

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇÜ GÜVENLİKLEŞTİRME POLİTİKASINDA FRONTEX'İN ROLÜ



Salih Turgay*

ORCID ID: 0000-0002-5823-6986

Geliş Tarihi / Received: 30.09.2021 – Kabul Tarihi / Accepted: 09.11.2021

Özet

AB'nin göç politikalarının güvenlikleştirilmesinde FRONTEX'in rolü ve FRONTEX'in operasyon ve faaliyetlerinin AB'nin ilke ve değerleri üzerindeki etkisi hakkında çalışmamız eleştirel bir analiz sunmaktadır. Schengen Antlaşması ile iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırıldığı Schengen Alanı'nda dış sınır kontrolleri daha da önem kazanmış ve dış sınırların gözetim ve kontrolünün etkili olarak sağlanmasının yanı sıra ortak prosedürler belirlemek amacıyla FRONTEX kurulmuştur. Ancak FRONTEX'in yapısı, faaliyetleri ve koordine ettiği ortak operasyonların insan hakları ihlalleri, geri göndermeme yasağı gibi birçok AB ve uluslararası hukuk normuna aykırılık teşkil ettiği yönünde yoğun eleştiriler yaşanmaktadır. Çalışmada elde edilen bulgular AB'nin göç politikalarını FRONTEX'in de pratikleri ile güvenlikleştirmesinin AB'nin kuruluş değerleri, üyelik kriterleri ve uluslararası insan hakları hukukunu ihlal etme riski taşıyabileceğini ortaya koymaktadır. Bu tür ihlallerin devam etmesi durumunda gelecekte AB'nin güvenilirliği ve uluslararası arena-daki imajına ciddi yansımaları olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, FRONTEX, Güvenlikleştirme, Göç, Mülteci

Abstract

Our study provides a critical analysis of the role of FRONTEX in securitizing the EU's immigration policies and the impact of FRONTEX's operations and activities on the EU's principles and values. While coming into force of the Schengen Agreement, external border controls have gained more importance in the Schengen Area and FRONTEX has been established in order to determine common procedures as well as to ensure effective surveillance and control of external borders. However, there are intense criticisms that the structure, activities and joint operations coordinated by FRONTEX are in violation of many EU and international law norms such as human rights violations and the prohibition of non-refoulement. The findings of the study reveal that the EU's securitization

* Kocaeli Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Doktor Adayı salih_salih10@live.com

of migration policies with the practices of FRONTEX may carry the risk of violating the EU's founding values, membership criteria and international human rights law. If such violations continue, it is thought that there will be serious reflections on the credibility of the EU and its image in the international arena in the future.

Keywords: European Union, FRONTEX, Securitization, Migration, Refugee

Giriş

İnsanlığın var olmasından beri süregelen göç hareketleri 1990 yılına kadar genellikle demografik ve sosyolojik bir olgu olarak nitelendirilmiş ve tehdit tanımlamaları içerisine dahil edilmemiştir. Ancak Soğuk Savaşın sona ermesinden sonra özellikle Afrika, Ortadoğu ve Balkanlar olmak üzere dünyanın pek çok noktasında meydana gelen iç çatışma ve karışıklıklar insanların kitlesel olarak göç etmesine neden olmuştur. Küresel nitelik arz eden bu göç hareketleri kimi devlet ve uluslararası kuruluş tarafından tehdit olarak algılanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla 1990'lı yıllarda uluslararası göç hareketleri, uluslararası güvenlik çalışmaları kapsamında Uluslararası İlişkiler Disiplininde yoğun olarak tartışılmış ve 2000'li yıllarda ise "göç ve güvenlik" ile ilgili yeni bir literatür oluşmaya başlamıştır.

Bu çalışmalar kapsamında ön plana çıkan güvenlikleştirme teorisi Soğuk Savaşın sona erdiği 1990'lı yıllardan bu yana geliştirmiş olduğu önermeler ile göç ile güvenlik arasındaki ilişkiyi inceleyen birincil teorilerden biri haline gelmiştir. 1985 yılında Kopenhag Üniversitesi'nde temelleri atılan Kopenhag Okulu'nun araştırmacıları arasında yer alan Barry Buzan ve Ole Wæver, güvenlikleştirme teorisinin öncüleri olarak gösterilmektedir. Bir süreç olarak nitelendirilen güvenlikleştirme en genel anlamda herhangi bir konunun güvenlikleştirici aktörler tarafından söz eylem (*speech act*) yoluyla referans nesnesine yönelik varoluşsal bir tehdit olarak sunulması ve bu tehdit ile baş edebilmek için aktör tarafından alınan acil ve olağanüstü tedbirlerin dinleyici kitle tarafından rıza gösterilmesi durumu (Leonard, 2010: 235) olarak tanımlanabilir. Kopenhag Okulu'nun yaklaşımını sadece söylem düzeyinde sınırlı kalmakla eleştiren Paris Okulu ise güvenlik kavramını sosyal bir yapı olarak ele almakta ve güvenlikleştirme sürecinde pratiklere, gündelik rutinlere ve bürokrasinin işleyişine önem vermektedir.

Batı Avrupa Ülkelerine yönelik göç hareketleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1973 Petrol Krizine kadar işgücü göçü şeklinde gerçekleşmiştir. Mısafir işçi olarak adlandırılan işgücü göçü bu dönem aralığında bu ülkeler tarafından olumlu karşılanmış hatta teşvik edilmiştir. Zira bu dönemde Batı

Avrupa Ülkeleri büyük ekonomik atılımlar gerçekleştirmiş ve ortaya çıkan işgücü talebine kendi nüfusları cevap verememiştir. Ancak 1973 yılında ortaya çıkan petrol krizi ile birlikte Batı'nın üretim yapısı değişmiş, o güne kadar misafir işçilerin istihdam edildiği metal ve imalat sanayileri, bu krizden doğrudan etkilenmiş ve Batı Toplumu'nda misafir işçiler yerini yabancı olgusuna bırakmıştır. Böylece göç konusu farklı bir boyut kazanmış, yabancılar toplumda sorun olarak algılanmaya başlanmıştır. 1990 yılına gelindiğinde ise Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılması ve eski Doğu Bloğu Ülkeleri'nde başlayan iç karışıklıklar ve çatışmalar, Avrupa Birliği (AB) Üyesi Ülkelere yönelik kitlesel göç ve sığınmacı akınlarına neden olmuştur. 2011 yılında patlak veren "Arap Baharı" ise, Kuzey Afrika ve Ortadoğu Ülkeleri'nde ayaklanmalara neden olmuş ve ortaya çıkan kaos ortamından kaçan milyonlarca göçmen güvenli topraklar olarak gördükleri AB Üyesi Ülkelere akın etmeye başlamıştır. AB'nin göç politikası dinamiklerini temelden sarsan göç dalgası 2015 yılında zirve yapmış bu dalga AB Komisyonunca "göç krizi" (AB Komisyonu: 2015) olarak nitelendirilmiştir.

Göç, günümüzde de AB'nin en tartışmalı konularından biridir ve AB, sorun olarak görülen bu olgu ile baş edebilmek için çeşitli program ve mekanizmalar ortaya koymuş, birtakım yapılanmalara gitmiştir. Bu yapılanmalar kapsamında yukarıda kısaca ifade edilen göçün güvenleştirilmesi bağlamında AB Üyesi Ülkeler "AB Üyesi Ülkelerin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için Avrupa Ajansı" (FRONTEX) kurmaya karar vermiştir. Dış sınırların yönetimine ilişkin olarak AB Üyesi Ülkeler arasında operasyonel iş birliğini desteklemek amacıyla 2004 yılında kurulan FRONTEX, 2005 yılında faaliyete geçmiştir. Faaliyete geçtiği yıldan beri tartışmaların odağında yer alan FRONTEX'in operasyonları, özellikle insan hakları aktivistleri ve göçmen yanlısı gruplar tarafından ağır bir şekilde eleştirilmiştir. AB'nin göçü güvenleştirilmesi politikasını ve sığınmacılara yönelik uygulamalarını eleştiren bu grup ve kuruluşlar özellikle FRONTEX'e odaklanmaktadır.

Yukarıda ifade edilen argümanlar çerçevesinde çalışmada, AB Üyesi Ülkelere yönelik göç hareketlerinin boyutu, AB'nin göç politikasını güvenleştirme çabaları içerisinde FRONTEX'in rolü analiz edilecektir. Bu çerçevede çalışmanın temel sorusu, AB'nin göçü güvenleştirme politikasında FRONTEX'in nasıl bir işlev gördüğü, FRONTEX'in operasyon ve faaliyetlerinin doğurduğu sonuçların AB'nin kuruluş değerleri ile uluslararası insan hakları hukukuna nasıl yansıtıldığıdır. Bu bağlamda çalışmada, AB'nin sınırlarına akın eden düzensiz göç başta olmak üzere genel olarak göç politikasında güvenleştirme kuramının önermelerini kullandığı, her ne kadar güvenleştirme

aracı olarak kurulmasa da FRONTEX'in görev ve operasyonlarının AB'nin göçü güvenikleştirmesine katkı sağladığı, ancak FRONTEX'in kimi operasyon ve faaliyetlerinin AB'nin kuruluş değerleri, AB'ye üyelik kriterleri ve uluslararası insan hakları hukukunu aykırılık teşkil ettiği savunulmaktadır.

I. Güvenikleştirme Teorisi

Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru ortaya çıkan yeni tehdit algılamaları devlet eksenli geleneksel güvenlik anlayışının sorgulanmasına neden olmuş, ana akım Uluslararası İlişkiler teorilerinden idealizm ve realizmin güvenlik algılamaları ve tanımlamalarına eleştirel bir bakış getirilmiştir. Bu kapsamda ön plana çıkan genişletmeci/derinleştirmeci yaklaşımlar güvenlik kavramında askeri güvenlik anlayışının yanı sıra siyasi, ekonomik, toplumsal ve çevresel olmak üzere pek çok sektörün de güvenlik kavramına dahil edilmesi gerektiği öne sürmüştür.

1985 yılında Kopenhag Üniversitesi'nde temelleri atılan Kopenhag Okulu, özellikle 1990'ların ortalarından itibaren güvenlik çalışmalarına önemli katkılar sağlamış ve eleştirel güvenlik bağlamında bir dönüşüm yaşanmasına öncülük etmiştir. Bu okulun geliştirdiği güvenikleştirme teorisine göre güvenlik çok sektörlüdür ve sosyal olarak inşa edilir.

Yine Okula göre güvenlik; *“herhangi bir referans nesnesinin varlığına kastedilen tehditler karşısında bekayı sağlamak için alınan acil/olağanüstü tedbirler”* (Buzan vd, 1990: 3) olarak tanımlanmaktadır. Buradaki beka vurgusuna özellikle dikkat çekmek gerekmektedir. Zira güvenikleştirme teorisi bu beka söylemi ile başlatılmaktadır ve bu söylem bekaya yönelik tehditlerle mücadele etmek için alınan olağanüstü tedbirleri meşrulaştırma aracı olarak kullanılmaktadır. Öte yandan güvenlik sosyal olarak inşa edildiği için tehditlerin “gerçek” olup olmadığını tam olarak değerlendirmek imkansızdır. Bu nedenle, güvenlik araştırmacılarının çalışması gereken şey, bir konunun sosyal olarak inşa edildiği ve bir güvenlik tehdidi olarak kabul edildiği süreçtir. (Leonard, 2010: 235) Bu süreç, yani güvenliğin kapsamının inşası süreci Kopenhag Okulu tarafından güvenikleştirme olarak adlandırılmaktadır.

Okul'un önde gelen temsilcilerinden Buzan, güvenikleştirme sürecini; *“herhangi bir şeyin, değerli kabul edilen bir öznenin bekasına yönelik bir tehdit olarak inşa edilmesi ve bu tehdit ile mücadele edebilmek için alınan istisnai tedbirleri meşrulaştırmak için kullanılması”* (Buzan, 2008: 108) olarak tanımlamaktadır. Waever'a göre güvenikleştirme, güvenikleştirici aktörün belirli bir referans nesneye yönelik varoluşsal bir tehdit ilan ettiği ve o tehdidi savuşturmak

için olağanüstü araçlar kullanma hakkını ima ettiği söz edimdir. Eğer hedef kitle bu iddiayı kabul eder ve güvenikleştirici aktöre normal koşullarda bağlayıcı olacak kuralları ihlal etme hakkı verirse konu bir güvenlik sorunu haline gelir ve güvenikleştirilir (Waever, 2000: 251).

Bu bilgiler ışığında Kopenhag Okulu'na göre güvenikleştirme sürecini; "herhangi bir konunun güvenikleştirici aktör tarafından söz edim yoluyla önce siyasal zemine oradan da güvenlik alanına taşınarak bir tehdit olarak sunulması ve bu tehdidi bertaraf edebilmek için alınan olağandışı tedbirlerin hedef kitle tarafından kabul edilme süreci" şeklinde tanımlayabiliriz.

Kopenhag Okulu'nun güvenikleştirme teorisini daha da geliştirmek ve iyileştirmek amacıyla son yıllarda birçok bilim adamı teoriye ilişkin çeşitli önerilerde bulunmuş ve yoğun bir tartışma ortamı yaşanmıştır. Güvenikleştirme sürecinde söz edimin önemine vurgu yapan Kopenhag Okulu akademisyenlerin aksine Paris Okulu'nun kurucusu Didier Bigo öncülüğündeki bir gurup akademisyen söz edimlerden ziyade uygulamaların önemine vurgu yapmıştır (Leonard 2010:235).

Didier Bigo, Kopenhag Okulu tarafından sunulduğu şekliyle güvenikleştirme sürecinde söz edimin önemini kabul eder, ancak güvenikleştirmeye alternatif ve daha pratik bir yaklaşımın düşünülmesini önerir (Bigo, 2000: 194). Kopenhag Okulu'nun yaptığı gibi sadece makro düzeydeki siyasi söylemlere odaklanmak yerine, güvenlik alanında "huzursuzluk profesyonelleri" olarak adlandırdığı uzmanların teknokratik uygulamalarını incelemeyi savunur (Leonard, 2007: 15). Güvenikleştirmenin söylem olmadan gerçekleşmesinin mümkün olduğunu vurgulayan Bigo, ordu ve polisin bazı pratik çalışmalarının, disiplininin ve uzmanlığının aynı derecede önemli olabileceğini iddia eder (Bigo, 2000: 194). Başka bir deyişle, güvenikleştirme sürecinde güvenlik uygulamalarına bağlı bürokratik yapıların veya ağların eylemleri ve kullandıkları belirli teknolojileri söz edimlerden daha fazla rol oynayabilir (Huysmans, 2004).

Paris Okulu'nun bir diğer temsilcisi Balzacq da Kopenhag Okulu'nun söz edim yaklaşımının içine fiili uygulamaları da dahil ederek yaklaşımı genişletmiştir. Öte yandan Balzacq, Kopenhag Okulu'nun güvenikleştirme teorisine yönelik ana eleştirisini esas olarak güvenikleştirme sürecinde söz edimlere odaklanılmasına yöneltmekteydi. Zira Balzacq'a göre güvenlik uygulamaları öncelikle politika araçları aracılığıyla yürütülmeliydi (Balzacq, 2010).

Burada Paris Okulu'nun Kopenhag Okulu'nun yaklaşımını geçersiz kılmaya çalışmadığını, aksine onu tamamladığını belirtmek gerekmektedir. Zira

her iki Okul da güvenikleştirme teorisinin yukarıda bahsedilen kavramlarını kullanır, ancak sürecin farklı yönlerine odaklanır. Kopenhag Okulu akademisyenleri güvenlik çalışmalarına yeni bir analitik yaklaşım geliştirmeye ve güvenlik söyleminin sonuçlarını incelemeye çalışırken, Paris Okulu, güvenlik profesyonellerinin ve uzmanlarının güvenikleştirme sürecindeki rollerine odaklanmayı seçmektedir (Peoples ve Vaughan- Williams, 2015: 9).

Güvenikleştirme teorisine eleştirel katkı yapan bir diğer ekol ise önemli temsilcileri Ken Booth ve Richard Wyn Jones olan Aberystwyth Ekolü'dür. Aberystwyth Ekolü, Kopenhag Okulu'nu öncelikle analiz düzeyine ilişkin olarak eleştirmektedir. Kopenhag Okulu'nun güvenikleştirme sürecinde ana referans nesnesi olarak devleti temel aldığı iddia etmektedir. Oysa Aberystwyth Ekolü'ne göre öncelikle birey güvenliğinin sağlanması gerekmektedir. Bundan dolayı güvenikleştirme sürecinde nihai referans nesnesi olarak birey güvenliği temel alınmalıdır. Zira birey güvenliğinin sağlanması, aynı zamanda bireylerden oluşan siyasal yapılar olan devletlerin de güvenliğini sağlayacaktır. Güvenikleştirme sürecinde yer alan askeri, siyasi, ekonomik, çevresel ve toplumsal tehditler en sonunda bireyleri hedef aldığı için güvenliğin temel amacı birey güvenliğini sağlamak olmalıdır (Kolasi, 2014: 144).

Analiz düzeyine yönelik eleştirinin ardından bir diğer eleştiri etik-politik zeminde yaşanmıştır. Eleştirinin temel odak noktasını Kopenhag Okulu'nun güvenlikdışlaştırmaya atfettiği önem oluşturmaktadır. Zira Kopenhag Okulu'na göre, bekayı ilgilendirmeyen konular siyasal sınırlar içinde müzakere yoluyla çözümlenmeli ve güvenliğin kapsamı sınırlı tutulmalıdır. Başka bir ifade ile referans nesnesinin bekasına yönelik tehditler dışındaki konular siyaset sınırları dahilinde müzakere edilerek çözümlenmeli yani güvenlikdışlaştırılmalıdır. Güvenliğin kapsamının geniş tutulması durumunda ise, birçok konu acil ve olağanüstü yöntemlerle çözümlenmek istenecektir. Bundan dolayı güvenliğin kapsamı etik olarak mümkün olduğunca asgari düzeyde tutulmalıdır (Rumelili ve Karadağ, 2017: 72)

Oysa Aberystwyth Ekolü güvenliğin siyasallığını ve inşa edilmiş karakterini ön plana çıkarmakta ve güvenliğin alanını genişletmeyi savunmaktadır. Referans nesnesine yönelik tehditlerde güvenlikdışlaştırmanın risklerini göz önüne alarak tehditleri güvenlikdışlaştırmak yerine siyasallaştırarak çözmeyi önermektedir. Ekole göre güvenlik konuları sadece güvenlikdışlaştırmakla yetinilir ve siyasallaştırılmaz ise ana referans nesnesi olan bireylerin kaygı ve sorunları, bu sorunlara duyarsız kalan devlet elitlerinin insafına bırakılmış olunur (Bilgin, 2008: 99-100).

II. AB'de Göçün Güvenlikleştirilmesi

Önceki başlık altında ifade edildiği üzere Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yeni tehditler güvenlik kavramının genişlemesi ve derinleşmesine neden olmuş ve güvenlik kavramının referans nesnesi devletten birey ve topluma doğru değişim göstermiştir. Göç kavramı da demografik, toplumsal ve sosyo-ekonomik temelli olmaktan çıkarak bir güvenlik meselesi haline dönüşmüştür. Göçmenler birey güvenliğine, toplumların kültürel kimliğine, ülkelerin ekonomik bütünlük ve iç istikrarına yönelik bir tehdit olarak algılanmaya başlanmıştır (Huysmans, 2006: 64).

Soğuk Savaş'ın sona ermesi uluslararası dinamiklerin temelden sarsılmasına ve yeni birtakım tehdit ve fırsatların da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşme ile birlikte iletişim altyapıları genişlemiş, seyahat yasaklarının ortadan kalkmasıyla birlikte de doğu batı arasındaki ulaşım olanakları artmıştır. Yine bu dönemde dünyanın birçok bölgesinde meydana gelen iç karışıklık ve çatışmalar insanların yurtlarını bırakarak kitlesel olarak göç etmelerine neden olmuştur. Bu göç dalgasından yoğun olarak etkilenen AB üyesi ülkeler bir taraftan ortak göç ve sığınma politikaları oluşturmayı hedeflerken diğer taraftan AB içerisinde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmaya çalışmışlardır. Ancak 11 Eylül 2001 tarihinde meydana gelen terör saldırıları AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma arayışları ve göç politikası dinamiklerini aşağıda detaylıca ele aldığım gibi derinden etkilemiştir. 11 Eylül terör saldırıları bir taraftan bütün bu çabaların sekteye uğramasına neden olmuş, diğer taraftan ise göçmenlerin terörizmle ilişkilendirilmesine ve birçok üye ülkenin göç politikalarını daha kısıtlayıcı hale getirmesinin yolunu açmıştır (Messina, 2014: 533; Neal, 2009: 340; Monar, 2005: 147).

11 Eylül 2001 terör saldırılarının göçün güvenlikleştirilmesi üzerindeki etkisi geniş çapta tartışılmış, bu terör saldırılarının AB'deki güvenlikleştirme aktörlerine göç ve terör tehditleri arasında bir bağlantı kurma fırsatı verdiği ve bunun da düzensiz göçmenlerin imajını daha da kötüleştirdiği yönünde genel fikir birliğine varılmıştır (Debruyne, 2017: 16). 2001'in son aylarında, klasik güvenlikleştirme sürecinin ilk bölümü ortaya çıkmaya başlamış, güvenlikleştirici aktörler göçü güvenlik, sınırlar ve terörle ilişkilendiren söylemler geliştirmiştir. Yine bu dönemde referans nesnesine yönelik bir tehdit tanımlanarak siyasi birlik oluşturulmaya çalışılmış ve tehditle mücadele araçlarının inşasına başlanmıştır (Neal, 2009: 340).

Andreas, AB'de göçün güvenlikleştirme sürecinin açıkça kabul edildiğini ve 2001'den beri hızlandırıldığını (Andreas, 2003: 79) iddia etmiş, Messina

ise 11 Eylül terör saldırılarının Avrupa'da göçün güvenlikleştirilmesi sürecinin kritik bir kavşağı ve önemli bir hızlandırıcısı (Messina, 2014: 533) olduğunu öne sürmüştür. Huysmans da göçün giderek daha fazla medyatikleştirildiğini ve isyanlar, ülke içi huzursuzluk, vasıfsız işgücü, refah şovenizmi ve suçla bağlantılı hale geldiğini savunarak, Avrupa entegrasyonu yoluyla göçün güvenlikleştirildiğini iddia etmiştir (Huysmans, 2000: 770).

Benzer şekilde birçok akademisyen AB'nin göçü 2000'li yılların başından beri güvenlikleştirdiğini iddia etmektedir. (Bigo, 2008; Leonard, 2009; Leonard, 2010; Leonard, 2011; Düvell ve Vollmer, 2011; Balzacq ve Carrera, 2006; Karyotis 2007; Kostakopoulou, 2009). Hatta Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) de yayımladığı dokümanlarda AB'de göçmen ve mültecilerin güvenlikleştirildiği yönünde eleştirilerde bulunmuştur. Şöyle ki "özellikle 11 Eylül 2001 olaylarından bu yana devletler için yeni güvenlik kaygılarının ortaya çıkması, sığınma uygulamalarının güvenlikleştirilmesine yol açmıştır. Mülteci ve sığınmacılar her geçen gün güvensizliğin kurbanı değil, habercisi olarak algılanmaktadır" (Addressing Refugees, 2006).

-12-

III. AB Değerlerine Örülen Duvar: FRONTEX

AB üyesi ülkeler malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımını sağlayarak tam bir entegrasyona ulaşmak amacıyla bir dizi düzenleme gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda kişilerin serbest dolaşımına ilişkin üye ülkelerdeki iç sınır kontrollerinin kaldırılarak sınır kontrollerinin dış sınırlarda yapılması amacıyla 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması 1995 yılında yürürlüğe girmiş ve imzacı devletler arasında bir Schengen Alanı oluşturulmuştur. Oluşturulan Schengen Alanı'nı korumak ve AB'nin dış sınırlarının etkin yönetimi ve üye ülkeler arasında iş birliği pratikleri geliştirmek amacıyla birtakım girişimlerde bulunulmuştur. İlk olarak Ekim 2001'de, Belçika, Fransa, Almanya, İtalya ve İspanya, "Avrupa Sınır Polisi" kurulması yönünde bir fizibilite çalışması başlatmış ancak İngiltere'nin öncülük ettiği bazı ülkeler bu fikre karşı çıkmıştır. Buna rağmen bu fikir yoğun olarak tartışılmaya devam etmiş, Yunanistan'ın dönem başkanı olduğu 2003'ün ikinci yarısında Konsey, AB'nin dış sınırlarının ortak yönetimi için bir mekanizma oluşturulması fikrini yeniden canlandırmıştır. Mart 2004 Madrid'de meydana gelen terör saldırıları ise bu fikrin vücut bulmasına katkı sağlamış, dış sınırların ortak yönetilmesi konusunda yeni bir oluşuma gidilmesi konusunda konsensüs ortaya konulmuştur (Neal, 2009: 340-345).

Sonuç olarak 26 Ekim 2004 tarihinde dış sınırlarda operasyonel iş birliğini koordine etmek amacıyla ulusüstü düzeyde bağımsız bir kuruluş olan FRONTEX kurulmuş ve ajans Mayıs 2005'te faaliyete başlamıştır. 14 Eylül 2016 tarihinde yapılan düzenleme ile de Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı adını almıştır (FRONTEX, 2021a). Genel merkezi Polonya'nın başkenti Varşova'da bulunan FRONTEX'in tüzel kişiliğinin yanı sıra operasyonel bağımsızlığı ve kendi tasarrufunda olan bütçesi mevcuttur.

FRONTEX'in oluşturulmasına yol açan dış sınır kontrolleri ile ilgili olarak AB üyesi ülkeler arasındaki işbirliğini güçlendirme isteğini üç ana faktör etkilemiştir. Her şeyden önce AB üyesi ülkelere yönelik göç hareketleri, özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra giderek artmış ve AB'de göçmen ve sığınmacılar daha da tartışmalı bir konu haline gelmiştir. 11 Eylül 2001 terör saldırılarını gerçekleştiren teröristlerin göçmen oluşu göçmen ile terörizm arasında ilişki kurulmasına neden olmuş ve AB üyesi ülkeleri göçmenlerin ve sığınmacıların topraklarına erişimini kısıtlamak için sınır kontrollerinin güçlendirilmesi de dahil olmak üzere göçmen sayısını azaltmak amacıyla çeşitli önlemler almaya başlamıştır (Neal, 2009:338). Bunun yanı sıra AB, 2004 yılındaki Doğu Avrupa Ülkelerini de kapsayan büyük genişlemeye doğru ilerlerken, gelecekteki üye ülkelerin AB'nin yeni dış sınırlarını oluşturacağı ve bu sınırları etkin bir şekilde kontrol edemeyecekleri konusunda bazı endişeler dile getirilmiştir. Böyle bir bakış açısıyla AB, FRONTEX'in Schengen Alanı'nın dış sınırlarının kontrol edilmesi konusunda üye ülkeler arasındaki işbirliğini artıracığını, gelecekte AB üye devletlerin sınır kontrol yeteneklerini güçlendireceği ve Schengen sınırlarındaki kontrollerin standartlaştırılması konusundaki zorlukları aşmanın en etkili yolu olacağını öngörmekteydi. (Monar, 2006: 75). Son olarak, dış sınır kontrollerinin sıklaştırılmasının 11 Eylül 2001 terör saldırılarının ardından terörle mücadelede önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmekteydi (Monar, 2005: 147)

2005 yılında faaliyete başlayan FRONTEX, AB göç politikasının temelinde yer alan düzensiz göçü engellemek ve azaltmak hedefini gerçekleştirmek amacıyla üye ülkeler ile birlikte ortak operasyonlar planlamakta, koordine etmekte, bu operasyonları hayata geçirmekte ve operasyon sonuçlarını değerlendirmektedir. FRONTEX bu operasyonlar esnasında kendi bütçesi ve AB'nin ilgili program bütçelerinin yanı sıra üye ülkelerin personel ve ekipmanlarını da kullanmaktadır (Aras, 2014: 79-80).

IV. Güvenikleştirme Sürecinde İşlevsel Aktör: FRONTEX

FRONTEX'in faaliyete geçmesi ile birlikte, AB'nin göçü güvenikleştirme politikasının işlevsel bir aktörü olarak kurulup kurulmadığı, bu amaçla kurulmamış olsa bile operasyon ve pratiklerinin AB'nin göçü güvenikleştirme politikasına katkı sağlayıp sağlamadığı noktasında güvenikleştirme üzerine çalışmalar yürüten akademisyenler arasında bir tartışma başlamıştır. Tartışmalar FRONTEX'in 11 Eylül 2001 terör saldırılarına karşı verilen olağanüstü tedbirler içeren acil tepkinin bir yansıması olup olmadığı noktasında yoğunlaşmıştır.

AB'de göçün güvenikleştirilmesi sürecinde 11 Eylül ve Madrid terör saldırılarının yadsınamaz bir gerçeklik olduğu yaygın olarak kabul edilmekle birlikte (House of Lords, 2003; Levy, 2005), güvenikleştirme teorisinin biçimsel-söylemsel ilkeleri, FRONTEX'in kuruluş aşamasında oldukça belirsiz görünmektedir. Neal'e göre 2001 ve 2002'de göç ile güvenlik, terör ve sınırlar arasındaki bağlantı kurumsallaşıyordu ancak bunların sonuçları güvenikleştirme teorisinin beklediği acil ve olağanüstü önlemlere benzemiyordu (Neal, 2009: 343). Yine Neal'e göre 2001 yılının güvenikleştirme hamlelerinden iki yıl sonra ve 2001-2003 yılları arasında herhangi bir somut ilerleme kaydedilmeden, 11 Eylül ve buna eşlik eden güvenikleştirme hamlelerinin FRONTEX'in yaratılması üzerinde doğrudan olumlu bir etkisi olduğunu iddia etmek zordur. Ancak bu, 11 Eylül terör saldırılarının güvenikleştirme üzerindeki etkisinin tamamen silinmesi gerektiği anlamına gelmez.

Peki FRONTEX, 11 Eylül sonrasında AB'nin göçü güvenikleştirme politikasının doğrudan bir sonucu değilse bile, bugüne kadarki faaliyetleri, operasyonları ve pratikleri ile AB'nin göçü güvenikleştirme politikası çerçevesinde tanımladığı göç tehdidi ile başa çıkabilmek için işlevsel bir aktör görevi görmekte midir? Bu sorunun cevabına çalışmanın sonraki bölümünde yanıt bulmaya çalışacağız.

Soruya yanıt verebilmek için öncelikle FRONTEX'in operasyonlarını, ana görevlerini ve bu görevleri yerine getirirken uyguladığı pratiklerin güvenikleştirme uygulamaları olup olmadığı ya da bu faaliyetlerin AB'de iltica ve göçün güvenikleştirilmesine katkıda bulunup bulunmadığına bakmak gerekmektedir. Bu anlamda FRONTEX'in ana görevlerinin her birini ayrı ayrı incelemekte fayda vardır.

Kuruluş Yönetmeliğine göre FRONTEX'in altı ana görevi bulunmaktadır. Bunlar (1) üye ülkeler arasında dış sınırların yönetimine ilişkin operasyonel

işbirliğini koordine etmek; (2) ortak eğitim standartlarının oluşturulması da dahil olmak üzere, ulusal sınır muhafızlarının eğitiminde üye ülkelere yardımcı olmak; (3) risk analizleri yapmak; (4) dış sınırların kontrolü ve gözetimi konularıyla ilgili gelişmeleri takip etmek; (5) dış sınırlarda artırılmış teknik ve operasyonel yardım gerektiğinde üye ülkelere yardım etmek; ve (6) üye ülkelere ortak geri dönüş operasyonları düzenlemede yardımcı olmaktır (FRONTEX, 2004).

FRONTEX'in bütün bu görevleri arasında, üye ülkelerin dış sınırlarındaki ortak operasyonları koordine etme görevi, özellikle göçmen yansısı Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve medya tarafından en çok dikkat çeken görevdir. Üye ülkeler tarafından teklif edilen veya Ajansın yapmış olduğu risk değerlendirmesine göre başlatılmasını teklif eden hava, kara ve deniz ortak operasyonlarını koordine etme yetkisiyle donatılmıştır. FRONTEX'in bu operasyonlardaki resmi pozisyonunun sadece koordinatörlük olduğu, dış sınırların kontrolüne ilişkin sorumluluğun tamamen AB üyesi ülkelere ait olduğu belirtilmiş olsa bile Baldaccini gibi bazı akademisyenler, FRONTEX'in koordine ettiği ortak operasyonlar sırasında meydana gelen olaylar ile ilgili belirli bir derecede sorumluluk taşıdığını ileri sürmüştür (Baldaccini, 2010: 234).

FRONTEX tarafından koordine edilen ortak operasyonlarının iki açıdan güvenikleştirme uygulamaları olduğu iddia edilebilir. Her şeyden önce, çeşitli devletler arasındaki bu tür koordineli operasyonlar geleneksel olarak üçüncü bir devletin askeri saldırısı, korsanlık veya uyuşturucu kaçakçılığı gibi daha geleneksel güvenlik konularıyla mücadele etmek için düzenlenir. Bu ortak operasyonlarda yer alan bazı aktörlerin ülkelerinde yarı askeri statüye sahip olduğu da göz önüne alındığında (İspanya'daki Guardia Civil veya İtalya'daki Guardia di Finanza gibi), geleneksel güvenlik tehditlerinde rol alan bu yarı militer gücün göç akınlarını durdurmayı amaçlayan ortak operasyonlarda görev alması, göç akınlarının güvenikleştirilmesi olarak görülebilir (Lutterbeck, 2006). Ayrıca FRONTEX tarafından koordine edilen ortak operasyonlar, olağanüstü uygulama niteliği taşıdıkları için güvenikleştirme kapsamında alınan "olağanüstü tedbirler" olarak nitelendirilebilmektedir.

Diğer taraftan, denizlerde düzenlenen ortak operasyonların yasallığı konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Sonuç olarak geleneksel olarak güvenlik tehditleriyle başa çıkmak için kullanılan bir tür ortak operasyonlar, göç akınlarını durdurmak için düzenlendiği için bazı açılardan "olağanüstü" olarak görülebilirler (Leonard, 2010: 241).

FRONTEX'in bir diğeri önemli görevi, ortak eğitim standartlarının oluşturulması da dahil olmak üzere, ulusal sınır muhafızlarının eğitimi konusunda üye ülkelere yardımcı olmak, gerektiğinde teknik ve operasyonel anlamda destek sağlamaktır. FRONTEX, bugüne kadar sahte belgeler ve çalıntı araçların tespiti, ortak iade operasyonları, köpek taşıma ve gözetleme operasyonlarını gerçekleştiren pilotlar için hava-deniz iş birliği gibi çeşitli konularda özel kurslar düzenlemiştir. Bu eğitim faaliyetlerini gerçekleştiren Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri (*Rapid Border Intervention Teams - RABIT*), bir taraftan AB'deki ulusal sınır muhafızlarının yetkinliğini artırmak ve FRONTEX tarafından koordine edilen ortak operasyonlar sırasında operasyonel iş birliğini güçlendirecek eğitim faaliyetleri düzenlemektedirken, diğeri taraftan AB'nin dış sınırlarında beklenmeyen bir göç akını olması durumunda ilgili sınır ülkesinin talebi ile acil olarak bu sınırlarda görevlendirilmektedir (Leonard, 2010: 241).

-16-

Burada dikkat çeken beklenmeyen göç akını ve acil olarak sınırlarda görevlendirilme durumu güvenlikleştirme teorisinin bekaya yönelik "varoluşsal tehdit" söylemi ve bu tehditle baş edebilmek için alınan "acil" önlemler ile doğrudan örtüşmektedir. Dolayısıyla bu tür uygulamalar güvenlikleştirme pratiği olarak görülmektedir.

FRONTEX'in ana görevlerinden bir diğeri, kendi ifadesiyle, "AB'nin dış sınırlarının güvenliği üzerinde olası etkisi olan değişiklikleri, riskleri ve tehditleri değerlendirmek için durum analiz etmek ve istihbarata dayalı veri toplamaktır" (FRONTEX, 2009:29). Bu tür istihbarat yapılarının geleneksel olarak yalnızca geleneksel güvenlik tehditlerini izlemek için geliştirildiği göz önüne alındığında, FRONTEX'in risk analizi alanındaki faaliyetleri, AB'de sığınma ve göçün güvenlikleştirilmesine katkıda bulunan güvenlikleştirme uygulamaları olduğu açıktır (Leonard, 2010: 243). Öte yandan yapılan risk analizleri ile sınırlara yaklaşmakta olan göç akınları tespit edilmekte ve bu akınlar "tehdit" olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla Kopenhag Okulu'nun işaret ettiği söz edim sürecinde yer alan bekaya yönelik tehdit söylemi risk analizleri ile ortaya konmakta, güvenlikleştirmenin ikinci aşaması olan yetki talebi ise daha önce ifade edilen ortak operasyonlarla hayata geçirilmektedir. Böylelikle söz edim pratiği dönüşmekte ve göç güvenlikleştirilmektedir.

Araştırma ve geliştirme faaliyetleri, FRONTEX'in faaliyetlerinin güvenlikleştirme uygulamaları olarak görülebileceği başka bir alandır. Araştırma ve Geliştirme Birimi otomatik sınır kontrolleri, biyometrik teknolojilerin sınır kontrollerinde kullanılması, sınır gözetleme sistemlerinde insansız hava

araçlarının kullanılması gibi çeşitli alanlarda araştırma faaliyetleri yürütmektedir (FRONTEX, 2021a). FRONTEX, bu tür faaliyetler ile güvenlik ve gözetim teknolojilerinde uzmanlaşmış özel sektör şirketleriyle giderek daha yakın ilişkiler geliştirmekte ve geleneksel olarak güvenlik sorunlarını ele almak için kullanılan gözetim ve kontrol teknolojilerinin göçmenler ve sığınmacılarla başa çıkmak için de kullanılabilmesi önermektedir. Dolayısıyla bu tür teknolojilerin kullanılması AB’de sığınma ve göçün güvenikleştirilmesine katkıda bulunan güvenikleştirme uygulamaları olarak görülebilir (Leonard, 2010: 243).

Kuruluş Yönetmeliği ile FRONTEX’e verilen son görev “AB iade politikası” çerçevesince üye ülkelere ortak iade operasyonları düzenlemede yardımcı olmaktır. Yani Ajans, üye ülkelerde bulunan yasadışı göçmenlerin geldikleri ülkelere veya menşei ülkelerine geri gönderilmeleri sürecinde ortak uçuş düzenlenmesi, sınır dışı edilecekler için seyahat belgelerinin edinilmesi gibi en iyi uygulamaları belirlemekle görevlendirilmiştir (FRONTEX, 2004). FRONTEX’in ortak iade operasyonları, önemli ölçüde “olağanüstü” nitelik arz ettiği için güvenikleştirme uygulamaları olarak da görülebilir. Zira dünyanın başka hiçbir yerinde bu kadar büyük bir devletler grubu arasında düzensiz göçmenleri sınır dışı etmeyi amaçlayan operasyonların koordinasyonunda bu kadar yüksek düzeyde işbirliği görülmemiştir (Leonard, 2010: 246).

Bu noktada FRONTEX’e verilen ana görevlerinin AB’de göçün güvenikleştirilmesine sağladığı katkıyı anlamlandırabilmek için Paris Okulu’nun kuramcısı Didier Bigo’nun göçün güvenikleştirilmesi yaklaşımını irdelemek gerekmektedir. Bigo’ya göre göçün güvenikleştirilmesi, siyasi liderlerin başarılı söz edimlerinin bazı insan gruplarına karşı yarattığı seferberlik ve güvenlik uzmanlarının özel alanları arasındaki ilişkiden doğar. Ayrıca nüfus profili oluşturma, risk değerlendirmesi, istatistiksel hesaplama, kategori oluşturma, proaktif hazırlık gibi bir dizi idari uygulamaları içerir (Bigo, 2002: 65-66). Bu anlamda yukarıda ifade edilen görevler Bigo’nun yaklaşımı ile örtüşmektedir.

FRONTEX’in altı ana görevi olsa da Ajansın faaliyetlerinin kalbi olarak görülen ve Ajansın toplam bütçesinin büyük bir kısmının harcandığı ana görev, ortak operasyonlardır. 543 milyon Euro olan 2021 yılı bütçesinin 370 milyon Euro’luk kısmı operasyonlar için ayrılmıştır. Başka bir ifade ile toplam bütçenin %68’i operasyonel faaliyetler için kullanılmaktadır (FRONTEX, 2021b). Zira FRONTEX’in yaptığı işin özünü ortak operasyonlar oluşturmada ve en çok eleştirilen faaliyet alanı olarak görülmektedir. Bundan dolayı FRONTEX’in ortak operasyonlarının bir bölümünü göçün güvenikleştirilmesi

bağlamında ele almak, bu operasyonlara yönelik eleştirilere kısaca göz atmak gerekmektedir.

Ortak operasyonlar kara, hava ve deniz sınırlarında icra edilmekte olup iletişim ve koordinasyonu tamamen FRONTEX tarafından sağlanan geniş çaplı operasyonlardır. Operasyonlara bir üye ülke ev sahipliği yapmakta ve diğer üye ülkeler personel ve teknik destek vermektedirler. (COWI, 2009: 73).

FRONTEX operasyonları, bir üye ülkenin talebine karşılık istihbarata dayalı olarak yapılan risk analizi ile başlamaktadır (Carrera, 2007: 10). Zira FRONTEX tarafından koordine edilen bütün operasyonlardan önce mutlaka istihbarata dayalı risk analizi yapılarak tehdidin boyutu ortaya konulur. Söz konusu istihbarat ise, dış sınırlardaki hareketliliklerin gözlemlenmesi, göç eğilimleri, üye ülkelerin konsolosluk ve büyükelçiliklerin menşe ve transit ülkelerdeki tespit ettiği göç potansiyeli ve göçmen kaçakçılığı şebekeleri tarafından kullanılan yöntemlerden elde edilir. Daha sonra ise yapılan risk analizine göre ayrıntılı bir operasyonel plan hazırlanır. Operasyonel plan, teknik donanımların sayısını ve türünü (gemi, uçak, devriye araçları vb.) ayrıca konuşturulacak sınır muhafızlarının sayısını ve uzmanlık alanını içerir. Operasyonel planda öngörülen tüm teçhizat sağlandıktan sonra, FRONTEX tarafından koordine edilen ortak operasyon başlatılır (Kayaalp, 2018: 66-67)

FRONTEX'in AB üyesi ülkelerin kara sınırlarında icra ettiği operasyonlar "Kara Operasyonları" olarak nitelendirilmektedir. Kara operasyonlarının amacı sınır kontrollerini geliştirerek AB dış sınırlarından yasadışı olarak geçmeye çalışan göçmenleri engellemek, sınır geçiş noktalarında düzensiz göçü kontrol altında tutabilmek, komşu ülkelerle operasyonel işbirliğini artırmak ve kaçakçılık faaliyetlerinin önüne geçebilmektir (FRONTEX, 2021c).

Ortak Hava Operasyonları ise AB üyesi ülkelerin havaalanlarında icra edilir ve gelişmiş sınır kontrollerini içerir. Hava operasyonlarının içeriğini genellikle üçüncü ülke vatandaşlarının belge ve vize ihlalleri, yüksek riskli uçuşlar (risk analizlerine göre düzensiz göç kaynağı olan ülkelere gerçekleştiren uçuşlar) ve buna uygun proaktif tedbirler, potansiyel yasadışı göçmenlerin profillerini güncelleme, insan kaçakçıları tespit ederek gözaltına alma vb. gibi işlemler içerir (FRONTEX, 2021c).

Deniz yoluyla AB ülkelerine ulaşmak isteyen yasadışı göçmenleri tespit ederek engellemek ve insan tacirleriyle mücadele edebilmek amacıyla ortak deniz operasyonları düzenlenmektedir. En kapsamlı ve uzun süreli ortak operasyonlar denizlerde gerçekleştirilmektedir. Özellikle Arap Baharı'ndan sonra AB üyesi ülkelere yönelen kitlesel göç hareketlerinin önemli rotasını

denizler oluşturmuştur. Bu operasyonlar sırasında zaman zaman gündeme gelen geri itme faaliyetleri ve yaşanan göçmen ölümleri FRONTEX'in koordine ettiği deniz operasyonlarının STK ve İnsan Hakları Örgütlerince sıklıkla eleştirilmesine neden olmaktadır. Sonraki bölümde detaylı olarak ele alınacak olan bu eleştiriler karşısında FRONTEX sorumluluk üstlenmemektedir (AP FRONTEX, 2021)

Operasyonel olarak faaliyete başladığı 2005 yılından beri birçok ortak deniz operasyonu gerçekleştiren FRONTEX'in bu operasyonları arasında İspanya'nın talebi ile 2006 yılında başlatılan HERA I ve HERA II, İtalya'nın talebi ile 2011 yılında başlatılan HERMES operasyonları dikkat çekmektedir.

Hali hazırda Yunanistan'ın Türkiye ile olan deniz sınırlarını ve Yunan Adalarını kapsayan Poseidon Operasyonu, 23 ülkenin destek verdiği 600 personel ile sınır gözetimi, denizde hayat kurtarma, kayıt ve kimlik belirleme kapasitelerinin yanı sıra sınır ötesi suçlarla mücadele kapsamında Yunanistan'ı desteklemektedir. Bu görevlerin yanı sıra Poseidon Deniz Operasyonu, yasadışı madde ve silah kaçakçılığı, sahte belgelerin tespiti gibi sınır ötesi nitelik arz eden birçok suçu tespit eden çok amaçlı bir operasyon haline gelmiştir (FRONTEX, 2021d).

2014'te İtalya'da başlatılan Triton operasyonunun yerini alan Themis operasyonu ise Şubat 2018'de başlatılmış olup halen devam etmektedir. Batı Akdeniz rotası olarak bilinen ve İspanya ile Fas arasında uzanan bölge uzun süredir göçmenler tarafından kullanılmaktadır. FRONTEX bu bölgede icra ettiği Minerva operasyonu ile İspanya makamlarına sınır kontrolü ve gözetimi, limanların kontrolü gibi birçok alanda katkıda bulunmaktadır (FRONTEX, 2021d).

V. FRONTEX'e Yöneltilen Eleştiriler

FRONTEX operasyonları teoride "Temel Haklar Bildirgesi" de dahil olmak üzere ilgili AB hukuku, 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme temelinde ilgili uluslararası hukuk ve temel insan haklarına saygılı, özellikle uluslararası korumaya erişim ve geri göndermeme ilkesine uygun olarak icra edilmektedir (Frontex, 2014).

Ayrıca Ajans, "Avrupa Sınır Muhafız Ekiplerine" katılan üye ülkelerin tüm sınır muhafızlarının yanı sıra FRONTEX personeline de operasyonlardan önce temel haklar ve uluslararası korumaya erişim ve korunmaya muhtaç kişileri tespit etmek ve onları uygun makamlara ve tesislere yönlendirmek amacıyla

kılavuzlara erişim de dahil olmak üzere ilgili AB ve uluslararası hukuk kurallarını içeren bir eğitim programı düzenlemek zorundadır (Frontex, 2014).

Yukarıda belirtilen yükümlülüklerle rağmen, kâğıt üzerinde kararlaştırılan yükümlülükler ile sahada somut olarak yapılanlar arasında kayda değer bir çelişki yer almaktadır. Bu anlamda FRONTEX'in operasyonel faaliyetlerinin insan hakları ihlallerine yol açtığına yönelik STK'lardan, insan hakları aktivistlerinden, göçmen derneklerinden, ulusal ve uluslararası medyadan ciddi eleştiriler yöneltilmektedir. FRONTEX'in görev ve yetkileri arasında denizde arama ve kurtarma operasyonları yürütmek olmasına rağmen, AB'nin iç güvenliğini sağlamaya katkı sağlamak amacıyla AB'ye yönelen yasadışı göçü durdurmak veya azaltmak görevine odaklanmasına yönelik eleştiriler ön plana çıkmaktadır (Leonard, 2010: 232-242).

-20-

Gerçekten de FRONTEX 2017 yılında yayınlamış olduğu risk analizinde hedeflerini; *"sınır ve sahil güvenlik güçlerini hızlı ve verimli bir şekilde konuşlandırmak, geri dönüş operasyonlarını desteklemek ve kişisel verileri toplayıp işleme kapasitesinin oluşturulmasına katkıda bulunmak, AB'nin göç yönetimi sürecini destekleyerek göçle ilgili alanlarda AB üyesi olmayan kilit ülkelerle daha yakın işbirliğini teşvik etmek ve bu çabalar ile Schengen bölgesi içinde serbest dolaşımı korumak"* (Frontex, 2017) olarak ilan etmiştir.

Bu nedenle, sınır güvenliğinin sağlanması Ajansın faaliyetlerini domine etmektedir. Yine risk analizinde Ajans "alanındaki en yeni ürünleri, hizmetleri, teknolojileri ve gelişmeleri sürekli olarak izleyerek, sınır güvenliğinin korunmasında bu tür araçların kullanılmasını teşvik ettiği ve yasadışı göçü ve sınır ötesi suçları önlemek için proaktif bir hareket kapasitesi geliştirdiğini" (Frontex, 2017) vurgulamaktadır.

FRONTEX'in koordine ettiği operasyonlarda birtakım trajedilerin yaşanması ve bunların tekrerrür etmesi ile Yunanistan Sahil Güvenliğinin Ege Denizi'nde göçmen teknelerini geri itmesi sonucu yaşandığı iddia edilen göçmen faciaları FRONTEX'in operasyonlarının yasallığının sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu iddiaların en başında FRONTEX'in Ege Denizi'nde icra etmekte olduğu Poseidon Deniz Operasyonu gelmektedir.

Uluslararası Af Örgütü ve ProAsyl isimli göçmen kuruluşu tarafından hazırlanmış olan raporlarda Yunanistan Sahil Güvenliği tarafından Ege Denizi'nde yapılan geri itmelerin 2012'den beri olağan bir hal aldığı ortaya konulmuştur. Söz konusu raporlarda göçmen taşıyan teknelerinin Yunanistan kara sularından Türkiye'ye doğru geri itildiği ve böylelikle uluslararası hukuk ile

garanti altına alınan geri göndermeme ilkesi ve toplu sınır dışı etme yasağının ihlal edildiği iddia edilmektedir (ProAsyl, 2013; Uluslararası Af Örgütü, 2013).

FRONTEX'e yönelik bir başka eleştiri de geri gönderme operasyonları ile ilgilidir. Geri gönderme operasyonlarında direnen göçmenlere karşı zor kullanılması temel insan haklarını ağır bir şekilde ihlal etme potansiyeline sahiptir (Migreurop, 2013: 32). İcra edilen ortak operasyonlarda FRONTEX ev sahibi ülkelere operasyonel ve teknik destek vermektedir. Bundan dolayı iddia edilen geri itme ve göçmen ölümleri ile ilgili sorumluluk altına girmektedir. Ancak bu tür operasyonlar bizzat FRONTEX tarafından düzenlenirse de Poseidon deniz operasyonu gibi birçok operasyon FRONTEX'in operasyonel komutası altında yürütülmektedir. Bundan dolayı operasyon sahasında meydana gelen olaylardan ve hak ihlallerinden FRONTEX de bir ölçüde sorumlu tutulmalıdır.

Diğer taraftan bu tür insan hakları ihlalleri iddialarında FRONTEX'in sorumluluk kabul etmediği Avrupa Parlamentosu (AP) raporlarına da yansımıştır. FRONTEX'in temel insan haklarını ihlal ettiğine ilişkin iddiaları araştırmak amacıyla AP'de kurulan FRONTEX İnceleme Grubu 4 ay süren bir araştırma yapmış ve araştırma raporunu Parlamento'nun Sivil Özgürlükler Komitesine sunmuştur (AP FRONTEX, 2021). "FRONTEX'in AB'nin dış sınırlarında temel hakları koruma sorumluluğunu üstlenmediği, bu ihlalleri önlemediği veya gelecek için riskleri azaltmadığı" ifadesine yer verilen söz konusu raporda ayrıca "Ajansın göçmenlerin Birlik sınırlarında yasadışı şekilde geri çevrildiğine dair kanıtları da gözden kaçırdığı" ifade edilmiştir. Yine raporda Ajansın, "ortak operasyon yürüttüğü üye ülkelerde temel hak ihlalleri iddialarını destekleyen kanıtlar bulduğu, ancak bu ihlalleri dikkatli ve etkili bir şekilde ele almadığı ve takip etmediği sonucuna varıldığı" belirtilmiştir.

Öte yandan Ajansın ana özelliklerinden birisi de faaliyetlerinin şeffaf olmamasıdır. İstihbarata dayalı yapısı nedeniyle FRONTEX'in resmî web sayfasında operasyonların nerede ve nasıl yürütüldüğüne dair bilgiler yer almamaktadır. Faaliyetlerin açık ve şeffaf olamaması birçok eleştiri ve iddiayı da beraberinde getirmektedir.

Sonuç

Çalışma ile güvenlik alanında çalışan birçok uluslararası ilişkiler akademisyeni arasında AB'nin göçü güvenikleştirdiği noktasında genel bir görüş birliğine varıldığı görülmektedir. Söz konusu güvenikleştirmenin özellikle göç ile güvenlik arasında yoğun bir ilişkinin kurulduğu ve göçmenlerin terörizm,

suç ve toplumsal huzursuzluk gibi çeşitli sorunlarla ilişkilendirildiği 11 Eylül terör saldırıları sonrasında yoğunlaştığına dikkat çekilmektedir. Ancak FRONTEX'in doğrudan güvenlikleştirme aracı olarak kurulmadığı, 11 Eylül terör saldırılarının yol açtığı güvensizlik ikliminin Ajans'ın kurulmasında etkili olduğu ancak tek nedenin 11 Eylül terör saldırıları olmadığı ortaya konulmuştur. Buna karşın FRONTEX'in operasyonel hale gelmesinden sonra Kuruluş Tüzüğünde yer alan ana görevlerini icra ettiği faaliyetler ve bu faaliyetler arasında özellikle koordine ettiği ortak operasyonların AB'de göçün güvenlikleştirilmesine işlevsellik kazandırdığı çalışmada açıkça görülmektedir.

Zira Kopenhag Okulunun yaklaşımında yer alan bekaya yönelik tehdit söylemi FRONTEX'in risk analiz raporlarıyla inşa edilmekte ve tehditle mücadele etmek için alınması gereken acil tedbirler olarak ortak kara, hava ve deniz operasyonlarının ve ortak iade operasyonları düzenlenmesi önerilmektedir. FRONTEX'in operasyonel faaliyetlerinin insan hakları ihlallerine yol açtığına yönelik STK'lardan, insan hakları aktivistlerinden, göçmen derneklerinden, ulusal ve uluslararası medyadan yöneltilen eleştiriler ise güvenlikleştirme teorisinin önermeleri ile göğüslenmekte ve bu tür operasyonlar sırasında iddia edilen insan hakları ihlalleri gerek iç gerekse dış kamuoyunda bu yolla meşrulaştırılmaktadır. Öte yandan FRONTEX, Paris Okulu kuramcısı Didier Bigo'nun güvenlikleştirme yaklaşımında yer alan "huzursuzluk profesyonelleri" olarak adlandırdığı teknokratik uzmanlar topluluğu olarak da görülebilir. Zira Bigo'ya göre güvenlikleştirme sürecinde güvenlik uygulamalarına bağlı bürokratik yapıların veya ağların fiilleri ve kullandıkları belirli teknolojiler güvenlikleştirme sürecinde önemli rol oynamaktadır.

Bu anlamda FRONTEX her iki yaklaşımın pratikleşmiş bir ürünü olarak AB kurumları tarafından göçün güvenlikleştirilmesi girişiminin doğrudan bir sonucu olmasa bile, FRONTEX'in bugüne kadarki faaliyetleri, operasyonları ve pratikleri ile AB'nin göçü güvenlikleştirme politikası çerçevesinde tanımladığı tehdit ile başa çıkabilmek için işlevsel bir aktör görevi gördüğü ortaya çıkmaktadır.

AB, yasadışı göç ile mücadele etmek için önemli işlev gören FRONTEX'in faaliyetlerinin ilgili AB mevzuatı ve uluslararası hukuk normlarına uygun olarak icra edip etmediğini denetleyecek bir mekanizma geliştirmelidir. Otonom bir yapıda olan FRONTEX, operasyonel faaliyetler ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında ilgili AB makamları ve kamuoyu ile yeterli bilgi paylaşımında bulunmamaktadır. Bu durum FRONTEX'in işleyişi hakkındaki bilinmezlikleri daha da artırmaktadır. Öte yandan AB, FRONTEX'in koordine

ettiđi ortak operasyonlara ev sahipliđi yapan ũlkelerin operasyonlar esnasında geri itme, gŃçmenleri yasadışı olarak gŃzaltına alma ve insanlık dıřı kořullara sahip kamplarda barındırma gibi temel insan haklarını ihlal ettiđine yŃnelik iddiaları etkin bir řekilde soruřturacak bađımsız bir mekanizma kurulmasını ilgili ũlkeden talep etmelidir. Zira ulusal ve uluslararası birçok medya kuruluřu ile STK'lar tarafından sıklıkla gŃndeme getirilen bu tŃr hak ihlalleri AB'nin yıllardır savunduđu deđerleri ařındırmaya ve AB'nin uluslararası arenadaki imajını olumsuz yŃnde etkileme potansiyeline sahiptir.

Kaynakça

- AB Komisyonu, (2015) Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action, Brussels, 9.9.2015 JOIN (2015) 40 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2015:0040:FIN:EN:PDF> (Accessed 10.09.2021)
- Addressing Refugees, (2006). *The State of the World's Refugees 2006 - Human displacement in the new millennium - Chapter 3: Addressing refugee security.*
- Andreas, Peter (2003). "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century". *International Security*, 28(2), 78-111.
- AP: FRONTEX, (2021) Temel Hakları Koruma Sorumluluğunu Üstlenmedi <https://www.trthaber.com/haber/dunya/ap-frontex-temel-haklari-koruma-sorumlulugunu-us-tlenmedi-595963.html> (Accessed 12.09.2021)
- Baldaccini, Anneliese (2010) "Extraterritorial border controls in the EU: the role of FRONTEX in operations at sea" Ryan, Bernard and Mitsilegas, Valsamis, (Ed.) *Extraterritorial immigration control: legal challenges.* Leiden: Martinus Nijhoff.
- Balzacq, Thierry (2011) *Securitization Theory.* 1st ed. London: Routledge,
- Balzacq, Thierry; Carrera, Sergio (2006) *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future,* Aldershot, England.
- Bigo, Didier (2000) "When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe". Williams, Micheal C. and Kelstrup, Morten (Ed.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community,* London: Routledge.
- Bigo, Didier (2002). "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease" *Alternatives* 27: Special Issue 63-92.
- Bigo, Didier. (2006) "Liberty, Whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom", 35-44 Balzacq, Thierry, and Carrera, Sergio, (Ed.) *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's future,* Aldershot, England,
- Bigo, Didier. (2008) "The Emergence of a Consensus: Global Terrorism, Global Insecurity, and Global Security", 67-94 D'Appollonia, Ariane, Chebel; Reich, Simon (Ed.) *Immigration, Integration, and Security.* Pittsburgh PA, University of Pittsburgh Press.
- Bilgin, Pinar, "Critical Theory", (der.) Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction,* New York, Routledge, 2008.
- Buonfino, Alessandra (2006) "Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe" *New Political Science.* 26(1), 23-49.
- Buzan, Barry (2008) "Askeri Güvenliğin Değişen Gündemi", *Uluslararası İlişkiler.* Cilt.5, Sayı.18, Yaz 2008.
- Buzan, Barry; Kelstrup, Morten, and Lemaitre, Pierre (1990) *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era,* Londra - New York, Pinter Publishers.
- Carrera, Sergio (2007) "The EU Border Management Strategy Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document No 261.* <http://aei.pitt.edu/7385/1/1482.pdf>. (Accessed 20.09.2021)
- COWI. (2009). "Frontex External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union." *Final Report January 2009.* <http://www.statewatch.org/news/2009/may/frontex-eval-report-2009.pdf>. (Accessed

20.09.2021

Debruyne, Stan (2017) *The Contribution of Europol and Frontex to the Securitisation of Immigration in the EU: A Comparative Discourse Analysis*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Amsterdam,

Düvell, Frank; Vollmer, Bastian (2011) "Improving EU and US Immigration Systems' Capacity for Responding to Global Challenges: Learning from Experiences." *EU-US Immigration Systems 2011/or*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

FRONTEX (2004) COUNCIL REGULATION (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513171334865&uri=CELEX:32004R2007> (Accessed 12.09.2021)

FRONTEX (2021b) Budget

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2021.pdf (Accessed 15.09.2021)

FRONTEX (2021c) Type of Operations, <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Accessed 22.03.2021)

FRONTEX (2021d) Main Operations, <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece-/> (Accessed 22.03.2021)

FRONTEX (2009) FRONTEX Programme of work 2010. Warsaw: FRONTEX. http://www.frontex.europa.eu/work_programme (Accessed 15.09.2021)

FRONTEX (2021a) Who We Are?, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/origin-tasks/> (Accessed 10.09.2021)

FRONTEX (2014) Handbook to the operation plan: Joint maritime operations. <http://www.statewatch.org/news/2017/feb/eu-frontex-handbook-jointmaritime-operations-censored.pdf> (Accessed 21.03.2021)

FRONTEX (2017) Frontex' annual report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 xvi establishing rules for the surveillance of the external sea borders– 2016. http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Sea_Surveillance/Annual_Report_on_sea_surveillance_2016.pdf (Accessed 20.09.2021)

Gökalp Aras, N. Ela (2014) "Biyopolitik Bir Nüfus Politikası Olarak Avrupa Birliği'nin Düzensiz Göç Rejimi Ve Sınırlarda Ölüm Siyaseti", *Nüfusbilim Dergisi / Turkish Journal Of Population Studies* 2014 36: 67–102.

Huysmans, Jef (2000) "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, Vol.XXXVIII, No.5, 761-762.

Huysmans, Jef (2004) "A Foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU" *Journal of international relations and development*, 7 (3), 294-318.

Huysmans, Jef (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London, UK: Routledge.

Karyotis, Georgios. (2007) "European Migration Policy in the Aftermath of 9/11 – the Security–Migration Nexus". *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20(1):1-17.

Kayaalp, Özgür (2018) Ege Denizinde Düzensiz Göç, Güvenlik ve İnsan Hakları Paradoksu: FRONTEX, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Kolasi, Klevis "Eleştirel Teori ve Güvenlik: Kimin İçin Güvenlik?", *Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi*, November 2014.

- Kostakopoulou, Dora (2009) "The Area of Freedom, Security and Justice and the Political Morality of Migration and Integration", 65-92, Lindahl, Hans, (Ed.) *A Right to Inclusion and Hart Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford, Hart Publishing.
- Leonard, Sarah (2007) "The Securitization of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework" Paper Presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 1-35.
- Leonard, Sarah (2009) "The Creation of Frontex and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy". *Journal of Contemporary European Research*, 5(3):371-388.
- Leonard, Sarah (2010) "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices." *European Security*, 19(2), 231-254.
- Leonard, Sarah (2011) "Frontex and the Securitization of Migrants through Practices." *Migration Working Group Seminar*. Florence, European University Institute.
- Lutterbeck, Derek (2006) "Policing migration in the Mediterranean" *Mediterranean politics*, 11 (1),59-82.
- Migreup (2013), Yunanistan ve Türkiye Arasında FRONTEX: Geri Çevrilme Sınırı, https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_tu_web-sommr-tu-ok.pdf (Accessed 11.09.2021)
- Monar, Jörg (2005) "The European Union's integrated management of external borders" DeBardeleben, Joan (Ed.), *Soft or hard borders? Managing the divide in an enlarged Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Monar, Jörg (2006) "The external shield of the area of freedom, security and justice: progress and deficits of the integrated management of external EU borders" de Zwaan, Jaap W. and Goudappel, Flora A. N. J. (Ed.), *Freedom, security and justice in the European Union: implementation of the Hague Programme*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Neal, Andrew W, (2009) "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX" *JCMS* 2009 47(2), 333-356.
- Peoples, Columba; Vaughan-Williams, Nick (2014) *Critical security studies*. 2nd ed. NewYork: Routledge.
- ProAsyl (2013). Pushed Back: Systematic Human Right Violations against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border, http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/l_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf (Accessed 11.09.2021)
- Rumelili, Bahar; Karadağ, Sibel, "Göç ve Güvenlik: Eleştirel Yaklaşımlar", *Toplum ve Bilim*, 2017 S. 140.
- Tassinari, Fabrizio (2016). "The Disintegration of European Security: Lessons from the refugee crisis" *Prism: A Journal of the Center for Complex Operations*, 6(2), 70-83.
- Uluslararası Af Örgütü (2013). Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's border with Turkey, http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/greece_embargoed_until_7am_tomorrow.pdf (Accessed 20.09.2021)
- UNHCR.<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4444a4fc80&query=2006%2> (Accessed 13.09.2021)
- Waever, Ole (2000) "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders" Williams, Micheal C. and Kelstrup, Morten, (Ed.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, London: Routledge.
- Waever, Ole (2011) "Politics, Security, Theory." *Security Dialogue*,42. 4-5: 465- 480.