

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKASI

Ayhan Gençler*

ÖZET

Avrupa Birliği, uluslararası göç hareketlerinde çekim merkezleri arasında bulunmaktadır. Birliği oluşturan ülkelerin iktisadi-siyasi-sosyal alanlardaki göreceli üstünlüğü bu hareketliliğin yaşanmasının ardındaki temel etmenleri oluşturmaktadır. Birliğin süreç içinde ekonomik işbirliğinden daha ileri aşamalara yönelmiş olması, ülkelerin karşılaştıkları sorunların Birliğin sorunu olarak oluşmasına neden olmaktadır. AB'de yaşanan göç sorunlarına ilişkin ortak politikalar oluşturma yönünde düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çalışmada da ortak göç düzenlemeleri incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Göç, Yasadışı Göç, Sığınma, Serbest Dolaşım.

ABSTRACT

European Union is an important destination from the international migration aspect. The developed perspectives of economic, political and social levels of EU countries relative the rest of the continent result illegal migration. The Union is in the process of more advanced integration than economic partnership alone. Therefore, the problems that each country requires the search of common solution by the Union. The common policies for the migration need the adaptation of regulations of the Union. This study analyzes the common immigration regulations.

Keywords: European Union, Migration, Illegal Migration, Asylum, Free Movement.

Avrupa'da Göç Hareketlerinin Gelişimi

Son yıllarda küresel bir fenomen haline gelen ve üzerinde sıkça tartışılan sorunlardan biri olan göç olgusu, 21.Yüzyılda konulan engellere rağmen, sınır ötesi geçiş yapan insanların adeta küresel bir meydan okumasına dönüşmüş olup ve artarak devam etmektedir. 1965 yılında 3.3 milyar olan dünya nüfusunun 75 milyonunu göçmenler oluştururken, 1985'de 4.8 milyar nüfusun 105 milyonunu, 2000'de 6.1 milyarın 168 milyonunu (Martin & Widgren, 2002: 4) ve günümüzde ise 175 milyon ile dünya nüfusunun yaklaşık %3'ünü göçmenler oluşturmaktadır. Her otuzbeş kişiden biri uluslar arası göçmen statüsündedir. Ayrıca bu göçmen sayısına yasal olmayan yollardan göç edenler dahil değildir. 1970 yılından beri göçmenlerin sayısı ikiye katlanmıştır. Bunların %60'ı gelişmiş ülkelerde, %40'ı ise azgelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Dünya'da en fazla göçmen bulunduran ülkelerin başında ABD (35 milyon) gelmekte olup, ardından Rusya Federasyonu (13 milyon) ve onu Almanya (7.5 milyon) izlemektedir. Kuzey Amerika ülkelerine yılda ortalama giren göçmen sayısı 1.4 milyonu bulurken, bu Avrupa'da 0.8 milyon ve Okyanusya'da ise 90 bin civarındadır (United Nations, 2002: 2). Dünyadaki göçe ilişkin sayısal dağılımlar, göç olgusunun sadece gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve sosyal nedenlerden kaynaklanan ve gelişmiş ülkelere yönelik bir hareket olmadığını, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerinde önemli miktarda göç aldıklarını göstermektedir.

Göç, ulusal sınırlar içinde veya sınır ötesi bir yerden başka bir yere uzun süreli (kalıcı) ya da kısa süreli bir yer değiştirme eyleminin ifadesidir. Bu eylem, kaynak ülke ile gidilen ülke arasındaki kaynaklar, iş, demografik büyüme, güvenlik, insan hakları ve sosyo-politik farklılıkların sonucunda oluşmaktadır. Uluslararası alanda uzun süreli göçün gerçekleşebilmiş olabilmesi için Birleşmiş Milletler'e göre (de Tapia, 2004: 16-17); ülkesinden ayrılarak başka bir ülkede yaşamayı planlayan kişinin bu işlemi, bir yıldan daha fazla süre ile gerçekleştirmiş olması gerçeği aranmaktadır. Geleneksel olarak uluslararası göç, altı kategoride toplanmaktadır. Bunlar; 1) sürekli yerleşenler; 2) süreli sözleşmeli çalışanlar; 3) süreli çalışan profesyoneller; 4) gizli veya yasal olmayan çalışanlar; 5) sığınmacılar; ve 6) mültecilerden (1951 Cenevre Antlaşmasına göre güvence altına alınanlar) oluşmaktadır.

* Yrd. Doç. Dr., Trakya Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Dünya nüfusunun 1 milyar civarında olduğu 1800'lü yıllardan başlayarak 19. yüzyıl sonlarına kadar milyonlarca Avrupalı ekonomik fırsat, dini ve politik özgürlük arayışı ile Kuzey ve Güney Amerika kıtasına göç etmişlerdir (Martin & Widgren, 2002: 4-5). 20. Yüzyılın başlarına kadar devam eden bu göç hareketinde yaklaşık 60 milyon Avrupalının "Yeni Dünya"ya göç ettiği görülmüştür (Gençler, 2003: 73). Bundan başka, başta Avrupa kıtası olmak üzere totaliter ideolojilerin küresel yayılma politikalarının yaşandığı bir dönemin sonucu olarak meydana gelen II. Dünya Savaşı öncesinde, sürecinde ve sonrasında da milyonlarca kişinin etnik nedenlerden dolayı yer değiştirdikleri bilinmektedir.

II.Dünya Savaşı sonrasında ise batı Avrupa ülkelerinin hızlı ekonomik gelişmeleri ile bu ülkelerin emek piyasalarında duyulan gereksinimin karşılanabilmesi için İspanya, İtalya, Türkiye, Portekiz, Yugoslavya ve Kuzey Afrika ülkelerinden büyük miktarda, çalıştırılmak amacıyla göçmen işçiler (misafir işçi) getirilmiştir. 1973 yılında başlayan ekonomik kriz sonrasında da Batı Avrupa ülkelerinin, işgücü ilişkili göç hareketlerini dramatik olarak sona erdirmelerine, talep edilebilecek göçmen sayısında kısıtlamaların arttırılmasına, senelik kotalar koymalarına ve bulunan göçmenlerin geri dönmelerini teşvik edici hükümet politikaları uygulamalarına başladıkları görülmüştür. Geri dönüşü teşvik edici politikaların sonucunda ise 1973 yılını izleyen iki yıl içinde BM tarafından yapılan tahminlere göre, göçmen işçilerin yaklaşık %10'unun ülkelere geri döndükleri belirtilmiştir. Ancak bu yöndeki politikaların pek başarılı olamayarak göçmenlerin buldukları ülkelerdeki sosyal haklardan yararlanmak için kalmayı tercih ettikleri, aile birleşmeleri gibi yollar ile göçmen kütlesi sürekli büyümüştür. Nitekim 1973 Kasım'ında Almanya'da yasal olarak bulunan göçmenlerin sayısı 4.0 milyon iken, 1980 yılında 4.5 milyona yükselmiştir. 1980'li yılların sonundan itibaren, geleneksel göç veren ülkeler kategorisinde bulunan İspanya, İtalya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkeler tedrici olarak göçmen alan ülkelere arasına girmişlerdir. Daha önce eski kolonilerinden göç alan İngiltere ve Fransa, bunlara ek olarak Afrika ve Asya'nın diğer ülkeleri ile eski Sovyetler Birliği, Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin yanı sıra, Yugoslavya ve Irak'ta meydana gelen çatışmalar karşısında, büyük ölçüde mülteci hareketi ile de karşı karşıya karşılaşmışlardır (Garson & Loizillon, 2003: 3-4). 1989 yılında Macaristan'ın sınırlarını açması ile binlerce Doğu

Alman Batıya kaçmış, Sovyetler Birliğinde seyahat özgürlüğünün verilmesi ile birlikte, Ekim 1989- Temmuz 1990 arasında ABD'ye göç için müracaat eden Sovyet vatandaşının sayısı 500 bini bulduğu görülmüştür (Hahn, 1991: 14, 9). Avrupa da yaşanan ekonomik resesyon ile göçmen işçi uygulamasına son verilmesi, doğu bloğunun yıkılması, diğer yakın ve uzak çatışmaların varlığı, göçün yeni türevlerinin oluşmasına neden olmuştur. "Kadın-erkek, nitelikli-niteliksiz, süreli-süresiz, legal-illegal, zorunlu veya gönüllü" (Niessen, 2003: 2) biçiminde ülkelerin yaklaşımlarına, koşulların niteliğine ve boyutuna, gidilmek istenen ülkenin koyduğu engellere göre farklılaşan yapıya sahiptir.

Günümüzde yasal olarak sürekli oturma hakkını içeren göçe izin veren ülke sayısı sadece beştir. Bunlar; ABD (800.000), Kanada (200.000), Avustralya (75.000), İsrail (65.000) ve Yeni Zelanda (35.000) olup, yılda yaklaşık 1.2 milyon göçmen almaktadırlar. Ancak, bu veriler sadece resmi göçü içermektedir. Mülteci statüsü verilmeyen sığınmacılar, misafir işçiler ve yasadışı göçmenler bunların dışındadır.

Kuzey- Güney arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkının giderek açılması, 20. Yüzyılın başlarına kadar dünya nüfusunun büyük kısmı kırsal alanlarda yaşamlarını sürdürürlerken giderek artan şehirleşme, iletişim alanında sağlanan gelişmeler ve getirdiği kolaylıklar, insanların politik ve ekonomik gelişmelerden, değişen tüketim kalıplarından, yaşam koşullarından ve ülkeler arası farklılıklardan daha hızlı haberdar olmaları ve konan engellere rağmen, göç hareketlerinin hızlanmasındaki güçlendirici nedenler olarak belirtmek mümkündür. Gelişmiş ülkelerin düşük nitelikli işgücüne olan gereksinimlerinin kalmaması ve bu vasıf seviyesindeki olanlara yönelik engellerin arttırılmış olması, göç hareketleri içinde yasal yollardan göç imkanı bulamayanların yasal olmayan göç yoğunluğunun artmasına neden olduğu ve bu durum karşısında, bu göç ile mücadele edebilmek için bu göçe maruz kalan ülkeler bu göç yöntemi ile mücadele yolları arayışına girmişlerdir.

Yasal ve yasal olmayan yollardan kaynaklanan göçü kontrol etmeye yönelik ilk düzenleme, 1972 yılının Ocak ayında Fransa tarafından gerçekleştirilmiştir. İşverenlerin 1973 yılında bu yöndeki işlemleri durdurmaya yönelik çabalarına karşın, 1974 yılındaki düzenleme ile göç kontrol yasaları daha da katılaştırılmıştır. İsveç ise, verdiği göç izinlerinde kısıtlamaya 1972 yılında gitmeye başlamıştır. Hollanda da,

1970'li yılların sonlarına doğru göçü kontrol altına almaya yönelik önlemleri uygulamaya başlamıştır. İngiltere ise, İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth) ülkelerinden kaynaklanan göçü 1962 yılından itibaren azaltmaya başlamış ve 1971 yılında çıkarılan yasa ile sınırlama yoluna gitmiştir. Dokuz Avrupa ülkesinde 1960-1970 yılları arasında bulunan yabancı işçilerin sayısı 2.5 milyondan 5.4 milyona çıkarken, 1973'te 6.3 milyona çıkmış ve 1987'ye gelinceye kadar ise 5.8 milyona gerilemiştir (Dearden, 1997: 4-5). Benzer biçimde diğer Avrupa ülkelerinin de bu yıllardan itibaren göçü kısıtlayıcı yönde düzenlemelere yöneldikleri ve artan oranda göçü zorlaştırıcı uygulamalara geçtikleri de bilinmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerine 1995 yılına kadar yaşanan göç sonucunda oluşan kümülatif göçmen sayısının, ülkelere göre dağılımları ve bu tarihten 2000 yılına kadar göçmen hareketliliğinde meydana gelen gelişmeler aşağıdaki tablo 1'de verilmektedir.

Tablo - 1: AB Ülkelerinde Yabancılar: 1995-2000

1995-2000 yılları arasında Belçika, Fransa, Hollanda ve İsveç'in göçmen topluluğunda azalma olduğu, diğer 11 üye ülkenin göçmen sayısında ise artış olduğu görülmektedir. AB'de 1995 yılında bulunan toplam yabancı sayısı 17.901 bin iken bu sayı 2000 yılında 19.039 bine ulaşmıştır. Bu süreçte göçmen sayısının 1.138 bin arttığı (% 6.35) anlaşılmaktadır. Almanya'nın ise 7.297 bin göçmen ile AB içinde bulunan göçmenlerin %38.3'üne ev sahipliği yaptığı görülmektedir.

Dünyada gelişmişlik farklılığının getirdiği eşitsizliğin varlığının devamı artarak sürerken, göç yollarının zorlaştırılması, göçü daha da tahrik edici etki yapmaktadır (Hahn, 1991: 16). AB ülkelerinin göçü kısıtlayıcı uygulamaları sonucunda, yasal yollardan göç etme imkanı ortadan kalkanların göçü farklı kanallar ile gerçekleştirmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Sığınmacı olabilmenin şartlarını taşımamakla birlikte, bir çok kişinin yasal işlemlerin uzun sürmesi nedeniyle bu ülkelerde birkaç yıl kalma imkanı sağladığından (başvuruların %85'i kabul edilmemekte) bu yolla Batı Avrupa ülkelerine sığınma başvurusu yapmaktadırlar (Martin & Widgren, 2002: 19-24). Batı Avrupa ülkelerine 1983 yılında 70.000 kişi sığınma başvurusunda bulunurken, (Garson & Loizillon, 2003: 4) Almanya'ya sığınanların sayısı 1985 yılında 73.832'den 1993'de 322.600'e ; Fransa'ya sığınanların sayısı 25.800'den

27.600'e ve İngiltere'ye sığınanların ise 5.900'den 28.500'e yükseldiği görülmektedir. AB'nde 1988 yılında 1.2 milyona ulaşan sığınmacıların 800.000'i Almanya'ya, 184.000'i Fransa'ya ve 100.000'i İngiltere'ye yönelik olmuştur (Dearden, 1997: 6). Birlik üyesi ülkelere olan toplam sığınma başvuruları ise 1996 yılında 245.000'e, 1997'de 260.000'e, 2001 yılında ise 388.000'e (92 bini İngiltere'ye, 88.4 bini Almanya'ya, 47.3 bini Fransa'ya, 32.6 bini Avusturya'ya ve 24.5 bini Belçika'ya) yükselmiştir (Garson & Loizillon, 2003: 4,16). 1983 ve 2000 yılları arasında 5.7 milyon yabancıya Avrupa'ya sığınma başvurusunda buldukları, 1989 ve 1993 yılları ise bunun zirveye çıktığı yıllardır. Bu başvuruların yarısı Almanya'ya yapılmıştır. 1994 yılından itibaren ise alınan önlemler ile Almanya'ya yönelik sığınma taleplerinde keskin bir düşüş olmuştur (Martin & Widgren, 2002: 19-20). 2001 yılında bu ülkelere gelenlerin milliyetlerine göre dağılımlarına bakıldığında ise 53 bin'inin Afganlı, 50 bin'inin Iraklı olmak üzere, 32 bini Türkiye'den, 29 bini eski Yugoslav vatandaşlarından ve 21 bin'inin Çinlilerden oluştuğudur. Bu işlemi yapanlardan Afganlı ve Iraklıların çoğunluğunun Avusturya, Danimarka ve İngiltere'ye, Irak kökenlilerin Almanya ve İsveç'e, eski Yugoslavya ve Türkiye'den olanların ise Fransa'ya yönelik olarak gerçekleştirmiş olduklarıdır. Gerçekleştirilmiş olan sığınmaların sonucunda Cenevre Anlaşmasına göre mülteci statüsü verilmesinde Afganlıların %54'ü, Iraklıların %40'ı, eski Yugoslavya'dan olanların %25'i, İranlıların %22'si, Çinlilerin %19'u, Rusların %16'sı ve Türkiye'den olanların ise ancak %15'inin bu statüyü kazanabildikleri görülmektedir (OECD, 2003:26). Zengin ülkelere sığınma arayışında bulunanların sayılarında ise 2002 ve 2003 yılları arasında %20 oranında gerileme olduğu gözlenmiştir. 2002 yılında yapılan sığınmaların ise %41'inin İngiltere'ye yönelik olduğu, İsveç'te diğer AB üyesi ülkelere göre bu hareketlilikte büyük paya sahip olduğu görülmektedir.

Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, düşük nitelikli yabancı işçi emeğine olan gereksinimin azalması / ortadan kalkması yönündeki gelişmeler sonrasında, daha önce bu nitelikteki emeğe ihtiyaç duymuş olan ülkelerin bu göçü kısıtlayıcı engeller koymuş olmaları, yasal göç yolları tıkanmış olan kişilerin yasal olmayan göç yollarına artan şekilde yönelmelerine zemin hazırlamıştır. Yasal olmayan yollardan gerçekleşen yasa dışı yabancı kaçak işçilik aslında, emek arz ve talebinin açığa vurulamayacak çalışma biçim ve yöntemlerini içeren örtülü bir emek

piyasası uzlaşısının varlığından kaynaklanmış olduğudur. Bu örtülü taleplerin varlığı işverenler bakımından, çalıştırmayı arzuladıkları işçiler için uygulamayı düşündükleri çalışma koşullarının ülkenin yasal istihdam düzenlemelerinden daha düşük nitelikler içermesinde yatmakta olduğudur. Göçmen işçi bakımından ise, hedef ülkedeki çalışma ve istihdam koşullarının mevcudiyeti o ülkenin asgari düzeyinden daha aşağı olsa bile, kaynak ülkeye göre daha yüksek bir getiri elde etme fırsatı yaratıyor olması, iki tarafın çalışma ve çalıştırma işlemini ancak, yasal olmayan bir çalıştırma veya bulunma durumunun mevcudiyetinde olabilmesinde söz konusudur. Yoksa bu ülkelerdeki iş piyasalarında istihdam talebinin varolmaması durumunda, başlı başına göç işleminin gerçekleşmiş olması ile yeterli ve istenilen sonucu yaratması bakımından mümkün değildir.

Yasal ya da yasadışı göç hareketlerinde bireysel olarak çalışan ve çalıştıranların sağladıkları ekonomik faydanın dışında taraflar, ulusal düzeyde de bir yarar oluşturmaktadırlar. Yasa dışı göçmen işçiler, kayıt dışı ekonomide istihdam imkanı bulabilmektedirler. Bu da yasadışı göç ile kayıt dışı ekonomi arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koymaktadır. Kayıt dışı ekonomini ise AB'nin GSYİH'nin yaklaşık %7-16'sını oluşturmaktadır. Bu kayıt dışı ekonominin toplam üretim içinde ne kadar önemli bir paya sahip olduğunu göstermek bakımından önemlidir. Nitekim çalışanlar kazançlarının yaklaşık %50'sini ülkelere göndermektedirler. Onların çalıştıkları işlere 3D'de (kirli, tehlikeli ve talep edilen çalışma) denilmektedir (Commission, 2004: 11, 7). Bu durum karşılıklı faydalanma ilişkinin adeta göstergesidir. Gidilen ülkedeki ekonomik faaliyet sonucunda (yasal / yasadışı göç yolu ile) o ülkenin toplam üretimine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca bulunulan ülkede elde edilen gelirin tasarruf edilen kısmının kaynak ülkeye gönderiliyor olması, kaynak ülke bakımından önemli bir nakit kaynağı oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin dışarıdaki insan gücünden sağladığı faydanın ekonomileri için önemli kaynak oluşturması nedeniyle, göç işlemine yönelik olarak açık veya gizli güdüleyici politikalarda izlenebilmektedir.

Uluslararası Para Fonu'na dayanarak yapılan hesaplamalara göre 2003 Küresel Kalkınma Finansmanı Yıllık Raporunda göçmenler tarafından gelişmekte olan ülkelere 2001 yılında 72.3 milyar dolar tutarında paranın gönderildiği bildirilmektedir. Latin Amerika'ya 25

milyar dolar (sadece Meksika'ya 9.9 milyar dolar), Güney Asya'ya 16 milyar dolar (Hindistan 10 milyar dolar), Doğu Asya'ya 11 milyar dolardır (Filipinler 7 milyar dolar). Gönderilen paraların bölgelere göre dünya ölçeğinde sıralamasında başta Latin Amerika ve Karayipler (%31) gelmekte sırasıyla, Güney Asya (%20), Orta Doğu ve Kuzey Afrika (%18), Doğu Asya ve Pasifik (%14), Avrupa ve Orta Asya (%13) ve Güney Afrika (%5) ini oluşturmaktadır (Sorensen, 2004: 7-8).

Tablo - 2: Seçili Ülkelere Göre Göçmenlerin Ülkelerine Havale Ettikleri Tutarlar

Yurtdışında bulunan kişilerin ülkelere gönderdikleri para tutarı oldukça büyük miktarlarda bulunmaktadır. Gönderilen paraların fazlalığı, ülkenin nüfus hacmine ve dışarıda bulunan diasporanın büyüklüğüne göre değişmektedir. Bu paraların ülke ekonomisine kazanılması ile ülkenin ödemeler dengesi üzerinde olumlu katkılarda bulunmaktadır. Meksikalıların ülkelere gönderdikleri paralar, Meksika'nın GSYİH'nin %1.7 sine ve ihracatının %6.5'ine denk gelirken, Brezilya'da GSYİH'nin %0.4 ve ihracatının %4'üne, Dominik Cum.'nde GSYİH'nin %10 ve ihracatın %27'sine, El Salvador'da ise %17 ve %60'ına eşittir. Cape Verde'de ise havale edilen tutarlar GSYİH'nin %13.5'ini oluşturmaktadır (Sorensen, 2004: 9-13). Havale edilen tutarların önemi ülke ekonomisinin büyüklüğüne göre önemi farklılaşmaktadır. Meksika ve Brezilya'ya gönderilen tutarlar büyük olmasına rağmen, ülke ekonomisinin hacmi bakımından oldukça küçük paya sahiptir. Ekonomileri zayıf ülkeler için ise havale edilen tutarların miktarları daha az olmasına rağmen, ekonomilerine yaptıkları katkı bakımından ise oldukça önemli boyutlarda kaynak girişini oluşturmaktadır.

Yasal olmayan göçün hacmi bilinmekle birlikte, sayısal olarak kesin bilgiler verilememekte, buna ilişkin sadece bazı tahminler ileri sürülmektedir. Uluslararası alanda yılda 30 milyon kişinin uluslararası sınırları illegal yollardan geçtiği, bunun 400.000-500.000'inin ise AB'ye yönelik olduğu tahmin edilmektedir (De Tapia, 2003: 29). AB ve EFTA ülkelere 1985 yılında 50 bin yasa dışı göçmenin girdiği ve bu durumda 910 bin kişinin bulunduğu, 1992 yılına gelindiğinde ise yasadışı göçün yılda yaklaşık 370 bine ve toplamda ise 2.912 bine ulaşmış olduğu ileri sürülmüştür. Anılan yıllar arasındaki yasadışı göç olaylarında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri vatandaşları önemli oranlarda bulunurken, bu ülkelerin AB sürecine dahil edilmiş olmaları ile birlikte, bu ülkelerden

yaşanan hareketliliğin durulmasına neden olmuştur. Bununla birlikte yasa dışı göçü, bu statüde bulunanların yasallaştırılmaları ile ortadan kaldırılabileceği yaklaşımı, bazı ülkelerde aralıklarla yasal düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda yaklaşık 2 milyon yasadışı göçmen yasallaştırılmıştır. Fransa'da 1997-1998 yılları arasında 77.8 bin kişinin, Yunanistan'da 51 bin, 1987-1996 yılları arasında İtalya'da 484 bin , 1992-1996 arası Portekiz'de 61 bin, 1985-1996 arası İspanya'da 175 bin kişinin bu haktan yararlandıkları görülmüştür (Gençler, 2003 : 75). Belçika'da 1974 ve 1999 yıllarında yasallaştırma yoluna gidilerek tek vuruş (one-shot) ile marjinalleşmenin önüne geçilmek istenmiş ve 37.146 kişi yasallaştırılmıştır. Üye ülkelerde 1970'lerden başlayan ve 1990'lı yıllarda giderek yoğunlaşan 26 yasallaştırma işlemi gerçekleştirilmiştir (Commission, 2004: 9).

İtalya'da 1987-96 yılları arasında büyük sayılara varan yasallaştırmalara rağmen, 1998 yılında yeniden yapılan düzenleme ile 217 bin yasa dışı göçmen yasallaştırılmıştır. İngiltere'de ise yasa dışı göçmenlerin varlığı hakkında resmi makamlar tarafından tahmini sayı verilmemekle birlikte, 2001 yılında bu ülkeye 76.110 kişinin yasa dışı giriş yapmış olabileceği belirtilmektedir. Yasallaştırma ile sorunun ortadan kaldırılabileceğine ilişkin uygulamaların başarılı olamadığı ve kısa bir süre sonra yine yasallaştırma gereksinimi duyulduğu anlaşılmaktadır. Tespit edilen rakamlara ilaveten tespit edilemeyenler ve bu haktan yararlanmayanlarında eklenmesi durumunda gerçekte ne kadar büyük bir kitleyi oluşturdukları anlaşılabilir. Yasal olmayan göçün artan oranda yoğunlaşmasında en önemli etkenin sığınma başvurusunda bulunanların büyük çoğunluğunun bu taleplerinin kabul edilmemesi (A Common Policy , 2002 : 12) ile yasa dışı göçün yasallaştırılarak ortadan kaldırılmasına ilişkin uygulamaların varlığı, bu nitelikte bulunan göçmenlerde gelecekte de bu yönde gelişme olabileceği beklentisi yarattığından, yasa dışı göç hareketini ve istemini şiddetlendirdiğini ileri sürmek mümkündür.

AB ülkelerinde görülen göç hareketlerinde son yıllarda dikkat çekici bir şekilde kalıcı ve istihdam ilişkili süreli göç de artışın olduğudur. Üye ülkelerin ekonomik büyümelerinde yavaşlama olmasına rağmen, istihdam ilişkili işgücü göçü artışına neden olan birkaç faktör bulunmaktadır. Enformasyon, iletişim teknolojileri, sağlık ve eğitim alanların da nitelikli insan gücüne talebi olan üye ülkelerin bu

niteliklere sahip yüksek nitelikli insan gücünü kendi ülkelerine çekebilmek için ikamet ve istihdam da kolaylık sağlayıcı yasal düzenlemelere gitmektedirler. Bu amaçla İngiltere, yüksek nitelikli kişilerin ülkeye gelmeleri ve iş aramaları imkanı oluşturabilmek için yeni tip vize uygulamasına yönelmiştir. Almanya da bilgisayar ve ileri teknoloji alanlarındaki nitelikli iş gücünü çekebilmek için 1 Ağustos 2000 tarihinden itibaren "Yeşil Kart" uygulamasına başlamıştır. Bu uygulama ile 2000-2005 yılları arasında yılda 20.000 uzmana çalışma izni verilmesi planlanmıştır. Bu kapsamda 2000 yılı başından 2001 Ağustos'una kadar geçen sürede Almanya'ya 8.700, Fransa'ya ise yaklaşık 2.600 uzmanın giriş yaptığı görülmüştür (OECD, 2003: 22-23). İngiltere'de ise Ocak 2002 tarihinde Yüksek Nitelikli Göçmen Programı başlatılmıştır. Bu program çerçevesinde İngiltere'nin küresel ekonomi ile rekabet etme gücü kazandıracak, ekonominin gerektirdiği nitelik ve becerilere sahip olanlara ülkeye giriş kolaylığı sağlanmaktadır. Nitelikli yabancı insan gücünü istihdam etmeye ilişkin yapılan esnek uygulamaların altında diğer ülkeler ile olan rekabette avantajlı konuma geçmek / geri kalmamak amacı yatmaktadır. Bu bir ölçüde ABD'nin 1950'lerden beri yapmakta olduğu uygulamanın adeta gecikmiş uyarlamasıdır denebilir.

AB ülkelerinin nitelikli insan gücüne yönelik artan taleplerinin dışında, 1990'lı yıllarda başlayan ve giderek artan biçimde özellikle; tarımsal alanlarda, inşaat, kamu hizmetleri ve aile içi hizmetlerde kullanılmak amacıyla nitelikli olmayan işgücüne olan talebidir. Savaş sonrası süreçte işgücü gereksinimi olan ülkeler coğrafi yakınlıktan kaynaklanarak, kuzey ve diğer Avrupa ülkelerinden sezonluk veya süreli emek talep etmekteydiler. Günümüzde ise yasadışı göç için kaynak oluşturan ülkeler ile ikili anlaşmalar gerçekleştirilerek, bu ülkelerden olan göçün kontrol altına alınma ve işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla İspanya, altı ülke ile (Romanya, Bulgaristan, Ekvator, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Fas) ikili anlaşma yapmıştır. İtalya ise 1998 yılından beri bazı ülkelere kota (Arnavutluk, Tunus, Fas, Mısır, Nijerya, Moldavya, Sri Lanka, Bangladeş, Pakistan) uygulayarak işgücü talep etmektedir (Commission, 2004: 7-8).

Tablo - 3: Seçili AB Ülkelerinde Sezonluk İşgücü Göçü :

(1992, 1997'Bin)

Almanya'nın sezonluk işgücü talebi, 1992 yılında 212.4 bin olurken, 2000 yılında bu sayı 263.8'e çıkmıştır. Fransa, 1992 yılında 13.6 bin kişiyi istihdam amaçlı ülkesinde misafir ederken, 1997 yılından itibaren bu işgücüne talebi, yılda ortalama 7-8 bin civarındadır. İngiltere ise, 1992 yılında 3.6 bin kişiyi talep ederken, 1997 yılından itibaren düşük nitelikli emeğe talebinin yılda 10 bine yükseldiği, İtalya ve İsveç'in ise 1999 yılına kadar taleplerinin olmadığı, 1999 yılında İtalya'nın 18.7 bin, İsveç'in 15.0 bin işçi talebi olduğu, bunların sayısının 2000 yılında İtalya'da 24.5 bin'e, İsveç'de ise 19.4 bin'e yükseldiği görülmektedir.

Ana hatları ile 1950'li yıllardan itibaren Avrupa ülkelerine yönelik yaşanan göçün, gerek duyulan talepler, gerekse meydana gelen gelişmeler nedeniyle geçen sürede yaşanan göç hareketlerinin niteliğinin ve yoğunluğunun değişmiş olduğudur. Bu durum sadece Avrupa dışı kaynaklı göç hareketlerinde değil aynı zamanda, Avrupa içinde de gerçekleşmiştir. Nitekim, 1850-1950'li yıllar arasında Avrupa'nın klasik göç veren ülkeleri olan başta İrlanda, İspanya ve İtalya'nın ekonomik bakımdan hızlı gelişme göstermeleri, göç veren bu ülkelerin göçmen alan ülkelere dönüşmesi de kıta Avrupa'sının kendi içsel değişimini yansıtmaktadır. AB sürecinin de yayılarak ve hızlanarak gelişmesiyle birlikte, ekonomik, siyasal ve sosyal alanlardaki beraber karar alma sürecinin gittikçe hızlanması, AB'nin kendi içinde ve bölgesinde yaşanan değişimin bir yansıması olarak, harici ülkelere karşı uygulayacağı politikalarda da ortaklık temelinde yeni bir bakış açısı oluşturmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Ortak Göç Politikası Oluşturulma Çabaları

Birlik ülkeleri üye ülke vatandaşlarının hareketliliğini kolaylaştırıcı yönde gelişmeler sağlamalarına karşın, üçüncü ülke vatandaşları açısından ise sürekli, kısıtlayıcı düzenlemelere gitmektedirler. Bu yöndeki oluşumların esin kaynaklarını ise Dante'nin evrensel monarşi arayışından (1310), Duc de Sully'nin Anılar isimli eserindeki (1638) Avrupa'da barışı ve düzeni sağlama özlemi yatan entelektüel yaklaşımların arkasında aramak mümkündür. Daha önce Avrupa ülkelerinin "Ortak Avrupa" veya "Birleşik Avrupa Devletleri"ni oluşturma fikrini somutlaştırma yönündeki tüm çabalarına karşın, AB çatısı altında bugün gelinen noktaya, tarihin daha önce hiçbir devresinde bu kadar yakın olmamışlardır. Bu bakımdan AB, bu düşünce

alt yapısını ve işbirliğini gerçekleştirmeyi hedefleyen çabalar için tarihsel bir fırsat olarak görünmektedir. Ancak AB, bugünkü yapıya birçok revizyondan sonra ulaşabilmiştir. 1951 yılında altı ülke tarafından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulmasını, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluklarının kurulması izlemiş, taraf ülkelerin ekonomik ve siyasal işbirliklerini tek metinde toplayan Avrupa Tek Senedi 1986 yılında imzalanarak, 1993 yılında da Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin yapısı tesis edilmiş ve bu süreci Amsterdam Antlaşması izlemiştir (Bernitz, 2002: 51). AB'nin hızlı yapısal dönüşüm sürecinin getirdiği ve oluşturduğu Topluluk hukuku, üye ülke vatandaşları arasında eşitlik arayışlarını geliştirmekte olduğu gibi üye devletlerin egemenliklerinin sınırlarını da azaltmaktadır (Özkan, 2003: 1028).

Birlik üyesi ülke işçilerinin serbest dolaşımını teşvik edici esas Roma Antlaşmasının 48. maddesine (yeni 39. md) dayanmaktadır. Bu yaklaşım ile 1957 yılından beri üye ülke vatandaşlarının serbest dolaşımının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesine çalışılmaktadır. Temel amaç, yerleşme ve çalışma özgürlüğünün sağlanarak Birlik ülkelerinin sahip oldukları içsel emek potansiyelinden maksimum düzeyde yararlanabilmek yatmaktadır. Ancak, tablo 4'ten de anlaşılacağı gibi, AB ülkelerinin hedeflediği içsel emek hareketliliği toplam göç yoğunluğu içinde oldukça düşük bir oranda kalmaktadır. Buna etki eden olumsuzluklar ise üye ülkeler arasında varolan dil farklılıkları ve ülkelerin emek piyasalarının farklı yapılaşmaları nedeniyle hareketliliğin daha çok tarihsel bağların kuvvetli ve yakın olduğu ülkelere doğru daha yoğun yaşanmasına neden olmasındandır.

Tablo -4: AB Vatandaşlarının Avrupa İçi Hareketliliği

AB çatısı altında ulaşılmak istenen hedefler göz önüne alındığında Birliğin, göçe ilişkin yaklaşımlarının da farklı temeller üzerine oturtulduğu sonucu çıkmaktadır. Bu farklılıkları iki başlık altında topladıkları görülmektedir: Üye ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelerde iş arama ve göç haklarıyla ilgili olan gelişmiş yasal çerçeve, (İki temel sınırlandırma bulunmaktadır. Kamu politikası, güvenliği ve sağlık ile üye devletlerin kendi sivil hizmetlerinin vatandaşlarına ulaşmasına ilişkin izinler hariçtir.) diğeri ise açıklık ve kesinliği bunlara göre daha az olan AB dışındaki ülke vatandaşları ile ilgili yönetim anlayışıdır. Bu grup da kendi içinde alt kategorilere ayrılır, hakların

derecesi bakımından kendi ülkeleri ve AB arasındaki anlaşma sonucu Birliğin vatandaşlarına verdiği serbest dolaşım hakkını az çok aynı şekilde alan İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn vatandaşlarının sahip oldukları haklar oluşturur (ATA Ams md. 310) (Guild, 2002: 2; Lokrant Bernitz, 2002: 64) (1 Haziran 2002 tarihinden beri İsviçre vatandaşları da Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması'na tabi olarak işlem görmektedirler.). Sınır, göç ve iltica ile ilgili olanlar ise ikinci alt kategoride yer alanları içermektedir.

AB ve AEA kadar geniş hakları içermemekle birlikte, Türkiye, Magrib ve Orta Avrupa (Mayıs 2004'de tam üye oldular) ülkeleri ile de ortaklık anlaşmaları gerçekleştirilmiştir. AB ile Türkiye işçilerinin aşamalı olarak serbest dolaşımını içeren 1963 tarihli Ankara Antlaşması da bunlardan birisidir. Bu antlaşma, hizmet edinme ve yerleşme serbestliği önündeki engellerin aşamalı olarak kaldırılması (Ankara Ant. 12-14'ncü maddeler) hükümlerini içermekte ve sonunda Türkiye'nin Topluluğa gireceğini öngörmektedir (Ankara Ant. md.28). Antlaşma ve Ek Protokollerine göre ikinci aşamanın bitimi ile (1986'nın sona ermesiyle) serbest dolaşımın sağlanması gerekiyordu. Bu Antlaşma ve Protokol hükümlerine dayanılarak mahkemelere yapılan başvurular sonucunda ise Mahkemeler, durumu açıklığa kavuşturabilmek için Ortaklık Konseyi kararlarına da başvuruda bulundular. Ancak kararların yeterli açıklık, kesinlik ve direkt yasal sonuçlara neden olabilecek hükümleri olmadığı, koşulsuzluk oluşturucu oldukları sonucuna varılmıştır. Fakat mahkemenin 1980 tarihli 1/80 Kararının 6. md.' sinde Türk işçilerinin durumuna ilişkin verilen kararda ise (Guild, 2002: 25); "bir üye devlette, bir yıllık çalışmadan sonra, çalışmak için izinlerinin yenilenmesi işin hala onlara açık olduğunu gösterir. Üç yıl sonra, sektör içinde iş değiştirmeyi hak ederler ve çalışma haklarını saklı tutarlar. Dört yıl sonra, işçi pazarına serbest girişi hak ederler denilmektedir. Madde 7, üye devlete tam olarak kabul edilen aile üyelerinin iş almalarına ilişkin esasları içerir, Madde 14'te ise kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleri dışında ihraç edilmeye karşı koruma" hakkına sahip olduklarını belirtmiştir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, Türkiye ile imzalanmış olan Ortaklık Antlaşması'nın uygulanmasına ilişkin pek çok karar vermiştir. Mahkeme verdiği kararlarda açık ve muğlak olmayan hükümlerin doğrudan uygulanabileceğini ve ulusal mahkemeler önünde talep hakkı bulunduğunu belirtmiştir. Halihazırda Birlik içinde ekonomik faaliyette

bulunan Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğüne sahip oldukları ancak, Birlik dışındaki diğer Türk vatandaşlarının ise henüz kapsam dışında olduklarıdır (Lokrant Bernitz, 2002: 64-65). AB'nin çalışma, ikamet ve dolaşım hakkına ilişkin üçüncü ülkeler ile yapmış olduğu anlaşmalarda sağlanan esnekliğin veya kısıtlayıcılığın altında, ülkelerin ekonomik gelişmişlik yapılarının ön koşul olarak görüldüğü, bunun dışında tarihsel, kültürel, sosyal ortak değerlerin paylaşımı veya yakınlığının varolmasının da diğer belirleyici faktörler olduğu sonucuna varmak mümkündür. Birçok işaretle bunu doğrular niteliktedir. Önceki yıllarda Batı Avrupa ülkeleri, Arap kökenli göçmenlere göre Doğu Avrupalı göçmenleri tercih etmişlerdir. Alman resmi çevreleri tarafından da Avrupalı kişilerin diğerlerine göre önde gelmeleri yönünde açık beyanda bulunulmuştur (Hahn, 1991: 22).

AB'nin entegrasyon sürecini ilerletmesi ve mükemmel işleyen bir piyasa yapısını oluşturabilmesi için dışsal faktörlerin bu süreç içinde yer alan iktisadi, sosyal ve kültürel dokuya zarar verebilecek veya bu süreci olumsuz etkileyebilecek unsurlarını kontrol edici ve yönlendirici ortak politikalara gereksinimi vardır. Bunlardan birisini de Birliğin göç politikalarında ortak siyaset oluşturma yönündeki çalışmalar oluşturmaktadır.

AB'nin olabildiği kadar hızlı bir şekilde tek bir pazar içinde tek paraya geçme, ortak merkez bankası oluşturma ve mali politikalar uygulama gibi ekonomik entegrasyon sürecinin yanında bunun diğer enstrümanları olan ortak siyasi derinleşmenin de bu sürece dahil edilmesi gereği bulunmaktadır. Güvenlik politikalarından kaynaklanan ortak iç ve dış politikaların oluşturularak bunların AB üyesi olmayan ülkelere karşı ortak uygulanması ihtiyacı, süregelen entegrasyon ve harmonizasyon uygulamalarının da doğal sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Tek Senedi ile AB'li göçmenlerin ulusal sınırları geçerken uygulanan kontroller kaldırılarak önlerindeki engeller azaltılmış, uyuşturucu trafiği, uluslararası suçlar, terörizm ve göç kontrolüne ilişkin üye ülkeler arasında işbirliğinin tesis edilmesi öngörülmüş ve 1990 yılına kadar da üye ülkelerin sığınma başvurularına ilişkin uygulanacak yöntem belirlenmiştir (Dearden, 1997: 25). Ancak, AB ülkelerinin göç politikalarında birbirlerini etkilemekle birlikte, uygulamada politikaların etkisiz olduğu ve bunun da farklı tutum

takınmalarından kaynaklanmaktadır. Örneğin (Martin & Widgren, 2002: 20), Fransa'nın mülteci statüsünü vermeyi reddettiği sığınmacının daha kolay kabul edilebileceği İngiltere gibi başka ülkelere gidebilmesinin mümkün olması gibi. Göçle ilgili ulusal hukuk alanlarında değişiklikleri kapsayan anayasal süreç oluşturulması için Komisyon tarafından yapılan 1985 yılındaki girişim ise mahkemelerden önce (Adalet Divanı) üye ülkelerin özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının göçü ile ilgili itirazlarıyla karşılaşmıştır. Gelişmelerden sonra Komisyon bu alandan çekilerek, üye ülkelerin kendi aralarında uyum sağlayıp, birbirlerini ikna edene kadar onların hükümetler arası görüşmeler yapmalarını uygun görmüştür. Bu da ancak, 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasına yol açan müzakerelerle gerçekleşebilmiştir. 2001 yılında AT Antlaşmasının getirdiği yeni güçle Komisyonun 1985 yılında öne sürdüğüne benzer danışma mekanizmasını içermesi ise ironik bir durumdur. Üye ülkelerin ancak, yaşanan bu süreçten sonra ortak uygulamaya hazır olmaları sonucunu getirmiştir (Apap, 2001: 2; Guild, 2002: 3-4).

Aslında 1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması ile ortak bir göç politikasının oluşturulmasına ilişkin ilk temeller atılmıştır. Başlangıçta ülkeler egemenliklerine ilişkin hüküm doğuran işlemlerden vazgeçmeye yanaşmamalarına rağmen, bu sürecin hızla değişerek Topluluk kurumlarına yetkilerin devredildiği görülmektedir (Apap, 2001: 2). Schengen ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması, harmonizasyonun tamamlanması ve dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi aşaması gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda kompüterize olan bilgi akışı sistemi (Schengen Information System-Schengen Bilgi Sistemi) üye olmayan ülkelere bilgi değişimi sağlama, güvenlik hizmeti ve her üye ülkenin tanımladığı istenmeyenlerin ortak listesinin hazırlanması da bu kapsamdadır. Bu antlaşma ile 127 ülkeyi içeren ortak bir vize listesi hazırlanmıştır. Ortak vize listesinin oluşturulması söz konusu olduğundan bu süreç oldukça uzun zaman almıştır. Amsterdam Antlaşması ile entegrasyonun geliştirilmesi bakımından daha güçlü işlerlik kazanmıştır. İngiltere ve İrlanda dışındaki tüm üye devletler bu sürecin içinde bulunmaktadır (Dearden, 1997: 25; Martin & Widgren, 2002: 20; Commission, 2004: 13).

İngiltere'nin bu anlaşma süreci dışında kalmasına neden olan yaklaşım ise bir ada ülkesi olması sebebiyle, ortak sınır politikalarının

ada ülkesine uygulanmasının mümkün olamayacağındandır. Vize gereken ve gerekmeyen ülkelere ilişkin liste 2001 Mart'ında yeniden adaptasyona uğramıştır (A Common Policy, 2002: 22-23). Schengen, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'na eklenen protokol ile Avrupa Toplulukları Antlaşması'na entegre edilmiştir. İzlanda ve Norveç, Schengen'e ortak üye sıfatı ile katılmışlar ancak, Danimarka Antlaşmayı imzalamasına rağmen, onun Topluluk sütununda bulunmasına onay vermemiştir (Özkan, 2003: 1029). Schengen Antlaşmaları ile üye ülkeler büyük ölçüde dış sınır kontrollerinin kaldırılmasına ilişkin aşamayı gerçekleştirmişlerdir.

1990 yılında imzalanan Dublin Antlaşması ile de sığınmacılara ilişkin ortak politika izlenmesine ilişkin koşullar belirlenmeye çalışılmıştır. Bu koşullar, bir üye ülkeye yapılan başvurunun kabul edilmemesi durumunda diğer üye ülkelere yapılacak başvuru durumunda da sığınma hakkının verilmeyeceğini içermektedir. Böylece sığınma başvurusu tek ülkede toplanmaktadır. 1951 yılında kabul edilmiş olan Cenevre Antlaşması'nın sığınmacılara ilişkin hükümlerindeki koşullar saklı olmak üzere Birliğin kendi ilkelerini oluşturma yoluna gittiği anlaşılmaktadır. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması'na imza koyan 15 ülke Birliğin "özgürlük, güvenlik ve adalet" bölgesi olarak geliştirilmesi yolunda çalışmayı kabul etmişlerdir. 1999 yılında Tampere'de yapılan toplantıda AB'nin sığınma ve göçe ilişkin ortak bir hareket planı geliştirilmesi yönünde karara varmışlardır. Bu politikalar (Lönnback, 2002: 29):

1. İnsani amaçlar ile ekonomik kaygılar arasında denge kurabilecek ayrıntılı bir perspektife sahip olabilmek,
2. Üçüncü ülke vatandaşlarına buldukları ülkenin vatandaşları ile eşitlik sağlayabilecek adil bir sistemin gerçekleştirilmesi,
3. Kaynak ülkelere yardımcı olabilecek ortaklıklar kurmak,
4. Cenevre ve diğer uluslararası Antlaşmalara bağlı kalarak, ortak bir iltica politikasının oluşturulmasıdır.

Zirvede kabul edilen kararlar ortak politikanın iki aşamada geliştirilmesi esasına dayanmaktadır. Bunlar; asgari standartların oluşturulması ve anahtar alanlardaki yasaların harmonizasyonu ilkeleridir (IOM, 2003: 261). Böylece üye ülkelerin bireysel olarak

uyguladıkları politikaların sorumluluklarını Topluluk politikası göz önüne alınarak değiştirmeleri yönünde ortak kararlar almış olmaları bakımından anlamlı bir gelişmeyi göstermektedir (Dearden, 1997: 28). Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturulmasının ilk adımı ise farklı sığınma sistemlerine sahip olan üye ülkelerin politikalarının harmonize edilmeleri ile mümkün olabilecektir. Bunun da 2004 Mayıs sonuna kadar gerçekleştirilmesi istenmektedir. Yapılan değişiklikler, imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın yapısından kaynaklanmaktadır. Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği ve Avrupa'nın ekonomik, siyasi ve hukuki çatısı kurulurken Amsterdam, Maastricht'e önemli değişiklikler getirerek, kurumsal ve içerik değişikliği yapmıştır. Topluluk yetkilerini arttırarak göç, iltica, sınır dışı ve serbest dolaşıma ilişkin konular (başka alanlar da dahil olmak üzere) daha önce işbirliği gerektiren alanlar arasında bulunurken bunları, uluslararası (supranational) nitelikteki karar alınması gereken konular arasına almıştır (Lokrantz Bernitz, 2002: 51-55).

Amsterdam Antlaşması, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluk hukukundaki yerini de belirlemiştir. Belirli kategorilerde bulunan üçüncü ülke vatandaşları, Topluluk hukuku ile koruma altına alınmışlardır. Bunlar (Apap, 2001: 3):

- Bir AB üyesi ulusuna ait olan kişinin aile üyeleri;
- AB ile ortaklık veya işbirliği anlaşmaları ile bağlılık oluşturmuş devletlerin vatandaşları;
- Başka bir üye ülkede hizmetleri gerçekleştiren firma çalışanlarıdır.

Bu durumda bulunan üçüncü ülke vatandaşları daha önce diğer üçüncü ülke vatandaşları ile aynı işleme tabi olup, Topluluk hukukunun sağladığı ayrıcalıktan yararlanamamaktaydılar. Antlaşma ortak bir göç politikasından bahsetmemekle birlikte, bazı politika unsurlarını kısmi olarak sınırlamaktadır: "vize, sığınma, göç ve insanların serbest hareketi ile ilgili diğer politikalar" gibi. Antlaşmanın 63.maddesi göç ve iltica alanlarında Mayıs 2004 tarihinden itibaren beş yıl içinde alınması gereken önlemleri ayrıntılı biçimde düzenlemiştir (Lönnback, 2002: 29). Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl sonra serbest dolaşıma yönelik üye ülkeler tarafından olan bazı direncin ve engellerin ortadan kaldırılması kararı alınmıştır. Amsterdam Antlaşması, tek

pazarda serbest dolaşıma ilişkin güvenli ve adaletli tamamlayıcılık görevi içermektedir. Böylece, 1992'deki Maastricht Antlaşması ile hükümetler arası çalışma yönteminin daha fazla topluluk kurumlarına veya ulus üstüleştirme yönündeki yaklaşım, Amsterdam Antlaşması ile ülkelerin daha önce kendi egemenlikleri alanında bulunan konuları daraltarak, uluslararası kurumsal yapıyı daha da güçlendirici yönde ilerleme sağlanmıştır.

2001 yılının Aralık ayında yapılan Laeken zirvesinde liderler, organize olarak göç konusunda ağır kalındığını kabul etmişlerdir. Bu zirvede, ulusal yasalarda ortak uzlaşının kabul gördüğü şekilde düzenlemelere gidilmesi yaklaşımı kabul görmüştür. Ortak bir göç politikasının oluşturulması yönünde çabaların hız kazanmasına rağmen özellikle, yasa dışı göçe karşı ortak bir hareket planının oluşturulması yönünde aşama kaydedilmiştir. Nitekim, 2002 Yılı'nın Haziran ayında Seville'de düzenlenen zirvede de düzensiz göç hareketlerine karşı mücadele edebilmek için üye ülkeler arasında ortak politikalar izlenmesi yönünde karar alınmıştır. Bunun için sınır kontrollerinin daha da iyileştirilmesinin yanında, yasa dışı göçü engellemede yeterli önlemleri almayan üçüncü ülkelere yönelik yaptırımlar gerçekleştirilmesidir (Fransa ve İsveç ise tüm ülkeler arasında koordinasyonun geliştirilmesi yaklaşımındadırlar).

1980'li yıllara kadar göç politikalarında ülkelerin her birinin özel uygulamaları söz konusu iken 1990'lı yıllardan itibaren entegrasyon sürecinin hızlanması, üye ülkelerin politikalarının da birbirlerine yaklaşmasına ve birçok alanda ortak politikalar belirlemelerine neden olmuştur. Nitekim Roma Antlaşması'nda kişilerin serbest dolaşımı hedeflenirken, Schengen ile bu, ortak sınır ve vize düzenlemelerine taşınmıştır. Üye ülkeler hizmetler, sağlık ve eğitim alanlarındaki gereksinimlerini karşılamaya yönelik kendi durumlarına has göç uygulamaları gerçekleştirmelerine rağmen, üye ülkelerin bu politikaları arasında da büyük farklılıkların olmadığı bilinmektedir (Pellerin, 1999: 997-1000). Üye ülkeler arasında benzerlikler olmasına karşın, farklılıkların bulunması üye ülkeler arasında ortak bir politikanın oluşturulmasına engel oluşturduğu da ileri sürülmektedir. Bunun oluşturulabilmesi için üye ülkeler tarafından göç yönetimini gerçekleştirebilecek kurumsal gerekliliklerin karşılanması ve bu

zorlukların aşılması için yasalastırma işlemlerinin hepsinin bir bütün halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir (IOM, 2003: 264).

Amsterdam Antlaşması ile Birliğin uluslararası nitelik kazanması yolunda önemli aşama kaydedilmesi sürecinin başlamasıyla, ortak göç ve sığınma politikalarının oluşturulması yönünde çeşitli tüzükler, direktifler, tebliğler ve teklifler (bak, notlar) düzenlenmiştir.

Yasadışı göçmenlerin iadesine ilişkin Topluluk Politikası konusunda bir de "Yeşil Kitap" (Green Paper, COM (2002)175 final) oluşturulması kabul edilmiştir. Ayrıca Konseyin Seville Konferansında, Birliğin dış politikasına göç ve iltica konularının da entegre edilmesi, göçe neden olan sebeplerin ortadan kaldırılmasına ilişkin çalışmaların yapılması gerekliliği üzerinde de durulmuştur (Lönnback, 2002: 34).

Mayıs 2004'den itibaren onbeşler AB'sinden yirmibeşler AB'sine dönüşmesi, Birliğin dış sınırlarının yapısını değiştirdiği gibi, yeni sorunları da beraberinde getirmesi olasıdır. Çünkü Birliğin onbeşler AB'si iken varolan ortak sınırları, yirmibeşler AB'sinden önce bu ülkeler ile vize-sınır anlaşmaları gerçekleştirilmiş olduğundan, nispeten denetim ile ilgili yükümlülüğü bir ölçüde Birlik dışına kaydırmakta ve bu ülkelerin çoğu tampon vazifesi görmekteydiler. Ancak bu ülkelerin katılımı ile Birlik sınırları ekonomik gelişmişlik düzeyi nispeten daha düşük olan ülkelere (kuzeyde Rusya Federasyonu vd.) dayanmaktadır. Bu sürecin yasadışı göç olgusunda sınır kontrolleri ile mücadele için daha etkin çabaları gerektireceği kuşkusuzdur. Bu amaçla yasadışı göçle mücadele için AB'ye vize ile girecek olan üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik ortak bir vize enformasyon sisteminin kurulması hedeflenmiştir. Üye ülkelerde oluşturulacak Ulusal Vize Bilgi Sistemi'nden (N-VIS: National Visa Information System) Merkezi Bilgi Sistemi'ne (C-VIS: Central Visa Information System) vize veri değişiminin gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Vize için Biometrik veri (parmak izi, göz taraması, yüz tanımlaması) uygulamasının da başlatılması için 2003 Eylül'ünde iki düzenleme yapılması ve bunun 2005 yılına kadar üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik olarak uygulamaya geçirilmesi istenmiştir. Ayrıca, Avrupa Polis Teşkilatı'nın (Europol) oluşturulması da kararlaştırılmıştır. Böylece resmi kurumlar arasında bilgi akışının hızlı gerçekleşeceği, ve mücadelede etkinlik sağlanabileceği düşünülmektedir. Alınan kararların ve uygulamaya geçirilmek istenen sistemlerin özellikle, Birliğe yönelik sığınma ve yasal

olmayan göçü önlemeye ilişkin ortak politikaların oluşturulması temeline oturtulduğu, yasal göçü kapsayacak anlamda üye ülkeler arasında bir konsensüsün henüz oluşmadığı anlaşılmaktadır.

Değerlendirme

AB'de göç politikaları alanında yapılan düzenlemelerin, insan hakları saklı kalmak koşulu ile Birliğin ekonomik, iç güvenlik, sosyal ve politik yapısının korunması ve geliştirilmesi amacına dayalı olarak ilerleme sağladığı anlaşılmaktadır. Bu yönde atılabilecek ileri adımların Birliğin ortak değerlerinin daha da gelişmesi ile olabileceği düşünülmektedir. AB'nin oluşum ve gelişme stratejisinde "Ortak Avrupa" yaratma ideali olmakla birlikte, üye ülkelerin diğer üye ülkelere göre rekabet üstünlüğü sağlama düşüncesi ve bazı konularda bağımsız hareket etme fikrinin halihazırda korunduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni de ülkelerin kendi emek piyasalarının dengeye gelmesi için emek piyasasının ihtiyacı olan emek gücünü temin etmede esneklik arayışı ve beklentisi içinde olmalarından kaynaklandığıdır.

Notlar

Konsey Tüzüğü: L/2003/50/F. Konsey düzenlemeleri: 2000/596/EC; 2000/2725/EC; 2001/55/EC; 2001/539/EC; 2001/2414/EC; 2003/453/EC; 2003/859/EC; 2004/401/EC. Konsey direktifleri: 2001/40/EC; 2001/51/EC; 2003/9/EC; 2003/86/EC; 2003/109/EC; 2003/343/EC; 2004/81/EC; 2004/83/EC. Tebliğ ve teklifler: Com (1994)23; Com (1999)638; Com (2000)578; Com (2000)624; Com (2000)755; Com (2000)757; Com (2000)854/2; Com(2001)127; Com(2001)181; Com(2001)447; Com(2001)510; Com (2001)386; Com (2001)387 final; Com (2001)0388 final; Com (2001)672 final; Com (2001)710; Com (2001)743; Com (2002)71 final; Com (2002)175; Com (2002)225; Com(2002)233; Com(2002)261; Com (2002)548 final; Com (2002)703; Com (2003)152; Com (2003)179; Com (2003)336; Com (2003)727; Com (2004)70; Com (2004)178 final; Com (2004)412 final; Com(2004)503; Com (2004)508 final; Com(2004)4002.

Kaynaklar

- Apap, Joanna (2001), Shaping Europe's Migration Policy, *CEPS Working Document* No: 179.
- Bernitz, Dag Lokrantz (2002), "Egemenliğin Devri", *Avrupa Birliği Hukuku*, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çeviren: İdil Işıl Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul. s.51-55.
- Bernitz, Hedving Iokrantz (2002), "Avrupa Vatandaşlığı ve Avrupalı Kimliği", *Avrupa Birliği Hukuku*, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çeviren: İdil Işıl Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul. s.56-66.
- Commission of The EC (2004), Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Study on The Links Between Legal and Illegal Migration, Brussels.
- A Common Policy on Illegal Immigration (2002), Session 2001-02-0237th Report, House of Lords, London.
- Dearden, Stephen J.H. (1997), "Immigration Policy in the European Community", *European Development Study Group Discussion Paper*, No:4, www.oneworld.net/euforic/dsa/index.html.(05/01/2004).s.1-38.
- De Tapia, Stephane (2003), *New Patterns of Irregular Migration in Europe*, Seminar Report 12 and 13 November 2002 Council of Europe, Strasbourg.
- Garson, Jean Pierre & Anais Loizillon (2003), "Changes and Challenges Europe and Migration from 1950 to Present", *The Economic and Social Aspects of Migration, Conference Jointly Organised by The European Commission and the OECD*, 21-22 January 2003, Brussels. s.2-31.
- Gençler, Ayhan (2003), "Asymmetrical Development of Labor in the Globalized World and European Approach", *International Scientific Conference Unitech 03*, Vol: II, Gabrovo. s.73-76.
- Guild, Elspeth (2002), The Legal Framework of EU Migration, The Political Economy of Migration in a Integrating Europe (PEMINT), *Working Paper*. s.1-42.
- Hahn, Dorothea (1991), Migration Within And Towards Europe A Challenge For Policy Makers In The 90's, *Refugee Studies Programme University of Oxford*, Queen Elizabeth House. s.1-42.
- International Organization for Migration (2003), *World Migration 2003 Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, Vol. 2, IOM World Migration Report Series, Geneva.
- Lönnback, Lars Johan (2002), "Ortak Bir Avrupa İltica ve Göç Politikasına Doğru", *Avrupa Birliği Hukuku*, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çeviren: İdil Işıl Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul. s.29-39.
- Martin, Philip & Jonas Widgren (2003), "International Migration: Facing the Challenge", *Population Bulletin*, Vol:57, No:1. s.3-40.
- Niessen, Jan (2003), "Negotiating the Liberalization of Migration – Is GATS a Vehicle or a Model for Global Migration Governance", *EPC Issue Paper* No:6.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003), *Trends in International Migration*, SOPEMI.
- Özkan, Işıl (2003), "Göçmen İşçilerin Korunması", *Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 1017-1035.
- Pellerin, Helene (1999), "Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America Compared", *Third World Quarterly*, Vol:20, s. 995-1011.
- Sorensen, Ninna Nyberg (2004), The Development Dimension of Migrant Remittances, *IOM Migration Policy Research*, Working Paper Series No: 1 June. s. 1-33.
- United Nations (2002), *International Migration Report*, New York. www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf.

Tablo - 1: AB Ülkelerinde Yabancılar: 1995-2000

ÜLKELER	YABANCI		NÜFUS
	BİN		PERİYOD İÇİNDE YILLIK
	1995	2000	BÜYÜME (%)
Avusturya	724	758	0.93
Belçika	910	862	-1.08
Danimarka	223	259	3.03
Finlandiya	69	91	5.83
Fransa (1990-99)	3.579	3.263	-0.97
Almanya	7.174	7.297	0.34
Yunanistan (1994-99)	106	238	17.69
İrlanda	96	127	5.65
İtalya	991	1.388	6.96
Lüksembourg	138	165	3.59
Hollanda	725	668	-1.64
Portekiz	168	208	4.33
İspanya	500	896	12.38
İsveç	532	477	-2.14
İngiltere (U.K)		1.948 2.342	3.75

Kaynak: OECD, 2003: s.40.

Tablo - 2: Seçili Ülkelere Göre Göçmenlerin Ülkelerine Havale Ettikleri Tutarlar

Ülkeler	Havale Edilen Tutar (milyon dolar) 2001	Ülke	Havale Edilen Tutar (milyon dolar) 1999
Meksika	9.815	Hindistan	11.000
Brezilya	4.000	Filipinler	6.800
Dominik Cum.	1.939	Bangladeş	1.800
El Salvador	1.935	Mısır	3.772
Jamaika	1.200	Fas	1.938
Nikaragua	610	Cape Verde	68

Kaynak: Sorensen, 2004: 9-13'deki verilerden düzenlenmiştir.

Tablo - 3: Seçili AB Ülkelerinde Sezonluk İşgücü Göçü : (1992, 1997'Bin)

	1992	1997	1998	1999	2000
Almany	212.	226.	207.	230.	263.
Fransa	13.6	8.2	7.5	7.6	7.9
İtalya	-	-	-	18.7	24.5
İsveç	-	-	-	15.0	19.4
İngiltere	3.6	9.3	9.4	9.8	10.1

Kaynak: OECD, 2003:24'deki verilerden düzenlenmiştir.

Tablo -4: AB Vatandaşlarının Avrupa İçi Hareketliliği

	Alan ülkeler														Toplam
	Lüksemburg	Portekiz	Belçika	İngiltere	İspanya	Danimarka	Hollanda	İsveç	Yunanistan	Avusturya	Almanya	Finlandiya	Fransa	İtalya	
Uyruğuna göre AB vatandaşları	1999	1998	1999	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1999	1999	1998	1999	
Avusturya	0.5	1.2	0.9	0.1	1.5	2.1	1.8	1.1	3.6	-	8.8	1.8	1.0	4.6	4.2
Belçika	16.4	3.7	-	1.2	5.8	1.9	9.7	1.1	3.2	1.4	1.5	1.1	6.7	3.5	2.6
Danimarka	2.0	0.9	1.4	3.8	1.4	-	2.0	13.4	3.6	1.7	1.8	4.5	1.4	2.1	2.4
Danimarka	2.7	6.9	22.1	4.2	4.9	7.6	-	4.2	6.6	4.2	4.8	3.8	3.1	4.5	5.8
Finlandiya	1.0	1.0	1.5	2.4	3.3	5.0	2.5	35.9	4.1	2.6	2.1	-	1.1	2.0	3.1
Fransa	26.6	15.7	28.3	22.0	12.1	9.6	10.3	7.2	14.7	5.1	11.3	7.0	-	19.6	15.0
Almanya	8.5	22.0	11.0	13.3	31.9	20.9	23.8	13.7	26.2	52.7	-	12.4	10.7	24.2	11.5
Yunanistan	1.0	0.4	2.2	18.3	0.2	1.5	3.4	2.4	-	4.0	13.0	2.0	1.4	7.3	9.9
İrlanda	1.3	0.7	1.2	2.8	0.9	1.7	2.7	1.6	1.0	0.9	2.0	1.7	2.0	1.6	2.0
İtalya	6.7	7.6	9.3	14.2	8.9	6.8	6.9	3.5	9.1	10.4	25.8	4.9	13.8	-	16.4
Lüksembourg	-	0.3	0.7	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.3	0.5	0.0	0.3	0.1	0.3
Portekiz	25.1	-	4.7	3.6	6.4	1.2	3.7	0.8	0.3	3.2	10.9	0.3	31.9	3.6	7.7
İspanya	1.3	18.7	4.2	9.8	-	6.4	5.8	3.4	0.9	2.4	6.1	3.1	9.2	10.6	6.2
İsveç	1.7	2.3	2.0	4.4	2.4	18.4	3.3	-	7.1	3.4	2.5	44.6	2.5	3.0	3.5
İngiltere	5.2	18.7	10.8	-	20.8	16.8	23.8	11.8	19.5	7.6	8.9	12.9	15.1	13.3	9.5
Toplam AB vatandaşları	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sıradaki %	2.5	0.9	8.4	20.5	6.7	2.4	6.0	2.5	0.9	3.6	40.6	0.5	1.8	2.8	100
Yabancıların toplam akışı %	69.7	50.9	48.5	47.5	38.8	27.7	24.4	23.4	22.9	20.2	20.1	19.2	6.1	-	26.2
AB de yabancı stoku (1998)/toplam yabancıların %'si	89.0	26.3	62.2	18.5	42.7	20.5	28.0	33.9	-	13.0	25.1	18.7	36.6	13.7	-
AB yabancıları % toplam nüfus	31.0	0.5	5.5	0.7	0.7	1.0	1.2	2.0	-	1.2	2.3	0.3	2.0	0.3	-

Kaynak: OECD, 2003: 37.