



# SINIR GÜVENLİĞİ



POLİS AKADEMİSİ YAYINLARI



## SINIR GÜVENLİĞİ

### Hazırlayanlar

Doç. Dr. Mehmet Levent Yılmaz  
Arş. Gör. Birce Beşgül  
Arş. Gör. Emre Öztürk

### Copyright © 2022 Polis Akademisi Başkanlığı

Bu yayının tüm hakları Polis Akademisi'ne aittir. Kurumun izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Bu yayının içeriği Polis Akademisi'nin resmî fikirlerini yansıtmamaktadır. Raporda yer alan bilgi ve fikirler hakkındaki sorumluluk tümüyle yazar(lar)ın kendi(leri)ne aittir.

**Polis Akademisi Yayınları:** 133

**Rapor No:** 56

**ISBN:** 978-605-7822-83-3

2022, Ankara

**Tasarım:** Muhammed Delibaş

**Sertifika No:** 45724

Polis Akademisi Başkanlığı Basım ve Yayım Şube Müdürlüğü  
Fatih Sultan Mehmet Bulvarı, No: 218, 06200 Yenimahalle/Ankara

**Polis Akademisi Başkanlığı**

Necatibey Cad. No: 108, Anıttepe 06400, Çankaya, Ankara/Türkiye  
Tel: +90 (312) 4629085-92-93 / +90 (312) 4629075 / +90 (312) 4629035  
www.pa.edu.tr

# İçindekiler

**Yönetici Özeti** ..... 5

## **Birinci Bölüm**

### **Sınır Güvenliği Politikaları**

21. Yüzyılda Sınır Güvenliğini Düşünmek ..... 11

Göçün Güvenlikleştirilmesi Çerçevesinde Sınır Güvenliği ..... 16

Türkiye'nin Sınır Güvenliği Açısından Suriye ve Irak  
Harekatları ve Hukuki Boyutu ..... 23

Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkilerinde Sınır Güvenliği  
Politikaları ..... 29

## **İkinci Bölüm**

### **Sınır Güvenliği Uygulamaları**

Türkiye'nin Yabancı Terörist Savaşçılarla (YTS)  
Mücadele İçin Sınır Bölgelerinde Aldığı Tedbirler ..... 35

Göçmen Kaçakcılığı ve İnsan Ticareti ile Mücadele ..... 39

Terörizmle Mücadelede Sınır Güvenliği ve Yönetimi:  
Uygulamalar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri ..... 43

**Sonuç** ..... 49

**Katılımcılar** ..... 50



## Yönetici Özeti

Sınır güvenliği her ne kadar geçmiştekine kıyasla daha farklı unsurları da içine alacak şekilde genişlemiş bir kavram olsa da, yeni bir kavram değildir. İlk olarak Roma İmparatorluğu döneminde gündeme gelmiş, Orta Çağ'da krallar ve monarşiler döneminde köle ve tüccar hareketleri ile devam eden ve Afrika'dan dünyanın farklı ülkelerine köle işçilerin yayılmasıyla önemli bir konu olarak ortaya çıkan bir kavramdır. Vestfalya Barış Antlaşması ile birlikte ulus devletlerin doğuşu ve 1815 Viyana Kongresi ile Napolyon sonrası dönem için sınırların belirlenmesi sınır güvenliği kavramının tarihi arka planını oluşturmaktadır. Aynı zamanda sınır unsuru tarihsel olarak bölgeselleşme, sınıraşırılaşma, uluslararasılaşma veya küreselleşme olarak tanımlayabileceğimiz kavramların da literatüre girmesine neden olmuştur.

Sınır ve sınır güvenliğine ilişkin çalışmalar son dönemde artan iç savaşlar ve yoğunlaşan göç hareketleri ile beraber daha önemli hale gelmektedir. Öte yandan küreselleşme sürecinin devlet kavramının tanımının da yeniden ele alınması gerektiğini bir dönemi de beraberinde getirmiştir. Ancak tüm kavramsal değişimlere rağmen devletlerin egemenlik yaklaşımı gereği ülke sınırları korunması gereken kutsal bir değer olmaya devam etmiştir. Sınır kavramının soyut, sadece siyasi haritayla gösterilen ruhsuz bir alan olmadığı bilinmelidir.

Güvenlik ve sınır meseleleri, terörizmin ve göçün etkin ve belirleyici olduğu 19. Yüzyılda devletlere ihtiyaç ile ortaya çık-

mıştır. Bilindiği üzere sınır ihlalleri sadece askeri gerekçelerle meydana gelmemektedir. Düzensiz göç hareketleri, kaçakçılık ve terör gibi faaliyetler sınır ihlalleri konusunda askeri gerekçelerin ötesine geçmektedir. Bu durumda sınır güvenliğine ilişkin çalışmaların devletler arası koordinasyon gerektirdiği de açık bir gerçektir. Ancak bazı durumlarda devletler arası ilişkilerin doğası iş birliğine imkan tanımadığı gibi sorun yaşanan ülkeye yönelik sınır ihlallerinin desteklendiği de gözlemlenebilir.

Sınır güvenliği denildiğinde genellikle akla sadece karasal sınırlar gelir. Oysa devletlerin hava, deniz ve hatta toprak altı sınırları olduğunu da unutmamak gerekir. Dolayısıyla sınır güvenliğine ilişkin çalışmaların sadece kara sınırları odaklı olmaması ve özellikle son dönemdeki düzensiz göç hareketleri de göz önüne alındığında deniz ve hava sahalarına ilişkin çalışmalara ağırlık verilmesi de gerekmektedir. Ayrıca 21. Yüzyılda sınır sorunlarının gittikçe hibrit bir karakter kazandığı yani aynı anda farklı nitelikleri barındırdığı ve birbiriyle bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu dönemde sınırların hibrit olduğu da düşünölmelidir.

Sınır güvenliği ve sınır güvenliğine ilişkin çalışmalarda güvenikleştirme kavramı da son dönemde sıkça kullanılmaktadır. Güvenikleştirme kuramı en temel anlamda gündelik yaşama dair bir hususun varoluşsal bir tehdit haline getirilmesini ve belli bir süreç sonunda da söz konusu meselenin bir güvenlik tehdidi haline gelmesi durumunu ifade eden bir teoridir.

Öte yandan göç olgusuna bakıldığında güvenlik anlayışının değişmesiyle beraber güvenliğe tehdit oluşturan bir unsur olarak ele alınmaya başladığı görülmektedir. Örneğin bugün Avrupa'nın uyguladığı katı sınır politikasını tetikleyen unsurları göçün güvenikleştirilmesi temelinde ele almak mümkündür. Bununla beraber Batı dünyasındaki temel problemin giderek artan "kurum-

sal ırkçılık” olduğu da ifade edilebilir. Bu yeni ırkçılık yaklaşımı üç aşamada gerçekleşmiştir. İslamofobi de indirgemeci bir bakış açısıyla kültürel ırkçılığın bir türü olarak görülmeye başlamıştır. Öteki ve grup dışı sayılma süreci söz konusu olmuştur. Bu grup dışı görülen, öteki (sosyolojik anlamda karşıdakini kendinin eksik hali olarak görülen) olarak addedilenlerin grup içi görülenlerden daha aşağı bir seviyede görülmesi de göçün güvenleştirilmesi sürecine etki eden bir yaklaşımdır.

Göçün çeşitli haklı nedenlerle bu denli güvenleştirilmesi meselesi Türkiye’nin de sınır komşularında yaşanan olumsuz gelişmelere kayıtsız kalamayacağı bir dönemi de beraberinde getirmiştir. Zira 1990’lardan itibaren Irak’ta devlet otoritesinin ortadan kalktığı, radikal gruplar ve terör örgütlerinin zemin bulduğu, sınır aşan hedeflere sahip olan ve sınır ötesi terör eylemleriyle Türkiye’nin doğrudan güvenliğini hedef aldığı bir durum söz konusuydu. Savaşla birlikte 2011 sonrasında buna Suriye de eklenmiştir. Bölgede ortaya çıkan güvenlik risklerinin ilk hedefi ise Türkiye olmuştur.

Suriye’de yaşanan krizin beklenenden uzun sürmesinin doğurduğu sonuçlardan bir diğeri ise göç hareketleridir. Suriye’de yaşanan savaş belki de siyasi tarihin en büyük göç hareketine neden olmuştur. Bu göç hareketinin yöneldiği ilk hedef elbette komşu ülkeler, özellikle de Türkiye olmuştur. Bu durum Türkiye’nin aşağıda belirtilen ve uluslararası hukuktan doğan haklarını kullanarak sınır ötesi operasyon yapmasını gerekli kılmıştır.

Türkiye’nin sınır ötesi operasyonlar sırasında uyması gereken uluslararası hukuktan kaynaklanan ilkeler de bulunmaktadır. Bunlar;

- Gereklik ilkesi: Ülkeye yönelik bir saldırı olma durumudur.



- Aciliyet ilkesi: Ülkeye dönük saldırı ile ülkenin verdiği cevap açısından zamanlama açısından bir kopukluk olmaması durumunu ifade eder.
- Orantılılık ilkesi: Meşru müdafaa kapsamında kullanılan gücün doğrudan kaynağa yönelmesi, daha geniş bir hedefi kapsamaması durumudur.

Türkiye sınır ötesi operasyonlarla bölgenin güvenliğini tesis etmeye yönelik adımlar atmasına rağmen Suriye İç Savaşı'nın yaratmış olduğu göç dalgası neticesinde 9 Aralık 2020 itibariyle 5.583.411 kişi ülkelerini terk etmek zorunda kalmıştır. Bunlar arasından resmi kayıtlara göre 3.638.420 kişi sadece Türkiye tarafından ağırlanmaktadır ve bu rakam toplam kayıtlı göçmen sayısının %65'inden fazlasını oluşturmaktadır.

Yaşanan iç savaş sadece göç dalgasına neden olmamıştır. 2011 yılında Suriye'de iç savaşın patlak vermesinin ardından ise terörizm çalışmalarına yabancı terörist savaşçı kavramı girmiştir zira gerek Suriye'de gerekse Irak'ta devam etmekte olan çatışmalara katılmak üzere Batılı devletlerin de aralarında bulunduğu birçok farklı ülkeden katılımların olduğu görülmüştür. Bunların bir kısmı dini öğretilerin yanlış yorumlanmasıyla ortaya çıkan ve dini istismar eden terör örgütleri olarak tanımlayabileceğimiz gruplara katılmak üzere bu çatışma bölgelerine gelirken, bir kısmının motivasyonunu da radikal sol ideoloji veya başlı başlına heyecan ve macera arayışı oluşturmuştur. Özellikle Batılı ülkelerden Suriye'deki PYD/YPG terör örgütü saflarına katılmak üzere gelen yabancı terörist savaşçılarda bu ikinci motivasyonun görüldüğu bilinmektedir. Söz konusu yabancı terörist savaşçılarla mücadele noktasında da doğrudan girişimlerde bulunan Türkiye Doğu ve Batı'yı birbirine bağlayan bir köprü şeklindeki coğrafî konumu itibariyle de ulusal ve uluslararası güvenliğin sağlanmasında büyük

tehlike oluşturan ve ülkelerin sosyal ve ekonomik düzenini olumsuz yönde etkileme potansiyeline sahip yasadışı göç hareketlerinde transit ve hedef ülke konumunda yer almaktadır.

Ülkemizin hedef ülke konumuna gelmesiyle göçmen kaçakçılığı suçunda da son yıllarda ciddi gelişmeler grlmştr. Polis sorumluluk bölgesinde 2018, 2019 ve 2020 yıllarında meydana gelen göçmen kaçakçılık verilerine bakıldığında;

- 2018 yılında olay sayısı 1.975 iken 2019 yılında bu rakam 2.950'ye yükselmiştir.
- 2018 yılında yakalanan organizatör sayısı 3.219 iken 2019 yılında 4.883 organizatör yakalanmıştır.
- Tutuklu sayılarında da benzer bir artış görülerek 2018 yılında 717 olan tutuklu sayısı 2019 yılında 1.399'a yükselmiştir.
- Son olarak yakalanan düzensiz göçmen sayısı ise 2018 yılındaki 43.321'den 2019'da 54.719'a yükselmiştir.
- 14 Aralık 2020 itibariyle 2020 yılı için mevcut verilere bakıldığında ise; 1.441 olay, 2.695 organizatör, 694 tutuklu ve 20.577 düzensiz göçmen olduğu grlmektedir.

Sınır güvenliğinin nasıl oluşturulması gerektiği konusuna gelindiğinde ise, oluşturulacak sınır güvenliği stratejisinin coğrafi unsurları, politik unsurları, yukarıda da bahsedilen tarihsel arka planı ve günümüzde sürekli bir değişim ve gelişim içinde olan tehdit unsurlarını hesaba katan bir strateji olması gerektiği söylenebilir. Sınır güvenliğini uluslararası ilişkiler disiplininde de sıkıca kullanılan uluslararası sistem, devlet, toplum ve birey şeklindeki analiz seviyelerinde ele alabiliriz. Öncelikle uluslararası sistem seviyesinde sınır güvenliği konusunun BM Terörizmle Mücadele Ofisi, Uluslararası G rgt, Dünya Gümrük rgt, INTERPOL, AGİT, AB, NATO ve benzeri uluslararası r-

gütlerce kısıtlı şekilde ele alındığı görölmektedir, zira doğrudan sınır güvenliğine odaklanan yekpare bir uluslararası örgüt bulunmamaktadır.

# Birinci Bölüm

## *Sınır Güvenliği Politikaları*

### 21. Yüzyılda Sınır Güvenliğini Düşünmek\*

Güvenlik ve sınır meseleleri, terörizmin ve göçün etkin ve belirleyici olduğu 19. Yüzyılda devletlere ihtiyaç ile ortaya çıkmıştır. O dönemde güvenlik bağlamında tartışılan polis, sınır, uluslararası işbirliği gibi konuların 21. Yüzyılda nasıl bir yansıma ortaya çıkardığına dair genel bir çerçeve çizmek gerekmektedir. Çünkü 21. Yüzyılı şekillendiren pandemi gibi bazı gelişmeler yaşanmaktadır. Bu değişimlerin çizdiği yeni sınırların varlığı da tartışılmaktadır.

Sınır kavramının soyut, sadece siyasi haritayla gösterilen ruhsuz bir alan olmadığı bilinmelidir. 21. Yüzyılda sınır sorunlarının gittikçe hibrit bir karakter kazandığı yani aynı anda farklı nitelikleri barındırdığı ve birbiriyle bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu dönemde sınırların hibrit olduğu da düşünülmelidir. Türkiye örneği üzerinden düşünülecek olursa 16-17 farklı karakterde ülke ile kara veya denizden komşuluk söz konusudur. Her biri farklı olan bu ülkeler ile ilgili her birisi için farklı bir yo-

---

\* Bu bölüm büyük ölçüde Doç. Dr. Nihat Ali Özcan'ın Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

rum, üslup ve çözümün olması gerekmektedir. Bulgaristan ya da Yunanistan sınırına yapılan muamele, Suriye ya da Irak sınırına uygulanamamaktadır. Uygulanan muamele için hukuk kuralları, kurumsal organizasyon, algı bakımından merkezden alınmış tek düze kararlar ile sorunların üstesinden gelinmesi mümkün olmayacaktır zira sorunlar da hibrittir. Örneğın bazı sınırlarda göç öncelikli sorun olurken bir başka sınırda silahlı gruplar sorun teşkil edebilmektedir. Aynı ülke ile olan sınırın farklı bölümlerinde farklı sorunların yaşanması ya da farklı aktörlerle karşı karşıya kalınması bile söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle siyasi haritaya bakarak merkezden belirlenmiş birtakım çözümler ve yaklaşımların strateji boyutunda olsa da operasyonel ve taktik seviyede her bölgeye uygulanması doğru olmayacaktır. Sınır güvenliği denince sadece bir havaalanından giriş ya da limandan giriş ya da bir gümrük kapısından giriş değil kilometrelerce uzunluktaki sınırların her noktasının kontrolünden bahsedilmektedir. Bu nedenle sınır salt bir egemenlik sorunu olmanın ötesinde devletler, gruplar ve insanlar açısından önemlidir. Çünkü her sınır kendi tarihsel hikayesi, coğrafyası, iklimi, yasal ve yasal dışı ekonomisi, kültürü, sosyolojisi (aşiret yapısı, aile ilişkileri) olan, sınırın iki tarafındaki suç, politik tutumlar, din, hukuk ve devlet otoritesi bağlamında yaşayan birer canlı organizma gibidir. Sınırı salt bir geçiş olmanın ötesinde yaşayan bir organizma olarak görmek bakış açısının da ona göre düzenlenmesini gerektirmektedir.

Günümüz dünyasında artık sadece fiziki sınırlardan söz edilmemektedir. Örneğın siber alanda toprağına bağılı egemenliğın dışında bir sınır kavramı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca mekan ve sınırı beraber düşünmek gerekmektedir. Kara sınırı olmasına rağmen farklı coğrafyalardaki sınırlar farklı anlamlara sahiptir. Kayıt dışı deniz araçları ya da hava araçları kullanılarak sınırların aşılması teknolojinin de gelişmesiyle yaygın bir hal almıştır.

Bu durum 19. Yüzyılda başlayan geleneksel anlayışın ötesinde bir yerlere gitmekte olan bir sorunun varlığına işaret etmektedir. Zira sınır güvenliğini tehdit eden unsurlar sadece kapıdan değil, kapının dışından da gelmektedir.

Sınır koruması çift taraflı olması gereken bir eylemdir. Sınırın iki tarafındaki devletlerin bu konuda yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu durumda sınır komşuları hibrit bir yapıya sahip olabileceği yani başarılı ya da başarısız olabileceği için sınır koruma noktasında pozitif ya da negatif tutum ve etkileri olacaktır. Örneğin Türkiye çok sayıda başarısız devletle komşu olmak durumundadır. Başarısız devletten kasıt devlet fonksiyonlarını yerine getiremeyen devlettir. Güvenliği sağlayamayan, kurulu bir ekonomik düzeni olmayan, yasal kurumları çalışmayan ve merkezi otoritesi etkinliğini kaybetmiş olan devletler bu gruba dahil edilmektedir. Kaybolan devlet otoritesinin yerini suç örgütleri, silahlı gruplar veya aşiretler gibi bazı dokular doldurmaktadır. Bu durumda karşıda bir muhatabın olmadığı ya da mikro düzeyde muhatapların olduğu bir ortamda sınır güvenliği sağlanmaya çalışılmak durumunda kalınmaktadır. Mikro düzeydeki muhataplarla sınır güvenliği düzenlemesi yapıldığında uluslararası ve yerel hukuktan kaynaklanan muhataplık durumuyla ilgili birçok açıkla karşı karşıya kalınmaktadır. Dolayısıyla başarısız devletlerle komşu olmak başlı başına bir risktir ve terörizm, göç, kaçakçılık gibi sorunları da beraberinde getiren bir durumdur. Etkin ve başarılı bir devletle sınır komşusu olduğunda da sınırı koruma noktasında ortak çıkarlar, hukuk ve kapasite konusunda uyuşmazlıklar yaşanabilmektedir. Bu durumda da devletler düzeyinde farklı sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.

Günümüzde sınırı korumak, dönem dönem bir kolluk meselesi olmaktan çıkıp askerileşen bir soruna dönüşebilmektedir.

Zira bazı ülkelerin sınırları askeri bir karaktere dönüşebilmektedir. Tıpkı Türkiye'nin Irak sınırında yaşamakta olduğu gibi. Irak sınırında Türkiye Habur sınır kapısında kollukla ilgili bir sorumluluğa sahipken sınırın daha büyük bir bölümünde sınır ötesinde yaşayan ve devlet egemenliğini tehdit eden ağır silahlı bir grubun varlığı sınırı askeri bir soruna dönüştürmektedir. Bu durum ülkenin tercih ettiği değil karşı karşıya kaldığı sorun nedeniyle mecbur kaldığı bir durumdur.

Görüldüğü gibi sınır ve sınır güvenliği kavramlarının karakteri zamana, mekana ve olaylara göre değişmektedir. Bu dinamik yapı, sınır güvenliği ile ilgili konuşurken daha geniş bir perspektiften bakmayı gerekli kılmaktadır. Standart, donuk ve dinamik olmayan bir anlayış sınır güvenliği sağlamak noktasında yeterli olmayacaktır. Hukuki açıdan da sınırları belirleyen uluslararası bir yasanın varlığı yeterli değildir. İç hukukta idare hukuku, ceza hukuku ve insan hakları bağlamında düzenlemeler de yapılması gerekmektedir.

Sınır güvenliği şemsiyesinin ayaklarını, sütunlarını oluşturan çok sayıda devlet kurumu bulunmaktadır. Bütün kurumların ortak bir bakış açısı ve birbirlerini tamamlayacak bir vizyona sahip olması gerekmektedir. Bu gereklilik hem etkileşimi hem de paylaşımı ön plana çıkarmaktadır.

Sınır güvenliği terörizm ve göçle mücadele stratejisine katkı sağlayacak alanların da başında gelmektedir. Bu tür sorunlarla karşı karşıya kalan ülkeler açısından sınır güvenliğinin rutin bir tepki ile yürütülmesi çok mümkün değildir. Uluslararası göç ve terörizm konusunda olduğu gibi sınır güvenliği konusunda da uluslararası işbirliği büyük öneme sahiptir. Sınır yönetimi, göç ve terörizmi ülkenin genel dış politika, güvenlik politikalarından bağımsız olarak ele almak mümkün değildir. Bu nedenle sınır

yönetimi mutlaka politik düzeyde ele alınmalıdır. Sahada sınır güvenliği alanında çalışan birimlere yerine göre karakter değiştiren tehditler karşısında elastikiyet sağlanarak farklı tarzda müdahaleye imkan verecek düzenlemeler yapılmalıdır. Bütün sınırlar için standart bir yapılanma ile koruma sağlanamayacağı gözden kaçırılmamalıdır. Sınır ile ilgili canlı ve mozaik bir organizma olduğu perspektifinden bakılarak değerlendirme yapılması gerekmektedir. Bunun yanında sınır güvenliğinin yetişmiş insan sorunu olduğunu da belirtmek gerekir. Zira sınır güvenliğinden sorumlu olan insanların sınırın sosyolojisini, coğrafi, tarihsel yapısını, hukuki özelliklerini ve diğer muhtevasını analiz edebilecek yeterlilikte olması beklenmektedir. Dolayısıyla sınır güvenliği konusunda ihtisaslaşmış personel yetiştirecek lisansüstü eğitim programları oluşturulmalıdır. Sınır güvenliği konusunda fiziki engeller önemli ama tek başına eterli olmayan bir önlemdir. Fiziki engeller insan ile desteklenmelidir. Sınır güvenliğinin maliyeti oldukça yüksektir ve başarı için gerekli bütçe ayrılmak suretiyle mücadele edilmelidir.



## Göçün Güvenlikleştirmesi Çerçevesinde Sınır Güvenliği\*

Güvenlikleştirme kuramı en temel anlamda gündelik yaşama dair bir hususun varoluşsal bir tehdit haline getirilmesini ve belli bir süreç sonunda da söz konusu meselenin bir güvenlik tehdidi haline gelmesi durumunu ifade eden bir teoridir. Özellikle sosyalde özneler arası bir inşa süreci olarak da konstrüktivist ekol çerçevesinde de uluslararası ilişkilerde değerlendirilebilmektedir. Kopenhag Okulu'nda bir konunun söylem yoluyla güvenlikleştirildiği görölmektedir. Paris Okuluna bakıldığında ise aslında Foucault bir meselenin söylem olmadan da güvenlikleştirilebileceğine dair bir güvenlik yaklaşımı sunmaktadır. Söz edimi olmadan daha normal ve rutin yollarla mesela frontex uygulamaları gibi bürokratik, teknokratik pratiklerle özel alanla da bir meselenin güvenlikleştirilebileceğini savunmaktadır.

Göç olgusuna bakıldığında güvenlik anlayışının değişmesiyle beraber güvenliğe tehdit oluşturan bir unsur olarak ele alınmaya başladığı görölmektedir. Örneğin bugün Avrupa'nın uyguladığı katı sınır politikasını tetikleyen unsurları göçün güvenlikleştirilmesi temelinde ele almak mümkündür.

1950 ve 1960 yıllarında Avrupa'da göçün ucuz işgücü sağlama yolu olarak görölmüştür. Bu dönemde henüz iç güvenliğe yönelik bir tehdit olarak algılanmamıştır. Hatta bu yıllarda Avrupa'ya göçün hükümetlerin çağırısı üzerine gerçekteştiği de bilinmektedir. Avrupa refahının artması ve savaş sonrası Avrupa'nın yeniden inşası sürecinde göçmenlerin önemli katkıları olmuştur.

---

\* Bu bölüm büyük ölçüde Dr. İbrahim İrdem'in Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

1970’li yıllara gelindiğinde bir petrol krizi ile birlikte refah devlet anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. 1974 yılına gelindiğinde Avrupa’da devletlerin göçü doğru yönetemediği tartışmaları gündeme gelmeye başlamıştır. Bu tartışmayı aslında göçün yönetimi ile ilgili değil göçmenlere verilen politik bir tepkinin tezahürü olarak yorumlamak daha rasyonel olacaktır. Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere batının kaynak ülkelerden gelen göçe ve bunun yaratacağı tehditlere karşı korunma temelli bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. Yine refah şövanistlerinin özellikle dışarıdan göç edenlerin vergi ödememesi, yerli işgücünü ikame etmeleri ve sosyal güvenlik yardımlarını göçmenlerin istismar etmesi gibi uygulamalara gösterdikleri tepkiler söz konusu olmuştur. Ayrıca bir refah varsa bunun ülkenin yerli nüfusunu oluşturan yerli halk sayesinde olduğuna yönelik tartışmalar hem çıkar odaklı hem de kültürel temelli bir göçün güvenikleştirilmesi hususunu beraberinde getirmiştir. Etnik ve kültürel yapının göçmenler tarafından bozulacağı ve göçmenler nedeniyle ülkede refah kaybının yaşanacağı yönünde görüşler gündeme gelmeye başlamıştır.

1980’ler ile birlikte bir taraftan birlik içerisinde serbest dolaşma hakkı sağlanırken diğer taraftan da sınırların daha iyi korunması, sınırlardan gelebilecek herhangi bir tehdide karşı uyanık kalınması konusu etkin bir şekilde gündeme alınmıştır. Özellikle Berlin Duvarı’nın yıkılması ve iki kutuplu dünya düzeninin ortadan kalkmasıyla birlikte göçün Avrupa’da bir milli güvenlik meselesi haline geldiği görülmüştür. Göçün toplumsal düzene, ulusal güvenliğe ve kimliğe meydan okuyan bir bakış çerçevesinde ele alındığı bir döneme girilmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırıları, terörle mücadele politikalarına göçü de entegre ederek göçe terörle birlikte mücadele edilmesi gereken bir olgu olarak yaklaşmayı beraberinde getirmiştir. Bu süreçte tehdit olarak görülen topluluklar

da Müslümanlar olarak belirlenmiştir. Çok kültürlü topluma yönelik çabaların yeniden düşünülmesi ile ilgili birtakım görüşlerin kamuoyunda hem söylemsel olarak hem de bundan sonraki süreçte sınır güvenliği uygulamalarıyla güvenlikleştirildiği bir boyutla karşı karşıya kalınmıştır. Batıda, özellikle ABD’de ve Avrupa’da Müslüman olan herkese terörist damgasının vurulduğu, terörün aslında Müslüman toplumların genlerinde olduğu fikrinin toplumda düşmanlığı artırıcı şekilde dillendirildiği bir sürece girilmiştir. Burada özellikle sağcı partilerin, kendisini milliyetçi olarak addeden siyasi partilerin, göçün içeriği ve kapsamı ne olursa olsun topyekûn bir tehlike olduğu konusundaki yaklaşımları da medyanın söylemiyle birlikte göçün güvenlikleştirilmesine hizmet etmiştir. Yine ırkçılık yaklaşımındaki gelişmeler de klasik anlamda geleneksel ırkçılık düşüncesinin önem kaybederek daha damıtılmış yeni ırkçılığa, kültürel ırkçılığa doğru değişim süreci de göçün güvenlikleştirilmesi ve sınırların tahkim edilmesi anlayışı üzerinde etkili olmuştur. Müslümanlar artık etnik, dini grup olarak düşünölmeye başlamıştır. Müslümanlara tamamen nefret, ayrımcılık çerçevesinde yaklaşılarak bir genelleyici tutumun belirlenmesine de ön ayak olunmuştur.

Halihazırda batıdaki temel problemin bir kurumsal ırkçılık olduğunu söylemek mümkündür. Kurumsal ırkçılıktan kasıt ırkçılığın kurumsallaşması, bir diğer ifadeyle toplum yapısına organize olarak nüfuz etmesidir. Sığınmacıların pis, kanunlara saygısız vb. olumsuz özelliklere sahip olması nedeniyle toplum yapısına asla uyum sağlayamayacağı savunulmaktadır. Bu tezin temeli sığınmacılar hakkındaki olumsuz imaj algısıdır.

Yeni ırkçılık üç aşamada gerçekleşmiştir. İslamofobi de indirgemeci bir bakış açısıyla kültürel ırkçılığın bir türü olarak görölmeye başlamıştır. Öteki ve grup dışı sayılma süreci söz ko-

nusu olmuştur. Bu grup dışı görülen, öteki (sosyolojik anlamda karşıdakini kendinin eksik hali olarak görülen) olarak addedilenlerin grup içi görülenlerden daha aşağı bir seviyede görülmesi de göçün güvenleştirilmesi sürecine etki eden bir yaklaşımdır.

Göçün güvenleştirilmesi süreci, sınır güvenliği açısından önemli sorunlar doğurmuştur. Bunlardan ilki FRONTEX'tir. Selanik zirvesi ile kurulan FRONTEX'İN aslında başta ulusal sınırlarda görev yapan muhafızların eğitimi, teknik ve operasyonel anlamda işbirliğinin desteklenmesi, etkili dış sınır gözetimi için risk analizlerinin yapılması gibi amaçlarla yola çıkmıştır. Ancak daha sonra Ege ve Akdeniz'de tamamen AB'nin sınır güvenliği ekibi haline gelmiştir. Yani aslında FRONTEX kale olarak görülen Avrupa'ya hizmet eden yaklaşıma hizmet etmeye başlamıştır. Sınırların yarı askerileştirildiği, göç akımlarının geleneksel askeri yaklaşımlarla birlikte güvenleştirildiği bir aşamaya geçilmiştir. FRONTEX tarafından yapılan uygulamaların insan haklarına uygun olup olmadığı tartışılan konulardan birisi olmuştur. FRONTEX uygulamalarının uluslararası koruma rejiminin temel taşlarından birisi olan geri göndermeme ilkesine aykırılık teşkil ettiği söylenebilir. Çünkü geri göndermeme, devletlerin kendi ülkelerinde zulümle karşı karşıya kalan insanların temel hakları tehlikeye girecek şekilde sınır dışı edilmesini yasaklayan bir ilkedir. Operasyonlar neticesinde yakalananların yasa dışı olarak nitelendirildiğini yani sosyolojik bağlamda kriminalize edildiğini ve bu noktada AB'nin kendi ilke ve değerleriyle ters düşen bir yaklaşım benimsediğini görmekteyiz. FRONTEX operasyonlarının herkesin ülkesini terk etme özgürlüğüne de bir aykırılık içerdiği de açıktır. FRONTEX içinde "Acil Sınır Müdahale Ekipleri" diye adlandırılan bir birim bulunmaktadır. Sınırı geçmeye çalışan göçmen ve sığınmacılara karşı askeri ekipmanlar kullanılarak müdahale edilmektedir. Her üye devlet

acil durumlarla başa çıkmak için aslında karşılıklı dayanışma ve sadakatin bir sonucu olarak bu özel eğitim almış uzmanları konuşlandırabilmektedir. Bu durum aslında NATO'nun zorunlu katılımı ile özdeşleşen bir politikadır. Göçün güvenlikleştirilmesi ve göçmenlerin ötekileştirilerek bir tehdit olarak görülmesinde önemli bir husustur.

FRONTEX içinde teknik malzemelerin kayıtlarının tutulduğu bir veri tabanı bulunmaktadır. 100'den fazla gemisi, 20 tane uçağı, 25 helikopteri, termal kameraları bulunmaktadır. Burada Paris Okulu güvenlikleştirme yaklaşımının bir tezahürü görülmektedir. Profesyoneller eliyle gerçekleştirilen bir güvenlikleştirme süreci görülmektedir.

Avrupa sınır yönetimi içerisinde FRONTEX'e ek olarak Euroduct ve Eurosur'a da dikkat çekmek gerekmektedir. Euroduct 14 yaşından büyük sığınmacıların parmak izlerinin alınarak bir bilgi deposuna kaydedilmesi ile ilgili bir süreçtir. Bu bilgiler iltica taleplerinde merkezi olarak karşılaştırılmaktadır. Eurosur uygulaması ise 2013 yılında devreye girmiştir. Avrupa Sınır Gözetim Sistemi olarak uygulamaya konulan sistem, Avrupa dış sınırlarının yeni gözü olmuştur. Birliğin kara ve deniz dış sınırlarında meydana gelen olayların, devriyelerin konumunun, istihbarat bilgilerinin, rapor bilgilerinin ulusal durum fotoğrafları ile paylaşıldığı bir sistemdir. FRONTEX genel bir koordinasyon görevi üstlenirken Eurosur AB iktidarının bir teknolojik gözü olarak görev yaptığını ve insanları gözetim altında tuttuğunu söylemek mümkündür.

AB'nin göçün güvenlikleştirilmesi odaklı sınır politikasının en önemli Avrupa değerleri çerçevesinde insanların güvenliğini ve saygınlığını ön plana çıkaran hukuki düzenlemelerin aksine sahada güvenliği önceleyen politikalar izlenmesidir. Birlik için-

de alınan kararların, AB'nin veya üye devletlerin tek tek çıkarları söz konusu olduğu durumlarda realist bir politika çerçevesinde işlemediği de görölmektedir. Ege ve Akdeniz'de yaşananlardan da takip edildiği üzere Avrupa'ya ulaşan sığınmacılar ölüm pahasına ulaşmaktadır. Balkan rotası en tehlikeli sınır geçişlerinden birisi haline gelmiştir. İnsan dışı muamele ve bireysel iltica taleplerinin aşınması durumları da dikkate alındığında AB'nin ötekileştirici bir göç yönetim aracını kullandığını ve aslında AB'nin kendi öz değerleriyle, insan haklarının korunması ile tezat içeren bir politika oluşturduğu söylenebilir. Aslında sınır ve sahil güvenliğini artırarak Avrupa kalesini güçlendirmek, mülteci akımını durdurma noktasında caydırıcı olmayıp başarısızlığı meydana getirmektedir. Çünkü sınırları güçlendirme yaklaşımına rağmen halihazırda Avrupa'da her geçen gün sığınmacı başvurularının ve kayıt dışı göçmenlerin sayısı artmaktadır.

Göçün normal bir olgu olduğu unutulmamalıdır. İnsanlığın geçmişini, bugününü ve geleceğini de içine alan bir husustur. Bugün AB FRONTEX raporlarına bakıp Yunanistan'ı hiç kınamamaktadır. Ancak ilerleme raporlarına bakıldığında ülkeleri değerlendiren raporlarda AB kurumlarının insan hakları ihlalleri ile ilgili olarak Türkiye'yi eleştirdikleri görölmektedir. Oysa bugün Avrupa'da liberal yaklaşımların erozyona uğradığı korumacılık ve sınır güvenliğinin muteber olduğu bir süreç yaşanmaktadır ve bu noktada AB'nin Türkiye'ye eleştiri yöneltebilecek bir konumda olmadığı açıktır. Avrupa ülkelerinin yabancı karşıtı, İslam karşıtı olan sözde milliyetçi partilerinin gerçekte milliyetçi değil ırkçı bir tutum sergilediği değerlendirilmektedir.

Türkiye sahada yapıcı, kurucu, onarıcı ve sorun çözücü bir sınır güvenliği politikası izlemektedir. Güvenli bölge uygulamasında bölgede yürütölen altyapı çalışmaları yapılması, bölgede-

ki çatışma izlerinin giderilmesi, Bosna ve Afganistan örneklerinden farklı olarak tamamen kendi kaynaklarıyla inşa sürecini yönetmesi, bölgede güvenliğin sağlanması için Suriye polisinin eğitilmesi gibi faaliyetler bu politikanın somut yansımalarıdır. Bu süreçte Suriye'den gelen sığınmacıların ülke içerisinde hayatlarına devam edebilmesi için de gerekli tedbirler alınmaktadır. AB ile kıyaslandığında Türkiye'nin sınırlarını açarak bir sınır güvenliği politikası uygularken AB'nin sınırlarını tamamen kapatma yoluna gittiği görölmektedir.

AB'nin sınır dışı etme politikasının hukuka aykırı bir eylem çerçevesinde gerçekleştirildiğinin de altının çizilmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye'de sınır dışı etme kararı bir idari işlem çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu 54. Maddesinde sınır dışı etme kararının valilikler tarafından alınması ve belli kriterlere göre verilmesi düzenlenmiştir. Yabancı eğer sınır dışı edilecekse idare mahkemesine 15 gün içerisinde başvurarak hatta bu başvurusu 7 gün içinde sonuçlandırılarak sınır dışı etme kararında olabilecek hukuka aykırılığı dile getirebilmektedir. Ancak AB'de ırkçılık içeren uygulamaların hukuki takibine olanak veren bir düzenleme bulunmamaktadır. AİHS Ek 12 numaralı protokolüne göre de her ne kadar genel ve genişletilmiş bir ayrımcılık yasağı belirtilmiş olsa da üye devletler bu yasağı çıkarları doğrultusunda ihlal edebilmektedir.

Etkili bir sınır yönetiminin temel unsuru düzenli göç eden insan hareketliliğinin kolaylaştırılması hem de güvenli ve kontrollü bir şekilde sınırların varlığıdır.

## **Türkiye'nin Sınır Güvenliği Açısından Suriye ve Irak Harekatları ve Hukuki Boyutu\***

1990'lerden itibaren Irak'ta devlet otoritesinin ortadan kalktığı, radikal gruplar ve terör örgütlerinin zemin bulduğu, sınır aşan hedeflere sahip olan ve sınır ötesi terör eylemleriyle Türkiye'nin doğrudan güvenliğini hedef aldığı bir durum söz konusuydu. Savaşla birlikte 2011 sonrasında buna Suriye'de eklenmiştir. Bölgede ortaya çıkan güvenlik risklerinin ilk hedefi ise Türkiye olmuştur.

2011 yılında Suriye'de krizin ortaya çıkmasıyla birlikte beklenti krizin Libya ve Mısır'da olduğu gibi daha kısa sürede sonlanacağı ve uzun süredir devam eden otoriter yapının yıkılıp yerine demokratik bir yapının kurulması yönünde olmuştur. Ancak sürecin uzamasıyla birlikte birkaç sonuç ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki merkezi otoritenin giderek güç kaybetmesi ve ülkenin özellikle sınır bölgelerindeki otoritesini bir türlü tesis edememesi olmuştur. Bu sonucun etkilerine maruz kalan ülkelerin başında Türkiye gelmiştir. Türkiye'nin güney sınırının büyük bölümünü oluşturan bölgede sınırın öte tarafında radikal grupların ve terör örgütlerinin Türkiye'nin güvenliği ve siyasi bütünlüğünü hedef alan yaklaşımları söz konusu olmuştur. Bu nedenle ortaya çıkan güç boşluğu Türkiye için önemli bir güvenlik riski doğurmuştur. Yükselen, güçlenen terör gruplarının Türkiye'ye sınır bölgelerde tek taraflı egemenlik ilanlarında bulunması ikinci sonuç olmuştur. Bir taraftan PKK'nın Suriye uzantısı YPG/PYD'nin sözde kantonlar adı altında oluşturduğu yapılanma diğer taraftan

\* Bu bölüm büyük ölçüde Oytun Orhan'ın Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.



İŞİD'in hilafet devleti adı altında egemenlik ilanında bulunması Türkiye'nin güvenlik kaygılarını son derece derinleştiren gelişmeler olmuştur. Burada altı çizilmesi gereken nokta bu grupların egemenlik ilanının ötesinde sınır aşan hedeflerinin olmasıdır. Hem PYD/YPG hem de İŞİD için sınırların çok fazla anlam ifade etmediği küresel hedefler besleyen örgütler olduğu söylenebilir. İŞİD, Suriye ve Irak arasında muğlaklaşan sınırların her iki tarafını da kapsayan bir alanda hakimiyet sağlamıştır. YPG/PKK ise Kandil'den başlayarak İŞİD ile mücadele kapsamında Sincar'da elde ettiği etkinlik sayesinde Suriye ile coğrafi bağlantısını kurup orada da YPG'nin kontrol ettiği alanlarla geniş bir coğrafyayı sınır aşan bölgeleri kontrol eden egemenlik iddialarında bulunan bir örgüttür. Sincar'da da kanton ilan edilme çabalarını düşündüğümüzde sınır aşan hedeflerin varlığı daha da netleşmektedir. Her iki örgütün Türkiye'ye dönük hedefleri olduğu da malumdur. Bu nedenle Türkiye için ciddi bir güvenlik tehdidi algılaması ortaya çıkmıştır.

Suriye'deki boşluğun ortaya çıkardığı bir diğer sorun ise yabancı terörist savaşçılar (YTS) sorunudur. İŞİD, YPG ve rejim kanadında mücadele eden milis gruplarda da yer almak üzere pek çok YTS'nin Suriye'ye akın ettiğine şahit olunmuştur. Bu militanların geçiş hatlarından birisi de komşu olması nedeniyle doğal olarak Türkiye olmuştur. Bu da Türkiye'ye sınır güvenliğini sağlama noktasında önemli bir baskı unsuru oluşturmuştur. Zira hem Türkiye'nin güvenliği hem Türkiye'nin uluslararası alanda imajı ve diplomatik ilişkileri açısından büyük sıkıntılar doğurmaya başlamıştır.

Suriye'de yaşanan krizin beklenenden uzun sürmesinin doğurduğu sonuçlardan bir diğeri ise göç hareketleridir. Suriye'de yaşanan savaş sonucunda belki de siyasi tarihin en büyük göç ha-

reketine neden olmuştur. Bu göç hareketinin yöneldiği ilk hedef elbette komşu ülkeler, özellikle de Türkiye oldu. Başta binler, on binler ile ifade edilen sayılar zaman içinde milyonlara ulaştı ve üç buçuk milyon Suriyeli halen hayatlarını Türkiye’de devam ettirmekte. Her ne kadar rakamlarla kıyaslandığında sorunla baş etme anlamında olumlu bir tablo olsa da hiçbir sorun olmadığı anlamına da gelmemektedir. Bazı illerde yaşanan küçük çaplı olaylar, ekonomik bazı sıkıntılar, yaşam tarzı, sosyal, kültürel farklılıklar nedeniyle yaşanan sıkıntılar da olmuştur. Türkiye hem toplumsal kapasitesi hem de devlet kapasitesi anlamında bu sorunlarla baş edebilmiştir. Ancak yeni göç dalgalarının önlenmesinin gerekliği de öncelik haline gelmiştir.

2015-2016 yıllarından sonra bahse konu sıkıntılarla mücadele için Türkiye yeni bir konsept geliştirmiştir. Bu konseptin hem askeri hem de sivil boyutu bulunmaktadır. Askeri boyutuna bakıldığında terörle, radikal silahlı gruplarla mücadele için yeni bir strateji geliştirilmiştir. Kaynağında mücadele ve proaktif mücadele olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımın üç farklı sahası mevcuttur. Türkiye’de mücadele devam ederken karşı tarafta devlet otoritesi kalmadığı için güvenliği sağlamak için hem Irak hem de Suriye’de sınır ötesi operasyonlar düzenleyerek devlet otoritesinin kalmadığı alanlarda kontrolü, denetimi ele alıp buralara dost ve müttefik unsurları yerleştirek kendi sınır güvenliğini sağlama konusunda bir yaklaşım geliştirilmiştir. Suriye sahasında kaynağında mücadele Fırat Kalkanı Harekâtı ile başlamıştır. Daha sonra Zeytin Dalı ve Barış Pınarı Harekatları ile devam etmiştir. İdlip’deki Bahar Kalkanı Harekâtı da bu kapsamda değerlendirilebilir. Yine muhtemelen büyük çaplı olmasa da küçük çaplı operasyonlarla Fırat’ın doğusunda mücadele devam edecektir.

Irak'ta da benzer bir durum söz konusudur. Aslında Türkiye Irak'ta yıllardır sınır ötesi operasyonlar düzenlemektedir ancak yeni olan Türkiye'nin sınır ötesi operasyon düzenleyip PKK alanlarını temizledikten sonra döndüğü yaklaşım yerine doğrudan alan hakimiyetine dayalı, proaktif ve sürekli mücadeleyi esas alan yaklaşımdır. Bu yaklaşım çerçevesinde Irak'ta birbirinin devamı olan operasyonlar gerçekleştirilmektedir. Kararlılık, Pençe, Kaplan operasyonları gibi hareketler, düzenli olarak gerçekleştirilen hava hareketleri ve bunlara ek olarak bölgedeki istihbarat gücüne dayanarak gerçekleştirilen örgütlerin lider kadrolarına dönük hedef bazlı operasyonlar yapılırken Türkiye'nin gelişen teknolojisi de ülkenin elini güçlendirmektedir.

Askeri boyutun yanında ve belki daha önemli olan boyut terörden temizlenen, alan kontrolü sağlanan bölgelerde kurulacak idari yapı ile ilgili çalışmalar yani normalleşme süreci. Türkiye bu anlamda da Türkiye kendi kurumsal kapasitesini sahaya yansıtmaya çalışmaktadır. Türkiye'deki ilgili bakanlıklardan uzmanlar güvenli bölgedeki hayatın normalleşmesi için kendi alanları ile ilgili (eğitim, sağlık, ulaşım vb.) çalışmalar yürütmektedir. Daha kalıcı bir istikrar için bu çalışmalar belki askeri tedbirlerden daha da kıymetlidir ve şu anda sahada yetkili kurumlar, güvenlik kurumları değil sivil kurumlardır.

Suriye ve Irak sahalarında yapılan operasyonların başlıca amacı devlet otoritesinden yoksun olan alanlarda alan kontrolü sağlayıp buralara dost ve müttefik güçler yerleştirerek sınır güvenliğinin sağlanmasıdır. İkincisi terör örgütlerinin egemenlik iddialarının ve alan kontrollerinin tamamen sonlandırılmasıdır. Sınırdan yasa dışı geçişlerin önlenmesi ve son olarak da göç hareketlerinin engellenmesi amaçlanmaktadır. Göç sorunu ile ilgili olarak hem oluşacak yeni göç dalgalarının önlenmesi hem

de şartların oluşması durumunda Türkiye’de yaşayan Suriyeli sığınmacıların geri dönüşlerinin sağlanması yönünde çalışmalar yürütülmektedir.

Türkiye, Suriye sınırı ile ilgili olarak duvar örmek suretiyle de farklı güvenlik tedbirleri de geliştirmiştir. Bunun yanında bütün teknolojik imkanlar kullanılarak sınırdan yasa dışı geçişlerin önlenmesi için çabalar sürdürülmektedir. YTS’ler konusunda taraf ülkelerle, kaynak ülkelerle istihbarat iş birliği konusunda da adımlar atılmaktadır. Türkiye tarafından yakalanan YTS’lerin kaynak ülkelere iadesi ile ilgili bir iş birliği süreci de yürütülmektedir.

Türkiye bu operasyonları gerçekleştirirken bu operasyonların uluslararası hukuka uygunluğu sıkça tartışılmıştır. Uluslararası hukukun genel prensibi kuvvet kullanmanın yasaklanmasıdır. Ama tabii bu yasağın istisnaları mevcuttur. İlk istisnası da ülkenin bir saldırıya maruz kalması durumudur. Dolayısıyla meşru müdafaa kapsamında ülke kendi güvenliğini sağlamak açısından zorlayıcı tedbirler alabilir. İkinci olarak da böyle bir önlem alma durumunda BM Güvenlik Konseyi’ne bildirimde bulunulması gerekmektedir. Ayrıca durumun bir de iç hukuksal boyutu vardır. İç hukuk açısından da ülkenin yasama organı tarafından ülkenin silahlı kuvvetlerinin ülke güvenliği için sınır ötesinde kullanılması yönünde bir karar alınmış olması gerekmektedir. Bu kriterler açısından bakıldığında Türkiye’nin Irak ve Suriye’de yürüttüğü operasyonlar için yeterli hukuksal gerekçelere sahip olduğu görülecektir. İç hukuk açısından TBMM, TSK’ya sınır ötesi operasyon yetkisi veren tezkereleri onaylamıştır. Öte yandan operasyonlar öncesi BMGK’nın Türkiye tarafından bilgilendirilmiş olması da diğer bir yerine getirilmiş koşuldur. Buradaki tartışmalı olan durum Türkiye’ye yönelik bir saldırının olup olmadığı meselesidir. Operasyonlar öncesi 2014-2015-2016 yıllarında hem

PKK/YPG hem de İŞİD'in Türkiye'ye yönelik sayısı ve şiddeti her geçen gün artan terör eylemlerinde bulunduğu görölmektedir. Bu dönemde Türkiye içinde de örgütlerin güçlenmesinin de bir sonucu olarak Türkiye tarihinin en ağır kayıplarının verildiği terör saldırıları ile karşı karşıya kalınmıştır. Ankara gar saldırısı, Ankara Merasim sokakta, İstanbul İstiklal caddesinde, Kayseri'de askeri araca dönük, Diyarbakır Suruç'ta gerçekleştirilen saldırılar bunlardan sadece birkaçıdır. Fırat Kalkanı operasyonu da Gaziantep'te bir düğüne yönelik olarak yapılan ve tamamen sivililerin hedef alındığı İŞİD saldırısı sonrasında başlamıştır.

Türkiye'nin sınır ötesi operasyonlar sırasında uyması gereken uluslararası hukuktan kaynaklanan ilkeler de bulunmaktadır. Bunlar;

- Gereklilik ilkesi: Ülkeye yönelik bir saldırı olma durumudur.
- Aciliyet ilkesi: Ülkeye dönük saldırı ile ülkenin verdiği cevap açısından zamanlama açısından bir kopukluk olmaması durumunu ifade eder.
- Orantılılık ilkesi: Meşru müdafaa kapsamında kullanılan gücün doğrudan kaynağa yönelmesi, daha geniş bir hedefi kapsamaması durumudur.

Bu ilkeler açısından Türkiye'nin yapmış olduğu operasyonlarda herhangi bir hukuka aykırılık söz konusu değildir. Ayrıca her ne kadar bu bölgelerde devlet otoritesi yitirilmiş olsa da meşru muhatap olarak merkezi hükümetler de bilgilendirilmiştir.

## Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkilerinde Sınır Güvenliği Politikaları\*

Avrupa Birliği, Schengen uygulamasında da görüldüğü gibi kendi içerisinde üye devletler arasında entegrasyonu güçlendirerek ulusal sınırların önemini yitirdiği ve gerek insanların gerekse malların serbest dolaşımı ilkesine dayalı bir politika izlemeyi hedef edinmiştir. Bu demek değildir ki serbest dolaşım prensibi dış sınırlar söz konusu olduğunda da benimsenmektedir, zira ulusal sınırların bir araya gelmesiyle bir bütün olarak AB'nin sınırlarını ifade eden dış sınırlar, düzensiz göçün en alt seviyede tutulması amaçlanarak güçlendirilmiş güvenlik uygulamalarına konu olmaktadır. Nitekim göç ve sığınma konuları Avrupa'da hem politikaların gerçek dünyasında hem de konuyla ilgili akademik literatürde çağdaş güvenlik siyasetinin önemli konuları haline gelmiştir. Bu eğilim genellikle göçün menkul kıymetleştirilmesi veya bir diğer ifadeyle göçün aşırı siyasallaşması ve bir güvenlik tehdidi olarak sunulması olarak anılmıştır. Göçmen ve yabancı karşıtı fikirlerden beslenen radikal sağ akımların güç kazanmasında da görüldüğü üzere Avrupa siyasetinde de etkisini gösteren düzensiz göçmen akımı neticesinde 2019 yılında 141.846 kişinin yasadışı yollardan AB sınırlarını aşmaya çalıştığı tespit edilmiştir. Türkiye'dekine benzer bir tablo ile bu rakamın büyük bir çoğunluğunu Afganistan ve Suriye uyruklu bireyler oluşturmaktadır. Afrika kıtasındaki iç savaşlar, kıtlık, işsizlik, susuzluk, fakirlik; Asya'da artan nüfus ve işsizlik, Orta Doğu'da Arap Baharı ve sonrasında yaşanan gelişmeler ve Suriye İç Savaşı'nın yaratmış olduğu kitlesel göç hareketleri

\* Bu bölüm büyük ölçüde Prof. Dr. Mesut Hakkı Çaşın'ın Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

bir araya geldiğinde bu rakamı oluşturan Akdeniz merkezli g dalgasını oluşturmakta ve AB'nin siyasal, ekonomik ve güvenlik gündemini meşgul etmektedir.

Suriye ve Irak'taki otorite boşluğundan faydalanarak 2014 yılında sözde hilafet devleti kurma girişiminde bulunan DEAŐ başta olmak üzere, bölge ülkelerinde grlen i çatışmalar ve istikrarsızlık ortamının yarattığı g krizi, AB'nin sığınma taleplerinin sorumluluğunu ilk girişteki ye devletlere yükleyen Dublin sistemindeki kusurları da ortaya çıkarmıştır. Nitekim 2015 yılında başlayan g krizi kapsamında yaşanan ani göçmen akını hem AB kurumları hem de çoğunlukla güney kesimindeki ye devletlerin kurumları üzerinde ağır bir baskı oluşturmuştur. Bu nedenle AB, g sorunlarını kendi içerisinde zözmekten ziyade dışsallaştırarak, düzensiz gte sorumluluğu kaynak ve transit ülkelere aktarmak istemiştir. “Eğer biz göçmenlere gidemezsek, onlar bizlere gelecektir” düşüncesinden hareketle AB, kaynak ve transit konumundaki ülkelerle iş birliğine önem vererek ekonomi, insan hakları ve demokrasi gibi konularda iş birliği arayışlarına girişmiştir. Bu bağlamda imzalanan Geri Kabul Anlaşmaları esasında bu politikanın bir uzantısıdır denebilir.

Kurumsal düzeyde AB'nin sınır güvenliği yönetimine bakıldığında EUROSUR veya European Border Surveillance System gibi yeni kurum ve ağların oluşturulmasıyla dış sınırların güçlendirilmesi ve korunması yoluna gittiği görülecektir. Merkezi Varşova'da bulunan ve 2004 yılında kurulmuş olan FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency) ise kendisine temel hedef olarak AB ye devletlerinin dış sınırlarında sığınma ve gcn yönetiminde entegrasyonun sağlanması olarak belirlemiştir. Nitekim günümüzde de AB'nin sınır güvenliği uygulamalarının odak noktasını FRONTEX teşkil etmektedir. Düzensiz g ve sınır ötesi

suçların tespiti, önlenmesi ve bunlarla mücadele amacıyla, durum-  
sal farkındalığın artırılması, dış sınırlardaki gelişmelere tepki ye-  
teneğinin artırılması, göçmenlerin korunması ve kurtarılmasının  
sağlanması katkıda bulunmak amacıyla, FRONTEX, sağladığı  
dış sınır desteği ile iç sınır kontrolleri olmaksızın serbest dolaşı-  
mı garanti etmeyi amaçlamaktadır. Özellikle son zamanlarda AB  
sınır güvenliğinde ileri teknolojilerin kullanımını öngören “Akıllı  
Sınırlar” konseptinin benimsenmesiyle, askeri gözetim sistemle-  
ri ve tekniklerinin, AB’nin hava, deniz ve kara sınırlarını kontrol  
etmeye uyarlanması hedeflenmiş ve bu da sınır yönetiminin as-  
kerleştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu noktada FRONTEX,  
deniz ve deniz sınırlarının daha geniş kapsamda gözetimini sağ-  
lamak için uzaktan kumandalı uçak sistemlerini (RPAS) faaliyete  
geçirmiştir. Bu uygulamasıyla FRONTEX, İHA gibi hava göze-  
tim araçlarının sivil alanlarda uçuşunu yasaklayan AB yasalarını  
da aşmaktadır. Denizdeki müdahale yetkisine gelindiğinde ise bu  
konuda 656/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü  
düzenlenmiştir. Bu tüzüğe göre sınır kontrollerinden kaçma şü-  
hesi olan kişileri taşıdığı veya göçmen kaçakçılığına karıştığından  
makul gerekçelerle şüphe duyulan teknelere yönelik ne tür tasarı-  
ruflarda bulunulacağı; teknenin karasularında bulunması hali için  
madde 6’da açık denizde bulunması hali için madde 7’de ve biti-  
şik bölgede bulunması hali için madde 8’de düzenlemelere yer ve-  
rilmiştir. Bu kapsamda ajans, tekneyi durdurmak, tekneye çıkmak  
ve teknedeki kişileri ve kargoyu aramak ve teknede bulunanları  
sorguya çekmek gibi yetkilerle donatılmıştır. Bu eylemlere temel  
teşkil eden şüphenin haklı çıkması durumunda ise eğer tekne kara-  
sularında ise tekneye el koymak ve teknedeki kişileri tutuklamak  
veya tekneyi karasuları veya bitişik bölge dışında bir yere yöneltil-  
mek gibi yaptırımlarda bulunabilmektedir. Madde 7’de belirtilen,  
teknenin açık denizde bulunması durumunda ise, aynı şekilde tek-



neye el koymak ve teknedeki kişileri tutuklamak veya tersi yönde teknenin karasuları veya bitişik bölgeye girmemesi konusunda uyarmak ve gerektiğinde yöneltmek; tekneyi veya teknedeki kişileri üçüncü bir lkeye yönlendirmek veya bu ülkenin yetkililerine teslim etmek gibi uygulamalarda bulunabilmektedir.

BM Deniz Hukuku Sözleşmesi'nin ilgili hükümleri kapsamında değerlendirildiğinde, FRONTEX'in bu uygulamasının uluslararası sözleşmeleri de yok sayan bir nitelik arz ettiği görülecektir. Nitekim ilgili sözleşmede açık denizlerde yasadışı g veya göçmen kaçakçılığına dair doğrudan bir madde bulunmadığından, bayrak kuralına dayanarak, yasadışı g veya göçmen kaçakçılığı yaptığından şüphe duyulan bir geminin bayrak devletine bildirilmesiyle ya bayrak devletinin müdahalesi sağlanabilir ya da bayrak devletinin izni alınarak bildirimde bulunan devletin müdahalesi mümkün olabilir. Benzer faaliyetleri gerçekleştirdiğinden şüphelenilen geminin uyruksuz olması durumunda ise bu gemiye müdahale edilip edilemeyeceği veya kim tarafından müdahale edileceği net değildir, fakat bu tür bir gemiye yapılacak müdahalenin geminin uyruksuz olup olmadığının tespitine yönelik ve bununla sınırlı olması gerektiği kabul gören görüştür. Bu durumda müdahaleye hukuki meşruiyet kazandıracak tek uluslararası hukuk belgesi göçmen kaçakçılığına karşı spesifik bir düzenleme olan Sınırāan rgtl Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne ek olarak düzenlenen Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol olmaktadır.

AB'nin sınır güvenliği yönetiminde en önemli sınavlarından biri 2020'de yaşanan Türkiye-AB arasındaki mülteci krizi olmuştur. Söz konusu kriz, 27 şubat 2020 gecesi Türkiye'nin AB ile imzaladığı ve 2016 yılından beri yürürlükte olan 18 Mart Mutabakatı uyarınca uyguladığı Yunanistan'a geçmeye çalışan

düzensiz göçmenleri önlemeye yönelik uyguladığı sıkı kara ve deniz sınırı kontrolünü kaldırdığını duyurmasıyla başlamıştır. Buna karşılık olarak Yunanistan, Pazarkule-Kastanies ve İpsala-Kipi sınır kapılarını kapatmış ve sınır geçişlerini önlemek adına katı önlemler almıştır. 12 bin ile 25 bin arasında değişen sayılarda insanın Türkiye'nin Yunanistan kara sınırına yığılmasıyla Yunanistan, karadaki sınır birliklerini güçlendirerek AB'den destek istemiştir. AB bu talebe karşılık olarak İçişleri Konseyi Başkanlığı nezdinde FRONTEX ve AB üyesi ülkeler olarak Yunanistan'ı desteklediklerini beyan etmiş ve dış sınırların korunması için sivil koruma mekanizmasının harekete geçirilmesine karar vermiştir. Bu kararın gerçek hayattaki karşılığı ise çocuk, kadın ve yaşlı ayrımı gözetilmeksizin sınır hattı boyunca tüm göçmenlere karşı uygulanan şiddet olmuştur. Bununla da yetinmeyen Yunanistan, 2 Mart 2020'de ülkeye giriş yapan bireylerin sığınma talep etme hakkını bir ay süreyle askıya almak için acil bir kanun hükmünde kararname çıkarmıştır. Ayrıca Covid-19 salgınını bahane ederek iltica hizmetlerini 13 Mart 2020'de geçici olarak askıya almıştır. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Yunanistan'ın bu tutumuna ilişkin uluslararası insan hakları hukuku uyarınca hukuki dayanağı bulunmayan iltica başvurusunun askıya alınması kararını derhal geri alması gerektiğini ve mültecilerin bireysel değerlendirme hakkının insan haklarının ve mültecilerin korunmasının temel taşı olduğundan beklemeye alınamayacağını belirtmiştir. Bu tepkilere rağmen Yunanistan geri adım atmamış, tam tersine 2020 Ekim ayı itibarıyla düzensiz göçmenleri önlemek amacıyla Meriç Nehri hattı boyunca 27 km uzunluğunda tel örgü inşaatına başlamıştır.

Sonuç olarak AB yasal sorumluluklarını terk ederek insan hayatını hiçe sayar bir tutum içine girmiş, mülteci akımının AB topraklarına ulaşmasını önlemek için olası tüm caydırıcılık ted-

birlerini dış sınırları koruma kisvesi altında kabul etmiştir. Sınır güvenliği noktasında yüksek teknoloji ile birleştirilerek uygulanan bu politikalar mültecileri ve göçmenleri sömürülmeye müsait bir durumda bırakmış ve organize suç Őebekelerinin ağına itmiştir denebilir.

## **İkinci Bölüm**

### ***Sınır Güvenliği Uygulamaları***

#### **Türkiye'nin Yabancı Terörist Savaşçılarla (YTS) Mücadele İçin Sınır Bölgelerinde Aldığı Tedbirler\***

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından yayınlanan verilere göre Suriye İç Savaşı'nın yaratmış olduğu göç dalgası neticesinde 9 Aralık 2020 itibariyle 5.583.411 kişi ülkelerini terk etmek zorunda kalmıştır. Bunlar arasından resmi kayıtlara göre 3.638.420 kişi sadece Türkiye tarafından ağırlandır ve bu rakam toplam kayıtlı göçmen sayısının %65'inden fazlasını oluşturmaktadır. Türkiye'den sonra en çok Suriyeli göçmene ev sahipliği yapan iki ülke olan Lübnan ve Ürdün'e bakıldığında dahi bunların sırasıyla 879 bin ve 661 bin göçmen ağırladığı görülmektedir. Türkiye'nin Suriye'nin kuzey bölgesine yönelik düzenlediği askeri operasyonlar neticesinde oluşturulan güvenli bölge koridoru sayesinde, İçişleri Bakanlığı'nın yayınladığı verilere göre 4 Aralık 2020 tarihi itibariyle 419.040 Suriyeli göçmen kendi istekleriyle ülkelerine temelli dönüş yapmışlardır. Bu rakamlar Türkiye'nin sınır komşusu bir ülkede yaşanan bir krize kayıtsız kalmayarak bundan

---

\* Bu bölüm büyük ölçüde Cemal Baybars Düzdemir'in Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

etkilenen kişilere kapılarını açmak suretiyle misafirperverliğini gösterdiğini ortaya koymaktadır.

Sınır güvenliği kavramından bahsedilirken değinilmesi gereken bir konu da konseptin geçirmiş olduğu değişim ve yeni konseptlerin ilgili çalışma alanına girmesidir. Nitekim 1979 İnan Devrimi ve aynı yılda başlayan Sovyetlerin Afganistan'a müdahalesi neticesinde, dini istismar eden terör dalgası uluslararası siyasetin odak noktalarından biri haline gelmiştir. Özellikle Afganistan'daki savaşa katılmak üzere El Kaide ideolojisini paylaşan ve modern tanımlamayla yabancı terörist savaşçı diyebileceğimiz kişilerin farklı ülkelerden bu çatışma bölgesine gelmesi, küresel, sınıraşan veya uluslararası terörizm olarak tanımlanabilecek konseptin terörle mücadele çalışmalarına eklenmesine zemin hazırlamıştır. 11 Eylül 2001'deki Dünya Ticaret Merkezi'ne yönelik saldırı ve takip eden yıllarda Türkiye, İngiltere ve İsrail gibi ülkelerde havayolu taşımacılığı hedef alınarak düzenlenen veya düzenlenmesi planlanan terörist saldırılar kara sınırları ve hava sınırları noktasında devletler tarafından yeni önlemlerin alınmasına neden olmuştur. Örneğin; Londra'da 2006 yılında uçaklara gazoz görünümünde şişeler içerisinde bomba düzeneklerinin sokulmaya çalışılması güvenlik güçlerinin operasyonu ile engellenmiş ve bu olaydan sonra uçaklara sıvı alınmamaya başlanmıştır. 2011 yılında Suriye'de iç savaşın patlak vermesinin ardından ise terörizm çalışmalarına yabancı terörist savaşçı kavramı girmiştir zira gerek Suriye'de gerekse Irak'ta devam etmekte olan çatışmalara katılmak üzere Batılı devletlerin de aralarında bulunduğu birçok farklı ülkeden katılımların olduğu görülmüştür. Bunların bir kısmı dini öğretilerin yanlış yorumlanmasıyla ortaya çıkan ve dini istismar eden terör örgütleri olarak tanımlayabileceğimiz gruplara katılmak üzere bu çatışma bölgelerine gelirken, bir kısmının motivasyonunu da radikal sol

ideoloji veya başlı başlına heyecan ve macera arayışı oluşturmuştur. Özellikle Batılı űlkelerden Suriye’deki PYD/YPG terör örgütü saflarına katılmak üzere gelen yabancı terörist savaşçılarda bu ikinci motivasyonun görüldüğü bilinmektedir. Çatışma bölgelerine bu yönde bir akım sürerken, çatışmaların da şiddetlenmesiyle canlarını kurtarmak isteyen insanların tersi yönde bir göç akımı da başlamıştır. Türkiye veya Türkiye üzerinden Batı űlkelerine ulaşmayı hedefleyen bu göç dalgası devletleri sınır güvenliklarını sağlama noktasında yeni arayışlara itmiştir. 2019 yılında DAES’in yenilgiye uğratılması ve sözde hilafet devleti kurma girişiminin sonlanmasıyla farklı motivasyonlarla çatışma bölgelerine gelmiş olan yabancı savaşçıların kendi űlkelerine dönmeye başlaması söz konusu olmuştur. Bu da geri dönenler (returnees) şeklinde tanımlanabilecek yeni bir kavramın literatüre girmesine neden olmuştur. Buna bağlı olarak űlkelerine geri dönen yabancı savaşçıların kendi ulusal hükümetleri tarafından terörist olabileceği endişesiyle űlkeye kabul edilmeyerek sınır dışı edilmesiyle de “deportees” denilen yeni bir kavram ortaya çıkmıştır.

Yabancı terörist savaşçıların çatışma bölgelerine yönelik hareketliliğini engellemek adına Türkiye de birtakım önlemler geliştirmiştir. Bu kapsamda 30 ilimizde 64 ayrı noktada Risk Analiz Birimleri oluşturulmuştur. Kara, hava ve deniz olmak tüm hudut kapılarında görev yapan bu birimler gerek terörle mücadelede gerekse istihbarat birimlerinin de desteğiyle, şüpheli hareketlerde bulunan şahışları sorgulayarak űlkeye girmeye çalışan yabancı terörist savaşçıları engellemeye, giriş yapmışlarsa da bir an önce gerekli idari işlemlerin başlatılması için çaba göstermişlerdir. 2014 yılında kurulan bu Risk Analiz Birimlerinin 23 Aralık 2020 tarihi itibariyle toplamda 37 bin civarında şahış görevli oldukları yerde kontrol ettiği, bunlardan 23.473 tanesiyle mü-

lakat gerçekleştirdiği ve 12.348 şahsın herhangi bir işleme tabi tutulmadan serbest bırakıldığı, Türkiye'ye girişi kabul edilemez olarak değerlendirilen 9.581 şahsın geri gönderildiği ve 1.494 şahsın ise lkeye giriş yaptıktan sonra sınır dışı etme işlemlerine tabi tutulduğu bilinmektedir.

şüpheli şahıslarla gerçekleştirilen mülakat kapsamında beraberlerindeki çantalar ve eşyalar da incelenmiş ve terör örgütlerine ait flamalar, kırsal alanda kullanıma uygun giysiler, büyük miktarda ilaç ve ilk yardım malzemeleri ve silahlara eklenilebilecek dürbün gibi aksesuarlar ele geçirilmiştir. rnek bir vaka da Musa K. isimli bir şahıs İştanbul'da Risk Analiz Birimleri tarafından durdurulmuş ve mülakat sonucunda Türkiye'ye girişi uygun bulunmayarak sınır dışı edilmiştir. Daha sonrasında aynı şahıs Fransa'nın Nice kentinde bir radyo istasyonuna düzenlenen terörist saldırıda yer almış ve Fransız polislerinin ölümüne neden olmuştur. Bu olay da Risk Analiz Birimlerimizin görevlerini ne denli başarılı bir şekilde yerine getirdiğini göstermesi bakımından örnek teşkil etmektedir.

## Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile Mücadele\*

Türkiye, Doğu ve Batıyı birbirine bağlayan bir köprü şeklindeki coğrafi konumu itibariyle, ulusal ve uluslararası güvenliğin sağlanmasında büyük tehlike oluşturan ve ülkelerin sosyal ve ekonomik düzenini olumsuz yönde etkileme potansiyeline sahip yasadışı göç hareketlerinde transit ve hedef ülke konumunda yer almaktadır. Özellikle çevre ülkelerde yaşanan iç savaşlar, siyasi krizler ve ekonomik bunalımlar da göz önünde bulundurulduğunda, ülkemizin geçmişten beri sahip olduğu transit ülke niteliğinin yanına, yasadışı göç hareketlerinin varış noktası olması itibariyle hedef ülke niteliğinin de eklendiği söylenebilir. Afganistan'da Taliban rejiminden kaçan şahısların İran ve Türkiye'ye gelmesi bilinen bir durumdur fakat bu tür şahıslar genellikle Türkiye'yi nihai hedef olarak görmekten ziyade, Batı ülkelerine geçiş noktasında bir köprü olarak görmekteydiler. Bu durum son zamanlarda İran'ın Batı tarafından uygulanan yaptırımlar neticesinde içinde bulunduğu ekonomik bunalım ile birlikte değişmeye başlamış; bu tür şahıslar İran yerine Türkiye'yi çalışmak ve yerleşmek için tercih etmeye başlamışlardır. Bunun haricinde göçmen kaçakçılığı suç faaliyetlerine bakıldığında, yasadışı yollarla ülkemize giriş yapan göçmenlerin Afganistan'dan sonra çoğunlukla Pakistan, Suriye, Bangladeş, Filistin, Somali, Myanmar ve Irak gibi ülkelerin vatandaşları olduğu görülmektedir.

Ülkemizin hedef ülke konumuna gelmesiyle göçmen kaçakçılığı suçunda da son yıllarda ciddi gelişmeler görülmüştür. Polis

\* Bu bölüm büyük ölçüde Ahmet Başer'in Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.



sorumluluk bölgesinde 2018, 2019 ve 2020 yıllarında meydana gelen göçmen kaçakçılık verilerine bakıldığında;

- 2018 yılında olay sayısı 1.975 iken 2019 yılında bu rakam 2.950'ye yükselmiştir.
- 2018 yılında yakalanan organizatör sayısı 3.219 iken 2019 yılında 4.883 organizatör yakalanmıştır.
- Tutuklu sayılarında da benzer bir artış görülerek 2018 yılında 717 olan tutuklu sayısı 2019 yılında 1.399'a yükselmiştir.
- Son olarak yakalanan düzensiz göçmen sayısı ise 2018 yılındaki 43.321'den 2019'da 54.719'a yükselmiştir.
- 14 Aralık 2020 itibarıyla 2020 yılı için mevcut verilere bakıldığında ise; 1.441 olay, 2.695 organizatör, 694 tutuklu ve 20.577 düzensiz göçmen olduğu görülmektedir.

Göçmen kaçakçılığının yasadışı organizasyonu noktasında ise yukarıdaki verilerde de görüldüğü üzere Türk Ceza Kanunu'nun 79. Maddesindeki organizatör tanımlamasına uyan göçmen kaçakçısı sayısında artış olduğu gibi, bu işi yapan şahısların odak noktalarını ülkemize çevirdiği de söylenebilir. Bu tür yasadışı faaliyetlerde bulunurken olası bir yakalanma durumunda sadece kaçırılmaya çalışılan göçmenler hedeflerine ulaşamadıkları ve organizatörler herhangi bir maddi kayba uğramadıkları için diğer şahıslar için de bir kazanç kapısı olarak görülmeye başlanması bu sayıların artışında etkili olmuş olabilir. Nitekim istatistiksel çalışmalara bakıldığında, yakalanan organizatörler arasında kaçakçılık ve terörizm gibi diğer suçlardan sabıkası bulunan şahısların da bulunduğu görülmektedir. EGM verilerine göre 2017 yılından 30 Aralık 2020 tarihine kadar göz altına alınan toplam organizatör sayısı 12.970 olarak gerçekleşmiş; bunlardan 3.585'i de tutuklanmıştır. Yakalanan organizatörlerin

uyruklarına bakıldığında ise her ne kadar Türk vatandaşları ilk sırada yer alıyor olsa da yeni bir olgu olarak Suriye, Afganistan, Irak ve İnan gibi farklı ülkelerin vatandaşları da yer almaktadır.

Son dönemlerde gerek Ege denizi ve ülkemizin kara sınırlarında alınan önlemlerin arttırılmasıyla gerekse soğuk ve fırtına gibi olumsuz hava koşulları nedeniyle düzensiz göç vakalarının Doğu Akdeniz ve Karadeniz rotalarına kaymakta olduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada Yunanistan'ın gerek kara sınırlarında gerekse de Ege sularında göçmenlere uyguladığı geri itme politikasının etkili olduğu söylenebilir. rnek bir vakada Sinop'ta yakalanan bir teknede ülkeyi terk etme hazırlığında bulunan 200' aşkın yasadışı göçmen hakkında idari işlem başlatılmıştır. Bu ve benzeri olaylar göçmenlerin rotalarını Ege ve kara rotalarından ziyade Akdeniz ve Karadeniz üzerinden olacak şekilde deniz rotalarına kaydırđını göstermektedir. Burada önemli bir diğer husus da idari işlem yapılan yasadışı göçmenlerin sadece başka ülke vatandaşlarından oluşmadığı, Türk vatandaşlarının da farklı gerekçelerle ülkeyi terk etmek için bu yollara başvurduğu gerçeğidir. Nitekim yakalanan yasadışı göçmenlerin %35-40'ını Türk vatandaşlarını oluşturmaktadır. Kara sınırlarımızdaki duruma bakıldığında ise düzensiz göçmenlerin bir kısmı sahte evraklarla sınır kapılarından, büyük bir kısmı da zor ve engebeli arazi şartlarına sahip Doğu ve Güneydoğu sınırlarımızdan ülkemize giriş yaptıkları bilinmektedir. İkinici kategoride yer alan yasadışı göçmenlerin ise çoğunlukla organizatörler tarafından sınır hatında bulunan köylerdeki güvenli evlerde bir süre barındırıldıktan sonra il ve ile merkezlerine sevk edildiği ve bir kısmının buralardan Batıya gönderildiği bilinmektedir.

Sonuç olarak evre ülkelerde gerçekleşen olayların neden olduğu yasadışı göç akımları, bunun üzerinden maddi menfaat

sağlamak isteyen kişileri de harekete geçirmektir. Güvenlik güçlerimiz bunlarla mcadesini sürdürürken bir taraftan yeni duruma uyum sağlayan ve göçmen kaçakçılığı için yeni yn-temler geliştiren organizatrlerle de mücadele etmek durumunda kalmaktadır. Bu noktada Sahil Güvenlik Komutanlığı ve G İdaresi Genel Müdürlüğü başta olmak üzere ilgili kurumlarla geliştirilen kurumsal iş birliği verilerde de görüldüğü üzere meyvelerini vermeye başlamıştır.

## **Terörizmle Mücadelede Sınır Güvenliği ve Yönetimi: Uygulamalar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri\***

Sınır güvenliği her ne kadar geçmiştekine kıyasla daha farklı unsurları da içine alacak şekilde genişlemiş bir kavram olsa da yeni bir kavram değildir. İlk olarak Roma İmparatorluğu döneminde gündeme gelmiş, Orta Çağ'da krallar ve monarşiler döneminde köle ve tüccar hareketleri ile devam eden ve Afrika'dan dünyanın farklı ülkelerine köle işçilerin yayılmasıyla önemli bir konu olarak ortaya çıkan bir kavramdır. Vestfalya Barış Antlaşması ile birlikte ulus devletlerin doğuşu ve 1815 Viyana Kongresi ile Napolyon sonrası dönem için sınırların belirlenmesi sınır güvenliği kavramının tarihi arka planını oluşturmaktadır. Aynı zamanda sınır unsuru tarihsel olarak bölgeselleşme, sınıraşırılama, uluslararasılaşma veya küreselleşme olarak tanımlayabileceğimiz kavramların da literatüre girmesine neden olmuştur. Bu olgunun sınır çalışmaları açısından ne tür bir duruma denk geldiği ise tartışmalara neden olmuştur çünkü bahsi geçen kavramlar esasında ulusal sınırların önemini yitirdiği ve bir sınırsızlık durumunun ortaya çıktığı bir durumu ifade ederken devletler açısından toplumlar arasında köprüler mi kurulması gerektiği, yoksa sınırlar şeklinde engeller mi oluşturulması gerektiği şeklinde bir paradoksa neden olmuştur.

Sınır kavramından bahsedilirken değinilmesi gereken bir ayırım da İngilizcedeki karşılıklarıyla “borders” ve “boundaries” kavramları arasındaki farktır. “Borders” kelimesiyle karşılanan ve politik sınırlar olarak dilimize çevirebileceğimiz kavramda,

\* Bu bölüm büyük ölçüde Dr. Engin Avcı'nın Sınır Güvenliği Sempozyumunda yapmış olduğu konuşmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

ölkeleri, eyaletleri, illeri, ilçeleri ve kentleri ayıran yapay sınırlardan söz edilmektedir. Buradaki temel amaç insanların farklı gruplar tarafından yönetilen siyasi birimleri birbirinden ayırmak istemesidir ve insanlar tarafından oluşturulmuş bu tür yapay sınırlar zamanla savaşlarla, uluslararası anlaşmalarla ve ticari gelişmeler neticesinde değışiklik gösterebilmektedir. “Boundaries” olarak belirtilen ve fiziki sınırlar olarak çevirebileceğimiz kavramda ise belirli iki alan arasında doğal yollarla oluşan engellerden söz edilmektedir. Nehirler, dağ zirve hatları, okyanuslar ve çöller bu tür fiziki sınırlara örnek gösterilebilir. Fiziki sınırların bazı durumlarda politik sınırları da belirlediği gerek geçmişte gerekse günümüzde görölen bir gerçekliktir.

Literatürde sınır kavramı noktasında karşılaşılan bir diğer tanımlama ise yeşil ve mavi sınır kavramlarıdır. Yeşil ve mavi sınır gözetimi hareket serbestisinin olduğu alanlara yapılan yasadışı girişler ile resmi sınır geçiş noktalarını ihlal eden kişileri engellemek amacıyla dış kara, deniz ve hava sınırlarında resmi otoriteler tarafından yürütölen tüm operasyon ve faaliyetleri ifade etmektedir. Görüş birliği sağlanamamış ve genellikle birbirinin yerine kullanılan diğer kavram ikilisi ise sınır kontrolü ve sınır güvenliğidir. Sınır kontrolü kapsamında sınır kontrol noktaları ön plana çıkmaktadır. Bunlar ölkeye kara, deniz ve hava yoluyla giriş yapan yasal yolları ifade etmekte ve bunların denetiminden sınır muhafızları, polis memurları, gümrük memurları ve göç memurları gibi kişiler sorumlu olmaktadır. Bu noktalarda görevli memurlar parmak izi, vize ve pasaport kontrolü ile gümrük faaliyetlerinin yürütölmesiyle ilgilenmektedir. İkinci kavram olan sınır güvenliği kapsamında ise sınır hatları ön plana çıkmaktadır. Burada ölkeye kara, hava ve deniz yoluyla giriş yapılan yasadışı yollar ifade edilmektedir ve bu noktada sınır devriyesi, sınır

gözetimi, istihbarat örgütlerinin faaliyetleri, duvar ve tel engel inşası, mayın tarlaları ve sınır taşları gibi konular bu kapsamda değerlendirilmektedir. İnsan kaçakçılığı, teröristlerin sızma girişimleri ve kontrolsüz yasadışı göç dalgaları yine sınır hatları başlığı altında incelenen konulardandır.

Sınır güvenliğinin nasıl oluşturulması gerektiği konusuna gelindiğinde ise, oluşturulacak sınır güvenliği stratejisinin coğrafi unsurları, politik unsurları, yukarıda da bahsedilen tarihsel arka plan ve günümüzde sürekli bir değişim ve gelişim içinde olan tehdit unsurlarını hesaba katan bir strateji olması gerektiği söylenebilir. Sınır güvenliğini uluslararası ilişkiler disiplininde de sıkça kullanılan uluslararası sistem, devlet, toplum ve birey şeklindeki analiz seviyelerinde ele alabiliriz. Öncelikle uluslararası sistem seviyesinde sınır güvenliği konusunun BM Terörizmle Mücadele Ofisi, Uluslararası Göç Örgütü, Dünya Gümrük Örgütü, INTERPOL, AGİT, AB, NATO ve benzeri uluslararası örgütlerce kısıtlı şekilde ele alındığı görülmektedir, zira doğrudan sınır güvenliğine odaklanan yekpare bir uluslararası örgüt bulunmamaktadır. Bu örgütlerin sınır güvenliğine değinen belgeleri incelendiğinde öne çıkan unsurlar şu şekilde sıralanabilir;

- Açık ve güvenli sınırlara vurgu,
- Kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonun gerekliliği,
- Risk analizi, tehdit değerlendirmesi ve bilgi toplamının gerekliliği,
- Teröristlerin yasadışı sınır geçişleri, terörizm ve sınır aşan organize suçlar ile terörizm ilişkisiyle mücadele,
- Yeşil ve mavi sınırlarda etkili sınır gözetimi ve kontrolünün zorunluluğu,
- Toplumsal bütünleşme yoluyla sınır güvenliğinin geliştirilmesi ve kapsayıcı bir sınır ötesi iş birliği,

- Girişlerde yolculara yönelik biometrik tanımlama sistemleri gibi teknoloji temelli ve geleneksel çözümler arasında orantılı ve etkili bir sistem yaratılması,
- Eğitimli sınır güvenliği kolluğunun teşkil edilmesi.

Devlet seviyesinde konu ele alındığında ise devletlerin farklılaşan güvenlik algılarına göre sınır güvenlik konseptlerini oluşturdukları görülmektedir. Bu konseptin geliştirilmesinde ve uygulanmasında devletlerin dış politikaları, yasal altyapıları, bu alana ayırabilecekleri bütçelerinin büyüklüğü, hangi kurumların bu alanda yetkiye sahip olacağıının kararlaştırılması ve başarısız devletlere (failed states) komşu olup olmadıkları gibi faktörler etki etmektedir. Bu noktada dış kaynaklı olarak karşılaşılan güçlükler ise; komşu ülkelerde iç savaş ve istikrarsızlık gibi durumların varlığı, komşu ülkenin kapasitesi ve güvenlik politikası, terörizme sağlanan dış destek ile sınır güvenliği ve yönetimindeki zayıflıklar sayılabilir. Terörist örgütler ile organize suçlar arasında simbiyotik ilişki veya bir diğer ifadeyle bu ikisinin birbirini beslemesi durumu da sınır birimlerinde görev yapan personelin işini zorlaştıran bir etkidir. Özellikle bu tür suç ilişkisine yerel halkın da maddi menfaatleri gözeterek dahil olmasıyla güvenlik güçleri için baş etmesi daha zor bir durum ortaya çıkmaktadır.

Sınır güvenliği konsepti devletlerin kendi ihtiyaçlarına, içinde buldukları duruma ve önceliklerine göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Türkiye için sınır güvenliği konsepti; sınırlardan yasa dışı giriş ve çıkışların önlenmesi amacıyla üçüncü ülkelerle alınan tedbirleri, komşu ülkelerle gerçekleştirilen sınır iş birliği faaliyetlerini, sınır hatında ve ülke içinde alınan önlemleri, sınır kontrolü ve sınır gözetimini, kolluk birimleri ile iş birliği içinde sınırları aşan mücadele faaliyetlerini kapsamaktadır. Türkiye’de sınır güvenliğinden sorumlu olarak 27 kanun

ve yönetmelikle yetkilendirilen 25 farklı kurum ve kuruluş bulunmaktadır. 2016 yılında çıkarılan Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İş birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik'i ile de bu zamana kadar eksikliği hissedilen kurumlararası iş birliği konusu çözüme kavuşturulmuş ve bu koordinasyondan sorumlu olarak İller İdaresi Genel Müdürlüğü gösterilmiştir. ABD'nin ulusal mevzuatına bakıldığında ise daha ziyade silah ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi konulara odaklanarak bunun üzerinden bir sınır güvenliği yaklaşımı geliştirdiği görülmektedir. Ayrıca ABD'de sınır güvenliği konusunda görev ve sorumluluğu bulunan 17'den fazla kurumun bulunduğu bilinmektedir.

Üçüncü olarak toplum, grup veya örgüt seviyesinde sınır güvenliği konusu ele alındığında ise; sınır ticareti ve kaçakçılık arasındaki korunması zor olan dengenin ve ayrımın sağlanması, bölünmüş akrabalar ve bununla ilişkili olarak komşuluk kültürü, sınır bölgelerindeki terör örgütü sempatanları ve destekçilerinin varlığı ile coğrafya ve toplum nezdinde sınırların geçirgen niteliği gibi sorunlar öne çıkmaktadır. Son olarak birey seviyesine gelindiğinde ise; az önce sınırlar konusunda bahsedilen zorluklar neticesinde oluşan parçalanmış ailelerin mensupları ve bunların terör örgütlerine meyletme ihtimalinin bulunması, çatışma alanlarından geri dönenlerin radikallaşmanın izlerinden arındırılması ve tekrar sosyal bütünleşmesinin sağlanması, sınır güvenliğinden sorumlu personelin motivasyonu ile insan istihbaratı ve operasyonel planlamayı yapabilecek personel ihtiyacı gibi sorunlar ön plana çıkmaktadır. Tüm bu analiz seviyelerinde öne çıkan hususlar göz önünde bulundurulduğunda öncelikle tehditlerin hibrit nitelik arz ettiği ve bunun da yeni bir güvenlik veya güvensizlik ortamı yarattığı söylenebilir. Bunun da sınır güvenliğinde askerin veya genel anlamda kolluğun rolünün azaldığı veya değişmesi gerektiğini ortaya koyduğu söylenebilir.



Nitekim güvenlik kurumları hibrit tehditlerle baş edebilmek için hibrit araçlar ve yetenekler kazanmak zorundadır. Bu kapsamda ayrıca güvenlik ve yasal insan/ürün geçişi arasındaki dengenin kurulması, sınır güvenliği yönetiminde entegre ve katmanlı bir yaklaşımın geliştirilmesi, hükümet ile hükümet dışı örgütlerin aynı yöndeki çabalarının birleştirilmesi ve sınır güvenliği stratejisi ile eylem planlarının geliştirilmesi ve bunların uluslararası, bölgesel ve ulusal önceliklerle uyumlu olmasının sağlanması da önem arz etmektedir.

## Sonuç

Sınır güvenliği ve sınır güvenliği ile ilgili çalışmaların son dönemlerde daha fazla önem kazanması ile beraber “sınır güvenliği” kavramı hem ulusal hem de uluslararası gündemin öncelikli konularından birisi haline geldi. Yaşanan bölgesel kırımlar düzensiz göç hareketlerini artırırken iç savaşın yarattığı boşluk terör örgütlerinin daha kolay hareket edebileceği ortamı da beraberinde getirdi.

Bilindiği üzere sınır güvenliğine ilişkin risklerin arttığı dönemlerde sınırlar daha belirgin hale gelmektedir. Artan tehdit algısı sınır güvenliğine ilişkin çabaları da artırmaktadır. Ayrıca konunun salt bir güvenlik unsuru olmaktan çıktığı aynı zamanda bir uluslararası ilişkiler gündemi haline geldiği de gözlemlenmektedir. Öte yandan günümüzdeki risklerin pek çoğu sınırları korumayı bir kolluk meselesi olmaktan çıkarıp asker gücü kullanımını da dahil olmak üzere çok boyutlu bir konuya dönüştürmektedir.

Bu çok boyutlu yapı konunun hukuki, askeri, ekonomik, teknolojik, diplomatik ve stratejik alanlarda bir bütünlük içinde incelenmesini de zorunlu kılmaktadır.

## Katılımcılar

Ahmet BAŞER, 4. Sınıf Emniyet Müdürü, Emniyet Genel Müdürlüğü

Buğra SARI, Doç. Dr., Polis Akademisi

Cemal Baybars DÜZDEMİR, Emniyet Amiri, Emniyet Genel Müdürlüğü

Engin AVCI, Jandarma Albay & Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

İbrahim İRDEM, Dr. Öğr. Üyesi, Polis Akademisi

Mehmet ŞAHİN, Prof. Dr., Polis Akademisi

Mesut Hakkı CAŞIN, Prof. Dr., Yeditepe Üniversitesi

Nihat Ali ÖZCAN, Doç. Dr., TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi

Oytun ORHAN, ORSAM

Şule TOKTAŞ, Prof. Dr., Polis Akademisi

Ufuk AYHAN, 1. Sınıf Emniyet Müdürü & Doç. Dr., Polis Akademisi