

Avrupa Komşuluk Politikası'nda Uluslararası Göçün Güvenlikleştirilmesi

Selin Türkeş-Kılıç¹

Öz: Bu makale, Avrupa Komşuluk Politikası'nda uluslararası göç olgusunun bir güvenlik konusuna dönüştürülmesini Kopenhag Okulu'nun Güvenlikleştirme Teorisi çerçevesinde incelemektedir. 2003-2015 yılları arasında Avrupa Komisyonu'nun (2011 ve sonrasında AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile birlikte) yazdığı İletişim Belgeleri'ndeki söylem mercek altına alınarak uluslararası göçün AKP içindeki inşa süreçleri güvenlik ekseninde değerlendirilmektedir. AKP söyleminde farklı zamanlarda tercih edilen yasadışı ve düzensiz göç/göçmen, mülteci krizi gibi ifadelerin nasıl oluştuğu ve ne şekilde güvenlik sorunu haline getirildiği çalışmanın odak noktalarını oluşturmaktadır. Güvenlikleştirme söyleminin göç politikaları ile ilgili konuların geleneksel politika alanından olağan politika oluşturma prosedürlerinin dışında ele alınabildiği acil durum politikasına aktarılmasını kolaylaştırmak için bilinçli olarak kullanıldığı varsayımına dayanan bu çalışma, Avrupa Birliği'nin uluslararası göçe karşı alabileceği olağanüstü politika önlemlerinin bu ifadeler aracılığıyla meşrulaştırıldığı iddiasını savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Komşuluk Politikası, düzensiz göç, mülteci, Kopenhag Okulu, güvenlikleştirme

The Securitization of International Migration in the European Neighborhood Policy

Abstract: This paper examines the securitization of international migration in the European Neighborhood Policy within the theoretical framework of the Copenhagen School. The discourse in the Communication Papers written by the European Commission (with the High Representative of the EU Foreign Relations and Security Policy in 2011 and later) is put under scrutiny, and the construction processes of international migration within the ENP are evaluated in relation to security. In the ENP discourse, how the expressions such as illegal and irregular immigration / migrants, refugee crisis are preferred in different times and how they became a

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Yeditepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, selin.turkes@yeditepe.edu.tr.

security problem are the focal points of the study. This study, based on the assumption that security discourse is used consciously in order to facilitate the transfer of issues related to migration policies from the traditional policy area to the emergency policy, where it can be dealt with outside the ordinary policy-making procedures, argues that the EU's extraordinary policy measures against international migration are legitimized through these statements.

Keywords: European Neighborhood Policy, irregular migration, refugee, Copenhagen School, securitization

Giriş

Soğuk Savaş'ın sona erdiği 1990'lardan beri uluslararası göç Avrupa Birliği (AB) ve üye ülkelerinin gündeminde önemli bir yer almaktadır. 2011'deki Arap Baharı adıyla tanımlanan ayaklanmalar, Akdeniz'de önemli nüfus hareketlerine neden olmuş, böylece son derece karmaşık ve heterojen olan yeni göç eğilimleri ortaya çıkmıştır (European Commission, 2011). Bu doğrultuda, yasal olmayan yollardan AB sınırlarına giriş yapan kişi sayısının sadece 2015-2017 yılları arasında 2,5 milyonu aşmasıyla uluslararası göçün AB tarafından kontrol edilemeyen boyutu ve beraberinde AB sınırlarının kontrolü için alınacak önlemler siyasi aktörler kadar akademisyenler tarafından da daha fazla tartışılır hale gelmiştir.

Bu çalışma, AB'nin sınır komşularıyla ilişkilerini düzenleme amacıyla geliştirdiği bir dış politika aracı olan Avrupa Komşuluk Politikası'nın (AKP)² uluslararası göçe yaklaşımını, kurulduğu 2003 yılından yenilediği 2015 yılına kadar inceleme altına almaktadır. AKP'nin çerçevesini çizen resmî belgeler olan ve önceleri Avrupa Komisyonu, Lizbon Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 2011 yılından itibaren ise Avrupa Komisyonu ile birlikte AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi tarafından kaleme alınan İletişim Belgeleri'nde, uluslararası göç konusunun nasıl güvenlik konusuna dönüştürüldüğü Kopenhag Okulu'nun Güvenikleştirme Teorisi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım güvenliği siyasi bir kavram olarak ele alarak, güvenlik sorunlarının söylem yoluyla inşasına odaklanmaktadır. Bu noktadan hareketle, İletişim Belgeleri sadece AB'nin komşularıyla ilişkilerindeki önceliklerin sıralandığı ve politikaların açıklandığı metinler olmasının ötesinde bir söylem aracı olarak ele alınmaktadır.

Arap Baharı sonrasında bölgede artan istikrarsızlık ile bağlantılı olarak güvenlik olgusu, AB'nin genel politikalarında olduğu gibi AKP'de de daha ön plana çıkmaktadır. Uluslararası göçün bu süreçte güvenlik konusu haline gelmesi beklenebilir. Ancak bu çalışma, uluslararası göçün Arap Baharı'ndan önce de AKP içinde güvenlik konusu olarak ele alındığını ortaya koymaktadır. AKP'nin ilk İletişim Belgesi olan 2003'ten bu yana, AB'ye dışarıdan gelen ve düzenli yolların dışında gerçekleşen göçü bir güvenlik sorunu olarak inşa ettiği iddia edilirken, göçün güvenikleştirmesi süreçlerine ışık tutmak amaçlanmaktadır. Bu

² Metnin kalanında Avrupa Komşuluk Politikası yerine AKP kısaltması kullanılacaktır.

doğrultuda, yasadışı göç/göçmen, düzensiz göç/göçmen, mülteci krizi gibi ifadeler üzerinden göçün AB'ye yönelik varoluşsal bir tehdit olarak güven sorununa dönüştürülmesi incelenecek, bu söylemde oluşturulan ikili karşıtlıklar ile uluslararası göçün güvenli alanları da tartışmaya dahil edilecektir.

Araştırmanın incelemeye aldığı İletişim Belgeleri şunlardır:

- Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2003, Daha Geniş Avrupa-Komşuluk: Güney ve Doğu Komşularıyla İlişkiler İçin Yeni Bir Çerçeve, COM (2003) 104.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004, Avrupa Komşuluk Politikası: Strateji Belgesi, COM (2004) 373.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2006, Avrupa Komşuluk Politikası'nı Güçlendirme, COM (2006) 726.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2007, Güçlü bir Avrupa Komşuluk Politikası, COM (2007) 774.
- Avrupa Komisyonu, 2010, Avrupa Komşuluk Politikası'nın Hazırlanması, COM (2010) 207.
- Avrupa Komisyonu ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, 2011, Değişen Komşuluk Bölgesine Yeni Bir Cevap, COM (2011) 303.
- Avrupa Komisyonu ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, 2012, Yeni bir Avrupa Neighbourhood politikası sunma, JOIN (2012) 14.
- Avrupa Komisyonu ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, 2015, Avrupa Komşuluk Politikası'nın Gözden Geçirilmesi, JOIN (2015) 50.³

³ Commission of the European Communities. (2003). Communication from the Commission Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with out Eastern and Southern Neighbours. COM (2003), 104.
Commission of the European Communities. (2004). Communication from the Commission: European neighbourhood policy: strategy paper. COM (2004), 373.
Commission of the European Communities. (2006). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. COM (2006), 726.
Commission of the European Communities. (2007). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Strong European Neighbourhood Policy. COM (2007), 774.
European Commission. (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Taking Stock of the European Neighbourhood Policy. COM (2010), 207.
European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2011). Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A New Response to a Changing Neighbourhood. COM (2011), 30.
European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security. (2012). Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Delivering a new European Neighbourhood policy. JOIN (2012), 14.

Araştırma, literatürde var olan düzenli/düzensiz, yasal/yasadışı, zorunlu, uzun/kısa süreli, kontrollü/kontrolsüz gibi farklı göç kategorilerin AKP söylemindeki yerini mercek altına almıştır. Bu noktada, söz konusu terimlerin kullanımının değer-tarafsız olmadığını hatırlamak gerekir. Araştırma belgelerinde kullanılan terimlere sadık kalmaya çalışmıştır. Düzensiz göç, yasadışı göç, göçmen, mülteci gibi ifadeler metin içinde kullanıldığında bu terimlerin kullanımı çoğu zaman araştırmacının kendi seçimini yansıtmamaktadır. Bu nedenle, kavramların AKP'nin söyleminden doğrudan alıntılanmış olduğunu belirtmek için tırnak işaretiyle belirtilmişlerdir. Mülteci, düzensiz göçmen, yasadışı göçmen, göçmen ifadelerinin değişimli olarak kullanılması da yine AKP belgelerinin diline sadık kalınmasından kaynaklanmaktadır. Çalışmanın bir kısmı bu kavramların neden AKP belgelerinde dönüşümlü olarak kullanıldığı sorusuna ışık tutmayı amaçlamakta, kullanılan teriminin güvenikleştirme sürecinde nasıl bir rol oynadığı irdelenmektedir.

I. Güvenikleştirme Teorisi

Güvenlik konusu, uluslararası ilişkiler disiplininde temel unsurlardan biridir. Güvenlik çalışmalarının sayıca fazlalığı ve çeşitliliğine rağmen, literatürde üzerinde uzlaşılan tek bir güvenlik tanımından bahsetmek mümkün değildir. Bir diğer ifadeyle, sosyal bilimlerde güvenlik kavramının anlamı muğlak ve esnek (Art, 1993; Brauch, 2008; Buzan, 1991). Uluslararası ilişkiler araştırmacıların güvenliğini tanımlarken, tehditler, kaygılar ve tehlikelerden uzak olma durumunda genel bir uzlaşıya varmış görünmektedir. Ancak, tehditler, kaygılar ve tehlikelerin ne olduğu, nasıl oluştuğu, güvenlik politikalarının neye göre belirlendiği gibi konularda birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Güvenliğe ilişkin yaklaşımları nesnel ve öznel, başka bir ifadeyle geleneksel ve genişletmecilerinleştirmeci olmak üzere iki kategoriyle ifade etmek mümkündür. Güvenliğe geleneksel yaklaşım, devlet merkezli ve askeri kaygıları önceleyen bir dünya görüşünün ürünüdür. Güvenlik ve güvenikle ilişkili tehdit, kaygı ve tehlike kavramlarını nesnel olgular olarak ele alır. İnşacı ve eleştirel yaklaşımları içeren öznel/genişletmecilerinleştirmeci yaklaşım ise güvenlik ve ilintili kavramları değişen öznel durumlar olarak ele almaktadır (Baysal ve Lülecı, 2015: 69).

Bu çalışma, göç konusunun AKP'de ele alınış biçimini, güvenliğı öznel bir kavram olarak ele alan Kopenhag Okulu'nun kuramsal çerçevesinde değerlendirmeye odaklanmaktadır. Güvenlik politikalarının somut güvenlik sorunları ile tetiklendiğı varsayımına dayanan geleneksel güvenlik yaklaşımlarının aksine, Kopenhag Okulu hem güvenlik sorunlarının hem de buna bağılı güvenlik politikalarının aktörler tarafından inşa edildiğı anlayışına dayanır. Kopenhag okulu, inşacı (constructivist) yaklaşımı temel alarak, güvenliğı bir söz-edimi

(speech act) olarak kavramsallaştırır. Bu bakış açısı, analizcinin politika ve dilin birbirini şekillendirdiği öznelarası pratiğe bakmasını gerektirmektedir. Bu açıdan, güvenlik “kendini referans alan bir uygulama” olarak tanımlanabilir, çünkü herhangi bir mesele, gerçek bir varoluşsal tehdidin varlığından bağımsız olarak, söz-edimler aracılığıyla dinleyiciye bir tehdit olarak sunulduğunda güvenlik sorunu haline getirilebilmektedir (Buzan, Waever ve Wilde, 1998: 24). Güvenlik sorunları güvenlik tehdidi etrafında çerçevelenen konuşmalar aracılığıyla güvenikleştirici aktörler (*securitizing actor*) tarafından inşa edilir. “Diğer bir deyişle sorunlar kendiliklerinden güvenliğe tehdit teşkil etmezler, aktörler onları güvenikleştirmeyi seçerler” (Bilgin, 2010: 83). Güvenikleştirici aktörlerin bir meseleyi güvenlik söyleminde ele alması siyasi bir seçimdir. Çünkü güvenikleştirilen mesele öncelikli bir konu haline gelir ve normal şartlarda mümkün olmayacak siyasi önlemlerin alınmasını gerekli kılar. Böylece güvenikleştirme teorisi, güvenlik tehdidi algılandığında istisnai yöntemlerin kullanımının nasıl meşrulaştırdığını açıklamaya yardımcı olmaktadır.

AB'nin göç politikaları üzerine literatüre bakıldığında, AB'nin göç alanında geliştirdiği güvenlik söylemleri ve politikalarını, genellikle mülteci ve sığınmacıların sayısındaki artışların kamu düzenine ve iç istikrarına yönelik zorluklara kaçınılmaz bir politika tepkisi olarak sunan çalışmaları görmekteyiz (Butler, 2016; Emiliani, 2017; Zaun, 2018). Bunlardan farklı olarak, güvenikleştirmenin politik bir seçim olduğunu ve AB'nin söylemlerinde göçü güvenikleştirdiğini ortaya koyan çalışmalar da bulunmaktadır (Chou, 2009; Greussing ve Boomgaarden, 2017; Huysmans, 2000; Mandacı ve Özerim, 2013; Mitzen, 2018; Toğral, 2012). Bu çalışma, AKP'nin resmi söylemini bir olaya verilmiş rasyonel ve zorunlu bir cevap olarak değil, bir politika aracı olarak mercek altına alarak AB'nin göç politikalarına inşacı yaklaşan literatüre katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

II. AB'de göçün güvenlik konusuna dönüşümü

Avrupa bütünleşmesi tarihinde göç ve göçmenlerin güvenikleştirilmesi sürecinin özellikle 1990'larda ivme kazanan göç politikasının Avrupalılaşması ve Schengen bölgesinin genişlemesi ile ilişkili olduğunun altını çizmek gerekir. AB,⁴ vatandaşlarına serbest dolaşım hakkı tanıyan Schengen Anlaşması, iç göçü kolaylaştırırken dış göçü sınırlamak üzere iş birliğinin artmasını gündeme getirmiştir. 1990'da imzalanan Schengen Anlaşmasını Uygulama Sözleşmesi, göç ve iltica ile terörizm, uluslararası suç ve sınır kontrolünü birbirine bağlamıştır (Huysmans, 2000: 756). Bu şekilde oluşturulan Schengen bölgesi, AB'nin sınır devletleri etrafındaki güvenliğin artmasına ve “Avrupa Kalesi” olarak bilinen

⁴ Avrupa bütünleşmesinin kurucu anlaşması olarak kabul edilen 1957 Roma Anlaşması Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kurmuştur. Topluluğun adı 1991'de imzalanan ve Avrupa Birliği Anlaşması olarak da bilinen Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği olarak değiştirilmiş, Anlaşmanın yürürlüğe girdiği 1993 tarihinden itibaren bu ad resmi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Geçmişte kalan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun bu tarihten beri Avrupa Topluluğu olarak anılmaktadır. Bu çalışmada bahsi geçen bazı politika ve anlaşmaların bir kısmı 1993 öncesine dayansa da Avrupa bütünleşme sürecindeki tüm gelişmeleri tanımlamak için AB ifadesi tercih edilmiştir.

olgunun gelişimine yol açarken, özellikle dışarıdan gelen göçü kale sınırları içinde kalan topluma bir tehdit olarak inşa etmiştir (Carter, 1997: 195).

Birlik'e sığınma talebinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının durumu yine 1990 yılında imzalanan ve 1997 yılında yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi'nde ele alınmış, üye devletler güvenli üçüncü ülkelerden mülteci kabul edilmemesi formülü üzerinde mutabakata varmışlardır. Bu sözleşme ile düzensiz göç Avrupa için bir güvenlik tehdidi olarak inşa edilirken Avrupa'nın dış sınırlarını düzensiz göçten "korumak" amaçlanmaktadır. 1997 Amsterdam Antlaşması ile Birlik'in göç politikası, iç sınır suçu ve adalet iş birliği gibi iç güvenlikle ilgili politikalarla birlikte "özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" adı altında toplanmıştır. Bu haliyle dış göç, bir iç güvenlik tehdidi olarak resmi kurumsal yapıda yerini almıştır. 1999 Tampere Zirvesi'nde göç kaynağı ülkelerle ortaklık ve göç akımlarına karşı daha etkili bir yönetim biçimi, 2002'deki Seville Zirvesi'nde ise geri kabul anlaşmalarının yaygınlaştırılması hedefleri, kontrolü Birlik topraklarının ötesine kaydırarak göçü sınırların ötesinde engelleme isteğinin birer ürünüdür. Yılmaz Elmas bu süreci AB'nin dışsallaştırma aracılığıyla istenmeyen göçü önleme çabası olarak tanımlamaktadır (2016: 42). 2003'te ortaya konan AKP, AB sınırında bulunan ve AB'ye yönelen göç dalgalarında kaynak ve transit ülke konumundaki komşularla ilişkileri düzenleyerek, bu dışsallaştırma politikasına önemli bir araç olarak eklenmiştir.

III. AKP'nin Güvenlik Ekseninde Gelişimi

AKP AB'nin doğu ve güney komşularıyla ilişkilerine bütüncül bir yaklaşım getirecek bir dış politika aracı olarak Mart 2003'te "Daha Geniş Bir Avrupa" (*Wider Europe*) iletişim belgesi ile ortaya atılmış, uygulama yöntemleri Mayıs 2004'teki iletişim belgesi ile belirlenerek işlerlik kazanmıştır. Politika, 2003 yılında "Daha iyi bir dünyada güvenli bir Avrupa" başlığıyla yayımlanan ve AB'nin ortak güvenlik ve dış politikasına biçim verecek olan Avrupa Güvenlik Stratejisi (AGS) belgesinin uygulama biçimlerinden biri olarak düşünülebilir. AGS, özellikle Soğuk Savaş zamanında sıkça başvuru alan işgal tehdidi ile savunma sağlama geleneksel yolunun çatışmaları önlemede başarısız kaldığının altını çizmiştir. AB'yi yeni dünya düzeninde sorunlara sadece askeri değil ekonomik ve sivil yöntemlerle yaklaşabilecek çok yönlü bir dış politika aktörü olarak tasarlamaktadır. Genişlemenin yeni bölünme hatları yaratmaması için Doğu'daki komşulara ekonomik ve siyasi iş birliğinin faydalarını sunmanın yanı sıra, ortaklarla ve komşularla geliştirilecek ilişkiler ile daha adil, daha güvenli ve daha birleşik bir dünyaya yol açacak etkili birçok taraflı sisteme katkıda bulunmayı hedeflemektedir (European Council, 2003). AB'nin güvenlik stratejisi, geleneksel ve askeri yöntemlere dayalı güvenlik anlayışı yerine iş birlikleri ile AB'nin değiştirici gücüne dayanan bölgesel kalkınma ve istikrarlılaştırma modeline dayanmaktadır.

AGS'nin sınırlarını yeniden çizdiği güvenlik çerçevesi içinde AKP, AB Mega Genişlemesi ile 8 eski Doğu Bloğu ülkesinin üye olmasıyla aynı zamanda

başlatılarak, öncelikli olarak Avrupa'yı bölecek olası yeni ayrımların önüne geçmeyi esas almıştır. Üye olmayan Doğu Avrupa ülkelerini tamamen dışarıda bırakarak Birlik'e yabancılaştırmamak adına, söz konusu ülkelere üyelik hedefi sunmadan, özelleştirilmiş destek, iş birliği ve ödüllendirme araçları ile yakın ilişkiler kurmak bu politikanın önemli çıkış noktalarından biridir. Katılım sürecindeki ülkelere uygulanan koşulluluk aracının üyelik hedefi bulunmayan komşu ülkelere de uygulanabilir kılınmasını sağlayan AKP, Birlik'le kara ve deniz sınırı bulunan ülkelerin AB norm ve müktesebatını içselleştirmesini amaç edinmiştir. Buna göre AKP, Eylem Planları (Action Plan) aracılığıyla mevcut ikili ilişkilere ek olarak yönetim alanında komşu ülkelerle yakın ilişki kurarak onları demokrasi, pazar ekonomisi ve sürdürülebilir kalkınma konularında reformlara teşvik etmeyi hedeflemektedir. Böylece AB, komşu olduğu bölgelerde refah, istikrar ve güvenliği sağlarken kendi sınırlarına taşabilecek güvenlik tehditlerini en aza indirgeyecektir.

Bu ana amaç doğrultusunda ikili ilişkilerin a) siyasi diyalog ve reform; b) AB'nin iç pazarında kademeli olarak pay sahibi olmak için ortaklık ve ticaret; c) adalet ve iç işleri; d) enerji, ulaşım, bilgi toplumu, çevre ve araştırma ve yenilikçilik; ve d) sosyal politika ve insandan insana iletişim alanlarında geliştirilmesi kararlaştırılmıştır (Commission of the European Communities, 2004).

Ortaya çıkış biçimiyle AKP'nin kullandığı koşulluluk araçları göz önüne alındığında, söz konusu politika, komşu ülkeleri AB için kabul edilebilir davranışları ve standartları benimsemeye yönlendirmeyi hedeflemektedir. Böylece, bölgesel çevresini istikrara kavuşturacak bir politika aracı oluşturmaktadır. Bu bağlamda AKP'de ortak değerlerin paylaşılması ve iş birliğinin artırılması üzerinden tanımlanan bir güvenlik kavramından bahsetmek mümkündür. AKP'nin ilke edindiği "dostlar halkası" (*ring of friends*) ile çevrenmek de güvenlik anlayışının askeri güç ve zorlayıcı yaptırımdan ziyade, üçüncü tarafların normal kabul ettiği davranış, politika, hareket biçimlerini kalıcı olarak değiştirerek karşılıklı kimlik değişimini getirmektedir. Bir dış politika aracı olarak AKP'nin bu şekilde tanımlanması, AB'nin uluslararası arenada bir normatif güç olması tartışmalarıyla örtüşmektedir (Diez, 2005; Diez ve Manners, 2007; Manners, 2002, 2006). AKP'nin komşularını istikrar, refah ve demokrasi yönünde dönüştürme hedefi, AB'nin normatif gücünü sınırları ve genişleme politikasının ötesine uygulamasını mümkün kılmaktadır. Ancak bu kavramsallaştırmanın AKP'nin temelinde yatan güvenlik nihai amacını göz ardı etmediğinin altını çizmek gerekmektedir. Diez ve Manners'a göre normatif güç, gücün askeri ve ekonomik biçimlerinin normatif güç kavramıyla çelişmesinin şart olmadığını ve aslında normatif iktidarı destekleyebileceklerini ifade etmişlerdir (Diez ve Manners, 2007: 176). Bu bağlamda güvenlik de, komşu ülkelerde reform hareketlerini tetiklemek aracı ile ulaşılmaya çalışılan bir nihai amaç olarak AKP'nin merkezinde yer almaktadır.

Ne var ki AKP'nin bu amaca hizmet etmekte ne derece etkin bir araç olduğunu inceleyenler, bölgede hızla artan istikrarsızlık ve güvensizlik ortamını önlemekte ve AKP yöntemlerinin yetersiz kaldığının altını çizmektedirler. Çatışmayı ve güvensizliği azaltacak stratejiler yerine temel-değerler odaklı AKP araçları herhangi bir komşu devleti, en azından AKP'nin ilk hedeflediği anlamda, dönüştürme amacına hizmet etmemiştir. Bunun yerine, bu normların ortak bir yorumunu engelleyen kültürel özgülük ile bunların uygulanmasını engelleyen ulusal ve köktenci yükselişlerin bir bileşimi tüm bölgeyi işaretlemiştir (Hadfield ve Zwitter, 2015: 131).

AKP'nin ortaya çıktığı 2000'li yılların başlarından bu yana değişen konjonktür ile birlikte, AB'nin bölgeye ait endişeleri ve öncelikleri değişirken güvenlik kaygısı politikalarda daha görünür hale gelmiştir. AKP'nin kuruluşundan bu yana güvenlik eksenine oturduğu önceki bölümde vurgulanmıştı. 2010'un sonlarında başlayan Arap Baharı ayaklanmaları ile Orta Doğu'ya yayılan siyasi istikrarsızlık ve beraberinde gelen güvenlik tehditleri AB'yi yeni çözüm arayışlarına itmiştir. Bu kaotik ve tehditkâr gelişmelerin tetiklediği ve özellikle Suriye iç savaşı ile ciddi boyuta ulaşan düzensiz göç faaliyetler, AB'nin sadece güvenliğe ilişkin değil aynı zamanda toplumsal ve ekonomik endişelerini de arttırmıştır. Öte yandan Brüksel, Paris, Lyon gibi AB şehirlerinde gerçekleşen ve Orta Doğu kaynaklı uluslararası örgütlerce üstlenilen terör saldırıları, AB'nin komşularıyla ilişkilerini tekrar yapılandırma ihtiyacını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu bağlamda 2015 yılında tekrar düzenlenen AKP, ilk ortaya çıktığı zamana nazaran daha fazla güvenlik odaklı hale gelmiştir. 2003 İletişim Belgesi'nde 11, 2004'tekinde 28 kere kullanılan *güvenlik* anahtar sözcüğü 2015 İletişim Belge'sinde 43 kere geçmiştir (Cianciara, 2017: 55). Çalışmanın geri kalan kısmında, ilk gününden beri güvenlik ekseninde olan ama Arap Baharı sonrasında güvenlik vurgusu belirgin bir şekilde artan AKP belgelerinde uluslararası göçün nasıl güvenlik konusuna dönüştürüldüğü incelenecektir.

IV. Göçün AKP'deki yeri

AB, geniş sınırlarında yer alan üçüncü ülkelerle iş birliğinin etkin bir göç yönetiminin ayrılmaz bir parçası olduğunu uzun zamandır kabul etmektedir. Beklendiği gibi göç, AB'nin güvenlik gündeminin bir parçası olarak, AKP'nin başladığı tarihten bu yana komşularla ilişkileri düzenleyen bu politikanın elzem bir parçası olmuştur. Başlangıç çerçevesini çizen 2003 “Daha Geniş Bir Avrupa Belgesi” “çevresel ve nükleer tehlikelerin sınır ötesi boyutundan, bulaşıcı hastalıklardan, yasadışı göçten, kaçakçılıktan, organize suç veya terörist ağlardan, karşılıklı güvenliğe yönelik tehditler, kapsamlı bir şekilde ele alınmak için” komşular ile ortak yaklaşımlar gerektiğinin altını çizmektedir (Commission of the European Communities, 2003: 6). Böylelikle ilk metinden itibaren AKP içinde göç kavramı bir tehlike ve tehdit olarak kavramsallaştırılarak güvenlik söyleminin bir parçası haline getirilmiştir. Bu süreç, 1990'larda ivme kazanan ve Avrupa Kalesi'ni inşa eden gelişmelerle yakından ilişkilidir. Göçün AKP

çerçevesinde kavramsallaştırılması, AB'nin genel güvenlik politikası içinde hali hazırda “dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi ve sözde telafi edici önlemler olarak adlandırılan iç sınırların kaldırılmasının ardından suç ve organize suçla” (Toğral, 2012: 66) bağlantılandırılmış olmasından ayrı düşünülemez. Bu doğrultuda AKP içinde de göç politikalarında ilk olarak sınır yönetimine ve organize suçla mücadeleyle odaklanılmıştır.

V. Göçün güvenlikleştirilmesi

a. Yasadışı düzensiz “güvensiz” göç

Komisyon'un göç kavramını nasıl kavramsallaştırdığına baktığımızda 2003, 2004, 2006 ve 2007 İletişim Belgeleri'nde kullanılan yasadışı göç/göçmen ifadelerinin 2010, 2011, 2012 ve 2015 belgelerinde yerini düzensiz göç/göçmen ifadesine bıraktığını görmekteyiz. Komisyon, ilk senelerde kullanmayı seçtiği yasadışı göç terimini, 2006 tarihli Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Yasadışı Göçüne Karşı Mücadelede Politika Öncelikleri Hakkında İletişim Belgesi'nin 3. Maddesinde şöyle tanımlamaktadır:

“Bu [yasadışı göç], bir Üye Devletin topraklarına havaalanı transit bölgeleri dahil olmak üzere karadan, denizden ve hava yoluyla, yasadışı yollardan giren üçüncü ülke vatandaşlarını kapsar. Bu genellikle sahte veya yanıltıcı belgeler kullanılarak veya kaçakçıların ve tacirlerin organize suç ağlarının yardımıyla yapılır. Buna ek olarak, önemli sayıda da geçerli bir vize veya vizesiz bir rejimle yasal olarak giren, ancak yetkililerin onayı olmadan ‘yasal olarak izin verilen süreden fazla kalmaya’ ya da kalış amacını değiştirmeye çalışan; son olarak, sığınma talebi olumsuz sonuçlanmış ama nihai bir olumsuz karardan sonra ayrılmayan sığınmacılar vardır” (Commission of the European Communities, 2006a).

“Yasadışı göç” ifadesi, teknik olarak, ülkelerin topraklarına girişe ilişkin belirledikleri yöntem ve kurallara uyulmadan yürütülen bir göç hareketini yansıtmaktadır. Bu açıdan bakıldığında AB ya da devletler gibi siyasi aktörlerin bu ifadeyi bir hukuki statüyü tanımlamak için kullandıkları iddia edilebilir. Ancak literatürde, siyasi aktörlerce kullanılan “yasadışı” teriminin değer-tarafsız anlayışına karşı çıkan görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerin ana savı yasaya aykırı davranmak anlamını barındıran “yasadışı” tanımlaması, bu tür bir göçü suç davranışlarıyla ilişkilendirmektedir. Göç ve göçmenin “yasadışılığı”, hukukun bir etkisi olarak üretilir, ancak aynı zamanda söylemsel bir oluşumun etkisi olarak sürdürülür (De Genova, 2002: 431). AB'nin siyasi bir aktör olarak resmî belge ve açıklamalarında kullanmayı seçtiği yasadışı göç terimi, göçü suç ile ilişkilendirerek bir güvenlik tehdidi olarak inşa etmektedir.

Güvenlikleştirme teorisinin en güçlü yanlarından biri, güvenlik çalışmalarında etiketlenmenin bir sembolik güç biçimi olarak öneminin altını çizmesidir. Böylece, analizin odağını yalnızca maddi faktörlerden uzaklaştırarak

sosyal-kültürel olanları değiştirebiliriz. Göç akışının yasadışı olarak etiketlenmesi hem göç sürecinin kendisini, hem de akış ile gelen göçmenleri suç, tehdit, tehlike kavramlarıyla ilişkilendirir. Bu yolla da göçe yönelik kısıtlayıcı politikaları mümkün kılar. Carter, bu sözcük seçiminin Avrupa'daki kökenlerine gittiğinde kontrol edilemeyen göç (*uncontrolled migration*) yerine yasadışı göç kavramının kullanılmaya başlamasının, Fransa'da Fransız Ulusal Cephe'nin güç kazanmasıyla birlikte Afrika, İberya ve diğer yerlerden gelen göçmenlere karşı hoşgörülü politikanın yerini katı kural ve engellemelere bıraktığı 1970'lerde rast geldiğini hatırlatmaktadır (Carter, 1997: 217).

Kopenhag Okulu'nun öngördüğü üzere sözcük seçimindeki bu ince ayırım bile göç kavramını güvenleştiren olağanüstü politikaları mümkün kılmıştır. Petrol krizinin ve peşi sıra gelen küresel ekonomik sıkıntıların damgasını vurduğu 1970'li yılların Avrupa bütünleşmesi sürecinde de göçün güvenleştirmesinin başlangıcı olarak almak mümkündür. Bu dönemde, önceden liberal uygulamalar ve insani yaklaşımlarla ele alınan göçmenler sosyo-ekonomik sorunlarla ilişkilendirmiş ve toplumlarının refah devleti ve kültürel kimliği için bir tehdit olarak tasvir edilmiştir (Toğral, 2012: 66).

Komisyon'un resmi söyleminde göç ve göçmenleri tanımlamak için yasadışı ifadesinden vazgeçmesini Avrupa kurumlarından gelen uyarı ve çağrılarla açıklamak yerinde olacaktır. Avrupa'da insan hakları ve demokrasi ilkelerini güçlendirmeyi esas alan Avrupa Konseyi'nin Parlamenter Meclisi 2006 yılında "düzensiz göçmen" terimini daha tarafsız ve "yasadışı" teriminin damgalanmasına yol açmadığı gerekçesiyle, "yasadışı göçmen" veya "göçmen olmayan göçmen" gibi diğer terimlerle kullanmayı tercih ettiğini açıklamıştır (7. Madde, Council of Europe, 2006). Her ne kadar AB ile Avrupa Konseyi aynı kurumsal yapıya ait olmasalar da ortak değerlere bağlılıklarını vurgulayan bu iki kurum pek çok alanda iş birliği yapmaktadır. AB'nin 2017 Dünyadaki İnsan Hakları ve Demokrasi Raporu, Avrupa Konseyi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ni Avrupa'da insan haklarını savunmanın merkezi araçları olarak kabul ettiğini açıklamıştır. AB'nin bu konuda Avrupa Konseyi'nin yol göstericiliğine verdiği önemi vurgulamıştır. Bu sebeple 2006'da Parlamenter Meclisi'nin yaptığı bu açıklamayı, vatandaşları temsil eden ve kurumun demokrasi organı olarak Avrupa Parlamentosu'nun 2009 yılında "AB kurumlarına ve üye devletlere çok olumsuz çağrışımına sahip "yasadışı göçmenler" terimini kullanmayı bırakmaları ve yerine düzensiz/belgesiz işçi/göçmen ifadelerinin kullanılması çağrısının alt zemini olarak görmek yerinde olacaktır (European Parliament, 2009).

Ancak Komisyon'un 2010 yılından itibaren "yasadışı" yerine kullanmayı tercih ettiği "düzensiz" ifadesi her ne kadar yasadışı kadar olumsuz bir anlam içermese de, göçü tamamen güvenlik dışılaştırmaya (*desecuritisation*) olanak vermemektedir. Sciortino'nun dikkati çektiği gibi aslında düzensiz sıfatı da göç akışlarının tanım alanına ait değildir; göçmenlerin siyasi düzenlemelerle etkileşimlerine ve devletle ilişkilerine ait bir tanımlamadır. Çünkü "[d]evletler, tek

bir kalem darbesiyle, yüz binlerce düzensiz göçmeni yasal oturma izni olan yabancılara dönüştürebilir, zira bu, yakın geçmişte Batı'da afların yürürlüğe girmesiyle pek çok kez oldu” (2004: 21). O halde, Komisyon ve sonraki yıllarda Yüksek Temsilci'nin göçü düzensiz olarak tanımlaması da siyasi bir seçimdir ve dinleyiciye bu tip göçün kontrol ve müdahale edilmesi gereken bir alan olduğu anlamını verirken bir güvenlik tehdidi inşa eder. Bu güvenlik eksenindeki kavramsallaştırma, İletişim Belgeleri'nde düzensiz göçü cephe alınan/alınması gereken bir tehlike olarak sunan ifadelerle daha da pekiştirilmektedir.

Örneğin, düzensiz göç ifadesinin AKP çerçevesinde ilk defa kullanıldığı 2010 belgesinde, “yasal göçü desteklemek, sınır ötesi yasal seyahatleri kolaylaştırmak, düzensiz göçle mücadele etmek (*fight*)” için ortaklarla ilişkilerde yeni önlemlerin kabul edildiği Eylem Planlarının çıktıklarından biri olarak belirtilmektedir (European Commission, 2010: 5). Bu bağlamda göç kavramı yasala karşı düzensiz, desteklenip kolaylaştırılana karşı mücadele edilen, istenene karşı istenmeyen, güvenliye karşı tehlikeliyi temsil edecek şekilde kategorilere ayrılmıştır. Şüphesiz ki düzensiz göç gibi bir “tehlike”yle mücadele ederken alınacak önlemler de önemli ve gerekli olacaktır. Her ne kadar 2010 sonrası belgelerde mücadele ifadesinden vazgeçilmişse de yerine kullanılan üstesinden gelme (*tackle*) ifadesi de düzensiz göçü Avrupa ve Avrupalılar için baş edilmesi gereken bir sorun olarak inşa etmektedir. Dahası, 2015 belgesi “[y]eni AKP, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti, sosyal uyum ve sınır koruma/yönetim gibi göçle ilgili güvenlik sorunlarını ele alacak” hedefini koyarken göçü doğrudan bir güvenlik sorunu olarak sunmuştur (European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015: 3).

b. Uluslararası göçe seçici yaklaşım: “İyi göç”te kolaylık için “kötü göç”le mücadelede işbirliği

AKP'nin resmî belgelerinde öne çıkan ve yukarıda incelenen düzensiz ve yasadışı göç/göçmen kavramlarının seçimiyle örtüşür biçimde düzensiz ve yasadışına karşın düzenli (*regular*), yasal (*legal*), yasalara uygun (*lawful*) göç/göçmen ikili karşıtlığına sıklıkla başvurularak güvenikleştirme söyleminin pekiştirildiğinin altını çizmek gerekir. “[Y]asadışı göçle mücadele ve yasal göç yönetimi” ifadelerinin bir arada kullanıldığı 2004 İletişim Belgesi, yukarıda bahsi edilen istenen/istenmeyen göç ayrımını AKP'nin göçe yaklaşımının temelini koymaktadır. Böylelikle yasadışı göç dıştan gelen bir tehlike iken yasal göç, işlerliğinin sağlanması için idare edilmesi, işletilmesi gereken karşıt alan olarak yapılandırılmaktadır (Commission of the European Communities, 2004: 23).

AKP'nin göçe yaklaşımındaki bu ayrım, yüksek vasıflı iş gücü, turizm, akademik hareketlilik, yatırım ve ticaret gibi AB ekonomik bütünlüğüne katkı sağlayacak göç alanlarının 2015 İletişim Belgesi'nde “Karşılıklı Fayda İlkesine Dayanan Göç ve Hareketlilik” başlığı altında incelenmesi ile de keskin bir şekilde göze çarpmaktadır. Yeni AKP, AB'nin “Avrupa işgücü piyasasında beceri boşluklarını tespit etmek ve AB'de çalışan üçüncü ülke vatandaşlarının

niteliklerinin tanınmasını teşvik etmek için daha iyi araçlar geliştirme” amacına hizmet edecektir (European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015: 16). Göçün bu alanı güvenli, AB için faydalı ve dolayısıyla istenen, “iyi göç” alanı olarak inşa edilmektedir. Bunun dışında kalan göç biçimleri istenmeyen, üstesinden gelinmeye çalışılan, güvensiz ve “kötü göç” alanında kalmaktadır. Böylece mülteciler ve sığınmacılar; vasıfsız göçmenler, gölge ekonomileri, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizm gibi suçla ilişkili bir gruba dahil edilmektedir (Toğral, 2012: 66). Bu da onları güvenikleştirerek AB tarafından istenmemeleri meşru kılmaktadır.

AB iyi ve kötü göç/göçmeni birbirinden ayırıştırarak inşa ederken, kontrolsüz göçü engellemedeki iş birliklerinin karşılığında komşu ülkelere ödülleri sunmaktadır. Kara ve deniz sınırı komşularıyla imzalanan ve AB’ye ulaşan sığınmacıların transit geçiş yaparak geldikleri ülkelere iadelerini mümkün kılan geri kabul anlaşmaları bu mantıkla yapılmaktadır. Geri kabul anlaşmaları, AB’nin kendi dış sınırlarını koruma yükümlülüğünü üçüncü ülkelere devretmesi ve böylece meseleyi dışsallaştırması bakımından oldukça eleştirilmiştir (Batır, 2017: 601). Buna rağmen, AB’nin düzensiz göçe yönelik politikasında öne çıkan araçlardan biri olarak, AKP’de yerini kaçınılmaz olarak almıştır. Komşular bu anlaşmaları imzalayarak AB’ye düzenli olmayan yollardan giriş yapan vatandaşlarına ek olarak, kendi sınırları üzerinden AB’ye düzenli olmayan yollardan giriş yapan üçüncü ülke vatandaşlarını da kabul etmektedir. Bu açıdan oldukça külfetli olarak tanımlanabilecek geri kabul anlaşmalarını imzalamaya teşvik etmek için AKP, bu ülkelere Schengen sınırları içinde seyahat etmek isteyen vatandaşlarının hareketliliğini kolaylaştırılma sözü vermiştir. 2006 İletişim Belgesi’nde temeli atılan karşılıklılık ilkesi böylece “güvenli göç” alanında komşu ülke vatandaşlarına sağlanacak kolaylıkların önkoşulunu “güvensiz göç” alanında yapılan etkin bir iş birliği olarak belirlemektedir:

Gelişmiş bir AKP, vize işlemlerinin komşu ülkelerden AB’ye (ve tam tersi) meşru yolculuklara karşı daha az engel oluşturulabileceği konusunda çok ciddi bir inceleme yapılmasını gerektirecektir. Elbette bu, yalnızca –bilhassa deniz yoluyla yapılan- insan ticareti ve insan kaçakçılığıyla mücadele, etkin sınır yönetimi, geri kabul anlaşmaları ve yasadışı göçmenlerin etkili geri dönüşü gibi yasadışı göçle ilgili iş birliği gibi konulara yönelik geniş paketler kapsamında ele alınabilir (Commission of the European Communities, 2006b).

Bu iki karşıt göç alanı arasında AKP çerçevesinde kurulan koşulluluk ilişkisi, geri kabul anlaşmalarını bir güvenlik önlemi olarak inşa etmeyi mümkün kılmaktadır. Böylece geri kabul anlaşmaları düzenli/güvenli/istenen göç alanını kolaylaştıran vize kolaylıklarının yanı sıra düzensiz/güvensiz/istenmeyen göç “tehlikesi” ile mücadelede doğrudan AB ve ortaklarının güvenliğine katkı sağlayan bir AKP politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Avrupa Komisyon’un net bir şekilde belirttiği gibi “Ukrayna ve Moldova ile vize kolaylığı

anlaşmaları, vize ücreti indirimi veya başvuru sahiplerinin üçte birinden fazlası için feragatlerle sonuçlanmıştır. Geri kabul anlaşmaları ise düzensiz göçün üstesinden gelinmesine ve, AB ve ortaklarının güvenliğinin tam olarak sağlanmasına yardımcı olmuştur (European Commission, 2010: 5).”

c. “Mülteci krizi” kimin krizi?

2015 İletişim Belgesi'nde bölgede süregelen çatışmalardan kaynaklanarak artan göç akımı ile ilgili şu ifade göze çarpmaktadır:

Son mülteci krizinin gösterdiği gibi, düzensiz göçün ve zorla yerinden edilmenin temel nedenlerine inmek, komşuluk bölgesindeki istikrarın merkezinde yer alıyor (European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015: 15).

İstikrarsızlıkla birebir ilişkilendirilen “son mülteci krizi” ifadesindeki sözcük seçimi mercek altına alınmaya değerdir. “Göçmen krizi” ve “mülteci krizi” ibareleri, Nisan 2015'te, Avrupa'ya yaklaşık iki bin göçmen taşıyan beş teknenin Akdeniz'de batıp, bin iki yüzden fazla insanın ölümüyle sonuçlanmasından sonra, Avrupalı siyasetçiler, akademisyenler ve medya tarafından yaygın bir şekilde kullanılıp, benimsenmeye başlanmıştır. Bu ifadedeki “mülteci” terimi, ülkesindeki zulümden veya silahlı çatışmadan can güvenliği olmadığı için kaçan bir kişiyi ifade etmektedir.

1951 Tarihli Mültecilerin Statüsü ile İlgili Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 1967 Protokolü ile güncellenmiş haline göre “ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağından haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi”ler mülteci olarak tanımlanmıştır. Uluslararası hukuka göre, ülkelerinde ezilme, çatışma, saldırı gibi durumlar nedeniyle üçüncü bir ülkeye sığınma talebinde bulunan kişiler sığınmacı, sığınma talebi ülke tarafından kabul edilen kişiler mülteci statüsündedir. Yani sığınmacılar, mülteci olarak uluslararası koruma arayan ancak kendilerine resmi otorite tarafından henüz mülteci statüsü tanınmamış kişilerdir. Mülteci statüsünün verilmesinde başvuruların bireysel olarak değerlendirilmesi esas olsa da, grupların toplu olarak ülkelerini terk etmek zorunda bırakıldıkları durumlarda tüm gruba mülteci statüsü tanımak suretiyle grubun her bir üyesinin, aksi kanıtlanmadıkça, mülteci sayılması yoluna gidilmektedir (United Nations High Commissioner for Refugees, 1992).

Bu hukuksal zeminde Komisyon, Suriye'deki iç savaş nedeniyle AB devletlerine doğru kitlesel göç akımıyla gelenleri AKP resmî belgelerinde mülteci terimiyle tanımlamaktadır. Mülteci terimi tercihi, silahlı çatışmadan kaçarak sığınma arayan grubun ihtiyaçlarını kabul etmesi bakımından aslında sınır güvenliğinden ziyade insan odaklıdır. Oxford Üniversitesi Mülteci Çalışmaları Merkezi yöneticisi Alexander Betts'in vurguladığı gibi Suriye'deki iç savaştan kaçanları tanımlamak için tercih edilen mülteci terimi, bu insanlara karşı “bir

yükümlülüğümüz olduğu anlamını taşıyor. Onları topraklarımıza kabul etmemiz ve onlara sığınma başvurusunda bulunma şansı vermemiz gerektiğini ima ediyor" (Ruz, 2015).

Her ne kadar Komisyon ve Yüksek Temsilci mülteci tanımlamasını kullanarak AKP'nin söz konusu göç akımına olan yaklaşımında uluslararası hukuka uygun ve insan haklarına duyarlı bir terminoloji benimsemişse de, beraberinde kullanılan kriz sözcüğü tamlamayı doğrudan sorun, tehlike ve seferberlik gibi güvenlik kavramlarıyla ilişkilendirmektedir. Güvenikleştirme teorisi, durumların kendiliğinden güvenlik sorunu olmadığını ama aktörlerin söz-edimleriyle sorun olarak inşa edilebileceğini söylemektedir. Buna göre Avrupa'da artan mülteci sayısı tek başına bir kriz teşkil etmez. Jubilot, 2015 senesinde AB'nin 27 üye ülkesinin aldığı toplam 942.400 mülteci başvurusuna karşılık, 1992'de Yugoslavya'nın parçalanması sırasında sadece 12 üye ülkesi bulunan Birlik'in 696.500 mülteci başvurusu almış olduğunun altını çizmektedir. Diğer ifadeyle, AB bundan yirmi beş sene önce bir sene içinde devlet başına çok daha fazla mülteci başvurusu almıştır (2017). 2015 verilerine 2016 verileri eklenince toplam mülteci başvuru sayısının 1992'nin iki katına çıkmış olsa da (Eurostat, 2017) üye devlet sayıları göz önünde bulundurulduğunda iki "kriz" in benzerlik taşıdığı söylenebilir. Öyleyse Göç ve İçişleri Genel Müdürü Matthias Ruete'nin iddia ettiği gibi AB 2015'te "eşi görülmemiş bir mülteci ve göçmen akışıyla birlikte eşi görülmemiş bir krizle" (EU Monitor, 2015) karşı karşıya değildir, ancak Ruete'nin bu ifadesi, AB'nin 1992'deki politikalarından farklı bir politika oluşturmasını meşru kılmaktadır.

Krzyżanowski, Triandafyllidou ve Wodak, son zamanlardaki göç akışının "kriz" olarak tanımlanmasının hem göçmenleri damgaladığını hem de göç söylemlerine gereğinden fazla paniğe sebep olan bir çağrışım eklediğini öne sürmektedir. Bu sebeple göç krizi ifadesi politik bir işlevi taşır ve kullanımı gelişigüzel değil, kasıtlı ve amaçlıdır (2018: 3). Öte yandan, AKP belgelerinde kriz olarak tanımlanan şey göç değil, mültecidir. Bu ifade ile, AB açısından tehlike arz eden ve önlemler alınmasını gerektiren şey göç eyleminin kendisi değil, göç akımı ile gelen ve uluslararası hukuka göre korunma statüsü tanınmış insanlardır. Güvenikleştirmenin genel sürecinin, elit aktörlerin varoluşsal tehdit söylemini benimseyerek düşük politika konusunu yüksek politika alanına yerleştirilmesiyle başlayacağı söylenmektedir (Waever, 1995). Bu söz edimi ile, olağan şartlarda yüksek politikanın konusu olmayan mülteciler bir güvenlik krizinin sebebi olarak AKP resmi söyleminde bir yüksek politika malzemesi olmaktadır. Böylece dinleyici, mültecilere yönelik alınacak baskıcı ve hatta kimilerine göre uluslararası hukuka aykırı önlemlere ikna olmaya hazırlanmaktadır.

Buradaki istisnai önlem, en basit ifadeyle, olağan durumlarda AB devletlerinin sahip olduğu mültecileri koruma "yükümlülüğü"nü yerine getirmek yerine, AKP aracılığıyla mülteci akımını durduracak düzenlemeler yapmak olarak tanımlanabilir. Beklendiği üzere Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve

Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü'nün 2016-2020 Strateji Planı'nda sınırların sağlamaştırılması ve Avrupa'nın kendi başına çözemediği bu “küresel mücadeleyi” etkin bir şekilde yönetebilmek için üçüncü ülkelerle iş birliğinin artırılmasının yolları aranmıştır (European Commission DG NEAR, 2016: 7). AKP'nin resmi dilinde benimsenen “mülteci krizi” ifadesi, gerçekte AB düzeyinde mültecileri korumaya yönelik siyasi irade eksikliğine işaret etmektedir. Mülteci kavramının kriz çerçevesinde güvenikleştirilmesiyle AB, doğrudan insan haklarını reddetmeksizin krizin gerektirdiği zaruri önlemleri insan hakları ilkeleri ile çelişse dahi almak zorunda kalabileceğini dinleyiciye aktarır. Böylelikle, Avrupa Kalesi'nin güvenliği ve ekonomik korumaya dair kaygıların insan haklarına göre daha önemli ve öncelikli olduğunu ima etmektedir (Jubilut, 2017).

Mültecilerin varoluşsal bir tehdit olarak inşasına ek olarak, mültecileri bir kriz olarak tanımlamak Komisyon ve Yüksek Temsilcilik'in Avrupa merkezli bakış açısını yansıtmaktadır. Öncelikle, mülteci krizi ifadesi ile yaşanmakta olan sorunun odak noktası 2015 yılında Avrupa'ya ulaşan bir milyondan fazla insanken, öznesi AB olarak konumlandırılmaktadır. Bu söylem ile AKP resmi dilinde, bölgede süregelen çatışmalar ve komşu ülkelerinin ev sahipliği yapmakta olduğu mülteci sayısının halihazırda kapasitelerinin çok üstüne çıkması gibi Avrupa'ya gelişlerdeki artışa neden olan sistemik nedenler göz ardı edilmektedir (Uluslararası Af Örgütü, 2016). Oysaki Avrupa'nın mülteci akını nedeniyle içinde bulunduğu koşulları, söz gelimi Orta Doğu ülkelerindeki yerlerinden edilmiş insanlar ve mültecilerinkiyle karşılaştığımızda Avrupa'daki durum, bir kriz olmaktan uzaktır (Alcalde, 2016).

Bu noktada mülteci kavramının güvenikleştirilmesinin 2015 ile başlamadığının, yakın zamanda ciddi bir artış gösteren mülteci sayısından da önce AKP belgelerinde mülteci kavramının güvenikleştirilmiş olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Örneğin 2006 İletişim Belgesi'nde mülteciler bölgesel çatışmalardan doğabilecek güvenlik sorunlarından biri olarak sayılmıştır. AB'ye göre;

[Bölgesel] çatışmalar, gerginliğin tırmanması ya da mülteci akını riskleriyle, ya da enerji kaynaklarını sekteye uğratarak, ya da ticaret ve ulaşım bağlantılarını keserek, ya da insan, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı da dahil olmak üzere terörizmin ve organize suçun yayılmasıyla, Birlik'in kendi güvenliğini tehlikeye atabilir (Commission of the European Communities, 2006b).

Sonuç

AKP, AB'nin güvenlik stratejisinin bir uygulama biçimi olarak ortaya çıkmış ve ikili anlaşmalar ve reformları desteklemek gibi araçlarla komşu bölgeleri dönüştürme amacını güvenlik eksenine oturtmuştur. Bu çalışma, göç kavramının AKP içinde güvenlik kavramına dönüştürülmesini 2003-2015 arasındaki İletişim Belgeleri'ndeki söz-edimlerini inceleyerek değerlendirmiştir. AKP İletişim

Belgeleri incelendiğinde Komisyon'un ve Dış Temsilci'nin AB'nin dışarıdan aldığı ve kontrolü altında olmayan göç akışına yönelik söylemlerinin arka planını tehlike ve tehdit temalarının oluşturduğunu söylemek mümkündür. He ne kadar 2015 yılından bu yana ciddi bir artış gösteren mülteci sayısı ile AKP belgelerinde düzensiz göç ve mültecilere vurgu artmış olsa da, uluslararası göçün aslında 2003'ten bu yana güvenlik konusu olarak ele alındığının altını çizmek gerekir. Kurucu belge olan 2003 İletişim Belgesi'nde yasal ve yasadışı olarak ikili karşıtlık üzerinden ele alınan uluslararası göçün, AKP'nin sonraki resmî belgelerinde de güvenli ve güvensiz göç alanları tekrar tekrar inşa edilerek güvenlik konusu etrafında kavramsallaştırıldığı araştırma sonucunda ortaya koyulmuştur.

2015 yılındaki mülteci sayısındaki çarpıcı artış AKP söyleminde kendine "mülteci krizi" ifadesi ile yer bulmuştur. Kriz sözcüğü ile inşa edilen güvenlik tehlikesi çerçevesinde, göç ve mülteciler suçlaştırılırken, suçlulara karşı önlem olarak sınırların kapatılması ya da komşu devletlerin daha da fazla mülteci barındırmasına yönelik anlaşmalar AKP'nin gündemine gelmiştir. Halihazırda güvenlik sorunu olarak inşa edilmiş olan yasadışı ve düzensiz göç alanı 2015'te güvenlik krizi olarak öncelik sırasında daha da üst sıraya çıkartılmıştır. Böylece mültecilere uluslararası hukukun tanıdığı hakları kısıtlayacak politikaların uygulanması krizin gerektirdiği acil güvenlik önlemleri ile meşrulaştırılmaktadır. AKP resmî belgeleri, güvenlik sorunu ve kriz olarak inşa ettikleri düzensiz göç/göçmen ve 2015'ten beri mülteci kavramlarına verilen cevapların kaçınılmaz ve haklı olduğunu ima etmektedir. Bu çalışma, bu kavramların kullanımındaki siyasi seçimin altını çizerek AKP'nin uluslararası göç politikalarına eleştirel bir bakış sunmaktadır.

AB'nin komşu ülkelerle olan ilişkilerini bütüncül bir bakış açısıyla düzenleyen ve işbirliği alanlarında belirli araçlar tanımlanmasını hedefleyen AKP, AB'nin uluslararası göç politikalarını belirlemesi ve uygulamasında önemli bir çerçeve sunmaktadır. Bu açıdan, AKP resmî belgelerinde düzensiz göçün güvenleştirildiği bir söylem tercih edilmesi AB'nin düzensiz göçmeni ötekileştirdiği, düzensiz göçü dışsallaştırdığı bir sürece işaret etmektedir. AKP'nin düzensiz göç konusunda komşu devletlerle gerçekleştirmek istediği işbirliği de, yine Avrupa merkezli bir bakış açısının ürünü olarak, komşu ülkelerden AB ülkelerine yönelik düzensiz göçü engellemeye yönelik araçlarla tanımlanmaktadır. Olağanüstü önlemleri meşrulaştırdığı ortaya koyulan güvenlik söylemi ile AKP, düzensiz göç konusunda komşu devletlerle ortak bir politika oluşturmayı kolaylaştırmaktansa AB odaklı bir güvenlik politikasına odaklanmaktadır. AB'nin bu yaklaşımı, söz gelimi Suriye'deki iç savaş sonrasında bölgede artan düzensiz göç akını gibi uluslararası bir çözüm gerektiren vakalarda ortak bir politika geliştirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu haliyle AKP, ortak sorunlara çözüm getirme temel amacını gerçekleştirmediği uluslararası göç konusunda yetersiz kalmaktadır.

Kaynakça

- Alcalde, X. (2016). Why the refugee crisis is not a refugee crisis. *Refugees Welcome*, 29.
- Art, R. (1993). Security. Joel Krieger (Ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World* içinde (ss. 820–822). New York, Oxford: Oxford University Press.
- Batir, K. (2017). Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme, 585–604.
- Baysal, B., Lüleci, Ç. (2015). Kopenhag Okulu ve Güvenlikleştirme Teorisi. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 22(22). doi:10.17752/GSD.93321
- Bilgin, P. (2010). Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları. *SAREM Journal of Strategic Studies*, 8(14), 69–96.
- Brauch, H. G. (2008). Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Kavramsal Dörtlüsü Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü. *Uluslararası İlişkiler*, 5(18), 1–47.
- Butler, G. (2016). Legal Response to the European Union's Migration Crisis, 19, 277–310.
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/24/24.pdf#page=13> adresinden erişildi.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., Waeber, O. & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Carter, D. M. (1997). *States of Grace: Senegalese in Italy and the New European Immigration*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Chou, M. H. (2009). The European security agenda and the “external dimension” of EU asylum and migration cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(4), 541–559. doi:10.1080/15705850903314825
- Cianciara, A. K. (2017). Stability, security, democracy: explaining shifts in the narrative of the European Neighbourhood Policy. *Journal of European Integration*, 39(1), 49–62. doi:10.1080/07036337.2016.1256397
- Commission of the European Communities. (2003). Communication from the Commission Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with out Eastern and Southern Neighbours. *COM (2003)*, 104.
- Commission of the European Communities. (2004). Communication from the Commission: European neighbourhood policy: strategy paper. *COM (2004)*, 373.
- Commission of the European Communities. (2006a). Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. *COM (2006)*, 402.
- Commission of the European Communities. (2006b). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. *COM (2006)*, 726.
- Council of Europe. (2006). Human rights of irregular migrants, 1509, 1–4.

- De Genova, N. P. (2002). Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31(1), 419–447. doi:10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’. *Millennium - Journal of International Studies*, 33(3), 613–636. doi:10.1177/03058298050330031701
- Diez, T., Manners, I. (2007). Reflecting on normative power Europe. F. Berenskoetter ve M. J. Williams (Ed.), *Power in World Politics* içinde. Oxon: Routledge.
- Emiliani, T. (2017). E Pluribus Unum? the Communitarization of Eu Migration, Asylum and Border Management Policies in Times of Crisis. *European Integration Studies*, 11, 19–30. doi:10.5755/j01.eis.0.11.18956
- EU Monitor. (2015). 2015 EMN Conference - The migrant crisis and the challenges facing the Schengen Area in the eyes of experts, European insitutions and border management professionals. *EU Monitor Resmi Websitesi*. https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjy1m6c1f5jj?ctx=vh1alz09glwi&start_tabo=400&layout=print adresinden erişildi.
- European Commission. (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Taking Stock of the European Neighbourhood Policy. *COM (2010)*, 207.
- European Commission. (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries. *COM(2011)*, 292.
- European Commission DG NEAR. (2016). Strategic Plan 2016-2020. *Ares*, 1724480.
- European Commission ve High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2015). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Review of the European Neighbourhood Policy. *JOIN (2015)*, 50.
- European Council. (2003). *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*. Brussels.
- European Parliament. (2009). Situation of Fundamental Rights in the European Union 2004-2008: European Parliament Resolution of 14 January 2009 on the Situation of Fundamental Rights in the European Union 2004-2008, 0019. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0019+0+DOC+XML+Vo//EN> adresinden erişildi.
- Eurostat. (2017). Asylum statistics. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statisticsexplained/> adresinden erişildi.
- Greussing, E., Boomgaarden, H. G. (2017). Shifting the refugee narrative? An automated frame analysis of Europe’s 2015 refugee crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1749–1774. doi:10.1080/1369183X.2017.1282813

- Hadfield, A., Zwitter, A. (2015). Analyzing the EU Refugee Crisis: Humanity, Heritage and Responsibility to Protect. *Politics and Governance*, 3(2), 129. doi:10.17645/pag.v3i2.507
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitisation of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–77.
- Jubilut, L. L. (2017). Refugees are victims of the crisis , not the creators. *World Economic Forum Official Website*. 20 Eylül 2018 tarihinde <https://www.weforum.org/agenda/2017/11/the-refugee-crisis-or-a-crisis-for-refugees> adresinden erişildi.
- Krzyżanowski, M., Triandafyllidou, A. & Wodak, R. (2018). The Mediatization and the Politicization of the “Refugee Crisis” in Europe. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14. doi:10.1080/15562948.2017.1353189
- Mandacı, N., Özerim, G. (2013). Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’ da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler*, 10(39).
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. doi:10.1111/1468-5965.00353
- Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 182–199. doi:10.1080/13501760500451600
- Mitzen, J. (2018). Anxious community: EU as (in)security community. *European Security*, 27(3), 393–413. doi:10.1080/09662839.2018.1497985
- Ruz, C. (2015). The battle over the words used to describe migrants. *BBC News Magazine*. 6 Ekim 2018 tarihinde <https://www.bbc.com/news/magazine-34061097> adresinden erişildi.
- Sciortino, G. (2004). Between phantoms and necessary evils. Some critical points in the study of irregular migrations to Western Europe. *IMIS-Beiträge*, 17–43.
- Toğral, B. (2012). Securitization of Migration in Europe: Critical Reflections on Turkish Migration Practices. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 11(2), 65–77. <http://dergipark.gov.tr/alternatives/issue/1686/20850%0Ahttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=agh&AN=91248715&site=ehost-live&scope=site> adresinden erişildi.
- Uluslararası Af Örgütü. (2016). Syria’s refugee crisis in numbers. 1 Ekim 2018 tarihinde <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/> adresinden erişildi.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (1992). Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.
- Waever, O. (1995). Securitisation and Desecuritisation. R. D. Lipschutz (Ed.), *On Security* içinde (ss. 46–86). New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Yılmaz Elmas, F. (2016). *Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi*. Ankara Üniversitesi.

Zaun, N. (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 44–62. doi:10.1111/jcms.12663