



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Melis BAŞARAN

FRONTEX'İN KULLANDIĞI MÜDAHALE BİÇİMLERİNİN
ULUSLARARASI HUKUKTAKİ YERİ

Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2022



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Melis BAŞARAN

FRONTEX'İN KULLANDIĞI MÜDAHALE BİÇİMLERİNİN
ULUSLARARASI HUKUKTAKİ YERİ

Danışman

Doç. Dr. Ceren Uysal OĞUZ

Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2022

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Melis Başaran'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Aslı ILGIT
Üye (Danışmanı) : Doç. Dr. Ceren UYSAL OĞUZ
Üye : Doç. Dr. Sanem ÖZER

Tez Başlığı: Frontex'in Kullandığı Müdahale Biçimlerinin Uluslararası Hukuktaki Yeri

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 07/02/2022

Mezuniyet Tarihi : 24/03/2022

Prof. Dr. Ebru İÇİGEN

Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Frontex’in Kullandığı Müdahale Biçiminin Uluslararası Hukuktaki Yeri” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

Melis BAŞARAN





AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ

Öğrenci Bilgileri	
Adı-Soyadı	Melis Başaran
Öğrenci Numarası	20195238006
Anabilim Dalı	Uluslararası İlişkiler
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri	
Unvanı, Adı-Soyadı	Doç. Dr. Ceren UYSAL OĞUZ
Yüksek Lisans Tez Başlığı	Frontex'in Kullandığı Müdahale Biçimlerinin Uluslararası Hukuktaki Yeri
Turnitin Bilgileri	
Ödev Numarası	1735884622
Rapor Tarihi	07.03.2022
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: %10 Alıntılar dahil: %12
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE, Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 199 sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır. Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir: (X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım. () Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.	
Gerekçe:	
Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim. Danışman Öğretim Üyesi Unvanı, Adı-Soyadı Doç. Dr. Ceren UYSAL OĞUZ	

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ.....	iii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	iv
ÖZET.....	vi
SUMMARY	vii
TEŞEKKÜR.....	viii
ÖNSÖZ.....	ix

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKALARI

1.1. Avrupa Birliği'nin Ortak Göç Politikasının Tarihsel Dönüşümü	2
1.2. Maastricht Antlaşması.....	6
1.3. Amsterdam Antlaşması.....	8
1.4. Tampere Programı	10
1.5. Lahey Programı.....	13
1.6. Lizbon Antlaşması	17
1.7. Stockholm Programı	20
1.8. Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım.....	23
1.9. Avrupa Göç Gündemi.....	26
1.9.1. Avrupa Göç Gündemi Bağlamında Hayata Geçirilen Uygulamalar.....	31
1.9.2. Avrupa Göç Gündemi Sonrası Uygulamaya Koyulan Düzenlemeler	39
1.10. Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı	46
1.10.1. Göç ve İltica Paktı ile Öngörülen Yeni Düzenlemeler	47
1.10.2. Göç ve İltica Paktı'na Yönelik Eleştiriler	49

İKİNCİ BÖLÜM

FRONTEX: AVRUPA SINIR VE SAHİL GÜVENLİK AJANSI

2.1. Frontex'in Kuruluşu.....	52
2.2. Frontex'in Kurumsal Yapısı ve Alt Birimleri	54
2.2.1. Hızlı Sınır Müdahale Timleri	57
2.2.2. Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi	58
2.2.3. Risk Analiz Birimi	61
2.2.4. Frontex Durum Merkezi	62
2.2.5. Eğitim ve AR-GE Birimi	64
2.2.6. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Daimî Birliği	65
2.3. Frontex'in Bütçe ve Kaynakları.....	67
2.4. Frontex'in Görev ve Yetkileri.....	69
2.5. Frontex'in Yürüttüğü Operasyonlar.....	78
2.5.1. Frontex'in Deniz Operasyonları	84
2.5.1.1. Poseidon Operasyonu	87
2.5.1.2. Themis Operasyonu.....	90
2.6. Frontex Temel Haklar Stratejisi.....	93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİĞINMACILARA YÖNELİK DENİZ OPERASYONLARINDA MÜDAHALE YETKİSİ

3.1.	AB'ye Yönelik Göç Hareketlerinde Kullanılan Deniz Rotaları.....	97
3.1.1.	Orta Akdeniz'den Güncel Veriler.....	100
3.1.2.	Doğu Akdeniz'den Güncel Veriler	104
3.2.	Mülteci Haklarına İlişkin Düzenlemeler.....	106
3.1.1.	Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme	109
3.2.2.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi	114
3.2.3.	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	118
3.3.	Denizde Müdahale Yetkisi	122
3.3.1.	Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi	123
3.3.2.	Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 656/2014 sayılı Yönetmeliği	129
3.3.3.	Kara, Hava ve Deniz Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol	132
3.4.	Orta ve Doğu Akdeniz'de Yaşanan Hak İhlalleri.....	135
SONUÇ.....		146
KAYNAKÇA		150
EK-1 İngilizce Mülakat Formu.....		
ÖZGEÇMİŞ.....		

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Frontex Organizasyon Yapısı.....	55
Şekil 2: Frontex Bütçesi.....	68
Şekil 3: AB'nin Dış Sınırlarından Düzensiz Sınır Geçişleri.....	97
Şekil 4: 2014'ten 2021'e kadar Orta Akdeniz Rotasındaki Göçmen Ölümleri.....	102
Şekil 5: 2014'ten 2021'e kadar Doğu Akdeniz Rotasındaki Göçmen Ölümleri.....	105



KISALTMALAR LİSTESİ

ABAD: Avrupa Birliği Adalet Divanı

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS: İnsan Hakları ve Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi

AB: Avrupa Birliği

AOSS: Avrupa Ortak Sığınma Sistemi

BBC: British Broadcasting Corporation

BM: Birleşmiş Milletler

BMDHS: Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi

CCWP: Customs Cooperation Working Party - Gümrük İşbirliği Çalışma Grubu

CEPS: Centre for European Policy Studies - Avrupa Politika Araştırmaları Merkezi

CIRAM: Common Integrated Risk Analysis Model - Ortak Entegre Risk Analiz Modeli

DW: Deutsche Welle

EASO: European Union Agency for Asylum- Avrupa İltica Destek Ofisi

EEAS: European External Action Service- AB Dış Eylem Servisi

EUR-LEX: European Union Law - AB Hukuku

EURODAC: European Asylum Dactyloscopy Database - Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanıma Sistemi

EUROJUST: European Union Agency for Criminal Justice Cooperation - Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi

EUROPOL: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation - Avrupa Polis Birliği

EUROSTAT: European Statistical System - Avrupa İstatistik Ofisi

EUROSUR: European Border Surveillance System - Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi

FSC: Frontex Situation Centre - Frontex Durum Merkezi

FRA: European Union Agency for Fundamental Rights - Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı

FRIT: The EU Facility for Refugees in Turkey - Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı

FRONTEX: The EU External Borders Agency - AB Dış Sınırlar Ajansı

HOTSPOTS: Sıcak Nokta Alanları

IMO: International Maritime Organization - Uluslararası Denizcilik Örgütü

IOM: International Organization for Migration - Uluslararası Göç Örgütü

KOMİSYON: Avrupa Birliği Komisyonu

MRCC: Maritime Rescue Coordination Centre - Ulusal Deniz Kurtarma Koordinasyon Merkezi

NCSS: National Cybersecurity Strategies - Ulusal Siber Güvenlik Stratejileri

OLAF: European Anti-Fraud Office - Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi

ORSAM: Ortadoğu Araştırmaları Merkezi

ÖGAA: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

RABIT: Rapid Border Intervention Team - Hızlı Sınır Müdahale Timleri

RAU: Risk Analysis Unit - Risk Analiz Birimi

SAR: Denizde Arama ve Kurtarma Sözleşmesi

SGK: Sahil Güvenlik Komutanlığı

SIR: A Serious Incident Report -Ciddi Olay Raporu

SIS: Schengen Information System - Schengen Bilgi Sistemi

SOLAS: Denizde Can Güvenliği Uluslararası Sözleşmesi

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TRU: Training Unit - Eğitim Birimi

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees - Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund - Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime -Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi

ÖZET

Ekonomik bütünleşme amacıyla yolan çıkan Avrupa ülkelerinin söz konusu amaca ulaşmasıyla birlikte Avrupa Birliği'nin (AB) gündemine bu kez siyasi entegrasyon hedefi eklenmiştir. Siyasi entegrasyon amacına uygun biçimde oluşturulan özgürlük, güvenlik ve adalet alanı dış sınırların korunması için uygulanacak politikalarda da belirleyici olmuştur. Her genişleme süreciyle değişen sınırlar, ülkeler arasındaki refah farklılıkları ve dünyanın farklı coğrafyalarında devam eden çatışmalara paralel olarak Birlik topraklarına doğru gerçekleşecek düzensiz göç hareketlerinde yaşanması öngörülen artış endişeyle karşılanmıştır. Süreç içinde yaşanan tüm bu gelişmelerle birlikte AB dış sınırların korunması ve entegre bir şekilde yönetilmesinin önemini kabul ederek operasyonel bir yapı oluşturma girişimlerine başlamıştır. Başlatılan girişim sonucunda Birliğin kara, hava ve deniz sınırlarının entegre yönetimi ve güvenliğinden sorumlu ajansı Frontex kurulmuştur.

Birlik topraklarına doğru gerçekleşen göç hareketlerinin sayısındaki artışla birlikte Frontex tüzüğünde yapılan her değişiklik ajansın hem görev alanını hem de yetkisini genişletmiştir. 2015 yılında Avrupa topraklarına doğru gerçekleşen yoğun göç hareketlerinin Birlik genelinde bir kriz şeklinde tezahür etmesine paralel şekilde atılan adımlar, Birliğin ortak göç politikasındaki başarısızlığı da gün yüzüne çıkarmıştır. Dublin Sistemi'nin çökmesi ve sınır bölgelerinde yer alan ülkelerin sorumluluğu tek başına üstlenmesi bir dizi gerilimle sonuçlanmış, göçü dışsallaştıran yeni politika önerileri de bir adım öteye taşınmıştır. Bu bağlamda Birliğin göçü dışsallaştırma stratejisinin önemli bileşenlerinden biri olan Frontex tarafından geri itme, toplu sınır dışı etme ve sığınmacıların güvenli olmayan üçüncü ülkelere gönderilmesi gibi yöntemlerin benimsenmesi uluslararası hukuktan doğan sorumlulukların ihlal edilmesiyle sonuçlanmıştır. Uluslararası hukukun ihlaliyle birlikte devletlerin kurtarma sorumluluklarından kaçtığına dair pek çok kanıt sunulmasına karşın Frontex'in bir yaptırımla karşılaşmamasına, yaşanan bir hak ihlali durumunda kimin sorumlu tutulacağına dair yetki karmaşasının sebep olduğu düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Frontex, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi, 656/2014 sayılı Yönetmelik, İnsan Hakları, Geri Göndermeme İlkesi.

SUMMARY

THE PLACE OF THE INTERVENTION FORMS USED BY FRONTEX IN INTERNATIONAL LAW

With the European countries' achievement of Economic integration which was their main goal, political integration has been added to the European Union's agenda. Political integration has also been one of the determinants on the policies of freedom, security and justice that were purposefully constituted to protect outer borders. The borders that change with every enlargement process were met with concern over the fact that the difference between the member states' welfare level and the predicted increase in “irregular” migration movements towards the Union territories parallel to the ongoing conflicts in different regions of the world. With all these developments, the EU has accepted the importance of protecting the borders in an integrated way which resulted in the Union making attempts to create an operational structure. As a result of the initiative, Frontex, the agency responsible for the integrated management and security of the Union's land, air and sea borders, was established.

With the increase in the number of immigration movements towards the Union territories, each modification made in the Frontex statute has expanded both the agency's mandate and its authority. The steps taken parallel to the intense migration movements towards European territory manifesting as a crisis throughout the Union in 2015 revealed the failure of the Union's common migration policy. The collapse of the Dublin System and the countries in the border regions taking the responsibility alone resulted in a series of tensions, and new policy proposals that externalized migration ended up being taken a step further. In this context, the adoption of methods such as pushback, mass deportation and sending asylum seekers to unsafe third countries by Frontex, which is one of the important components of the Union's strategy to externalize migration, resulted in a violation of responsibilities arising from international law. Although there is a lot of evidence that states the violation of their rescue responsibilities determined by international law, it is considered that Frontex is not facing any sanctions because of the confusion of authority over who will be held responsible in case of a violation of rights.

Keywords: European Union, Frontex, UN Convention on the Law of the Sea, Regulation No. 656/2014, Human Rights, Non-Refoulement

TEŞEKKÜR

Kale Avrupası 1993'ten bu yana 40 binden fazla insanın ölümüne yol açtı. İnsanlar Akdeniz'de, Atlantik'te ve çölde ölüme terk edildi. Sınırlarda vuruldu, gözaltı merkezlerinde intihar ederek yaşamına son verdi. Sınır dışı edildikten sonra işkence gördü.

Daha güvenli ve onurlu bir yaşam için çıkılan göç yolunda yaşamını yitirenlere saygıyla...



ÖNSÖZ

Ekonomik bütünleşme amacıyla yola çıkan Avrupa ülkeleri, ilgili amaca ulaşılmasıyla ajandasına siyasi entegrasyon hedefini de eklemiştir. Bu hedeften hareketle, iç sınırların kaldırılması ve ortak göç politikalarının oluşturulması yönünde görüşlerin dile getirildiği 1980’li yılların ortasında göç ve sığınma alanında atılan en önemli adımlardan biri kabul edilen Schengen Anlaşması imzalanmıştır. Almanya, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika arasında imzalanan Anlaşma’yla sınır kontrollerini kademeli olarak kaldırmak ve vize uygulamalarını uyumlu hale getirmek taahhüt edilmiştir. Bu dönemde Avrupa Topluluğu’nun siyasi bütünleşme hedeflerinin somut yansımalarından bir diğeri olan Maastricht Antlaşması’nın imzalanmasıyla üç sütunlu yapı oluşturulmuştur. İlgili yapının sütunlarından birini ortak dış ve güvenlik politikası oluştururken bir diğer sütun adalet ve içişlerinde işbirliği olarak adlandırılmıştır. Bu bağlamda dış sınırların kontrolü başta olmak üzere, üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vize prosedürleri, göç ve sığınma alanına yönelik düzenlemeler ve sınır ötesi suçların soruşturulması başlıklarında üye ülkelerin ortak hareket etmesi kararlaştırılmıştır.

Topluluk üyesi ülkelerin ilgili konu başlıklarında ortak hareket etmek istemesinin temel nedeni, iç pazarın etkin bir şekilde işleyişinin sağlanması gereksinimidir. Göç ve iltica alanında üretilecek ortak politikaların hayata geçirilmesiyle düzensiz göç ve uluslararası suçlarla etkin mücadele sağlanacaktır. Bu sayede yüksek güvenli ve iç sınırların olmadığı yeni bir alan oluşturulacak, iç pazarın işleyişine de katkı sağlanacaktır. İç sınırların olmadığı ve Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım hakkından yararlanabileceği yüksek güvenli yeni bir alan oluşturma ihtiyacı 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile somut görünürlük kazanmıştır. Amsterdam Antlaşması ile hedefine ulaşamayan Birlik, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma girişimlerini sırasıyla Cardiff ve Tampere Zirvesi’nde ele almıştır. Her iki zirvede de sınırlı ilerleme kaydeden Birlik ancak Lahey Programı’yla birlikte belirlenen hedefleri tam anlamıyla hayata geçirebilmiştir.

Süreç içinde kaydedilen ilerlemeyle entegrasyon hamlelerinin özgürlük, güvenlik ve adalet alanını oluşturmaya, dış sınırların korunması için oluşturulacak politikalarda belirleyici olmuştur. İlgili gelişmelere ek olarak, Birliğin her genişleme süreciyle sınırlarının değişmesi taraf üçüncü ülkelerle Birlik arasında seyahat ve ticaret başta olmak üzere pek çok konu başlığında yeni düzenleme ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Ayrıca Birlik üyesi ülkeler arasındaki refah farklarıyla birlikte, komşu ülkelerde yaşanan gelişmelere paralel olarak düzensiz göç hareketlerinde yaşanması öngörülen artış Birlik tarafından endişeyle

karşılanmıştır. Yaşanan tüm bu gelişmeler ışığında Birlik, dış sınırların korunması ve entegre şekilde yönetilmesinin önemini kabul ederek operasyonel bir yapı oluşturulması önerisinde bulunmuştur. Söz konusu öneri 2004 yılında hayata geçirilmiş, 2007/2004 sayılı Tüzük ile Frontex resmen kurulmuştur.

Birliğin kara, hava ve deniz sınırlarının entegre yönetimi ve güvenliğinden sorumlu ajansı Frontex, tüzüğünde yapılan değişikliklerle hem görev alanını hem de yetkisini bir hayli genişletmiştir. Frontex'in yetkisi ve bütçesindeki artış, 2015 yılında Avrupa topraklarına doğru gerçekleşen yoğun göç hareketlerinin, Birlik genelinde bir kriz şeklinde tezahür etmesiyle paralel seyretmiştir. Bu dönemde yaşanan gelişmeler Birliğin göç politikaları konusundaki başarısızlığını gün yüzüne çıkarmıştır. Dublin Sistemi'nin çökmesi ve sınır bölgelerinde yer alan ülkelerin sorumluluğu tek başına üstleniyor oluşu bir dizi gerilime yol açmış, bu gerilimlerden hareketle Avrupa Komisyonu yeni politika önerileri sunma ihtiyacı duymuştur. Söz konusu öneriler ışığında 2020 yılında sunulan ve henüz müzakere aşamasında olan Göç ve İltica Paktı, bir dizi "yeni" düzenleme vaadiyle yola çıksa da esasında temel amacı sığınmacı ve mültecilerin köken ülkelerine geri dönüşlerinin sayısını arttırmaktan öteye gidememiştir. Sonuç olarak Birliğin tamamını yasal olarak bağlayacak ortak göç politikaları oluşturma girişimleri, her yeni düzenlemeyle göçü sınırlamaya yönelik uygulamaları beraberinde getirmiştir. 2019 yılında yapılan son Tüzük değişikliğiyle Birliğin en büyük bütçeye sahip ajansı olan Frontex, artık kendi ekipmanına ve üniformalı personeline de sahip olma hakkı elde etmiş; Frontex'in sığınmacıları taşıyan tekne ve botlara yönelik hukuk dışı müdahaleleri tam da bu yetki genişlemesiyle tartışmaları yükseltmiştir.

Frontex tarafından sıklıkla uygulanan geri itme, toplu sınır dışı ve sığınmacıların üçüncü ülkelere gönderilmesi gibi yöntemlerin uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal edip etmediğini tespit etmek için, konunun ilgili uluslararası sözleşmeler ve yapılan iki taraflı anlaşmalar gibi hukuki düzenlemelerde ne şekilde ele alındığının belirlenmesi önem taşımaktadır. Son yıllarda Birlik üyesi ülkelere deniz yoluyla sığınan insanların sayısında yaşanan artışla birlikte Avrupa Birliği, deniz sınırlarında yürütülen operasyonlar ve Frontex eylemlerinin gerekçesini denizlerde yaşanan can kayıplarının önüne geçmek şeklinde ifade etmektedir. Ancak Birliğin, sınırlarını üçüncü ülke vatandaşlarına mümkün olabildiğince kapalı tutmak suretiyle göç hareketlerini engelleme niyeti taşıması, Frontex'in hukuk dışı düzenlemelerine yönelik iddialarla doğrulanır niteliktedir. Bu bağlamda Birliğin dış sınırlarının güvenliğinden sorumlu olan Frontex'in sığınmacıları taşıyan deniz vasıtalarına yönelik geri itme gibi yasadışı eylemlerinin, insan haklarını birden fazla noktada ihlal ettiği ve uluslararası hukuktan doğan sorumluluklarını çiğnediği varsayımı tezin temel varsayımını oluşturmaktadır.

Bu varsayımdan yola çıkarak Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin işaret ettiği düzenlemeler ışığında Frontex'in uygulamalarına dair bir perspektif çizmek tezin temel amacını oluşturmaktadır. Belirlenen bu amaçtan hareketle tezin ana araştırma sorusu "Frontex'in üçüncü ülke vatandaşlarına karşı uyguladığı farklı müdahale biçimlerine karşı yaptırım mekanizmalarının kısıtlılığı Frontex yönetmeliklerindeki yasal boşluklardan mı kaynaklanmaktadır?" şeklinde belirlenmiştir. Bu soru araştırılırken cevap aranan diğer sorular aşağıda sıralanmıştır:

- Avrupa Birliği'nin ortak göç politikaları oluşturmak amacıyla hayata geçirdiği uygulamalar zaman içinde ne gibi değişiklikler göstermiştir?
- Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı Frontex'in sahip olduğu görev ve yetkiler zaman içinde ne gibi değişiklikler geçirmiştir?
- Frontex deniz sınırlarında üçüncü ülke vatandaşlarına hangi müdahaleleri uygulamaktadır?
- Uluslararası hukukun geri göndermeme yasağı başta olmak üzere sığınmacıların haklarına yönelik düzenlemelerinin Avrupa Birliği nezdinde bağlayıcılığı var mıdır?
- Frontex üçüncü ülke vatandaşlarına karşı uyguladığı müdahale biçimleri sebebiyle ne şekilde yaptırıma tabi tutulabilir?
- Avrupa Birliği ile üçüncü ülkeler arasında imzalanan geri kabul anlaşmaları geri göndermeme ilkesinin ihlali durumunda haklı dayanak noktası olarak kabul edilebilir mi?
- Frontex'in deniz sınırlarında üçüncü ülke vatandaşlarına uyguladığı müdahaleler uluslararası hukuku hangi noktalarda ihlal etmektedir?

Frontex tarafından Orta ve Doğu Akdeniz'de yürütülen deniz operasyonlarının hangi hukuki ilkelerle karşıtılık teşkil ettiğini, sığınma hakkı ve geri gönderme yasağı başta olmak üzere hangi ihlalleri içerdiğini belirleyebilmek amacıyla devletler nezdinde kabul edilen bazı hukuki metinler incelemeye tabi tutulmuştur. Bu hukuki metinler tezin kapsamını ortaya koymakta ve sırasıyla Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, AB Temel Haklar Şartı ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden oluşmaktadır. Ayrıca yukarıda sayılan uluslararası hukuka içkin metinlerin hükümlerine dair ihlallerin ve çelişkilerin ortaya konabilmesi için Avrupa Komisyonu ve Konseyi tarafından oluşturulan 656/2014, 2016/1624 ve 2019/1896 sayılı Tüzükler incelenmiştir. Tezin kapsamını belirlemeye yönelik bir diğer adım ise, incelenen hukuki metinlerdeki hangi düzenlemelerin analize dahil edileceğidir. Bu bağlamda ilgili hukuki metinlerdeki geri gönderme yasağının kapsamı, sığınma hakkı, toplu sınır dışı etme yasağı ve

2019/1896 sayılı Tüzük'ün Frontex'e sağladığı hak ve yetkiler seçilerek konu kısıtlamasına gidilmiştir.

Frontex hakkında yürütülen soruşturmalar, bağımsız kuruluşlar tarafından sunulan raporlar ve hak ihlallerine yönelik açılan davalar devam ederken, ajans Ege ve Akdeniz'de denize elverişsiz tekne ve botlara yönelik geri itme yöntemi, toplu sınır dışı etme ve sığınmacıları darp ederek üçüncü ülkelere gönderme yöntemlerini terk etmiş değildir. İlgili yöntemlerin sistematik biçimde uygulanmasıyla birlikte kişilerin sığınma talebinde bulunma hakkı engellenmekte; Birlik tarafından sıklıkla kullanılan “denizlerde can kayıplarının önlenmesi” söylemi kişilerin tehlikeli rotalara geri itilmesi eylemleriyle çelişmektedir. Bu bağlamda icra edilen eylemler hem uluslararası hukuk hem de Avrupa Birliği Hukuku kapsamında tartışmaya açılmıştır.

Yürütülen operasyonlarda kullanılan yöntemler, öncelikle amacın can kayıplarının önlenmesinden çok Birlik sınırlarının korunması ve her ne koşulda olursa olsun sığınmacıların sınırları geçmesinin engellenmesi olduğunu düşündürmektedir. Tez çalışması, Frontex'in Birlik sınırlarını korumak için tercih ettiği yöntemlerin, başta uluslararası hukuk olmak üzere Birliğin yasal düzenlemelerine de aykırılık teşkil ettiğini ilgili yasal metinleri inceleyerek tespit etmeyi amaçlamaktadır. Tezin tespit etmeyi hedeflediği bir diğer nokta ise, Birlik tarafından yürürlüğe koyulan yasal düzenlemelerde bırakılan boşlukların, Frontex'in eylemlerinin olası bir hak ihlali teşkil ettiği durumlarda işletilecek sürecin sonuçsuz kalmasına sebep olmasıdır. Uygulamada karşılaşılan bu boşluklar, yaşanan hak ihlallerinde kimin yasal olarak sorumlu tutulacağından, hak ihlaline sebep olan aktörlerin ne şekilde yaptırıma tabi tutulacağına dair net bir perspektif sunmamaktadır.

Tezde kullanılan yöntemler literatür taraması, metin analizi ve ilgili resmî kurumlarla ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileriyle yapılacak yazılı mülakatlar olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda uzmanlık alanlarına göre Alarm Phone, Seawatch, Front-Lex, Legal Centre Lesvos, Border Violence Monitoring Network, Statewatch, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü temsilcileri, Frontex ve akademisyen Dr. Melanie Fink'e mülakat soruları e-mail yoluyla iletilmiştir.¹ Uzman görüşüne başvurulması planlanan

¹ Uzmanlık alanlarına göre mülakat görüşmesi talep edilen sivil toplum kuruluşlarından AlarmPhone mültecilerin denizde kurtarılmasına adanmış Avrupa, Tunus ve Fas'tan gönüllüler tarafından 8 Ekim 2014'ten beri yürütülen bir projedir. Sea-Watch, Akdeniz'de özellikle mültecileri kurtarmak için gemiler görevlendirerek faaliyet gösteren bir Alman sivil toplum örgütüdür. Front-Lex, uluslararası mahkemeler önünde stratejik davalar yoluyla AB Göç Politikalarına karşı hukuki süreç yürüten bir hukuk merkezidir. Legal Centre Lesvos Yunanistan'da faaliyet gösteren, kâr amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşudur. Border Violence Monitoring Network 2016 yılında kurulan ve belirtilen hedefi "Batı Balkanlar ve Yunanistan'daki AB üyesi devlet yetkilileri tarafından yasadışı geri itme ve polis şiddetini belgelemek" olan 14'ten fazla örgütten oluşan bir koalisyonudur. Statewatch, 1991 yılında kurulan ve AB'deki sivil özgürlükleri izleyen ve araştırmalara dayanan raporlamayı teşvik eden, kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Son olarak Dr. Melanie Fink AB hukuku ve uluslararası kamu hukuku alanlarında insan

kurum ve kuruluşlar, etik kurul onayını takiben ilerleyen süreçte mülakat taleplerine olumlu yanıt iletmiştir. Ancak taraflara iletilen mülakat sorularına gerek program yoğunluğu sebebiyle gerekse soruların geniş çerçevede yanıtlanması gerekliliği sebebiyle olumsuz dönüş yapılmıştır. Alarm Phone, Seawatch ve Dr. Melanie Fink tarafından mülakat sorularına verilen yanıtlar ise tezin ilgili bölümleri altında değerlendirilmiştir.

Tezin ilk bölümünde Avrupa Birliği'nin ortak göç politikası oluşturma yönünde attığı adımlar tarihsel süreç içinde değerlendirilmiştir. İlgili bölümde, konjonktürel değişimlerin etkisiyle inşa edilen ortak göç politikalarının entegrasyon amacıyla çıktığı yolda, göç hareketlerini denetleme, göçü dışsallaştırma ve üçüncü ülkelerle kurulan işbirlikleriyle en fazla sayıda sığınmacıyı Birlik topraklarından gönderme politikasına varan değişimler ele alınmıştır.

Tezin ikinci bölümünde Birliğin dış sınırlarının denetimi ve güvenliğinden sorumlu Ajans olan Frontex'in kuruluşu, kurumsal yapısı ve operasyonel "başarısının" kilit unsurları olan alt birimleri, Frontex'in bütçe ve kaynakları incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca Frontex'in görev ve yetkilerinin zaman içinde gösterdiği değişiklik ve yetkilerindeki artış Frontex'in yasal temelini oluşturan 2007/2004, 2016/1624 ve 2019/1896 sayılı tüzüklere göre ele alınmıştır. İlgili bölümde son olarak, Frontex'in deniz operasyonları ve yaşanan hak ihlallerine yanıt vermesi amacıyla Ajans tarafından hazırlanan Temel Haklar Stratejisi incelenmiştir. Frontex'in deniz operasyonları incelenirken kendilerine gönderilen sorulara yanıt veren kurtarma gemisi ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tezin son bölümü olan üçüncü bölümde Frontex'in deniz operasyonlarına ilişkin hukuki düzenlemeler ve müdahale yetkisi ele alınmıştır. Bu bölümde ilk olarak Orta ve Doğu Akdeniz'de sığınmacıların sınır geçişlerine dair veriler ve Frontex'in eylemleri sonrası yaşanan hak ihlallerine dair sunulan raporlar incelenmiştir. Bölümün devamında Frontex'in müdahale yetkisi 2016/1624 sayılı Tüzük çerçevesinde ele alınmıştır. Ek olarak yaşanan hak ihlalleri Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, AB Temel Haklar Şartı ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında değerlendirilmiştir. Bu bölümde yapılan değerlendirmelere uzman görüşüne başvuru akademisyen yorumları da dahil edilmiştir. Deniz operasyonları sırasında uluslararası sözleşmelere ve Birliğin yasal düzenlemelerine aykırılık teşkil eden noktaların tespit edilmesiyle birlikte ihlallere yönelik yaptırımların sonuçsuz kalması, ilgili hukuk metnilerindeki yasal boşluklarla açıklanmıştır. Son olarak deniz operasyonlarında yaşanan hak ihlallerinde kimin yasal olarak sorumlu tutulacağından, hak ihlaline sebep olan aktörlerin ne

şekilde yaptırma tabi tutulacağına dair net bir perspektif sunulamamasının, Frontex'in kurumsal tasarımındaki eksikliklerine referansla açıklanmasıyla tezin bu konudaki Türkçe literatüre özgün bir katkı sağlaması amaçlanmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN GÖÇ POLİTİKALARI

1.1. Avrupa Birliği’nin Ortak Göç Politikasının Tarihsel Dönüşümü

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından kıtaya miras kalan ekonomik enkazın yeniden yapılandırılması çabaları, bu dönemde Avrupa’ya olan göçlerin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Birleşik Krallık ve Fransa gibi eski sömürge güçlerinin sömürge topraklarından çekilmesi, ilgili ülkelere göç hareketlerinin artmasına sebep olurken; Almanya, Hollanda, İsviçre ve Belçika gibi Batı Avrupa ülkeleri savaş sonrası ekonomilerinin yeniden inşasında işgücü teminine ihtiyaç duymuşlardır. Söz konusu işgücü açığı, Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya gibi Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye’den göçmen işçi temin edilerek giderilmeye çalışılmıştır.² Açık Kapı Politikası olarak adlandırılan ve 1950-1970 yılları arasında gerçekleşen sözleşmeli işçi alımı, göçmen işçi nüfusunun yaklaşık olarak on milyona ulaşmasını sağlamıştır.³ Düzensiz göç olgusunun daha kısıtlayıcı göç politikalarının oluşturulmasında “haklı” gerekçeler olarak kabul edildiği günümüzdeki durumun aksine, İkinci Dünya Savaşı sonrası göçmenlerin yasal statüsü Batı Avrupa ülkelerinde politik olarak daha az hassasiyete sebep olmuştur.

Açık Kapı Politikasına paralel olarak devam eden süreçte Avrupa Topluluğu’nun kurucu antlaşması olarak da anılan Roma Antlaşması 1957 yılında imzalanarak Topluluğun serbest dolaşım alanında atılan ilk adımı olmuştur. Roma Antlaşması’yla birlikte malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı şeklinde öngörülen düzenlemeler, başlangıç döneminde Topluluğun serbest dolaşımı ekonomi temelli okuduğunu göstermektedir.⁴ Zira Roma Antlaşması, serbest meslek sahipleri, hizmet sağlayıcıları ve çalışanlar için serbest dolaşım hükümleri öngörmekteydi.⁵ Bunun yanında serbest dolaşım hakkının Antlaşma koşullarınca uygulanmaya başlaması ancak on yıl sonra mümkün olmuştur.⁶

1960’lı yılların sonu ve 1970’lerin başında göç olgusu giderek artan bir biçimde kamuyu ilgilendiren bir konu haline gelmiştir. Savaşın hemen sonrasında var olan olumlu atmosfer, yerini daha kontrollü ve kısıtlayıcı politikalara bırakmıştır.⁷ Bu dönemin en önemli kararlarından birini 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü oluşturmaktadır. İlgili tüzüğe göre, üye

² The Institute for the Study of Labor, 2013:8.

³ Öner, 2015:539.

⁴ Alganer ve Çetin, 2008:343

⁵ Öner, 2015: 541.

⁶ Öner, 2015: 542

⁷ Huysmans, 2006:65.

devlet vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı ile üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşım hakkı birbirinden ayrılmıştır.⁸ 1973'te toplanan Paris Zirvesi ile onaylanan karar, Avrupa Topluluğu üyesi ülkeler içinde serbest dolaşımı ulusal aidiyete bağlı kılması açısından dikkat çekicidir. Üçüncü ülke vatandaşlarını haklar bakımından serbest dolaşım alanından dışlayan karar, 1990'lı yıllarla birlikte yükselişe geçen “Kale Avrupa”sı fikrinin bir anlamda zeminini oluşturmuştur.⁹ 1973 ekonomik krizinden sonra yine bu dönemde ilk genişlemenin yaşanması Topluluk sınırlarını güçlendirmeye yönelik kaygıların da gün yüzüne çıkmasına sebep olmuştur. 1970'lerin sonu ve 1980'li yıllarda dünyanın pek çok bölgesinde çatışmalara bağlı olarak kişilerin sığınma ve güvenli bir bölge arayışı, Topluluğun sınırları konusunda kaygıların artarak devam etmesine de yol açmıştır.¹⁰

1980'li yılların başıyla birlikte Avrupa ülkelerine “düzensiz” göç hareketlerinin artışı Avrupa Topluluğu içinde göçmenlere yönelik yeni düzenlemelerin hayata geçirilmesinin önünü açmıştır. Bu dönemde sınır ötesi suçlar, terörizm ve uyuşturucu trafiğindeki artışın da paralel şekilde seyretmesi, 1976 yılında Trevi Grubu'nun kurulması ve 1980 yılı itibariyle görev alanlarının içine düzensiz göç ve mültecilik konularını da dahil etmesiyle sonuçlanmıştır.¹¹ Göç konusunda ortak tutumun geliştirilmeye başlandığı bu dönemde, Konsey tarafından alınan kararlar üye ülkeler arasında hükümetlerarası düzeyde *ad hoc* göç çalışma grubu kurulmuştur.¹² Göç çalışma grubunun kuruluşuyla paralel bir biçimde dış sınırların kontrolü ve ortak göç politikalarının oluşturulmasına kurumsal düzeyde de vurgu yapılmaya başlanmıştır.

İç sınırların kaldırılması ve ortak göç politikalarının oluşturulması yönünde görüşlerin dile getirildiği 1980'li yılların ortasında, bir yandan Avrupa Tek Senedi hazırlıkları devam ederken diğer yandan göç ve sığınma alanlarında atılan en önemli adımlardan biri kabul edilen Schengen Anlaşması imzalanmıştır. 1985 yılında Almanya, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika arasında imzalanan Antlaşma, imzacı 5 ülke arasında sınır kontrollerini kademeli olarak kaldırmayı ve vize uygulamalarını benzeştirecek hale getirmeyi taahhüt etmektedir.¹³ Antlaşma'nın 7. maddesine göre, Topluluk üyesi ülkelerin sınırlarını kademeli olarak kaldırmasından kaynaklanabilecek olumsuz sonuçları minimum düzeye indirmek adına, 1 Ocak 1986 tarihine kadar Topluluk üyesi ülkelerin vize ve ülkeye giriş prosedürlerini uygulamak için

⁸ Huysmans, 2006:66.

⁹ Uğur, 1995:977.

¹⁰ Öner, 2015:542.

¹¹ Statewatch, 1993:1.

¹² Öner, 2015:543.

¹³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:545b2752-6865-4e83-aaba-d6ad911a87f1.0008.02/DOC_1&format=PDF (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

gerekli adımların atılacağı kabul edilmiştir.¹⁴ Anlaşmanın 17. maddesine göre tarafların iç sınır kontrollerini kaldırarak ilgili sınır kontrollerini dış sınırlara aktarmayı kabul etmeleriyle, her üye ülkenin kontrol mekanizmasının dayanağı kabul edilen yasaklar ve kısıtlamalara dair ulusal mevzuat hükümlerinin üye ülkeler arasında uyumlaştırılacağı teyit edilmiştir. Ek olarak ilgili maddeye göre, Topluluk üyesi olmayan ülkelerden kaynaklanan “düzensiz” göçü önlemek adına tamamlayıcı önlemlerin alınması yine teyit edilen noktalar arasındadır.¹⁵

1 Ocak 1990 itibarıyla yürürlüğe girmesi öngörülen uygulamalar, Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesiyle ertelenmiş ve Schengen Uygulama Sözleşmesi ancak 19 Haziran 1990 yılında imzalanabilmiştir. Schengen Anlaşması’nın 5 üye ülke tarafından imzalanmasından kısa bir süre sonra, İrlanda ve İngiltere hariç sırasıyla İtalya 1990’da, İspanya ve Portekiz 1991’de, Yunanistan 1992’de, Avusturya 1995’te, Finlandiya, İsveç ve Danimarka ise 1996’da imzalamışlardır.¹⁶ Topluluk üyesi ülkelerin Anlaşmayı imzalaması ve uygulamaya başlamasıyla birlikte Batı ve Güney Avrupa ülkeleri arasındaki ortaklık pekişmiş ancak Topluluğun iç sınırlarının kaldırılmasıyla dış sınırlar kontrollü bir biçimde güçlendirilmeye başlamıştır.¹⁷

Anlaşmayı imzalayarak taraf olan ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla birlikte, dış sınır kontrollerinin ortak kurallara bağlanması ve tek ortak dış sınır oluşturulmasını öngören Schengen Uygulama Sözleşmesi’ne ilave önlemler alınması da kararlaştırılmıştır. Söz konusu kurallar; polis, gümrük kontrolü ve adalet alanında iş birliği, terörizm ve organize suçla mücadele, ortak vize rejimi uygulama şeklindedir. Kararlaştırılan ilave önlemlerin yanında, Schengen Bilgi Sistemi adı altında bir veri tabanı kurulacaktır. İlgili veri tabanı, vize ve oturma izinlerinin verilmesi, sınır kontrolleri, suçların önlenmesi ve suçluların yargılanması, iç sınırların kaldırılmasından doğan sorunları telafi etmek amacıyla yürürlüğe giren yasaların uygulanması, kişisel verilerin ortak bir sistemde toplanması ve paylaşılmasını içermektedir.¹⁸ 1989’da Berlin Duvarı’nın yıkılması ve Doğu Bloku’nun çöküşüyle birlikte Avrupa Topluluğu üye devletlerine doğru yeni bir göç akışı başlamıştır. Söz konusu göç akışıyla Topluluğun güvenlik endişeleri artmış, Dublin Sözleşmesi’nin imzalanmasıyla sonuçlanan süreç bu koşullar altında başlamıştır.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29> (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29> (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:545b2752-6865-4e83-aaba-d6ad911a87f1.0008.02/DOC_1&format=PDF (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

¹⁷ Orsam, 2012:11.

¹⁸ Öner, 2015:544.

Tam adı “Sığınma Başvurularının Değerlendirilmesinden Sorumlu Devletleri Belirleyen Sözleşme” olan Dublin Sözleşmesi, Avrupa Topluluğu’nda Topluluk üyesi olmayan bir ülkenin vatandaşı yahut vatansız kişilerin sığınma başvurusunun değerlendirilmesi ve kabulünde hangi ülkenin sorumlu olduğunu belirlemeye yönelik olarak atılmış bir adımdır. Sözleşmeye göre, iltica talebinde bulunan herhangi bir üçüncü ülke vatandaşına mültecilik statüsünün verilmesinde sorumluluk ilk olarak, başvuran sığınmacının varsa aile üyelerinin ikamet ettiği üye ülkeye aittir. Şayet başvuran kişinin aile üyeleri mevcut değilse sorumluluk sığınmacıya vize ya da ikamet izni vermiş üye ülkeye ait olacak, bu türden bir izin de söz konusu değilse sığınmacının ilk kez giriş yaptığı üye ülkede sığınma talebinde bulunmasına ve bu başvuruların söz konusu ülkede değerlendirilmesine olanak tanıyacak şekilde düzenlenmiştir.¹⁹

Anlaşma hükümleri ışığında belirlenen sorumlu ülkenin, başvuru sahibi sığınmacının mülteci statüsüne sahip olabilmek için gerekli şartları taşıyıp taşımadığını 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü’ne göre belirlemesi öngörülmüştür.²⁰ Sözleşmede belirlenen bir diğer önemli nokta, sığınma talebinin Birlik üyesi tek bir ülkeye yapılacak şekilde düzenlemelere gidilmiş olmasıdır. İlgili düzenlemenin altında yatan temel motivasyon, Sözleşme’nin hazırlandığı dönemde Birlik üyesi ülkelere sığınma başvurusunda bulunanların yaklaşık olarak %30’unun birden fazla üye ülkeye başvuru yapmış olmasıdır.²¹

30 Kasım-1 Aralık 1992 tarihleri arasında Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin göç konusundan sorumlu bakanları bir araya gelerek Dublin Sözleşmesi’nin temel unsurlarını değerlendirmiştir. Toplantının önemli başlıklarından birini “sahte mülteciler” oluşturmuş, mültecilik statüsünü belirli standartlara bağlamak konusunda ortak karara varılmıştır. Bu karara göre, mültecilik statüsünün standartları, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü’nde belirtilen ölçütlere göre belirlenecektir. İlgili sözleşmelerin koyduğu standartları taşımayan kişilerin sığınma talebi reddedilecek ve başvurusu reddedilen kişiler “güvenli üçüncü ülkelere” gönderilecektir.²² Sözleşmenin ilk döneminde güvenli üçüncü ülke olarak tanımlanan ülkeler, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak kabul edilmiş; 12 üye ülkede Eylül 1997’de, Ekim 1997’de Avusturya’da ve son olarak Ocak 1998’de Finlandiya’da yürürlüğe girmiştir.²³ Dublin

¹⁹ [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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

²⁰ [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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

²¹ Aktaş ve Öztekin, 2007: 209.

²² [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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

²³ Öner, 2015:546.

Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Schengen Uygulama Sözleşmesi'nin sığınma alanına içkin maddeleri olası çatışmaları önlemek amacıyla yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴

Avrupa Ortak Göç Politikası'nın oluşmasında bir dönüm noktası kabul edilse de Dublin Sözleşmesi sığınma arayışında bulunan kişilerin temel haklarını ihlal etmesi bakımından pek çok eleştiriye maruz kalmıştır.²⁵ Düzensiz göç konusunda sınır devletlerine büyük sorumluluk ve baskı yükleyen sözleşme, eşit olmayan görev paylaşımı öngördüğünden üye devletler arasında günümüzde de yoğun tartışmalara sebep olmaktadır. Dublin Sözleşmesi'nin 3. maddesinde Topluluğa üye ülkelere, düzensiz göçmen ve sığınmacıları güvenli üçüncü ülkelere geri gönderme hakkı verilmesi, geri göndermeme (*Non-Refoulement*) ilkesinin²⁶ ihlali anlamına geldiğinden Sözleşmeyi son derece tartışmalı bir konuma oturtmaktadır. İlgili maddeye göre Topluluk üyesi herhangi bir devlet, sığınma talebinde bulunan bireyleri 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne taraf olan ülkelere birine geri gönderme hakkına sahiptir.²⁷ Söz konu düzenlemelere dair Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bildirdiği görüş, uluslararası antlaşmalara taraf olan ülkeleri uluslararası insan hakları hukuku kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirme ve daha spesifik olarak geri göndermeme ilkesinin sorumluluğundan muaf tutmayacağı yönündedir.²⁸

Öngörülen yeni düzenlemelere ek olarak, sığınma talebinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik bilgileri ve parmak izi verilerinin tespiti, karşılaştırılması ve korunması amacıyla Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanıma Sistemi (Eurodac) kurulmuştur.²⁹ Eurodac'ın kurulma sebebi, siyasi iltica talebi reddedilen herhangi bir sığınmacının iltica talebinin başka bir Topluluk üyesi ülke tarafından kabul edilmesinin önüne geçmektir.³⁰

Topluluk içinde ortak göç politikası oluşturma yönünde atılan önemli adımlardan biri kabul edilmesine rağmen Dublin Sözleşmesi, üye devletleri ulusal göç yasalarını uyumlu hale getirmek konusunda herhangi bir bağlayıcılık teşkil etmemektedir. Topluluk içinde üye

²⁴ Özcan, 2005: 34.

²⁵ <https://www.infomigrants.net/en/post/1857/the-dublin-regulation-explained> (Erişim Tarihi:08.07.2021).

²⁶ “Geri Göndermeme İlkesi” 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Hukuki Statüsü'ne İlişkin Sözleşme'nin (Cenevre Sözleşmesi) 33. maddesinde ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır. Söz konusu maddeye göre, sözleşmeye taraf olan hiçbir devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşleri nedeniyle hayatı veya özgürlüğü tehdit altında olan ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek ya da iade etmeyecektir.

“Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”. <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (Erişim Tarihi:08.07.2021)

²⁷ [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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

²⁸ <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe-March-2006.pdf> (Erişim Tarihi:08.07.2021).

²⁹ Şen ve Özkorul, 2016:99.

³⁰ [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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

devletlerin de üzerinde bağlayıcılığı olan düzenlemelerin yapılması ancak kurucu antlaşmalarda değişikliklerin hayata geçirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Söz konusu değişiklikleri hayata geçirmek amacıyla Maastricht Antlaşması ve Antlaşma içinde yer alan üç sütunlu yapı öngörülmüştür. Öngörülen düzenlemelerle Avrupa Topluluğu, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla “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.³¹ Ortak bir göç ve sığınma politikası geliştirme yönünde atılan adımlar ve bir dönüm noktası kabul edilmesi sebebiyle Maastricht Antlaşması bir sonraki başlıkta detaylı olarak incelenecektir.

1.2. Maastricht Antlaşması

Avrupa Birliği'nin ortak bir göç politikası oluşturmada dönüm noktası kabul edilen Maastricht Antlaşması'yla üye ülkeler Birliğin, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı (ÖGAA) olarak geliştirilmesi öngörüsüyle yola çıkmışlardır.³² Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'na değin Avrupa Komisyonu'nun ortak bir göç politikası oluşturulmasına yönelik çabaları mevcuttur. Maastricht Antlaşması'yla birlikte bu çabalar, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısına dahil edilmiştir. Birliğin ortak çıkar alanlarından biri kabul edilen göç konusu da Adalet ve İçişleri başlığı altında değerlendirilmiştir.³³ Dış sınırların denetimi, uluslararası suçlarla mücadele, göç ve sığınma politikaları alanında ortak hareket etme taahhüdünde bulunan devletler, bu taahhüdü Maastricht Antlaşması'yla hayata geçirmişlerdir. Antlaşma'nın üçüncü sütununu oluşturan Adalet ve İçişlerinde İşbirliğine Dair Hükümler'in K1 maddesinde göç alanını kapsayan kurallar ve kısıtlamalar ele alınmıştır.³⁴ Uyuşturucu bağımlılığı ve dolandırıcılıkla uluslararası düzeyde mücadele etmek, dış sınırlardan geçiş ve sınırların kontrolüne dair kurallar, göç politikaları, cezai konularda adli iş birliği, gümrük konusunda iş birliği ve diğer uluslararası suçlarla mücadelede iş birliği tesis etmek ortak çıkar konuları olarak belirlenmiştir.³⁵

Maastricht Antlaşması'yla, üye ülkelerin sığınma prosedürlerinin ihlalini önlemek ve bununla birlikte sığınma başvurusunda bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının yoğunluğunu azaltmak üzerine odaklanılmıştır. Bunun yanında “düzensiz” göçle mücadele etmek ve üçüncü ülke vatandaşlarının üye ülkelerin sınırlarına giriş kriterlerini uyumlaştırma çağrısı yine

³¹ Öner, 2015:546.

³² Ilgıt ve Çetiner, 2019:506.

³³ Stancova, 2009:32.

³⁴ https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Erişim Tarihi:14.07.2021).

³⁵ Uçar, 2005:299.

Antlaşma'da üzerinde durulan konu başlıkları arasındadır. Yerel ölçekte sığınma prosedürlerinin sistematığının düzenlenmesi ve prosedürlerin hızlandırılması, göç politikaları konusunda ortak kriterlerin benimsenip kabul edilmesi ve sığınma başvurusunun açıkça temelsiz olduğu durumlarda ilgili taleplerin hızlıca sonuca bağlanması amaçlanmıştır. Üye ülkelerin uyumlaştırmayı öngördüğü bir başka hedef sınır dışı etme prosedürleri olmuştur. Bununla birlikte 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nde tanımlandığı şekliyle ortak bir mülteci tanımı geliştirmek ikincil ve acil olmayan hedefler arasında yerini almıştır.³⁶

Göç ve sığınma konu başlıklarında yapılan düzenlemelerin tamamı üçüncü sütun olan Adalet ve İçişleri'nde yer alsa da üçüncü ülke vatandaşlarının üye ülkelerin dış sınırlarından girişinde vize talep edilecek ülkeleri belirlemeye yönelik düzenlemeler birinci sütun olan Avrupa Toplulukları'nda yer almıştır. İlgili düzenlemeler için oluşturulan 100c maddesine göre, vize talep edilecek ülkelerin belirlenmesinde karar merci Komisyon'un önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu'na danışmak kaydıyla Bakanlar Konseyi olacak ve kararlar oybirliğiyle verilecektir. Vize konusunda alınacak kararın birinci sütunda düzenlenmesi, danışma usulünün uygulanacağını göstermesi açısından dikkat çekmektedir. Zira vatandaşlarının vize almasının zorunlu tutulacağı ülkelerin belirlenmesinde danışma usulünün işletilmesi üyelerin oy birliğiyle karar vereceği anlamına gelmektedir. Bu durum vize söz konusu olduğunda üye devletlerin taşıdığı hassasiyeti göstermektedir.³⁷

Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) olarak da adlandırılan Maastricht Antlaşması'nda dikkat çeken bir diğer unsur 17. maddeyle oluşturulan Avrupa Birliği vatandaşlığı olmuştur.³⁸ Avrupa Tek Senedi ile kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin Birlik içinde serbest dolaşımına ek olarak Maastricht Antlaşması'nın 17. maddesine göre Birlik üyesi herhangi bir ülkenin vatandaşı Avrupa Birliği Vatandaşı olarak kabul edilecektir. Öngörülen düzenlemeyle üye ülke vatandaşları diğer üye ülkelerde serbestçe seyahat etme ve oturma hakkına sahip olacaktır. Ancak kabul edilen bu düzenleme, pek çok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir. Söz konusu eleştirilerin en dikkat çekici olanı, Avrupa Birliği vatandaşlığının üye ülkelerde ikamet izni olan üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamamasıdır.³⁹ Bu eleştiriden yola çıkarak, Antlaşma'nın yürürlüğe girdiği tarihte toplam nüfusun %4'ünü oluşturan ve ikamet iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa Vatandaşlığı kapsamının dışında tutulmasıyla ortak bir Avrupa kimliğinden söz edilemeyeceği ifade edilebilir. Ortak bir göç politikası oluşturmada

³⁶ https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Erişim Tarihi:14.07.2021).

³⁷ Stancova, 2009:32.

³⁸ https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Erişim Tarihi:14.07.2021).

³⁹ Öner, 2015:549.

önemli bir kilometre taşı kabul edilen Maastricht Antlaşması'yla oluşturulan üç sütunlu yapıyla Avrupa Birliği vatandaşlığı ve Birlik vatandaşlarının serbest dolaşımı ve vize istenecek ülkelerin belirlenmesine yönelik uzlaşşı sağlanmıştır. Ancak üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma prosedürlerine dair detaylı bir düzenleme Antlaşma'da mevcut değildir. İlgili düzenleme eksikliklerini de kapsayacak bir dizi değişiklik ilerleyen dönemlerde Amsterdam Antlaşması ile hayata geçirilmiştir.

1.3. Amsterdam Antlaşması

Maastricht Antlaşması'yla birlikte kurulan hukuki yapıya ek, topluluk düzeyinde bütünleşme süreci ve hükümetler arası iş birliği sürecinin paralel bir biçimde ilerleyişini takiben, 1996 yılında gerek üye devletler arasında bütünleşmeyi güçlendirmek gerekse Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırmak amacıyla bazı konu başlıklarının yeniden gözden geçirilmesi kararı alınmıştır. Öngörülen değişiklikler ışığında 16-17 Haziran 1997 tarihinde toplanan hükümetler arası zirve sonunda alınan kararlar Amsterdam Antlaşması ile son halini almıştır.⁴⁰ 1 Haziran 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla ele alınan başlıca konular güvenlik, özgürlükler, adalet ve göç konularında derin iş birliği, Schengen müktesebatının Amsterdam Antlaşması'na dahil edilmesi, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve olası kriz anlarına dair kapasitenin güçlendirilmesi şeklinde sıralanmaktadır. İlgili konu başlıklarına ek olarak Avrupa vatandaşlığı Amsterdam Antlaşması'nda yeniden vurgulanmıştır.⁴¹

Ortak bir göç ve sığınma politikası oluşturma bağlamında ikinci dönüm noktası kabul edilen Amsterdam Antlaşması'nın imzalanmasıyla göç, sığınma, vize prosedürleri ve üçüncü ülke vatandaşları da dahil olmak üzere Birlik içinde serbest dolaşıma yönelik politikalar Maastricht Antlaşması'ndaki hükümetler arası iş birliği düzeyinden uluslar üstü nitelikteki Avrupa Toplulukları kapsamına taşınmıştır.⁴² Amsterdam Antlaşması'nın ortak göç ve sığınma politikası geliştirme yönünde atılan önemli adımlardan kabul edilmesinin nedenlerinden biri Antlaşma'nın 63. maddesiyle göç ve sığınma alanında üretilecek politikalar ve uygulanacak prosedürlerin ayrı bir madde olarak düzenlenmiş olmasıdır. Sığınma başvurusunda bulunan kişilerle birlikte mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler, göç ve göçmen politikaları, Birlik üyesi

⁴⁰ Uzuner, 2006: 1.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

herhangi bir ülkede yasal olarak ikamet iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelerde ikamet izni alabilmelerine yönelik düzenlemeler 63. maddede ele alınmıştır.⁴³

Antlaşma'nın "Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar" başlığı altında yer alan 61 ve 62. maddesinde belirtildiği şekliyle Antlaşma'nın yürürlüğe girdiği tarihi takiben 5 yıl içerisinde kademeli olarak Bakanlar Konseyi hem Avrupa Birliği vatandaşlarının hem de Birlik içinde ikamet iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşlarının iç sınır geçişlerinde kontrollerin kaldırılmasına yönelik düzenlemeleri yapmakla yükümlü tutulmuştur. Buna ek olarak Birliğin dış sınırlarından üye ülke topraklarına seyahat maksadıyla gelen üçüncü ülke vatandaşlarının seyahat sürelerini üç ayı geçmeyecek şekilde düzenleme yetkisi ve tek tip vizeye ilişkin prosedürlerin belirlenmesi yine Bakanlar Konseyi'nin düzenlemesi gereken yükümlülüklerden bazılarıydı.⁴⁴

Söz konusu yükümlülüklerle Birlik içinde güvenlik, adalet ve özgürlük alanı oluşturulması öngörülmektedir. Yapılan bu değişikliklerle birlikte Adalet ve İçişleri sütununa ilişkin konu başlıklarına dair oluşturulacak politikalarda ortak yaklaşım benimsenmiş ve vize prosedürleriyle, sığınma başvurusunda bulunan kişilere verilecek mülteci statüsünün kriterlerinin belirlenmesi Birlik inisiyatifine bırakılmıştır. Ancak mültecilerin ülkeye kabulü ve aile birleşimi konu başlıklarında inisiyatif üye ülkelerde kalmış, başka bir deyişle göç ve iltica konularına dair şartlar Birlik tarafından belirlenirken, başvuruların değerlendirilmesi ve kabulü üye ülkelere bırakılmıştır.⁴⁵

Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte hayata geçirilen önemli değişikliklerden bir diğeri Antlaşma'ya eklenen ek bir protokolle Schengen Anlaşması'nın Avrupa Birliği müktesebatının bir parçası haline gelmesidir. Bu gelişme, üye ülkelerin sınır kontrollerini Birliğe devretme konusunda uzlaşısı içinde olduklarını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Schengen müktesebatının uygulanabilmesi için yapılacak düzenlemeleri oybirliğiyle Bakanlar Konseyi'nin hayata geçirmesi öngörülmüştür. 2004 yılındaki genişlemeye birlikte Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliği'ne üye olmasıyla Schengen alanı genişlemiş, söz konusu ülkeler aşamalı biçimde Schengen sistemine dahil olmuşlardır.⁴⁶ 1990'lı yıllarda Birlik düzeyinde ortak bir göç politikası oluşturmak için hızla gelişen bir ivme yakalanmış olmasına rağmen, Avrupa Konseyi'nin oybirliğiyle karar alma mekanizmasının beş yıl süreyle geçerli olması süreç içinde çeşitli bloklara sebep olmuştur. Bu bağlamda üye ülkelerin göç

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁴⁴ Öner, 2015:550.

⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁴⁶ Öner, 2015:550.

politikalarına dair yetkilerini devretmek konusunda isteksiz davranması ve bu isteksizliğin süreci yavaşlatması da eleştirileri beraberinde getirmiştir. Bunlara ek olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yargılama yetkisinin sınırlılıkları ve Avrupa Parlamentosu'nun danışma yetkisinin demokratik eksiklik olarak Birliğe yöneltilen eleştiriler arasında olduğunu söylemek mümkündür.⁴⁷ Ortak bir göç politikası tesis etmede önemi su götürmez kabul edilen Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarını takiben 2000'li yıllar yeni bir dizi değişiklikle birlikte gelmiştir. Bu değişikliklerin ilk adımı kabul edilen 1999 tarihli Tampere Zirvesi ve Zirve sonrası deklare edilen Program bir sonraki başlıkta ele alınacaktır.

1.4. Tampere Programı

Amsterdam Antlaşması'yla Birliğin hayata geçirmeyi planladığı hedeflere ulaşmak amacıyla 15-16 Ekim 1999 tarihleri arasında düzenlenen Zirve ve sonrasında ilan edilen ilk çok yıllık program olan Tampere Programı, Avrupa Birliği'nin göç ve sığınma alanlarında ortak Birlik politikası oluşturma yönünde irade koyması açısından önem teşkil etmektedir.⁴⁸ Avrupa Birliği'nin, Birlik toprakları içerisinde ÖGAA inşa etmek adına bir strateji sunduğu Tampere Zirvesi'nde düzensiz göç konusunda, göç veren ülkelerdeki ekonomik, sosyal ve siyasi koşulların dikkate alınarak kapsamlı bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁴⁹ Zirve Sonuç Bildirgesi'nde ifade edildiği şekliyle Birliğin temel amaçlarından biri, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve insan hakları standartlarının yükümlülüklerine temelden bağlı ve dayanışma içinde insani ihtiyaçlara cevap veren güvenli bir Avrupa Birliği inşa etmektir. Belirlenen bu amaçtan hareketle, Birlik temel insan haklarından biri kabul edilen sığınma hakkını herkesi kapsayacak şekilde tanımış ve oluşturulması öngörülen Ortak Sığınma Sistemi'nin standartlarının 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin ilkelerine dayandırılmasına karar vermiştir.⁵⁰

Birlik düzeyinde ortak sığınma ve göç politikası geliştirmek için gereken düzenlemeler “Ortak Bir Avrupa Birliği Sığınma ve Göç Politikası” başlığı altında dört temel noktada şekillendirilmiştir. Söz konusu düzenlemelerin ilki olan göçmen ve sığınmacıların köken ülkeleriyle iş birliği başlığı altında orijin ya da transit ülkelerdeki insan hakları, siyasi iklim ve kalkınma vb. konulara değinilmiştir. İlgili bölge ya da ülkelerde yaşam koşulları ve iş fırsatlarının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele, demokrasilerin desteklenmesi ve çatışmaların önlenmesi, azınlıkların, kadınların ve çocukların haklarına saygının tesis

⁴⁷ Carrera, 2012:232.

⁴⁸ Öner, 2015:551.

⁴⁹ https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim Tarihi:25.07.2021).

⁵⁰ https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim Tarihi:25.07.2021).

edilmesinde üçüncü ülkelerle birlikte çalışmayı içeren politikalar kilit unsur olarak kabul edilmiştir. Zirve Sonuç Bildirgesi'nde vurgulanan ikinci önemli nokta “Ortak Bir Avrupa İltica Sistemi” ne yönelik düzenlemeler olmuştur. Yukarıda da belirtildiği gibi, Avrupa Birliği herkes için sığınma hakkına mutlak saygı göstereceğini ve 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin tam ve kapsayıcı bir biçimde uygulanacağını teyit etmiştir. Bunlara ek olarak, hayata geçirilecek Ortak Avrupa İltica Sistemi, hiç kimsenin zulme uğrayacağı bir ülke ya da bölgeye geri gönderilmeyeceğini, başka bir deyişle geri göndermeme ilkesini sürdüreceğini vurgulamıştır.

Üye ülkelere ortak bir sığınma prosedürü standartı oluşturmak ve sığınma hakkı tanınan bireyler için Birliğin tamamında geçerli olacak ortak bir statünün oluşturulması şart koşulmuştur.⁵¹ Zirve kararlarından anlaşıldığı üzere, ortak politikalar iki evrede hayata geçirilecektir. İlk olarak asgari standartlar belirlenecek, ikinci aşamada ise yasalar uyumlaştırılacaktır. Öngörülen bu düzenlemelerle üye ülkelerin bireysel olarak düzenledikleri göç politikaları ve bu politikalardan doğan sorumluluklar Topluluğun almış olduğu kararlar neticesinde değişime tabi tutulacaktır.⁵²

Avrupa Birliği topraklarında oturma iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşları için de düzenlemelerin öngörüldüğü Zirve Sonuç Bildirgesi'nde, daha güçlü bir entegrasyon politikası tesis etmenin gerekliliği vurgulanırken, söz konusu politikaların Avrupa Birliği vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerine yakınlştırılarak hayata geçirilebileceği dile getirilmiştir. Bu düzenlemelere ek olarak üçüncü ülke vatandaşlarına eşit muamele başlığı altında yapılan vurgulardan bir diğeri yabancı düşmanlığı ve ırkçı yaklaşımlarla mücadele etmeye yöneliktir. Söz konusu ayrımcılıkla mücadele etmek adına üye devletlerden ulusal programlar hazırlaması talep edilmiştir.

Avrupa Birliği'nin dış sınırlarına yönelik düzenlemelerin ele alındığı “Göç Akışlarının Yönetimi” başlığı altında vurgulanan ilk nokta göç akışlarının köken ya da transit ülkeden çıkış aşamasından Birlik sınırlarına varış aşamasına kadar tüm aşamalarda daha etkin bir yönetime ihtiyaç duyulduğu olmuştur. Köken ve transit ülkelerle yakın iş birliği içinde, yasalara uygun şekilde gerçekleşen göç hareketlerinin teşvik edilmesi de dahil olmak üzere, her türlü insan ticaretinin önlenmesi, göçmen kaçakçılığıyla mücadele ve düzensiz göçle kaynağında mücadele etme kararlılığı teyit edilmiştir. Dış sınırların kontrolüne ilişkin düzenlemelerle benimsenen bir diğer nokta aday ülkelerin Birliğe entegrasyonunun doğal bir sonucu olarak Schengen müktesebatını kabul etmesi ve Birliğin dış sınırlarının eğitim almış profesyonellerce etkin kontrolünün sağlanması olmuştur. Tampere Zirvesi'nde alınan ilgili karar 2004 yılında Avrupa

⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim Tarihi:25.07.2021).

⁵² International Organization Migration, 2003:261.

Birliği Sınır Koruma Ajansı'nın (Frontex) kurulmasının bir anlamda temelini oluşturmaları açısından da ayrıca önem teşkil etmektedir.⁵³ Amsterdam Antlaşması'nın Birliğe geri kabul anlaşmaları konusunda verdiği yetkiye ek, Zirve Sonuç Bildirgesi'nde geri kabul konusunda üçüncü ülkelerle iş birliğinin güçlendirilmesi çağrısında bulunulmuştur.⁵⁴

Eylül 2003 tarihinde yürürlüğe giren Dublin II düzenlemeleriyle, 1990 yılında imzalanan Dublin Sözleşmesi Birlik hukukunun bir parçası haline getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerle Avrupa Konseyi kararları üye ülkeler üzerinde doğrudan etki sağlamakla birlikte, “güvenli üçüncü ülke” anlayışı devam ettirilmiştir. Ek olarak Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin etkin bir biçimde işleyebilmesi için 2003 yılında kurulan Eurodac⁵⁵ ile parmak izi veri tabanı oluşturulmuştur. Oluşturulan sistem ile “düzensiz” göçmenler ve sığınma talebinde bulunan kişilerin Birlik sınırlarına ilk giriş yaptıkları ülkenin tespit edilebileceği bir mekanizma kurulmuştur.⁵⁶ Tampere Zirvesi'ni takiben 2004 yılında Frontex'in kurulmasıyla Birlik sınırlarına gelmiş kişilerin kontrol ve gözetimini sağlama amacı da hayata geçirilmiştir. Her ne kadar dış sınırların kontrolünden üye ülkeler sorumlu olsa da günümüzde gerçekleştirilen operasyonlar göz önünde bulundurulduğunda, kurulduğu günden itibaren operasyonel bir güç olarak Frontex'in Birlik için önemi yadsınmamaktadır.

Amsterdam Antlaşması'yla tesis edilen imkanların kullanılmasını hedefleyen Tampere Zirvesi'nde alınan kararların, Birlik üyesi ülkeler tarafından benimsenmesinde ve Zirve sonunda deklare edilen düzenlemelerin uygulamaya konulmasında çeşitli aksamlar yaşanmıştır. Ortaya çıkan aksaklıkların temel sebeplerinden birini, üye ülkelerin göç politikaları söz konusu olduğunda ortak karar almakta isteksiz davranmaları oluşturmaktadır. Devletlerin ortak politika oluşturmak konusunda isteksiz davranmalarının yanı sıra ilgili dönemde 11 Eylül saldırılarının gerçekleşmesi üye ülkelerin göçe yönelik tutumlarının negatif yönde seyretmesine neden olmuştur.⁵⁷ Tampere Zirvesi'nden Lahey Programı'na değin geçen beş yıllık süreçte Birliğin düzenlemeleri, üye devletlerin sığınma prosedürlerinin tüm Birlik üyesi ülkelerde ortak standartlara ulaşmasını sağlamak şeklinde seyretmiştir. Tüm bu düzenlemeler için Birliğin dış sınırlarının korunması ve Birlik içerisinde üye devletler açısından bağlayıcılığı bulunan yasal ve kurumsal bir yapı tesis etme gerekliliği doğmuştur.⁵⁸ Yasal

⁵³ Öner, 2015:553.

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim Tarihi:25.07.2021). .

⁵⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (Erişim Tarihi:25.07.2021)

⁵⁶ <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe- March-2006.pdf> (Erişim Tarihi:25.07.2021)

⁵⁷ Stancova, 2009:36-37.

⁵⁸ Öner, 2015:554.

düzenlemelerle birlikte kurumsal yapının tesis edilmeye başladığı bu dönemde yetki devriyle alakalı kaygıları ortadan kaldırmak adına, ikinci safha olarak da adlandırılan bir dizi düzenleme Lahey Programı ile hayata geçirilecektir.

1.5. Lahey Programı

Avrupa Birliği ortak göç ve sığınma politikasının en kapsamlı şekilde ele alındığı kabul edilen Lahey Programı 4-5 Kasım 2004 tarihleri arasında hazırlanmıştır ve Tampere Zirvesi sonrasında güvenlik, adalet ve özgürlük alanlarında 2000-2004 döneminde ulaşılması öngörülen hedeflerin yer aldığı genel programın devamı niteliğindeki programdır.⁵⁹ Lahey Programı'yla birlikte, Tampere Programı'nda belirlenen hedeflerdeki ilerleme ele alınmış ve ek olarak Avrupa Birliği'nin ikinci safha olarak adlandırılan 2005-2010 yılları arasında ortak göç politikalarına dair hayata geçirmeyi planladığı düzenlemeler belirlenmiştir.⁶⁰

2005-2010 yılları arasındaki dönemi kapsayan Lahey Programı'nda ortak göç ve sığınma politikalarının oluşturulmasında hükümetlerarası yaklaşımdan hükümetlerüstü bir yaklaşıma geçildiği söylenebilir. Bunun yanında göç ve sığınma konu başlıklarında üretilecek politikaların yapımında benimsenen oybirliği esasına dayanan yönetim, yerini nitelikli oy çokluğuna bırakırken aynı zamanda ortak karar sistemi de benimsenmiştir. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın sığınma politikalarına dair engelleyici hükümleri kaldırılarak Birlik toprakları içindeki bireylerin haklarını korumaya yönelik nitelik güçlendirilmiş, ikinci nesil Avrupa Ortak Sığınma Sistemi üye devletler arasındaki dayanışmaya, uygulama konusundaki iş birliklerine ve yasaların uyumlaştırılmasına dayanan üç sütunlu yapı olarak tanımlanmıştır.⁶¹ Göç olgusunun tüm safhalarını kapsayan bütüncül bir yaklaşım oluşturulması gerektiğine dikkat çeken Program, amaçlarını şu şekilde sıralamaktadır:

“Lahey Programı'nın amacı, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası antlaşmalarla uyumlu olacak şekilde ihtiyaç halindeki kişilerin temel haklara ve adalete erişimini sağlamak, göç akışlarını düzenlemek ve Birliğin dış sınırlarını kontrol etmek, sınır ötesi organize suçla mücadele etmek ve terör tehdidini bastırmak, Europol ve Eurojust'ın⁶² potansiyelinin farkına varmak, adli meselelerde belgelerin karşılıklı tanınmasını sağlamak ve sınır aşan etkilere sahip özel hukuk ile alakalı yasal işlemler

⁵⁹ <https://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities/> (Erişim Tarihi:26.07.2021).

⁶⁰ Köktaş ve Yılmaz, 2010:13-14.

⁶¹ Kaunert ve Léonard, 2012:14.

⁶² Eurojust, Avrupa Birliği yargısal iş birliği birimi olup 28 Şubat 2002 yılında kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

konusunda karşılaşılan hukuki engelleri kaldırmak amacıyla Avrupa Birliği ve üye devletlerin ortak kabiliyetlerini geliştirmek.”⁶³

Birlik içinde ÖGAA oluşturmayı öngören Lahey Programı’nda göç ve sığınma alanına dair hayata geçirilmesi öngörülen hedefler Özgürlüğün Güçlendirilmesi başlığı altında detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Yasal göç ve yasadışı istihdamla mücadele bölümünde, Avrupa Birliği’nin ekonomik kalkınmasının ilerletilmesinde ekonomik göçmenlerin katkılarının son derece önemli olduğu vurgusu yapılmakla birlikte, göçmen kabul miktarlarının belirlenmesinde karar merci olarak üye ülkeler işaret edilmiştir. Avrupa Birliği vatandaşlarının tamamı için üye devlet topraklarında özgürce seyahat etme ve oturma hakkına sahip olmak Birliğin temel vatandaşlık hakkı kabul edilmekle birlikte Birlik topraklarında bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının da söz konusu haklardan yararlanması başarılı bir entegrasyonun olmazsa olmazlarından kabul edilmiştir. Bunlara ek olarak Birlik içinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hakları konusunda halihazırda kaydedilen ilerlemeden duyulan memnuniyet belirtilirken, söz konusu alanda ulusal entegrasyon politikaları ve Birlik girişimlerinde koordinasyona duyulan ihtiyacın altı çizilmiştir. Entegrasyon ile ilgili politika hedefleri koyan Program, bu konuda bazı ilkeleri de detaylıca açıklama ihtiyacı duymuştur. Söz konusu ilkeler şu şekildedir:

“Entegrasyon, hem yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarını hem de ev sahibi toplumu içeren sürekli ve çift yönlü bir süreçtir. Ayrımcılık karşıtı politikaları içerir. Avrupa Birliği’nin temel değerlerine ve temel insan haklarına saygıyı içerir. Karşılıklı etkileşimi geliştirmek için ortak forumlar ve faaliyetler içeren kültürlerarası diyaloga dayanır. İstihdam ve eğitim dahil olmak üzere çeşitli politika alanlarına yayılmıştır.”⁶⁴

Uluslararası göç hareketlerinin devamlılığının kabul edildiği Program’da göçün temel nedenlerinin, Birliğe giriş, kabul, entegrasyon ve geri kabul politikalarının tüm aşamalarını kapsayan ve ortak göç politikasının tesis edilmesinde tüm tarafların koordineli çalışması gerektiğinin altı çizilerek, üye devletler arasında daha yakın iş birliği de dahil olmak üzere dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine vurgu yapılmaktadır. İkinci safhanın 1 Ocak 2004’te başladığı belirtilen Program’da bu safhanın amacı, ortak bir sığınma prosedürüyle birlikte sığınma hakkı ve ikincil koruma statüsü tanınanlar için tek tip bir statü oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir.⁶⁵ Bu süreçte gereken düzenlemeler için 2010 yılının sonu bir tarih hedefi olarak yerini almış, ayrıca 2005-2010 dönemini kapsayacak Avrupa Mülteci Fonu oluşturulmuştur. İlgili fon, üye devletleri ortak bir sığınma prosedürüyle kabul tesisleri

⁶³[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁶⁴[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁶⁵ Öner, 2015:555.

oluştururken ve sığınma başvurularını değerlendirirken desteklemek amacıyla hayata geçirilmiştir.⁶⁶

İltica ve Göçün Dış Boyutu başlığı altında yapılan düzenlemeler, üçüncü ülkeler ve köken ülkelerle ortaklığa ilişkin düzenlemeleri, transit ülkelerle ilişkilerin tesis edilmesini, iade ve yeniden kabul politikasını, göç akışlarının yönetimi ve sınır kontrollerini, biyometri ve vize politikalarını içermektedir. İlgili başlık altında hayata geçirilen düzenlemelerin neredeyse hepsi, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin güvenliğinin yeni bir aciliyet kazandığını yansıtmaları açısından önemlidir. Göç hareketlerinin dış boyutuna odaklanan düzenlemelere baktığımızda, yasadışı göçü önleme ve yasadışı göçle mücadele etmek, yasadışı göçü önlemek için üçüncü ülkelerle iş birliği tesis etmek, göçü kaynağında önlemek için köken ülkelerde yoksulluğun azaltılması dikkat çeken ilk başlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Köken ülkelerde göçün itici faktörlerini ortadan kaldırmak ve kapasite geliştirmek adına Avrupa Birliği Bölgesel Koruma Programları geliştirmek, transit ülkelerin göç hareketlerini etkin bir biçimde yönetebilmeleri adına Birliğin güney ve doğu sınırlarında yoğunlaştırılmış iş birliği, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin yükümlüklerini yerine getirmek konusunda yetkinliğe sahip ülkelerle ulusal sığınma sistemlerinin kapasitesini geliştirme ve sınır kontrollerinde işbirliği yine hedeflenen unsurlar arasındadır.⁶⁷

Göç Akışlarının Yönetimi başlığı altında sınır kontrolleri ve “düzensiz” göç ile mücadeleye dair bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. İç sınır kontrollerinin kaldırılmasının, dış sınırlar için entegre yönetim sisteminin kademeli olarak kurulmasının ve Birliğin dış sınırlarındaki kontrollerin ve gözetimin güçlendirilmesinin önemini vurgulayan Konsey, bu bağlamda üye devletler arasındaki mali konular da dahil olmak üzere dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ihtiyacının altını çizmektedir. 1 Mayıs 2005'te Frontex'in kurulmasını memnuniyetle karşılayan Konsey ayrıca Komisyon'dan Ajans'ın değerlendirme raporunu da 2007 yılı son tarih olacak şekilde talep etmektedir. Dış sınırların kontrol ve gözetiminin ulusal sınır yetkililerinin alanı olarak kabul edildiği Program'da, üye ülkelerin dış sınırlarında yaşadıkları istisnai ve öngörülemeyen göç baskılarıyla karşı karşıya kaldıkları durumlarda bir dizi destek mekanizmasının işletileceği vurgulanmıştır. Bu destek mekanizması, Frontex'in operasyonel faaliyetlerinde görev alacak ekipler için yetkilendirme ve 2006 yılının sonuna kadar kurulması öngörülen Topluluk Sınır Yönetimi Fonu'ndan oluşmaktadır. Ek olarak Konsey, üye ülkeleri ve Frontex'i, Europol ve Eurojust ile yakın iş birliği içinde göç yolları,

⁶⁶[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 26.07.2021).

⁶⁷[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN#ntr7-C_2005053EN.01000101-E0007](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN#ntr7-C_2005053EN.01000101-E0007) (Erişim Tarihi: 28.07.2021).

kaçakçılık ve insan ticareti faaliyetleri yürüten suç ağlarına ilişkin ortak analiz geliştirmeye davet etmiştir. Göç akışlarının yaşandığı üçüncü ülkelerde irtibat ağlarının kurulması, üye ülkelerin uluslararası hukuka uygun olarak denizlerde kurtarma operasyonları düzenlemesi ve üçüncü ülkelerle gelecekte kurulması muhtemel görülen iş birliğini de içerecek biçimde girişimler, Konsey tarafından talep edilen düzenlemeler arasındadır.⁶⁸

Lahey Programı'nda uygulama alanındaki eksikliklerin tespiti, fonların oluşturulması ve Avrupa Birliği ortak yeniden yerleştirme programının tesis edilmesi gibi düzenlemeler ön plana çıkmaktadır. Fonların oluşturulması bağlamında benimsenen düzenlemeler 2007-2013 yılları arasını kapsayacak Avrupa Entegrasyon Fonu ve 2008-2013 yılları arasını kapsayacak Geri Dönüş Fonu'nun kurulmasıyla şekillenmiştir.⁶⁹ Kurulan fonlara ek, uygulama alanına yönelik eksikliklerin tespit edilmesi ve ilgili eksikliklerin giderilmesi adına Sığınma Alanında Politika Oluşturma Planı hazırlanmış ve söz konusu plan Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin ikinci aşamasının tamamlanmasına ilişkin bir yol haritası sunmuştur. Kabul koşullarında uyumlaştırmanın sağlanması, kabul standartlarının iyileştirilmesi ve sığınma sistemlerinin tüm Birlik içinde eşit koruma koşullarına erişimi garanti etmesi oluşturulan planda vurgulanan noktalar arasındadır.⁷⁰

Fonlar ve uygulamalara yönelik eksikliklerin giderilmesi için hayata geçirilen düzenlemelerle birlikte, Birlik içinde tesis edilmeye çalışılan bir diğer unsur AB ortak yeniden yerleştirme programı olmuştur. Mülteciler için uluslararası korumanın geliştirilmesi, üçüncü ülkelerle iş birliği ve Birlik dışından gelen sığınmacıların üye ülkelerden birine yerleştirilmesini içeren program, Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin olmazsa olmazı olarak kabul edilmektedir.⁷¹ 2005-2010 yılları arasını kapsayan ve ikinci safha olarak adlandırılan Lahey Programı, kendisinden önceki düzenlemelerde olduğu gibi güvenlik kaygısını hissettirmektedir. Temel hakların korunmasına yapılan vurgularla birlikte, temel haklara dair düzenlemelerin güvenliğin yanında kısıtlı kalması nedeniyle, 2010-2015 yılları arasını kapsayan Stockholm Programı birtakım değişikliklere tabi tutulacaktır. Bunun yanında, Lahey Programı'yla oluşturulan politikaların hayata geçirilmesinde kurucu antlaşmaların ve tesis edilen yasal ve kurumsal yapının önemini vurgulayan Birliğin göç alanına dair oluşturduğu yeni politikaları

⁶⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN#ntr7-C_2005053EN.01000101-E0007](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN#ntr7-C_2005053EN.01000101-E0007) (Erişim Tarihi: 28.07.2021).

⁶⁹ Öner, 2015:556.

⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi:28.07.2021).

⁷¹ Öner, 2015:557.

açıklayabilmek adına kurucu antlaşmaların son revizyonu olarak kabul edilen Lizbon Antlaşması'nı incelemek gerekmektedir.

1.6. Lizbon Antlaşması

Avrupa Birliği'nin genişleme süreci sonrası üye ülkelerin sayısındaki artış, kurumsal yapının ve karar alma mekanizmalarının reforma tabi tutulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu ihtiyaçtan yola çıkarak hazırlanan Avrupa Birliği Anayasal Antlaşması'nın Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilmesi sonucu süreç sekteye uğramıştır. İki yıl süren müzakerelerin ardından Avrupa Birliği'nin kurumsal reform süreci yeniden gündeme gelmiş ve Anayasal Antlaşma'nın belirli bölümlerinin dahil edilmesiyle oluşturulmuş Lizbon Antlaşması üzerinde mutabakata varılmıştır. Portekiz dönem başkanlığında toplanan Hükümetlerarası Konferans, üzerine mutabakat sağlanan metni imza sürecine açmıştır. Lizbon Antlaşması 13 Aralık 2007 tarihli Avrupa Birliği Zirvesi'nde devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanmış, 27 üye ülkede onay sürecinin tamamlanmasını takiben 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁷²

Birlik organlarını etkin ve şeffaf bir duruma getirmek, Birliğin almış olduğu kararların demokratik meşruiyet temelini güçlendirmek ve temel hakların Birliğin tamamında korunmasını sağlayacak iyileştirmeler tesis etmek, Lizbon Antlaşması'nın ulaşmayı hedeflediği önemli amaçlar arasındadır. Aralık 2009'da yürürlüğe giren Antlaşma, Maastricht Antlaşması ile inşa edilmiş üç sütunlu yapıyı değiştirerek, yerine iki sütunlu bir yapı oluşturmuştur.⁷³ Oluşturulan yeni yapıya göre Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma üzerine inşa edilmiştir.⁷⁴ İki sütunlu yapıdan ilki olan Avrupa Birliği Antlaşması kurumsal yapının temel amacını, şartlarını ve örgütlenmesini içeren hükümlerden oluşurken, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma ise Birlik organlarının yetki alanlarını, yetkilerinin kapsamını ve Birlik organlarına ilişkin düzenlemeleri içeren hükümlerden oluşmaktadır.⁷⁵

Nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda bir tadil antlaşması özelliklerini taşıyan Lizbon Antlaşması Genel Hükümler başlığı altındaki 2. maddede “Birlik vatandaşlarına dış sınırların kontrolleri, sığınma ve göç alanındaki düzenlemeler, düzensiz göçün önlenmesi ve düzensiz göçle mücadele ile ilgili gereken önlemlerin alınmasıyla birlikte kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırlarından arınmış bir özgürlük güvenlik ve adalet alanı sunar.”

⁷² <https://www.mfa.gov.tr/lizbon-antlasmasi.tr.mfa> (Erişim Tarihi:28.07.2021).

⁷³ Öner, 2015:557.

⁷⁴ Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011:3.

⁷⁵ Öner, 2015:558.

ibaresine yer verilmiştir.⁷⁶ Lizbon Antlaşması'ndan önceki düzenlemelerde üçüncü sütunda yer alan ÖGAA'ya içkin konu başlıklarının, Antlaşma'yla birlikte üye devletler açısından bağlayıcılık teşkil eden Topluluk çatısı altında toplandığı dikkat çekmektedir. Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın ÖGAA başlığı altında yer alan 67. maddesinde Birlik düzeyinde ortak göç politikası oluşturma yönündeki irade şu şekilde ifade edilmiştir:

“Birlik, iç sınırlarda kişilere yönelik kontrollerin kaldırılmasını sağlar ve iltica, göç ve dış sınırların kontrolüne ilişkin olarak, üye devletler arasında dayanışmayı esas alan ve üçüncü ülke uyruklarına karşı adil bir ortak politika geliştirir. Bu Başlığın amaçları bakımından, vatansız kişiler üçüncü ülke uyruklarıyla aynı muameleye tabi olurlar.”⁷⁷

ÖGAA adını taşıyan beşinci bölümde sığınma alanında tesis edilmesi öngörülen genel düzenlemelerin yer aldığı ilk kısmın yanında, göç, sınır kontrolleri ve sığınma alanına dair üretilen politikalar ikinci kısımda ele alınmıştır. Sınır Kontrolleri, İltica ve Göç Konusundaki Politikalar başlığı altındaki 78. maddede Birlik, uluslararası koruma gereksinimi bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına, içinde bulundukları koşullar dikkate alınarak bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine bağlı kalınmasını sağlamak amacıyla iltica, ikincil koruma ve geçici korumadan oluşan ortak bir politika tesis etmek yönünde iradesini deklare etmiştir.

Antlaşma hükümlerine göre, üçüncü ülke vatandaşları için Birlik genelinde geçerli olacak tek tip bir mülteci statüsü, uluslararası koruma gereksinimi bulunan üçüncü ülke vatandaşları için tek tip bir ikincil koruma statüsü, kitlesel göç hareketleri söz konusu olduğunda yerlerinden edilmiş bireyler için ortak bir geçici koruma sistemi ve tesis edilmesi öngörülen tüm statüsü çeşitlerinin incelenmesi ve iptalinde de ortak kriterler ve mekanizmaların geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Ek olarak ilgili politika önerilerinin 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nün gereklilikleri ile çelişmeyecek şekilde hayata geçirilmesi öngörülmüştür.⁷⁸ Üye ülkelerin ulusal yasalarına uygun biçimde oturma iznine sahip üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamelede bulunulması, düzensiz göç ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi adına tedbirlerin sıkılaştırılması, oturma iznine sahip olmaksızın ikamet eden kişilerin geri gönderilmesi, geri gönderilecek üçüncü ülke vatandaşlarının uyrukluğuna sahip olduğu ülke ya da geldikleri transit ülkeler tarafından geri kabul edilmeleri için anlaşmalar yapılması yine Antlaşma bağlamında öngörülen politikalardan bazılarıdır.⁷⁹ Antlaşma kapsamında devletlerin yetki alanlarındaki sorumluluklarına ilişkin ortak kriterlerin oluşturulması ve kitlesel göç hareketleri söz konusu olduğunda üçüncü

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN#d1e4189-1-1> (Erişim Tarihi:30.07.2021).

⁷⁷ <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim Tarihi:30.07.2021).

⁷⁸ <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim Tarihi:31.07.2021).

⁷⁹ Batır, 2017:140-142.

lkelerle iş birliklerinin tesis edilmesine yönelik baēlayıcı düzenlemelerin yapılması Avrupa Birliēi'nin yetkileri lehine genişletilmiştir. Ancak Antlaşma'da öngörülen düzenlemelerin uygulamaya konulmasına ilişkin herhangi bir süre kısıtlaması belirlenmemiştir.⁸⁰

Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilen önemli düzenlemelerden biri Temel Haklar şartı'nın⁸¹ baēlayıcı hale gelmesidir. 7-8 Aralık 2000 tarihinde Parlamento, Komisyon ve Konsey tarafından benimsenen şart'ın 18. maddesinde düzenlenen sığınma hakkı, "mültecilerin statüsüne ilişkin 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nn kuralları gözetilerek ve Avrupa Topluluēunu Kuran Antlaşmaya uygun olarak teminat altına alınmıştır."⁸² Sığınma hakkının Lizbon Antlaşması ile baēlayıcılık kazanması, Avrupa Birliēi'nin sığınma alanına ilişkin ikincil mevzuatlarının tamamında 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'ne uygun olma zorunluluēu şartı getirmiştir. Bu sayede bireylere Birlik yasalarına göre sığınma hakkı tanınması güvence altına alınmıştır.⁸³

Güç ve sığınma alanına içkin konu başlıkları Lizbon Antlaşması'yla büyük ölçüde Topluluk mekanizması alanına dahil olmuştur. Bu düzenlemelerin bir sonucu olarak güç ve sığınma konularında alınacak kararlar, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun ortak kararı olacaktır.⁸⁴ GAA'nın gvenliēinin tesis edilmesinde dış sınır kontrollerine yönelik yeni düzenlemeler, Antlaşma ile dış sınırların Avrupa Birliēi'nin güvenlik alanı olarak deēerlendirilmesinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzensiz g ve insan kaakılıēını önlemek adına etkin mücadelenin tesis edilmeye çalışılması, oturma izni ve kısa dönemli vizelele ilişkin kararlarda ortak karar doērultusunda politikaların oluşturulması g hareketlerine koruma temelli yaklařıldıēını göstermesi açısından önemlidir.⁸⁵ Bunların yanında, Lizbon Antlaşması ile sığınmacıların ve göçmenlerin haklarını ihlal ettiēi gerekçesiyle sık sık eleştirilen mevzuata dair düzenlemelerin tesis edilmesi, Birliēin eleştirilere kayıtsız kalmadıēını göstermektedir. Antlaşma'nın yrrlēe girdiēi dönemde "Kale Avrupası" kavramının ortadan kalkmadıēı gereēiyle birlikte, Avrupa Birliēi'nin saēlamıř olduēu statü kapsamındaki bireylere tanınan haklar, Birlik vatandaşlarına tanıdıēı haklara yakınladıştırmaya çalışılmaktadır. Bu baēlamda 2010-2015 yılları arasındaki dönemi kapsayan ve "vatandaşı

⁸⁰ Kaunert ve Lonard, 2012:15.

⁸¹ Avrupa Birliēi Temel Haklar şartı 7-8 Aralık 2000 tarihinde Nice zirvesinde onaylanan, Avrupa Birliēi vatandaşlarının temel haklarını ve Avrupa Birliēi'nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenlemektedir. Ayrıntılı bilgi için: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi:31.07.2021).

⁸² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi:31.07.2021).

⁸³ Kaunert ve Lonard, 2015:17.

⁸⁴ ner, 2015:559.

⁸⁵ Sönmez, 2015:216-217.

koruyan ve ona hizmet eden açık ve güvenli bir Avrupa yaratmayı”⁸⁶ hedefleyen Stockholm Programı’yla hayata geçirilen düzenlemeler bir sonraki başlıkta ele alınacaktır.

1.7. Stockholm Programı

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere, Lizbon Antlaşması’nda göç ve sığınma alanına yönelik düzenlemeler Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 5. bölümünde yer alan ÖGAA başlığı altında düzenlenmiştir. Lizbon Antlaşması’nın işaret ettiği hükümler ise Lahey Programı’nı takip eden ve 2010-2015 yılları arasını kapsayan Stockholm Programı’nın uygulanmaya başlamasıyla hayata geçirilmiştir. Temmuz 2009 tarihinde Stockholm’de resmi olmayan bakanlar toplantısında ele alınan Program, Aralık 2009 tarihinde Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından düzenlenen Zirve’de onay sürecine sunulmuştur.⁸⁷ Stockholm Programı’nın kabul edilmesiyle birlikte daha fazla konu başlığında nitelikli çoğunlukla karar alınacak olması, kuralların basitleştirilmesi, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosu’nun alınacak kararlarda ortak karar alma usulünü yaygınlaştıracak olması adalet, özgürlük ve güvenlik alanına içkin kararların daha hızlı ve etkili bir şekilde alınacağına işaret etmektedir.

“Vatandaşlarına Hizmet Eden ve Koruyan, Açık ve Güvenli Bir Avrupa” başlığıyla kabul edilen Stockholm Programı’nda güçlü bir dış boyut yapılanması tesis edilmeden Birlik düzeyinde ÖGAA’nın mümkün olamayacağı belirtilmektedir. Buradan hareketle Stockholm Programı Komisyon Belgesi, Avrupa Birliği vatandaşları için “yurttaşların Avrupası’nın” kurulmasında dört temel noktanın önceliklendirileceğini belirtmiştir. İlgili öncelikler; yurttaşların haklarının korunması, yurttaşların haklarının korunması bağlamında yerel güvenlik stratejilerinin geliştirilmesi, yurttaşların mahkemelere erişim haklarının kolaylaştırılması ve oturma iznine sahip olan göçmenleri işaret ederek Birlik dışındaki ülkeler ile üye ülkeler arasında kurulacak ilişkilerde dayanışma ilkesinin desteklenmesi üzerine kurulması şeklinde ifade edilmiştir.⁸⁸

Programın genel bağlamı değerlendirildiğinde ise altı konu başlığı öncelikli alan olarak belirlenmiştir. Bu alanlar; adalet ve hukuk Avrupası, sığınma ve göç alanında sorumlulukla birlikte ortaklık ve dayanışma, Avrupa Birliği’nin dış politikasında özgürlük, güvenlik ve adalet alanının geçerli olması, terörizm, organize suç ve diğer tehditlerle mücadele, vatandaşlık ve temel hakların teşvik edilmesi, Avrupa Birliği sınır yönetimi ve vize politikaları şeklindedir. Ek

⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009IP0090%2801%29&qid=1627742346097> (Erişim Tarihi:31.07.2021).

⁸⁷ Sönmez, 2015:222.

⁸⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 31.07.2021).

olarak Stockholm Programı çerçevesinde, veri güvenliği, ceza hukuku alanının güçlendirilmesi, Birlik üyesi ülkeler genelinde sığınma sistemi kurallarının uyumlaştırılması, terörizm ve suçlarla mücadele kapsamında 170 farklı girişim öngörülmektedir.⁸⁹

Dayanışma ilkesinin güçlendirilmesi vurgusunun yapıldığı Stockholm Programı’nda, dış sınır kontrollerinin artırılması ve Avrupa Birliği’nin ortak güvenlik alanının tesis edilmesi için Frontex ile işbirliği ve Schengen Müktesebatı’nın geliştirilmesiyle birlikte göç, güvenlik ve gümrük konu başlıklarında rasyonelleşme kavramına işaret edilmiştir.⁹⁰ Göç politikalarında rasyonelleşme kavramının göç kontrolünün rasyonelleşmesi bağlamında kullanılması, Avrupa Birliği’nin nitelikli olmakla birlikte ucuz işgücüne ihtiyacından kaynaklanmaktadır.

Stockholm Programı’yla Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’nin 1951 Mülteci Sözleşmesi ve ilgili diğer uluslararası düzenlemeleri temel alarak hayata geçirmesine vurgu yapılarak, Birliğin 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü’ne katılmanın yollarını bulması gerektiği belirtilmiştir.⁹¹ Göç hareketleri ile ilgili kapsamlı bir yaklaşımın tesis edilebilmesi için insanları ülkelerini terk etmeye mecbur bırakan “itici faktörlerin” hesaba katılması gerektiği kabulünden hareketle, köken ve transit geçiş ülkelerinde ekonomik yatırımların sağlanması, demokrasinin, hukukun üstünlüğünün, insan haklarının ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi adına Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve ilgili üçüncü ülkelerle yakın iş birliği geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının etkin bir şekilde korunmasının yanı sıra geri göndermeme ilkesine tam uyumun sağlanması için Topluluk düzeyinde inşa edilecek ortak göç ve sığınma politikalarının, temel haklara ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin hükümlerine tam uyumlu olması ayrıca teşvik edilen noktalardan birini oluşturmaktadır. Temel insan haklarından biri kabul edilen sığınma hakkının, çatışmalardan ve şiddetten kaçan herkese garanti edilen bir hak olduğunu hatırlatan Stockholm Programı’nda, insan haklarına saygı göstermeyen yahut 1951 Mülteci Sözleşmesi’ni imzalamamış ülkelere geri göndermeler ve toplu sınır dışı edilmelerin kınandığına dair ifadeler yer verilmiştir.⁹² “Sınırlar ve Vizeler” başlığı altında düzenlenen 68. maddede Frontex’in işleyişine yönelik düzenlemelere işaret edilmiştir. İlgili maddede; “Birlik, küresel göç stratejisinde temel bir araç olarak Frontex’in göçmenlerin insan haklarına tam olarak saygı göstermesi gerektiğini düşünür. Yürütülen faaliyetlerin incelenmesi çağrısında bulunur, uluslararası insan hakları standartlarını karşılayan geri dönüş operasyonları için açık bir biçimde ele alınan yasal çerçeve ve uzmanlardan oluşan bölge ofislerinin kurulması dahil olmak üzere Frontex’in yetkilerinin

⁸⁹ https://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=4180&id=4209 (Erişim Tarihi:05.08.2021).

⁹⁰ Sönmez, 2015:222.

⁹¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 05.08.2021).

⁹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090(01)&from=EN) (Erişim Tarihi:05.08.2021).

gözden geçirilmesini desteklemektedir.”⁹³ ifadesine yer verilmiştir. Program ayrıca üye ülkelere, Frontex’le ortak yürütülen operasyonlarda operasyonun partneri olan üye ülkelerin kaynaklarının kullanımına yönelik gerek pratik gerekse yasal sorunları çözmesi çağrısında bulunmuştur. Dış sınırların etkin kontrolü ve güvenliğin güçlendirilmesine katkıda bulunacak Schengen Bilgi Sistemi II-III ve Vize Bilgi Sistemi’nin en kısa sürede faaliyete geçirilmesi ve biyometrik verilerin ortak veri tabanına toplanması adına atılacak adımlarda iyileştirme çağırısı yine Program’ın talepleri arasında yer almaktadır.

Üçüncü çok yıllık program olarak anılan Stockholm Programı’nın etki düzeyi değerlendirildiğinde kendisinden önceki iki çok yıllık programa nazaran düşük bir seviyede kalmıştır. Ekonomik bağlamda değerlendirildiğinde özellikle 2008 krizinin Birlik düzeyinde ortaya çıkardığı yüksek işsizlik rakamları, üye ülkelerin kriz döneminde göçmenlerin entegrasyonuna yönelik harcamalarında ciddi ölçüde kısıtlamalara gitmesi, ikinci nesil Schengen Bilgi Sistemi’nin oluşturulmasında maliyetin öngörülenin üzerinde seyretmesi Program’ın hedeflerine ulaşmasında temel engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

Programın hayata geçirildiği dönemde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin göç olgusuna yönelik şüpheli tavrının artması, 2010 yılı itibarıyla Avrupa Birliği’nin güneydeki deniz ve kara sınırlarında düzensiz göç hareketlerinde yaşanan artış ve bu artışa bağlı olarak Frontex’in Birlik içindeki rolünün güçlenmesi, sınırların silahlandırılması ve baskıcı bir mekanizmanın hayata geçirilmesi Program’ın vaat ettiği demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açmıştır. Birlik vatandaşlarının özgürlüklerine yönelik güçlü bir söylem belirlenmiş ve ortak bir sığınma sistemi inşa etmek için çabalar ortaya konmuş olsa da mültecilerin ve sığınmacıların haklarına yönelik detaylı bir değişiklik sağlanamamıştır.⁹⁴ Bu durumun tam aksine, göç olgusunu güvenlik odaklı biçimde ele alarak sınırların güçlendirildiği bir Birlik politikasına doğru yol alındığı görülmektedir. Suriye’de yaşanan çatışmalar ve 2015 yılında ortaya çıkan büyük göç hareketiyle Avrupa sınırlarına ulaşmayı hedefleyen binlerce sığınmacı üye ülkelerin yeni göç politikaları oluşturması gerekliliğini gün yüzüne çıkarmıştır. Öngörülen yeni göç politikaları sığınmacıları Avrupa dışında tutmak ve “sorunu” orada yönetmek şeklinde temellenmiştir.

⁹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009IP0090(01)&from=EN) (Erişim Tarihi:05.08.2021).

⁹⁴ Kayaalp, 2018:41.

1.8. Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım

“Göçe Küresel Yaklaşım” önemi son yıllarda artan bir siyasi alan olan göçün dış boyutuyla Avrupa Birliği’nin güney ve doğusundaki Birlik üyesi olmayan ülkelerle kurduğu partnerlikler aracılığıyla mücadele edebilmek için geliştirilmiştir. 27 Ekim 2005 tarihinde Hampton Court’ta gerçekleştirilen liderler zirvesinde Afrika özelinde değerlendirilecek şekilde Birliğe doğru gerçekleşen göç hareketlerine ilişkin bir rapor hazırlanması talep edilmiştir. Hazırlanan raporda ilk kez göç olgusuna küresel ölçekte yaklaşılmasının önemi deklare edilmiş ve yaşanan göç hareketlerinin önlenemesinin çözümü olarak köken ve transit ülkelerin kalkınması işaret edilmiştir.⁹⁵

Sunulan rapordan hareketle, Aralık 2005’te toplanan Avrupa Konseyi’nde “Avrupa Birliği’nin Göçe Yönelik Küresel Yaklaşımı” kabul edilmiştir. Resmi olarak 2005 yılında deklare edilse de göç ve sığınma konu başlıklarının dış politikanın önemli enstrümanlarından biri haline gelmesi 1999 tarihli Tampere Zirvesi’ne kadar gitmektedir. Birlik üyesi olmayan partnerlerle, yasal göç, düzensiz göçle mücadele, sığınmacılık ve mültecilik, göç ve kalkınma ilişkisi gibi göç olgusuna içkin pek çok konu başlığında iş birliğini tesis etmeyi hedefleyen Küresel Yaklaşım, transit ve köken ülkelerle siyasi ve ekonomik iş birliği, kalkınma ve insan haklarını kapsayan bir amaca da sahiptir. 2005 yılında kabul edilen Küresel Yaklaşımı takiben 2006 yılında Komisyon tarafından hazırlanan raporda, 60’tan fazla Afrika ülkesinin katılımıyla Libya’da gerçekleştirilecek olan zirvelerde izlenecek politikaların kapsamı belirlenmiş, ek olarak Frontex’in hem karada hem de denizlerde sağlayacağı teknik destekle ortak operasyonların en kısa zamanda başlatılmasına karar verilmiştir.⁹⁶

2007 yılında Komisyon’un hazırlamış olduğu rapor sonrası alınan yeni kararlar doğrultusunda, Küresel Yaklaşımın Birliğin doğu ve güneydoğusunda bulunan Türkiye, Batı Balkan ülkeleri, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan gibi Güney Kafkasya ülkelerini içine alacak şekilde genişletilmesine karar verilmiştir. Söz konusu transit ülkelere ek, ikincil ülkeler grubunda yer alan Lübnan, Suriye, Ürdün, Afganistan, Hindistan, Pakistan, Vietnam gibi kaynak ülkelerin de Küresel Yaklaşımına dahil edilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.⁹⁷ Ancak Birliğin transit ve köken üçüncü ülkelerle kurulan partnerlikler yoluyla “düzensiz” göçü kısıtlamaya yönelik politikalar üretmesine rağmen Avrupa’ya yönelen göç hareketlerinin artmaya devam etmesi ve yüksek ölüm rakamlarıyla sonuçlanması Küresel Yaklaşım ile beklenen amaca ulaşılmasını engellemiştir. Ek olarak Yaklaşımın hayata geçirildiği dönemde

⁹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_549 (Erişim Tarihi: 17.08.2021).

⁹⁶ Samur, 2008:9.

⁹⁷ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> . (Erişim Tarihi:17.08.2021).

28 üyeye sahip Birliğin ortak bir politika tesis etmek konusundaki yetkisinin sınırlılıkları, göç alan ve göç veren partnerlerin farklı çıkar alanlarına sahip olması, üye ülkelerin politikaları hayata geçirme konusunda farklı kapasitelerinin bulunması ve üye ülkelerin dahi göç olgusu söz konusu olduğunda farklı önceliklere sahip olması Küresel Yaklaşımın etkin bir politika çıktısıyla sonuçlanmasının önüne geçmiştir.

2010'da kendini gösteren ve Arap Baharı olarak anılan sürecin ortaya çıkmasıyla birlikte 2011 yılında Akdeniz'in güneyinde yaşanan gelişmeler, Avrupa Birliği açısından daha kapsamlı ve tutarlı bir göç politikasının gerekliliğini gün yüzüne çıkarmıştır. Yaşanan bu gelişmelerden hareketle 18 Kasım 2011 tarihinde Komisyon, etkin bir biçimde yönetilecek göç hareketlerinin avantajlarını saptamak ve göç hareketlerinin değişen dinamikleriyle beraber zorluklarla başa çıkabilmek adına Avrupa Birliği'nin göç politikalarının gözden geçirilmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Birliğin öncelikli alanlarını daha iyi yansıtacak, Afrika ülkeleri de dahil olmak üzere Birliğin güney ve doğu komşuları, genişleme sürecine dahil potansiyel ülkeler ve diğer partnerlerini içerecek şekilde iş birliği ve diyalogu tesis edebilmek adına somut öneriler getiren bir yapıya evrilmesi gerektiği yine vurgulanan noktalar arasında yer almıştır.⁹⁸ Yapılan tüm saptamalardan hareketle Komisyon, Göçe ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım önerisini sunmuş, göç olgusuna küresel perspektiften yaklaşan paradigmanın revize edilmiş ikinci evresi olarak süreç başlatılmıştır.

Göçe ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım, coğrafi kapsamını genişletmekle birlikte özünü dört temel sütun üzerine inşa etmiştir. Bunlar düzensiz göç ve insan kaçakçılığını azaltmak ve bununla mücadele etmek, uluslararası korumayı desteklemek ve iltica politikasının dış boyutunun güçlendirilmesi, yasal göç hareketliliğini düzenlemek ve göç ve hareketliliğin kalkınma üzerindeki etkisinin artırılmasıdır.⁹⁹ Revize edilen yeni yaklaşımla, kendisinden önce hayata geçirilen Küresel Yaklaşım'da uluslararası korumanın dış boyutunu içermeyen üç sütunlu yapı genişletilerek yeni bir sütun daha eklenmiştir. Göç ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım'da dikkat çeken diğer bir nokta refakatsiz çocuklar, vatansızlar, uluslararası koruma statüsü arayanlar ve insan ticareti mağdurlarından oluşan hassas grupların ihtiyaç duyduğu korunma ve güvenlik gereksiniminin tesis edilmesi için özel bir çaba sarf edileceği vurgusu olmuştur. Başka bir deyişle Avrupa Komisyonu, yeni düzenlemelerin köken ülke ve Avrupa Birliği taraflarına ek olarak göçmeni içeren "göçmen odaklı" bir perspektife sahip olacağını ilan etmiştir. Ancak Orta ve Doğu Akdeniz'de hukuka aykırı bir biçimde

⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi:17.08.2021).

⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.08.2021).

gerçekleştirilen geri itmeler, Birlik topraklarına ulaşmaya çalışırken hayatını kaybedenler, sığınma başvurusunun sonuçlandırılması için uzun yıllar bekleyenler ve mülteci statüsü kazananların sayısının görece düşük seyretmesi dikkate alındığında insan haklarını merkeze oturttuğunu deklare eden Birliğin, uygulamada kontrol ve önleme politikalarını devam ettirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Başka bir deyişle Birlik, ortaya koyduğu yeni Yaklaşım’la Avrupa’ya doğru gerçekleşen “düzensiz” göçü önleme fikrini devam ettirmektedir.¹⁰⁰

Göçe ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım, Avrupa Birliği ve partneri olan üçüncü ülkeler arasında yürürlüğe konulmuş anlaşmalardan oluşan “hareketlilik ortakları” ile yürütülmektedir.¹⁰¹ Avrupa Birliği’nin göç yönetiminde etkin bir biçimde kullandığı enstrümanlardan biri olan hareketlilik ortaklıkları, vize serbestisinden, geri kabul iş birliğine, döngüsel göç programlarından kalkınma yardımlarına değin geniş bir alanı kapsamaktadır.¹⁰² Öncelikli alan kabul edilen ve göçü kalkınma perspektifiyle ele alan göç-kalkınma teması çerçevesinde Birlik, partneri olan üçüncü ülkelerin kapasitelerini geliştirmeye özel bir önem atfetmektedir.¹⁰³ Ancak üçüncü ülkelerin kapasitelerini geliştirmeyi öngören destek paketlerinin “koşulluluk” ilkesi bağlamında partner ülkelere sunulması eleştirileri beraberinde getirmiştir. Zira Arap Baharı süreciyle gündemi yeniden meşgul eden koşulluluk ilkesi uyarınca, partner ülkeler etkin sınır kontrolleri ve imzalanan geri kabul anlaşmalarına işlerlik kazandırabildiği ölçüde ekonomik yardım alabilecektir. Partner ülkelerle yapılan anlaşmaların hiyerarşik koşullu ortaklık olması, söz konusu anlaşmaların göçün dışsallaştırılmasında önemli bir etken haline gelmesine sebep olmuştur.¹⁰⁴ Yürürlüğe konulan geri kabul anlaşmaları, partner üçüncü ülkelerin sınırlarının güçlendirilmesine yönelik yatırımlar ve güvenli üçüncü ülke anlayışı göçün dışsallaştırılmasına içkin unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Göçe ve Hareketliliğe Yönelik Küresel Yaklaşım’da, “özü itibariyle göç yönetişimi, ‘akınlar’, ‘stoklar’ ve ‘güzergahlar’a ilişkin değil, insanlara ilişkindir”¹⁰⁵ söylemiyle ortaya konacak göç politikaların, göçmenlerin ihtiyaç ve sorunlarına çözüm üretecek düzeyde tasarlanacağını vurgusu yapılmıştır. Yaklaşım’ın ortaya koyduğu felsefe, kendisini inşa ettiği dört tematik sütunun tamamını içermekle birlikte Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’na saygı, Birliğin göç politikalarının önemli bir bileşeni kabul edilmiştir. Birliğin insan haklarını merkeze

¹⁰⁰ Hampshire, 2016:540.

¹⁰¹ Hampshire, 2016:541.

¹⁰² Maroukis ve Triandafyllidou, 2013:2.

¹⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi:22.08.2021).

¹⁰⁴ Lavanex ve Panizzon, 2013:2-3.

¹⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

alan bir perspektif benimsediği konusunda sergilediği tutum, göçmen-odaklı paradigmanın resmi söylemlere de dahil edildiği 2011 yılından günümüze değin geçen süreçte yazık ki söylemden öteye gidememiştir. Orta ve Doğu Akdeniz’de yaşanan facialarda doğrudan sorumluluğa sahip olan Birliğin uluslararası korumanın öngördüğü düzlemde hareket etmek yerine stratejik çıkarları bağlamında reaksiyon göstermesi, öncelik sıralamasında göçü dışsallaştıran, güvenlik ve kontrol odaklı politika anlayışını sürdüren bir yönelim izlemesi, göçmeni odağına alan bir felsefeden ziyade göç hareketlerini önlemeye yönelik politikalar ürettiği gerçeğini ön plana çıkarmıştır.¹⁰⁶

1.9. Avrupa Göç Gündemi

Avrupa Birliği’nin göçü dışsallaştıran, güvenliğe öncelik veren ve göçü önleme odaklı politikalar izlemesi, sığınma arayışıyla Birlik topraklarına ulaşanlar hakkında sorumluluğun eşitsiz bir biçimde dağılımı kaçınılmaz hale getirmiş, hak temelli yaklaşımdan uzaklaşılması beraberinde gelmiştir. Frontex’in 2014 yılı için paylaştığı verilere göre¹⁰⁷, sınır noktalarından düzensiz biçimde gerçekleşen sınır geçişlerinin bir önceki yıla nazaran 2 kat artması, dünyanın en tehlikeli göç rotası olarak anılan “Orta Akdeniz” göç güzergahında binlerce insanın yaşamını yitirmesi Avrupa Birliği’ni siyasi bir açmazın içine sürüklemiştir. 2015 yılında Akdeniz’deki göçmen ölümlerinin tarihi zirvesine ulaşması¹⁰⁸ Avrupa Birliği’nin harekete geçmesi tartışmalarına aciliyet kazandırmıştır. Bu bağlamda 20 Nisan 2015 tarihinde üye ülkelerin bakanları bir araya gelerek, 10 maddelik bir acil eylem planı üzerinde ortak karara varmıştır. Acil Eylem Planı’nın ilgili maddeleri şu şekildedir;

- “Mali kaynaklarını ve varlıklarını arttıracak şekilde, Akdeniz’deki ortak operasyonlar olan Triton ve Poseidon operasyonları güçlendirilecektir. Ek olarak Frontex’in yetki alanını kapsayacak şekilde müdahale alanının genişlemesine onay verilerek operasyonel alanlar genişletilecektir.
- İnsan kaçakçıları tarafından kullanılan teknelere el konması ve imha edilmesi için sistematik çaba gösterilecektir. 6 yılı aşkın süredir devam ettirilen Atalanta Operasyonu’yla elde edilen olumlu sonuçlar, Akdeniz’deki insan kaçakçılarına karşı benzer operasyonlar için ilham vermelidir.

¹⁰⁶ Yılmaz-Elmas, 2015:30.

¹⁰⁷ Frontex, 2015:17.

¹⁰⁸ IOM tarafından paylaşılan verilere göre 2015 yılında Akdeniz’de 3794 sığınmacı yaşamını yitirdi. Uzmanlar resmi rakamların dışında tespit edilemeyen ölüm sayısının çok daha yüksek olduğunu öngörüyor. <https://www.iom.int/news/iom-monitors-latest-migrant-arrivals-deaths-mediterranean> (Erişim Tarihi:22.08.2021).

- Europol, Frontex, Easo¹⁰⁹ ve Eurojust düzenli olarak toplanacaktır. İnsan kaçakçılarının işleyişi hakkında bilgi toplamak, fon bulmak ve araştırmalara yardımcı olmak için birlikte çalışacaktır.
- Easo sığınma başvurularının ortak bir biçimde işlenmesi için İtalya ve Yunanistan'da ekipler görevlendirecektir.
- Üye devletler, tüm göçmenlerin parmak izlerinin alınmasını sağlayacaktır.
- Acil yerleştirme mekanizması için opsiyonlar değerlendirilecektir.
- Korumaya ihtiyaç duyan kişilerin yeniden yerleştirilmesi için gönüllülük esasına dayalı AB çapında pilot projeler hayata geçirilecektir.
- Düzensiz göçmenlerin geri dönüşünü sağlamak için Frontex tarafından koordine edilen yeni bir geri dönüş programı oluşturulacaktır.
- Komisyon ve Avrupa Dış Eylem Servisi (EEAS) arasındaki ortak çaba yoluyla Libya'yı çevreleyen ülkelerle angajman artırılacaktır, Nijer'e yönelik inisiyatifler hızlandırılacaktır.
- Göç akışları hakkında istihbarat toplamak ve Avrupa Birliği Delegasyonlarının rolünü güçlendirmek için kilit öneme sahip üçüncü ülkelerde Göçmenlik İrtibat Görevlileri gönderilecektir.”¹¹⁰

En kısa zamanda etki göstermesi öngörülen Acil Eylem Planı'nı takip eden süreçte yeni bir göç gündemi oluşturmaya yönelik adımlar derhal atılmaya başlamıştır. 27 Nisan 2015 tarihinde acil gündemle toplanan liderler, Akdeniz sularında yaşanan krize ilişkin Acil Eylem Planı'nın öngördüğü noktalarla birlikte, orta ve uzun vadede hayata geçirilecek politikalar konusunda Komisyonu yetkilendirmiştir. Komisyon tarafından sunulan Göçe İlişkin Avrupa Gündemi'yle, göç krizine yönelik acil önlemleri içeren, bununla birlikte etkin bir sınır kontrolü sağlayan sürdürülebilir bir sistem için gereken temeller oluşturulmaya başlamıştır.

Göçe İlişkin Avrupa Gündemi'nin ilk bölümünde acil eylem gerektiren konular ele alınmıştır. Akdeniz'de yaşanan facialara derhal yanıt verebilme motivasyonu ile 'Mare Nostrum' operasyonu kapsamında müdahale seviyesini eski haline getirebilmek için arama kurtarma çalışmalarının hızlandırılması, Frontex'in göç baskısı altındaki üye devletlere operasyonel desteğini arttırmak ve sığınmacıların hayatlarını kurtarabilmek adına Triton ve

¹⁰⁹ European Asylum Support Office (EASO), 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından sığınma taleplerinin işlenmesinde üye ülkeler arasındaki işbirliğini arttırmak için önerilmiştir. EASO Yönetmeliği 19 Haziran 2010 tarihinde yürürlüğe girmiş, ajans faaliyetlerine 1 Şubat 2011 tarihi itibarıyla başlamıştır. EASO kalıcı, özel ve acil destek, bilgi ve analiz desteği ile üçüncü ülke desteği gibi farklı destek türleriyle üye ülkelerle faaliyetlerini yürütmektedir. Detaylı bilgi için bkz: <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do> (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

Poseidon operasyonlarının bütçesinin üç katına çıkarılması değinilen ilk önlemlerdir. Bu önlemlerle birlikte göçmen kaçakçılarını tespit etmek ve gerekli yaptırım mekanizmalarını tesis edebilmek adına Frontex ve Europol, potansiyel gemileri belirlemek, hareketlerini izlemek ve kaçakçılar tarafından kullanılabilecek gemi profillerini çıkarabilmek için birlikte çalışacaktır. Ek olarak Europol, göçmen kaçakçıları tarafından kullanılan yasa dışı internet içeriğini belirleyecek ve kaldırılması yönünde çalışmalar yürütecektir.

Bir diğer acil durum başlığı göç akışlarına karşı üye devletlerin iltica sistemlerini revize etmeye yöneliktir. Bu bağlamda uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler için geçici bir dağıtım planı sunulacak ve Birlik üyesi ülkeler, özellikle yoğun göç baskısıyla karşı karşıya kalan sınır ülkeleriyle dayanışma halinde adil ve dengeli katılımı tesis edecektir. Acil bir eylem çıktısı olan söz konusu politika önerisi, 2015 yılının sonuna kadar kalıcı hale getirilecek ve Birliğe yönelen kitlesel bir göç akışı olduğu durumlarda uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin adil dağılımı için zorunlu ve otomatik olarak devreye giren bir yer değiştirme sistemi sunulacaktır.¹¹¹

Göçe İlişkin Avrupa Gündemi'nin dikkat çeken bir başka unsuru sığınmacıların yoğun olarak bulunduğu üçüncü ülkelere destek paketleri ve partnerlikler öngörmesidir. Bu bağlamda Bölgesel Kalkınma ve Koruma Programları çerçevesinde, Kuzey Afrika ve Afrika Boynuzu ülkeleri dahil olmak üzere Orta Doğu'daki kriz halini derinden hisseden ülkeler için 2015-2016 yılları arasında 30 milyon euro kullanıma sunulacak ve üye ülkelerin ek katkılarıyla bu bütçe arttırılacaktır. Göç akışlarının yoğun biçimde kullandığı güzergahlardan biri olan Libya'da Ulusal Birlik Hükümeti kurma sürecine aktif destek verilmesi ve Suriye'de yaşanan insani krizin sirayet ettiği komşu ülkeler Lübnan, Ürdün, Türkiye ve Irak gibi ülkelere 3,6 milyar euroluk insani yardımın ulaştırılması alınan acil önlemler arasındadır. Söz konusu yardımlar ve iş birliklerinin ilerleyen dönemlerde derinleşerek arttırılması da yine öngörülen hedefler arasındadır.¹¹²

Göç Gündemi'yle acil eylem gerektiren ihtiyaçlara odaklanmanın yanı sıra Birlik, tüm aktörlerin dahil edileceği uzun vadeli bir politika çıktısı da hedeflemiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği, göç politikalarında doğru dengeyi kurma ihtiyacı ile yüzleşmek ve Birlik vatandaşlarına göçün tüm Birlik aktörlerinin dahil olduğu şekliyle daha iyi yönetilebileceğine dair net bir mesaj göndermek için Göç Gündemi'ni bir fırsat olarak değerlendirmelidir. Hayata geçirmeyi öngördüğü uzun erimli politikalarla Birlik, etkili bir sığınma ve vize sistemi inşa ederek düzensiz girişlere yönelik itici faktörleri azaltma ve sığınmacıların güvenliğini arttırmaya

¹¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

¹¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

katkıda bulunma hedefini de üstlenmiştir. Sınırların ötesine geçen politikalar üreterek küresel ortaklarıyla iş birliğini güçlendirmeyi ve göçün temel nedenlerine eğilerek köken ve varış ülkelerindeki döngüsel büyümeyi destekleyen göç yöntemlerini teşvik etmeyi arzulayan Birlik, ilgili Göç Gündemi'yle adil ve gerçekçi göç politikası için dört eylem sütunu belirlemiştir.

Birinci sütun olan “Düzensiz göçe teşvik eden unsurların azaltılması” sütununda karşımıza ilk olarak düzensiz göç ve zorla yerinden edilmenin temel nedenlerinin ele alınması başlığı çıkmaktadır. Bu başlık altında köken ve transit ülkelerle kurulacak ortaklıkların, göç yönetimi konusunda birincil öneme sahip olduğu vurgusu yapılmaktadır. Bu bağlamda göç akışlarında kilit öneme sahip ülkelerde kurulacak heyetlerin hazırladığı raporlar, kalkınma konusunda iş birliğine göç olgusunun dahil edilmesi, yerel makamlar ve sivil toplumla kurulacak partnerlikler gündemin çıktıları arasında yer almaktadır. İkinci başlık olan göçmen kaçakçıları ve suç şebekeleri ile mücadele başlığı altında kaçakçılık ağında sıklıkla kullanılan rotaların kontrolünü elinde bulunduran yerel ve uluslararası suç şebekelerini çökertmek için iş birliklerinin tesis edilmesi, kaçakçılıkla mücadele ederek düzensiz göçe karşı caydırıcılık kazandırmak, göçmen kaçakçılığından kazanç elde edenlerin daha sert biçimde cezalandırılması için yasal çerçevenin iyileştirilmesi gibi düzenlemeler öngörülmektedir. Göçmenlerin geri dönüşlerini sağlamak için geri dönüş düzenlemelerini hayata geçirmek başlığı altında ise, Avrupa’da dökümanlı olarak ikamet eden ve vatandaşlık bağı bulunan üçüncü ülkelerin vatandaşlarının geri kabulünü sağlaması için Birliğin elindeki tüm teşvikleri kullanması vurgusu yapılmaktadır. Bu vurgudan hareketle geri dönüşlerin yönetiminde kapasite geliştirme, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, yeniden entegrasyon önemleri için üçüncü ülkelere destek sunmak ve Komisyon’un geri kabul anlaşmalarına yönelik yaklaşımını yeniden gözden geçirmesi somut çıktılar olarak ifade edilmiştir. Bu sütunun son başlığı ise geri dönüşlerin tesis edilmesiyle paralel bir biçimde Frontex’in geri dönüşlerin koordine edilmesindeki rolünü güçlendirmek adına yasal temelini değiştirilmesi şeklinde düzenlenmiştir.¹¹³

Göç Gündemi’nin ikinci sütunu olan “Sınır yönetimi, yaşamların korunması ve dış sınırların güvenliğinin sağlanması” başlığı altında ilk olarak sınır geçişlerinde Birliğin etkinliğini arttırmak adına ‘Akıllı Sınırlar’ girişiminin gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Göç akışlarında kilit öneme sahip Kuzey Afrika ülkelerinde göçmenlerin yaşamlarını kurtarma kapasitelerini güçlendirmek, bu amaçtan hareketle Avrupa Birliği’nin sınırlarını daha güvenli bir hale getirmek, etkin sınır yönetimi için ortak Birlik standartı oluşturmak, sahil güvenlik

¹¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

faaliyetlerinde koordinasyonun güçlendirilmesi ve son olarak Frontex'in rolünün ve kapasitesinin artırılması bu bölümde üzerinde önemle durulan konu başlıkları olmuştur.¹¹⁴

Üçüncü sütun olan “Güçlü bir Ortak Sığınma Politikası” sütununda Birliğin mevcut iltica politikasının ve üye ülkeler arasındaki karşılıklı güven eksikliğinin yarattığı olumsuz atmosferin değiştirilmesi vurgusundan hareketle Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin etkin ve tutarlı şekilde uygulanmasını sağlamak öncelikli hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeften hareketle Dublin Sistemi'nin 2016 yılı itibarıyla revizyona tabi tutulması, kabul koşulları ve iltica prosedürlerine ilişkin standartların iyileştirilmesi ve iltica sisteminin kötüye kullanılmasını önlemek adına kılavuz ilkeler oluşturmak öngörülen düzenlemelerde öne çıkmaktadır. Dördüncü ve son sütun olan “Yasal Göçe İlişkin Yeni Bir Politika” başlığı altında ilk olarak Birlik refahının ve ekonomisinin sürdürülebilir büyümesini sağlamak adına göç hareketlerinin önemli bir bileşen olduğu vurgusu yapılmıştır. Bu vurgudan hareketle, iyi yönetilen düzenli göç ve vize politikasının düzenlenmesi, köken ülkeler için kalkınma faydalarını maksimize etmek, Mavi Kart¹¹⁵ planının modernizasyonu, ekonomi temelli göç konusunda partnerlerle diyalog süreci için platform oluşturulması ve etkin bir biçimde tesis edilecek entegrasyon politikaları için finansmana yeniden öncelik verilmesi bu sütunun somut çıktıları olarak düzenlenmiştir.¹¹⁶

Avrupa Göç Gündemi ile orta ve uzun vadede hayata geçirilmesi öngörülen ortak iltica politikalarının tesis edilme çabalarına rağmen, her bir üye ülkenin sığınma politikalarında uyguladığı standartlar, karar verme süreçleri, ülkeye girişlerde belirlediği kriterler değişkenlik göstermeye devam etmiştir. Birliğin 2015 sonrası tesis etmeye çaba gösterdiği ortak göç rejimi, yaşanan gelişmelerle paralel olacak şekilde düzensiz göçle mücadele ve sığınma arayışıyla kıtaya geçiş yapanların bir karması olan akışlarla mücadeleye göre şekillenmektedir. Ek olarak Birliğin dört sütun halinde düzenlemiş olduğu uzun erimli politika öngörülerinin tamamına yakını, ortak göç politikaları oluşturmak adına yıllardır zikredilen ancak uygulama konusunda çok az ilerleme kaydedilen alanlardır.

Birlik üyesi ülkelerde dönemin siyasi ve ekonomik koşulları, bu koşullara bağlı olarak göçmen karşıtlığının yükselişe geçmesi ve güvenlik kaygıları ilgili alanlarda yol alınmasını da bir hayli güçleştirmektedir. Güvenlik kaygıları bağlamında 2015 yılının yaz aylarında Birlik topraklarına doğru gerçekleşen kitlesel ölçekli göç hareketleri, Birliğin sınırlarından düzensiz geçişleri önlemek adına sınırların güçlendirilmesine, Frontex'in kara ve deniz sınırlarında ortak

¹¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

¹¹⁵ AB Mavi Kartı, AB dışındaki ülkelere yüksek vasıflı işçilere AB'de yaşama ve çalışma hakkı tanımaktadır. Danimarka ve İrlanda dışında tüm üye ülkelerde geçerlidir. Detaylı bilgi için bkz:

https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/essential-information_en (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

¹¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

operasyonlarının arttırılmasına doğru evrilen bir sürecin de yansıması olmuştur.¹¹⁷ Üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak politikaların ulusal otoritelerce farklı biçimlerde hayata geçirilmesi, mevcut sistemin hiyerarşik ve belirsiz olduğunu göstermesi açısından dikkat çekmektedir. Nitekim Avrupa Göç Gündemi'yle başlatılan süreç ve bu süreci takiben hayata geçirilen iki dönemli uygulama paketleri, söz konusunu uygulamaların kontrol odaklı olma özelliğinden ötürü pek çok eleştiriyi de beraberinde getirecektir.

1.9.1. Avrupa Göç Gündemi Bağlamında Hayata Geçirilen Uygulamalar

Avrupa Göç Gündemi'ne bağlı olarak Avrupa Komisyonu tarafından ilki Mayıs 2015'te, ikincisi ise Eylül 2015'te olmak üzere iki uygulama paketi sunulmuştur. 2015 yılında Akdeniz'de yaşanan kriz durumuna acil bir yanıt olarak hazırlanan ilk uygulama paketiyle altı temel önlemin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bu önlemlerden ilki, göç akışlarını yoğun biçimde hissedilen ve sıklıkla kullanılan göç rotalarına doğrudan sınırı olan İtalya ve Yunanistan'a destek olmak amacıyla “yeniden yerleştirme” (relocation)¹¹⁸ mekanizmasının tesis edilmesidir. İkinci somut önlem ise uluslararası koruma gereksinimi bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa Birliği ülkelerine “yerleştirilmesi” (resettlement)¹¹⁹ şeklinde düzenlenmiştir.

Belirlenen somut adımlar doğrultusunda, Komisyon tarafından 8 Haziran 2015'te hazırlanan Yerleştirme Planı'na göre uluslararası koruma gereksinimi bulunan 20.000 kişi 2 yıllık süre içerisinde Avrupa Birliği ülkelerine yerleştirilecektir. Yerleştirilecek üçüncü ülke vatandaşlarının Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Afrika Boynuzu ülkelerinden seçilmesine öncelik tanınacak, Birlik üyesi ülkelere ek olarak İsviçre, İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç de yerleştirme planına dahil olacaktır.¹²⁰ Komisyon'un hazırladığı yerleştirme planlarına ek olarak, göç baskısını yoğun biçimde hissedilen İtalya'dan 24.000, Yunanistan'dan ise 16.000 kişinin Avrupa Birliği içerisinde yeniden yerleştirilmesi kararı kabul edilmiştir.

Komisyon tarafından önerilen ilk uygulama paketinin üçüncü somut önerisi, göçmen kaçakçılığı ile mücadele etmeye yönelik hazırlanan ve 2015-2020 yılları arasındaki dönemi

¹¹⁷ Hampshire, 2016: 539.

¹¹⁸ Avrupa Birliği içinde Yeniden yerleştirme, uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilerin bir AB ülkesinden başka bir AB ülkesine transfer edilmesidir.

European Commission, “European Solidarity: A Refugee Relocation System” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf (Erişim Tarihi:06.09.2021).

¹¹⁹Üçüncü Ülkelerden Avrupa Birliği Ülkelerine Yerleştirme, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin de kabul ettiği şekliyle uluslararası korumaya açık bir şekilde gereksinim duyan yerinden edilmiş kişilerin, geri göndermeye karşı korunması amacıyla üçüncü bir ülkeden Avrupa Birliği üyesi bir ülkeye transfer edilmesi anlamına gelir. “Yeniden Yerleştirme” <https://turkey.iom.int/tr/yeniden-yerle%C5%9Firme> (Erişim Tarihi:06.09.2021).

¹²⁰<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf> (Erişim Tarihi:06.09.2021).

kapsayacak bir Eylem Planı oluşturulmasıdır. Oluşturulacak Eylem Planı'nda öne çıkan öncelikli alanlar; polis teşkilatı ve yargı iş birliğinin tesis edilmesi, bilgi toplama ve paylaşımının geliştirilmesi¹²¹ ve üçüncü ülkelerle iş birliğinin güçlendirilmesi şeklinde belirlenmiştir. İlk uygulama paketinin belirlenen diğer somut önlemleri ise, oluşturulan parmak izi sisteminin Birlik üyesi ülkelerin tamamında etkin biçimde kullanılması sağlamak adına çerçeve kuralların belirlenmesi, Mavi Kart yönergesinde değişikliklere gidilmesi ve son olarak 2014 yılında İtalya kara sularında başlatılmış ve devam etmekte olan Triton Operasyonu'nun uygulama planlarının revize edilmesi şeklinde düzenlenmiştir.¹²²

İkincisi 9 Eylül 2015 tarihinde hazırlanan uygulama paketiyle Komisyon, öncelikli olarak göç baskısını yoğun biçimde hisseden Yunanistan, Macaristan ve İtalya'dan 120.000 kişinin Avrupa Birliği üyesi ülkelere yeniden yerleştirilmeleri önerisinde bulunmuştur. Belirlenen söz konusu hedefin yanı sıra acil fonlar, göç krizinin dış boyutunun üzerinde durmak, göç konusunda güvenli kaynak ülkeler listesinin oluşturulması şeklinde bir dizi başlık düzenlenmiştir. Düzenlenen başlıklarla birlikte ikinci uygulama paketi şu şekildedir;¹²³

1. *Yunanistan, Macaristan ve İtalya'dan gelen 120.000 mülteci için acil yer değiştirme önerisi:* Hem Orta ve Doğu Akdeniz hem de Batı Balkanlar güzergahındaki düzensiz sınır geçişlerindeki keskin artış acil önlemler almayı gerektirmiştir. Komisyon, İtalya (15.600), Yunanistan (50.400) ve Macaristan'da (54.000) uluslararası korumaya gereksinimi bulunan 120.000 kişinin yeniden yerleştirilmesini teklif etmektedir. Yerleştirmeler nesnel ve ölçülebilir kriterler (nüfusun %40'ı, GSYH'nin %40'ı, geçmiş sığınma başvurularının %10'u, işsizlik oranının %10'u) göz önünde bulundurularak, zorunlu bir kota sistemi bağlamında gerçekleştirilecektir. Yerleştirmeler için Avrupa Birliği bütçesinden 780 milyon euroluk bir fon sağlanacaktır.

Geçici dayanışma hükmü: Herhangi bir üye ülke haklı bir gerekçeye dayandırmak koşuluyla yerleştirme kararının tamamına ya da belirli bir kısmına geçici olarak katılmazsa, GSYH'sinin %0,002'si kadar Avrupa Birliği bütçesine katkı sağlayacaktır.

2. *Tüm Üye Devletler için Kalıcı Bir Yer Değiştirme Mekanizması:* Komisyon, kitlesel ölçeklere varan düzensiz göç akışları sonrası ortaya çıkan kriz durumundaki ya da aşırı baskı altındaki herhangi bir Avrupa Birliği üyesi ülkeye yardım etmek için yapılandırılmış bir dayanışma mekanizması önermektedir. Oluşturulacak kalıcı yer değiştirme mekanizmasında,

¹²¹ Bu bağlamda öngörülen somut eylemler; Kaçakçılar tarafından kullanılan internet içeriklerinin tespit edilmesi, Eurostat tarafından toplanan suç istatistiklerine göçmen kaçakçıların verilerinin dahil edilmesi, Frontex'in Afrika İstihbarat Birimi'nin geliştirilmesi şeklindedir.

¹²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN> (Erişim Tarihi:06.09.2021).

¹²³ https://ec.europa.eu/echo/themes/refugee-crisis-europe_en (Erişim Tarihi: 07.09.2021).

acil yerleştirme durumlarında olduğu gibi objektif kriterler uygulanacak, geçici dayanışma hükmü burada da geçerli olacaktır.

3. *Güvenli Menşe Ülkelerine Dair Ortak Bir Avrupa Listesi:* Avrupa Komisyonu, güvenli menşe ülkelerden oluşan ortak bir Avrupa listesi oluşturmak için düzenlemeler önermektedir. Bu şekilde oluşturulacak bir Avrupa listesi, Birlik genelinde güvenli olduğu kabul edilmiş ülkelerden gelen kişilerin bireysel sığınma başvurularının daha hızlı işleme alınmasına ve sığınma talebi kabul edilmeyen bireylerin geri dönüşlerini hızlandırmaya olanak tanıyacaktır. Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye Komisyon tarafından güvenli menşe ülkeler¹²⁴ listesine eklenmesi önerilen ülkeler olmuştur.

4. *Daha Etkin Geri Dönüş Politikaları:* Komisyon, üye devletlerin geri dönüş politikalarını iyileştirmek için ortak bir Geri Dönüş Kılavuzu ve AB Geri Dönüş Eylem Planı¹²⁵ yayınlamıştır. Sunulan Geri Dönüş Eylem Planı'yla, geri dönüş direktifinin uygulanmasını güçlendirmek, bilgi paylaşımını iyileştirmek, alınacak acil ya da orta vadeli önlemlerde üye ülkelerin rollerini güçlendirmek, geri gönderme operasyonlarında Frontex'in yetkisini arttırmak ve entegre bir geri dönüş yönetim sistemi oluşturmak gibi somut çıktılar hedeflenmiştir.

5. *Mülteci Destek Tedbirleri için Kamu İhalesi Kurallarına İlişkin Bildiri:* Üye ülkeler, sığınmacıların barınma ve hizmetlere erişimi gibi en acil ihtiyaçlarını hızlı ve yeterli bir şekilde karşılamalıdır. Komisyon bu bildiriyle, söz konusu hizmetleri basit, hızlı ve bürokratik engellere takılmadan tedarik ederken AB hukukuna uyumun ne şekilde sağlanacağı konusunda yerel, ulusal ve bölgesel makamlara rehberlik etmektedir.

6. *Mülteci Krizinin Dış Boyutunu Ele Almak:* Komisyona göre krizin dış boyutu, söz konusu krizi çözmek için kilit bir bileşendir. Suriye, Irak ve Libya'daki çatışmalara siyasi çözüm yolları aramak ve diplomatik girişimleri desteklemek için ortaya konan çabalardan bahseden Komisyon; Suriyeli mültecilere ev sahipliği yapan Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi komşu ülkelere şimdiye kadar 3,9 milyar euro değerinde mali destekte bulunulduğunu açıklamıştır. Mali desteklere ek olarak üçüncü ülkelerle yapılan 17 geri kabul anlaşması ve 7 hareketlilik ortaklığı anlaşmasının imzalanması Komisyon tarafından iş birliklerinin bir parçası olarak görülmektedir.

¹²⁴ Önerilen ülkeler, bir ülkenin güvenli kabul edilebilmesi için Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2013/32'nin ortak kriterlerini karşılamaktadır (Zulüm, işkence, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezalar bulunmamaktadır. Şiddet tehdidi yahut silahlı çatışma mevcut değildir). Uluslararası insan hakları sözleşmelerine taraflırlar ve pek çoğu Kopenhag Kriterleri'ni karşılayarak aday ülke statüsüne sahip olmuştur. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational%20update-safe%20country%20of%20origin-2021.pdf> (Erişim Tarihi:07.09.2021).

¹²⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective_return_policy_en.pdf (Erişim Tarihi:07.09.2021).

7. *Afrika için Güven Fonu*: Komisyon, Afrika'daki düzensiz göçün temel nedenlerini ele almak ve bölgede istikrarı tesis etmek için kurulan Fonla, Birliğin mali kaynaklarından 1,8 milyar euro değerinde mali yardım tahsis etmiştir. Fonla birlikte Sahra Bölgesi, Çad, Afrika Boynuzu ülkeleri ve Afrika'nın kuzey bölgelerinde sosyo-ekonomik fırsatlar yaratmak ve etkin göç yönetimi politikalarının geliştirilmesine destek olmak Fon'un temel amaçlarıdır.

22 Eylül 2015'te Avrupa Birliği İçişleri Bakanları, Komisyon'un önerileri ışığında hazırlanan ikinci uygulama paketinin öngördüğü, Yunanistan, İtalya ve Macaristan'da bulunan 120 bin kişinin AB ülkelerine yerleştirilmesi önerisini kabul etmiştir.¹²⁶ Ancak Macaristan'ın o dönemde acil yerleştirme planına dahil olmak istememesi üzerine yapılan değişiklikle 120 bin kişi değil, yalnızca İtalya ve Yunanistan'dan olmak üzere toplamda 66 bin kişinin yerleştirileceği şekilde uygulamaya gidilmiştir.

Yürürlüğe girdiği 2015 yılını takiben 2017 tarihli Komisyon raporu incelendiğinde, Avrupa genelinde yerleştirilmesi öngörülen sığınmacıların yalnızca 22.504'ü başarılı bir şekilde yerleştirilmiştir.¹²⁷ İkinci uygulama paketiyle hayata geçirilmesi öngörülen uygulamalardan biri olan zorunlu kota uygulaması, Birliğe yeni katılan Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Batı Avrupa ülkeleri arasında birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. İtalya ve Yunanistan'da başvuru taleplerinin incelenmesini bekleyen binlerce sığınmacı bulunmasına karşın, Macaristan, Çekya ve Polonya yeniden yerleştirme programına katılmamak adına direnç göstermiştir. Yeniden yerleştirme uygulamalarında sorumluluk almayan ülkeler için yaptırım uygulama ikazında bulunan Komisyon, yaşanan kriz hali sebebiyle Dublin Tüzüğü'nü de yeniden gözden geçirme zorunluluğu altına girmiştir.

Söz konusu Tüzüğün tüm sorumluluğu sığınmacıların ulaştığı ilk ülkeye bırakması, sınır ülkelerine yaşanan son göç dalgaları ışığında orantısız bir sorumluluk yüklemiştir. Bu bağlamda Komisyon, Birlik içinde dayanışmayı arttırmaya yönelik bir motivasyonla, tüzükte uygulanacak bazı reformlar önermiştir. Mayıs 2016'da Komisyon tarafından sunulan reform önerisinde, Tüzüğün mevcut halinde bulunan eksiklikler dile getirilerek 2015'te olduğu gibi beklenmeyen göç akışları karşısında Tüzüğün sürdürülemez olduğunun altı çizilmiştir. Revize edilmesi önerilen yeni Tüzüğe göre, üye devletlerden herhangi birinin, spesifik olarak da sınır ülkelerinin yoğun göç baskısıyla karşılaştığı durumlarda işletilecek adalet mekanizması ile sığınmacıların Birlik üyesi diğer ülkelere yerleştirilmesi önerilmiştir.¹²⁸ Sığınmacıların üye

¹²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697 (Erişim Tarihi:07.09.2021).

¹²⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf (Erişim Tarihi:07.09.2021).

¹²⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en (Erişim Tarihi:13.09.2021).

ülkelere yerleştirilmesinde, ülkelerin nüfus yoğunluğu ve gayri safi yurtiçi hasıllarına göre düzenlenecek “düzeltici dayanışma mekanizması”nı temel kabul eden reform önerisi, üye ülkelerin sığınmacıları kabul etmemesi durumunda reddedilen her bir sığınmacı için yıllık 250.000 euro ödemeye dayanan ceza sistemiyle “finansal dayanışma sistemi”ni kurmayı önermiştir.¹²⁹ Ancak Avrupa Birliği’nin göç ve iltica politikalarında hayata geçirmeyi öngördüğü reformlar Dublin Tüzüğü’nde revizyonlara giderek sorumluluğun yeniden paylaşımının ötesinde ve Tüzüğün revizyonlarına indirgenemeyecek ölçüde kapsamı büyük düzenlemelere gidilmesini gerektirmektedir. Zira Birlik üyesi ülkelerin, ülkeye kimin kabul edilip kimin reddedileceğine dair yetkiyi elinde bulundurmak istemesi, mülteci kabullerinde kotaların düşürülmesi, siyasi programını ve söylemini göçmen karşıtı politikalar üzerine inşa eden siyasi partilerin Avrupa’da yükselişe geçmesi kapsamı çok daha geniş politikalara ihtiyaç duyulduğunun en açık örneklerini oluşturmaktadır.

2015 yılında Avrupa topraklarında bir kriz olarak tezahür eden göç hareketlerini takiben sınır güvenliğinin yüksek koruma standartlarında tesis edilmesi ihtiyacı Birlik düzeyinde ortaya çıkan önemli sorunlardan bir diğeri olmuştur. Bir kriz durumu olarak nitelendirilen göç hareketlerine Birlik üyesi ülkelere gelen tepkiler ilk etapta Schengen sistemini askıya almak ve geçici sınır kontrollerini başlatmak şeklinde hayata geçirilmiştir. Kasım 2015’te sınır kontrollerini aktif hale getiren Fransa, yaşanan terör saldırılarını gerekçe göstererek kontrolleri Temmuz 2017’ye kadar uzatmıştır. Fransa’nın almış olduğu kararı takiben Danimarka, İsveç, Norveç, Avusturya ve Almanya da geçici sınır kontrollerini Kasım 2017 tarihine kadar uzattığını duyurmuştur.¹³⁰

Yaşanan son gelişmeler ışığında sınır güvenliğini yüksek koruma standartlarına ulaştırmak amacıyla 15 Aralık 2015’te Komisyon tarafından bir Sınır Paketi önerilmiştir. Önerilen paketle, Avrupa Birliği’nin dış sınırlarını yönetmek ve Schengen alanını iç sınırlar olmadan korumak adına bir dizi önlem oluşturulmuştur. Söz konusu önlemlerle, göçün daha etkin bir şekilde yönetilmesi, Birliğin iç güvenliğinin iyileştirilmesi ve kişilerin serbest dolaşım hakkının korunması amaçlanmış, bu amaçlardan hareketle, “Avrupa Kara ve Sahil Güvenlik Bürosu” oluşturulması teklif edilmiştir. Avrupa Göç Gündemi’nin uzun vadeli hedefleri arasında yer alan dış sınırların güvenliğini arttırmaya paralel şekilde oluşturulacak Avrupa Kara ve Sahil Güvenlik Bürosu, Birlik düzeyinde entegre sınır yönetiminin uygulanabilmesi adına

¹²⁹https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en (Erişim Tarihi:13.09.2021).

¹³⁰<https://www.bbc.com/news/world-europe-35400495> (Erişim Tarihi: 14.09.2021).

Frontex'in himayesi altında kurulmuştur.¹³¹ Ortak sorumluluk alanı olarak kabul edilen sınır yönetiminin entegre hale getirilmesi amacıyla Frontex'in yeni bileşenleri ve sorumluluk alanları incelendiğinde ilk unsur personel ve teknik ekipman sayısının arttırılmasıdır. Yeni düzenlemeye göre Frontex ilk kez kendisine ait ekipmanları edinebilecek, üye ülkeler tarafından sağlanan teknik ekipman havuzundan yararlanabilecek ve 2020 yılına kadar saha çalışanları da dahil olmak üzere 10.000 kişilik daimî personeli istihdam edebilecektir.¹³²

Birlik topraklarına doğru gerçekleşen göç akışlarıyla birlikte Birlik içindeki göç hareketlerini izlemek, Birliğin zayıf noktalarını belirlemek ve risk analizleri hazırlamak için bir izleme ve risk analiz merkezi kurulmasını öngören yeni düzenlemelerle oluşturulacak daimi birlikler sınırların “risk altında” olduğu bölgelerde müdahaleye hazır bulunmaları için ilgili üye ülkelere atanacaklardır. Frontex'in müdahale hakkında da birtakım değişiklikler öngören yeni düzenlemeye göre, üye ülkeler hızlı sınır müdahaleleri ve ortak operasyonlar organize etmek için Frontex ekiplerinin konuşlandırılmasını talep edebilecektir. Buna ek olarak “göç baskısına” karşı önlemlerin yetersiz kaldığı durumlarda Komisyon, dış sınırlarda yaşanan kriz durumuna istinaden Avrupa düzeyinde acil eylem gerektiren uygulama kararı alabilecektir. Söz konusu uygulama kararı, ilgili üye ülkenin gerekli önlemleri almakta isteksiz olduğu durumlarda Frontex'in devreye girmesine olanak tanımaktadır.

Frontex'in yetkilerini genişlettiği bir başka bileşen olan üçüncü ülkelerle iş birliği düzenlemelerine göre ajans, Birlik topraklarında faaliyet göstermek de dahil olmak üzere komşu üçüncü ülkelere personel göndermek ve söz konusu ülkelerle ortak operasyonlar başlatmak için yetkiye sahip olacaktır. Ayrıca ajans, iç güvenliğin sağlanması için oluşturulacak risk analizlerine sınır ötesi suçlar ve terörizm konu başlıklarının da dahil edilmesiyle, Birlik kurumları ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapacaktır. Bunlara ek olarak yeni düzenlemelerinin en tartışmalı bileşenlerinden biri olan geri gönderme operasyonlarında ajansın daha güçlü bir rol üstlenmesiyle, ajans bünyesinde bir Geri Gönderme Ofisi kurulacak, geri gönderme operasyonlarında aktif olarak çalışacak müdahale ekipleri görevlendirilecektir.¹³³

Etkin geri gönderme sisteminin tesis edilmesi ve “Sıcak Nokta (Hotspot)” alanlarının oluşturulması Göç Gündemi'nin göç yönetimine dair düzenlemeler gerektiren diğer başlıkları olmuştur. Düzensiz şekilde Birlik topraklarında bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmelerini sağlamak için Birlik düzeyinde entegre olmuş geri gönderme

¹³¹ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (Erişim Tarihi: 14.09.2021).

¹³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6327 (Erişim Tarihi: 14.09.2021).

¹³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6327 (Erişim Tarihi: 14.09.2021).

mekanizmalarının kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekliliğinin altını çizen Komisyon, 2 Mart 2017’de hazırlanan “Yenilenmiş Eylem Planı” ile bir dizi somut öneride bulunmuştur. Söz konusu Plan’a göre, geri gönderme ve yeniden entegrasyon faaliyetleri için üye devletlere 2017’de geçerli olacak 200 milyon euroluk mali destek, geri göndermelerin yönetilmesi için üye ülkeler arasında bilgi alışverişinin artırılması, geri gönderme faaliyetlerinde aktif rol alan Frontex’in geri gönderme çalışmalarında görev alan personel sayısının artırılması, Tunus, Ürdün ve Nijerya ile geri kabul anlaşmalarının hızlıca sonuçlandırılması ve göç yönetimi ve geri kabul konusunda üçüncü ülkelerle iş birliğinin artırılması gibi bir dizi eylem belirlenmiştir.¹³⁴

Mayıs 2015’te Avrupa Göç Gündemi’nin bir bileşeni olarak Avrupa Komisyonu tarafından sunulan “Hotspot Alanları”, Avrupa Birliği’nin dış sınırlarında karşılaştığı yoğun göç dalgalarına yönelik acil eylem planının bir parçasıdır. Hotspot alanları, Birlik topraklarına sığınma talebiyle ulaşan “düzensiz” göçmenlerin kabulü ve parmak izlerinin alınarak kayıt işlemlerinin tamamlanması amacıyla belirlenen merkezlerdir. Söz konusu merkezler, İtalya’daki Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto ve Messina ile Yunanistan’daki Lesbos, Samos, Chios, Kos ve Leros adalarında faaliyet göstermektedir. Yunanistan ve İtalya’nın hotspot alanlarında yürüttüğü faaliyetlere Birlik ajansları olan EASO, EUROPOL, FRONTEX ve EUROJUST operasyonel destek vermektedir. EASO, sığınma başvurularının işlenmesine yardımcı olurken, sığınma başvuruları olumsuz sonuçlananların geri dönüş operasyonlarının koordinasyonu Frontex’e bırakılmıştır.

Söz konusu faaliyetlere ek olarak Hotspot Sistemi, AB Konseyi tarafından kabul edilen acil durum yer değiştirme mekanizmalarının uygulanmasını da içermektedir. İlgili mekanizma, Yunanistan ve İtalya’da bulunan 160.000 sığınmacının diğer Birlik üyesi ülkelere transfer edilmesini öngörmektedir. Planlanan mekanizmanın işlerlik kazanmasıyla hotspot alanları üzerindeki baskı hafifletilecek ve sığınmacıların sorumluluğu tüm üye ülkeler arasında paylaşılarak Avrupa dayanışması güçlendirilecektir.¹³⁵ Ancak planlananın aksine hotspot alanları bir kayıt ve yeniden yerleştirme merkezi olmasının ötesinde, sığınmacıların durdurulduğu ve geri gönderme operasyonlarının düzenlendiği merkezler haline gelmiştir. Söz konusu hotspot alanları, Avrupa Birliği’nin göç yönetiminde aldığı zorlayıcı politik tavrın bir yansımasını teşkil etmekle birlikte, giderek artan sayıda sığınmacı kendisini hotspot alanlarında alıkonulmuş ya da sınırlardan geri itilirken bulmaktadır.¹³⁶

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_350 (Erişim Tarihi: 14.09.2021).

¹³⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 17.09.2021).

¹³⁶ Vries, Carrera ve Guild, 2016:4.

Yaşanan göç hareketlerinin Birlik düzeyinde bir kriz hali olarak değerlendirilmesi, üçüncü ülkelerle kurulan ortaklıklar ve imzalanan geri kabul anlaşmalarının önemini bir hayli arttırmıştır. Dünyadaki en yüksek sayıda mültecinin bulunduğu Türkiye¹³⁷ ile 18 Mart 2016'da imzalanan Mutabakat Yunanistan'daki hotspot alanlarının üzerinde de büyük bir etki yaratmıştır. 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Yunanistan adalarına “düzensiz” biçimde geçen sığınmacıların Türkiye'ye iade edilmesini öngören Mutabakatla, Türkiye'den AB'ye düzensiz göçün sonlandırılması taahhüt edilmiştir. Birleşmiş Milletler'in kriterlerini dikkate alarak Yunan adalarından iade edilen her Suriyeli için Türkiye'den bir Suriyelinin AB'ye yerleştirilmesi, Türkiye'de bulunan mülteciler için kullanılması şartıyla toplamda 6 milyar euroluk bir bütçenin sağlanması ve tüm beklentilerin karşılanması koşuluyla en geç Haziran 2016 tarihine kadar Türkiye vatandaşlarına yönelik vize serbesti sağlanması Mutabakat kapsamında hayata geçirilmesi öngörülen diğer noktaları oluşturmaktadır.¹³⁸

Uygulanmaya başlandığı dönemde Yunan adalarına gelenlerin sayısındaki düşüş hem Komisyon hem de Konsey tarafından bir başarı¹³⁹ olarak nitelendirilse de yürürlükteki geri dönüş prosedürlerinin süreci bir hayli yavaşlatması ve iade edilenlerin Birlik topraklarına ulaşanların sayısından çok daha düşük olması söz konusu “başarıya” gölge düşürmüştür. Ek olarak Birliğin mültecilere yönelik sorumluluğunu teritoryal alanın dışına taşıyarak komşu ülkelere aktarma girişimleri uluslararası hukuktan doğan sorumluluklarını da tartışmalı hale getirmiştir. Zira sığınmacıların güvenli üçüncü ülkelere gönderilmesi ya da prosedürler devam ederken sığınmacıları hotspot alanlarında tutma girişimleri bazı sakıncaları içermektedir. Sığınmacıların geri gönderileceği üçüncü ülkelerde insan haklarına ve uluslararası hukukun öngördüğü koruma standartlarına bağlı kalınacağına garanti bulunmamaktadır. Bu bakımdan Birliğin denizaşırı başvuru merkezleri kurma tartışmaları ve üçüncü ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmalarıyla geri gönderme operasyonları yürütmesi bazı meşruiyet sorunlarını da beraberinde getirecektir.

Üçüncü ülkelerde sığınmacıların başvurularının değerlendirilmesinde hangi ülkenin sorumlu olacağı, Birlik toprakları dışında alınan kararlar ve eylemlerin yargı yetkisinin kime ait olacağı, başvurusu kabul edilmeyen bir sığınmacının hangi ülkeye geri gönderileceği gibi sorunlar bu perspektifin küçük bir kısmını oluşturmaktadır.¹⁴⁰ Planlananın aksine Birliğin

¹³⁷ 09.09.2021 tarihi itibarıyla Türkiye'de Geçici Koruma Statüsü kapsamında 3.710.532 Suriyeli mülteci bulunmaktadır. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim Tarihi: 17.09.2021).

¹³⁸ https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2021).

¹³⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 17.09.2021).

¹⁴⁰ <https://www.ceps.eu/system/files/OffshoreAsylumProcessing.pdf> (Erişim Tarihi: 17.09.2021).

sığınmacıların sorumluluğunu üçüncü ülkelere yüklemesi Birliğe bir kaçış şansı tanımamaktadır. Zira Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Hirsi davasında¹⁴¹ vardıgı karar ışığında, geri göndermeme ilkesi de dahil olmak üzere sığınmacıların haklarının ihlal edildiği durumlarda yargı yetkisi ve sorumluluk Avrupa Birliği sınırlarında bitmemektedir.¹⁴²

1.9.2. Avrupa Göç Gündemi Sonrası Uygulamaya Koyulan Düzenlemeler

Avrupa Komisyonu tarafından 13 Mayıs 2015'te önerilen bir dizi düzenlemeyle Avrupa Göç Gündemi hayata geçirilmişti. Göç Gündemi çerçevesinde önerilen kapsamlı stratejilerle Birlik nezdinde kriz olarak tezahür eden sorunların aşılması ve Birliğin uzun vadede düzensiz göç ile mücadele, sınırlar, iltica prosedürleri ve yasal göçü teşvik etmek gibi alanlarda daha etkin bir yönetim mekanizması tesis etmek adına gereken bileşenleri oluşturması hedeflenmişti. 2017 yılına gelindiğinde ise yakalanan pozitif ivmenin pekiştirilmesi ve bir adım öteye taşınması için Komisyon tarafından bir dizi hedef ve çalışma alanı belirlenmiştir.

Sıklıkla kullanılan ana göç rotalarındaki geçişlerin 2017 yılında %63 oranında azalmasına yapılan vurguyla birlikte, Birliğin dış sınırlarının korunmasında atılacak adımların iç içe geçmiş bir yapıda olduğu Komisyon tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Bu bağlamda göçün kökenlerinde yatan sebeplerin ortadan kaldırılması için üçüncü ülkelerle iş birliğini ileriye taşımak, sığınmacıların korunmasında standartların yükseltilmesi ve insan kaçakçılarıyla mücadelede somut kazanımların elde edilmesi bir bütün halinde ilerlenmesi gereken girift bileşenlerden birkaçını oluşturmaktadır. Bu noktadan hareketle Avrupa Göç Gündemi'ni eksiksiz biçimde hayata geçirebilmek için kapsamlı çalışmaların yürütülmesi gerektiğini sıklıkla vurgulayan Komisyon üyeleri somut politikalar için bir dizi saptamada bulunmuştur.

İlk olarak Avrupa Birliği'nin göçün temellerinde yatan esas sebeplerin ortadan kaldırılması için Eylül 2017'den itibaren üçüncü ülkelere verdiği mali destekler hatırlatılmıştır. Bu bağlamda Birlik, Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT) kapsamında 3 milyar euronun 2017 yılı sonuna kadar sözleşmeye bağlanması konusunda çalışmalar yürütmüş, Ekim 2017'den itibaren ise Türkiye'deki bir milyon Suriyeli sığınmacıya aylık olarak

¹⁴¹ Hirsi Jamaa v. İtalya davası, Eritre ve Somali vatandaşları olan sığınma başvuruçularının her birinin bireysel başvuruları incelenmeksizin Libya'ya geri gönderilmelerini konu edinmektedir. İtalyan yetkililerin kimlik tespiti gerçekleştirilmeden sığınma başvurusunda bulunan bireyleri gemiye bindirerek Libya'ya indirmesi, gemideki personelin tercüman ve hukuki danışmanla desteklenmemesi ihlal edilen diğer düzenlemeler arasında yer almıştır. Bu bağlamda mahkeme, başvuranların Libya'ya geri gönderilmelerinin 4 No.lu Protokol'ün 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna varmıştır. Detaylı bilgi için bkz:

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_TUR.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

¹⁴² <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-109231%22%7D> (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

gerçekleştirilen nakit transferler gerçekleştirmiştir.¹⁴³ Kurulan Afrika Güven Fonu¹⁴⁴ kapsamında Birlik, acil durumlarla baş etme kapasitesini güçlendirmeye yönelik 2 milyar euro değerindeki programlar aracılığıyla Afrika kıtasındaki ülkelerin ekonomik kalkınması ve göç yönetimini desteklemeye katkıda bulunmaktadır. Son olarak Libya'daki sığınmacıların içinde bulundukları koşulları iyileştirmek adına UNHCR, UNICEF ve IOM ile yakın iş birliği içinde çalışmalar yürütüldüğünü vurgulayan Komisyon, 4 bin sığınmacı ve 2 bini aşkın yerinden edilmiş Libya vatandaşına tıbbi yardım ve destek hizmetleri götürüldüğünün altını çizmiştir.¹⁴⁵

Göç Gündemi sonrası yakalanan ivmenin bir diğer önemli boyutu, çöllerde ve denizlerde kaçakçılığın önlenmesi ve kurtarma çalışmalarına Birlik nezdinde sağlanan destek olmuştur. Bu bağlamda Güven Fonu aracılığıyla Nijerya resmi makamlarının çöllerde yürüttüğü arama kurtarma çalışmalarına destek verilmektedir. Söz konusu faaliyetlere ek 10 bin kişiden fazlası Libya'dan olmak üzere toplamda 15 bini aşkın sığınmacı gönüllü geri dönüş programlarından yararlanmıştır. İlerleyen dönemlerde daha yüksek sayıda üçüncü ülke vatandaşının Libya'dan ayrılmasına yönelik projelerin de hazırlık aşaması sürdürülmektedir. Son olarak Birliğin yürüttüğü Triton ve Sophia operasyonları bağlamında üye devletler denizlerde hayat kurtarma ve insan kaçakçılarının yakalanması çalışmalarına aktif destek vermeyi sürdürmektedir. Bu bağlamda Nijer'de yetkili makamlara verilen destekle birlikte 100 civarında kaçakçı yakalanmıştır.¹⁴⁶

İlerleme raporunda üzerinde durulan bir diğer nokta mülteci ve ev sahibi toplumlarla Birlik düzeyinde tesis edilen dayanışma ve Birlik içindeki yerleştirme programları olmuştur. 2016 yılında Avrupa Birliği ve Türkiye arasında imzalanan Mutabakat çerçevesinde 25 bini aşkın kişi yeniden yerleştirme programından yararlanmıştır. Programın başarıyla sürdürüldüğünü vurgulayan Komisyon, Ekim 2019'a kadar başta Orta Akdeniz göç rotasından olmak üzere kırılganlığı yüksek olan 50 bin sığınmacının üye ülkelere yerleştirilmesi amacıyla yeni bir planı uygulamaya koymuştur. İlgili plana göre 16 üye ülkeden 34 bin kişiyi aşkın olmak üzere taahhüt alınmıştır. 2015 yılında yaşanan gelişmelerden 2 yıl sonra gelinen noktada üye ülkeler arasında da yerleştirme planı uygulanmaya devam etmiştir. Bu kapsamda 2017 yılında göç akışlarından yoğun miktarda etkilenmiş olan Yunanistan ve İtalya'da, 750 ve 3100 kişi üye

¹⁴³https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_3_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

¹⁴⁴https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_1_eu_trust_fund_for_africa_en.pdf (Erişim Tarihi:21.09.2021).

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

¹⁴⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

ülkelere yerleştirilmeyi beklemekteyken, Plan uygulamaya konulduğundan beri 31 bini aşkın kişi üye ülkelere yerleştirilmiştir. Çekya, Macaristan ve Polonya dışında üye ülkelerin tamamının hukuki yükümlülüklerini yerine getirmiş olması Komisyon tarafından bir başarı olarak nitelendirilmiştir.¹⁴⁷ İlerleme raporunda yakalanan ivmenin sunulduğu son başlık ise geri gönderme ve geri kabul uygulamalarına yönelik olmuştur. Birlik geri kabul uygulamalarında ortaya koyduğu yaklaşım çerçevesinde Senegal, Mali ve Fildişi Sahili ile çalışmaları hızlandırmayı öngörürken, Nijerya ve Tunus ile süren geri kabul müzakerelerini en kısa sürede tamamlamayı hedeflemiştir. Geri kabul uygulamalarına ek olarak, geri gönderme operasyonlarında üye ülkelere destek sağlayan ve kilit öneme sahip Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı tarafından yeni operasyonel planların oluşturulması gündeme alınmıştır.

Komisyon tarafından sunulan ilerleme raporunun ikinci kısmında daha etkili Birlik göç ve iltica politikası oluşturmak için atılması gereken adımlar sıralanmıştır. İlk olarak Afrika Güven Fonu kapsamında Libya ve Kuzey Afrika başta olmak üzere Birlik topraklarına ulaşan sığınmacıların çoğunluğunu oluşturan köken ülkelerde uygulanacak programların devamlılığını sağlamak için üye ülkelerin mali katkıları arttırmaları beklenmiştir.¹⁴⁸ Mali katkıların yanı sıra üçüncü ülkelerden Birlik üyesi ülkelere yerleştirmelerin devam edebilmesi için üye ülkelerin 50 bin kişilik minimum hedefe ulaşacak şekilde taahhütte bulunmaya devam etmesi gerekmektedir. Söz konusu taahhüde Libya'dan gerçekleştirilecek tahliye mekanizmalarının desteklenmesi de dahildir.

Birliğin geneli hakkında paylaşılan 2017 yılına ait veriler ışığında geri gönderme oranlarının hedeflenen düzeyin altında kalması sebebiyle, istenen ilerlemeye ulaşılabilmesi için tüm tarafların gerekli iradeyi ortaya koyması talep edilmiştir. Frontex'in yürüttüğü faaliyetlerden tam kapasitede katkının ne şekilde sağlanabileceğinin tespit edilmesi için üye ülkelerden geri dönüşler konusunda daha sistematik veri toplamaları istenmiştir. İleriye yönelik atılması planlanan adımlarda son basamak olarak Yunanistan'dan Türkiye'ye geri dönüşler ele alınmıştır. AB-Türkiye Bildirisi kapsamında Yunanistan'dan Türkiye'ye geri dönüşleri çok daha etkin bir düzleme oturtmak amacıyla Yunan hükümetinden çabalarını arttırması ve bu bağlamda yeni kaynaklar oluşturması talep edilmiştir. Zira Mart 2016'dan Aralık 2017'ye kadar geçen süreçte yalnızca 1.969 kişinin Yunanistan'dan Türkiye'ye geri dönüşü sağlanmıştır.

¹⁴⁷https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_7_resettlement_en.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

¹⁴⁸https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf (Erişim Tarihi:21.09.2021).

Hedeflenen geri dönüş sayıları hesaba katıldığında varılan nokta istenenin bir hayli altında seyretmiştir.¹⁴⁹

Birliğin göç politikalarındaki önemli gelişmelerden biri 2018 yılında Komisyon tarafından bütçe artış teklifinin sunulmasıyla gerçekleşmiştir. Komisyon, göç ve sınır yönetimine ayrılmak üzere bir sonraki AB Bütçe Dönemi (2021-2027) için 34,9 milyar euroluk bir teklif sunmuştur.¹⁵⁰ Bir önceki dönem bütçesinin yaklaşık üç kat artışıyla önerilen yeni bütçe, öngörülemez göç hareketleri karşısında bir cevap niteliği taşıırken, sınır denetleme mekanizmalarının güçlendirilmesini de bütçenin merkezine oturtmaktadır. Birlik içinde güvenliğin sağlanması motivasyonundan hareketle, göç yönetimi ve dış sınırların etkin bir şekilde korunması öncelikli alan olarak belirlenmiştir. Bu noktadan hareketle Schengen alanını muhafaza etmek isteyen Birlik, sınır yönetimi için 21,3 milyar euro ve yeni bir Entegre Sınır Yönetimi Fonu oluşturmak için 9,3 milyar euroluk bir meblağ öngörmüştür.¹⁵¹

Oluşturulacak yeni fon¹⁵², Avrupa'nın dış sınırlarını güçlendirmek, daha etkin bir şekilde çalışan vize politikaları inşa etmek, üye ülkelerin sınır ve vize politikalarını desteklemek, kritik durumlarda aktarılması için acil fon yardımı, gümrük kontrol ekipmanlarının son teknolojilerle donatılması ve Birlik sınır yönetim ajanslarının güçlendirilmesi gibi bileşenleri içinde barındırmaktadır. Bu fona ek olarak 12 milyar euroluk bir kaynağın Frontex'in güçlendirilmesi amacıyla kullanılması da öngörülmektedir. Ayrıca Komisyon, üye ülkelere iltica, yasal göç ve entegrasyon, düzensiz göçle etkin mücadele ve geri dönüşlerin sağlanması alanlarında uyguladığı politikaları desteklemek amacıyla göç fonlarının 10,4 milyar euroya yükseltilmesini önermiştir.¹⁵³

Bütçe görüşmeleri devam ederken Komisyon bu kez Avrupa Göç Gündemi ile başlatılan bir dizi girişimin, dış sınırları daha etkin bir biçimde korumak ve yasal göçe dair düzenlemeleri bir üst aşamaya taşımak için 3 yeni öneri sunmuştur. 12 Eylül 2018 tarihinde Komisyon Başkanı Jean-Claude Juncker tarafından sunulan yeni öneriler, göç hareketleri söz konusu olduğunda kalıcı dayanışmanın sağlanması teması etrafında şekillenmiştir.¹⁵⁴ Birliğin sığınma sisteminde

¹⁴⁹https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

¹⁵⁰https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4106 (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

¹⁵¹https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/budget-may2018-securing-external-borders_en.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

¹⁵² Avrupa Birliği Konseyi 17.12.2020 tarihinde 2021-2027 dönem bütçesine onay vermiştir. Kabul edilen yeni bütçeye göre göç ve sınır yönetimine 22,7 milyar euro ayrılmıştır. "Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU". https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

¹⁵³https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/budget-may2018-fair-migration-policy_en_0.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

¹⁵⁴https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5712 (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

devam eden reformlara dair öneriler Frontex ve Easo'nun güçlendirilmesi, geri dönüş prosedürlerinin iyileştirilmesi ve yasal göç konusunda sonraki adımları saptamaya olanak tanıyacak şekilde belirlenmiştir. Yeni öneriler ışığında Frontex'in görev ve yetkilerini genişletmeyi öngören Komisyon bu bağlamda ilk olarak 2020 yılına kadar 10.000 personelden oluşan daimî bir birlik istihdam etmeyi planlamıştır.¹⁵⁵ Daimî personele ek olarak, Frontex'in kendi bütçesine ve ekipmanlarına sahip olması da üzerinde durulan noktalardan biridir. Bütçe ve personel düzenlemelerine ek olarak Ajans'ın daimî personelinin görevlendirildikleri üye ülkelerin sınırlara gelen üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik kontrolünü yapması, sınırlardan girişlere onay ya da ret cevabı vermesi ve ortak geri dönüş operasyonları organize ederken fiili iade kararlarını almaktan sorumlu olması Komisyon tarafından öngörülen yetki genişlemesinin başlıklarını oluşturmaktadır.¹⁵⁶

Bir diğer önemli başlık olan "Güçlendirilmiş İltica Ajansı" başlığında, gelecekteki AB İltica Ajansı'nın iltica prosedürlerinde üye ülkelere tam hizmet sağlaması için gerekli yetki ve mali araçlarla donatılması önerilmiştir. Bu noktadan hareketle saptanan temel unsurlar; ajansın iltica destek ekiplerinin sığınma prosedürlerinin tüm idari aşamasını yürütmesi, AB ortak göç yönetimi ekiplerinin oluşturulması¹⁵⁷ ve ajansın artan görevlerini yerine getirebilmesini sağlamak için 1,25 milyar euroluk bir bütçeye sahip olması şeklinde sıralanmıştır.

Komisyon tarafından sunulan bir diğer revizyon önerisi iade politikasını güçlendirmeye yönelik olacak şekilde belirlenmiştir. Söz konusu iade politikalarına göre sınır prosedürlerinde bir dizi değişiklik yapılacaktır. Bunlardan ilki sığınma başvurusu reddedilen kişilerin gönüllü geri dönüşü ve temyiz sürelerini kısaltmaktan öte basitleştirilmiş ve doğrudan bir geri dönüş prosedürüne işlerlik kazandırmaktır. Suistimalleri önlemek adına yasal kalış süresi sona eren ya da sığınma talebi reddedilen kişilerin iade kararlarına itirazları için tüm Birlik üyesi ülkelerde geçerli en fazla 5 günlük ortak zaman çizelgesi uygulanacak ve kimlik doğrulamasıyla seyahat belgelerinin sağlanması da dahil olmak üzere geri dönüş prosedürlerine tabi kişiler için iş birliği yapmak zorunlu hale getirilecektir. İade politikalarında revizyona tabi tutulan bir diğer

¹⁵⁵ Avrupa Parlamentosu 17 Nisan 2019 tarihinde Frontex'in 2027 yılına kadar 10 bin sınır koruma personelinin oluşan daimî bir birlik ile güçlendirilmesi önerisini kabul etmiştir. Daimî birlik personellerinin 2021'den itibaren üye ülkelere destek sağlamak için göreve başlaması öngörülmektedir. Daimî birliğin 2027 yılına kadar kademeli olarak tam kapasiteye ulaşması planlanmaktadır.

"European Border and Coast Guard: Stronger EU borders with a new standing corps of 10,000 border guards" . https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2166 (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

¹⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

¹⁵⁷ AB ortak göç yönetim ekipleri gerektiğinde üye ülkeleri sıcak noktalar ve kontrol merkezleri de dahil olmak üzere destekleyecektir. Frontex, Easo ve Europol uzmanlarından oluşan ekipler, Komisyon tarafından koordine edilecektir. Ev sahibi üye ülkenin yetkisi altında gelen sığınmacıları kabul etmek, sığınma gereksinimi olmayan bireyleri tespit etmek ve geri dönüş prosedürlerini yürütmek için gereken tüm görevleri yerine getireceklerdir. "A reinforced European Union Agency for Asylum". https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-reinforced-agency-asylum_en.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

konu başlığı gönüllü geri dönüşleri teşvik etmeye yöneliktir. Bu bağlamda Birlik, gönüllü geri dönüşleri teşvik etmek için üye ülkelerin gönüllü geri dönüş programları oluşturmalarını talep etmektedir. Aynı zamanda üye ülkeler, sığınma başvurusu reddedilenlerin kaçmalarını önlemek adına gönüllü geri dönüşler için tanınan süreyi kısaltma hakkına sahip olacaktır.

İlgili başlıkta son düzenleme tutukluluk durumuna ilişkin net kuralları belirlemeye yöneliktir. Komisyonun görüşüne göre tutuklamanın haklı gerekçelere dayandırılmasını belirleyen faktörlerden biri olan kaçma riskinin saptanmasına yönelik ortak kriterler temel haklara saygı çerçevesinde belirlenecektir. Geri dönüşlerin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi için gereken süreyi daha iyi yansıtması ve alıkonulma gereksinimine ilişkin gerekçelerin karşılanması koşuluyla, üye ülkeler 3 aydan az olmayacak şekilde bir başlangıç alıkoyma süresine izin verecektir. Bunlara ek olarak, üye ülkeler artık kamu düzenine ya da ulusal güvenliğe tehdit oluşturan geri gönderme kararına tabi kişileri de gözaltına alma hakkına sahip olacaktır.¹⁵⁸

Komisyonun düzensiz göçle mücadele etmek için revizyon önerisinde bulunduğu son başlık, Avrupa'ya yasal göç yollarını geliştirmeye yönelik olacak şekilde belirlenmiştir. Komisyona göre sığınma gereksinimi bulunan üçüncü ülke vatandaşları için yasal göç yollarının geliştirilmesi ve ihtiyaç temelli işgücü göçü için cazip kanallar oluşturulması dengeli ve kapsamlı bir göç politikasının vazgeçilmez unsurlarını oluşturmaktadır. Bu noktadan hareketle Komisyon, güvenli ve yasal göçü teşvik etmek amacıyla üye ülkelere hızla uygulanması gereken bir dizi girişim önerisinde bulunmuştur. Bunlardan ilki AB Mavi Kart uygulamasına yöneliktir. Bu bağlamda Konsey, yüksek vasıflı işçileri Birliğe çekmek ve AB ekonomisinin rekabet gücünü arttırmak için 2016 yılında Komisyon tarafından önerilmiş Mavi Kart Planı üzerinde anlaşmaya varmalıdır. İkinci olarak, üye ülkeler Ekim 2019'a kadar uluslararası koruma gereksinimi bulunan 50 bin kişinin yeniden yerleştirilmesine yönelik taahhütlerini yerine getirmelidir. Uzun vadede eşgüdümlü çabaların sağlanması için, Komisyon'un 2016'daki Yeniden Yerleşim Çerçeve Önerisi üzerinde bir anlaşma sağlanmalıdır. Son olarak, göç yönetimi konusunda iş birliğinin geliştirilmesine yardımcı olabilecek kilit öneme sahip Afrika ülkeleriyle 2018 yılının sonuna kadar pilot projeler başlatmak da dahil olmak üzere AB üyesi olmayan ülkelerle iş birliğini güçlendirmek Komisyon tarafından yasal göç başlığı altında sunulmuştur.¹⁵⁹

¹⁵⁸https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_en.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

¹⁵⁹https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_en_0.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

2015 yılında Birliğin genelinde bir kriz durumuna sebep olan göç hareketleri, partner ülkelerle daha derin iş birliği, daha etkin biçimde korunan dış sınırlar ve Birlik içinde göçü daha efektif biçimde yönetmek için yeni girişimleri beraberinde getirmiştir. Düzensiz geçişlerin 2015 öncesi seviyelere inmesi, Birliğin göç politikalarına dair uyguladığı programın başarılı olduğu çıkarımını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Birlik, düzensiz göçün önlenmesinde ve göçmen kaçakçılığıyla mücadelede büyük ilerleme kaydetmiştir. 2016 yılında yürürlüğe giren AB- Türkiye Bildirisi'nden sonra Birlik topraklarına varışların %97¹⁶⁰, Orta Akdeniz güzergahı boyunca ise akışların %80 oranında azaltılması¹⁶¹ büyük ilerlemenin somut tezahürünü oluşturmaktadır. Libya ve Nijer vatandaşı 34 bini aşkın kişinin ülkelerine gönüllü olarak geri dönmesi, yeniden yerleşim amacıyla 2 binden fazla kişinin Libya'dan tahliye edilmesi, 2016'dan bu yana 23 ülkeyle geri kabul konusunda iş birliğinin geliştirilmesi yine bu bağlamda değerlendirilen başarılarından yalnızca birkaçıdır.

Ancak Komisyonun görüşüne göre 2015'ten beri atılan tüm adımlara rağmen Birliğin politikalar anlamında zayıf noktalarını ortadan kaldırması için önünde izlenmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Göç, İşçileri ve Vatandaşlıktan Sorumlu Komisyon Üyesi Dimitris Avromopoulos'un içinden geçilen süreci "Dört yılın sonunda, sınırlarımızı korumak ve AB içinde ve dışında göçe ilişkin zorlukları ele almak için her zamankinden daha donanımlıyız. Kapsamlı bir göç, sınırlar ve sığınma sisteminin kalan yapı taşlarını uzun vadede sağlamlaştırmanın zamanı geldi..."¹⁶² şeklinde ifade etmesi reaktif geçici yanıtlardan, reformları tamamlamaya geçerek bu kapsamlı yaklaşımı pekiştirmenin şart olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda Birlik, bir sonraki adım olarak hazırlıklarını tamamladığı Göç ve İltica Paketi'ni üye ülkelerin onayına sunmuştur.

1.10. Avrupa Birliği Göç ve İltica Paketi

Yunanistan'daki kapasitesi en büyük ve insan onuruna aykırılık teşkil eden yaşam koşulları sebebiyle sıkça eleştirilen Moria Kampı'nda 9 Eylül 2020 tarihinde çıkan yangın sonrası kampın yaşanmaz hale gelmesi, Avrupa'daki mültecilerin durumunu yeniden gündeme oturtmuştur. Covid-19 pandemisi sebebiyle duyurusu birkaç kez ertelenen ve 30 Eylül tarihinde açıklanması beklenen Avrupa Birliği Göç ve İltica Paketi, Moria'da çıkan yangın sebebiyle öne çekilerek 23 Eylül 2020 tarihinde kamuoyu ile paylaşılmıştır. Göç konusunda yeni bir başlangıç yapmak ve üye devletler arasında 2015 "krizinden" beri bir hayli sarsılmış olan karşılıklı güvenin inşası motivasyonu ile açıklanan Pakt, göç ve sınır yönetimi konusunda yeni yaklaşımı

¹⁶⁰https://eeas.europa.eu/sites/default/files/western_med_route_102019_final.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

¹⁶¹https://eeas.europa.eu/sites/default/files/central_med_route_102019_final.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

¹⁶²https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6627 (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

ortaya koymaktadır. İlk olarak Komisyon Başkanı Ursula von der Leyen’in, mevcut sistemin oluşan yeni koşullara cevap üretmede yetersiz kaldığı vurgusu ve tepkisel çözümlerden uzak güvenilir bir sistemin tesis edilmesi gerektiğini belirtmesiyle Dublin Sistemi’nin sonlandırılacağı çıkarımını yapmak mümkündür. İkinci olarak Avrupa Komisyonu’nda Göç Pakti’nin koordinasyonundan sorumlu Margaritis Schinas’ın Frontex’in Birlik sınırlarında etkin yönetimine yaptığı vurgu, oluşturulan yeni Pakt’ın hak temelli yaklaşımdan uzaklaşarak sınır güvenliğini merkeze aldığını göstermektedir.¹⁶³ Ek olarak basın açıklaması boyunca her üç konuşmacının da geri dönüşlere sık sık vurgu yapması ve oluşturulacak yeni sistemin “rasyonel ve mantıksal göç yönetimi” olarak deklare edilmesi Pakt’taki öncelikli konu başlıklarının ne olduğuna dair soru işaretlerini de beraberinde getirmiştir.¹⁶⁴

Avrupa Birliği Göç ve İltica Pakti ile oluşturulan genel strateji Komisyon tarafından üç katlı bir eve benzetilerek sunulmuştur. Evin ilk katı ve Pakt’ın temelini oluşturan unsur, köken ve transit ülkelerle yapılacak anlaşmalar yoluyla göçü kaynağında önleyerek geçişleri azaltmaya yöneliktir.¹⁶⁵ Bu bağlamda değerlendirildiğinde Birlik, sunulan yeni Pakt’ta da göçü dışsallaştırma politikasından vazgeçmediğini göstermektedir. Evin ikinci katı dış sınır yönetiminin kapasitesinin artırılması şeklinde tanımlanmaktadır. 2015 yılında yaşanan gelişmelerin ardından bütçesi ve yetkileri katlanarak artan Frontex ve Pakt bağlamında sınır güvenliğine yönelik yeni kaynak aktarımı bir arada değerlendirildiğinde, Birliğin göç ve iltica politikalarında sınır yönetiminin ilk sıralarda yer aldığını söylemek mümkündür.¹⁶⁶ Evin son katı ise, etkin bir dayanışma sistemi öngörmektedir. Kamuoyuna sunulan Pakt bütünüyle değerlendirildiğinde, evin ilk iki katı Birlik politikalarının bir devamı niteliğindeyken, son kat Dublin Sistemi’nin yerine yeni bir sistem inşa edilmesini talep etmektedir.

1.10.1. Göç ve İltica Pakti ile Öngörülen Yeni Düzenlemeler

Devletler arasında dayanışma ve sorumluluk paylaşımı yoluyla güven inşa etmeyi hedefleyen Pakt’ta düzenlenen ilk konu başlığı sınır geçişlerinde uygulanacak yeni, hızlı ve entegre prosedürler olmuştur. Yeni düzenlemeyle, düzensiz geçişlerde kişilerin kimlik tespiti,

¹⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706 (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

¹⁶⁴ 23 Eylül 2020 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından düzenlenen basın açıklamasında Avrupa Birliği Göç ve İltica Pakti’na yönelik açıklamalarda bulunan konuşmacılar, Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen, Avrupa Birliği İçişleri Komiseri Ylva Johansson ve Avrupa Komisyonu’nda Göç Pakti’nin koordinasyonundan sorumlu Margaritis Schinas’tır.

¹⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

¹⁶⁶ Frontex’in 2015 yılındaki bütçesi 142 milyon euro iken, 2020 yılı itibarıyla bütçesi 460 milyon euro şeklinde belirlenmiştir.

"Annual budget of Frontex in the EU 2005-2020" . <https://www.statista.com/statistics/973052/annual-budget-frontex-eu/> (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

sağlık ve güvenlik kontrolü ile parmak izi taramasının Eurodac Sistemi'nde kayıt altına alınması zorunluluğu getirilmiştir. Sığınma prosedürlerinde yapılan bir diğer değişiklik sınır iltica prosedürü ile normal iltica prosedürünün çok keskin bir biçimde birbirinden ayrılması olmuştur. Buna göre sığınma başvurusunun kabul oranı yüksek olan ülkelere gelenler ile düşük kabul oranına sahip ülkelere gelenler en başından itibaren farklı prosedürlere tabi tutulacaktır.¹⁶⁷ Dolayısıyla sığınmacının köken ülkesi sığınma talebinin hangi prosedürler bağlamında değerlendirileceğinin temel belirleyicilerinden biri olacaktır.¹⁶⁸

Komisyon kişilerin farklı prosedürler bağlamında değerlendirmeye tabi tutulmasını önererek bir anlamda geri göndermeleri de hızlandırmayı amaçlamaktadır. Sığınma başvurusunun hangi prosedüre göre değerlendirileceğinin, düşük kabul oranına sahip olan ülkelere göre saptanması kişilerin sınır kamplarında tutulmasına ve başvuru reddedildiğinde sınır bölgelerinden geri göndermelerin derhal gerçekleştirilmesine zemin hazırlamaktadır. Son olarak refakatsiz çocukların ve kırılgan grupların sınır iltica prosedürünün dışında tutulması ilk bakışta olumlu yönde atılan bir adım olarak görülse de bu grupların hangi kriterlere göre belirleneceğinin muğlak bırakılması kırılgan grupların korunmasında tam kapasite işleyecek bir mekanizmanın henüz tesis edilemediğini göstermektedir.

İltica ve Göç Paketi'nin bir diğer önemli başlığı üye ülkeler arasındaki sorumluluk ve dayanışmanın adil paylaşımıdır. Komisyon, üye ülkelerin farklılaşan pozisyonları ve dengesiz şekilde gerçekleşen göç hareketleriyle ilgili olarak, üye ülkelere esnek bir katkı sistemi önermektedir. Pakt öncesi dönemde her bir üye ülke için zorunlu bir sistem olan Birlik içi yeniden yerleştirme sistemi, Pakt ile daha esnek hale getirilmiştir. Öngörülen yeni sistemde üye ülkeler Birlik içinde yeniden yerleştirme, iltica başvurusu reddedilenlerin geri dönüşlerinin sponsorluğu ya da operasyonel faaliyetlere destek sağlamak opsiyonları arasından istediğini seçebilecektir. Ek olarak üye ülkelere geri göndermeleri daha etkin bir biçimde hayata geçirebileceklerini öngördükleri ülkelere diplomatik ilişkiler kurma ve ilgili ülkelere geri dönüşler için maddi destek verme imkânı da tanınmıştır. Bu noktadan hareketle üye ülkeler arasında sorumluluk ve dayanışmanın adil paylaşımını tesis etmeyi öngören düzenlemelerin merkezinde dahi, sığınma başvurusu reddedilen kişilerin ülkelere derhal geri gönderilmelerini sağlama girişimlerini görmek mümkündür.¹⁶⁹

¹⁶⁷https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/stronger-trust-fostered-better-and-more-effective-procedures_en (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

¹⁶⁸ Sığınma başvurusunun sınır iltica prosedürlerine bağlı olarak değerlendirildiği durumlarda kişiler, başvuruları sonuçlanana kadar sınır bölgelerinde hareketleri kısıtlanarak gözetim altında tutulmaktadır. Ek olarak sınır prosedürlerinin hızlıca sonlandırılmasına yönelik personel üzerinde oluşan baskı, bireysel değerlendirmelerin yerine genel geçer kararların verildiği bir usule zemin hazırlamaktadır.

¹⁶⁹https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

Göç ve İltica Paktı'nda son olarak, olası senaryolar üzerinden dayanışma sistemine yönelik bir dizi adım belirlenmiştir. Kırılgan grupların Birlik içinde yerleştirilmesi ve arama-kurtarma çalışmaları başlığında üye ülkelerden, uluslararası koruma statüsüne sahip kişilerin Birlik içinde yeniden yerleştirilmesi ve oluşturulacak ortak havuza katkıda bulunması şeklinde talepler sıralanmıştır. İkinci olarak üye ülkelerin göç yönetim sistemi üzerinde oluşan baskı durumlarında, Avrupa Komisyonu'nun "baskı" altında olan üye ülkenin talep etmesi halinde ilgili ülkedeki mültecilerin diğer üye ülkeler arasında adil sorumluluk paylaşımı kapsamında yerleştirmesi ya da diğer üye ülkelerin sığınma sistemi "baskı" altında olan ülkeye etkin destekte bulunması öngörülmektedir. Ancak sığınma sistemlerinin hangi durumlarda baskı altında olduğuna dair somut standartların ne şekilde belirleneceği muğlak bırakılmıştır. Ek olarak sığınma sisteminin baskı altında olduğunu açıklayan üye ülkelere sığınma başvurularını bir ay süreyle askıya alma hakkı tanınmıştır.¹⁷⁰ Söz konusu uygulamaya yönelik uluslararası hukukun öngördüğü bir düzenleme bulunmamakla birlikte, uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil eden sığınma hakkının askıya alınması uygulamasının hukuksal zemine ne şekilde oturtulacağı ilerleyen dönemde tartışmaları beraberinde getirecektir.¹⁷¹

Olası senaryoların üçüncü ve son halkası kriz durumları göz önünde bulundurularak tasarlanmıştır. Buna göre sınır iltica prosedürü kapsamında bulunan kişiler ile uluslararası koruma gereksinimi bulunan kişilerin Birlik üyesi ülkeler içinde dağılımının gerçekleştirilmesi, Birliğin karar alma mekanizmasının hızlandırılması ve geri dönüşlerde sponsorluk sağlanması kriz anında tercih edilebilecek dayanışma modellerini oluşturmaktadır. Esnek dayanışma mekanizmasının bir başka tezahürü olan söz konusu uygulamalara katılma hakkı yine üye ülkelerin iradesine bırakılmakta, bu modellerden herhangi birine katılmayan üye ülkeye ise yaptırım mekanizmasının nasıl işleyeceği belirtilmemektedir.¹⁷²

¹⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf (Erişim Tarihi:07.10.2021).

¹⁷¹ Mart 2020 tarihinde Türkiye- Yunanistan sınırında gerçekleşen olaylar neticesinde Yunanistan sığınma başvurularını 1 ay süreyle askıya aldığını duyurmuştu. Yapılan bildirim sonrası Birleşmiş Milletler Özel Raportörü Felipe Gonzalez Morales tarafından yapılan açıklama şu şekildedir; "*Yunanistan, insan hakları hukukunda hiçbir yasal dayanağı olmayan sığınma başvurusunun askıya alınması kararını derhal geri almalıdır. Bireysel değerlendirme hakkı, insan hakları ve mülteci rejiminin temel yapıtaşlarıdır. Askıya alınamaz.*" "Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop – UN Special Rapporteur", <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E> (Erişim Tarihi:07.10.2021).

¹⁷² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

1.10.2. Göç ve İltica Paktı'na Yönelik Eleştiriler

Avrupa Komisyonu 23 Eylül 2020 tarihinde AB iltica ve göç politikasında yeni bir başlangıç sunmayı amaçlayan Göç ve İltica Paktı'nı sunmuştur. Pakt'ın sunulduğu tarihten bu yana müzakereler büyük ölçüde çıkmaza girmiş ve Birlik topraklarına ulaşan sığınmacıların sorumluluğunun paylaşılacağı adil bir sistemin kurulması gibi hayati konularda hâlâ ilerleme kaydedilememiştir. Üye ülkeler ve Konsey, somut bir uzlaşa sağlamak yerine, sığınmacılar için engeller oluşturmaya, göçü dışsallaştırmaya ve temel koruma yükümlülüklerini görmezden gelmeye devam etmektedir. Dünya genelinde patlak veren Covid-19 salgını, Yunan adalarında sığınmacıların karşı karşıya kaldığı insanlık dışı koşulları şiddetlendirmiştir. Virüsün kamplarda yayılmasını sınırlamak için sağlık hizmetleri sunulması, yeterli su ve hijyen ürünlerine erişim için çok az şey yapılmıştır. Bunun yerine hükümetin almış olduğu önlemler yiyecek ve diğer ihtiyaçların satın alınması dışında kamplardan ayrılma konusunda katı sınırlamalar içermektedir. Söz konusu koşullar altında kamplarda yaşayan insanların sosyal mesafeyi koruması gerçekçi olmaktan çıkmıştır.¹⁷³

2021 yılı boyunca Birliğin sığınma ve göç politikası insanların Birlik topraklarına girişini engellemek ve sınırı geçenleri izole etmek için yoğun çabalara dönüşmüştür. Sınırlarda sesli toplar kullanmak, yüzer duvarlar ve çitler inşa etmek, hapishaneleri andıran gözaltı merkezlerinin kurulması ve iltica başvurularını Avrupa dışındaki ülkelerde işleme koymaya yönelik tartışmalar yürütmek tercih edilen politikaların birkaçını oluşturmaktadır. Birlik fonlarının önemli bir bölümünün kapalı tesisler inşa etmeye ve sınırların güçlendirilmesine ayrılması, sığınmacıların Birliğin dış sınırlarına ulaşmasını bir hayli zorlaştırma ve sınırı geçmeyi başaranların özgürlüklerini ciddi şekilde kısıtlayacak bir mekanizma oluşturma niyetini ortaya koymaktadır. Ek olarak Yunanistan'ın belirli köken ülkelerden gelen sığınmacıların geri gönderilmesi için Türkiye'yi güvenli üçüncü ülke ilan etmesi süreci daha da belirsiz bir konuma oturtmaktadır.¹⁷⁴

Komisyon tarafından “yeni” olarak nitelenen Göç Paktı'nın politika önerileri, zorunlu sınır prosedürleri, giriş yasakları ve ilk giriş ülkesi de dahil olmak üzere geçmişte önerilen başarısız politika hamlelerine dayanmaktadır. Oluşturulacak yeni esnek dayanışma mekanizması geri dönüş sponsorlukları ve mali-operasyonel yardım şeklinde genişletilerek bir dizi karmaşıklık ve taahhüt eksikliğini ortaya çıkarmakta; esnek dayanışma modeliyle mevcut durumdan bir çıkış yolu önermek yerine üye ülkelerin sorumluluğu paylaşmaktan kaçınmaları

¹⁷³ <https://eu.rescue.org/article/new-pact-migration-and-asylum-one-year-fair-and-humane-asylum-system-needed-more-ever> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).

¹⁷⁴ <https://www.greens-efa.eu/dossier/one-year-after-the-eu-migration-pact-a-better-future-for-refugees/> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).

için daha fazla boşluk yaratılmaktadır. Pakt ile önerilen bir başka değişiklik, kriz durumlarında üye ülkelere sığınmacıları standart altı prosedüre maruz bırakacak düzenlemelere gitme izni sunmasıdır. Kişinin köken ülkesine göre belirlenen ikili iltica prosedürlerine izin veren yeni düzenleme, bireysel sığınma hakkını baltalamakta ve çok daha fazla sayıda insanın ikinci sınıf bir prosedüre tabi olmasına sebep olmaktadır.¹⁷⁵

Göç Paktı kapsamında üçüncü ülkelerle olan ilişkilerin merkezine göçün yerleştirilmesi, iltica sorumluluğunu dışsallaştırma, üçüncü ülkeleri göç kontrolü ve geri kabul anlaşmaları konusunda işbirliği tesis etmeye yönelik girişimleri devam ettirecektir. Libya ve Türkiye gibi üçüncü ülkelerle göç kontrolü için gerek resmi gerekse gayri resmi anlaşmalar yapmak, insan hakları ihlallerine zemin hazırlama, baskıcı hükümetleri cesaretlendirme ve daha fazla istikrarsızlığı beraberinde getirme riski taşımaktadır.¹⁷⁶ Bu bağlamda değerlendirildiğinde Pakt'ın temel motivasyonu Avrupa'ya sığınma gereksinimiyle ulaşan kişilerin köken ülkelerine ya da “güvenli” üçüncü ülkelere sınır dışı edilmesini arttırmaktır.

Müzakereleri devam eden Pakt'ın başarıyla sonuçlanması için bir dizi revizyona tabi tutulması gerekmektedir. Başta Yunan adalarındakiler olmak üzere pek çok kampta açıkça görüldüğü gibi, sığınmacıların insan onuruyla bağdaşmayan koşullarda yaşamlarını sürdürdüğü merkezlerde şartlar iyileştirilmelidir. Tarama ve sınır prosedürleri için yeterli zaman ve yasal güvence sağlanmalı, uluslararası koruma gereksinimi bulunanların sorumluluğunu paylaşacak sürdürülebilir bir sistem kurulmalıdır. Birlik genelinde geri itmelere ve sınır bölgelerinde yaşanan hak ihlallerine son vermek için güçlendirilmiş ve bağımsız bir sınır izleme mekanizması kurulmasının önü açılmalı, üye ülkelerin ilgili mekanizmayı engellemeye kalktığı durumlarda yaptırımlar uygulanmalıdır. Yeniden yerleşim, aile birleşimi ve işgücü hareketliliği de dahil olmak üzere Avrupa'ya giden güvenli ve yasal yolların mevcudiyeti arttırılmalı; Pakt üzerinde bir anlaşmaya varılamaması halinde üye ülkelerin sığınma ve entegrasyon alanındaki mevcut yükümlülüklerini yerine getirmesi için gerekli yasal yollar oluşturulmalıdır.¹⁷⁷

Avrupa Birliği'nin ortak göç politikası oluşturma girişimlerinin son hamlesi sayılan Göç ve İltica Paktı, günün koşullarına ve mevcut sorunlara cevap vermekten bir hayli uzakta seyretmektedir. Pek çok başlık altında hayata geçirilecek düzenlemelerde sınır güvenliğini mülteci haklarına tercih eden tutum, İltica Paktı'nda da geri gönderme mekanizmasını etkin hale getirmeyi birincil hedef olarak ajandasına eklemiştir. Mültecilere yönelik politika

¹⁷⁵ <https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).

¹⁷⁶ <https://www.csis.org/analysis/deciphering-european-unions-new-pact-migration-and-asylum> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).

¹⁷⁷ <https://privacyinternational.org/long-read/4651/eu-externalisation-migration-control-and-id-systems-heres-whats-happening-and-what> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).

eksiklikleri, somut uygulama önerilerinde pek çok noktanın muğlak bırakılması ve uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil edecek uygulamalara kapı aralayan tutum, Göç Paktı'nı uygulamada pek çok sorunun yaşanmasını muhtemel kılan bir tasarı olmanın ötesine taşımamaktadır. Birlik topraklarında ve sınır bölgelerinde gerçekleştiği bildirilen tehlikeli ve yasadışı geri itmelerin sayısı keskin biçimde artarken, suça karışan aktörler hakkında yasal sürecin sorunlu şekilde işletilmesi, Birliğin inşa etmeye çalıştığı ortak göç politikalarına da gölge düşürmektedir. Söz konusu yasadışı eylemlerin odağında yer alan Frontex, tarafına yöneltilen iddiaları reddetmekle birlikte tartışmalı operasyonlarına hız kesmeden devam etmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, Birliğin ortak göç politikalarını hayata geçirebilme hedefine ulaşabilmesinin önündeki en büyük meydan okuma, Frontex'e yöneltilen suçlamalara karşı işleteceği soruşturma süreci ve Frontex'in eylemlerine yönelik inşa edeceği yasal düzenlemeler olacaktır. Dolayısıyla tezin sonraki bölümünde AB'nin göç politikasının en önemli aktörlerinden biri haline gelen Frontex detaylı bir şekilde incelenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

FRONTEX: AVRUPA SINIR VE SAHİL GÜVENLİK AJANSI

2.1. Frontex'in Kuruluşu

Haziran 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'yla, Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım hakkından yararlanabileceği bir güvenlik alanı oluşturulması hedefi ön plana çıkmıştır. Kendisinden önceki düzenlemelerde “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği” başlığı altında değerlendirilen bu alan, Amsterdam Antlaşması ile “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” kavramı ile nitelendirilmeye başlamıştır. Oluşturulan yeni alan, dış sınır kontrolleri, düzensiz göç ile mücadele, suçun önlenmesi ve suçla mücadele başlıklarına ilişkin yeni önlemlerle birlikte kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alındığı yüksek güvenli bir düzen tesis etmeyi öngörmektedir.¹⁷⁸ Ek olarak yeni oluşturulan ÖGAA, Birliğin 1970’li yıllardan bu yana belirli güvenlik riski kategorileri tanımladığı ve güvenlik kurumlarının bu bağlamda kendilerine yeni bir rol ve yetki oluşturduğu bir yansımayı da teşkil etmekteydi.

Kostakopoulou’ya göre özgürlük kavramının güvenlik ve adalet ile ilişkilendirilmesi tesadüfi olarak belirlenmemiştir. 1980’li yıllarda sıklıkla tercih edilen resmi söylemler, tek pazar oluşturma girişimleri, kişilerin serbest dolaşımı ve güvenlik arasında bir denklik zinciri inşa etmiştir. İç sınırların kaldırıldığı bir Avrupa’da güvenlik sorununun olduğu varsayımı ve bu bağlamda inşa edilen söylem, oluşturulan politikaların içine de yerleştirilmiştir.¹⁷⁹ Ancak Amsterdam Antlaşması ile öngörülen düzenlemeler, beklenen sonucu getirmemiştir. 15-16 Haziran 1998 tarihinde toplanan Cardiff Zirvesi’nde Komisyon’dan “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı”nın oluşturulması için bir yol haritasıyla eylem planı hazırlanması talebinde bulunulmuştur.¹⁸⁰ Hazırlanan eylem planıyla, Birlik içinde kişilerin serbest dolaşımı güvence altına alınırken, dış sınır denetimleri ve suçla mücadeleye ilişkin tedbirlerin alınması temel hedef olarak yinelenmiştir.

15-16 Ekim 1999 tarihleri arasında düzenlenen Zirve sonrası ilan edilen ve ilk çok yıllık program olan Tampere Programı, Avrupa Birliği’nin göç ve sığınma alanlarında ortak Birlik politikası oluşturma yönünden önem teşkil etmektedir. Nitekim Konsey toplantısı sonrasında deklare edildiği şekliyle sınır ötesi suçla mücadelenin güçlendirilmesini amaçlayan Birlik, bu yönde adım atarak Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi Eurojust’ı hayata geçirmiştir.¹⁸¹ Birlik

¹⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁷⁹ Kostakopoulou, 2009: 5.

¹⁸⁰ https://www.europarl.europa.eu/summits/car1_en.htm (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁸¹ <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/history> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

düzeyinde sınır ve güvenlik politikalarının yakınlaştırılmaya çalışıldığı bir diğer önemli gelişme Laeken Zirvesi'nde yaşanmıştır. 11 Eylül saldırılarının etkisi altında, 14-15 Aralık 2001 tarihleri arasında gerçekleşen Laeken Zirvesi'nin önemli gündem maddelerinden biri Birliğin dış sınırlarının etkin bir biçimde korunmasına yöneliktir. Bu bağlamda, Sınırların Daha Etkin Biçimde Korunması başlığı altında yer alan ifade şu şekildedir:

“Birliğin dış sınır kontrollerinin daha iyi yönetilmesi; terörizme, yasadışı göç ağlarına ve insan trafiğine karşı mücadelede yardımcı olacaktır. Avrupa Konseyi, Konsey ve Komisyon'dan dış sınır kontrolünden sorumlu hizmetler arasında işbirliği tesis etmek için yeni düzenlemeler sunmasını ve dış sınırların kontrolünde ortak bir sistem oluşturulabilecek koşullarını incelemesini ister...”¹⁸²

Laeken Zirvesi'nde talep edilen dış sınırların etkin ve ortak bir sistemden yönetilmesine dair öneri, Konsey ve Komisyon tarafından 14 Haziran 2002 tarihinde sunulmuştur. “Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi İçin Plan” adıyla sunulan bildiriye göre, Avrupa Sınır Güvenliği adıyla bir yapının oluşturulması öngörülmüştür. Sunulan bildiride temel amaç, Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında kontrol ve gözetimden sorumlu kişilerin operasyonel faaliyetlerini entegre bir sistemin parçası haline getirecek bir mekanizma oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir. Ek olarak, oluşturulacak ortak politikalarda üye ülkelerin bazı temel standartları sağlamasının zorunluluk teşkil ettiği beş bileşen sunulmuştur. Bunlar; ortak operasyonların koordinasyonu ve işbirliği mekanizması, entegre risk analizi sistemi, personel ve operasyonel anlamda tam donanım, ortak mevzuat ve üye ülkelerle Birlik arasında yük paylaşımı şeklindedir.¹⁸³ Fakat üye ülkeler, temel egemenlik haklarından biri olarak kabul ettikleri sınır kontrollerine yönelik yetkilerini kaybetme endişesi sebebiyle hazırlanan bildiri konusunda çekimser kalmışlardır.

19-20 Haziran 2003 tarihleri arasında toplanan Selanik Zirvesi, dış sınırların korunması ve ortak sınır yönetimine dair sunulacak somut politikaların Birliğin başlıca gündeminde yer aldığını göstermektedir. Zirve sonuç bildirgesinde, “Yasadışı göç, dış sınırlar, yasadışı göçmenlerin geri dönüşü ve üçüncü ülkelerle işbirliği konularında ortak bir politikanın geliştirilmesi” başlığı altında bir dizi öneri sunulmuştur. Bu bağlamda Birlik üyesi ülkelerin dış sınırlarının daha etkin ve entegre yönetimi için strateji kararlarının hazırlanması, dış sınırlara yönelik faaliyetlerin koordinasyonu ve izlenmesini içeren operasyonel bir yapı oluşturulması öncelikli alan olarak kabul edilmiştir.¹⁸⁴ Süreç içinde kamuoyu ile paylaşılan bir dizi Zirve kararı ve sonrasında sunulan bildiriler ışığında Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış

¹⁸² https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁸³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁸⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3 (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için bir Avrupa Ajansı'nın (Frontex) operasyonel hayatına başlaması için hazırlanan taslak Tüzük 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

2007/2004 sayılı ve “Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için bir Avrupa Ajansı Kurulması” adlı Tüzük ile Frontex resmen kurulmuştur. Tüzüğün 1. maddesinde Frontex'in kuruluş amacı, Avrupa Birliği içinde kişilerin serbest dolaşımını sağlamak için özgürlük alanının temel bileşeni olan yüksek düzeyde kontrol ve gözetim içeren entegre bir yönetim kurmak olarak açıklanmıştır.¹⁸⁵ Bu amaçtan yola çıkarak, dış sınırların kontrolüne ilişkin standartlar ve prosedürler konusunda ortak düzenlemelerin oluşturulması öngörülmektedir. Kurulduğu dönemdeki temel işlevi Birliğin dış sınırlarında denetim sağlamak için operasyonel faaliyetleri ve geri dönüş operasyonlarını koordine etmek, ulusal sınır muhafızları için ortak eğitim standartları oluşturmak ve risk analizleri sunmak iken, zaman içinde geçirdiği mevzuat değişiklikleriyle yetkisini bir hayli arttırmıştır.¹⁸⁶ 3 Ekim 2005 tarihinde Polonya'nın Varşova kentinde faaliyetlerine başlayan Frontex, kendisine ait bir bütçeye, tüzel bir kişiliğe ve operasyonel faaliyetlerini icra edecek alt birimlere sahiptir.¹⁸⁷

2.2. Frontex'in Kurumsal Yapısı ve Alt Birimleri

Avrupa Birliği'nin dış sınırlarından sorumlu ajansı Frontex, Birlik üyesi ülkelerden birer temsilci ve AB Komisyonundan 2 uzman temsilciden oluşan yönetim kurulu aracılığıyla yönetilmektedir. 2019 yılında yapılan son değişikliklere göre Ajans'ın idari yapısı, bir yönetim kurulu, icra direktörü, icra direktör yardımcıları, temel haklar görevlisi ve danışma forumundan oluşmaktadır. Sınır yönetimi, operasyonel işbirliği alanındaki uzmanlıkları ve idari becerileri temelinde atanan yönetim kurulu üyeleri bir dizi yetkiye sahip olmakla birlikte çeşitli görevler üstlenmişlerdir. Söz konusu görevler AB Komisyonu'nun önerisine dayanarak icra direktörü ve direktör yardımcılarını atamak, entegre sınır yönetimi için teknik ve operasyonel stratejiyi belirlemek, ajansın yıllık bütçesini onaylamak, Ajans'ın operasyonel yapısını oluşturmak ve personel politikasını belirlemek, temel haklar görevlisi ve yardımcılarını atamak şeklinde sıralanabilir. Yönetim kurulu yılda en az iki olağan toplantı gerçekleştirirken, atanan icra direktörünün alınan kararlarda oy kullanma hakkı bulunmamaktadır. Yönetim kurulundaki her üyenin bir oy hakkı bulunurken, kararlar üyelerin salt çoğunluğu ile alınmaktadır.¹⁸⁸

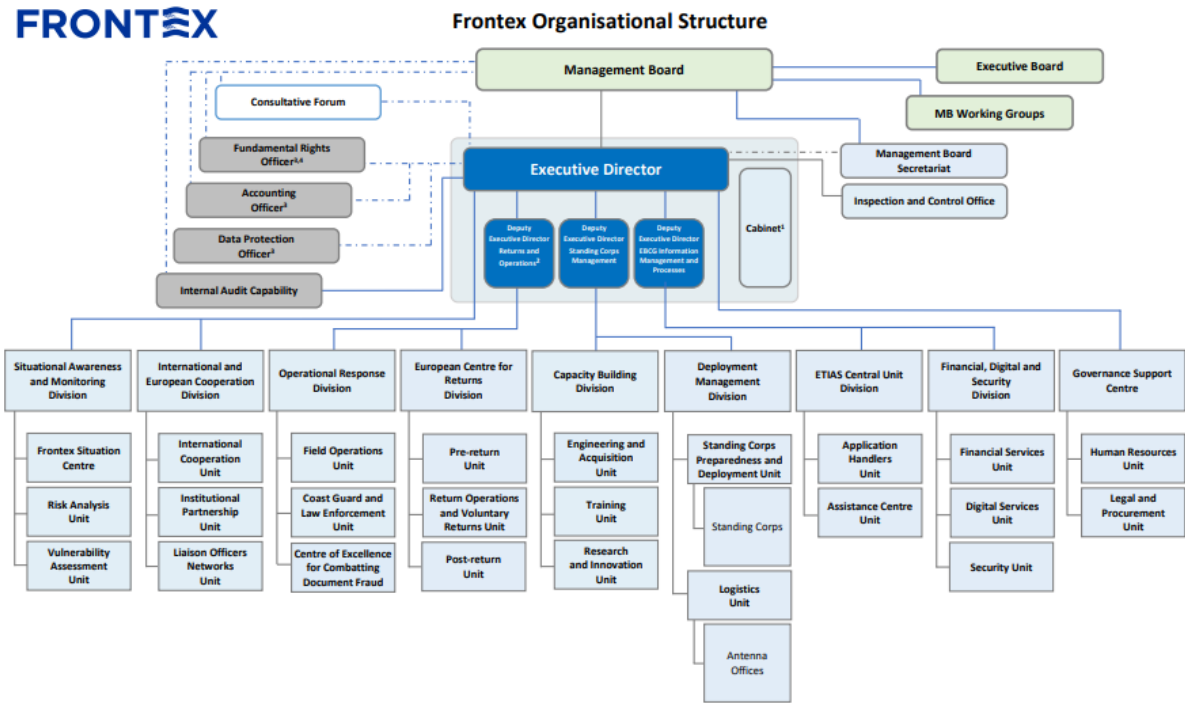
¹⁸⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁸⁶ Karamanidou, 2020: 135.

¹⁸⁷ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

¹⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

Şekil 1: Frontex Organizasyon Yapısı



Kaynak: Frontex, 2021.

Frontex'in yasal temsilcisi olan İcra Direktörü, ajansın tüm faaliyetlerinden sorumlu kişi olarak göreve atanmaktadır. Görevlerini icra ederken tamamen bağımsız olan İcra Direktörü, AB kurumlarının ve yönetim kurulunun yetkileri dışında hiçbir hükümetten ya da organdan talimat isteyemez ya da alamaz. Yönetim kurulu tarafından kabul edilen program ve faaliyetleri 2019/1896 sayılı Yönetmelik ve ilgili kanunlarda belirtilen sınırlar içinde hazırlamak ve uygulamaktan sorumlu İcra Direktörü ayrıca Ajans'ın faaliyetlerine ilişkin yıllık faaliyet raporları hazırlayarak yönetim kuruluna sunmaktadır. Ek olarak ortak operasyonlar ya da hızlı sınır müdahaleleri için üye ülkeler tarafından yapılan önerileri değerlendirmek, koordine etmek ve onaylamak, operasyonel planların uygulanmasını sağlamak, herhangi bir operasyonel faaliyetin temel hakları ya da uluslararası koruma yükümlülüklerini ihlal edip etmediğini değerlendirmek ve ortak operasyonlar, hızlı sınır müdahaleleri ve geri dönüş operasyonları ile ilgili olarak Ajans'ın teknik ekipman kalemlerini belirlemek İcra Direktörü'nün temel görevleri arasında sıralanmaktadır. Yönetim Kurulu, AB Komisyon'un önerisine dayanarak üç icra direktörü yardımcısı atamaktadır. Atanan direktör yardımcıları belirli bir sorumluluk alanına göre göreve getirilmekte ve İcra Direktörü'ne yardımcı olmaktadır.¹⁸⁹ Frontex İcra

¹⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

Direktörlüğü'ne 16 Ocak 2015 tarihinde Fabrice Leggeri atanmıştır ve 2021 yılı itibariyle görevine devam etmektedir.¹⁹⁰

2016/1624 sayılı Yönetmelik ile oluşturulması kabul edilen Danışma Forumu'nun, ajansa temel haklar konusunda tavsiyelerde bulunması öngörülmektedir. Yönetim kurulu ve İcra Direktörü, temel haklar yetkilisi ile koordineli olarak temel haklar ile ilgili her konuda Forum'a danışabilecektir. Ajans, EASO, FRA, UNHCR ve ilgili diğer kuruluşları Danışma Forumu'na katılmaya davet edecektir. Temel haklar stratejisinin daha da geliştirilmesi ve uygulanması, şikâyet mekanizmasının işleyişi, ajans içinde davranış kuralları ve Frontex Tüzüğü hakkında ajansa tavsiyelerde bulunmak Danışma Forumu'nun temel görevleri olarak belirlenmiştir. Ek olarak Forum, faaliyetlerine ilişkin olarak yıllık rapor hazırlayacak ve söz konusu raporlar kamuya açık hale getirilecektir.

2016/1624 sayılı Tüzük ile önceki dönemlerden farklı olan bir diğer gelişme Yönetim Kurulu tarafından atanması öngörülen temel haklar görevlisidir. Ajansın temel haklar stratejisine katkıda bulunma, temel haklara uygunluğu izleme ve temel haklara saygıyı geliştirme görevlerine sahip olacak yetkilinin görevlerini gerçekleştirirken bağımsız olması ve doğrudan yönetim kuruluna rapor vermesi kararlaştırılmıştır.¹⁹¹ 2019 yılında tüzükte yapılan değişiklik ile Temel Haklar Görevlisi'nin yetkileri genişletilmiştir. Görevlinin kendi personelini kendisinin seçmesi ve seçilen personelin yalnızca kendisine rapor vermesi, ajansın tüm faaliyetlerinde temel haklara saygı ile ilgili tüm bilgi ve belgelere erişim yetkisinin bulunması, üçüncü ülkeler de dahil olmak üzere herhangi bir ortak operasyon, pilot proje, geri dönüş operasyonu veya geri dönüş müdahalesine yerinde ziyaretler yapması söz konusu yetki genişlemesinin birkaç unsurunu oluşturmaktadır. Yeni yetkileri bağlamında Temel Haklar Görevlisi, tüzük kapsamında değinilen temel hak ihlallerini İcra Direktörü'ne rapor ederken, İcra Direktörü'nün de söz konusu ihlaller hakkında Temel Haklar Görevlisi'ne yanıt verme zorunluluğu getirilmiştir.¹⁹² Kurumsal yapısıyla birlikte Frontex, operasyonlarını icra ederken EUROPOL, EUROJUST, EASO gibi Birlik kurumları ve UNHCR, IOM gibi uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği içindedir. Ayrıca Ajans, kendisine bağlı ve birlikte çalışan bir dizi alt birimden oluşmaktadır.

¹⁹⁰ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/executive-profiles/> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

¹⁹¹ 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 (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

¹⁹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

2.2.1. Hızlı Sınır Müdahale Timleri

Hızlı sınır müdahalesi, üye ülke topraklarına “yasadışı” yollardan kitlesel ölçeklere varan geçişlerle ilgili olarak, dış sınırlarda acil ve istisnai baskı altında olan bir üye ülkeye acil destek ulaştırmak için tasarlanmıştır. Bu noktadan hareketle 11 Temmuz 2007 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi’nin 863/2007 sayılı Tüzüğü ile Hızlı Sınır Müdahale Timleri’nin kurulmasına karar verilmiştir. Tüzükte belirtildiği şekliyle bir üye ülke, topraklarına “yasadışı” yollardan girmeye çalışan çok sayıda üçüncü ülke vatandaşının dış sınır noktalarında yarattığı baskıyla mücadele edebilecek yeterli kaynaklara erişim için diğer üye ülkelerin yardımına gereksinim duyabilmektedir. Bu noktadan hareketle, her üye ülke ajansın koordinasyonu bağlamında diğer üye ülkelerin ulusal sınır muhafızlarından oluşan Hızlı Sınır Müdahale Timleri’nin görevlendirilmesini talep etme olanağına sahip olacaktır. Sınırlı bir süre için destek sağlamak üzere müdahale ekiplerinin konuşlandırılması istisnai ve acil durumlarda gerçekleştirilecektir. Bu tür durumlar tüzükte “Bir üye ülkenin topraklarına yasadışı yollardan girmeye çalışan ve acil müdahale gerektiren kitlesel akınlar ile karşı karşıya kaldığı durumlarda ortaya çıkacaktır...” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁹³

Üye ülkelerden, Hızlı Sınır Müdahale Timleri’nin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak için kendi sınır muhafızlarının uzmanlığını yansıtan ve uygun sayıda personeli içeren bir havuz sistemi sağlaması beklenmektedir. Bunlara ek olarak ajans, Hızlı Sınır Müdahale Timleri’nin oluşumu, eğitimi ve konuşlandırılmasının koordinasyonundan sorumludur. Tüzük kapsamında oluşturulan müdahale timlerinden sınır kontrolleri ve gözetimlerde kişilere cinsiyet, etnik köken, inanç, yaş veya cinsel yönelim sebebiyle ayrımcılık yapmaması, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın ilkelerini gözetmesi ve arama kurtarma faaliyetlerinde uluslararası deniz hukukundan doğan yükümlülüklerle tam saygı göstererek uygulanması talep edilmektedir.

Üye ülkelerin sınırlarında gerçekleşen acil durumlarda görevlendirilecek ekiplerin konuşlandırılması için koşulları belirleyen bir Operasyonel Plan hazırlanması Tüzük kapsamında talep edilen önemli unsurlardan biridir. Söz konusu operasyonel planda operasyonun amacı, ekibin çalışma şekli, hedefleri, ekiplerin öngörülen görev süresi ve ekiplerin konuşlandırılacağı üye ülkedeki coğrafi sorumluluk alanını içeren detaylı bir çalışma yer alacaktır. Üye ülkeye operasyonel faaliyetler için gönderilen ekipler, görevlerini yerine getirirken Birlik hukukuna ve ev sahibi üye ülkenin ulusal hukukuna uymakla yükümlü tutulmuştur. Ek olarak misafir memurlar, bulundukları üye ülkenin ulusal kanunlarına göre izin

¹⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007R0863&from=EN> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

verilen silah, mühimmat ve teçhizatı taşıma hakkına sahiptir. Ortak bir operasyon sırasında misafir memurlar kendilerine karşı işlenmiş ya da memurlar tarafından işlenebilecek herhangi bir cezai suçla ilgili olarak ev sahibi üye ülkenin memurları ile aynı şekilde muamele görecektir. Tüzüğün 2. maddesinde kabul edildiği şekliyle, yürütülecek tüm operasyonel faaliyetler mültecilerin ve uluslararası koruma talep eden kişilerin, özellikle geri gönderilmeme ile ilgili haklarına hâle getirmeksizin uygulanacaktır.¹⁹⁴

Bir üye ülke hızlı sınır müdahalesi için ilk olarak mevcut kriz durumunun bir profilini, müdahalenin olası amaçlarını ve ihtiyaçlarını içeren bir talepte bulunarak hızlı sınır müdahalesi prosedürlerini başlatmaktadır. Frontex İcra Direktörü ilgili talebi derhal Yönetim Kurulu'na bildirmekte ve müdahalenin başlatılmasına karar vermek için iki iş günü süresi bulunmaktadır. İcra Direktörü ve ilgili üye ülke kararın onaylanmasının ardından üç gün içinde bir operasyonel plan hazırlamak zorundadır. Plan hazırlandıktan sonra ajans, üye ülkelerden her birinden talep edilecek memur sayısını ileterek, personel havuzuna dahil etmelerini istemektedir. Hızlı sınır müdahalesine katılacak personelin beş gün içinde belirlenen noktalarda konuşlandırılması beklenmektedir. Gerekli görülen durumlarda üye ülkelere yedi gün içinde ek personel sağlamaları istenebilmektedir. Üye ülkeler kendileri de istisnai bir durumla karşılaşmadıkça, ajansın talep etmesi halinde sınır muhafızları göndermekle yükümlü tutulmuştur.¹⁹⁵

2.2.2. Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi

14-15 Aralık 2006 tarihinde Konseyin güney deniz sınırlarının izlenmesi için Avrupa Gözetim Sistemi'nin oluşturulmasına yönelik girişimlere öncelik verileceğini belirtmesi üzerine bu yönde çalışmalar hız kazanmıştır. AB Komisyonu 13 Şubat 2008 tarihinde, Birliğin bilhassa güney ve doğu dış sınırlarına odaklanan Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi'nin (EUROSUR) geliştirilmesi ve üye ülkelere ilgili sistemin kurulması için yol haritası önermiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ilk taslak metinde, EUROSUR'un kurulmasıyla sınır gözetimi üç temel hedef üzerine inşa edilmiştir. Bu hedefler Avrupa Birliği'ne düzensiz şekilde girmeyi başaran “yasadışı” göçmenlerin sayısını azaltmak, sınır ötesi suçların önlenmesine katkıda bulunarak bir bütün olarak AB'nin iç güvenliğini arttırmak ve denizlerde daha fazla hayat kurtararak “yasadışı” göçmen ölümlerinin sayısını azaltmak şeklinde ifade edilmiştir. Söz konusu hedefler, Birlik topraklarına “yasadışı” yollardan girmeye çalışanları tespit etmek için daha güvenilir bilgi sağlayan bir sistem inşa ederek yalnızca düzensiz sınır geçişlerini değil aynı zamanda insan ticareti, uyuşturucu ve silah kaçakçılığını engelleme ve uluslararası koruma

¹⁹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007R0863&from=EN> (Erişim Tarihi:13.10.2021).

¹⁹⁵ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/rapid-interventions/> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

gereksinimi bulunan kişiler de dahil tüm göçmenlerin denize elverişsiz vasıtalarla aldıkları riskleri azaltma motivasyonunu içermektedir.¹⁹⁶

Komisyon tarafından hazırlanan taslak metinde, tanımlanan hedeflere ulaşabilmek için, üye ülkelerdeki yetkili makamların Birlik düzeyinde koordinasyon sağlamaları ve üçüncü ülkelerle işbirliği yapmalarını desteklemek için ortak bir teknik çerçeve tasarlanması önerilmiştir. Bu bağlamda EUROSUR'un aktif hale getirilmesi için, üç aşamadan oluşan bir çerçeve sunulmuştur. Çerçevenin ilk aşamasında ulusal sınır gözetleme sistemlerinin geliştirilmesi ve bu mekanizmaların üye ülkeler arasında bir iletişim ağıyla birbirine entegre edilmesi öngörülmüştür. İkinci aşamada uydular, radarlar, hareket sensörleri, termal kameralar vb.nin de dahil olduğu gözetleme araçlarının kapasitelerini iyileştirmek ve bu gözetim araçlarının ortak kullanımının sağlanması planlanmıştır. Üçüncü ve son aşamada ise yalnızca denizcilik alanına odaklanılmış, üye ülkelerin yargı yetkisi altındaki deniz alanlarında ve komşu açık denizlerdeki faaliyetleri izleyen bir sistem inşa ederek bu sistemin daha geniş bir ağa entegre edilmesi tasarlanmıştır.¹⁹⁷ 2008 tarihinde Komisyon tarafından sunulan taslak metin bir dizi revizyona tabi tutularak 22 Ekim 2013 tarihinde onaylanmış, 1052/2013 sayılı Yönetmelik ile EUROSUR resmen kurulmuştur.

1052/2013 sayılı Yönetmelik ile taslak metindeki temel hedefler geçerliliğini korurken, EUROSUR'un çalışma mekanizması detaylı biçimde açıklanmıştır. İlk olarak üye ülkelerden kendi bünyelerinde Ulusal Koordinasyon Merkezleri (NCCS) oluşturması talep edilmiştir. Dış sınır yönetiminden sorumlu tutulan bu koordinasyon merkezlerinin diğer ulusal koordinasyon merkezleri ve Frontex ile bilgi alışverişi ve işbirliklerinde tek temas noktası olması kabul edilmiştir. NCCS'ler, tüm yetkili taraflara ulusal düzeyde dış sınırların gözetimi ve kontrolü için etkin, doğru ve zamanında bilgi vermek için bir Ulusal Durum Resmi oluşturacak ve Ajans ile paylaşacaktır. Üye ülkelerin sınırlarında meydana gelen düzensiz geçişleri içeren bu bilgilerle birlikte AB Uydu Merkezi ve Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı gibi paydaşlardan toplanan verilerin Frontex tarafından işlenmesiyle Avrupa Durum Resmi oluşturulacaktır. Derlenmiş olan bu bilgiler hem ulusal koordinasyon merkezleri hem de üye ülkelerle paylaşılarak üye ülkelerin gelişmiş teknolojilere erişimi kolaylaştırılmakta, üye ülkelerin ortak bilgi havuzuna erişimini tek elden sağlayarak maliyetler düşürülmektedir.¹⁹⁸

EUROSUR'un kurulmasıyla Frontex'in operasyonel kapasitesinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Sınır yönetiminin önemli bir bölümünü içeren sınır geçiş kontrolleri, sınır

¹⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0068&from=EN> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

¹⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l14579> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

¹⁹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

operasyonları ve planlamalarda entegrasyon sağlanarak, veri kalitesini arttırmak, sistemin güvenilirliği ve tepkiselliğini iyileştirmek, üçüncü taraflarla operasyonel işbirliği ve bilgi alışverişini genişletmek bir ileri aşamaya taşınmıştır. “Yasadışı” göç veya sınır ötesi suçlar için kullanıldığından şüphelenilen gemilerin açık denizlerde izlenmesi, risk analizi yoluyla potansiyel çıkış ve geçiş alanları olarak tanımlanan dış sınırlardaki alanlar ve üçüncü ülkelerin liman ve kıyılarının izlenmesi gözetim araçlarının dış sınırlarda düzenli ve güvenilir bilgi akışı sağlaması için tercih ettiği gözetleme biçimleri olmuştur. Sahip olduğu gözetleme teknolojileriyle tartışmaların odağında olan EUROSUR, 2014-2020 yılları arasını kapsayan 244 milyon euroluk bir bütçeye sahiptir.¹⁹⁹

EUROSUR’un yasal temelini teşkil eden ilgili tüzükte üye ülkeler ve Frontex tarafından yürütülecek faaliyetlerin temel haklar dahil olmak üzere özgürlük ve güvenlik hakkıyla kişisel verilerin korunması hakkına uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilse de AB Temel Haklar Ajansı tarafından yapılan değerlendirme bazı sorunlu noktalara işaret etmektedir. İlk olarak gözetim uçakları tarafından göçmenlerin fotoğraf ve videolarının kaydedilmesi ve şüpheli gemileri izlemek için kullanılan algoritmaların temel hak ihlallerini beraberinde getirebileceği vurgusu yapılmaktadır. Sınır gözetim verileri üçüncü ülkelerle paylaşılırken, söz konusu ülkelerde göçmenlerin hayatını riske atacak koşulların mevcudiyetine dair değerlendirme çalışmalarının bulunmaması da raporda ayrıca belirtilmektedir.²⁰⁰

EUROSUR kanalıyla elde edilen büyük veri setleri, sınırlar üzerinde bir tipoloji oluştururken, ilgili verileri göçü önleyici amaçlarla işlemekte ve kullanmaktadır. Bu bağlamda benzer özelliklere sahip kişiler istatistiksel analize tabi tutularak bireysel değerlendirmelerden muaf tutulmakta ve ret mekanizması oluşturulan profillere göre işletilmektedir. EUROSUR’un sunmuş olduğu veriler ışığında hazırlanan risk değerlendirmeleri, belirli grupları kategorilere ayırmakta ve göç trendlerinden kaynaklanan “riski” tahmin ederek her bireyin potansiyel davranışlarını genelleştirmektedir. Kişisel verilerin korunması, yasal süreçlere erişim ve oluşturulan profiller üzerinden ayrımcı uygulamaların tercih edilmesi kullanılan teknolojinin tarafsız olmadığını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Göçü önleyici bir motivasyonla uygulanan politikalar, kişisel verilerin Birlik topraklarına ulaşmadan temin edilmesine ve sınır öncesi kontrol politikalarına kapı aralarken, uluslararası koruma gereksinimi bulunan kişiler için gerekli güvenceyi yok saymakta ve daha şiddetli kırılganlıklara sebep olmaktadır.²⁰¹

¹⁹⁹ <https://www.dw.com/en/european-parliament-approves-euros-sur-border-surveillance/a-17149625> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

²⁰⁰ <https://www.statewatch.org/news/2018/september/eu-official-evaluation-of-the-european-border-surveillance-system-euros-sur/> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

²⁰¹ <https://securitypraxis.eu/digital-refoulement-eu-borders/> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

2.2.3. Risk Analiz Birimi

Risk analizi, üst düzey stratejik kararlar alınmadan önce operasyonel faaliyetlerin planlanmasından uygulanma aşamasına kadar tüm Frontex faaliyetlerinin başlangıç noktasını teşkil etmektedir. Frontex, üye ülkeler, Birlik organları, partner ülkeler ve kuruluşlarla birlikte, Avrupa sınırlarının ötesindeki duruma ilişkin açık kaynaklardan çok katmanlı veriler toplamaktadır. Toplanan veriler, Birliğin dış sınırlarındaki durumun bir resmini oluşturmak için analiz edilmektedir. Bu bağlamda mevcut kaynakların kullanımını optimize etmeye ve alınan önlemleri en üst düzeye çıkarmaya yardımcı olması için Frontex bünyesinde Risk Analiz Birimi (RAU) oluşturulmuştur.²⁰² Risk analiz raporlarından sorumlu Birim, deneyimli sınır muhafızları ve uzmanlardan oluşmaktadır.

Risk Analiz Birimi; sınır kontrolleri, geri dönüş operasyonları, üçüncü ülke vatandaşlarının düzensiz sınır geçişleri de dahil sınır ötesi suçların önlenmesi, insan ticareti, terörizm ve ilgili üçüncü ülkelerdeki güncel gelişmeleri analiz etmek için çeşitli kategorilerde risk analiz faaliyetleri sunmaktadır.²⁰³ İlk kategori olan Stratejik Analiz Kategorisi, üst düzey stratejik karar vericiler üzerinde odaklanırken, Operasyonel Analiz Kategorisi Frontex tarafından koordine edilen Müşterek Operasyonları desteklemektedir. Son kategori olan Üçüncü Ülke Analizi kategorisinde ise Birlik dış sınırlarına yönelik potansiyel risklerin ortaya çıktığı Batı Balkanlar, Türkiye ve Afrika gibi partnerlerle uzun vadeli işbirliklerine odaklanılmaktadır.²⁰⁴ Risk Analiz Birimi, Ortak Entegre Risk Analiz Modeli'nin (CIRAM) geliştirilmesi ve uygulanmasından da sorumludur. CIRAM, sınır güvenliği ile ilgili verilerin toplanması, analizi ve paylaşımını sağlamak için stratejik düzeyde kullanılacak bir araç olarak tasarlanmıştır. Birim, CIRAM kullanılarak yılda iki kez olmak üzere periyodik risk analizleri üretmektedir.

Frontex operasyonel faaliyetlerine dair bir karar alacağında, süreç bir risk analizi ya da bir üye ülkenin talebi ile başlamaktadır. Yürütülecek operasyon, RAU başkanı tarafından sunulan risk analizi üzerine temellendirilmektedir. Ayrıca bir üye ülkenin prosedürleri başlattığı ve üzerinde operasyonel bir faaliyetin yürütüleceği risk analizinin hazırlanmasını önerdiği durumlarda, birim başkanı ilgili analizin hazırlanması görevini üstlenecektir.²⁰⁵ RAU, Frontex

²⁰² <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/monitoring-risk-analysis/> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).

²⁰³ <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/situational-awareness-and-monitoring-division/risk-analysis-unit/> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).

²⁰⁴ <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/monitoring-risk-analysis/> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).

²⁰⁵ Carrera, 2007:10.

tarafından yürütülen faaliyetlerin analizinin yer aldığı dokümanları her yılın sonunda yayınlamaktan da sorumlu tutulmuştur.

Düzensiz göçle mücadelede sınır gözetimine odaklanan risk analizleri ve tehdit değerlendirmelerine dayanan ve istihbarat odaklı operasyonları koordine eden Frontex için, RAU benzeri mekanizmalar önemli bir temel olarak kullanılmaktadır. Risk analizleri, göçün sebepleri, göç rotaları, göç hareketlerinin işleyiş biçimi, geçiş ülkelerinin koşulları ve yer değiştirme istatistikleri gibi sayısız veri setini içinde barındırmaktadır. Ancak hazırlanan risk analizleri tamamen gizli tutulmakta ve ilgili analizler kamuya paylaşılmamaktadır. Söz konusu analizlerin gizli tutulmasının resmi gerekçesi, göçe kaynaklık eden ülkeler ve transit ülkelerin yetkilileri tarafından sağlanan hassas bilgileri içermesi olarak sunulmuştur. Frontex'e göre bu bilgiler kamuoyuna açıklanırsa, bilgi kaynağı tespit edilebilir ve bu durum çeşitli riskleri beraberinde getirebilir. Sunulan tüm gerekçelere rağmen gizlilik konusunda kabul edilen bu politikanın sonucu olarak analiz kaynaklarının hiçbir şekilde tartışılmaz, gözden geçirilemez ve hesap sorulamaz yapısı, şeffaflıktan yoksunluk ve demokratik hesap verilebilirliğe gölge düşürmektedir.²⁰⁶

2.2.4. Frontex Durum Merkezi

Analiz edilmesi gereken veri setleri ve bilgi yönetimi Frontex'in yürüttüğü çalışmaların önemli unsurlarından biridir. 42.000 km'den fazla kıyı şeridi, 9.000 km'lik kara sınırı ve sayısı 300'e ulaşan havalimanıyla Birlik, yılda yaklaşık olarak 500 milyon sınır geçişine şahit olmaktadır. Birliğin karadaki sınır geçiş noktaları, havalimanı geçişleri ve deniz limanlarında 1800'ü aşkın sınır geçiş noktası bulunmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde göç akışlarını yönetmek, Birliğin tüm dış sınırlarındaki durumun net bir resmini gerektirmektedir. Bu ihtiyaçtan hareketle Frontex Durum Merkezi (FSC) oluşturulmuştur.²⁰⁷ Frontex Durum Merkezi, Birliğin dış sınırlarında gerçekleşen göç akışlarının mümkün olduğunda gerçek zamana yakın, sürekli güncellenen bir resmini sağlama görevini üstlenmiştir. Ancak FSC, bilgi toplama işlevinin ötesinde tüm Frontex paydaşları için merkezi bir iletişim ve bilgi erişim noktası görevi görmektedir. Ek olarak dış sınırların herhangi bir bölgesinde acil durumların ortaya çıkması durumunda Frontex'in sahip olduğu hızlı yanıt mekanizmasının da hayati parçasını oluşturmaktadır. Hızlı yanıt mekanizmasının etkin biçimde çalışması için FSC'nin

²⁰⁶ Carrera, 2007:15.

²⁰⁷ <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/information-management/> (Erişim Tarihi: 16.10.2021).

yerine getirmesi gereken birden çok işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler şu şekilde sıralanabilir:

208

Durum İzleme: Durum İzleme, Frontex Durum Merkezi'nin temel fonksiyonudur. Birliğin dış sınırlarındaki durumun mümkün olabilecek en iyi koşullarda ayrıntılı, güvenilir ve güncel bir resmini sunma kabiliyetine katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda FSC, Birlik üyesi ve dış paydaşlara erken uyarı ve durum raporları sunarak kriz durumlarının izlenmesini sağlar.

Merkezi İrtibat Noktası: Frontex Durum Merkezi etkili iletişimi tesis etmek için, Merkezi İrtibat Noktası aracılığıyla üye ülkeler ve Frontex'in yanı sıra diğer dış partnerler arasında da açık bir resmi temas noktası sağlamaktadır.

Müşterek Operasyonel Destek: Frontex Durum Merkezi, tüm alanlarından gelen verileri işleyerek günlük durum resimlerine ulaşır. Bu işlem, gelen verilerin güvenilirliğinin kontrol edilmesini ve analiz için doğru formatta olmasını sağlamayı da içerir. Ek olarak Frontex, müşterek operasyonlarındaki tüm paydaşların bilgileri etkin bir şekilde paylaşmasına olanak tanıyan özel bir raporlama sistemi de geliştirmiştir.

Medya İzleme: Açık kaynaklarla birlikte medya kuruluşlarının devamlı olarak izlenmesiyle resmin bütününe görmek hedeflenmiştir. FSC Günlük Bülteni, okuyuculara Avrupa Birliği'nin dış sınırlarındaki gelişmeler hakkında güncel bilgiler sağlar. FSC Günlük Bültenine erişim, ulusal makamlar, uluslararası kuruluşlar ve diğer Frontex partnerlerine mensup çalışanlar tarafından talep edilebilmektedir. Bültene ek olarak Frontex Medya Monitörü, sınır yönetimiyle ilgili bilgileri toplayan ve FSC tarafından yönetilen gerçek zamanlı bir medya izleme uygulamasıdır. Bugün, uygulama 64 dilde 7.000'den fazla açık kaynaktan bilgi toplamaktadır ve talep üzerine üçüncü taraf partnerlere sunulmaktadır.²⁰⁹

Görev Bilinci ve Yedekleme: İlgili işlevin amacı, Frontex personelinin Birlik dışındaki ülkeler ve kritik alanlar hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamaktır.

Kriz Yönetimi Desteği: Ani bir müdahale durumunda, tüm kurum içi prosedürlerin ve acil durum destek önlemlerinin doğru bir şekilde uygulanması ve takip edilmesini sağlamaktır.

2.2.5. Eğitim ve AR-GE Birimi

Frontex bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Eğitim Birimi, Yetenek Geliştirme Planı doğrultusunda işleyen uyumlu, bütünleşik ve merkezi bir eğitim öğretim sistemi sunmaktadır. Birim, Frontex bünyesindeki daimî birliklerin eğitimi de dahil olmak üzere, Avrupa entegre

²⁰⁸ <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/information-management/> (Erişim Tarihi: 16.10.2021).

²⁰⁹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/265b5262-8677-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (Erişim Tarihi: 16.10.2021).

sınır yönetiminin kilit unsuru olan sınır ve sahil güvenlik bilincinin gelişimini desteklemektedir. Birim ayrıca eğitim işbirlikleri için girişimlerde bulunurken eğitim hibeleri de sağlamaktadır.²¹⁰ Eğitim biriminin yürüttüğü faaliyetler AB ajansları ve çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenirken, Frontex bünyesindeki uzmanlar tarafından tasarlanan eğitim projeleri temelinde yürütülmektedir. Eğitim biriminin temel görevi, sınır yetkililerinin birlikte çalışmalarını işlevsel hale getirmek, kabul edilen standartları uyumlaştırmak ve sınırlarda görev yapan yetkilileri ortak eğitimlere tabi tutmak şeklinde belirlenmiştir.

Birliğin ilk üniformalı kolluk kuvveti olan Frontex daimî birliklerinin oluşturulmasıyla eğitim biriminin ana görevi ilgili birliklerin eğitimi üzerine yoğunlaşmak olmuştur. Frontex Temel Eğitim Programı'yla, oluşturulan daimî birliklerin aniden gelişen acil durumlara hızlı biçimde yanıt verebilmesi için temel haklar eğitimi de dahil olmak üzere bir dizi eğitim sunmaktadır. Ek olarak daimî birliklerin konuşlandırılması için operasyonel planlara göre uyarlanmış, sahadaki görev ve yetkilere uygun olacak şekilde uzmanlık eğitimleri sunulmaktadır. Uzmanlık eğitimiyle daimî birliklerin teknik ve operasyonel olarak hazır olması amaçlanmıştır. Sınır Muhafaza Sektörel Yeterlilik Çerçevesi referans olarak kullanılarak sınır ve sahil güvenlik görevlilerinin eğitimleri operasyonel ihtiyaçlarla uyumlu hale getirilmiştir.

Üye ülkelerin kapasitelerini güçlendirmek ve eğitim birimi ile işbirliğini geliştirmek Frontex'in üstlendiği bir diğer misyon olmuştur. İlgili misyondan hareketle sınır ve sahil güvenlik eğitimine ortak bir yaklaşım belirleyerek sınır koruma alanında üye ülkelerin kapasitesinin büyümesi desteklenmektedir. Sınır yönetim kapasitelerini geliştirmek için Birlik üyesi ülkelerin ulusal makamlarına, entegre sınır yönetiminin temel alanlarından uzmanlaşmış eğitim programlarına kadar geniş bir yelpazede eğitimler sunmaktadır. İlgili eğitimler sahte belge eğitimleri, ortak geri dönüş operasyonları, üçüncü ülkelerle ilgili eğitimler, kurumlar arası işbirliği, deniz ve hava operasyon görevlilerinin eğitimi ve çalıntı araç tespiti gibi çeşitli konu başlıklarından oluşmaktadır.²¹¹

Frontex bünyesinde faaliyetlerini sürdüren AR-GE Birimi, sınır kontrolleri, bilgi yönetimi ve gözetim alanlarında son teknolojileri takip eden, edindiği birikimi üye ülkelerle paylaşan ve kendi inovasyon girişimlerini başlatan programıyla Ajans'ın teknoloji ayağını oluşturmaktadır. Birim, sınır güvenliği teknolojileriyle ilgili kapasitesini sürekli olarak geliştirmekte, ilgili alanlarda araştırmalar yürütmekte, araştırma projelerini desteklemekte, üçüncü ülkeler de dahil olmak üzere sınır yönetiminin standardizasyonunu ve uyumlaştırılmasını teşvik etmektedir. Araştırma ve inovasyon faaliyetleri, üye ülkelerin ve

²¹⁰ <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/capacity-building-division/training-unit/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

²¹¹ <https://frontex.europa.eu/we-build/building-capabilities/trainings-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

ajansın kabiliyetlerini içeren Yetenek Geliştirme Planı'na göre işlemektedir. Birim araştırma ve inovasyon alanındaki görevlerini şu şekilde sıralamaktadır;²¹²

- Ajans için sınır güvenliği araştırma kapasitesini geliştirmek
- Sınır yönetimi için metodoloji, izlenecek prosedürler ve teknik çözümlerde inovasyonu geliştirmek, pilot projeler aracılığıyla bunları test etmek ve doğrulamak
- Sınır kontrol sistemlerinin ve teknik çözümlerin etkinliğine ilişkin operasyonel değerlendirmeler yapmak; böylece üye ülkeler ve üçüncü ülkeler tarafından satın alınacak teknik ekipman kalemlerine dair önerilerde bulunmak, elde edilen verilerle üye ülkelerin ve Frontex birimlerinin operasyonel faaliyetlerini desteklemek
- Sınır yönetimiyle ilgili Birlik tarafından finanse edilen araştırma ve inovasyon girişimlerinin uygulanmasını desteklemek.

AR-GE Birimi, sınır geçiş sistemlerinin tasarımı ve işletilmesine ilişkin uygulama yönergeleri, elektronik pasaportların güvenliği, sınır kontrollerinde yolsuzlukla mücadele önlemleri, biyometri ve Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği için yapay zekâ temalı raporlar da dahil olmak üzere bir dizi projeye imza atmıştır.²¹³ AR-GE çalışmalarına ek olarak Frontex, sınır güvenliği için yapay zeka çalışmaları, göç akışlarındaki değişiklikleri öngören teknolojiler, kurulacak daimi birliklerin son teknoloji mühimmatlarla donatılması için sanayi çevreleriyle işbirlikleri ve havadan gözetleme sistemlerinin inşası gibi girişimlerine devam etmektedir.²¹⁴

2.2.6. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Daimî Birliği

Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Daimî Birliği, AB'nin ilk üniformalı birimidir. Frontex ve AB üye ülkelerinin memurlarından oluşan yeni sınır birlikleri dış sınırlarda çeşitli sorunlarla karşılaşan üye ülkeleri desteklemektedir. Son teknolojilerle donatılmış daimî birlik, Schengen Bölgesi'nin etkin işleyişine katkıda bulunmaktadır. 2019/1896 sayılı Tüzük ile operasyonel anlamda tam kapasiteye doğru ilerleyen Frontex, ilgili yönetmelik ile kendi personel ve ekipmanına sahip olacaktır. Daimî birliklerin faaliyetleri, göç yönetimi, sınır ötesi suçlarla mücadele ve geri dönüş operasyonlarına destek verilmesinin yanı sıra sınır geçişlerini tüm bireyler için güvenli ve sorunsuz hale getirmek için ulusal makamların desteklenmesini içermektedir.

Daimî birliklerin kurulmasındaki temel amaç, ajansın kendi personelinin ve uzun vadeli konuşlandırmaların kademeli olarak arttırılmasına olanak tanımadır. Yapılan son

²¹² <https://frontex.europa.eu/future-of-border-control/research-and-innovation/research-and-innovation-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

²¹³ <https://frontex.europa.eu/publications/?category=research> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

²¹⁴ <https://frontex.europa.eu/future-of-border-control/research-and-innovation/announcements/?p=1> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

düzenlemelerle Daimî birlik mensupların görevlendirildikleri ülkenin ulusal makamlarının yetkisi altında çalışması öngörülmektedir. İtalya, Yunanistan, İspanya ve Bulgaristan'da yürütülen operasyonları desteklemekte olan daimî birlik personeli, kara sınırlarının geçiş noktaları, havalimanları ve ajansın merkezi olan Varşova'da da görev yapmaktadır. Avrupa Komisyonu ile Statü Antlaşması imzalamış olan üçüncü ülkelerde de çalışma yetkisine sahip olan personel, Arnavutluk, Sırbistan ve Karadağ'da aktif olarak faaliyet göstermektedir.²¹⁵

Frontex'in resmi söylemlerinde Schengen Bölgesi'ni daha güçlü ve daha dayanıklı hale getirmeye destek olan daimî birlikler bu amaçla bir dizi görev üstlenmişlerdir. Kara, deniz ve hava sınır kontrolleri, sınır gözetimi, AB sınırları ve ötesindeki durum hakkında istihbarat toplamak ve paylaşmak, arama kurtarma faaliyetleri, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi, göçmen kaçakçılığı, evrakta sahtecilik ve terörizm dahil olmak üzere sınır ötesi suçlarla mücadele daimî birliklerin temel görevleri arasında sıralanmaktadır. Üniformalı daimî birlikler, silah taşıma ve birtakım yürütme yetkilerine sahiptir. Kişilerin kimliğini ve köken ülkesini doğrulamak, Birlik topraklarına girişlerde onay yetkisine sahip olmak ve sınır geçiş noktaları arasında devriye gezmek daimî birliklerin sahip olduğu başlıca yetkiler arasındadır.

Daimî birlik personeli operasyonel alanlarda konuşlandırılmaya hazırlanmak için temel eğitimlere tabi tutulmaktadır. Verilen eğitimlerle memurların, yürürlükteki AB yasalarına ve etik standartlara uygun olacak şekilde, operasyonel alanlarda çalışmak için gerekli becerileri kazanması hedeflenmektedir. Daimî birlik personeli temel eğitimlerden sonra kariyerleri boyunca çeşitli uzmanlık eğitimlerden geçmektedir. Böylece personel, sahte belgeleri tespit etmek, iade operasyonlarını koordine etmek, çalıntı araçların tespit edilmesi ve suç ağıları hakkında veri toplamak gibi spesifik alanlarda uzmanlaşmaktadır.²¹⁶

Daimî birlikler dört memur kategorisinden oluşmaktadır. 1. kategoride yer alan personel, doğrudan Frontex tarafından istihdam edilen ve sınır operasyonlarında görevlendirilen sınır muhafızlarından oluşmaktadır. 2. kategoride yer alanlar üye ülkelerin geçici olarak görevlendirdiği uzun süreli personelden oluşurken, 3. kategori üye ülkeler tarafından geçici olarak görevlendirilen kısa süreli personelden oluşmaktadır. Son kategori ise üye ülkeler tarafından Frontex bünyesindeki operasyonlar için oluşturulan ve hızlı müdahale gerektiren kriz durumlarında sahaya çıkacak personel havuzundan oluşmaktadır. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Daimî Birlikleri'nin, 3.000 kişi 1. kategoride yer alacak şekilde toplamda 10.000 kişiden oluşan bir personele sahip olması kararlaştırılmıştır.²¹⁷ 2019/1896 sayılı Tüzük'le birlikte Frontex personeline üçüncü ülke vatandaşlarının köken ülkelerine geri

²¹⁵ <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

²¹⁶ <https://frontex.europa.eu/careers/standing-corps/about/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

²¹⁷ <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).

gönderilmesine ilişkin faaliyetlerde birincil aktör olması da dahil geniş yetki tanınması, ajansın sorumluluğunu aynı ölçüde genişletmiştir. Sorumluluk sahasının genişlemesinin temel gerekçesi, ilgili geri dönüş operasyonlarının planlanmasında ve işletilmesinde ajans personelinin birincil yetkili olması ve operasyonlarda kullanılacak taşıtların ve refakatçilerin ajans bünyesinde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde görevlendirilecek daimî birlik personeli, yaşanan herhangi bir hak ihlalinde sorumluluğu birinci elden üstlenecek paydaşlardan biri olacaktır.

2.3. Frontex'in Bütçe ve Kaynakları

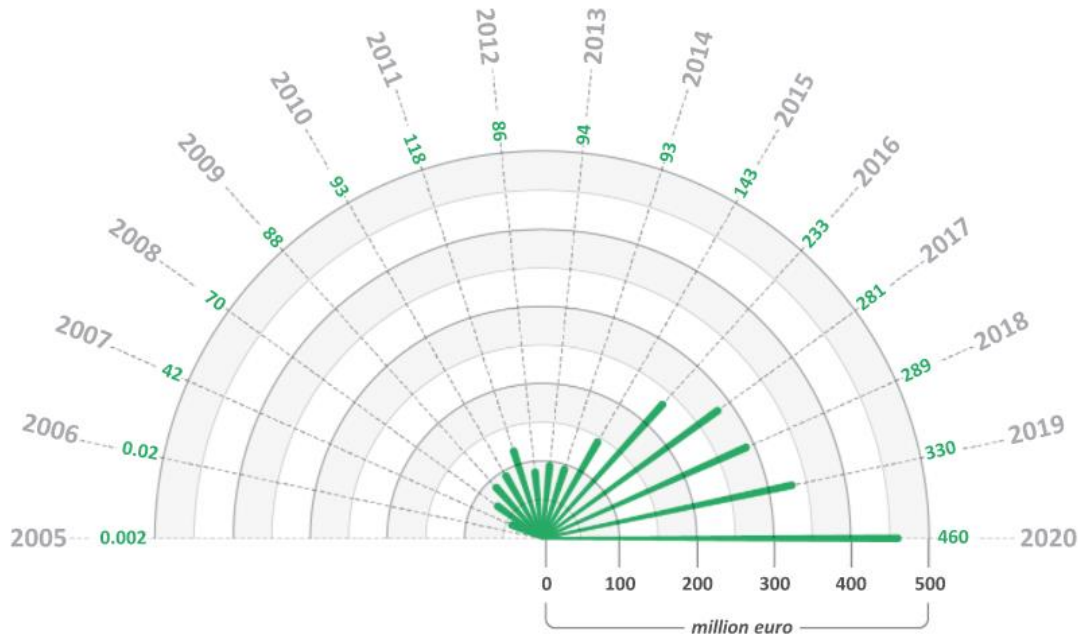
2007/2004 sayılı ve “Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için bir Avrupa Ajansı Kurulması” adlı Tüzük ile resmen kurulan Frontex'in ilk bütçesi Komisyon tarafından sağlanan sübvansiyonlarla finanse edilmiştir. Kuruluşunun ilk yıllarında ajansa sağlanan bütçe, yönetim kurulu, personel giderleri ve personel toplantılarının giderlerini karşılamakla sınırlı tutulmuştur. Ek olarak ilgili giderlerin finansmanı için Komisyon'un onayına ihtiyaç duyulmuştur.²¹⁸ Zaman içinde sınır güvenliğine yönelik girişimlerin çeşitlenmesi ve Birliğe doğru gerçekleşen göç hareketlerinde yaşanan artış gibi sebeplerden ötürü ajans mali açıdan bağımsız hale getirilmiştir.

Frontex'in yıllık bütçesi Yönetim Kurulu tarafından onaylandıktan sonra Avrupa Komisyonu'na sunulmakta ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmaktadır. Frontex, yasal olarak her yılın faaliyetleri ve harcamaları hakkında Avrupa Parlamentosu'na rapor vermekle yükümlüdür. Ek olarak Avrupa Sayıştayı mali şeffaflığı sağlamak için her yıl hesaplar üzerinde denetlemelerde bulunmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi'nin tavsiyesi üzerine ve Frontex tarafından sunulan yıllık raporlara dayanarak o yılın hesaplarının kabul edilip edilmeyeceğine karar vermektedir. Bu aşama bütçe döngüsünün son aşaması olarak kabul edilmekte ve Ajans'a göre hesap verebilirlik bu şekilde korunmaktadır.²¹⁹

²¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (Erişim Tarihi:01.11.2021).

²¹⁹ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

Şekil 2: Frontex Bütçesi



Kaynak: Frontex, 2021.

Kurulduğu günden itibaren dinamik bir büyüme kaydeden Frontex, 2005 yılında 6 milyon euroluk bir bütçeyle faaliyetlerine başlamıştır. Bu rakam bir sonraki yıl 19 milyon euroya yükselirken ajansın bütçesi 2011 yılında 118 milyon euroya ulaşmıştır. 2015 yılında yaşanan gelişmelerle paralel bir biçimde Ajans'ın bütçesi 142 milyon euroya yükselirken, 2017'de 302 milyon euro ve 2021 yılı itibariyle ise 543 milyon euro ile Birliğin en yüksek bütçeye sahip kurumu olmuştur.²²⁰ 2021 yılı itibariyle personel sayısını üç katına çıkarmayı öngören ajans, bu şekilde üye devletlerin katkılarıyla istihdam edilen memurlara olan bağımlılığını azaltmayı planlamıştır. 2021-2027 yılları arasını kapsayan bütçe döneminde göç ve sınır yönetimine ayrılan 22,6 milyar euronun yadsınamaz bir bölümünün Frontex'e ayrılmasıyla Ajans, Birliğin sınır rejimindeki rolünü önümüzdeki yıllarda büyütecektir. Gerek bütçesindeki büyük artış gerekse artan özerkliği göz önünde bulundurulduğunda, Ajans'a verilen önemin de o ölçüde arttığını söylemek mümkündür.²²¹

Frontex'in 2021 bütçesi incelendiğinde, düzenli bütçe dağılımında en yüksek kalem ilgili bütçenin yarısından fazlasını oluşturan ve 370 milyon euroyu aşan operasyonel faaliyetlere ayrılmıştır. Operasyonel faaliyetlere ayrılan rakamın yaklaşık olarak üçte biri, kurulması 2019 yılında kabul edilen daimî birliklere tahsis edilirken, bu rakamın yarısı Frontex'e ait olacak ekipman giderlerine ayrılmıştır. Ajansın 2021 bütçesinin önemli bir diğer

²²⁰ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

²²¹ <https://www.statewatch.org/analyses/2020/frontex-an-overview/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

kalemini personel giderleri oluştururken, bütçenin geriye kalan kısmı bilgi iletişim teknolojisi, veri işleme ve toplantı giderleri gibi diğer idari harcamalara tahsis edilmiştir.²²²

Frontex'e yönelik sığınmacıların denizlerde geri itilmesi, darp ve üçüncü ülkelere geri göndermeler de dahil çeşitli hak ihlali iddiaları sebebiyle, Avrupa Parlamentosu 2022 yılı için Frontex'e ayrılması öngörülen 757 milyon euroluk bütçenin 90 milyon euroluk kısmının dondurulmasını talep etmiştir. Frontex'in işe alım, mali yönetim, sınır ötesi suçlar ve düzensiz göçle mücadele operasyonları gibi başlıklarda ilerleme kaydedinceye dek bütçesinin bir kısmının dondurulması talebi 22 Ekim 2021 tarihli toplantıda oylamaya sunulmuştur. Oylama sonucunda bütçe dondurma talebine ilişkin öneri 558 lehte, 82 aleyhte ve 46 çekimser oy almıştır. Söz konusu toplantıda Frontex'in sağlaması gereken şartlar arasında yer alan 20 temel haklar gözlemcisinin henüz faaliyetlerine başlamamış olmasına da özel olarak vurgu yapılmıştır.²²³ Yetki ve bütçe artışı hızlı bir biçimde devam eden Frontex, başta Avrupa Parlamentosu olmak üzere Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi tarafından yürütülen soruşturmalarla karşı karşıyadır.²²⁴ Birliğin farklı organları tarafından yürütülen soruşturmalar henüz sonuçlanmamıştır.

2.4. Frontex'in Görev ve Yetkileri

Avrupa Birliği kişilerin serbest dolaşımının gerekli bir sonucu ve özgürlük alanının temel bir bileşeni olan tek tip, yüksek düzeyde bir kontrol ve gözetim sağlayan entegre bir sınır yönetimini amaçlamıştır. Bu amaçtan hareketle dış sınırların kontrolüne ilişkin standartlar ve prosedürler konusunda ortak kuralların oluşturulması öngörülmüştür. Birlik nezdinde ortak kuralların etkin bir biçimde uygulanması üye ülkeler arasındaki operasyonel işbirliğinin koordinasyonunu gerektirmektedir. Bu noktadan hareketle 26 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen 2007/2004 sayılı Tüzük ile Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için bir Avrupa Ajansı kurulması kararlaştırılmıştır. Frontex'in kurulmasıyla Avrupa Birliği ve Schengen alanına dahil olan ülkelerin dış sınırlarının güvence altında tutulmasına destek sağlanması amaçlanmaktadır.

Frontex'in yasal temelini oluşturan ilgili tüzüğe göre dış sınırların kontrolü ve gözetimi ile ilgili sorumluluk üye ülkelere aittir. Ajans, üye ülkelerin ilgili önlemlerin uygulanmasında gerekli olan koordinasyonu sağlayarak dış sınırların yönetimine ilişkin mevcut önlemlerin uygulanmasını kolaylaştırmakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca tüzükte, ajansın teknik konularda

²²² https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2021.pdf (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

²²³ <https://ecre.org/frontex-meps-freeze-part-of-the-budget-of-the-agency-under-scrutiny-and-facing-legal-action/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

²²⁴ <https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

bağımsız ve yasal, idari ve mali özerkliğe sahip olduğu vurgusu yapılmıştır. Söz konusu özerklik, ajansın tüzel kişiliğe sahip olması ve tüzük ile kendisine verilen uygulama yetkilerini kullanan bir Topluluk organı olmasıyla mümkün kılınmıştır.

Üye ülkelerde dökümanlı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşleri de dahil olmak üzere, dış sınır yönetimine dair operasyonel faaliyetlerin uygulanmasında üye ülkelere yardımcı olan ajansın kurulması bu yönde atılan önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Bu noktadan hareketle ajansa entegre sınır yönetimi alanında bir dizi görev ve yetki tanımlanmıştır. Öncelikle ajans, Topluluğa ve Topluluk üyesi ülkelere dış sınırlarda uygulanmak üzere uygun önlemlerin alınmasını sağlamak ve çeşitli risklerle mücadele etmek için risk analizleri yapmalıdır. Üye ülkelerin sınır personeline Avrupa düzeyinde geçerli olacak ortak bir eğitim modeli sağlamak ve sınır teknolojileriyle alakalı bilimsel araştırmaları takip etmek yine ajansa verilen görevler arasındadır.

Kurulduğu dönemde teknik ekipmanları üye ülkeler tarafından sağlanan ajans, söz konusu teknik ekipman havuzunu yönetmek ve dış sınırlarda teknik ve operasyonel yardım gerektiren durumlarda üye ülkeleri desteklemekle yükümlü kılınmıştır. Üye ülkelerde dökümanlı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşlerinin kontrolünden sorumlu makamlar ulusal yetkililer olarak belirlenirken, ortak geri dönüş operasyonlarını organize etmek ajansın kabiliyetine bırakılmıştır. Ayrıca ajans, görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla üçüncü ülkelerin yetkili makamları, EUROPOL ve alanında yetkin uluslararası kuruluşlarla işbirlikleri yapabilme yetkisini elinde bulundurmaktadır.²²⁵

2007/2004 sayılı Tüzük ile resmen kurulan Frontex'in görev ve yetkilerini 1 Mayıs 2005 tarihinden itibaren üstlenmesi kararlaştırılmıştır. Yürürlüğe giren ilk tüzük incelendiğinde faaliyet alanları ve yetkisi dar kapsamlı tutulan ajans, söz konusu görev ve yetkilerini tüzükte zaman içinde yapılan değişikliklerle genişletmiştir. 11 Temmuz 2007 tarihinde yürürlüğe giren 863/2007 sayılı Tüzükle bir önceki tüzükte birtakım değişiklikler yapılmış ve Hızlı Sınır Müdahale Timleri'nin oluşturulması için gerekli adımlar atılmıştır. Hazırlanan yeni tüzük ile ilk olarak, Birlik üyesi herhangi bir ülke, topraklarına çok sayıda üçüncü ülke vatandaşının geçişi durumunda, dış sınırların kontrolü için geçici süreyle Hızlı Sınır Müdahale Timleri'nin görevlendirilmesini talep etme olanağına sahiptir. Yeni tüzüğe göre timlerin konuşlandırılması istisnai ve acil durumlarda gerçekleştirilecek ve kısa vadeli yardım sağlayacak şekilde kararlaştırılmıştır. Konuşlandırılacak timler, üye ülkelerin alanında yetkin personelinden oluşturulacak havuz sisteminden sağlanacaktır. Bu bağlamda üye ülkelerden ulusal uzman

²²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (Erişim Tarihi: 02.11.2021).

havuzları oluşturması talep edilmiştir. Ek olarak ajans, Hızlı Sınır M¼dahale Timleri'nin oluşumu, eğitimi ve konuşlandırılmasının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

863/2007 sayılı T¼z¼k'te dikkat çeken bir diğer ¼nemli nokta temel haklara yapılan vurgu olmuştur. T¼z¼ę¼n giriş b¼l¼m¼nde yer alan ifadelerde, ajansın temel haklara saygı g¼stereceęi ve Avrupa Birliği Temel Haklar şartı tarafından tanınan ilkeleri g¼zeteceęi vurgulanmıştır. Ayrıca t¼z¼kte ¼ye ¼lkelerin uluslararası koruma ve geri g¼ndermeme ile ilgili y¼k¼ml¼l¼klerine uygun olacak şekilde operasyonlarını y¼r¼teceęi ve arama kurtarma faaliyetlerinde uluslararası deniz hukukundan doğan y¼k¼ml¼l¼klere tam saygı g¼stereceęi belirtilmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, ajansın faaliyet alanları ve yetkilerindeki genişleme ve t¼z¼kte yapılan her yeni değişiklik insan haklarına yapılan vurgunun artmasını da beraberinde getirmiştir.²²⁶

Avrupa Konseyi tarafından 10-11 Aralık 2009 tarihleri arasında toplanan Zirve sonrası kabul edilen ve ¼GAA'nın etkin işleyişine vurgu yapan Stockholm Programı'nda dış sınırların y¼netimine ilişkin olarak ajansın rol¼n¼n netleştirilmesi ve g¼çlendirilmesi talep edilmiştir. Bu noktadan hareketle 2007/2004 sayılı T¼z¼k'te yapılan yeni değişikliklerle 1168/2011 sayılı T¼z¼k kamuoyuna sunulmuştur. Yeni t¼z¼kte dikkat çeken ilk unsur, ajansın y¼r¼tt¼ę¼ faaliyetlerin her aşamasında temel haklara uygun hareket edeceği vurgusu olmuştur. Bu durum yeni t¼z¼kte şu şekilde ifade edilmiřtir²²⁷:

“Bu T¼z¼k, insanlık onuru, işkence, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye karşı ceza yasağı, ¼zg¼rl¼k ve g¼venlik hakkı, kişisel verilerin korunması, sığınma hakkı, ayrımcılık yapmama ve geri g¼ndermeme ilkesi başta olmak ¼zere Temel Haklar şartı tarafından tanınan ilkeleri g¼zetmektedir. Bu t¼z¼k, ¼ye ¼lkeler tarafından bu hak ve ilkelere uygun olarak uygulanmalıdır. Herhangi bir g¼ kullanımı, gereklilik ve orantılılık ilkelerine uygun olmalıdır...”²²⁸

1168/2011 sayılı T¼z¼kle ajansın genişletilen yetkilerinden ilki ¼¼nc¼ ¼lkelerle kurduğu ilişkiler bağlamında gerçekleşmiştir. D¼zensiz g¼ başta olmak ¼zere yasadışı faaliyetleri içeren konularda ¼¼nc¼ ¼lkelerle işbirliğinin ¼neminin giderek arttığını vurgulayan ajans, ilgili ¼¼nc¼ ¼lkelerle etkin bir işbirliği modeli oluşturmak için teknik yardım projeleri başlatma ve projeleri finanse etme yetkisini elde etmiştir. Ayrıca ajans irtibat g¼revlileri ilgili ¼¼nc¼ ¼lkelerin yetkili makamları ile işbirliği içinde bu ¼lkelerde g¼revlendirilebilecektir. T¼z¼kte ¼¼nc¼ ¼lkelerle işbirliğinin kurulması, “temel haklara ve insan onuruna saygıyı da

²²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0863> (Erişim Tarihi: 02.11.2021).

²²⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.304.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2011:304:FULL (Erişim Tarihi: 02.11.2021).

²²⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.304.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2011:304:FULL (Erişim Tarihi: 02.11.2021).

kapsayan Avrupa sınır yönetimi standartlarını korumak ve uymak koşuluyla gerçekleştirilecektir” ibaresi yer alsa son yıllarda Frontex’in göç konusunda operasyonel işbirliği bulunan ülkelerin ilgili standartları taşımadığı dikkate alınmalıdır.

Yeni tüzük bağlamında ajansa tanımlanan bir başka görev, Avrupa sınır gözetleme sisteminin geliştirilmesi ve işletilmesi için gerekli koşulları yaratması olmuştur. Bu bağlamda ajans, dış sınırlarda ortaya çıkan risklere karşı hızlı ve güvenilir bilgi alışverişini sağlayan bilgi sistemleri geliştirecektir. Bir üye ülkede dökümanlı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüş operasyonlarının koordinasyonundan sorumlu olan ajans, operasyonlar sırasında uygulanan prosedürleri yalın hale getirmek, geri dönüşleri insani koşullarda sağlayacak ortak prosedürlerden oluşacak bir “Davranış Kuralları” geliştirmekten de sorumlu tutulmuştur. İlgili davranış kuralları bağlamında icra edilecek geri dönüş operasyonlarının temel haklara tam saygı çerçevesinde gerçekleştirilmesi de yine yapılan vurgular arasındadır.

Tüzük bağlamında ajansa tanınan önemli yetkilerden bir diğeri, geri dönüş operasyonlarına tabi olan kişilerin verilerini işleme yetkisini elde etmiş olmasıdır. Geri dönüş operasyonlarına ek olarak, üye ülkelerle yürütülen ortak operasyonlar, pilot projeler ve hızlı müdahaleler sırasında toplanan kişisel verileri işleme yetkisi de yine ajansa tanınan yetkiler arasında yer almaktadır. Tüzük bağlamında her ne kadar işlenen verilerin üçüncü ülkelerle paylaşılmasının yasak olduğu belirtilse de sığınmacılara ait verilerin yakın işbirliği kapsamında Libya’nın ulusal makamlarıyla paylaşılması son yıllarda Frontex’e yöneltilen iddiaların başında yer almaktadır.²²⁹

1168/2011 sayılı tüzükle yapılan son yeni düzenleme Temel Haklar Stratejisi’nin oluşturulması talebidir. 26. maddede düzenlenen ilgili değişikliğe göre ajans, Temel Haklar Stratejisi hazırlamak, hazırlanan stratejiyi geliştirmek ve uygulamakla yükümlü kılınmıştır. Hazırlanan bu düzenlemenin altında yatan temel gerekçe yürütülen operasyonların bazı temel hakların ihlal edildiğine ilişkin tepkilerin yükselmesiyle açıklanabilir. Zira stratejinin oluşturulmasıyla ajansın tüm faaliyetlerinde temel haklara saygı gösterilmesini izlemek için etkili bir mekanizma oluşturması zorunluluk teşkil etmektedir. İlgili madde bağlamında ajanstan talep edilen bir diğer girişim Avrupa İltica Destek Ofisi, Temel Haklar Ajansı, UNHCR gibi kurum ve kuruluşların dahil olduğu bir Danışma Forumu kurulması olmuştur. Yönetim Kurulu tarafından belirlenen Temel Haklar Sorumlusunun, Danışma Forumu ile birlikte çalışmasıyla temel hakların izlenmesine yönelik mekanizmanın geliştirilmesi

²²⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.304.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2011:304:FULL (Erişim Tarihi: 02.11.2021).

hedeflenmektedir. Ancak Birlik kurumları da dahil olmak üzere pek çok kuruluştan yükselen taleplerin temel haklar görevlilerinin etkin çalışamamasına yönelik olması, ajansın ilgili girişimleri tüzükten öteye götüremediğini kanıtlar niteliktedir.

2015 yılında Avrupa'ya doğru gerçekleşen yoğun göç hareketleri, Birliğin dış sınırlarının güçlendirilmesi için yeni girişimleri de beraberinde getirmiştir. 25-16 Haziran 2015 tarihli Avrupa Konseyi toplantısında, sınır yönetiminin güçlendirilmesi de dahil olmak üzere ilgili göç hareketlerinin kapsamlı bir şekilde “çözülmesi” için daha etkin yöntemler çağrısında bulunulmuştur. Dış sınır geçişlerinin izlenmesi, dış sınırlardaki göç sorunları ve gelecekteki olası tehditleri ele almak, Birlik içinde yüksek düzeyde bir iç güvenlik sağlamak ve Schengen alanının işleyişini korumak çözülmesi gereken temel noktalar olarak belirlenmiştir. Bu noktadan hareketle, 2007/2004 sayılı Tüzük ile Frontex’in üstlendiği sorumluluk takdir edilmiş ancak Avrupa entegre sınır yönetiminin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için bir “Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği” oluşturulması talebi gelmiştir.

Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetimi için Avrupa Ajansı’nın görevlerinin genişletilmesi talebinde bulunan Konsey, ilgili değişiklikleri yansıtması adına ajansın adını Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı olarak yeniden adlandırmayı uygun görmüştür. Frontex olarak adlandırılmaya devam edecek Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı’nın tüm faaliyet ve prosedürlerindeki sürekliliği sağlamak adına aynı tüzel kişi olarak kalacağı kararlaştırılmıştır. 2016/1624 sayılı yeni tüzüğün yürürlüğe girmesiyle birlikte 2007/2004 ve 863/2007 sayılı tüzükler yürürlükten kaldırılmıştır. Kabul edilen yeni tüzüğe göre, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı, sahil güvenlik görevlileri de dahil olmak üzere üye ülkelerin sınır yönetiminden sorumlu ulusal makamları ve Ajans bünyesinde görev yapan personelden oluşturulacaktır.²³⁰

2016/1624 sayılı Tüzüğe göre ajans, Avrupa entegre sınır yönetimini ajansın ve sahil güvenlik görevlileri de dahil olmak üzere ulusal makamların ortak sorumluluğu olarak uygulamaktadır. Bununla birlikte ajans, üye ülkelerin dış sınırların denetimine yönelik önlemleri güçlendirmek, durum değerlendirmeleri yapmak ve alınacak önlemleri koordine ederek üye ülkeleri desteklemektedir. Yeni adıyla görev ve yetki alanını bir hayli genişleten ajans, Birlik müktesebatı da dahil olmak üzere Birlik hukukunun tüm dış sınırlarda aynı standartlarda uygulanmasına katkıda bulunmakla yükümlüdür. Önceki tüzüklerde olduğu gibi yapılan son düzenlemelerde de ajansın, Avrupa Parlamentosu ve Konseye karşı sorumlu olması kararlaştırılmıştır.

²³⁰ 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 (Erişim Tarihi: 03.11.2021).

Yeni ismiyle operasyonel faaliyetlerine başlayan ajansın genişletilmiş görevleri tüzüğün 8. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır²³¹:

- Entegre sınır yönetiminin tüm yönlerine içkin olarak göç hareketlerini izlemek ve risk analizleri yapmak
- Üye ülkelerin dış sınırlarındaki tehditlerle başa çıkabilme kapasitesini ve tehditlere karşı mevcut durumunu içeren bir güvenlik açığı değerlendirmesi yapmak
- Üye ülkelerde ajansın irtibat görevlileri aracılığıyla dış sınırların yönetimini izlemek
- Birlik hukuku ve uluslararası hukuka uygun olarak insani acil durumları ve denizde arama kurtarma faaliyetlerini içerebileceğini göz önünde bulundurarak, ortak operasyonların koordinasyonu ile üye ülkelere yardım etmek
- Orantısız zorluklarla karşı karşıya kalan üye ülkelerin dış sınırlarında hızlı sınır müdahaleleri başlatmak
- Sınır gözetim operasyonları sırasında denizde tehlikede olan kişiler için arama kurtarma operasyonlarını desteklemek üzere üye ülkeler ve üçüncü ülkelere teknik ve operasyonel yardım sağlamak
- Ortak operasyonlar ve hızlı sınır müdahalelerinde kullanılmak üzere teknik ekipman havuzu oluşturmak
- Hotspot alanlarında görev alan ekiplere yardım çerçevesinde tarama, tanımlama ve parmak izi alınmasında ajans personelini görevlendirmek
- Organize suç ve terörle mücadele kapsamında EUROPOL ve EUROJUST ile işbirliği yapmak
- Geri dönüş operasyonlarını sağlayacak ekipleri kurmak ve görevlendirmek
- İleri gözetim teknolojisinin kullanımı da dahil olmak üzere dış sınırların kontrolü ve gözetimi için araştırmalar yapmak ve pilot projeler geliştirmek.

Kabul edilen yeni tüzük ile Frontex, yoğun göç hareketleri ile karşı karşıya kalan üye ülkelere destek rolünden düzenleyici, denetleyici ve operasyonel rolü üstlenen kendi başına bir aktöre dönüşmüştür. Ajansın sahip olduğu koordinasyon, eğitim ve yardım yetkisinin yerini çok daha kapsamlı ve operasyonel bir iş tanımı almıştır. 2004 yılında sunulan ilk tüzükte ajansa altı temel görev sıralanmışken bugün bu görev sayısı otuzu aşmıştır. Yeni görevlerinin en dikkat çeken ve tartışmalı olanları, partnerleriyle ortak geri dönüş operasyonları, arama kurtarma faaliyetleri de dahil olmak üzere yürütme yetkisine sahip olduğu görevleridir. Ajans, göç

²³¹ 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 (Erişim Tarihi: 03.11.2021).

hareketlerinin izlenmesi, risklerin değerlendirilmesi ve güvenlik açıklarının belirlenmesinden sorumlu olduğundan Birliğin göç politikalarının yönetme ve planlama aşamalarındaki en önemli aktörü konumuna yükselmiştir. Ajansın görev tanımı, bütçesi ve personel sayısının önemli ölçüde büyümesinin yanı sıra, operasyonel anlamda coğrafi genişlemenin de beraberinde geldiğini söylemek mümkündür. İlgili tüzüğe göre ajans yalnızca sınır bölgelerindeki üye ülkelerde yürütme yetkileri kullanmamakta, buna ek olarak yapılan statü anlaşması koşuluyla üçüncü ülkelerde de faaliyetler yürütebilmektedir. Bu faaliyetlere gereken koordinasyon ve lojistik ihtiyaçları karşılamak amacıyla üçüncü ülkelerde geçici uydu ofisler açma yetkisi de dahildir. Bu bağlamda ajans, artık Birliğin kara ve deniz sınırlarında ya da yakın komşularında faaliyet göstermekle sınırlı tutulmamaktadır. Mevcut faaliyetleri göz önünde bulundurulduğunda ajans Batı Balkanlar, Güney Kafkasya ve Kuzey Afrika'nın geniş bir bölümünde de faaliyet göstermektedir.²³² 2015 yılında Birlik genelinde bir kriz olarak tezahür eden gelişmeler sonrası ajans, yetki genişlemesi bağlamında kurumsal kazanan haline gelmiş, 2019 yılında yapılan son tüzük değişiklikleriyle yetkilerini ve kapasitesini genişletmiştir.

Dış sınırların korunmasını güçlendirmek ve Schengen bölgesinin olağan seyrinde işleyişini yeniden sağlamak amacıyla sunulan öneriler ışığında 2016/1624 sayılı Tüzük kabul edilmiş ve bu bağlamda Frontex'e bir dizi yetki alanı tanımlanmıştır. Bununla birlikte dış sınırların kontrolü, geri dönüş operasyonları, sınır ötesi suçlarla mücadele ve sığınma alanlarında Birlik tarafından geliştirilen politikaların iyileştirilmesi vurgusu yapılmaya devam etmiştir. Bu noktadan hareketle 13 Kasım 2019 tarihli ve 2019/1896 sayılı Tüzük ile bir önceki tüzük yürürlükten kaldırılmış, daimî birliklerin oluşturulması başta olmak üzere Frontex'e yeni yetki alanları tanımlanmıştır.²³³

Yapılan son düzenlemeler ışığında kurulan daimî birlikler, üye ülkeleri dış sınır tehditlerine karşı sahada etkin bir şekilde desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. 10 bin personel hedefini kademeli olarak hayata geçirmeyi planlayan ajans, düzensiz göçmenlerin geri dönüş operasyonlarını önemli ölçüde hızlandırmak için faaliyetlerine başlamıştır. Oluşturulması kademeli olarak gerçekleştirilecek daimî birliklerin operasyonel kapasitesiyle, gelecekte yaşanması muhtemel krizlere karşı hızlı reaksiyon gösterme yetisinin de artırılması hedeflenmektedir. Avrupa entegre sınır yönetimi bağlamında öngörülen bir diğer değişiklik, ilgili sınır yönetimi için çok yıllık strateji politikaları oluşturmaya yöneliktir. Bu bağlamda Frontex, entegre sınır yönetiminin etkin bir şekilde uygulanması için strateji kılavuzlarının

²³² <https://www.mpg.de/14588889/frontex> (Erişim Tarihi:04.11.2021).

²³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896> (Erişim Tarihi: 05.11.2021).

oluşturulmasında hem ulusal hem de Birlik düzeyinde görev alan aktörlerle iş birliği düzeyini bir üst safhaya taşımıştır.

Hazırlanan yeni tüzükte dikkat çekilen noktalardan biri hava sınırlarının gözetimi olmuştur. Bu bağlamda tüzüğe göre gerek ticari gerekse özel uçuşlar düzensiz göç ve sınır ötesi suçlarla ilgili yasa dışı faaliyetler için kullanıldığından hava sınırlarının gözetimi sınır yönetiminin bir unsuru olmalıdır. Bu noktadan hareketle ajans, şüpheli uçuşları tespit etmek ve izlemek, üye ülkelerin reaksiyon yeteneklerini geliştirmek amacıyla risk analizleri hazırlamak için Avrupa Hava Trafik Yönetim Ağı ve Avrupa Birliği Havacılık Güvenlik Ajansı gibi Birlik kurumlarıyla iş birlikleri geliştirme yetkisini elde etmiştir. Ajansın yetki genişlemesinin yaşandığı bir diğer alan, dış sınırlarda gerçekleşen orantısız göç hareketlerine yönelik operasyonların başlatılması olmuştur. Bu bağlamda ajans, dış sınırlarda böylesi bir gelişme yaşandığında hızlı sınır müdahalelerini ya üye ülkeyle önceden varılan mutabakata veya üye ülkenin talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle başlatma hakkını elde etmiştir. Kurulduğu dönemin aksine bugün ajans, hızlı sınır müdahaleleri söz konusu olduğunda üye ülkeye yardımcı olma rolünün çok daha ötesinde bir role sahiptir.²³⁴

2019/1896 sayılı Tüzük ile Frontex'in kazanımlarından bir diğeri, üçüncü ülkelerle kurulan işbirliklerinde kendini göstermiştir. Üçüncü ülkelerle işbirliğini düzenleyen 71-74. maddelerde ajansa bir dizi yetki genişlemesi sunulmuştur. İlk olarak ajans, üye ülkeler ve üçüncü ülkeler arasındaki operasyonel işbirliğinin koordinasyonundan sorumlu birim haline gelmiştir. Bu bağlamda ajans, Avrupa entegre sınır yönetimi kapsamında üçüncü ülkelere teknik ve operasyonel yardım sağlama yetkisini de elde etmiştir. Üçüncü ülkelerin topraklarında da operasyonlar düzenleme ve uydu ofisler kurma yetkisini kazanan ajans, üçüncü ülke topraklarında Birlik müktesebatının bir parçasını oluşturan normlara, standartlara ve Birlik hukukuna uymak koşulunu sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca ajansın, üçüncü ülke makamlarıyla ilgili konu başlıklarında işbirliği yaparken temel hakların ve kişisel verilerin korunması, geri göndermeme ilkesi, keyfi gözaltı yasağı çerçevesinde faaliyet göstermesi şarta bağlanmıştır. Kurulacak işbirliklerinde üçüncü ülkelerin de tüm bu şartları sağlaması koşulu aranmaktadır. Bunlara ek olarak, üye ülkelerin de üçüncü ülkelerle işbirliklerinde aynı koşulları gözetmesi tüzükte bir madde olarak yerini almıştır. Ancak bugün gerek Frontex'in gerekse Yunanistan ve İtalya'nın Libya başta olmak üzere üçüncü ülkelerle kurmuş olduğu işbirlikleri, yapılan mali yardım ve operasyonel destekler tüzükte belirtilen temel haklara ilişkin şartları

²³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896> (Erişim Tarihi: 05.11.2021).

taşımasa da sonlandırılmamaktadır.²³⁵ Bu durum bahsi geçen üye ülkelerin eylemlerine dair soru işaretleri ve tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Yeni yetkileri ışığında Frontex, EUROPOL ve üçüncü ülkelerin yetkili makamları ve Birlik kurumlarıyla bilgi alışverişinde bulunabilmektedir. Frontex'in Birlik organları ile birlikte çalışabilirlik yetkinliğine sahip olması göz önünde bulundurularak değerlendirildiğinde ajans, verilerin işlenmesi ve paylaşımında oldukça geniş bir yetkiye sahiptir. Yapılan yeni düzenlemelerle ajans, iade politikaları kapsamındaki yetkilerinde üçüncü ülke vatandaşlarının tüm bilgilerini işlemek için merkezi bir iade yönetim platformu geliştirmek ve işletmekle görevlendirilmiştir. Söz konusu platforma verilerin otomatik aktarımına olanak tanıyacak izinler verilmekte ayrıca bu platformda üçüncü ülke vatandaşlarının kişisel verileri, biyografik veriler, yolcu listeleri, sığınmacıların görüşmelerinde kaydedilen bilgiler de yer almaktadır. Verilerin üçüncü ülke yetkilileriyle de paylaşılmasına onay veren yeni değişiklikler, uluslararası koruma gereksinimi bulunan grupların güvenliğinde açıklara sebep olma riski taşımaktadır.²³⁶

2004 yılındaki kuruluşundan bugüne değin yetkisi ve bütçesi kademeli olarak genişleyen Frontex, AB Sayıştayı tarafından 7 Haziran 2021 tarihinde yayınlanan son rapora²³⁷ göre Birliğin dış sınırlarını yönetmede üstlendiği görevi etkin bir şekilde yerine getirememektedir. Yetkiler bağlamında değerlendirildiğinde 2016 yılında bir kırılma yaşayan ajans, düzensiz göç ve sınır ötesi suçlarla mücadele gibi başlıklarda tartışmasız bir sıçrama yaşamasına rağmen Sayıştay denetçileri ilgili başlıklarda bir dizi boşluk ve tutarsızlıklar tespit etmiştir. Denetçiler ilk olarak Frontex'in yürüttüğü operasyonların verimliliği ve maliyetleri hakkında raporlama yapılmadığına dikkat çekmiştir. Frontex'in son değerlendirmesinin 2015 yılında yayınladığına vurgu yapan denetçiler, 2016'da yaşanan yetki genişlemesinin somut bir değerlendirmesi dahi yapılmadan 2019 yılında ajansa tanınan yeni hakların sakıncalı olduğuna işaret etmiştir.²³⁸

Sayıştay raporunda Avrupa entegre sınır yönetiminin uygulanmasına katkıda bulunmak ve düzensiz göç ile sınır ötesi suçları tespit etmek, bunlara müdahale etmek ve önlemek için efektif bir etki yaratıp yaratmadığını ölçmek adına Frontex'in altı ana faaliyetinden dördü denetlemeye tabi tutulmuştur. Yapılan denetlemeler sonucunda Frontex'in düzensiz göç ve sınır

²³⁵ <https://www.infomigrants.net/en/post/18196/when-helping-hurts--libyas-controversial-coast-guard-europes-goto-partner-to-stem-migration> (Erişim Tarihi: 05.11.2021).

²³⁶ <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html> (Erişim Tarihi: 06.11.2021).

²³⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR21_08/INSR_Frontex_EN.pdf (Erişim Tarihi: 07.11.2021).

²³⁸ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR21_08/INSR_Frontex_EN.pdf (Erişim Tarihi: 07.11.2021).

ötesi suçlarla mücadelede üye ülkeler ve Schengen alanına dahil ülkelere verdiği desteğin yeterince etkili olmadığı tespit edilmiştir. Denetçilere göre Frontex, sınır ötesi suçlarla mücadeleyi etkin bir şekilde desteklememektedir. Düzensiz göçle mücadeleyi desteklemek için bilgi alışverişinde de eksiklikler olduğunu vurgulayan rapora göre, dış sınırlara ilişkin doğru, eksiksiz ve güncel verileri sağlamak için yeterince düzenleme yapılmamıştır. Ortak operasyonlarla ilgili olarak ise, kaynakların etkin biçimde kullanılması için yapılan düzenlemeler henüz tamamlanmamıştır. Fiili maliyetler ve performanslar hakkında üye ülkeler ve karar alıcılar yeterince bilgilendirilmemektedir. Bunlara ek olarak risk analizi ve güvenlik açıklarını değerlendirmekle sorumlu birimler arasında iletişim eksiklikleri tespit edilmiş, bu durumun ajansın yeni operasyonel rolü üzerinde olumsuz bir etkisi olacağı vurgusu yapılmıştır.

Frontex'in 2016'daki yetki genişlemesinin gerekliliklerini eksiksiz biçimde sağlayamadığı göz önünde bulundurulduğunda raporda varılan nihai sonuç, ajansın 2019'da kendisine tanımlanan yeni görevleri etkin bir şekilde uygulamaya hazır olmadığı yönündedir. Bu sonuçlara dayanarak Sayıştay, Frontex'e bilgi alışverişi çerçevesini iyileştirmesini, ortak entegre risk analizi modelini güncellemesini, güvenlik açığı değerlendirmelerinin geliştirilmesini, operasyonel yanıtların iyileştirilmesini ve 2019 yetki genişlemesinin beraberinde gelen zorlukları derhal ele almasını tavsiye etmiştir.²³⁹ Sayıştay tarafından sunulan raporda belirtilen operasyonel faaliyetlere yönelik eksikliklerin ve Frontex'e tanınan son yetki genişlemesinin somut bir yansımasını sunmak adına Ajans'ın yürüttüğü operasyonların değerlendirmesi bir sonraki başlıkta incelenecektir.

2.5. Frontex'in Yürüttüğü Operasyonlar

Frontex, devamlı değişiklik gösteren göç rotaları, göç rotalarında kullanılan yöntemler ve kaçakçılık faaliyetlerinin önceden tespit edilmesi gibi başlıklarda düzenli analizler sunmaktadır. Bu bağlamda üçüncü ülke vatandaşlarının köken ülkelerinden edinilen bilgiler, göç rotalarındaki faaliyetler ve sınır bölgelerinden elde edilen veriler ışığında düzenlenen operasyonların verimi maksimum seviyeye çıkarılmak istenmektedir. Bu noktadan hareketle ajansın yasal olarak temelini oluşturan tüzüğün ajansa tanıdığı yetkiyle Birliğin dış sınırlarında operasyonlar düzenleyen Frontex, ortak operasyonları deniz, kara ve hava olmak üzere üç sınır bölgesinde gerçekleştirmektedir.

Frontex tarafından koordine edilen tüm operasyonlar istihbarat odaklı olma özelliği taşımaktadır. Söz konusu istihbaratlar, dış sınırlardaki durum, göç yönelimleri, köken ve transit ülkelerdeki durum, insan kaçakçılığı ağları tarafından sıklıkla kullanılan yöntemlerden

²³⁹ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/> (Erişim Tarihi: 07.11.2021).

oluşmakta; sunulan risk analizleri Birliğin belirli noktalarındaki sınır kontrollerinin güçlü ve zayıf yönlerine ilişkin ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. An itibariyle göç hareketleriyle karşı karşıya olan veya gelecekte olması muhtemel risklerle karşı karşıya kalan bir AB üyesi ülkeyle istişare halinde ayrıntılı operasyonel planlar tasarlanmaktadır. Söz konusu operasyon planları, gemiler, uçaklar, devriye araçları gibi teknik ekipmanların sayısını ve türünü; görevlendirilecek sınır muhafızlarının sayısını ve uzmanlığını içermektedir. Bunlara ek olarak ihtiyaç halinde sahte belge uzmanları, sınır gözetleme ve bilgi işlem görevlileri de operasyonel plana dahil edilmektedir.²⁴⁰

Düzenli sınır kontrolleri üye ülkelerin münhasır sorumluluk alanı olarak kabul edilse de Frontex'in operasyonel rolü, kendisini önemli bir baskı altında bulan üye ülkelere uzmanların ve teknik ekipmanların konuşlandırılmasının koordinasyonuna odaklanmaktadır. Buna ek olarak Frontex, sınır kontrollerine yönelik en iyi uygulamaların oluşturulması ve üye ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesinde de yadsınamaz katkıları olduğunu ifade etmektedir. Orta ve uzun vadede düzensiz göç fenomenlerindeki ana eğilimlerin daha geniş bir resmini oluşturmanın yanı sıra ajans, dış sınırlardaki ortak operasyon alanlarındaki günlük gelişmeleri de yakından takip etmektedir. Sahada çalışan personel, insan kaçakçılarının kullandığı yöntemlerdeki değişiklikler ve ortak operasyonları etkileyen diğer faktörler hakkında koordinasyon merkezleri aracılığıyla düzenli geri bildirimlerde bulunmaktadır.²⁴¹

Bir üye ülke Frontex'ten düzensiz göç, dış sınırlarındaki mevcut ya da gelecekte ortaya çıkması muhtemel olan sınır ötesi suçlar dahil olmak üzere çeşitli tehdit algılamaları için ortak operasyonlar başlatmayı talep edebilmektedir. Talep eden üye ülkenin ev sahipliğinde icra edilen operasyonlara diğer üye ülkeler de personel ve ekipman desteği sağlamaktadır. Üye ülkenin talebi sonucunda başlatılacak operasyonlara ilişkin karar alma aşamaları, risk analizi hazırlanması, operasyonel girişimin hazırlanması, planlanması, uygulanması ve son olarak değerlendirme ve takip aşamasından oluşmaktadır.²⁴² İlk olarak icra direktörü, operasyonun gerçekleştirileceği ev sahibi üye ülke ve katılımcı diğer üye ülkelerle istişare içinde operasyonun organizasyon şemasını ve prosedürel yönlerini detaylandıran bir plan üzerinde anlaşmaya varmaktadır. Taraflar arasında varılan anlaşma sonrası oluşturulan operasyonel plan doğrultusunda sınır muhafızları ve teknik teçhizatın harekât sahasına sevk edilmesi dahil tüm faaliyetler Frontex tarafından organize edilmektedir. Ancak misafir görevliler olarak da bilinen

²⁴⁰ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/frontex-operations/> (Erişim Tarihi: 08.11.2021).

²⁴¹ <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/operational-analysis/> (Erişim Tarihi: 08.11.2021).

²⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (Erişim Tarihi: 08.11.2021).

personel, operasyona ev sahipliği yapan ülke yetkililerinin komuta ve kontrolü altında çalışmaktadır.²⁴³

Frontex'in Birliğin kara sınırlarında yürüttüğü operasyonlar, Finlandiya'nın kuzeyindeki kutup dairesinden Yunanistan ile Türkiye arasındaki sınırı belirleyen Meriç nehrine kadar olan 3.500 km'lik bir alanı kapsamaktadır. Kara sınırlarında yürütülen operasyonların amaçları, Birliğin dış sınırlarındaki ülkelerle paylaştığı sınır geçiş noktaları üzerinden gerçekleşen düzensiz göç hareketlerini kontrol altında tutmak, sınır kontrollerini geliştirmek, Birlik topraklarına dökümsüz girişleri ve aynı şekilde Birlik topraklarında kalışları engellemek, komşu üçüncü ülkelerle operasyonel işbirliğini arttırmak ve kaçakçılık faaliyetlerini engellemek olarak sıralanabilir. Genel sınır kontrol önlemlerinin etkinliğini arttırmanın yanı sıra, göç baskısının arttığı noktalara odaklanarak gözetimi ve durumsal farkındalığı en üst düzeye çıkarmak kara sınırlarında yürütülen operasyonların bir parçası olarak kabul edilmektedir. Bunlara ek olarak Ajans, üye ülkelerin ulusal sınır personeli arasında süreklilik teşkil eden bir uzmanlık ve deneyim paylaşımının sağlanmasına da yardımcı olduğunu belirtmektedir.²⁴⁴

Ajansın tüm operasyonel faaliyetlerinde olduğu gibi kara operasyonları da risk analizlerine dayanmaktadır. Bu bağlamda kara operasyonları da bir ihtiyaç doğması halinde operasyonun uygulanacağı süre, yer ve zaman belirlenerek aşamalar halinde yürütülmektedir. Bunlara ek olarak Frontex, kara sınırlarında yürüttüğü operasyonlara dair gelecek perspektiflerine de işaret etmektedir. Bu perspektifler Gümrük İşbirliği Çalışma Grubu (CCWP) ile bilgi paylaşımı ve entegrasyon faaliyetlerine aktif olarak katılmak, Birlik organları, AB Komisyonu ve OLAF ile işbirliğinin arttırılması şeklinde sunulmaktadır. Frontex, operasyonel faaliyetlerine başladığı 2006 yılından bu yana dış sınırlarda 58 adet kara operasyonu düzenlenmiştir. Bugüne değin organize edilen en kapsamlı kara operasyonu 2006 yılında gerçekleştirilen Poseidon Operasyonu olmuştur. İlgili operasyon kara, deniz ve hava sınırlarını içermekle birlikte pek çok Frontex personelinin katılımıyla düzensiz göç hareketlerinin yoğunlaştığı sınırlardan biri olan Türkiye-Yunanistan sınır bölgesinde gerçekleştirilmiştir.²⁴⁵ Ajans tarafından 2021 yılında sunulan son risk raporuna göre 2020 yılında 125.226 kişi Birlik topraklarına “yasadışı” biçimde geçiş yapmış, bunların 38.956'sı kara sınırlarını kullanmıştır. Sınırların dökümsüz biçimde geçildiği ve geçişleri kara

²⁴³ <https://frontex.europa.eu/we-support/roles-responsibilities/> (Erişim Tarihi: 08.11.2021).

²⁴⁴ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 08.11.2021).

²⁴⁵ Koca, 2014:65.

sınırlarından gerçekleştirmek suretiyle sıklıkla kullanılan rotalar ise Batı Balkanlar rotası ve Doğu Akdeniz rotası olmuştur.²⁴⁶

Frontex tarafından icra edilen bir diğer operasyon türü hava operasyonlarıdır. Ortak operasyonlar arasında en zor icra edilen operasyon türü olan hava operasyonları, Birlik üyesi ülkelerin havalimanlarında gerçekleştirilmekte ve gelişmiş sınır kontrollerini içermektedir. Bu bağlamda hava operasyonlarının temelini oluşturan bir dizi faaliyet ve işlem mevcuttur. Bunlar, üçüncü ülke vatandaşlarının kullandığı sahte belgeler ve vize ihlallerini tespit etmek, düzensiz göç akışlarının tespiti, riskin yüksek olduğu tespit edilen uçuşlar ve bu uçuşlara uygun tedbirler almak, toplanan istihbarat doğrultusunda “yasadışı” göçmenlerin profillerini çıkarmak ve çıkarılan profillere dair düzenli veri güncellemesi yapmak, kaçakçıları tespit etmek ve gözaltına almak şeklinde sıralanabilir.²⁴⁷

Ajans tarafından ifade edildiği şekliyle bugün, hava sınırlarında gerçekleştirilen operasyonlar pasaport kontrolünden daha fazlasını ifade etmektedir. Sınırların güvenliğini sağlamak için pasaport kontrolü öncesindeki faaliyetler esas noktayı oluşturmaktadır. Bu, istihbarat kaynakları tarafından toplanan bilgilerin devamlı analizini, havalimanları ve üye ülkeler arasındaki etkili bilgi alışverişini, uzman personelin eğitimini ve düzenlenen sahte belgeleri tespit etmek için son teknolojinin kullanımını içermektedir. Bu noktadan hareketle ajans, EUROPOL başta olmak üzere pek çok partnerle güvenilir bilgi toplama, toplanan bilginin analizi ve değişimine olanak tanıyan bir sistem kurmuştur. Ayrıca ajans, 130’den fazla havalimanından güncel bilgi toplamakta, toplanan veriler ışığında yeni eğilimler ve sahte belgeler hakkında hızlı uyarı sistemleri geliştirmekte ve Avrupa’nın dış hava sınırlarındaki duruma ilişkin haftalık bir “genel Avrupa bakışı” sunmaktadır.

Frontex tarafından icra edilen hava operasyonları incelendiğinde, son müşterek hava operasyonu Alexis 2018²⁴⁸, üye ülkeler tarafından havalimanlarında tespit edilen güvenlik açıklarına odaklanmaktadır. Alexis Operasyonu’nun temel amacı, Birlik üyesi ülkelerin havalimanlarındaki kapasitelerini güçlendirmek için operasyonel prosedürler oluşturmak ve sınır personeli görevlendirerek üye ülkelerin ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunmak şeklinde ifade edilmiştir. Ajans tarafından operasyonun sunulan amaçlarından bir diğeri, havalimanlarında görev yapan personelin sahte belgeleri kısa sürede tespit edecek kadar uzmanlaşmasını sağlayarak insan ticareti ile mücadelede operasyonel yeteneklerini geliştirmektedir. İlgili yetkinliğin personel tarafından sağlanmasıyla havalimanlarındaki

²⁴⁶ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

²⁴⁷ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim tarihi: 09.11.2021).

²⁴⁸ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Air/FER_JO_Alexis_2018_-_PUBLIC.pdf (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

güvenlik açıklarının azaltılmasına katkıda bulunmak istenilmektedir. Bu amaçlardan hareketle yürütülen operasyona 23 üye ülke, 7 Birlik üyesi olmayan ülke ve 37 havalimanı dahil edilmiş ve operasyona 678.670 euroluk bir bütçe ayrılmıştır.²⁴⁹

Frontex'e göre havalimanlarındaki düzensiz göçmenlerin kullandığı yöntemler çeşitlilik göstermektedir. AB üyesi ülkelerde dökümanlı olarak kalma niyetini taşıyan üçüncü ülke vatandaşları, sınır görevlilerini aldatabilmek için sahte belgeler ve iyi planlanmış teknikler kullanmaktadır. Ajans'ın yapmış olduğu risk analizlerine göre, Avrupa'nın yıllık 271 milyon kişilik giriş/çıkış rakamının %45'i düzensiz göç kaynağı olma riskini taşıyan ülkelere gerçekleşmektedir. Ajansa göre söz konusu 121 milyon yolcunun yalnızca %1'i düzensiz göç ediyorsa bu, havalimanları aracılığıyla Birlik topraklarına her yıl 1,2 milyon düzensiz göçmenin girebileceği anlamına gelmektedir.²⁵⁰

Frontex tarafından yayınlanan 2021 risk analizine göre, Covid-19 salgını Mart 2020'den yıl sonuna kadar Avrupa hava trafiğinde %60'lık bir düşüşe neden olmuştur. Vaka sayılarının artışa geçmesiyle birlikte küresel çapta seyahat kısıtlamalarının yeniden uygulanmaya başlaması, yaz aylarında artan rakamların geçici bir toparlanma olduğunu göstermektedir. Bu nedenle Birliğin tüm dış sınırlarında düzensiz göçmen sayısında bir azalma olması kaçınılmaz olarak nitelendirilmiş ve gerek sığınma başvurularında gerekse başvurusu reddedilenlerin sayısında azımsanamayacak bir azalma yaşandığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, önceki yıllarda hava sınırlarında gerçekleşen düzensiz geçişlerin sayısındaki artış ve pandemi kısıtlamaları göz önünde bulundurulduğunda ajans, 2020 yılının bir anomali olarak kabul edilmesi gerektiğine işaret etmiştir.²⁵¹

Frontex tarafından icra edilen bir diğer operasyon türü geri dönüş operasyonlarıdır. Ajans, gönüllü geri dönüşler de dahil olmak üzere tüm geri dönüş operasyonlarının teknik ve operasyonel koordinasyonundan sorumludur. Avrupa Birliği'nde kalmak için tüm yasal yolları tüketen üçüncü ülke vatandaşları bir mahkeme ya da üye ülkelerin yetkili makamları tarafından iade kararına tabi tutulabilmektedir. EUROSTAT verilerine göre her yıl yaklaşık olarak çeyrek milyon insan bu tür emirlerle karşı karşıya kalmaktadır. İade kararı çıkan üçüncü ülke vatandaşları çoğunlukla gönüllü olarak Birlik topraklarından ayrılrsa da geri dönüş kararına uymayan pek çok kişi zorla iade işlemlerine maruz kalmaktadır. Ajans, iade operasyonlarının koordinasyonundan sorumlu olmakla birlikte kimin iade edileceğine ilişkin karar her zaman

²⁴⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Air/FER_JO_Alexis_2018_-_PUBLIC.pdf (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

²⁵⁰ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

²⁵¹ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

üye ülkelerin adli veya idari makamları tarafından alınmaktadır.²⁵² Frontex'in ifade ettiği şekliyle ajans, üye ülkeler tarafından verilen iade kararlarının esasına girmemektedir. Zira bu durum, ajansa göre üye ülkelerin münhasır sorumluluğundadır.

Frontex tarafından koordine edilen geri dönüş operasyonlarında iade süreci gönüllü geri dönüş, iade kararı, itiraz prosedürü, kimlik süreci, seyahat belgelerinin düzenlenmesi, dönüş operasyonu ve iade edilen ülke tarafından kabul aşamalarından oluşmaktadır. Frontex, üye ülkeler tarafından gelen talep ya da doğrudan ajansın önerisi üzerine iade işlemlerinde sorumluluk üstlenmektedir. Bu sorumluluklar hem ulusal hem de ortak geri dönüş operasyonunu organize etmek ve koordinasyonunu sağlamak, üye ülkelere hem zorunlu hem de gönüllü geri dönüş operasyonlarında yardımcı olmak şeklinde sıralanabilir. Bunlara ek olarak ajans, gönüllü geri dönüş kararı alan üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşlerine de destek sağlamaktadır. Frontex, üye ülkelerin zorunlu geri dönüş operasyonlarını koordine etmeye devam ederken aynı zamanda uçak kiralama yolunu kullanarak kendi inisiyatifliyle geri dönüşleri koordine etmeyi önerebilmektedir. Geri dönüşlere dair genişletilmiş yeni yetkisinin bir parçası olarak ajans, geri dönüş operasyonlarının verimini arttırmak için bir uzman havuzu da oluşturmuştur. Bu havuz geri dönüş gözlemcileri, geri dönüş eskortları ve geri dönüş uzmanlarından oluşmaktadır.²⁵³

Covid-19 salgını tüm operasyon türlerinde olduğu gibi alınan geri dönüş kararlarının sayısında da azalmalara sebep olmuştur. Bu bağlamda Covid-19'a karşı alınan önlemler geçerli olduğu sürece etkili geri dönüşlerin sayısının önceki yıllara göre düşük kalacağı ajans tarafından sunulan tahminler arasındadır. 2021 risk analizine göre 2020 yılında 291.039 kişi hakkında geri dönüş kararı verilmiş ve bunların 61.951'i köken ülkelerine iade edilmiştir. Geri dönüş kararı verilen ülkeler bölgesel olarak değerlendirildiğinde en yüksek rakam Batı Balkanlar ve Doğu Avrupa ülkelerine aittir ve 2020 yılı için geri dönüşü sağlanan kişi sayısı sırasıyla 14.940 ve 16.664 kişiden oluşmaktadır. Bu sayıyı 6.541 kişi ile Kuzey Afrika ve 6.454 kişi ile Latin Amerika ve Karayipler bölgesi takip etmektedir.²⁵⁴

Frontex tarafından yürütülen kara, hava ve geri dönüş operasyonlarının yanı sıra bir diğer operasyon alanı olan deniz sınırlarında da bir dizi operasyonel faaliyet gerçekleştirilmektedir. Deniz sınırlarında gerçekleştirilen söz konusu operasyonlar, gerek operasyonel faaliyetlerin yoğunluğu ve sınır geçiş rotalarının diğerlerine nazaran çok daha fazla tercih edildiği bölgesel

²⁵² <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/returns/> (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

²⁵³ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/returns/> (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

²⁵⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf (Erişim Tarihi: 09.11.2021).

alan olması gerekse tezin odaklandığı temel noktalardan birini oluşturması sebebiyle bir sonraki başlıkta detaylarıyla incelenmiştir.

2.5.1. Frontex'in Deniz Operasyonları

Frontex tarafından yürütülen operasyonların kuşkusuz en tartışmalı türü olan deniz operasyonlarının temel amacı, denizlerdeki göç rotalarını kullanarak Birlik sınırlarına ulaşan üçüncü ülke vatandaşlarını belirlemek, insan kaçakçılarını tespit ederek faaliyetlerini engellemek ve üye ülkeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı arttırmak olarak sıralanmaktadır. Tüm sınır kontrollerinde olduğu gibi deniz operasyonlarındaki sınır kontrolleri de limanlarda bulunan sınır geçiş noktalarında icra edilen faaliyetler ve deniz sınırlarının gözetimi olarak ikiye ayrılmakta; ajans tarafından limanlardaki sınır geçiş noktalarında görevlendirilen memurlar, sınır kontrollerinin yapılmasında ve düzensiz göçmenlerin kayıt süreçlerinde ulusal makamlara yardımcı olmaktadır. Ajans tarafından personeline tanımlanan bu görevlere ek olarak tarama görüşmeleri sırasında sığınmacıların parmak izlerinin alınması, köken ülkelerinin belirlenmesi ve insan ticaretinde rol oynayan suç şebekeleri hakkında bilgi toplamak da ajansın görevleri arasında yer almaktadır.²⁵⁵

Kara, hava ve geri dönüş operasyonlarında olduğu gibi deniz operasyonlarında da sınır koruması ve kontrolü üye ülkelerin münhasır yetkileri arasında yer almakta ve ev sahibi ülkenin yönetsel yapısı altında gerçekleştirilse de diğer operasyon türlerinden farklı olarak ortak deniz operasyonları tüm paydaşların katılımıyla yeni sınır yönetim metotlarını içermektedir. Teknik destek ve ortak operasyonların koordinasyonu arasında mekik dokuyan ajans, 2016/1624 sayılı Tüzük ile sınırların idaresine dair paylaşımlı bir sorumluluk üstlenmektedir. İlgili tüzüğün 5. maddesinde düzenlenen ortak sorumluluk ilkesi şu şekilde ifade edilmektedir: “Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı, Avrupa entegre sınır yönetimini Ajansın ve deniz sınır gözetim operasyonları dahil herhangi bir sınır kontrolünü sahil güvenlik görevlileri de dahil olmak üzere sınır yönetiminden sorumlu ulusal makamların ortak sorumluluğu olarak uygular...”²⁵⁶ Tüzüğün işaret ettiği bu noktadan hareketle, herhangi bir üye ülke sınırlarının denetimi söz konusu olduğunda Frontex ile yakın işbirliği içinde olma gerekliliğini taşımaktadır.²⁵⁷

Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından dış sınırların denetim ve gözetimine dair hazırlanan bir diğer yasal düzenleme olan 656/2014 sayılı Tüzük ile, ajans tarafından koordine edilen operasyonel işbirliği bağlamında dış deniz sınırlarının gözetimi için uyulması gereken kurallar kabul edilmiştir. İlgili tüzük uygulama kapsamını ajans tarafından koordine

²⁵⁵ <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁵⁷ Bilgin, 2017: 62.

edilen operasyonel işbirliği bağlamında üye ülkelerin dış deniz sınırlarında gerçekleştirilen sınır gözetim operasyonlarıyla sınırlandırılmıştır. 656/2014 sayılı Tüzüğe göre uygulanacak bir deniz harekatı sahasının üçüncü bir ülkenin arama kurtarma bölgesini kapsadığı durumlarda, ilgili harekat planı oluşturulurken üçüncü ülke makamlarının yetkilendirilmesi de yine tüzük bağlamında işaret edilen noktalardan birini oluşturmaktadır. Söz konusu nokta, Libya ulusal makamları ile arama kurtarma faaliyetlerinin icra edilmesine dair tartışmaların sürdüğü göz önünde bulundurulduğunda önem teşkil etmektedir. Zira 656/2014 sayılı Tüzük üçüncü ülkelerle arama kurtarma faaliyetleri dahil tüm işbirliklerinde Birliğin gözettiği temel insan hakları değerleri kapsamında kurulacak ilişkilere onay verildiğini gayet net biçimde ortaya koymaktadır.²⁵⁸

Diğer operasyon türlerinde olduğu gibi deniz operasyonlarında da hangi üye ülkeye yardım edilmesi gerektiği toplanan istihbarat ışığında hazırlanan risk analizlerine göre belirlenmektedir. Sınırlarının denetimine dair ortak operasyon düzenlenecek üye ülke belirlendikten sonra, operasyonun paydaşlarının bir araya gelmesiyle hazırlanan operasyon planı ışığında personel ve ekipman tedariki yapılmakta, hazırlanan teçhizat ve personelin ilgili sınır bölgelerine yerleştirilmesi sağlanmaktadır.²⁵⁹ Bunlara ek olarak ajans tarafından koordine edilen denizde sınır gözetleme operasyonları bağlamında, deniz vasıtalarını durdurma, denizde arama kurtarma ve karaya çıkarma ile ilgili olarak operasyon planının tüzüğün hükümleri dikkate alınarak oluşturulması gerektiği vurgusu yapılmıştır.²⁶⁰

Uluslararası hukukun tüm gemileri, tehlikede bulunan herhangi bir kişiye yardım sağlamakla yükümlü kılması, arama kurtarma faaliyetlerini deniz operasyonlarının bir önceliği haline getirmiştir. Uluslararası hukukun ihtiyacı olana yardım sağlama yükümlülüğü Frontex'i de bu konuda yasal düzenlemeleri hayata geçirmeye itmiştir. 2016/1624 sayılı Tüzük'te Frontex'in arama kurtarma operasyonlarındaki rolü şu şekilde ifade edilmektedir: "Ajansın kilit rolü üye ülkelere artırılmış teknik ve operasyonel yardım sağlamak, dış sınırlarda acil eylem gerektiren bir durumda önlemlerin pratik olarak uygulanması sağlamak, denizde tehlikede olan kişiler için arama ve kurtarma operasyonlarının desteklenmesinde teknik ve operasyonel yardım sağlamak..."²⁶¹

Ajans, arama kurtarma operasyonlarının Ulusal Deniz Kurtarma Koordinasyon Merkezleri (MRCC) tarafından koordine edildiğinin altını sıklıkla çizmektedir. MRCC denizde tehlikede bulunanlara yardım ulaştırırken ya olaya en yakın ya da kapasite olarak en gelişkin gemilere emirleri iletmektedir. Bunlar ticari veya askeri gemiler olabildiği gibi

²⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁵⁹ <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

Frontex tarafından konuşlandırılan gemiler ve özel tekneleri de içerebilmektedir.²⁶² Ajansın belirttiği şekliyle arama kurtarma operasyonları, her ortak deniz operasyonunun operasyonel planının özel bir hedefi olmakla birlikte operasyon alanına konuşlandırılan gemiler arama kurtarma operasyonlarında ulusal yetkililere destek sağlamaya hazırlıdır.

Ajans tarafından arama kurtarma operasyonlarına yönelik vurgu sıklıkla yapılmakta olsa bile, pek çok uzman tüzükteki eksikliklere dikkat çekmektedir. Metinde, arama kurtarma operasyonlarının başlatılmasını gerektiren durumlarda yani tehlikede olan bir gemi tespit edildiğinde nelerin dikkate alınması gerektiğine dair net bir tanım sağlanmamıştır. Yardım edilmesi gereken gemiye dair dikkate alınacak noktalardaki belirsizlik durumunun, ajansın ilgili gemiye destek sağlamaya gerek olmaksızın uzaktan izlemeye olanak tanınması için tercih edildiği yapılan yorumlar arasındadır. Denizde kurtarılan kişilerin karaya çıkarılması hususunda bir ülkenin güvenli olup olmadığını kimin belirleyeceği konusunda sağlanamayan netlik de eleştirilen noktalar arasında yer almaktadır. En yakın güvenli limanın Birlik üyesi olmayan bir ülkede bulunabileceği düşünüldüğünde bu ciddi bir ihmal konusu olmaktadır. Frontex yetkilileri 656/2014 sayılı Tüzük bağlamında hazırlanan operasyonel planlarda Birlik üyesi olmayan bir ülkede gemiden indirmenin asla öngörülmediğini savunmakla birlikte, AB karasuları dışında hiçbir zaman deniz gözetim operasyonları gerçekleştirmediğini de sıklıkla vurgulamaktadır. Uzmanlar Ajans tarafından yapılan bu vurgunun 656/2014 sayılı tüzük uyarınca denizde kurtarılan göçmenlerin Birlik topraklarında karaya çıkarılması gerekliliğinden kaynaklandığını dile getirmektedir.²⁶³

2020 yılının başından itibaren göçmen taşıyan botların geri itildiğine dair sunulan kanıtların artması, Ajans'ın yürüttüğü faaliyetlerde denizde hayat kurtarmaya katkısını açıkça gerekçelendirme konusunda giderek artan bir baskı yaratmaktadır. Ajans, çok sayıda basın bülteninde, broşürlerinde ve basın toplantılarında yaşamların kurtarılmasına nasıl katkı sağladığını sıklıkla vurgulamaktadır. Bununla birlikte 656/2014 sayılı Tüzüğün ilk paragrafı ajansın sınırları korumak ile hayatları kurtarmak arasındaki net ayrımını gözler önüne sermektedir. Bu durum tüzükte şu şekilde ifade edilmektedir: “Birliğin dış sınır alanlarındaki Birlik politikasının amacı, sınır gözetimi de dahil olmak üzere dış sınır geçişinin etkin bir şekilde izlenmesini sağlarken, hayatların korunmasına ve kurtarılmasına katkıda bulunmaktadır.”²⁶⁴ Bu bağlamda değerlendirildiğinde sınır gözetiminin birincil amacı, yetkisiz sınır geçişlerini önlemek, sınırı düzensiz şekilde geçen kişileri yakalamak ve bunlara karşı önlem almaktan ibarettir.

²⁶² <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/search-rescue/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁶³ <https://www.statewatch.org/analyses/2021/to-sar-or-not-to-sar-part-1-why-is-frontex-expected-to-save-lives-at-sea/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

²⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

İlk deniz operasyonunu 2006 yılında düzenleyen Frontex, bugün itibariyle 60'ı aşkın ortak deniz operasyonunda rol almaktadır. Söz konusu operasyonlar ağırlıklı olarak, Yunanistan, İtalya, Malta ve İspanya sınırlarında gerçekleştirilmekte; operasyonların bu bölgelerde gerçekleştirilmesi ise sıklıkla kullanılan göç rotalarının bu bölgelerde yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır. 2006 yılında gerçekleştirilen Gate of Africa operasyonunda ajans, Kuzey Afrika'dan İspanya limanlarına ulaşan teknelerdeki dökümsüz yolcuları tespit etmek için kontroller gerçekleştirmiştir. İspanya'da gerçekleştirilen bir başka deniz operasyonu olan Hera I, II ve III operasyonlarının her birinde ise ajansa farklı görevler tanımlanmıştır. İlk operasyonda Kanarya adalarına gelen dökümsüz üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik tespitinde ulusal makamlara yardım edilirken, iki ve üçüncü operasyonlarda personel Atlantik sınırlarındaki göç rotalarını kullanan insan kaçakçıları ve organize suçla mücadele etmek amacıyla görevlendirilmiştir.²⁶⁵ İtalya ve Malta ev sahipliğinde gerçekleştirilen Nautilus adlı operasyonda da görev alan Ajans, Lampedusa adasına yönelik olarak gerçekleşen düzensiz göç hareketlerini önlemek için sınırlarda gözetim ve denetim faaliyetleri icra etmiştir. Yunanistan ve İtalya'ya ulaşmayı hedefleyen dökümsüz üçüncü ülke vatandaşlarını engellemek amacıyla 2008 yılında itibaren dönemsel aralıklarla yürütülen Poseidon operasyonu da ajansın icra ettiği önemli operasyonlar arasında yer almaktadır.²⁶⁶ Son olarak Akdeniz'de yaşanan ölümlerin artması üzerine 2013 yılında başlatılan Mare Nostrum operasyonu 2014 yılında tamamlanmış, 2014 yılında İtalya'ya doğru gerçekleşen göç hareketlerinde ivmenin artışa geçmesiyle Triton Operasyonu başlatılmıştır. Bugün Triton Operasyonu'nun devamı niteliğinde olan Themis Operasyonu yeni ismiyle görevine devam etmektedir. Operasyonların kapsamı ve uygulandığı deniz alanının tezin sınırlılıkları içinde yer alması sebebiyle bir sonraki başlıkta Poseidon ve Themis operasyonları detaylarıyla incelenecektir.

2.5.1.1. Poseidon Operasyonu

Yunanistan'ın Frontex'ten Türkiye'yle paylaştığı kara ve deniz sınırlarının gözlenmesini talep etmesinin ardından ortak Poseidon Operasyonu 2006 yılında başlatılmıştır. Operasyon, Türkiye'nin Akdeniz ve Ege'deki deniz sınırlarının gözetimini üstlendiği Poseidon Deniz Harekatı ve Türkiye'nin AB ile paylaştığı güneydoğu kara sınırının gözetimini sağlayan Poseidon Kara Harekatı olmak üzere iki koldan yürütülmektedir. 2011 yılına gelindiğinde hem kalıcı hale gelen hem de kapsamı genişletilen Poseidon Operasyonu,

²⁶⁵ Bilgin, 2017: 62.

²⁶⁶ Bilgin, 2017:63.

2015 yılında yaşanan gelişmelerin ardından yerini Poseidon Hızlı Müdahalesi'ne bırakmıştır. 28 Aralık 2015 tarihinde başlatılacağı duyurulan müdahale, Frontex'in ifade ettiği şekliyle Yunanistan'ın adalara gelen "eşi benzeri görülmemiş" sayıda göçmenle başa çıkmasına destek olmak için personel ve ekipman transferinde bulunulacağı açıklanmıştır. Üzerinde anlaşmaya varılan operasyonel plana göre kademeli olarak gerçekleştirilecek konuşlandırmanın ilk etabında 293 memurun sahada görev yapacağı; ilgili personel üye ülkeler ve Schengen alanına dahil ülkelerden gelen tarama, bilgi-işlem, parmak izi işlemleri, sahte belgelerin tespitinde uzmanlaşmış kişilerden oluşacağı belirtilmiştir.²⁶⁷

Poseidon hızlı müdahalesi kapsamında görev alan Frontex, Midilli, Sakız, Kos, Sisam ve Leros adalarında icra edilecek faaliyetler için 15 gemi görevlendirmiştir. Ajans ayrıca Yunanistan'ın dış deniz sınırlarında yaşanan yoğun göç hareketlerinde ulusal makamları desteklemek için ek gemiler ve teknik teçhizat konuşlandıracağını da açıklamıştır. Görevlendirilen sınır personelinin sayısının kademeli olarak 400'ün üzerine çıkarılacağı da verilen taahhütler arasında yer almıştır.²⁶⁸ Yunanistan göç bakanlığından yapılan açıklamaya göre ise, adalara gönderilen personel sayısı yaşanan sınır geçişleriyle kıyaslandığında yetersiz kalmış, Yunanistan Frontex ve üye ülkelerden 1600 sınır personeli gönderilmesini talep etmiştir. Ancak bu destek Yunanistan'ın beklediği şekilde gerçekleşmemiş, talep edilen sayının yarısından da azı sınır bölgelerinde görevlendirilmiştir.²⁶⁹

Frontex tarafından ifade edildiği şekliyle Poseidon Operasyonu, Yunanistan'ın sınır gözetimi, sınırlara ulaşan üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik belirlemesi ve kaydı, denizde hayat kurtarma ve bunların yanı sıra yasadışı madde kaçakçılığı, silahların ve sahte belgelerin tespiti gibi sınır ötesi suçlarla mücadeleyi kapsamaktadır. Bilgi edinme ve tarama işlemlerine de yardımcı olan Frontex, 2021 yılı itibarıyla Yunanistan'ı 700 personeliyle desteklemektedir.²⁷⁰ Poseidon Operasyonu, geleneksel sınır denetim ve gözetleme görevlerinin yanı sıra arama kurtarma operasyonu, yasa dışı balıkçılık ve deniz kirliliğinin tespiti gibi sahil güvenlik fonksiyonunun çeşitli yönlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 23 Birlik üyesi ve Schengen alanına dahil ülke, ilgili ülkelerin kara, deniz ve hava kuvvetleri, teknik ekipman ve personeliyle Poseidon Operasyonu'nda aktif görev almaktadır. Ajans tarafından paylaşılan

²⁶⁷ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁶⁸ <https://news.gtp.gr/2015/12/29/frontex-operation-poseidon-greece/> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁶⁹ <https://www.eubulletin.com/5236-poseidon-rapid-intervention-frontex-supports-surveillance-of-greek-islands.html> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁷⁰ <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

verilere göre operasyonun başlatıldığı dönemin ilk periyodu olan Ocak-Kasım 2016 tarihleri arasında görevlendirilen gemilerle Ege Denizi'nde 40.413 kişi kurtarılmıştır.²⁷¹

Ajans tarafından görevlendirilen istihbarat görevlileri Poseidon Operasyonu kapsamında, transit geçiş ülkesi olan Türkiye ve sığınmacıların köken ülkelerinde faaliyet gösteren insan kaçakçılığı ağları hakkında istihbarat toplama görevi de üstlenmekte; edinilen bilgiler Yunanistan ulusal makamları ve EUROSUR ile paylaşılmaktadır. Poseidon Operasyonu kapsamında Yunanistan'ı desteklemeye devam eden ajans, hotspot noktalarında geri dönüş ve geri kabule ilişkin işlemlerde de görev almaktadır.²⁷² Ancak Frontex tarafından sunulan olumlu ve destekleyici imajın aksine Türkiye'yi Yunanistan'ın hotspot alanı olarak kullanılan adalardan ayıran Ege Denizi, 2015'ten beri devam eden ve son yıllarda giderek daha görünür hale gelen sınır şiddetinin yaşandığı bölge haline gelmiştir. Ortak deniz operasyonu olan Poseidon Operasyonu'nun operasyonel faaliyetleri kapsamında görev yapan devriye botlarının ve gözetleme uçaklarının yoğunlaştığı bölge, Türkiye'ye geri gönderilen sığınmacıların da bir portresini sunmaktadır.²⁷³

Bağımsız soruşturmalar sonucunda ortaya çıkan yeni kanıtlar Yunanistan hükümetinin kıyılarına ulaşmaya çalışan binlerce sığınmacıyı gizli ve topluca sınır dışı ettiğini ve Frontex'in bu uygulamaların farkında olduğunu ortaya koymaktadır. Bilgi edinme hakkı kapsamında Frontex'ten talep edilen bilgi paylaşımı, ajansın sonradan düzenlediği tespit edilen bir e-posta zinciriyle gerçekleri ortaya çıkarmıştır. Söz konusu e-postalar, yürütülen Poseidon Operasyonu kapsamında görev alan Danimarkalı bir devriye botuna, sığınmacıları Türk karasularına geri itmesi için emir verildiğini göstermektedir. Devriye botundan sorumlu kaptan basına verdiği demeçte kendisinden istenen talebi reddettiğini ve mürettebatın kurtardığı 33 kişinin Kos Adası'na götürüldüğünü belirtmiştir. İlgili açıklamaların ardından Frontex, Danimarkalı mürettebata yanlış talimatlar verildiğini ve yanlış anlaşılmanın daha sonra açıklığa kavuşturulduğunu ifade etmiştir.²⁷⁴ Frontex tarafından yapılan açıklama gerçeklerin çok küçük bir kesitini bile ortaya koymamakla birlikte, kamuoyunun bilgisine sunulan yeni soruşturmalar Ege Denizi'nde yaşanan tek ihlal girişiminin bununla sınırlı olmadığını göstermektedir. Yaşanan hak ihlalleri bir sonraki bölümde detaylıca inceleneceğinden bu bölüm tartışmalı bir diğer deniz operasyonu olan Themis Operasyonu'na odaklanarak sonlandırılacaktır.

²⁷¹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁷² <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁷³ <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/01/validating-border> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

²⁷⁴ <https://www.hrw.org/news/2020/11/19/pushbacks-greek-waters-put-lives-risk> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).

2.5.1.2. Themis Operasyonu

Sahra altı Afrika'dan düzenli olarak gerçekleşen göç hareketlerine ek olarak Suriye'de yaşanan iç savaş Akdeniz bölgesini göç hareketlerinde bir sıcak nokta haline getirmiştir. Ekim 2013'te Sicilya Boğazı'ndaki insani acil duruma müdahale etmek için İtalya tarafından başlatılan Mare Nostrum Operasyonu, bu yönde atılan önemli adımlardan biri olmuştur. İtalya açıklarında sığınmacıları taşıyan iki geminin alabora olmasıyla 600'ü aşkın kişinin hayatını kaybetmesi, bir yıl sürecek olan Mare Nostrum Operasyonu'nun başlatılmasını tetiklemiş, operasyon sonunda paylaşılan verilere göre tehlikeli deniz geçişlerinde 130 binden fazla insan kurtarılmıştır. Temel amacı arama kurtarma faaliyetleri olan operasyonla 500 insan kaçakçısının da tutuklanmış olması İtalya'ya övgüleri beraberinde getirmiştir.²⁷⁵ Atılan olumlu adımların aksine gerek bütçenin kısıtlı olması gerekse İtalya'nın arama kurtarma faaliyetleriyle "göçmenleri cesaretlendiren" bir mesaj verdiğine dair yükselen eleştiriler neticesinde 31 Ekim 2014 tarihinde Mare Nostrum Operasyonu sonlandırılmıştır.

Mare Nostrum Operasyonu'nun sonlandırılmasını takiben bölgenin ihtiyaçlarını karşılaması amaçlanan Triton Operasyonu 2014 yılında başlatılmıştır. Yeni operasyon, kendisinden önceki operasyona kıyasla küçük sayılabilecek 2,4 milyon euroluk yıllık bütçeye sahip olmakla birlikte, Frontex koordinatörlüğünde İtalya dahil 28 AB ülkesinden teknik ekipman, yedi tekne, iki gözetleme uçağı, bir helikopter ve sahil güvenlik desteğiyle faaliyetlerine başlamıştır. Temel amacı bakımından değerlendirildiğinde Triton Operasyonu, kendisinden önceki operasyondan keskin bir biçimde ayrılmaktadır. Lampedusa ve Malta açıklarındaki "ikiz trajedi" olarak nitelendirilen faciaları takiben başlatılan Mare Nostrum Operasyonu arama kurtarma görevlerine öncelik tanımaktayken, Triton Operasyonu sınır devriye faaliyetlerine odaklanıldığının açıkça altını çizmiştir. Triton Operasyonu'na bağlı olarak görev yapan gemilerin İtalya kıyılarının 30 deniz mili içerisinde devriye gezmesi, yapılan herhangi bir yardım çağrısına kayıtsız kalınmayacağına belirtilmesi ancak tehlikedeki gemilerin aranmaya devam edilmeyeceğinin açıklanması odaktaki eksik kayması de net biçimde ortaya koymaktadır. Ağustos 2014'te tehlikedeki gemilerin kurtarılmasına yönelik gerçekleşen bir olayda, tehlikedeki geminin yakınlarındaki 76 farklı geminin Roma Kurtarma Merkezi'nden takip edilebilmesi ancak çağrı merkezine yapılan aramalardan sonra bu sayının 6'ya düşmesi bu bağlamda tartışılması gereken somut örneklerden yalnızca birini oluşturmaktadır.²⁷⁶ Triton Operasyonu'nda arama kurtarma görevlerinin ikincil plana alınmasında, ekonomik göçmenler olarak nitelendirilen grupların Avrupa'ya gelmesinde bir

²⁷⁵ <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁷⁶ <https://www.bbc.com/news/world-africa-30039044> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

çekici faktör yaratıldığı endişesi büyük rol oynamıştır. Nitekim her iki operasyonun da gerçekleştirildiği dönemde İtalya'nın "göçmen deposu"na döndüğü eleştirisi sıklıkla dile getirilmiştir.

Triton Operasyonu'nun başladığı 2014 yılından itibaren 600 binden fazla sığınmacının İtalya'ya ulaşması, İspanya ve Fransa'nın sığınmacıları taşıyan gemilere limanlarını açmayı açıkça reddetmesi ve bu bağlamda İtalya'nın Avrupa Birliği'ni bir süredir dayanışmadan yoksun olmakla suçlaması atılan yeni adımların arka planına dair bir kesit oluşturmuştur. Bu gelişmelerden hareketle Frontex'in Akdeniz'deki yeni misyonu olan Themis Operasyonu Triton'un yerini almış ve 1 Şubat 2018 yılında başlatılmıştır. Frontex tarafından tanımlandığı şekliyle Themis, arama kurtarma faaliyetlerini önemli bir bileşen olarak operasyona dahil ederken aynı zamanda gelişmiş bir kolluk kuvveti odağına sahiptir.²⁷⁷ Frontex tarafından görevlendirilen personel, gelen sığınmacıların kayıt işlemlerinde İtalyan makamlarına destek verirken, istihbarat toplamak ve toplanan verileri İtalya ve EUROPOL ile paylaşmak gibi yeni görevler de üstlenmektedir.²⁷⁸

Deniz sınırlarının kontrolünde İtalya'ya yardım etmek, arama kurtarma faaliyetlerini sürdürmek ve Akdeniz'de uluslararası normlara saygı gösterilmesini sağlamak gibi yeni taahhütleri olan Themis Operasyonu, selefi Triton'dan farklılaşan özellikleri içinde barındırmaktadır. İlk olarak operasyon alanı farklılaşan ve genişleyen Themis, Cezayir, Tunus, Libya, Mısır, Türkiye ve Arnavutluk da dahil Orta Akdeniz bölgesini kapsamaktadır.²⁷⁹ Personelin üstlendiği görevler bağlamında da değişiklikler gösteren yeni operasyon, sınır ötesi suç faaliyetlerine özel bir önem atfetmektedir. Operasyon bağlamında teröristlerin ve yabancı savaşçıların Birliğe girmesini durdurmak için istihbarat toplama faaliyetleri ve uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadelede İtalya desteklenmektedir. Bu türde bir güvenlik bileşeni inşa edilmesi, göçmen akışlarını, yabancı savaşçıların sıklıkla kullandığı göç rotası olan Tunus rotası üzerinden sızmaları ve uyuşturucu kaçakçılığını devamlı olarak izleme çalışmalarıyla üye ülkelere iç güvenliklerini garanti etme hedefine yöneliktir.²⁸⁰

Themis Operasyonu'yla uygulanan bir diğer değişiklik kurtarılan kişilerin çıkarılacağı limana yönelik olmuştur. Kendisinden önceki operasyonlarda denizde kurtarılan kişiler ayırım gözetmeksizin İtalya'ya çıkarılırken, Themis Operasyonu'nda Birlik üyesi ülkelerin en yakın

²⁷⁷ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁷⁸ <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁷⁹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁸⁰ <https://www.infomigrants.net/en/post/7334/frontex-launches-new-eu-border-control-mission-operation-themis> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

limanına indirilmesi kararı çıkmıştır.²⁸¹ Kabul edilen yeni düzenleme ile İtalya'nın başta Malta olmak üzere Akdeniz komşularına siyasi bir mesaj verdiği yorumunu getirmek yanlış olmayacaktır. Kendisine yüklenen yeni özelliklerin tamamıyla Themis Operasyonu, daha geniş ve değişen göç kalıplarına en uygun yöntemi geliştirme yetkisiyle donatılmıştır ve Frontex İcra Direktörü Fabrice Leggeri'nin ifade ettiği şekliyle sınır ötesi suçlara daha etkin yanıtlar üretme mekanizmasına sahip olma özelliğini taşımaktadır.²⁸²

2014 yılından itibaren Akdeniz bölgesinde yürütülen deniz operasyonlarında binlerce yaşamın kurtarıldığına sıklıkla yapılan vurguların aksine Themis Operasyonu'yla, devriye gezilen alanın 24 deniz miline indirilmesi arama kurtarma faaliyetlerinden kademeli olarak uzaklaşıldığının somut bir göstergesidir. Bir önceki operasyonda 30 mil olarak belirlenen operasyonel alanın daha da sınırlandırılmasıyla Themis Operasyonu'nun denizlerde yaşam kurtarmaya katkısı kendisinden önceki dönemle kıyaslandığında sınırlılık teşkil etmektedir.²⁸³ Bunlara ek olarak pek çok paydaş tarafından sıklıkla eleştirilen deniz operasyonları, Orta Akdeniz'de yürütülen İrini Harekatı'yla ayrı bir boyut kazanmaktadır. Birleşmiş Milletler'in Libya'ya uygulanan silah ambargosuna yönelik yürüttüğü operasyonun bir parçası olarak icra edilen İrini Harekatı'nın Libya Sahil Güvenlik personelinin eğitimini de kapsamı, kurulan ilişkiyle göç yönetimi sorumluluğunun üçüncü ülkelere devrediliş biçimini göstermesi açısından dikkat çekicidir. Zira kurulan ilişkiyle birlikte Libyalı yetkililerin kurtarma operasyonlarında STK'ları engellemesi, sığınmacıları taşıyan deniz vasıtalarını Libya'ya geri çekmesi ve bu bağlamda Birliğe geçişlerin sayısında yaşanan azalmanın takdirle dile getirilmesi Frontex'in Akdeniz bölgesinde gerçekleştirdiği operasyonlar ve işbirliklerini bütünüyle şüpheli hale getirmektedir.²⁸⁴

Gerek Ege'de icra edilen Poseidon Operasyonu gerekse en ölümcül göç rotalarının yer aldığı Akdeniz bölgesinde icra edilen ve farklı paydaşlara sahip operasyonlar bütünüyle değerlendirildiğinde Avrupa Birliği'nin göçü dışsallaştırmayı ve sınırları korumayı insan yaşamını kurtarmaya tercih ettiğini göstermesi açısından önemlidir. Birliğin dışsallaştırma politikalarında ön sıralarda görev alan ve tartışmaların odağındaki Frontex koordinasyonunda yürütülen operasyonların temel haklara yönelik hayata geçirdiği düzenlemelerin ele alınması bu bağlamda önem teşkil etmektedir. Zira Frontex'e yönelik eleştirilen yoğunlaştığı nokta insan

²⁸¹ <https://openmediahub.com/2018/03/12/eu-sea-mission-themis-protect-europe-migration/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁸² <https://www.infomigrants.net/en/post/7334/frontex-launches-new-eu-border-control-mission-operation-themis> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁸³ <https://www.cesi-italia.org/contents/Operation%20Themis%20impaginato%20Eng.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

²⁸⁴ <https://us.boell.org/en/2021/04/16/evolution-eus-naval-operations-central-mediterranean-gradual-shift-away-search-and> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

hakları ihlallerine yönelik uygulamalarda bir araya gelmektedir. Bu noktadan hareketle Frontex tarafından kabul edilen temel haklar stratejisi bir sonraki başlıkta ayrıntılarıyla değerlendirilecektir.

2.6. Temel Haklar Stratejisi

Frontex yönetim kurulu, ajansın yürütmüş olduğu tüm faaliyetlerde temel haklar standartlarını ve ilkelerini uygulama şeklini yöneten güncellenmiş bir Temel Haklar Stratejisi benimsemiştir. Ajans yürüttüğü faaliyetleri insan hakları çerçevesinde hayata geçirmeyi öngören Temel Haklar Stratejisi'ni ilk olarak 31 Mart 2011 tarihinde kabul etmiş, Temel Haklar görevlisinin atanması ve oluşturulan stratejiye uyumun inceleneceği Danışma Forumu'nu 2013 yılında oluşturmuştur. Güncellenen son versiyonuyla 2011 düzenlemelerinin yerini alan yeni strateji belgesi, 2019/1896 sayılı Tüzüğün yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra kurum içindeki birimler ve partnerler arasındaki istişareler sonrasında oluşturulmuştur. Temel Haklar Stratejisi ajansın ifade ettiği şekliyle, temel hakların entegre sınır yönetimiyle ilgili Frontex faaliyetleri üzerindeki etkisini tanımlamaktadır. Birlik sınırlarını geçenlerin temel haklarına saygı duymanın, korumanın ve geliştirmenin ne anlama geldiği açıklanırken, ajansın uluslararası yükümlülüklerle uyma gerekliliğini içermektedir.²⁸⁵

Frontex'in faaliyetleri bağlamında temel haklara yönelik rehberlik, analize dayalı planlama, ortak operasyonlar, geri dönüş operasyonları ve üye ülkelerle işbirliğinin yanı sıra Birlik üyesi olmayan ülkelerin memurları ve yetkililerini de ilgilendirmektedir. Bunlara ek olarak strateji, ajansın operasyonel faaliyetlerine katılan personelin sorumluluklarını, eğitim, öğretim, araştırma ve inovasyon alanına ilişkin temel hakları da kapsamaktadır. Oluşturulan Temel Haklar Stratejisi bir eylem planı olarak detaylandırılmakla birlikte, operasyonel faaliyetlerin uygulanmasına rehberlik eden temel hak güvencelerini de içermek yükümlülüğünü taşımaktadır. Eylem Planı olarak detaylandırılan strateji, Avrupa Entegre Sınır Yönetimi çerçevesindeki misyona ve operasyonel hedeflerle paralellik teşkil etmesi açısından Frontex'in yıllık çalışma programına da uyum sağlamaktadır.²⁸⁶

Ajans tarafından oluşturulan Temel Haklar Stratejisi, Frontex Davranış Kuralları, sınır personeli için temel müfredat, deniz veya kara sınırlarının gözetlenmesinden sorumlu görevliler ve zorunlu geri dönüş operasyonları için hazırlanmış özel kurslar dahil tüm eğitimlere entegre

²⁸⁵ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/management-board-adopts-the-new-frontex-fundamental-rights-strategy-lhBJIG> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

²⁸⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/management-board-adopts-the-new-frontex-fundamental-rights-strategy-lhBJIG> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

edilmiştir. Bu bağlamda Ajans'ın temel hakları koruma ve izleme sisteminin ana bileşenleri aşağıdaki gibidir:²⁸⁷

- **Temel Haklar Stratejisi:** Ajansın faaliyetlerini temel hak standartları ve ilkeleriyle uyumlu hale getirmek için yol gösterici bir çerçeve görevi üstlenmektedir. Ajansın entegre sınır yönetimi konusundaki çalışmaları üzerinde temel hakların etkilerini ana hatlarıyla belirtmekte ve ajansın uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini içermektedir. Birlik sınırlarını geçenlerin temel haklarını korumak için somut adımlar üzerinde durmaktadır.
- **Ciddi Olay Raporu (SIR):** Ciddi Olay Raporu Prosedürü, 2019/1896 sayılı Tüzük ve Frontex Davranış Kuralları düzenlemelerine tabi olarak oluşturulmuştur. Operasyonel faaliyetlerdeki her katılımcının temel hakların olası ihlallerini derhal bir Ciddi Olay Raporu şeklinde bildirmesini zorunlu kılmaktadır. Söz konusu ihlaller, AB Müktesebatı veya uluslararası hukuk ihlallerini, Frontex Davranış Kuralları hükümlerinin ihlallerini ve ajansın temel görevleri üzerindeki ciddi fiili ya da potansiyel olumsuz etkileri olan durumları içermektedir. Yönetmelik kapsamında görevlendirilen Temel Haklar Görevlisi kendi personeli ile birlikte temel haklarla ilgili SIR'ları incelemeye almaktadır.
- **Şikayet Mekanizması:** Ajansın faaliyetlerinde görev alan personelin eylemlerinden ya da eylemsizliklerinden doğrudan etkilenen ve bu bağlamda temel haklarının ihlal edildiğini düşünen kişilerin bireysel şikayetlerinin sunulmasına olanak tanımaktadır.
- **Temel Haklar Danışma Forumu:** 2013 yılında kurulan Forum, ajansın tüm faaliyetlerinde temel hakların korunması ve geliştirilmesinin yanı sıra bunlara saygı gösterilmesi konusunda Frontex'e bağımsız tavsiyelerde bulunmaktadır.
- **Güç kullanımına ilişkin bir denetim mekanizması:** Frontex'e güç kullanımına ilişkin hükümlerin kendi personeli tarafından uygulandığı durumların izlenmesi için bir çerçeve sunmaktadır. Güç kullanımına ilişkin durumlarda raporlama yükümlülüğü de dahil olmak üzere ilgili takipleri gerçekleştirmektedir. İlgili denetim mekanizması daimi birliklerin tüm bileşenlerini içerecek şekilde genişletilmiştir.

Frontex'e göre kabul edilen düzenlemeler temel hakların anlaşılıp içselleştirilmesini arttırmakta ve yetkililerin olası ihlalleri belirlemesine olanak tanımaktadır. Operasyonel plan dahilinde personel konuşlandırılması başlamadan önce, operasyonlara katılan üye ülkelerin sınır görevlileri ve Frontex personeli geri göndermeme ilkesine saygı dahil olmak üzere temel

²⁸⁷ <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

haklar ve uluslararası korumaya erişim konusunda eğitimler almaktadır. Ayrıca temel haklar, Frontex daimî birliklerinin operasyonel brifinglerine her daim dahil edilmekte, olası hak ihlallerinin bildirilmesine yönelik güvence ve yükümlülükler tüm operasyonel planlara entegre edilmektedir.²⁸⁸ Ajans tarafından 27 Ağustos 2021 tarihinde yayınlanan ilk temel haklar ofisi raporu, yakın zamanda kabul edilen Temel Haklar Stratejisi bağlamında Frontex'in operasyonel faaliyetlerinde temel hakların uygulanma durumu hakkında bilgiler içermektedir. Yayınlanan raporda ayrıca temel haklarla ilgili faaliyetlere ve temel haklar görevlisinin rolüne dair bir bakış açısı sunulurken, ajansın faaliyetlerinde temel haklara uyum sağlamak için kullanılan araçlar ve alınan önlemler açıklanmaktadır.²⁸⁹

Temel Haklar Ofisi tarafından yayınlanan yıllık rapora göre, Covid-19 pandemisi sebebiyle uygulanan seyahat kısıtlamaları ve kişilerin Birlik sınırları içindeki hareketlerini kısıtlayan kararlar göç projeksiyonlarını yeniden şekillendirmiştir. Bu bağlamda pandemi, temel haklar görevlisi ve ekibinin Frontex'in operasyonel faaliyetlerine yapılan yerinde ziyaretleri de sınırlandırmıştır. Bu gelişmelerle birlikte Mart 2020'de Türkiye-Yunanistan sınırında yaşananlara vurgu yapılmış, 2020 yılının sonlarına doğru seyahat kısıtlamalarının giderek hafiflemesiyle Batı Akdeniz rotasındaki göç hareketlerinde yaşanan artışa dikkat çekilmiştir. 2020 yılına dair üzerinde durulan bir diğer önemli konu, Schengen sınırlarını düzensiz bir şekilde geçen ya da geçmeye çalışan kişilerin temel haklarının ciddi ve sürekli olarak ihlal edildiğine dair kanıtların sunulmasıyla görevi kötüye kullanma suçlamaları olmuştur. Ajans tarafından ifade edildiği şekliyle bu suçlamalar sınır personelinin çalışmalarına gölge düşürmüştür; zira Frontex'in işleyişi ve tüm temel haklar altyapısı gerek Birlik organlarının gerekse bağımsız incelemelerin merkezinde yer almıştır. Söz konusu ihlal iddiaları medyada belirgin bir yer kapladığından, Temel Haklar Ofisi'nin ilgili iddiaları ve mevcut durumu inceleme ihtiyacı doğmuştur. Yapılan incelemeler sonucunda yayınlanan rapora göre Temel Haklar Ofisi operasyonel faaliyetleri düzenli olarak izlemiş, proaktif olarak bu konularda güvenilir kaynaklardan bilgi toplamış ve gerek Frontex'e gerekse Birlik kurumlarına bu doğrultuda tavsiyelerde bulunmuştur.²⁹⁰

2020 yılının bir diğer önemli özelliği, Frontex'in yetkisini genişletmek için yapılan prosedürel ve idari değişikliklerle ilgilidir. Bu bağlamda daimî birliklerin görevlendirilmesi de dahil olmak üzere hayata geçirilen tüm düzenlemelerde Temel Haklar Ofisi'nin bu değişim

²⁸⁸ <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

²⁸⁹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-fundamental-rights-office-report-SswYWN> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

²⁹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/FRO_reports/FRO_Annual_Report_2020.pdf (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

sürecine eşlik ettiği vurgulanmaktadır. Söz konusu gelişmelere ek olarak Temel Haklar Ofisi'nin, Frontex'in temel hakları geliştirme ve izleme sisteminin bileşenlerini revize ettiği ve geliştirdiği, şikayet mekanizması için yeni kurallar oluşturduğu raporda belirtilen diğer noktalar arasında yer almaktadır. Ancak ilgili rapordan ajansa yöneltilen iddialara dair tatmin edici bir yanıt çıkmamıştır. Gerek ajans içinde kurulan birimin yürüttüğü soruşturmanın somut bir hak ihlaline rastlamaması gerekse temel haklar ofisinin sunduğu raporun bağlamı ajansın karıştığı hak ihlallerine dair suçlamaları göz ardı ettiğini göstermektedir. Ancak temel hakların korunmasının entegre sınır yönetiminin temel bileşeni olduğu vurgusunu yapan ajansın bu bağlamda 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü, AB Temel Haklar Şartı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne sıkı sıkıya bağlı olduğunu ısrarla belirtmesi kendisine yöneltilen iddiaları bertaraf etmeye yeterli olmamaktadır. Zira hem AB kurumları tarafından yürütülen soruşturmalar hem de bağımsız medya organları ve denizde arama kurtarma faaliyetleri sürdüren kuruluşların sağladığı bilgiler ajansın ifade ettiğinden oldukça farklı bir perspektif sunmaktadır. Bu bağlamda sınır bölgelerinde yaşanan temel hak ihlallerinin derinlemesine incelemesi ve elde edilen sonuçlar bir sonraki bölümde yer alacaktır.

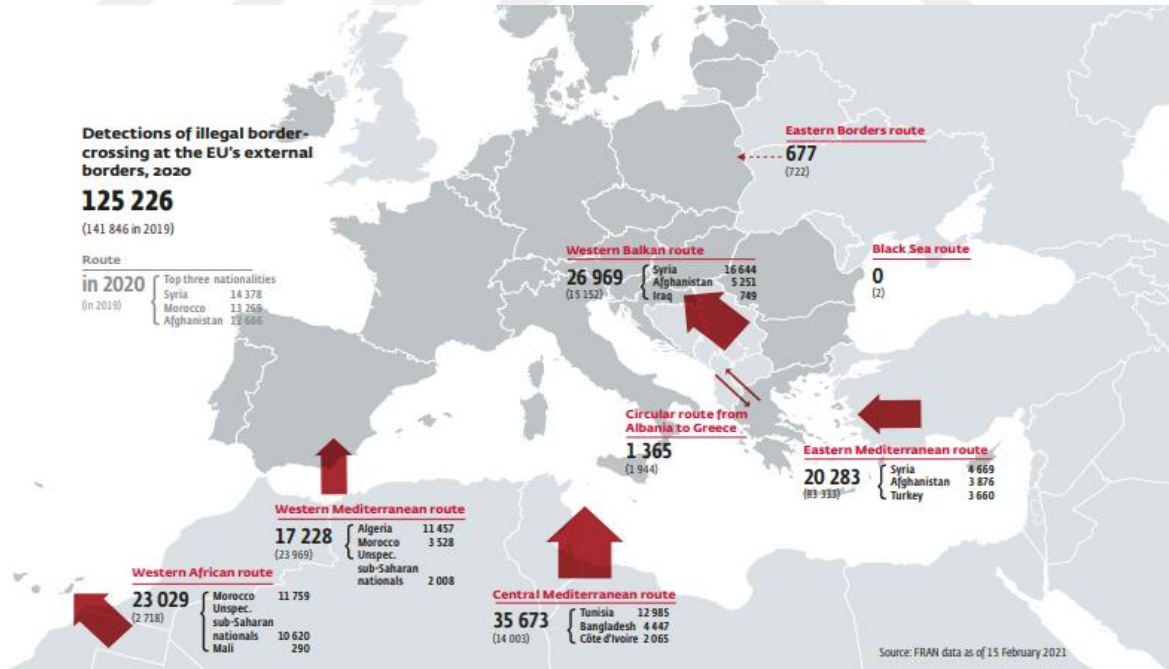
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SIĞINMACILARA YÖNELİK DENİZ OPERASYONLARINDA MÜDAHALE YETKİSİ

3.1. AB'ye Yönelik Göç Hareketlerinde Kullanılan Deniz Rotaları

Avrupa Birliği topraklarına güvenli yollardan erişimin makul bir beklenti olmaktan çıkması sebebiyle, başta Afrika ve Orta Doğu ülkelerinden olmak üzere pek çok kişi kendilerini denize elverişsiz tekneler ve insan kaçakçılığı sarmalının içinde bulmaktadır. Başka bir çıkış yolu bulamayan binlerce insan, daha güvenli bir yaşam hayaliyle çıktıkları deniz yolculuklarında hayatlarını tehlikeye atmaktadır. Birlik topraklarına ulaşmak için kullanılan göç rotaları köken, transit ve hedef ülkelerin içinde bulunduğu şartlara göre kendini yeniden konumlandırmakta, yeni koşullara bağlı olarak sürekli değişkenlik göstermektedir. Tüm bu değişim dinamikleriyle birlikte Birlik topraklarına ulaşmaya çalışan sığınmacılar, son yıllarda sıklıkla kullanılan belli başlı deniz rotalarını tercih etmektedir.

Şekil 3: AB'nin Dış Sınırlarından Düzensiz Sınır Geçişleri



Kaynak: Frontex Risk Analizi Ağ Verileri, 15 Şubat 2021.

2021'in ilk yarısında Akdeniz'i geçerek Avrupa'ya ulaşmaya çalışan kişi sayısı 2020'nin aynı döneme göre %58 artmış, Avrupa'ya giden deniz rotalarında en az 1.146 kişi yaşamını yitirmiştir. Bu durum 2019 ve 2020 yıllarında aynı dönemde kaydedilen ölümlere kıyasla ciddi bir artışı temsil etmektedir. Covid-19 pandemisi ve hareketlilik kısıtlamalarının uygulanması 2020 rakamlarının düşük olmasını açıklamakla birlikte, pandemi kapsamında arama kurtarma faaliyetleri yürüten gemilerin operasyonel faaliyetlerini ve kurtarılanların güvenli limanlarda karaya çıkarılmasını da engellemiştir. Kaydedilen ölümlerin merkez üssü Akdeniz olmakla birlikte Ocak-Haziran 2021 arasında 896 kişi yaşamını yitirmiştir. Hayatını kaybeden sığınmacıların verileri incelendiğinde, 1.146 kişinin 409'u erkek, 104'ü kadın ve 50'si çocuklardan oluşmaktadır. Toplamdan geriye kalanların cinsiyetleri veya yaşları hakkında bilgiye ulaşılamamıştır. Yaşamını yitirenlerin büyük bir bölümü köken ülke olarak Kuzey Afrika (139 kişi) ve Batı Afrika (120 kişi) uyruklu, 10 kişi diğer uyruklara mensup iken ve 872 kişinin uyrukları tespit edilememiştir.²⁹¹

Sıklıkla kullanılan deniz rotalarından biri olan Orta Akdeniz rotası, Libya ve Tunus'tan Birlik topraklarına ulaşmayı amaçlayan sığınmacılar tarafından yoğun olarak tercih edilmektedir. Sığınmacılar bu rotayı kullanarak İtalya ve Malta'ya ulaşmak için Orta Akdeniz'i aşmaktadır. Son yıllarda binlerce sığınmacının kullandığı Orta Akdeniz rotasında geçişler İtalya ve Malta'ya 180 binden fazla insanın geçiş yaptığı 2016 yılından itibaren kademeli olarak azalma görülmektedir. Yoğun olarak kullanılan bir başka göç rotası olan Doğu Akdeniz rotası, Türkiye'den Yunanistan'a uzanmaktadır. Frontex tarafından paylaşılan verilere göre Doğu Akdeniz Rotası, 2015 yılında çoğunluğu iç savaştan kaçan Suriyeli sığınmacılar olmak üzere 885 bin kişinin Birlik topraklarına ulaşmak için en yoğun kullandığı göç rotası olmuştur. 2021 yılının başından bu yana çoğunluğu Suriye uyruklu olmak üzere 15 bini aşkın kişi bu rotayı kullanmıştır. Bu rotadaki ciddi düşüşün önemli bir sebebi, Ege kıyılarını geçişlere kapatan Türkiye-AB geri kabul anlaşmasından kaynaklanmaktadır.²⁹²

Sığınmacıların yoğunlukla ulaştığı Birlik üyesi ülkelerden biri olan İspanya'ya geçişler için kullanılan Batı Akdeniz ve Batı Afrika rotası, 2018 yılında en sık kullanılan rotalardan biri haline gelmiştir. Fas'tan İspanya ana karasına kadar olan rota Batı Akdeniz rotası olarak kabul edilirken, Fas/Batı Sahra ve diğer Kuzeybatı Afrika ülkelerinden Kanarya Adaları'na kadar olan rota Batı Afrika rotası olarak anılmaktadır. 2018 yılında zirve noktasına ulaşan geçiş rakamlarından sonra 2019 ve 2020 yıllarına ait veriler düşüşe geçmiş; bunun başlıca sebepleri

²⁹¹ https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/Mediterranean-deaths-Jan-Jun_2021.pdf (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

²⁹² <https://www.infomigrants.net/en/post/36391/the-main-migration-routes-to-the-european-union> (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

Covid-19 pandemisi ve Avrupa Birliği'nin Fas ile yakın işbirliği olarak nitelendirilmiştir. Ek olarak Frontex tarafından bölgede icra edilen ortak deniz operasyonu olan Indalo Operasyonu'yla İspanya'nın dış sınırlarını kontrol etmesi desteklenmiştir. Batı Afrika ya da Atlantik rotası olarak adlandırılan bir diğer önemli rotayla Kanarya Adaları'na ulaşan sığınmacılar ağırlıklı olarak Fas, Batı Sahra, Moritanya, Senegal ve Gambiya üzerinden geçişler sağlamaktadır. Batı Afrika kıyılarından gerçekleştirilen geçişler mesafe olarak değerlendirildiğinde, en yakın nokta 100 kilometre iken en uzak nokta 1600 kilometre olması ilgili rotayı bir hayli tehlikeli konuma oturtmaktadır.²⁹³

IOM tarafından paylaşılan son verilere göre 2021'in ilk beş ayında Batı Cezayir'den İspanya'ya geçişte 76 kişi, Fas'ın kuzeyi ile İspanya arasındaki rotada 47 kişi ve Ceuta ve Melilla'ya girişlerde 26 kişi olmak üzere toplamda en az 149 kişi Batı Akdeniz rotasında hayatını kaybetmiştir. Bu bölgede görev yapan Cezayir donanması 2021'in ilk altı ayında 1.712 sığınmacının tehlikeli deniz geçişlerini engellemiştir. Bununla birlikte Avrupa topraklarına ulaşmak için kullanılan Batı Akdeniz rotasında sığınmacıların kaybolması eğilimi 2021'in ilk altı ayında da devam etmiştir. Bu durumun en önemli kanıtları, Cezayir kıyılarındaki batıkların, aileler ve aktivistler resmi olarak bildirilenden çok daha fazla sayıda kayıp ihbarı paylaşmaktadır.²⁹⁴

Kanarya Adaları'na ulaşmak için kullanılan Atlantik/Batı Afrika göç rotasında 2020 yılının tamamı için belgelenmiş 850 kişinin ölümü, IOM'in kayıp göçmenler hakkında veri toplamaya başladığı 2014 yılından bugüne değin kaydedilen en yüksek rakamı temsil etmektedir. Bunlara ek olarak 2021 yılının ilk altı ayında 6.555 kişinin deniz yoluyla Kanarya Adaları'na ulaşması bir önceki sene aynı dönemdeki 2.700 sınır geçişiyle kıyaslandığında yüksek bir rakam olarak karşımıza çıkmaktadır. 2021'in ilk altı ayında 250 kişi hayatını kaybetmiştir, ancak Batı Akdeniz rotasında olduğu gibi Batı Afrika rotasında da kaybolan tekneler hesaba katıldığında bu rakamın artmasından endişe edilmektedir.²⁹⁵ Frontex tarafından paylaşılan 2021 verilerine göre ise gerek Batı Akdeniz gerekse Batı Afrika rotasından toplamda 33 bin kişi geçiş yapmış; bunlar Batı Akdeniz'den 16.400 ve Batı Afrika'dan 16.700 kişi olarak belirlenmiştir.²⁹⁶

²⁹³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/> (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

²⁹⁴ <https://www.infomigrants.net/en/post/36391/the-main-migration-routes-to-the-european-union> (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

²⁹⁵ https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/Mediterranean-deaths-Jan-Jun_2021.pdf (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

²⁹⁶ <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

2021 yılının ilk altı ayında Batı Akdeniz ve Atlantik rotalarında yürütülen arama kurtarma faaliyetleri denizlerde yaşanan can kayıplarını önlemekte yetersiz kalmıştır. Arama kurtarma faaliyeti yürüten sivil toplum kuruluşları, gemilerinin çoğuna idari el koyma ve mürettebata karşı devam eden cezai ve idari takibatlar nedeniyle Avrupa limanlarından bloke edilmiştir. Bu durum, kurtarma operasyonlarının önündeki önemli engellerden birini oluşturmaktadır. Arama kurtarma faaliyetleri yürüten sivil toplum kuruluşlarının engellemesiyle birlikte, Avrupa Birliği öncülüğünde yürütülen bir arama kurtarma faaliyetinin bulunmaması ve Birliğin bu sorumluluğu üye ülkelere bırakması sonu ölümle biten trajedilerin yaşanmasına doğrudan sebep olmaktadır. Bu noktadan hareketle, deniz geçişlerinin bütünsel perspektifini sunmak için dünyadaki en ölümcül göç rotaları olarak nitelendirilen Doğu ve Orta Akdeniz rotaları bir sonraki başlıkta detaylıca incelenmiştir.

3.1.1. Orta Akdeniz'den Güncel Veriler

Sığınmacılar tarafından yaygın biçimde kullanılan göç rotalarından biri olan Orta Akdeniz rotasıyla, Birlik topraklarına ulaşmak isteyen sığınmacılar Kuzey Afrika'dan uzun ve tehlikeli deniz geçişleri gerçekleştirmektedir. 2014 yılından itibaren yoğun göç hareketlerinin gerçekleştiği Orta Akdeniz rotasından aynı yıl 170 bini aşkın sığınmacı geçiş yapmış; bu rakam 2016 yılında bölgede kaydedilen en yüksek rakam olan 181 bin kişiye ulaşmıştır. İlgili rotayı kullanan sığınmacıların büyük bir kısmı kaçakçılık ağları vasıtasıyla Libya'dan yola çıkmaktadır.²⁹⁷ Yaşanan gelişmelere bağlı olarak AB'nin aldığı bir dizi inisiyatifle Orta Akdeniz rotasında 2017'den itibaren keskin bir düşüş yaşanmıştır. Rotanın merkez üssü olarak kabul edilen Libya'dan gerçekleşen çıkışlarda sayının oldukça düşmesi, Birliğin düzensiz varışları azaltmak için aldığı yeni önlemlerden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Libya ile işbirliğinin artırılması ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele etmek verilen taahhütler arasındadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Orta Akdeniz rotasında kontrolü sağlamak için 2017 yılında Malta Deklarasyonu'nu sunmuştur. Deklarasyon ile Libya sahil güvenliğine eğitim ve ekipman desteği yapılması, Libya ve ilgili rotadaki diğer ülkelerle birlikte uluslararası partnerler, Europol ve Frontex'i içeren entegre bir yönetimin benimsenmesi, Libya'daki yerel toplulukların sosyo-ekonomik durumunun desteklenmesi, UNHCR ve IOM ile birlikte çalışmak, gönüllü geri dönüş faaliyetlerini desteklemek ve Libya'nın ulusal makamlarıyla birlikte çalışarak sınır yönetim kapasitelerini geliştirmek şeklinde bir dizi karar alınmıştır.²⁹⁸

²⁹⁷ <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

²⁹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

Deklarasyon bağlamında kurulan derin işbirliği 2018 yılında rotadaki geçişleri 23 bin civarına çekse de Libya ile kurulan ilişki yaşanan hak ihlalleri bağlamında pek çok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir.

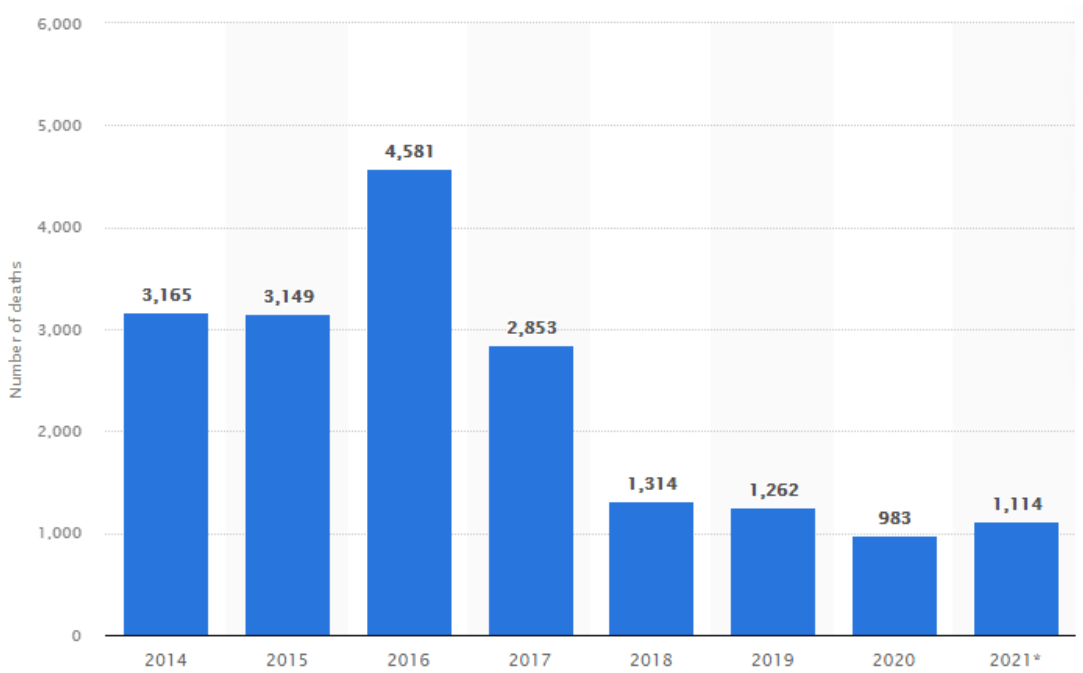
2018 yılında Orta Akdeniz rotasındaki geçişlerin 2012 yılındaki seviyelere gerilemesiyle birlikte, Tunus 2018'in son çeyreğinde rotadaki sığınmacıların ana çıkış ülkesi olarak Libya'nın yerini almıştır. Libya'dan gerçekleştirilen çıkışlar %87, Cezayir'den gerçekleşenler ise yarı yarıya düşmüştür. Aynı yıl yayınlanan verilere göre Tunuslular ve Eritreli bu rotada tüm sığınmacıların üçte birinden fazlasını oluşturan en yoğun uyuğu sahip iki köken ülke olmuştur.²⁹⁹ Temmuz 2019 tarihine gelindiğinde Avrupa Birliği Orta Akdeniz rotasından gerçekleşen göç hareketleriyle mücadele etmek için Kuzey Afrika ülkelerine yönelik 61,5 milyon euro tutarında beş yeni projeyi onaylamıştır.³⁰⁰ Söz konusu projeler dışında gerçekleştirilen yeni girişimlerle Libya'nın spesifik olarak desteklendiğini de söylemek mümkündür.

İlk olarak Şubat 2017'de Libya'daki sığınmacılar için yeterli kabul kapasitesinin sağlanması için 48 milyon euro değerinde önlem paketi kabul edilmiş, 2019 yılında ek finansman sağlanmıştır. Mart 2018'de Libya'daki göçmenler ve yerel toplulukların yaşam koşullarını iyileştirmek için 50 milyon euro değerindeki program kabul edilmiş, Temmuz 2018'de sığınmacıların korunması için 29 milyon euro değerinde ek program sunulmuştur. Kabul edilen bütçe desteklerine ek olarak Temmuz 2017'de Libya sahil güvenlik görevlilerinin ülke sınırlarını daha iyi yönetmesi için 42 milyon euroluk bir program, Aralık 2018'de ise sınır geçişleri ve göç yönetimi için 45 milyon euroluk bir program kabul etmiştir. IOM tarafından Eylül 2021'de yayınlanan verilere göre Libya'da bulunan 610.000'den fazla göçmen ve sığınmacı, hazırlanan destek paketlerinin birincil gerekçesini de ortaya koymaktadır.³⁰¹ İlgili projeler mülteciler için koruma ve yardım, Libyalıların yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve işçi göçünün teşvik edilmesini kapsamaktayken günümüz koşullarıyla değerlendirildiğinde bu projelerin başarıya ulaşp ulaşmadığı da ayrıca tartışmaya açıktır.

²⁹⁹ <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

Şekil 4: 2014'ten 2021'e kadar Orta Akdeniz Rotasındaki Göçmen Ölümleri

Kaynak: Statista, 2021.

2021’de Orta Akdeniz göç rotasını kullanarak geçiş yapanların sayısı, bir önceki yıla oranla oldukça yüksektir. Yılın ilk dokuz ayında ilgili göç rotasından toplam geçiş girişimi sayısı 80 bini aşmıştır.³⁰² 2020 yılının verileri göz önünde bulundurulduğunda, geçtiğimiz yıl bu rakam 62 bin kişiyle sınırlandırılmıştır. 2021 yılı verilerindeki dikkat çeken bir diğer unsur Kuzey Afrika ülkelerinin yetkili makamları tarafından yürütülen deniz operasyonlarında yaşanan artış olmuştur. Bu bağlamda 2019 yılında 31.565 kişi yetkili makamlar tarafından ülkeye geri çekilirken, bu rakam 2021’de 17.971’e gerilemiştir. Tunus sahil güvenlik görevlileri tarafından 2021 yılının ilk altı ayında “yakalanan” kişilerin sayısı 2020’nin aynı dönemine göre %90 artmış ve Tunus kıyılarında en az 220 sığınmacı hayatını kaybetmiştir.

Libya makamları tarafından denizde durdurulan sığınmacıların sayısında ise bir artış yaşanmıştır. 2021’in ilk yarısında 15.330 kişi Libya’ya geri çekilirken, bu rakam 2020’nin aynı dönemindeki rakamın üç katından da fazladır. Bu durum denizde yolları kesilen ve Libya’ya geri gönderilen sığınmacıların keyfi gözaltı, gasp, kaybettirilme ve işkenceye maruz kaldığı

³⁰² <https://reliefweb.int/report/world/central-mediterranean-sea-population-movement-operation-update-report-n-1-dref-n#:~:text=The%20Central%20Mediterranean%20route%2C%20from,significantly%20higher%20than%20in%202020.> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

düşünüldüğünde özellikle endişe vericidir. 2021'in ilk altı ayında Libya açıklarında en az 454 kişi hayatını kaybetmiştir, bu rakam bir önceki yıl 130 kişi olarak tespit edilmiştir.³⁰³

22 Nisan 2021 tarihinde aynı yılın ilk altı ayında kaydedilen en trajik kaza yaşanmış, Orta Akdeniz rotasını kullanan 130 sığınmacı hayatını kaybetmiştir. Ertesi sabah Akdeniz'deki sığınmacıların acil durumlarda irtibat kurmasını sağlayan yardım hattı Alarm Phone aranmış, ilgili taraflar bilgilendirilmiştir. Şişme bottan geriye kalanlar ve bazı kişilerin cansız bedenleri, sivil arama kurtarma gemisi Ocean Viking mürettebatı tarafından bulunmuştur. Hayatını kaybedenlerin yakınlarının ifadelerine göre yaşamını yitirenlerin çoğunluğunun Sudan'ın belirli bölgesinde yaşayan genç erkeklerden olduğu tespit edilmiştir. Libyalı ve Avrupalı yetkililer, teknenin alabora olması ve kimsenin hayatta kalmaması riskine karşı iki gün boyunca defalarca uyarılmıştır. 4 Nisan'da yaşanan benzeri bir örnekte ise Libya'dan ayrılan 60 ve 100 civarında kişiyi taşıyan iki ayrı bot, Malta SAR bölgesinden geçmesine rağmen, ancak üç günün sonunda İtalyan sahil güvenlik birimleri tarafından karaya çıkarılmıştır. İlgili vakaların da gösterdiği gibi arama kurtarma operasyonlarının başlatılmasındaki gecikmeler ve başarısızlıklar 2021'in ilk altı ayında olduğu gibi sonraki altı ayda da yaygın olarak devam etmiştir.³⁰⁴

2014 yılından bu yana Orta Akdeniz göç rotası, dünyanın en ölümcül deniz yolu haline gelmiştir; söz konusu rotada 22.653 kişinin yaşamını yitirdiği tahmin edilmektedir. Pandemi koşulları göz önünde bulundurulmak kaydıyla 2020 yılında bu rakam 983 kişiyken, 2021'in ilk dokuz ayında 1114 kişiye ulaşmıştır.³⁰⁵ Göç yolunda kaydedilen gerçek ölüm sayısının, büyük ölçüde bildirilmeyen ya da tespit edilememiş gemi enkazları göz önünde bulundurulduğunda çok daha yüksek olması muhtemeldir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından yayınlanan son rapora göre, deniz rotalarını kullanan sığınmacıların haklarının korunmasında yaşanan eksiklik trajik bir anormallik değil, daha ziyade Libya ulusal makamları ile Avrupa Birliği tarafından desteklenen politika karar ve uygulamalarının bir sonucudur. Birlik üyesi ülkelerin arama kurtarma operasyonlarını büyük ölçüde engellemekle birlikte STK'ların yürüttüğü operasyonları da engellediğine vurgu yapan rapor, yeterli insan hakları güvencesi olmadan Libya'yı güvenli liman kabul etmenin uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerle tutarlı olmadığına altını çizmektedir. Zira Komiserlik, Libya'nın denizde

³⁰³ https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbdl601/files/publication/file/Mediterranean-deaths-Jan-Jun_2021.pdf (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰⁴ https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbdl601/files/publication/file/Mediterranean-deaths-Jan-Jun_2021.pdf (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰⁵ <https://reliefweb.int/report/world/central-mediterranean-sea-population-movement-operation-update-report-n-1-dref-n#:~:text=The%20Central%20Mediterranean%20route%2C%20from,significantly%20higher%20than%20in%202020.> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

durdurulan sığınmacıların geri dönüşü ve karaya indirilmesi için güvenli bir yer olarak kabul edilemeyeceğini ve Libya'ya sağlanan bu tür geri dönüşlerin geri göndermeme ilkesini ihlal edebileceğini sürekli olarak vurgulamaktadır.³⁰⁶ Seawatch'a 15.07.2021 tarihinde e-mail yoluyla gönderilen ve "Denizde kurtarılan sığınmacıların tamamı Avrupa anakarasına mı çıkarılmaktadır?" sorusuna 20.10.2021 tarihinde verilen yanıtın da desteklediği şekliyle Libya uluslararası deniz hukuku ve insan hakları hukukuna göre güvenli bir liman kabul edilmemektedir. Bir gemi kaptanının Libya'dan kaçanları İtalya'da karaya çıkardığı için mahkum edilmesi üzerine görülen davada da bu görüş deklare edilmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından da üzerinde durulan ve Avrupa Birliği'nin göçü dışsallaştıran politikalarının somut bir tezahürü olan girişimlerin diğer göç rotalarındaki yansımalarını görmek adına bir sonraki başlıkta Doğu Akdeniz'deki güncel durum üzerinde durulacaktır.

3.1.2. Doğu Akdeniz'den Güncel Veriler

Uzun yıllar boyunca Avrupa'ya geçiş yolu olarak kullanılan Doğu Akdeniz rotası, 2015 yılında 885 bin sığınmacının Birlik topraklarına ulaşmasıyla İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana kıtanın yaşadığı en yoğun göç hareketliliğine sahne olmuştur. Yunanistan, Kıbrıs ve Bulgaristan'a düzensiz varışlarda kullanılan Doğu Akdeniz rotası Suriye iç savaşının ardından çok sayıda sığınmacının geçiş yaptığı merkez rota haline gelmiştir. İlgili rotada yaşanan gelişmeler üzerine Frontex, 2015 yılı boyunca denizde devriye gezmeye başlamış, her gün binlerce geçişe sahne olan Yunan adalarında kayıt işlemleri için çok sayıda personel görevlendirmiştir. Bu gelişmelere ek olarak aralık ayında Yunan makamlarının sınırlarda ek yardım talep etmesi üzerine Frontex tarafından Poseidon Hızlı Müdahalesi başlatılmıştır.³⁰⁷

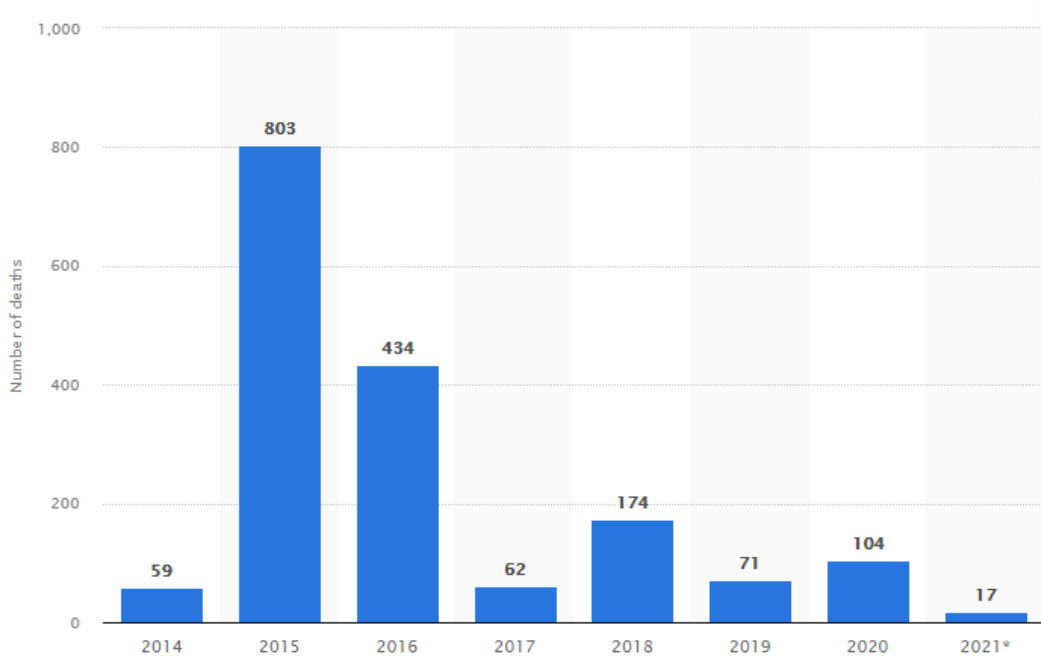
2016 yılının başlarında Doğu Akdeniz güzergâhını kullanan sığınmacıların sayısı 182 bin olarak tespit edilirken bu sayının büyük bir bölümü yılın ilk üç ayında geçiş yapmıştır. Doğu Ege'de bulunan Yunan adalarına ulaşan sığınmacıların sayısı, Mart 2016'da yürürlüğe giren ve Türkiye'nin deniz ve kara sınırlarını güvence altına alırken düzensiz geçiş yapanların geri dönüşünü kabul ettiği Türkiye-AB Anlaşması'ndan sonra düşüşe geçmiştir. 2017 yılının verileri incelendiğinde hem deniz hem de kara sınırlarında 42.319 geçiş gerçekleşmiş, 2018 yılında ise bu rakam 56 bine ulaşmıştır. Sınır geçişlerinde köken ülkeleri tespit edilen sığınmacıların çoğunluğu Suriyeliler, Afganistanlılar ve Iraklılardan oluşurken Türkiye uyruklu sığınmacıların sayısı da 7918 geçişle en yaygın dördüncü uyruk haline gelmiştir. 2019 yılına gelindiğinde Doğu Akdeniz rotası üzerinden gerçekleşen geçişler 2015 yılıyla kıyaslandığında %90 daha

³⁰⁶ <https://news.un.org/en/story/2021/05/1092752> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰⁷ <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

düşük seviyelerde seyretmiş, 2020 yılında ise Covid-19 pandemisi sebebiyle alınan tedbirler bu rakamları daha da aşağıya çekmiştir. Frontex tarafından paylaşılan 2021 yılı verileri, sınır geçişlerinde ufak bir artışı göstermektedir. Ocak-Kasım 2021 arasında Doğu Akdeniz rotası kullanılarak gerçekleştirilen geçişlerin sayısı 15.769'a ulaşmış, Suriye ve Türkiye uyruklu sığınmacılar bu toplamın kabaca üçte birini teşkil etmiştir.³⁰⁸ Sınır geçişlerine dair paylaşılan verilerle birlikte, Doğu Akdeniz rotasında yaşamını yitirenlerin sayısı 17 kişi olarak saptanmıştır. 2015 yılında kaydedilen 803 kişinin kaybıyla karşılaştırıldığında düşük ölüm oranları olarak kabul edilse de Doğu Akdeniz rotasında tespit edilemeyen ölümler dahil edildiğinde bu rakımın artmasından endişe edilmektedir.³⁰⁹

Şekil 5: 2014'ten 2021'e kadar Doğu Akdeniz Rotasındaki Göçmen Ölümleri



Kaynak: Statista, 2021.

Doğu Akdeniz rotası olarak kabul edilen göç güzergahının en önemli ayağını oluşturan Ege Denizi'nde geçiş rakamlarının yıllar içinde düşüş ivmesine geçmesinin temel sebebi AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması olmuştur. Mart 2016'da kabul edilen geri kabul anlaşmasıyla Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçiş yapan sığınmacıların engellenmesi konusunda taraflar anlaşmaya varmıştır. Anlaşma uyarınca Yunan adalarına geçen tüm düzensiz göçmenler sığınma başvurusunda bulunmaz ya da başvuruları reddedilirse Türkiye'ye iade edilecek;

³⁰⁸ <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³⁰⁹ <https://www.statista.com/statistics/1082221/deaths-of-migrants-in-the-eastern-mediterranean-sea/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her Suriyeli için AB'ye başka bir Suriyeli yerleştirilecektir. Söz konusu temel ilkelere ek Türkiye, Birliğe düzensiz geçişleri önlemesi için deniz ve kara sınırlarında daha sert önlemler almayı taahhüt etmiştir.³¹⁰

Taraflar arasında varılan anlaşma göç politikalarında dışsallaştırmanın somut bir panoramasını sunmakla birlikte 27 Şubat - 27 Mart 2020 tarihleri arasında Yunanistan-Türkiye kara sınırında yaşanan gelişmeler Birliğin benimsediği politikanın başarısızlığını gözler önüne sermektedir. Zira sınır bölgesinde gerilimin artmasına yanıt olarak Birlik tarafından Yunanistan'ı desteklemek için 700 milyon euro tahsis edilmiş, Frontex hızlı sınır müdahaleleri kapsamında personeliyle bölgede varlık göstermiştir. Bununla birlikte, sığınmacılara sistematik şiddet uygulandığı ve can kayıplarının olduğu pek çok raporla kanıtlanmıştır.³¹¹ Türkiye-Yunanistan sınırında yaşanan trajik tabloyla birlikte Avrupa'ya giden deniz rotalarında binlerce insanın yaşamını yitirmesi, devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmedeki başarısızlığını temsil etmektedir. Bu bağlamda, sığınmacıların Birlik topraklarına ulaşmak için tehlikeli sınır geçişleri yapmasını önlemek adına üye ülkelerin güvenli göç rotaları oluşturmaya ve düzenli göçü teşvik eden politikaları hayata geçirmesine acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak güncel gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda Birlik politikaları söz konusu ihtiyaçların tam tersi yönünde seyretmekte, uluslararası yükümlülükleri doğrudan ihlal eden uygulamalara imza atılmaktadır. Sığınmacıların temel haklarını gasp eden bu uygulama örneklerini tutarlı biçimde ele alabilmek adına, bir sonraki başlıkta mültecilerin uluslararası hukuktan doğan hakları incelenecektir.

3.2. Mülteci Haklarına İlişkin Düzenlemeler

Dünyanın dört bir yanından insan daha güvenli bir yaşam umuduyla evlerini terk etme kararı almaktadır. Kendilerini güvende hissetmeyen milyonlarca kişi, dini inançları, cinsiyet kimlikleri, siyasi düşünceleri ya da etnik aidiyetleri sebebiyle hedef alınırken; işkence, zulüm, silahlı çatışmalar ve şiddetten kaçmaya çalışmaktadır. Daha iyi ve güvenli bir gelecek umuduyla çıkılan bu yolculuklarda pek çok kişi insan kaçakçılığı ağına ve farklı türden sömürü biçimlerine maruz kalırken, hedef ülkeye ulaşabilenler yetkililerce gözaltı ve tecrit uygulamalarına tabi tutulmaktadır. Tehlike ve korku dolu bu süreci atlatabilen ve yeni bir

³¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

³¹¹ <https://www.dw.com/tr/af-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-t%C3%BCrkiye-yunanistan-s%C4%B1n%C4%B1r%C4%B1nda-iki-s%C4%B1n%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1-%C3%B6ld%C3%BCr%C3%BCld%C3%BC/a-53001976> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

ülkeye yerleşebilen “şanslı” azınlık ise yabancı düşmanlığı ve ayrımcılığın pek çok farklı formuyla karşı karşıya kalmaktadır.³¹²

Savaşların, bölgesel çatışmaların, kimlik ve aidiyetlere yönelik saldırıların dünya çapında devam ettiği günümüzde, sığınma hareketleri de her yıl bir önceki döneme göre artan bir ivmeyi işaret etmektedir. 20. yüzyılın başlarında, özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrasında göç hareketlerinin yoğunlaşması, bu gerçekliğe dair normatif ilkelerin saptanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Zaman içinde gelişen ve mülteci hukuku olarak adlandırılan kurallar bütünü, 1920’li yıllarda Milletler Cemiyeti’nin girişimiyle ilk adım olarak başlatılmıştır. Ancak devletlerin o dönemde sergilediği farklı tutumlar sebebiyle, mülteci tanımı üzerinde bir uzlaş sağlanamamış, tanım evrensel bir niteliğe kavuşamamıştır.³¹³ İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan pek çok insan hakları ihlali, mülteci hukukunu dönemin en önemli gündem maddesi haline getirmiştir. Birleşmiş Milletler öncülüğünde başlatılan bu süreçte ilk olarak 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi kabul edilmiş, 14 Aralık 1950 tarihinde ise Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. Çalışmalarına 1 Ocak 1951 tarihinde başlayan Komiserlikle birlikte, 28 Temmuz 1951’de Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi 26 devlet tarafından kabul edilmiş; 22 Nisan 1954 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir.³¹⁴

Mülteci hukukuna ilişkin en önemli uluslararası sözleşme olarak kabul edilen 1951 Mülteci Sözleşmesi, mülteci kavramını tanımlarken tarihsel ve coğrafi olarak iki sınırlama getirmiştir. Tarihsel sınırlama “1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa’da meydana gelen olaylar” ifadesiyle, coğrafi sınırlama ise “Avrupa’da meydana gelen olaylar” ya da “Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” ifadesiyle sunulmuştur. Ancak zaman içerisinde tanımdaki bazı ifadeler yetersiz görülmüş ve mülteci kavramının tanımı yeniden düzenlenmiştir.³¹⁵

Tarih ve coğrafi bölge kısıtlamasından arındırılmış mülteci tanımı evrensel olarak kabul görmüş olmasıyla birlikte, zaman içinde gelişen uluslararası mülteci hukuku temel esasları bakımından kişilere birtakım haklar da sunmuştur. Bu bağlamda bireylere tanınan ilk hak sığınma hakkıdır. Bir kişinin uyruğunda bulunduğu devletin ülkesini çeşitli baskılar sebebiyle terk ederek, yabancı bir ülkenin devletinden koruma talep etmesi olarak ifade edilen sığınma hakkı, baskılardan kaçan kişilerin ülkesine girmesine ve ülkesinde kalmasına izin veren haktır.

³¹² <https://www.amnesty.org.tr/icerik/multeci-haklari> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

³¹³ <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/25/uluslararasi-multeci-hukukuna-kisa-bir-bakis/> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

³¹⁴ Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1016.

³¹⁵ <https://multeci.org.tr/wp-content/uploads/2021/07/1967-New-York-Protokolu-1.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

Bir devletin sığınma hakkını tanıma yükümlülüğü ise, o devletin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ve ulusal mevzuatına göre şekillenmektedir. Herhangi bir devlet anlaşma ile sığınma hakkı konusunda yükümlülük üstlenmişse, kişilerin sığınma hakkını tanımak zorundadır.³¹⁶ Güvenli sığınma hakkına sahip olan bir mülteci için uluslararası koruma fiziksel güvenlikten daha fazlasını içermektedir. Bu bağlamda mülteciler, işkence ve aşağılayıcı muameleye maruz kalmamak da dahil olmak üzere, düşünce ve hareket özgürlüğü, yasal olarak ikamet hakkına sahip olan herhangi bir yabancının sahip olduğu aynı haklara ve temel yardıma erişme hakkına sahiptir.³¹⁷

Mültecilerin sahip olduğu bir diğer önemli ve vazgeçilemez hak zorla geri dönüş yasağı, başka bir deyişle geri göndermeme yasağıdır. Uluslararası mülteci hukukunun en temel ilkelerinden biri olan geri göndermeme ilkesi, hiçbir devletin bir mülteciyi hayatının ve özgürlüğünün tehdit altında olacağı ülkelere iade edemeyeceğine işaret etmektedir. Uluslararası teamül hukukunun bir parçası kabul edilen ve temel insan hakkı olarak nitelendirilen bu yasaklamanın yazılı hale gelmiş olması önemli kazanımlardan biridir.³¹⁸ Ancak günümüz koşullarında bazı ülkelerin uygulamaları en temel haklardan biri kabul edilen geri gönderme yasağını doğrudan ihlal etmektedir.

Uluslararası mülteci hukuku bağlamında mültecilere tanınan haklar, farklı kategoriler altında şekillendirilmiştir. Kabul eden ülkenin vatandaşlarıyla aynı muameleyi görme başlığı altında mültecilere, dini eğitimin ücretsiz olması, mahkemelere ücretsiz erişim, ilköğretime erişim, kamu yardımlarına erişim, sosyal güvenlik korumasından faydalanma, fikri mülkiyetlerin korunması ve vergi makamları tarafından eşit muamele hakları tanınmıştır. Kabul eden ülkenin diğer yabancı ülke vatandaşlarına sağladığı haklar bakımından değerlendirildiğinde mültecilere sendikalara üye olma hakkı, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara dahil olma hakkı, ücretli bir işte çalışma hakkı, mülk sahibi olma hakkı, yüksek öğrenime erişim, ikamet yerini seçme hakkı ve ülke içinde özgürce hareket etme hakkı tanınmaktadır.³¹⁹

Kabul edilen düzenlemelerin gösterdiği üzere, mültecilere tanınan haklar temel insan haklarına içkin olmakla birlikte yaşanabilecek olası sorunlar öngörülerek koruma sağlamak amacıyla düzenlenen haklardır. Ancak yasal düzenlemelerin tanıdığı haklar her ne kadar geniş kapsamlı ve bir vatandaşla eş değer kazanımlar sağlasa da ülkelerin bu hakları güvence altına almak konusunda ciddi eksiklikleri bulunmaktadır. Mültecilerin en temel hakkı olan sığınma hakkının ülkeye girişleri zorlaştırarak en baştan engellenmesi ve ülkeye girmeyi “başarabilmiş”

³¹⁶ Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1018.

³¹⁷ <https://www.unhcr.org/publications/brochures/3b779dfe2/protecting-refugees-questions-answers.html> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

³¹⁸ <https://multecihaklari.org/?p=99> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

³¹⁹ <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/refugees.htm> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

kişilerin kamplarda uzun süre ve kötü koşullarda tutulması güvence eksikliğinin ötesinde evrensel hukuk çerçevesini aşan uygulamalar olarak göze çarpmaktadır.

1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'yle temeli atılan uluslararası mülteci hukuku, söz konusu sözleşmeler dışında bir dizi düzenlemeyle zeminini kuvvetlendirmektedir. Bu sözleşmeler, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1961 tarihli Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme, 1965 tarihli Her Tür Irk Ayrımcılığına Son Verilmesine İlişkin Sözleşme, 1966 tarihli Uluslararası Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesi, 1969 tarihli Afrika'daki Mültecilerin Özel Sorunlarını Ele Alan Afrika Birliği Sözleşmesi, 1984 tarihli Mülteciler Hakkında Cartagena Deklarasyonu ve 1989 tarihli Çocuk Hakları Sözleşmesi şeklinde sıralanabilir.³²⁰ Kabul edilen her bir uluslararası sözleşme sürecin farklı bir boyutuna yanıt üretse de, Avrupa Birliği topraklarına uluşmaya çalışan sığınmacıların ihlal edilen temel haklarını tespit etmek amacıyla bir sonraki başlıkta, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme incelenecektir.

3.2.1. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında, 1951 yılında Cenevre'de imzalanan Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (bundan sonra 1951 Mülteci Sözleşmesi olarak ifade edilecektir), mülteci hukukuna ilişkin en önemli uluslararası sözleşme olarak kabul edilmektedir. UNHCR'nin paylaştığı olduğu son verilere göre, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nün ikisinden birine ya da her ikisine birden taraf olan 149 devlet, mülteci tanımını kabul ederek mültecilerin haklarını ve hakların korunmasına yönelik yasal yükümlülükleri yerine getireceğinin taahhüdünü vermiştir.³²¹

1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nü imzalayan taraf devletlerden Sözleşme'nin hükmettiği şekliyle mülteci haklarına tam saygı ve bu hakların güvence altına alınması beklenmektedir. Sözleşme'nin düzenlemiş olduğu haklar genel hatlarıyla şu şekilde sıralanmaktadır³²²:

- Zulüm ya da zulüm tehdidi olan bir yere geri gönderilmeme hakkı
- Uluslararası koruma başvuru ve değerlendirme aşamasında ayrımcılığa uğramama hakkı
- Çeşitli zulüm biçimlerinden kaçan kişilerin, köken ülkelerinden çıkış yapıp diğer ülkelere girişlerinin yasal olması beklenilemeyeceğinden, sığınma talebinde

³²⁰ <https://ijrcenter.org/refugee-law/> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).

³²¹ <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³²² https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/UNHCR_Brochure_TR.pdf (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

bulunulan ülkeye yasadışı giriş yapılması ya da yasadışı kalınmasından dolayı ceza almama hakkı

- Ulusal güvenlikle birlikte kamu düzenini korumak için özel olarak belirlenen istisnai durumlar haricinde, sınır dışı edilmeme hakkı
- Asgari düzeyde kabul edilebilir şartlarda yaşama hakkı ve bu kapsamın içindeki haklar: Eğitim hakkı, gelir getirici bir iş ya da serbest meslek hakkı, hareket serbestisi, kamu yardımları ve sağlık hizmetlerine erişim, mülk alıp satma hakkı, seyahat belgesi ve kimlik edinme hakkı
- Sözleşmeye taraf olan devletlerden, vatandaşlık elde etmenin önündeki yasal engelleri azaltarak, vatandaşlığa erişimi daha kolay hale getirmesi beklenmektedir.

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin düzenlemiş olduğu haklarla birlikte, kavrama yönelik önemli noktalardan birisi mültecilik statüsünün unsurlarıdır. Sözleşme'nin 1. maddesinde ifade edildiği şekliyle, "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa" mülteci denilmektedir.³²³ Sözleşme'nin yapmış olduğu vurguya göre kişinin ülkeden kaçış sebebi özgürlük ve güvenlik ihtiyacıdır. Bu bağlamda kaçma gerekçeleri; kişinin özgürlüğüne ya da vücut bütünlüğüne yönelik bir tehdit, baskı, yoksun bırakılma ve sefalet, savaş veya iç çatışmalar, açlık ve felaketlerden kaçmak şeklinde sıralanabilir.³²⁴

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin tanımından yola çıkarak özetlemek gerekirse, mültecilerin temel hak ve özgürlüklerinin, Sözleşme'de belirtilen beş temelden biri nedeniyle kısıtlanmış olması ve bu nedenlere dayalı zulüm korkusu sebebiyle ülkesinden kaçmak zorunda kalması beklenmektedir.³²⁵ Sözleşme'de ifade edilen beş unsurdan ilki olan ırk, etnik grupları ve ortak kökene sahip sosyal grupları içerirken, din aktif uygulamaların yanı sıra ortak gelenek ve inançları paylaşma eğilimindeki bir grupla özdeşleşmek de dahil olmak üzere geniş bir anlam ifade etmektedir. Bir diğer unsur olan kişinin uyruğu, vatandaşlığı içermektedir. Bir nüfus içindeki etnik, dilsel ve kültürel gruplara yönelik zulüm de uyruk temelindeki zulüm biçimleri olarak kabul edilmektedir. Belirli bir sosyal gruba mensubiyet unsurunda, alışkanlıklar ve aynı

³²³ Kanat ve Zenginoğlu, 2017: 24.

³²⁴ Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1025.

³²⁵ <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/25/uluslararası-mülteci-hukukuna-kısa-bir-bakış/> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

sosyal statüyü paylaşan kişiler kastedilmekteyken zamanla bu kavram genişletilerek ev içi şiddete maruz kalan kadınlar, LGBTI+ bireyler ve cinsiyet temelli şiddete maruz kalan kişileri de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Son olarak siyasi görüş unsurunda, hükümet politikaları ve yöntemlerini eleştiren görüşler de dahil olmak üzere yetkililer tarafından kabul edilmeyen fikirler ifade edilmektedir.³²⁶

Sözleşme’de belirtilen beş temel unsurdan biri nedeniyle zulüm korkusu şeklinde ifade edilen zulüm kavramı, acı verme ve işkence şeklinde tanımlanabileceği gibi zulüm kabul edilen eylemin kasıtlı olması da gerekmektedir. Genel kabul görmüş şekliyle değerlendirildiğinde zulüm niteliğindeki eylemler, devletler tarafından gerçekleştirilme çerçevesiyle sınırlandırılmamakta, devlet dışı aktörlerden kaynaklanan zulüm korkusu da geçerli kabul edilmektedir. Bunlara ek olarak zulüm kavramı, 1951 Mülteci Sözleşmesi’nde ayrıntılı biçimde tanımlanmamış, bu şekilde zaman içerisinde değişiklik geçirebilecek farklı zulüm çeşitlerinin Sözleşme kapsamının dışında kalması önlenmiştir.³²⁷

1951 Mülteci Sözleşmesi’nin önemli unsurlarından bir diğeri, uluslararası teamül hukukun temel kurallarından biri olan geri göndermeme ilkesinin yazılı hale gelmiş olmasıdır. Mültecilerin zulüm riski ile karşı karşıya bırakılmasını önleyen geri göndermeme ilkesi 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin 33. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir: “Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek ya da iade etmeyecektir.”³²⁸

1951 Mülteci Sözleşmesi’nde tanımlanan şekliyle geri göndermeme ilkesi, teamül hukukunun da bir parçası kabul edildiğinden, gerek 1951 Mülteci Sözleşmesi gerekse New York Protokolü’nü imzalamamış olsa dahi tüm devletler için bağlayıcı hale gelmiştir. Söz konusu ilkeyle birlikte, mültecilerin yaşam hakkı, işkence, kötü muamele ve insanlık dışı cezaya maruz kalmamak gibi temel insan hakları da güvence altına alınmıştır. Bunlara ek olarak bir mültecinin geri gönderilmesinin yasaklanması yalnızca köken ülkesiyle değil, zulüm göreceğine dair haklı gerekçelerin bulunduğu bir ülkeye gönderilme ihtimaline karşı da uygulanmaktadır.³²⁹

Geri göndermeme ilkesiyle ilgili dikkat çeken bir diğer unsur, ilkenin yalnızca mültecilerle sınırlandırılmamış yorumudur. Kişinin sınır dışı ya da iade edilmek gibi zorla geri

³²⁶ <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/refugees.htm> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³²⁷ Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1028.

³²⁸ <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³²⁹ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa5e334> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

gönderilmesi durumlarında, yaşam hakkı ihlali ve işkence görme riski olan herkes için geri göndermeme ilkesi kabul edilmektedir.³³⁰ Dikkate değer bir diğer nokta ise, kişinin geri dönmek zorunda bırakılacağı ülkede zulüm görme riski mevcut ise, sınır görevlilerinin reddetmeme yükümlülüğünün geri göndermeme ilkesinin ayrılmaz bir parçasını oluşturmasıdır. Ancak sınırda reddetmeme yükümlülüğü bağlamında, bir devletin sığınma arayışıyla sınırlarına ulaşan kişilere sığınma sağlama imkanı bulunmadığı durumlarda güvenli bölge oluşturmak gibi önlemler alması geri gönderme yasağının ihlali anlamına gelmemektedir.³³¹

1951 Mülteci Sözleşmesi'yle kabul edilen geri göndermeme yasağının iki istisnası bulunmaktadır. Bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması konusunda ciddi sebepler bulunması ve kişinin özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olması sebebiyle ülkenin halkı açısından tehlike oluşturmaya devam ettiği durumlar bu istisnalar olarak belirtilmektedir. Ancak söz konusu istisnai durumlar, ilgili kişinin gönderildiği takdirde işkence ve insanlık dışı muameleye maruz kalacağına dair riskler mevcutsa uygulanmamaktadır.³³²

Geri göndermeme ilkesi çok yönlü olmakla birlikte kapsamı ve uygulanması yürürlükteki düzenlemelerin bağlamına göre değişiklik göstermektedir. Bu noktadan hareketle, geri göndermeme ilkesinin önemini açıklayan beş temel nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, geri göndermeme ilkesinin uluslararası hukukun farklı mekanizmalarındaki düzenlemelerdir. Geri göndermeme ilkesi, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne atıfta bulunularak açıklansa da geçtiğimiz yıllar içinde bu ilke “İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme”, “Tüm Kişilerin Zorbalığa Karşı Korunmasına Dair Sözleşme” gibi insan hakları sözleşmelerine de dahil edilmiştir. Farklı pek çok sözleşmeye eklenen geri göndermeme ilkesi, başta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi olmak üzere diğer bölgesel insan hakları mahkemeleri tarafından da sıklıkla referans noktası olmuştur.³³³

Geri göndermeme ilkesine yönelik ikinci önemli unsur, yargı yetkisine ilişkindir. Bu bağlamda, geri göndermeme ilkesi bir devletin yargı yetkisi altındaki kişileri korumaktadır. Söz konusu yargı yetkisi, bir devletin topraklarında, karasularında veya devletin kişi üzerindeki etkin kontrol uyguladığı durumlarda geçerlidir. Mülteci hukuku kapsamında, geri göndermeme ilkesinin bir devletin sınırında da geçerli olduğuna dair görüşler de mevcuttur. Ayrıca son yıllarda pek çok insan hakları savunucusu ve mahkeme, söz konusu ilkenin açık denizlerde

³³⁰ <https://multecihaklari.org/?p=99> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³³¹ Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1031.

³³² <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³³³ <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/03/30/principle-of-non-refoulement-migration-context-5-key-points/> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

durdurma veya kurtarma operasyonları da dahil olmak üzere devletlerin ülke dışında faaliyet gösterdiği durumlarda da geçerli olduğu konusunda genel bir kabul göstermektedir.³³⁴ Geri göndermeme ilkesine yönelik bir diğer unsur, ilkenin silahlı çatışmalardan kaçan kişileri de koruyabileceği yönündedir. Söz konusu ilke geleneksel olarak bireyselleştirilmiş bir tehdide karşı koruma olarak anlaşılrsa da pek çok çatışma dini, etnik ya da siyasi gerekçelerle yürütüldüğünden UNHCR silahlı çatışmalardan kaçan sivilin bu gerekçelerden biri nedeniyle zulme uğradığını ve mülteci olarak nitelendirileceklerini savunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de bir kişinin bireysel olarak hedef alınmadığı ancak aşırı şiddet içeren genel vakaların geldiği durumlarda da geri göndermeme ilkesinin geçerli olduğunu tespit etmiştir.³³⁵

Geri göndermeme ilkesinin önemini açıklayan bir diğer unsur, söz konusu ilkenin bir kişiyi ayrılmaya zorlayan doğrudan ve dolaylı önlemlere karşı da koruma sağlamasıdır. Burada ifade edilmek istenen nokta, geri göndermeme ilkesinin, bir ülke kişiyi doğrudan tehdit etmese dahi kişinin ileriye dönük iadelere karşı etkin bir şekilde korumayacak bir devlete gönderilmesini de engellemesidir. Bunlara ek olarak geri göndermeme ilkesi, bir devletin kişiyi kaçtığı tehlikeli bölgeye geri dönmekten başka bir alternatif bırakmayacak doğrudan ya da dolaylı önlemler almasının da önüne geçmektedir. Geri göndermeme ilkesinin önemini ortaya koyan son unsur, usule ilişkin güvenceler sunmasıdır. Kendisi hakkında geri göndermeme ilkesi ihlal edilerek verilen bir iade kararına karşı kişi etkili hukuk yollarına başvurma, bağımsız ve tarafsız bir yargı organı önünde itiraz edebilme hakkına sahiptir. Bu unsur, bir devletin kişileri sözde güvenli bir ülkeye geri göndermeyi amaçlayarak hayata geçirdiği uygulamalara karşı da geçerliliğini korumaktadır.³³⁶

1951 Mülteci Sözleşmesi, milyonlarca insanın İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında yaşadığı ölçülemez acılar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Sözleşmenin temel amacı açıkça bu durumun bir daha yaşanmamasını sağlamak olarak belirtilmektedir. Ancak bugün, mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin sayısı, Suriye, Yemen ve Kongo'daki krizler ve çatışmalar başta olmak üzere son 70 yılda katlanarak artmıştır. 2021 yılı itibarıyla dünya üzerinde 82 milyon mülteci ve yerinden edilmiş kişi daha güvenli bir hayat arayışıyla mücadeleye devam etmektedir.³³⁷ Mültecilere dair verilerin gösterdiği tablo ışığında 1951

³³⁴ <https://reliefweb.int/report/world/principle-non-refoulement-migration-context-5-key-points> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³³⁵ <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/03/30/principle-of-non-refoulement-migration-context-5-key-points/> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

³³⁶ <https://reliefweb.int/report/world/principle-non-refoulement-migration-context-5-key-points> (Erişim tarihi: 19.11.2021)

³³⁷ <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/migration/70-years-geneva-refugee-convention/2472756#:~:text=The%20Convention%20sets%20out%20rights,is%20a%20risk%20of%20persecution.> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

Mülteci Sözleşmesi bugün her zamankinden daha önemlidir ancak yetersiz geldiği noktalar da her geçen gün artmaktadır. Zira Sözleşme, farklı bir çağ için farklı gerekçelere yanıt vermesi için tasarlanmıştır.

Bugün mülteci hukukunun kapsamına yönelik önemli konulardan biri etki düzeyidir. Bu bağlamda sorumluluk paylaşımı ve dayanışma uluslararası korumanın her anlamda sağlanabilmesi için temel yapı taşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletlerin göç hareketlerini kontrol etmek adına izlediği politikalar, spesifik olarak Avrupa Birliği'nin sınır operasyonlarında uyguladığı geri itme yöntemiyle göçü dışsallaştırması geri göndermeme ilkesinin uygulanmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Geri itme yöntemi başta olmak üzere tercih edilen yöntemlerin mültecilerin hayatlarını riske atması ve temel haklardan biri olan sığınma hakkından yararlanmanın önüne geçmesi, Orta ve Doğu Akdeniz'de sıkça gördüğümüz hak ihlallerinin başında gelmektedir.³³⁸

Geri göndermeme ilkesinin devletlere açık bir biçimde insan haklarının ihlal edileceği durumların yaratılmaması için sorumluluk yüklemesi, geri itme yöntemi gibi uygulamaların bu ilke çerçevesinde ele alınmasını gerektirmekte, zorla geri gönderilen mültecilerin maruz kaldığı insanlık dışı muamelelerde ise geri gönderen aktörün bu durumdan sorumlu tutulması söz konusu olmaktadır. Geri göndermeme ilkesiyle bağdaşacak şekilde dikkat çeken bir diğer unsur, basına sık sık yansıyan toplu geri göndermeler ve geri itme yöntemlerinin kullanımına ilişkin uluslararası düzenlemelerdir. Bu bağlamda başta toplu sınır dışı etmeyi yasaklayan hükümleri olmak üzere alana dair tüm düzenlemeleriyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bir sonraki başlıkta incelenecektir.

3.2.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

İki dünya savaşının ardından pek çok kayıp veren Avrupa'da, benzer trajedilerin yaşanmasını engellemek ve toplumlar arasında işbirliğini tesis etmek amacıyla 5 Mayıs 1949 tarihinde Avrupa Konseyi oluşturulmuştur. Oluşturulan Konsey, insan hakları ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele, hukukun üstünlüğü ve azınlık haklarını güvence altına almak gibi bir dizi amaç doğrultusunda söz konusu haklara saygı yükümlülüğünü Konsey üyeliğine kabul koşulu olarak belirlemiştir. Bu bağlamda atılan önemli adımlardan birini teşkil eden İnsan Hakları ve Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin

³³⁸ <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/25/uluslararasi-multeci-hukukuna-kisa-bir-bakis/> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).

Avrupa Sözleşmesi (AİHS) 4 Kasım 1950’de imzalanmış ve 3 Eylül 1953’te yürürlüğe girmiştir.³³⁹

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesini amaç edinen Sözleşme, Avrupa’daki demokratik yönetimlerin devamlılığının sağlanması açısından asgari hak ve özgürlükleri güvence altına almıştır. Zaman içerisinde insan hakları listesi genişletilmiş, sosyal, kültürel ve ekonomik haklarla birlikte sivil ve politik hakların korunmasına öncelik verilmiştir. İnsan haklarını uluslararası düzeyde güvence altına alan Sözleşme’yle insan hakları devletlerin iç meselesi olmaktan çıkarılmış; devletlerin taraf olduğu insan hakları ihlallerinin uluslararası ortama taşınmasına olanak sağlanmıştır. AİHS’nin tanıdığı olduğu bireysel başvuru ve devletler arası başvuru yollarıyla sözleşmeye taraf olan bir devlete, sözleşmede yer alan hak ve özgürlükleri ihlal ettiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nde (AİHM) dava açma hakkı tanınmıştır. Mayıs 2015 itibariyle Avrupa Konseyi’nin 47 üyesinin tümü AİHS’ye taraftır. Uluslararası alanda insan haklarının korunmasının en önemli hukuksal aracı olarak kabul edilen AİHS, sözleşmeye taraf olan devletler açısından bağlayıcı sonuçlar doğurmaktadır.³⁴⁰

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1. maddesi olan insan haklarına saygı yükümlülüğü ile Sözleşme’ye taraf olan devletler, kendi yetki alanı içinde bulunan herkesin birinci bölümde açıklanan tüm hak ve özgürlüklerden yararlanmasını sağlamakla yükümlü kılınmıştır.³⁴¹ 1. maddede düzenlenen ve vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın herkesi kapsayacak bu haklar, Sözleşme’nin uygulanacağı alanlar konusunda Loizidou v. Türkiye davasının³⁴² işaret ettiği şekliyle sadece taraf devletin sınırları içinde değil, devletin fiili olarak egemenliği bulunan tüm yerlerde geçerli olacaktır. Sözleşme’nin bir diğer önemli maddesi olan 3. maddede işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işlem yasağı kabul edilerek işkence yasağına hiçbir istisna tanınmamış; işkence seviyesine ulaşmamış fakat onur kırıcı ceza veya işlemlere ilişkin yasaklar da düzenlenmiştir. Kişilerin gözetiminde tutulma koşullarının da 3. maddenin konusu olabildiği bazı dava sonuçlarına göre, kişilerin alıkonulma koşullarının uyumaya dahi imkan tanımayacak ölçüde aşırı kalabalık olduğu ve kişinin tutulma süresinin

³³⁹ <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/49-avrupa-insan-haklar-sozlesmesi/> (Erişim Tarihi:22.11.2021).

³⁴⁰ Güner, 2016: 214.

³⁴¹ https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁴² Loizidou davası, eski mülklerine geri dönmek isteyen Kıbrıslı Rumların haklarına ilişkin emsal niteliğindeki davadır. AİHM önüne gelen davada mahkeme, Loizidou ve benzeri sorunları yaşayan Kıbrıslı Rumların eski mülklerine dönme hakkı olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme ayrıca, Türkiye’nin AİHS’nin 1 no.lu Protokolünün I. maddesi kapsamındaki insan haklarını ihlal ettiğine karar vermiştir. Detaylı bilgi için bkz: <https://www.refworld.org/pdfid/405eacda4.pdf> (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

yasal olarak kabul edilen süreyi bir hayli aştığı durumlarda bu koşullar onur kırıcı muamele olarak değerlendirilmiştir.³⁴³

3. madde bağlamında değerlendirildiğinde dikkat çeken bir diğer unsur geri gönderilmeye dair verilen kararlara ilişkindir. Sığınma hakkı AİHS kapsamında düzenlenen bir hak olmamasına rağmen, sınırda ya da devletin yargı yetkisinin bulunduğu bir alanda bir kişinin işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı muameleyle veya cezaya tabi tutulma riskinin bulunduğu bir yere geri gönderilmesi AİHS'nin 3. maddesi gereğince yasaklanmıştır.³⁴⁴ Ayrıca AİHM, bir devlet tarafından açık denizlerde kontrol edilen kişilerin o devletin yargı alanına girebileceğini kabul ederek 1. maddeye, 2012 yılında İtalya'ya karşı açılan Hirsi Jamaa v. İtalya davasında ise 3. maddeye vurgu yapmıştır. Hirsi Jamaa davası, Malta'nın SAR bölgesi içindeyken, İtalya sahil güvenlik birimleri tarafından durdurulan ve içinde sığınmacıların da olduğu 200 kişilik bir grubun sığınma talep edemeden Libya'ya geri gönderilmesini konu edinmektedir. AİHM, Libya'ya geri gönderilen sığınmacıların Sözleşme'ye aykırı biçimde muameleyle maruz kalacaklarına ve Somali ile Eritre kökenli sığınmacıların ülkelerine keyfi biçimde gönderilme risklerini engelleyecek mekanizmaların bulunmadığına dikkat çekmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, Libya'da sığınma prosedürünün bulunmamasının kişilerin karşılaşacakları riskleri şiddetlendirdiğini vurgulayarak, gerçekleştirilen geri gönderme eyleminin AİHS'nin 3. maddesinin ihlali gerekçesiyle İtalya'yı mahkum etmiştir.³⁴⁵

Özgürlük ve güvenlik hakkını koruma altına alan Sözleşme'nin 5. maddesine göre Sözleşme'ye taraf olan devletler, bir kişiyi Sözleşme'nin çizdiği sınırlar çerçevesinde tutmakla yükümlü kılınmaktadır.³⁴⁶ 1990'lı yıllarda iltica başvurularında yaşanan artışla birlikte, Sözleşme tarafından düzenlenen özgürlük ve güvenlik hakkı AİHM tarafından görülen Benham v. Birleşik Krallık davasında şu şekilde ele alınmıştır:

“Yabancıların ülke topraklarına giriş ve yerleşme süreçlerini kontrol etmek Sözleşme'ye taraf devletlerin egemenlik haklarının bir parçasıdır. Ancak Mahkeme, bu hakkın 5. madde dahil olmak üzere Sözleşme hükümleri çerçevesinde kullanılması gerektiğini vurgulamaktadır. Yabancıları uluslararası bölgede tutmak özgürlüğün kısıtlanmasını gerektirse de bu durumun sınır dışı işlemi esnasında yabancıların alıkonulduğu merkezlerle kıyaslanması her bakımdan söz konusu değildir. Bu tür bir alıkoyma, başta 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere uluslararası belgelerin getirdiği yükümlülüklerle uyulduğu sürece devletlerin yasadışı göçü önleyebilmeleri için kabul edilebilir...Devletlerin duyduğu haklı endişe, iltica talebinde bulunan kişileri Sözleşme'nin sağladığı güvencelerden mahrum

³⁴³ Kılınç, 2016:16.

³⁴⁴ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁴⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}) (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁴⁶ <https://www.yargitay.gov.tr/documents/AIHM.pdf> (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

bırakmamalıdır... [5. maddenin] sağladığı tedbirlerin suç işlemiş olan şahıslara değil, can güvenliği endişesiyle ülkelerinden kaçmış yabancılara yönelik bir tedbir olduğu da dikkate alınmalıdır...³⁴⁷

Pek çok uluslararası sözleşmeye konu olmuş toplu sınır dışı etme yasağı AİHS tarafından da yasaklamıştır. Toplu halde bireyleri, bir bölgeyi ya da ülkeyi terk etmeye zorlayan ve grup hakkında karar verilirken bireylerin durumlarını objektif şekilde incelemekten alınan tedbirler bütünü olarak ifade edilen toplu sınır dışı etme, 4 no'lu Protokol'ün 4. maddesinde düzenlenmiştir.³⁴⁸ İnsanların toplu şekilde sınır dışı edilmesini yasaklayan 4. madde uyarınca AİHM önüne bir dizi dava sunulmuştur. AİHS'nin pek çok maddesinin ihlal edildiğini sonuca bağlayan Hirsi Jamaa davasına ek olarak Conka v. Belçika davasında Mahkeme, sınır dışı edilen gruptaki kişilerin bireysel incelemesinin gerçekleştirilmediğinin altını çizmiştir. İlgili kişiler, toplu olarak sınır dışı edilmeden önce bu konuya dair yetkililerce duyurular yapıldığını ve bunu uygulamaya geçirmek için yetkililerin görevlendirildiğini Mahkeme'de ifade etmiştir. Bunlara ek olarak kişilerin avukatlara ulaşma imkanı kısıtlanmış ve sığınma prosedürlerinin tamamlanmasının da önüne geçilmiştir.³⁴⁹ 4. maddenin ihlaline ilişkin bir diğer önemli dava olan Sultani v. Fransa davasında ise başvuru sahibi, kendisinin de dahil olduğu bir grubun charter uçağıyla geri gönderildiğini belirtmiş; Mahkeme, gruptaki her bir bireyin özel durumunun objektif şekilde incelenmesine fırsat tanınmadığı için ilgili maddenin ihlal edildiğine hükmetmiştir.³⁵⁰

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi uyarınca düzenlenen temel hakların ihlaline yönelik pek çok dava bulunmakla birlikte, mültecilerin durumuna ilişkin bir perspektif sunması adına ilgili davalar üzerinde durulmuştur. Sözleşme'de her ne kadar mülteci ve sığınmacıların haklarına dair doğrudan düzenlemeler bulunmuyor olsa da 3. maddede düzenlenen kötü muamele yasağı ve bu muameleyle karşı karşıya kalma riski bulunanların geri gönderilmemesi bu bağlamda en önemli dayanak noktalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. AİHS'nin bir diğer önemli unsuru, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin yararlanıcıları tanımlarken 5 temel koşulu gözetmesine karşın AİHS'nin kendisine taraf olan devletlerde bulunan herkesi yararlanıcı olarak kabul etmesidir. Bu noktadan hareketle zulme uğrama korkusu 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi düşüncelerle sınırlandırılıp koruma bu bağlamda sağlanırken, AİHS insanlık dışı muameleye maruz kalacak kişi için korkunun sebebine bakılmaksızın koruma sağlamaktadır.³⁵¹

³⁴⁷ Kılınç, 2019: 18.

³⁴⁸ https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁴⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-60026%22%7D> (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁵⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-82338%22%7D> (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

³⁵¹ Öner, 2016: 218.

1951 Mülteci Sözleşmesi ile kıyaslandığında AİHS'nin farklılık teşkil ettiği bir diğer nokta, kişiye mülteci statüsü verileceğinde aranan yabancılık unsuru ve devletin korumasından yararlanamıyor olma koşuludur. 1951 Mülteci Sözleşmesi kişinin ilgili statüye başvurabilmesi için ülkesinin dışında ve korumasından yararlanamıyor olmasını beklerken, AİHS bu şekilde bir kısıtlamaya gitmemektir. Bu bağlamda AİHS, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne nazaran çok daha geniş yorumlara ve uygulama alanına sahiptir. AİHS'nin Sözleşmeyi tavsiye niteliğinde bırakmaması, güncel gelişmelere göre kendini revize etmesi ve olası hak ihlalleri durumunda bir yaptırım gücü sunan AİHM mekanizmasının bulunması insan hakları hukuku başta olmak üzere mülteci hukukuna da önemli katkı sağlamıştır.³⁵² Yaşanan hak ihlallerine ve mülteci hukukuna katkısı bağlamında 1951 Mülteci Sözleşmesi ve AİHS incelemesinin ardından, konunun bütünlüğü açısından önem teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı bir sonraki başlıkta incelenecektir.

3.2.3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Birliği için temel hakların korunması her daim belirgin bir öneme sahip olmuştur. Birlik üyesi ülkelerin ulusal hukuklarında temel haklara saygı gösterme yükümlülükleri bulunmakla birlikte üye ülkeler ve Birlik organlarından AB hukukunu uygulamaya koyarken de temel hakları gözetmesi beklenmiştir. Bugünkü Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Avrupa Toplulukları antlaşmaları, ortaya çıktığı dönemde insan hakları ve bu hakların korunmasına yönelik referanslar içermemekteyken, temel haklara uygun hareket edilmesi yönündeki hassasiyet bu konuda Birliğe has düzenlemeler yapılması ihtiyacını doğurmuştur.³⁵³ Bununla birlikte zaman içerisinde Birliğin yargı organında görülen insan hakları ihlallerine yönelik davaların sayısındaki artış, Birlik hukukunun genel ilkelerine temel hakların da eklendiği yeni bir yaklaşım geliştirmiştir. Birlik hukukunun genel ilkelerine temel hakların eklenmesiyle bireylere koruma sağlamayı hedefleyen AB, 2000 yılında Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı kabul etmiştir.³⁵⁴

AB Temel Haklar Şartı, temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir dizi hüküm içermesinin ötesinde, Şart'ın sadece AB vatandaşlarını değil AB topraklarında bulunan tüm yurttaşları kapsadığı iddiasına sahip olması açısından dikkat çekicidir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne çok sayıda referansı bulunan Şart, insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışmayı evrensel değerler olarak nitelendirmekte, söz konusu değerleri ise Avrupa kimliği olarak takdim

³⁵² Kılınç, 2019:25.

³⁵³ Öztürk, 2012: 191.

³⁵⁴ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.11.2021).

etmektedir.³⁵⁵ Kabul edildiği dönemde bir deklarasyon niteliğinde olan AB Temel Haklar Şartı yasal olarak bağlayıcılık taşımazken, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle statüsü değiştirilerek yasal olarak bağlayıcı hale getirilmiştir. Şart'ın bağlayıcı hale gelmesiyle hem AB üyesi ülkeler hem de Birlik kurumları AB hukukunu uygularken Şart'ın hükümlerine uygun davranmakla yükümlü kılınmıştır.³⁵⁶

Temel insan haklarını güvence altına almak ve AB kurumlarının insan haklarına tam saygı duymasını sağlamak amacını taşıyan Temel Haklar Şartı, toplamda bir başlangıç, 7 bölüm ve 54 maddeden oluşmaktadır. Kapsam bakımından bireysel haklara odaklanan Şart medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal haklardan oluşmakla birlikte, başlıklar saygınlık (Madde 1-5), özgürlükler (Madde 6-19), eşitlik (Madde 20-26), dayanışma (Madde 27-38), vatandaş hakları (Madde 39-46), adalet (Madde 47-50) ve genel hükümler şeklinde sıralanmıştır.³⁵⁷ Kişisel temel hak ve özgürlükler, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar AB vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın herkesi kapsayan haklar olarak kabul edilirken, vatandaşlık hakları yalnızca Birlik vatandaşlarının kullanabileceği hak ve özgürlükler olarak düzenlenmiştir.³⁵⁸

Avrupa Birliği açısından değerlendirildiğinde, Temel Haklar Şartı'nın 18. maddesi Avrupa düzeyinde ilk kez sığınma hakkını içermesi açısından önem teşkil etmektedir. Şart'ın 18. maddesine göre iltica hakkı, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New Yor Protokolü kuralları gözetilerek ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya uygun olarak teminat altına alınmaktadır.³⁵⁹ 18. maddenin en önemli unsuru, sığınma başvurusunda bulunma hakkının ötesine geçerek sığınma hakkını garanti altına almasında yatmaktadır. Mülteciler açısından önem teşkil eden bir diğer madde olan 19. maddeye göre, hiç kimse ölüm cezasına, işkenceye veya diğer insanlık dışı ve alçaltıcı muameleye veya cezaya tabi tutulmasının ciddi ihtimal dahilinde bulunduğu bir ülkeye gönderilemez, sürülemez veya iade edilemez. Kişilerin geri gönderilmesini yasaklayan 19. madde ayrıca toplu sürgünleri de yasaklamaktadır.³⁶⁰

AB Temel Haklar Şartı'nın düzenlediği hakları teminat altına alma amacı taşıması, şarttaki hakların yoruma ihtiyaç duyulmayacak ölçüde açık olduğunu düşündürmektedir. Ancak, özgürlükler başlığının 18. maddesinde düzenlenen sığınma hakkı bunun bir istisnasını oluşturmaktadır. İlk olarak 18. maddede sığınma hakkı garanti altına alınırken referans verilen 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nde özel olarak sığınma hakkına yer

³⁵⁵Sanioğlu, 2008:87.

³⁵⁶ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf (Erişim Tarihi: 23.11.2021).

³⁵⁷ Metin, 2002: 47.

³⁵⁸ Sanioğlu, 2008: 88.

³⁵⁹ https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti%E2%80%8B.pdf (Erişim Tarihi: 23.11.2021).

³⁶⁰ <https://www.avrupa.info.tr/en/charter-fundamental-rights-european-union-708> (Erişim Tarihi: 23.11.2021).

verilmemesi bir belirsizlik unsuru yaratmaktadır. Bu bağlamda 1951 Mülteci Sözleşmesi yalnızca sığınma hakkının öznesi olarak mülteciyi tanımlamakla sınırlandırılırken, New York Protokolü'nde sığınma hakkına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Şart'ta referans verilen her iki uluslararası belgede de sığınma hakkına dair açık bir hüküm bulunmaması, Şart'ın garanti altına aldığı sığınma hakkının içeriğinin incelenmesinde muğlaklık yaratmaktadır. Bunlara ek olarak, 18. maddenin referans verdiği ikinci kaynak olan kurucu antlaşmalarda da sığınma hakkına dair bir düzenlemenin bulunmaması sebebiyle, söz konusu kaynakların değerlendirilmesi ile sığınma hakkının anlamına yönelik bir çıkarım yapılamamaktadır.³⁶¹

18. maddede düzenlenen sığınma hakkına dair bir diğer karmaşa, söz konusu hakkın hem bireyi hem de devleti ilgilendiren unsurları içerisinde barındırmasıdır. Bireysel anlamda değerlendirildiğinde sığınma hakkı, birey odaklı bakış açısıyla sığınma sağlanması anlamını taşıırken, devlet boyutuyla bakıldığında daha dar bir anlam içermektedir. Birey odaklı bakış açısıyla yaklaşıldığında sığınma sağlanması hakkı, korumayı sağlayacak devlete birtakım yükümlülükler tanımaktadır. Bunlar sırasıyla, sığınma talep eden kişiyi ülkeye kabul etme, bireyin ülkede kalmasına izin verme, bireyi sınır dışı etmeme, bireyi iade etmeme ve bireyin sığınılan ülkede cezalandırılmasını ve özgürlüğünden yoksun bırakılmasını engellemek şeklindedir. Ancak sığınma hakkı devlet boyutuyla ele alındığında, söz konusu hak devletlerin egemenlik yetkisi içerisinde yer almaktadır. Bu noktadan değerlendirildiğinde sığınmacıları ülkeye kabul etme ve sığınma sağlama devletlerin takdir yetkisine bırakılmaktadır.³⁶²

AB Temel Haklar Şartı'nda düzenlenen sığınma hakkının, devlete değil bireye bağlanması halinde Avrupa Ortak Sığınma Sistemi (AOSS) açısından da önemli sonuçlar doğurması muhtemeldir. Öncelikle AOSS uluslararası korumanın sağlanması, uluslararası koruma sorumluluğunun paylaşılması ve sorumluluğun aktarılması şeklinde üç temel ayak üzerine inşa edilmiştir. Burada sorumluluğun aktarılması olarak belirtilen unsur doğrudan güvenli üçüncü ülke uygulamalarına işaret etmektedir. Sığınma başvurusunda bulunacakların güvenli olarak nitelendirilen ülkelere gönderilmesini içeren bu düzenleme, sığınma hakkının birey açısından kabul edilmesi durumunda revize edilmesini beraberinde getirecektir. Çünkü sığınma sağlama hakkının kabul edilmesi, ilgili devlete sığınmacıyı ülkeye kabul etme, sığınma başvurusunu değerlendirme ve geri göndermeye karşı koruma konusunda bir sorumluluk yükleyecek ve güvenli üçüncü ülke uygulamalarıyla sorumluluğun aktarılmasını engelleyecektir.³⁶³

³⁶¹ Öztürk, 2012: 196.

³⁶² Öztürk, 2012: 199.

³⁶³ Öztürk, 2012: 201.

AB Temel Haklar Şartı'nda yer alan sığınma hakkı uluslararası korumaya uygunluğu kabul edilen bireyler için bir koruma sağlarken, yalnızca Birliğe girişine izin verilen kişilerin Şart'ta yer alan sığınma hakkından yararlanabildiği sonucuna varmak yanlış olmayacaktır. Sığınma kavramı insan hakları temelinde düzenlenmiş olsa da söz konusu kavram Temel Haklar Şartı'nda uluslararası hukuktaki düzenlemelere paralel olacak şekilde bir egemenlik hakkı olarak içselleştirilmiştir. Söz konusu içselleştirmenin en trajik sonucu ise zulümden kaçan sığınmacıların Birliğe düzenli yollardan giriş yapmasının engellenmesi ya da sınır güvenliğini içeren uygulamaların yükselttiği bariyerlere takılarak yaşamlarını kaybetmelerine yol açmasıdır.

Gerek 1951 Mülteci Sözleşmesi gerekse AİHS ile AB Temel Haklar Şartı, uygulamaya koydukları haklar bakımından mülteci hukukuna önemli katkılar sağlamıştır. Bununla birlikte sağlanan haklar, ilgili sözleşmelerin oluşturulduğu çağın ihtiyaçlarına cevap vermenin ötesine geçememektedir. İncelenen her üç belgenin de ortaya koyduğu gibi, mültecilerin ve sığınmacıların temel haklarına ilişkin düzenlemeler oldukça sınırlı bir alanına sahiptir. Söz konusu sözleşmelerin hükümleri ancak AİHM gibi mahkemelerin vermiş olduğu kararlar neticesinde emsal niteliği teşkil etmektedir. Avrupa Birliği göç ve sınır politikalarının her yeni düzenlemeyle insan haklarını ikinci plana atan yansıması, uygulamada olan hukuki belgelere de gölge düşürmekte; oldukça sınırlı olan mülteci haklarını daha da aşındırmaktadır. Bu aşınmanın en somut yansıması Orta ve Doğu Akdeniz operasyonlarında gerek Frontex personelinin gerekse Birlik üyesi ülkelerin sahil güvenlik birimlerinin uygulamalarında görülmektedir. Bu uygulamalara yönelik geri itme yöntemi ve geri göndermeme ilkesinin ihlal edildiği iddiasından hareketle önce Orta ve Doğu Akdeniz operasyonları hemen ardından mültecilere tanınan hakların uluslararası sözleşmelerdeki durumu incelenmiştir. Söz konusu iddiaların tartışma zeminini inşa edebilmek adına, bir sonraki başlıkta devletlerin denizde müdahale yetkisi ele alınacaktır.

3.3. Denizde Müdahale Yetkisi

2015 yılında Avrupa Birliği'nin tamamında bir kriz olarak tezahür eden düzensiz geçiş denemeleri 1,8 milyon kişiye ulaşmış ve bu toplamın 1 milyonu deniz rotalarını kullanarak Birlik topraklarına ulaşmaya çalışmıştır.³⁶⁴ Düzensiz geçişlerde deniz rotalarının kullanımının artması, bu hareketlerle mücadele etmek için yeni uygulama arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu noktadan hareketle yaşanan gelişmelerin değerlendirilebilmesi ve düzensiz

³⁶⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

göçle mücadele kapsamında alınacak ulusal önlemlerin uluslararası hukukun ilkeleri ile bağdaşması gerekliliği doğmuştur. Uluslararası işbirliğini elzem kılan göç hareketlerine ilişkin uygulamalar, bu alana dair hukuki düzenlemeler bağlamında hayata geçirilmektedir.

Ülkelerin kara sınırları üzerinden gerçekleşen göç hareketlerini engellemeye yönelik girişimleri, kullanılan akıllı sınır teknolojileriyle birlikte denetimin sıkılaştırılmasını sağlamıştır. Kara sınırlarından geçişlerin neredeyse imkansız hale gelmesiyle, sığınmacılar yeni rota arayışlarına girmiş ve bu durum tehlikeli deniz geçişlerinin artmasıyla sonuçlanmıştır. Deniz rotalarını kullanan sığınmacılar bu geçişleri çeşitli deniz vasıtaları ile gerçekleştirdiğinden ötürü, kara geçişlerinde olduğu gibi bireysel olarak müdahale edebilmek söz konusu olmaktan çıkmıştır. Bu sebeple deniz yolunu kullanan sığınmacılara dair alınacak önlemler ve uygulamaların deniz hukuku normlarına tabi olması gerekliliği doğmuştur. Dolayısıyla devletlerin düzensiz göçü engellemek amacıyla hayata geçirdiği uygulamalar, ilgili devletlerin deniz alanları üzerindeki yetkilerinin açıklanmasını gerektirmektedir.

Devletlerin münhasır yetkilerinin başında gelen ve egemenliğinden kaynaklanan ülkesel yetkisi, yabancılar dahil ülkesindeki herkes üzerindeki tek yetkili olmayı sağlarken yasama, yürütme ve yargı ile ilgili tüm tasarrufları kapsamaktadır. Devletin münhasır yetkilerinden bir diğeri olan kişisel yetkisi ise, devletin ülkesi dışında yetki kullanmasına olanak tanımaktadır. Söz konusu devlet kendisine hukuki bağlarla bağlı olan gerçek ve tüzel kişiler ile gemi ve hava araçları üzerinde ülke dışında bulunsalar dahi sahip olduğu birtakım yetkileri sürdürmektedir.³⁶⁵ Devletlerin deniz alanları üzerinde sahip olduğu yetkileri belirlemek için ise, devletlerin bu alanlardaki hak ve yükümlülüklerinde temel dayanak olarak kabul edilen uluslararası deniz hukukunu incelemek gerekmektedir. Deniz hukukunu içeren kuralların tamamını bir araya getiren 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS), bu alanda kullanılan temel belge niteliğine sahiptir. BMDHS, deniz alanları üzerinde devletlerin yetkilerini belirlerken bayrak, liman ve kıyı devleti şeklinde sınıflandırmaya gitmiştir. Bunlara ek olarak, denizler farklı alanlara ayrılmış ve her birinin hukuki statüsü düzenlenmiştir. Farklı statülere sahip deniz alanlarında devletlerin sahip olduğu farklı yetkiler de BMDHS’de ele alınmıştır.³⁶⁶

Deniz Hukuku Sözleşmesi ile sınıflandırılmaya tabi tutulan iç sular ve karasuları devletin ülkesine dahil olarak kabul edildiğinden, devletler söz konusu deniz alanlarında düzenleme ve uygulama yetkilerini büyük oranda kullanabilmektedir. Bitişik bölge olarak adlandırılan deniz alanında kıyı devletleri göç, gümrük, maliye ve sağlık alanlarında çeşitli

³⁶⁵ Aydın, 2016: 125.

³⁶⁶ <http://www.turkishgreek.org/images/belgeler/unclos.pdf> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

önlemler alma yetkisine sahipken, münhasır ekonomik bölgede ise kıyı devletine farklılaşan bazı haklar tanınmaktadır. Son olarak açık denizlerde ise gemiler üzerindeki yetki genel itibariyle bayrak devletine bırakılmıştır. Bununla birlikte açık denizlerdeki gemiler üzerinde kullanılan yetkilerin istisnaları da Sözleşme’de düzenlenmektedir.

Düzensiz göçlerin deniz yoluyla gerçekleştiği durumlarda, söz konusu geçişleri önlemek adına devletlerin uygulama ve cezai yargı yetkisi ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda Sözleşme’de belirtilen farklı deniz alanlarına göre düzenlenen ve devletlerin deniz vasıtaları üzerinde kullanabileceği uygulama yetkileri, durdurma, engelleme, gemiye çıkma, kesintisiz takip, belge kontrolü, soruşturma, tutuklama ve gemiye el koyma şeklinde sıralanmaktadır.³⁶⁷ Yukarıda belirtildiği üzere uluslararası deniz hukukunda devletlere tanınan yetkiler her bir deniz alanında farklılık gösterdiğinden söz konusu yetkiler ilk olarak BMDHS’nin düzenlemelerine göre ele alınacaktır. Buna ek olarak Frontex’in deniz alanlarındaki faaliyetlerinin sığınmacılar üzerinde yarattığı hak ihlalleri tespit edilmeye çalışıldığından Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin 656/2014 sayılı Tüzüğü ile Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına ilişkin Protokol de bu bölümde ele alınacak diğer başlıklar olacaktır.

3.3.1. Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi

Günümüzde deniz yetki alanları, devletlerin kara alanları üzerindeki devlet egemenliğini oluşturan hak ve yükümlülüklerinin birbirinden ayrıldığı ve mekânsal boyut ile ele alınan, konuya göre değişkenlik gösteren bölünmüş bir egemenliği andırmaktadır. Bu bağlamda deniz alanlarının mevcut yapısı ve devletlerin söz konusu alanlardaki hak ve sorumlulukları, 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi’ne göre belirlenmektedir. Bugün itibariyle 168 ülke ve Avrupa Birliği tarafından onaylanan BMDHS, Birlik üyesi ülkelerin Sözleşme’ye ayrıca taraf olmalarından dolayı tüm üye ülkeler için bağlayıcılık teşkil etmektedir. BMDHS’de özel olarak mülteciler ya da göçmen kaçakçılığına ilişkin bir düzenleme bulunmamakla birlikte, devletlerin müdahale yetkisinin deniz alanlarına göre düzenlendiği maddelerde dikkate alınması gereken çeşitli hükümler mevcuttur.³⁶⁸

BMDHS’de kabul edildiği şekliyle karasuları, kıyı devletinin tam ve münhasır egemenliğinin bulunduğu, esas hatlardan itibaren 12 deniz mili ile sınırlandırılmış deniz alanlarıdır.³⁶⁹ Tam ve münhasır egemenlik yetkisinin bir sonucu olarak ilgili kıyı devleti karasularındaki gemileri ve bireyleri durdurma, müdahale etme ve tutuklama yetkisine sahiptir. Ancak kıyı devletinin söz konusu yetkisi zararsız geçiş hakkı kapsamında

³⁶⁷ Aydın, 2016: 127.

³⁶⁸ Bilgin, 2017:64.

³⁶⁹ <http://www.turkishgreek.org/kuetuephane/item/153-unclos-turkish> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

kısıtlanabilmektedir.³⁷⁰ BMDHS'nin 17. maddesinde düzenlenen zararsız geçiş hakkı ister ticaret ister savaş gemisi olsun bütün devletlerin gemilerine karasularında zararsız geçiş hakkı tanımaktadır. Sözleşme'nin 19. maddesinde ise gemilerin karasularından geçişte zararsız geçiş hakkını kullanabilmesi için, geçişin kıyı devletinin barışına, güvenliğine ve düzenine aykırı olmaması gerektiğinin altı çizilerek, zararsızlığa aykırılık teşkil eden faaliyetler sıralanmıştır.

Yabancı devletlere ait gemilere zararsız geçiş hakkının tanınmasıyla birlikte, Sözleşme'nin 21/1-f maddesinde her devlete, BMDHS ve uluslararası hukuka uygun olmak şartıyla kendi karasularından geçişlerde göç konusunu kapsayan kurallar koyma hakkına yer verilmiştir. Bu bağlamda düzensiz göç faaliyetleri hem kıyı devletinin ulusal düzenlemelerini hem de zararsız geçişe ilişkin hükümleri ihlal edebilmekte; ilgili devletler de geçişi engellemek adına gemiyi karasularından çıkarabilmektedir.³⁷¹ BMDHS'nin 27. maddesinde düzenlenen ve kıyı devletinin cezai yargı yetkisine ilişkin hükümlerinden biri olan “suçun sonuçları sahildevlete uzanıyorsa” ifadesi, zararsız geçiş hakkını da düzenlemektedir. Bu bağlamda yabancı bir gemi düzensiz göç faaliyetlerine karıştıysa, kıyı devletinin barış ve düzenini bozmak ile suçun sonuçlarının ilgili devlete sirayet etmesi gerekçesiyle zararsız geçiş hakkını kaybetmekte; zararsızlık ortadan kalktığından dolayı kıyı devleti cezai yargı yetkisini kullanabilmektedir.³⁷²

Uluslararası koruma arayanların deniz geçişlerini sıklıkla kullandığı günümüzde, sığınmacıları taşıyan tekneler bu kapsamda tedbirler uygulanmaktadır. Ancak alınan bu tedbirler teknede sığınma arayan kişilerin bulunması halinde çeşitli hak ihlallerini de beraberinde getirmektedir. Zararsız geçiş yapan bir gemide uluslararası koruma arayan kişiler bulunması bazı görüşlere göre ilgili gemiyi zararsız geçiş kategorisinden çıkarmaktadır. Çünkü sığınma arayanları taşıyan geminin bu kategoride sınıflandırılması, kıyı devletinin ulusal mevzuatının ihlali ve zararsızlığın ortadan kalkması şeklinde değerlendirilecektir. Bu durum ise kıyı devletinin gemiyi karasularından çıkarmak başta olmak üzere kendisine tanınan yetkileri kullanmasına yol açacaktır. Fakat, gemide uluslararası koruma arayanların varlığı mevcutsa geminin karasularının dışına çıkarılması, geri göndermeme ilkesinin ihlali beraberinde getirecektir. Zira karasuları kıyı ülkesi devletinin münhasır egemenlik alanı kabul edildiğinden, karasularına giriş yapan sığınmacılara 1951 Mülteci Sözleşmesi uyarınca sığınma başvurusunda bulunabilme hakkı sağlama zorunluluğu doğmaktadır. Sığınma başvurusuna imkan tanımadan geminin karasularının dışına çıkarılması, başvuruların bireysel

³⁷⁰ Klein, 2014:419.

³⁷¹ Bilgin, 2017:65.

³⁷² Aydın, 2016: 134.

değerlendirmeye alınmadan reddedilmesi ve kişilerin hakkı olan uluslararası koruma statüsünden mahrum bırakılmasına sebep olacaktır.³⁷³

Yaşanan hak ihlallerine dair benzeri bir durum, karasularının sınırlarına kadar ulaşabilmiş ve sığınmacıları taşıyan gemilere ilişkindir. Günümüz itibarıyla pek çok ülke, karasularının sınırlarına gelmiş gemilerin karasularına girmesini önlemek amacıyla çeşitli önlemler almaktadır. Burada alınan önlemlerin temel sebebi, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alan "ülkeye giriş yapmış" veya "ülkede bulunan" ifadelerinden kaynaklanmaktadır. Gemileri karasularının sınırlarında engellemeye çalışan ülkeler, Sözleşme'de yer alan bu ifadeleri çıkarlarına göre yorumlayarak geri göndermeme ve etkin başvuru sağlama yükümlülüklerinden kaçınmayı hedeflemektedir. Ancak karasuları sınırının kıyı devletinin ülkesel sınırı kabul edilmesinden ötürü, kara sınırlarında kabul etmemenin sınırda reddetme olduğu gibi; karasularının da aynı şekilde yorumlanması gerektiğini savunan görüşler mevcuttur.³⁷⁴

Karasuları sınırından geri çevrilen kişilerin, hayatlarının tehdit altında olacağı ülkelere geri gönderilmiş olmaları bağlamında yapılan bir başka değerlendirme, uluslararası koruma arayanların zulümden kaçtıkları ülkenin deniz alanlarına yöneliktir. Bu bağlamda zulümden kaçılan ülkenin deniz alanları, kıyı devletinin karasularına bitişik veya çok yakın ise, uluslararası koruma arayan her bir kişinin geri gönderilmesi, söz konusu hakkın ihlalini oluşturmaktadır. Ancak deniz alanları bağlamında böyle bir yakınlık bulunmuyorsa başka bir deyişle geri gönderilen kişiler gönderildikleri ülkede zulme uğrama riski altında değilse bu 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne aykırılık teşkil etmemektedir. Bu yorumla birlikte, karasularının sınırlarının geri gönderilen sığınmacıların gönderildikleri ülkede etkin sığınma mekanizmaları mevcut değilse, gönderilen ülke UNHCR ve IOM gibi paydaşlar tarafından güvenli ülke olarak nitelendirilmiyorsa geri göndermelerdeki yükümlülük muğlaklaşmaktadır.

Kullanımı ilana tabi olan bitişik bölge ve münhasır ekonomik bölge açık deniz alanı olmakla birlikte, kıyı devletine söz konusu deniz alanlarında bir takım kullanım ayrıcalıkları tanınmaktadır. BMDHS'nin 33. maddesinde düzenlendiği şekliyle bitişik bölge, karasularının ölçülmeye başlandığı esas hattan itibaren 24 deniz miline kadar uzanan alan olarak tanımlanmaktadır. 33. maddeye göre kıyı devleti, bitişik bölgede gümrük, maliye, sağlık ve göç ile ilgili kanun ve kurallarına riayetsizliği önleme ve ülke topraklarında ya da karasularında meydana gelebilecek riayetsizlik eylemlerini cezalandırmak yetkisine sahiptir.³⁷⁵ BMDHS'nin kıyı devletine tanıdığı yetkiye göre, ilgili devlet bitişik bölgesinde düzensiz göçmen taşıyan bir

³⁷³ Aydın, 2016:137.

³⁷⁴ Aydın, 2016:139.

³⁷⁵ <http://www.turkishgreek.org/kuetuephane/item/153-unclos-turkish> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

gemiyle alakalı kendi göç mevzuatına aykırılık teşkil eden durumları önlemek amacıyla kontrol yapabilmektedir. Cezalandırma yetkisini kullanabilmek için ise, göç mevzuatına aykırılık teşkil eden eylemlerin kara ülkesi, iç sular ya da karasularında gerçekleşmiş olması gerekmektedir.³⁷⁶ Düzensiz göçe karıştığından şüphelenilen gemilerin kontrolünün bitişik bölgede yapıldığı durumlarda da kıyı devletinin geri göndermeme yükümlülüğünün başladığı kabul edilmektedir. Bu bağlamda AİHM'nin, devletlerin sınırları dışında olmakla birlikte etkin kontrollerinin bulunduğu alanlardaki eylemlerinden ve gerçekleşen olaylardan da sorumlu olduklarına dair hükümleri mevcuttur.³⁷⁷

Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi'ne göre açık denizler, bir devletin karasularına, bitişik bölgesine, münhasır ekonomik bölgesine, takımda devletiyse söz konusu devletin takımda sularına dahil olmayan, kısacası hiçbir devletin egemenliği altında bulunmayan ve tüm devletlerin kullanımının serbest olduğu açık deniz alanları olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda tüm devletler kendi bayrağını taşıyan gemileri açık denizler üzerinde seyrettirme hakkına sahiptir. Milletlerarası antlaşmalar ile BMDHS'de belirtilmiş istisnalar dışında, açık denizlerde seyreden gemilerin yargı yetkisi yalnızca bayrak devletine aittir.³⁷⁸ Açık denizde seyreden bir gemiye karşı yetki kullanılabilmesi için bayrak devletinin bu uygulamaya rıza göstermesi gerekmektedir. Düzensiz göç bağlamında değerlendirildiğinde ise, söz konusu faaliyetlere karışan gemiler üzerinde ancak bayrak devletinin ulusal mevzuatının gerektirdiği tedbirleri alma hakkı bulunmaktadır. Bayrak devleti ilgili tedbirleri uygulamaya koyarken, karasuları ya da bitişik bölgede olduğu gibi başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır.

Açık denizde seyreden bir gemi üzerinde yalnızca bayrak devletinin yetkili olmasının istisnaları BMDHS'nin 99 ile 110. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu bağlamda bayrak devleti yetkisinin istisnaları köle ticareti yasağı, deniz haydutluğunun önlenmesi, izinsiz yayın yapma, uyuşturucu madde trafiğinin önlenmesi şeklinde sıralanmaktadır. Bunlara ek olarak gemiyi ziyaret hakkı ile kesintisiz takip hakkı bayrak devletinin tek yetkili olmasının istisnaları arasında yer almaktadır. Sözleşme'nin 110. maddesinde düzenlenen ziyaret hakkı, deniz haydutluğu, izinsiz yayın, köle taşımacılığı ve tabiiyetsiz gemilerden şüphe duyulması için makul gerekçelerin bulunduğu durumlarda geminin bayrağını teyit etmek için çeşitli önlemler alınabileceğinin altını çizmektedir. Deniz yoluyla gerçekleşen sınır geçişlerinde kullanılan taşıtların çoğunlukla tabiiyetsiz olduğu göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu deniz

³⁷⁶ Bilgin, 2017:67.

³⁷⁷ Aydın, 2016: 141.

³⁷⁸ <http://www.turkishgreek.org/kuetuephane/item/153-unclos-turkish> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

taşıtları üzerinde ziyaret hakkı kullanılabilir. ³⁷⁹ Tabiiyetsiz gemilerde uygulama ve yargılamaya yönelik daha fazla yetkinin kullanılabilmesi için bayrak devletinden onay alınmasının imkansız olduğu düşünüldüğünde, her devletin bu gemiler üzerinde yetki kullanabileceği kabul edilmektedir. Zira Göçmen Kaçakçılığı'na İlişkin Protokol'ün 8. maddesi de tabiiyetsiz bir gemide göçmen kaçakçılığı yapıldığına dair şüphelerin kanıtlanması halinde ilgili devlet yetkililerin ulusal ve uluslararası hukuk uyarınca gerekli önlemleri almasına olanak tanımaktadır. ³⁸⁰

Açık denizlerde seyreden bir gemiye çıkılmasıyla gerçekleştirilen müdahalelerde gemide uluslararası koruma arayanların bulunması halinde, geri göndermeme ilkesinin yükümlülükleri devreye girmektedir. Bu bağlamda yükümlülük, söz konusu müdahale ile başlamakta, bu kurala riayet etmeyen devletler için ise 1951 Mülteci Sözleşmesi ile AİHS hükümlerinin ihlali gündeme gelmektedir. Örneğin Hirsi Jamaa v. İtalya Davası'nda, İtalya'nın Malta SAR bölgesinde Somali ve Eritre kökenli sığınmacıları taşıyan gemiye müdahale ederek, Libya ile imzaladığı geri kabul anlaşması uyarınca sığınmacıların başvurularını dahi almadan Libya'ya geri göndermesi AİHS'nin 3. maddesine aykırı bulunmuştur. ³⁸¹

BMDHS uyarınca kıyı devletlerine tanınan geniş yetkilerle birlikte, taraf devletlerden beklenen yükümlülükler de söz konusudur. Geri göndermeme ilkesine ek olarak denizde tehlikede bulunan kişilere yardım etmek, Sözleşme uyarınca öne çıkan bir diğer yükümlülüktür. BMDHS'nin 98. maddesinde düzenlenen yardım etme yükümlülüğü, her devletin kendi bayrağını taşıyan bir gemiden denizde tehlikede bulunan herkese yardım etmesini ve gemideki mürettebat ve yolcular için ciddi bir tehlike teşkil etmiyorsa, tehlikede bulunan kişileri kurtarmaya gitmesini talep edebileceğini belirtmektedir. Ayrıca Sözleşme'nin 98. maddesi bütün kıyı devletlerine arama kurtarma hizmetleri kurmak, arama kurtarma hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırmak ve gerekli durumlarda komşu ülkelerle işbirliğinde bulunmaları gerektiğinin altını çizmektedir. ³⁸² Ayrıca bir teamül hukuku kuralı olarak da kabul edilen göçmenlerin hayatlarının güvence altına alınması yükümlülüğü, aynı zamanda Denizde Arama ve Kurtarma Uluslararası Sözleşmesi (SAR) ve Denizde Can Güvenliği Uluslararası Sözleşmesi (SOLAS) ile hüküm altına alınmaktadır.

Deniz yoluyla gerçekleştirilen geçişlerde kullanılan deniz vasıtalarında yaşanan aksilikler sebebiyle gemide bulunan kişilerin yaşamlarının tehlikeye girmesi, gemilerin batması ya da kişilerin kurtarılmasında yaşanan güçlükler sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Yaşanan

³⁷⁹ <http://www.turkishgreek.org/kuetuephane/item/153-unclos-turkish> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

³⁸⁰ Bilgin, 2017:70.

³⁸¹ Aydın, 2016:147.

³⁸² <https://watchthemed.net/index.php/page/index/2> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

gelişmelerin hukuki düzenlemelerdeki boşluklar sebebiyle gerçekleştiği göz önünde bulundurularak SAR ve SOLAS üzerinde 2004 yılında bir dizi önemli karar alınmıştır. Bunlardan ilki, kurtarma yükümlülüğü altında bulunan sığınmacıların götürülmesi gereken güvenli alanlar ibaresinde, güvenli yerin neresi olacağına yöneliktir. SAR'ın güvenli bölgeye dair herhangi bir düzenleme içermemesi sebebiyle, IMO tarafından yapılan yeni düzenleme güvenli bölgeye dair daha net sınırlar çizmiştir. IMO'ya göre güvenli bölge, kurtarılan kişilerin hayatlarının tehdit altında olmadığı, gıda, barınma ve tıbbi ihtiyaçlarının karşılandığı ve kurtarılan kişilerin son varış noktasına ulaşabilmek için ulaşım planı yapabildiği yer olarak tanımlanmıştır. Ancak bu tanımlamayla birlikte, ülkelerin denizden kurtarılan kişileri kabul etme yükümlülüğü olmadığı bir kez daha vurgulanmıştır.³⁸³

Hem SAR hem de SOLAS'ta yapılan bir diğer değişiklik, taraf devletlerin hayatta kalanları gemiden alarak onları emniyetli bir bölgeye taşımak konusunda beraber çalışacaklarına dair yeni hükümler eklemiş olmasıdır. Yapılan yeni düzenlemelerle hayatta kalanların nerede karaya çıkarılacağı açıklığa kavuşturulmamış olsa da kurtarılanların çıkarılacağı bölgenin belirlenmesinde devletlerin ortak sorumluluk alması kararlaştırılmıştır. Buna ek olarak taraf ülkelerin sığınmacıları karaya çıkarmak için güvenli bölge konusunda anlaşamaması durumunda arama kurtarma bölgesinden sorumlu devletin, kurtarılanları kendi ülkesine kabul etmesi gerektiği de vurgulanmıştır. Ancak karaya çıkarma konusunda net bir sınır çizen tek düzenleme bu olmakla birlikte, taraf devletlere yine bir zorunluluk öngörülmemiştir.³⁸⁴ Sorumluluğu alacak tarafın açık bir biçimde belirlenmemesinin sebebi, her operasyonun farklı dinamiklere sahip olması ve deniz geçişlerini kullanan sığınmacıların sayısında yaşanacak bir artıştan endişe edilmesi şeklinde ifade edilebilir.

Devletlerin deniz alanlarında sahip olduğu müdahale yetkisinin en temel belgesi olarak kabul edilen BMDHS, denizde tehlikede bulunanlara yardım sağlamak ve geri göndermeme ilkesine riayet etmek gibi önemli hükümlere sahip olsa da Orta ve Doğu Akdeniz göç rotalarına kıyısı olan AB üyesi ülkeler Sözleşme hükümlerinin ihlali anlamına gelen müdahalelere devam etmektedir. Geri göndermeme ilkesinin ihlali başta olmak üzere, “güvenli üçüncü ülke” anlayışıyla sığınmacıların Avrupa topraklarına ulaşması engellenerek sığınma başvurusunda bulunma hakkı gasp edilmektedir. BMDHS'nin denizde müdahale yetkisi bağlamında değerlendirildiğinde Frontex'in hukuka uygun bulunamayacak müdahalelerinin, dış deniz sınırlarının gözetimine ilişkin Birlik düzenlemeleri kapsamında da incelenmesi gereksinimi

³⁸³ Bilgin, 2017:74.

³⁸⁴ <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/03/duty-rescue> (Erişim Tarihi: 24.11.2021).

doğmaktadır. Bu noktadan hareketle bir sonraki başlıkta 656/2014 sayılı Tüzük, denizde müdahale yetkisi kapsamında ele alınacaktır.

3.3.2. Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 656/2014 sayılı Tüzüğü

Frontex'in deniz operasyonlarında sahip olduğu yetkiler, dış deniz sınırlarının gözetimine ilişkin kuralları oluşturan 656/2014 sayılı Tüzük ile düzenlenmiştir. 656/2014 sayılı Tüzüğe göre, üye ülkeler denizde icra edilen operasyonlarda uluslararası hukuktan doğan sorumlulukları başta olmak üzere gerek AB hukukuna gerekse AB Temel Haklar Şartı'na tam uyum sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Deniz alanlarında icra edilen operasyonlarda alınacak her tedbir geri göndermeme ilkesine tam riayet içinde, ulaşılmak istenen amaçla orantılı, insanlık onuru ve temel hakları gözeterek, uluslararası koruma arayanların haklarına saygı duyarak gerçekleştirilecektir.³⁸⁵

656/2014 sayılı Yönetmeliğe göre Birlik dış sınırlarında yürütülen politikaların amacı, sınır gözetimi de dahil olmak üzere dış sınır geçişlerinin etkin bir şekilde izlenmesini sağlarken insan hayatının korunması ve kurtarılmasına katkıda bulunmaktır. Sınır gözetiminin amacı, yetkisiz sınır geçişlerini önlemek, sınır ötesi suçlara karşı koymak ve sınırı düzensiz bir şekilde geçen kişileri yakalamak veya bunlara karşı önlemler almaktır. Burada Frontex'in görevi, sınır gözetimi de dahil olmak üzere, dış sınırlarının yönetiminde üye ülkeler arasındaki operasyonel işbirliğinin koordinasyonunu tesis etmektir. Bunlara ek olarak ajans, insani acil durumlar söz konusu olduğunda dış sınırlarda daha fazla desteğe ihtiyacı olan üye ülkelere yardım etmekten de sorumlu tutulmuştur. 656/2014 sayılı Tüzüğe göre önem taşıyan bir diğer unsur, sınır gözetleme operasyonları sırasında üye ülkeler ve ajansın uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleridir. Bu bağlamda üye ülkeler BMDHS, Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve AB Temel Haklar Şartı başta olmak üzere çok sayıda uluslararası sözleşmeye uymakla yükümlü kılınmıştır.³⁸⁶

Uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklara uyma taahhüdüyle birlikte Tüzüğün üzerinde durduğu bir diğer unsur geri göndermeme ilkesi olmuştur. Bu bağlamda tüzük, AB Temel Haklar Şartı ve AİHM'nin içtihatlarında yorumladığı şekliyle geri göndermeme ilkesini ele almış ve bu kapsamda risk altında bulunan kişilerin geri gönderilmesini yasaklamıştır. Geri göndermeme ilkesine bağlı olarak, bir üye ülke ile üçüncü bir ülke arasındaki olası bir düzenlemenin varlığı durumunda dahi söz konusu üye ülkenin uluslararası hukuk kapsamındaki yükümlülüklerinden muaf tutulamayacağı açık bir biçimde ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak

³⁸⁵ Bilgin, 2017:63.

³⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 26.11.2021).

bir deniz operasyonunun planlanması aşamasında, üçüncü bir ülkede karaya çıkarma olasılığı değerlendirilirken söz konusu üçüncü ülkenin sığınma mekanizmaları konusundaki genel durumunun dikkate alınacağı da temel haklara saygı kapsamında ele alınmıştır. 656/2014 sayılı Tüzük bağlamında icra edilen operasyonlarda üye ülkelerden, insan onuruna saygı, özgürlük ve güvenlik hakkı, kişisel verilerin korunması hakkı, iltica hakkı ve sınır dışı edilmeye karşı koruma hakkına uygun şekilde hareket etmesi de ayrıca talep edilen unsurlar arasında yer almaktadır.³⁸⁷

656/2014 sayılı Tüzük, deniz vasıtalarına yönelik tasarrufları da düzenlemektedir. Bu bağlamda sınır kontrollerinden kaçan kişileri taşıdığından şüphelenilen tekneler ile göçmen kaçakçılığına karıştığına dair gerekçelerin bulunduğu teknelere yönelik müdahaleler karasularında, açık denizlerde ve bitişik bölgede bulunma durumuna göre düzenlenmiştir. Sınır kontrollerinden kaçan kişileri taşıyan deniz vasıtaları ile göçmen kaçakçılığı yapan tekneler, operasyonun icra edildiği ev sahibi üye ülke ya da operasyona katılan komşu üye ülkenin karasularında bulunması halinde 6. madde uyarınca, açık denizlerde bulunması durumunda ise 7. madde kapsamında çeşitli uygulamalara tabi tutulmaktadır. Bunlar;

- Teknenin mülkiyeti ve gemideki kişilerin acil tıbbi yardıma ihtiyacı olup olmaması da dahil olmak üzere, kimlik ve vatandaşlığın tespitine ilişkin bilgi ve belge talep etmek ve
- Tekneyi durdurmak, tekneye çıkmak ve teknede arama yapmak, teknedeki kişileri sorgulamak ve tekneyi yönlendiren kişilerin ulaşımı kolaylaştırdığı gerekçesiyle yaptırıma maruz kalabileceği konusunda bilgilendirmek şeklinde düzenlenmiştir.

Yetkililerin taşıdığı şüpheleri destekleyecek kanıtlar bulunması halinde;

- Tekneye el koymak ve teknedeki kişileri tutuklamak
- Tekneye refakat etmek ve karasuları veya bitişik bölge dışındaki bir varış noktasına doğru rotasını değiştirmesini talep etmek
- Operasyon planına uygun şekilde teknenin ya da teknedeki kişileri üye kıyı ülkesine götürmek.

Tüzüğün 7. maddesinde düzenlenen açık denizlerde müdahale yetkisinde ise, açık denizlerde bir teknenin göçmen kaçakçılığı yaptığına dair makul şüphelerin bulunması durumunda;

- Teknenin mülkiyeti ve gemideki kişilerin acil tıbbi yardıma ihtiyacı olup olmaması da dahil olmak üzere, kimlik ve vatandaşlığın tespitine ilişkin bilgi ve belge talep etmek ve

³⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 26.11.2021).

- Tekneyi durdurmak, tekneye çıkmak ve teknede arama yapmak, teknedeki kişileri sorgulamak ve tekneyi yönlendiren kişilerin ulaşımı kolaylaştırdığı gerekçesiyle yaptırıma maruz kalabileceği konusunda bilgilendirmek şeklinde düzenlenmiştir.

Yetkililerin şüphesini doğrulayan delillerin bulunması halinde ise, Göçmen Kaçakçılığına ilişkin Protokol ile uluslararası hukuk düzenlemelerine uygun ve bayrak devletinin iznine tabi olarak birtakım yetkiler icra edilmektedir. Bunlar;

- Tekneye el koymak ve teknedeki kişileri tutuklamak
- Tekneyi karasularına veya bitişik bölgeye girmeme konusunda uyararak, gerektiğinde teknenin rotasını karasuları veya bitişik bölge dışındaki bir yöne yöneltmesini talep etmek
- Tekneyi veya teknedeki kişileri üçüncü bir ülkeye yönlendirmek ya da tekneyi veya teknedeki kişileri üçüncü ülke yetkililerine teslim etmek ve
- Tekneyi veya teknedeki kişileri ev sahibi üye ülkeye veya komşu katılımcı üye ülkeye götürmek şeklinde düzenlenmiştir.³⁸⁸

Son yıllarda düzensiz göç hareketlerinin deniz vasıtaları kullanılarak gerçekleştirilmesinde yaşanan artış, nihai varış hedefi olan Avrupa Birliği'nin de bu yönde yeni düzenlemeler yapması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda Orta ve Doğu Akdeniz'deki geçişleri engellemeye çalışan Birlik, Frontex yönetiminde çok sayıda operasyon düzenlemiş; devam eden operasyonların yasal düzenleyicisi de 656/2014 sayılı Tüzük olmuştur. Frontex'in karasularında sahip olduğu müdahale yetkisi değerlendirildiğinde, uluslararası deniz hukukuna uygun olan noktaları bulunmaktadır. Öncelikle karasularında tek yetkilinin kıyı devleti olduğunun uluslararası deniz hukuku uyarınca kabul edilmesi, Frontex'in bir Birlik ajansı olarak karasularında müdahale yetkisini mümkün kılmaktadır. Ancak bu yetkiyi üçüncü ülke karasularında kullanılabilmesi söz konusu ülkenin rızasına bağlı kılınmıştır. İkinci olarak, BMDHS'de düzenlendiği şekliyle kıyı devletinin barışı, düzeni ve güvenliğine tehdit oluşturan hallerde geçişin zararsızlığının ortadan kalkması durumunda, kıyı devletinin bu tarz geçişleri engelleme yetkisi bulunduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda kıyı devletinin Birlik üyesi olması halinde, Frontex'in bu yetkileri kullanma hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte Tüzüğün gerek giriş kısmında gerekse müdahaleyi ele alan maddelerin genelinde uluslararası hukukun öngördüğü yükümlülöklere, özel olarak da geri göndermeme ilkesine tam bağılılık vurgusu yapılmakta, müdahalelerin bu kapsamda gerçekleştirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

³⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi:26.11.2021).

Üçüncü ülkelerle işbirliğinin, geri göndermeme ilkesinin ihlaline sebebiyet veren uygulamalara dayanak noktası olarak kabul edilemeyeceğini ve üye ülkelerin söz konusu işbirliklerini gerekçe göstererek bu sorumluluklardan kaçamayacağını ifade eden Tüzük hükümleri açık bir biçimde ele alınmaktadır. Ancak Birlik üyesi ülkelerin deniz alanlarında uyguladıkları müdahale biçimleri ve UNHCR ile IOM gibi uluslararası kuruluşların Libya'nın güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilemeyeceğini sıklıkla ifade etmesine rağmen, sığınmacıların Libya'ya geri gönderilmesi doğrudan Tüzüğün ihlali anlamına gelmektedir. Mültecilerin sahip olduğu en temel haklardan biri kabul edilen sığınma hakkının engellenmesi başta olmak üzere yukarıda değinilmiş yükümlüklerin açık bir ihlali teşkil etmesine rağmen ne üye ülkeler ne de Frontex bir yaptırıma maruz kalmamıştır. Bu durum Tüzüğün yasal bağlayıcılığı konusunda şüphelerin artmasına yol açmaktadır. İlgili bölüm kapsamında Orta ve Doğu Akdeniz'deki mevcut durumun, devletlerin denizde müdahale yetkisi kapsamında değerlendirildiği son adım olan Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol bu perspektifle ele alınacaktır.

3.3.3. Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol

Önceki başlıklarda bahsedildiği üzere, BMDHS uyarınca bir geminin göçmen kaçakçılığı yaptığına dair şüphe teşkil ettiği durumlarda, ilgili gemiye açık denizde müdahale etme yetkisi geminin bayrak devletine aittir. Açık denizlerde seyreden bir gemiye bayrak devleti dışında bir devletin müdahalesi söz konusu olduğunda, bu müdahalenin bayrak devletinin onayına tabi olduğunu net bir biçimde ortaya koyan BMDHS hükümleri, geminin uyruksuz olması halinde devletlere yalnızca uyruksuzluğu tespit etmeye yönelik yetkiler tanımaktadır. İlgili devlet tarafından geminin uyruksuzluğu tespit edildiği durumlarda ise, BMDHS bu konuya dair açık bir düzenleme getirmemekte; yargısal bağ görüşü bağlamında devletin yargılama yetkisine sahip olabileceği vurgulanmaktadır.³⁸⁹

BMDHS'nin deniz alanlarında göçmen kaçakçılığına dair kısıtlı düzenlemelerine ek, Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol, açık denizlerde göçmen kaçakçılığı suçuna karışmış uyruksuz gemilere karşı müdahale yetkisine ilişkin düzenlemelere yer vermektedir. Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol'ün 8. maddesinde yer verilen ve deniz yoluyla göçmen kaçaklığına karşı önlemleri içeren düzenlemelere göre bir taraf devletin, deniz yoluyla göçmen kaçakçılığında kullanıldığından ve tabiiyetsiz olduğundan şüphelenmek için makul gerekçeleri bulunduğu durumlarda o gemiye çıkma ve arama hakkı bulunmaktadır. Taraf devletin taşıdığı

³⁸⁹ Bilgin, 2017:71.

şüpheyi doğrulayan bir kanıt bulması halinde, ilgili iç hukuk ve uluslararası düzenlemeler uyarınca uygun önlemleri almakla yükümlü kılınmıştır.³⁹⁰

BMDHS'nin 110. maddesinde düzenlenen ve gemiye çıkma ve arama yetkisine paralel bir biçimde, Protokol'ün 8. maddesi şüphenin haklı çıkması durumunda taraf devletlerin ulusal hukukları ile uluslararası hukuka uygun önlemler alabileceği kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda göçmen kaçakçılığı yapılan bir gemiye ve kaçakçılığı yapan kişilere ulusal hukuk uyarınca düzenleme yapma hakkı tanınmış olması, gemiye el koyma ve kaçakçılık yapan kişileri tutuklama yetkisini de tanımaktadır.³⁹¹ Bununla birlikte Protokol'ün 5. maddesinde ele alınan düzenlemeler göçmenlerin hangi kapsamda değerlendirileceğini belirlemektedir. Bu bağlamda göçmen kaçakçılığı suçu işleyen kişilerin cezai kovuşturmayaya tabi tutulacağı belirtilirken, göçmenlerin bu kapsamda değerlendirilmeyeceğinin altı çizilmiştir.³⁹²

Protokolde dikkat çeken bir diğer unsur 6. maddede düzenlendiği şekliyle Protokol'e taraf devletlerin yükümlülükleri hakkındadır. Söz konusu madde, taraf devletlere göçmen kaçakçılığını bir suç olarak kabul etmek için gerekli yasal düzenlemeleri yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bunun dışında Protokol, 656/2014 sayılı Tüzüğün düzenlediği bazı yetkileri kapsam dışı bırakmaktadır. 656/2014 sayılı Tüzük'teki bu düzenlemeler, geminin karasuları ya da bitişik bölge dışında bir yöne yöneltilmesi, teknenin bulunduğu konumu değiştirmesinin talep edilmesi, tekneye eskortluk edilmesi, teknedeki kişilerin operasyonel plana uygun şekilde bir kıyı devletine götürülmesi ya da üçüncü bir ülkeye teslim edilmesi şeklinde sıralanmıştır. Ancak Protokol bu yetki düzenlemelerine değinmemektedir. Aksine 656/2014 sayılı Tüzüktekinde benzer yetkilerin kullanılamayacağı Protokol'ün 19. maddesine göre yorumlanabilmektedir.³⁹³ Bu bağlamda 19. madde, Protokol'deki hiçbir hükmün uluslararası insan hakları hukuku özellikle de 1951 Mülteci Sözleşmesi ve New York Protokolü'nün hükümlerinden kaçtığı ülkeye geri iade edilmeme ilkesi dahil tüm hak ve yükümlülükleri etkilemeyeceğinin altını çizmektedir.³⁹⁴ Nitekim Protokol'ün 9. maddesinde gemiye müdahale eden devletin gemideki kişilerin güvenliklerini ve kişilere insancıl muamele yapılmasını sağlamakla yükümlü kılınması Protokol'ün niyetini doğrular niteliktedir.³⁹⁵

³⁹⁰ https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf (Erişim Tarihi: 28.11.2021).

³⁹¹ Bilgin, 2017:72.

³⁹² https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf (Erişim Tarihi: 28.11.2021).

³⁹³ Bilgin, 2017:72.

³⁹⁴ https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf (Erişim Tarihi: 28.11.2021).

³⁹⁵ Bilgin, 2017:72.

Avrupa Birliği'nin dış deniz sınırlarının korunması amacıyla düzensiz göç hareketlerini engellemekle görevli ajansı Frontex, bu bağlamda pek çok deniz operasyonu düzenlemektedir. Frontex'in yürüttüğü operasyonlar 656/2014 sayılı Tüzük kapsamında icra edilmekte, Frontex'e tanınan yetkiler ilgili tüzüğe göre düzenlenmektedir. Frontex'in müdahale yetkilerinin uluslararası hukuka uygunluğunu hüküm altına alan 656/2014 sayılı Tüzükle birlikte, BMDHS ve Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol de bu bağlamda denizde müdahale yetkisinin sınırlarını belirlemektedir. Bu bölüm kapsamında ele alınan her bir hukuki metnin özetine dair değinilecek ilk unsur, deniz geçişlerinde kullanılan vasıtaların denize elverişli olmadığını göz önünde bulundurarak devletlere kurtarma yükümlülüğü getirilmesidir. Bununla birlikte, teknedeki kişilerin hayatlarını riske atmamak ve sığınma hakkı tanımak bağlamında AİHS, AB Temel Haklar Şartı ve 656/2014 sayılı Tüzük devletlere hak ve yükümlülükleri tesis etmek için sınırlar çizmektedir. Ayrıca sığınmacıların üçüncü ülkelere gönderilmesi ve bu bağlamda geri göndermeme ilkesinin sınırları da yukarıda ele alınan tüm uluslararası düzenlemelerde ayrı ayrı hükme bağlanmıştır.

Genel olarak Avrupa Birliği'nin göç konulu hukuki metinleri ve açıklamalarında, özel olarak ise Frontex'in yasal düzenlemelerinde sıklıkla yapılan vurgu, denizde yaşanan can kayıplarının önlenmesi temasına sahipken, uygulamada karşılaşılan durum tam tersi yönde seyretmektedir. Geri itme yöntemini kullanarak deniz geçişlerine uygun olmayan tekneleri üçüncü ülkelere yönlendirmek, sığınma başvurusuna en baştan olanak tanımamak ve devletlerin yerine getirmesi gereken koruma yükümlülüğünü göz ardı etmesi denizde yaşamları kurtarmak şiarının, söylemin ötesine taşınmadığını göstermektedir. Bu bağlamda ele alınan uluslararası hukukun mülteci haklarına yönelik düzenlemeleri ve deniz hukukunun devletlere tanıdığı müdahale yetkisi, sığınmacılara uygulanan sistematik şiddet ile hak ihlallerine değinerek açıklanmalıdır. Bu sebeple bir sonraki bölümde Orta ve Doğu Akdeniz'de sığınmacılara uygulanan müdahaleler ve bu müdahalelerin sebep olduğu hak ihlalleri incelenecektir.

3.4. Orta ve Doğu Akdeniz'de Yaşanan Hak İhlalleri

Avrupa Birliği'nin dış sınırlarının korunmasından sorumlu Frontex, hareket halindeki insanların dış sınırlardan geçmesini önleme görevini üstlenmektedir. Kendisine tanımlanan bu görevden hareketle pek çok sınır bölgesinde görev yapan ajans, Orta ve Doğu Akdeniz deniz rotalarında gerek doğrudan işlediği suçlar gerekse işlenen suçlara göz yumarak pozitif yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle yoğun eleştiri altındadır. Avrupa Birliği'nin sığınmacıları zulüm tehdidi altında oldukları ülkelere geri göndermeyi yasaklayan

düzenlemeleri sebebiyle Orta Akdeniz göç rotasını kullanarak Birlik topraklarına ulaşmaya çalışan sığınmacılar yapılan anlaşmalar bağlamında hak ihlallerine maruz kalmaktadır.

Ajans, 2016 yılında itibaren yürürlüğe giren düzenlemelerle kendi ekipmanlarını satın alma ve kiralama hakkını elde etmiş; yeni düzenlemelerin hemen ardından Orta Akdeniz üzerinde havadan gözetleme sistemleri kurmaya başlamıştır. O tarihten beri Ajans, Orta Akdeniz rotasını gözlemlemek için kameralar ve radarlar kullanan şirketlerin charter uçuşlarına yüz milyonlarca euroluk yatırım yapmıştır. Bu bağlamda ajansın yıllık bütçesinin yalnızca üçte biri havadan yapılan keşif uçuşlarına ayrılmıştır. 2018 yılında uçuş hizmetlerinin kurulması ve Triton Operasyonu'nun sona ermesiyle Frontex'in Orta Akdeniz'de gemileri sahadan çekilmiştir. Bunun yerine Ajans, havadan yaptığı keşifler sonucunda sığınmacı taşıyan bir tekne tespit etmesi halinde denizde kurtarmaya doğrudan dahil olmamakta, tekneler hakkındaki bilgileri “yetkili makamlara” iletmektedir. Burada yetkili makamlar Libya Sahil Güvenlik birimlerinden başkası değildir.³⁹⁶

Orta Akdeniz'de ilk gözetleme uçuşlarının başlamasıyla aynı dönemde İtalya İçişleri Bakanlığı, Libya'da bir deniz acil durum merkezi kurmak üzere görevlendirilmiştir. İlk girişimlerin başarısızlıkla sonuçlandığı 2017 yılının aksine, 2018 yılında Libya'dan gelen başvuru IMO tarafından kabul edilmiştir. Bu gelişmelerin hemen akabinde Frontex, Trablus'taki kontrol merkezini uluslararası düzeyde kabul görmüş sorumlu merci olarak kabul etmiştir. Ancak kabul edilenin aksine Libya acil durum merkezi asgari standartları karşılamak konusunda yetersiz kalmakta; merkeze yapılan aramalarda yetkililere ulaşamamakta, çalışanların neredeyse hiçbiri İngilizce bilmemekte ve yetkililerin acil ilk yardım durumlarında kullanılmak için araçları bulunmamaktadır.³⁹⁷

Libya'da bulunan kontrol merkezlerinin düşük kapasitesine ek ülkede etkin biçimde işleyen bir iltica sisteminin bulunmaması, uluslararası koruma arayanların aşırı kalabalık kamplarda hapsedildiği, insanlık dışı ve onur kırıcı muamele gördüğü ve milisler tarafından öldürüldüğü gerçeğini de içinde barındırmaktadır. Bununla birlikte AİHM'nin 2012 yılında verdiği Hirsi kararından sonra Frontex'in dış deniz sınırlarının gözetimine ilişkin yönetmeliğinde tehlikede olanlara yardım sağlama yükümlülüğü getirmesi, Frontex'in sığınmacıları Libya'ya geri göndermesine olanak tanımamaktadır. Bu kısıtlama sebebiyle Frontex geri gönderme eylemini, Libya sahil güvenlik birimlerinin yapması yönünde verdiği talimatlarla sürdürmektedir. Ancak sahil güvenlik birimlerinin geri çekme faaliyetlerini Frontex yerine gerçekleştirdiği iki eylem arasında hukuki açıdan pek bir fark görülmemektedir. Buna

³⁹⁶ https://sea-watch.org/en/frontex_crimes/ (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

³⁹⁷ <https://netzpolitik.org/2021/whatsapp-nach-libyen-wie-frontex-mit-einer-list-das-voelkerrecht-umgeht/> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

ek olarak Frontex İcra Direktörü Leggeri'nin Mart 2021'de Avrupa Parlamentosu'nun yürüttüğü soruşturma kapsamında ajansın hiçbir zaman Libya Sahil Güvenliği ile işbirliği yapmadığını açıklaması, Der Spiegel'in yürüttüğü bağımsız araştırma sonrası sunulan kanıtlarla çürütülmüştür. Buna göre yerel sahil güvenlik birimleri on gün boyunca AB'ye ulaşmaya çalışan bir tekne hakkında ajans ile bilgi alışverişinde bulunmuştur. Söz konusu doğrudan temas AB hukukunun açık bir ihlali teşkil etmektedir.³⁹⁸

Libya sahil güvenlik birimlerine sığınmacıları taşıyan botların Libya karasularından çıkmadan geri çekme talimatı veren ajansın bir başka tartışmalı eylemi Ras Al Jadır isimli devriye gemisi etrafında şekillenmektedir. Libya sahil güvenliğine ait pek çok devriye gemisi gibi Ras Al Jadır'ın da insan hakları ihlallerine karışmış milisler tarafından işletildiği bilinmektedir. Yapılan bağımsız araştırmalar Ras Al Jadır'ın 27 Mayıs 2021'de Orta Akdeniz'de sığınmacıları taşıyan en az bir tekneyi Libya'ya geri getirdiğini göstermektedir. Ortaya çıkan whatsapp görüşmeleri ve Frontex'e ait uçakların rotalarının ortaya koyduğu üzere, Ras Al Jadır'a geri çekilecek teknenin koordinatları Frontex hava gözetimi sonrası edinilen istihbarattan sağlanmıştır. Sea-Watch'a ait Moonbird ve Seabird adlı uçaklar 4 yıldır gerçekleştirdikleri uçuşlarda bu ve benzeri sayısız olayı raporlamıştır. Frontex'in Libyalı yetkililere sağladığı bilgilere ek, risk altında bulunan teknelerin koordinatlarını STK'lar ile paylaşmaması ise meselenin bir başka sorunlu kısmına işaret etmektedir. Frontex'in tercih ettiği bu tutum sebebiyle tehlikedeki kişilerin hızlı ve güvenli bir biçimde kurtarılması engellenmektedir.³⁹⁹

Orta Akdeniz'de yaşanan hak ihlallerinin Frontex ve Libya işbirliğiyle gerçekleşmesinin yanı sıra İtalya'nın Libya Sahil Güvenliği ile yaptığı işbirliği de sığınmacılar için katlanılamaz sonuçlar doğurmaktadır. Bu bağlamda İtalya'nın yapmış olduğu işbirliği, Libya Sahil Güvenliği'ne geri çekme uygulamalarını hayata geçirme olanağı tanımaktadır. 2016 yılından bu yana, kadın ve çocuklar da dahil olmak üzere 60 binin üzerinde kişinin Orta Akdeniz'de Libya Sahil Güvenliği tarafından durdurulmasının ardından Libya'ya geri çekildiği tahmin edilmektedir. Bu işbirliği sayesinde İtalya, geri itmeleri gerçekleştiren aktör olma rolünü Libya'ya devrederek, kıyılarına ulaşmayı ümit eden sığınmacılarla ilgili sorumluluklarından kaçacak bir arka kapı yaratmaya çalışmaktadır.⁴⁰⁰ Ancak Libya'da savaş suçları işlendiğinde dair Birleşmiş Milletler tarafından sunulan raporların varlığı, İtalya'nın Libya ile kurduğu somut işbirliği kapsamında düşünüldüğünde İtalya'ya sorumluluklarından kaçış fırsatı tanımayacak kadar açıktır. İlerleyen yıllarda Hirsi davasında varılan sonuca benzer şekilde,

³⁹⁸ <https://netzpolitik.org/2021/whatsapp-nach-libyen-wie-frontex-mit-einer-list-das-voelkerrecht-umgeht/> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

³⁹⁹ https://sea-watch.org/en/frontex_crimes/ (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

⁴⁰⁰ <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

İtalya'nın eylemleri ya da eylemsizliklerinde Libya'nın durumunu göz önünde bulundurması gerektiğine dair hükümlerle suçlu bulanabilmesi olasılık dahilindedir.

İtalya tarafından bir diğer sakıncalı uygulama Covid-19 salgını bahane edilerek gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda İtalya, hükümet tarafından düzenlenen yasalara uygun olmadığını düşündüğü takdirde gemilerin karasularına girişini, karasularından geçişini ve karasularında kalmasını kısıtlama ve yasaklama imkanını yaratmıştır. 15.07.2021 tarihinde Alarm Phone'a e-mail yoluyla iletilen "Yapılan kurtarma operasyonlarının yasal düzenlemelerle engellenmesi hukuken mümkün müdür?" sorusuna 21.09.2021 tarihinde verilen yanıt da kurtarma operasyonlarının engellenebildiğini destekler niteliktedir. Kabul edilen bu hükümlerle birlikte pandemi nedeniyle kendisini güvenli olmayan liman olarak ilan eden İtalya, haftalarca denizde mahsur kalmasına rağmen kurtarma gemilerinin karaya çıkmasını reddetmiştir. Bu gelişmelere ek olarak yayınlanan 130 no'lu Kanun Hükmünde Kararname'yle ise, 21 Ekim 2020 tarihinden itibaren belirtilen kısıtlamalara uyulmaması halinde fail olduğu iddia edilen kişilerin sadece idari para cezası değil, cezai yaptırımla da karşı karşıya kalacağı vurgulanmıştır. Yapılan bu düzenlemeler, denizde kurtarma operasyonlarının sayısında keskin bir düşüşe ve kurtarma gemilerinin limanlarda kalmasına neden olmuştur.⁴⁰¹ 15.07.2021 tarihinde Alarm Phone'a e-mail yoluyla iletilen" Alarm Phone'un partnerleri Avrupa Birliği üye ülkeleri tarafından herhangi bir yasal yaptırıma maruz kalmakta mıdır?" sorusuna 21.09.2021 tarihinde verilen yanıtta, arama kurtarma bölgelerinde görev yapan partner kurtarma gemilerinin uzun süreler İtalya limanlarında bekletildiği ve bu gelişmelerin arama kurtarma faaliyetlerinde aksamalara sebep olduğunun altı çizilmiştir. Bu konuya dair bir diğer destekleyici açıklama Seawatch'tan gelmiştir. 15.07.2021 tarihinde Seawatch'a e-mail yoluyla iletilen "2019'da İtalyan hükümeti Carola Rackete'yi "savaş gemisine direnmek ve şiddet eylemlerine katılmakla" suçladı. İtalya'daki hükümet, kurtarma gemisi mürettebatı/kaptanları için yaptırım mekanizmasını ve yargılama sürecini hangi yasal temele göre yürütüyor?" sorusuna verilen yanıt şeklindedir:

"STK'lara karşı kriminalize etme iki katmanlı yapıdadır: İdari katman gemileri, uçakları engellemek için mevcut araçları kullanarak ve cezai katman aktivistlere karşı cezai takibat, cezai takibatlara dayalı olarak gemiye el konulması şeklindedir. Bahsettiğiniz işlemler cezai niteliktedir. Gemi kaptanımız Carola Rackete, gemideki acil durum nedeniyle Lampedusa limanına girmesi nedeniyle savaş gemilerine direnmek vb. ile suçlanarak tutuklandı. Sonrasında serbest bırakılan Rackete hakkındaki suçlamalar yakın zamanda düşürüldü. Ancak, STK aktivistleri esas olarak "yasadışı" göçe yardım ve yataklık etmekle suçlanmaktadır. See Mediterranean activists, Luventa, MSF

⁴⁰¹ <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

ve Save the Children bunlardan bir kaçıdır. Suçlamalarla ilgili henüz hiç kimse mahkeme tarafından mahkûm edilmedi ancak birçok dava devam ediyor.”

UNHCR’ın 9 Eylül 2020’de yayınladığı durum belgesine göre, Libya denizde kurtarıldıktan sonra karaya çıkarılmak amacıyla güvenli bölgenin tespitinde kabul edilen kriterleri karşılamamakta ve bu sebeple güvenli üçüncü ülke olarak tanınamayacağı açıkça belirtilmektedir. Hareket halindeki insanlar sistematik bir hal alan gözaltı, saldırı ve sömürü riskiyle karşı karşıyadır. Tıbbi yardım gibi temel hizmetlere erişimin yetersiz olmasının yanı sıra, cinayet, şiddet, işkence, tecavüz ve insanlık dışı gözaltı koşulları, gasp ve zorla çalıştırma dahil olmak üzere en ağır insan hakları ihlalleri pek çok bağımsız kuruluş tarafından sıklıkla rapor edilmektedir. Frontex’in sağladığı bilgiler ışığında konumları belirlenen teknelerle geri çekilen sığınmacılar süresiz olarak alıkonulurken, kişilerin gözaltı merkezlerinden fidye karşılığında çıkarıldığı, kadınların cinsel saldırının her biçimine maruz kaldığı ve hiçbir yargı sürecinin işletilmediği bir döngünün içinde yaşam mücadelesi devam etmektedir. Uluslararası Af Örgütü tarafından 2020 yılında yayınlanan rapora göre, Libya’ya geri çekilen sığınmacılar işkence, şiddet, açlık ve tedavi edilmeyen tıbbi sorunlar nedeniyle gözaltı merkezlerinde yaşamını yitirirken, sığınmacıların silahlı gruplar tarafından askeri operasyonlara katılmaya zorlandığı da bildirilmektedir.⁴⁰²

IOM, 2021 yılı itibarıyla Orta Akdeniz’i geçmeye çalışırken yaşamını yitirenlerin sayısının 1.178 kişiye ulaştığına ancak gerçek rakamın muhtemelen çok daha yüksek olduğuna işaret etmektedir. Bölgede arama kurtarma faaliyetleri yürüten kuruluşların maruz kaldığı engellemeler ve yasal yaptırımlar ile arama kurtarma operasyonlarının başlatılmasındaki gecikmeler 2020’nin aynı dönemine göre denizdeki ölüm sayısında %249’luk bir artışa sebep olmuştur. 2021 yılının başından bugüne değin 26 bini aşkın sığınmacı Libya hapishanelerinden kaçmayı başarmış ancak kaçanların büyük bir çoğunluğu denizde durdurularak, AB bütçesi ve üye ülkelerle desteklenen, donatılan ve eğitilen Libya sahil güvenlik birimleri tarafından gözaltı merkezlerine geri gönderilmiştir.⁴⁰³

Orta Akdeniz’deki ölümler ve yasadışı geri çekmelerdeki trajik artışın hem AB hem de Libyalı makamların yükümlülüklerini yerine getirmemesinin doğrudan bir sonucu olmasına rağmen, Avrupa Komisyonu yeni devriye botlarını Libya sahil güvenlik birimlerine teslim etme niyetini açıklamıştır. Karasularında devletin tam egemenliğinin başladığı ve bunun sonucunda sığınma hakkına erişim ve işkence dahil her türlü kötü muameleye maruz kalacağı bölgeye geri

⁴⁰² <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

⁴⁰³ <https://cihrs.org/migrants-in-libya-between-the-libyan-hammer-and-the-eu-anvil/?lang=en> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

göndermeme sorumluluğunun başladığını hesaba katan Birlik politikası, sığınmacıların karasularına ulaşmadan engellenmesini bir müdahale biçimi olarak sıklıkla kullanmaktadır. Ancak söz konusu müdahaleleri Libya sahil güvenlik birimleri üzerinden gerçekleştiriyor olmak, Frontex ile Libyalı yetkililer arasında doğrudan temasın kanıtlanması sebebiyle ajansı yasal yükümlülüklerinden ve ihlal kararından muaf tutmamaktadır.

Sığınmacıları taşıyan deniz vasıtalarının geri itildiği ve sığınma hakkının sistematik şekilde engellendiği bir diğer bölge Doğu Akdeniz rotasıdır. İlgili rotanın en geçişken noktası Türkiye-Yunanistan arasındaki Ege Denizi olmakla birlikte, bu bölgeden sağlanan raporların sayısı son yıllarda artışa geçmiştir. Ege Denizi'nde yaşanan hak ihlallerinin birincil aktörlerinden olan Yunanistan'da geçtiğimiz yıl içinde iki temel eğilim ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki hareket halindeki insanların geri itilmesi ve sınırları geçmeyi başaranların gözetimine alınmasının normalleştirilmesidir. Border Violence Monitoring Network tarafından 2020 yılının başından beri raporlanan ve Yunanistan sınırlarında yaklaşık olarak 4.896 kişiyi etkileyen 90 geri itme belgelenmiştir. Ege adalarından Türkiye'ye doğru gerçekleştirilen geri göndermeler giderek sık ve şiddetin arttığı bir hal alırken, Meriç nehri boyunca geri itmeler sistematik bir hale gelmektedir.⁴⁰⁴

2013 yılının başlarında yayınlanan ve tanıkların ifadelerine dayanarak hazırlanan raporda deniz güzergahının tehlikeleri ve Yunan sahil güvenliğinin kişilerin yaşamını ne ölçüde riske attığını vurgulanmıştır. Sığınmacıların uzun deniz yolculukları için yapılmayan şişme botlarla denizin ortasına bırakılması, botların bıçaklanarak havasının indirilmesi, küreklere el konulması ve motorların devre dışı bırakılması uygulanan tehlikeli eylemlerin yalnızca birkaçıdır. Söz konusu eylemlere ek olarak, durdurulan pek çok insan fiziksel şiddetle birlikte aşağılayıcı muameleye maruz kalmıştır. Cep telefonu, para ve diğer kişisel eşyalarına el konularak denize atılan kişilerin tanıklıklarına da raporda yer verilmiştir. Yalnızca 1 yılda yaşanan 6 farklı olayda aralarında çocuk ve hamile kadınların bulunduğu 101 kişi yaşamını yitirmiştir. 2015 yılında ise söz konusu hukuk dışı eylemlerle ilgili 8 olay rapor edilmiştir. Bu olaylarda da benzeri eylem modelleri uygulanarak sığınmacılar Türk karasularına çekilmiştir.⁴⁰⁵

2016 yılında basında sıklıkla yer bulan geri itme eylemleri 2020 yılının başından beri de artarak devam etmektedir. Geri itmelere ek olarak, teknelerin yakıtına el koyulması, motorların kasıtlı biçimde bozulması, teknelerin yakınına ateş edilmesi ve gemilerin sığınmacıları taşıyan teknelerin etrafında hızlıca dönerek tehlikeli dalgalar oluşturması sıklıkla

⁴⁰⁴ <https://www.routemagazine.com/omc21-8pushbacks-detention-greece> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴⁰⁵ <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

uygulanan diğer yöntemler arasında yer almaktadır. Helsinki Monitor tarafından Yunanistan'daki deniz mahkemesi ile askeri temyiz mahkemesine sunulan ve 1400 kişinin geri itildiğini öngören raporda Mart 2020'den beri insan hakları ihlallerinde bir artış yaşandığı bildirilmektedir. İnsan hakları kuruluşları ile bağımsız medya kanalları tarafından yapılan araştırmalar sonucunda saptanan verilere göre Yunanistan sahil güvenliği uyarı atışları gibi caydırıcı uygulamalarla teknelerin Yunan karasularına girmesini engellemeye çalışmaktadır. Haziran 2020'de denizde durdurulan sığınmacıların motorsuz şişme botlara bindirilerek denize bırakıldığı bir geri itmede dört kişinin bu şekilde boğulduğu tahmin edilmektedir.⁴⁰⁶

Yunanistan sahil güvenlik biriminin uzun süredir yasadışı geri itmelerle suçlandığı bilinmekle birlikte, geri göndermelerin iki şekilde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. İlk ve en yaygın kullanıldığı şekliyle Türkiye'den Yunanistan'a ulaşmaya çalışan teknelerin Yunanistan sınırlarına girmesi engellenmeye çalışılmaktadır. Bu engelleme, teknenin yakıtı bitene kadar fiziksel olarak bloke edilmesi ya da motorun kasıtlı olarak bozulması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Motorun çalışmaz hale geldiği anlaşıldığında tekne dalgalar oluşturulmak suretiyle Türkiye karasularına geri itilmekte ya da rüzgar uygun değilse sahil güvenlik gemileri vasıtasıyla Türkiye karasularına çekilerek bırakılabilmektedir. Kullanılan ikinci yöntem ise, Yunanistan topraklarına ulaşmaya başaran sığınmacıların alıkonularak toplu şekilde denize elverişsiz sallara bindirilip Ege denizine kadar çekilmesi ve sonra terk edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda Yunanistan topraklarına ulaşan sığınmacıların botlara bindirilmeden önce resmi olmayan bir gözaltı merkezine nakledildikten sonra "kaybolduğu" ve hemen ardından Türkiye sahil güvenlik birimleri tarafından denizde bulunduğu vakalarda artış yaşanmaktadır.⁴⁰⁷

Hukuka aykırı bu uygulamaların Yunanistan sahil güvenlik birimleri tarafından uygulandığı bilinmekle birlikte yapılan son araştırmalar Frontex'in bu uygulamalardaki rolünü de kanıtlamıştır. Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD ve TV Asahi tarafından yürütülen ortak bir soruşturma⁴⁰⁸, Frontex'e ait gemilerin de AB'ye girmeye çalışan sığınmacıların geri itilmesinde sorumluluğu olduğunu ortaya koymuştur. Bağımsız

⁴⁰⁶ <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

⁴⁰⁷ <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴⁰⁸ Bellingcat, açık kaynaklı istihbarat konularında uzmanlaşmış, Hollanda merkezli bir araştırmacı gazetecilik grubudur. Lighthouse Reports, bilgi edinme özgürlüğü gibi geleneksel gazetecilik yöntemlerini açık kaynak istihbaratı gibi yeni gelişen tekniklerle ve veri bilimi gibi uzmanlıklarla harmanlayan karmaşık ulus ötesi soruşturmalara öncülük eden, Hollanda merkezli, kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Der Spiegel ve ARD Almanya merkezli haber kuruluşlarıdır. Son olarak TV Asahi Japonya merkezli bir televizyon ağıdır. <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

araştırmacılar tarafından yürütülen soruşturmayla, Frontex'in operasyonlarına dair bilgiye ulaşma konusunda yarattığı belirsizliklere rağmen en az bir olayda Frontex'e ait bir geminin geri itmeye aktif olarak katıldığı, diğer vakalarda ise geri itmelerin gerçekleştirildiğine tanık olacak kadar yakın mesafede olduğu tespit edilmiştir.⁴⁰⁹

Frontex'in 2020'den bu yana Türkiye ile Yunanistan deniz sınırlarındaki sığınmacıların geri itilmelerini gizleme ve destekleme konusunda aktif bir rol oynadığına dair kanıtların sunulmasına rağmen, Mart 2020'de yaşanan gelişmeleri takiben Yunanistan'da bir hızlı sınır operasyonu başlatılmıştır.⁴¹⁰ Yaşanan hak ihlallerine ek olarak başlatılan operasyon kapsamında sığınma hakkına erişimin geçici olarak askıya alınması, sığınmacıların dokümansız girişleri sebebiyle kovuşturmaya tabi tutulması ve sınırdan zorla geri gönderilmeler gerçekleştirilmiştir. Bunlara ek olarak geri itmeleri belgeleyen ve denizde aktif görev yapan sivil toplum kuruluşlarının hedef alındığı ve bu kapsamda Berlin merkezli Mare Liberum insan hakları örgütünün aynı isimli gemisinin dört mürettebatının sekiz saat boyunca gözaltına alınarak tüm kişisel eşyalarına el konulduğu da bildirilmiştir.⁴¹¹

Frontex'in hukuk dışı geri göndermelere karıştığına dair bildirilen çok sayıda iddiaya yanıt veren Frontex Yönetim Kurulu, Türkiye ile deniz sınırında bildirilen 13 olayı araştırmak için 8 ülke temsilcisi ve Avrupa Komisyonu'ndan oluşan bir çalışma grubu oluşturmuştur. Çalışma grubu Mart 2021 tarihinde, aksini ispat eden açık kanıtlara rağmen Yunanistan ya da Frontex tarafından herhangi bir hak ihlalinin gerçekleşmediğini açıklamıştır. Söz konusu soruşturmaya ek, Ocak 2020 yılında Avrupa Sayıştay, Kasım 2020'de ise Avrupa Ombudsmanlığı tarafından Frontex hakkında soruşturma başlatılmıştır. 2021 yılında da bir dizi soruşturmaya taraf olan Frontex Ocak 2021'de OLAF ve Mart 2021'de ise Avrupa Parlamentosu tarafından atılan adımlarla gündeme gelmiştir. Yine Mart 2021'de Avrupa Konseyi insan hakları komiseri Dunja Mijatovic, AB'nin insanları Akdeniz'de boğulmaya terk eden eylemleri hakkında bir rapor sunmuştur.⁴¹²

Ajans bünyesindeki temel hakları izleme ve hesap verebilirliği tesis etmeye çalışan birimlerin de görev tanımlarına uygun şekilde hareket etmediği yapılan araştırmalar sonucunda

⁴⁰⁹ Poseidon Operasyonu kapsamında konuşlandırılan Rumen gemisinin sığınmacıları engellemek için yaptığı manevralar şu şekilde kanıtlanmıştır: https://www.youtube.com/watch?v=ZoNJXY3pa_U (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹⁰ Türkiye-Yunanistan sınırında yaşanan hak ihlallerinden bir kesit sunması için bkz: <https://aegeanboatreport.com/2021/10/29/pushback-ongoing-involving-400-people/> , <https://aegeanboatreport.com/blog-posts/> , <https://aegeanboatreport.com/2021/06/28/human-rights-in-europe-are-at-a-crossroads/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹¹ <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹² <https://eumigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

saptanmıştır.⁴¹³ Mart 2020’de Poseidon Operasyonu kapsamında görev yapan Danimarka bandrollü bir devriye botu tarafından kurtarılan sığınmacıların Yunan karasularından çıkarılması emri bu duruma bir örnek teşkil etmektedir. Frontex tarafından konuya ilişkin yapılan açıklamada bunun bir yanlış anlaşılma olduğu ifade edilse de EU Observer tarafından sunulan ve üzerinde değişiklikler yapıldığı tespit edilen bir e-posta zinciri geri itme emrinin doğruluğunu kanıtlamaktadır. Söz konusu olayın ciddiyetine rağmen, Frontex tarafından sunulması gereken ciddi olay raporunun sunulmamış olması, Ajans içindeki birimlerin çalışma prensiplerine dair bir perspektif sunması açısından önemlidir.⁴¹⁴ Ege Denizi’nde gerçekleştirilen geri itmelerle birlikte yaşanan ihlallerin gerek kurum içinde gerekse AB organlarından gizlenmeye çalışması, yozlaşmayı ve denetim mekanizmasının eksikliğini ortaya koymaktadır. Bu konuya dair AB Parlamentosu’nda yapılan açık çağrıya ve sınırlarda şiddetin kabul edilemeyeceğine dair vurguya rağmen bloke edilmiş bir Frontex operasyonu ne yazık ki bulunmamaktadır.⁴¹⁵

Frontex’in insan hakları ihlallerindeki suç ortağı rolünü çevreleyen tartışmalar bağlamında, AB ve üye ülkelerin üst düzey temsilcileri, Ege’deki şiddet gerçeğini çarpıtan bir müdahale görüşü oluşturmaya ve desteklemeye başlamıştır. İlgili yetkililer odağı sistemik şiddetten hukukun teknik özelliklerine ve sınır yönetimine kaydırarak uluslararası hukuk kapsamında sığınmacılara sağlanan temel koruma mekanizmalarını sorgulamaya açmıştır. 2021 yılında yaşanan gelişmelerin aksine 2015 yılındaki kurumsal söylem, insanların Yunanistan kıyılarına ulaşmak için kullandığı dayanaksız teknelerin denize elverişsizliğini sorgulamıyordu. Zira aşırı kalabalık ve denize elverişsiz botlar, uluslararası koruma arayan kişilerin ihtiyaçlarının aciliyetini yansıtan bir mülteci krizinin simgesiydi. Bu bağlamda Doğu Akdeniz rotasını kullanarak Yunanistan’a ulaşmaya çalışan sığınmacıların tehlikeli deniz yolculuğu Frontex tarafından da kabul edilmiş, Türkiye-Yunanistan arasındaki mesafe 4 deniz miline kadar düştüğü noktalarda dahi koşulların rotayı ölümcül hale getireceği durumlara vurgu yapılmıştır. 2015’in aksine günümüzde aynı lastik botların geri çevrilebileceği ya da denizin ortasında çeşitli müdahalelere maruz bırakılabileceği, krizin doğası ve Ege’yi geçenlerin koruma gereksinimlerine bakış açısındaki değişikliği yansıtmaktadır.⁴¹⁶

Türkiye’nin Mart 2020’de sığınmacıların sınır geçişlerini engelleyemeyeceğini açıklamasının ardından Doğu Akdeniz göç rotası Yunanistan ve AB’nin güvenliğine yönelik

⁴¹³ <https://reliefweb.int/report/world/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹⁴ <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-plenary-debate-pushbacks-eu-external-border_en (Erişim Tarihi: 01.12.2021).

⁴¹⁶ <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/07/dividing-labour> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

hibrit bir tehdit olarak yeniden formüle edilmiştir. Yunanistan'daki üst düzey yetkililerin Türkiye'nin göçü araçsallaştırdığına dair yorumu, uluslararası koruma arayanların hareketliliğini meşru alanın dışına çıkarmak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda Yunan adalarına ulaşan sığınmacıların köken ülkelerinin Suriye olmaktan çıkarak Afganistan'a kayması, gelenlerin mülteci değil göçmen olduğu yorumunu beraberinde getirmiştir. Türkiye'nin sığınmacıların geri gönderilmesi için güvenli bir üçüncü ülke olarak tanımlanması da bu gelişmelerin merkezinde yer almaktadır.

Sunulan tüm argümanlara rağmen, tüm kurumlar gibi Frontex'in de kullanılan deniz taşıtının tehlikede olup olmadığına bakılmaksızın sığınmacılara karşı bağlayıcı pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin temel noktasını oluşturan birincil kaynaklar AİHM içtihatları ile uluslararası hukuk standartları ışığında yorumlanması gereken AB Temel Haklar Şartı'dır. Ayrıca deniz gözetimini içeren 656/2014 sayılı Tüzük'te yer aldığı şekliyle denizde müdahalenin sınırları, AB Temel Haklar Şartı'nın garanti altına aldığı yaşam hakkı, işkence, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağı, toplu sınır dışı etme yasağı ve geri göndermeme ilkesine tabidir. Frontex'in operasyonel alanlarda görev alan tüm personeli ve Yunanistan sahil güvenlik birimleri kişilerin risk altında olacakları bir ülkeye gönderilmesini yasaklayan geri göndermeme ilkesi ile tamamen bağlıdır. Bu bağlamda geri göndermeme ilkesi yalnızca mülteci hukukunun bir ilkesi değil, tüm insanlığın haklarının korunmasında merkezi bir öneme sahiptir. Buna ek olarak eylemin geri göndermeyle sonuçlanıp sonuçlanmamasının ötesinde, insanların botlara bindirilerek denizde terkedilmesi uygulaması geri göndermeme ilkesi ihlalinin ötesinde işkence, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağını ihlal eden bir şiddet biçimidir.⁴¹⁷

Uluslararası hukukun öngördüğü yükümlülüklerin denizde müdahale bağlamında yerine getirilmesi için, sığınmacıları geri gönderme kararından önce bireyselleştirilmiş bir değerlendirme yapılması zorunluluk teşkil etmektedir. Durdurulan teknedeki her kişinin bireysel olarak değerlendirilmesi, geri gönderildikleri takdirde zincirleme geri göndermeye tabi olmamalarının garantisini içermektedir. Söz konusu yükümlülük, sığınma talebinin açıkça yapıp yapılmadığına ya da teknenin tehlikede olup olmadığına bakılmaksızın durdurulan tüm sığınmacılar için geçerlidir. Bu yükümlülüğü yerine getirmek için görevlendirilen personelin görevini yerine getirmemesi, ajansın temel hakların korunmasını garanti altına alan tüzüğünün de ihlali anlamına gelecektir. İlgili saptamalara ek olarak, Türkiye-AB arasında imzalanan anlaşmanın Türkiye'yi güvenli üçüncü ülke olarak tanıması, Frontex'i yürüttüğü faaliyetlerde

⁴¹⁷ <https://www.justsecurity.org/72955/torture-by-rescue-asylum-seeker-pushbacks-in-the-aegean/> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

geri göndermemeyi garanti etme yükümlülüğünden kurtarmamaktadır. Zira AİHM içtihatları güvenli kabul edilen bir ülkeye iade durumunda, sınır dışı eden devletin gönderilen ülkede sığınmacıları köken ülkesine geri göndermeye karşı koruyan bir sığınma prosedürü olup olmadığına dair kapsamlı bir inceleme yapma görevi olduğunu teyit etmiştir.⁴¹⁸

Ege Denizi'ne konuşlandırılmış her devriye botu, termal görüş araçları ve gözetleme uçaklarının izlediği çalışma biçimi, erken tespit olarak adlandırılmaktadır. Yunanistan ve Frontex özelinde düşünüldüğünde, ajansın sığınmacı taşıyan bir tekne tespit etmesi halinde Yunanistan sahil güvenlik birimi ile temasa geçtiği ve sahil güvenliğin olay yerine ulaşarak tekneyi engellemeye çalıştığı bir uygulama modeli söz konusudur. Benimsenen bu model ile birlikte Frontex sorumluluğu Yunan makamlarına devrederek başka bir alanda devriye gezmek için olay yerinden ayrılmaktadır. Sığınmacıları taşıyan teknelerin tespitinde uygulanan söz konusu müdahale biçiminin sıklıkla tercih edilmesi Yunanistan ve Frontex arasında bir sorumluluk paylaşımı gerçekleştirerek, olası bir ihlal durumunda sorumlu tutulacak mercinin belirsizliğini bu yolla tesis etmektedir. Son yıllarda yapılan araştırmaların ortaya koyduğu sonuçlar, Frontex'in sorumluluğu Yunanistan sahil güvenliğine devrettiği bu modelin Ege'de yürüttüğü çalışma tarzının merkezine oturduğunu göstermektedir. Ancak ajansın bu çalışma tarzını benimsemiş olması, sınırlarda hüküm süren geri itme politikası ve kötü muameleden ayrı tutulacağı bir sürecin işletileceği anlamına gelmemektedir.⁴¹⁹

Orta ve Doğu Akdeniz göç rotalarını kullanarak güvenli bir bölgeye ulaşmaya çalışan sığınmacıları taşıyan deniz vasıtalarının denize elverişsiz, küçük ve kalabalık olması, Frontex'in söz konusu deniz alanlarında sıklıkla uyguladığı müdahale biçimlerinden geri itme ve sığınmacıların başvuru dahi yapmadan üçüncü ülkelere geri gönderilmesi hem uluslararası hukuk hem de AB hukukuna aykırılık teşkil etmektedir. İlk olarak her devletin denizlerde kurtarma yükümlülüğü söz konusu iken, denize elverişsiz teknelerin geri itilmesi BMDHS, 656/2014 sayılı Tüzük, SAR ve SOLAS'ın ilgili maddelerini doğrudan ihlal etmektedir. İkinci olarak sığınmacıların maruz bırakıldığı fiziksel şiddet ve onur kırıcı müdahale ile geri itme eylemleri kişilerin yaşamını tehlikeye attığından AİHS ve AB Temel Haklar Şartı'na aykırılık teşkil etmektedir.

Bir sonraki ihlal noktası ise mülteci hukukunun olmazsa olmazlarından kabul edilen sığınma başvurusunda bulunma hakkıdır. Bu bağlamda her sığınmacının içinde bulunduğu koşulların bireysel olarak değerlendirilmesinin engellendiği ve sığınma talebinde bulunma

⁴¹⁸ <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/07/dividing-labour> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

⁴¹⁹ <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/07/dividing-labour> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

imkanının ortadan kaldırıldığı uygulamalar AİHS, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 656/2014 sayılı Tüzüğü ihlal etmektedir. Buna ek olarak bireysel başvuru yapmaya fırsat tanımadan gerçekleştirilen geri göndermeler hem ilgili ilkeye hem de toplu sınır dışı etme yasağına aykırılık teşkil etmektedir. Sığınmacıların haklarına yönelik ihlallerden bir diğeri ise kişilerin üçüncü ülkelere gönderilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda AB üyesi ülke ile üçüncü bir ülke arasında olası bir anlaşmanın varlığı dahi tarafları uluslararası sorumluluklarından muaf tutmamaktadır. Orta Akdeniz’de durdurulan ya da geri çekilen sığınmacıların Libya’ya döndürülmesi bu noktada AİHS ve 656/2014 sayılı tüzüğü ihlal etmektedir. Frontex tarafından icra edilen deniz operasyonlarında sıklıkla vurgulanan esas amacın denizde can kayıplarının önlenmesi olduğu belirtilirken, üzerinde durulan uygulama yöntemlerinin bu amacı ne kadar desteklediği tartışmaya açılmaktadır. Zira uygulanan her bir yöntem gerek uluslararası hukuka gerekse birlik hukukuna uygunluk konusunda ciddi sakıncaları içinde barındırmaktadır.

SONUÇ

Her devlet, egemenliğinin doğal bir sonucu olarak sınır denetimini tesis etmek, iç güvenliği sağlamak ve ülke sınırlarından yapılan giriş çıkışları denetleme hakkına sahiptir. Bu hakkın kamu güvenliğini sağlamak için bir gereklilik olmasıyla birlikte, söz konusu hak mutlak ve sınırsız değildir. Devlet egemenliğinden kaynaklanan hakların kullanıldığı hemen her alanda geçerli olduğu üzere sınırlar üzerindeki denetim hakkına dair düzenlemeler de uluslararası hukuka içkindir. Bu bağlamda insan hakları hukuku, devlet egemenliğinin sınırlarını belirlemekte ve devlete birtakım sorumluluklar yüklemektedir. Dolayısıyla herhangi bir ülkenin deniz, kara ve hava sınırlarını aşarak ülke sınırlarına giriş yapmak yalnızca bir iç hukuk meselesi olmasının ötesinde uluslararası hukukun da bir konusu haline gelmektedir.

Tartışmaya mahal vermeyecek kadar açık bir biçimde Avrupa Birliği, topraklarında yasal olarak bulunma hakkına sahip herkese serbest dolaşım özgürlüğü, koruma ve adalete erişim konusunda ortak standart belirlemek amacıyla çıktığı yolda özgürlük, güvenlik ve adalet alanı tesis etmeye çalışmıştır. Bu amaçla kaldırılan iç sınırların yerini dış sınırlarda kontrollerin yoğunlaştırılmasına dair düzenlemeler takip etmiştir. Dış sınırların etkin kontrolüyle terörizm, insan ticareti, uyuşturucu kaçakçılığı ve düzensiz göçün engellenmesi amaçlanmış, Birlik üyesi ülkeler sınır yönetimi konusunda sıkı işbirliği ortaya koymuştur.

2011 yılında Ortadoğu’da yaşanan çatışmalarla birlikte dünyanın farklı bölgelerinde bugün dahi devam eden gerilimler, milyonlarca insanın güvenli bir bölgeye ulaşmak amacıyla hareketliliğine sebep olmaktadır. Son yıllarda Avrupa Birliği sınırlarına ulaşmaya çalışanların trajik ve akıllara kazınan görüntüsü bu hareketliliğin en bilindik örneği haline gelmiştir. Özellikle 2015 yılında Birlik topraklarına ulaşanların sayısındaki keskin artış, bu durumu bir sorun olarak nitelendiren AB için çözülmesi gereken bir öncelik haline gelmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği’nin dış sınırlarının güvenliği ve denetiminden sorumlu birimi Frontex, sığınmacıların köken ülkelerine geri gönderilmesi için hukuka aykırı uygulamalar da dahil olmak üzere her türlü yöntemi denemeye devam etmektedir. Bu durum ajansın göçü yasadışı gören güvenlikçi yanını ön plana çıkarmaktadır.

Birliğin dış sınır yönetiminde en önemli aktör haline gelen Frontex’in yetkileri ve kaynakları arttıkça temel haklara uyumu içeren zorluklar da o ölçüde artmaktadır. Bu bağlamda yürüttüğü faaliyetlerde meydana gelen temel hak ihlalleri için yasal hesap verilebilirliğin nasıl sağlanacağı endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. AB’ye bağlı bir ajans olarak Frontex, sığınma hakkını, toplu sınır dışı etmeme ve geri göndermemeyi güvence altına alan AB Temel Haklar Şartı’na bağlıdır. Bu durum Dr. Melanie Fink’e 15.07.2021 tarihinde e-mail yoluyla

gönderilen “2020'nin sonunda Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD ve TV Asahi tarafından yürütülen ortak soruşturma sonucunda rapor edilen olaylar ve yaşanan hak ihlalleri hukuken nasıl değerlendirilmelidir?” sorusuna 10.10.2021 tarihinde verdiği yanıtta ifade ettiği gibi sadece negatif yükümlülükleri değil aynı zamanda kurumun insan hakları ihlallerini önlemek için tüm makul önlemleri almasını gerektiren pozitif yükümlülükleri de içermektedir. Başka bir deyişle Frontex'in geri itmeyi bizzat kendi gerçekleştirmesine, bu eylemi gerçekleştirene yardım etmesine ya da bu konuda hiçbir şey yapmayarak eylemin gerçekleşmesini izlemesine olanak tanınmamaktadır. Frontex'in kurucu tüzüğü de tüm faaliyetler sırasında insan haklarına uygunluğu izleme ve ihlalin meydana geldiği durumlarda faaliyeti askıya alma veya sona erdirmeye yükümlülüğü sunmaktadır. Ancak tüm bu düzenlemelere rağmen ikna edici kanıtların sunulduğu durumlarda bile bu yükümlülükleri yerine getirmemesinden ötürü Frontex'in hesap vermesini sağlamak oldukça zordur.

Frontex'in kuruluşundan bu yana, insan haklarına dair sorumluluk bir çekişme ve belirsizlik kaynağı olmuştur. Bu durumun Frontex'in kurumsal yapısı ve çalışma yöntemleriyle doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Frontex'in kendi personelinden operasyona katılan ulusal ve yerel makamlara, üçüncü ülkelere, özel taraflara ve diğer AB kurum ve kuruluşlarına kadar operasyonlara katılan aktörlerin sayısı giderek artmakta ve farklılaşmaktadır. Katılımcılar farklı yargı bölgelerine yayılmakla birlikte yasal niteliklerine ve tabi oldukları yasal düzenlemelere bağlı olarak farklı yükümlülüklerle sahiptirler. Bu ve benzeri çok aktörlü durumlarda olası bir hak ihlalinin yaşanması durumunda sorumluluk atamak kaçınılmaz olarak süreci karmaşıklştırmaktadır. Yasadışı bir eylemden ötürü net bir yaptırım kararı çıkmadığı durumlarda yasanın önleyici etkisi zayıflamakta, Frontex operasyonlarına katılan üye ülkelerin suçu kendi aralarında dağıtabildiği bir mekanizmada insan hakları hukukuna uyum konusunda daha az çaba sarf edilmektedir.

Frontex operasyonlarına katılan ilgili aktörlerin rolleri ve yetkilerinin belirsizliği, insan hakları ihlaline yol açan bir eylemde kimin hangi rolü oynadığını ve kimin bunu önleyecek durumunda olduğunu saptamayı engellemektedir. Frontex'in son tüzüğündeki düzenlemeler de üye ülkeler ile ajans arasındaki sorumluluk paylaşımında net bir sınır çizmemektedir. Dr. Melanie Fink'e 15.07.2021 tarihinde e-mail yoluyla gönderilen “ Frontex'in yürüttüğü operasyonel faaliyetlere dair yetki karmaşasının devam ettiği günümüz koşullarında, yaşanan herhangi bir hak ihlalinde yaptırımlar, eylemi gerçekleştiren personel Frontex bünyesinde faaliyet gösterdiği için Frontex'e yönelik mi olacak? Yoksa örneğin ihlal Ege Denizi'nde gerçekleşiyorsa ve Frontex'i operasyonel faaliyetler için davet eden ülke Yunanistan ise ihlallerin sorumluluğu Yunanistan'a mı ait olacak?” sorusuna 10.10.2021 tarihinde verdiği

yanıtta da ifade edildiği şekliyle tüzükte Frontex'in operasyonel faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan bir hak ihlalinde söz konusu ihlali kimin yükleneceğine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bağlamda sınır birliklerinin faaliyetlerinden kaynaklı sorumluluğun Frontex'e mi ev sahibi ülkeye mi ait olduğu net bir biçimde ortaya konulmalıdır. Bu duruma dair önemli bir örnek Yunanistan'da görev yapan ve bir Frontex operasyonuna katılan MAI 1103 no'lu Rumen gemisidir. Operasyona katılan geminin sığınmacıları taşıyan bir botu bloke ettiği açıkça görülmüş ve Yunanistan sahil güvenliği tarafından Türkiye'ye geri itilmesi için bırakılarak alandan uzaklaştığı tespit edilmiştir. Sergilenen bu uygulama açıkça hukuka aykırı olmakla birlikte sorumluluğun Frontex, Yunanistan ve Romanya arasında kime ait olduğunu saptayabilmek için kimin söz sahibi olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Bu paylaşım şeffaf olmadığı sürece aktörler bu uygulamayı sürdürmeye devam edecektir.

Frontex tüzüğünde yapılan son düzenlemelerle birlikte ajansın yetki ve hareket kabiliyeti bağlamında artan yetkisi bunların yargısal denetiminde de sorunların artmasını beraberinde getirmiştir. "Avrupa entegre sınır yönetimi, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Birimi tarafından Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Koruma Ajansı ve sınır yönetiminden sorumlu ulusal makamların ortak sorumluluğu temelinde sağlanmakta..." ifadesi ortak sorumluluğun nasıl paylaşılacağını açıklamamaktadır. Ortak sorumluluğun somut bir biçimde sınırlarının çizilmediği durumlarda pek çok olasılık söz konusu olacaktır. Prof. Dr. Mehmet Hanifi Bayram'ın ifade ettiği şekliyle ortak sorumluluğun üye ülkeler ve Ajans'a ilişkin olduğu durumlarda, Frontex'in uluslararası hukuk tüzel kişiliğinin olmaması uluslararası hukukun ihlal edildiği durumlarda ajansın sorumlu tutulmasına olanak tanımamaktadır. Bu durumda sorumluluğun Birliğe yüklenmesi gerekmektedir.⁴²⁰

Frontex'in en temel yetkilerinden olan operasyon başlatma ve koordine etme yetkisi bağlamında yaşanan insan hakları ihlalleri ya da usulsüzlük durumunda Ajans'a yüklenecek sorumluluğun açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Aksi halde ajansın saha operasyonlarındaki yadsınamaz rolüne rağmen sorumluluktan kaçma riski ortaya çıkacaktır. Buradaki temel mesele, Frontex ile üye ülkelerin sorumluluğunun belirlenmesi için ortak sorumluluk kavramının tüzükte net biçimde açıklığa kavuşturulması gerekliliğidir. Dr. Melanie Fink'e 15.07.2021 tarihinde e-mail yoluyla gönderilen "Frontex, yürüttüğü eylemlerin sonucunda yaşanan hak ihlallerinden yasal olarak nasıl sorumlu tutulabilir?" sorusuna 10.10.2021 tarihinde verdiği yanıtta ifade ettiği üzere, sorumluluğun sınırlarının çizilmesi durumunda 2020 yılındaki bağımsız araştırma sonrası ortaya konan delillerle ajans yasal olarak sorumlu tutulabilecektir.

⁴²⁰ Bayram, 2019:111.

Frontex'in ortak sorumluluğuna dair bir diğer zorluk, operasyonlarda görev yapan personelin Birlik yetkilerine paralel olarak ulusal yetkisiyle de eylemde bulunmasıdır. Prof. Dr. Mehmet Hanifi Bayram'ın ifade ettiği şekliyle görevlilerin çift kasketle hareket etmesi ortak sorumluluk sorununu ortaya çıkarmaktadır. Şayet Frontex'in ulusal görevliler üzerinde etkin denetiminin olduğu kanıtlanırsa yaşanan ihlalde sorumluluk Frontex'e ait olmaktadır. Etkin kontrolün kanıtlanamadığı durumlarda ise ajans ile üye ülkenin ortak sorumluluğu devam etmektedir. Ortak sorumluluğa dair belirsizliklerin devam etmesi, görüldüğü üzere hukukun bağlayıcılığı konusunda da ciddi çekinceleri beraberinde getirmektedir. Bunlara ek olarak Frontex'in eylemlerinden sorumlu tutulmasının önündeki önemli engellerden bir diğeri de yetkili mahkemenin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.⁴²¹

Avrupa Birliği'nin en tartışmalı ajanslarından biri olan Frontex, 15 yıldan fazla süredir icra ettiği faaliyetlerinde insan haklarına uygunluk konusunda herhangi bir mahkeme tarafından yargılama süreci geçirmemiştir. Bireysel olarak Frontex'i mahkeme önüne getirmek konusunda var olan pek çok pratik engelin yanı sıra Frontex'i yargılamak yasal olarak da zorluk teşkil etmektedir. Bu bağlamda ulusal mahkemeler, Frontex'in eylemlerinin yasallığı konusunda karar vermede yetkili kabul edilmemektedir, zira ajansın eylemleri konusunda yargı yetkisi tüzük ile AB Adalet Divanı'na devredilmiştir. Avrupa Birliği'nin AİHS'e taraf olmamasından ötürü ajansın AİHS'yi ihlal ettiği bir durumda AİHM önüne çıkarılması yasal olarak mümkün görünmemektedir. Bu durumda Frontex'in sorumluluğuna ilişkin yargılama yetkisi yalnızca ABAD'a ait olup, Frontex'in sözleşme dışındaki sorumluluğundan kaynaklanan ihlal durumlarında ise mağduriyetin tazmin edilmesi zor görünmektedir. Bu bağlamda AB sınırlarına ulaşmaya çalışırken hak ihlallerine maruz kalan bireylerin ülkesindeki çatışmalardan kaçıp gelen üçüncü ülke vatandaşları olduğu göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu ihlal davalarının ulusal mahkemelerde görülmesi gerektiğine işaret edilmektedir. Nitekim Frontex'in yetkilerini düzenleyen tüzük de operasyonel faaliyetlerde ev sahibi ülkenin sorumluluğuna vurgu yaparak ulusal mahkemelerin yetkisini ön plana çıkarmaktadır.

Son yıllarda bilhassa Birliğin deniz sınırlarında gerçekleştirilen geri itme eylemleri uluslararası hukuka pek çok açıdan aykırılık teşkil etmektedir. Yukarıda da tartışıldığı üzere söz konusu eylemler ya da eylemsizlikler, 1951 Mülteci Sözleşmesi, AB Temel Haklar Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 656/2014 sayılı Tüzük, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi, SAR-SOLAS ve Göçmen Kaçakçılığına İlişkin Protokol'ün en az bir maddesini doğrudan ihlal etmektedir. Bu bağlamda Frontex'in eylemlerinin hukuk dışı olduğuna dair su götürmez

⁴²¹ Bayram, 2019:112.

kanıtlar olmasına rağmen, hesap verebilirlik mekanizmalarının önündeki yapısal engeller geniş bir cezasızlık hali ortaya çıkarmaktadır.

İlk olarak Frontex'in kurumsal tasarımı, tüm aktörlerin suçu bir başka yetkili mercie atmasına olanak tanımaktadır. Bu bağlamda Frontex, yasal bir dayanak teşkil etmemekle birlikte insan haklarına dair sorumluluğunu üye ülkelere yüklemek için bu kurumsal tasarıma güvenmektedir. İkinci olarak ise bireyler Frontex'in eylemlerine dair mahkeme önünde itiraz edememekte zira Birliğin hukuk sistemine giden yollar güncelliğini yitirmiştir. Böylesi bir hak ihlali sarmalı, bütün bir sistemin meşruiyetini sorgulamaya yetmemekle birlikte üzerine inşa edilen değerleri büyük ölçüde aşındırmaktadır. Bu sebeple insan hakları ihlallerine ilişkin iddialarda bu iddiaları değerlendirebilecek ve yapısal değişiklikleri hayata geçirebilecek bağımsız ve tarafsız bir organa gidilecek yolların oluşturulması elzem görülmektedir.

Başta Yunanistan ve Frontex olmak üzere, Birlik üyesi sınır ülkelerinin eylemleri ya da eylemsizliklerinin uluslararası hukuku ihlal etmesinin yasal bir sonucu olmaması çok şey anlatmaktadır. Ortaya çıkan sınır şiddeti münferit hadiseler değildir; aksine sığınmacıların şiddetle dışlanması kökleri pek çok açıdan Birlik kurumlarının yapısında, iltica sisteminde ve dışsallaştırma ile caydırıcılığa dayalı göç yönetimi politikalarında yatmaktadır. Frontex'in bir Birlik kurumu olarak Yunanistan'daki ihlallerin gerçekliğini benimsemesi sistemin yapısal sorunlarını ortaya koymaktadır. Brüksel'de şekillendirilen karmaşık göç politikası reformları ve AB'nin deniz sınırlarındaki geri itmelere karşı artan cezasızlık mekanizması aslında aynı sistemin iki farklı yönünü oluşturmaktadır. Genel politika hedefi insanları dışarıda tutmak olduğu sürece sınırlar da şiddet üretmeye devam edecektir.

Kaynakça

- Alganer, Y. ve Çetin, M. (2008). “Avrupa’da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25(2):343.
- Aydın, G. (2016). “Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelede Devletlerin Yetki ve Uygulamaları”. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(2):120-211.
- Batır, K. (2017). “Antlaşmalar ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları Çerçevesinde Avrupa Birliği Vatandaşlığı”. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 25(1):140-142.
- Bayram, H. M. (2019). *Avrupa Birliği’nin Dış Sınırlarının Yönetimi: Frontex*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bilgin, Aslı A. (2017). “Göçmenlere Yönelik Deniz Operasyonlarında Frontex’in Müdahale Yetkisinin Uluslararası Hukuk Kapsamında Değerlendirilmesi”. *Hacettepe HFD*, 7(2):55-82.
- Koca, B. T. (2014). “Biyopolitika, Güvenlik ve Frontex’in Türkiye-Yunanistan Sınırındaki Rolü”. *Göç Dergisi*, 1(1):65-66.
- Carrera, S. (2012). “The Impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme”, *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, E. Guild ve P. Minderhoud (drl.). Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- Carrera, S. (2007). “The EU Border Management Strategy Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands.” CEPS Working Document No 261.
- Ergüven, N. S. ve Özturanlı, B. (2013). “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”. *AÜHFD*, 62(4):1007-1061.
- Güner-Özkerim, N. (2016). “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü”. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(2):212-241.
- Hampshire, J. (2016). “European Migration Governance Since the Lisbon Treaty: Introduction to the Special Issue”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4):540.
- Huysmans, J. (2006). “The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU”, *The Politics of Insecurity*. B. Buzan ve R. Little (drl.). Routledge, London.
- Ilgıt, A. ve Çetiner, Ö. (2019). “Suriye Krizi Döneminde Avrupa’ya Yönelik Göçlerin Güvenikleştirilmesi: Avrupa Kurumlarının Söylemleri Kapsamında Bir İnceleme”. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 18(2): 493-533.
- Kanat, S. ve Zenginoğlu, S. (2017). “Avrupa Birliği’nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Yaklaşım ve Politikaları”. *Route Educational Social Science Journal*, 4(3): 2032.

- Karamanidou, L. (2020). "Frontex, AB'nin Dış Sınırında Hesap Verebilirlik ve İnsan Hakları". *II. Uluslararası Ayrımcılık Konferansı Konferans Kitabı*. 24-25 Ekim, 31 Ekim-1 Kasım 2020, İstanbul, 135-151.
- Kaunert, C. ve Léonard, S. (2012). "The European Union Asylum Policy After the Treaty of Lisbon and The Stoochholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?". *Refugee Survey Quarterly*, 31(4):14.
- Kılınç, U. (2019). *İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Işığında Göç ve Yerel Yönetimler*. Arkadaş Basım Ltd., Ankara.
- Klein, N. (2014). "Assessing Australia's Push Back The Boats Policy Under International Law: Legality And Accountability for Maritime Interceptions of Irregular Migrants". *Melbourne Journal of International Law*, 15(2):413-442.
- Kostakopoulou, D. (2009). "The Area of Freedom, Security and Justice and the Political Morality of Migration and Integration". *Mediterranean and Eastern European Countries as New Immigration Destinations in the European Union: VI European Commission Framework Programme*. 3-5 June 2009, Krakow, 1-25.
- Köktaş, A. ve Yılmaz, Ö. (2010). "Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına". *Polis Bilimleri Dergisi*, 12(2):1-21.
- Maroukis, T. ve Triandafyllidou, A. (2013). "Mobility Partnerships: A Convincing Tool for the EU's Global Approach to Migration". *Jacques Delors Institute, Policy Paper 76*:2.
- Metin, Y.(2002). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(4):36-63.
- Ortadoğu Araştırmaları Merkezi. (2012). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi, (ORSAM: 123). ORSAM. Ankara.
- Öner, Ş. (2015). "Çabalar Sonuç Verecek mi? Avrupa Birliği'nin Ortak Bir Göç ve Sığınma Politikası Oluşturma Girişimleri", *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*. S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (drl.). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özcan, M. (2005). Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: *Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara.
- Öztürk-Övünç, N. (2012). "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2):187-229.
- Samur, H. (2008). "Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım". *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 5(2):1-16.
- Sanioğlu, H. (2008). Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları". *TBB Dergisi*, Sayı:74:77-111.

- Sönmez, P. (2014). Avrupa Birliği'nde Yeni Dönem Post kolonyal İlişkiler ve Göç Politikaları Diyaloğu. Avrupa Birliği Bakanlığı Akademik Araştırmalar Serisi-4, Ankara.
- Stancova, K. (2009). Integrating EU Migration Policy into the European Neighbourhood Policy: The Origins, Achievements and Prospects, Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.
- Şen, Y. F. ve Özkorul, G. (2016). "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme". *Göç Araştırmaları Dergisi* , 2(2):99.
- The Institute for the Study of Labor (2013). Immigration in Europe: Trends, Policies and empirical Evidence (Discussion Paper Series:7778). IZA. Bonn.
- Uçarer, E.M. (2005). "Justice and Home Affairs", European Union Politics, M. Cini (drl.). Oxford University Press, Oxford.
- 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.
- United Nations Research Institute for Social Development. (2013). Multilayered Migration Governance: The Partnership Approach in the EU and Beyond. United Nations Research Institute for Social Development, Cenevre.
- Uzuner, H. (2006). Amsterdam Antlaşması ile Getirilen Yenilikler ve Bunların Avrupa Birliği'ne Etkileri. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yılmaz-Elmas, F. (2015). "Avrupa'da Göç İkilemi: Değerler ve Çıkarlar". *Analist*, Sayı:56:30.
- Yücel, E. (2015). "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Birliği Direktiflerinde Ayrımcılık Yasağı Hukuku". *ADAM AKADEMİ*, 6(1):59-84.
- Aegean Boat Report, "Human Rights in Europe are at a crossroads". <https://aegeanboatreport.com/2021/06/28/human-rights-in-europe-are-at-a-crossroads/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- Aegean Boat Report, "Pushback Ongoing Involving 400+ People". <https://aegeanboatreport.com/2021/10/29/pushback-ongoing-involving-400-people/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- Aegean Boat Report, "Robbed, Beaten And Abused". <https://aegeanboatreport.com/blog-posts/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma". <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim Tarihi:31.07.2021).

- Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, “Sığınma, sınırlar ve göç ile ilgili Avrupa hukuku el kitabı”. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-1_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.11.2021).
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”. https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf (Erişim Tarihi: 21.11.2021).
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Ek 4 No.lu Protokol’ün 4. Maddesine İlişkin Rehber”. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_TUR.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2021).
- BBC, “Migrant crisis: EU seeks more controls for Schengen borders”. <https://www.bbc.com/news/world-europe-35400495> (Erişim Tarihi: 14.09.2021).
- BBC, “Operation Triton: Europe’s Mediterranean border patrol”. <https://www.bbc.com/news/world-africa-30039044> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Bellingcat, “Frontex at Fault: European Border Force Complicit in ‘Illegal’ Pushbacks”. <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- Bellingcat, “Romanian Frontex vessel MAI1103 complicit in pushback of asylum seekers”. https://www.youtube.com/watch?v=ZoNJXY3pa_U (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- BM Enformasyon Merkezi (UNIC), “Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi”. <http://www.turkishgreek.org/images/belgeler/unclos.pdf> (Erişim Tarihi: 23.11.2021).
- BMMYK, “Suçluların İadesi ve Uluslararası Mülteci Koruması Hakkında Bilgi Notu”. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa5e334> (Erişim Tarihi: 20.11.2021).
- Cairo Institute for Human Rights Studies, “Migrants in Libya between the Libyan hammer and the EU’s anvil”. <https://cihrs.org/migrants-in-libya-between-the-libyan-hammer-and-the-eus-anvil/?lang=en> (Erişim Tarihi: 30.11.2021).
- Centre for European Policy Studies, “Documenting the Migration Crisis in the Mediterrean: Spaces of Transit Migration Management and Migrant Agency” . http://aei.pitt.edu/80163/1/LSE_No_94_DocumentingMigration.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2021).
- Center for European Policy Studies, “Offshore Processing of Asylum Applications Out of Sight, Out of Mind?”.

- <https://www.ceps.eu/system/files/OffshoreAsylumProcessing.pdf> (Erişim Tarihi: 17.09.2021).
- Center for Strategic & International Relations, “Deciphering the European Union’s New Pact on Migration and Asylum”. <https://www.csis.org/analysis/deciphering-european-unions-new-pact-migration-and-asylum> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).
- Centro Studi Internazionali, “Operation Themis and its meaning for Italy”. <https://www.cesi-italia.org/contents/Operation%20Themis%20impaginato%20Eng.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Commission of the European Communities, “Policy Plan on Asylum an Integrated Approach to Protection Across the EU”. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi:28.07.2021).
- Council of the European Communities, “Maastricht Treaty”. https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Erişim Tarihi:14.07.2021).
- Council of the European Union, “The Stockholm Programme- An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens”. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf (Erişim Tarihi:05.08.2021).
- Council of the European Union, “Central Mediterranean route”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- Council of the European Union, “Eastern Mediterranean route”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- Council of the European Union, “Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection”. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf> (Erişim Tarihi:06.09.2021).
- Council of the European Union, “Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route”. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

- Council of the European Union, “Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU”. https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).
- Council of the European Union, “Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union”. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).
- Council of the European Union, “Western Mediterranean and Western African routes”. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Delegation of the European Union to Turkey, “Charter Of Fundamental Rights Of The European Union”. <https://www.avrupa.info.tr/en/charter-fundamental-rights-european-union-708> (Erişim Tarihi: 23.11.2021).
- DW, “Af Örgütü: Türkiye-Yunanistan sınırında iki sığınmacı öldürüldü”. <https://www.dw.com/tr/af-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-t%C3%BCrkiye-yunanistan-s%C4%B1n%C4%B1r%C4%B1nda-iki-s%C4%B1n%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1-%C3%B6ld%C3%BCr%C3%BCld%C3%BC/a-53001976> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).
- DW, “Avrupa Parlamentosu Eurosur sınır gözetimini onayladı.”. <https://www.dw.com/en/european-parliament-approves-eurosur-border-surveillance/a-17149625> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).
- End Pushbacks Partnership, “Pushbacks and Rights Violations at Europe’s Borders”. <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf> (Erişim Tarihi: 30.11.2021).
- Eurojust, “Eurojust History”. <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/history> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).
- EU Bulletin, “‘Poseidon Rapid’ Intervention: Frontex Supports Surveillance of Greek Islands”. <https://www.eubulletin.com/5236-poseidon-rapid-intervention-frontex-supports-surveillance-of-greek-islands.html> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).
- EU Migration Law Blog, “The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight”. <https://eumigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).

- EU Law Analysis, “The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?”. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html> (Erişim Tarihi: 06.11.2021).
- EUR-Lex, “European External Border Surveillance System (EUROSUR)”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l14579> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).
- European Commission, “Commissioner Johansson's speech at the Plenary debate on pushbacks at the EU external border”. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-plenary-debate-pushbacks-eu-external-border_en (Erişim Tarihi: 02.12.2021).
- European Commission, “The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders” .
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29> (Erişim Tarihi: 08.07.2021).
- European Commission, “Global Approach to Migration”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_549 (Erişim Tarihi: 17.08.2021).
- European Commission, “Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union”. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5377354b-2992-4f11-bfa2-dd64311f437e.0003.03/DOC_1&format=PDF (Erişim Tarihi: 17.08.2021).
- European Commission, “The Global Approach to Migration and Mobility”. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.08.2021).
- European Commission, “Identification of Applicants”. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (Erişim Tarihi: 25.07.2021).
- European Commission, “Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).
- European Commission, “European Solidarity: A Refugee Relocation System”. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background->

[information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf](#) (Erişim Tarihi:06.09.2021).

European Commission, “Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813 (Erişim Tarihi:22.08.2021).

European Commission, “European Commission makes progress on Agenda on Migration”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039 (Erişim Tarihi: 22.08.2021).

European Commission, “European Solidarity: A Refugee Relocation System”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf (Erişim Tarihi: 06.09.2021).

European Commission, “EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015-2020)”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN> (Erişim Tarihi:06.09.2021).

European Commission, “Towards an Effective Return Policy” . https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective_return_policy_en.pdf (Erişim Tarihi:07.09.2021).

European Commission, “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action” . https://ec.europa.eu/echo/themes/refugee-crisis-europe_en (Erişim Tarihi: 07.09.2021).

European Commission, “European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697 (Erişim Tarihi:07.09.2021).

European Commission, “Relocation and Resettlement”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf (Erişim Tarihi:07.09.2021).

European Commission, “The Reform of the Dublin System”. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background->

[information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_3_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf)

(Erişim

Tarihi:13.09.2021).

European Commission, “A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6327 (Erişim

Tarihi:14.09.2021).

European Commission, “European Agenda on Migration: Commission presents new measures for an efficient and credible EU return Policy” .

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_350

(Erişim Tarihi:

14.09.2021).

European Commission, “Facility for Refugees in Turkey”. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_3_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf)

[migration/20171114 annex 3 facility for refugees in turkey en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_3_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf)

(Erişim Tarihi:

21.09.2021).

European Commission, “EU Trust Fund for Africa”. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_1_eu_trust_fund_for_africa_en.pdf)

[migration/20171114 annex 1 eu trust fund for africa en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_1_eu_trust_fund_for_africa_en.pdf)

(Erişim

Tarihi:21.09.2021).

European Commission, “Progress Report on the European Agenda on Migration”. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

[agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

[migration/20171114 progress report on the european agenda on migration en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

(Erişim Tarihi: 21.09.2021).

European Commission, “Relocations and Resettlement”. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_7_resettlement_en.pdf)

[migration/20171114 annex 7 resettlement en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_7_resettlement_en.pdf) (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

European Commission, “Factsheet: EU Emergency Trust Fund for Africa”. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf

(Erişim Tarihi:21.09.2021).

European Commission, “Towards a more efficient and credible EU return policy”. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf)

[agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf)

[migration/20171114 factsheet towards an efficient and credible eu return policy](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf)

[en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf) (Erişim Tarihi: 21.09.2021).

European Commission, “EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration”.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4106 (Erişim Tarihi:28.09.2021).

European Commission, “Securing the EU’s External Borders”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/budget-may2018-securing-external-borders_en.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

European Commission, “Migration: Supporting a Robust, Realistic and Fair EU Policy”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/budget-may2018-fair-migration-policy_en_0.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

European Commission, “State of the Union 2018 – Commission proposes last elements needed for compromise on migration and border reform”.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5712 (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

European Commission, “European Border and Coast Guard: Stronger EU borders with a new standing corps of 10,000 border guards”.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2166 (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

European Commission, “A strengthened and fully equipped European Border and Coast Guard”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en. (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

European Commission, “A reinforced European Union Agency for Asylum”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-reinforced-agency-asylum_en.pdf (Erişim Tarihi: 28.09.2021).

European Commission, “A stronger and more effective European return Policy”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_en.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

European Commission, “Enhancing safe and legal pathways to Europe”.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_en_0.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

European Commission, “Managing Migration: Commission calls time on asylum reform stalling” . https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6627 (Erişim Tarihi: 29.09.2021).

European Commission, “Fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706 (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

European Commission, “New Pact on Migration and Asylum”. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf (Erişim Tarihi:07.10.2021).

European Commission, “Stronger trust fostered by better and more effective procedures” . https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/stronger-trust-fostered-better-and-more-effective-procedures_en (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

European Commission, “Effective solidarity”. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en (Erişim Tarihi: 07.10.2021).

European Commission, “Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency Conclusions”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3 (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

European Commission, “Examining the creation of a European border surveillance system”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0068&from=EN> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

European Commission, “Eurosur”. https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

European Council on Refugees and Exiles, “Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe”, European Legal Network on Asylum”. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe- March-2006.pdf> (Erişim Tarihi:08.07.2021).

European Council on Refugees and Exiles, “ 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/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).

European Court of Auditors, “Press Release - 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
 (Erişim Tarihi: 07.11.2021).
- European Court of Auditors, “Special Report 2021”. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/> (Erişim Tarihi: 07.11.2021).
- European Court of Human Rights, “Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy” .
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}) (Erişim Tarihi: 21.09.2021).
- European Court of Human Rights, “Case of Conka v. Belgium”.
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-60026%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-60026%22]}) (Erişim Tarihi: 22.11.2021).
- European Parliament, “Tampere Summit Conclusions”.
https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim Tarihi:25.07.2021).
- European External Action Service, “EU actions along the Western Mediterranean Route”.
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/western_med_route_102019_final.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).
- European External Action Service, “Central Mediterranean Route: Protecting migrants and managing irregular flows”.
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/central_med_route_102019_final.pdf (Erişim Tarihi: 29.09.2021).
- European Parliament, “Hotspots at EU external borders: State of Play”.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)_623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)_623563_EN.pdf) (Erişim Tarihi:17.09.2021).
- European Parliament, “Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions”. https://www.europarl.europa.eu/summits/car1_en.htm (Erişim Tarihi:11.10.2021).
- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, “Eurojust”.
<http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).
- Federal Foreign Office, “Laying the foundation for the protection of refugees: 70 years of the Geneva Refugee Convention”. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/migration/70-years-geneva-refugee-convention/2472756> (Erişim Tarihi: 21.11.2021).

- Frontex, “Annual Risk Analysis 2015”.
[https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226733/Session_1 -
 FRONTEX Annual Risk Analysis 2015.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226733/Session_1_-_FRONTEX_Annual_Risk_Analysis_2015.pdf) (Erişim Tarihi: 22.08.2021).
- Frontex, “Annual Report 2020: Fundamental Rights Officer”.
[https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/FRO_reports/FRO Annual Report 2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/FRO_reports/FRO_Annual_Report_2020.pdf) (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Budget 2021”.
[https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget 2021.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2021.pdf) (Erişim Tarihi: 01.11.2021).
- Frontex, “Building Capabilities”. <https://frontex.europa.eu/we-build/building-capabilities/trainings-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “European Border and Coast Guard Agency, Risk Analysis for 2017”.
[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual Risk Analysis 2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf)
 (Erişim Tarihi: 14.09.2021).
- Frontex, “European Border and Coast Guard Standing Corps”.
<https://frontex.europa.eu/careers/standing-corps/about/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “FAQ: Frontex Operations”. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/frontex-operations/> (Erişim Tarihi: 09.11.2021).
- Frontex, “First Frontex fundamental rights office report”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-fundamental-rights-office-report-SswYWN>
 (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention”.
<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).
- Frontex, “Frontex Evaluation Report 2018: Operational Response Division Field Deployment Unit”.
[https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Air/FE_R_JO Alexis 2018 - PUBLIC.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Air/FE_R_JO_Alexis_2018_-_PUBLIC.pdf) (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Frontex launching new operation in Central Med”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>
 (Erişim Tarihi: 14.11.2021).

- Frontex, “Fundamental Rights”. <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “First Frontex Fundamental Rights Office Report”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-fundamental-rights-office-report-SswYWN> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Joint Operation Poseidon (Greece)”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd> (Erişim Tarihi: 12.11.2021).
- Frontex, “Management Board adopts the new Frontex Fundamental Rights Strategy”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/management-board-adopts-the-new-frontex-fundamental-rights-strategy-lhBJlG> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Migratory Map”. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Migratory Routes”. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- Frontex, “Migratory Routes: Eastern Mediterranean Route”. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- Frontex, “News Release: Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention”. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).
- Frontex, “Operation Poseidon (Greece)”. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/> (Erişim Tarihi: 12.11.2021).
- Frontex, “Operation Themis (Italy)”. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Frontex, “Key Facts”. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).
- Frontex, “Operational Analysis”. <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/operational-analysis/> (Erişim Tarihi: 09.11.2021).
- Frontex, “Standing corps”. <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “Who we are?”. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/> (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

- Frontex, “Training Unit”. <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/capacity-building-division/training-unit/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “Types of Operations”. <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Types of Operations: Rapid Interventions”. <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/rapid-interventions/> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).
- Frontex, “Types of Operations: Returns”. <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/returns/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Publications”. <https://frontex.europa.eu/publications/?category=research> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “Research and Innovation”. <https://frontex.europa.eu/future-of-border-control/research-and-innovation/research-and-innovation-at-frontex/> (Erişim Tarihi: 17.10.2021).
- Frontex, “Risk Analysis for 2016”. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (Erişim Tarihi: 23.11.2021).
- Frontex, “Risk Analysis for 2021”. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Risk Analysis Unit”. <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/situational-awareness-and-monitoring-division/risk-analysis-unit/> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- Frontex, “Roles & Responsibilities”. <https://frontex.europa.eu/we-support/roles-responsibilities/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Situational awareness and monitoring”. <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/information-management/> (Erişim Tarihi: 16.10.2021).
- Frontex, “Types of Operations”. <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Frontex, “Types of Operations: Search & Rescue”. <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/types-of-operations/> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).

- GTP, “Frontex Launches Operation ‘Poseidon Rapid Intervention’ in Greece”.
<https://news.gtp.gr/2015/12/29/frontex-operation-poseidon-greece/> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).
- Heinrich Böll Stiftung, “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-rescue> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Human Rights Watch, “Frontex Failing to Protect People at EU Borders”.
<https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (Erişim Tarihi: 01.12.2021).
- Human Rights Watch, “Pushbacks in Greek Waters Put Lives at Risk”.
<https://www.hrw.org/news/2020/11/19/pushbacks-greek-waters-put-lives-risk> (Erişim Tarihi: 12.11.2021).
- Human Rights Watch, “The Pact on Migration and Asylum”.
<https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).
- Humanitarian Law & Policy, “The principle of non-refoulement in the migration context: 5 key points”.
<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/03/30/principle-of-non-refoulement-migration-context-5-key-points/> (Erişim Tarihi: 20.11.2021).
- İktisadi Kalkınma Vakfı, “Stockholm Programı Kabul Edildi.”.
https://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=4180&id=4209 (Erişim Tarihi:05.08.2021).
- İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”.
<https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/49-avrupa-insan-haklar-sozlesmesi/> (Erişim Tarihi: 21.11.2021).
- InfoMigrants, “Dublin Regulation Explained”.
<https://www.infomigrants.net/en/post/1857/the-dublin-regulation-explained> (Erişim Tarihi:08.07.2021).
- InfoMigrants, “Frontex launches new EU border control mission Operation Themis”.
<https://www.infomigrants.net/en/post/7334/frontex-launches-new-eu-border-control-mission-operation-themis> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- InfoMigrants, “When helping hurts – Libya’s controversial coast guard, Europe’s go-to partner to stem migration”.
<https://www.infomigrants.net/en/post/18196/when-helping-hurts--libyas-controversial-coast-guard-europes-goto-partner-to-stem-migration> (Erişim Tarihi: 06.11.2021).

- InfoMigrants, “The main migration routes to the European Union”.
<https://www.infomigrants.net/en/post/36391/the-main-migration-routes-to-the-european-union> (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- International Justice Resource Center, “Asylum & The Rights of Refugees”.
<https://ijrcenter.org/refugee-law/> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
- International Organization for Migration, “Yeniden Yerleştirme”.
<https://turkey.iom.int/tr/yeniden-yerle%C5%9Firme> (Erişim Tarihi:06.09.2021).
- International Organization for Migration, “IOM Monitors Latest Migrant Arrivals, Deaths in Mediterranean”.
<https://www.iom.int/news/iom-monitors-latest-migrant-arrivals-deaths-mediterranean> (Erişim Tarihi:22.08.2021).
- International Organization for Migration, “Migrant deaths on maritime routes to Europe in 2021”.
https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/Mediterranean-deaths-Jan-Jun_2021.pdf (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- International Organization for Migration, “Yeniden Yerleştirme”.
<https://turkey.iom.int/tr/yeniden-yerle%C5%9Firme> (Erişim Tarihi:06.09.2021).
- International Rescue Committee, “The New Pact on Migration and Asylum: One year on, a fair and humane asylum system is needed more than ever”.
<https://eu.rescue.org/article/new-pact-migration-and-asylum-one-year-fair-and-humane-asylum-system-needed-more-ever> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).
- Just Security, “Torture by Rescue: Asylum-Seeker Pushbacks in the Aegean”.
<https://www.justsecurity.org/72955/torture-by-rescue-asylum-seeker-pushbacks-in-the-aegean/> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).
- Max-Planck Gesellschaft, “A very short introduction to Frontex”.
<https://www.mpg.de/14588889/frontex> (Erişim Tarihi: 03.11.2021).
- Migration Policy Institute, “The Hague Program Reflects New European Realities”.
<https://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities/> (Erişim Tarihi:26.07.2021).
- Mülteci Hakları, “Mülteci Hukuku Açısından Uluslararası Hukukta “Geri Göndermeme” (Non-Refoulement) İlkesi”.
<https://multecihaklari.org/?p=99> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
- Mülteci.org, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme”.
<https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2021).

- Mülteci.org, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü”. <https://multeci.org.tr/wp-content/uploads/2021/07/1967-New-York-Protokolu-1.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).
- Netzpolitik, “Wie Frontex mit einer List das Völkerrecht umgeht”. <https://netzpolitik.org/2021/whatsapp-nach-libyen-wie-frontex-mit-einer-list-das-voelkerrecht-umgeht/> (Erişim Tarihi: 29.11.2021).
- Official Journal of the European Communities, “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 (Erişim Tarihi: 08.07.2021).
- Official Journal of the European Communities, “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) (Erişim Tarihi: 08.07.2021).
- Official Journal of the European Union, “Hague Programme”. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (Erişim Tarihi: 26.07.2021).
- Official Journal of the European Communities, “Treaty of Amsterdam”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 26.07.2021).
- Official Journal of the European Union, “Lisbon Treaty”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN#d1e5388-1-1> (Erişim Tarihi: 28.07.2021).
- Official Journal of the European Union, “Charter of Fundamental Rights of the European Union”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (Erişim Tarihi: 31.07.2021).
- Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 2019/1896”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).

- Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 656/2014”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0656&from=en> (Erişim Tarihi: 10.11.2021).
- Official Journal of the European Union, “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 (Erişim Tarihi: 13.10.2021).
- Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) No 863/2007”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007R0863&from=EN> (Erişim Tarihi: 13.10.2021).
- Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) No 1052/2013”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1052&qid=1634209830514&from=EN> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).
- Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) No 1168/2011”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1168> (Erişim Tarihi: 03.11.2021).
- Official Journal of the European Union, “ Regulation (EU) No 2007/2004”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).
- Open Media Hub, “EU Sea Mission Themis to Protect Europe from Migration”. <https://openmediahub.com/2018/03/12/eu-sea-mission-themis-protect-europe-migration/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- Politico, “EU watchdog opens investigation into border agency Frontex”. <https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/> (Erişim Tarihi: 01.11.2021).
- Privacy International, “The EU, the Externalisation of Migration Control, and ID Systems: Here's What's Happening and What Needs to Change”. <https://privacyinternational.org/long-read/4651/eu-externalisation-migration-control-and-id-systems-heres-whats-happening-and-what> (Erişim Tarihi: 22.10.2021).
- Publications Office of the European Union, “Operational Media Monitoring”. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/265b5262-8677-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (Erişim Tarihi:16.10.2021).

- Reliefweb, "Central Mediterranean Sea: Population Movement - Operation Update Report".
<https://reliefweb.int/report/world/central-mediterranean-sea-population-movement-operation-update-report-n-1-dref-n> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- Reliefweb, "Frontex Failing to Protect People at EU Borders".
<https://reliefweb.int/report/world/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).
- Routed: Migration & (Im)mobility Magazine, "Pushbacks, detention and torture: Contemporary border control in Greece". <https://www.routedmagazine.com/omc21-8pushbacks-detention-greece> (Erişim Tarihi: 30.11.2021).
- Seawatch, "Crimes of the European Border and Coast Guard Agency Frontex in the Central Mediterranean Sea". https://sea-watch.org/en/frontex_crimes/ (Erişim Tarihi: 29.11.2021)ç
- Security Praxis, "Pushbacks, pullbacks, backscattering: evolving forms of digital refoulement at the EU borders". <https://securitypraxis.eu/digital-refoulement-eu-borders/> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).
- Statewatch, "Trevi, Europol and the European State".
<https://www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf> (Erişim Tarihi: 08.07.2021).
- Statewatch, "EU: Official evaluation of the European Border Surveillance System".
<https://www.statewatch.org/news/2018/september/eu-official-evaluation-of-the-european-border-surveillance-system-eurosur/> (Erişim Tarihi: 14.10.2021).
- Statewatch, Frontex: an overview". <https://www.statewatch.org/analyses/2020/frontex-an-overview/> (Erişim Tarihi:01.11.2021).
- Statewatch, "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/> (Erişim Tarihi: 11.11.2021).
- Statista, "Annual budget of Frontex in the EU 2005-2020".
<https://www.statista.com/statistics/973052/annual-budget-frontex-eu/> (Erişim Tarihi: 07.10.2021).
- Statista, "Deaths of migrants on the Central Mediterranean Route 2014-2021".
<https://www.statista.com/statistics/1082183/deaths-of-migrants-in-the-central-mediterranean-sea/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

- Statista, “Deaths of migrants on the Eastern Mediterranean Route 2014-2021”.
<https://www.statista.com/statistics/1082221/deaths-of-migrants-in-the-eastern-mediterranean-sea/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- Statista, “Number of recorded deaths of migrants on the Central Mediterranean Route from 2014 to 2021”. <https://www.statista.com/statistics/1082183/deaths-of-migrants-in-the-central-mediterranean-sea/> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).
- The UN Refugee Agency, “Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”. <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (Erişim Tarihi:08.07.2021).
- The European Asylum Support Office, “Safe country of origin concept in EU+ countries”.
<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational%20update-safe%20country%20of%20origin-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 07.09.2021).
- THE GREENS / EFA in the European Parliament, “One year after the EU migration pact, a better future for refugees?”. <https://www.greens-efa.eu/dossier/one-year-after-the-eu-migration-pact-a-better-future-for-refugees/> (Erişim Tarihi:22.10.2021).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”.
https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti%E2%80%8B.pdf (Erişim Tarihi:23.11.2021).
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Yıllara göre Geçici Koruma kapsamındaki Suriyeliler”. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim Tarihi: 17.09.2021).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “EU-Turkey statement, 18 March 2016” .
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_e_u_statement.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2021).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Lizbon Antlaşması”. <https://www.mfa.gov.tr/lizbon-antlasmasi.tr.mfa> (Erişim Tarihi:28.07.2021).
- Uluslararası Af Örgütü, “Mülteci Hakları”. <https://www.amnesty.org.tr/icerik/multeci-haklari> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).
- United Nations. “UN rights chief urges Libya, EU, to protect migrants crossing the central Mediterranean”. <https://news.un.org/en/story/2021/05/1092752> (Erişim Tarihi: 17.11.2021).

- UIK Panorama, “Uluslararası Mülteci Hukukuna Kısa Bir Bakış”.
<https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/25/uluslararasi-multeci-hukukuna-kisa-bir-bakis/> (Erişim Tarihi: 18.11.2021).
- United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, “Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop – UN Special Rapporteur”.
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E> (Erişim Tarihi: 07.10.2021).
- UNHCR, “Mültecileri Korumak”. https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/UNHCR_Brochure_TR.pdf (Erişim Tarihi: 20.11.2021).
- UNHCR, “Protecting Refugees: questions and answers”.
<https://www.unhcr.org/publications/brochures/3b779dfe2/protecting-refugees-questions-answers.html> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
- UNHCR, “The 1951 Refugee Convention”. <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
- University of Minnesota, “The Rights of Refugees”.
<http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/refugees.htm> (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
- University of Oxford, “Dividing Labour, Evading Responsibility: Frontex-Hellenic Coast Guard’s Modus Operandi in the Aegean”. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/07/dividing-labour> (Erişim Tarihi: 02.12.2021).
- University of Oxford, “The duty to rescue refugees and migrants at sea”.
<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/03/duty-rescue> (Erişim Tarihi: 26.11.2021).
- University of Oxford, “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> (Erişim Tarihi: 12.11.2021).
- University of Toronto, “Mare Nostrum vs. Triton”.
<https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- UNODC, “PROTOCOL AGAINST THE SMUGGLING OF MIGRANTS BY LAND, Sea AND AIR, SUPPLEMENTING THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME”.

https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf (Erişim Tarihi: 29.11.2021).

Watch the Med, “Rights at Sea”. <https://watchthemed.net/index.php/page/index/2> (Erişim Tarihi: 26.11.2021).

Yargıtay Başkanlığı, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”. <https://www.yargitay.gov.tr/documents/AIHM.pdf> (Erişim Tarihi: 22.11.2021).



Ek -1 İngilizce Mülakat Formu (Dr. Melanie Fink)

- 1). Is there any sanction applied to Frontex for violations of rights caused by Frontex actions and conflicting with the Regulation No. 656/2014 of the European Parliament and the Council?
If a sanction is applied, on what legal basis and how are these sanctions implemented?
- 2). What are the obligations of each actor involved in Frontex operations, have to report the human rights violations they witness?
- 3). How should the events that took place and rights violations reported as a result of the collective investigation conducted by Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD and TV Asahi at the end of 2020 be evaluated legally?
 - a) How can Frontex be held legally responsible for violations of rights as a result of its actions?
- 4). Does Frontex have the authority to designate any country as a "safe third country"?
 - a) According to which parameters does Frontex consider any third country as a "safe third country" or not?
 - b) If the "safe third country" is determined according to the criteria of the European Parliament independent from Frontex or the own criteria of the member countries, how can the continuation of refoulement to "safe third countries", which are considered controversial, be explained according to human rights law and Regulation No. 656/2014?
 - c) Does Frontex exempt from its actions in returning asylum seekers to controversial "safe third countries", if the decision making authority to be independent from Frontex in the determination of "safe third countries"?
- 5). In the current conditions where the confusion of authority regarding the operational activities carried out by Frontex continues, in case of any violation of rights, will the sanctions be directed against Frontex as the personnel who committed the act operate within Frontex, or are the personnel held responsible for these violations? Or, for example, if the violation takes place in the Aegean Sea and the country that invited Frontex for operational activities is Greece, will the responsibility for the violations belong to Greece?

Ek -2 İngilizce Mülakat Formu (Seawatch)

- 1). How does the process of transferring asylum seekers rescued at sea to countries determined to be safe third countries work?
 - a) How is it decided that the mainland which asylum seekers rescued at sea will be removed is safe?
- 2). Are all refugees rescued at sea being taken to mainland Europe?
 - a) What are the problems that the asylum procedures of the relevant country in the process of taking the refugees to the mainland?
 - b) How do you solve these problems?
- 3). In 2019, the Italian government charged Carola Rackete with "resisting against the warship and engaging in acts of violence ". On what legal basis does the government in Italy operate the sanction mechanism and trial process for rescue ship crews/captains?
- 4). Carola Rackete broke through Italy's ban on the Sea Watch 3 rescue vessel, entered Italian territorial waters and docked at Lampedusa port. Can you foresee the process that will be run by the government against you if a similar initiative is taken by the crew of Rackete and Sea-Watch 3?
- 5). Is it legally possible to prevent rescue operations with legal regulations?

Ek -3 İngilizce Mülakat Formu (Alarmphone)

- 1). According to Alarm Phone, is it enough to simply push, prevent or raise borders in order to "create a solution" to the massive migration movements that "invade" the European Union?
 - a) What other political steps should be taken?
 - b) How can political will be ensured to take these steps?
- 2.) Are the partners of Alarm Phone that work on projects, subject to any legal sanctions by European Union member states separately or by the European Union as a whole?
 - a) If there is a sanction, how is the legal basis of the sanctions explained by legislature?
- 3.) Do the reports prepared with online maps created by Alarm Phone and datasets containing pushbacks, violations of rights, including violence at the border, and testimonies of rescued asylum seekers, constitute as an evidence if submitted to legal authorities?
 - a) If the reports are not accepted as evidence, are there any obstacles based on the legal status of the Alarm Phone, whether it is authorized or not in the sea areas?
- 4.) Is it legally possible to prevent rescue operations with legal regulations by european union or member states?
 - a). What approval procedures were you able to participate in during the establishment process for rescue activities of Alarm Phone?

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI	Melis BAŞARAN
Doğum Yeri - Tarihi	
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Antalya Atatürk Anadolu Lisesi
Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Antalya, 2019.
Yüksek Lisans Tez Konusu	Frontex'in Kullandığı Müdahale Biçimlerinin Uluslararası Hukuktaki Yeri
Yabancı Dil / Diller	İngilizce
Katıldığı Eğitimler	“Digital Marketing Expertise” Istanbul Business Institute [08/2020 – 08/2020] Certificate No:300800600050, “Adobe Premiere Basic Tutorial” Istanbul Business Institute [08/2020 – 08/2020] Certificate No: 2308014440010, “Adwords Training Program” Istanbul Business Institute [09/2020 – 09/2020] Certificate No: 270902740051, “Google Ads Search Network Certificate” Google Digital Academy [09/2020 – 09/2020] Certificate No: P9N SS5 KSC Participant [TR Ministry of Foreign Affairs Strategic Studies Center, 11/2018 – 11/2018] “Turkish Foreign Policy and International Relations Congress” Participant [UNDP, 10/2019 – 10/2019] “Forest Biodiversity and Conservation Education” Participant [Civil Society Facility and Media Program, 08/2020 – 08/2020]

	“Workshop on Monitoring Compliance in the Context of International Human Rights: Introduction to Human Rights Monitoring” Participant [Civil Society Facility and Media Program, 08/2020 – 08/2020] “Workshop on Monitoring Compliance in the Context of International Human Rights: Evidence-Based Campaigning Training” Participant [Civil Society Facility and Media Program, 08/2020 – 08/2020] “Workshop on Monitoring Compliance in the Context of International Human Rights: International human rights mechanisms” Participant [Konrad-Adenauer-Stiftung, 09/2020 – 09/2020] “EU 118th Certificate Program” Participant [Yasar University Jean Monnet Chair, 08/2020 – 08/2020] “Migration in Turkey-EU Relations” Participant [Göç Araştırmaları Derneği, 09/2020 – 10/2020] “Migration and Border in the 21st Century” Participant [NATO, 11/2020 – 12/2020] “Building Disinformation Resilience in Turkey: An Educational Approach” Participant [Istanbul Bilgi University, 05/2021 – 05/2021] “Radicalization, Populism and Islamophobia in Europe” Participant [Göç Araştırmaları Derneği, 01/06/2021 – 22/06/2021] I successfully completed the training titled Migration Studies Courses - III, held within the body of the Migration Research Association, between 1 June - 22 June 2021.
--	---

	Participant [Ankara University, 07/2021 – 07/2021] “Legal Issues in Turkey - European Union Relations” (609661-EPP-1-2019-1-TR-EPP JMO- CHAIR) Participant [RDM EDU, 07/2021 – 07/2021] “Combating Information Irregularity” Participant [ASAM Migration Academy, 09/08/2021 – 17/08/2021] I successfully completed the summer school organized by ASAM Migration Academy on 9-10 and 16-17 August 2021. Participant [Beykent University, 21/12/2021] “European Union Education Program” Participant [Foreign Policy Institute, 08/01/2022 – 30/01/2022] ““Diplomacy School: Turkey - Syria Relations After the Arab Spring, International Migration and Immigrants, Turkey - Africa, Libya, Germany, Israel and Iran Relations, Turkey's Relations with Western Actors”
Yayınlar	"1 milyondan fazla sığınmacı kadın yok sayılıyor." [2019] https://www.birgun.net/haber/1-milyondan-fazla-siginmaci-kadin-yok-sayiliyor-278269 BirGün Gazetesi "Yersiz yurtsuzluğun kadın hali" [2020] https://www.birgun.net/haber/yersiz-yurtsuzlugun-kadin-hali-290938 BirGün Gazetesi UYSAL OĞUZ, C. ve Başaran, M. (2021). “İnsan Güvenliği Bağlamında Orta Amerika’dan ABD’ye Göç Hareketleri” (Sözle Sunum), 1. Uluslararası Hitit Güvenlik Çalışmaları Kongresi, Kongre Kitabı (Özet), s. 411, 24-27 Aralık 2021.
İŞ DENEYİMİ	
Stajlar	Antalya İl Göç İdaresi Müdürlüğü, Antalya, 2018.

Projeler	Antalya Büyükşehir Belediyesi, VaryAnt Genç Gönüllüler Projesi, Antalya, 2020 -
Çalıştığı Kurumlar	G-20 Sub-Organizator - Event Hostess [11/2015 – 11/2015] United Nations Sub-Organizator - Event Hostess [11/2017-11/2017] Four Seasons Travel Agency, Social Media Department, [05/2019-Now]
E-Posta	

