi kullanılarak, teknolojik olanak ve altyapıda sağlanan gelişmelerden faydalanılarak kontrollerin etkinliğini azaltmadan, mümkün olduğunca duraksız veya asgari sayıda durakla sınır kapılarından geçişin gerçekleştirilmesi, sorumlu kurumlar arasında yetki çatışması ve yinelemelerden kaçınılarak ulusal kaynakların en verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması hedeflenmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006: 32-34).

## SONUÇ

Ülkelerin güvenlikle ilgili algılamalarındaki değişiklikler sınır yönetiminde farklı sistemlerin gelişmesini beraberinde getirmiştir. Eskiden düşmana ve askeri tehditlere karşı ele alınan sınır yönetimi günümüzde yasadışı göç, insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı ile mücadeleyi içeren adli boyutu olan bir konudur. Bunun ötesinde sınır yönetimi anlayışı iyi niyetli yolcuların seyahatlerini ve uluslararası ticarete malların dolaşımını kolaylaştıran, sınır yönetiminde ilgili kurumların kendi bünyesinde ve birbirleriyle işbirliği ve koordinasyonunu gerektiren bir noktaya gelmiştir.

Avrupa Birliği'nde iç sınırlarda serbest dolaşım hakkı, dış sınırlarının korunması problemini beraberinde getirmiştir. Bu sorunu çözüme düşüncesi Avrupa Birliği'nde sınır yönetimine yeni bir yaklaşımı da beraberinde getirmiştir. Birliğin dış sınırlarında sıkı kontrol politikası Avrupa Birliği ülkelerinin sınır kontrolünde ortak hareket etmesinin yanı sıra, insan haklarını da göz önünde bulundurarak, yolcu ve eşya dolaşımının kolaylaştırılmasını sağlayan istihbarat ve risk analizi sisteminin kullanılmasını sağlamıştır.

Avrupa Birliği'nde Entegre Sınır Yönetimi olarak adlandırılan yeni sınır yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği'ne aday konumunda olan Batı Balkan ülkeleri için hazırlanan ve tavsiye niteliği taşıyan Batı Balkan Rehberinde daha kapsayıcı bir sınır yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu model sınır yönetiminde ilgili kurumların yanı sıra dolaylı olarak sınır yönetimiyle bağlantısı olan kurumlar, sivil toplum kuruluşları, taşıma firmaları vb ile de işbirliği ve koordinasyonu öngören, açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmayı hedefleyen bir yapıya sahiptir.

Türkiye coğrafi konumu itibarıyla kavşak noktada yer alması sebebiyle, geçiş güzergahı üzerinde bulunmaktadır. Bu yapısı itibarıyla Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda diğer ülkelere nazaran daha etkin yöntemlere başvurması gerekmektedir. Avrupa Birliği'ne aday olan Türkiye'nin müzakereler süresince güvenli sınırlara ulaşma zorunluluğunun yanı sıra, Türkiye'nin menfaatleri ve suçla mücadele adına da etkili bir sınır yönetimi sisteminin varlığı önemli bir gerekliliktir. Türkiye'nin konumu da göz önüne alınarak en iyi sınır yönetimi sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

"Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler Ve Koşullara İlişkin 2001 Tarihli Konsey Kararı" ([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2001.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf), erişim tar: 02.01.2009)

**ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), (2003).** "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye'nin Ulusal Programı", Ankara

**ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), (2008).** "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye'nin Ulusal Programı", Gür Kopyalama Merkezi, Ankara,

Avrupa Komisyonu (2000) (Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu", Ankara, 2000

**Avrupa Komisyonu, (2001).** "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu"Brüksel,2001 SEC(2001) 1756

**Avrupa Komisyonu, (2006).** "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu", Brüksel, 2006,(COM(2006) 649)

**Avrupa Komisyonu, (2007).** "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2007 Yılı İlerleme Raporu, (COM(2006) 663)

**Avrupa Komisyonu, (2008).** "Türkiye 2008 İlerleme Raporu" Brüksel, (COM(2008) 674)"

Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, (2006) (COM(2008) 674)

**Avrupa Komisyonu, (2009).** "2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu", Brüksel,(COM (2009) 533 final)

**AREM(2006).** "Avrupa Birliği Bağlamında Yasadışı Göçle Mücadele" [http://www.arem.gov.tr/rapor/bilgi/AB\\_yasadisi\\_goc.htm](http://www.arem.gov.tr/rapor/bilgi/AB_yasadisi_goc.htm) erişim tar:28.12.2009)

**Avrupa Birliği Konseyi, (2002).** "Avrupa Birliği Devletleri Dış Sınırları yönetimi Planı", "Plan For The Management of the External Borders of the States of The European Union", Brussels,10019/02, front:58 comix:398

**Amsterdam Anlaşması, (1999).** ([http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/\\_htm/11997D\\_.html](http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/_htm/11997D_.html) erişim tar:25.12.2009)

**Avrupa Konseyi, (1999).** "1999 Tarihli Tampere Zirve Kararları" ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/öocs/pressData/en/ec/00200-rl.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/öocs/pressData/en/ec/00200-rl.en9.htm) erişim tar: 25.12.2009)

**Avrupa Konseyi, (2001).** "2001 Tarihli Laeken Zirve Kararları" ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) erişim tar:25.12.2009)

**Avrupa Birliği Konseyi, (2002).** "Otak Dış Sınırların Entegre Yönetimine Doğru", "Towards Integrated Management of The Member States of The European Union" COM(2002)233 Final. Brüksel

- Beşe, Ertan, (2002).** "Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları" Ankara:Seckin Yayınları.
- Council Of The European Union ,(2006) Draft Council Conclusions on Integrated Border Management' Brussels 23 november 2006, 15628/06 front229 comix982
- DPT, (20003).** "AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Türkiye için 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi" [www.dpt.gov.tr/ DocObjects/Download/987/KatılmOrtaklıBelgeleri2003.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/987/KatılmOrtaklıBelgeleri2003.pdf) erişim tar: 02.01.2010
- European Commission, (2007).** "Guidelines For integrated Border Management in The VWestern Balkans(updated Version)"
- Gümrük Müsteşarlığı, (2008).** "2008 yılı Faaliyet Raporu", ([http://www.gumruk.gov.tr/tr- TR/anasavfa/mustFaalivet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaalivetRaporu. pdf](http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasavfa/mustFaalivet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaalivetRaporu.pdf), erişim tar: 28.12.2009)
- Kısa, Bülent, (2009).** "Avrupa Birliği ve Avusturya Örnekleleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği" Polis Akademeisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi
- Niemenkari, Arto, (2002).** "Eu/Schengen Requirements For National Border Security Systems", Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed forces (DCAF) VWorking Paper Series - no. 8
- Öövel, Andrus ve Varga Beata, (2003).** "Recommendations On The Topic Of Border Security Reform", Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF) Conference Paper
- Schengen Agreement, (1985).** [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(01):EN:HTML) erişim tar:25.12.2009)
- Yol Haritası, (2010).** "Entegre Sınır Yönetimi Gücü öncülünde hazırlanan Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi 2010-2014 Taslak Yol Haritası"

