

GÖÇ VE GÖÇMEN MESELESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ- RUSYA İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

 Halil GÜNAY^a

Öz

Göç ve göçmen konusu sadece ulusal devletler için değil, aynı zamanda Avrupa Birliği (AB) için de sorun yaratmıştır. Özellikle Arap Baharı sonrasında göç ve göçmen sorunu AB’de yeniden ciddi bir şekilde hissedilmiştir. Daha sonra Belarus’ta yaşanan siyasi kriz ve Rusya’nın Ukrayna’yı işgal girişimi AB’de süregelen göç ve göçmen sorununu daha da derinleştirmiştir. Dolayısıyla Rusya, AB’nin göç ve göçmen sorununun önemli aktörlerinden biri olmuştur. Ayrıca göç ve göçmen sorunu Rusya’nın ulusal güvenliğini de tehdit eder hale gelmiştir. Bu çerçevede, uluslararası sistemin çok kutuplu ve birbirine bağlı yapısı, Rusya için hem AB hem AB üyesi ülkeler bazında bir dizi iç ve dış güvenlik sorununu gündeme getirmiştir. Bu sorunlar ulusal ve bölgesel güvenlik alanını giderek daha fazla etkilemiştir. Bu bağlamda, göç ve göçmenler konusunda AB ve Rusya arasındaki ilişkilerini ve iş birliğini analiz etmek önemli hale gelmiştir.

Çalışmada AB ve Rusya’nın göç ve göçmenlere ilişkin politika ve mevzuatları incelenmiştir. Bu inceleme, iki aktörün politika ve mevzuatlarının ortak ve ayırt edici özelliklerini tespit etmek amacıyla kapsamlı bir karşılaştırmalı analiz yoluyla gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla çalışma, göç ve göçmenler konusunda AB ve Rusya arasındaki ilişkileri ve iş birliği süreci ele alınmıştır. Bu kapsamda iki aktör arasında Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması (OİA) ile başlayan ve daha sonra “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” alanlarındaki yol haritaları ile devam eden belgeler incelenmiş, bu belgelerin taraflar arasında daha sonraki geri kabul ve basitleştirme vize rejimi gibi anlaşmaların imzalanmasını sağlamıştır. AB ve Rusya arasında göçmenlere yönelik yaklaşımlarda farklılıklar tespit edilmiştir. AB, yabancı vatandaşların haklarını ve ev sahibi toplumların yaşamına sosyo-ekonomik katılımlarını garanti altına alırken, Rusya göçmen entegrasyonuna kültürel, dilsel ve değerlere dayalı bir yaklaşım sergilemiştir.

Anahtar kelimeler: Rusya, Avrupa Birliği, Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması, göç, göçmen.



^a Dr, hall.gnay@gmail.com.

THE IMPACT OF MIGRATION AND MIGRANT ISSUE ON EUROPEAN UNION-RUSSIA RELATIONS

Abstract

The issue of migration and migrants has created problems not only for national states but also for the European Union (EU). Especially in the aftermath of the Arab Spring, the problem of migration and migrants was again seriously felt in the EU. Later, the political crisis in Belarus and Russia's attempt to invade Ukraine deepened the ongoing migration and migrant problem in the EU. Therefore, Russia has been one of the important actors in the EU's migration and migrant problem. In addition, the migration and migrant problem has also threatened Russia's national security. In this framework, the multipolar and interconnected structure of the international system has raised a series of internal and external security issues for Russia on the basis of both the EU and EU member states. These issues have increasingly affected the national and regional security sphere. In this context, it is important to analyse the relations and cooperation between the EU and Russia on migration and migrants.

This study analyses the policies and legislation of the EU and Russia on migration and migrants. This examination was carried out through a comprehensive comparative analysis in order to identify the common and distinctive features of the policies and legislation of the two actors. Therefore, the study analyses the relations and cooperation process between the EU and Russia on migration and migrants. In this context, the documents that started with the Partnership and Cooperation Agreement (PTA) between the two actors and continued with the roadmaps in the fields of "Freedom, Security and Justice" were analysed, which led to the signing of subsequent agreements between the parties such as readmission and simplified visa regime. Differences in approaches to migrants between the EU and Russia were identified. While the EU guarantees the rights of foreign citizens and their socio-economic participation in the life of host societies, Russia has adopted a cultural, linguistic and values-based approach to migrant integration.

Keywords: Russia, European Union, Partnership and Cooperation Agreement, migration, migrants.



ВЛИЯНИЕ ВОПРОСА О МИГРАЦИИ И МИГРАНТАХ НА ОТНОШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИИ

Аннотация

В последнее время в Европейском союзе (ЕС) вновь актуализировался миграционный кризис. В основном это произошло из-за двух событий, связанных с Россией. Этими событиями являются политический кризис в Беларуси и проведение Россией специальной военной операции на Украине ("вторжения в Украину"). Исторически в отношениях между ЕС и Россией возникали значительные проблемы в различных областях. Однако в вопросах, связанных с иммиграцией и иммигрантами, таких проблем не было. Специальная военная операция, начавшаяся 24 февраля 2022 года, привела к нарастанию напряженности между сторонами.

Миграционный кризис представляет угрозу не только для государств-членов ЕС, но и для России, имеющей с ним границы. В этом контексте глобализация и многополярность международной системы привели страны к ряду проблем в области

внутренней и внешней безопасности.

Цель этого исследования - изучить сотрудничество между ЕС и Россией по вопросам миграции и мигрантов, проанализировав Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (1997 года) и Дорожную карту Общего пространства свободы, безопасности и правосудия (2005 года). Указанные документы имели следствием соглашения о реадмиссии и упрощении визового режима. Кроме того, в статье были выявлены различия в подходах ЕС и России к мигрантам. В то время как ЕС обеспечивает права иностранных граждан и их социально-экономическую интеграцию в принимающие общества, подход России к интеграции мигрантов, по мнению автора, в основном основан на культурных и языковых ценностях.

Ключевые слова: Россия, Евросоюз, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, миграция, мигранты.



Giriş

Göç, bir kişinin veya bir grup insanın farklı amaç ve nedenlerle bir devlet içinde ya da uluslararası bir sınırı geçerek hareket etmesidir.¹ Geniş anlamda göç politikası, sadece yasal göçmenlerin ev sahibi ülkeye giriş, ikamet ve istihdamına ilişkin resmi kuralları değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik entegrasyon, kültürel uyum ve üçüncü tarafların hak ve yükümlülükleri gibi diğer birçok önemli konuyu da kapsamaktadır. Göçmenlerin entegrasyonu için ev sahibi ülke tarafından alınan tedbirler, bazı göçmenlerin radikalleşmesini ve yerel halk arasında ayrımcılık yapılmasını önlemeye yöneliktir.²

Eylül 2016'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu göç konusunda yasal bağlayıcılığı olmayan bir mutabakat kabul etmiştir. İki yıl süren müzakerelerin ardından bu mutabakat, 10 Aralık 2018 tarihinde Marakeş'te düzenlenen hükümetler arası konferansta "Güvenli, Düzenli ve Yasal Göç için Küresel İlkeler Sözleşmesi" olarak onaylanmıştır. Sözleşme, göçmenler için sosyal entegrasyon ve uyum koşullarının yaratılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu anlamda sözleşme, ulus devletlere istihdam, aile birleşimi, eğitim, fırsat eşitliği ve sağlık hizmetlerine erişim gibi alanlarda göçmenlerin sosyo-kültürel entegrasyonunu ve uyumunu kolaylaştırmak için hedefler koymaktadır.³

Birlik üyesi ülkeler gibi Rusya da "Güvenli, Düzenli ve Yasal Göç İçin Küresel Sözleşmesi'ni" kabul edilmesini desteklemektedir. Rusya, ABD ve Almanya'nın ardından göçmen kabulünde üçüncü sırada yer almaktadır. AB üyesi ülkeler arasında yer alan Fransa ve İspanya da bu sıralamada ev sahipliği yapan ilk on ülke arasındadır.⁴

AB sosyal, ekonomik ve hukuki koşullar açısından göç etmeye karar veren birey ya da grupların tercih ettiği güvenli bir bölgedir ve bundan dolayı göç hareketliliğine sürekli

¹ Uluslararası Göç Örgütü, "Göç Terimler Sözlüğü," No: 31, https://publications.iom.int/system/files/pdf/1ml31_turkish_2ndedition.pdf

² "Güvenli, Düzenli ve Düzenli Göç için Küresel İlkeler Sözleşmesi," Birleşmiş Milletler, 16, erişim 04.12.2023, <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/k%C3%BCresel%20g%C3%B6%C3%A7%20mutabakat%C4%B1.pdf>

³ "Güvenli, Düzenli ve Düzenli Göç için Küresel İlkeler Sözleşmesi."

⁴ International Organization for Migration, "World Migration Report 2018," *The UN Migration Agency* (2017), 19, erişim 04.12.2023, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf

olarak maruz kalmaktadır.⁵ Göç meselesi bu bağlamda AB için genel olarak siyasi, ekonomik, kültürel, güvenlik gibi ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır.⁶ Ayrıca bu sorunların ortaya çıkmasında AB göç politikasının münhasır yetki kapsamında olmaması, başka bir deyişle paylaşılan yetki⁷ kapsamında olması da yatmaktadır.⁸ Bu konuyla bağlantılı olarak, Birlik üye ülkelerinin uygulaması gereken tek tip mülteci politikası bulunmamaktadır. Bundan dolayı Birlik üye ülkeler göç politikalarına ilişkin yasama faaliyetleri ve hukuki bağlayıcı tasarrufları tek taraflı olarak kabul edebilmektedir ve uygulayabilmektedir.⁹ Üye devletler içerisinde, bazı ülkeler tarihi ve coğrafi konumları nedeniyle esnek kurallara sahipken, diğerleri sıkı kontroller uygulamaktadır.¹⁰

Bu çalışmada, göç politikası çerçevesinde AB ve Rusya'nın göçmenlere yönelik politikaları analiz edilmektedir. Çalışmada "AB'nin antlaşmalarla oluşturduğu göç mevzuatı ve bu mevzuatların AB-Rusya ilişkileri ve iş birliğine etkisi nedir?" sorusuna cevap aranmaktadır. Araştırma sorusuna ilişkin varsayım, AB ile Rusya arasında birçok alanda sorunlar yaşansa da göç alanında belirli konularda uzlaşmanın sağlanmış olduğudur. OİA ile başlayan ve "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" alanlarındaki yol haritaları ile devam eden belgeler analiz edilmiş ve bu belgeler ile daha sonra taraflar arasında imzalanan geri kabul ve vize rejiminin basitleştirilmesi gibi anlaşmalar arasında bağlantı kurulmuştur.

Araştırma sorusunu cevaplamak ve varsayımı kanıtlamak için yerli ve yabancı literatür taraması yapılarak nitel araştırma tekniğinden yararlanılmıştır. Bu çerçevede, başta Rus kaynakları olmak üzere kitap, makale ve internet kaynaklarından faydalanılmıştır. Ayrıca AB'nin resmî belgeleri, anlaşmaları ve diğer yasal düzenlemeleri ile ilgili kaynaklar da kullanılmıştır. Veriler doküman analizi çerçevesinde analiz edilmiştir.

Bu çerçevede çalışma üç bölümden oluşmaktadır. AB, 1951 yılından bu yana yürürlüğe koyduğu anlaşmalar ile göç konusunda çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler çalışmanın birinci bölümünde yer verilmiştir. İkinci ve üçüncü bölümlerde AB ve Rusya'nın göçmenlere yönelik yaklaşımı ele alınmıştır. Son bölümde AB-Rusya ilişkileri ile göç ve göçmenler konusundaki iş birliği süreci OİA ve "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Üzerine Ortak Alan İçin Yol Haritası" üzerinden dönemsel olarak analiz edilmiştir.

1) AB Göç Mevzuatı

Üye devletler, AB içerisinde iç sınırları kontrol altına almak için ortak bir politika oluşturmasındaki temel nedenler; uluslararası organize suç, uyuşturucu kaçakçılığı,

⁵ Orhan Koçak & R. Demet Gündüz, "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi," *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi* 7/12 (2016): 66-67.

⁶ Arif Köktaş, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı," *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar* içinde, ed. Belgin Akçay, et al. (Ankara: Seçkin, 2016), 506.

⁷ Lizbon antlaşması ile AB'nin yetkili olduğu alanlar üç temel sınıflandırmaya ayrılmıştır: Münhasır, paylaşılan ve destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı yetkiler. Paylaşılan yetki, AB ve Birlik üye ülkelerin paylaşılan yetki kapsamındaki alanlarda yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuki bağlayıcı tasarrufları kabul edebilir. Bk. Sanem Baykal & İlke Göçmen, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku* (Ankara: Seçkin Yay., 2016), 251-266.

⁸ Baykal & Göçmen, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, 266.

⁹ Halil Günay, "Yunanistan Örneği Üzerinden Uluslararası Göç Meselesine ve Mevzuatına Dair Bir Değerlendirme," *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi* 6/2 (2021): 58.

¹⁰ Köktaş, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı," 506.

yasadışı göç ve terörizm gibi tehditlerin üst düzeyde hissedilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Birlik içerisinde iç sınırları kontrol altına almak için ilk adım üye ülkelerin içişleri bakanlarından oluşan hükümetlerarası TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, International) grubu 1975 yılında faaliyete başlamıştır. Grubun faaliyetleri, uluslararası hukuk normlarına dayanmaktadır. Dolayısıyla bu normlara uygun olarak terörle mücadele, sınır kontrolü, göç akışlarının düzenlenmesi, yasadışı ulaşımın ve uyuşturucu ticaretinin engellenmesi de yer almaktadır.¹¹

TREVI, 1986 Avrupa Tek Senedi hükümleri ve bu senede ekli Siyasi Deklarasyon tarafından göç konusunda bir ad hoc çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubunun göç konusundaki iş birliği hükümetlerarası düzeyde kalmıştır.¹² Ancak AB kurumları ve üye ülkeler arasında yetkilerin net bir dağılımının olmaması, iş birliği sürecini karmaşıklaştırmıştır. Bu karmaşıklığı ortadan kaldırmak adına 1991'de Lüksemburg'daki ilk zirvede, göç ve sığınma politikasını ortaklaştırmak, yani göç politikasını üye ülkelerin yetki alanında ulusüstü düzeye aktarmak için öneriler getirilmiştir.¹³ Getirilen önerilere, Maastricht Antlaşmasının üçüncü sütünü¹⁴ içerisinde yer verilmiştir.¹⁵ Ayrıca gümrük kontrolünün kaldırılmasını kolaylaştıran Schengen Antlaşması ile göçmenler ve sığınmacıları denetlemek için oluşturulan Göç Grubu ve Dublin Konvansiyonunda da göç ile ilgili konular ele alınmıştır.¹⁶ Birlik üye devletlerarasında göç hususunda koordinasyonu ve iletişimi sağlamak ve güçlendirmek adına Europol (Avrupa Polis Ofisi) kurulması kararlaştırılmış ve faaliyete 1998 yılında geçmiştir.¹⁷

Maastricht Antlaşması'nda üçüncü sütun hükümetlerarası nitelik taşımaktadır. 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile göç konusu üye ülkeler arasında ortak hareket etme hususunda birtakım adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu adımlardan en önemlisi göç konusu Birlik politikası kapsamına alınmış olmasıdır.¹⁸ Birlik politikasına alınan konular üye ülkeler tarafından ortaklaşa kabul edilen uygulamalar Nice Antlaşması ile desteklenmiştir.¹⁹

Maastricht Antlaşması ile gelen üçlü sütun yapısı, Lizbon Antlaşması ile ortadan kalkmıştır. Üçüncü sütun bu antlaşma ile ulus üstü boyuta aktarılmıştır.²⁰ Göç politikası oluşturulması sürecinde Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'nın yetkileri arttırılmıştır.²¹

¹¹ John Benyon, "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement," *International Affairs* 70/3 (1994): 499-501.

¹² Köktaş, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı," 507.

¹³ Irina V. Potapenkova, "Migratsionnoye Regulirovaniye v YeS: Integratsionnyye Predposylki i Problemy Pravovogo o bespecheniya," *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* 4 (2018): 177.

¹⁴ Maastricht Antlaşmasında üçlü sütun yapısı söz konusudur. Birinci sütun; Paris ve Roma Antlaşmasında kurulan topluluklar, ikinci sütun; "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" ve Üçüncü sütun: "Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası".

¹⁵ Official Journal of the European Union, "Consolidated Version of the Treaty On European Union," *Official Journal* 191 (1992): 29-42.

¹⁶ Mehlika Özlem Ultan, *Avrupa Birliği'nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları* (Ankara: Nobel, 2016), 49-50.

¹⁷ "EUROPOL," erişim 13.09.2023, <https://www.europol.europa.eu/executive-director-of-europol>

¹⁸ Ultan, *Avrupa Birliği'nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları*, 53-54.

¹⁹ İrfan Kaya Ülger, *Avrupa Birliği'nin ABC'si* (Ankara: Sinemis, 2007), 122-123.

²⁰ İrfan Kaya Ülger, *Avrupa Birliği Rehberi* (Kocaeli: Umuttepe, 2015), 87.

²¹ Ultan, *Avrupa Birliği'nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları*, 58.

2) AB'nin Göçmen Politikası

Göç ve İltica Konusunda Yeni Anlaşma (GİKA), AB için adil, etkili ve sürdürülebilir bir göç süreci oluşturmaya yönelik bir dizi düzenleme ve politikadan oluşmuştur. Eylül 2020'de önerilen ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında Aralık 2023'te kabul edilen GİKA, göçü uzun vadede yönetmek ve normalleştirmek, AB'ye gelen insanlara uygun koşullar sağlamak için tasarlanmıştır. Ayrıca göç konusunda dayanışmaya, sorumluluğa ve insan haklarına saygıya dayalı ortak bir yaklaşımı da kapsamıştır.²²

Ortak Avrupa İltica Sistemi, AB menşe ülkelerindeki zulümden veya siyasi, iç çatışma, savaş gibi nedenlerden kaçan insanlara yönelik bir koruma alanıdır.²³ Sadece kriz bölgelerinden gelen sığınmacıları değil aynı zamanda göçmen işçileri ve ailelerini de AB sınırlarında ağırlayan AB, üçüncü ülke vatandaşlarının varlığı geçici bir olgu olmaktan çıkıp gündelik hayatın bir gerçeğine dönüşmüştür. Bu gerçeklik, göçmen nüfusun AB nüfusuna oranının %4,1 olması ve bu nüfusun gelişmiş ülkelerde yoğunlaşması nedeniyle özellikle Almanya, İtalya, İspanya ve Fransa'da ciddi derecede hissedilmiştir.²⁴

1990'lardan önce Birlik üye ülkelerde, göçmenlerin kendi ülkelerine geri dönecekleri düşüncesi hâkimdir. Ancak 1990'larda Sovyetler Birliği'nin lağvedilmesi ve Yugoslavya'da ortaya çıkan çatışma nedeniyle üye ülkelerde göç sorunu derinleşmiştir. Bu sorunlar, AB'yi göç alanını ulusüstü bir zemine taşımak adına adımlar atmaya itmiştir. Dolayısıyla AB, üye ülkelerin göç politikalarının önemli ölçüde yaklaşmasını ve ortak bir Avrupa göçmen politikası oluşturmasını hedef olarak belirlemiştir. 1990'ların sonlarından bu yana, doğum oranındaki düşüş, emeklilik sistemindeki kriz ve bir dizi istihdam alanındaki iş kıtlığı ve yasadışı göçün artması gibi olumsuz sosyal süreçler, Birlik üye ülkelerinin uzun süredir devlet düzenlemesi düzleminde yer alan entegrasyon politikalarına olan ilgisini artırma ihtiyacına katkıda bulunmuştur.²⁵

Roma Antlaşmaları (1957), Schengen Antlaşması (1985), Maastricht (1993), Amsterdam (1999) ve Lizbon antlaşmalarında (2009) yer alan ulus üstü göçmenlik politikası ile ilkeler, temel olarak uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır. 1990'ların sonlarından bu yana, ortak bir Avrupa göç ve sığınma politikası, AB'de "özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" yaratılmasının bir parçası haline gelmiş ve buna müteakip beş yıllık programlar çerçevesinde yeni bir ivme kazanmıştır.²⁶

Birlik üye ülkelerde eşgüdümlü bir göçmen politikasının oluşturulması, Avrupa Komisyonu'nun ana görevlerinden biri haline gelmiştir. Bu çerçevede Birlik üye ülkeler temelinde AB, göçmen politikasının "uyumlaştırılması" adına göçmenler için entegrasyon

²² European Commission, "What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?," erişim 10.02.2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en

²³ European Commission Migration and Home Affairs, "Common European Asylum System," erişim 09.02.2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

²⁴ Irina Nikolaevna Molodikova, Lyalina Anna Valentinovna & Emelyanova Larisa Leonidovna, "Vzaimodeystviye c Diasporami i Diasporal'nymi Organizatsiyami Kak Klyuch k Uspeshnoy Politike Integratsii Migrantov v YeS," *Baltiyskiy Region* 10/3 (2018): 58-59.

²⁵ Bisson, "Integratsiya Immigrantov v YeS i Rossii: Raznitsa v Podkhodakh," *PAH* 6 (2018): 113-114.

²⁶ Proyekt Federal'nogo Zakona, "O Sotsial'noy i Kul'turnoy Adaptatsii i Integratsii Inostrannykh Grazhdan v Rossiyskoy Federatsii," Federal'nyy Zakon, erişim 19.11.2022, <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=116341#c9uMeGUHX30kbZT>

programlarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi hususunda adım atmıştır.²⁷ Bu bağlamda göçmenler ve onların çocukları için sosyal katılım sürecini hızlandırmak adına çocukların bakımı ve eğitimi de dâhil olmak üzere toplum içinde uyumlaşmayı desteklemiştir.²⁸

3) Rusya'nın Göçmen Politikası

Rusya'da, yabancı vatandaşlar genel olarak geçici ikamet statüsüne sahiptir. Bununla bağlantılı olarak, Rusya İçişleri Bakanlığı 2016-2018 verilerine göre geçici ikamet statüsüne sahip göçmenlerden 200 binden fazlası Rus vatandaşı olmuştur.²⁹ Rusya'ya daimî ikamet için gelen bu kişiler, çoğunlukla eski Sovyet ülkelerinden vizesiz olarak para kazanmak için gelmiştir ve ilk olarak geçici oturma izni ve daha sonra vatandaşlık almaya çalışmışlardır.³⁰

Rusya, 2016 yılında göçmenlerin sosyokültürel uyumu ve entegrasyonu için 2017-2025 dönemi kapsamında toplam bütçesi 695 milyon ruble olan bir alt programı kabul etmiştir. Ağustos 2017'de göçmenlerin sosyal ve kültürel adaptasyonu için yetki Federal Etnik İşler Ajansı (FADN)'na verilmiştir. FADN, 2017 yılında ilk kez sosyal ve kültürel adaptasyon ve entegrasyon tanımını sağlayan "Rusya Federasyonu'ndaki yabancı vatandaşların sosyal ve kültürel adaptasyonu ve entegrasyonu" hakkında bir federal yasa taslağı hazırlamıştır. Bu yasa taslağı, devlet yetkililerinin, yerel yetkililerin ve sivil toplum kuruluşlarının, yabancı bir vatandaşın Rus toplumunun sosyal ve kültürel alanına dâhil edilmesini amaçlayan bir dizi uyum eylemi planı içermektedir. Uyum eylem planı, entegrasyon ile işgücü faaliyetlerini yürütmek amacıyla Rusya topraklarında geçici olarak gelen yabancılar ile daimî ikamet için gelen üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamaktadır.³¹

Rusya'nın göçmenlerin entegrasyon ve uyumu için planlamış olduğu üç temel hedefi vardır. Bunlardan ilki, Rus dilinin öğretilmesidir. İkincisi Rus tarihi, gelenekleri ve göreneklere hakkında bilgi verilmesidir. Son olarak ise Rus toplumunda kabul edilen davranış kuralları ile ilgili bilinçlendirmektedir. Bu temel hedef çerçevesinde 2015'ten bu yana göçmenlere, Rusya'ya entegre etmek ve uyum sağlamalarını kolaylaştırmak adına, Rus dili, tarihi ve mevzuatın temelleri hakkında zorunlu bir sınav yapılmaktadır. Rusya ayrıca, göçmenlere göç politikası çerçevesinde birtakım haklar vermiştir. Bu haklar, Rus okullarında göçmen çocuklara ücretsiz eğitim ve acil durumlarda ücretsiz tıbbi yardım sağlanmaktadır. Göçmen kadınlara da ücretsiz doğum yapma olanağı tanınmaktadır.³²

Bu bağlamda, Rusya'da göçmenlerin entegrasyonuna yönelik yaklaşımda sosyo-

²⁷ Piet Hein Donner, Johan Remkes & Rita Verdonk, "Common Basic Principles Integration Policy in the European Union: Press Release. Council of the European Union Minister for Integration and Immigration," 2618th Council Meeting, 2004, erişim 11.03.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_04_321

²⁸ "Immigrant Integration," Migration Policy Institute, erişim 04.12.2023, <https://www.migrationpolicy.org/topics/immigrant-integration>

²⁹ "Svodka Osnovnykh Pokazateley Deyatel'nosti Po Migratsionnoy Situatsii v Rossiyskoy Federatsii Za Yanvar'-Noyabr' 2018 Goda," MVD Rossii, erişim 21.11.2022, <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649/>

³⁰ S. G. Maximova, D. A. Omelchenko & O. E. Noyanzina, "International Migration in Border Regions of Russia: Structural Modeling of Public Attitudes," *RUDN Journal of Sociology* 19/4(2019): 740.

³¹ Proyekt Federal'nogo Zakona, "O Sotsial'noy I Kul'turnoy Adaptatsii i Integratsii Inostrannykh Grazhdan V Rossiyskoy Federatsii," Federal'nyy Zakon, erişim 19.11.2022, <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=116341#c9uMeGUHX30kjbZT>

³² D. V. Poletaev, "Ot Nedoveriya K Solidarnostilli Novomu Nedoveriyu? Migratsionnyy Opyt Rossii v Mirovom Kontekste," *Valdai* 97 (2018): 11.

ekonomik boyuttan ziyade kültürel boyut hâkimdir. AB, göç politikasını oluştururken insan hakları kavramını ön plana çıkararak, üçüncü ülke vatandaşlarının aile hayatı, düzgün çalışma koşulları gibi temel haklarını güvence altına almaktadır. Rusya'da ise göç politikasında üçüncü ülke vatandaşlarının haklarından bahsedilmemektedir. Genel olarak göçmenlerin Rus kültürüne ve kimliğine aidiyet bağı ile bağlanmasına yönelik politikalar oluşturulmaktadır.³³

4) Avrupa Birliği ile Rusya Arasındaki İlişkiler ve Göç Konusunda İş Birliği

Rusya ve AB arasındaki ilişkiler, bölgesel ve küresel düzeyde iki büyük jeopolitik aktörün ilişkisini temsil etmektedir. Bunun başlıca nedeni coğrafi konumun yakınlığı, iş birliğine duyulan ilgi ve enerji sektöründeki etkileşiminden kaynaklanmaktadır.

Son dönemlerde Rusya ile AB arasındaki ilişkilerin konusu, Rusya'nın dünya sahnesindeki konumunun araştırılmasıdır. Bu durum, AB'nin stratejik bir ortak olarak Rusya için önemi ve her iki tarafın da başarılı bir şekilde gelişmesi için istikrarlı ilişkilere duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır.³⁴ İki aktör arasında yaptırımlar ve karşı yaptırımlarla pekiştirilen ilişkilerdeki soğukluğun altında yatan temel nedenleri anlamak için ilişkilerin tarihsel sürecini geriye dönük olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Avrupa ülkelerinin birleşmesi düşüncesi orta çağ dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak bu düşünce 20. yüzyılın ortalarına kadar gerçekleşmemiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da savaştan dolayı yıkımların gerçekleşmesi ve bundan dolayı o dönemin konjonktür yapısı Avrupa entegrasyonunun kurulmasını zaruri hale getirmiştir. Monnet ve Schuman, Avrupa'daki olumsuz durumu tersine çevirmek için bir öneri hazırlamıştır. Bu öneri, 1951 Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin 6³⁵ ülke ile kurulmasını ve orta çağdan beri hayal edilen Avrupa ülkelerini birleştirme düşüncesini somut hale getirmiştir.³⁶

AKÇT kurulmasının hemen ardından Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Siyasi Topluluğu oluşturma girişimleri söz konusu olmuştur. Ancak o dönem içerisinde hazırlanmayan Avrupa ülkeleri bu iki topluluğun kurulmasını sağlayamamıştır.³⁷ Başarısızlıkla sonuçlanan iki girişimden sonra, Belçika Dışişleri Bakanı Paul-Henri Spaak başkanlığında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC) 25 Mart 1957 tarihinde Roma Anlaşması ile kurulmuştur.³⁸ Ancak o dönemde Avrupa Ekonomik Topluluğu ile SSCB arasındaki ilişkiler stratejik öneme sahip değildir. Bu durum Topluluğun dünya arenasında fazla ağırlığının olmaması ve Sovyetler Birliği ile Batılı ülkeler arasındaki Soğuk Savaş döneminin konjonktür yapısından dolayı farklı kutuplarda yer almasından kaynaklanmaktadır.

Sovyetler Birliği'nin 1991 yılında lağvedilmesinin ardından kurulan 15 devletten biri olan Rusya, Sovyetlerin bıraktığı enkazı ortadan kaldırmak için siyasi, ekonomik ve

³³ Bisson, "Integratsiya Immigrantov v YeS i Rossii: Raznitsa v Podkhodakh," 114.

³⁴ Alekseeva Polina Mihaylovna & Naymoviç Yulia Arturovna, "Rossiya i Yevropeyskiy Soyuz: Istoriya i Perspektivy Razvitiya Otnosheniy," *Vestnik Nauki i Obrazovaniya* 3/57 (2019): 51-52.

³⁵ Almanya, Fransa İtalya, Lüksemburg, Belçika ve Hollanda

³⁶ Karen Davies, *Understanding European Union Law* (New York: Routledge, 2013), 8.

³⁷ Ülger, *Avrupa Birliği Rehberi*, 35-36.

³⁸ Mehmet Hanifi Bayram, *Avrupa Birliği Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin, 2019), 41-43.

sosyal alanlarda yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Söz konusu bu yeniden yapılanma süreci dış politika alanında da görülmüştür. Özellikle ilk yıllarda Rusya'nın dış politikasında üç akım ön plana çıkmıştır: Slavofiller (Slavcılık), Avrasyacılar ve Zapadnikler (Batıcılık)'dir. Rusya'nın ilk başkanı Yeltsin, kendi başkanlığı döneminde batıcı ve özellikle AB ile yakın temas içine girmek isteyen bir yol izlemiştir.³⁹

AB, 1992 yılında Hollanda'da imzalanan ve adını imzalandığı şehir olan Maastricht'ten alan bir anlaşma ile kurulmuştur. Avrupa Topluluğu temelinde oluşturulan AB, sadece ekonomik değil aynı zamanda siyasi bir birlik haline gelmiş ve AB ülkelerinin ortak dış politikasını belirleyen kendi tüzel kişiliğini kazanmıştır.⁴⁰ Şu anda 27 üye ülkenin bulunduğu AB'nin, Rusya ile ilişkileri artık her zamankinden daha önemli bir karakter kazanmıştır.

AB ile Rusya arasındaki göç sorununu düzenleyen ilk belge, 1994 yılında imzalanan ve 1997 yılında yürürlüğe giren OİA'dır.⁴¹ Anlaşmanın standart olarak adlandırılabilmesine rağmen (neredeyse değişiklik olmadan, aynı anlaşmalar SSCB'nin on eski cumhuriyetiyle imzalandı), önemi büyüktür. Bu anlaşma, AB ile Rusya Federasyonu arasındaki, ortaklar arasındaki ilişkileri çok çeşitli konularda düzenleyen ilk temel anlaşmadır. Sovyetler Birliği ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu arasında, 18 Aralık 1989 tarihli Ticaret ve Ekonomik İşbirliğine ilişkin daha önce geçerli olan anlaşmanın tamamen yerini almıştır.⁴²

OİA ile iki aktör arasındaki ilişkiler gelişmiş ve bir "stratejik ortaklık" kurulmuştur. AB, Rusya ile "stratejik ortaklık" kavramını ilk olarak 2 Aralık 2009 tarihinde 2010-2014 yıllarını kapsayan adalet ve içişleri alanında iş birliğine yönelik "Stockholm Programı"nda tanımlamıştır.⁴³

OİA ile iki aktör arasında göç konusunda dört önemli önlem ortaya konulmuştur. Bu önlemlerden birincisi, yasadışı göçmenlerin menşe ülkelerine geri döndürülerek yasadışı faaliyetlerin önlenmesidir. İkincisi, bu yasadışı faaliyetlerin önlenmesi hususunun Rusya ulusal mevzuatına uyarlanmasıdır. Üçüncüsü, işçilerin eğitimi gibi sosyal önlemlerin dâhil edilmesidir. Son olarak ise vize politikası konularında hükümler öngörülmekte ve bu politika özellikle, iş adamları, işçiler ve sınır ötesi ticaretle uğraşan kişiler için geçerlilik içermektedir.⁴⁴

Rusya ile AB arasındaki göç sorununun durumunu düzenleyen bir sonraki belge, Rusya için "AB Genel Stratejisi"dir. Amsterdam Antlaşması ile birlikte oluşturulan bu belge, AB'nin Rusya ile olan etkileşimleri için öncelikler belirlemektedir. Buna karşılık

³⁹ Neziha Musaoğlu & Uğur Özgöker, "Rusya- AB İlişkilerinde Stratejik Ortaklıktan Stratejik Depresyona," *Güvenlik Stratejileri Dergisi* 4/8 (2008): 78-79.

⁴⁰ Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinler* (Bursa: Dora, 2018), 35-36.

⁴¹ "Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership Between the European Communities and Their Member States, of One Part, and the Russian Federation, of the Other Part," *Official Journal of the European Communities* 327/3 (1997): 1.

⁴² Mihaylovna & Arturovna, "Rossiya i Yevropeyskiy Soyuz," 53.

⁴³ Council of the European Union, "The Stockholm Programme – An Open And Secure Europe Serving and Protecting The Citizens," 17024/09 (2009): 78.

⁴⁴ Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership Between the European Communities and Their Member States, of One Part, and The Russian Federation, of the Other Part. 21-24.

Rusya, AB'ye yönelik kendi ılımlı stratejisini geliştirmektedir.⁴⁵ Adı geçen bu stratejik belge, AB ile Rusya arasında geri kabul konularında ortak bir zeminde hareket etmeyi amaçlamıştır. Ayrıca bu belge ile iki aktör arasında güvenlik alanındaki iş birliği konularında diyalogun serbestleştirilmesi için gerekli olan teknik reformların yapılması gibi göç konusunu doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren bir takım kilit noktalarda adımlar atılmıştır.⁴⁶

1990'ların sonunda ve 2000'lerin başında Rusya'daki Çeçenistan krizi ve eski Yugoslavya'daki iç çatışmalar gibi bir dizi sorunlar, Rusya ve AB'yi yakından ilgilendirmiş ve bu sorunlar iki aktör arasındaki ikili ilişkilerin seyrini değiştirmiş ve dolayısıyla. Dolayısıyla bu etkenler nedeniyle AB birçok yapısal reform gerçekleştirmiştir. Bu reformlar, Amsterdam ve Nice anlaşmalarıdır. Anlaşmalar, kural koyma düzeyinde entegrasyonu güçlendirerek uluslararası bir varlık olarak potansiyel kazanmıştır.⁴⁷ Buna karşılık Rusya'da Yeltsin, sağlık sebeplerini beyan ederek görev süresi bitmeden 31 Aralık 1999 yılında Rusya başkanlığından çekilmiş ve görevi Putin'e bırakmıştır.⁴⁸ Putin, Yeltsin döneminden farklı olarak bir dış politika ortaya koymuştur. Bu dış politika Putin doktrini olarak adlandırılan Avrasyacılık veya Yeni Sovyetler Birliği inşa etmektir.⁴⁹

Putin dönemi içerisinde Rusya ile AB arasında ortak çıkar alanları çerçevesinde stratejik ortaklık olarak adlandırılan bir iş birliği söz konusudur. Bu iş birliği alanları içerisinde göç konusu da yer almaktadır.

AB ve Rusya arasındaki iş birliğinde, başlangıçta taraflar arasındaki ekonomik ilişkilerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ancak iki aktör arasında siyasi iş birliğinin de tesis edilmesi konusunda birtakım adımlar atılmıştır. Bu çerçevede siyasi iş birliğin ilk önemli sonuçlarından biri, Litvanya üzerinden Rusya'nın ana topraklarına geçme fırsatı bulan Kaliningrad bölgesi sakinleri için ulaşımın kolaylaştırılmasıdır.⁵⁰ Akabinde AB ve Rusya arasında göç politikası alanında AB ve Doğu Avrupa ülkeleri için kilit öneme sahip anlaşmalar imzalanmıştır. Özellikle bu anlaşmalar geri kabul ve vize kolaylaştırma alanlarıyla ilgilidir. Ayrıca Finlandiya, Estonya ve Letonya'nın AB'ye katılımı ve 2004'te AB'nin genişlemesi nedeniyle 1995'ten bu yana Brüksel ile Moskova arasında bir "ortak sınır" oluşmuştur. Dahası, OAI'nin 1997'de yürürlüğe girmesinden bu yana, her iki taraf da göç konularında olduğu kadar adalet ve içişleri alanında da aktif yardım politikasına bağlı kalmıştır.⁵¹

Rusya ve AB'nin göç politikasını OİA bağlamında ilgili normlar ve standartlar

⁴⁵ Council of the European Union, "Decision of 30 October 1997 on the Conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement Between the European Communities and its Member States, on the One Part, and the Russian Federation," *Official Journal* 327 (1997):1.

⁴⁶ Nils Philip Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights* (Boston: Martinus Nijhoff. Publishers, 2009), 349-350.

⁴⁷ Cenap Çakmak, *Avrupa Birliği Hukuku* (İstanbul: On İki Levha, 2017), 101-105.

⁴⁸ İlyas Kamalov, *Putin'in Rusya'sı: KGB'den Devlet Başkanlığına* (İstanbul: Kaknüs Yayınları, 2004), 30-32.

⁴⁹ Elnur İsmayilov, "21. Yüzyıl Rusya Dış Politika Doktrinleri'nde Güney Kafkasya ve Orta Asya Değerlendirmesi," *Marmara Üniversitesi Siyasi Bilimler Dergisi* 1/1(2013): 93-97.

⁵⁰ Common Strategy of the European Union, "Common Strategy of the European Union Russia (1999/414/CFSP)," *Official Journal of the European Communities* 157 (1999): 6.

⁵¹ Hernandez Sagrera Raul, "Ustanovleniye Sotrudnichestva Mezhd u Yevropeyskim Soyuzom i Rossiyye Po Voprosu Migratsii: Ot «Obshchikh Prostranstv» K Fakticheskoy Realizatsii," *Baltiyskiy Zhurnal* (2011): 114.

çerçevesinde AB'nin üçüncü ülkelerle iş birliğinin teorik temeli, "Avrupalılaşmadır".⁵² Avrupalılaşma konusundaki teorik gelişmeler, Doğu Ortaklığı Girişiminin ortaya çıkmasını sağlamıştır.⁵³

Rusya ile AB arasında 2003 yılında Petersburg'da bir zirve düzenlenmiştir. Bu zirvede iki aktör arasında özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında "yol haritası" olarak da anılacak olan göç politikalarını koordine eden ortaklık tesis edilmiştir.⁵⁴ Ayrıca adı geçen bu zirvede, iki aktör arasında bir sonraki zirvenin 2005 yılında Moskova'da yapılması planlanmıştır. Rusya Federasyonu Başkanı Putin'in, Baltık ülkeleri ile ilgili politikaları sebebiyle Moskova zirvesi düzenleme planı tehlikeye düşmüştür.⁵⁵ Ancak iki taraf arasında yaşanan sorunlara yeni alanlar yaratılmaması için Moskova zirvesi, 10 Mayıs 2005 tarihinde Lüksemburg Başbakanı Jean-Claude Juncker, Avrupa Komisyonu Başkanı Jose Manuel Durao Barroso ve Avrupa Birliği Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi Javier Solana'nın katılımları ile gerçekleşmiştir.

2003 yılında Petersburg zirvesiyle ortaya konulan "yol haritası" politikası, Rusya ile AB arasındaki ilişkileri çerçevesinde göç alanını tanımlayan ana belgedir. Yol haritası çerçevesinde geri kabul, sınır geçişi ve vize konularına ilişkin ana hükümler şunlardır:

Daha önce belirtildiği gibi, Rusya ile geri kabul konusunda bir anlaşmanın imzalanması, Genel Strateji tarafından önceden belirlenmiş ve ayrıca yol haritalarının ana hükümlerinden biri olarak düşünülmüştür. Geri kabul, yani ülkede yasa dışı olarak ikamet eden göçmenlerin anavatanlarına dönüşü, uluslararası kamu hukukunun bir ilkesidir. AB ayrıca, üçüncü ülkelerden Rusya üzerinden buraya gelen bir AB üye devletinin topraklarında yasa dışı olarak kalan göçmenlere ilişkin bir hükmü anlaşmaya dâhil etmiştir. Bu durum vatansız kişiler için de geçerlidir. Başka bir deyişle bu hüküm, AB'nin Rusya üzerinden Birlik üye ülkelerinden birine yasadışı yollardan giren göçmenler için kayıt misyonu prosedürünün uygulanması için Moskova'ya sorumluluk yüklemeye arzusunun kanıtıdır. Bu teklif başlangıçta Rusya tarafından reddedilmiştir. Daha sonra Brüksel'den Moskova'ya vize rejiminin gevşetilmesi ile ilgili cezbedici bir teklifin gelmesi ile Rusya yönetimi önceden reddetmiş olduğu prosedürü kabul etmiştir.⁵⁶

Rusya ile AB arasındaki geri kabul anlaşması Haziran 2007'de yürürlüğe girmiştir.⁵⁷ Yürürlüğe giren bu belgede, yasadışı göçmenlerin ve vatansız kişilerin anavatanlarına dönüş konusu ve dış sınırlarda operasyonel iş birliğinin yönetimi için Frontex⁵⁸ ve Rus sınır yetkilileri ile koordine edilen göç akışlarına ilişkin bilgi alışverişi

⁵² Maarten Vink & Paolo Graziano, "Europeanization: Challenges of a New Research Agenda," *Palgrave Macmillan*, (2007): 19.

⁵³ Michael Bauer, Christoph Knill & Diana Pitschel, "Differential Europeanisation in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns," *Journal of European Integration* 29/4 (2007): 420.

⁵⁴ Russia-EU Summit, "300th Anniversary of St.-Petersburg - Celebrating Three Centuries of Common European History and Culture," erişim 08.03.2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/1674/print>.

⁵⁵ Riegert, Bernd, "AB- Rusya Zirvesi öncesinde Baltık krizi," erişim 21.07.2022, <https://www.dw.com/tr/ab-rusya-zirvesi-%C3%B6ncesinde-balt%C4%B1k-krizi/a-2524940>

⁵⁶ Raul, "Ustanovleniye Sotrudnichestva Mezhdru Yevropeyskim Soyuzom i Rossiiyey po Voprosu Migratsii: Ot «Obshchikh Prostranstv» k Fakticheskoy Realizatsii," 117.

⁵⁷ Council of the European Union, "The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens," 17024/09 (2009): 2.

⁵⁸ Üye devletlerin bazılarında oluşturulan merkezlerden yürütülen Frontex, AB üye ülkelerine gelebilecek yasadışı göçü önlemek adına 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova da faaliyete başlamıştır.

ile ilgili hükümler yer almıştır.⁵⁹

Ülkeye özgü Schengen vize istatistiklerine göre 2020 yılında en fazla Schengen vizesi alan ülke Rusya'dır.⁶⁰ Bundan dolayı vize konusu, Rusya ve AB arasındaki iş birliğinin ana temalarından biridir. İki aktör arasında vize konusunun ana faktörlerden biri olmasının temelinde göç politikası yatmaktadır. AB açısından tarihsel olarak vize konusu Fransa, Hollanda, Almanya, Belçika ve Lüksemburg arasında 14 Haziran 1985 yılında imzalan Schengen Anlaşması ile tesis edilmeye başlanmıştır. Daha sonra bu anlaşma 1990 yılında onaylanmış ve onaylandıktan beş yıl sonra yürürlüğe girmiştir.⁶¹ AB müktesebatına dâhil edilmesi ise 1997 Amsterdam Antlaşması ile gerçekleşmiş⁶² ve bu dâhil edilme süreci sonucunda 1999 yılında Tampere'deki zirvede AB göç politikası kapsamına, Schengen dâhil edilmiştir.⁶³

AB'nin 2004 yılında Orta Avrupa ülkelerini ve Baltık ülkelerini kapsayan geniş çaplı doğu genişlemesinin arifesinde, 27 Ağustos 2002'de Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin, AB Komisyonu Başkanı ve Birlik üye ülkeleri başkanlarına bir mesaj göndermiştir. Putin, AB üye devletlerinin Kaliningrad bölgesinin yaşam desteği sorunları hakkında, uzun vadede karşılıklı seyahatler için vizesiz bir rejime geçişi önermiştir. Bu durum dönem içerisinde Rusya ile AB arasında fiilen vizesiz bir diyalogun başlangıcı olarak kabul edilmiştir.⁶⁴

AB, Rusya ile vizesiz bir rejim olasılığını reddetmemiş, aksine devlet başkanlarının 2003 yılında St. Petersburg'da yapılan zirvede hareket özgürlüğü konusunda yaptıkları ortak açıklamada, insanlar arasında doğrudan temasın öneminin teyit edildiğini belirtmiştir.⁶⁵ Yol haritalarında bu niyet, uzun vadede vizesiz bir rejim getirilmesi ihtiyacına yansımıştır. Ayrıca AB ile Rusya arasında vize rejiminin serbestleştirilmesi, AB ile Doğu Ortaklığı ülkeleri arasındaki göç sorunlarının çözülmesinde ilk adım olması konusunda önemli adım olmuştur.⁶⁶

AB geri kabul konularında Rusya tarafından daha net ve somut adımlar beklediğinden, vize alanında iş birliği Petersburg'daki zirvede ana tartışma konularından biri olmuştur. Bu adımların fark edilebilir olması için AB ile Rusya arasındaki serbest dolaşımın kolaylaştırılması sorununun mutlaka çözülmesi hedeflenmiştir.⁶⁷ Rusya, vize rejimini kaldırmaya hazır olduğunu daha önce beyan etmiştir. Ancak birçok AB üyesi ülke bu fikre karşı çıkmıştır. Vize rejiminin kaldırılması konusunda anlaşma sağlanamaması nedeniyle, AB en azından vize verme sürecinin kolaylaştırılması önerilmiştir. Bu öneri üzerine 19 Nisan 2007 tarihinde Avrupa Topluluğu ile Rusya arasında kısa süreli vizelerin

⁵⁹ Council of the European Union, "The Stockholm Programme," 24.

⁶⁰ Schengen Visa Info. "2020 Country-Specific Schengen Visa Statistics," erişim 10.03.2022, <https://statistics.schengenvisa.info/>

⁶¹ Köktaş, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı," 497.

⁶² Ülger, *Avrupa Birliği Rehberi*, 69.

⁶³ European Parliament, "Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions," erişim 11.03.2022, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

⁶⁴ Vadim Valentinoviç Voinikov & Oleg Korneev, "Problemy i Perspektivy Bezzvizovogo Dialoga Rossii i YeS," *Baltiyskiy Region* (2013): 21.

⁶⁵ "300th Anniversary of St.-Petersburg."

⁶⁶ Derek Averre, "Russia And The European Union: Convergence or Divergence?," *European Security* 14/2(2005): 181.

⁶⁷ "300th Anniversary of St.-Petersburg."

verilmesinin kolaylaştırılmasına ilişkin anlaşma imzalamıştır.⁶⁸ Bu anlaşmaya göre yeni vize prosedürü bilimsel araştırmacılar, kamyon şoförleri gibi bazı meslek grupları vize ücretlerinden muaf tutulmuştur. Nüfusun geri kalanı için vize ücretinde bir düşüş olmuştur. Ayrıca vize verme süresi kısaltılmış ve birden fazla vize başvurusu yapma fırsatı doğmuştur.⁶⁹ Vize rejiminin kolaylaştırılmasına ilişkin anlaşmanın tartışılması ve imzalanması, bu konular ile Rusya ve AB'nin bu tür alanlardaki ortak çıkarları arasındaki bağlantıyı gösteren geri kabul anlaşmasına paralel olarak gerçekleşmiştir.⁷⁰

Eski Avrupa Komisyonu başkanı Barroso Aralık 2010'da Brüksel'de yapılan Rusya-AB zirvesinde her iki tarafa da yol haritasında belirlenen koşullara uyduğunu belirtmiş ve ona göre; "Vize politikası konularında önemli ilerleme kaydedildi. Vize rejimi uygulanması Rusya ile AB arasında kaldırılmasına ilişkin anlaşmanın yolunu açacak olan bu genel adımları ve somut önlemleri geliştirmeye başlayacağız." ifadelerini kullanmıştır.⁷¹ Avrupa Konseyi Başkanı Rompuy, Barroso'nun görüşlerine destek vererek, Brüksel'deki aynı zirvede, Rusya ile AB arasındaki vize rejiminin serbestleştirilmesi olasılığına duyduğu güveni dile getirmiş ve "Şu anda, vizelerin kaldırılması konusunda ortak tutumlar geliştirdik." ifadesini kullanmıştır.⁷²

Sonuç

AB göç politikasının oluşumu hem kendi ulusal ve bölgesel yaklaşımlarının geliştirilmesinde hem de Avrupa'da ortak bir Avrupa politikasına yönelik ulus üstü nitelikte önlemler arayışında olan Birlik üye devletleri arasındaki önemli farklı bakış açılarının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ancak bu farklı bakış açıları, Rusya ile olan göç konusundaki ilişkilerde görülmemiştir.

AB ve Rusya'nın göç yönünde üzerinde anlaştığı prosedürler, karşılıklı adımlarla atılmıştır. Bu adımlar, AB müktesebatı hukuku ve taraflar arasındaki doğrudan anlaşmanın sonucudur. Brüksel ve Moskova arasındaki maksatlı müzakerelerin sonucu olan vize rejiminin basitleştirilmesi ve "Geri Kabul Anlaşması" bir istisna değildir. Bu anlamda transit göçmenlerin ve vatansız kişilerin geri kabulüne ilişkin hüküm, AB'nin Rusya ile ilgili bir yeniliği haline gelmiştir.

AB ve Rusya arasında göçmenlere yönelik yaklaşımlarda farklılıklar tespit edilmiştir. Bu bağlamda Doğu Avrupa'dan AB ve Rusya'ya çok sayıda sığınmacı göç etmektedir. Rusya kültür, kimlik, dil gibi değerler üzerinden göçmenlere yaklaşmıştır. Rusya'nın bu yaklaşımının temelinde, Rusya'ya göç eden göçmenlerin çoğunluğunun eski Sovyet sistemini bilmeleri ve bu sisteme entegre olmaları yatmaktadır. Bunun sonucunda, göçmenler Rusya'da yabancılaşmamış ve kimlik sorunu yaşamamıştır. Ancak AB,

⁶⁸ "Council Decision of 19 April 2007 on the Conclusion of the Agreement Between the European Community and the Russian Federation on the Facilitation of Issuance of Short-Stay Visas," *Official Journal of the European Communities* 129/25 (2007): 29.

⁶⁹ "Council Decision of 19 April 2007," 27-35.

⁷⁰ Hernandez Sagrera Raul, "The EU — Russia Readmission-Visa Facilitation Nexus: An Exportable Model For Eastern Europe?," *European Security* 19/4 (2010): 578.

⁷¹ José Manuel Durão Barroso, "Statement by the President of the European Commission Following the EU — Russia Summit," SPEECH 10/734 (2010): 2, erişim 08.03.2022, https://www.academia.edu/80056360/Multiple_Dental_Abnormalities_in_a_Geriatric_Horse?uc-g-sw=76028140

⁷² Herman Van Rompuy, "President of the European Council, at the Press Conference Following the EU — Russia Summit," PCE 301/10 (2010): 1, erişim 08.03.2022, https://journals.kantiana.ru/eng/baltic_region/723/1937/

göçmenlerin haklarını ve onların ev sahibi toplumların yaşamına sosyo-ekonomik katılımlarını güvence altına alan ilkeler ve normlar üzerinden yaklaşmıştır. AB'nin bu şekilde yaklaşması, sosyo-kültür başta olmak üzere sorunlar ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu sorunlar AB'nin göç yönetimindeki eksikliklerin siyasallaşmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla göç, bireyleri, grupları ve toplumu bir bütün olarak etkileyen istikrarsızlığa ve öngörülemez durumlara yol açan bir olgudur. Bu nedenle Rusya ve AB, göçmenlere kendi iç dinamikleri ve iç/dış güvenlik çerçevesinde yaklaşmıştır.

Tarihsel olarak bakıldığında AB ile Rusya arasındaki ilişkilerde birçok alanda sorun yaşandığı görülmektedir. Son olarak Rusya'nın 24 Şubat 2022 tarihinde Ukrayna'ya saldırması taraflar arasındaki ilişkileri kopma noktasına getirmiştir. Ancak tüm bu sorunlara rağmen bu iki aktör Şubat 2022'ye kadar göç ve göçmenler konusunda sorun yaşamamıştır.

Ukrayna savaşı sırasında hem Ukrayna'dan hem de Rusya'dan çok sayıda sivil başta Avrupa olmak üzere birçok bölgeye göç etmek zorunda kalmıştır. Bu göçler, Ukrayna savaşının sona ermesinin veya dondurulmasının ardından AB ve Rusya arasında çözülmesi gereken bir sorun olarak beklemektedir. Dolayısıyla Ukrayna savaşı sonrasında iki aktörün göç ve göçmen meselesinin çözümü adına atacağı adımlar yakından takip edilmesi gerekmektedir.



Beyanname:

- 1. Etik Kurul İzni:** Etik Kurul İzni gerekmemektedir.
- 2. Katkı Oranı Beyanı:** Yazar, makaleye başkasının katkıda bulunmadığını beyan etmektedir.
- 3. Çıkar Çatışması Beyanı:** Yazar, herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan etmektedir.

Declarations:

- 1. Ethics approval:** Not applicable.
- 2. Author contribution:** The author declares no one has contributed to the article.
- 3. Competing interests:** The author declares no competing interests.



KAYNAKÇA

Averre, Derek. "Russia and the European Union: Convergence or Divergence?." *European Security* 14 /2(2005): 175-202.

Barroso, J. M. Durão. "Statement by the President of the European Commission Following the EU — Russia Summit." SPEECH 10/734, 2010. Erişim 08.03.2022. https://www.academia.edu/80056360/Multiple_Dental_Abnormalities_in_a_Geriatric_Horse?uc-g-sw=76028140

Bauer, Michael, Christoph Knill & Diana Pitschel. "Differential Europeanisation in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns." *Journal of European Integration* 29/4(2007): 405-423.

Baykal, Sanem & İlke Göçmen. *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2016.

Bayram, Mehmet Hanifi. *Avrupa Birliği Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin, 2019.

- Benyon, John. "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement." *International Affairs* 70/3 (1994): 497-517.
- Bisson, Lyubov Sergejevna. "Integratsiya Immigrantov v YeS i Rossii: Raznitsa v Podkhodakh." *PAH* 6 (2018): 112-118.
- Coleman, Nils Philip. *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Common Strategy of the European Union. "Common Strategy of the European Union Russia (1999/ 414/CFSP)." *Official Journal of the European Communities* 157 (1999): 1-14.
- Council of the European Union. "The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens." 17024/09 (2009): 1-82.
- Council of the European Union. "Decision of 30 October 1997 on the Conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement Between the European Communities and its Member States, on the One Part, and the Russian Federation." *Official Journal* 327 (1997).
- Çakmak, Cenap. *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: On İki Levha, 2017.
- Davies, Karen. *Understanding European Union Law*. New York: Routledge, 2013.
- Hein Donner, Piet, Johan Remkes & Rita Verdonk, "Common Basic Principles Integration Policy in the European Union: Press Release. Council of the European Union Minister for Integration and Immigration." 2618th Council Meeting. 2004. Erişim 11.03.2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_04_321
- European Commission. "What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?" Erişim 10.02.2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en
- European Commission Migration and Home Affairs, "Common European Asylum System." Erişim 09.02.2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en
- European Parliament. "Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions." Erişim 11.03.2022. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- "EUROPOL," Erişim 13.09.2023. <https://www.europol.europa.eu/executive-director-of-europol>
- Günay, Halil. "Yunanistan Örneği Üzerinden Uluslararası Göç Meselesine ve Mevzuatına Dair Bir Değerlendirme." *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi* 6/2 (2021): 58-74.
- "Güvenli, Düzenli ve Düzenli Göç için Küresel İlkeler Sözleşmesi." Birleşmiş Milletler. Erişim 04.12.2023. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/k%C3%BCresel%20g%C3%B6%C3%A7%20mutabakat%C4%B1.pdf>
- "Immigrant Integration." Migration Policy Institute. Erişim 04.12.2023. <https://www.migrationpolicy.org/topics/immigrant-integration>
- International Organization for Migration. "World Migration Report 2018." The UN Migration Agency (2017). 19. Erişim 04.12.2023.

https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf

Ülger, İrfan Kaya. *Avrupa Birliği'nin ABC'si*, Ankara: Sinemis, 2007.

İsmayilov, Elnur. "21. Yüzyıl Rusya Dış Politika Doktrinleri'nde Güney Kafkasya ve Orta Asya Değerlendirmesi." *Marmara Üniversitesi Siyasi Bilimler Dergisi* 1/1(2013): 87-106.

Kamalov, İlyas. *Putin'in Rusya'sı: KGB'den Devlet Başkanlığına*. İstanbul: Kaknüs Yayınları, 2004.

Koçak, Orhan & R. Demet Gündüz. "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi." *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi* 7/12 (2016): 66-91.

Köktaş, Arif. "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı." *Avrupa Birliği Tarihi, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar içinde*, ed. Belgin Akçay & İlke Göçmen, 491-521. Ankara: Seçkin, 2016.

Maximova S. G., D. A. Omelchenko & O. E. Noyanzina. "International Migration in Border Regions of Russia: Structural Modeling of Public Attitudes." *RUDN Journal of Sociology* 19/4 (2019): 737-755.

Mihaylovna, Alekseeva Polina & Naymoviç Yulia Arturovna. "Rossiya i Yevropeyskiy Soyuz: Istoriya i Perspektivy Razvitiya Otnosheniy." *Vestnik Nauki i Obrazovaniya* 3/57 (2019): 51-56.

Nikolaevna Molodikova Irina, Lyalina Anna Valentinovna & Emelyanova Larisa Leonidovna. "Vzaimodeystviye c Diasporami i Diasporal'nymi Organizatsiyami Kak Klyuch k Uspeshnoy Politike Integratsii Migrantov v YeS." *Baltiyskiy Region* 10/3 (2018): 58-79.

Musaoğlu Nezih & Uğur Özgöker. "Rusya-AB İlişkilerinde Stratejik Ortaklıktan Stratejik Depresyona." *Güvenlik Stratejileri Dergisi* 4/8 (2008): 73-98.

"Council Decision of 19 April 2007 on the Conclusion of the Agreement Between the European Community and the Russian Federation on the Facilitation of Issuance of Short-Stay Visas." *Official Journal of the European Communities* 129/25 (2007): 1-68.

"Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership Between the European Communities and Their Member States, of One Part, and the Russian Federation, of the Other Part." *Official Journal of the European Communities* 327/3 (1997): 1-44.

Official Journal of the European Union. "Consolidated Version of the Treaty on European Union." *Official Journal* 191 (1992): 29-42.

Poletaev, D. V. "Ot Nedoveriya K Solidarnostilli Novomu Nedoveriyu? Migratsionnyy Opyt Rossii v Mirovom Kontekste." *Valdai* 97 (2018): 1-23.

Proyekt Federal'nogo Zakona. "O Sotsial'noy i Kul'turnoy Adaptatsii i Integratsii Inostrannykh Grazhdan v Rossiyskoy Federatsii." Federal'nyy Zakon. Erişim 19.11.2022. <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=116341#c9uMeGUHX30kjbZT>

Potapenkova, Irina V. "Migratsionnoye Regulyrovaniye v YeS: Integratsionnyye Predposylki i Problemy Pravovogo Obespecheniya." *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* 4 (2018): 176-178.

Raul, Hernandezi Sagrera. "The EU — Russia Readmission-Visa Facilitation Nexus: An Exportable Model for Eastern Europe?." *European Security* 19/4 (2010): 569-584.

- Raul, Hernandezi Sagrera. "Ustanovleniye Sotrudnichestva Mezhdru Yevropeyskim Soyuzom i Rossiyey po Voprosu Migratsii: Ot «Obshchikh Prostranstv» k Fakticheskoy Realizatsii." *Baltiyskiy Zhurnal* (2011): 114-121.
- Reçber, Kamuran. *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinler*. Bursa: Dora, 2018.
- Riegert, Bernd. "AB-Rusya Zirvesi öncesinde Baltık krizi." Erişim 21.07.2022. <https://www.dw.com/tr/ab-rusya-zirvesi-%C3%B6ncesinde-balt%C4%B1k-krizi/a-2524940>
- Rompuy, Herman Van. "President of the European Council, at the Press Conference Following the EU — Russia Summit." PCE 301/10. 2010. Erişim 08.03.2022. https://journals.kantiana.ru/eng/baltic_region/723/1937/
- Russia-EU Summit. "Road Map on the Common Space of External Security." Erişim 02.03.2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/3589/print>
- Russia-EU Summit. "300th Anniversary of St.-Petersburg – Celebrating Tree Centuries of Common European History and Culture." Erişim 08.03.2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/1674/print>
- "Svodka Osnovnykh Pokazateley Deyatel'nosti po Migratsionnoy Situatsii v Rossiyskoy Federatsii Za Yanvar'—Noyabr' 2018 Goda." MVD Rossii. Erişim 21.11.2022. <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649/>
- Schengen Visa Info. "2020 Country-Specific Schengen Visa Statistics." Erişim 10.03.2022. <https://statistics.schengenvisainfo.com/>
- Ulan, Mehlika Özlem. *Avrupa Birliği'nde Yasa Dışı Göçün Önlenmesi ve Ülke Uygulamaları*. Ankara: Nobel, 2016.
- Uluslararası Göç Örgütü. "Göç Terimler Sözlüğü." No: 31, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf
- Ülger, İrfan Kaya. *Avrupa Birliği Rehberi*. Kocaeli: Umuttepe, 2015.
- Valentinoviç, Voinikov Vadim & Oleg Korneev. "Problemy i Perspektivy Bevizovogo Dialoga Rossii i YeS." *Baltiyskiy Region* (2013): 20-37.
- Vink, Maarten & Paolo Graziano. "Europeanization: Challenges of a New Research Agenda." *Palgrave Macmillan* (2007): 3-20.

