



SDE Analiz

“Sınır Güvenlik Birimi” Kurma Çalışmaları

Doç. Dr. Arif KÖKTAŞ

İçindekiler:

Yönetici Özeti.....	3
Giriş.....	4
A) AB’de Sınır Güvenliği Alanında Gelişmeler.....	6
B) Türkiye’de Sınır Yönetiminin Yenilenmesi İhtiyacı.....	17
C) “Sınır Muhafaza Birimi” Kanun Tasarısı Taslağı.....	21
Taslağa İlişkin Genel Değerlendirme ve Sonuç.....	24
Kaynakça.....	25

Yönetici Özeti

Bu analizde Türkiye’de uzun bir süredir kamuoyunda tartışılan “sınır polisi” konusunun ortaya çıkışı ve bu konuda yürütülen çalışmaların içeriği üzerinde durulmaktadır. Bu nedenle, çalışmada öncelikli olarak Avrupa Birliği’nin Entegre Sınır Yönetimine ilişkin yaklaşımı ve konunun AB müktesebatı çerçevesindeki temelleri incelenmektedir. AB ile üyelik müzakereleri yürüten Türkiye’nin sınır güvenliği ve yönetimi alanında yürüttüğü çalışmalar ve günümüzde gelinen aşama üzerinde durulmaktadır.

Analizde AB’de sınır güvenliği alanında gelişmelere, Türkiye’de sınır yönetiminin yenilenmesi ihtiyacına, “Sınır Muhafaza Birimi” Kanun Tasarısı Taslağı’na ve taslağa ilişkin genel değerlendirmelere yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde ise sınır birlikleri konusunda yeniden yapılanma çalışmaları ile bir İç Güvenlik Müsteşarlığı’nın kurulması önerilmektedir. Bu müsteşarlık çatısı altında Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı, Emniyet Teşkilatı Başkanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı birleştirilerek başta sınırla bağlantılı olmak üzere her türlü suçla mücadelede daha etkin bir yapıya kavuşulacağına altı çizilmekte ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılacağı vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sınır birlikleri, Sınır Muhafaza Birimi, AB’de sınır güvenliği alanında gelişmeler

Giriş

Son yıllarda sıkça gündeme gelen bir konu olan sınır güvenliği hakkında medya da farklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerden genel olarak bahsedecek olursak aşağıdaki noktalar üzerinde durulduğu görülmektedir;

Yıllardır asker tarafından yürütülen “sınır güvenliği” görevi, İçişleri Bakanlığı’na bağlı özel eğitimli sivil personelden oluşacak yeni bir teşkilâta devredilecektir. Askerin “sınır güvenliği” görevinden çekilmesi kademeli olarak gerçekleşecektir.

- Yıllardır asker tarafından yürütülen “sınır güvenliği” görevi, İçişleri Bakanlığı’na bağlı özel eğitimli sivil personelden oluşacak yeni bir teşkilâta devredilecektir.
- AB uyum kapsamında yapılacak yasa değişikliğinin ardından, asker, sınır güvenliğinden çekilecek ve yerine profesyonel personelden kurulu sivil kolluk gücü geçecektir.
- Avrupa Birliği ülkelerindeki entegre sınır sistemi Türkiye’de de kurulacaktır.
- Askerin “sınır güvenliği” görevinden çekilmesi kademeli olarak gerçekleşecektir.
- Yeni teşkilat için ilk etapta 50 bin sınır polisi alınacaktır.
- Yeni sivil kolluk gücü, askerın kullandığı ağır silahları ile donatılacaktır.
- Silah Kanunu’nda değişiklik öngören düzenlemede, sınır güvenliği için kurulacak yeni sivil kolluk gücünün ağır silahlar alabilmesine imkân tanıyacak açık kapı bırakılmıştır.
- Türkiye’nin sınır güvenliğini sağlayan askeri birlikler arasında en dikkat çekici konuma sahip Van Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlığı da kaldırılacaktır.
- “Bütün sınırlarımızda yasa dışı göç, insan kaçakçılığı ve uyuşturucu kaçakçılığı yapılmaktadır.”

SDE Analiz

- Türkiye'nin Irak, İran, Suriye, Bulgaristan, Yunanistan, Gürcistan ve Ermenistan'la olan sınırlarının güvenliğinin Macaristan'da uygulanan yöntemle sağlanması öngörüldü.
- Konuyla ilgili olarak 2010 Haziran ayında başlayan çalışmalar 2010 Ağustos ayında tamamlanarak İçişleri Bakanlığı'na sunuldu.
- Taslağa göre İçişleri Bakanlığı bünyesinde Türkiye Sınır Güvenliği Genel Müdürlüğü kurulacaktır.
- Sınır Güvenliği Genel Müdürlüğü; deniz sınırları bölümü, kara sınırları bölümü, sınır kontrol bölümü, adli bölüm, yabancı polislik ve taşra müdürlüklerinden oluşmaktadır.
- Bakanlığın son şeklini vermek üzere olduğu projeye 2012'de kademe olarak hayata geçirilecektir.
- İlk uygulamaya batı sınırlarında başlanılacaktır.
- 5 yıl içinde asker sınırlardan çekilecektir.
- Dış sınırlarımızın güvenliği askerden alınarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak Sınır Güvenliği Genel Müdürlüğü'ne devredilecektir.
- Yunanistan, insan kaçakçılığını önlemek için Türkiye sınırına "Meksika Duvarı" örecektir.
- Yunanistan ile Türkiye arasındaki sınırları Avrupa Birliği askerleri koruyacak.
- Türkiye ile Yunanistan arasındaki deniz ve kara sınırlarında yasadışı göçün önlenmesi için AB Dış Sınırları Koruma Ajansı (FRONTEX) tarafından yürütülen operasyon bir yıl sürecek (2007-2011 yıllarına ait gazeteler).

Bu çalışmada, Türkiye'de uzun bir süredir kamuoyunda tartışılan "sınır polisi" konusunun ortaya çıkışı ve bu konuda yürütülen çalışmaların içeriği üzerinde durulacaktır. Bu nedenle, öncelikli olarak Avrupa Birliği'nin (AB) Entegre Sınır Yönetimine ilişkin yaklaşımı ve konunun AB müktesebatı çerçevesindeki temelleri incelenecektir. Daha sonra, AB ile üyelik müzakereleri yürüten Türkiye'nin sınır güvenliği ve yönetimi alanında yürüttüğü çalışmalar ve günümüzde gelinen aşama üzerinde durulacaktır.

Türkiye'nin Irak, İran, Suriye, Bulgaristan, Yunanistan, Gürcistan ve Ermenistan'la olan sınırlarının güvenliğinin Macaristan'da uygulanan yöntemle sağlanması öngörüldü. Konuyla ilgili olarak 2010 Haziran ayında başlayan çalışmalar 2010 Ağustos ayında tamamlanarak İçişleri Bakanlığı'na sunuldu.

SDE Analiz

A) AB’de Sınır Güvenliği Alanında Gelişmeler

AB, bir yandan ekonomik entegrasyonun güçlenmesi için üye devletlerarasındaki sınır kontrollerini kaldırmakta, buna karşılık yasal ve yasadışı göçle ortak politikalar çerçevesinde mücadele etmek için dış sınır kontrollerinde ortak yöntemler geliştirmektedir.

Avrupa Birliği’nin ekonomik entegrasyon alanında kaydettiği önemli gelişmeler beraberinde sınır kontrollerine ilişkin algıların değişmesine yol açmıştır. Ortak Pazar’ın kurulması hedefine yürürken, serbest dolaşımın tam anlamıyla sağlanabilmesi için üye devletlerarasında sınır kontrollerinin kaldırılması düşüncesi taraf bulmaya başlamış ve üye ülkeler 1980’lerin başından itibaren bu yönde yeni arayışlara girmişlerdir.

Öte yandan, AB ülkelerinin bir refah bölgesi oluşturması, az gelişmiş ülke vatandaşları için bir cazibe merkezi olmasına yol açmıştır. Bu yüzden, göç konusu, AB genelinde yaşanan en önemli sorunlardan biri haline gelmiştir.

Bu çerçevede, AB, bir yandan ekonomik entegrasyonun güçlenmesi için üye devletlerarasındaki sınır kontrollerini kaldırmakta, buna karşılık yasal ve yasadışı göçle ortak politikalar çerçevesinde mücadele etmek için dış sınır kontrollerinde ortak yöntemler geliştirmektedir.

AB, Amsterdam Antlaşması’ndan itibaren bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma amacında olduğunu her fırsatta dile getirmiştir. Bu sebeple de bir “Avrupa Kalesi” inşa etme gayretinde bulunmakla eleştirilmektedir. Bununla beraber, küreselleşme, uluslararası göç, terör ve organize suç olgularının damgasını vurduğu günümüzde, sınırların etkin bir şekilde korunması, AB için hayati öneme sahip siyasi bir öncelik haline gelmiştir.

Esasında bütün dünya bu yeni tehdit algılamalarına bağlı olarak benzer bir şekilde sınırlarını daha etkin muhafaza etme arayışındadır. Bununla birlikte bugün geldikleri noktayı, büyük ölçüde temel hak ve özgürlüklerin korunması ile hukukun üstünlüğüne saygı ve serbest piyasa ekonomisi ilkelerine borçlu olan AB üye devletleri, modern ve ekonomi merkezli yapılarını muhafaza ederken vatandaşlarına güvenlik hizmetini götürmek durumundadırlar.

SDE Analiz

Bu iki amacı bir arada götürecektir, diğer bir ifadeyle güvenlikten taviz vermeden serbest piyasa ekonomisinin gerekliliklerine riayet edilmesini sağlayabilecek formül olarak ise entegre sınır yönetimi modeli ön plana çıkmaktadır.

Sınır yönetim modelinin uygulamaya dönük çalışmasına imkân veren unsurlar daha ziyade üye devletlerarasında veya bunların üçüncü ülkelerle yaptıkları ikili veya çok taraflı düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Farklı seviye ve şekillerdeki bu kuralların, bir bütün içerisinde ele alınarak sınır yönetim modeline nasıl temel oluşturduğu ise tarihi sürecin incelenmesi ile daha açık bir şekilde görülebilecektir. Bu kapsamdaki inceleme ise; Schengen Sözleşmesi araçları ve diğer araçlar, Amsterdam Antlaşması, Avrupa Konseyi'nin Tampere, ve Laeken Zirveleri çerçevesi, Lahey Programı ve Stockholm Programı başlıkları altında yapılacaktır.

1) Schengen Sözleşmesi Araçları ve Diğer Araçlar

AB sınır yönetimi modelinde Schengen Sözleşmesi ve araçlarının yeri ve önemine değinmeden önce Schengen Sözleşmesi'nin ortaya çıkışına kısaca bir göz atıldığında; 1985 yılına gelindiğinde dahili sınırların kaldırılması konusunda Avrupa Topluluğu'nun hukuki ve kurumsal yapısından kaynaklanan gecikmeler nedeniyle süreçten tatmin olmayan (Beşe, 2002:78-79) Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'un, Topluluk hukukunun dışında yeni bir inisiyatif geliştirerek, 14 Haziran 1985 tarihinde Schengen Anlaşması'nı imzaladıkları görülmektedir. Bu Anlaşmanın uygulanmasına ilişkin Sözleşme de (Schengen -Uygulama- Sözleşmesi) 19 Haziran 1990'da onaylanmış ve 26 Mart 1995'ten itibaren itibaren kurucu beş ülke ile birlikte İspanya ve Portekiz'i de kapsayacak şekilde yürürlüğe girmiştir (Bozkurt vd, 2011:328).

Schengen inisiyatifinin amacı; ortak sınırlarda o zaman için Avrupa Topluluğu üyesi ülke vatandaşlarının giriş-çıkışlarına yönelik kontrolün, malların ve hizmetlerin hareketini kolaylaştırması için aşamalı olarak kaldırılması ve Avrupa'da, taraf ülkeler arasında dâhili sınırların olmadığı bir bölge meydana getirilmesidir (Köktaş, 2000). Diğer konularla birlikte, Schengen düzenlemeleri; dâhili sınır denetimlerinin kaldırılması, vize, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikameti, sığınma, polis işbirliği, adli işbirliği, suçluların iadesi ve kişisel verilerin korunması gibi konuları kapsamaktadır (Apap ve Tchorbadjiyska, 2004:4).

Schengen sürecinin 1990'lardaki ilk dönemlerinde sınırlarla ilgili mekanizmalar, ortak tek tip prensipler olarak da adlandırılan oldukça kısıtlı orijinal araçlara dayandırılmak zorunda kalmıştır. Sınır yönetimi bağlamında 1990

Schengen inisiyatifinin amacı; ortak sınırlarda o Topluluk vatandaşlarının giriş-çıkışlarına yönelik kontrolün, malların ve hizmetlerin hareketini kolaylaştırması için aşamalı olarak kaldırılması ve Avrupa'da, taraf ülkeler arasında dâhili sınırların olmadığı bir bölge meydana getirilmesidir.

SDE Analiz

tarihli Schengen Sözleşmesi'nin 6. maddesi Schengen sisteminin çekirdeği olarak algılanmaktadır. Bu maddeye göre sınırların kontrolü, herhangi başka amaç dikkate alınmadan, tayin edilmiş sınır geçiş noktalarında bu sınırı geçmek amacıyla yönelik olarak, resmi görevliler tarafından yapılan bütün kontrol işlemleridir. Bu madde, yapılacak sınır kontrollerinin; sistematik, tüm sınırlar boyunca eşdeğer, aynı ve tüm Schengen taraflarının çıkarlarını koruyacak şekilde yapılmasını öngörmektedir (EU Council, 2000). Diğer maddeler ise bu temel prensiplerin nasıl uygulanacağına dair geliştirilen düzenlemelerdir.

Sınır yönetimi için kilometre taşı olarak görülen bir diğer düzenleme ise 10. maddede düzenlenen üç ayı geçmeyen kısa süreli ziyaretlerde ortak vize kurallarının tespit edilmesini öngören maddedir. Bununla birlikte Sözleşme'nin 101. maddesi ise bu sistemin en önemli uygulama aracı olarak Schengen Bilgi Sistemi'nin kurulmasını düzenlemektedir (Köktaş, 2003; Atger, 2008:8). Sözleşme'de yer alan bir diğer önemli madde ise ülkelerin geçici olarak iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya sokmalarına imkân tanıyan 2. maddesidir. Daha çok iç sınırların kaldırılmasında tereddütlü olan üyeleri rahatlatmak amacıyla metne dâhil edilen bu madde, iç sınır denetimlerinin yeniden başlatılmasını istisnai bir durum olarak tanımlamakta ve sınırlarını çizmektedir.

Telafi edici önlemler (*compensatory measures*) bağlamında rutin sınır kontrollerinin kaldırıldığı iç sınır boylarında ülkelerin kolluk birimlerinin görev yapmalarına imkân tanınmıştır. Sözleşme'nin telafi edici önlemler çerçevesinin bir ayağını da 39. maddede düzenlenen polis işbirliği oluşturmaktadır. Hazırlandığı dönem için oldukça ileri bir aşama olarak kabul edilen bu mekanizma; Sözleşme'nin 40. maddesinde düzenlenen suçluların izlenmesi gibi sınır aşan kolluk operasyonlarına, 41. maddede düzenlenen sıcak takibe, 46. maddede düzenlenen yerel hizmet birimleri arasında doğrudan iletişim kurmaya ve 47. maddede düzenlenen irtibat görevlisi bulundurmaya imkân vermektedir.

Ancak yasal düzenlemelere ve teorideki düşüncelere rağmen uygulamada birçok sorunla ve/veya eksiklikle karşılaşmıştır. Bu sorun ve eksiklikler ise Schengen sisteminin ileri götürülmesinde önemli itici baskılara sebep olmuştur. Nitekim bu kapsamda Schengen İcra Komitesi tarafından bir Dış Sınır Kontrolleri için Ortak El Kitabı hazırlanmıştır. 2002 yılında gizlilik derecesi düşürülünceye kadar gizli olan bu el kitabı, uygulamaya dönük talimatlar ve seyahat belgeleri ve vize örnekleri içeren; dış sınırların kontrolü (EU Council, 2002b), Schengen Bilgi Sistemi ve SIRENE Ofisi (EU Council, 2002a), vize (EU Council, 2002c), ve polis işbirliği (EU Council, 2002d) başlıklı dört ciltten oluşan bir çalışmadır.

Schengen İcra Komitesi tarafından bir Dış Sınır Kontrolleri için Ortak El Kitabı hazırlanmıştır. 2002 yılında gizlilik derecesi düşürülünceye kadar gizli olan bu el kitabı, uygulamaya dönük talimatlar ve seyahat belgeleri ve vize örnekleri içeren dört ciltten oluşan bir çalışmadır.

SDE Analiz



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

İç önlemler bahsinde 1990'ların sonundan itibaren iç icra işbirliği çabalarında daha etkin sınır aşan çözümler bulma arayışları dikkat çekmektedir. Bu konuda ana müteharrik etken ise mali açıdan çok daha külfetli olan eski usul kontrollerin Schengen Sözleşmesi'nin 10. maddesi uyarınca yeniden uygulamaya sokulmasına alternatifler bulma arzusudur. Bu kapsamda ve sınır aşan işbirliği sürecinde bürokratik iletişim yapılarının önüne geçme ve doğrudan kişisel irtibatın sağladığı avantajlardan faydalanmak perspektifiyle sınırın iki yakasından da değişik icra birimlerinin temsilcilerine ev sahipliği yapan birçok ortak icra merkezi kurulmuştur. Bu yapıdaki ilk örnek 1998 yılında açılan Fransız-Alman Polis ve Gümrük İşbirliği Merkezidir. Bu merkezde Fransız polisi, jandarması ile Alman kanton ve federal polisleri ile her iki ülkeden gümrük görevlileri bulunmaktadır. Benzer bir diğer merkez ise Belçika, Almanya ve Hollanda arasında kurulan üçlü komiserliktir. Bu merkezlerin başarılı çalışmaları ve olumlu sonuçları bir düzineden fazla üçlü ve dörtlü yapıların kurulmasına kaynaklık etmiştir. Bunun haricinde sadece polis birimlerinden oluşan ve Ortak Polis Merkezleri olarak adlandırılan merkezler de kurulmuştur (Hobbing, 2005).

Alternatif denetim metotları bağlamında bahsedilmesi gereken örnek ise Fransız birimleri tarafından geliştirilen rutin otoyol kontrolleridir. Bu kontrol, ödeme gişelerinde diğer faydalanıcılara herhangi bir rahatsızlık vermeksizin Fransız polis ve gümrük görevlilerinin, seçtikleri herhangi bir araç üzerinde yaptıkları denetimdir (Hobbing, 2005).

AB veya Schengen çözümlerinin kısa sürede hayata geçirilemeyeceğinden hareketle üye devletler boşluğu doldurmak amacıyla iki taraflı işbirliğine girişmişlerdir. Bu kapsamda üye ülkeler arasında polis işbirliği alanında ikili anlaşmalar yapılmıştır. Yapılan bu anlaşmalar uluslararası polis işbirliği konularında klasik yardım sınırlarının ötesine geçen önemli atılımlar içermektedir. Bu anlaşmalara göre: a) Sıcak takip, izleme ve gizli soruşturmalar zaman ve mekân açısından herhangi bir sınırlamaya tabi değildir; b) Kolluk görevlileri suçüstü halinde olursa saldırganları yabancı topraklarda yakalama yetkisine sahiptir; c) Yerel polisler acil durumlarda doğrudan yabancı birimlerden destek isteyebilecektir; d) Belli durumlarda sınır aşan operasyonlarda görev alan kolluk görevlileri, yabancı ülkenin emri altında görev

AB veya Schengen çözümlerinin kısa sürede hayata geçirilemeyeceğinden hareketle üye devletler boşluğu doldurmak amacıyla iki taraflı işbirliğine girişmişlerdir. Bu kapsamda üye ülkeler arasında polis işbirliği alanında ikili anlaşmalar yapılmıştır.

SDE Analiz

yapıyorlarsa o ülkenin kamu otoritesi ile yetkilendirilmektedir; e) Son olarak, anlaşmalar, ortak devriye, gözlem ve soruşturma yapılmasına da imkân vermektedir (Hobbing, 2005).

Schengen ve İç Sınır Kontrollerinin Kaldırılması

AB genelinde iç sınırların kaldırılmasını ve dört serbestinin gerçek anlamıyla uygulanmasını sağlayan Schengen Alanı'nın hayata geçirilmesiyle, AB dış sınırlarının yönetimi, bir diğer deyişle bu serbest alana kimlere giriş hakkının tanınacağı konusu kritik önem kazanmıştır. İçte sınırların kaldırılması dışta sınırların daha sıkı denetlenmesini beraberinde getirmiştir.

Diğer taraftan, AB, sınır denetimi konusunun sadece üye ülkeler ile sınırlı tutulamayacağına, Birliğe komşu ülkeler ile yakın işbirliğinde bulunulmasının büyük önem taşıdığına farkındadır. Hem 2005 yılından bu yana katılım müzakerelerini yürüten hem de siyasi açıdan riskli görünen ülkelerle uzun ve zorlu sınırları bulunan bir ülke olarak Türkiye'nin sınır yönetiminde AB standartlarını benimsemesi Birlik tarafından yakından izlenmektedir.

AB genelinde iç sınırların kaldırılmasını ve dört serbestinin gerçek anlamıyla uygulanmasını sağlayan Schengen Alanı'nın hayata geçirilmesiyle, AB dış sınırlarının yönetimi, bir diğer deyişle bu serbest alana kimlere giriş hakkının tanınacağı konusu kritik önem kazanmıştır.

2) Amsterdam Antlaşması – Tampere ve Laeken Zirveleri

Schengen Sözleşmesi'nden sonra AB'ndeki ESY modelinin temellerini atan düzenlemeler ve gelişmeler arasında 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile Tampere (1999) ve Laeken (2001) Zirveleri başta gelmektedir. Schengen sisteminin ilk uygulama yıllarında mevcut düzenleme ve kaynakların tutarlı bir sınır yönetimi için yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Sistem, Antlaşmanın içerdiği güçlü polis işbirliği başlıklarına rağmen vatandaşlara, dolaylı olarak da suçlulara tanınan serbest dolaşım hakkıyla baş edebilme noktasında başarısız olmuştur. Tüm bu sorunlara cevap vermek üzere en önemli adım, dış sınırların geçişleri ve vize kuralları gibi benzer bazı diğer başlıkların Üçüncü Sütundan Birinci Sütuna alınmasını öngören ve 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla Schengen müktesebatını AB yasal çerçevesine katan 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile atılmıştır (Bozkurt vd, 2011:319).

Bununla birlikte AB'de ESY'ne yönelimin arkasında başka sebepler de bulunmaktadır. 2004 yılı öncesinde bunlar arasında genişlemeden kaynaklı sıkıntılar ilk sırada gelmektedir (Rigo, 2005:1). Zira dış sınır kontrollerinin Birliğe yeni üye olmuş ülkelere bırakılması, yükselen bir risk algılamasına sebep olmaktadır (Hassner, 2002). Ayrıca ülkelerdeki kamuoyunun doğrudan gelen ve sürekli artış gösteren organize suçlara dikkat kesilmiş olması da bir diğer sıkıntı kaynağıydı (Laçiner vd, 2004:139). Tüm bu sorunların aşılması ve özelde yeni üyelerin kendi başlarına bırakılmaları için bulunan çözüm ESY modeli olmuştur. Ayrıca ABD'de meydana gelen 11 Eylül

SDE Analiz

saldırıları da terör riskine karşı koordineli bir şekilde cevap verilmesi baskısı oluşturmuştur (Zielonka, 2002:2). Son olarak tüm bu olumsuz gelişmeler çerçevesinde kendi iç sınır uygulamalarını yeniden başlatma imkânlarını ellerinde bulunduran, iç sınır kontrollerini kaldırmış üye ülkeler arasında bir güven tazelemesi yapılması ihtiyacı duyuluyordu (Hobbing, 2005).

3) Tampere Zirvesi 15-16 Ekim 1999

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

4) Laeken Zirvesi 14-15 Aralık 2001

Öte yandan, 14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi’nin Sonuç Bildirisi’nde “Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetimi terör, yasadışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacaktır” vurgusu yapılmıştır (EU Council, 2001). Entegre sınır yönetimi stratejisi, Sonuç Bildirisinin 42. paragrafında, “sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü kapsamaktadır. Konsey, bu Bildiri ile Birliğin dış sınırlarının tutarlı ve etkili bir biçimde ortak yönetimini; bunun yanında AB vatandaşlarının ortak bir yapı ve kadere ait olma duygularını artırmayı amaçlamıştır. Ayrıca, terör, yasadışı göç ve insan ticareti ile mücadelede taahhüt edilen eylemlerde sürekliliği hedeflemiştir.

Öte yandan, Sonuç Bildirisi’nin 42. paragrafı uyarınca AB Komisyonu tarafından hazırlanan Mayıs 2002 tarihli “AB üye devletlerinin dış sınırlarının entegre yönetimine doğru” başlıklı Komisyon Tebliğinde beş öneri üzerinde durulmuştur: a) Ortak mevzuat hazırlanması; b) Ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması kurulması; c) Ortak entegre risk analizi yapılması; d) Ortak personel ve ekipman temini, ve e) üye devletler ve Birlik arasında sorumluluk paylaşımı (EU Commission, 2002b).

Sonuç Bildirisi’nin 3. paragrafında “AB’nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslararası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği” vurgulanmıştır.

SDE Analiz

Schengen Sınırlar Kodu, sınır kontrolü için ihtiyaç duyulan personele atfen, üye devletlerin “uygun” personeli yerleştireceğini ifade eder; bu da, dış sınırlarda birinci ve ikinci derece sınır kontrol ve gözetimini gerçekleştirmek için yeterli sayıda, uygun eğitimi almış profesyoneller anlamına gelmektedir.

Burada ortak mevzuat, uygulamada yaşanan sıkıntıları aşma amacına dönük olarak talep edilmiştir. Söz konusu zaman diliminde kullanılmakta olan El Kitabının yasal dayanaktan yoksun olmasından kaynaklanan sıkıntıları aşmak, Schengen katalogundan en iyi uygulamaların tanıtılması ve eklenmesi ile sınır görevlilerine kullanışlı bir kılavuz hazırlamak amaçlarıyla da ileri sürülen bu öneri, son aşamada kişilerin sınır geçişlerini düzenleyen ortak bir Topluluk Sınır Kodu önerisine dönüşmüştür (Hobbing, 2005). Söz konusu öneri, 15 Mart 2006 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyce kabul edilen 562/2006 sayılı Tüzükle *Schengen Sınırlar Kodu* olarak hayata geçirilmiştir (EU Council, 2006a). *Schengen Sınırlar Kodu*, sınır kontrolü için ihtiyaç duyulan personele atfen, üye devletlerin “uygun” personeli yerleştireceğini ifade eder; bu da, dış sınırlarda birinci ve ikinci derece sınır kontrol ve gözetimini gerçekleştirmek için yeterli sayıda, özel ve uygun eğitimi almış profesyoneller anlamına gelmektedir. Bu nedenle, sınır yönetiminin temel unsurları *Kod*’un içerisinde açıkça belirtilmiştir. Bunlar, dış sınırları geçen tüm kişilerin sistematik kontrolü ile sınır geçiş noktaları arasında etkin sınır gözetiminin sağlanmasıdır. Sınır kontrol ve gözetim tesisleri bu görevlere uygun olmalı ve bu görevlerden sorumlu olan memurlar gerekli mesleki kapasiteye ve uzmanlığa sahip olmalıdırlar. Bu memurlar sınırların farklı unsurlarını bilmeli uygulama, mevzuat ve yabancı dil alanlarında temel eğitim ve sürekli eğitim almalıdırlar (Peers, 2007: 145-146).

Ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması çerçevesinde ise AB, ESY sisteminin merkezi kurumu olarak “Dış Sınır Görevlileri Ortak Birimi” (*External Borders Practitioners Common Unit*) kurulması önerilmiştir (EU Commission, 2002b:13). Bu birimin sorumlulukları arasında risk analizleri yapmak, operasyonel projeleri hayata geçirmek ve ulusal politikaların koordinasyonunu sağlayacak ortak stratejiyi geliştirmek bulunmaktadır. Bu öneri, daha sonra, aşağıda üzerinde durulacak olan Avrupa Sınır Örgütü Frontex’in kurulmasına kaynaklık etmiştir (Hobbing, 2005).

5) Lahey Programı

Lahey Programı, 1999’daki Tampere Zirvesi sonrasında ‘özgürlük, güvenlik ve adalet’ alanında 2000-2004 yılları arasında ulaşılması belirlenen hedeflerin çizildiği genel programın devamı niteliğinde olup (Yardımcı, 2008:88), Avrupa Birliğinin bu alanda 2005-2010 yılları arasında hayata geçirmek istediği hedefleri belirlemektedir. Programın amacı ise; 1951 yılındaki Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası anlaşmalara uygun olarak, ihtiyaç halindeki kişilerin temel haklarını, asgari usul korumalarını ve adalete erişimlerini sağlamak, göç akışlarını düzenlemek ve Birliğin dış sınırlarını kontrol etmek, sınır aşan organize suçlarla mücadele etmek ve terörizm tehdidini bastırmak, Europol ve Eurojust’ın potansiyelle-

SDE Analiz

rinin farkına varmak, adli kararlar ile diğer özel hukuk ve adli konulardaki belgelerin karşılıklı tanınmasını ileri götürmek ve sınır aşan etkilere sahip özel hukuk ve aile konuları ile ilgili yasal işlemlerde karşılaşılan hukuki ve adli engelleri ortadan kaldırabilmek için Birlik ve üye devletlerinin ortak yeteneklerini geliştirmektir (EU Council, 2004b).

Lahey Programı'nı hayata geçirmek üzere Konsey, Komisyon'dan bir eylem planı hazırlamasını istemiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve 10 Mayıs 2005 tarihinde üzerinde anlaşmaya varılan bu eylem planında, takip eden beş yıllık dönemde AB'yi daha güvenli kılmak adına benimsenmiş stratejinin ana hatları belirlenmiştir. Öncelik terörizm ile mücadeleye verilmekle birlikte bilgi değişimi ve kamu hukuku ve adalet gibi alanlarda daha fazla işbirliği de Program'ın içeriğine dâhil edilmiştir. 2010 yılına kadar ortak bir sığınma sistemi oluşturulması, yasadışı göç ile mücadele ve AB'nin dış sınırlarının korunması amacı ile bir Avrupa Ajansı kurulması gibi konularda da çaba sarf edilmesi kararlaştırılmıştır. Sığınma ve göç konularında üye devletlerin oybirliği yerine çoğunluk esasına göre karar verecek olması bu konularda daha etkin politikalar oluşturulmasını sağlayacaktır (TOBB, 2005). Bu kapsamda 2005-2010 yılları arasındaki on öncelik şu maddeler altında belirlenmiştir: a) Temel haklar ve vatandaşlık; b) Terörizmle mücadele; c) Göç yönetimi; d) İç ve dış sınırlar ve vize; e) Ortak bir iltica alanı; f) Entegrasyon: Göçün toplum ve ekonomiye olumlu etkileri; g) Bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik; h) Organize suçlarla mücadele; ı) Medeni hukuk ve ceza hukuku ve i) Sorumluluğun paylaşılması ve dayanışma (EU Council, 2004b).

Frontex

Entegre sınır yönetimi bağlamında Lahey Programı ışığında yürütülen uygulamalar incelendiğinde karşımıza ilk olarak Avrupa Sınır Örgütü'nün (Frontex) kuruluşu çıkmaktadır. AB üye devletlerinin dış sınırlarında operasyonel işbirliğinin yönetimi ile ilgili Avrupa Ajansı Frontex, 26 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuş ve 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova'da faaliyetlerine başlamıştır (EU Council, 2004a). Bir Topluluk ajansı olan Frontex, tüzel kişiliğe, operasyonel ve mali otonomiye sahiptir (m. 1, Council Regulation (EC) No 2007/2004).

Frontex'in amacı, AB üye ülkelerin dış sınırlarının entegre yönetimini; üye ülkelerin kara ve deniz sınırları ve bunların havaalanları ve deniz kapıları gibi, şahıslar tarafından dış sınırların geçişinde Topluluk mevzuatının uygulandığı, dış sınırların yönetimine ilişkin mevcut ve gelecekteki Topluluk önlemlerinin uygulanmasını kolaylaştırarak ve daha etkili kılarak geliştirmektir. Bu çerçevede Frontex, dış sınırların yönetimi alanında üye devletler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine eder; ortak eğitim standartlarını

Lahey Programı'nı hayata geçirmek üzere Konsey, Komisyon'dan bir eylem planı hazırlamasını istemiştir. 10 Mayıs 2005 tarihinde üzerinde anlaşmaya varılan bu eylem planında, takip eden beş yıllık dönemde AB'yi daha güvenli kılmak adına benimsenmiş stratejinin ana hatları belirlenmiştir.

SDE Analiz



belirlemek de dâhil olmak üzere üye devletlere ulusal sınır muhafızlarını eğitmelerinde yardımcı olur; risk analizleri yapar; dış sınırların kontrol ve izlenmesiyle ilgili araştırmalar geliştirir; dış sınırlarda yüksek teknik ve operasyonel destek gerektiren şartlarda üye devletlere yardım eder ve ortak geri dönüş operasyonlarında üye devletlere gerekli desteği verir (Peers, 2007: 142-144).

Frontex'in faaliyetleri üye devletlerin bazılarında oluşturulan merkezlerden yürütülmektedir. Bu merkezlerin her biri belli bir sınır yönetim alanında uzmanlaşmış geçici merkezlerdir. Bu merkezler Almanya'daki kara sınırları, Yunanistan ve İspanya'daki deniz sınırları, İtalya'daki havaalanları, Finlandiya'daki risk analizi, Avusturya'daki eğitim ve İngiltere'deki kontrol ve gözleme teknolojileri merkezleridir. Frontex'in AB'nin güney sınırlarında yoğunlaşmasının temel nedeni büyük bir göç potansiyeli ve göç güzergâhı olan Afrika ülkelerinden gelecek yasadışı göçü önleme çabasıdır.

**Frontex tarafından
koordine edilen
ortak operasyonlar,
sınırların ve
kontrollerin
ötelenmesi ve
üçüncü ülke
vatandaşlarının
AB ortak
sınırları dışında
hareketliliklerinin
önlenmesinden
oluşan önemli
bir dış boyut
içermektedir.**

Bu çabalar sürerken yaşanan bazı gelişmeler AB'de ortak prensipler çerçevesinde kapsamlı bir Avrupa göç politikasının oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Öncelik olarak görülen ihtiyaç, yasadışı göçü kontrol etmek için göçe kaynaklık eden ya da transit ülke konumunda olan üçüncü ülkelerle yakın bir işbirliğine gidilmesidir. Bu işbirliği ile yasal göç imkânlarının oluşturulması, yasadışı göçle ortak mücadele edilmesi, mültecilerin korunması ve göçe neden olan sorunların çözülmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Bununla beraber, insan hayatının korunmasına katkı sağlayan ortak sınır güvenliği faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.

Öte yandan, Frontex tarafından koordine edilen ortak operasyonlar, sınırların ve kontrollerin ötelenmesi ve üçüncü ülke vatandaşlarının AB ortak sınırları dışında hareketliliklerinin önlenmesinden oluşan önemli bir dış boyut içermektedir. Ancak, AB'nin sınır yönetimine kattığı “dış boyut”, bir yandan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan güvenceler açısından bir yandan da geri göndermeme (non-refoulement) prensibi bağlamında insan hakları ihlallerine yol açabilmektedir. Çünkü üçüncü ülkelerin kara ve deniz sınırlarında yürütülen sınır kontrolleri, ülkesini terk edip AB ülkelerine yönelen bir kişinin daha AB sınırlarına girmeden yasadışı göçmen olarak etiketlenmesine ve böylece aslında yasadışı göçmen değil de muhtemel bir mülteci olabileceği gerçeğini göz ardı etmektedir.

SDE Analiz



Ayrıca AB sınırları dışında yürütülen sınır kontrollerinin bir diğer olumsuz etkisi de göçmenlerin AB müktesebatının sağladığı haklardan yararlanamamasına yol açmasıdır. AB sınırları dışında Frontex tarafından yürütülen operasyonlar, AB'nin dayandığı liberal demokrasi prensip ve mekanizmalarının uygulanmasını engellemektedir. Üçüncü ülke vatandaşlarının geri

gönderilmeleri ve ülkelerinde maruz kaldıkları muamelelerdeki şeffaflığın eksikliğinden kaynaklanan endişelere ilave olarak AB'nin sağladığı çok yönlü koruma da bir kenara bırakılmaktadır. Bu nedenle, “dış boyut” un Birliğin kurmayı hedeflediği “özgürlük, güvenlik ve adalet” prensiplerine uygun olarak yürütülmesi gerekir (Carrera 2007: 25-26).

6) Stockholm Programı

Avrupa Birliği ESY modeli kapsamında gelinen son aşamanın inceleneceği çerçeve belge 2 Aralık 2009 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen ve “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı”na ilişkin AB'nin 2010-2014 yılları arasındaki hedeflerini gösteren Stockholm Programı'dır (EU Council, 2009).

Program, üye devletlerin topraklarına yasal girişlerin kolaylaştırılmasını ancak yasadışı göç ve sınır aşan suçla mücadele edilmesini; böylece yüksek düzeyde güvenliğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Sınır denetimlerinin güçlendirilmesi koruma sistemlerinden yararlanma hakkı olan kişilerin bu hakka ulaşımını engellememelidir. Bu çerçevede, ortak operasyonların planlanmasına, bu operasyonlarda yer almasına ve bunların değerlendirilmesine ilişkin Frontex'in rolünün güçlendirilmesi ve netliğe kavuşturulması gerekir.

Öte yandan, üye devletlerin hem kendi aralarında hem de Frontex ile aralarında doğu ve güney sınırlarına ilişkin gözetleme verilerini paylaşmalarını sağlayacak gerekli işbirliğini 2013 yılından önce güvence altına almak üzere Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi'nin (EUROSUR) geliştirilmesine devam edilmelidir. Bu gelişme AB Entegre Deniz Politikası'nın diğer alanlarındaki çalışmaları dikkate alınmalıdır (EU Council, 2009).

7) AB'ye Göre Sınır Güvenliği Biriminin Özellikleri

Sınır güvenliği hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kurumun özellikleri, 8 Şubat 2002'de hazırlanan Schengen Katalogu'nda yer almıştır.

Katalog'da, “Sınır yönetiminin genel stratejisi ve risk yönetiminin gerçekleştirilmesinde *en iyi uygulama olarak*; yetkili kamu makamının askeri olmayan, profesyonel sınır polisi/muhafız gücü olması, sınır kontrolleri ve denetiminin mümkünse tek bir bakanlık altında, sınır yönetimini sağlayan aynı kurumun profesyonel görevlileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği” vurgulanmıştır.

Aday ülke açısından Katalog'ta yer alan hükümlerin gereklerinin yerine getirilmesi önem arz etmektedir. Çünkü 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'na eklenen ve Schengen Müktesebatı'nı Avrupa Birliği çerçeve-

Sınır denetimlerinin güçlendirilmesi koruma sistemlerinden yararlanma hakkı olan kişilerin bu hakka ulaşımını engellememelidir. Bu çerçevede, ortak operasyonların planlanmasına ve bunların değerlendirilmesine ilişkin Frontex'in rolünün güçlendirilmesi ve netliğe kavuşturulması gerekir.

SDE Analiz

siyle bütünleştiren Protokol’ün 8. maddesine göre “aday ülkelerin, Schengen Müktesebatı’nı benimsemeleri” bir gereksinim olarak ortaya konulmaktadır. Aday ülkelerden, üye olmadan önce Schengen Müktesebatı’nı uygulama kapasitesinde olması ve üye olduklarında ise müktesebat hükümlerini uygulaması beklenmektedir.

*1997 yılında
imzalanan
Amsterdam
Antlaşması’na
eklenen ve
Schengen
Müktesebatı’nı
Avrupa Birliği
çerçevesiyle
bütünleştiren
Protokol’ün 8.
maddesine göre
“aday ülkelerin,
Schengen
Müktesebatı’nı
benimsemeleri”
bir gereksinim
olarak ortaya
konulmaktadır.*

SDE Analiz

B) Türkiye’de Sınır Yönetiminin Yenilenmesi İhtiyacı

Türkiye, coğrafi olarak, komşu ülkelerinde ekonomik ve siyasi istikrarsızlığın yaygın olduğu bir bölgededir. Bunun yanında, ekonomik gelişmişlik farklılıkları ve iç savaşlar, ağır ekonomik zorluklar, muhalefet hareketleri, demokratik olmayan yönetimlerin vatandaşlarına yaptığı baskılar, daha iyi yaşam koşullarını elde etme arzusu, yaygın insan hakları ihlalleri vb. sebepler bazı Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkeleri vatandaşlarının Avrupa ülkelerine yasal olmayan yollardan göç etme çabalarına yol açmaktadır.

Türkiye’nin stratejik konumu, yasa dışı göçmenler, iltica talebinde bulunmak isteyenler ve çeşitli kaçakçılık faaliyetlerine karışacak kişiler tarafından gelişmiş Avrupa Birliği ülkelerine geçmek ya da AB’nin dış sınırlarına ulaşmak için en uygun bir güzergâh olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, göçe kaynaklık eden ülkelere göre Türkiye’nin göreceli olarak ekonomik gelişmişliği ve yasa dışı göçmenler bakımından kalıcı ya da geçici olarak kalınabilecek demokratik bir ülke olması gibi faktörler, Türkiye’nin, gün geçtikçe, bir transit ülke olması yanında hedef ülke olmasına da yol açmaktadır.

AB üyesi devletlerin hükümet veya devlet başkanlarının katılımıyla yapılan Zirve toplantılarında Birlik, yasadışı göçle mücadelede Türkiye’ye yönelik baskılarını sık sık dile getirmektedir. Örneğin 18-19 Haziran 2009 tarihlerinde gerçekleştirilen Zirve toplantısı sonuç bildirgesinin 38. paragrafında Yunanistan’ın baskısıyla “yasadışı göçle mücadele kapsamında, AB’de yasadışı bulunan Türk vatandaşlarının yanı sıra Türkiye toprakları üzerinden Birliğe giriş yapan tüm üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin Türkiye’ye geri gönderilmesini öngören geri kabul anlaşmasının bir an önce imzalanmasını içeren” bir ifadeye yer verilmiştir (EU Council (2009a). Benzer şekilde, 29-30 Ekim 2009’da yapılan Zirve’nin sonuç bildirgesinde Türkiye’nin yasadışı göç konusunda AB ile yürüttüğü FRONTEX projesindeki performansından duyulan memnuniyet dile getirilmiş ancak Birliğin Türkiye’den

Türkiye’nin stratejik konumu, yasa dışı göçmenler, iltica talebinde bulunmak isteyenler ve çeşitli kaçakçılık faaliyetlerine karışacak kişiler tarafından gelişmiş Avrupa Birliği ülkelerine geçmek ya da AB’nin dış sınırlarına ulaşmak için en uygun güzergâh olarak değerlendirilmektedir.

SDE Analiz

başta geri kabul ve sınır kontrolleri olmak üzere kısa sürede daha somut adımlar beklediği ifade edilmiştir (EU Council (2009b)).

Öte yandan, AB sınır koruma ajansı Frontex'in üye ülkelere sunduğu 2011 Çalışma Programı'nda, yasadışı yollardan AB'ye girişlerde en çok tercih edilen transit rotasının 2/3 oranıyla Türkiye olduğunu belirtilmiştir. Afganistan başta olmak üzere doğusundaki ülkelere gelenlerin AB'ye ana giriş rotası olan Türkiye'nin, son yıllarda Kuzey Afrikalı kaçaklarca da tercih edilmeye başlandığı kaydedilmiştir. Buna göre havayoluyla yasal olarak Türkiye'ye gelen Afrikalılar, Ege Denizi üzerinden veya kara sınırından yasadışı yollarla Yunanistan'a geçip buradan diğer AB ülkelerine dağılıyorlar. Frontex'e göre, 2009 yılında deniz üzerinden AB'ye girişlerinde yakalananların üçte birini Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçenler oluşturmuştur (FRONTEX Work Programme 2011).

AB sınır koruma ajansı Frontex'in üye ülkelere sunduğu 2011 Çalışma Programı'nda, yasadışı yollardan AB'ye girişlerde en çok tercih edilen transit rotasının 2/3 oranıyla Türkiye olduğunu belirtmiştir.

Ülkemizde, hâlihazırda sınır güvenliği ve yönetimi hizmetleri; Sınır kapılarında (kişilerin sınır giriş çıkışları) Emniyet Genel Müdürlüğü; Eşya giriş ve çıkışlarında Gümrük Müsteşarlığı; Sınır kapıları arasındaki kara sınırlarında Kara Kuvvetleri Komutanlığı (%83) ile Jandarma Genel Komutanlığı (İran sınırınının 125 km'lik bölümü ve 384 km'lik Irak sınırı (%17) ve Deniz sınırlarında ise Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

Yukarıda sayılan gelişmelere bağlı olarak, Türkiye'nin sınır yönetiminin yeniden yapılandırılması ve AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi gereklidir. Böylelikle, ülkemizde sınır yönetimi alanında mevcut olan çok başlılık giderilerek milli kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması sağlanacaktır. Bu nedenle, AB uyum süreci de göz önüne alınarak, sınır yönetimine ilişkin mevcut yapıdan kaynaklanan sorunların aşılması amacıyla daha hızlı ve etkili bir hizmet yürütülmesine imkân sağlayacak, sivil otoriteye bağlı tek bir kurumun yetkili olacağı bir yapılanmanın esas alınması gereklidir.

Bu çerçevede, Türkiye'nin kara sınırları ile tüm sahillerin korunmasını ve kara, deniz ve hava sınır kapılarının genel yönetimini ve denetimini sağlamak amacıyla üniformalı, silahlı ve profesyonel bir kolluk birimi olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir sınır muhafaza biriminin kurulması ve sınır güvenliği hizmetlerinin daha etkin, verimli ve kaliteli sunulması ve mevcut kaynaklardan azami şekilde yararlanılması mümkün olacaktır.

Ülkemizin sınır güvenliği ve yönetimine ilişkin yeniden yapılanma çalışmaları ve bu çerçevede yürütülecek hazırlıkların çerçevesi AB uyum süreci çalışmalarına paralel olarak 2003 yılından itibaren daha da hız kazanmıştır. Bu süreçte konuya ilişkin kaydedilen gelişmeler üzerinde aşağıda durulacaktır.

SDE Analiz



1) Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi 2003

2003 yılında İçişleri Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde ilgili kurumların mutabakatı ile hazırlanan “Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi”nde; “Sınır koruma hizmetlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak askeri olmayan profesyonel bir sınır kolluğu tarafından yerine getirilmesi ve bu birimin, sınırlarda ve hudut kapılarında; kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri ile hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş-çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevleri yerine getireceği” öngörülmüştür.

2) Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi ve Ulusal Eylem Planı 2006

Eylem Planı, 2004-2005 yıllarında bir AB Eşleştirme Projesi çerçevesinde on yedi ayrı kurumun katkılarıyla hazırlanmıştır. Plan hazırlanırken, Türkiye'nin kara ve deniz sınırları ile hudut kapılarında; önleyici ve caydırıcı amaçlı olarak kaçakçılık ve yasadışı geçişlerle mücadele faaliyetleri, hudut kapılarının güvenliği, yolcu giriş çıkış, pasaport kontrol ve sahteciliğinin önlenmesi işlemleri, geri gönderme ve sınır dışı işlemleri, sınırın güvenliği ve fiziki tedbirlerin alınması gibi görevlerin tek elden profesyonelce yapılması amaçlanmıştır. Plan hazırlanırken yukarıda üzerinde durulan konuya ilişkin AB müktesebatı esas alınmış ve 27 Mart 2006 tarihinde Başbakan'ın onaylamasıyla yürürlüğe konulmuştur. Plana göre, kısa ve orta vadedeki çalışmaların 2014 yılına kadar tamamlanarak yeni kurulacak sınır muhafaza birimine görev ve yetki devrinin yapılması hedeflenmiştir.

3) Ulusal Program 2008

Bakanlar Kurulu kararıyla yayımlanan 2008 yılı Ulusal Programında ise “Sınır yönetimine ilişkin yeni bir birim kurulması için gerekli adımların atılması” 24.3 sayılı öncelik olarak yer almış, bu önceliğin “kapsam” maddesinde ise “Türkiye'nin tüm sınır kapıları ile yeşil ve mavi sınırlarında görev yapmak üzere profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatının kurulması ile ilgili çalışmalar yapılması” ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin 2010-2011 döneminde tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

4) Dokuzuncu Kalkınma Planı

2007-2013 dönemini kapsayan *Dokuzuncu Kalkınma Planı*nda, “Entegre Sınır Yönetimi konusunda hazırlanan Ulusal Eylem Planı çerçevesinde profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatının kurulması yönündeki hukuki ve kurumsal altyapı çalışmaları sürdürülecektir” ifadesine yer verilmiştir.

*Eylem Planı
hazırlanırken,
Türkiye'nin kara ve
deniz sınırları ile
hudut kapılarında;
önleyici ve caydırıcı
amaçlı olarak
kaçakçılık ve
yasadışı geçişlerle
mücadele
faaliyetleri, sınırın
güvenliği ve fiziki
tedbirlerin alınması
gibi görevlerin tek
elden profesyonelce
yapılması
amaçlanmıştır.*

SDE Analiz



5) Katılım Ortaklığı Belgeleri

Konuya ilişkin bir diğer önemli belge, 2003, 2006 ve 2008 yıllarına ait Katılım Ortaklığı Belgeleridir.

a) 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde; kısa vadede, iyi uygulamalar ve müktesebata uygun olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla etkin bir sınır kontrol yönetimi sağlamak için kamu idaresi kapasitesinin geliştirilmesi, orta vadede ise, Schengen mevzuatının tam olarak uygulanmasının temini için sınır yönetimine ilişkin mevzuatın ve en iyi uygulamaların benimsenerek düzenlemelerin sürdürülmesi öngörülmüştür.

b) 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde; kısa vadede, profesyonel sivil sınır koruma birimleri oluşturulması ve sınır mayınlarının temizlenmesi suretiyle Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı'nın kabul edilerek uygulanmasına başlanması, orta vadede, Ulusal Eylem Planı'na uygun olarak müktesebat ve en iyi uygulamalarla uyumun sürdürülmesi, böylece Schengen Müktesebatına tam uyumun hazırlanması öngörülmüştür.

c) 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde; kısa vadede, açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı'nın uygulanması çabalarının sürdürülmesi. Yeni bir sınır kolluk kuvveti biriminin kurulması için gerekli adımların atılması, orta vadede ise, AB müktesebatı ile uyumlu entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması çabalarının hızlandırılması, sınırlardaki uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin tanımlanması için ön izleme mekanizmasını da kapsayan ve personelin profesyonelleşmesi ve kurumlar arası yakın işbirliği temelinde bir sistemin kurulması öngörülmüştür.

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde; kısa vadede, iyi uygulamalar ve müktesebata uygun olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla etkin bir sınır kontrol yönetimi sağlamak için kamu idaresi kapasitesinin geliştirilmesi öngörülmüştür.

SDE Analiz

C) “Sınır Muhafaza Birimi” Kanun Tasarısı Taslağı

Yukarıda ayrıntılı olarak üzerinde durulan AB müktesebatı zorunlulukları ve Türkiye'nin konuya ilişkin 2002 yılından bu yana yaptığı çalışmalar zemininde 2010 yılının son aylarında İçişleri Bakanlığı'nca bir kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Bu Taslağın bazı önemli maddeleri incelendiğinde başlangıçta ifade edilen kamuoyundaki tartışmaların aslı daha net anlaşılabilir olacaktır.

Taslağın 1. maddesine göre, kurulması öngörülen yeni sınır biriminin adı “Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı”dır (Teşkilat). Teşkilat, Türkiye'nin kara sınırlarının korunması, egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında kanunlarla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması, sınır kapılarında kamu düzeni ve güvenliği ile yolcu giriş ve çıkış kontrolünün sağlanması, yasadışı göç, sınırla bağlantılı insan ticareti ve diğer suçlarla mücadele edilmesi, yabancılarla ilgili olarak mevzuatla verilen kolluk görevlerinin yürütülmesi amacıyla kurulacaktır.

1) Merkez Teşkilatı

Teşkilat, üniformalı ve silahlı bir sınır kolluğu olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olacak; merkez, taşra ve yurtdışı birimlerinden meydana gelecektir (m. 2, 3). Teşkilat Başkanı vali unvanlı olacak ve kendisinin biri mülki idare hizmetlerinden olmak üzere iki yardımcısı olacaktır. Merkez teşkilatında hizmet içi eğitimleri vermekle yükümlü bir Sınır Muhafaza Akademisi ile Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimleri olacaktır. Ana Hizmet Birimleri arasında daire başkanlıkları yanında Kara Sınırları Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Genel Müdürlüğü, Sınır Kapıları Genel Müdürlüğü, Risk Değerlendirme Genel Müdürlüğü ve Operasyonel Faaliyetler Genel Müdürlüğü de yer alacaktır.

Teşkilat, üniformalı ve silahlı bir sınır kolluğu olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı olacak; merkez, taşra ve yurtdışı birimlerinden meydana gelecektir. Teşkilat Başkanı vali unvanlı olacak ve kendisinin biri mülki idare hizmetlerinden olmak üzere iki yardımcısı olacaktır.

SDE Analiz

2) Taşra Teşkilatı

Hizmette verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla, kara ve deniz sınırlarında bölge teşkilatlanmasına gidilebilecektir. Bunun yanında, İçişleri Bakanı'nın onayı ile gerekli görülen il ve ilçelerde, il sınır muhafaza müdürlükleri, ilçe sınır muhafaza müdürlükleri veya amirlikleri ile diğer hizmet birimleri kurulabilecektir. Taşra teşkilatı, bulunduğu mahallin mülki idare amirliğine bağlı olarak görev yapacaktır (m. 14).

3) Personel Kaynakları

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

Öte yandan, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nda görev yapan ve sınır gözetim ve kontrol konusunda tecrübeli personel arasından, kendi talepleri de dikkate alınarak, yapılan değerlendirme sonucunda uygun görülenler Teşkilata naklen atanabilecektir. Naklen atamalarda bu kurumlardan gelenlerin rütbeleri kendi mesleklerindeki görev süreleri dikkate alınarak Teşkilatın benimsediği rütbelere eşitlenecektir (m. 27).

4) Rütbeler

Sınır muhafaza hizmetleri sınıfı mensuplarının rütbeleri şunlardan oluşacaktır: Sınıf Üstü Sınır Muhafaza Başkanı (Vali), Birinci Sınıf Sınır Muhafaza Müdürü, İkinci Sınıf Sınır Muhafaza Müdürü, Üçüncü Sınıf Sınır Muhafaza Müdürü, Dördüncü Sınıf Sınır Muhafaza Müdürü, Sınır Muhafaza Amiri, Sınır Muhafaza Başkomiseri, Sınır Muhafaza Komiseri, Sınır Muhafaza Komiser Yardımcısı, Sınır Muhafaza Kıdemli Baş Memuru, Sınır Muhafaza Baş Memuru, Sınır Muhafaza Memuru.

5) Geçici Personel Görevlendirilmesi

İhtiyaç duyulan hallerde, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu kapsamında çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı personeli, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında görev yapan personel (subay ve astsubay), 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü personeli, kendilerinin isteği, Teşkilat Başkanlığının talebi ve kurumlarının muva-

*Kara Kuvvetleri
Komutanlığı,
Emniyet Genel
Müdürlüğü ve
Jandarma Genel
Komutanlığı'nda
görev yapan ve
sınır gözetim ve
kontrol konusunda
tecrübeli personel
arasından, kendi
talepleri de dikkate
alınarak, yapılan
değerlendirme
sonucunda
uygun görülenler
Teşkilata naklen
atanabilecektir.*

SDE Analiz

fakati üzerine; Teşkilat'ta boş bulunan kadrolara İçişleri Bakanı tarafından en fazla dört yıllığına görevlendirilebilecektir. Süresi bitenler en fazla bir kez daha yeniden görevlendirilebilecektir (Geçici m. 2 (1)).

6) Görev ve Yetki Devri

Halihazırda Türkiye’de sınır güvenliği ve yönetimine ilişkin görevleri bulunan kurumların görev ve yetki devrinin ne zaman yapılacağı büyük önem arz etmektedir. Taslağa göre Emniyet Genel Müdürlüğü’nün, bu Kanun taslağıyla Sınır Muhafaza Teşkilatına verilen görevlere ilişkin yürütmekte olduğu görev ve yetkileri ile taşınır, araç, gereç, malzeme, demirbaş, her türlü belge, arşiv, taşıt ve tahsisli hizmet binalarının Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı’na devredilmesi işlemleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç dört (4) yıl içinde tamamlanması öngörülmüştür.

Öte yandan, Taslakla Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı kara sınırlarının korunması ve güvenliği konusundaki görev ve yetkilerini, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren; a) Yunanistan ve Bulgaristan kara sınırlarında en geç beş (5) yıl içinde; b) Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan ve Suriye kara sınırlarında en geç on (10) yıl içinde; c) İran ve Irak kara sınırlarında Bakanlar Kurulunun uygun göreceği tarihe kadar Sınır Muhafaza Teşkilatına devretmesi öngörülmüştür (Geçici m. 3).

Emniyet Genel Müdürlüğü’nün, Kanun taslağıyla Sınır Muhafaza Teşkilatına verilen görevlere ilişkin yürütmekte olduğu görev ve yetkilerinin Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı’na devredilmesi işlemlerinin, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç dört yıl içinde tamamlanması öngörülmüştür.

SDE Analiz

Taslağa İlişkin Genel Değerlendirme ve Sonuç

**Başta yasadışı göç,
insan kaçakçılığı,
insan ticareti ve
uyuşturucu ticareti
olmak üzere
sınır güvenliği ve
yönetimine ilişkin
görevler incelendiği
zaman, bu
görevlerle, ülkenin
tümü üzerinde
örgütlenmiş olan
Emniyet Teşkilatı
ve Jandarmanın
konuya ilişkin
yürütmekte olduğu
görevler arasında
çok önemli
bağlantıların
olduğu görülecektir.**

Yukarıda bazı önemli yönleri üzerinde ayrıntılı olarak durulan Taslağın 2011 yılı sonuna kadar yasalaşması Türkiye'nin bir taahhüdüdür. Taslağın ortaya çıkaracağı yeni sınır güvenlik biriminin, böyle bir kurumun başta profesyonel, askeri olmayan ve sivil otoriteye bağlı bir kurum olmasını öngören AB müktesebatına uyumlu olduğu görülmektedir.

Bununla beraber, başta yasadışı göç, insan kaçakçılığı, insan ticareti ve uyuşturucu ticareti olmak üzere sınır güvenliği ve yönetimine ilişkin görevler incelendiği zaman, bu görevlerle, ülkenin tümü üzerinde örgütlenmiş olan Emniyet Teşkilatı ve Jandarmanın konuya ilişkin yürütmekte olduğu görevler arasında çok önemli bağlantıların olduğu görülecektir. Aynı görevlerin farklı kurumlar tarafından yürütülmesinin kamu kaynaklarının rasyonel harcamasını engelleyeceği ve kaynakların israfına yol açacağı ortadadır.

Bu nedenle, yeni sınır biriminin kurulması aşamasında iç güvenlik hizmetlerinin kurumsal yapısının reforme edilmesine ihtiyaç vardır. Yeniden yapılanma çalışmaları ile bir *İÇ GÜVENLİK MÜSTEŞARLIĞI*'nin kurulması önerilebilir. Bu müsteşarlık çatısı altında Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığı, Emniyet Teşkilatı Başkanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı birleştirilerek başta sınırla bağlantılı olmak üzere her türlü suçla mücadelede daha etkin bir yapıya kavuşulmuş ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması sağlanmış olacaktır. Bu tür bir yapılanma, sınır güvenliği birimi bakımından, AB gerekliliklerine aykırı olmayacaktır.

SDE Analiz

Kaynakça

Anderson, Malcolm and Eberhart Borth (2001), *The Frontiers of the European Union*, (New York: Palgrave).

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

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

BBC News (2002), “Poland Fights EU Border Battle”, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2208170.stm>. (25.03.2009).

Beşe, Ertan (2002), *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan, Arif Köktaş (2011), *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara: Asil Yayınları.

Brown, David (2002), “The New Hurdle: The Prospects for Polish and Estonian Accession to ‘Pillar III’ in the Post-Tampere European Union,” *Perspectives on the Enlargement of the European Union*, ed. Cameron Ross, Boston: Brill.

Carrera, Sergio (2007), *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document No 261, March.

EU Commission (2002a), *CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper 2002-2006*, http://www.mathra.gr/files/regional_strategy_paper_en.pdf (20.03.2009).

EU Commission (2002b), *Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, COM(2002) 233, 7.5.2002.

EU Commission (2003a), *A Simple and Paperless Environment for Customs and Trade*, COM(2003) 452, 24.7.2003.

EU Commission (2003b), *The Role of Customs in the Integrated Management of External Borders*, COM(2003) 452, 24.7.2003.

EU Commission (2007), *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*, Updated Version, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf (25.03.2009).

SDE Analiz



EU Commission (2008a), *Examining the Creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, COM(2008) 68, 13.2.2008.

EU Commission (2008b), *Preparing the Next Steps in Border Management in the European Union*, COM(2008) 69, 13.2.2008.

EU Commission (2008c), *Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency*, COM(2008) 67, 13.2.2008.

EU Council (1999), *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (28.02.2011)

EU Council (2000), *Schengen Sözleşmesi Uygulama Anlaşması*, OJ 22.9.2000.

EU Council (2001), *Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001*, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/laeken_concl_en.pdf (25.03.2009).

EU Council (2002a) “Schengen Information System, SIRENE, Recommendations and Best Practices, Vol. 2.” *EU Schengen Catalogue*, Brüksel. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Cat.Sch.Vol.2EN.pdf> (25.03.2009).

EU Council (2002b), “External Borders Control, Removal and Readmission, Recommendations and Best Practices” *EU Schengen Catalogue*, Brüksel. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf> (25.03.2009)

EU Council (2002c), “Issuing of Visa, Recommendations and Best Practices Vol. 3.” *EU Schengen Catalogue*, Brüksel. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Cat.Sch.Vol.3EN.pdf> (25.03.2009).

EU Council (2002d), “Police Co-Operation, Recommendations and Best Practices Vol. 4.” *EU Schengen Catalogue*, Brüksel.

EU Council (2004a), Regulation (EC) No. 2007/2004 of 26 October 2004, *Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, OJ L 349, 25.11.04.

EU Council (2004b), *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, OJ C 53/1, 3.3.2005. s.1.

EU Council (2006a), Regulation (EC) No 562/2006 of 15 March 2006 *Establishing a Community Code on the Rules Governing the Movement of Persons Across Borders (Schengen Borders Code)*, OJ L 105/1.

EU Council (2006b), Regulation (EC) No 1987/2006 of 28.12.2006 *Establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)*, OJ L 381/4.

EU Council (2009), *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*, 17024/2009.

EU Council (2009a),

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf (28.02.2011).

EU Council (2009b),

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf (28.02.2011).

FRONTEX (2008), “More about FRONTEX” http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (25.03.2009).

FRONTEX Work Programme 2011, http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/programme_of_work/2011/fx_pow_2011.pdf (28.02.2011)

SDE Analiz



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

Hayes, Ben (2005), *SIS II: fait accompli? Construction of EU's Big Brother Database Underway*, Statewatch Analysis (<http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf> (25.12.2009).

Hélène, Jorry, *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?* Research Paper No.6, Challenge Training Seminar on Security, Technology and Borders: EU Responses to New Challenges, 6-7 October 2006.

Hobbing, Peter (2005), *Integrated Border Management at the EU Level*, CEPS Working Document, No. 227, Brüksel: CEPS Publications.

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf (15.01.2010)

Köktaş, Arif (2000), “Avrupa Birliği’nde Polis ve Yargısal İşbirliği”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2 Sayı: 5-6. ss.135-150.

Köktaş, Arif (2003), “Avrupa Birliği’nin Üye Ülkeler Düzeyindeki İç Güvenlik Politikaları”, Tülin İçli ve Fatih Karaosmanoğlu (ed), *Uluslararası Polislik ve İç Güvenlik* Ankara: Nobel Yayıncılık, ss. 153-164.

Köktaş Arif, Ömer Yılmaz, “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına”, *Polis Bilimleri Dergisi*, 2010, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 1-21.

Laçiner, Sedat, Mehmet Özcan ve İhsan Bal (2004), *Türkiyeli Avrupa*, İstanbul: Hayat Yayınları.

Peers, Steve (2007), *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: University Press.

Rigo, Enrica (2005), *Implications of EU Enlargement for Border Management and Citizenship in Europe*, EU Working Papers RSCAS No. 2005/21, Badia Fiesolana: European University Institute.

TOBB Avrupa Birliği Dairesi (2005), *Hollanda Dönem Başkanlığı’nın Faaliyetleri*, <http://abm.tobb.org.tr/raporlaryayinlar/hollanda%20faaliyet.doc> (25.03.2009).

Walters, William ve Jens Henrik Haahr (2005), *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*, New York: Routledge.

Williams- Vaughan, Nick (2008), “Borderwork Beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen – detective and the War on Terror”, *Space and Polity*, Vol. 12, No. 1, pp. 63-79.

Wolff, Sarah (2008), “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges”, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 21, Issue 2, pp. 253-271.

Yardımcı, Serkan (2008), *Uluslararası Polis İşbirliği: Avrupa Birliği Polis İşbirliği Modeli*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.

Zielonka, Jan, (ed.) (2002), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, New York: Routledge.

