

AB'DE SINIR AŞAN KRİZ YÖNETİMİNDE AB AJANSLARININ ROLÜ

THE ROLE OF EU AGENCIES IN TRANSBOUNDARY CRISIS MANAGEMENT IN THE EU

Feza Solak TUYGUN*

Öz

Sınır aşan krizler, acil eylem gerektiren, coğrafi, politik, ekonomik, sosyal ve yasal sınırları aşan krizler olarak farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada AB'de, sınır aşan krizlerin yönetiminde AB ajanslarının rolü araştırılmış; AB ajanslarının bu tür krizlerin yönetiminde ne kadar etkin olabildikleri sorusuna cevap aranmıştır. Bu amaçla AB'de yaşanan gıda krizleri, bulaşıcı hastalıklar krizi, deniz kazaları krizi, terör krizi, göçmen krizi, sınır krizi, siber güvenlik krizi, bankacılık krizi ve iklim krizi incelenmiştir. Bu krizlerin yönetilmesinde AB ajanslarından Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA), Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC), Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Ajansı (EMA), Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı (EMSA), Avrupa Polis Ofisi (Europol), Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı (Frontex), Avrupa İltica Destek Ofisi (EASO), Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA), Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA) ve Avrupa Çevre Ajansı (EEA)'nın rolü değerlendirilmiştir. Doküman analizi yönteminin kullanıldığı çalışmada, ajansların etkinliklerinin belli kısıtlılıklara göre şekillendiği, AB kriz yönetiminin daha entegre bir yaklaşımla kurumsallaştırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sınır aşan krizler, AB, Kriz yönetimi, AB ajansları, Etkinlik.

Abstract

Transnational crises emerge in different forms as crises that require urgent action and transcend geographical, political, economics, social and legal boundaries. In this study, the role of EU agencies in the management of transboundary crises in the EU is investigated and the question of how effective EU agencies are in the management of such crises is sought to be answered. For this purpose, food crises, infectious diseases crisis, maritime accidents crisis, terrorism crisis, migrant crisis, border crisis, cyber security crisis, banking crisis and climate crisis in the EU are analysed. The role of EU agencies such as the European Food Safety Authority (EFSA), the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMA), the European Maritime Safety Agency (EMSA), the European Police Office (Europol), the European Agency for the Management of Operational Cooperation at External Borders (Frontex), the European Asylum Support Office (EASO), the European Network and Information Security Agency (ENISA), the European Banking Authority (EBA) and the European Environment Agency (EEA) in managing these crises was evaluated. Using the document analysis method, the study concludes that the effectiveness of the agencies is shaped by certain limitations and that EU crisis management should be institutionalised with a more integrated approach.

Keywords: transboundary crises, EU, crisis management, EU agencies, effectiveness.

GİRİŞ

Genel anlamda kriz, “bir sistemin normal gelişimindeki düzensizlik aşamasını işaret eden gelişmeler” olarak tanımlanmaktadır. Krizler sistemin işleyişine ve temel değerlerine yönelik tehdit algısı oluşturan, harekete geçilmediğinde durumun kötüleşeceğine dair aciliyet duygusu uyandıran, yüksek derecede belirsizliğin hâkim olduğu bir süreci ifade etmektedir (Boin vd., 2017, s. 5). Ulusal devletler bu tür bir süreci yönetmek için kriz yönetim kapasitelerine büyük yatırımlar yapmakta, ancak, sınır aşan krizlerden doğan tehditlerle başa çıkmada yetersiz kalmaktadır. Sınır aşan krizler acil eylem gerektiren, coğrafi, politik, ekonomik, sosyal ve yasal sınırları aşan tehditler olarak farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Çin’de (2002) ortaya çıkan ve 37 ülkeye yayılan SARS virüsü Toronto’da sağlık krizine neden olurken, Amerikan yatırım bankası Bear Stearns’ın iflası (2008), ABD ekonomisiyle birlikte bir dizi Avrupa ekonomisini (İspanya, Yunanistan vs.) olumsuz yönde etkilemiştir. Yine New York’taki terör saldırıları (2001), Asya tsunamisi (2004), Katrina kasırgası (2005), Japonya’daki Fukushima nükleer felaketi (2011), ulusal hükümetleri, kökleri uzak bölgelere dayanan krizlerle karşı karşıya bırakmış, sınır ötesi zorluklar karşısında müdahale kapasitelerini yetersiz kılmıştır (Boin vd., 2011, s. 2; Boin, 2019, s. 94). Sınır aşan krizler birden çok şehir, bölge, ülke ve kıtayı tehdit ederken, işlevsel olarak çok sayıda sistemi, işlevi veya altyapıyı da tehdit etmektedir. Bu krizler finansal sistemden endüstriyel bir sisteme (ABD otomobil üreticilerinin kredi sıkışıklığı), özelden kamuya (BP petrol sızıntısı), bir endüstri sektöründen diğerine yayılan (araba endüstrisindeki krizin çelik endüstrisini etkilemesi), kökleri derinlere uzanan (11 Eylül), etkileri yıllar sonra hissedilen (finansal kriz, iklim değişikliği) ve birden çok etkisi olabilen krizlerdir (Ansell vd., 2010, s. 196). Sınır aşan krizler, birden çok ülkeye ve/veya politika alanına ulaştığı için, bu krizlerin etrafında örgütlenmek için tanımlanmış bir coğrafi konum ya da politika sektörü bulunmamaktadır. Genellikle algılanamayan yavaş gelişme dönemleri ve hızlı tırmanma aşamaları ile karakterize edilen bu krizlerde, tırmanma süreci tahmin edilemediği gibi, kritik aktörlerin kim olduğu ya da yetkilerinin ne olduğu da belirsizdir. Sınır aşan krizlerde tek aktörün ulus devlet olmaması, hükümetlerin karar alma yetkisini uluslararası kurumlara devretme konusundaki isteksizliği, uluslararası bağlamda gücün merkezileştirilmesini zorlaştırmaktadır. Sınır aşan krizler, tüm bu özellikleriyle demokratik devletlerin yönetim düzenlemelerine meydan okurken, farklı örgütlenme ve çalışma biçimlerine olan ihtiyaca da dikkat çekmektedir. Aksi durumda, kurumlara duyulan güven ve devletin yönetim kabiliyetinin sorgulanması noktasında bir tür meşruiyet krizine dönüşebilen bu krizlerde, müdahalenin etkinliği de meşruiyetle ilişkilendirilebilmektedir. Kriz durumunda, etkin bir şekilde işlev

göremeyen kurumlar, meşruiyetlerini kaybedebileceği gibi, savunmasız olan kurumlar daha da savunmasız hale gelebilmektedir (Boin, 2019, s. 94-96).

Avrupa Birliği (AB), tarihsel süreç içinde bir dizi sınır aşan krizle karşı karşıya kalmıştır. Hatta AB’nin Avrupa kıtasındaki en büyük “sınır aşan krizden” doğduğu söylenebilir. Nitekim savaşın harap ettiği Avrupa’da böyle bir felaketin bir daha yaşanmaması için altı ülke (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg) bir araya gelerek benzersiz bir iş birliği oluşturmuştur. Oluşturulan bu iş birliği ile sınır aşan savaş tehdidinin gelecekte ortaya çıkması engellenirken, üye ülkelerin yeniden inşası ve gelişmesi için de güçlü ekonomik bağlar kurulmuştur (Boin vd., 2014, s. 139-140). 1950’lerden itibaren sınırları içinde savaş yaşamayan AB, bütünleşme süreci içinde üye ülkelere ve Birliğe yönelik çeşitli tehditlerle ve sınır aşan krizlerle karşı karşıya kalmıştır. İç sınır kontrollerinin kademeli olarak kaldırıldığı AB’de insan, sermaye, mal ve hizmet geçişlerinde yaşanan artış, üye ülkeleri sınır aşan krizlere karşı savunmasız hale getirmiştir. Ayrıca AB’de yaşanan, gıda krizleri (1996, 1999), deniz kazaları (1999, 2002), Orta ve Doğu Avrupa’daki şiddetli seller (2002) ve Güney Avrupa’daki orman yangınları (2003), çok yönlü yıkıcı etkilerinin yanında büyük maddi kayıplara yol açmıştır. Sadece İzlanda’da yanardağ (Eyjafjallajökull) patlamasıyla yaşanan Volkanik Kül krizinin (2010) havayolu endüstrisine verdiği zarar bir milyar Euro’yu aşmıştır (Boin vd., 2011, s. 2-3; Boin vd., 2014, s. 140). Sınır aşan krizlerden doğan zararlar, AB ve üye ülkelerin kriz yönetim kapasitesinin sorgulanmasını gerektirmiştir. AB’nin kriz yönetimi veya acil durumlara müdahale için tasarlanmamış olması idari kapasitesini sınırlamıştır. Üye ülkelerin de kapasiteleri yetersiz kaldığı için sınır aşan krizlerle tek başına başa çıkması mümkün değildir. Dolayısıyla sınır aşan krizler, kapasite açığına dikkat çekerken, AB ve üye ülkeleri ortak bir çabayla kapasite oluşturmaya zorlamakta, bu kapasitelerin nasıl harekete geçirileceği de ayrıca önem kazanmaktadır.

AB ve üye ülkeler sınır aşan krizlere karşı ortak kapasite oluşturmak için çeşitli mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bu mekanizmalar arasında, üye ülkelerin “yetki devriyle” kurulan AB ajansları en fazla öne çıkanlardır. Bu çalışmada AB’de sınır aşan krizlerin yönetiminde AB ajanslarının rolü ele alınmış; ajansların kriz yönetimindeki etkinlikleri değerlendirilmiştir. Bu amaçla AB’de yaşanan krizlerden, gıda krizleri, bulaşıcı hastalıklar krizi, deniz kazaları krizi, terör krizi, göçmen krizi, sınır krizi, siber güvenlik krizi, bankacılık krizi ve iklim krizi ele alınmıştır. Bu krizlerin yönetilmesinde ilgili AB ajanslarından; Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA), Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC), Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Ajansı (EMA), Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı (EMSA), Avrupa

Polis Ofisi (Europol), Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı (Frontex), Avrupa İltica Destek Ofisi (EASO), Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA), Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA) ve Avrupa Çevre Ajansı (EEA)'nın rolü incelenmiştir. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Doküman analizi, yazılı belgelerin içeriğinin sistematik bir şekilde analiz edildiği, elde edilen verilerin ilgili konu hakkında bir anlayış oluşturmak için yorumlandığı bir yöntemdir (Kıral, 2020, s.173). Dokümanlar araştırma konusunun tarihsel köklerini, değişim ve gelişim seyrini izleyerek değişiklikleri tanımlamak ve karşılaştırabilmek için veri sağlamaktadır. Ayrıca verilere erişimin olması, tepkiselliğin olmaması, az zaman alan verimli bir yöntem olması da doküman analizini bu çalışma için cazip kılmıştır. Çalışmada doküman olarak gazeteler, toplantı kayıtları, anlaşma metinleri, dergiler ve Komisyon belgeleri dışında ajansların kuruluş tüzükleri, kurumsal web sayfaları ve faaliyet raporları incelenmiştir. İlgili dokümanlardan yola çıkarak, çalışmada ele alınan krizlere AB'nin yaklaşımı belirlenmeye çalışılmış; krizlerden sonra kurulan AB ajansları ile krizden sonra kurulmasa da, farklı politika alanlarında faaliyet gösteren ajansların kriz yönetimindeki rolleri incelenmiştir. Ajansların örgütsel ve mali yapıları, işleyişleri, faaliyetlerinde etkili olan AB kurumları ve kriz yönetimiyle ilgili fonksiyonlarıyla birlikte 2022 yılı bütçesi ve personel sayılarına ilişkin bilgilerden kurumsal kapasiteleri belirlenmeye çalışılmıştır. Dokümanlardan elde edilen bilgiler değerlendirilerek araştırmada kullanılmış, tablolar halinde sunularak yorumlanmıştır.

Sınır aşan krizler literatürde (Ansell vd., 2010; Backman & Rhinard, 2018; Boin vd., 2011; 2014; Boin, 2019) yönetim zorlukları, ulusal devletlerin bu tür krizlere yaklaşımı, koordinasyon, iletişim, hesap-verilebilirlik ve karar alma bağlamında ele alınmış; AB'de ise kapasite oluşturma ve bir kaç AB ajansının krizle ilişkilendirildiği çalışmalara konu olmuştur. Bu çalışmada ise AB'de sınır aşan krizlerin yönetilmesinde AB ajansları aracılığıyla oluşturulan kurumsal yapının AB düzeyine yansımaları ele alınmıştır. Çalışmanın bu yönüyle kriz yönetimi, AB ve kamu yönetimi yazınına katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Çalışmada öncelikle AB'nin sınır aşan kriz yönetimine yaklaşımı ve ortak kapasite geliştirme girişimleri ele alınmış; ardından AB'de sınır aşan krizler ve bu krizlerin yönetiminde AB ajanslarının etkinliği incelenmiştir. Çalışma sonucunda sınır aşan krizlerin AB ajansları aracılığıyla AB'de yol açtığı kurumsal değişimin, AB düzeyinde kurumsallaşmaya yönelik bir dönüşümden geçeceği çıkarımlarına yer verilmiştir.

1. AB’nin Sınır Aşan Kriz Yönetimine Yaklaşımı

AB’nin sınır aşan kriz yönetimine yaklaşımını etkileyen en önemli unsurlardan biri çok düzeyli yönetim yapısıdır. Ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı yönetimlerin iş birliğini (Liesbet & Gary , 2003, s. 5) gerektiren bu yapı, eşitler arasındaki ilişkilere dayalı karşılıklı bağımlılıkla karakterize edilmektedir. Ulusal düzeyde sınırlı bir yönetim yapısı yerine, farklı düzeylerdeki yönetim sistemlerinin birlikteliğinden oluşan bu karar alma mekanizması, birbirine bağımlı, koordineli ve heterarşik bir yapı öngörmüş; alt birimlere ve ölçeklere de bazı yetki ve sorumlulukların devrini gerekli kılmıştır (Eraydın, 2008, s. 11). Ancak ortaya çıkan bu yapı, hız, kararlılık, kritik karar almanın merkezileştirilmesi ve komuta birliği gibi etkili kriz yönetiminin ilkeleriyle çelişmiştir (Boin vd., 2011, s. 5). Kriz yönetiminde kendine özgü mekanizmalar geliştirmeye yönelik AB, üye ülkelerden gelen yardımı koordine etmek için Sivil Koruma Mekanizması (2001)’ni geliştirmiştir (Ekengren vd., 2006, s. 460). Bu mekanizmanın da, kriz durumlarını 7/24 izlemek üzere Komisyon bünyesinde kurulan İzleme ve Bilgi Merkezi (MIC) tarafından desteklenmesi öngörülmüştür. 2005’te ise, “birden fazla üye ülkeyi etkileyen çok sektörlü kriz” durumunda, hızlı ve koordineli bir müdahale için AB Kriz Koordinasyon Düzenlemeleri (CCA) oluşturulmuştur. Sınır aşan krizler için entegre bir yapı öngören CCA’nın, kriz durumunda AB dönem başkanlığı tarafından harekete geçirilmesi öngörülmüştür (Boin vd., 2011, s. 6; Council of the European Union, 2004, s. 24). AB’de sınır aşan krizlerle ilişkili bir diğer yapı, “hızlı uyarı sistemi” işlevi gören ve acil durumlarda uygun müdahale önlemleri için ilgili hizmetleri bir araya getiren “Argus” adlı web tabanlı sistemdir (European Commission, t.y.-a).

AB, sınır aşan krizlere ilişkin yaklaşımını stratejilerinde de düzenlemiştir. Stockholm Programı’nda (2010-2014) “Koruyan bir Avrupa” önceliği kapsamında iç güvenlik stratejisinin geliştirilmesi öngörülmüş, stratejinin ilkeleri arasında kriz veya afetlerle mücadele ihtiyacına vurgu yapılmıştır (Official Journal of the European Union, 2010, s.4-17). 2010’da İç Güvenlik Stratejisi (ISS)’ni kabul eden AB, çoğu güvenlik sorununun sınır aşan nitelikte ve sektörler arası olduğuna dikkat çekmiştir. Ayrıca üye ülkelerin bu tehditlerle tek başına mücadele edemeyeceği belirtilerek, strateji kapsamında belirlenen hedefler arasında AB’nin krizlere ve afetlere karşı direncinin artırılması yer almıştır (European Commission, 2010, s.1-22). Bu kapsamda, 2015-2020 Avrupa güvenlik gündeminde, terörizm ve radikalleşme, uluslararası organize suç ve siber suç konuları öne çıkarılırken (Official Journal of the European Union, 2017, s.86); 2020-2025 dönemi AB Güvenlik Birliği Stratejisi’nde de kapsamlı bir Avrupa güvenlik ekosisteminin geliştirilmesi öngörülmüştür. Bu stratejide güvenli ve dayanıklı kritik

altyapılar oluşturma, siber suç, yasa dışı çevrimiçi içerik ve hibrit tehditler gibi yeni tehditler tanımlanmıştır. Ayrıca göçmen kaçakçılığı, uyuşturucu ve silah kaçakçılığına karşı eylem planları geliştirme, Avrupalıları terörizm ve organize suçlardan koruma, suçla mücadele, iş birliği ve bilgi paylaşımıyla adaleti sağlamaya yönelik girişimlerin geliştirilmesi öngörülmüştür. Stratejinin uygulanmasında uluslararası ortaklarla iş birliği ve AB dış eylemleriyle koordinasyonun önemine dikkat çekilmiştir (European Commission, 2020, s.10-26).

AB’de sınır aşan krizlerle ilişkili bir diğer düzenleme, Lizbon Anlaşması’nda yer almıştır. Lizbon Antlaşması, “dayanışma maddesinde (TFEU, Article 222 (1) (a) (b))” terör saldırısı, doğal veya insan kaynaklı afet durumunda üye ülkeleri ortak hareket etmeye ve birbirlerine yardım etmeye çağırılmaktadır. Bu süreçte AB de üye ülkelere yardım etmek için tüm kaynaklarını seferber edecektir. İlgili madde üye ülkelerin Konsey bünyesinde koordinasyonunu öngörürken, uygulamaya yönelik kurallar, Komisyon ile Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nin önerisiyle Konsey tarafından belirlenecektir. AB Zirvesi ise Birliğin karşı karşıya olduğu tehditleri düzenli olarak değerlendirecektir (Eur-Lex, 2016a, s. 148).

1.1. Kriz yönetimi için “tek bir AB ajansı” kurma girişimi

AB, sınır aşan kriz yönetimine kurumsal yaklaşımını, kriz yönetimini üstlenecek “tek bir AB ajansı” kurma girişimiyle ortaya koymuştur. “AB ajansı” kavramı, AB’de yeni bir kavram değildir. AB’de AB ajansı kurma geleneği, kurumsal yapının oluşturulduğu ilk yıllara dayanmaktadır. AB ajansı ile tüzel kişiliği ve belirli düzeyde örgütsel ve mali özerkliği olan ulus-üstü niteliğe sahip kamu otoritesi ifade edilmektedir. Konsey, Komisyon ve AP (Avrupa Parlamentosu) arasında yasal bir karar alma süreciyle kurulan AB ajansları, AB’nin farklı merkezlerinde konuşlandırılmaktadır. Mevcut durumda AB’nin 30’dan fazla AB ajansı bulunmaktadır. Bu ajanslar farklı politika alanlarında danışma, iş birliği, denetim, uygulama, bilimsel/teknik uzmanlık gibi bir dizi görevi yerine getirmektedir. Her biri kendi kuruluş tüzüğüne sahip olan ve tüzükleri sona erme hükümleri içermeyen AB ajanslarının, örgütsel yapıları genellikle yönetim kurulu, icra direktörü ve personellerden oluşmaktadır. İcra direktörü ajansın yasal temsilcisidir. Yönetim kurulları ise ajansların stratejik hedeflerini belirlemekte ve icra direktörünü atamaktadır. Ayrıca ajansın çalışma programını, yıllık raporunu, bütçesini ve kuruluş planını kabul etmektedir (Kelemen, 2005, s. 177; Svedin, 2011, s. 19; Vos, 2018, s. 5). AB’de AB ajansı kurma girişimi bütünleşme süreciyle, birtakım belli ihtiyaçları giderme ya da o anın özel koşullarına cevap verme eğilimiyle ilişkilendirilmiştir (Ekelund, 2010, s. 209-210;

Svedin, 2011, s. 100). AB’nin sınır aşan krizlere müdahalede kapasitesini artırma ihtiyacı da, kriz yönetimi alanında “tek bir AB ajansı” kurma girişimini tetiklemiştir. Kriz yönetimine rasyonel bir yaklaşımı öne çıkaran bu girişim, “rasyonel tercih kurumsalcılığı” ile ilişkilendirilebilir. Rasyonel tercih kurumsalcılığına göre kurumlar, stratejik fayda-maliyet hesabına göre oluşturulmakta, aktörler hükümetler arası pazarlıklarla kendi çıkarlarını artıracak işbirliklerine girerek kurum inşasını, verimliliği artıracak bir araç olarak görmektedir (Sarı, 2016, s. 20-21). Buna göre kurulacak bir AB ajansına krizleri yönetme sorumluluğunun verilmesiyle “tek bir irtibat noktası” oluşturulacak, tüm operasyonel kapasiteler bu ajansta toplanacak, koordinasyon sağlanarak müdahaleler hızlanacak ve verimlilik artırılabilecektir. Kriz yönetimi için “tek bir AB ajansı” kurma girişimi bu yaklaşımlarla desteklense de, üye ülkeler böyle bir ajansa “yetki devri” konusunda isteksiz davranmışlardır (Boin vd., 2011, s. 8). Laeken Avrupa Konseyi (2001)’nde çeşitli tehditlere karşı, üye ülkeler arasında iş birliğini güçlendirmeye yönelik girişimlerin hızlandırılması için Avrupa Sivil Koruma Ajansı gündeme getirilmiştir (European Commission, 2002, s.12). Üye ülkeler ise 2002’de yürürlüğe girecek, acil durumlarda iş birliğine ilişkin Sivil Koruma Mekanizması (CPM)’na dikkat çekmiştir (Eurlex, 2001). Ancak takip eden süreçte yaşanan krizler, kriz yönetimine kurumsal yaklaşım çağrılarını beraberinde getirmiştir. 2004’teki Asya tsunamisinden sonra 2006’da Barnier raporu ile insani krizler için Avrupa sivil koruma gücü çağrısında bulunulmuş, 2008’de Güney Avrupa ülkeleri (orman yangınları, seller müdahale için) Avrupa Acil Durum Yönetim Ajansı kurulmasını önermiştir (Barnier, 2006, s.12; Reformatorisch Dagblad, 2008). Fransa, Haiti depremi, Pakistan’daki seller ve Rusya’daki orman yangınlarından sonra “gerçek bir AB müdahale gücü” kurulması için çağrıda bulunmuştur (Euractive, 2010; Hruska, 2010). Komisyon ise 2010’da Avrupa Acil Durum Müdahale Kapasitesi kurulmasını önermiştir (EUR-Lex, 2010). Bu öneriler AB’de kriz yönetimi için “tek bir AB ajansının” yakın zamanda kurulamayacağı algısını güçlendirse de, AB’de kriz yönetim görevlerini üstlenen AB ajansları vardır ve AB, bu ajanslarla kriz yönetim kapasitesini arttırmaya çalışmaktadır.

2. AB’de Sınır Aşan Krizler ve AB Ajansları

AB ve üye ülkeler, AB düzeyinde belli politika alanını etkileyen krizlerden sonra, bu politika alanına özgü AB ajansları kurmuş, belli politika alanında faaliyet gösteren AB ajanslarından bazıları da kriz durumunda görev üstlenmiştir. Aşağıda AB’de yaşanan krizler ve bu krizlerde rol oynayan AB ajansları ele alınmıştır.

2.1. Gıda krizleri: EFSA

AB, sınır aşan kriz yönetiminde en önemli sınavlarından birini İngiltere’de ortaya çıkan Bovine Spongiform Encephalopathy (1986-BSE) hastalığı ile vermiştir. İngiltere’nin BSE ile Creutzfeldt Jakobs hastalığını ilişkilendirmesi (1996) ve birkaç yıllık kuluçka döneminin potansiyel enfekte riskini arttırması endişelere yol açarken, birkaç üye ülke sınırlarını İngiliz sığır etine kapatmıştır. Komisyonun Bilimsel Veterinerlik Komitesi, İngiltere’nin gerekli önlemleri aldığını ve sığır eti yasağının gerekli olmadığını belirtirken; Konseyin Daimi Veterinerlik Komitesi, İngiltere’den sığır eti ürünlerinin yasaklanması yönünde karar almıştır. İngiltere ise bu yasağa karşı “iş birliği yapmama” politikası izlemiştir (Boin vd., 2014, s. 132; Grönvall, 2001, s. 163-165). BSE krizine hızlı, koordineli ve ortak bir çözüm üretemeyen AB, 1999’da yeni bir sınır aşan krizle karşı karşıya kalmıştır. Belçika’da ortaya çıkan ve “dioksin krizi” olarak adlandırılan bu kriz, yemlere kanserojen dioksin içeren yağ karışması ve bulaşı olması ile AB içinde kısa sürede yayılmıştır. BSE ve dioksin krizlerinin başarısız yönetimi, AB’de, ürünlerin kalite ve güvenilirliği zedelerken gıda ürünlerindeki iç pazarı da bozmuştur. Gıda mevzuatı ve gıda güvenliğine ilişkin yeni bir yaklaşım benimseyen AB, gıda zincirindeki risklerin bilimsel olarak değerlendirilmesi ve risk iletişiminin sağlanması amacıyla 2002’de EFSA ajansını kurmuştur (Çeltek, 2004, s. 19). EFSA’nın, bağımsız bilimsel/ teknik uzmanlık sağlayan bir otorite olarak, Komisyondan ve tüketici ve gıda sektöründen temsilcilerin yer aldığı yönetim kuruluyla faaliyetlerini yürütmesi öngörülmüştür. Risklerin bildirilmesi için hızlı uyarı sistemine sahip olan EFSA, kriz ve acil durum önlemlerinde Komisyonla çalışmaktadır. Komisyon yüksek risk durumunun tespiti halinde, EFSA’nın katılacağı “kriz birimini” kurarak gerekli bilimsel ve teknik yardımı sağlayacaktır (Regulation (EC) 178/2002, Article 25(1), Article 35(1), 50(1), 54(1), 56(1)(2)).

EFSA, 2011’de Almanya’da tespit edilen ve sınır aşan krize dönüşen E.coli salgınının yönetilmesinde rol almıştır. Salgının çok sayıda enfeksiyon ve ölüme sebep olması AB’de endişeye yol açarken, salgınla çiğ sebze için oluşan korku ekonomik kayıplara yol açmıştır. Üye ülkelerin acil durum risk değerlendirmesini yapan EFSA, yeni vakaların ortaya çıkmasıyla Komisyonun “bilimsel görev gücü” oluşturma talebini gerçekleştirmiş, AB tedarik ve dağıtım zinciri aracılığıyla salgının kaynağını takibe alarak krize çözüm bulunmasına katkı sağlamıştır (Jordana & Trivino-Salazar, 2000, s. 520-524).

2.2. Bulaşıcı hastalıklar krizi: ECDC ve EMEA

2002’de Çin’de ortaya çıkan ve birkaç haftada Kanada, Avrupa ve Asya’ya yayılan şiddetli akut solunum sendromu (SARS) ve 2003’de tüm dünyaya yayılan kuş gribi (H5N1), AB’nin toplum

sağlığını ve güvenliğini korumaya yönelik girişimlerinin sınır aşan bulaşıcı hastalık tehditlerine karşı yetersiz kaldığını ortaya koymuştur (Akdoğan vd., 2020 s. 42). Sınır aşan bulaşıcı hastalıklara karşı savunmasını güçlendirmek isteyen AB, 2004'de ECDC ajansını kurmuştur. ECDC, bilgi ve iş birliğini sağlamak amacıyla Avrupa vatandaşlarının sağlığına yönelik bulaşıcı hastalıklardan kaynaklanan tehditleri tespit etmek, değerlendirmek ve bildirmekle görevlendirilmiştir. Üye ülkelerden, Komisyondan ve AP tarafından belirlenen temsilcilerden oluşan yönetim kuruluyla faaliyetlerini yürüten ECDC'nin, kıta çapında hastalık sürveyansı ve erken uyarı sistemlerini geliştirmek için Avrupa'daki ulusal sağlık kurumları ve uzmanlarla çalışması öngörülmüştür. ECDC, bilimsel ve teknik veriler ile uzmanlık dışında, misyonu dâhilinde faaliyet gösteren organların Avrupa ağlarını koordine ederek ortak eylemlerin geliştirilmesini ve uygulanmasını kolaylaştırmaktadır (Regulation (EC) 851/2004, Article 3(1), Article 15 (1), Article 3(2)). Üye ülkelerin bulaşıcı hastalık tehditlerini düzenli olarak bildirdiği Erken Uyarı ve Müdahale Sistemi (EWRS) ile üye ülkeler tarafından kullanılan birincil ağı işleten ECDC, Acil Durum Operasyon Merkezi (EOC) ile donatılmıştır. Sağlık tehdidiyle karşılaşıldığında yardım dağıtabilen ve uzman yardım ekibi görevlendirebilen ECDC, hazırlık planlarının uyumlaştırılması ve koordinasyonu ile kapasite geliştirme planlarının birlikte çalışabilirliğinde görev almaktadır (Boin vd., 2011, s. 12-13).

ECDC, 2009'da H1N1 salgınında planlama, izleme ve değerlendirme, sağlık hizmeti sunma ve halkla iletişimle bir dizi önlemin alınmasını sağlamıştır (Boin vd., 2014, s. 136). Ayrıca 2014'de Afrika'daki Ebola salgınında görev alarak AB dışında bir misyona dâhil olmuştur. Ebola salgınının bulaşma hızı ve Avrupa'ya yayılmasının olası etkileri AB yetkililerini kaygılandırmış, kriz Madrid'deki bir hastanede çalışan hemşireye virüs bulaştığının tespit edilmesiyle zirveye ulaşmıştır. ECDC'nin Avrupa içi risk değerlendirme ajansı olarak bilgilendirici, aynı zamanda üye ülkeler üzerindeki asgari yetkisi bu krizde görev almasını engellemiştir. Ancak Afrika'daki salgını izleyerek salgının Avrupa'da görülmesi durumunda üye ülkelerin acil durum planlarını denetleyen ECDC, Ebola virüsü görev gücünde yer almıştır. Afrika misyonu için Komisyon tarafından görevlendirilen ECDC, uluslararası misyondaki rolünün net olmamasından dolayı zorlansa da koordinasyonu sağlamaya çalışmıştır (Jordana & Trivino-Salazar, 2000, s. 543).

ECDC, diğer bir sınavını 2019'da Çin'de başlayan ve tüm dünyaya yayılan COVID-19 krizinde vermiştir. Bu krize hazırlıksız yakalanan AB, üye ülkelere ekonomik ve teknik destek sağlama, iş birliği ve dayanışma anlayışını geliştirme ve temel sağlık malzemelerinin tedariki konusunda sıkıntılar yaşamıştır (Güder, 2020, s. 193). ECDC ise hazırladığı risk değerlendirmesinde,

virüsün etkisinin küresel boyutta olabileceğine dikkat çekerek, olası vakaların kontrol altına alınması gerektiğini belirtmiştir (ECDC, 2020, s.1). 2009'daki H1N1 krizinde aşılama stratejisi belirlemek için görevlendirilen ECDC, COVID 19 krizinde sağlık uzmanlarına ve halka tavsiyeler sunmuş, giriş taraması dahil kişisel koruyucu ekipman, solunum cihazları, tıbbi ekipman tedariki ile etkin görevler üstlenmiştir. Ayrıca ilaç dışı müdahalelere ilişkin kılavuzlar yayımlayarak alınacak önlemler konusunda yönetime tavsiyeler sunmuştur. COVID 19 krizinde üye ülkeler arasında kişisel koruyucu ekipman ve test kitlerine erişimde eşit olmayan koşullar, AB düzeyinde "koordinasyonu" zorunlu kılmıştır. Bu süreç gittikçe ciddileşen krizle birlikte ECDC'nin girdilerini değerli hale getirmiştir. Üye ülkelerin koordinasyona yönelik taahhütleriyle birlikte bulaşma kümelenmelerinin ortaya çıkması, ECDC tarafından önerilen kısıtlamaları zorunlu kılmış, birkaç üye ülkede zorunlu sınır kontrolleri ve çoğu üye ülkede de kısıtlama tedbirleri uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca maske kullanımının zorunlu olduğu bu süreçte, üye ülkeler ECDC'nin rehberliğinde ortak bir pozisyon oluşturma konusunda uzlaşmıştır. COVID 19 testleriyle ilgili AB tavsiye ve yönergelerinin uygulanmasını izlemekle görevlendirilen ECDC'nin, aşılara erişimde "önceliklendirme süreci" önerisi, aşılama planında "girdi" işlevi görmüştür. ECDC, krizden "çıkış stratejisi" ve "önlemler" konusunda yöntem belirlemek için Komisyon ve üye ülkeler arasında yapılan toplantılara katılmış, ECDC'nin kısıtlama önlemlerini kaldırmaya yönelik kılavuzu Komisyon tebliğine kaynak oluşturmuştur (Deruelle & Engeli, 2021, s. 1385-1389).

AB'de sağlık alanındaki sınır aşan krizlerde rol üstlenen ajanslardan biri de EMEA'dır. Farmasötik ürünler için ruhsat başvurularının bilimsel değerlendirmesinden sorumlu olan EMEA, özellikle bir krizi yönetmek için kurulmamıştır. Ancak bilimsel ve teknik uzmanlık fonksiyonu ile sağlık alanında yaşanan ya da pandemik (influenza) grip salgını gibi krizlerin yönetiminde rol üstlenmiştir. EMEA bu tür krizlerde uygulanmak üzere EMEA Pandemi Grip Kriz Plan'ına sahiptir. Bu plan bir pandemik grip salgını ilan edildiğinde, aşılarda ve antivirallerin değerlendirilmesinde izlenecek politika, strateji ve prosedürleri içermektedir. Ayrıca planda, krizle başa çıkmada EMEA faaliyetlerinin entegrasyonu ve EMEA Kriz Ekipleri ve Görev Gücü'nün işlevi yer almaktadır (EMEA, 2005). EMEA, H1N1 salgınında üç model pandemik aşığı onaylamış, bu aşılarda uygulanması ve öncelikli aşılama gruplarına ilişkin kılavuzlar yayınlamıştır (Boin vd., 2011, s. 10-11). Ayrıca COVID 19 krizinde de, tıbbi cihaz üreticilerine, ilaç şirketlerine, salgınla mücadele için ilaç ve aşılarda geliştirilmesini ve onaylanmasını hızlandırma ve pandemik neden olduğu düzenleyici zorlukları aşma konusunda rehberlik etmiştir (Kaeding, 2020). EMEA yönetim kurulunda üye ülkelerden,

Komisyon'dan, AP'den, veteriner, hasta ve doktor örgütlerinden temsilciler yer almaktadır (Regulation (EC) No 726/2004, Article 65).

2.3. Deniz kazaları krizi: EMSA

AB, sınır aşan krizlerle ilgili bir diğer sınavını 1999'da yaşanan bir deniz kazasında vermiştir. Bu kazada 31.000 ton petrol taşıyan Malta bayraklı Erika tankeri, Fransa'nın Biscay Koyu'nda batmış ve 20.000 ton ham petrol denize dökülmüştür. Tanker, Atlantik Okyanusu'na gömülürken yükünün bir kısmı çevreye yayılmış, büyük bir kısmı da içinde kalmıştır. Kötü hava şartlarından dolayı boşaltılamayan tankerden yayılan petrol, Fransa'da 400 kilometrelik bir kıyı şeridini etkilemiştir. Kazadan sonra, Erika'dan kaynaklanan çevre kirliliğini engellemek için tankerdeki petrolün tahliye edilmesi, bunun için de öncelikle uzman ekiplerin risk faktörlerini değerlendirmesi öngörülmüştür. Tahliye sürecinin çevre kirliliğine neden olmaması için önlemler alınsa da bu kaza, ekosisteme etkisiyle Fransa tarihinin en kötü petrol faciası olarak tanımlanmıştır (“Petrol saçan Erika gözaltında”, 2000; Yalçın Erik, 2015, s. 7). Erika kazası, sınır aşan deniz taşımacılığı tehdidini Avrupa gündemine taşırken, deniz güvenliği ve gemilerin oluşturduğu risklerle ilgili kuralların güçlendirilmesi gerekliliğine de dikkat çekmiştir. Erika I (2001) ve Erika II (2002) paketlerinin açıklandığı bu süreçte EMSA ajansının kurulması kararlaştırılmıştır. İş birliği ve denetim fonksiyonu olan ajansla “Topluluk içinde yüksek, tekdüze ve etkili bir deniz güvenliği ile gemilerin neden olduğu kirliliğin önlenmesi” (Regulation (EC) 1406/2002, Article 1) amaçlanmış, ancak ajans faaliyetlerine başlamadan yaşanan “Prestige” kazasıyla, AB, yeni bir sınır aşan krizle karşı karşıya kalmıştır (Boin vd., 2011, s. 13; Groenleer vd., 2010, s. 10). Kriz, 77.000 ton ham petrol taşıyan Bahamalar'a kayıtlı Prestige'de, Galiçya/İspanya açıklarında çatlak tespit edilmesiyle başlamıştır. İspanya kıyıları açığında batan gemiden 63.000 tona yakın petrolün denize dökülmesiyle Galiçya kıyılarına ulaşan kirlenme, Atlantik kıyısının 200 km'den fazla kısmını etkilemiştir (Güneysu & Tabanlı, 2020, s. 112-115). Prestige felaketi, uzman bir ajans olarak Topluluk mevzuatının “uygulanmasını sağlamak ve yürürlükteki önlemlerin etkinliğini değerlendirmek” için kurulan EMSA'nın önemini ortaya koymuştur. Komisyon'dan ve üye ülkelerden temsilciler dışında uzmanların yer aldığı yönetim kuruluyla faaliyetlerini yürüten (Regulation (EC) 1406/2002, Article 2, Article 11(1)) EMSA'nın, gemilerden kaynaklanan kirliliğin önlenmesine katkıda bulunma yetkisi Prestige kazasından sonra artırılmıştır (Boin vd., 2011, s. 13).

2.4. Terör krizi: Europol

AB'de sınır aşan krizlerden bir diğeri Münih Olimpiyatları (1972)'nda yaşanan terör eylemidir. Filistinli örgütün olimpiyat köyünü basarak İsraili sporcuları rehin aldığı bu eylemde, 11

sporcu, beş saldırgan ve bir polis hayatını kaybetmiştir (Euronews, 2022). 1800'lü yıllardan beri çeşitli terör olaylarına sahne olan ancak bir anda sınır aşan terör kriziyle karşı karşıya kalan AB, teröristler hakkında İnterpol'den bilgi talep etse de, konunun politik bir olay olduğu gerekçesiyle bu talebi reddedilmiştir (Akalin, 2014, s. 108). Nitekim Avrupa ülkelerinin öncülüğünde uluslararası suçların araştırılmasında aracılık yapmak amacıyla kurulan İnterpol (1923)'ün kuruluş tüzüğü, siyasal, askerî, dinsel ve ırksal nitelikte faaliyetlerini yasaklamıştır. Uzun yıllar siyasal nitelikli bir olgu olarak değerlendirilen terör konusu, İnterpol'ün görev alanı dışında kalmıştır (Chalk, 1996, s. 123-125; Fooner, 1989, s. 232). AB'nin terör tehdidine karşı savunmasızlığını ortaya koyan bu süreç, AB'nin terörle mücadeleye yönelik ilk iş birliği girişimi olan Trevi Grubu'nun (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, Internationalism-1975) kurulmasını gerektirmiştir. Ancak, Trevi Grubu'nun kapasitesinin yetersiz kalmasının yanı sıra Soğuk Savaş sonrası organize suç örgütlerinin Avrupa'da faaliyet göstermesi, Schengen Anlaşması'nın (1985) hızlı ve kontrolsüz geçişe yol açması ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla (1989) üye ülkelerdeki sınır kontrollerinin kalkması sınır aşan suçları artırmıştır (Akalin, 2015, s. 15-16). Bu süreçte AB'nin terörizmin yanı sıra sınır aşan çeşitli suçlardan doğan güvenlik tehditleriyle karşı karşıya kalması, Avrupa polis güçleri arasında iş birliği çağrılarını da artırmıştır. 1991'de Avrupa Polis Ofisi kurulması önerisi, önce Uyuşturucu İrtibat Görevlileri (DLO) biriminin, ardından da EUROPOL Üzerine Ad Hoc Çalışma Grubu'nun (AHWGE) kurulmasını beraberinde getirmiştir. Grubun çalışmaları sonucu EUROPOL'ün öncüsü sayılan EUROPOL Uyuşturucu Birimi (EDU) kurularak faaliyetlerine başlamış (1994) ve yetkisi iki kez genişletilmiştir (Svedin, 2011, s. 278). EDU'nün iş yükünün arttığı bu süreçte, Europol'ün yasal dayanağı da oluşturulmuştur. Ancak üye ülkeler 1995'e kadar yetkilerini ulus-üstü bir birime devretmek istemedikleri için Europol, hükümetlerarası bir sözleşme ile kurulmuştur (Busuioc & Groenleer, 2011, s. 8). 1999'da EDU'yu da kapsamına alarak faaliyetlerine başlayan Europol, "üye ülkelerdeki yetkili makamların terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer uluslararası suçlarla mücadelesinde etkinliğini artırarak iş birliğini" geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu amaçla üye ülkeler arasında bilgi alışverişini sağlamak, bilgi ve istihbarat toplamak, bilgileri analiz ederek üye ülkelere iletmek ve sağlanan bilgileri dijital ortamda saklamakla yetkilendirilmiştir. Ayrıca üye ülkelerdeki yetkili makamlara soruşturma usullerine ilişkin uzmanlık sağlayan (Official Journal of the European Communities, 1995, s. 5) Europol, ulusal polis güçlerinden soruşturma başlatmasını ve ortak operasyonlara katılmasını talep etme gibi yarı operasyonel yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca olası tehdit ve risklerin değerlendirmesini sağlayan Avrupa Organize Suç Tehdit Değerlendirmesi (OCTA) raporlarını derlemektedir. Europol üye ülkelerden ve Komisyondan temsilcilerin yer aldığı yönetim

kuruluyula faaliyetlerini yürütmektedir (Regulation (EC) 2016/794 Article 10 (1); Boin vd., 2011, s. 14).

2.5. Göçmen-sığınmacı-sınır krizi: Frontex ve EASO

Schengen Anlaşması (1995) ile iç sınırların kaldırıldığı AB'de, sınırı aşan suçlarla ilgili güvenlik sorunları tehdit algılarını da artırmıştır. Dış sınırlardan doğacak tehditlerin önlenmesi amacıyla Entegre Sınır Yönetim Sistemi'ni uygulamaya koyan AB, bu sistemle, kurumlar arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlamayı öngörmüştür. Bu kapsamda vize süresi dolanlar, yasadışı giriş yapanlar ile geri gönderme ve geri kabul uygulamalarında ortak bir süreç işletilerek, biyometrik sistemler uygulanmaya başlanmıştır. Genişleme süreçleriyle dış sınırları değişen AB'de, göç ve iltica girişimleri, artan organize suçlar ve 11 Eylül terör saldırıları, sınır aşan güvenlik tehditlerine karşı operasyonel bir gücün oluşturulmasını gerekli kılmıştır (Karaca, 2016, s. 25-30). Böyle bir gücün oluşturulmasına ivme kazandıran gelişme ise AB'nin güney deniz sınırlarında yaşanan düzensiz göç krizi olmuştur. Frontex ajansı ise bu krize tepki olarak 2004'de kurulmuş, Kuzey Afrikalı göçmen akışıyla birlikte yetkileri de arttırılmıştır. Ulusal sınır muhafızlarının eğitimi ile birlikte risk analizleri yapan Frontex, sınır kontrolü ve gözetimine yönelik araştırmaların geliştirilmesini takip etmektedir. Ayrıca teknik ve operasyonel yardım gerektiren anlarda üye ülkelere yardım ederek ortak geri dönüş operasyonlarının düzenlenmesini sağlamaktadır. Üye ülkelerden, Komisyondan ve katılımcı devletlerden temsilcilerin yer aldığı yönetim kuruluyula faaliyetlerini yürüten Frontex, durumsal farkındalık sağlamak ve kolluk kuvvetlerinin “operasyonel hazırlığını” güçlendirmek için tasarlanan, Avrupa Dış Sınır Gözetim Sistemi'ni işletmektedir (Regulation (EC) 2016/1624 Article 63(1), (3)).

AB, 2010'dan sonra “sığınmacı krizi” olarak adlandırılan yeni bir sınır aşan krizle karşı karşıya kalmıştır. Arap Baharı adıyla Tunus'ta başlayan ayaklanmaların Arap ülkelerini etkisi altına almasıyla, çoğunluğu sığınmacılardan oluşan göç hareketliliği, AB için bir tehdit unsuru haline gelmiştir. Kuruluş antlaşmalarında sığınmacı politikasına yönelik bir düzenleme bulunmayan AB, 1997'de yürürlüğe giren Dublin Tüzüğü ile sığınma başvurusunun tek bir üye ülke tarafından incelenmesini öngörerek, tüm üye ülkelere sığınma başvurusu yapılmasını önlemiştir. Hükümetlerarası işbirliğinden doğan ve AB düzeyinde sığınma konusunda oluşturulacak bir yasal düzenlemenin temelini oluşturan Dublin belgesi, yerini, 2003'te Dublin II'ye bırakmıştır. Dublin II ile sığınmacılara, AB topraklarına ilk giriş yaptıkları ülkede sığınma başvurusunda bulunma hakkı verilmiştir (Akdoğan, 2018, s. 56). Göç hareketliliğinin yoğun olduğu güzergâhlarda üye ülkelerin sorumluluklarını artıran bu karar, üye ülkeler arasında

eşitsizlik ve fikir ayrılıklarına yol açmıştır. Ayrıca iltica başvurularında tüm üye ülkelerde aynı prosedürün uygulanması için ortak standartların birleştirilerek uyumlaştırılması öngörülmüştür. Ancak 2008 krizi bu sürecin uygulanmasını zorlaştırmış, düşük işsizlik ve yüksek hayat standartlarının olduğu ülkelerde sığınmacı yığılmaları oluşmuştur (Soytürk, 2018, s. 623). Ad hoc girişimlerin sığınmacı krizini çözümedeki yetersizliği, 2010'da EASO ajansının kurulmasını gerektirmiştir. EASO, üye ülkelerden ve Komisyondan temsilcilerin yer aldığı yönetim kuruluyla sığınmacı krizinin çözümünde tutarlı bir politika izleyerek, üye ülkelerin iltica sistemlerine destek vermeyi amaçlamıştır. Ajans, sığınma sisteminde zorluklarla karşılaşan üye ülke için önleyici eylem planı oluşturma sürecinde yer almaktadır. Bilgi, iş birliği, operasyonel faaliyetler, bilimsel/teknik uzmanlık sağlama fonksiyonunu üstlenen EASO, sığınma konusunda karar alma sürecine dâhil olmadığı gibi, üye ülkelerin sığınma makamlarının kararlarını etkileyecek yetkiye de sahip değildir (Regulation (EU) 439/2010, Article 25 (1), Article 14; Vos, 2018, s. 100).

AB, sınır aşan krizlerden bir diğerini sığınmacı ve düzensiz göçmen akışıyla 2015'te yaşamıştır. AB tarafından "göç krizi" üye ülkeler tarafından "sınır krizi" olarak tanımlanan bu krizle, Frontex temelinde Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı oluşturulmuştur. Ajansın, çeşitli suçlara karıştığından şüphe edilen kişilerin, kişisel verilerini yöneterek Avrupa entegre sınır yönetimi için faaliyet göstermesi öngörülmüştür (Çıkrıkçı & Okur, 2021, s. 101; EUR-Lex, 2016b). Bu süreçte EASO'nun da yetkileri genişletilerek AB İltica Ajansı'na (EUAA) dönüştürülmüş, ilgili düzenleme 2022'de yürürlüğe girmiştir (European Commmison, t.y.-b).

2.6. Siber güvenlik krizi: ENISA

Siber güvenlik krizi 1988'de, internet ağıyla sistemlere bulaşan, büyük hasarlar ve geniş çaplı kesintilere neden olan "Morris Worm" olayı ile literatüre girmiştir. Bu olay siber saldırılara karşı önlem alınması ve buna yönelik mekanizmaların geliştirilmesi gerekliliğine dikkat çekmiştir. Siber güvenlik krizinin sınır aşan niteliği ise bu tür krizlerin önlenmesinde uluslararası politikaların önemini artırmıştır. Ancak hiçbir uluslararası siber güvenlik kuruluşunun politika oluşturma gücüne sahip olmaması, bu alanlarda politikaların uygulanmasını zorlaştırmıştır. Siber güvenlikle ilgili Birleşmiş Milletler (BM) sözleşmeleri olmasına rağmen, ülkeler (ABD, AB) küresel siber güvenlik yönetişimi için BM öncülüğündeki girişimlere karşı çıkmış, kendi ulusal/bölgesel siber güvenlik politikalarını uygulamayı tercih etmiştir. Siber güvenlik politikaları 1990'lara dayanan AB'nin, bu alandaki ilk girişimi ise, Bilgisayar Güvenliği Olay Müdahale Ekibi (CSIRT) kurması olmuştur. AB'nin siber güvenlikle ilgili politika değişikliğinde, tarihsel itici gücü saptamak zor olsa da, bu konudaki yaygın görüş,

11 Eylül olaylarıyla yaşanan dışsal şokun bu süreçte etkili olduğudur (Ruohonen vd., 2016, s. 748-749). Siber güvenlik saldırılarına karşı alt yapısını güçlendirmek isteyen AB, 2004'te ENISA ajansını kurmuştur. AB'de siber güvenlik alanında uzmanlığın merkezi olan ENISA, bilgi sağlama fonksiyonuyla üye ülkelere enformasyon sistemlerinin güvenliği ve ulusal siber güvenlik stratejilerini oluşturmaları konusunda yol göstermektedir. Siber kriz tatbikatları düzenleyen, siber tehditleri tespit etme, bulut güvenliği ve veri koruma konularında raporlar hazırlayan ENISA, üye ülkelerden ve Komisyondan temsilcilerin yer aldığı yönetim kuruluyla faaliyetlerini yürütmektedir (Regulation (EC) 526/2013 Article 3 (1), Article 6 (1)).

AB sınır aşan siber güvenlik krizinde ilk sınavını 2007'de Estonya'da yaşanan siber güvenlik krizinde vermiştir. 1991'de bağımsızlığını kazanan ve 2004'te AB üyesi olan Estonya, kısa sürede ortaya koyduğu dijital dönüşüm başarısı ile örnek bir model oluşturmuştur. Ancak, Estonya'da 2007'de yaşanan isyanlara paralel olarak resmi iletişim hatlarını ve web sitelerini engellemeye yönelik siber saldırılar gerçekleşmiştir (Yazıcı, 2015). Estonya Parlamentosunu, devlet dairelerini, hatta bankaları ve medyanın bilgisayar merkezlerini hedef alan bu saldırılarda, Estonya internet ağının neredeyse tamamı felç olmuştur. Saldırının ölçeği, saldırganların organizasyonu ve Estonya ulusal güvenliğine yönelik oluşturduğu tehdit, siber saldırıyı, bir bilgisayar korsanlığının ötesinde, bölgesel güvenliği ve istikrarı etkileyen bir internet sabotajına dönüştürmüştür. Bu saldırılardan sonra siber güvenlik konusuna eğilen Estonya, Siber Savunma Birimi kurarak bu birimi güçlendirmiştir (Boin vd., 2014, s. 136-137; Karahan, 2021). Ancak Estonya'da yaşanan siber güvenlik krizinde AB'nin "siber güvenlik ve siber terörizm mevzuatı" yetersiz kalmış, bu durum Estonya Devlet Başkanı tarafından dile getirilmiştir. Ayrıca ENISA'nın üye ülkelere destek sağlamakla görevli bilgi merkezi işlevi ve AB düzeyinde stratejik ve operasyonel faaliyetler, bu krizde yeteri kadar etkili olamamıştır. Kriz sürecinde Finlandiya, Almanya ve Slovenya'nın bilgisayar acil durum müdahale ekipleri (CERT'ler), destek sağlasa da, gönüllülüğe dayalı bu iş birliği çabaları ikili düzeyde kalmıştır. ENISA ise siber güvenlik alanındaki kritik rolüne rağmen, üye ülkelerin kapasitelerine katkıda bulunamamıştır. AB, Estonya'da yaşanan krizden sonra, bu krizde yetkileri sığ kalan ENISA'nın yetkilerini arttırmıştır. Ayrıca bu tür krizlere müdahale için de CIIP İletişimi, AB Siber Güvenlik Stratejisi gibi uygulamaları devreye koymuştur. Ancak AB'nin yeni bir kriz durumunda, siber güvenlik ortaklığını etkili şekilde destekleyecek mekanizmaları hala yeterli değildir (Trimintzios vd., 2015, s. 4).

2.7. Bankacılık (avro) krizi: EBA

AB, sınır aşan krizlerden birini 2007’de ABD’de başlayan ekonomik krizin, 2008’de avro alanını etkilemesiyle yaşamıştır. AB tarihindeki en büyük ekonomik kriz olarak tanımlanan bu kriz, Avrupa bütünleşmesini tüm boyutlarıyla etkilemiştir. Krizle mücadelede “dayanışma ilkesi” gereği Yunanistan, İrlanda ve Portekiz gibi ülkelere yardımcı olunması gerekse de, bu konuda isteksiz bir tutum sergilenmiştir. Bu durum krizi daha da derinleştirmiş (Erdoğan, 2020, s. 9), yeni politika ve araçların geliştirilmesi zorunlu kılmıştır. EBA ise, krizden sonra finansal piyasaların parçalanmasını önlemek için finansal denetime ilişkin reform çalışmalarının derinleştirilmesi sonucu kurulmuş, ajansla, bankacılık sektöründe üye ülkelerin ulusal denetim yetkilerinin AB düzeyine aktarılması öngörülmüştür (Çamlıca, 2016, s. 5). EBA ile sağlam, etkili ve tutarlı bir düzenleme ve denetimle iç pazarın işleyişinin iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca finansal piyasaların bütünlüğünün, şeffaflığının, etkinliğinin ve düzenli işleyişinin sağlanması, uluslararası denetim koordinasyonunun güçlendirilmesi, eşit rekabet koşullarının teşvik edilmesi, risk yönetimi ile müşterilerin korunması öngörülmüştür. Üye ülkelerin kredi kurumlarının denetiminden sorumlu kamu otoritelerinin başkanları ve Avrupa Merkez Bankası (ECB)’ndan üye dışında, EBA yönetim kurulunda, Avrupa Sistemik Risk Kurulu (ESRB)’ndan, Komisyondan ve Avrupa Denetleyici Otoriteleri (ESAs)’nden temsilciler yer almaktadır (Regulation (EU) 1093/2010 Article 40(1)). AB, EBA ile daha güvenli bir bankacılık sektörü oluşturmak için üç aşamalı bir plan öngörmüştür. Buna göre krizi önlemeye yönelik ilk aşamada, tüm bankaların daha güvenli hale getirilmesi, ikinci aşamada ise sorunlarla karşılaşan denetçilerin, erken müdahale edebilmeleri için bunları yönetmeleri öngörülmüştür. Kriz yönetiminin düzenlendiği üçüncü aşamada ise, kriz durumunda, bu krizi etkili yönetmek için gerekli araçlara sahip olmak esas alınmıştır (European Commission, 2015).

2.8. İklim krizi: EEA

AB, 1986’da Ukrayna’da meydana gelen Çernobil kazasında sınır aşan çevresel bir felaketle karşı karşıya kalmıştır. Kaza sonrası atmosferde salınan radyoaktivite dolu hava kütleleri yağmurun etkisiyle toprağa karışmış, yüksek miktarda radyasyon toprağa geçmiştir. Rüzgârın etkisiyle Avrupa ve İskandinavya’ya doğru sürüklenen radyasyon serpintileri (Akbaba, 2022) kuzey yarım kürede birçok ülkeyi etkilemiştir. Sınır aşan toprak, hava ve su kirliliği ile artan kirli gıda endişesi, ülkeleri, şüpheli ülkelere karşı sınırlarını kapatmaya zorlamıştır. Komisyonun yanıt vermekte geç kaldığı, üye ülkelerin de koordinasyon çabalarının zayıf kaldığı (Liberatore, 1999, s.206) bu krizde, çevreye yönelik politikaların önemi vurgulanmıştır.

1990’da AB’de, çevre korumanın AB politikalarının bir parçası olması ve çevre sorunlarının bilimsel olarak ele alınması gerekliliğinden hareketle EEA ajansı kurulmuştur. Ajansın yönetim kurulunda uzmanlar dışında üye ülkelerden, Komisyondan ve katılımcı ülkelerden temsilciler yer almaktadır. Veri toplama, raporlama, önleyici tedbirlerin alınmasını sağlama ve araştırma sonuçlarının politika süreçlerinde kullanılması için Komisyona yardım etmekle görevli olan EEA; hava, su, toprak, kirleticiler, atık yönetimi, gürültü emisyonları gibi alanlarda çalışmakta, bu süreçte, sınır aşan çok uluslu ve küresel olgular ön planda tutulmaktadır (Regulation (EC) 401/2009 Article 2, Article 8(1), Article 3(2)). Sınır aşan krizlerden iklim krizine yönelik çalışmalar yapan EEA, Avrupa’nın değişen iklim tehlikelerine dikkat çekmektedir. EEA, iklim tehlikelerini, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC)’nin Altıncı Değerlendirme Raporu’nda, aşırı sıcaklık artışı, yağışlar, seller, kuraklık ve yangın tehlikeleri, artan fırtına yoğunluğu, azalan kar yağışı, deniz seviyesinde artış, artan deniz sıcaklığı ve Avrupa’da denizlerin daha asidik hale gelmesi olarak sıralamıştır (EEA, 2021). Son 40 yılda Avrupa’da çok sayıda insanın ölümüne ve ciddi ekonomik kayıplara neden olan iklim krizi, savunmasız bölgeler için önemli bir tehdit oluşturmakta, bu tehditle mücadelede iklim değişikliğine uyum önlemleri kritik önem arz etmektedir. EEA, üye ülkelerin iklim değişikliğine uyumu ve afet riskinin azaltılmasına ilişkin politika uygulamalarına destek olarak, çözüm önerileri sunmaktadır (EEA, 2023). 2022’de Avrupa İklim Riski Değerlendirmesi (EUCRA)’ni başlatan EEA, bu girişimle Avrupa’da iklim değişikliğinin çevre, ekonomi ve toplum üzerindeki etkilerini değerlendirerek politika süreçlerine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. 2024’te yayınlanması planlanan ilk EUCRA ile AB’nin uyumla ilgili politika önceliklerinin belirlenmesi ve iklime duyarlı sektörlerde politikaların desteklenmesi öngörülmektedir (Climate-Adapt, t.y.).

3. Kriz Yönetiminde Ajansların Kurumsal Etkinliğine Yönelik Değerlendirme

Sınır aşan krizleri yönetebilmesi, üye ülkelerle ortak kapasiteler oluşturmaya bağlı olan AB’de, yaşanan çoğu krizden sonra üye ülkelerin yetki devriyle AB ajansları kurulmuş, belli politika alanındaki faaliyetleri yürütmek için kurulan bazı AB ajansları da kriz durumunda kriz yönetim görevi üstlenmiştir. Buna göre AB’de yaşanan gıda, bulaşıcı hastalıklar, deniz kazaları, terör, göçmen, sığınmacı, sınır, bankacılık krizlerinden sonra EFSA, ECDC, EMSA, Europol, Frontex, EASO ve EBA ajansı kurulmuştur. Bir kriz ajansı olmasa da, kriz planı olan EMEA, sağlık alanında yaşanan krizlerde bu planı uygulamaya koyarken, ENISA siber güvenlik krizinde üstlendiği görevle, EEA ise iklim krizine yönelik çalışmalarıyla dikkat çekmektedir. Ajansların kriz yönetimindeki etkinliği, yönetim kurulları ve paydaşlarla etkileşimi dışında

finansal yapıları, bütçeleri, personel sayıları ve politika alanlarıyla ilişkili fonksiyonlarına bağlı olarak değişmektedir.

Ajansların kuruluş tüzüklerine göre EFSA dışında tüm ajansların yönetim kurullarında üye ülkelerin temsilcileri yer almaktadır. Bu durum üye ülkelerin yetki devrinde, ajansların faaliyetleri üzerinde etkili olabilme koşulunu öne çıkarmaktadır. Ayrıca tüm ajansların yönetim kurulunda Komisyondan temsilciler yer alırken, ECDC ve EMEA'nın yönetim kurullarında AP de etkili olmaktadır.

Tablo 1. Ajanslarda yönetim kurullarının yapısı

Ajans	Yönetim Kurulu	Ajans	Yönetim Kurulu
EFSA	4'ü tüketici ve gıda sektöründen 14 üye, Komisyondan temsilci (Regulation (EC) 178/2002, Article 25)	Frontex	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilciler, katılımcı ülkelerden temsilciler (Regulation (EC) 2016/1624 Article 63)
ECDC	Üye ülkelerden temsilciler, AP tarafından belirlenenler, Komisyondan temsilciler (Regulation (EC) 851/2004, Article 14)	EASO (EUAA)	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilciler (Regulation (EU) 439/2010 Article 25 (1))
EMEA	Üye ülkelerden temsilciler, AP'den temsilciler, Komisyondan temsilciler, veteriner/ hasta/doktor örgütlerinden temsilciler (Regulation (EC) No 726/2004, Article 65)	ENISA	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilciler (Regulation (EC) 526/2013 Article 6)
EMSA	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilciler, Uzmanlar (Regulation (EC) 1406/2002, Article 11)	EBA	Üye ülkelerin kredi kurumlarının denetiminden sorumlu başkanları, Komisyondan temsilci, ECB'den temsilci, ESRB'den temsilci, ESAs'den temsilci (Regulation (EU) 1093/2010 Article 40)
Europol	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilci (Regulation (EC)2016/794, Article 10)	EEA	Üye ülkelerden temsilciler, Komisyondan temsilciler, uzmanlar, katılımcı ülkelerden temsilciler (Regulation (EU) 401/2009 Article 8(1))

Diğer yandan, EFSA yönetim kurulunda tüketici ve gıda sektöründen, EMEA yönetim kurulunda meslek örgütlerinden paydaşlar yer almaktadır. Ayrıca EFSA (Regulation 178/2002 Article 27), ECDC (Regulation (EC) 851/2004, Article 18), Frontex (Regulation 2016/1624 Article 70), EASO (EUAA) (Regulation (EU) 439/2010 Article 51) Danışma Forumu adıyla paydaşlarla çalışmaktadır. EMEA'da gözlemciler (Regulation (EC) No 726/2004 Article 78), EMSA'da uzmanlar (Regulation 1406/2002 Article 11) paydaş olarak ajans çalışmalarına katılmaktadır. Europol, İş Birliği Kurulu (Regulation 2016/794, Article 45); ENISA, Daimi Paydaşlar Grubu (Regulation 526/2013 Article 12); EBA ise Bankacılık Paydaş Grubu (Regulation (EU) 1093/2010, Article 37) ile çalışmaktadır.

Ajansların finansal kaynakları değişmektedir. Tüm ajanslar AB bütçesinden sübvansede edilmektedir. Ayrıca Europol dışında diğer ajanslar farklı kaynaklara sahiptir. EFSA, ECDC,

EMSA, Frontex, EASO, EMEA ve EEA hizmetleri karşılığında ücret alırken; üye ülkeler ECDC, Frontex, EASO ve ENISA'ya gönüllü katkı sağlamaktadır. EBA ise üye ülkelerde mali kurumları denetleyen kurumların zorunlu katkılarını almaktadır.

Tablo 2. Ajansların finansal kaynakları, bütçe ve personel sayısı

Ajans	Finansal Kaynak	Bütçe/milyon avro (2022)	Personel sayısı (2022)
EFSA	AB bütçesi+ hizmet karşılığı alınan ücretler+ üçüncü ülkelerin katkıları (Regulation (EC) 178/2002 whereas 57, Article 43)	149	571
ECDC	AB bütçesi+ üye ülkelerin gönüllü katkısı+ üye ülkelerin yetkili kuruluşlarından bağışlar+ hizmet karşılığı alınan ücretler (Regulation (EC) 851/2004, Article 22(3)).	172	335
EMEA	AB bütçesi+ özel sektörün ödediği ücretler (Regulation (EC) No 726/2004, Whereas 21)	543	895
EMSA	AB bütçesi+ hizmet karşılığı alınan ücret+ üçüncü ülkelerin mali katkıları (Regulation (EC) 1406/2002 Article 18(1)).	137	279
Europol	AB bütçesi (Regulation (EC) 2016/794 Article 57 (3)).	238	1058
Frontex	AB bütçesi+Schengen müktesebatıyla ilişkili ülkelerden mali katkı+ bağışlar+ hizmet karşılığı alınan ücret+ üye ülkelerin gönüllü katkıları (Regulation (EC) 2016/1624 Article 75 (1)).	1017	2063
EASO (EUAA)	AB bütçesi+ üye ülkelerin gönüllü katkısı+ hizmet karşılığı alınan ücretler+ ortak ülkelerden katkıları (Regulation (EU) 439/2010, Article 33 (2)).	207	519
ENISA	AB bütçesi+ üçüncü ülkelerin katkıları+ üye ülkelerin gönüllü katkıları (Regulation (EC) 526/2013 Article 19(1)).	44	110
EBA	AB bütçesi, üye ülkelerde mali kurumları denetleyen kurumların zorunlu katkıları+ ve (Birlik hukukuna göre) ödenen ücretler (Regulation (EU) 1093/2010, Article 62(1)).	58	216
EEA	AB bütçesi+hizmet karşılığı alınan ücretler (Regulation (EC) 401/2009 Article 11(3)).	106	263

(Kaynak: European Court of the Auditors, 2022, s. 85-279)

2022 verilerine göre ajanslar arasında en yüksek bütçeye 1017 milyon avro ile Frontex sahiptir. Bunu 543 milyon avro ile EMEA, 238 milyon avro ile Europol takip etmiştir. En az bütçesi olan ajans ise 44 milyon avro ile ENISA olmuştur. Diğer yandan ajanslarda, ajansın kuruluş planına göre farklı statüde uzman personel istihdam edilmektedir (Svedin, 2011, s.125). 2022 verilerine göre en fazla personele 2063 personelle Frontex sahiptir. Bunu 1058 personelle Europol, 895 personelle EMEA takip etmiştir. Personel sayısı en az olan ajans ise 110 personelle ENISA olmuştur.

Ajansların kriz yönetimiyle ilişkilendirilecek fonksiyonları, politika alanına göre şekillenmiştir. EFSA, Frontex ve ENISA risk analizi; ECDC risk iletişimi; EMSA risk azaltma; Europol tehdit değerlendirmeleri EBA ise risk yönetimi fonksiyonunu üstlenmektedir.

Tablo 3. Ajansların fonksiyonları

Ajans	Fonksiyonu	Ajans	Fonksiyonu
EFSA	Bilimsel ve teknik uzmanlık, risk analizi (Regulation (EC) 178/2002 Article 6)	Frontex	Risk analizi, risk yönetimi operasyonel faaliyetler (Regulation (EC) 2016/1624 Article 8)
ECDC	Bilgi ve işbirliği, risk iletişimi (Regulation (EC) 851/2004 Article 12 (2))	EASO (EUAA)	Bilgi ve işbirliği/operasyonel faaliyetler/teknik uzmanlık (Regulation (EU) 439/2010 Article 1, Article 2, Article 14)
EMEA	Bilimsel ve teknik uzmanlık (Regulation (EC) No 726/2004 Article 19)	ENISA	Risk analizi, bilgi sağlama, işbirliği, ağ ve bilgi güvenliği (Regulation (EC) 526/2013 Article 19)
EMSA	Bilimsel ve teknik uzmanlık, risk azaltma (Regulation (EC) 1406/2002 Article 1 whereas 5)	EBA	Mali sistemin istikrarı, risk yönetimi ve denetim (Regulation (EU) 1093/2010, Article 1 (5))
Europol	Bilgi, işbirliği, tehdit değerlendirmeleri ve operasyonel faaliyetler (Regulation (EC) 2016/794 Article 4 (1) (3))	EEA	Bilgi sağlama/bilimsel ve teknik uzmanlık (Regulation (EC) 401/2009 Article 2)

Kriz durumunda, EFSA'nın Komisyonla çalışarak kriz biriminde yer alması; ECDC'nin Erken Uyarı ve Müdahale Sistemi ile Acil Durum Operasyon Merkezi'ne sahip olması; EFSA'nın ise Kriz Planı ile Kriz Ekpleri ve Görev Gücü'nü harekete geçirme potansiyeli kriz yönetimindeki etkinliğini arttırmaktadır. Europol ve Frontex ise operasyonel yetkileriyle krize hazırlıklı bir yapı sergilemektedir. EASO (EUAA) önleyici, EEA bilgilendirici, ENISA ise bilgi ve iş birliği fonksiyonuyla öne çıkmaktadır. Ayrıca EMSA, EASO, Frontex, ENISA'da olduğu gibi ajansların yetkileri arttırılabilmekte; ECDC ve EMEA'da olduğu gibi, örtüşen politika alanlarında ajanslar arasında iş birliği sağlanabilmektedir.

SONUÇ

Sınır aşan krizler acil eylem gerektiren, coğrafi, politik, ekonomik, sosyal ve yasal sınırları aşan tehditler olarak farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Genellikle algılanamayan yavaş gelişme dönemleri ve hızlı tırmanma aşamaları ile karakterize edilen bu krizler, müdahale kapasitesinin yokluğu ya da bu kapasitenin yetersizliğine bağlı olarak bir tür meşruiyet krizine dönüşebilmektedir. AB'nin, çok düzeyli yönetim yapısı içinde bu tür krizleri yönetebilmesi üye ülkelerle ortak kapasiteler oluşturarak bu kapasiteleri geliştirmesine bağlıdır. Bu kapsamda kriz yönetimi için "tek bir AB ajansı" kurma girişiminde bulunan AB'nin, sonuçsuz kalan bu girişimi kurumsal bir arayışa dikkat çekmektedir. Ayrıca AB'de yaşanan çoğu krizden sonra AB ajansları kurulmuş, bazı ajanslar da kriz durumunda kriz yönetim görevini üstlenmiştir. Dolayısıyla sınır aşan krizler AB'yi, kurumların şeklini ve işleyişini yeniden tasarlamaya yönelik bir değişime zorlamaktadır. Mevcut durumda AB kriz yönetimi, belli politika alanına özgü, uzmanlaşmış, merkezi olmayan ve ulus-üstü nitelikte AB ajansları arasında dağılmıştır.

AB, bu çoklu kurumsal yapı ile kriz yönetim kapasitesini parça parça geliştirerek, üye ülkeler arasında iş birliğini sağlamaya ve kapasite farklılıklarını gidermeye çalışmaktadır. Üye ülkelerin tam yetkili olduğu bu süreçte, üye ülkeler hangi yetkileri AB'ye devretmek istediklerini kendileri belirlemektedir. Üye ülkelerin yetki devri konusundaki isteksizliği, AB'nin sınır aşan krizleri yönetmesini zorlaştırmaktadır. Üye ülkeler kriz yönetimi için yetkilerini AB'ye devretmediği sürece, AB özerk hareket edemeyecek, alınan tedbirleri uygulamaya zorlayamayacaktır. Ancak, sınır aşan krizlerin bilinmezliği, bir sonrakinin ne boyutta olacağı, ne zaman ortaya çıkacağı ve nasıl tespit edileceği sorunu, AB düzeyinde daha entegre bir yaklaşımla kurumsallaşmayı zorunlu kılacaktır. AB'nin sınır aşan krizleri yönetebilmesi, uyarlanabilir ve ölçeklenebilir bir yaklaşımla yerel, ulusal ve uluslararası aktörler ağını bir araya getirmesini, yetki alanları arasındaki sınırları aşarak bilgilerin doğrulanabildiği, kararların kolayca alınarak iletilebileceği ve uygulamanın koordine edilebileceği bir kurumsal modeli gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

- Akalın, M. (2014). Uluslararası kriminal polis teşkilatı-Interpol'ün terörle mücadeleye tarihsel yaklaşımı. *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 5(1), 103-117.
- Akalın, M. (2015). Europol: Türkiye'nin operasyonel işbirliği tartışması. *Türk İdare Dergisi*, (428), 11-31.
- Akbaba, D.(2022, Eylül 18). Dünyanın en büyük çevre felaketi: Çernobil. <https://tzv.org.tr/bilim-teknoloji/dunyanin-en-buyuk-cevre-felaketi-cernobil/> (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2023)
- Akdoğan, M. (2018). Avrupa Birliği'nin sınırlarına dayanan mülteci krizi ve yönetimi. *Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi*, 1(1), 48-75.
- Akdoğan, M., Günay, A., Birsen, S. A. Y. & Gür, N. G. (2020). Avrupa Birliği'nin Covid-19 yönetimi. *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 5(Özel Sayı), 32-58. <https://doi.org/10.30784/epfad.805320>
- Ansell, C., Boin, R. A. & Keller, A. (2010), Managing transboundary crises: identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18 (4), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Backman, S., & Rhinard, M. (2018). The European Union's capacities for managing crises. *Journal of contingencies and crisis management*, 26(2), 261-271.
- Barnier, M. (2006). For a European civil protection force: europe aid, <https://www.eu.dk/samling/20051/almdel/EUU/bilag/262/280774.pdf> (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2023)
- Boin, A., Busuioc, M. & Groenleer, M. L. (2011). Building joint capacity: the role of European Union agencies in the management of trans-boundary crises. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper No:36. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1906281>
- Boin, A., Rhinard, M. & Ekengren, M. (2014). Managing transboundary crises: the emergence of European Union capacity. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), 131-142. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12052>
- Boin, A., Hart, P. Stern, E. & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A. (2019). The transboundary crisis: why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94-99. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>
- Busuioc, M. & Groenleer, M. (2011, June 22). *Beyond design, the evolution of Europol and Eurojust*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-09, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2011-03. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1869994>
- Chalk, P. (1996). *West European terrorism and counter-terrorism: the evolving dynamic*. Springer.

- Climate-Adapt (t.y.). European Climate Risk Assessment. https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2023)
- Council of the European Union (2004, December 13). The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2016054%202004%20INIT/EN/pdf> (Erişim Tarihi: 9 Mayıs 2023)
- Çamlıca, F. (2016). Avrupa finansal denetim sistemi ve bankacılık birliği. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 24(1), 1-26. <https://doi.org/10.29228/mjes.70>
- Çeltek, E. G. (2004). Avrupa Birliği'nde gıda güvenliği. *Gıda Mühendisliği Dergisi*, 18, 17-24.
- Çıkrıkçı, T. & Okur, M. A. (2021). İnsan güvenliği merceğinde sığınmacı krizi ve Avrupa. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 20(1), 97-127.
- Deruelle, T. & Engeli, I. (2021). The COVID-19 crisis and the rise of the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). *West European Politics*, 44(5-6), 1376-1400. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930426>
- ECDC (2020). Rapid Risk Assessment: Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus, Wuhan, China; first update. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Risk-assessment-pneumonia-Wuhan-China-22-Jan-2020.pdf> (Erişim Tarihi: 8 Nisan 2023)
- EEA (2021, Nov 17). What will the future bring when it comes to climate hazards? – Overview. Briefing, <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-changing-climate-hazards-1/what-will-the-future-bring> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2023)
- EEA (2023, Nov 17). Topics, Climate change impacts, risks and adaptation. <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2023)
- Ekelund, H. (2010). *The agencification of Europe: explaining the establishment of European Community agencies*. (Unpublished Doctoral dissertation). University of Nottingham.
- Ekengren, M., Matzen, N., Rhinard, M. & Svantesson, M. (2006). Solidarity or sovereignty? EU cooperation in civil protection. *Journal of European Integration*, 28(5), 457-476.
- EMA (2005) *EMA pandemic influenza crisis management plan for the evaluation and maintenance of pandemic influenza vaccines and antivirals*. https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/draft-emea-pandemic-influenza_crisis-management-plan-evaluation-maintenance-pandemic-influenza_en-0.pdf (Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2023)
- Eraydın, A. (2007). *Politikalardan süreç tasarımı: yeni bölgesel politikalar ve yönetim modelleri*. 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı. TEPAV.
- Erdoğan, S. (2020). Avrupa Birliği ve krizler: tarihi ve güncel krizler üzerine bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(2), 589-606.

- Euractive (2010, August 17). Commission heeds Sarkozy's request for EU crisis response force. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/commission-heeds-sarkozy-s-request-for-eu-crisis-response-force/> (Erişim Tarihi: 19 Aralık 2023)
- EUR-Lex, (2016a). Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 202. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC> (Erişim Tarihi:5 Haziran 2023)
- EUR-Lex, (2016b). European border and coast guard (until December 2020). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-border-and-coast-guard-until-december-2020.html> (Erişim Tarihi: 9 Haziran 2023)
- EUR-Lex, (2001). 2001/792/EC, Euratom: Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001D0792> (Erişim Tarihi:18 Aralık 2023)
- EUR-Lex, (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance (Text with EEA relevance) /COM/2010/0600 final/. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0600:EN:HTML> (Erişim Tarihi: 19 Aralık 2023)
- Euronews (2022, Ağustos 31). İsrail ile Almanya, Münih Olimpiyatları kurbanlarının aileleri için tazminat anlaşmasına vardı. <https://tr.euronews.com/2022/08/31> (Erişim Tarihi: 3 Mayıs 2023)
- European Commission (t.y.-a). Crisis management. https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/crisis-management_en (Erişim Tarihi: 13 Temmuz 2023)
- European Commmison, (t.y.-b). Common European asylum system. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en (Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2023)
- European Commission (2002). Bulletin of the European Union 12/2001. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d63ec5f5-41b6-4878-be36-6ee2cf56844f> (Erişim Tarihi:15 Temmuz 2023)
- European Commission (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council the EU Internal Security Strategy in Action: five steps towards a more secure Europe, COM(2010) 673 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17 Aralık 2023)
- European Commission (2015).Banking union: restoring financial stability in the Eurozone, Updated version of first memo published on 15/04/2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_294 (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2023)
- European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy,

- COM(2020) 605 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605> (Erişim Tarihi: 21Aralık 2023)
- European Court of the Auditors (2022). Annual report on EU agencies for the financial year 2022. <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/accounting-finance/files/enisa-2022-annual-accounts-eca-report.pdf> (Erişim Tarihi:25 Aralık 2023)
- Fooner, M. (1989). *Interpol: issues in world crime and international justice*. Springer Science & Business Media.
- Groenleer, M., Kaeding, M. & Versluis, E. (2010). Regulatory governance through EU agencies? The implementation of transport directives. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1212-1230. <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.513577>
- Grönvall, J. (2001), *Mad cow disease: the role of experts and european crisis management*. In U. Rosenthal, R.A. Boin, and L.K.Comfort (Eds). *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities* (ss.155–174). Thomas, Springfield.
- Güder, S. (2020). *Covid-19'un uluslararası sistem ve Türkiye siyasetine yansımaları*. D. Demirbaş, V. Bozkurt, S. Yorğun (Ed.), *Covid-19 pandemisinin ekonomik, toplumsal ve siyasal etkileri içinde* (ss.185- 201). İstanbul Üniversitesi Yayınevi.
- Güneysu, G. & Tabanlı, F. (2020). Erika ve prestige kazalarının oluşan hukuk kurallarına etkisi. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(1), 109-137.
- Hruska, M.(2010, Aug 16). France proposes EU reaction force for natural disasters, euobserver. <https://euobserver.com/green-economy/30626> (Erişim Tarihi: 19 Aralık 2023)
- Jordana, J. & Trivino-Salazar, J. C. (2020). EU agencies' involvement in transboundary crisis response: supporting efforts or leading coordination?. *Public Administration*, 98(2), 515-529. <https://doi.org/10.1111/padm.12652>
- Karaca, İ. (2016). *AB'nin entegre sınır yönetimi kurumu Frontex'in rolü ve Türkiye'nin uyum süreci* (YÖK Tez Merkezi, Yüksek lisans). Beykent Üniversitesi.
- Karahan (2021, Haziran 3). Bir dijital dönüşüm hikâyesi: Estonya. <https://medium.com/databulls/bir-dijital-d%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCm-hikayesi-estonya-9e5ebe85d3f8> (Erişim Tarihi:5 Ocak 2022)
- Kaeding, M. (2020). More important than ever–EU agencies in times of crisis. EIPA briefing, 2020/8. <https://www.eipa.eu/publications/briefing/more-important-than-ever-eu-agencies-in-times-of-crisis/> (Erişim Tarihi: 8 Haziran 2022)
- Kelemen, R. D. (2005). *The politics of Eurocracy: building a new European state?*. In N.Jabko and C.Parsons (Eds.) *The state of the European Union* (ss.173-189). Oxford University Press.
- Kıral, B. (2020). Nitel bir veri analizi yöntemi olarak doküman analizi. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 170-189.
- Liberatore, A. (1999). *The management of uncertainty: learning from Chernobyl*. Gordon and Breach Publishers.

- Liesbet, H & Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), 233-243.
- Official Journal of the European Communities (1995). Council act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) (95/C316/01). [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=EN](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 7 Temmuz 2022)
- Official Journal of the European Union (2010). Notices from European Union institutions, bodies, offices and agencies European Council The Stockholm Programme — an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2023)
- Official Journal of the European Union (2017). European Agenda on Security, European Parliament resolution of 9 July 2015 on the European Agenda on Security (2015/2697(RSP)) (2017/C 265/10). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0269> (Erişim Tarihi:20 Aralık 2023)
- Petrol saçan Erika gözaltında. (2000, 4 Haziran). *Milliyet*, <https://www.milliyet.com.tr/the-others/petrol-sacan-erika-gozaltinda-5316864> (Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2022)
- Reformatorisch Dagblad (2008, Juli 7). Geen Europese rampenbestrijdingsdienst. <https://www.rd.nl/artikel/235732-geen-europese-rampenbestrijdingsdienst> (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2023)
- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R0178> (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2023)
- Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R1406> (Erişim Tarihi: 21 Aralık 2023)
- Regulation (EC) No 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 april 2004 establishing a European centre for disease prevention and control. <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0851> (Erişim Tarihi: 21 Aralık 2023)
- Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R0726> (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2023)

- Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0401> (Erişim Tarihi: 27 Aralık 2023)
- Regulation (EU) no 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2023)
- Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1093> (Erişim Tarihi: 24 Aralık 2023)
- Regulation (EU) No 526/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 concerning the European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) and repealing Regulation (EC) No 460/2004 Text with EEA relevance. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0526> (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2023)
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0794> (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2023)
- Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2023)
- Ruohonen, J., Hyrynsalmi, S. & Leppanen, V. (2016). An outlook on the institutional evolution of the European Union cyber security apparatus. *Government Information Quarterly*, 33(4), 746-756.
- Sarı, Ö.F. (2016). *Yeni kurumsalcılık çerçevesinde enerji topluluğu*. (YÖK Tez Merkezi, Yüksek Lisans). Ankara Üniversitesi.
- Soytürk, M. (2018). Avrupa Birliği iltica ve mülteci politikalarının iflası ve paradigma değişiminin gerekliliği. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 620-639.
- Svedin, L. M. (2011). The autonomy of European Union agencies: a comparative study of institutional development. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13 (3). <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.565919>

- Trimintzios, P., Ogee, A., Gavrilă R. & Zacharis, A. (2015). Report on cyber crisis cooperation and management, European Union Agency for Network and Information Security. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85f0d344-8a1f-422d-8832-393509b58c23> (Erişim Tarihi: 3 Mart 2023)
- Vos, E. (2018). EU Agencies, common approach and parliamentary scrutiny. European Parliamentary research service study, PE627.131. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU\(2018\)627131_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 1 Mayıs 2022)
- Yalçın Erik, N. (2015). Petrol tankeri kazaları ve neden olduğu çevre kirliliği. *Mavi Gezegen* (20), 1-11.
- Yazıcı, M. (2015, Ağustos 24). İlk modern siber atak: Estonya, *TUİK Akademi*, <https://www.tuicakademi.org/ilk-modern-siber-atak-estonya/> (Erişim Tarihi: 6 Nisan 2022)