

## Biyopolitika, güvenlik ve Frontex'in Türkiye-Yunanistan sınırdaki rolü

Burcu Toğral Koca\*

### Özet

Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından, ulus ötesi etkileriyle küresel gelişmeler, güvenlik konusunda çalışan akademisyenleri, politika yapımcıları, siyasetçileri devlet-merkezli ve askeri-odaklı güvenlik tanımının ötesine taşımıştır. Bu dönüşümle, kalkınmayı güvenlikle ilişkilendiren söylemler de ivme kazanmıştır. Bu söylemlerin ve güvenlik ile kalkınma arasında kurulan bağın göç ve hareketlilik olguları üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Zenginler, vasıflı işçiler, “gelişmiş” Batı'nın turistleri serbest dolaşım hakkından sorunsuz bir şekilde yararlanırken; aynı hakkı kullanmak isteyen, sığınmacıları, mültecileri, fakir, vasıfsız ve “düzensiz” göçmenleri kapsayan ve “artık nüfus” olarak nitelendirilebilecek gruplar yoğun ve sert teknolojik/bürokratik kontrol ve güvenlik pratiklerine maruz kalmaya başlamıştır. Bu pratiklerden bir tanesi, Avrupa Birliği'nin (AB) dış sınırlarını bu “istenmeyen”/”artık nüfus” karşı korumak için faaliyete geçirilen Frontex'in kurulmasıdır. Operasyonel ve kurumsal yapısı itibarıyla militarize bir organ olan Frontex, “artık nüfus”tan doğabilecek sözde tehditlere karşı bir kontrol teknolojisine dönüşmüştür. Bu çalışma, biyopolitikayı bir yönetim teknolojisi olarak ele alan Foucaultcu yaklaşım temelinde, bu değişim ve gelişmeleri eleştirel bir yolla çözümlemeyi amaçlamaktadır. Bunu yaparken, ilk olarak, AB'nin göç rejimini şekillendiren ve biyopolitikanın bir yansıması olan kalkınma ve güvenlik arasında kurulan bağ tahlil edilmiştir. Daha sonra, Frontex ve Frontex'in Türkiye-Yunanistan sınırındaki rolü incelenerek bu tahlil daha somut hale getirilmiştir. Son olarak, Frontex'in operasyonlarının göçmen haklarını ihlal ettiği ortaya konmuş ve bu nedenle AB ve ilgili devletler tarafından geliştirilen biyopolitik göç rejimine karşı insan odaklı, eleştirel bir siyasi duruşun geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Biyopolitika; kalkınma; güvenlik; göç; Frontex.

### Giriş

Son yıllarda, göç olgusunu şekillendiren söylem ve pratiklerde önemli değişimler meydana gelmiştir. Daha önce masum bir ekonomik eylem olarak görülen, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın ekonomisini yeniden yapılandırmak ve canlandırmak gibi bir görevle kutsanan ve bu nedenlerle liberal politikalarla, ekonomik ve insani söylemlerle teşvik edilen göç, Avrupa toplumuna bir tehdit olarak algılanmaya ve yönetilmeye başlanmıştır. Bu algı, göçü, suç, sosyo-ekonomik problemler, “kültürel çöküş” ve son olarak terör

\* Burcu Toğral Koca, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde Yardımcı Doçent ve Uluslararası İlişkiler Birimi'nde Kurum Koordinatörü olarak görev yapmaktadır. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Meşelik Kampüsü, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Eskişehir, Türkiye. E-posta: burcu\_togral@yahoo.com.

gibi sorunlarla ilişkilendirerek inşa edilmiştir. Bu dönüşüm esasen 1970'lerin ortalarında başlamış, Soğuk Savaş sonrasında güvenlik kavramının yeniden tanımlanmasıyla hız kazanmıştır. İç ve dış güvenlik arasında sert bir ayırım çizen, ulusal güvenlik kavramını ön plana çıkartan, devlet-merkezci ve askeri tehdit odaklı tanımlamalara indirgenmiş Soğuk Savaş döneminin geleneksel güvenlik anlayışının yerine, insan-odaklı, çevre, yoksulluk ve nüfus hareketleri gibi birçok konuyu içine alan “yeni” güvenlik yaklaşımları ortaya çıkmıştır. Güvenlik gündeminin bu şekilde genişlemesinin/derinleşmesinin ve askeri olmayan konular için güvenlik dilinin kullanılmasının göç konusu ve çalışmaları üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Bu etkilerden en önemlileri, göçün güvenikleştirilmesinin siyasi söylem ve pratiklerde yer edinmesi ve bu konuda önemli akademik çalışmaların ortaya konmasıdır<sup>1</sup>. Bu çalışmaların farklı analitik ve metodolojik çıkış noktaları ve yaklaşımları olsa da, ortak noktaları göç olgusunun güvenlik tehdidinde dönüşme sürecini ve değişen göç yönetimini anlamaya ve açıklamaya çalışmasıdır<sup>2</sup>.

Göçün güvenikleştirilmesi, yine 1990'lardan bu yana ivme kazanan, diğer bir söylemle paralellik teşkil etmektedir. Bu söylem kalkınma ve güvenlik arasında kurulan bağa odaklanmış, özellikle ‘Güvenliksiz kalkınma, kalkınmasız güvenlik olamaz’ (UN, 2005) savı üzerinden yükselişe geçmiştir. Kısmen de olsa tutucu, katı ve yüzeysel olarak nitelendirilebilecek bu söylem derinlemesine tartışılmadan bazı akademik ve siyasi çevrelerce benimsenmiştir<sup>3</sup>. Ayrıca devletlerin, uluslararası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin gündeminde bu “bağ” çeşitli politikaları ortaya çıkartmıştır. Wilson tarafından belirtildiği üzere, askeri müdahale, terörle mücadele, göçün önlenmesi ve küresel Kuzey’i koruma gibi bir dizi bağlantılar ve politikalar bağlamında, kalkınma ve kalkınma/güvenlik paradigması giderek daha görünür olmuştur (Wilson, 2012, s. 3). Ancak, kalkınma ve güvenlik arasında kurulan bu bağ ve bunun göç olgusu üzerine yansımaları hakkında eleştirel yaklaşımlar da geliştirilmiştir. Bunlardan bir tanesi, Foucaultcu bir bakış açısıyla, bu bağı “gelişmiş” ve “azgelişmiş” topluluklar arasında kurulan biyopolitik ayırım çerçevesinde inceleyen yaklaşımdır (Duffield, 2007). Bu biyopolitik ayırım, nüfusları yönetmeyi amaçlamakta ve düzenleyici bir gücü/iktidarı işaret

<sup>1</sup> Güvenikleştirme (securitization) kavramı ilk olarak Kopenhag Ekolü tarafından literatüre kazandırılmıştır. Bu Ekolden gelen Waever, güvenikleştirmeyi, söz edimleri (speech acts) yoluyla bir konunun değerli bir referans nesnesine varoluşsal bir tehdit olarak inşaa edilmesi; bu tehditle mücadele için acil ve istisnai önlemlerin meşrulaşma süreci olarak açıklamıştır (Waever, 2000). Daha sonra, güvenikleştirme kavramı kuramsal bir nitelik kazanıp, farklı ekoller tarafından yeniden yorumlanmıştır. Örneğin, Foucaultcu bir yaklaşımı benimseyen Paris Ekolü (ve bu Ekolden gelen Bigo), Huysmans, Balzacq gibi araştırmacılar, güvenikleştirme sürecine sosyolojik bir bakış açısı getirerek, söz edimleri yerine pratiklerin rolü üzerinde durmuşlardır. Bu çalışma da güvenikleştirmeyi pratikler bağlamında gelişen bir süreç olarak ele almaktadır.

<sup>2</sup> Bu konudaki pek çok çalışma arasında özellikle bkz. Bigo (2000/2002); Huysmans (2006); van Munster (2009); Baldaccini and Guild (2007); ve Balzacq (2008).

<sup>3</sup> Bu konuda detaylı analiz için bkz. Bilgen (2014); ve Wilson (2012).

etmektedir<sup>4</sup>. Diğer bir ifadeyle, burada, biyopolitik ayırım ya da yönetim şekli, “az gelişmiş” nüfusların “artığı” olarak nitelendirilen kitleyi hedef alan kontrol ve güvenlik teknolojilerini içine almaktadır. Bu bağlamda, Duffield’e göre,

*Kalkınma, zengin ve fakir ülkeler arasındaki ekonomik uçurumu azaltmak ya da zengin ülkelerdeki sosyal güvenceyi fakir ülkelere yaymak gibi konularla ilgili olmaktan ziyade, “az gelişmişliğin” düzensiz göçmenler, sığınmacılar, ulus ötesi kayıt dışı ekonomiler ya da suç ağları gibi dolaşım ile ilgili istikrar bozucu etkilerini kontrol etme ve yönetme işlevini yerine getiren bir güvenlik teknolojisidir (Duffield, 2007, s. ix).*

Bu çalışmada da, göç/kalkınma/güvenlik arasındaki bağ tartışılırken, göçün, göç alan ve veren ülkeler üzerindeki olumlu ya da olumsuz etkileri üzerine odaklanan ya da kalkınmayı “az gelişmiş” ya da “gelişmekte” olan ülkelere yardımı hedefleyen ‘masum bir pratik’ (a.g.e., s. viii), ‘nötr, teknik bir alan’ (Wilson, 2012, s. 6) olarak gören klasik ve geleneksel yaklaşımlar temel alınmayacaktır. Bunun yerine, bu bağ pratikler ve söylemler düzeyinde biyopolitik yönetim stratejisinin parçası olarak işlev gören bir mekanizma olarak ele alınacaktır. Özel olarak, burada iddia edilen, kalkınmanın “gelişmiş” Batı’nın güvenliğini sağlamayı ve garanti altına almayı amaçlayan bir toplum politikası oluşudur. Günümüzde bu toplum politikası, göç yolunda meydana gelen trajedileri önlemeyi ve göçmenlerin hayatlarını kurtarmayı hedeflediği iddiasına dayanan sözde “insani” ve “ahlaki” gündemlerle güvenlikçi bir yapının inşasına zemin hazırlayan söylem ve pratikler bütünüdür. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu güvenlik oluşumunu inceleyen bir literatür gelişmeye başlamıştır. Çalışmada, bu literatürün ve Foucault’nun biyopolitika konusundaki yaklaşımları ışığında, ortaya çıkan yeni güvenlik yapısı, biyopolitik yönetimin nasıl işlediği, güvenlik, göç ve kalkınma arasında kurulan bağ ile nasıl kesiştiği Avrupa bağlamında analiz edilecektir. Daha sonra, bu analiz, Frontex ve Frontex’in Türkiye-Yunanistan sınırındaki rolü incelenerek daha somut hale getirilecektir. Aynı zamanda, bu tür bir biyopolitik yönetimin insan hakları üzerindeki etkilerine de ışık tutulacaktır.

<sup>4</sup> Foucault’un çalışmalarında biyopolitika/biyoiktidar kavramları klasik çağdan modern çağa geçişin göstergesidir. Diğer bir ifadeyle, 17. yüzyıldan itibaren, yaşamı yönetmeyi hedefleyen yeni bir iktidar türü ortaya çıkmıştır. Kapitalizmin gelişmesi ve insanın ekonomik süreçlere uygun olarak şekillendirilmesi gerekliliği bu değişimin önemli bir nedeni olarak görülmektedir. Ortaya çıkan bu yeni iktidar ve yönetim biçimi iki temel şekilde işlemektedir. Bunlardan birisi, bedeni “bir makine olarak” ele alan ve tıp, eğitim, ceza, askeriyeye gibi alanlarla ilişkili olan terbiye edici ve bireyselleştiren iktidardır. Burada amaç, terbiye yoluyla bireysel bedenün yeteneklerinin ve yararlılığının artırılması ve ekonomik sistemle bütünleşmesidir. Diğer taraftan, 18. Yüzyılın ortalarından itibaren farklı, fakat tamamlayıcı bir iktidar türü daha ortaya çıkmıştır. Bu iktidar “bir makine olarak” insanı terbiye etmek yerine, “bir canlı türü olarak” insanı denetlemeyi ve yönetmeyi amaçlamaktadır. Burada bedenler siyasi stratejilerin nesnesi durumuna düşer ve bu denetleyici iktidar, nüfus olaylarını (doğum ölüm, sağlık ve yaşam süresi gibi) düzenlemeyi amaçlar (ayrıntılı analiz için bkz. Foucault (1991/2003)). Bu çalışmada, biyopolitika/biyoiktidar kavramları ikinci tanımlamayla, yani nüfusları kontrol eden, denetleyici bir yönetim şekli olarak ele alınmıştır.

## AB göç rejiminde güvenlik ve kalkınma bağı

Yukarıda belirtildiği gibi, Avrupa'da göç bir güvenlik sorununa dönüşmüştür. Literatürde yaygın olarak ifade edildiği gibi, bu güvenikleştirme süreci, gittikçe güçlenen AB bütünleşmesine paralel bir gelişme göstermiştir<sup>5</sup>. Özellikle, iç sınırların kaldırılmasıyla sonuçlanan Ortak Pazar'ın ve Schengen Rejimi'nin bu süreçte önemli bir rolü olduğu iddia edilmektedir. İç sınırların olmadığı bir Avrupa'nın istismar edileceği ve "suçlular ve yasadışı göçmenler" için bir sığınak haline geleceği, bunun da "güvenlik açığı" doğuracağı şeklindeki varsayımlar, göçün güvenikleştirme sürecini hızlandırmıştır (Karanja, 2000, s. 127). 11 Eylül ve sonrasında Avrupa'da yaşanan terör saldırıları giderek güçlenen bu söylemlere yeni boyutlar kazandırmış ve güvenikleştirme konusundaki siyasi tartışmaları ve akademik ilgiyi arttırmıştır.

Fakat tüm bu gelişmeler göç olgusunun tümüyle güvenikleştirildiği ya da Avrupa'nın var olan bütün göç hareketlerini kısıtlamayı amaçladığı anlamına gelmemelidir. Şüphesiz, günümüz Avrupa'sında, "gelişmiş Batı"nın parçası olarak görülen ve ayrıcalıklı konumda olan ülkelerin vatandaşları büyük müdahalelere maruz kalmadan ve çeşitli fiziksel ya da sosyal sınırlar içine hapsolmeden hareket özgürlüğünden en üst düzeyde yararlanabilmektedir. Zengin turistler ve piyasanın taleplerini karşılayan yüksek vasıflı göçmenler de Avrupa tarafından halen liberal politikalarla karşılanmaktadır.

Diğer yandan, sığınmacılar, mülteciler, vasıfsız göçmenler ya da fakir ve Müslüman ülkelerden gelenler güvenikleştirme sürecinin nesnelere olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, güvenikleştirilen göçmenler "artık nüfusu" oluşturmaktadır. Bauman'ın belirttiği üzere bu gruplar, kapitalizmin küresel zaferiyle birlikte, iş piyasası tarafından reddedilen ve pazarın içinde eritilmeyen insan topluluklarıdır (Bauman, 2007, ss. 28-29). Bu topluluklar kültürel kimliğe, refah devletine ve AB'nin/"gelişmiş Batı"nın iç güvenliğine tehdit olarak resmedilmektedir. Bu nedenledir ki, "artık" nüfusun parçası olan ve tehdit olarak görülen bu gruplar, biyopolitikanın sert müdahalelerine ve kontrol teknolojilerinin gözetimine maruz kalmaktadırlar (Huysmans, 2006, s. 32).

Bu bağlamda, kalkınma, biyopolitikanın bir rejimi, tekniği olarak "istenen" kişi ya da grupları "istenmeyen" ve tehdit olarak görülen bireylerden/gruplardan ayırmayı sağlayan ve güvenikleştirilen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kalkınmanın bu şekilde güvenikleştirilmesi göçün güvenikleştirilmesiyle yakından ilişkilidir; çünkü her iki sürecinde "tehlikeli" ötekileri kontrol altına alma ve dışlama yoluyla Batı'nın refah seviyesini sağlamak gibi işlevleri vardır (Duffield, 2007, s. 2). Göç alanında ortaya çıkan bu güvenlik yapısı ve biyopolitika farklı tehditler arasında bir bütünlük oluşturarak, risk ve korku temelli bir toplum inşa eden dışlayıcı iktidarın mekanizmalarını oluşturmaktadır (Bigo, 2002, s. 63). Daha açık olmak gerekirse, göçmen

<sup>5</sup> Bkz. Bigo (2002); Huysmans (2006); ve Karanja (2000).

karşısı söylem ve pratikler göçü birbirinden farklı tehditlerle ilişkilendirerek dışlayıcı ve ırkçı politikaları meşru kılmaktadır. Örneğin, göç ve suç oranlarındaki artış arasında neden-sonuç ilişkisi kurulup, birbirinden farklı olan bu olguların benzer ya da aynı güvenlik-merkezci politikalarla yönetilmesi bunun en açık göstergesidir. Benzer şekilde, özellikle 11 Eylül sonrasında göç ve terör olgularının birbirleriyle bağdaştırılıp aynı yasal ve idari çerçeve içinde ele alınmaları da diğer bir örnektir. 11 Eylül saldırılarının hemen arkasından, AB ve özellikle Almanya, İngiltere gibi üye ülkeler göç uygulamalarını “ulusal güvenlik” kavramı ve terörle mücadele kanunları çerçevesinde yeniden yapılandırmışlardır. Terörle mücadele tedbirleri olarak, vize, mülteci ve vatandaşlık politikalarının sertleşmesi, AB içindeki Müslüman göçmenlerin gözetlenmesinin ivme kazanması, radikalleşme ve entegrasyon politikaları arasında kurulan bağ, sınır dışı etme pratiklerinin ceza hukuku yoluyla değil göç yasalarıyla uygulamaya geçirilmesi bu sürecin göstergeleridir. Bu tür güvenlikçi yapılara entegre edilen göçmenler iyileştirilebilen, şekillendirilebilen, disipline edilebilen, hatta gereksiz ya da tehlikeli görüldüğü durumlarda “yok” edilebilen esnek bedenlere indirgenmektedir (Hansen ve Stepputat, 2005, s. 17).

Daha somut bir şekilde açıklamak gerekirse düzensiz ve fakir göçmenler, sığınmacılar, mülteciler ve sözde farklı kültürel özelliklere sahip göçmenler rehabilite edilmeli ve/ya da “gelişmiş” Batı’dan uzak tutulmalıdır. Bu bağlamda, kalkınma programları ve söylemleri bilinçli olarak “güvenlik” amaçlı kullanılmaktadır (Buur vd., 2007, s. 29). Ancak, ileriki bölümde detaylandırılacağı üzere, göçmenlerin hayatının kurtarılmasının ve iyileştirilmesinin amaçlandığını ifade eden “insani” söylemler ortaya konularak, biyopolitik yönetimin siyasi ve güvenlikçi yüzü maskelenmeye çalışılmaktadır. Buur vd.’nin belirttiği gibi, söylem ve pratiğin bu kesişimi, egemenliğini, tahakküm gücünü korumaya ve kendisine tehdit ve düşman olarak gördüklerini dışlamaya çalışan sorumlu ve şefkatli “devlet” imajını sömürmektedir (a.g.e., s. 33). Bazı durumlarda, şiddet içeren devlet uygulamaları ve güvenlikleştirme pratikleri sıradan kalkınma projeleri içerisine gömülerek görünmez kılınmaktadır (a.g.e.).

AB’nin ve üye devletlerin göç pratiklerine yakından bakarsak, bu pratiklerin, tehdit olarak görülen göçmen gruplarını kontrol etmek ya da gerektiğinde dışlamak gibi güvenlikçi yaklaşımlarla şekillendiği açıkça görülmektedir. Özellikle, “riskli” bedenleri “risksiz” olanlardan ayırma amacı güden gözetleme teknikleri, günümüz göç pratiklerinin temelini oluşturmaktadır. Belirli grup göçmenlere karşı geliştirilen ayrımcı ve dışlayıcı vize politikaları ile temel insan haklarıyla çelişen idari gözetim ve sınır dışı etme uygulamaları bu yaklaşımı yansıtmaktadır. Ayrıca, daha önceleri askeri amaçlar için kullanılan, yüksek-teknolojik cihazlarla desteklenen sınır kontrol pratikleri de birer biyopolitik tahakküm tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, çeşitli veri tabanları (SIS, VIS vb.), biyometri, elektronik duvarlar, gelişmiş radar sistemleri ve askeri cihazlar günümüz sınır kontrol ve koruma politikalarının önemli birer par-

çasıdır. Polisin, para-militer organların, istihbarat servislerinin ya da güvenlik uzmanlarının göç alanında artan rolü de güvenikleştirme sürecinin göstergeleridir. 11 Eylül sonrasında, terör karşıtı önlemlerin göç pratikleriyle kesişmesi, nüfusları kontrol etmek ve filtrelemek gibi hedefleri olan biyopolitik yönetimin ve genel anlamda kalkınma projelerinin diğer yansımaları olarak sayılabilir. Son bir örnek vermek gerekirse, kültüralist ve irksallaştırılmış söylemlerle yoğrulan; zorunlu “uyum” programlarıyla, tehdit olarak görülen göçmenleri rehabilite, terbiye ve normalleştirme rollerini üstlenen entegrasyon pratikleri bu büyük resmin sadece küçük bir temsili olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü üzere, bu teknik ya da önlemler, toprakları değil nüfusları ayıran sınırların hem içinde hem de dışında göçmenleri kontrol etmeyi amaçlamaktadır (a.g.e., s.6). Kısacası, bu pratikler “az gelişmiş” dünyayı “gelişmiş” dünyadan ayırma/koruma işlevini yerine getirmektedir.

Bu pratikler içinde, Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı ya da kısaca Frontex, bu güvenlik yapısının işleyişini analiz etmek ve açıklamak için uygun bir çerçeve sağlamaktadır. 26 Ekim 2004 tarihinde kurulan ve Mayıs 2005'te faaliyete geçen Frontex, Avrupa sınır yönetim rejimini kurumsallaştırmıştır. Ortaya çıkışı, terörle mücadele politikası kapsamında olsa da, ileriki yıllarda AB'nin “kaçak”, “yasa dışı” diye tabir edilen göçle mücadele etme konusundaki temel organlarından biri haline dönüşmüştür. Bu amaç kapsamında, bütçe ve insan kaynakları hızlı bir büyüme göstermiştir<sup>6</sup>. Aşağıda detaylandırılacağı üzere, Frontex'in bu gelişimi ve işleyişi, “az gelişmişliği” ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan hareket halindeki “istikrar bozucu” unsurları doğrudan veya dolaylı tehdit olarak algılayan yaklaşımın pratik seviyedeki işleyişine ışık tutmaktadır.

## Biyopolitikanın bir aktörü olarak FRONTEX

Frontex'in kurumsal ve operasyonel yapısı göçün güvenikleştirilmesinin ve biyopolitikanın temel özelliklerini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Öncelikle, Frontex'in ana görevi, AB'nin iç güvenliğini sağlamak amacıyla, “düzensiz göçmenlerin” oluşturduğu istenmeyen hareketlilikleri deniz, kara ve hava dış sınırlarında önlemek ve kontrol etmektir<sup>7</sup>. Bu görevi yerine getirirken,

<sup>6</sup> Örneğin, Frontex'e 2014 yılı için 89,2 milyon avro bütçe ayrılırken, Avrupa İltica Destek Ofisi'ne aynı yıl için 15,6 milyon avro bütçe ayrılmıştır (UAÖ, 2014, s. 17).

<sup>7</sup> Frontex'in Kurucu Yönetmeliği'nin 2. Maddesi, Ajans'ın görevlerini şu şekilde sıralamıştır: 1) Üye devletleri hedef alan düzensiz göç hakkında risk analizi yapmak; 2) Bu risk analizine dayalı olarak, üye devletler arasında operasyonel işbirliğinin koordinasyonu sağlamak ve Birliği'nin kara, deniz ve hava dış sınırlarında ortak operasyonlar önermek; 3) Üye devletlerin sınır muhafızlarının eğitimi; 4) Araştırma ve geliştirme hedeflerine erişimi kolaylaştırmak; 5) Tüm üye devletlere kriz durumunda acil tepki kapasitesi sağlamak; 6) Üye devletlere ortak geri-gönderme operasyonlarında destek sağlamak (bkz. Council of the European Union, 2004). Bu çalışma kapsamında tüm bu görevleri incelemek mümkün olmadığından, daha genel bir bakış sunu-

Ajans,hem üye devletlerle hem de “düzensiz” göçmenler için menşe ve transit ülke konumunda bulunanlarla ortaklaşa operasyonların eş güdümünü sağlar. Bu ortak operasyonlar,“düzensiz” göçmenlerin tespit edilmesi, durdurulması,karaya çıkartılması, alıkonulma merkezlerine transferi ve geri gönderilmesi gibi güvenlik boyutlu uygulamaları içerir<sup>8</sup>. Devletler arasındaki bu tür işbirlikleri, özellikle deniz sınırlarında yürütülenler,askeri saldırı, korsanlık ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi geleneksel güvenlik sorunlarına karşı harekete geçirilen stratejilerdir; ve bunların göç alanında uygulanması, göçün geleneksel anlamda bir tehdit olarak yönetilmesini açıkça göstermektedir (Leonard, 2010, s. 240). Ayrıca, bu operasyonlarda üye devletlerden ve üçüncü ülkelerden paramiliter statüye sahip aktörlerin yer alması, göç kontrol pratiklerinin nasıl askeri bir yapı kazandığının ve güvenikleştirildiğinin işaretidir. Benzer şekilde, Ajans hızlı müdahale gerektiren “kriz” durumlarında, üye devletlere teknik ve operasyonel destek sağlamak gibi görevleri de yerine getirmektedir. Bu yardım, iki veya daha fazla üye devlet arasında işbirliği kurarak veya Ajans’ın uzmanlarının bu tür “kriz” durumlarına müdahalesi yoluyla sağlanmaktadır. Bu kurumsal yapı, Ajans’ın 2007 yılında Kurucu Yönetmeliği’nde yapılan değişikliklerle çok daha kapsamlı hale gelmiştir. Bu değişikliklerle gelen en önemli yenilik, üye devletlere “düzensiz” göçten kaynaklanan bir “tehdit” görüldüğünde acil operasyonel destek sağlama amacı ile ev sahibi üye ülkenin onayı ve gözetiminde silah taşımaya ve gerektiğinde güç kullanmasına izin verilen Rabbit-S muhafız gücünün kurulmasıdır. Bu muhafız gücüne üye devletlerin katkı ve katılımı zorunlu tutulmuştur. Bu çerçevede, “tehdit”, “kriz” gibi ifadelerin şekillendirdiği operasyonel yapı, üye devletlerin katılım zorunluluğu ve silahlandırılabilen militer yapıdaki personelin varlığı, Frontex’in güvenlikçi yaklaşımının açık bir yansımasıdır. Ayrıca, kuruluşundan itibaren, Frontex, EUROPOL, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF), EUROJUST, AB’nin İstihbarat Organı Ortak Durum Merkezi (Joint Situation Center), Interpol gibi güvenlik ve istihbarat temelli kurumlarla sıkı işbirliği içerisinde çalışmaktadır. En önemlisi, diğer operasyonel faaliyetlerde olduğu gibi, Ajans üçüncü ülkelerin istihbarat servisleriyle işbirlikleri kurarak, menşe ya da transit konumda olan bu ülkeleri, ortaya çıkan güvenlik ağına dahil etmektedir.Risk Analizi Birimi Başkanı Javier Quesada bu gelişmeyi şu sözlerle desteklemektedir:

*Biz Batı Balkanlar’da, AB’nin doğu sınırlarında ve şimdi Afrika’da istihbarat toplulukları oluşturmaya başladık. Ve b u toplulukları geliştirmeye devam etmek niyetindeyiz (Frontex, 2010a, s. 65).*

Aslında, Ajans, resmi açıklamalarında da kendisini “risk” ve “tehditleri” kontrol altına alan ve yöneten istihbarat temelli bir organ olarak tarif etmektedir. “İstihbarat” kavramının geleneksel olarak ulusal güvenliği korumak için bilgi toplama mekanizmasını işaret etmesi (Gill ve Phytian 2006, s. 1), ve

lacaktır. Yalnız, şunu da belirtmek gerekir ki, aslında tüm bu görevler birbiriyle yakından ilişkilidir.

<sup>8</sup> Daha detaylı analiz için, bkz. Leonard (2010); ve Lutterbeck (2006).

Ajans'ın görevleri açıklanırken “istihbarat” kavramının yerine, “veri” “bilgi” gibi daha nötr kavramların kullanılmaması, göçü halihazırda güvenlikleştiren bir durumdur (Leonard, 2010, s. 242). Ayrıca risk analizini temel alan bir oluşum, önleyici bir yaklaşımı temsil etmektedir. Bu bağlamda, bir başka önemli nokta, Frontex'in göçü farklı tehditlerle birlikte ele aldığıdır. Ajans başkanı Laitinen bu durumu şu sözleriyle çok iyi açıklamıştır:

*Biz dış sınırları, sınır güvenliğini ve AB vatandaşlarını neyin tehdit edebileceğini değerlendiriyoruz. Diğer bir ifadeyle, bu tehditler yasadışı göç, insan kaçakçılığı, organize suç ve uluslararası terörizmdir (Neal, 2009, ss. 348-349).*

Bu söylem, risk değerlendirme modeli altında, “düzensiz” göç, suç, insan kaçakçılığı ve terörizm gibi farklı olgular arasında kurulan güvenlik bütünlüğüne işaret etmektedir. Aynı zamanda, Bigo'nun da ifade ettiği gibi, bu tür bir söylem ve pratikler bütünü “potansiyel” düşmanların henüz tehdit oldukları bilincine dahi varmadan bunları tehdit ve risk olarak gören önleyici bir yaklaşımı da yansıtmaktadır (Bigo, 2005, s. 86).

Bir başka tartışılabilir konu ise, Frontex'in istihbarata dayalı risk analizi modeli tamamen gizlilik ilkesine dayanmaktadır. Bu gizliliğinin resmi gerekçesi, risk analizlerinin hassas istihbarat bilgileri içermesi ve bu bilgilerin kamuoyuna açıklanması durumunda operasyonların başarısının tehlikeye düşebileceği savıdır (Carrera, 2007, s. 14). Ancak bu gizlilik ilkesi, şeffaflık ve demokratik hesap verilebilirlik ilkelerine zarar vermekle kalmayıp, aynı zamanda temel hakların ve hukukun üstünlüğünün olası ihlaline karşı kamuoyunun aktif bir tutum izlemesini de engellemektedir. Carrera'nın altını çizdiği üzere, gizlilik kuralının uygulanmasıyla, operasyonu meşru kılan ana kaynağa itiraz edilememekte, bu kaynak incelenememekte ve sonunda hesap sorulabilir hale getirilememektedir (a.g.e.).

Şeffaflık ve demokratik hesap verilebilirliğin eksikliği, Avrupa Parlamentosu'na (AP), Frontex'i kuran Taslak Yönetmelik'in müzakere sürecinde ve daha sonra Ajans'ın faaliyetlerinin denetim aşamasında kısıtlı bir rol verilmesiyle, daha da sorunlu bir hal almıştır. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, bu durum, yakın zamanda AP'ye, Ajans'ın bütçesinin denetiminde daha fazla yetki verilerek kısmen de olsa değişikliğe uğramıştır. Ayrıca, Ajans'ın operasyonel yapısı, özellikle ortak operasyonlar, hukuki açıdan da tartışmalıdır<sup>9</sup>. Daha net olmak gerekirse, Frontex operasyonları mültecilerin Avrupa ülkelerinde sığınma başvurusu yapmalarının önüne geçmektedir. Geri kabul anlaşmalarında olduğu gibi, uluslararası koruma arayışında olan kişiler gelişigüzel bir şekilde “düzensiz” ve “ekonomik göçmen” ya da sözde “karışık akınların” bir parçası olarak görülmekte; sığınma başvurusu dahi yapmadan geri gönderilmektedir. Bu uygulama ise, kişilerin zulüm, işkence ve diğer insanlık dışı muamele ya da cezaya maruz kalma risklerinin bulunduğu üçüncü bir ülkeye sınır-dışı etmeme yükümlülüğü anlamına gelen ve uluslararası teamül hukukunun bir parçası ha-

<sup>9</sup> Bkz. Guild ve Bigo (2010); Baldaccini (2010); ve Gil-Bazo (2006).



line gelmiş ‘geri göndermeme’(*non-refoulement*) ilkesini ihlal etmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından da vurgulandığı üzere, “geri göndermeme” ilkesi sadece sınırların içerisinde değil sınırlarda da güvence altına alınmalıdır (Debenedetti, 2006, s. 23). Benzer şekilde, Papastavridis’in belirttiği gibi, “geri göndermeme” ilkesinin uygulanması, Frontex tarafından yürütülen operasyonların çoğunda sorunlu gözükmektedir; özellikle yakalanan gemilerdeki kişiler işkenceye, insanlık dışı ya da küçültücü muameleye maruz kalabilecekleri “vatanlarına” geri dönmek zorunda bırakılmaktadır (Papastavridis, 2010, s. 75).

Bu sorunlara rağmen, Frontex’in operasyonları, “denizlerde meydana gelen ölümleri önlemenin AB’nin ahlaki bir sorumluluğu olduğu” söylemiyle meşru kılınmaya çalışılmaktadır (w2eu, 2014). Çeşitli resmi beyan ve belgelerde, Frontex “düzensiz” göçü “insani” bir şekilde yöneten önemli ve teknik bir yapı olarak resmedilmektedir (Toğral Koca, 2013, s. 163). Ancak, bu tür argümanlar, güvenlik odaklı sınır koruma pratiklerinin bu trajedilerdeki rolünü örtmeye çalışmaktan öteye gidememektedir. Göçmenler, Frontex ya da diğer pratikler yoluyla artan sınır koruma ve gözetleme önlemleri karşısında daha tehlikeli güzergâhları tercih etmek zorunda kalmaktadır. Diğer bir çarpıcı nokta ise, denizlerde meydana gelen insani trajediler sınırların daha da militarize olmasını ve Avrupa sınır yönetim sisteminin genişlemesini haklı göstermek için kullanılmaktadır. Aynı zamanda, bu facialar, AB’ye “insanları mülteci durumuna düşüren sorunlarla savaşıma söylemi” altında güvenlikçi sınır koruma sistemini “göç ve kalkınma” politikasının içine entegre etme fırsatını da vermektedir (w2eu, 2014). Önceden de belirtildiği gibi bu tür “insani” ve “ahlaki” savunmalar, Batı’nın güvenlik odaklı kalkınma söylemlerinin birer tezahürüdür.

## Türkiye-Yunanistan Sınırında Frontex

Son yıllarda, coğrafi konumundan dolayı, Türkiye-Yunanistan arasındaki “sınır” önemli değişikliklere sahne olmaktadır. Bunlardan birisi, sınırın, Avrupa’ya yönelen “düzensiz” göçmenler için ana giriş noktasına dönüşmesidir. Özellikle çok sayıda Afgan, Iraklı, Filistinli, Eritreli, Sudanlı, Somalili ve son zamanlarda Suriyeli göçmenler, bu sınırı geçip, Avrupa’ya ulaşmaya çalışıyorlar. Ülkelerinde maruz kaldıkları zulümden, sosyal, siyasi ve ekonomik problemlerden kaçarken, Avrupa’da daha iyi bir yaşama kavuşma arayışı içinde hayatlarını riske atıyorlar. Bu değişimin ve dönüşümün nedenleri şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle, İspanya ve İtalya çevresinde yoğunlaşan ve sertleşen gözetim ve kontrol önlemleri “düzensiz” göç yollarının Doğu Akdeniz’e kaymasına neden olmuştur<sup>10</sup>. Diğer bir neden ise, Afganistan’daki savaş, Irak’taki

<sup>10</sup> Burada önemli bir noktanın altını çizmekte fayda var. 2011 yılında baş gösteren Orta Doğu’daki ayaklanmalar ve “Arap Baharı” sonrasında, Malta ve özellikle İtalya’nın Lampedusa adası büyük çapta “düzensiz” göç hareketlerine sahne olmuştur. Bu süreçte, Lampedusa Adası’ndaki insan hakları ihlalleri ve göçmenlere yönelik kötü muameleler kamuoyunun dik-

siyasi istikrarsızlık ve son olarak Suriye'deki kriz gibi sorunlar binlerce kişiyi yerinden etmiş, Türkiye üzerinden Avrupa'ya yönelen göçü tetiklemiştir<sup>11</sup>. Bu bağlamda, Yunanistan ve Türkiye “düzensiz” göçmenler için hem transit hem de hedef ülke konumuna dönüşmüştür.

Bu değişimler karşısında, Yunanistan, AB fonlarının yardımıyla çeşitli kurumsal ve yasal düzenlemelere gitmiş, kendi gözetleme ve kontrol pratiklerini geliştirmiştir. Gözetleme kuleleri, termal görüş kameraları ve gece görüş cihazları gibi teknolojik araçlarla sınır gözetimini güçlendirmiştir. En tartışmalı adım ise, Türkiye sınırında yaklaşık üç milyon avroya mâl olan, 10,5 km uzunluğunda ve 4 metre yüksekliğinde dikenli tel örgünün inşasıdır. Ayrıca, Yunan makamları, Türkiye sınırında gittikçe daha fazla sınır koruma muhafızı konuşlandırmaktadır. Diğer taraftan, tüm bu gözetleme önlemlerinin göçmenlerin girişini engellemekte yetersiz kalmasından dolayı, Yunanistan, giderek Frontex'e daha muhtaç duruma gelmiştir.

Bu bağlamda, Frontex'in ilk operasyonu kara, deniz ve hava sınırlarını içine alan 'Poseidon Ortak Operasyonu' ile 2006 yılında gerçekleşmiştir. Bu operasyon sırasında, Frontex, Yunanistan'a helikopter, gemi ve kızılötesi kameralar gibi gözetleme teknolojileri ile, alıkoyma ve sınır dışı etme süreçlerinde teknik destek sağlamıştır. Bunu takiben, bir başka “yardım”, 2010 yılında Attica adlı pilot projeye ile gelmiştir. Bu projeye, Yunanistan'ın sınır dışı etme kapasitesini artırma amaçlanmış ve Frontex'in “Piraeus Frontex Operasyonel Ofisi” adıyla tüm Doğu Akdeniz'i kapsayan ilk bölgesel ofisi kurulmuştur. Diğer önemli operasyon ise, Yunan hükümetinden gelen acil çağrıyı takiben, Rabbit-S muhafız gücünün ilk defa Orestida bölgesine, Kasım 2010'dan Mart 2011'e kadar olan süreci kapsayacak şekilde konuşlandırılmasıyla hayata geçirilmiştir. AB tarafından bu çağrı, yine AB'nin ve üye ülkelerin hayatlarını riske atan göçmenlere karşı insani ve ahlaki yükümlülükleri referans gösterilerek meşru kılınmaya çalışılmıştır. Örneğin, AB Komisyonu'nun İçişlerinden sorumlu üyesi Cecilia Malmström bu talebe şu şekilde karşılık vermiştir:

*Yunanistan'ın Türkiye ile kara sınırında gittikçe daha fazla endişe verici bir durum yaşanıyor. Yasadışı yollardan sınırı geçen insan sayısı dehşet verici rakamlara ulaştı ve Yunanistan bu durumu tek başına göğüsleyebilecek durumda değil. İnsani durumdan çok endişe ediyorum" (Cumhuriyet, 2010).*

Operasyonun işleyişini özetlemek gerekirse; dış sınırların güvenliğini sağlamak ve “düzensiz” göç hareketini önlemek amacıyla, 175 sınır kontrol

---

katini ve eleştirilerini çekmiştir. 3 Ekim 2013 tarihinde, aralarında çok sayıda Eritreli'nin olduğu 350'den fazla kişi teknelerinin batması sonucu hayatını kaybetmiştir. AP'nin bir raporunda belirtildiği üzere, bu trajedi, Akdeniz-ötesi göçü yeniden gündemin ön sıralarına taşımıştır (Manrique Gil vd., 2014, s.4). Aynı zamanda, bu olay, Frontex'e ayrılan fonlarda muazzam bir artışa yol açmıştır (2013 için 7.9 milyon avro gibi) (a.g.e., s. 9).

<sup>11</sup> Suriye krizinden bu yana, genel olarak Doğu Akdeniz rotasında, özel olarak Türkiye-Yunanistan sınırında, tespit edilen “düzensiz” göçmenlerin büyük çoğunluğunu Suriyeliler oluşturmaktadır (Manrique Gil vd., 2014, s. 7).

uzmanı, Orestiada ve çevresine ilk aşamada iki ay için konuşlandırılmıştır (Carrera ve Guild, 2010, s. 1). Operasyon hem AB hem de Yunan hükümeti tarafından “düzensiz” geçişleri azalttığı gerekçesiyle memnuniyetle karşılanmıştır<sup>12</sup> (House of Commons, 2011, s. 24). Ancak, devam eden “yüksek” seviyede “düzensiz” göç hareketleri nedeniyle, kontrollerin devamlılığının gerekliliği de vurgulanmıştır (Frontex, 2010b). Bu operasyonun hemen arkasından, Poseidon kara operasyonu Mart 2011’in başlarında sürekli hale getirilmiş ve daha sonra Bulgaristan-Türkiye sınırına genişletilmiştir. Tüm bu operasyonlar, özellikle Rabbit-S muhafız gücünün konuşlandırılması, önemli eleştirilere maruz kalmış ve iki temel nedenden ötürü başarısız olarak nitelendirilmiştir. Carrera ve Guild bu sebepleri şu şekilde açıklamıştır:

*Öncelikle, bu operasyonlar sadece acil, geçici ve güvenlik-odaklı bir karaktere sahip; ve ikinci olarak, Yunanistan ve Türkiye arasındaki sınırın güçlendirilmesi, dış sınırlarda geliştirilen kontrol pratikleri ile Avrupa'nın sığınmacıların ve mültecilerin hak ve özgürlüklerine olan taahhütü arasındaki mesafeyi açarak gerginliği arttırmaktadır (Carrera ve Guild, 2010, önsöz).*

Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse, Ajansın rolü tepkisel bir mantığa dayalı gibi gözükmektedir; çünkü operasyonlar ancak “düzensiz”/istenmeyen göçmenlerin kendilerini görünür kıldıklarında ve sürekli olarak belirli bir sınırı geçmeye çalıştıklarında gerçekleşmektedir (Hobolth, 2006, s. 18). İkinci olarak, sığınmacılar ve mülteciler zulüm riski olan menşe ya da transit ülkelere gönderilmekte; ‘geri-göndermeme’ ilkesi ihlal edilmektedir. Nitekim, koruma talebinde bulunan göçmenlerin, insanlık dışı muamele görme riskleri, iltica prosedürlerine erişime dair ciddi sıkıntıların ve insan hakkı ihlallerinin yaşandığı Türkiye ve Yunanistan’da da bulunmaktadır. Birçok sivil toplum ve uluslararası kuruluşun belirttiği üzere, Yunanistan’da yakalanan “düzensiz” göçmenler, şartların çok endişe verici olduğu gözetim merkezlerinde tutulmaktadır.<sup>13</sup> Bu merkezlerde, adil ve etkili sığınmacı prosedürlerine erişimleri olmamakla birlikte; hukuki güvencelerden yoksun, belirsizlik içinde alıkonulmaktadır.<sup>14</sup> Dahası, hem bu merkezlerde hem de sınır dışı etme süreçlerinde, aşağılayıcı, zalim ve şiddet içeren uygulamalara maruz kalmaları bu eleştirileri haklı çıkarmaktadır. Örneğin, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi’nin Raporu Yunanistan’daki bu problemleri şu şekilde özetlemiştir:

*Standartların altında olan otomatik alıkoyma sistemi ve sığınmacı prosedürlerine ve temel hükümlere erişimin eksikliği nedeniyle göçmenlerin, sığınmacıların ve mültecilerin insan hakları ihlal edilmektedir. Bu durum sadece göçmenlerin insan onurunu zedelemekle kalmamakta; aynı zamanda geri gönderilme riskini de yükseltmektedir (Strik, 2013, s. 3).*

<sup>12</sup> Avrupa Komisyonu tarafından Rabbit-S muhafız gücünün konuşlandırılmasından itibaren, düzensiz geçişlerin yaklaşık %75 oranında düştüğü açıklanmıştır (European Commission, 2011).

<sup>13</sup> Bkz. HRW (2011/2008); AI(2013); ve UNHCR (2010).

<sup>14</sup> Frontex’in Yunanistan’daki alıkonulma merkezlerindeki insan hakları ihlallerinde de rolü olduğu söylenebilir; çünkü bu ihlallerin farkında olmasına rağmen, göçmenleri bu merkezlere göndermeye devam etmektedir (HRW, 2011).

Daha vahimi, son yıllarda gittikçe daha görünür olan ve ölümlerle sonuçlanan bir çok trajedinin gösterdiği gibi, Yunan makamları hayat kurtarmaktan çok, yasadışı ve şiddet içeren geri-itme<sup>15</sup> operasyonlarına hız vermektedir.<sup>16</sup> Frontex de bu geri-itme işlemleri sırasında meydana gelen insan hakları ihlallerinden insan sorumlu tutulmaktadır. Örneğin, göçmenlerin bu şekilde eziyet ya da diğer kötü-muamele riskleriyle karşılaşabilecekleri ülkelere zorla geri gönderilmeleri, ve Frontex'in bu ihlallerdeki sorumluluğu, Avrupa Adalet Divanı'nın *Hirsi-Italya* davasına ilişkin kararında da vurgulanmıştır (Peers, 2014).

Öte yandan, Türkiye'nin de 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlamayı halen muhafaza etmesi de sert bir dille eleştirilmektedir. Bu yasal çerçevenin bir sonucu olarak, Türkiye "Avrupalı" olmayanlara mülteci statüsü tanımamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'nin özellikle Suriye krizi sonrasında binlerce sığınmacı için hedef ve geçiş ülkesine dönüşmesine rağmen, bu kişiler etkili bir iltica sisteminden yararlanamamakta, "kayıtsız" göçmen durumuna düşmektedir. Ayrıca, Yunanistan'da olduğu gibi, Türkiye'deki alıkonulma uygulamalarının ve merkezlerinin uluslararası standartların altında olduğu iddia edilmektedir.

Bu sorunlara ve tartışmalara rağmen, Frontex'in rolü Türkiye-Yunanistan sınırında gittikçe daha da hissedilir bir hale gelmektedir. Bu rol sadece Yunanistan-Frontex arasında artan işbirliği ile şekillenmemektedir. Aynı zamanda Türkiye'nin kontrol ve gözetim odaklı bu yapıya entegre edilmesi de Frontex'in sınırdaki faaliyetlerini etkileyen önemli bir unsurdur. Aslında, AB ve Frontex'in, Avrupa'yı "azgelişmiş" bölgelerin istikrar bozucu etkilerine karşı korumak için, Türkiye'yi tampon bölge konumuna getirdiği söylenebilir. Frontex Operasyonlar Bölümü Direktörü Klaus Roesler'in şu sözleri bu iddiayı destekler niteliktedir:

*Frontex'in yakın zamanda işbirliği anlaşmaları yapması beklenmektedir. Bunlardan ilki, Libya durumuna benzer şekilde, Türkiye'yi sınır rejimine dahil etmek olacaktır. Kurumsal düzeyde, Frontex Türk sabil güvenliği ile bağlantıya geçmeye ve Türkiye'yi ortak operasyonlara dahil etmeye çalışmaktadır (Deliso, 2011).*

Bu açıklamalar, Frontex ve Türkiye arasında 28 Mayıs 2012 tarihinde imzalanan 'İşbirliği Mutabakat Zaptı' ile daha resmi ve kurumsal bir hal almıştır. "Düzensiz" göçün önlenmesi alanında geliştirilecek işbirliğinin ana hatlarını düzenleyen bu Mutabakat Zaptı ile, 'Frontex'le tecrübe ve bilgi paylaşımı gerçekleştirilmesi, karma göç akımlarına ilişkin ortak değerlendirmeler yapılması öngörülmektedir'(Dışişleri Bakanlığı, 2012). Bunu takiben, 16 Aralık 2013 tarihli "Türkiye ile Vizesiz bir Rejime Doğru Yol Haritası" ile, ortak

<sup>15</sup> 'Kişilerin sınırı geçmelerinin ardından geri gönderilmelerine itiraz edebilecekleri bir fırsat sunulmadan ayrılmaya çalıştıkları bir ülkeye ve bazı hallerde de açık denizlere geri püskürtülmelerine geri itme denir. Geri itmeler genelde insanların (mülteci ya da göçmenlerin) grup halinde itilmeleri şeklinde gerçekleşir' (UAÖ, 2014, s. 21).

<sup>16</sup> Bkz. BBC (2014) ve Manrique Gil vd. (2014).

işbirliği girişimlerinin oluşturulması ve risk analizlerinin paylaşımı yoluyla bu Zapt'ın "tam ve etkili" bir şekilde uygulanması, Türkiye'nin vize muafiyeti için yerine getirmesi gereken şartlardan biri olarak belirlenmiştir. Ancak, diğer taraftan, Frontex tarafından, AB'nin üçüncü ülkelerle vize muafiyeti anlaşmaları yapması "düzensiz" göçü besleyen riskli hamleler olarak nitelendirilmiştir (Frontex, 2013, ss. 20-21). Bu nedenle, AB, Türkiye üzerinde hem Frontex ile yakın işbirlikler kurması, hem de vize rejimini sıkılaştırması yönünde "siyasi baskı" kurmaktadır. Türkiye'den ve Türkiye üzerinden gelen "düzensiz" göçü kontrol etmek için ortaya konan diğer bir strateji, uzun ve tartışmalı bir süreçten sonra Türkiye ve AB arasında 16 Aralık 2013'te imzalanan Geri Kabul Anlaşması'dır. Bu Anlaşma ile, AB, izinsiz olarak ikamet eden Türkiye vatandaşlarını ya da Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak kullanan üçüncü ülke vatandaşlarını Türkiye'ye gönderebilecektir. Bu Anlaşma'nın özellikle uluslararası koruma arayışı içinde olan sığınmacılar ve mülteciler için muhtemel olumsuz sonuçları üzerinde önemli endişeler vardır. Bunlardan en önemlisi, bu kişilerin Avrupa ülkelerinde sığınma başvurusu yapmadan Geri Kabul Anlaşması yoluyla Türkiye'ye gönderilmeleri ve Türkiye'de Cenevre Sözleşmesi'ne koyulan coğrafi kısıtlama nedeniyle etkin bir mülteci sistemine erişimlerinin olmamasıdır<sup>17</sup>.

Son olarak, AB ve Frontex'in resmi açıklamaları, tüm bu ortak operasyonların ve Türkiye ile kurulan işbirliklerinin "düzensiz" geçişlerin sayısını azalttığını iddia etmektedir. Ancak, bazı araştırmalar, ne Türkiye'ye yönelik geliştirilen stratejinin, ne de gittikçe sertleşen sınır gözetleme politikalarının "düzensiz" göçü durdurmaya ya da azaltmaya bir katkısı olmadığını savunmaktadır (Kasperek ve Wagner, 2012, s. 187). Aksine, özellikle Suriye'deki kriz karşısında, "düzensiz" geçişlerde önemli bir artış olduğu belirtilmektedir. Kasperek ve Wagner, bu durum karşısında, Frontex ve Yunanistan'ın "sınırların içselleştirilmesi" olarak tanımladıkları yeni bir strateji geliştirdiklerini ifade etmiştir (a.g.e.). Bu stratejinin en görünür örneklerinden biri, Yunanistan'ın kendi sınırları içinde ve çevresinde tarama merkezlerinin kurulmasıdır. Bu merkezler "düzensiz" göçmenleri, "düzensiz" göçmenlerden ayırarak, farklı muamelelere olanak vermektedir (a.g.e.). Diğer bir deyişle, "riskli" veya "ekonomik göçmen" olarak belirlenenlerin, bu merkezlerde kontrol edildikten sonra sınır dışı edilmeleri kolaylaşmaktadır.

## Sonuç

Bu çalışmada, biyopolitik yönetimin bir yansıması olarak kalkınma ve güvenlik arasında kurulan bağ, bu bağın AB'nin göç rejimini nasıl şekillendirdiği ve ortaya çıkan pratiklerin göçmenlerin insan hakları üzerindeki yıkıcı etkileri tartışılmıştır. Genel olarak AB'nin ve özel olarak ise Frontex'in çeşitli göçmen grupları güvenlik ve savunma merkezli bir yapıyla yönettiği görülmektedir.

<sup>17</sup> Bu konuda detaylı analiz için bkz. Toğral (2013a).

Duffield tarafından da vurgulandığı üzere, dışarıya dönük, güvenlikçi pratiklerle, 'AB finans, yatırım, ticaret, bilgi, kalifiye iş gücü, turizm gibi "iyi" dolaşımı, az gelişmişlikle ilişkilendirilen ve mültecilerle, sığınmacılarla, vasıfsız göçmenlerle, uyuşturucu ticareti ve terörizm ile özdeşleşen "kötü" dolaşımdan' ayırma çabası içindedir (Duffield, 2007, s. 30). Bu güvenlikleştirme süreci, AB'nin "düzensiz" göçmenlere, sığınmacılara ve mültecilere karşı ahlaki ve insani yükümlülükleri referans gösterilerek meşru bir zemine oturtulmaya çalışılsa da, mevcut gelişmeler bu söylemi doğrular nitelikte değildir. Göçmen hakları, ortaya çıkan bu göç rejiminin tehdidi altındadır. AB'nin dış sınırlarında gittikçe sertleşen sınır gözetimleri ve militerleşme süreci karşısında, göçmenler, AB'ye ulaşmak için daha tehlikeli güzergahlara başvurmak zorunda kalmaktadır. Bu süreç içerisinde, yaşam hakları tehdit edilmekte ve uluslararası hukukça tanınan ve güvence altına alınan sığınma hakkından mahrum bırakılmaktadırlar. İstatistiklere sayılarla yansıyan, sansasyonel haberlere malzeme olan "bedenler"den öteye geçememektedirler. Fakat, tüm bunlar, yalnızca AB'nin ve üye devletlerin sorumluluğunda gelişen bir güvenlikleştirme sürecine işaret etmemelidir. Türkiye örneğinde olduğu gibi, üçüncü ülkeler de benzer güvenlikçi uygulamalar geliştirmekte ve uygulamaya koymaktadır.

Ancak, son yıllarda, bu sistemin eksikliklerini giderme amacı güden yasal ve kurumsal değişikliklere vurgu yapılmaktadır. Örneğin, Frontex, koordine ettiği ortak operasyonlar için Mart 2011'de Temel Haklar Stratejisini ve Davranış Kodunu onaylamıştır. Nisan 2014'te, deniz sınırlarını gözetleme operasyonlarını düzenleyen yeni kurallar kabul edilmiştir. Tüm bu girişimlerde, Frontex operasyonlarının temel haklarla uyum içinde olması gerekliliği vurgulansa, arama, kurtarma, durdurma ve karaya çıkartma konularında iyileştirmeler yapılsa da, 'geri göndermeme' ilkesinin uygulanmasında, göçmenlerin prosedürel hakları, hesap verilebilirlik ve şeffaflık konularında önemli boşluklar bulunmaya devam etmektedir.<sup>18</sup> Benzer şekilde, Yunanistan, göç pratiklerini insan hakları ilkelerine uygun olarak reforme etmek için, Ağustos 2010'da Yunan İltica ve Göç Yönetimi Eylem Planı'nı kabul etmiştir. Ne yazık ki, bu plan da, sınırların içinde ve çevresinde göçmenlerin karşılaştıkları durumları iyileştirmek yerine gözetleme ve güvenlik önlemlerine öncelik verir niteliktedir.<sup>19</sup> Son olarak, Türkiye'ye bakarsak, Türkiye Nisan 2014'te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu yürürlüğe sokmuştur. Bu yasa, yerel ve uluslararası platformda, özellikle sığınmacılar ve mülteciler için sağladığı yasal ve kurumsal çerçeve nedeniyle memnuniyetle karşılanırsa da, coğrafi sınırlamayı ortadan kaldıramamıştır. Önceden de belirtildiği üzere, bu sınırlama, AB ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması'yla mülteciler ve sığınmacılar için daha olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Üstelik, yeni Kanun ile, 'ilk iltica ülkesi' ve 'güvenli üçüncü ülke' ilkeleri, uzun idari gözetim süreleri, ve sığınma talepleri için hızlandırılmış prosedürler gibi AB'nin güvenlikçi uygulamaları da kopyalanmıştır. Bu resim gösteriyor ki, AB ve ilgili devletler, bir yandan, güvenlik-

<sup>18</sup> Bkz. Babická (2013); Peers (2014); ve Keller (2014).

<sup>19</sup> Daha fazla analiz için bkz. Strik (2013); ve AI (2010).

merkezli pratikleri meşrulaştırmak için insani bir söyleme referans vermekte; diğer taraftan Frontex gibi güvenlikçi yapılar geliştirip, “düzensiz” göçmenlerin insan haklarının ihlali gibi sorunların çözümünde çekimser bir politika izlemektedir.

Tüm bunların ışığında, bazı önemli konuların vurgulanması ve sorgulanması gerekmektedir. Bunlardan birisi, AB, Yunanistan ve Türkiye'nin nasıl bir göç rejimi geliştirdiği ve desteklediğidir. Ortaya çıkan biyopolitik yönetim egemen sınıfı desteklerken, dünyanın fakir bölgelerinden gelen halkları güvenleştirmekte midir? Bu bir taraftan sermayenin, zenginlerin ve vasıflı iş gücünün serbest dolaşımının önünü açan; diğer taraftan daha iyi bir yaşam arayışı içinde Batı'ya göç etmek zorunda kalan göçmenlerin haklarını göz ardı eden neo-liberal bir rejim midir? Siyasi düşüncüyü esir almış “sınırların meşruluğu” söylemini ve güvenlikçi pratikleri sorunsallaştırmak, tahlilini yapmak ve bunlara karşı insan-odaklı bir meydan okuma geliştirebilmek için, tüm bu soru(n)ların üzerinde eleştirel bir şekilde düşünmek gerekmektedir.

### Kaynakça

- Amnesty International (AI) (2009). *Stranded, Refugees in Turkey denied Protection*. London: Amnesty International Publications.
- Amnesty International (AI) (2010). Greece: Migrants, Refugees and Asylum-seekers; Conscientious Objectors and Excessive Use of Force by Law Enforcement Officials: Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review. <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR25/008/2010/en> Erişim tarihi: 13.10.2013.
- Amnesty International (AI) (2013). *Frontier Europe: Human Rights Abuses On Greece's Border with Turkey*. London: Amnesty International Ltd.
- Babická, K. (2013). Towards a human rights dimension of FRONTEX?. [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/babick\\_frontex\\_ii\\_1.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/babick_frontex_ii_1.pdf) Erişim tarihi: 13.04.2014.
- Baldaccini, A. (2010). Extraterritorial border controls in the EU: The role of FRONTEX in operations at sea. Ryan, B. ve Mitsilegas, V. (der.) *Extraterritorial immigration control: Legal challenges*. Leiden: Martinus Nijhoff, ss. 229-256.
- Baldaccini, A. Ve Guild, E. (der.). (2007). *Terrorism and the Foreigner*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Balzacq, T. (2008). The policy tools of securitization: Information exchange, EU foreign and interior policies. *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 75– 100.
- BBC (2014, Ocak 22). Inquiry calls after migrants die under tow in Greece. *BBC*.
- Bauman, Z. (2007). *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.

- Bigo, D. (2000). When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe. Kelstrup, M. W. (der.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and the Community*. London: Routledge, ss. 203-241.
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1), 63-92.
- Bigo, D. (2005). Frontier Controls in the European Union: Who is in Control?. Bigo, D. ve Guild, E. (der.) *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Burlington: Ashgate, ss. 49-99.
- Bilgen, B. (2014). Katı Bir Bağ mı, Dinamik Bir Ağ mı? Güvenlik ve Kalkınma İlişisini Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bağlamında Yeniden Yorumlamak. <http://researchturkey.org/tr/a-static-nexus-or-a-dynamic-network-rethinking-the-security-development-relationship-within-the-context-of-southeastern-anatolia-project/> Erişim tarihi: 15.06.2014.
- Buur, L., Jensen, S. ve Stepputat, F. (2007). The Security-Development Nexus. Buur, L., Jensen, S. ve Stepputat, F. (der.). *The Security-Development Nexus: Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet ve Cape Town: Hsrc Press.
- Carrera, S. (2007). The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of 'irregular' Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Document 261*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, S. ve Guild, E. (2010). Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System. Justice and Human Affairs, Liberty and Security in Europe Papers. <http://www.ceps.be/book/%E2%80%98joint-operation-rabit-2010%E2%80%99-%E2%80%93-frontex-assistance-greece%E2%80%99s-border-turkey-revealing-deficiencies> Erişim tarihi: 13.10.2011.
- Council of the European Union (2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 349/1, 25.11.2004.
- Cumhuriyet (2010, Ekim 25). AB'den Yunanistan'ın Türkiye Sınırına Personel. *Cumhuriyet*.
- Çetin, S. (2011). 2010 Turkey Monitoring Report on Right to Refugee and Asylum. <http://www.ihad.org.tr/file/reports/2011/2010%20TURKEY%20MONITORING%20REPORT%20ON%20RIGHT%20TO%20REFUGEE%20&%20ASYLUM.pdf> Erişim tarihi: 14.09.2013.
- Debenedetti, S. (2006). *Externalization of European Asylum and Migration Policies*. Floransa: European University Institute.
- Deliso, C. (2011). Safeguarding Europe's Southern Borders: Interview with Klaus Roesler, Director of Operations Division, Frontex. *Balkananalysis.com*. <http://www.balkananalysis.com/greece/2011/09/23/safeguarding-europe%E2%80%99s-southern-borders-interview-with-klaus->



- roesler-director-of-operations-division-frontex/ Erişim tarihi: 01.09.2011.
- Dış İşleri Bakanlığı (2012). Frontex'le İşbirliği Mutabakat Zaptının İmzalanması Hakkında Basın Açıklaması. [http://www.mfa.gov.tr/no\\_148\\_-28-mayis-2012\\_-frontex\\_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_148_-28-mayis-2012_-frontex_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk_.tr.mfa) Erişim tarihi: 13.07.2013.
- Duffield, M. (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Population*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2011). Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border. European Commission - MEMO/11/130 02/03/2011.
- Frontex (2010a). *Beyond Frontiers, Frontex: The First Five Years*. Michalowice: Offset-Print.
- Frontex (2010b). FRAN Quarterly, 2, Nisan-Haziran. [http://frontex.europa.eu/assets/Attachments\\_News/fran\\_q02\\_2010\\_public.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q02_2010_public.pdf) Erişim tarihi: 10.07.2011.
- Frontex (2013). Frontex Programme of Work 2013. [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Work\\_programme/2013/PoW\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2013/PoW_2013.pdf) Erişim tarihi: 05.01.2014.
- Foucault, F. (1991). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, F. (2003). *Society Must be Defended: Lectures at the College de France, 1975-76*. London: Allan Lane, The Penguin Press.
- Gill, P. ve Phythian, M. (2006). *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity.
- Gil-Bazo, M. T. (2006). The practice of Mediterranean states in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. *International Journal of Refugee Law*, 18 (3-4), 571-600.
- Guild, E. ve D. Bigo (2010). The transformation of European border controls. Ryan, B. ve Mitsilegas, V. (der.). *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*. Leiden: Martinus Nijhoff, ss. 252-273.
- Hansen, T. B. ve Stepputat, F. (2005). Introduction. Hansen, T. B. ve Stepputat, F. (der.). *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Princeton: Princeton University Press, ss. 1-36.
- Hobolth, M. (2006). *Governing the borders of Europe: the establishment of the Frontex agency*. Brüksel: Center for European Policy Studies.
- House of Commons (2011). Implications for the Justice and Home Affairs area of the accession of Turkey to the EU. <http://www.statewatch.org/news/2011/aug/eu-hasc-turkey-jha-report.pdf> Erişim tarihi: 02.09.2011.
- Human Rights Watch (HRW) (2008). Stuck in a Revolving Door. <http://www.hrw.org/reports/2008/11/26/stuck-revolving-door-0> Erişim tarihi: 08.10.2010.
- Human Rights Watch (2011). *The EU's Dirty Hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*. New York: Human Rights Watch.

- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London ve New York: Routledge.
- Karanja, S. K. (2000). The Schengen co-operation: Consequences for the right of EU citizens. *Mennesker og rettigheter Årgang*, 18 (3), 215 - 222.
- Kasperek , B. ve Wagne, F. (2012). Local Border Regimes or a Homogeneous External Border? The Case of the European Union's Border Agency Frontex. Geiger, M. ve Pécoud, A. (der.) *The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: Steinbacher Druck GmbH, ss. 173-190.
- Keller, S. (2014). New Rules on Frontex Operations at Sea. *Statewatch*.
- Leonard, S. (2010). EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation Through Practices. *European Security*, 19 (2), 231-254.
- Lutterbeck, D. (2006). Policing Migration in the Mediterranean. *Mediterranean Politics*, 11 (1), 59-82.
- Manrique Gil, M., Barna, J., Hakala, P., Rey, B. and Claros, C. (2014). Mediterranean flows into Europe: Migration and the EU's foreign policy. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing\\_note/join/2014/522330/EXPO-JOIN\\_SP\(2014\)522330\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522330/EXPO-JOIN_SP(2014)522330_EN.pdf) Erişim tarihi: 16.04.2014.
- Neal, A. W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), pp. 333-356.
- Papastavridis, E. (2010). Fortress Europe” and FRONTEX: Within or Without International Law?. *Nordic Journal of International Law*, 79 (1), 75-111.
- Peers, S. (2014). New EU Rules on Maritime Surveillance: Will They Stop the Deaths and Push-Backs in the Mediterranean. *Statewatch*.
- Strik, T. (2013). Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Council of Europe. Doc. 13106, 23 Ocak 2013.
- Toğral Koca, B. (2013). The Securitization of Migration in Europe in the Post-September 11 Era: A Comparative Analysis of Germany and Spain. Elektronik Yayınlanmış Doktora Tezi, University of Hamburg.
- Toğral, B. (2013a). Securitization and Externalization of the Migration Practices in the EU: Readmission Agreements and the Turkish Case”, in Özerdem, A. and Özerdem, F. (der.) *Turkey and Human Security: Challenges for the 21st Century*, Routledge, ss. 168-183.
- Uuslararası Af Örgütü (UAÖ) (2014). *Kale Avrupası'nın İnsani Bedeli: Avrupa Sınırlarında Göçmen ve Mültecilerin Karşılaştıkları İnsan Hakları İhlalleri*. Londra: Uluslararası Af Örgütü Ltd.
- United Nations (UN) (2005). *In Larger Freedom: Towards development, security and human rights for all*. New York: UN.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2010). UNHCR recommends urgent measures to address the serious humanitarian needs in the Evros region. <http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/>

NEWS/2010/UNHCR Urgent Measures Evros Regionen.pdf

Erişim tarihi: 02.07.2011.

- van Munster, R. (2009). *Securitizing Migration: The Politics of Risk in the EU*. Basingstoke: Palgrave.
- Waever, O. (2000). The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post Sovereign Security Orders. M. Kelstrup ve M. C. Williams (der.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. London: Routledge, ss. 250-294.
- Wilson, K. (2012). *Race, Racism and Development*. New York: Zed Books.
- w2eu (Welcome to Europe) (2014). Frontex in the Mediterranean: The border is the problem. <http://w2eu.net/frontex/frontex-in-the-mediterranean/> Erişim tarihi: 02.02.2014.

## ABSTRACT

**Biopolitics, security and the role of Frontex on the Turkish-Greek border**

Following the end of the Cold War, global developments with their transnational effects have induced security scholars, policy makers and politicians to move beyond state-centric and military-focused conceptualization of security. In this transformation, discourses linking development to security have gained momentum. To put it differently, “liberal” states of the West have constructed a biopolitical distinction between “developed” and “underdeveloped” populations and administered the latter as a security threat to the former. Such framings and the nexus between security and development have had important repercussions for the mobility of people. The rich, skilled labours, tourists from “developed” West have come to enjoy the right to free movement without much of interruption. On the other hand, the “surplus” population, including asylum seekers, refugees, poor, unskilled and “irregular” migrants have been exposed to intense technological/bureaucratic control and surveillance practices. One of them is the introduction of Frontex for policing the European Union (EU)’s external borders against this “unwanted”/“surplus” population in conformity with new discourses linking development to security. This militarized body equipped with war-like devices has turned into a technology of containment related to the so-called threats stemming from “surplus” population. On the basis of these transformations, this paper aims to problematize and unpack these issues through building upon Foucauldian approaches on biopolitics as a technology of government. In particular, the paper, first, deconstructs the nexus between development and security in the EU’s migration regime. This analysis is made more tangible by looking into the activities of Frontex on the Turkish-Greek border. Finally, this paper draws the attention to the human rights implications of this security architecture and resultant practices.

**Keywords:** Biopolitics; development; frontex; migration; security