

Avrupa Birliği'nin Göç Politikası: Frontex

Hacer Kaya¹

Özet

Tarih boyunca Avrupa Birliği (AB) tarafından pek çok ortak göç politikası girişiminde bulunulmuş ancak üye ülkelerin kendi ulusal güvenliklerini önceliklendirmeleri bu süreci yavaşlatmıştır. 2015 yılı itibarıyla Avrupa'ya varış odaklı göç girişimleri artmaya başlamış ve ortak çözümün gerekliliği tekrar gündeme gelmiştir. Bu bağlamda ilk olarak göç konusundaki çok sesliliğin tek sese indirilmesi² için “oybirliği” esasına dayalı karar verme mekanizması “nitelikli çoğunluk” olarak değiştirilmiştir. Bu yolla ortak bir iltica ve göç politikasının önü açılmıştır. 2004 yılında kurulan ve 2016 yılında “Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı” adını alan “FRONTEX” ise bu ortak girişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Çalışmada AB'nin ortak göç politika girişimi sonucunda oluşturulan FRONTEX'in operasyonları incelenmektedir. Çalışmanın amacı FRONTEX operasyonları ile AB mevzuatı arasında meydana gelen uyumsuzluğun ortaya koyulmasıdır. Çünkü bu ikilem Birlik'e olan güvenin sarsılmasına da neden olmaktadır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle AB göç politikası kapsamında FRONTEX'in operasyonları hakkındaki bilgilere yer verilmektedir. Ardından bu operasyonların AB mevzuatı ile olan uyumsuzluğu değerlendirilmektedir. AB'nin göç politikalarına yönelik eleştirilerin daha iyi anlaşılabilmesi için FRONTEX'in operasyonlarını analiz etmek oldukça önemlidir.

1. Doktora Öğrencisi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: hcrkya95@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6677-1524.
2. Oybirliği tek sesliliği, nitelikli çoğunluk ise çok sesliliği nitelendirmektedir. Ancak burada AB içinde oybirliğine dayalı karar alma mekanizması ortak bir adımın atılabilmesini engellediğinden “çok sesli”, nitelikli çoğunluk sistemi ile ortak adımın atılması gerçekleştirildiğinden “tek sesli” anlamında kullanılmıştır. Bu kullanım yazar tarafından bilinçli olarak yapılmıştır. Çalışmada göçmen, mülteci, sığınmacı kavramlarının hukuki statüleri tartışılmamakta bunun yerine göç ve iltica politikası üzerine odaklanılarak göçmen kavramı çerçevesinde geniş bir perspektif sunulması amaçlanmaktadır.

1. GİRİŞ

İnsanlar çeşitli nedenlerden dolayı tarih boyunca göç etmektedir ve bu durum göç veren ve alan ülkeleri etkilediği gibi transit ülkeleri de ilgilendirmektedir. Özellikle Soğuk Savaş'ın bitişiyle birlikte yaşanan göç dalgaları dünyanın gündemine oturmuştur. Bu göç yolculukları boyunca geçiş güzergahları da dahil olmak üzere kitlesel bir şekilde yer değiştirmeye çalışan bu insanlar varmak istedikleri hedef için hayatlarını tehlikeye atmaktadır. 2011 yılında Arap Baharı olaylarının başlaması ve çatışmaların kısa bir süre içinde Suriye'ye sığraması ile bu ülke kaynaklı yoğun bir göç dalgası meydana gelmiştir. Savaştan kaçan insanların ilk durakları ise komşu ülkeler olmuştur. Ancak zamanla, ana hedef haline gelen “Avrupa'ya varış” hayali yeni hareketlenmeleri beraberinde getirmiş, daha iyi yaşam koşulları ve ekonomik temelli istekler “özgür”, “demokratik”, “insan haklarına saygı duyan” Avrupa'yı çekici kılmıştır.

Avrupa Birliği (AB), 2015 yılı itibariyle artan göçe yönelik olarak daha fazla ortak hareket edilmesi gerektiğine dair birtakım önlemler almaya başlamıştır. Bu önlemlerden biri ve bu çalışmanın da konusu olan Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX)'dir. 2004 yılında Avrupa Sınır Ajansı olarak kurulan FRONTEX'in faaliyetlerince, 2016 yılında özellikle deniz yoluyla Avrupa'ya göçlerin artmasından dolayı “sahil” alanı da dahil edilmiştir.

FRONTEX Tüzüğü her operasyonun insan haklarına saygı temelinde yürütülmesini içermektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında özellikle FRONTEX tarafından gerçekleştirilen geri itme operasyonlarında çok sayıda göçmenin hayatını kaybettiği görülmektedir. Hem kara sınırı hem de sahil girişlerinde çoğu göçmenin şiddete ve zorla geri göndermeye maruz bırakıldığı görülmektedir. AB mevzuatına aykırı bir şekilde sirayet eden “AB ajansı”nın bu faaliyetleri pek çok sivil toplum kuruluşu tarafından da eleştirilmektedir.

Çalışmada AB'nin geçmişten günümüze yönelik olarak oluşturmaya çalıştığı ortak göç politika girişimlerinden kısaca bahsedilmekte ve bu girişimler neticesinde oluşturulan FRONTEX'in operasyonları incelenmektedir. Örnek olay olarak seçilen FRONTEX'in operasyonları konunun daha net bir şekilde ortaya koyulmasını ve anlaşılmasını sağlamaktadır. AB'nin teoride hazırlamış olduğu göç politikasının uygulamadaki karşılığından biri olan bu ajansın faaliyetlerinin incelenmesi göç politikasının işlevselliği açısından önem arz etmektedir.

2. AB'NİN GÖÇ POLİTİKASI

1 Ocak 1958 tarihinde Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu, malların serbest dolaşımının sağlanması, ticareti kısıtlayıcı engellerin kaldırılması, üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesini belirleyen Gümrük Birliği'nin kurulması gibi düzenlemeleri içeren ve entegrasyon modeli olarak görülen “Ortak Pazar'ın” oluşturulmasına ön ayak olmuştur. Ayrıca üye ülkelerin mevzuatlarının ve politikalarının hizmetler, kişiler, mallar ve sermayenin serbest dolaşımı için uyumlaştırılmasını içeren hükümler de yer almaktadır³. Böylece Birlik içerisinde hareket serbestisi artmış ve emek gücüne dayalı göç hareketleri başlamıştır. Yer değiştirme her ne kadar Birlik içerisinde olmuş olsa da bu durum Avrupa Birliği temelinde göç politikası oluşturulmasında bir mihenk taşı olarak yorumlanabilmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra işgücüne artan ihtiyacın dış göçün önünü daha da açtığı görülmektedir. Durgun ekonomileri ve yüksek işsizlik oranlarından dolayı İrlanda, Güney Avrupa (Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya), Türkiye, Kuzey Afrika ve Eski Yugoslavya ülkelerinden Batı Avrupa'ya göçmen işçi akımı olmuş ancak 1973 yılında meydana gelen petrol krizi nedeniyle aktif işe alım politikalarının durdurulduğu, işçi kategorilerinin sınırlandırıldığı ve yıllık kotalar getirildiği görülmektedir. Dahası hükümetler göçmen işçilerin kendi ülkelerine dönmelerini teşvik eden politikalar uygulamaya başlamıştır (Garson ve Loizillon, 2003: 3). İstihdama bağlı göç 1980'lerin sonuna kadar önemli ölçüde azalmış olsa da diğer göç giriş kategorileri, özellikle de aile birleşimi akışları ve siyasi amaçlı sığınma önemli ölçüde artmıştır. Bu durum istenildiğinde göçün hemen durdurulabilecek bir şey olmadığını ortaya çıkarmaktadır (Samur, 2008: 3).

Gelişmiş ülkeler, düşük nitelikli işgücüne artık ihtiyaç duymamalarından dolayı göçmenlerin gelişlerine yönelik engelleri artırmaktadır. Bu durum göçmenlerin yasal olmayan yollara başvurmalarına neden olmaktadır (Gençler, 2005: 176). Bu yüzden her üye ülke göçmenlerle ilgili olarak kendi yasal düzenlemelerini yapmaktadır (Koçak ve Gündüz, 2016: 69). Fransa Ocak 1972'de “Fontanet” genelgesiyle yasal ve yasadışı yabancı işgücü istihdamı üzerindeki kontrolleri sıkılaştırmakta; İsveç 1972 yılında yabancı işgücü alımını durdurmakta; Batı Almanya 1970'lerin başında ve Hollanda 1970'lerin sonunda göç kontrollerini artırmakta ve Birleşik Krallık 1962'den itibaren “yeni” Commonwealth göçünü azaltmaktadır (Dearden, 1997: 5).

3 Roma Antlaşması'nın üçüncü maddesi için bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). “Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma.” [Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma \(ikv.org.tr\)](http://www.ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 05.09.2024).

1980'li yılların ortalarından itibaren⁴ AB bütünleşmesi, göç politikalarının üye devletlerin ulusal mevzuatları ile uyumlaştırılmasını ve Birlik çerçevesinde ortak bir göç politikasını içermektedir (Güleç, 2015: 83). Bu durum Birliğin bütünlüğünü sağlayacak iç ve dış göçü kontrol altında tutacak düzenlemeler yapılması sağlamaktadır (Koçak ve Gündüz, 2016: 69). Böylece tarih boyunca göç alan devlet nezdinde belirlenen göç politikası kavramının iç sınırların kaldırılması ile birlikte ortak yetki alanına dahil edildiği görülmektedir.

1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Fransa ve Almanya arasındaki sınır kontrollerini kaldırmayı amaçlamakla birlikte, dış sınır kontrollerinin uyumlaştırılması ve güçlendirilmesini içermektedir. Schengen Anlaşması Mart 1995'te yürürlüğe girmiş ve 1999'da Amsterdam Antlaşması'na dahil edilerek AB kurumlarıyla bütünleştirilmiştir. Schengen Bilgi Sistemi aracılığıyla AB vatandaşı olmayanlar hakkında bilgi alışverişi yapılmasını ve her bir üye devletin güvenlik servisleri tarafından tanımlanan ortak bir istenmeyen kişiler listesinin oluşturulmasını (Dearden, 1997: 25) öngören anlaşma “ortak” bir göç politikasına yönelik atılan ilk adımdır (Apap, 2001: 2).

1986 tarihli Avrupa Tek Senedi, iç sınırların ortadan kaldırıldığı, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayan tek pazarın oluşturulması yoluyla mevcut “ortak pazarın” derinleştirilmesine işaret etmektedir. Haziran 1990 tarihli Dublin Sözleşmesi'ne göre ise üye ülkelerden birine yapılan sığınma talebi reddedildiği takdirde diğer üye ülkelerde bu başvuruyu reddedebilme hakkına sahiptir. Bu durum sığınma başvurusunun tek ülkede toplanmasını neden olmaktadır (Lönnback, 2002: 29).

Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET, EURATOM) Maastricht Antlaşması ile tek bir çatı altında toplanarak Avrupa Birliği (AB) adını almıştır. 1 Ocak 1993 tarihinde Tek Pazar'ın oluşturulması, tüm üye ülkeler arasında serbest dolaşımı tam anlamıyla sağlamıştır⁵. Mehmet Ugur (1995: 977)'a göre, AB içi dolaşım özgürlüğünün tesis edilmesi birbiriyle ilişkili şu üç sonucu doğurmuştur: AB vatandaşı olmayanlara karşı tanımlanan bir Avrupa kimliğinin ortaya çıkması, beklenmedik AB içi göç akımlarının önlenmesi ve üçüncü ülke göçü alanında hükümetler arası prosedürlerin sürdürülmesi.

4 Ayrıntılı bilgi için bkz. Helene Pellerin, Regionalisation of migration policies and its limits: Europe and North America compared. Third World Quarterly, cilt: 20, sayı: 5, 1999, p. 995–1000.

5 İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). “Avrupa Birliği-Tarihçe.” AVRUPA BİRLİĞİ » TARİHÇE | İKV - İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).

15 üye ülke 2 Ekim 1997 tarihinde bir araya gelerek “özgürlük, güvenlik ve adalet” bölgesi temelinde Amsterdam Antlaşması’nı imzalamıştır ve antlaşmada “Avrupa Birliği Vatandaşlığı” kavramı vurgulanmıştır. 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren antlaşma ayrıca işçi çalıştırma ile ortak dışişleri ve güvenlik politikalarını da içermektedir. Bu antlaşma ile AB, göçmenlik konusunda yasa çıkarma yetkisine sahip olmuştur⁶. Antlaşmanın 61. maddesi, üyelerin ulusal mevzuatları içerisinde yer alan göç ile iltica ve dış sınır kontrolleri konularını topluluğun yetki alanında öncelikli sıraya yükseltmiştir (Genç, 2010: 10).

15-16 Ekim 1999 tarihli Tampere Toplantısı, insani gayeler ile iktisadi endişeler arasında denge sağlayıcı bir perspektif sunmaktadır. Topluluk dışı ülke vatandaşlarının da yaşadıkları ülkenin vatandaşları ile eşit haklara sahip oldukları adil bir sistemin önerildiği toplantıda göç veren ülkelere yardımcı olmak, Cenevre ve diğer uluslararası antlaşmalara bağlı kalma şartıyla ortak iltica politikası geliştirmek gibi konular üzerinde anlaşılmıştır (Lönnback, 2002: 29).

2000 yılına gelindiğinde Temel Haklar Şartı⁷ medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal hakları düzenlemekte, 14-15 Aralık 2001 tarihindeki Lacken Zirvesi’nde ise ortak göç ve sığınma politikasının geliştirilmesi noktasında yavaş hareket edildiği kabul edilmektedir. 21-22 Haziran 2002 tarihinde düzenlenen Sevilla Zirvesi’nde de AB Göç Politikasının kaynak ve transit ülkelere genişlemesi ve Avrupa Komisyonu tarafından daha uzun vadede, ortak bir AB sınır muhafızları birliği ile entegre vize ve pasaport formatlarını öngören daha iddialı bir “sınır stratejisi” önerilmektedir⁸.

1 Şubat 2003 tarihli Nice Antlaşması ile sığınma hakkı ve göç konularında bazı yenilikler yapıldığı ve karar alma yöntemi olarak nitelikli oy çoğunluğu sistemine geçildiği görülmektedir⁹. 29 Ekim 2004 tarihli Avrupa Anayasası

6 Amsterdam Antlaşması 63. Madde göç ile ilgili düzenlemelerden bahsetmektedir. Antlaşmaya ulaşmak için bkz. Cenk Bolayır (2000). Amsterdam Antlaşması, Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları. İKV: 162, İstanbul. A6-tr.pdf (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).

7 Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (7 Aralık 2000). (2000/C 364/01). AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR BELGESİ (ceidizleme.org). (08.09.2024).

8 Radio Free Europe/Radio Liberty (18 June 2000). “EU: Prodi Welcomes Putting Immigration On Top Of Summit Agenda.” EU: Prodi Welcomes Putting Immigration On Top Of Summit Agenda (rferl.org). (Erişim Tarihi: 09.09.2024).

9 İKV. AVRUPA BİRLİĞİ » TARİHÇE | İKV - İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 10.01.2024); Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. “AB’ye Genel Bakış.” No: 02. 02_rehber.pdf (ab.gov.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024); European Union Agency for Fundamental Rights (2014). Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf. (Erişim Tarihi: 04.01.2024).

Antlaşması ortak göç politikasının oluşturulması için önemli bir adım olmuş ancak Fransa ve Hollandalılar antlaşmayı veto etmiştir (Bigo vd., 2009: 301). 2005 tarihli Lahey Programı'nın ise belgesiz göçmenlerin gönüllü ya da zorunlu olarak geri gönderilmesiyle sonuçlandığı görülmektedir. Lahey Programı'nda özgürlük, "davetsiz misafirlerin olmadığı güvenli bir alanın" yaratılması olarak tanımlanmaktadır¹⁰. Böylece "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı"¹¹, Avrupa ülkeleri dışından gelen kişilerin, güvenliği yönelik tehdit olarak algılanması düşüncesi ile aynı anlama gelecek şekilde somutlaştırılmaktadır (Ağaoğlu, 2021: 1425). 25 Eylül 2008 tarihinde imzalanmış olan Göç ve İltica Avrupa Sözleşmesi'nin, AB içerisinde onaylanmasına rağmen yasal bağlayıcılığı bulunmayan bir belge olduğu görülmektedir¹².

1 Aralık 2009 Lizbon Antlaşması ile "çifte çoğunluk" olarak tanımlanan yeni bir nitelikli çoğunluk oylama sistemine geçildiği ve Temel Haklar Şartı'nın da bu antlaşma sayesinde hukuki olarak bağlayıcılık statüsü kazandığı görülmektedir¹³. Bunlara ek, iç güvenliğin ve sınırların entegre edilmesi konuları ilk kez Lizbon Antlaşması sayesinde tek bir antlaşma ile düzenlenmektedir. Antlaşmada yasal olmayan yollardan yapılan göçle mücadele, izinsiz ikamet durumunda sınır dışı etme ve geri gönderme gibi yöntemlerin kullanılacağına da altı çizilmektedir (Arslan, 2012: 108).

Bu gelişmeler çerçevesinde AB ülkelerinin göç ve iltica politikalarını temelde iki aşamaya ayırmak mümkün olmaktadır: Bunlardan ilki,

-
- 10 Didier Bigo, 'Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom', Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom | didier bigo - Academia.edu. (Erişim Tarihi: 09.09.2024).
 - 11 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı, Avrupa Birliği'nin dış sınırlar, adli iş birliği, polis iş birliği, vize politikası, uluslararası koruma, göç, örgütlü suçlarla mücadele alanlarındaki müktesebat ve politikalarını kapsamaktadır. Avrupa Birliği'nin "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" çerçevesinde, AB içerisinde güvenliğin, kişi haklarının ve kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alınması amacıyla oluşturulmuş olan müktesebat ve politikalar, Avrupa Birliği katılım müzakereleri kapsamında 24. Fasil altında toplanmaktadır. Bkz. 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik (ab.gov.tr). (Erişim Tarihi: 10.09.2024).
 - 12 Bkz. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE V: AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE - Chapter 2: Policies on border checks, asylum and immigration - Article 77 (ex Article 62 TEC) Official Journal 115 , 09/05/2008 P. 0075 – 0076. Article 77 TFEU 1(b): "Kişiler üzerindeki kontrollerin gerçekleştirilmesi ve dış sınırların geçişinin etkin bir şekilde izlenmesi ve 1(c) dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin kademeli olarak uygulamaya konulması." Bu birincil hukuk hedefleri ve düzenlemeleri, Birliğin dış sınırlarına çok özel nitelikler ve özellikler kazandırmakta ve onları Avrupa entegrasyonuna içkin, gelişen ve temel bir yapı haline getirmektedir (Del Valle Galez, 2019: 126).
 - 13 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. "Lizbon Antlaşması." Lizbon Antlaşması / T.C. Dışişleri Bakanlığı (mfa.gov.tr). (Erişim Tarihi: 10.09.2024).

göçmenlerin ve iltica edenlerin sayısını sınırlandırmak ve müracaat edenleri vazgeçirmek için tasarlanmış üye ülkelerin kendi yerli politikalarıdır. Bu politikalar ülkelerin kendi iç hukuklarına göre düzenlenmekte olup diğer üyeler ile bir bağlantısı bulunmamaktadır. İkinci aşama ise entegre ve koordine edilen ortak bir Avrupa iltica ve göç politikası oluşturulmasıdır. Göç politikalarında Avrupalılaştırılma için ilk olarak, göçmenlerin sayısında meydana gelebilecek artışı sınırlandırarak kontrol etmek ve bir tarafa bağlı göç yönetiminden kaynaklanan olumsuz etkileri engellemek, ikinci olarak ise üye devletlerin birbirleri arasında sınır geçişlerinin serbestleştirilmesini sağlayacak bir Avrupa Pazarı girişiminin adımları amaçlanmaktadır (Bingöl, 2006: 47).

Dublin sistemi (Dublin II ve III de dahil) çerçevesinde sığınmacılar hangi devletin sınırından içeri girerse o ülkeye sığınma talebinde bulunabilme hakkına sahiptir. Bu durum özellikle İtalya ve Yunanistan gibi denize kıyısı bulunan ülkelerde göç yoğunluğunun yaşanmasına neden olmaktadır. Sığınmacıların diğer üyelere dağıtılması konusu ise çözüm için uzlaşının sağlanması gerekliliğini beraberinde getirmektedir¹⁴. Mayıs 2016'da Dublin Sistemi'ni daha etkin kılmak ve şeffaflaştırmak için hazırlanan Dublin IV Tüzüğü ile aşırı sayıdaki sığınma başvurularının üye devletin büyüklüğü ve zenginliği dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi ve belirlenen oranın üzerinde başvuru yapılması durumunda (%150) yeni başvuruların kabul edilebilirlik doğrulamasının ardından sığınmacıların (vatandaşlıkları önemli olmadan) AB genelinde yeniden yerleşimine karar verilmesi konusunda görüşülmüştür (Akdoğan, 2018: 57). Bu bağlamda, orantısız göç ile mücadeleye ve sınır kontrollerinin güvenliğine odaklanan AB, göç ile mücadelede üçüncü devletlere de geri kabul antlaşmaları¹⁵ ile sorumluluk yüklemektedir (Özsöz, 2014: 145).

14 Göç alan üye ülkeler tarafından sağlanan entegrasyon desteği ve bu ülkelerde sığınmacıların dağılımı hakkında daha fazla bilgiye ulaşmak için bkz. Zehra Hoppyar, Avrupa'da Göç ve Mülteci Olgusu, Diaspora Araştırmaları Merkezi, Ocak 2016 Raporu, ss. 5-6.

15 Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında, Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara'da imzalandı. AB'den Türkiye'ye ilk iadelerin ise üç yıl sonra başlamasına karar verildi. Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı (2013). "Türkiye ile AB Arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması İmzalandı." Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması imzalandı / T.C. Dışişleri Bakanlığı (mfa.gov.tr). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).

AB tarafından göç kontrolü için EUROSUR¹⁶, SCHENGEN¹⁷, FRONTEX¹⁸ ve Göç Ajandası¹⁹ gibi ortak göç politikasını somutlaştırmaya yönelik kayda değer bir adımlar atıldığı görülmektedir (Ağaoğlu, 2021: 1425-1426). Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin göç politikalarının pratikteki yansımalarının incelenmesi adına Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği Ajansı'nın (FRONTEX) çalışmaları ele alınmıştır.

3. AB'NİN GÖÇ POLİTİKALARININ UYGULAMAYA YANSIMALARI: FRONTEX

2001 Ekim'inde Belçika, Fransa, Almanya, İtalya ve İspanya, "Avrupa Sınır Polisi" fikri üzerinde çalışmalar başlatmış ancak sınırlar üzerinde devlet egemenliğine ilişkin geleneksel algılarından dolayı Birleşik Krallık bu fikre karşı çıkmıştır (Neal, 2009: 340). 2003 yılının ikinci yarısında Konsey'in Yunanistan Dönem Başkanlığı tarafından AB çevre sınırlarının ortak güvenliği için bir sistem geliştirilmesi fikri tekrar gündeme getirildiği görülmektedir (Council of the European Union, 2003: 4). Buna karşılık olarak ise FRONTEX fikri Kasım 2003'te Komisyon içinde ilk olarak ortaya atılmış ve büyük ilgi gören bu fikirden dolayı ajans bir yıldan daha az bir süre içerisinde kurulmuştur. Bu tarihten itibaren AB dış sınırları yönetiminin, ortak sorumluluk olduğu fikri kabul görmeye başlamaktadır²⁰. 26 Ekim 2004 tarihli Konsey kararı ile oluşturulan ve 3 Ekim 2005'te Polonya Varşova'da faaliyetlerine başlayan "Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı", Avrupa Komisyonu tarafından özellikle denizde yaşanan felaketlerden sonra göç ve iç güvenliği yönelik olarak Aralık 2015 Brüksel AB liderler zirvesinde "Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX)" adı ile yeniden önerilmiş ve kısa sürede kabul edilmiştir.

16 EUROSUR (2013), Kara, deniz ve havalimanı sınırlarının gözetiminin yanı sıra sınır geçiş noktalarındaki kontroller, sınır operasyonları ve entegre planlama da dahil olmak üzere sınır yönetiminin pek çok yönünü kapsamaktadır. Bkz. Eurosur - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).

17 Schengen Vize Kuralları: Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönetmeliği (AB) 2016/399 (9 Mart 2016). "Sınırları aşan kişilerin hareketini düzenleyen AB kurallarına ilişkin kural (Schengen Sınırlar Kanunu)." Schengen Vize Kuralları – Schengen Anlaşmasının Detayları (saltvisa.com.tr). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).

18 FRONTEX (3 Ekim 2005). Avrupa Birliği Sınır ve Sahil Güvenliği Birimi. Frontex | European Union Agency (europa.eu). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).

19 European Commission. (13 May 2015). Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, "A European Agenda On Migration", Brussels, COM(2015) 240 final. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240. (Erişim Tarihi: 12.09.2024).

20 European Commission, Migration and Home Affairs. "Effective Management of External Borders." Effective management of external borders - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 14.09.2024).

FRONTEX, Avrupa'nın sınırlarında neler olup bittiğini, tehditlerin nerede olduğunu, nasıl tepki verileceğini ve bir sonraki adımın nerede atılacağını hesaplayan bir AB ajansıdır. Ajans hem sınır hem de sınır ötesini 7/24 izlemekte ve böylece potansiyel zayıf noktalar tespit edilerek Avrupa'nın dayanıklılığının güçlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu durum hem FRONTEX'in kendi kaynakları ile hem de çok sayıda farklı kaynaktan istihbarat alınarak yapılmaktadır. Bu entegre iş birliği, Deniz Hava Gözetimi (MAS) operasyonları için de oldukça önemlidir. MAS, AB ve Schengen dış sınırlarından gözetleme uçakları ve insansız hava araçları vasıtasıyla elde edilen verileri doğrudan Varşova'daki merkeze aktarmakta ve Varşova'daki Avrupa İzleme Odası'nda, çeşitli ülkelerden uzmanlar, gelen verileri izlemek ve incelemek için birlikte çalışmaktadır. Ayrıca FRONTEX uçakları, denizde tehlikede olan tekneleri tespit ederek, ulusal makamların kurtarma çalışması başlatmasına olanak tanımaktadır²¹. Kısaca FRONTEX²², AB'nin dış sınırlarında devriye gezmek, kaçakçılık yolları ve suç şebekelerinin uygulamaları hakkında veri ve istihbarat toplamak, diğer AB ajansları ile iş birliği içinde uydu görüntülerini paylaşmak, AB üyesi olmayan ülkeler ile ortak operasyonlar yürütmek gibi çok yönlü faaliyetlerde bulunmaktadır²³.

FRONTEX hakkında, Yüksek Temsilci ve Komisyon Başkan Yardımcısı Federica Mogherini şu ifadeyi kullanmıştır: “Bu güçlü programla Avrupa Birliği savaş, zulüm ve yoksulluktan kaçan insanların durumunu ele almaya hazır olduğunu göstermiştir.” Ayrıca Mogherini konuşmasında, “Göç tüm üye devletlerin ortak sorumluluğudur ve şimdi herkes bu tarihi sorunun çözümüne katkıda bulunmaya çağırılmaktadır. Bu sadece bir Avrupa sorunu değil, aynı zamanda küresel bir sorundur. Bu gündemle, insan hayatını kurtarmak, kaçakçılık şebekelerinin faaliyetlerini önlemek ve ihtiyaç sahibi insanları korumak amacıyla menşe ve transit ülkelerle iş birliğimizi yeniden onaylatarak genişletmekteyiz. Ama hepimiz biliyoruz ki gerçek ve kalıcı bir müdahale ancak açlık savaşlarının yol açtığı istikrarsız duruma, Libya ve Suriye'deki krizlere kadar temel nedenlerle mücadele edildiğinde gerçekleşecektir. Avrupa Birliği olarak bu alanda uluslararası toplumla

-
- 21 The European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX). “Monitoring and Risk Analysis.” Monitoring and risk analysis (europa.eu). (Erişim Tarihi: 15.09.2024).
 - 22 Avrupa'daki mevcut göç durumunu gösteren haritaya ulaşmak için bkz. FRONTEX (2023). “Migratory Map.” <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/> (Erişim Tarihi: 15.09.2024). Her daire, AB'ye giden ana göç yollarından birini temsil etmektedir. Daha fazla ayrıntıya, bir daireye veya menşe ülkelerden birine tıklayarak ulaşabilirsiniz.
 - 23 European Commission Migration and Home Affairs (2021). “Migrant Smuggling.” Migrant smuggling - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 15.09.2024).

birlikte çalışmaya kararlıyız.” ifadelerine de yer vermiştir²⁴. Bu yüzden 2015 gündeminde acil önlemler olarak FRONTEX Ajansı'nın Yunanistan-FRONTEX Ortak Operasyonu Poseidon; İtalya ve Orta Akdeniz'deki Ortak Operasyonu Triton ve Fas'tan İspanya'ya gelen düzensiz göçe ilişkin düzenlenen Ortak Operasyonu Indalo için kapasite ve kaynakların üç katına çıkarılması kararlaştırılmıştır (Kesel, 2017: 66). FRONTEX'in bütçesi 2005 yılında 6 milyon Euro'nun biraz üzerinde (yönetimsel ve operasyonel) iken 2015 yılına gelindiğinde göçmen krizi ile birlikte bu rakam 140 milyon Euro'nun üzerine çıkmış ve 2022 yılında ise 750 milyon Euro'ya ulaşmıştır (Bayrak, 2022: 31-33). 2021 yılında üye devletler tarafından mavi sınırlarda 112.616, yeşil sınırlarda ise toplam 87.485 yasadışı sınır geçişi tespit edilmiştir. Bu rakamlar 2020'ye göre sırasıyla %29 ve %124 oranla daha fazladır (FRONTEX, 2022: 14-15).

AB ülkelerine Batı Balkanlar bölgesinden yasadışı geçişlerin artmış olması Avrupa Komisyonu'nu harekete geçirmiş ve Batı Balkanlar Eylem Planı hazırlanarak FRONTEX görevlendirilmiştir. FRONTEX tarafından, 2022 yılında Batı Balkanlardan AB sınırlarına 128 bine yakın kaçak geçişin (2021'e göre %168'lik bir artıştan bahsedilmektedir) olduğu tespit edilmiştir (Euronews, 2022b).

4. AB'NİN GÖÇ POLİTİKASI BAĞLAMINDA FRONTEX'İN FAALİYETLERİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER

İnsanlığın kendisi kadar eski olan insan göçü, bugün bildiğimiz dünyanın şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Göç etme nedenleri ne olursa olsun, çok sayıda yabancı vatandaşın yeni bir ülkeye gelmesi, o ülkenin ulusal güvenliği üzerinde olumsuz bir etki yaratabilmektedir. Ayrıca bu insanların nihai varış noktasına giderken topraklarından geçmek zorunda oldukları transit ülkeler de risk altındadır. Bazı ülkelerde göçmenlerin işgücü artışına önemli katkıları olsa da birçok kişi onları sosyal uyum ve istikrar için bir tehdit, ekonomik refah için bir yük, yerel konut kaynaklarını, sağlık sistemini ve eğitimi tüketen, sonuç olarak yerel halkın kızgınlığına ve düşmanlığına yol açan bir unsur olarak algılamaktadır. 2015'te Avrupa'ya gelen bir milyondan fazla göçmen, göçmen akınıyla mücadele eden ülkelerde krize neden olmuş ve göç sorununu çözmenin en iyi yolu konusunda bir bölünme yaratmıştır (Kuvekalovic, Stojanovic and Filipovic, 2017: 28). Özellikle liberal yönetimlerin uzun zamandır liberal olmayan yönetim, polislik ve sosyal kontrol uygulamalarına başvurduğu görülmektedir (Bigo vd., 2009:

24 Council of the European (13 Mayıs 2015). Lepšie riadenie migrácie vo všetkých jej aspektoch: Európska migračná agenda (europa.eu). (Erişim Tarihi: 16.09.2024).

284). Son on yılda sosyal güvenlik yardımlarına yapılan erişim engelinin, istenmeyen göçmenleri dışlamak için giderek daha fazla kullanılan bir araç haline gelmeye başladığı görülmektedir (Minderhoud, 2006: 366).

Göçmen ve mültecilerin kabulü konusunda Avrupa ülkelerinin uyumsuz yaklaşımları ve Avrupa Birliği'nin bazı üyelerinin bu konuda verdikleri farklı tepkiler insan güvenliği, özgürlük ve medeni hakların yanı sıra Avrupa Birliği'nin dayandığı temel dayanışma ve hoşgörü ilkelerinin korunmasını tehlikeye atmaktadır (Kuvekalovic, Stojanovic and Filipovic, 2017: 27). Yine de AB'nin tepkisinin, aşırı Avrupa-merkezcilik ve üçüncü ülkelerin çıkarlarını dengeli bir şekilde dikkate almayan güvenlik algısından kaynaklansa da belirli bir stratejik perspektife sahip olduğu göz ardı edilmemektedir. Göç için harcanan büyük ekonomik çaba, kaynak ve transit ülkelerde ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için geniş kapsamlı bir stratejinin temelini oluşturmaktadır. Öte yandan, göçmenlerin insan haklarına saygı gibi konular bu stratejide henüz kapsamlı bir şekilde ortaya koyulmamaktadır (Del Valle Galez, 2019: 119).

Yüz binlerce insanın ani gelişine yönelik olarak başlangıçta anlayışlı bir yaklaşım sergileyen Almanya, sayının daha da artması ile arka planda iç sınırlar boyunca çitler ve bariyerler kurmuş ve güçlü giriş kontrolleri uygulamaya başlamıştır (Del Valle Galez, 2019: 136). Mülteci krizi sırasında acil kabul ve barındırma için tasarlanan ve "sıcak noktalar" olarak bilinen sistem de kabul edilebilir bir şekilde uygulanmış görünmemektedir. Yunanistan ve İtalya'daki sıcak noktalar ya da göçmen tanımlama merkezleri de yabancıların insan haklarına saygı göstermedikleri gerekçesi ile yaygın bir şekilde eleştirilmektedir²⁵. Ayrıca Libya karasularında veya açık denizlerde kurtarılan göçmenleri taşıyan STK ve ticari gemilerinin limanlara girişine izin verilmemesine ilişkin vakalar da (2018'deki Aquarius veya 2019'daki Open Arms vakaları) mevcuttur (Del Valle Galez, 2019: 142).

İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün de içinde bulunduğu Avrupalı ve uluslararası sivil toplum grupları ve medya kuruluşları, FRONTEX'in faaliyet gösterdiği AB sınırlarına gelen insanlara karşı AB üye ülkeleri tarafından yapılan kötü muameleleri sürekli olarak rapor etmektedir. Bunlar arasında şiddet, yasadışı geri itmeler ve Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs, Yunanistan, Macaristan ve Malta gibi ülkeler tarafından sığınma erişiminin

25 European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2016). The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece – A Study. HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf (ecre.org). (Erişim Tarihi: 16.09.2024); Fernández Rojo, D. (2018). Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol. Revista de Derecho Comunitario Europeo 61: 1013-1056. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.06>.

reddedilmesi olayları yer almaktadır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Macaristan'ın sığınmacılara ve göçmenlere kötü muamelede bulunduğu dair raporlar hazırlamış, Avrupa Komisyonu'nu da Macaristan'a karşı yasal işlem başlatmıştır. FRONTEX Tüzüğü'nün 46. maddesi uyarınca, ajansın ciddi suistimaller durumunda faaliyetlerini askıya alma veya sona erdirmeye hakkı vardır. Ancak FRONTEX, operasyonlarının askıya alınması çağrılarını dikkate almadığı gibi Macaristan'da dört yıl boyunca insan hakları ihlallerini önlemek veya durdurmak için de önlem al(a)mamıştır. AB Adalet Divanı'nın Aralık 2020'de sığınmacı ve göçmenlerin ülkeye girişini kısıtlayarak onları Sırbistan'a geri ittiği gerekçesi ile Macaristan için aldığı "AB hukukunu ihlal ettiği" kararının ardından FRONTEX, 27 Ocak 2021'de operasyonlarını askıya almıştır. Ajans hakkında, geri itmeler ile ilgili suç ortaklığı iddiaları bulunmakla birlikte raporlama ve izleme mekanizmaları konusunda da ciddi eksikliklerin varlığından endişe duyulmaktadır. Operasyonlar hakkında Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi gibi AB organları tarafından çok sayıda soruşturma açılmıştır (Human Rights Watch, 2021).

Nisan 2020'de Uluslararası Af Örgütü de dahil olmak üzere diğer birçok sivil toplum örgütü, Yunanistan tarafından sığınmacıların AB'ye girişini engellemek için "geri itme" yönteminin kullanıldığını ve diğer insan hakları ihlallerinin de gerçekleştirildiğini belgelemiştir. Bu belgeleme ise Haziran ve Aralık 2020 tarihleri arasında gerçekleşen 21 geri itme olayıyla birlikte diğer insan hakları ihlallerinin yaşandığını söyleyen 16 kişinin tanıklıklarına dayanmaktadır. Uluslararası Af Örgütü tarafından Türkiye-Yunanistan kara sınırında (Meriç) bu ihlallerin sık sık yaşandığına dikkat çekilmektedir (Amnesty International, 2021: 5).

Belgelenen 12 vakada bireylerin, geri gönderilmeden önce telefon görüşmelerine ve avukatlara erişimleri olmaksızın ve kayıt işlemleri yapılmaksızın gözaltında tutulduğu kaydedilmiştir. Görüşülen kişiler çoğunlukla hijyenik olmayan, aşırı kalabalık, temiz suyun ve tuvaletlerin bulunmadığı tesislerde tutulduklarını belirtmektedir. Bu kişiler çoğunlukla şiddete tanık olmakta veya şiddeti doğrudan yaşamaktadır. Bildirilen kötü muameleler arasında sopa darbeleri, cop izleri, tekme, tokat ve yumruklar ile el ve ayakla itmeler yer almaktadır. Çıplak veya soyarak arama da dahil olmak üzere arama olayları da rapor edilmiştir. Tanıklar, aramalar sırasında kaba muamele yapıldığını, erkek görevliler tarafından kadınların üstlerinin arandığını ve bu işlemin kadınların ve çocukların gözü önünde -bazen şiddet içeren şekilde- çıplak olarak gerçekleştirildiğini anlatmaktadır (Amnesty International, 2021: 6).

Topraklarına yasadışı yollardan giren herkese 3-5 yıl hapis cezası öngören Macaristan, ayrıca artan göçmen akını nedeniyle Haziran 2015'te Sırbistan ile olan 175 kilometrelik sınır boyunca ve Hırvatistan ile olan sınırın bir kısmında 4 metre yüksekliğinde çitler inşa edilmesine karar vermiştir (Kuvekalovic, Stojanovic and Filipovic, 2017: 30). Macaristan Başbakanı Viktor Orban, "Göçü yönetmek yerine onu durdurmalıyız. Onlara sınırları geçemeyeceklerini göstermemiz gerek." Diyerek sınırlarından 250 binden fazla izinsiz geçişin gerçekleştiğine dikkat çekmiştir. Cumhurbaşkanı Aleksandr Vucic, başta Sırbistan olmak üzere Avrupa'yı da güvenli kılmak için sığınmacıları Kuzey Makedonya'ya yönlendirmeye hazır olduklarını vurgulamıştır (Euronews, 2022a).

İnsan Hakları İzleme Örgütü, 2016 yılından itibaren Hırvatistan tarafından göçmen ve sığınmacıların toplu olarak sınır dışı edilmesini ve sık sık kötü muamele içeren geri göndermelerini belgelemektedir. Sınır görevlilerinin -zaman zaman kadın ve çocuklara da yönelik olarak- göçmelere ve sığınmacılara şiddet uyguladıkları ve göçmenleri AB sınırının dışında kalan Bosna-Hersek'te bulunan (dondurucu) nehirden geçmeye zorladıkları raporlanmıştır (Human Rights Watch, 2021). Macaristan ile olan sınırından dolayı göçmen dalgasından en çok etkilenen ülkelerden biri de Slovakya'dır. Slovakya bu durum karşısında Dublin Sözleşmesi'ni askıya alarak Sırbistan ve Hırvatistan ile arasına tel örgü çekmiştir (Kesel, 2017: 64).

Bir AB ajansı olarak FRONTEX, tüm faaliyetlerini AB Temel Haklar Şartı (sığınma hakkı dahil), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer uluslararası hukuk normlarına uygun olarak yürütmekle yükümlüdür. İnsan Hakları Hukuku, FRONTEX'i kimseyi doğrudan veya dolaylı olarak insan hakları ihlallerine maruz bırakmamak ve insanları kötü muameleden korumak için gerekli önlemleri almakla yükümlü kılmaktadır. FRONTEX Tüzüğü'ne göre de operasyonlarında görev alan tüm personelin temel haklara saygı duymaları zorunludur. Ciddi Olay Raporlama (The Serious Incident Reporting-SIR) mekanizması FRONTEX operasyonları sırasında temel hak ihlallerinin raporlanması için kilit kurumdur. FRONTEX Davranış Kuralları'na göre, bir FRONTEX operasyonu sırasında temel hakların ihlal edildiğini düşünen herhangi bir FRONTEX görevlisinin bunu SIR mekanizması aracılığıyla rapor etme yükümlülüğü vardır. Ancak, Yönetim Kurulu Çalışma Grubu tarafından Yunanistan'da yürütülen soruşturmanın da gösterdiği üzere çok az olay rapor edilmekte ve rapor edilenler de uygulamada değişikliklere yol açmamaktadır (Human Rights Watch, 2021).

FRONTEX'in resmî web sitesinde operasyonların nerede ve nasıl yürütüldüğüne dair bilgiler yer almamaktadır. Bu durum ajansın

faaliyetlerinin şeffaflığını tartışmalı hale getirmektedir (Turgay, 2021: 21). Öte yandan ajansın kapatılması yönünde de söylemler artmaya başlamıştır. “FRONTEX İptal Edilsin” (AbolishFrontex) ağı tarafından AB hükümetleri, Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve FRONTEX yönetimine bir mektup yazılmış ve bu mektupta “AB’nin insanları korumak yerine sınırlarını güçlendirmeye saplanıp kaldığı” bu saplantısı yüzünden de göçmenlerin hayatlarını kaybettiği vurgulanarak AB “eli kanlı” olarak ifade edilmiştir²⁶.

AB göç yönetimi hem göç sorununun temeline inmeyip soruna daha kısıtlayıcı bir pencereden bakarak kısa vadeli çözümlere odaklanması yönüyle hem de çözüm için AB dışındaki ülkelere yönelmesiyle eleştirilmekte ve suçlanmaktadır (ORSAM, 2012: 13).

5. TARTIŞMA

Andrew Geddes tarafından yazılan ve 2000 yılında yayınlanmış olan “Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe” başlıklı kitapta Avrupa Birliği’nin göç politikaları ve Avrupa entegrasyonu üzerine odaklanılmaktadır. Kitap, Avrupa’nın “Kale Avrupa” yaklaşımını ele almakta ve göçmenlerin Avrupa’ya girişini sınırlamak için alınan önlemleri incelemektedir. Geddes, “Kale Avrupa” kavramını Avrupa entegrasyonu ve içme-dışlama kavramları ile ilişkilendirmektedir. Bu uluslarüstü yapının entegrasyon süreci, sıkı sınır kontrolleri ve yerleşik göçmenlerin dışlanmasına yönelik inşa edilen bir “kale” gibi görünmektedir. “Sahte” sığınmacılar ve belgesiz göçmen işçiler AB güvenliğine yönelik algılanan tehditler arasındadır (Geddes 2000: 6 ve 172 akt. Bermejo, 2009: 211). Dolayısıyla, “Kale Avrupa” kavramının, Avrupalı olmayan vatandaşlara yönelik dışlayıcı uygulamaları nedeniyle “açık” veya “misafirperver” Avrupa’ya karşıt olduğu ortaya çıkmaktadır (Bermejo, 2009: 211). Guild (2003: 395-396), 11 Eylül sonrası yabancılar hakkındaki görüşleri analiz etmekte ve “sınırların kapatılmasına dair enstrümanların arkasındaki esas nedenin milli güvenlik ile ilgili olduğunu” belirtmektedir. Sonuç olarak yabancılar tehdit olarak temsil edilmektedir. Avrupa’da göçe yönelik düşmanca tavır²⁷ zamanla artmaktadır (Sönmez, 2014: 227).

26 Övgü Pınar (19 Haziran 2021). “AB sınır gücü Frontex’in Feshedilmesi İçin Kampanya Başlatıldı.” <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-57537640>. (Erişim Tarihi: 17.09.2023).

27 Özellikle yabancı düşmanlığının (xenophobia) artmaya başlaması ile radikal sağın oyunun yükselmesi.

Sonuç olarak Avrupa Birliği, oluşturmaya çalıştığı ortak iltica ve göç politikası ile “Kale Avrupa”yı²⁸ yeniden inşa ediyor gibi gözükmektedir. İç sınır kontrollerinin azaltılması ile dış sınır kontrollerinin artırılması doğru bir orantı ile ilerlemiş ve AB, içi dışarıdan ayırabilmek adına politikalar yürütmüştür.

6. SONUÇ

AB üye ülkelerinin göçmenlere yönelik uygulamaları AB mevzuatına ters düşmektedir. Bir AB kurumu olan FRONTEX’in operasyonları incelendiğinde temel hak olan yaşama hakkına saygının dahi işlemediği görülmektedir. Göç sorunu tarih boyunca ulusal bir sorun olarak görülmüş ve devletler bu sorunu kendi iç hukuklarına göre çözmüştür. Bu durum ortak bir politikanın oluşturulmasını yavaşlatmaktadır.

Üye ülkeler tarafından göçün çözümüne ilişkin farklı fikirlerin sunulması tek bir önerinin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle oybirliğine dayalı karar alma mekanizmasından nitelikli çoğunluğa dayalı sisteme geçilmiştir. Bu AB içerisinde göç sorununun çözümüne yönelik olarak atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Böylece AB ülkeleri arasında göçün getirdiği yükümlülüğün daha orantılı bir şekilde paylaşılması amaçlanmaktadır.

AB tarafından göçle mücadele için oluşturulmuş kurumlardan biri olan FRONTEX hem kara hem deniz hem de havalimanlarında faaliyetlerini yürütmektedir. FRONTEX bu operasyonlarını insan hakları ihlallerine sebep olmadan yerine getirmekle yükümlüdür. Ancak FRONTEX’in operasyonları incelendiğinde başta yaşama hakkı olmak üzere işkence ve zorla gözaltında tutulma gibi pek çok ihlalin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu nedenle FRONTEX hem diğer AB kurumları hem de sivil toplum kuruluşları tarafından eleştirilmektedir. FRONTEX, üye ülkeler tarafından gerçekleştirilen ihlalleri engelleyemediği ve hatta bu ihlallere karıştığı yönünde açılan soruşturmalara yanıt olarak FRONTEX Yönetim Kurulu tarafından bir Çalışma Grubu (8 üye ülke temsilcisi ve Avrupa Komisyonu’ndan yetkililer) oluşturmuş ve bu grup 2020 yılında Ege Denizi’nde meydana gelen 13 olayı incelemiş -tüm

28 “Kale Avrupa” hakkında daha fazla bilgi için bkz. Jey Huysmans, The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, cilt: 38, sayı: 5, 2000, pp.751-77; Mehmet Ugur, Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the “Insider”-“Outsider” Divide in the European Union, *International Migration Review*, cilt: 29, sayı: 4, 1995, pp. 964-99; Patrick R. Ireland, Facing the True “Fortress Europe”: Immigrants and Politics in the EC, *Journal of Common Market Studies*, cilt: 29, sayı: 5, 1991, pp. 457-80.

delillere rağmen- Yunanistan veya FRONTEX tarafından herhangi bir ihlalin gerçekleşmediği sonucuna varmıştır.

Hem üye ülkeler hem de AB tarafından yürütölen göç politikalarının AB'nin kendi mevzuatına ters düştüğu aşıkardır. Kaldı ki AB almış olduğu önlemler ile geçilmesi zor bir kale inşa etmektedir. Dahası AB, küresel bir güç olma yolunda ilerlerken daha kendi içerisindeki göç sorununu dahi çözemeyen bir kurum durumuna düşmektedir. AB, çözümlü kalesinin duvarlarını örmekte görmektedir ve bu duvarın örölmesinde FRONTEX operasyonları her türlü yolu mübah görmektedir. Birlik olarak göç ile ilgili ortak kararın alınamıyor olması Birlik'in çözümcü tarafına zarar vermektedir. Bu durumun önüne geçilebilmesi için üyelerin kendilerinden çok Birlik'in varlığını düşünmeleri ve göç politikasını orantılı bir paylaşım la yönetmeleri gerekmektedir.

Kaynakça

- Ağaoğlu, C. (2021). Avrupa Birliği'nin Yeni Göç ve İltica Paktı ve Pak'tın Göçmen Çocuklar Konusundaki Düzenlemelerine İlişkin Değerlendirmeler. *Marmara Dergisi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 27(2): 1424-1446.
- Akdoğan, M. (2018). Avrupa Birliği'nin Sınırlarına Dayanan Mülteci Krizi ve Yönetimi. *Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi* 1(1): 48-74.
- Amnesty International. (2021). Greece: Violence, lies and pushbacks-refugees and migrants still denied safety and asylum at Europe's borders. Amnesty International Ltd.
- Apap, J. (2001). Shaping Europe's Migration Policy, CEPS Working Document No: 179.
- Article 77 TFEU (ex Article 62 TEC). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal* 115, 09/05/2008 P. 0075 – 0076. EUR-Lex - 12016E077 - EN - EUR-Lex (europa.eu). (Erişim Tarihi: 10.01.2024).
- Arslan, M.İ. (2012). The Paradoxes of European Union Immigration Policy and Its Repercussions on Turkish-EU Relations. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (7 Aralık 2000). (2000/C 364/01). AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR BELGESİ (ccidizleme.org). (08.09.2024).
- Bayrak, M. (2022). FRONTEx'in Varoluşsal Krizden En Etkili Politika Aracına Dönüşümü. *Protokol Dergisi* 3(1): 28-37.
- Bermejo, R. (2009). Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe? *Journal of Contemporary European Research* 5 (2): 207-224.
- Bigo, D. (2006). Liberty, whose liberty? The Hague Programme and The Conception of Freedom. Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom | didier bigo - Academia.edu. (Erişim Tarihi: 09.09.2024).
- Bigo, D., Carrera, S., Guild, E., Walker, R.B.J. (2009). The Changing Landscape of European Liberty and Security: The Mid-term Report of The CHALLENGE Project. *International Social Science Journal* 59(192): 283-308.
- Bingöl, A.S. (2006). Almanya ve Hollanda'da Türk Göçmen İşçi Çocuklarına Dönük Eğitim Politikaları ve Uygulamaları. Yüksek Lisans Tezi. *Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Eğitim Bilimleri Anabilim Dalı*, Ankara.
- Bolayır, C. (2000). Amsterdam Antlaşması, Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları. İKV: 162, İstanbul. A6-tr.pdf (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).

- Council of the European (13 Mayıs 2015). Lepšie riadenie migrácie vo všetkých jej aspektoch: Európska migračná agenda (europa.eu). (Erişim Tarihi: 16.09.2024).
- Dearden, Stephen J.H. (1997). Immigration Policy in the European Community. European Development Study Group Discussion Paper 4: 1-38.
- Del Valle Galvez, A. (2019). Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls. *Paix et Sécurité Internationales* 7: 117-160.
- Euronews. (17.11.2022a). “AB’yi Göçle Mücadelede Yetersiz Bulan Avusturya, Macaristan ve Sırbistan Pakt Kurdu”. <https://tr.euronews.com/2022/11/17/abyi-gocle-mucadelede-yetersiz-bulan-avusturya-macaristan-ve-sirbistan-pakt-kurdu>. (Erişim Tarihi: 01.09.2024).
- Euronews. (06.12.2022b). “AB Yasadışı Göçle Mücadele İçin Frontex’i Batı Balkanlar’da Konuşlandırmayı Planlıyor”. <https://tr.euronews.com/2022/12/06/avrupa-komisyonu-frontexi-bati-balkanlarda-ab-sinirlarinin-otesinde-de-konuslandirmayi-pla>. (Erişim Tarihi: 01.09.2024).
- European Commission. (13 May 2015). Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, “A European Agenda On Migration”, Brussels, COM(2015) 240 final. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240. (Erişim Tarihi: 12.09.2024).
- European Commission, Migration and Home Affairs. “Effective Management of External Borders.” Effective management of external borders - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 14.09.2024).
- European Commission, Migration and Home Affairs. “EUROSUR” (2013). Eurosur - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).
- European Commission Migration and Home Affairs (2021). “Migrant Smuggling.” Migrant smuggling - European Commission (europa.eu). (Erişim Tarihi: 15.09.2024).
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2016). The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece – A Study. HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf (ecre.org). (Erişim Tarihi: 16.09.2024).
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf. (Erişim Tarihi: 04.01.2024).
- Fernández, R.D. (2018). Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol.

- Revista de Derecho Comunitario Europeo 61: 1013-1056. doi: <https://doi.org/10.18042/ccpc/rdce.61.06>.
- FRONTEX (3 Ekim 2005). Avrupa Birliği Sınır ve Sahil Güvenliği Birimi. Frontex | European Union Agency (europa.eu). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).
- FRONTEX (2022). Risk Analysis for 2022/2023. Risk Analysis for 2022/2023 (europa.eu). (Erişim Tarihi: 08.09.2024).
- FRONTEX (2023). "Migratory Map." <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/> (Erişim Tarihi: 15.09.2024).
- FRONTEX News (12 Kasım 2023). "Irregular border crossings into EU so far this year highest since 2016." Irregular border crossings into EU so far this year highest since 2016 (europa.eu). (Erişim Tarihi: 07.01.2024).
- Garson, J.P., Loizillon, A. (2003). Changes and Challenges Europe and Migration from 1950 to Present, The Economic and Social Aspects of Migration, Conference Jointly Organised by The European Commission and the OECD, 21-22 January 2003, Brussels. ss. 2-31.
- Geddes, A. (2000). Immigration and European Integration. Towards fortress Europe?, Manchester: Manchester University Press.
- Genç, H.D. (2010). Europeanization of National Immigration Policies. ECPR Graduate Conference, Dublin. (PDF) Europeanization of National Immigration Policies (researchgate.net). (Erişim Tarihi: 05.01.2024).
- Gençler, A. (2005). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49.
- Guild, E. (2003). "Editorial", European Journal of Migration and Law, 4, pp.395-398.
- Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi* 2(2): 81-100.
- Hopyar, Z. (2016). Avrupa'da Göç ve Mülteci Olgusu, Diaspora Araştırmaları Merkezi, Ocak 2016 Raporu, ss. 5-6.
- Human Rights Watch. (23 Haziran 2021). "Frontex Failing to Protect People at EU Borders." Frontex Failing to Protect People at EU Borders | Human Rights Watch (hrw.org). (Erişim Tarihi: 10.01.2024).
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies* 38(5): 751-77.
- Ireland, P.R. (1991). Facing the True "Fortress Europe": Immigrants and Politics in the EC. *Journal of Common Market Studies* 29(5): 457-80.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). "Avrupa Birliği-Tarihçe." AVRUPA BİRLİĞİ » TARİHÇE | İKV - İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).

- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). “Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma.” Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 05.09.2024).
- İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülten. (7-21 Aralık 2009). “Stockholm Programı Kabul Edildi.” İKV E-Bülteni | 2009 » 7-21 ARALIK » STOCKHOLM PROGRAMI KABUL EDİLDİ (ikv.org.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).
- Kesel, J. (2017). European Security in the Context of Migration - Measures to Protect Borders and Security Aspects Connected with Migration. *European Scientific Journal* 13(35): 62-77.
- Koçak, O., Gündüz, R. (2016). Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi* 6(12): 66-91.
- Kuvekalovic, J., Stojanovic, G., Filipovic, M. (2017) *Security implications of the migrant crisis in Europe 2015-16*. In: 3rd International Conference on Human Security. Faculty of Security Studies, Belgrade, pp. 27-35.
- Lönneback, J.L. (2002). “Ortak Bir Avrupa İltica ve Göç Politikasına Doğru”, Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Hukuku Semineri (Çev. İdil Işıl Gül ve Lami Bertan Tokuzlu), İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul. s.29-39.
- Minderhoud, P. (2006). The “other” EU Security: Social Protection. *European Journal of Social Security* 8(4), 361–380.
- Neal, A.W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS* 47(2): 333–356.
- ORSAM (2012). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi. Rapor No:22.
- Özsöz, M. (2014). *Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası*. Türkiye-AB İlişkileri: Yeni Gündem, (Ed. Belgin Akçay), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Pellerin, H. (1999). Regionalisation Of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America Compared. *Third World Quarterly* 20(5): 995–1000.
- Pınar, Ö. (19 Haziran 2021). “AB sınır gücü Frontex'in Feshedilmesi İçin Kampanya Başlatıldı.” <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-57537640>. (Erişim Tarihi: 17.09.2023).
- Radio Free Europe/Radio Liberty (18 June 2000). “EU: Prodi Welcomes Putting Immigration On Top Of Summit Agenda.” EU: Prodi Welcomes Putting Immigration On Top Of Summit Agenda (rferl.org). (Erişim Tarihi: 09.09.2024).
- Samur, H. (2008). Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi* 5(2): 1-16.

- Schengen Vize Kuralları: Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönetmeliği (AB) 2016/399 (9 Mart 2016). “Sınırları aşan kişilerin hareketini düzenleyen AB kurallarına ilişkin kural (Schengen Sınırlar Kanunu).” Schengen Vize Kuralları – Schengen Anlaşmasının Detayları (saltvisa.com.tr). (Erişim Tarihi: 10.01.2024).
- Sönmez, P. (2014). Avrupa Birliği’nde Yeni Dönem Postkolonyal İlişkiler ve Göç Politikaları Diyaloğu. Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İstanbul.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Faslı Kapsamı. 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik (ab.gov.tr). (Erişim Tarihi: 10.09.2024).
- The European Border and Coast Guard Agency (Frontex). “Monitoring and Risk Analysis.” Monitoring and risk analysis (europa.eu). (Erişim Tarihi: 15.09.2024).
- Turgay, S. (2021). Avrupa Birliği’nin Göçü Güvenlikleştirme Politikasında Frontex’in Rolü. *Journal of International Relations and Political Science Studies* 3: 5-26.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. “AB’ye Genel Bakış.” No: 02. 02_rehber.pdf (ab.gov.tr). (Erişim Tarihi: 06.09.2024).
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı (2013). “Türkiye ile AB Arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması İmzalandı.” Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması imzalandı / T.C. Dışişleri Bakanlığı (mfa.gov.tr). (Erişim Tarihi: 12.09.2024).
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. “Lizbon Antlaşması.” Lizbon Antlaşması / T.C. Dışişleri Bakanlığı (mfa.gov.tr). (Erişim Tarihi: 10.09.2024).
- Ugur, M. (1995). Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the “Insider”–“Outsider” Divide in the European Union. *International Migration Review* 29(4): 964–99.