

16

Nisan 2010

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB'DE VE TÜRKİYE'DE SINIR YÖNETİMİ

Zeynep Özler

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr

AB'DE VE TÜRKİYE'DE SINIR YÖNETİMİ

Bilindiği gibi, 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. Ancak, halihazırda, AB düzeyinde **ortak** ve **entegre** bir sınır yönetimi politikasından bahsetmek güçtür. Her ne kadar, Üye Devletlerin sınır yönetim politikaları ve birimleri arasında eşgüdümün sağlanması ve Birliğin dış sınırlarının daha etkili bir şekilde korunmasına yönelik tedbirlerin uyumlaştırılması için niyet ve irade beyanı bulunsa da, Üye Devletler bu alanda yetkiyi Birliğe devretme konusunda oldukça isteksiz davranmaktadır. AB düzeyindeki girişimler FRONTEX, EUROPOL, EUROSUR vb. gibi destekleyici mekanizmalardan öteye gidememektedir.

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.

Bu bilgi notuna konu olan sınır yönetimi konusundaki **kurumsal** yapılanmaya ilişkin olarak, Avrupa Birliği'nde, üye ülkelerin özelliklerine göre farklı sınır yönetimi uygulamaları bulunduğundan, belirli bir standart oluşturulmadığı bilinmektedir. Yapısal açıdan AB bünyesinde, ayrı bir Sınır Yönetimi Teşkilatı, Polis Teşkilatının içinde bir branş, Polis Teşkilatının içinde bir

AB'nin Birlik düzeyinde ortak ve entegre bir sınır yönetimi politikasına sahip olduğunu söylemek zordur. AB'ye üye devletlerin, sınır yönetimi politikaları ve birimleri arasında eşgüdümün sağlanması ve Birlik'in dış sınırlarının daha etkili bir şekilde korunmasına yönelik tedbirlerin uyumlaştırılması yönünde irade beyanı olsa da, birlik üyelerinin bu alanda yetkiyi Birlik'e devretme konusunda çok da istekli olduğu söylenemez. Bu çalışmada bazı AB ülkelerindeki ve Türkiye'deki sınır yönetimi uygulamalarına ilişkin bilgi verilmeye çalışılmıştır.

branş, Polis niteliği taşımayan tamamen sivil bir yapı veya Askeri Polis/Jandarma şeklinde bir teşkilatlanma söz konusudur. Aşağıda somut örnek olarak bazı üye ülke uygulamaları sıralanmaktadır¹:

İngiltere’de Entegre Sınır Yönetimi Modeli:

- Tamamen sivil yapıdaki “Göç ve Vatandaşlık İşleri Direktörlüğü (IND)” İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır.
- 10.000 personele sahiptir.
- Polis değildir.
- Ayrıca bir sınır polisi/sınır muhafız teşkilatı yoktur.
- IND: Polis, Silahlı Kuvvetler (Donanma) ve Gümrük birimleriyle eşgüdümlü çalışmaktadır.
- Bazı operasyonları polis ile birlikte yürütmektedir.
- Çalışmaları hava ve deniz limanlarında yoğunlaşmaktadır.
- Denizde IND’nin sorumluluğu kıyıların karadan kontrolüne yöneliktir.
- Ayrı bir Sahil Güvenlik Teşkilatı yoktur.
- 2 mil açığa kadar Deniz Polisi, 2 milden sonra Deniz Kuvvetleri Komutanlığı sorumluluk üstlenmektedir.

Fransa Entegre Sınır Yönetimi Modeli:

- Emniyet Genel Müdürlüğü’ne bağlı “Sınır Polisi Genel Direktörlüğü” tüm sınırlardan sorumludur.
- Polis Teşkilatı’nın bir branşı niteliğindedir.
- Polis, Jandarma ve Gümrük ile eşgüdümlü çalışmaktadır.
- Sorumluluk sahası sınırlardan itibaren 20 km. ülke içine doğru genişleyebilmektedir.
- Sınır bölgelerinde özel yetkilerle donatılmış “iç güvenlik jandarma karakolları” Sınır Polisi’ne yardımcı olmaktadır.
- Kıyıya yakın sularda ve limanlarda Deniz Jandarması sorumludur.
- Açık denizde ise, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı imkânlarından faydalanılmaktadır.
- Ayrıca bir Sahil Güvenlik Teşkilatı yoktur.

Finlandiya Entegre Sınır Yönetimi Modeli:

- Yarı askeri nitelikli “Sınır Muhafaza Genel Müdürlüğü” İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak görev yapmaktadır.
- Subaylardan oluşan personel, Harp Okulu ile Sınır ve Kıyı Muhafızları Okulu’nda yetişmektedir.
- Personel üniformalı olup, askeri sistem benzeri rütbe taşımaktadır.
- Polis ve Gümrük ile eşgüdümlü çalışmaktadır.
- Ayrıca bir Sahil Güvenlik Teşkilatı yoktur.
- Sınır geçiş noktalarında görev yapan polisler Sınır Muhafaza Birliği Komutanlığı’na bağlıdır.
- Atamalar İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.
- Terfi sisteminde Silahlı Kuvvetlere benzer bir yapı uygulanmaktadır.

¹ Bu bilgiler, ABGS Adalet ve İçişleri Dairesi’nden edinilmiştir.

İtalya Entegre Sınır Yönetimi Modeli:

- “Göç ve Sınır Polisi Genel Müdürlüğü” İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmaktadır.
- Polis Teşkilatı bünyesinde uzmanlaşmış Sınır Polislerinden oluşmaktadır.
- Personeli sivilden temin edilip, bir yıllık temel eğitimin ardından göreve başlamaktadır.
- Mâli Polis ve “Carabinieri” (jandarma) ile eşgüdümlü çalışmaktadır.
- Ayrıca bir Sahil Güvenlik Teşkilatı bulunmaktadır.
- Kıyılarda: Polis, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, “Carabinieri” ve Mali Polis koordineli olarak görev yapmaktadır.
- Her birinin kendine ait deniz ve hava vasıtaları mevcuttur.
- Ortak faaliyetlerde İçişleri Bakanlığı koordinatör makamıdır.

Almanya Entegre Sınır Yönetimi Modeli:

- İçişleri Bakanlığına bağlı Federal Polis Gücü Bundespolizei (BPOL) görev yapmaktadır.
- Daha önce *Bundesgrenzschutz* (BGS) ("Federal Border Guard") (Federal Sınır Muhafızları) ismiyle biliniyordu ve yetkileri sınırlıydı. 1 Temmuz 2005'te ismi, Federal Polis Gücü olarak değiştirilmiştir (çok boyutlu bir polis ajansına geçişini yansıtıyor)
- Almanya'nın 700 km uzunluğundaki sınırları boyunca pasaport kontrolü dahil sınır güvenliğinden sorumlu.
- 30 bin eğitilmiş polis memuru ve 10 bin silahsız destek gücü ile toplam 40 bin kişi görev yapmaktadır.

Yukarıda görüldüğü gibi, farklı yapılanmalara sahip olsalar da AB ülkelerinde Entegre Sınır Yönetimi modellerinde, **sivil otoriteye bağlı olunması, kara, deniz ve hava sınır birimlerinin tek bir çatı altında toplanmış olması ve atamaların sivil otorite tarafından yapılması hususları ortak özellikler olarak ortaya çıkmaktadır.**

Diğer taraftan, **Fransa** özelinde, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı “Sınır Polisi Genel Direktörlüğü” kıyı güvenliği dahil tüm sınırlardan sorumludur. Kıyıya yakın sularda ve limanlarda ise Deniz Jandarması sorumludur. Ayrıca, **sınır bölgelerinde özel yetkilerle donatılmış “iç güvenlik jandarma karakolları” Sınır Polisi'ne yardımcı olmaktadır.**

Türkiye'deki Durum:

Türkiye'deki duruma baktığımızda, denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı'nda bulunmasına karşın, kişilerin sınır giriş çıkışları İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, sınır kapılarında malların dolaşımı Gümrük Müsteşarlığı, İran sınırınının 125 km.lik bölümü ve 384 km'lik Irak sınırı, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Jandarma Genel Müdürlüğü (%17), diğer karar sınırları Genelkuruma bağlı Kara Kuvvetleri Komutanlığı (%83), deniz sınırları ise İçişlerine Bakanlığı'na bağlı Sahil Güvenlik tarafından denetlenmektedir.

AB uzmanlarının görüşleri doğrultusunda Türk yetkililer tarafından 2003 yılında hazırlanan Strateji Belgesi'nde, yukarıda anılan çok aktörlü ve dolayısıyla çok parçalı yapının yerini alacak İçişleri Bakanlığı'na bağlı özel eğitim almış profesyonel tek bir

birimin oluşturulması yer almaktadır. Söz konusu Strateji Belgesi'nde de değinildiği üzere, Türkiye'nin coğrafi konumundan ötürü sınır geçişleri ve özellikle doğu ve güneydoğu dağlık sınırların bulunması ile doğudaki komşularının siyasi rejimlerinin istikrarsızlığı nedeniyle sınır güvenliği konusu daha da hayati önem taşımaktadır. Bu sebeple, mevcut sınır sistemini değiştirerek yeni bir birim oluşturmanın Türkiye'ye ciddi bir yük getireceği belirtilmektedir. Bu doğrultuda, geçiş sürecinin aşamalı bir şekilde, AB mali yardımı ile desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir. Özellikle de Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından denetlenen Gürcistan, Ermenistan, İran, Irak ve Suriye ile sınırları belirleyen 2,949 km²lik 'yeşil sınır' da görevlendirilecek personelin durumu büyük önem taşımaktadır.

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

2009 Türkiye İlerleme Raporu'nda dış sınırlar alanında sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, iltica ve göç ile ilgili yeni büronun kurulmasının ardından yeniden yapılandırılan Dış Sınırlar Görev Gücünün Ocak 2009'dan beri iki ayda bir toplandığı; sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edildiği; Polis Akademisinde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenciyle faaliyete geçtiği yer almaktadır.

Diğer taraftan, **Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının** uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği; Eylem Planının uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizma bulunmadığına değinilmektedir. Sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliğinin zayıf olduğu vurgulanırken, sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığına bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerektiğinin altı çizilmektedir.

Bilindiği gibi Türkiye'nin yasadışı göç yollarının geçiş noktasında olması (Asya, Afrika ve Avrupa) bu konuyu daha önemli hale getirmektedir. Her yıl 500,000 ila 1 milyon civarı düzensiz göçmen AB'ye giriş yapmaktadır. Türkiye'nin dış sınırlarını güçlendirilmesi halinde, geçiş yolu olan Türkiye üzerinden Birliğe giriş yapan bu kişiler, henüz Birliğe ulaşmadan tespit edilecek ve AB'nin işini büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. Sıkça tartışılan Türkiye'nin AB ile bir Geri Kabul Anlaşması (AB'de yasadışı bulunan Türk vatandaşları ile Birliğe Türkiye üzerinden giriş yapan ve yasadışı bulunan üçüncü ülke

vatandaşlarının Türkiye tarafından geri kabul edilmesi) imzalaması bu konu ile bağlantılıdır. Zira, Türkiye geri kabulün getireceği maliyeti ve bununla ilgili çekincelerini dile getirdiği zaman, Avrupalı yetkililer „Türkiye sınırlarını iyi kontrol ediyor olsa bu sıkıntıları yaşamaz” karşı tezini öne sürmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye'nin coğrafi konumunun getirdiği terörizm odaklı güvenlik kaygıları nedeniyle, Türkiye'nin kendine özgü koşulları doğrultusunda bir yapılanmaya gitmesi akılcı olacaktır. Ciddi anlamda siyasi, idari, teknik altyapı ve finansman ihtiyacı gerektiren bu uygulamanın aceleyle getirilmemesi, iyi uygulama örnekleri doğrultusunda, Türkiye'nin kendi modelini oluşturması gerekmektedir. Toplam 11,282 km'lik sınır ve 117 sınır kapısına sahip olan Türkiye'de daha etkili bir sınır yönetimi politikasının benimsenmesi elbette yararlıdır. Ancak, yapılacak mevzuat değişikliğiyle ağır silah kullanma yetkisini de elde edecek olan sivil yapılanmaya devir aşamalı olarak AB tam üyelik perspektifi çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.