

FRONTEX VE AKDENİZ'DEKİ OPERASYONLARININ ELEŞTİREL BİR İNCELEMESİ¹

Melis BAŞARAN²

Öz

Ekonomik bütünleşme amacına ulaşan Avrupa Birliği üyesi ülkeler, gündemlerine bir diğer hedef olan siyasi entegrasyonu eklemiştir. Siyasi entegrasyon amacıyla oluşturulan özgürlük, güvenlik ve adalet alanı dış sınırların denetimi konusunda icra edilecek politikaların da belirleyicisi olmuştur. Avrupa Birliği'ne her yeni üye kabulüyle değişen sınırlar, üye ülkeler arasındaki refah farklılıkları ve göç hareketlerinde yaşanması öngörülen artış ortak göç politikalarında denetim ve kısıtlamayı beraberinde getirmiştir. Avrupa Birliği sınırlarının entegre yönetimi ve güvenliğinden sorumlu ajansı Frontex ile özdeşleşen engelleme odaklı politikalar, Akdeniz göç rotasında yansımalarını bulmuştur. 2015 yılında dış deniz sınırlarında yaşanan can kayıplarına arama kurtarma odaklı yaklaşan Birlik üyesi ülkeler, zaman içinde bu politikayı terk etmiştir. Avrupa Birliği'nin göçü dışsallaştırma stratejisinin en önemli bileşeni olan Frontex, Akdeniz göç rotasında geri itme, kişileri güvenli olmayan üçüncü ülkelere geri gönderme, sığınma başvurusunda bulunma hakkını hiçe sayma ve toplu sınır dışı etme gibi çeşitli yöntemlerle uluslararası hukuktan doğan sorumluluklarını ihlal etmektedir. Bugün Akdeniz göç rotasında yaşanan hak ihlallerinin artışı, Avrupa Birliği ortak göç politikalarının tarihsel süreç içindeki dönüşümü ve bu dönüşümün göç yönetimine etkilerini vurgulaması açısından önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Frontex, AB Göç Politikaları, İnsan Hakları, Geri Göndermeme İlkesi.

FRONTEX AND A CRITICAL REVIEW OF ITS OPERATIONS IN THE MEDITERRANEAN

Abstract

The European Union countries, having achieved economic integration, have added political integration as a new objective on their agenda. The area of freedom, security, and justice, established with the aim of political integration, has also become the determinant of policies to be implemented regarding the control of external borders. The changing borders with each new member's accession, the welfare disparities among member countries, and the anticipated increase in migration movements have led to more control and restrictions in common migration policies. The interception-focused policies, synonymous with Frontex, the agency responsible for the integrated management and security of European Union borders, have found their reflections on the Mediterranean migration route. In 2015, European Union member states approached the loss of lives at external sea borders with a search and rescue focus, but over time they abandoned this policy. Frontex, the most crucial component of the EU's strategy to externalize migration, violates its international legal responsibilities on the Mediterranean migration route through various methods such as pushbacks, returning individuals to unsafe third countries, disregarding the right to seek asylum, and collective expulsions. Today, the increase in human rights violations on the Mediterranean migration route underscores the significance of the historical transformation of the European Union's common migration policies and the impact of this transformation on migration management.

Keywords: European Union, Frontex, EU Migration Policies, Human Rights, Non-Refoulement Principle

Giriş

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da ekonomik enkazın yeniden yapılandırılması çabaları, bu dönemde kıtaya olan göçlerin önemli bir ayağı olarak kabul edilmiştir. Birleşik Krallık ve Fransa'nın sömürge topraklarından çekilmesi, topraklarına yönelik göç hareketlerinin artmasına sebep olurken;

¹ Bu makale yazarın "Frontex'in Kullandığı Müdahale Biçimlerinin Uluslararası Hukuktaki Yeri" başlıklı yüksek lisans tezinden derlenerek hazırlanmıştır.

² Melis Başaran, melisbasaran.fs@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1856-9356.

Belçika, Hollanda, İsviçre ve Almanya ekonomilerinin yeniden inşası için işgücü temin etme ihtiyacı duymuştur. İlgili iş gücü ihtiyacı, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan ile Türkiye'den göçmen işçi temin edilerek giderilmeye çalışılmıştır (The Institute for the Study of Labor, 2013). 1950 – 1970 yılları arasında gerçekleşen sözleşmeli işçi alımı, Avrupa'daki göçmen işçi nüfusunun 10 milyona ulaşmasını sağlayarak dönemin Açık Kapı Politikasının bir yansıması olmuştur (Öner, 2015). “Düzensiz” göç olgusunun sınırlayıcı göç politikalarının oluşturulmasında haklı bir gerekçe olarak kabul edildiği günümüzün aksine, İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa ülkelerindeki göçmenlerin yasal statüsü politik olarak daha az hassasiyet yaratmıştır.

Açık kapı politikasının izlenmeye devam ettiği süreçte Avrupa Topluluğu'nun kurucu antlaşması olarak bilinen Roma Antlaşması 1957 yılında imzalanmıştır. İmzalanan antlaşma ile Topluluk, serbest dolaşım alanında ilk adımı atmıştır. Roma Antlaşması'yla birlikte kişilerin, hizmetlerin, sermayenin ve malların serbest dolaşımı şeklinde kurgulanan düzenlemeler, Topluluğun ilk döneminde serbest dolaşımı ekonomi temelli okuduğunu göstermiştir (Alganer ve Çetin, 2008).

1960'lı yılların sonu ve 1970'lerin başında göç olgusu kamuoyunu ilgilendiren bir konu haline gelmeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden dönemde süregelen olumlu atmosfer, yerini daha denetim odaklı ve kısıtlayıcı politikalara bırakmıştır. Bu bağlamda dönemin önemli gelişmelerinden biri olan 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü kararıyla, üye devlet vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı ile üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı birbirinden ayrılmıştır (Huysmans, 2006). 1973'te toplanan Paris Zirvesi ile onaylanan ve üçüncü ülke vatandaşlarını haklar bakımından serbest dolaşım alanından dışlayan karar, 1990'lı yıllarla birlikte yükselişe geçen “Kale Avrupası” fikrinin bir anlamda zeminini oluşturmuştur (Uğur, 1995).

1973 ekonomik buhranını takip eden dönemde ilk genişlemenin yaşanması, Topluluk sınırlarını güçlendirmeye yönelik ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır. Bu gelişmelere ek olarak, 1970'lerin sonu ve 1980'li yıllar boyunca dünyanın farklı bölgelerinde yaşanan çatışmalardan kaynaklı güvenlik ve sığınma arayışı, Topluluğun sınırları konusunda kaygıların katlanarak devam etmesine yol açmıştır (Öner, 2015). Bu bağlamda “düzensiz” göç hareketlerinde yaşanan artış, Avrupa Topluluğu içinde göçmenlere yönelik yeni düzenlemelerin önünü açmıştır. İç sınırların kaldırılması ve ortak göç politikalarının oluşturulması yönünde görüşlerin dile getirildiği 1980'li yılların ortasında, göç ve sığınma alanlarında atılan en önemli adımlardan biri kabul edilen Schengen Anlaşması imzalanmıştır (Official Journal of the European Communities [OJEC], 1999).

1985 yılında Almanya, Fransa ve Benelüks ülkeleri arasında imzalanan Schengen Anlaşması, imzacı 5 ülke arasında sınır kontrollerini kademeli olarak kaldırmayı ve vize uygulamalarını yakınlaştırmayı taahhüt etmektedir. Anlaşmanın 17. maddesine göre imzacı taraflar iç sınır kontrollerini kaldırarak söz konusu denetimi dış sınırlara aktarmayı kabul etmiştir. Bu bağlamda her üye ülkenin sınır politikalarına dair uyguladığı yasak ve kısıtlamaların dayanak noktası olan ulusal mevzuat hükümlerinin de imzacı ülkeler arasında uyumlaştırılması teyit edilmiştir. Topluluk üyesi olmayan ülkelere gerçekleşen “düzensiz” göçü önlemek adına tamamlayıcı önlemlerin alınması, anlaşma kapsamında teyit edilen diğer noktalar arasında yerini almıştır (OJEC, 1999).

1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Doğu Bloku'nun çökmesi, Avrupa Topluluğu üye ülkelere doğru yeni bir göç hareketi başlatmıştır. Söz konusu göç akışıyla birlikte Topluluğun güvenlik endişeleri yükselmeye devam etmiş; Dublin Sözleşmesi'nin imzalanmasıyla neticelenecek süreç bu koşullar altında başlamıştır. Dublin Sözleşmesi, Topluluk üyesi olmayan bir ülkenin vatandaşı yahut vatansız kişilerin sığınma başvurularından sorumlu ülkeyi belirlemeye yönelik atılan önemli bir adım olmuştur (OJEC, 1997a). İlgili Sözleşme, Avrupa Ortak Göç Politikası'nın şekillenmesinde bir köşe taşı olsa da sığınma talebinde bulunan kişilerin temel haklarını ihlal ettiği gerekçesiyle çok sayıda eleştiriyle karşı karşıyadır (Info Migrants, 2020). Temel hakların ihlali eleştirilerine ek olarak Sözleşme, sınır bölgesinde yer alan Topluluk üyesi ülkelere orantısız sorumluluk yüklemesi açısından günümüzde de yoğun tartışmaların odağında yer almaktadır.

Topluluk içinde ortak göç politikası oluşturma yönünde atılan önemli adımlardan biri kabul edilmesine rağmen Dublin Sözleşmesi, ulusal göç yasalarını uyumlaştırmak konusunda herhangi bir bağlayıcılık teşkil etmemektedir. Söz konusu yasal bağlayıcılık, ancak kurucu antlaşmalarda birtakım değişikliklerin hayata geçirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu referans noktasından hareketle üye ülkeler, Topluluğun, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı (ÖGAA) olarak geliştirilmesi amacıyla yola çıkmışlardır (İlgit ve Çetiner, 2019). Bu bağlamda hazırlanan ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'nın ortaya koyduğu düzenlemelerle Avrupa Topluluğu, “Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası”, “Adalet ve İçişlerinde İş birliği” ve “Avrupa Toplulukları” olmak üzere üç sütun üzerine inşa edilen siyasi bir birliğe dönüşmüştür (Öner, 2015).

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği Kasım 1993 tarihine değin ortak göç politikası oluşturmaya yönelik yoğun bir ajanda işletilmiştir. Zaman içinde kaydedilen söz konusu ilerlemeler Maastricht Antlaşması'yla Avrupa Birliği'nin (AB) kurumsal yapısına dâhil edilmiştir. Antlaşma ile inşa edilen üç sütunlu yapıyla, AB vatandaşlığı, Birlik vatandaşlarının serbest dolaşımı ve vize talep edilecek ülkelerin belirlenmesi konu başlıklarında uzlaşıya varılmıştır. Bununla birlikte, üçüncü ülke vatandaşlarını ilgilendiren sığınma prosedürlerine dair kapsamlı bir düzenlemeye antlaşma kapsamında ulaşılamamıştır (Öner, 2015). Bu eksiklikleri giderecek yeni düzenlemeler ise Amsterdam Antlaşması ile hayata geçirilmiştir.

1 Haziran 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, ortak bir göç ve sığınma politikası oluşturma bağlamında ikinci dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Antlaşmada ele alınan başlıca konular arasında güvenlik, özgürlükler, adalet ve göç konularında derin iş birliği bulunmaktadır (OJEC, 1997b). Antlaşması'yla göç ve sığınma alanında uygulanacak prosedürler ayrı bir maddede düzenlenirken, ek bir protokol ile Schengen Anlaşması Avrupa Birliği müktesebatının bir parçası haline gelmiştir (OJEC, 1997b). Kabul edilen bu değişiklik, üye ülkelerin sınır kontrollerini Birliğe devretme konusunda sergilenen uzlaşmayı göstermesi açısından dikkat çekicidir.

Birlik üyesi ülkeler ortak bir göç politikası tesis etmek için çıktıkları yolda Maastricht ve Amsterdam antlaşmaları gibi önemli iki somut kazanım elde etmiştir. Söz konusu gelişmeleri takiben 2000'li yıllar bir dizi yeni değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerden ilki 1999 tarihli Tampere Zirvesi sonrası sunulan ve ilk çok yıllık program olan Tampere Programı olmuştur (Öner, 2015). Zirve Sonuç Bildirgesi'nde "düzensiz" göçün, göç veren ülkeye dair kapsamlı bir politika üretilerek ele alınması gerektiği vurgulanmıştır (European Parliament, 1999). Birliğin göç politikalarına dair gerekli düzenlemeler "Ortak Bir Avrupa Birliği Sığınma ve Göç Politikası" başlığı altında dört noktada temellendirilmiştir.³

"Göç Akışlarının Yönetimi" başlığı altında Avrupa Birliği'nin dış sınırlarına yönelik düzenlemeler ele alınmıştır. Bu başlık altında vurgulanan temel nokta, köken ya da transit ülke fark etmeksizin göç hareketlerinin başlangıç aşamasından Birlik sınırlarına ulaşana değin tüm aşamalarda daha etkin çalışan bir yönetim ihtiyacı olmuştur. Köken ve transit ülkelerle yakın temas halinde göçmen kaçakçılığıyla mücadele, her türden insan ticaretinin önlenmesi, yasal düzenlemelerle uyum içinde gerçekleşecek göç hareketlerinin teşviki ve "düzensiz" göçle kaynağında mücadele etme kararlılığı, program kapsamında teyit edilen diğer unsurları oluşturmuştur. Avrupa Birliği'ne entegrasyonun tabii bir sonucu olarak, aday ülkelerin Schengen müktesebatını kabul etmesi ve Birlik dış sınırlarının profesyonellerce etkin kontrolünün tesis edilmesi, dış sınırların kontrolüne ilişkin benimsenen diğer önemli düzenlemeler olmuştur. Sınır yönetiminin profesyonellerce kontrol edilmesine ilişkin alınan bu karar, 2004 yılında kurulacak olan Avrupa Birliği Sınır Koruma Ajansı'nın temelini oluşturması açısından ayrıca önem teşkil edecektir (Öner, 2015).

Yüksek güvenli, iç sınırların olmadığı ve Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım özgürlüğüne sahip olduğu yeni bir alan oluşturma ihtiyacı Amsterdam Antlaşması ile somut görünürlük kazanmıştır. Amsterdam Antlaşması ile ilerleme kaydeden Birlik, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma girişimlerini düzenlediği zirvelerde ele almıştır. Süreç içinde ortak bir göç politikası oluşturma yolunda ilerleme kaydedilirken, Lahey Programı'yla belirlenen hedefler tam anlamıyla hayata geçirilmiştir. 2004 yılında hazırlanan Lahey Programı'nı takiben sırasıyla Lizbon Antlaşması, Stockholm Programı, Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım, Avrupa Göç Gündemi ve 2024 yılı itibarıyla kabul edilen Göç ve İltica Paktı, Birliğin göç ve sınır politikalarını şekillendirmiştir. Kabul edilen her yeni düzenlemeyle Birlik sınırları biraz daha yükselttilerek, göç ve iltica politikaları daha baskın ve kısıtlayıcı bir hal almıştır.

Birlik sınırları içinde özgürlük, güvenlik ve adalet alanının tesis edilmesi talebi, kuşkusuz dış sınırların korunması yönünde sunulan politikaların değişip dönüşmesini beraberinde getirmiştir. Birliğin geçirdiği her yeni genişleme süreciyle sınırlarının değişmesi, üçüncü ülkelerle Birlik arasında yeni yasal düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu gelişmelere ek olarak Birlik topraklarına doğru gerçekleşen göç hareketlerini kısıtlamak amacıyla dış sınırların korunması ve entegre şekilde yönetilmesi ihtiyacına yanıt verecek operasyonel bir birim oluşturulması önerisi sunulmuştur. Söz konusu öneri, 2007/2004 sayılı Tüzük ile 2004 yılında hayata geçirilerek Frontex'in resmen kurulmasını sağlamıştır.

³ Söz konusu düzenlemelerin ilki "Göçmen ve Sığınmacıların Köken Ülkeleriyle İş Birliği" başlığı altında köken ya da transit ülkelerdeki insan hakları, siyasi iklim ve kalkınma vb. konularına odaklanmıştır. İkinci önemli düzenleme "Ortak Bir Avrupa İltica Sistemi"ne yöneliktir. Bu başlık altında Avrupa Birliği, sığınma hakkına mutlak saygı göstereceğini ve 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin kapsayıcı bir biçimde uygulanacağını teyit etmiştir. "Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Eşit Muamele" başlığı altında yabancı düşmanlığı ve ırkçı yaklaşımlarla mücadele ele alınmış; üye ülkelerden söz konusu yaklaşımlarla mücadele etmek için programlar hazırlaması talep edilmiştir.

Frontex tarafından Akdeniz göç rotasında icra edilen deniz operasyonlarına odaklanan makalede, literatür taraması ve Avrupa Birliği dokümanlarının analizi yöntemleri kullanılmıştır. Bu bağlamda Avrupa Komisyonu ve Konseyi tarafından oluşturulan 2007/2004, 863/2007, 1168/2011, 656/2014, 2016/1624 ve 2019/1896 sayılı Tüzükler incelenmiştir. İlgili dokümanlar çerçevesinde Frontex'in kuruluşundan kabul edilen son Tüzüğe değin süreç içerisindeki görev / yetki genişlemesinin bir çerçevesi sunulmuş; söz konusu yasal düzenlemeler ve Frontex'in kurumsal dokümanlarından faydalanılarak politika analizi yapılmıştır. Bu bağlamda Frontex'in kurumsal yapısı, sahip olduğu yetkinin kademeli olarak artırılması ve Avrupa Birliği'nin süreç içinde göçü kısıtlamayı öncelik haline getiren politika tercihlerinin Akdeniz göç rotasında ortaya çıkardığı hak ihlallerinin tespiti hedeflenmiştir.

1. Frontex'in Kuruluşu

Avrupa Birliği vatandaşlarının serbest dolaşım hakkını güvence altına alan bir güvenlik alanı oluşturma hedefi Haziran 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'yla ön plana çıkmıştır. Amsterdam Antlaşması'ndan önceki düzenlemelerde "Adalet ve İçişlerinde İş birliği" başlığı altında değerlendirilen söz konusu güvenlik alanı, Amsterdam Antlaşması ile "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" olarak nitelendirilmeye başlamıştır. Bu yeni Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'yla düzensiz göçle mücadele, dış sınır kontrolleri ve kişilerin serbest dolaşımının güvence altında tutulacağı bir düzen tesisi öngörülmüştür (OJEC, 1997b). Ek olarak oluşturulan bu yeni güvenlik alanı, Birliğin belirli risk kategorileri tanımlayarak güvenlik kurumlarının yeni rol ve yetkilerini bu risk kategorileri bağlamında oluşturduğu bir yansımayı da ortaya koymaktadır.

1990'lı yılların sonu ile 2000'li yıllar, Birlik düzeyinde sınır ve güvenlik politikalarını yakınlaştırmak için önemli adımların atıldığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada öne çıkan Laeken Zirvesi, 11 Eylül saldırılarının etkisi altında 14-15 Aralık 2001 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Zirvede ele alınan Birliğin dış sınırlarının etkin bir biçimde korunmasına yönelik gündem maddesi, "Sınırların Daha Etkin Biçimde Korunması" başlığı altında şu şekilde ifade edilmiştir:

Birliğin dış sınır kontrollerinin daha iyi yönetilmesi; terörizme, yasa dışı göç ağlarına ve insan trafiğine karşı mücadelede yardımcı olacaktır. Avrupa Konseyi, Konsey ve Komisyon'dan dış sınır kontrolünden sorumlu hizmetler arasında iş birliği tesis etmek için yeni düzenlemeler sunmasını ve dış sınırların kontrolünde ortak bir sistem oluşturulabilecek koşullarını incelemesini ister. (European Commission, 2001).

Laeken Zirvesi'yle, Birliğin dış sınırlarının etkin ve entegre bir sistemle yönetilmesi yönündeki öneri, Konsey ve Komisyon tarafından 14 Haziran 2002 tarihinde sunulmuştur. "Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Plan" isimli bildiriyle Avrupa Sınır Güvenliği adlı bir yapı inşa edilmesi öngörülmüştür. Onaya sunulan ilgili bildiri kapsamında temel amaç, dış sınırların gözetim ve kontrolünden sorumlu personelin yürüteceği operasyonel faaliyetlerin entegre bir sistem aracılığıyla icra edilmesi olarak ifade edilmiştir (European Commission, 2001). Bildiride ifade edilen temel amaca ek olarak, üretilecek ortak politikalar bağlamında üye ülkelerden birtakım temel standartları sağlama zorunluluğu talep edilmiştir. Bu standartlar ortak mevzuat ve üye ülkelerle Birlik arasında yük dağılımı, entegre risk analiz sistemi, ortak operasyonların koordinasyonu ile iş birliği mekanizması ve personel ile operasyonel anlamda tam donanım şeklindedir. Nitekim tüm ilerleme adımlarına rağmen üye ülkelerin sınır kontrolleri üzerinde sahip oldukları yetkiyi kaybetme endişeleri sunulan bildiriye çekimser kalmalarına sebep olmuştur.

Sınır denetimlerinin yetki devri konusunda yaşanan endişelere rağmen, üye ülkeler 19-20 Haziran 2003 tarihlerinde Selanik Zirvesi'nde yeniden bir araya gelmiştir. Zirvenin başlıca gündem maddesi, dış sınırların korunması ve ortak sınır yönetimine dair sunulacak somut politikalar olmuştur. Bu bağlamda sunulan politika önerileri "Dış Sınırlar, Yasa Dışı Göç, Yasa Dışı Göçmenlerin Geri Dönüşü ve Üçüncü Ülkelerle İş birliği" başlığı altında ele alınmıştır. Dış sınırlarda yürütülecek faaliyetlerin izlenmesi ve koordinasyonunu içeren operasyonel bir yapı oluşturulması ve entegre yönetimi için strateji kararlarının hazırlanması ajandada öncelikli alan olarak kabul edilmiştir (European Commission, 2003).

Süreç içinde toplanan bir dizi zirve ve ardından sunulan bildiriler sonucunda mutabakata varılmış, Frontex'in operasyonel faaliyetlerine başlaması için hazırlanan taslak kabul edilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 2007/2004 sayılı "Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İş Birliğinin Yönetimi için bir Avrupa Ajansı Kurulması" adlı Tüzük ile Frontex resmen kurulmuştur. 2007/2004 sayılı Tüzüğün 1. maddesiyle, "Avrupa Birliği içinde kişilerin serbest dolaşımını sağlamak için özgürlük alanının temel bileşeni olan yüksek düzeyde kontrol ve gözetim içeren entegre bir yönetim kurmak" Frontex'in temel kuruluş amacı olarak ifade edilmiştir (Official Journal of the European Union, [OJEU],2004). Frontex'in ilk dönemdeki temel görevleri ise, Birliğin dış sınırlarında denetimi tesis etmek, bu bağlamda operasyonel faaliyetleri ve geri dönüş operasyonlarını koordine etmek, risk analiz raporları sunmak ve ulusal sınır muhafızları için ortak eğitim standardı oluşturmak şeklindedir. Nitekim süreç

içerisinde geçirdiği bir dizi mevzuat değişikliğiyle yetki alanları, bütçesi ve operasyonel gücü bir hayli arttırılmıştır (Karamanidou, 2020). 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova'da faaliyetlerini resmen başlatan Ajans, tüzel bir kişiliğe, icracı çok sayıda alt birime ve kendisine ait bir bütçeye sahiptir.

1.1. Frontex'in Kurumsal Yapısı ve Birimleri

Frontex yönetim kurulu, Birlik üyesi ülkelerin birer temsilcisi ve Avrupa Birliği Komisyonu'ndan 2 uzman temsilciden oluşmaktadır. 2019 tüzük değişikliğiyle Ajans'ın idari kadrosu yönetim kurulu, icra direktörü, direktör yardımcıları, temel haklar görevlisi ve danışma forumundan oluşmaktadır. Sınır yönetimi alanındaki uzmanlıkları çerçevesinde atanan yönetim kurulu üyeleri yetkilerinin yanında çeşitli görevler de üstlenmişlerdir. Bu görevler Avrupa Birliği Komisyonu'nun önerisi ışığında icra direktörü ve yardımcılarını atamak, Frontex'in yıllık bütçesini onaylamak, entegre sınır yönetiminin teknik ve operasyonel stratejisini belirlemek, temel haklar görevlisi ile yardımcılarını atamak ve Frontex'in operasyonel yapısını oluşturarak personel politikasını belirlemek şeklinde ifade edilmiştir (OJEU, 2019).

Frontex'in tüm faaliyetlerinden sorumlu olan İcra Direktörü, Avrupa Birliği kurumları ile Ajans'ın yönetim kurulu dışında hiçbir hükümet ya da birimden talimat almamaktadır. Buna ek olarak İcra Direktörü, yönetim kurulu tarafından kabul edilmiş Ajans program ve faaliyetlerini, belirtilen sınırlar içinde hazırlamak, uygulamak ve Ajans'ın faaliyetlerine dair yıllık raporlar hazırlayarak yönetim kuruluna sunma görevlerini üstlenmiştir. Üye ülkelerin ortak operasyonlar konusundaki önerilerini değerlendirmek, koordine etmek ve gerekli durumlarda onaylamak, hazırlanan operasyonel planların uygulanmasını sağlamak, operasyonel faaliyetin herhangi bir aşamasında temel hakları ve koruma yükümlülüklerini ihlal edip etmediğini denetlemek ve Ajans'ın operasyonlarda kullanacağı teknik ekipman kalemlerini belirlemek icra direktörünün diğer görevleri arasında yer almaktadır (OJEU, 2019).

Kurumsal yapısıyla birlikte Frontex, operasyonlarını icra ederken Avrupa Birliği Kolluk Kuvvetleri İş Birliği Ajansı (EUROPOL), Avrupa Birliği Adli İş Birliği Birimi (EUROJUST) ve Avrupa İltica Destek Ofisi (EASO) gibi Avrupa Birliği kurumları ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası kuruluşlarla yakın iş birliği içindedir. Ayrıca Ajans, kendisine bağlı bir dizi alt birimden oluşmaktadır (OJEU, 2019).

Bu birimlerden biri olan Hızlı Sınır Müdahale Timleri, Avrupa Birliği Konseyi'nin 863/2007 sayılı Tüzüğü ile 11 Temmuz 2007 tarihinde kurulmuştur. Hızlı Sınır Müdahale Timleri, üye ülke topraklarına dokümansız olarak geçişlerin kitlesel ölçeklere vardığı durumlarda, baskı altında olan bir üye ülkeye acil destek sağlamak için tasarlanmıştır. Her üye ülke, acil ve istisnai durumlarda sınırlı süreyle konuşlandırılacak müdahale ekiplerini talep etme hakkına sahiptir. Üye ülkeler kendileri de istisnai bir durumla karşılaşmadığı sürece Hızlı Sınır Müdahale Timleri'ni oluşturan havuza uygun sayıda ve yetkinlikte personel sağlamakla yükümlü tutulurken, Ajans da timlerin oluşturulması, konuşlandırılması ve eğitiminden sorumludur (OJEU, 2004).

Frontex'in bir diğer alt birimi olan Risk Analiz Birimi (RAU), Birliğin dış sınırlarına dair kapsamlı bir projeksiyon sunmak, mevcut kaynakların optimize edilmesini sağlamak ve alınacak olası önlemleri maksimum düzeye çıkarmak amacıyla oluşturulmuştur. İlgili birim, sınır kontrolleri, üçüncü ülke vatandaşlarının dokümansız sınır geçişlerini önleme, sınır ötesi suçla mücadele etme ve üçüncü ülkelerde yaşanan güncel gelişmeler için risk analizleri sunmaktadır. Analiz Birimi'nin topladığı veriler ışığında oluşturduğu raporlar, üst düzey strateji kararları alınmasından operasyonel faaliyetlerin uygulanma aşamasına değin atılacak tüm adımların temelini teşkil etmektedir (European Border and Coast Guard Agency [Frontex], 2021a). Bununla birlikte hazırlanan risk analizlerine kaynaklık eden istihbarat, hassas bilgiler içermesi sebebiyle gizli tutulmaktadır. İzlenen bu politikada analiz kaynaklarının hesap sorulamaz, gözden geçirilemez ve tartışılmaz yapısı şeffaflık ve hesap verilebilirliğe gölge düşürmektedir.

Frontex'in en tartışmalı birimlerinin başında gelen, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Daimî Birliği, Avrupa Birliği'nin ilk üniformalı birimi olma özelliğini taşımaktadır. 2019/1896 sayılı Tüzük ile operasyonel anlamda yetkilerini tam kapasiteye taşıyan daimî birlik, son teknolojilerle donatılmıştır. Daimî birlikler, Frontex'in kendi personeliyle, ihtiyaç duyulan bölgelerde uzun vadeli konuşlandırmaları arttırmaya olanak tanınması amacıyla kurulmuştur. Buna ek olarak Schengen bölgesinin etkin işleyişine katkıda bulunma amacını taşıyan daimî birlikler, göç ve sınır yönetimi ile geri dönüş operasyonlarının desteklenmesi gibi başlıklarda ulusal makamları desteklemektedir. Sınır gözetimi ve istihbarat toplama, deniz ve hava sınırlarının kontrolü, terörizm dâhil olmak üzere sınır ötesi suçlarla mücadele ve arama kurtarma faaliyetleri daimî birliklerin görevleri arasındadır. Daimî birlik personeli silah taşıma, AB topraklarına geçişlerde onay yetkisi, kişilerin kimlik bilgilerini doğrulama gibi yürütme yetkilerine sahiptir (Frontex, 2019). Süreç içerisinde bir dizi revize geçirerek yürütme yetkisini genişleten Frontex, aynı

zamanda sahip olduğu bütçe ve kapasiteyi de arttırarak Avrupa Birliği'nin adından sıklıkla söz ettiren ajanslarından biri haline gelmiştir.

1.2. Frontex'in Bütçe ve Kaynakları

Kurulduğu dönemde ilk bütçesi Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan sübvansiyonlarla finanse edilen Frontex'in, yetki genişlemesiyle birlikte bütçesi de artış ivmesini korumuştur. İlk yıllarında Frontex'e sağlanan bütçe yönetim kurulu harcamaları, personel giderleri ve düzenlenen toplantıların giderlerini karşılamakla sınırlı tutulmuş; söz konusu giderlerin finansmanı Avrupa Komisyonu'nun onayıyla gerçekleşmiştir (OJEU, 2007). Süreç içerisinde gerek sınır bölgelerinde yaşanan hareketliliğin artışı gerekse söz konusu hareketliliğe yönelik faaliyetlerin çeşitlenmesi Frontex'i mali açıdan bağımsız hale getirmiştir. Avrupa Birliği'nin en yüksek bütçeye sahip ajanslarından biri olan Frontex'in yıllık bütçesi, Ajans yönetim kurulu tarafından onaylanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmaktadır. Avrupa Parlamentosu tarafından yıllık bütçesi onaylanan Frontex, yıllık faaliyeti ve harcamaları hakkında Parlamento'ya rapor vermekle yükümlü tutulmuştur. Parlamento'nun yetkilerine ek olarak Avrupa Sayıştay'ı, sunulan yıllık hesaplar üzerinde denetlemelerde bulunmaktadır (OJEU, 2004).

2005 yılında 6 milyon euroluk bir bütçeyle faaliyetlerine başlayan Frontex'in bütçesi, dinamik bir büyümeyle bir sonraki yıl 19 milyon euroya ulaşmıştır. 2015 yılında yaşanan yoğun göç gündemine paralel biçimde yıllık bütçe 142 milyon euroya yükseltilirken, 2021 yılında 543 milyon euroya ulaşmıştır. 2021 yılında sağlanan 543 milyon euroluk rekor bütçeyle Birliğin en büyük bütçeye sahip kurumu olan Frontex, söz konusu bütçe artışıyla personel sayısını üç katına çıkarmayı öngörmüştür (Frontex, 2020). Bu bağlamda istihdam edilecek memur sayısıyla üye ülkelere personel anlamında duyulan bağımlılığın azaltılması planlanmıştır. Avrupa Birliği'nin 2021 – 2027 yıllarını kapsayan dönemi için belirlediği 22,6 milyar euroluk göç ve sınır yönetimi bütçesinin yadsınamaz bir bölümünü Frontex faaliyetlerine ayırması, sınır rejimi ile politikalarına verilen önemi göstermesi açısından dikkat çekicidir (Statewatch, 2020). Bu bağlamda Frontex'in 2024 yılı bütçesi 922 milyon euro gibi rekor bir rakama ulaşmıştır (European Commission, 2024).

Ajans'ın 2024 yılı bütçesi incelendiğinde, bütçenin en yüksek kalemini 609 milyon euroyu aşan operasyonel faaliyetler oluşturmaktadır. Operasyonel faaliyetlere tahsis edilen bütçenin en büyük kısmının 242 milyon euro ile daimi birliklere tahsis edilmesi öngörüldürken, operasyonel faaliyet başlığı altındaki diğer yüksek harcama kalemleri sırasıyla ekipmanlar ve geri dönüş operasyonlarına ayrılmıştır. 2024 yılı bütçesinin bir diğer önemli harcama kalemi personel giderleri, bilgi iletişim teknolojileri ile veri işleme ve toplantı giderleri gibi idari harcamalara tahsis edilmiştir (European Commission, 2024).

Frontex, 2022 yılında sığınmacıların deniz alanlarında geri itilmesi, üçüncü ülkelere zorla geri göndermeler ve darp gibi farklılaşan hak ihlali iddiaları sebebiyle bütçe dondurma talebiyle karşı karşıya kalmıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından 22 Ekim 2021 tarihinde oylamaya sunulan bu talebe göre Frontex sınır ötesi suçlar, düzensiz göçle mücadele, mali yönetim ve işe alım politikalarında ilerleme kaydedinceye değin bütçesinin bir kısmı dondurulacaktır. Bütçe dondurma talebi 558 lehte, 82 aleyhte ve 46 çekimser oy almıştır. Hemen takip eden süreçte Frontex, başta Avrupa Parlamentosu olmak üzere, Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) ve Avrupa Ombudsmanı tarafından bir dizi soruşturma geçirmiştir (European Council on Refugees and Exiles [ECRE], 2021). OLAF tarafından yürütülen soruşturma sonrası Ajans'ın yasa dışı geri itmelerle karıştığı ve Frontex personelinin Temel Haklar Ofisi ile ilgili rol ve görevleri göz ardı ettiği kanıtlanmıştır. Ancak gerek bütçe dondurma yönünde yapılan oylama sonucuna rağmen 2024 yılında tahsis edilen rekor bütçe gerekse süreç içerisinde yalnızca İcra Direktörü'nün değiştirilmesi Frontex'in kayda değer bir yaptırımla karşı karşıya kalmadığını göstermektedir. Avrupa Birliği ortak göç politikalarının dış sınırların güvenliğine giderek daha fazla odaklanması, Frontex'in genişletilmiş bütçesi ile görev ve yetkileri bağlamında incelendiğinde dikkat çekici olmaya devam etmektedir.

1.3. Frontex'in Görev ve Yetkileri

26 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen 2007/2004 sayılı Tüzük ile resmen kurulan Frontex, Schengen bölgesinin dış sınırlarının denetim altında tutulmasına destek sağlamak amacıyla göreve başlamıştır. Kuruluşunun ilk döneminde Ajans, üye ülkelerin dış sınır kontrol ve gözetimi konusunda koordinasyon sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Frontex'in kurucu tüzüğü olarak da ifade edebileceğimiz 2007/2004 sayılı Tüzük incelendiğinde, Ajans'ın faaliyet alanı ve yetkisi dar kapsamda tutulmuştur (OJEU, 2004). Süreç içinde yaşanan gelişmelere paralel olarak hazırlanan her yeni tüzükle ise Ajans faaliyet alanını genişletmiştir. Bu bağlamda karşımıza çıkan ilk faaliyet alanı genişlemesi Temmuz 2007 tarihinde yürürlüğe giren 863/2007 sayılı Tüzükle olmuştur. Hazırlanan yeni tüzükle bir önceki düzenlemeler

üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak Hızlı Sınır Müdahale Timleri'nin oluşturulması için çeşitli adımlar atılmıştır. Söz konusu timler, üye ülkelerden birine çok sayıda üçüncü ülke vatandaşının girişi durumunda görevlendirilmeye hazır hale getirilmiştir (OJEU, 2007).

Frontex'in zaman içinde geçirdiği bir diğer değişiklik Stockholm Programı'nı takip eden süreçte gerçekleşmiştir. Dış sınırların yönetimi kapsamında Ajans'ın rolünün güçlendirilmesi talep edilmiştir. Bu talepten hareketle 1168/2011 sayılı Tüzük kamuoyuna sunulmuştur. Hazırlanan yeni tüzük kapsamında Ajans'ın sorumluluğunda bir dizi yeni görev eklenmiştir. Sınır gözetleme sistemleri ile dış sınırlara dair güvenilir bilgi akışını sağlayacak bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, geri dönüş operasyonlarının koordinasyonunda uygulanan prosedürleri belirleyecek "Davranış Kuralları"nın oluşturulması ve üçüncü ülke vatandaşlarının verilerini işleme yetkisi ilgili tüzük kapsamında eklenen yeni görev ve yetkileri oluşturmaktadır (OJEU, 2011).

2015 yılında Avrupa Birliği'nin sınırlarında hissedilen yoğun insan hareketliliği, dış sınırların güçlendirilmesi tartışmalarını yoğunlaştırmıştır. İlgili gündemin ele alındığı Haziran 2015 tarihli Avrupa Konseyi toplantısında göç hareketlerinin kapsamlı bir şekilde "çözülmesi" için daha etkili adımlar atılması çağrısında bulunulmuştur. Dış sınır geçişlerine dair denetimin artırılması ve Avrupa entegre sınır yönetiminin etkin işleyişini tesis etmek amacıyla bir sınır ve sahil güvenlik birimi oluşturma yönündeki talep yükselmiştir. İlgili talepten hareketle Konsey, Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İş Birliğinin Yönetimi için Avrupa Ajansı'nın adını Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı olarak revize ederek görev alanını genişletmiştir. Prosedürel olarak sürekliliği sekteye uğratmamak adına Frontex'in tüzel kişiliğinin aynı kalması kararlaştırılmıştır. 2016/1624 sayılı yeni tüzüğün yürürlüğe girmesiyle kendisinden önceki tüzükler yürürlükten kaldırılmıştır (OJEU, 2016).

2016/1624 sayılı Tüzük ile Frontex'in görevleri bir hayli genişletilmiştir. Bu yetki ve faaliyet genişlemesinin en önemli ayağını dış sınırların yönetimi, istihbarat faaliyetleri de dâhil olmak üzere dış sınırları etkin şekilde takip ederek risk analizleri yapma ve sınır gözetim operasyonları yapıldığı esnada tehlikede olan kişilerin arama kurtarma operasyonunu desteklemek amacıyla gerek üye ülkelere gerekse üçüncü ülkelere teknik ve operasyonel anlamda yardım sağlama oluşturmaktadır. Bu bağlamda Ajans, üye ülkeleri destekleyen rolünden operasyonel rolü üstlenen ve denetleyen başlı başına bir aktöre dönüşmüştür. İlgili yetki genişlemesi bilhassa geri dönüş operasyonları ile üçüncü ülkelere sağlanan teknik ve operasyonel yardım gibi yürütme yetkisinin bulunduğu alanlarda tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ajans, göç hareketlerinin izlenerek güvenlik açıklarının belirlenmesinden sorumlu olduğundan, AB ortak göç politikalarının planlanması ve yönetilmesi aşamalarında Birliğin en önemli aktörü konumuna yükselmiştir (OJEU, 2016).

2016/1624 sayılı Tüzük ile Frontex'in faaliyet alanı 30 yeni görevle genişletilmiş olmasına rağmen, AB karar alıcıları geliştirilen politikaların iyileştirilmesi talebini sürdürmeye devam etmiştir. İlgili talepten hareketle dış sınırları güçlendirmek ve Schengen bölgesinin olağan seyrini yeniden tesis etmek amacıyla süreç içinde pek çok yetkiyle donatılan Frontex, son yetki genişlemesini 13 Kasım 2019 tarihli, 2019/1896 sayılı Tüzük ile elde etmiştir. İlgili tüzük kapsamında dış sınır tehditlerine karşı sahada etkin denetimi destekleyecek daimî birliklerin oluşturulması kararlaştırılmıştır (OJEU, 2019). Geri dönüş operasyonlarını hatırı sayılır ölçüde hızlandırmak amacıyla 10 bin personel hedefini kademeli olarak hayata geçiren Ajans, gelecekte yaşanacak olası bir kriz halinde hızlı reaksiyon göstermeyi hedeflemiştir. Yürürlükte olan son tüzük bağlamında dikkat çeken diğer yetki genişlemeleri hava sınırlarının gözetimi ile ani ve beklenmedik sınır geçişlerine yönelik operasyon başlatma yetkisi olmuştur. Söz konusu yetki genişlemesi kapsamında Frontex, Birliğin dış sınırlarında böylesi bir hareketlilik yaşandığında üye ülkenin talebine ek olarak kendi inisiyatifleriyle hızlı sınır müdahalesi başlatma hakkı elde etmiştir (OJEU, 2019).

2019/1896 sayılı Tüzüğün Ajans'a kazandırdığı bir diğer yetki üçüncü ülkelerle kurulan ilişkilere yönelik olmuştur. AB üye ülkeleriyle üçüncü ülkeler arasında kurulan operasyonel iş birliğinin koordinasyonundan sorumlu olan Ajans söz konusu düzenleme kapsamında üçüncü ülkelere teknik ve operasyonel yardım sağlama yetkisini elde etmiştir. Bununla birlikte üçüncü ülkelerle kurulan iş birliklerinde temel haklara saygı ve geri göndermeme ilkesine tam riayet, kişisel verilerin korunması ve keyfi gözaltı yasağı dikkate alınarak faaliyet gösterme şartı getirilmiştir (OJEU, 2019). Ancak bugün bahsi geçen temel haklara ilişkin şartlar yerine getirilmese dahi Libya ile farklı düzeylerde kurulan iş birliği devam etmektedir. Bu durum Ajans'ın kendi tüzüğüne riayet etme halini tartışmalı hale getirmektedir.

Kurulduğu günden bugüne geçen süre zarfında yetki alanı, bütçesi ve faaliyetleri kademeli olarak genişleyen Frontex, AB Sayıştayı tarafından Haziran 2021 tarihinde yayınlanan rapora göre üstlendiği görevleri efektif bir biçimde yerine getirememektedir (European Court of Auditors, 2021). Rapor kapsamında Ajans, dış sınırların yönetimi, göç ve sınır ötesi suçlarla mücadele, eksiksiz veri akışı vb. alanlarda etkin çalışma tesis edememektedir. Buna ek olarak son performans değerlendirmesi 2015 yılından beri güncellenmemişken 2019 yılındaki son tüzük değişikliğiyle Ajans'a tanınan yeni yetkilerin

sakıncalı olduğuna dikkat çekilmiştir. (European Court of Auditors, 2021). Sunulan raporda vurgulanan operasyonel eksiklikler ile genişleyen yetkilerin somut bir yansıması olarak Ajans'ın yürüttüğü operasyonlar bir sonraki başlıkta incelenecektir.

2. Frontex'in Yürüttüğü Operasyonlar

Frontex'in yasal zeminini oluşturan tüzüğün tanıdığı yetkiyle Avrupa Birliği'nin deniz, kara ve hava sınırlarında çeşitli operasyonlar düzenlenmektedir. Ajans tarafından koordinasyonu ve icrası sağlanan sınır operasyonlarının en temel unsuru, ilgili operasyonların istihbarat odaklı olmasıdır. Söz konusu sınır operasyonları göç yönelimleri, köken ve transit ülkelerin içinde bulunduğu durum, dış sınırlardaki güncel gelişmeler ve kaçakçılık ağları tarafından kullanılan ve devamlı değişkenlik gösteren yöntemler ve rotalara dair toplanan ayrıntılı bilgiler ışığında planlanmaktadır. Yoğun insani hareketlilikle karşı karşıya kalan bir üye ülkeyle istişare edilerek hazırlanan operasyonel planlar toplanan istihbaratla hazırlanan risk analizlerine dayanmaktadır. Hazırlanan operasyonel planlar, devriye araçları, gemiler ve uçaklar gibi farklılaşan teknik ekipman ve alanında uzman sınır muhafızlarını içermektedir (Frontex, 2023a). Bir üye ülkenin çeşitli tehdit algılamalarıyla ortak operasyon başlatma talebine diğer üye ülkeler personel ve ekipman desteği sağlamaktadır. Başlatılacak operasyonlar, risk analizinin hazırlanması, operasyonel girişimin planlanması, uygulanması, değerlendirilmesi ve takibi aşamalarını izlemektedir (OJEU, 2019).

Frontex tarafından kara sınırlarında yürütülen operasyonlar Finlandiya'nın kuzeyindeki kutup dairesinden Meriç Nehri'ne kadar uzanan 3500 km'lik alanı kapsamaktadır. Geniş bir coğrafyada yürütülen kara operasyonlarının temel amaçları, Birlik topraklarına dokümansız şekilde giriş ve kalışları engellemek, dış sınır geçiş noktaları aracılığıyla gerçekleşen yer değiştirme hareketlerini kontrol altında tutmak, sınır kontrollerini geliştirmek ve komşu üçüncü ülkelerle iş birliğini arttırmak şeklinde sıralanmaktadır (Frontex, 2023a). Frontex tarafından icra edilen bir diğer operasyon türü hava operasyonlarıdır. En zor ortak operasyon türü olarak nitelendirilen hava operasyonları, üye ülkelerin havalimanlarını kapsamakta ve gelişmiş sınır kontrollerini içermektedir. Hava operasyonları bağlamında icra edilen faaliyetler, üçüncü ülke vatandaşlarının kullandığı sahte belgelerin tespiti, yüksek riskli olduğu belirlenen uçuşlara yönelik tedbirler almak, vize ihlallerini tespit etmek, toplanan istihbarat doğrultusunda profil çıkarmak, çıkarılan profilleri devamlı güncellemek ve düzensiz göç hareketlerini incelemek şeklinde ifade edilmektedir (Frontex, 2023a).

Ajans tarafından icra edilen bir diğer operasyon türü geri dönüş operasyonlarıdır. İlgili operasyon kapsamında gönüllü geri dönüşler de dâhil olmak üzere sürecin tüm teknik ve operasyonel koordinasyonu Frontex'e aittir. Ajans iade operasyonlarının koordinasyonundan sorumluyken, iade edilecek kişilerin tespiti üye ülkelerin idari makamlarına aittir (Frontex, 2023b). Kara, hava ve geri dönüş operasyonlarının yanında, deniz sınırlarında icra edilen bir dizi operasyonel faaliyet bulunmaktadır. Geçişlerin bilhassa Doğu ve Orta Akdeniz göç rotalarında yoğunlaşması, Frontex tarafından icra edilen operasyonların ilgili deniz alanlarında gerçekleştirilmesine sebep olmuştur. Makalenin de odaklandığı ana noktalardan biri olması sebebiyle Frontex'in icra ettiği deniz operasyonları bir sonraki başlıkta detaylarıyla incelenmiştir.

2.1. Frontex'in Deniz Operasyonları

Frontex tarafından yürütülen ve tartışmaların odağında olan deniz operasyonlarında temel amaç, deniz alanlarında yoğunlaşan göç rotalarını kullanan üçüncü ülke vatandaşlarını tespit etmek, üye ülkeler arasında iş birliği ve dayanışmayı güçlendirmek, kaçakçılık faaliyetlerini saptamak ve engellemek şeklinde ifade edilmektedir. Diğer operasyon türlerinde olduğu gibi deniz operasyonlarında da sınır kontrolü, geçiş noktalarında icra edilen faaliyetler ile deniz sınırlarının gözetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Sınır kontrolü ve koruması üye ülkelerin münhasır yetkileri arasında olmasına rağmen, ortak deniz operasyonları yeni sınır yönetimi metotları içermektedir (Frontex, 2023a). Teknik destek ve ortak operasyonların koordinasyonundan sorumlu Ajans, 2016/1624 sayılı Tüzük ile sınırların idaresine dair paylaşımlı sorumluluk da üstlenmiştir. Bu noktadan hareketle herhangi bir üye ülkenin, sınır denetimi söz konusu olduğunda Ajans ile iş birliği içinde olması gerekmektedir (Bilgin, 2017).

656/2014 sayılı Tüzükün deniz operasyonlarına dair bir diğer düzenlemesi arama kurtarma bölgelerine ilişkindir. Bu bağlamda icra edilecek bir deniz operasyonu üçüncü bir ülkenin arama kurtarma bölgesini kapsıyorsa, operasyonel plan hazırlanırken üçüncü ülke makamlarının da yetkilendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu düzenleme Libya ile icra edilen arama kurtarma faaliyetleri göz önünde bulundurulduğunda önem kazanmaktadır. Zira 656/2014 sayılı Tüzük, üçüncü ülkelerle kurulacak tüm iş birliklerinde ancak temel insan hakları kapsamında kurulacak iş birliklerine onay vermektedir (OJEU, 2014).

Frontex'in denizde arama kurtarma operasyonlarına yönelik yoğun vurgusuna rağmen alanında uzman kişilerce tüzüğün eksiklikleri sıklıkla ifade edilmektedir. Arama kurtarma operasyonlarının başlatılmasının temel gerekçesini teşkil eden bir geminin tehlikede olduğunun tespiti halinde dikkate alınması gereken unsurların net bir tanımı sunulamamıştır. Tüzükte yer alan bu muğlaklığın, Ajans'a tehlike içindeki bir gemiye yardım etme zorunluluğu olmadan uzaktan izlemesine olanak tanınması için tercih edildiği yapılan tespitler arasındadır. Ajans'a yöneltilen bir diğer eleştiri, deniz alanlarında kurtarılan kişilerin çıkarılacağı limanın güvenli olup olmadığını belirleyecek yetkili otoriteye yönelik belirsizlikten kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Ajans, AB karasuları dışında herhangi bir deniz gözetim operasyonu gerçekleştirmediğini ifade etmektedir. Bu reddediş 656/2014 sayılı Tüzük kapsamında denizde kurtarılanların üye ülke topraklarında karaya çıkarılması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Statewatch, 2021). Zira izlenen bu yöntemle üye ülkeler denizde kurtarılan kişilerin durumuna dair sorumluluğu bertaraf edebilmektedir.

Kurulduğu yılı takiben ilk deniz operasyonunu 2006 yılında icra eden Frontex, bugün itibarıyla 60'ı aşkın ortak deniz operasyonunda rol almıştır. 2024 yılı itibarıyla Ajans tarafından aktif yürütülen 19 operasyon bulunmaktadır. İlgili operasyonlar ağırlıklı olarak Orta, Doğu ve Batı Akdeniz göç rotalarında gerçekleştirilmektedir. Operasyonların ağırlıklı kısmının Yunanistan, İtalya, Malta ve İspanya sınırlarında icra edilmesi, insan hareketliliğinin bu bölgelerde yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır. 2023 yılına dair sunulan sınır geçişleri incelendiğinde Orta Akdeniz, her beş düzensiz geçişten ikisini (%41) oluşturarak en aktif göç rotası olmuştur. Orta Akdeniz'i sırasıyla Batı Balkanlar (%26) ve Doğu Akdeniz (%16) takip etmiştir. Orta Akdeniz rotasından gerçekleşen sınır geçişleri 2022 yılına kıyasla %50 artış ile 158.000 kişiye ulaşmıştır. Doğu Akdeniz rotasında ise pandemi sonrası yükseliş eğilimini sürdürerek yaklaşık 60.000 kişinin sınırları geçtiği tespit edilmiştir. İlgili sınır geçişlerinin %37'sini Suriyeliler, Gineliler ve Afganlar oluşturmuştur (Frontex, 2024). Bu bağlamda Ajans, ortak operasyonlarda yer alması için 2.500 AB sınır muhafız memuru ve personeli görevlendirmiştir. Operasyonların kapsamı ve uygulandığı deniz alanlarının Akdeniz Bölgesi'nde yoğunlaşması sebebiyle bir sonraki başlıkta, Frontex'in Orta, Doğu ve Batı Akdeniz göç rotalarında icra ettiği operasyonlar detaylıca incelenecektir.

2.1.1. Poseidon Operasyonu

Yunanistan'ın Frontex'ten Türkiye ile sahip olduğu kara ve deniz sınırlarının gözetlenmesini talep etmesiyle ortak Poseidon Operasyonu 2006 yılında başlatılmıştır. 2006 yılından bu yana devam eden operasyon, Doğu Akdeniz göç rotasının deniz sınırları boyunca gözetimine odaklanmaktadır. Operasyon, Türkiye'nin Akdeniz ve Ege deniz sınırlarının gözetimine dayanan Deniz Harekâtı ile Birliğin Türkiye'yle paylaştığı kara sınırlarının gözetimine odaklanan Poseidon Kara Harekâtı olarak iki koldan yürütülmektedir. 2011 yılında kapsamı genişletilen ve kalıcı hale getirilen Poseidon Operasyonu, 2015 yılında Birlik sınırlarında yaşanan yoğun insani hareketliliğin ardından yerini Poseidon Hızlı Müdahalesi'ne bırakmıştır (Frontex, 2015). Poseidon Hızlı Müdahalesi'yle Frontex, Sakız, Leros, Kos, Sisam ve Midilli adalarında icra edilecek faaliyetler için 15 adet gemi görevlendirmiştir (EU Bulletin, 2016). İlgili göç rotasında gerçekleşen yoğun hareketlilik kapsamında ek gemi ve teknik teçhizat konuşlandırılacağı da Ajans tarafından açıklanmıştır.

Poseidon Operasyonu'nun, Yunanistan deniz sınırlarının gözetimi, üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik tespiti ve kaydı, sahte belgelerin tespiti ve yasa dışı madde kaçakçılığı alanlarında mücadeleyi kapsadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte operasyon, geleneksel sınır denetimi görevlerine ek olarak arama kurtarma, yasa dışı balıkçılık ve deniz kirliliğinin tespiti gibi sahil güvenlik faaliyetlerini de içerecek şekilde genişletilmiştir. Operasyon kapsamında Frontex tarafından görevlendirilen istihbarat görevlileri gerek Türkiye gerekse köken ülkelerde faaliyet gösteren insan kaçakçılığı vb. suç ağları hakkında istihbarat toplayarak Yunanistan makamları ve Eurosur ile paylaşmaktadır. 23 AB üyesi ve Schengen alanına dâhil ülke kara, deniz ve hava kuvvetleri personeli ve teknik ekipman ile Poseidon Operasyonu'nda aktif görevine devam etmektedir (Frontex, 2023a).

Frontex tarafından sunulan destekleyici imajın aksine, 2015'ten beri devam eden ve son yıllarda görünürlüğü artan sınır şiddetinin merkezi, hotspot alanı⁴ olarak kullanılan adalar ve Ege Denizi olmuştur. Tüm engelleme biçimlerine rağmen, Doğu Akdeniz göç rotası olarak adlandırılan bölgedeki 60.000 dokümansız sınır geçişiyle 2023 yılı artış ivmesini korumuştur (Frontex, 2024). Bu bağlamda görev yapan

⁴ Sıcak Nokta alanı olarak da ifade edilen Hotspot alanları, 2015 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Birliği'ne yönelik istisnai insan hareketliliğine karşı kabul edilmiş bir düzenlemedir. Avrupa Göç Gündemi ile tanıtılan Hotspot alanları, Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında yer alan üye ülkelere göç hareketliliği konusunda dayanışma göstermek amacıyla sunulmuştur. Yunanistan'da bulunan 5 Hotspot alanı Midilli, Sakız, Samos, Leros ve Kos adalarında kurulmuştur.

devriye botları ve gözetleme uçaklarının yoğunlaştığı bölge, Türkiye'ye zorla geri göndermeler de dâhil olmak üzere türlü sınır şiddeti biçiminin bir portresini sunmaktadır (University of Oxford, 2021).

2.1.2. Indalo Operasyonu

İspanya'ya geçişler için kullanılan ve Fas'tan İspanya'ya kadar uzanan bölgeyi kapsayan Batı Akdeniz rotası 2018 yılında en sık kullanılan göç rotası olmuştur. Batı Akdeniz göç rotası dünyadaki en ölümcül göç rotalarından biri olmasının yanı sıra, uyuşturucu kaçakçılığı, silah ve insan ticaretiyle öne çıkmaktadır. 2019-2020 yıllarını kapsayan dönemde gerek pandemi gerekse Avrupa Birliği'nin bölgedeki üçüncü ülkelerle kurduğu iş birlikleri geçişlerin sayısını azaltmıştır. Kurulan iş birliklerine ek olarak Frontex'in bölgede yürüttüğü ortak deniz operasyonu olan Indalo Operasyonu'yla İspanya, dış sınırlarının kontrolünde desteklenmiştir. Ancak bölgede kurulan tüm iş birliklerine rağmen 2023 yılı sınır geçişlerinde %12'lik artış ivmesi korunmaya devam etmiştir (Frontex, 2024).

Batı Akdeniz rotasında yürütülen Indalo Operasyonu'yla Frontex, sınır kontrolü ve gözetimi ile gelenlerin kimlik tespiti ve kaydı konusunda İspanya'yı desteklemektedir. Buna ek olarak Ajans, operasyon bünyesinde tahsis edilen gemi ve uçaklarla arama kurtarma operasyonlarına katkıda bulunduğunu ifade etmektedir. Operasyon kapsamında yürütülen istihbarat faaliyetleriyle toplanan bilgiler İspanya ulusal makamları ve Europol ile paylaşılmakta; uyuşturucu, silah ve insan ticareti konusunda faaliyetler yürütülmektedir. Bu bağlamda uyuşturucu kaçakçılığına yönelik faaliyetler Frontex bünyesindeki gemi ve uçaklarla icra edilmektedir (Frontex, 2023a).

Günümüz itibarıyla İspanya'da 350 Frontex sınır polisi aktif görev yapmaktadır. İlgili sınır polisleri, Birlik üyesi ülkelerle doğrudan Frontex yönetimi altındaki görev yapan daimî birlik personellerinden oluşturulmuştur (Info Migrants, 2024a). Ancak Indalo Operasyonu kapsamında sığınmacılara ait verilerin toplanması ve korunmasına yönelik koşullar Frontex ve İspanya arasında ihtilaf yaratmıştır. 25 Ocak 2024 tarihinde İspanya'nın Frontex tarafından önerilen veri koruma planını kabul etmemesi üzerine operasyonel faaliyetler askıya alınmıştır. Operasyon kapsamında konuşlandırılacak bir İzlanda uçağı ile İtalyan gemisinin varışının gecikmesi, 74 sınır polisi ve 34 tercümanın görevlendirilmesi konusu geçici süreyle bir belirsizliğe sebep olmuştur. İspanya'nın, sığınmacıların verilerine ilişkin tam kontrolü tesis etmesiyle sonlanan süreç boyunca yalnızca hafta sonu 1200 kişilik sınır geçişi yaşanmıştır (Info Migrants, 2024b). Batı Akdeniz rotasında yürütülen tüm operasyonel faaliyetler ve iş birliklerine rağmen, 2023 yılına ait 11.363 sınır geçişinde 219 kişi ölü ya da kayıp olarak kayıtlara geçmiştir (The United Nations Refugee Agency [UNHCR], 2023).

2.1.3. Themis Operasyonu

Sahra altı Afrika'dan gerçekleşen göç hareketleriyle birlikte Suriye'de yaşanan iç savaş Akdeniz'i bir sıcak nokta haline getirmiştir. Ekim 2013 tarihinde Sicilya Boğazı'nda iki geminin alabora olmasıyla 600'ü aşkın kişinin yaşamını yitirmesi Mare Nostrum Operasyonu'nun başlatılmasını sağlamıştır (Associated Press [AP],2016). 1 yıl sürecek olan operasyonda pek çok kurtarma operasyonu icra edilmiş olmasına rağmen, söz konusu kurtarma faaliyetlerinin göçmenleri cesaretlendirdiğine yönelik mesajların yükselmesi Mare Nostrum Operasyonu'nun sonlandırılmasını beraberinde getirmiştir. Sonlandırılan operasyonu takiben bölgedeki ihtiyaçlara yanıt üretmek amacıyla 2014 yılında Triton Operasyonu başlatılmıştır. Gerek bütçesi gerekse sağlanan personel ve teçhizat sayısı ile kendisinden önceki operasyona kıyasla küçük sayılabilecek Triton Operasyonu, İspanya ve Fransa'nın sığınmacıları taşıyan gemilere limanlarını açmayı reddetmesi ve AB'nin göç konusunda gerekli dayanışmayı sağlayamaması benzeri gerekçelerle uzun ömürlü olamamıştır. Yaşanan bu gelişmeler bağlamında Themis Operasyonu Frontex'in Akdeniz'deki yeni misyonu olarak Triton Operasyonu'nun yerini almıştır.

1 Şubat 2018 tarihinde başlatılan Themis Operasyonu'yla arama kurtarma faaliyetleri bir bileşen olarak operasyonlara dâhil edilmiş fakat aynı zamanda gelişmiş bir kolluk gücünü de odağa yerleştirmiştir. (Frontex, 2018). Deniz sınırlarının kontrolünde İtalya'yı desteklemek, Akdeniz'de uluslararası normlara uygunluğu tesis etmek ve arama kurtarma faaliyetlerini sürdürmek gibi hedefleri olan Themis Operasyonu, Orta Akdeniz Bölgesi olarak adlandırılan Tunus, Cezayir, Libya, Mısır ve Türkiye'yi kapsayan geniş bir bölgede icra edilmektedir. Kayıt işlemleri sırasında İtalyan makamlara destek sunan Frontex personeli, operasyon kapsamında topladığı istihbaratı da İtalya ve Europol ile paylaşmaktadır (Frontex, 2018). Themis Operasyonu'yla birlikte, kurtarılan kişilerin çıkarılacağı limana yönelik düzenlemeler, Birlik üyesi ülkelerin en yakın limanına indirilecek şekilde revize edilmiştir (Info Migrants, 2018). Söz konusu yeni düzenlemeyle İtalya'nın Akdeniz komşularına bu yönde bir mesaj verdiği ifade edilmiştir.

Themis Operasyonu'yla değişiklik yapılan bir diğer nokta kurtarma operasyonları için görev yapan devriye gemilerinin alanını 24 deniz miline indirmek olmuştur (Info Migrants, 2018). Bir önceki

operasyonda kabul edilen 30 mil ile kıyaslandığında denizlerde yaşam kurtarmaya yönelik katkının sınırlılık teşkil ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bunlara ek olarak Orta Akdeniz'de İtalya ile Libya arasında kurulan ilişkilerde Frontex'in üstlendiği rol, Ajans'ın Akdeniz bölgesinde gerçekleştirdiği operasyonları bütünüyle tartışmalı hale getirmiştir. Zira farklı kuruluşlarca sunulan pek çok kanıt ışığında Libya sahil güvenlik yetkililerinin deniz taşıtlarını Libya'ya geri çekme⁵, sahada görev yapan STK'ları engelleme ve gerek sığınmacıları gerekse STK'lara ait kurtarma botlarını doğrudan hedef alarak ateş etme gibi yalnızca deniz alanlarında işlediği pek çok hak ihlali mevcuttur (Heinrich Böhl Stiftung, 2021).

Orta, Doğu ve Batı Akdeniz'de farklı paydaşlarla icra edilen operasyonlar değerlendirildiğinde Avrupa Birliği'nin Akdeniz'de izlediği politikanın değiştiği görülmektedir. Zira yürütülen operasyonlarla sınırları korumak ve göçü dışsallaştırmak hayat kurtarmaya tercih edilir bir noktaya evrilmiştir. AB'nin göçü dışsallaştırma⁶ yönünde geliştirdiği politikalarda en büyük sorumluluğu üstlenen Frontex ve koordinasyonunda yürütülen deniz operasyonlarında ihlal edilen temel hakların incelenmesi bu bağlamda önem taşımaktadır.

2.2. Akdeniz Göç Rotasında Yaşanan Hak İhlalleri

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği 2023 yılının ilk 9 ayında 186.000 kişinin Avrupa Birliği ülkelerine ulaştığını; bu süre zarfında 2500'den fazla kişinin Akdeniz üzerinden Avrupa'ya ulaşmaya çalışırken yaşamını yitirdiğini ya da kayıp olarak rapor edildiğini bildirmiştir. Yılın aynı dönemi için Uluslararası Göç Örgütü, 2778 kişinin yaşamını yitirdiğini bildirirken, bu kayıpların 2093 gibi ağırlıklı kısmı Orta Akdeniz göç rotasında meydana geldiğini ifade etmiştir (Aljazeera, 2023). 2023 yılının farklı bir panoramasını sunan Alarm Phone, 157.600'den fazla sığınmacının sınırları aşarak İtalya'ya ulaşmayı başardığını; yalnızca yaz aylarında rakamın 83.000'i aştığını bildirmiştir. Söz konusu sınır geçişleri 2010 yılının ortasından beri görülen en yüksek rakamlara ulaşmıştır (Alarm Phone, 2024). Akdeniz göç rotasına dair aktarılan verilerin ortak paydada buluştuğu temel nokta ise tüm engelleme girişimlerine rağmen Avrupa'ya geçişlerin artış ivmesini korumaya devam etmesidir.

Birliğin dış sınırlarının denetimi ve korunmasından sorumlu ajansı Frontex, ilgili misyonu çerçevesinde sığınmacıların dış sınırlardan geçişini engelleme görevini üstlenmiştir. Söz konusu görevi icra etmek amacıyla Orta, Doğu ve Batı Akdeniz göç rotalarında görev yapan Frontex gerek doğrudan işlenen suçlarla gerekse işlenen suçlara göz yumarak pozitif yükümlülüklerini yerine getirmemektedir. Bağımsız kuruluşlar tarafından sunulan kanıtlar, Frontex'in hava gözetiminden edindiği istihbarat bilgilerini Libya yetkililerle paylaştığını ortaya koymaktadır. Paylaşılan söz konusu istihbaratla konuları belirlenen tekneler Libya'ya geri çekilerek süresiz olarak alıkonulmaktadır. Uluslararası Af Örgütü'nün yayınladığı rapora göre Libya'ya geri çekilen sığınmacılar şiddet, açlık ve işkence sebebiyle gözaltı merkezlerinde yaşamını yitirirken, kadınlar cinsel saldırıların her biçimine maruz kalmaktadır (End Pushbacks Partnership, 2020). Frontex'in paylaştığı istihbarata dayandırılarak gerçekleştirilen geri çekme yöntemiyle sığınmacıların hızlı ve güvenli şekilde kurtarılması engellenmektedir.

Avrupa Birliği'nin bütçesi ile Birlik üyesi ülkelerce desteklenen, teknik ekipmanla donatılan ve eğitilen Libya sahil güvenlik birimleri, Orta Akdeniz'deki geri çekmeler ve ölümlerin trajik biçimde artışından sorumludur. Buna rağmen Avrupa Komisyonu Libya sahil güvenlik birimlerine yeni devriye botları teslim etme niyetini açıklamış, kısa süre sonra da teslimat gerçekleştirilmiştir (Euractiv, 2023). Devletin tam egemenliğinin kara sularında başladığını ve bu bağlamda sığınmaya erişim de dâhil kişilerin kötü muameleye maruz kalacağı yere geri göndermeme⁷ sorumluluğunu hesaba katan Birlik politikası, söz konusu sorumluluğu bertaraf etmek için sığınmacıların kara sularına ulaşmasını üçüncü bir ülkenin müdahalesiyle engellemeyi bir mücadele biçimi olarak sıklıkla tercih etmektedir. Avrupa Birliği'nin sığınmacıların geri gönderilmesine ilişkin kabul ettiği yasal düzenlemeler sebebiyle, Birlik topraklarına ulaşmaya çalışan sığınmacılar Libya gibi üçüncü taraf ülkelerle yapılan anlaşmalarla engellenmektedir.

⁵ Geri Çekme (Pull Back), 2018 tarihli Birleşmiş Milletler raporunda göçmen ve mültecilerin bir köken ya da geçiş ülkesi tarafından topraklarından ayrılmasını fiziksel olarak engellemek şeklinde tanımlanmıştır. Geri çekme terimi geri itmenin (Push Back) karşılığı olarak tasarlanmış ve deniz sınırlarından geçişlerle ilişkilendirilmiştir. Bu yöntemle sınır bölgelerinde yer alan AB üyesi ülkeler, mülteci hukukunun temel ilkelerinden biri olan geri göndermeme ilkesinin ihlalini Libya gibi bir başka üçüncü ülkeye devretmiş olmaktadır.

⁶ Dışsallaştırma, mülteciler de dâhil olmak üzere göçmenlerin hedef ülkenin topraklarına ya da yargı alanlarına ulaşmasını engellemek amacıyla tek taraflı, iki taraflı ya da çok taraflı devlet katılımıyla özel aktörlerin dâhil olduğu doğrudan müdahale ve önleyici politikaları içermektedir. Üçüncü ülkelerin güvenlik ve göç yönetimi alanında icra ettiği uygulamaları desteklemek ya da finansmanını üstlenmek dolaylı olarak dışsallaştırmanın bir parçası kabul edilmektedir.

⁷ Geri Göndermeme İlkesi, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 33. Maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre taraf devletlerin bir mülteciyi ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacağı ülkeye ya da bölgeye göndermesi yasaklanmıştır.

Ancak Frontex ile Libyalı yetkililer tarafından kurulan doğrudan temasın kanıtlanması sebebiyle Ajans, yasal yükümlülükleri ve hak ihlallerinden muaf değildir.

Sığınma hakkının geri itme⁸ yöntemiyle sistematik şekilde engellendiği bir diğer bölge Doğu Akdeniz göç rotasıdır. İlgili rotada gerçekleşen hak ihlallerinde iki eğilim öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki hareket halindeki sığınmacıların geri itilmesi yöntemidir. Sibel Karadağ'ın arama ve kurtarma STK'ları ile yaptığı derinlemesine görüşmelerde, geri itme yönteminin Yunan Sahil Güvenlik personelinin gözetimi altında daha çok Frontex ekipleri tarafından gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Frontex devriye botları orta hat koordinatlarına yakın noktalarda konumlanarak göçmen botlarını Türkiye tarafına geri itmektedir (Karadağ, 2022). 2016 yılının başından itibaren sıklıkla kullanılan yöntemle, tekne ve botların Yunanistan kara sularına girmesini engellemek amaçlanmaktadır. Günümüzde de uygulanmaya devam eden geri itme yöntemine ek olarak tekne motorlarının kasten bozulması, yakıtlarına el konulması, teknelere ateş edilmesi ve hızlıca dönerek tehlikeli dalgalar oluşturulması bu bağlamda uygulanan diğer yöntemler arasındadır (Routed Magazine, 2021). Doğu Akdeniz göç rotasında ortaya çıkan ikinci eğilim ise, söz konusu blokajları aşarak Yunanistan topraklarına ulaşmayı başaran sığınmacıları alıkoyarak denize elverişsiz deniz vasıtalarına bindirme, deniz alanlarına kadar çekme ve terk etmeyle sonuçlanmaktadır.

Sibel Karadağ'ın ifade ettiği şekliyle Türkiye'den ayrılan bir göçmen botu daimî olarak tehlikede ve kurtarılması gereken olarak kabul edilmektedir. Kurtarma eyleminin sorumluluğundan kaçınma bir sınır politikası olarak devam ettirilse de tercih edilen esas müdahale biçimi kullanılan tekniğin kurtarma faaliyeti olarak meşrulaştırılmasına dayanmaktadır. Orta Akdeniz göç rotasında uygulanan "dokunmadan öldürme" sınır politikası, Doğu Akdeniz göç rotasında "kurtarma adı altında müdahale" olarak kendini göstermektedir (Karadağ, 2022).

Frontex ve Yunan Sahil Güvenliği arasındaki iş bölümünün kendine has bir yapısı bulunmaktadır. Frontex personeli yabancı bir ülkede görev yapıyor olmasından ötürü Yunan Sahil Güvenliği'ne bağlı olsa da gözetleme ekipmanlarının Frontex bünyesinde tahsis edilmesi ve hesap verilebilirlik açısından kıstasların farklılaşması sebebiyle sahadaki ilişkiler grift bir hale gelmiştir (Karadağ, 2022). Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel vb. tarafından yürütülen ortak soruşturma sonucunda Frontex'e ait gemilerin sığınmacıların geri itilmesinde sorumlu olduğu kanıtlanmıştır. Söz konusu soruşturma, Frontex'e ait bir geminin geri itmeye aktif olarak katılırken diğer vakalarda geri itmeye tanıklık ettiğini tespit etmiştir.⁹

Mart 2020 tarihinde Poseidon Operasyonu kapsamında, Frontex tarafından sığınmacıların Yunan kara sularından çıkarılması emri verilmiştir. Frontex tarafından bu iddialar reddedilse de üzerinde değişiklik yapıldığı tespit edilen mail zinciri geri itme emrini doğrulamıştır (Human Rights Watch, 2016). Doğu Akdeniz rotasında yaşanan bir başka trajik vaka Haziran 2023 tarihinde gerçekleşmiş; 600'den fazla kişi Pylos açıklarında boğularak yaşamını yitirmiştir (Lighthouse Reports, 2023). Avrupa Ombudsmanı tarafından soruşturma başlatılmış, soruşturma kapsamında Frontex ve Yunan Sahil Güvenlik birimlerinin sorumluluğu ortaya konulmuştur. Bu bağlamda Ombudsman, Yunan yetkililerinin, Frontex'in ve Avrupa Komisyonu'nun rolünü bağımsız olarak araştırabilecek tek bir hesap verebilirlik mekanizması bulunmadığını saptamıştır.

Orta, Doğu ve Batı Akdeniz rotalarında gerçekleştirilen geri itmeler, farklı türden şiddet biçimleri ve yaşanan hak ihlallerinin gerek Ajans içinde gerekse Avrupa Birliği organlarından gizlenmeye çalışılması, yozlaşmayı ve denetim mekanizmasının eksikliğini ortaya koymaktadır. Konuyla alakalı AB Parlamentosu'nda sınır şiddetine dair yapılan vurguya rağmen bloke edilmiş bir Frontex operasyonu bulunmamaktadır. (European Commission, 2021). Ajans'ın kurumsal yapısındaki yozlaşmaya ek olarak Avrupa Birliği üye ülkelerinin üst düzey temsilcilerinin, odağı sistematik şiddetten hukukun teknik detaylarına kaydırarak tartışmaya açması sorunun bir başka boyutunu ortaya koymaktadır. 2015'te dönemin simgesi olan sığınmacı botlarının günümüzde doğrudan hedef alınması, geri çevrilmesi ya da itilmesi Akdeniz'i geçmeye çalışan sığınmacıların gereksinimleri ile değişen AB göç politikalarını yansıtmaları açısından dikkat çekicidir.

⁸ Geri itme (Push Back), mülteci ve göçmenleri ülke sınırlarına ulaşmadan yahut sınırı geçtikten sonra ülke topraklarından zorla çıkarılma eylemlerini ifade etmektedir. Geri itmeler ülkelerin kara sınırlarında, kara sularında ya da açık denizlerde gerçekleşebilmektedir. Bu yöntemle kişilerin uluslararası koruma başvurusunda bulunma ve yasal mekanizmalara erişimi engellenmektedir.

⁹ Poseidon Operasyonu kapsamında konuşlandırılan Rumen gemisinin sığınmacıları engellemek için yaptığı manevralar şu şekilde kanıtlanmıştır: https://www.youtube.com/watch?v=ZoNjXY3pa_U

Sonuç

Her devletin sınır denetimini tesis etme, kara parçası üzerinde iç güvenliği sağlama ve ülke sınırlarından yapılan geçişleri denetleme gibi egemenlik hakları bulunmaktadır. Söz konusu haklar kamusal güvenliği tesis edebilmek için gereklilik olmasının yanı sıra, mutlak ve sınırsız değildir. Devletlerin sınır denetimiyle alakalı sahip olduğu haklar ve bu bağlamda icra edilen düzenlemeler uluslararası hukuka içkindir. Dolayısıyla bir ülkenin sınırlarından giriş yapmak yalnızca bir iç hukuk meselesi değil, bunun ötesinde uluslararası hukukun da konusu haline gelmiştir.

Son yıllarda Birliğin farklılaşan sınır bölgelerinde raporlanan hak ihlallerinin önemli bir kısmını deniz sınırlarında gerçekleştirilen geri itme eylemleri oluşturmaktadır. Söz konusu eylemler ya da hak ihlallerine karşı tepkisizlik olarak ortaya çıkan eylemsizlikler 1951 Mülteci Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, AB Temel Haklar Şartı, 656/2014 sayılı Tüzük ve BM Deniz Hukuku Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelerin en az bir maddesini ihlal etmektedir. Kuruluşundan itibaren yetki alanı, görevleri ve bütçesi devamlı arttırılan Frontex'in, ilgili uluslararası sözleşmeler kapsamında sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak Ajans'ın sahip olduğu idari yapı, organizasyon şeması, farklı aktörleri içeren ve bu bağlamda paylaştırılan yetki ile hesap verebilirlik mekanizmalarının önündeki yapısal engeller, Frontex'e geniş bir cezasızlık alanı tanımaktadır. Böylesi bir ihlal sarmalı, Avrupa Birliği'nin zaman içinde tesis ettiği ortak göç politikalarının tamamının meşruiyetini sorgulamaya yetmemekle birlikte, üzerine inşa edilen Birlik değerlerini büyük ölçüde aşındırmaktadır.

Avrupa Birliği, serbest dolaşım özgürlüğü konusunda ortak standartlar belirlemek amacıyla çıktığı yolda özgürlük, güvenlik ve adalet alanını tesis etmeye çalışmıştır. Bu bağlamda atılan adımlarla kaldırılan iç sınırlar yerini, dış sınırların yükseltmesi, kontrol ve denetimin yoğunlaştırıldığı düzenlemelere bırakmıştır. 2015 yılında Avrupa Birliği sınırlarına ulaşanların sayısındaki gözle görülür artış, söz konusu insani hareketliliği bir sorun olarak nitelendiren Birlik için çözülmesi gereken bir sorun haline gelmiştir. Bu noktadan hareketle Frontex, kişilerin köken ülkelerine zorla geri gönderilmesi de dâhil hukuka aykırı uygulamalarını sürdürmeye devam etmektedir. Akdeniz göç rotasının farklı noktalarında yaşanan can kayıplarına krizin ilk döneminde yoğun arama kurtarma çalışmalarıyla yanıt veren Birlik politikasının, zamanla bu politikayı terk etmesi yaşanan değişikliği göstermesi açısından dikkat çekicidir. Zira bu durum gerek Frontex özelinde gerekse Birlik politikası genelinde göçü yasa dışı gören güvenlikçi yanı ön plana çıkarmaktadır.

Orta, Doğu ve Batı Akdeniz göç rotalarında görülen sınır şiddeti münferit olmasının aksine, dışsallaştırma politikalarının kökleri Avrupa Birliği kurumlarının temelinde, iltica sisteminde ve caydırıcılığa dayalı göç yönetiminde yatmaktadır. Brüksel'de şekillendirilen göç politikalarının reformu ve Akdeniz'de yaşanan hak ihlallerine karşı yürütülen cezasızlık mekanizması aynı sistemin iki farklı yönünü oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'nin politika hedefi kişileri dışarıda tutmak olduğu sürece sınırlar şiddet üretmeye devam edecektir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Melis Başaran %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Melis Başaran 100%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Önerilen Atıf: Başaran, Melis. (2024). Frontex ve Akdeniz'deki Operasyonlarının Eleştirel Bir İncelemesi. *MediTerra – Mediterranean Social Studies Journal*, 1(1).

Kaynakça

- Alarm Phone. (2024). *2023: A long Summer of Migration in the Central Mediterranean Sea*. <https://alarmphone.org/en/2024/02/18/2023-a-long-summer-of-migration-in-the-central-mediterranean-sea/>
- Alganer, Y., & Çetin, M. (2008). Avrupa'da birlik ve bütünlüşme hareketleri. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25(2), 343.
- Al Jazeera. (2023). *More than 2,500 dead, missing as 186,000 cross Mediterranean in 2023*. <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/29/more-than-2500-dead-missing-as-some-186000-cross-mediterranean-in-2023>
- Bilgin, A. A. (2017). Göçmenlere yönelik deniz operasyonlarında Frontex'in müdahale yetkisinin uluslararası hukuk kapsamında değerlendirilmesi. *Hacettepe HFD*, 7(2), 55-82.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği. (2016). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme*. <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf>
- ECCHR. (2024). *Pushback*. <https://www.ecchr.eu/en/glossary/push-back/>
- End Pushbacks Partnership. (2020). *Pushbacks and rights violations at Europe's borders*. <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf/>
- EU Bulletin. (2021). *'Poseidon Rapid' intervention: Frontex supports surveillance of Greek islands*. <https://www.eubulletin.com/5236-poseidon-rapid-intervention-frontex-supports-surveillance-of-greek-islands.html>
- European Commission. (2001). Laeken European Council 14 and 15 December 2001 Presidency Conclusions. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3
- European Commission. (2003). *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency Conclusions*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3
- European Commission. (2021). *Commissioner Johansson's speech at the Plenary debate on pushbacks at the EU external border*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_7870
- European Commission. (2024). *Commission welcomes agreement on EU Annual Budget 2024*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5685
- European Council on Refugees and Exiles. (2021). *Frontex: MEPs freeze part of the budget of the agency under scrutiny and facing legal action*. <https://ecre.org/frontex-meps-freeze-part-of-the-budget-of-the-agency-under-scrutiny-and-facing-legal-action/>
- European Council on Refugees and Exiles. (2024). *The European Union policy framework: 'hotspots' procedure/#:~:text=The%20European%20Union%20policy%20framework%3A%20'hotspots'&text=Five%20hotspots%2C%20under%20the%20legal,%2C%20Samos%2C%20Leros%20and%20Kos*. <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/reception-and-identification-procedure/#:~:text=The%20European%20Union%20policy%20framework%3A%20'hotspots'&text=Five%20hotspots%2C%20under%20the%20legal,%2C%20Samos%2C%20Leros%20and%20Kos>
- Euractiv. (2023). *EU delivers new patrol boats to Libya despite militia links*. <https://www.euractiv.com/section/migration/news/eu-delivers-new-patrol-boats-to-libya-despite-militia-links/>
- European Court of Auditors. (2021). *Frontex's support for EU's external borders management not sufficiently effective*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR21_08/INSR_Frontex_EN.pdf
- European Parliament. (1999). *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Frontex. (2014). *Operation Triton (Italy)*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy-/>
- Frontex. (2015). *Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga>
- Frontex. (2018). *Frontex launching new operation in Central Med*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>
- Frontex. (2019). *European Border and Coast Guard standing corps*. <https://www.frontex.europa.eu/careers/standing-corps/about/>

- Frontex. (2021a). *Risk Analysis Unit*. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/>
- Frontex. (2021b). *Situational awareness and monitoring division*. <https://www.frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/situational-awareness-and-monitoring-division/>
- Frontex. (2021c). *Training Unit*. <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/capacity-building-division/training-unit/>
- Frontex. (2023a). *Operations*. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/#:~:text=Frontex%20operations%20support%20EU%20and,as%20well%20as%20international%20airports.>
- Frontex. (2023b). *Return Operations*. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/>
- Frontex. (2024). *Significant rise in irregular border crossings in 2023*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm>
- Heinrich Böll Stiftung. (2021). *The evolution of the EU's naval operations in the Central Mediterranean: A gradual shift away from search and rescue*. <https://us.boell.org/en/2021/04/16/evolution-eus-naval-operations-central-mediterranean-gradual-shift-away-search-and>
- Human Rights Watch. (2016). *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*. <https://www.hrw.org/news/2016/12/06/impact-externalization-migration-controls-rights-asylum-seekers-and-other-migrants>
- Human Rights Watch. (2021). *Frontex failing to protect people at EU borders*. <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>
- Huysmans, J. (2006). The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU. B. Buzan & R. Little (Eds.), *The Politics of Insecurity*. Routledge.
- İlğit, A., & Çetiner, Ö. (2019). Suriye krizi döneminde Avrupa'ya yönelik göçlerin güvenikleştirilmesi: Avrupa kurumlarının söylemleri kapsamında bir inceleme. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 18(2), 493-533.
- Info Migrants. (2020). *The Dublin regulation - explained*. <https://www.infomigrants.net/en/post/1857/the-dublin-regulation--explained>
- Info Migrants. (2024a). *Frontex suspends operations in Spain*. <https://www.infomigrants.net/en/post/54833/frontex-suspends-operations-in-spain>
- Info Migrants. (2024b). *Spain resumes joint operations with Frontex*. <https://www.infomigrants.net/en/post/54883/spain-resumes-joint-operations-with-frontex>
- Karadağ, S. (2022). Ege Denizi'nin dalgalarında sınır yönetimi: aktörler, söylemler ve pratikler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin Göç Siyaseti Özel Sayısı*, 21 (Özel Sayı), 293-315.
- Karamanidou, L. (2020). Frontex, AB'nin dış sınırında hesap verebilirlik ve insan hakları. II. *Uluslararası Ayrımcılık Konferansı Konferans Kitabı* (sayfa 135-151). İstanbul.
- Lighthouse Reports. (2023). *Frontex and the pirate ship*. <https://www.lighthousereports.com/investigation/frontex-and-the-pirate-ship/>
- Official Journal of the European Communities. (1997a). *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the member states of the European Communities*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)
- Official Journal of the European Communities. (1997b). *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>
- Official Journal of the European Communities. (1999). *Determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:545b2752-6865-4e83-aaba-d6ad911a87f1.0008.02/DOC_1&format=PDF
- Official Journal of the European Union. (2004). *Regulation (EU) No 2007/2004*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN>

- Official Journal of the European Union. (2007). *Regulation (EU) No 863/2007*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007R0863&from=EN>
- Official Journal of the European Union. (2011). *Regulation (EU) No 1168/2011*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1168>
- Official Journal of the European Union. (2014). *Regulation (EU) 656/2014*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en>
- Official Journal of the European Union. (2016). *Regulation (EU) 2016/1624*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_2016.251.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:251:FULL
- Official Journal of the European Union. (2019). *Regulation (EU) 2019/1896*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN>
- OHCHR. (2018). *“Lethal Disregard” Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf>
- Öner, Ş. (2015). Çabalar sonuç verecek mi? Avrupa Birliği'nin ortak bir göç ve sığınma politikası oluşturma girişimleri. S. Gülfer İhlamur-Öner & N. Aslı Şirin Öner (Ed.), *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar* (sayfa 1-20). İletişim Yayınları.
- Routed: Migration & (Im)mobility Magazine. (2021). *Pushbacks, detention and torture: Contemporary border control in Greece*. <https://www.routedmagazine.com/omc21-8-pushbacks-detention-greece>
- Statewatch. (2020). *Frontex: An overview*. <https://www.statewatch.org/analyses/2020/frontex-an-overview/>
- Statewatch. (2021). *To SAR or not to SAR, part 1: Why is Frontex expected to save lives at sea?*. <https://www.statewatch.org/analyses/2021/to-sar-or-not-to-sar-part-1-why-is-frontex-expected-to-save-lives-at-sea/>
- The Institute for the Study of Labor. (2013). *Immigration in Europe: Trends, policies and empirical evidence. Discussion Paper Series: 7778*, IZA, Bonn.
- Uğur, M. (1995). Freedom of movement vs. exclusion: A reinterpretation of the 'insider'-'outsider' divide in the European Union. *The International Migration Review*, 29(4), 977.
- UNHCR. (2023). *Western and Central Mediterranean situation*. <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/western-and-central-mediterranean-situation>
- University of Oxford. (2021). *Validating border violence on the Aegean: Frontex's internal records*. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/01/validating-border>
- Winfield, N. (2016, June 29). *Italy recovers 2015 sunk migrant boat, hopes to ID victims*. Associated Press. <https://apnews.com/international-news-general-news-899cb4b094784bf5a7662f25a9e6741a>