

AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ MODELİ: SCHENGEN SÖZLEŞMESİNDEN STOCKHOLM PROGRAMINA

Integrated Border Management Model in the European Union: From Schengen Convention to the Stockholm Programme

Arif KÖKTAŞ*
Ömer YILMAZ**

Özet

Entegre sınır yönetimi modeli, Türkiye’de Avrupa Birliği üyelik süreci ile tanınmaya başlanmıştır. Bu sebeple gerek güvenlik alanındaki gerekse AB düzeyindeki çalışmalarda sıklıkla kullanılmaya başlanan kavram, Avrupa Birliği’ne özgü olarak ele alınmıştır. Ne var ki sınır yönetiminde yenilikçi ve kolaylaştırıcı bir yaklaşımı ifade eden model, 1990’lardan itibaren dünyanın değişik bölgelerinde ulus devletlerarasında başarıyla uygulanmıştır. AB’nin entegre sınır yönetimi (ESY) modelini bütün olarak benimseyip uygulamaya sokma gayretleri ise 2001 yılına tekabül etmektedir. Başlı başına oldukça karışık bir sınır yönetim modeli olan ESY’nin AB seviyesinde uygulanması ise AB’nin kendisine has yapısal özellikleri sebebiyle daha da karmaşık hal almıştır. 2004 Lahey Programı’nın Birlik için net bir şekilde çerçevesini çizdiği bu model, bugün, kabul edilen Schengen Sınırlar Kodu ve ihdas edilen Avrupa Sınır Örgütü ve Acil Sınır Müdahale Timleri ile sadece AB’nin sınır yönetimi politikasını değil, siyasal geleceğini de şekillendirecek bir seviyede uygulanmaya başlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Entegre Sınır Yönetimi, Gümrük İşbirliği, Polis İşbirliği, Schengen Sınırlar Kodu, Frontex.

* Doç. Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, akoktas@pa.edu.tr

** Komiser, Polis Akademisi

PBD, 12(2) 2010, ss.1-21

Abstract

Integrated border management (IBM) model has been recognized in Turkey within the process of her accession towards the European Union (EU). Thus, the term is regarded as peculiar to EU, both in the fields of security and EU studies. However, the model, which simply refers to an innovative and facilitator approach in border management, has long been successfully implemented in the various regions of the world among nation states. It was not until 2001 that the EU has comprehensively embraced the model, and commenced its feasibility actions. But, the implementation of the IBM model, which is complicated enough as a border management model, has become more complicated at the EU level, because of the structural characteristics of the EU. Today, with the adoption of the Schengen Borders Code, the foundation of Frontex and the establishment of Rapid Border Intervention Teams, the model, of which framework was clearly designated by the Hague Programme of 2004, is being implemented at a level not only guiding the border policy of the EU but also its political future.

Key Words: European Union, Integrated Border Management, Customs Cooperation, Police Cooperation, Schengen Borders Code, Frontex.

Giriş

“Sınır” kavramı, Westphalian konsepti olan egemenlik ile yakından bağlantılıdır. Sınırlar, Avrupa örneğinde, modern ulus devleti şekillendirmiş ve 19. ve 20. yüzyıllarda Avrupa sömürge imparatorluklarının “etkili bir haritası” olarak kullanılmıştır (Anderson ve Borth 2001:15). Bu dönemlerde sınırlar, devletlerarası anlaşmazlıkların merkezinde yer almaktaydı ve başka bir ulus devlet tarafından üzerinde hak iddia edilebilmekteydi.

Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birlikte sınırlara ilişkin söz konusu kesin tanımlamalar değişmeye başlamıştır. “Mekâna ait” bu değişim, Soğuk Savaş dönemine ait geleneksel güvenlik konseptinden tehditlerin uluslar üstüleşmesine paralel olarak gelişmiştir. Bu durum, dâhili ve harici sınırların netliğinin ortadan kalkmasına yol açarak, sınırların, içerideki ve dışarıdakiler arasında yeni güvenlik topluluklarının ve yeni sınırların ortaya çıktığı sosyal bir yapı ya da süreç haline dönüşmesini sağlamıştır. Avrupa gibi coğrafi entiteler sınırlarını artık dâhili ve harici sınırlar arasında ayırım yapmayan ve enerji, insan hakları, göç veya organize suç

konularını kapsayan güvenlik algılarına göre tanımlamaya başlamıştır (Anderson ve Borth 2001:23).

Bu çerçevede, ekonomik küreselleşme, organize suçlar ve terörizm ile uluslararası göç olaylarının etkileri, Avrupa Birliği (AB) ve tüm dünyada “sınır yönetimi” kavramını öncelikli sosyo-politik bir konu haline getirmiştir. Modern ekonomiye yönelmiş devletler, vatandaşlarının güvenliği ve iyi işleyen bir ticarete dayanmak zorundadır. Bu ikisinin seçilen kombinasyonu genellikle güvenlikle ticaretin hassas birlikteliğini temsil eden, “entegre sınır yönetimi” olarak formüle edilir. Özellikle de 11 Eylül saldırılarından sonra, yükselen terörist tehdit ve illegal hareketler, harici sınır yönetimini öncelikli konuma taşımıştır (Hélène, 2006).

AB, Amsterdam Antlaşmasından itibaren bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma amacında olduğunu her fırsatta dile getirmiştir. Bu sebeple de bir “Avrupa Kalesi” inşa etme gayretinde bulunmakla eleştirilmiştir (Zielonka, 2002:2; Brown, 2002:242; Walters ve Haahr, 2005:92). Bununla beraber, küreselleşme, uluslararası göç, terör ve organize suç olgularının damgasını vurduğu günümüzde, sınırların etkin bir şekilde korunması, AB için hayati öneme sahip siyasal 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. Bu iki amacı bir arada götürecek, diğer bir ifadeyle güvenlikten taviz vermeden serbest piyasa ekonomisinin gerekliliklerine riayet edilmesini sağlayabilecek formül olarak ise entegre sınır yönetimi modeli ön plana çıkmaktadır.

Entegre sınır yönetimi (ESY) modelinin AB örneğinin temelini oluşturan, Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına kadar geçen sürecin inceleneceği bu çalışmada ilk olarak ESY kavramı üzerinde durulacaktır. Kavramın tanımlanmasına ilişkin çalışmada AB dışındaki ESY uygulama örneklerinden de yararlanılacaktır. Bu bölümü AB’deki ESY çalışmalarının tarihi gelişimi izleyecektir. Bu çerçevede ESY modelinin AB seviyesinde uygulanmasını zorlaştıran etkenlere kısa bir şekilde değinildikten sonra yaşanan gelişmeler ve kullanılan araçlar, Schengen Sözleşmesinden başlamak suretiyle Amsterdam Antlaşması (1997) ile Avrupa Konseyi’nin Tampere (15-16 Ekim 1999) ve Laeken (14-15 Aralık 2001) Zirvelerinde belirlenen çerçeve, Lahey Programı ve Stockholm

Programı ışığında incelenecektir. Bunun yanında Lahey Programı çerçevesinde yürütülen uygulamalar bahsinde AB ESY modelinin güncel araçları ve çalışmaya konu olan sürecin sonuçları olarak ortaya çıkan Avrupa Sınır Örgütü (Frontex), Schengen Sınırlar Kodu ve diğer uygulamaların gelişimi incelenecektir. Son olarak Aralık 2009’da kabul edilen Stockholm Programı çerçevesinde 2010-2014 dönemine ilişkin öngörüler üzerinde durulacaktır.

1. Kavramsal Tartışma ve Bazı Uygulama Örnekleri

Günümüzde oldukça popüler olan ESY kavramı, 1990’ların ortasına kadar neredeyse hiç bilinmeyen bir kavramdır. Bu noktada öncelikle belirtilmesi gereken nokta Türkiye’nin AB üyelik sürecinde tanıdığı bu kavramın, AB’ne has ve onunla birlikte ortaya çıkmış bir kavram olduğu düşüncesinin terk edilmesi gereğidir. Nitekim ESY, şu anda dünya çapında birçok reform projesinde kullanılan anahtar terimlerden birisi haline gelmiştir. Dünyanın birçok yerinde uygulanmakta olan bu sınır yönetimi modeli, uygulama bölgelerine bağlı olarak çok farklı şekiller olsa da, ortak bir anlayışla, en azından verimliliği esas alan yönetim tarzı yaklaşımlarıyla bağlantılı olarak görülmekte ve sınır işlemlerinin yavaş bürokratik yapılar yerine modern ekonomik stratejiler doğrultusunda yürütülmesini ifade etmektedir (Hobbing, 2005).

AB’nin ilk yaptığı ESY tanımlaması 2004 yılında hazırlanan Batı Balkanlar’da ESY Rehberi isimli belgede yer almıştır. Bu rehberdeki tanımlaması ile ESY; kişilere, mallara ve hizmetlere açık, ancak iyi kontrol edilen güvenli sınırlara sahip olmak amacına yönelik olarak, sınır güvenliği ve ticaretin kolaylaştırılması ile ilgili tüm kurum ve kuruluşlar arasında ihdas edilen, ulusal ve uluslararası eşgüdüm ve işbirliği içerisinde etkin, verimli ve bütüncül bir sınır yönetimi şeklini ifade etmektedir (EU Commission, 2007). Tanımdan hareketle, ESY modelinin hayata geçirilebilmesi için birim içi işbirliği, birimler arası işbirliği ve uluslararası işbirliği olmak üzere üç temel işbirliği seviyesinin ihdas edilmesi gerektiği ileri sürülebilir.

Kavrama ilişkin yapılan tanımlama ve gerektirdiği işbirliği seviyelerinin belirlenmesi, ESY modelinin unsurlarını ve diğer gerekliliklerini açıklamaya imkân vermemektedir. Bu sebeple modelin AB uygulama örneği ele alınmadan önce AB dışındaki ESY uygulamalarının incelenmesi faydalı olacaktır. Söz konusu örnekleri incelemeye önce “AB dışındaki uygulamalar” bahsinde kullanılan “dışında” belirlemesinin, coğrafi belirleme amaçlı değil; AB düzeyindeki uygulama haricindeki uygulamaları belirleme amaçlı olarak kullanıldığı hatırlatılmalıdır.

1.1. Kuzey Amerika Örneği

Avrupa Birliği örneğindeki gelişimin aksine, dünyadaki ESY örneklerinden ulus devletler seviyesinde uygulananlar daha etkin ve verimli sonuçlar doğurmuştur. Kuzey Amerika kıtasında ESY, genel olarak sınırla ilgili görevlendirmelerde değişik kamu kurumlarının kaynaklarını bir havuzda toplama ve bunun yardımıyla da sınır topluluğu adı da verilen özel işletmecilerin ve vatandaşların da katılımını öngören bir strateji olarak görülmektedir. Belirlenmiş sınır hatlarına sahip olan Kuzey Amerika'da son 40 yılda gerek kişilerin, gerekse malların sınır ötesi hareketlerinde oldukça önemli bir artış söz konusudur. Bu doğrultuda, Kuzey Amerika ESY girişiminin temel amacı, ticaretin kolaylaştırması ve kontrol arasındaki hassas dengeyi bozmaksızın sınırı geçmek için uzun bekleyişleri azaltmaktır. Ayrıca sınır aşan suç faaliyetlerini hedef alan Kanada ve ABD çabalarıyla uyumlu entegre sınır ve deniz kolluk birimleri kurulmuş, uzun beklemeleeri azaltmak için özel işletmeler ve vatandaş gruplarından oluşan sınır halk topluluklarının sınır prosedürlerinin yürütülmesine katılımı sağlanmıştır. Benzer bir sınır ortaklığı Meksika ve ABD arasında da yapılmış ancak bu anlaşmada, kolaylaştırmadan çok güvenliğe önem verilmiştir (Hobbing, 2005).

ESY modeline Kuzey Amerika yaklaşımı, sınırla ilgili tüm devlet kurumları ile birlikte sivil toplumun temsilcilerini de bir araya gelmesi ile şekillenmiştir. Diğer yandan, geleneksel ulus devlet konseptine uygun olarak bu yaklaşım ne sınır kontrollerinin tam olarak kaldırılmasına ne de komşu ülkenin kolluk birimlerinin sınır ötesi yetkilerle teçhiz edilmesine imkân vermiştir. Oldukça muntazam istihbarat paylaşımına rağmen NAFTA ülkeleri, bir diğerine sınır ötesi kolluk yetkisi vermemektedir. Bu doğrultuda bir sıcak takip hadisesinde ülkeler birbirlerini haberdar etmekte ve sınırın aşılması durumunda takip, geçilen ülke birimlerince sürdürülmektedir. Sınır yönetimindeki gelecek vizyonu ise komşuların birbirlerine güveninden çok, teknolojik gelişmelere bağlı durumdadır (Hobbing, 2005).

1.2. AB Genişlemesi ve Yeni Sınırlar

2004 yılında Birliğe üye olan ülkelerin üyelik süreçleri de, kısmi olarak, AB dışındaki ESY modeli uygulamaları arasında incelenmektedir. Bir kısmı bağımsızlıklarını yeni kazanmış ve birçoğu da demokratik alt yapı-

dan yoksun Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri için sınır yönetimi ile pazar odaklı bir ekonomi kurma arasında doğrudan bir ilişki vardır. AB de bu genişlemeyi mümkün kılmak amacıyla çeşitli projeleri uygulamaya sokmuştur. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte, bu devletlerin ekonomilerini yeniden yapılandırma çabalarını desteklemek amacıyla 1989 yılında başlatılan PHARE, eski Sovyet Cumhuriyetleri ile Moğolistan'a teknik destek sağlanması için 1990 yılında oluşturulan ve 1991 yılında başlayan TACIS ve Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya ve Makedonya'nın, AB'nin bölgeye yönelik olarak oluşturduğu İstikrar ve Ortaklık sürecine uyumunun sağlanması için 2000 yılında uygulamaya giren CARDS programları bunlar arasında önde gelenlerdir. PHARE ve TACIS programlarının ilk aşamalarında etkin sınır yapıları oluşturulmasına önem verilmiştir. Bu projelerde süreç; sınır kontrollerinin etkinliğinin artırılması, işletmecilik ve ticaret merkezli bir anlama sahip olan etkin sınır yönetimi ve entegre sınır yönetimi şeklinde gelişmiştir (Hobbing, 2005). Söz konusu üç program çerçevesinde ESY üç temel unsuru içermektedir: a) Birbirleriyle bağlantılı ticaret, taşımacılık, güvensizlik, kaçakçılık ve sınır bölgelerinin kendi sorunları ile kapsamlı bir mücadele; b) Birçok kurum ve kuruluşun ayrı ayrı ve çoğu zaman birbirinin amacına aykırı şekilde çalışmaları yerine ortak sorunlar üzerinde işbirliği yapmaları için sıkı gereklilikler; c) Komşu ülkelerin ortak sınırların yönetiminde işbirliği yapmalarının desteklenmesi (EU Commission, 2002a).

Ayrıca bu temel prensipler, ulusal kurumların merkez ve taşra teşkilatları arasında pürüzsüz bir işbirliği kurmaları anlayışı geliştirmelerini, etkin ekipman, iletişim ve veri bankası altyapıları kurmalarını ve hizmetin profesyonelliğini içermektedir. Bu çerçevede ilgili ülkelere, yasal ve yasadışı mal ve insan geçişleriyle ilgili konularda sınır kontrollerinden sorumlu olan kurumun askeri olmayan, sivil otoriteye bağlı ve profesyonel nitelikte olması tavsiye edilmiştir. İdari ve ulusal ayırım hatları arasındaki sınır sorunlarına, profesyonel kabiliyetler yönetiminde kapsamlı bir yaklaşımı ifade eden dört ayaklı bu ESY anlayışı, bugün uluslararası bir standart haline gelmiştir (Hobbing, 2005).

AB düzeyindeki ESY modelinden önce incelenecek son örnek gümrük yaklaşımıdır. Gümrükler bağlamında kullanıldığında ESY, doğal olarak, devletlerarası ticaretin kolaylaştırılması projelerine bir atıf olarak anlaşılmaktadır. Gümrükler, 11 Eylül saldırılarından sonra, kavramı, ulusal ve uluslararası düzeyde kurumlar arası bir işbirliği olarak tanımlamak suretiyle polisliğin baskın olduğu ESY ile ilişkilendirilmeye başlamıştır

(Hobbing, 2005). AB seviyesinde de benzer bir şekilde güvenlik kaygıları ile ticaretin geliştirilmesinin birleştirilmesi yönünde girişimler başlamıştır. Bu kapsamda 2003 yılında AB Komisyonu “Gümrük ve Ticaret için Basit ve Kâğıtsız Bir Ortam” ve “Dış Sınırların Entegre Yönetiminde Gümrüklerin Rolü” başlıklı iki Tebliğinde, gümrüklerin, polisiye ESY’ni tamamlayıcı karakterinin altını çizmiş ve gümrük ESY’ni şu özelliklere dayandırmıştır: a) Dış sınırların tek tip korunması; b) Legal ve illegal ticareti yapılan malların kontrolünde gümrüklerin temel sorumluluk sahibi olarak, sınır sorumluluğunun tüm ilgili kurumlar tarafından paylaşılması; c) Dış sınırların güvenliğinden sorumlu çok disiplinli bir kuruluşun ihdas edilmesi; d) Tüm kurumlar arasında bilgi aktarımı için etkin ve hızlı sistemlerin kurulması; e) Beklenmedik risklerle mücadele etmek üzere acil müdahale timlerinin kurulması (EU Commission, 2003 a, b).

2. ESY Modeli AB Örneği

Entegre sınır yönetimi yaklaşımının hayata geçirildiği bazı modellerin incelenmesi, AB’nin zorlu dış sınırlarını yönetebilmek için ne kadar karmaşık bir sisteme ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Ne var ki AB için ESY modelinin uygulanmasını zorlaştıran etkenler, sadece kendi başına oldukça karmaşık olan bu modelden kaynaklanmamakta; AB’nin bazı yapısal özelliklerini de içermektedir. Bu noktada geliştirilmeye çalışılan sistemin önündeki temel sıkıntı kaynağı AB’nin tamamlanmamış statüsüdür. Ne bir ulus devlet ne de federasyon olan AB’nin bu durumu, egemenlik hakları başta olmak üzere diğer dolaylı bazı sıkıntılara da yol açmaktadır. Ayrıca tüm yaklaştırma çabalarına rağmen farklı hukuk sistemleri de ESY modelinin AB seviyesinde uygulanması önünde ayrı bir sıkıntı kaynağıdır. Sınırların yönetimi ile ilgili olarak topluluk mevzuatı geliştirme çalışmalarına da devam edilmektedir. Son olarak bu modelin üye ülkelere malî külfeti de farklı olmaktadır. Dış sınırlarda yer alan ülkeler; personel, altyapı ve donanım açısından oldukça büyük külfetler altına girerken, Birliğin iç bölgelerinde kalan ülkelerin bu harcamaları sıfıra düşebilmektedir. Bu da sınır ülkeleri ile iç ülkeler arasında dönem dönem anlaşmazlıklara sebep olmaktadır (BBC News, 2002).

Tüm bu sorunlara rağmen AB, gerek mevcut araçlarını gözden geçirmek suretiyle, gerekse yeni araçlarla, etkin ve verimli bir sınır yönetim modeli tesis etme arayışını sürdürmektedir. AB’deki ESY kurallarını bir çerçeve içerisinde bulabilmek ise mümkün değildir. Bu kurallar birçok

hukuki ve idari araçlar içerisinde dağılmıştır. Çok seviyeli bir düzenlemeler derlemesinden oluşan bu kuralların temel dayanakları Avrupa Birliği Anlaşması ve Schengen mevzuatında yer almaktadır. Ancak birçoğu da Schengen İcra Komitesi tarafından hazırlanan Dış Sınır Kontrolleri için Ortak El Kitabı ve/veya Schengen Değerlendirme Çalışma Grubu tarafından hazırlanan En İyi Uygulamalar Katalogu gibi gayri resmi düzenlemeler de bulunmaktadır. ESY modelinin uygulamaya dönük çalışmasına imkân veren unsurlar ise daha ziyade üye devletler arasında veya bunların üçüncü ülkelerle yaptıkları ikili veya çok taraflı düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Farklı seviye ve şekillerdeki bu kuralların, bir bütün içerisinde ele alınarak ESY 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 Anlaşması, Avrupa Konseyi'nin Tampere, ve Laeken Zirveleri çerçevesi, Lahey Programı ve Stockholm Programı başlıkları altında yapılacaktır.

2.1. Schengen Sözleşmesi Araçları ve Diğer Araçlar

2.1.1. Schengen Sözleşmesi ve Araçları

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 Topluluğunun 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., 2008:328).

Kısmen yukarıda da değinildiği gibi bu inisiyatifin 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 Tchorbadijska, 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 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.

ESY 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 Sözleşmenin 101. maddesi ise bu sistemin en önemli uygulama aracı olarak Schengen Bilgi Sisteminin kurulmasını düzenlemektedir (Köktaş, 2003; Atger, 2008:8). Sözleşmede 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. Sözleşmenin 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; Sözleşmenin 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.

2.1.2. Diğer Araçlar

Schengen Sözleşmesinin 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 Sözleşmesinin 10. maddesi uyarınca yeniden uygulamaya sokulmasına alternatifler bulma arzudur. 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 yapıyorlarsa o ülkenin kamu otoritesi ile yetkilendirilmektedir; e) Son olarak, anlaşmalar, ortak devriye, gözlem ve soruşturma yapılmasına da imkân vermektedir (Hobbing, 2005).

2.2. Amsterdam Antlaşması – Tampere ve Laeken Zirveleri Çerçevesi

Schengen Sözleşmesinden 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., 2008:319).

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 doğudan 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 bırakılmamaları için bulunan çözüm ESY modeli olmuştur. Ayrıca ABD’de meydana gelen 11 Eylül 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).

Bu doğrultuda ilk somut adım, Avrupa Konseyinin 15-16 Ekim 1999’da yaptığı Tampere Zirvesinde atılmıştır. Bu çerçevede, Sonuç Bildirisinin 3. paragrafında “AB’nin yasadışı göçü durdurmak ve bunu gerçekleştiren uluslar arası suç örgütleri ile mücadele etmek için dış sınırların tutarlı bir biçimde kontrolü ihtiyacını dikkate alması gerektiği” vurgulanmıştır. Öte yandan, Konsey, Sonuç Bildirisinin 25. paragrafında “gelecekte Birliğin dış sınırlarının uzman eğitimi almış profesyonellerce etkili biçimde kontrolünün önemine” vurgu yapmıştır.

Öte yandan, 14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesinin Sonuç Bildirisinde “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 Bildirisinin 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).

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).

2.3. Lahey Programı

Lahey Programı, 1999’daki Tampere Zirvesi sonrasında ‘özgürlük, güvenlik ve adalet’ alanında 2000-2004 yılları arasında ulaşılmaması 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 potansiyellerinin 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 Programını hayata geçirmek üzere Konsey, Komisyondan 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 Programın 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).

2.3.1. Frontex

Entegre sınır yönetimi bağlamında Lahey Programı ışığında yürütülen uygulamalar incelendiğinde karşımıza ilk olarak Avrupa Sınır Örgütünün (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 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 yürütölmektedir. 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.

Bu çabalar sürerken yaşanan bazı gelişmeler AB'de ortak prensipler çerçevesinde kapsamlı bir Avrupa göç politikasının oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Öncelik olarak görölen 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 çözölmüne yönelik çalışmalar yürütölmektedir. 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 Sözleşmesinde 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.

Ayrıca AB sınırları dışında yürütülen sınır kontrollerinin bir diğer olumsuz etkisi de göçmenlerin AB müktesabatının 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).

2.4. 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 Programıdır (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 Sisteminin (EUROSUR) geliştirilmesine devam edilmelidir. Bu gelişme AB Entegre Deniz Politikasının diğer alanlarındaki çalışmaları dikkate alınmalıdır (EU Council, 2009).

Sonuç

Avrupa Birliği, etkin ve verimli bir sınır yönetim sistemi geliştirme arayışında, ulus devletler tarafından gerçekleştirilen örneklerinde oldukça başarılı sonuçlar alınmasını sağlayan entegre sınır yönetimi modelini benimsemek suretiyle oldukça zorlu bir kulvara girmiştir. Henüz tamamlanmamış siyasal yapısı, üye ülkelerinin farklı hukuk sistemleri ve çağın sınır aşan suçlarıyla mücadelenin, gerek Birlik gerekse üye ülke politikalarındaki güvenlik-özgürlük dengesini özgürlük aleyhine bozacak derecedeki zorluğu, bu alanda Birliğin önündeki en önemli engellerdir. Bununla birlikte bir ayağı ekonomik gelişimin sürdürülmesi, diğeri güvenlik kaygılarının giderilmesi üzerine inşa edilen ve geliştirdiği, sınır sorunlarına ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği içerisinde profesyonel ve kapsamlı yaklaşımla AB, kendine has bir ESY modeli kurma yolunda emin adımlarla ilerlemektedir.

Nitekim Schengen Sözleşmesinin çekirdeğini oluşturduğu bu yaklaşım, Schengen müktesebatının Amsterdam Antlaşması ile Topluluk hukuku içerisine dâhil edilmesiyle daha da güçlenmiştir. Dış sınırların yönetimi noktasında ortak mevzuat hazırlanması, ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması kurulması ve çağın gereklerine cevap verebilecek yeni bilgi sistemlerinin hazırlanması gibi adımlarla da Birliğin genişlemesi ve yeni güvenlik algılamaları çerçevesinde ortaya çıkan ihtiyaçlar da yavaş fakat sağlam bir şekilde tatmin edilmiştir. Hâlihazırda benimsemiş bazı politikaların hayata geçirilmesinde ve mevcut araçların uygulanmasında çeşitli sıkıntılar bulunmasına ve alınan tüm bu tedbirlerin bir “Avrupa Kalesi” inşa edilme süreci olarak adlandırılmasına rağmen, Birliğin izlediği sınır yönetimi politikalarında dikkat edilmesi gereken çok daha önemli bir husus ise bu politikaların, tamamlanmamış siyasal bütünleşme sürecinde Birliğe gösterdiği yoldur.

Kaynakça

- Anderson, Malcolm and Eberhart, Borth (2001), *The Frontiers of the European Union*, New York: Palgrave.
- Apap, Joanna and Tchorbadjiyska, Angelina, (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>. (erişim tarihi: 25.03.2009).
- Beşe, Ertan, (2002), *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bozkurt, Enver; Özcan, Mehmet ve Köktaş, Arif, (2008), *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 (erişim tarihi: 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 (erişim tarihi: 25.03.2009).
- 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, (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) (erişim tarihi: 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>) (erişim tarihi: 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>) (erişim tarihi: 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>) (erişim tarihi: 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,
- FRONTEX, (2008), “*More about FRONTEX*” (http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (erişim tarihi: 25.03.2009).
- Hassner, Pierre, (2002), “Fixed Borders or Moving Borderlands?”, in Zielonka, Jan, (ed.) *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> (erişim tarihi: 25.12.2009).
- Hélène, Jorry, (2006), *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 (erişim tarihi: 15.01.2010)
- Köktaş, Arif, (2000), “Avrupa Birliği'nde Polis ve Yargısal İşbirliği”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2 Sayı: 5-6, Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 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.
- Laçiner, Sedat, Özcan, Mehmet ve Bal, İhsan, (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*, EUI 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%20-faaliyet.doc>) (erişim tarihi: 25.03.2009).
- Walters, William ve Haahr, Jens Henrik, (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. (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/item_2310_12364.pdf) (erişim tarihi: 25.03.2009).

