

ENTEĞRE SINIR YÖNETİMİ KAVRAMI VE TÜRKİYE'YE UYGULANABİLİRLİĞİ



Mustafa AVCI

Avrupa Birliği Uzmanı
İller İdaresi Genel
Müdürlüğü

Entegre Sınır Yönetimi kavramı; Avrupa Birliği'nde (AB) 1980'li yıllarda ortaya çıkan Schengen yapısı, AB ülkelerini özellikle dış sınırların yönetimi konusunda ortak bir arayışa yöneltmiş olması ile beraber ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavram tanım olarak bir ülkedeki hava, kara ve deniz sınırları olmak üzere tüm dış sınırların tek ve sivil bir çatı altında toplanıp sivil bir yönetim anlayışıyla yönetilmesidir. Söz konusu kavram; Batı Avrupa'nın birleşmesi ile başlayan siyasal birlik-telik, AB'nin kuruluşundan itibaren benimsediği ve en büyük başarılarından biri olan tek pazar anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bahse konu kavramı tam olarak anlayabilmek için öncelikle sınır kavramı ile sınır güvenliği kavramlarını açıklamaya gerek vardır.

Sınır kavramı; iki komşu devletin topraklarını, egemenliğini sürdürdükleri yetki bölgelerini birbirinden ayıran ve belirleyen çizgi, hudut, komşu il, ilçe, köy veya kişilerin topraklarını birbirinden ayıran çizgi olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre sınır; bir devletin ülkesini diğer devletin ülkesinden, sahipsiz ülkelerden, açık denizlerden veya uzaydan ayıran farazi çizgi, iki boyutlu alan olarak kabul edilmektedir.

Ülkelerin uluslararası antlaşmalarla belirlenen sınırları kimi zaman denizler, göller, akarsu kolları, dağ sıraları ve çöller gibi arazi parçalarının fiziki özellikleri temel alınarak belirlenen doğal sınırlar şeklinde, kimi zaman da jeodezik ve geometrik usullerle tespit edilen, kazıklar ve beton levhalar dikilerek veya çukurlar kazılarak oluşturulan suni sınırlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Sınır güvenliği kavramı ise; sınırlardan yasadışı giriş ve çıkışların önlenmesi amacıyla üçüncü ülkelerle alınan tedbirler, komşu ülkelerle gerçekleştirilen sınır işbirliği faaliyetleri, sınır hattında ve ülke içinde alınan önlemler, sınır kontrolü ve sınır gözetimleri ve kolluk birimleri ile işbirliği içinde sınırları aşan suçlarla mücadele faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır. Yasadışı göçün engellenmesi, silah, uyuşturucu, insan kaçakçılığının önüne geçilmesi ve yasalara uygun insan ve mal hareketlerinin kolaylaştırılması, sınır güvenliği faaliyetleri içerisinde yer almaktadır.

Ayrıca sınır güvenliği ülkelerin iç güvenliğinin bir parçası olarak görülmektedir. Bu konuda ülkeler, üçüncü ülkelerin güvenliğini artırmadan kendi güvenliklerini sağlayamazlar. Sınır kontrolleri ise sınır güvenliği faaliyetlerinin bir parçasıdır. Bu bağ-

lamda sınır kontrolleri, sınırı geçme eylemine karşılık olarak sınırlarda gerçekleştirilen faaliyetler olarak ifade edilmektedir.

Dünyadaki tüm ülkeler, uluslararası anlaşmalarla ve komşusu olduğu ülkelerle yaptığı müzakereler sonucunda oluşturulan hükümlerle haklarının gereği olarak, sınırlarının gözetimi ve halkının güvenliğini sağlamakla sorumludurlar. Sınırlarda oluşan bu durumların ülkeler tarafından algılanış biçimine göre ülkelerde sınır güvenliği sistemi oluşturulmaktadır. Bu sınır güvenliği görevleri bazı ülkelerde kolluk kuvvetleri bazı ülkelerde ise askeriye tarafından yerine getirilmektedir.

Sınır ile sınır güvenliği kavramlarını esas alarak entegre sınır yönetimi kavramını (ESY), özellikle Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinin bir sonucu olarak üye ülkelerde sınır yönetim alanındaki uygulama birliğini sağlama amacıyla ortaya konulmuş ve terminolojiye kazandırılmış bir kavram olarak değerlendirebiliriz. ESY, idari yönden farklı görevler icra eden kurumların sınır yönetimi alanında işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışarak bütünleşmesini ifade etmektedir. ESY ile AB sınır yönetiminde iç sınır kontrollerinin kaldırılarak kişi ve malların serbest

dolaşımının sağlanması ve Birliğin dış sınır güvenliğinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Böyle bir anlayışı benimseme noktasında üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmek amacıyla Schengen bölgesine dâhil AB ülkeleri, 2005 yılında şimdiki adı Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı olan FRONTEX'i kurmuş ve mevzu bahis kurum ile mevzuat çalışmaları ve ortak operasyonlar planlamışlardır. FRONTEX, ilk haliyle sadece koordinasyon ve mevzuat çalışmaları ve AB üyesi ülkelere dış sınırlardaki riskler konusunda tavsiye verme yetkisine sahibi olan bir kurumdur. Ancak FRONTEX 2016 yılındaki AB düzenlemesiyle beraber bizzat ortak operasyonları düzenleme, ortak müfredat hazırlama, hazırladığı müfredatı üye ülkelerin personelinin hizmetine sunma, risk analizi yapma, yaptığı risk analizleri neticesinde gerekli önlemleri alma, AB'nin dış sınırlarına sahip ülkelerde faaliyetlerde bulunma, üçüncü ülkelerle işbirliği yapma ve AB'nin dış sınırlarını gözetleme gibi geniş yetkilere sahip olan bir kuruma dönüşmüştür.

1959 yılından bugüne ülkemizin AB ile üyelik görüşmelerinde; dış sınırlar konusunda AB müktesebatı ve uygulamalarına uyum çerçevesinde gerekli mevzuatın düzenlenmesi, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken yatırımları ve alınması gereken tedbirleri içeren bir eylem planı hazırlanmıştır. Bu kapsamda AB ülkelerinde ortaya çıkan entegre sınır yönetimi kavramı ülkemize Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi, "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı" ile birlikte giriş yapmıştır. Söz konusu sınır yönetimi stratejisi ve eylem planı şu şekilde tanımlanmaktadır: Bir yandan farklı idari kurumlar içeren (sınır muhafızları, gümrük,

zirai karantina kontrolleri vb.) sınır yönetimine entegre bir yaklaşımı kastederken, diğer yandan dış sınırların yönetimi konusunda bütün üye devletlerin daha da yakın bir biçimde siyasi ve yasal bütünleşmesi olarak anlaşılmaktadır. "İç sınır kontrolleri kişilerin ve malların serbest dolaşımını sağlamak amacıyla kaldırılırken dış sınırlardaki kontrollerin güçlendirilmesini öngörür" şeklinde bahsedilmiştir.

Oluşturulan Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi ve Eylem Planı çerçevesinde; İçişleri Bakanlığı koordinesinde entegre sınır yönetimi kapsamında Avrupa Birliği fonlarıyla çeşitli projeler yürürlüğe konulmaya başlanılmıştır. Özellikle 2016 yılındaki vize serbestisi konulu AB - Türkiye görüşmelerinde entegre sınır yönetimi konusu 72 kriterden biri olarak Türkiye'nin önüne konulmuş ve bu kapsamda iller İdaresi Genel Müdürlüğünü yetkilendiren "Sınır Yönetimi Alanında Kurumlar Arası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik" adı ile bir yönetmelik çıkarılmış ve tüm sınır birimlerini koordine görevi 2016 yılında çıkarılan bu yönetmelik ile iller İdaresi Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Entegre Sınır Yönetimi çalışmaları çerçevesinde; Türkiye'nin içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında; oluşturulan yol haritasının ve strateji belgesinin uygulanmasına geçilmesiyle birlikte sınır yönetiminde görev alan bu kurumlar arasında işbirliği, koordinasyon ve ortak politika oluşturma faaliyetleri mümkün olacaktır. Diğer taraftan asıl işi sınırların güvenliğini sağlamak olan, tek bir sivil otoriteye bağlı, askerî olmayan, profesyonel bir güvenlik biriminin oluşturulmasıyla birlikte, yasa dışı göç, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, terörizm vb. sınır ötesi suçların önüne geçilmesinde önemli bir adım atılmış olacaktır. Ayrıca

birçok kurum ve kuruluş arasında ortaya çıkabilecek yetki ve görev karışıklığının önüne geçilebilecektir.

Türkiye'nin Sınır Yönetiminde görev alan çok sayıda kurum ve kuruluş arasında entegre sınır yönetimi uygulamasıyla birlikte eşgüdümün sağlanması sayesinde, kaynakların daha etkin kullanımı mümkün olabilecektir. Bunun yanında ikincil görevlerinden biri sınırların güvenliğini sağlamak olan Türk Silahlı Kuvvetleri, harbe hazırlık konularına ve diğer tehdit unsurları için caydırıcı faaliyetlere yoğunlaşarak aslî görevlerini icra edebilecektir. AB'de iç sınır kontrollerinin kaldırılması, kişilerin ve malların serbest dolaşımını mümkün kılmının yanında, dış sınırların güvenliğini temin eden ve evrimleşmesi halen devam eden entegre sınır yönetiminin Türkiye'de uygulanmasıyla birlikte, ulusal ve çok uluslu işbirliği sayesinde üye ülkelere ve AB'ye yönelen tehditlerin önüne geçilmesi ve bertaraf edilmesi sağlanabilecektir.

Entegre sınır yönetimi uygulaması sayesinde aynı yerde görev alan farklı birimlerin aynı türden araç ve donanım kullanımında etkinlik ve tasarruf sağlanabilecektir. Örneğin sınırda görev yapan insansız hava aracından alınan bir görüntüden terör unsurlarının engellenmesinin yanında gümrük vergisine tabi bir malın kaçak yollarla ülkeye girişi tespit edilebilecektir. Ayrıca sınır güvenliğini sağlamada sınır polisleri/muhafızlarının görev almasıyla birlikte, aslî görevi ülke içerisindeki güvenliği sağlamak olan ve bu konuda uzmanlaşan Emniyet Birimleri ve Jandarma Birlikleri ile aslî görevi ülkeyi dış tehditlerden korumak, harbe hazırlık olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin bu görevlerini yerine getirmelerini sağlamak mümkün olabilecektir. Buna ilaveten sınır güvenliğinin açık, şeffaf ve hesap verilebilir bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.