

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

İSPANYA’DA GÖÇ POLİTİKALARININ
DÖNÜŞÜMÜ

EBRU KAYA

2502180004

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR

İSTANBUL – 2022

ÖZ

İSPANYA'DA GÖÇ POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ

Ebru KAYA

Günümüzde dünyadaki tüm toplumlar göç olgusuyla bağlantılı dönüşümler yaşamaktadır. Bu tarihsel eğilimin dışında kaldığını iddia edebilecek tek bir ülke dahi bulunmamaktadır. XX. yüzyılın son çeyreğinden itibaren İspanya, birçok farklı ülkeden gelen göçle bağlantılı derin bir demografik ve sosyal dönüşüm geçirmeye başlamış ve özellikle son yirmi senede İspanya'nın uluslararası göç sistemindeki konumu önemli ölçüde değişmiştir. Yakın tarihine kıyasla İspanyol toplumunda göç hareketlerinden kaynaklı beklenmedik ve sarsıcı bir şekilde artan çokkültürlü toplum, İspanyol Devletinde bir dizi önemli değişimi zorunlu kılmıştır. İspanya'da göç politikalarının gelişimini etkileyen ve şartlandıran bu yeni koşullar, göçmen kökenli kişilerin sosyal entegrasyonu ile ilgili mevzuat ve kamu politikalarının yeni demografik ve sosyal gerçekliğe uyarlanması demektir.

Nicel araştırma teknikleri kapsamında yürütülen bu tezde, İspanya'nın liberal çokkültürcü entegrasyon teorisi bağlamında yasal-siyasi bir perspektiften 1985/2020 dönemi göç politikasının dönüşümü incelenmektedir. Resmî bilgi ve veriler ışığında İspanya'nın göç politikasındaki bu değişikliklerin göçmenlerin sosyal entegrasyonu üzerindeki etkisinin orta üstü (olumlu) düzeyde olduğu hipotezi desteklenmektedir. Bununla beraber, uzun vadede istikrarlı entegrasyonun garanti altına alınması söz konusu olduğunda belli politika alanlarında önemli kısıtlamalar kendini göstermektedir.

Bu çalışmayı önemli kılan bir husus bu konuda Türkiye'de detaylı bir akademik çalışmanın olmamasıdır. Bir diğer husus da çalışmanın ilgili literatüre bir Avrupa Birliği Üye Devletinde göçmenlerin sosyal entegrasyonuna ilişkin ne gibi düzenlemeler ve pratik uygulamalar yapıldığı konusuna ışık tutmasıdır.

Anahtar Kelimeler: İspanya, Göç, Göçmen, Asimilasyon, Çokkültürcülük, Entegrasyon.

ABSTRACT

TRANSFORMATION OF MIGRATION POLICIES IN SPAIN

Ebru KAYA

Nowadays, all societies in the world are experiencing transformations related to immigration phenomenon. There is not any single country which can claim to have stayed out of this historical trend. Since the last quarter of the 20th century, Spain has begun to experience a profound demographic and social transformation related to immigration from many different countries and the position of Spain in the international migration system has changed significantly especially in the last two decades. Compared to its recent history, the multicultural society that has increased unexpectedly and surprisingly due to immigration movements in Spanish society has necessitated a series of important changes in the Spanish State. These new conditions affecting and conditioning the improvement of immigration policies in Spain, add up to the adaptation of legislation and public policies regarding the social integration of persons with a migrant background to the new demographic and social reality.

In this thesis conducted within the quantitative research techniques, the transformation of 1985-2020 period immigration policies of Spain is analyzed from a legal-political perspective within Spain's liberal multiculturalist integration theory. In the light of official information and data, the hypothesis saying that the impact of these changes in Spain's migration policy on the social integration of immigrants is at an upper-moderate (positive) level is supported. Nonetheless, there are significant restraints in certain policy areas when it comes to ensuring stable integration in the long term.

One of the matters that makes this study important is the fact that there is not any detailed academical study about this subject. Another matter is that the research sheds light on the related literature about what kind of regulations and practical

applications are conducted regarding the social integration of immigrants in a European Union Member State.

Keywords: Spain, Migration, Immigrant, Immigration, Assimilation, Multiculturalism, Integration.



ÖNSÖZ

Göç, bitmeyen bir süreçtir. Göç olgusu İspanyol toplumu üzerinde gerek ekonomik gerekse demografik açıdan önemli bir etkisi olan derin bir sosyal değişim döngüsüne yol açmaktadır. İspanya’da özellikle de son yirmi yılda hız kazanan karmaşık göç olgusu önemli bir zorluğu peşisıra getirmektedir. Bu zorluk, hacimli göç akışları ile daha da artan çokkültürlülüğün toplumla tam olarak bütünleşmesini kolaylaştırmak için tutarlı entegrasyon politikalarının hayata geçirilebilmesidir.

Buradan hareketle çalışmada, 1985/2020 dönemi arası İspanya’nın uluslararası göç politikasının nasıl evrildiği ve geliştiği göç politikasının entegrasyon boyutu merkeze alınarak konu edinilmekte, izlenen politikaların göçmenlerin sosyal entegrasyonuna hangi alanlarda ve ne düzeyde etki sağladığının ortaya konulması hedeflenmektedir.

Devletlerin ve hükûmetlerinin ileriye dönük göçle nasıl başa çıkacakları konusu geçmişten daha farklı olacaktır. Uygulanan politikalardan bazılarının yol açmış olduğu mevcut zorluklar ve sorunlar, entegrasyon boyutuna yönelik çalışmalara özel bir itina gösterilmesini gerekli kılmaktadır. Herkese eşit hak ve fırsatlar sunan açık, hoşgörülü bir birlikte yaşama modelinin sürdürülmesini ve teşvik edilmesini merkeze alan entegrasyon politikaları benimsenmesi ülkelerin geleceği açısından üst sıralarda yer alması gereken bir kamu politikasının konusu olmalıdır. Tüm kimliklerin, kültürlerin ve dillerin tanınması insan haklarının etkin ve tam olarak kullanılması için temel önemdedir. Devletlerin eşitlik ve sosyal entegrasyon politikalarının da bu tanımadan başlaması gerekmektedir.

Bu bağlamdan değerlendirilerek uzun vadeli ve kapsayıcı bir politika yapım sürecine katkı sağlamak ve Türkiye’de az çalışılan bir konu olarak da literatürdeki eksikliği giderme hedefi çalışmayı bir araştırma konusu haline getirmektedir.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında doğrudan ve dolaylı olarak emeği geçen çok sayıda değerli isim bulunmaktadır.

Tez danışmanım Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR'ün bu tezi başarıyla tamamlamamda tavsiyeleri, rehberliği ve bilimsel titizliği bana çok yardımcı olmuştur ve eleştirel düşünme yeteneği kazandırmıştır. Cömertçe bana ve çok sayıda öğrenciye araştırma alanına başlama fırsatı verdiği için çok teşekkür ederim. Doktora süreci boyunca desteğinden ve ilgisinden hiçbir zaman mahrum kalmadığım, gayretlerine minnet duyduğum izleme komitesi üyeleri hocalarım Doç. Dr. Çiğdem Börke TUNALI ve Dr. Öğr. Üyesi Zeynep Özde ATEŞOK'a teşekkürlerimi sunarım.

Saha çalışması sırasında meslektaşlarımdan ve arkadaşlarımdan büyük destek aldım. Barselona ve özellikle Manresa'daki alan çalışması boyunca bana geniş bir iletişim ağı desteği sağladıkları ve Türkiye'nin dışında bir başka ülkede yaşamının ve akademik bir çalışma yürütmenin zorluklarını yenmemde her zaman yanımda oldukları için akademisyen Dr. Güneş ÖZTÜRK, Miquel BADRENAS, Monserrat SOLER ve Joan CLOSAS'a minnettarım. Tez süresince görüşülen, bilgi ve deneyimlerini benimle sabırla ve samimiyetle paylaşan tüm katılımcıların içtenliğine ve iş birliğine teşekkür ederim.

Bu doktora tezini özgecil ve ilgili bir şekilde sabırla okuyan ve düzeltmelerde emeği geçen Dr. Öğr. Üyesi Erol ÜLGİN hocama özel bir teşekkür borç bilirim.

Bana gösterdiği sevgi, şefkat ve sabır için sevgili anneme çok teşekkürler. Bu çalışma, hayatım boyunca bana aktardığı tüm desteğin meyvesidir.

Ebru KAYA

İstanbul, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GÖÇMENLERE YÖNELİK ENTEGRASYON MODELLERİ

1.1. Asimilasyoncu Yaklaşımlar.....	20
1.2. Ayrılkçı/Ayrımcı Yaklaşımlar.....	24
1.3. Çokkültürcülük.....	29
1.3.1. Çokkültürcü Yaklaşımlar.....	34
1.3.1.1. Komüniteryan (Toplulukçu) Yaklaşımlar.....	35
1.3.1.2. Liberal Yaklaşımlar.....	42
1.3.1.3. Post-kolonyal Yaklaşımlar.....	52

İKİNCİ BÖLÜM

İSPANYA GÖÇ POLİTİKASI

2.1. İspanya’da Göçmen Haklarını Düzenleyen Yasal ve Politik Gelişmeler.....	62
2.1.1. 1978 - 1985 Arası Dönem.....	62
2.1.2. 1985 - 2000 Arası Dönem.....	70
2.1.3. 2000 Sonrası ve Geline Nokta.....	77
2.2. Entegrasyonu Kolaylaştırmak İçin Temel Stratejiler....	93
2.2.1. Olağanüstü Düzenleme / Yasallaştırma Süreçleri.....	94
2.3. Göçmen Nüfusun Entegrasyonuna Yönelik Ulusal Çerçeve: Devlet Planları Kapsamında Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik İlk Adımlar: PISI ve GRECO Programı.....	102
2.3.1. Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı (PISI 1994).....	103
2.3.2. İspanya’daki Yabancıların ve Göçün Düzenlenmesi ve Koordinasyonu İçin Bütüncül Program (GRECO).....	106

2.4. Tutarlı Yaklaşım Arayışları.....	110
2.4.1. Vatandaşlık ve Entegrasyon İçin Stratejik Plan - I (PECI 2007/2010).....	110
2.4.2. Yeni Göç Senaryosuna Ulusal Yanıt: Vatandaşlık ve Entegrasyon İçin Stratejik Plan - II (PECI 2011/2014).....	115
2.4.3. Entegrasyon ve Kapsayıcılık İçin Ulusal Eylem Planı (2013/2016).....	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZERK TOPLULUKLARIN ENTEGRASYON POLİTİKALARI

3.1. Özerk Topluluklar Yoluyla Göçmen Nüfusun Entegrasyonu: Göç, Entegrasyon ve Özerklik.....	128
3.1.1. Özerk Topluluklarda Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik Mevzuat ve Planlar.....	133
3.2. Katalonya Özerk Topluluğu.....	139
3.2.1. Göç Planlarının Oluşturulması.....	145
3.2.2. Çeşitliliğe Yönelik Siyasi ve Sektörel Faaliyetler.....	167
3.2.2.1. Eğitim.....	168
3.2.2.1.1. Ev Sahibi Ülkenin ve Topluluğun Dili.....	172
3.2.2.1.2. Çokkültürcü Okul Müfredatının Benimsenmesi ve İki Dilde Eğitim Programlarının Sunulması.....	175
3.2.2.1.3. Yetişkinlere Yönelik Dil Eğitimi.....	179
3.2.3. Dinî ve Kültürel Haklar.....	180
3.2.4. Sağlık.....	186
3.2.5. Göçmenlerin Entegrasyonuna İlişkin Belediye Politikaları.....	187
3.2.6. Yerel Arenada Hükûmet Dışı Örgütlerin Göçmenlere Yönelik Faaliyetleri.....	195
3.3. Madrid Özerk Topluluğu.....	207
3.3.1. Madrid Topluluğu Göç ve Entegrasyon Planı (2019/2021).....	210
3.3.1.1. Göç Alanında Faaliyet Gösteren Örgütler Modeli: Bölgesellik ve Çok Yönlülük.....	224
3.3.1.2. Entegrasyon Planlarının Temel Araçları.....	225
3.4. İspanya Göç Politikasındaki Değişikliklerin Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonuna Etkisi.....	232
3.4.1. İşgücü Piyasasına Entegrasyon.....	236

3.4.2. Aile Birleşmesi.....	243
3.4.3. Eğitim.....	245
3.4.4. Sağlık.....	249
3.4.5. Daimi İkamet İzni	251
3.4.6. Vatandaşlığa Erişim	253
3.4.7. Siyasi Katılım.....	260
3.4.8. Ayrımcılıkla Mücadele	267
SONUÇ	277
KAYNAKÇA	285
EKLER	326
ÖZGEÇMİŞ	338

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: İspanya’da Göçmen Gruplara Yönelik Çokkültürcü Politikalara İlişkin Değerlendirmeler (1980/2010).....	68
Tablo 2.2: İspanya’da Uygulanan Düzenleme Süreçleri (1986/2005).....	95
Tablo 2.3: Devlet Düzeyinde Göçmen Entegrasyonu Planlarının Karşılaştırması....	121
Tablo 2.4: Devlet Bütçesinden Göçmenler için Genel Eylemlere Tahsis Edilen Miktarlar (2004/2021). Milyon €.....	125
Tablo 3.1: Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik Özerk Topluluk Planları.....	134
Tablo 3.2: Özerk Topluluklar Tarafından Hazırlanan Planlarda Eğitim Alanında Belirlenenler Önlemlerin Karşılaştırması (2020).....	171
Tablo 3.3: Madrid Topluluğu’nda Göçmenlerin Katılımı ve Entegrasyon Merkezlerinin Faaliyetleri.....	209
Tablo 3.4: Madrid Topluluğu 2009/2012 ve 2019/2021 Göçmen Entegrasyon Planlarının Karşılaştırması.....	222
Tablo 3.5: Katalonya, Madrid ve Endülüs’te Göçmenlerin Entegrasyon Politikalarının Kurumsallaşma Göstergelerinin Karşılaştırması (2020).....	228
Tablo 3.6: İspanya’nın Göçmen Entegrasyonu Karnesi (2007/2019).....	235
Tablo 3.7: İspanya’da Farklı Meslek Kategorilerine Göre İspanyol ve Yabancı Nüfusun İstihdam Yüzdeleri (2018).....	241
Tablo 3.8: İspanya’da İkamet Yolu ile Vatandaşlığa Geçiş için Gereklilikler.....	255
Tablo 3.9: İspanya’da Vatandaşlığa Geçiş Başvuruları ve Sonuçları (2010/2019)..	258
Tablo 3.10: İspanya’da Seçim Türüne Göre Oy Kullanan, Kullanmayan ve Oy Hakkı Olmayan Göçmenlerin Yüzdeleri (2018).....	265
Tablo 3.11: Son Senelerde Farklı Sosyal Alanlarda Ayrımcılığa Uğrayan Göçmenlerin Cinsiyet ve Kaynak Ülkelerine Göre Yüzdeleri.....	271

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1: İspanya, MİPEX52 ve AB'nin Temel Haklara Erişim, Fırsat Eşitliği ve Güvenli Gelecek Görünümünün Yüzdeleri (2019).....	274



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1: İspanya Örgütsel Modeli.....	128
Şekil 3.2: Katalonya Göçmen Kabul Hizmetlerinin Organizasyon Şeması	192
Şekil 3.3: İspanya’da Genel Rejime Tabi Yabancıların İkamet İzinleri (2020).....	252



KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	:	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	:	Avrupa Birliği
ABA	:	Avrupa Birliği Antlaşması
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ABİA	:	Avrupa Birliği'nin İşleyişi Antlaşması
ACM	:	Associació Catalana de Municipis i Comarques
ACNUR	:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AET	:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AMIC - UGT	:	Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya, vinculada a UGT
AmsA	:	Amsterdam Antlaşması
ASTI	:	Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes
AT	:	Avrupa Topluluğu
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	:	Bakınız
BMMYK	:	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
BOCM	:	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCM	:	Boletín Oficial del Estado
BOGC	:	Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya
CAR	:	Centros de Atención de Refugiados
CCOO	:	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CE	:	Constitución Española de 1978
CEAR	:	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEIMigra	:	Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de los Inmigrantes
CEMC	:	Centros Educativos de Máxima Complejidad
CEPI	:	Centros de Participación e Integración de Inmigrantes
CETI	:	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
CES	:	Consejo Económico y Social de España

CITE	:	Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers
CÍDOB	:	Barcelona Center for International Affairs
CiU	:	Convergència i Unió
COM	:	Commission
Coord.	:	Coordinador
Coords.	:	Coordinadores
CPNL	:	Consorti per a la Normalització Lingüística
CRE	:	Cruz Roja Española
DBS	:	Departament de Benestar Social
DGAR	:	Direcció General d'Afers Religiosos
DIBA	:	Diputació de Barcelona
DOGC	:	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
D'acollida	:	Llei 10/2010, del 10 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya
EAC	:	Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)
EC	:	European Commission
ECRI	:	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
Ed.	:	Editör
Edt.	:	Editörler
EFTA	:	European Free Trade Association
ELET	:	Early Leaving from Education and Training
EM	:	Estadísticas de Migración
EpC	:	Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos
ERC	:	Esquerra Republicana de Catalunya
EURO	:	Avrupa Para Birimi
EUROSTAT	:	Avrupa İstatistik Ofisi
FAAIIRE	:	Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo
FEMP	:	Federación Española de Municipios y Provincias
FORO	:	Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu İçin Koordinatörlük/ Göçmenlerin Entegrasyonu Forumu

FSE	:	Fondo Social Europea
G	:	Görüşme
GC	:	Generalitat de Catalunya
GRECO	:	Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (2001-2004)
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
Haz.	:	Hazırlayan
ICV	:	Iniciativa per Catalunya - Verds
IDESCAT	:	Institut d'Estadística de Catalunya
ILO	:	International Labour Organization
INE	:	Instituto Nacional de Estadística
IOM	:	International Organization for Migration
JxCAT - JUNTS	:	Junts per Catalunya
LA	:	Lizbon Antlaşması
LIC	:	Lengua, Interculturalidad y Cohesión Social
LO	:	Ley Orgánica
LOE	:	Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España
LOEX	:	Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social
LOEiX	:	Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre
LOMCE	:	Ley Orgánica 8/2013, 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa
LOPEG	:	Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes
MENAS	:	Menores no acompañados
MISSM	:	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MITRAMISS	:	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

MIPEX	:	Migrant Integration Policy Index
MPI	:	Multiculturalism Policy Index
MSSSI	:	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OBERAXE	:	Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPI	:	Observatorio Permanente de Inmigración
PECI - I	:	Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007/2010)
PECI - II	:	Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2011/2014)
PdeCAT	:	Partit Demòcrata Europeu Català
PCM	:	Pla de Ciutadania i de les Migracions 2017/2020
PICI	:	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (1994)
PNAIN	:	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013/2016)
PNI	:	Pacto Nacional para la Inmigración (2008)
PP	:	Partido Popular
pp.	:	pages
PSC	:	Partit dels Socialistes del Catalunya
PSOE	:	Partido Socialista Obrero Español
SEM	:	Secretaría de Estado de Migraciones
SGI	:	Bertelsmann Sustainable Governance Indicators 2020
SIMC	:	Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania
SOC	:	Servei Públic d'Ocupació de Catalunya
STC	:	Sentencia del Tribunal Constitucional
ss.	:	sayfalar
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşları
TDK	:	Türk Dil Kurumu
TSF	:	Departament de Treball, Afers Socials i Famílies
t.y.	:	basım tarihi yok
UDC	:	Unió Democràtica de Catalunya
UGT	:	Unión General de Trabajadores

UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees Nations
UNICEF : United Nations Children's Fund
Vol. : Volume
vd. : ve devamı



GİRİŞ

Göç olgusu dünyanın tüm kıtalarına ve jeopolitik alanlarına ulaşmaktadır. Büyük hacimli göç akışlarını sıklıkla zulüm ve savaşlar gibi nedenlerin tetiklemesine rağmen, bu hareketlerin yoğunluğu ekonomik veya siyasi ve işgücüne ihtiyaç duyan ülkelerin gerekliliklerine yönelik iki temel nedene de dayanmaktadır. Göç alan ülkelerin büyük çoğunluğunda ise her ülke için farklı hedefler bulunmaktadır. Bazı ülkeler hızlı yaşlanmayı dengeleme ihtiyacını dikkate alırken, bazıları sadece belirli bir sektörde geçici işgücü eksikliğini gidermek, bazıları da çeşitliliğin ev sahibi ülkenin dinamizmi ve yaratıcılığı için belirleyici olduğu gerçeğinden hareket etmektedir (Dehesa, 2008).

İnsanların hareketleri olarak anlaşılan göçler, toplumların gelişim ve dönüşümünde her zaman var olmuş ve toplumda çokkültürlülüğün derinleşmesine katkıda bulunmuşlardır. Kuşkusuz, böyle olmaya da devam edecektir. Ülkeler, günümüzde gittikçe çeşitlenen göçmen¹ nüfusla karmaşık bir sosyolojik dönüşüm geçirmektedirler. Yoğun göç alan toplumlar çokkültürlüdür, çünkü bu toplumlarda çeşitli diller, kültürler ve dinler bulunmaktadır (Aja, 2012: 499).

Gelişmiş ülkelerin kamu politikaları sürekli olarak göçmen akışlarının dönüşümüne göre uyarlanmıştır. Bu çerçevede, göç alan ülkeler gerek göç/göçmen politikalarının oluşturulması gibi düzenleyici mekanizmalar, gerekse kültürel çeşitliliğin yönetimine ilişkin göçmenlerin ev sahibi toplumlara entegrasyon² ve katılımlarını sağlayacak politikalar ortaya koymaya başlamışlardır.

¹ Göçmen terimine ilişkin uluslararası düzeyde henüz kabul gören müşterek bir tanım bulunmamaktadır. Bu çalışma, “Uluslararası Göç Hukuku, Göç Terimleri Sözlüğü”nde yapılan (t.y.: 22) tanımlamaya uygun olarak, “kişisel rahatlık amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları” kapsamaktadır. Bu nedenle bu terim, “gerek maddi gerekse sosyal durumlarını iyileştirmek ve kendileri ya da ailelerinin gelecekte beklenenlerini yükseltmek amacıyla başka bir bölgeye veya ülkeye göç eden kişi ve aile üyelerini” içermektedir. Ayrıca, farklı anlamları olan “göçmen ” veya “yabancı” olarak adlandırdığımız grup, bu çalışmada birbirinin yerine geçecek ve herhangi bir ayırım yapılmadan kullanılacak kavramlardır.

² Teorik olarak sosyal bilimlerdeki uzun geleneğine rağmen entegrasyon kavramını tanımlamak güçtür. Bu kavram, farklı ülkelerde ve bağlamlarda farklı kullanılmakta ve anlaşılabilir. Facorro

Bununla beraber, göç olgusu 1973 senesindeki krizden bu yana siyasi ve sosyal aktörlerin daha fazla müdahil olduğu ve bu alandaki kamu politikaları için yavaş yavaş siyasileşen bir alan haline gelmiştir. Sosyolog López-Sala (2005) ilk olarak, göç olgusunun devletin ve ulusal kimliğin geleneksel anlayışlarında yarattığı güçlükler ve ürettiği dönüşümler nedeniyle ev sahibi ülkelerin siyasi alanlarında büyük bir yankı ile bir gerçek haline geldiğini vurgulamaktadır. Göçmen toplulukların, iktidar alanı üzerinde potansiyel etkisi olan siyasi konulara dönüşmesi, etnik siyasetin göç alan toplumlarda başardığı ivmeyi ortaya koymaktadır. İkincisi ise göçmenler, göç politikalarının daha detaylı ele alınması, yönetimin ve kurumsal çerçevenin tüm alanlarını etkileyen ve tartışma alanı haline gelen bir süreçle politikanın nesnesi haline gelerek göç politikalarının siyasallaşmasını tetiklemişlerdir.

Aynı şekilde, göçmenlerin entegrasyonu konusu, tam da refah devletinin bireylerin haklarını garanti altına alması gereken geleneksel kurumlar krize girdiklerinde, akademik ve siyasi olarak oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Cachón'a (2008) göre bu tartışma, Avrupa Birliği'nin³ (AB) göç ve entegrasyon politikalarında da önemli bir rol oynamıştır.

"Inmigración e integración" başlıklı çalışmada şunları söylemektedir (2006: 149): "Açık bir entegrasyon kavramı aramayacağım, çünkü bu tanım mevcut değil." Hem geniş hem de dar anlamda kullanılan bu kavram, çok çeşitli ve değişken durumlarda kullanılmaktadır. Ayrıca, "bütünleşme", "adaptasyon", "aidiyet", "asimilasyon", "dahil etme", "içerme", "kaynaşma" ve hatta "kimlik" gibi anlamlar yüklenmekte veya karıştırılmaktadır. Türk Dil Kurumunun tanımına göre entegrasyon, "uyum, intibak etmek, toplumsal çevreye uyma, alışmak" anlamlarına gelmektedir. Bu kavramın çeşitli tanımları çalışmanın birinci bölümünde yapılacaktır.

³ Avrupa Birliği: "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu adı altında 18 Nisan 1951'de Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg devletleri arasında imzalanan Paris Antlaşması ile kurulmuştur. 25 Mart 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan ve Ocak 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması (ABA), dış politika ve ortak güvenlik ile içişleri ve adalet alanlarında iş birliğini tanıtarak AB'nin siyasi inşasında belirleyici bir adımdır. Üye Devletlerde serbest dolaşım ve ikamete dayalı bir Avrupa vatandaşlığı statüsünün yapılandırılması, Ombudsman ve Avrupa Parlamentosu önünde dilekçe hakkı, diplomatik ve konsolosluk koruması, belediye seçimlerinde ve Avrupa Parlamentosu'nda oy kullanma hakkı bu gelişmelerden bazılarıdır (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 69). 2009'da Lizbon Antlaşması'nın (LA) yürürlüğe girmesiyle, AB'nin 1992'den beri devam eden üç sütunlu yapısı kaldırılmıştır. Bu antlaşma, AB'nin tamamına tüzel kişilik kazandırmıştır; diğer bir deyişle, "AB uluslararası antlaşmalara ayrı bir tüzel kişi sıfatıyla imza atabilecektir." Birliğin politikaları "komüniterleşmiş" ve kendi kimlikleriyle donatılmış, böylece AB'de yenilenmiş bir kurumsal mimari ile yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bunun yanı sıra LA, AB'de karar alma sürecini hızlandırmış, Birliğin kurumsal yapısını daha etkin hale getirerek hareket kabiliyetini güçlendirmiştir (Günoğur, 2014). Kavram bütünlüğünü sağlayabilmek için bu çalışmada "Avrupa (Ekonomik) Topluluğu / Topluluk" ifadesinin yerine "Avrupa Birliği / Birlik" ifadesi kullanılacaktır.

Entegrasyon politikaları olmadan göç politikalarından söz etmek mümkün değildir. Entegrasyon politikalarına yatırım, daha açık ve kapsayıcı toplumlar inşa etmenin anahtarıdır (EC, COM (2020) 758 final). Entegrasyon politikaları, ev sahibi ülkeler ve toplumun yeni sakinleri göçmenler açısından gerçek bir çaba gerektiren, göçmenleri ve ev sahibi toplulukları müşterek bir amaç için bir araya getiren temel değerlerin, yasal hak ve görevlerin karşılıklı tanınmasına, bunların gözetilmesine, istihdam, güvenlik, eğitim, kamu ve sosyal hizmetler gibi çeşitli hizmetlere erişimde bir dengeye dayanmalıdır.

İspanya, doksanların ortalarından itibaren hazırlıksız ve sarsıcı bir biçimde uluslararası göç akışlarına ev sahipliği yapan bir ülke haline gelmiştir. İspanya'nın son yıllarda yaşadığı ekonomik ve sosyal büyümeye ilaveten ülkenin coğrafi durumu da bu dönüşümü hızlandırmıştır. Doksanlı yıllarda uluslararası göçmenlerin büyük çoğunluğunu AB'nin diğer ülkelerinden İspanya'ya göç edenler oluşturmuştur. Özellikle İngilizler, Almanlar ve Portekizliler ilk beş ülke arasında yer almışlardır. Mağrip ve bazı Latin Amerika ülkelerinden vatandaşların (söz gelimi, Kolombiya ve Peru) öne çıkmasına rağmen, doksanlar boyunca İspanya toplumunda göç olgusu büyük ölçüde homojendir. AB Üye Devletlerinden olmayan uluslararası göçün hızlı büyümesi İspanya'da yürürlüğe konan yasallaştırma⁴ politikalarının peşisıra ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, geleneksel eğilimleri değiştiren ve Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika'dan gelen ulusların yoğunlaştığı çok çeşitli akışlar kendini göstermiştir (Ortega-Pérez, 2011: 622).

21. yüzyılın ilk çeyreğine gelindiğinde, alıcı ülke olarak henüz deneyimi olmayan İspanya, 6 milyona yaklaşan kayıtlı göçmen sakini ile derin bir sosyal değişim yaşamıştır. On sene gibi kısa bir süre içinde toplam nüfusun % 14'ünü göçmen sakinlerin oluşturduğu İspanyol Devleti, Avrupa tarihinde istisnai bir örnek teşkil etmektedir. Ayrıca, 2000 senesinin ilk çeyreğinde AB'nin genişleme süreçleri⁵ sadece göç hacmini değil, ülkede milliyet çeşitliliğini de belirgin şekilde etkilemiştir.

⁴ Yasallaştırma: Düzensiz göçmenleri kayıt altına alarak, bu göçmenlere yasal bir statü kazandırılmasıdır (Sert, 2014: 518).

⁵ 2004 senesinde 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin AB'ye tam üyeliği, Avrupa kıtası için büyük bir tarih ve tarihte büyük bir an olarak kabul edilmektedir. Bu ülkeler: Kıbrıs, Çekya, Estonya, Macaristan,

İspanyol Devletinde uluslararası göç ve göçmenlerle ilgili konular özellikle 2000'lerden itibaren devlet ve kamu yönetiminin ana konularından biri haline gelmiştir. Bununla ilgili olarak, İspanya'daki siyasi-idari adem-i merkezîyetçilik⁶ ve göç dinamiğinin spesifik özellikleri, göç politikalarının entegrasyon boyutunun gelişimini etkilemiş ve şartlandırmıştır. İspanya'da entegrasyon, müşterek sorumluluk, karşılıklı saygı, göçmenler ve ev sahibi toplum arasında paylaşılan haklar ve görevler; bu kapsamda bölgesel, yerel ve ulusal düzeyde "entegrasyon ve vatandaşlık planları" ile desteklenen bir süreç olarak evrilmektedir.

Göçmenlerin entegrasyonuna yönelik politikalar, devletlerin eylemlerinde özellikle önemli bir rol oynamaktadır. Farklı kültürel, dinî, dilsel ve/veya etnik kökenlerden ve normatif düzenden gelen göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonunu kolaylaştırmak için uzun vadeli, kapsamlı ve sürdürülebilir politikalar gerekmektedir. Göç alan toplumlarda çeşitliliğin yönetimine ilişkin farklı entegrasyon modelleri izlenmektedir. İzlenen bu politikadaki farklılıkların anlaşılabilmesi için bu modellerin kavramsal tanımları ve teorik analizleri gereklidir. Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin literatürdeki kavramsal ve teorik yaklaşımlar mercek altına alınmaktadır.

İspanya göç politikasının anlaşılabilmesi için bu göç sistemini meydana getiren tarihsel sürecin genel olarak incelenmesi şarttır. Çalışmanın ikinci bölümünde, AB üyeliğinden⁷ itibaren yasal ve siyasi bir perspektiften İspanya'da oluşturulan uluslararası göç politikaları mevzuatının tarihsel gelişimi ve göçmen kökenli kişilerin tam entegrasyonunu sağlamak amacıyla ortaya konan ulusal stratejik planlar

Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır. Bkz. European Commission. "European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/reconciling-europes-geography-its-history-commission-marks-15th-anniversary-2004_en (Erişim: 27.02.2020).

⁶ İspanya, değişen derecelerde özerkliğe sahip 17 Özerk Topluluk ve 2 özerk vilayetten oluşan üniter bir devlettir. İspanya'yı oluşturan bölge ve etnik grupların özerkliğini tanıyan ve haklarını teminat altına alan 1978 Anayasası dışında ayrıca Özerk Toplulukların kendi özerk anayasaları bulunmaktadır. Topluluklar, parlamento ve yürütme organlarına da sahiptirler.

⁷ 1986'da İspanya ve Portekiz'in AB'ye tam üyeliğe kabul edilmeleri AB'nin üçüncü genişleme dalgasını oluşturmuştur. Bu devletlerin Birliğe tam üye olabilmeleri, Yunanistan'ın Birliğe üyeliğine benzer biçimde, diktatörlükten demokrasiye geçişleri neticesinde oldukça tartışmalı ve uzayan bir sürecin sonunda gerçekleşebilmiştir (Dağdemir, 2014: 99).

özellikle ele alınarak bu politikalarla erişilmesi hedeflenen amaçlar açıklanmaktadır. Bu kapsamda AB'nin bu politika değişikliklerindeki etkisine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Çalışmanın son kısmında ise, ülkelerin sosyal ve ekonomik geleceğinde birincil öneme sahip entegrasyon politikasının kilit aracı olarak seçili Özerk Topluluklarda⁸ belli başlı politikaların gelişimi ve stratejik planları incelenmektedir. Bu bölümün özellikle göçmenlerin entegrasyonunu sağlayabilecek bir kamu felsefesi hakkında ipuçları verebileceğini göz önünde bulundurarak, göçmenlerin entegrasyonu için Katalonya Topluluğu'nun entegrasyon modeli detaylı incelenmektedir.

Çalışmanın Hipotezi ve Yöntemi: Veri Toplama Teknikleri ve Analiz

Bu tezin ana hedefi şudur:

Yasal ve siyasi bir perspektiften İspanya göç politikasının gelişimini 1985/2020 dönemini kapsayacak şekilde mercek altına alarak, liberal çokkültürcü⁹ entegrasyon teorisi bağlamında, İspanya göç politikasındaki değişikliklerin göçmenlerin sosyal entegrasyonu üzerindeki etkisini saptamaktır. Sosyal entegrasyonun oldukça geniş bileşeni bulunmakla birlikte,¹⁰ bu tezde sekiz politika alanı esas alınmaktadır: İşgücü

⁸ Sanayi, mevcut iş imkanları ve kariyer olanakları, sağlanan ekonomik gelir, barınma koşulları, aynı kaynak/menşe ülkeden göç etmiş akraba veya arkadaş ağlarının belli Özerk Topluluklarda önceden yerleşmiş olmaları gibi sosyal ağlar, keza etnisite ve kültürel faktörler, göçmenlerin yaklaşık % 70'inin on yedi Özerk Topluluğun hemen hemen dördünde (Katalonya, Madrid, Endülüs ve Valensiya Topluluğu) yoğunlaşmasına neden olmaktadır (Kaya, 2018).

⁹ Çokkültürcülük ve çokkültürlülük kavramları literatürümüzde yoğun bir şekilde birbirinin yerine kullanılsa da birbirleriyle aynı anlama gelmemektedir. Çokkültürlülük, bir olgu veya vaka olarak çeşitli kültürlerin birlikteliğine işaret eden antropolojik ve sosyolojik bir kavramdır. Çokkültürcülük ise merkezî ve/veya yerel siyasal iktidar tarafından uygulanan bir ideoloji/siyasadır. Çokkültürcülük bir toplumda farklı kültürlerin kabul edilmesi ve bu farklı grupların kültürel farklılıklarının aktif desteği olarak tanımlanan bir politikadır (Parekh, 2006: 6; Verkuyten, 2004: 53; Raz, 1992: 173). Bu tezde bir ideoloji/siyasa anlamında çokkültürcülük, antropolojik ve sosyolojik bir olgu veya vaka anlamında da çokkültürlülük kavramı kullanılmaktadır.

¹⁰ Sosyal entegrasyonun birçok bileşeni bulunmaktadır. Yasal bileşeni; çalışma ve oturma izinleri ile düzenli/yasal hale getirmeden vatandaşlığa almaya kadar, emek bileşeni; istihdama erişimden kayıtlı işgücü piyasasına katılmaya kadar, aile birleşimi, eğitim bileşeni; çocukların ve gençlerin eğitim sisteminde iyileştirilmeleri ve akademik çalışmaların denklik onayı vd., genel sağlık rejimine erişim, sosyal bileşeni; insana yakışır konut, istikrarlı mahalle ilişkileri, vatandaş katılımı vd., kültür bileşeni ise; göçmenin orijinal kültürü ve ev sahibi toplumun kültürü ile çatışmasız ideal bir arada yaşaması (Requena vd., 2010: 143) olarak sıralanabilir.

piyasasına entegrasyon, aile birleşmesi, eğitim, sağlık, daimi ikamet izni, vatandaşlığa erişim, siyasi katılım ve ayrımcılıkla mücadele.

Bu bağlamda, bu çalışmanın araştırma soruları şu şekilde formüle edilmiştir:

(i) AB'ye üyeliğinden itibaren İspanya'nın göç politikasındaki temel değişiklikler nelerdir? (ii) İspanya'da göçmenlerin ülkenin vatandaşları ile yasalar önünde benzer temel haklara sahip olmaları yönünde neler yapılmıştır? (iii) İspanya'da izlenen politikalar göçmenlerin sosyal entegrasyonuna hangi alanlarda ve ne düzeyde etki sağlamıştır?

Bu tezde öne sürülen hipotez aşağıdaki gibidir:

AB'ye üyeliğinden itibaren İspanya'nın göç politikasındaki değişiklikler ve göçmenlerin sosyal entegrasyonuna ilişkin kamu politikalarının uyumlaştırılma süreci İspanya'da orta üstü (olumlu) bir entegrasyon sağlamıştır.

İspanya'da bazı problemlere rağmen entegrasyon konusunda yol alınmıştır. İspanyol Devleti, entegrasyon göstergelerine ilişkin uluslararası ve ulusal raporlarda belirlenen gerekliliklere karşılık gelen kriterlere sahiptir.¹¹ Performans göstergelerine karşılaştırmalı çerçeveden bakıldığında, düzenli statüde olmak koşuluyla, göçmenlerin İspanyol vatandaşları ile aynı temel hakların çoğuna sahip oldukları görülmektedir. Entegrasyon politikaları yürütmenin iyi bilinen güçlükleri göz önüne alınırsa, İspanya'nın normatif çerçevesinde haklara erişime özel vurgu yapılarak, entegrasyon için kapsayıcı bir yaklaşım teşvik edildiği görülmektedir. Düzenli statüde olan göçmenlere eşit muamele, sağlık, aile birleşmesi ve daimi ikamet alanlarında izlenen politikalar en başarılı olan indikatörlerdir. Buna karşılık, vatandaşlığa erişim ve siyasi katılım gibi alanlarda üçüncü ülke vatandaşlarına engeller devam etmektedir. Göçmenlerin özel ihtiyaçlarını karşılamada sınırlamalar ve uzun vadede istikrarlı entegrasyonun garanti altına alınması söz konusu olduğunda belli politika alanlarında önemli kısıtlamalar kendini göstermektedir.

¹¹ Uluslararası ve ulusal raporlara örnek olarak AB Komisyonu, Eurostat, OECD, MIPEX, Bertelsmann Endeksi, İspanya Sosyal ve Ekonomik Konsey Raporu verilebilir.

Çalışmanın Veri Toplama Teknikleri ve Analizi:

Uluslararası göç olgusu ile ilişkili konulara dair iyi yürütülen ve doğruluğa yüksek bir düzeyde ulaşan nitel araştırmalar, göçmenlerin gündelik deneyimlerinin çeşitli yönlerinin nasıl ortaya çıktığına ve geliştiğine dair zengin, çok katmanlı ve nüanslı açıklamalar sunma fırsatı vermektedir. Sosyal bilimlerdeki nitel yaklaşımın temel gücü, insanların gerçek yaşam dünyalarının salt nicel araştırma ve analizlerin yapabileceğinden daha doğru temsillerini sunabilme yeteneğinde yatmaktadır (Morawska, 2018: 115).

Bu çalışmada, nitel çözümleme yaklaşımlarından biri olan içerik analizi yöntemi kapsamında göç ve entegrasyon politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizinin yapılması gibi hazır bilginin yanı sıra kullanılan verileri karşılaştırma olasılığını zenginleştirecek İngilizce, Katalanca ve İspanyolca başta olmak üzere dünya literatüründe yer alan çeşitli bilimsel araştırmalar ve resmî istatistiklerden faydalanılmaktadır. Bu alanda sadece resmî belgeler değil aynı zamanda birçok durumda, göç politikasının Özerk Topluluklar düzeyindeki pek çok alt yapısının anlaşılmasında büyük önem taşıyan sosyal kurumların stratejik belgeleri incelenmektedir. Lakin bu tezin amacı devlet politikası ile Özerk Toplulukların politikaları arasında karşılaştırma yapmak değildir, yalnızca bağlamsallaştırılma amacı taşımaktadır.

Bunlara ilaveten bu çalışmanın verileri, 28 derinlemesine görüşmeye dayandırılmaktadır. Alan çalışmasına ilişkin ilk olarak, katılımcılara yöneltilecek sorular saptanmıştır. Sorular, araştırma temaları sabit olmak üzere esnek yanıtlar verilebilecek biçimde iki gruba (göç alanında yetkili özerk/yerel hükûmet üyeleri ve göç alanında faaliyet gösteren üçüncü sektör üyeleri) ayrı ayrı tasarlanmıştır. Araştırmada yöneltilmiş sorular Ek: 2’de sunulmuştur.

Soruların ana teması, göç ve entegrasyon konularında çokkültürlülüğe ilişkin yürütülen belli başlı politikalar, alınan önlemler ve projelere ilişkin bilgi sahibi olunmasına ilişkindir. Bu soruların başlıca amacı, göç ve entegrasyon faaliyetlerinin geliştirilmesi, AB’nin İspanya göç politikasının şekillendirilmesindeki etkisi, stratejik entegrasyon plan ve programlarının tasarlanması, bu alandaki uzmanların konuya

ilişkin yaklaşımları, tavsiye ve görüşleri hakkında bilgi almaya yöneliktir. Entegrasyon sürecine politikacıların bakış açısından yaklaşılarak, devlet politikalarına etkisi özellikle tercih edilmiştir.

İkinci olarak, göç ve entegrasyon politikalarının analizi için göçmen kökenli kişilerin entegrasyonuna yönelik politikaların özerk/yerel düzeyde planlaması ve bu kişilere hizmet sağlayan kurumlarda sosyal ve siyasi kilit konumundaki aktörlerin belirlenmesi için kapsamlı bir alan araştırması yapılmıştır. Çünkü görüşmeler, göç/göçmen entegrasyon politikaları konusunda ulusal ve bölgesel politikalara dahil olan farklı aktörlerin kişisel görüşlerini de ortaya çıkarmaya hizmet edecektir.

Akabinde, 10 Temmuz 2020 tarihinde İ.Ü. Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Etik Kurulu Başkanlığından onay alınmıştır. Alan çalışmasının verileri, Eylül 2020 ile Ağustos 2021 tarihleri arasında göç alanında yetkili Katalonya Özerk Yönetiminin bu alanda sorumlulukları olan siyasi üyeleri,¹² yerel yönetim birimlerinin üyeleri ve son senelerde gerek devlet gerekse yerel düzeyde çeşitliliğin sosyal ve siyasi yönetiminde merkezî rol üstlenmekte olan üçüncü sektörün farklı alanlarında faaliyet gösteren göçmen destek temsil platformlarından yetkililer ile yarı yapılandırılmış yüz yüze ve video-konferans yöntemi ile İspanyolca dilinde yapılan görüşmeler sonucu elde edilmiştir.

Alan çalışmasında Katalonya Özerk Topluluğu'nun tercih edilmesi Katalonya'nın göç olgusuna ilişkin bir dizi kriterle yanıt vermesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenlerden ilki, Katalonya Özerk Topluluğu'nun göç alanında yasal konularda en gelişmiş Topluluklardan biri olmasıdır. Diğer bir neden ise, Katalonya Özerk Yönetimi, göçmen entegrasyon politikalarının uygulanmasında ve özerk güçlerinin kapsamlı bir şekilde geliştirilmesinde en uzun deneyime sahip olan Topluluktur. Katalonya, göç olgusunun çok boyutluluğu ve bununla başa çıkmak için koordinasyon ihtiyacının farkındalığı ile ilk Bakanlıklararası çok yıllık bir göç planı (*Interdepartmental. d'Immigració – 1993/2000*) geliştiren öncü Özerk Topluluk olarak

¹² Göç sorumluluğu Katalonya Cumhuriyetçi Solu (ERC - Esquerra Republicana de Catalunya) tarafından yönetilmektedir.

kabul edilmektedir. Katalonya'nın planları, özellikle ekonomik kaynakları gösteren kısımda en ayrıntılı bütçeyi sunan planlardır.

İspanya'nın ikinci büyük nüfusa sahip ve göçmenler için çeşitli sebeplerden dolayı daha fazla tercih edilen Katalonya Özerk Topluluğu'nu diğer Topluluklardan farklı kılan bir başka husus, en fazla sayıda göç alan ve coğrafi kökenine göre en geniş milliyet çeşitliliğini barındıran Topluluk olmasıdır (Kaya, 2018). 01/01/2019'da Barselona belediyesinin kayıtlarından alınan verilere göre (geçerli oturum kartı ya da yürürlükte olan resmî kayıt belgesi bulunan) uluslararası göçmenler, 179 farklı milletten oluşmakta ve toplam nüfusun % 20'sine denk gelmektedir (MISSM, 2020).

Yerel düzeyde görüşmeler, Katalonya'nın Manresa (Barselona) kentinde yapılmıştır. Katalonya İstatistik Enstitüsünün (IDESCAT - *Institut d'Estadística de Catalunya*) Aralık 2019 nüfus sayımından elde edilen verilere göre, Manresa kentinde toplam 78.830 kişi ikamet etmektedir. Toplam nüfusa oranı % 18.84'e denk gelen 14.781 kayıtlı uluslararası göçmen 112 farkı devletten¹³ gelmiştir. Göçmenlerin % 51,39'u erkek, % 48,61'i ise kadındır (IDESCAT, 2019: 6). Kentte göçmen sayısı seneler içinde artmakta ve göç olgusu kenti giderek milliyet çeşitliliği daha geniş bir alan haline getirmektedir (IDESCAT, 2020).¹⁴

Toplam 28 katılımcı ile yapılan birebir görüşmeler ortalama bir saat sürmüştür. Görüşmenin başlangıcında katılımcıya öncelikle bu çalışmanın kapsamı ve amacı hakkında açıklama yapılmıştır. Çalışmanın muhtemel riskleri ve faydaları anlatılmış ve onam formuna imzası alınmıştır. Görüşmede tarafımdan katılımcıya, pozisyonu, şu an çalıştığı kurumda ne kadar süredir çalıştığı, sürekli aynı kentte çalışıp çalışmadığı, eğitimi (özellikle göç konularında), kaç senedir bu mesleği sürdürdüğü sorularak profili değerlendirilmeye çalışılmıştır.

¹³ Uluslararası göçmenler geldikleri ülkelere göre sıralandığında Fas, kentte genellikle ve kesintisiz olarak ikamet eden (6.624) nüfusla en büyük göçmen grubunu oluşturmaktadır. Daha sonra Romanya (1.279), Çin Halk Cumhuriyeti (583), Senegal (514), Honduras (388), Kolombiya (320), Venezuela (318), Ukrayna (277), Ekvador (223) ve Pakistan (222) ilk on ülke arasında sıralanmaktadır.

¹⁴Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.idescat.cat/emex/?id=081136&lang=es#h40> (Erişim: 25.09.2020).

Araştırma sorularında belirlenmiş tematik bir çizginin takip edilmesine rağmen belirli bir esneklik tercih edilmiştir. Çünkü katılımcılar çalışılan konuya ilişkin çok değerli bilgi ve deneyime sahip kilit aktörlerdir. Görüşmelerden elde edilen verilerin güvenilir ve sistematik bir şekilde analiz edilebilmesi için görüşmeye paralel her bir katılımcıya bir görüşme (G) numarası verilmiştir. Katılımcılarla ilgili detaylı bilgi Ek: 1’de tablo halinde sunulmuştur.

Sahadan ulaşılan veriler görüşme esnasında tarafımdan word dosyasına yazılı kaydedilerek ve akabinde pek çok defa okunarak tercüme yapılmıştır. Her bir katılımcıyla yapılan derinlemesine görüşmeler, anlatılar için bir temel oluşturmuştur. Görüşmeler bölümlere ayrılmış, peşisıra bu bölümlerin kategorileri ve alt kategorileri oluşturulmuştur. Oluşturulan kategorilere göre tekrar analizleri yapılmış ve elde edilen veriler belirlenen kategorilerin altına yerleştirilmiştir. Son olarak, bu tezde, 2012’den şimdiye dek ülkede seneler içinde oluşmuş olan bazı tecrübeye dayalı bilgilerimden de yararlanılmıştır. Bu bakımdan katılımcı gözlem yönteminden faydalandığımı söylemek mümkündür. Bu deneyim birikimi bu tezin yazılabilmesine katkı sağlamıştır.

Bu çalışmada bulunan sınırlamalar şunlardır:

Araştırmanın ana sınırları, araştırmaya temel rehberlik eden mevzuata, belgelere ve göç politikasının aktörlerine bağlı tercihler ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle araştırma çerçevesinde göçmenler alan çalışmasına dahil edilmemiştir. Göçmenlerin görüşlerinin alan çalışmasına dahil edilme olasılığı zenginleştirici bir faktör olarak görünse de cevaplardan elde edilebilecek yüksek öznellik derecesi ve ayrıca örneklem olarak seçilmesi gereken yüksek sayıda profile erişim zorluğu nedeniyle belirleyici görünmemiştir.

İspanya üzerine yapılmış ilk kapsamlı akademik çalışma olarak tezin ilgili alan yazınına katkısı, bir Avrupa Birliği Üye Devletinde yeni bir kamu politikasının yaratılması ve bu politikaların göçmenlerin sosyal entegrasyonun etkisine ilişkin

sürecin yeterince temsil edici kabul edilebilecek 1985/2020 dönemini kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle bu araştırmanın zenginliği, 35 senelik bir gelişim sürecinin ortaya konulmasıdır. Göçmenlerin entegrasyonuna yönelik politikaların formüle edilmesi sürecinde yer alan aktörlerin doğrudan tanıklıkları kullanılarak elde edilen ampirik kanıtlar sebebiyle çalışmanın ayırt edici olduğunun da altını çizmek gerekmektedir. Bunlara ilaveten çalışma, gelecekteki araştırmacılara ve politika aktörlerine sentezlenmiş ve dönemler halinde sistematize edilmiş bir şekilde, ilgili literatüre Türkçe olarak erişilebilme imkânı sağlayacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

GÖÇMENLERE YÖNELİK ENTEGRASYON MODELLERİ

Günümüzde küreselleşmenin yol açtığı göç hareketleri ve akışların hızlanması, uluslararası sahnede birçok ülkenin etnik ve kültürel profilini hızla değiştirmektedir. Özellikle Batı Devletleri, göçlerin ana alıcılarıdır. Batı toplumları gittikçe artan bir şekilde kendi dilleri, etnik kökenleri, kültürleri veya ekonomik durumlarıyla tanımlanan çoğunluk ve azınlık gruplarının bir tür *patch-work* (kırk yama battaniye) ya da mozaigi gibi görülmektedir (Calderón-Vázquez, 2009: 2).

Göç olgusu yapısal özelliği nedeniyle, büyük sosyal güçlükler doğurmakta ve göç sorununun kutuplaşması ve siyasallaşması, göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonunu kolaylaştırmaya dönük verimli ve eşit formüllerle ilgili tartışmayı yeniden başlatmaktadır. Bu bağlamda entegrasyon sorunu, devletlerin hedeflerini yeniden düşünmelerine ve göçmenlerin entegrasyonunu sağlamak için yeni felsefeler ve yeni araçlar benimsemelerine yol açmaktadır.

Son yıllarda çokkültürlülüğün peşisıra getirdiği zorluklar ve entegrasyonun artan önemi nedeniyle göç siyasi gündeme girmiştir. Göçmenlerin entegrasyonu günümüzde her siyasi yönelime bağlı olarak ortaya çıkan ideolojik mücadelelere tabi bir alandır. Günümüzde göç yapısal bir sorundur. Politika, ekonomi, eğitim, sağlık, istihdam gibi sosyal hizmetler, sosyal yaşam ve vatandaşlık gibi ulusal yaşamın tüm alanlarını etkilemektedir.

Bu nedenle entegrasyon, göç politikasının temel direklerinden biri olarak kabul edilmektedir (OECD, 2019: 276). Kuşkusuz, göçmenlerin entegrasyonu ve sosyal uyum etkili bir göç yönetişiminin önemli parçalarıdır (IOM, 2020). Göç olgusu iyi yönetildiğinde ve entegrasyon politikaları işlevsel hale geldiğinde ev sahibi ülkelere, göçmenlere, özel sektöre ve göç veren kaynak ülkelere fayda sağlayabilmektedir.

Bir kavram olarak entegrasyon, “ev sahibi toplumlar ve göçmenler arasında iki yönlü ve dinamik bir süreç” niteliğini taşımaktadır. Öncelikle, entegrasyonun bir gecede gerçekleşemeyeceğinin, daha ziyade nesiller boyu süren zor ve uzun vadeli bir süreç olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir (Kymlicka, 2001: 152; Pajares, 2006: 323; Parekh, 2008: 47). Bu süreç, ev sahibi toplumların ve göçmenlerin hak ve yükümlülüklerinin, göçmenleri ve ev sahibi toplulukları müşterek bir amaç için bir araya getiren temel değerlerin karşılıklı tanınmasına, bunların gözetilmesine, istihdama ve çeşitli türde hizmetlere erişime ilişkin hususlara işaret etmektedir (IOM, 2020).¹⁵

Entegrasyon, ev sahibi ülkenin yasal ve bir arada yaşama çerçevesine uyulduğu sürece özgün kimliğin kaybedilmesi, alışkanlıklardan veya davranışlardan vazgeçilmesi anlamına gelmemektedir. Tam tersine, toplum dışında kalmamak, hak ve sorumlulukları kullanmak, fırsatlara erişim ve saygı çerçevesinde kişinin özgün kimliğini ifade etme özgürlüğü anlamına gelmektedir.

Şu hâlde entegrasyon, göçmenlerin tam katılımını sağlayan yasal durumdaki üçüncü ülke vatandaşlarının ve ev sahibi toplumun karşılıklı haklarına ve karşılık gelen yükümlülüklerine dayanan iki yönlü bir süreç olarak anlaşılmalıdır. Bu, bir yandan ev sahibi toplumun göçmenlerin resmî haklarını garanti etme sorumluluğunu taşıdığı, bu kişilerin ekonomik, sosyal, kültürel ve sivil yaşama katılma ve diğer yandan da göçmenlerin ev sahibi toplumun temel normlarına ve değerlerine saygı göstermeleri ve kendi kimliklerinden vazgeçmek zorunda kalmadan bütünleşme sürecine aktif olarak katılmalarıdır (European Commission, 2003: 17-18).

Dolayısıyla entegrasyon; sosyal, ekonomik, siyasi ve hukuki olarak haklarda eşit bir toplum oluşturma perspektifinden tanımlanmalı ve entegrasyon politikalarının işlevselliği bu perspektiften değerlendirilmelidir (Ark-Yıldırım ve Özer-Yürür, 2019).

AB projesinin en büyük zorluklarından biri, farklılıkları eşitsizliklere yol açmayacak şekilde yönetmektir. AB Üye Devletlerinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu AB’nin geleceği için ciddi bir mücadeledir. 21. yüzyılın

¹⁵ Ayrıca, ev sahibi toplumların göçmenleri kabul etme konusuna ilişkin gerekli somut koşullar, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Göç Terimleri Sözlüğü, IOM, t.y.: 32).

başlarında AB, göçmenlerin bazı ülkelerde gittikçe artması gerçeğini dikkate alarak kontrol politikalarından entegrasyona daha çok odaklanan politikalara geçiş anlamına gelen, Üye Devletlerin göç politikalarında bir değişiklik başlatmıştır. Avrupa Komisyonu (EC, COM (2003) 336 final) bu eğilimle Üye Devletlere çağrı yaparak, entegrasyon politikalarının uzun vadede planlanması ve belirli grupların spesifik ihtiyaçlarının dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu perspektif çerçevesinde, 19 Kasım 2004 tarihinde Brüksel’de toplanan Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu için tutarlı bir Avrupa çerçevesi tanımlamayı amaçlayan müşterek temel ilkeleri kabul etmiştir.

“AB’de Göçmen Entegrasyon Politikası İçin Müşterek Temel İlkeler” şunlardır:

1. “Entegrasyon, Üye Devletlerin sakinleri ve tüm göçmenlerini içeren iki yönlü, dinamik bir süreçtir.
2. Entegrasyon, AB’nin temel değerlerine saygı anlamına gelir.
3. İstihdam, entegrasyon sürecinin önemli bir parçasıdır ve göçmenlerin katılımının, göçmenlerin ev sahibi topluma yaptıkları katkıların ve bu katkıların görünür kılınmasının merkezinde yer almaktadır.
4. Ev sahibi toplumun dili, tarihi ve kurumları hakkında temel bilgi entegrasyon için vazgeçilmezdir; göçmenlerin bu temel bilgiyi edinmelerini sağlamak başarılı bir entegrasyon için çok önemlidir.
5. Eğitim alanındaki çabalar, göçmenleri ve özellikle onların çocuklarını toplumda daha başarılı ve daha aktif katılımcılar olmaya hazırlamak için kritik öneme sahiptir.
6. Göçmenlerin kurumlara, kamu ve özel mal ve hizmetlere erişim, ulusal vatandaşlara eşit ve ayrımcı olmayan bir yolla erişim, daha iyi entegrasyon için kritik bir temeldir.
7. Göçmenler ve Üye Devlet vatandaşları arasında sık etkileşim, entegrasyon için temel bir mekanizmadır. Paylaşılan forumlar, kültürlerarası diyalog, göçmenler ve kültürleri hakkında eğitim ve kentsel ortamlarda yaşam koşullarının teşvik edilmesi, göçmenler ve Üye Devlet vatandaşları arasındaki etkileşimi arttırmaktadır.

8. Farklı kültür ve dinlerin uygulanması “AB Temel Haklar Şartı” kapsamında güvence altına alınmıştır ve uygulamalar diğer dokunulmaz Avrupa hakları veya ulusal yasalarla çelişmediği sürece korunmalıdır.
9. Göçmenlerin demokratik sürece katılımları ve özellikle yerel düzeyde entegrasyon politikaları ve önlemlerinin oluşturulması.
10. Entegrasyon politikalarının ve tedbirlerinin tüm ilgili politika belgelerinde ve hükûmet ve kamu hizmetleri seviyelerinde yaygınlaştırılması, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında önemli bir husustur.
11. Politikayı geliştirmek, entegrasyondaki ilerlemeyi değerlendirmek ve bilgi alışverişini daha etkili hale getirmek için net hedefler, göstergeler ve değerlendirme mekanizmaları geliştirmek gereklidir” (European Commission, 2004a: 19-24).

Yukarıdaki maddelerden anlaşılacağı üzere, göçmenlerin ev sahibi toplumlara tam entegrasyon sağlamalarının önemi vurgulanmış ve müşterek temel ilkeler ortaya konulmuştur. Entegrasyon, özgürlük, demokrasi, insan hakları, cinsiyet eşitliği ve hukukun üstünlüğü gibi temel liberal demokratik değerlere saygı çerçevesinde gerçekleşecek dinamik bir süreçtir. Bunlara ilaveten, ev sahibi toplumun dili, tarihi ve kurumları hakkında temel bilgiler entegrasyon politikasının olmazsa olmazlarıdır. Ayrıca, ayrımcılık karşıtı yasa ve politikalar tam entegrasyon için esas kabul edilmektedir.

AB’de müşterek temel ilkelerin onaylanması, göçmenlere yönelik sivil entegrasyonun uygulanması konusunda bir anlaşmaya yol açmıştır. Bu müşterek ilkeler, Birliğin genelinde çeşitliliği, katılımı ve vatandaşlığı içererek şekilde hem ekonomik hem de sosyal yönlerin dikkate alınarak uygulanması gerekliliğine işaret etmektedir. Göçmenlerin AB’ye entegrasyon politikalarına ilişkin kabul edilen temel ilkeler, 2014’te AB’nin entegrasyon konusundaki politika iş birliği ve Üye Devletlerin kendi çabalarına ilişkin değerlendirmeleri için genel bir çerçeve olarak yeniden onaylanmıştır.

AB bu bağlamda etkili, bütüncül ve kapsamlı entegrasyon¹⁶ politikaları oluşturmak için sosyal ve kültürel çevreye uyum, işgücü piyasası hareketliliği, aile birleşmesi, eğitim ve dil becerileri, sağlık ve sosyal hizmetlere erişim, uyruk ve çeşitliliğe saygı, daimi ikamet, aktif vatandaşlık, ayrımcılıkla mücadele, siyasi katılım, konut ve kentsel sorunlara çözüm gibi ana unsurların dikkate alınması gerektiğini tekrarlamaktadır.¹⁷

Cachón'a (2009: 265) göre, entegrasyon politikalarında öncelikli olarak aşağıdaki hedefler ortaya konmalıdır:

- Özgür ve çoğul bir toplumda eşit muamele ve ayrımcılık yapmama garantisi.
- Toplumun parçası olan tüm bireyler ve gruplar arasında fırsat eşitliğinin teşvik edilmesi.
- Eski ve yeni farklı sosyal grupların birleştirdiği kültürel çoğulluğun tanınması ve etkileşimlerinin teşvik edilmesi.
- Toplumu oluşturan birey ve grupların topluma tam aidiyetine teşvik edilmesi ve toplumun değerli bir üyesi olarak toplum tarafından kabul edilmiş hissettirilmeleri. Birey ve grupları toplumu kendi toplumları gibi hissetmelerini sağlayacak güçlü sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal bağları olan bir toplum yaratılması. Göçmenlerin de ulusal toplumun kabul görmüş birer yasal üyesi olabilmeleri.
- Bireylerin kendi yaşamları hakkında karar verme/tercih hakkının en üst düzeye çıkarılması.

Göçmenlerin ev sahibi toplumlara entegrasyonu, başta siyasal bilimler, siyaset sosyolojisi, idare hukuku ve sosyal ve idari bilimler olmak üzere çeşitli akademik disiplinlerin araştırma konusudur. Göç süreçleri, kavramlar ve kategoriler etrafındaki karışıklık hakkında kapsamlı akademik literatür bulunmasına rağmen, göçmenlerin ev

¹⁶ Kapsamlı Entegrasyon: Eş zamanlı olarak farklı hizmet alanları üzerinden işlemekte olan ve göçmen sakinleri ve ev sahibi toplumu ayırım yapılmaksızın tek bir sosyal hizmet sistemi altına alan bir göç politikasının tasarlanması ve uygulanmasını ifade etmektedir (Pérez-Serrano vd., 2012: 281).

¹⁷ Birçok Üye Devlet kendi ulusal bağlamlarına bağlı olarak kendi entegrasyon politikalarını geliştirmekte ve AB bu eylemlerin bazılarının desteklenmesinde önemli bir rol oynamaktadır (EC, COM (2016) 377 final).

sahibi toplumlara uyumuna ilişkin büyük kuramsal katkıların analize iki baskın yaklaşımı olmuştur.

Birincisi, göç süreçlerini bütüncül bir bakış açısıyla incelemeyi amaçlayan analitik veya bilişsel yaklaşımdır. Göç süreçlerine ilişkin araştırmalar üç temel soruya bir yanıt bulabilme amacına yönelik yürütülmektedir: Yerli toplumlar ve göçmen sakinler arasındaki ilişkiler nasıl gelişmektedir? Göçmenlerin bir topluma kalıcı olarak yerleşmeleri hangi toplumsal süreçlerle gerçekleşmektedir? Çokkültürlü toplumlarda entegrasyon toplumu bölmeden nasıl sağlanabilir? Bu perspektife uyan çalışmalar, analizlerini bir bölgeye yerleşen göçmen sakinler ile ev sahibi toplumlar arasında gerçekleşen sosyal ve kültürel etkileşimlere odaklanmaktadır (Valderrama, 1993).

Bu perspektiften bakıldığında, göçmenlerin yerleşimine ilişkin zorlukları aşmaya çalışan kilit kavram entegrasyon olmuştur. Bu terim sosyolojide “sosyal” adıyla yaygın olarak kullanılmaktadır ve işlevselci toplum anlayışı altında sosyolojik teori bağlamında hâkimdir (Valderrama, 1993). Entegrasyonun kavramsallaştırılması esasen iki önemli konuyu içermektedir.

Göçmenlerin bir topluma katılması olarak entegrasyon, kurucu toplulukların etnik kökenine, ırkına veya dinî mensubiyetine/mezhebine dayanmayan, söz konusu topluluğa ait olma hissi ile sonuçlanan bir sosyal tabakalaşma sürecidir. Diğer bir deyişle göçmen gruplar, ev sahibi toplumun yapısına yerli nüfus ile eşit bir şekilde katıldıklarında ve her iki toplumda yaşadıkları toplumun üyeleri olarak tanınma veya tanınmaya yetecek kadar dayanışma duyguları geliştirdiklerinde entegrasyondan bahsedilecektir (Valderrama, 1993).

Bu tanım, entegrasyon sürecinin geliştirildiği iki temel boyutu doğru bir şekilde oluşturmaktadır. Bu boyutlar, sosyo-ekonomik boyut ve topluma ait olma hissinin gelişimi boyutudur. Bu oluşumun eşitlikçi bir temelde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İdeolojik yaklaşımı/modeli ne olursa olsun herhangi bir entegrasyon politikasının temel önermesi, göçmenler için eşit fırsatlar elde etme ve ayrımcılık yapmama ilkesini garanti etmeyi içermektedir (Sánchez-Lorenzo, 2009: 35).

İkincisi, göçmenlerin kabul ve entegrasyon süreçlerinde devletleri ana aktörler olarak gören kamu entegrasyon felsefesini incelemeyi ve kavramayı amaçlayan normatif yaklaşımdır (Santos, 2007). Devlet, küresel ve tekno-bürokratik ve yukarıdan tanımlanan bir modele göre şekillendirilen ve Avrupa sosyal mühendislik geleneğine özgü geniş müdahale araçlarıyla uygulanan entegrasyon politikaları uygular. Bütün bunlar normatif bir model, ulaşılabilecek bir norm, bir taslak veya öznelere yaşamsal faaliyetlerinin kanallanması gereken bir taslak ya da sosyal tasarım gerektirir.

Normatif kavramsallaştırma, karmaşık demokratik toplumların, adil ve yeterli bir hukuki sistem çerçevesinde müşterek olan yasal hak ve yükümlülükleri, vatandaşların hak kullanılması olmadan iyi işleyemeyeceği (kabul edilebilir bir entegrasyon seviyesi ile) varsayımından başlamaktadır. Siyasi açıdan toplumun iyi işleyişinin bir koşulu ise, göçmenlerin zayıf entegrasyonunun nedenleri ve esas olarak entegrasyonu tanımlayan yasal çerçevenin kalitesi analiz edilerek araştırılmalıdır. Göçmenlerin hak ve yükümlülükleri, göçmenler ve onların yerel muhataplarının bu yasal çerçevede kabulü, yasaların oluşturduğu hak ve özgürlüklerden aktif olarak faydalanma derecesidir (Aparicio-Gómez ve Tornos, 2002).

Bu yaklaşımlara dayanarak entegrasyona yönelik normatif yaklaşım, hakları tanınan bireyin iyi bir şekilde entegrasyon sağladığını varsayar. Bunları entegrasyon hedefine yönelik uygun yasal çerçevede ve aktif olarak bir arada kullanır. Entegrasyon düzeyini değerlendirmek için, bu yaklaşım yasal olarak düzenlenen söz konusu ilişkilerin iki yönde uygulanmasını araştırmaktadır. Bu, bir yandan göçmen ve diğer yandan entegrasyon için yasal çerçevedir. Böylece iki yön, sorunların analizi ve göçmenlerin ev sahibi toplumdaki arzu edilen/optimal entegrasyonuna yönelik olası doğru çözümlerin boyutları haline gelir. Analizin ilk boyutu, entegrasyon için yasal çerçevenin kalitesidir. Bu açıdan bakıldığında, iyi bir entegrasyon için çözümün yasaların yetersizliğinin giderilmesinden ibaret olduğu ve bu çözümün entegrasyon politikalarının uygulanmasından sorumlu yasa yapıcıların ve idari otoritelerin sorumluluğunda olduğu düşünülmektedir. Ortaya konan çözüm, yasal çerçeveye uygun olarak eksiklikleri gidermek için siyasi çaba sarfetmektir. İkinci boyut ise, entegrasyonun merkezine göçmeni yerleştirir. Bu açıdan entegrasyon sorunlarının çözümü hem göçmen hem de ev sahibi toplumun sorumluluğundadır.

Bu benimsenen yaklaşımın öncülüğünde devlet ve göç, iki temel kavram olarak tüm araştırma sorularını yönlendirmektedir. İki kavram, akademik dünyanın aralarındaki mevcut bağlantılara ve her şeyden önce, göçün modern devletlere getirdiği zorluklar ve ikilemlerden dolayı artan ilgiden ötürü bir çalışma konusu olarak bir araya gelmiştir. Göç alan ülkelerin sınırlarını etkili bir şekilde kontrol etmelerinin ve sınırlarının içinde göçmenlerin yerleşmelerinin coğrafi, sosyal ve ekonomik etkilerini azaltma konusundaki artan zorluklar ortadadır (López-Sala, 2005). Göçün getirdiği siyasi ve ekonomik zorluklar, esas olarak ulusal egemenlik, vatandaşlığın dağılımı, bütünlük, sosyal uyum, kültürel çeşitliliğin yönetimi, işgücü piyasası ve refah devletinin hizmetleri açısından da belirgindir. Siyasi önemi büyük olan bu olgu, siyasi partilerin seçim programlarının bir parçası haline getirilmiştir. Böylece, politik sınıflar “ideal bir entegrasyon” kavramlaştırması yapmaktadırlar.

Son olarak, Soysal’ın (1994) “Vatandaşlığın Sınırları: Avrupa’da Göçmenler ve Ulus-ötesi Üyelik” (*Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*) başlıklı kitabında ortaya koyduğu analitik yaklaşıma göre, göçmenlerin sosyo-demografik özellikleri ve kaynak/menşe ülkelerinden getirilen kültürel ve dinî unsurlar, işgücü piyasasındaki durum, göçmenlerin sosyal statüleri ve diğer kişisel özelliklerinin entegrasyonun nihai sonucunu şekillendirecek kadar önemli olmadığıdır. Yazara göre bütünleşme/kaynaşma, göçmenlerin vatandaşlığa aşamalı (*progresive*) olarak dahil edilmesidir. Bu süreç göçmenlerin ev sahibi toplumun yaşam modellerine/kalıplarına uyum mekanizmaları, diğer bir deyişle sosyal, ekonomik, siyasi ve vatandaş katılımı¹⁸ yoluyla yasal sisteme ve ev sahibi toplumun örgütsel yapılarına sosyal katılım yoluyla adapte edilmesi yoluyla geliştirilmiştir. Gerçekten de, göç alan tüm devletler, ev sahibi toplumun kurumlarıyla ilgili olarak göçmenlerin durumunu tanımlayan kurumsal bir organizasyonun yanı sıra bir dizi düzenleyici/normatif hükümler geliştirmişlerdir.

Avrupa’da göç alan her devlet, göçmenler için uyarlanmış ve genişletilmiş kendi yerli nüfusunun vatandaş bağlılığını yönetmek için karmaşık bir devlet sistemine sahiptir. Tüm Avrupa Devletleri, göçmenleri sosyal, ekonomik, siyasi ve vatandaş

¹⁸ Vatandaş katılımı: Devletin politika belirleme, karar verme gibi eylemlerine vatandaşların etki etme sürecidir.

katılımı yoluyla yasal sisteme ve ev sahibi toplumun örgütsel yapılarına dahil edilen ev sahibi toplumun yaşam biçimlerine uyarlamak için mekanizmalara sahiptir. Soysal'ın formülasyonu, göçmenlerin kültürel arka planlarına yahut bireysel özelliklerine odaklanmaktan ziyade ev sahibi toplumun kurumlarıyla ilgili olanıdır. Bu formülasyon, göçmenlerin ev sahibi toplumla etkileşim kurma ve deneyimlerini düzenleme yollarının toplumda mevcut olan model ve kaynaklardan önemli ölçüde etkilendiğini varsaymaktadır. Bu nedenle Soysal (1994: 31), esas olarak vatandaş katılımı ve üyelik organizasyonunun kurumsallaşmış biçimlerinin bu ortaklığın belirleyici faktörleri olarak dikkate alınmasını önermektedir.

Göçmen entegrasyonunun zor bir dengede gerçekleştirildiği su götürmez bir gerçektir. Göç olgusunun peşisıra getirdiği zorluk, bir yandan ev sahibi toplumların dayandığı tarihlerinin ve gelişimlerinin üzerine inşa edildiği temel değerlerin sarsılmaması, diğer yandan göçmen sakinlerin de insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürmelerine ve yasal haklarına saygıyı garanti etmek arasındadır.

Devletlerin göçmen entegrasyonu için izlediği politikalar önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar entegrasyon bağlamında çeşitli kavram ve teorileri ortaya çıkarmaktadır. Takip eden satırlarda ele alınacak temel başlıklar, göç literatüründe bulunan asimilasyoncu, ayrılıkçı/dışlayıcı (exclusive) ve çokkültürcü (multiculturalism) yaklaşımlar çerçevesinde olacaktır.

1.1. Asimilasyoncu Yaklaşımlar

Asimilasyona ilişkin ilk teorik yaklaşımlar, göçmenlerin kurduğu ve şekillendirdiği ABD'de ortaya çıkmıştır. Chicago Okulu, XX. yüzyılın başlarında nüfusunun yarısına yakın bir oranda ABD dışında doğan nüfusun oluşturduğu Chicago'daki gruplar arası ilişkileri incelemiştir. Okulun ilk çalışmaları, kentteki etnik grupların maruz kaldığı eşitsizlikleri vurgulamaktadır. Chicago Okulu'ndan doğan ve Robert E. Park, E.W. Burgess ve W.I. Thomas tarafından kullanılan asimilasyon kavramı, göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyon sağladıkları tek yönlü süreci

ifade etmekte ve bu kavram bazen kültürleşme kavramıyla eşanlamli olarak kabul edilmektedir.

Asimilasyon konusundaki tartışmalar genellikle 1920'lerin Chicago Okulu izinden ilerlemiştir (Scott ve Cartledge, 2009: 63). 1920'lerden 1960'lara kadar, azınlık nüfusların veya göçmenlerin kültürel temaslarına ilişkin akademik tartışmalarda, devletlerin etnik, kültürel, dilsel ve dinsel farklılıklara yönelik izledikleri politikaların temel arka planını oluşturan asimilasyoncu yaklaşımlar hâkimdir (Toksöz, 2006: 38).

1921'de Park ve Burgess (2017), asimilasyon kavramını kişilerin ve grupların deneyimlerini ve tarihlerini paylaşarak müşterek bir kültürel yaşama katılan diğer kişi ve grupların anılarını, duygularını ve tutumlarını edindikleri bir iç içe geçme ve kaynaşma süreci olarak tanımlayan ilk kişilerdir. Robert Park (2018: 18), aşılması gereken bir dizi aşama olan “İrk İlişkileri Döngüsü” (*race relations cycle*) teorisini ortaya koymuş ve teorisinde kullandığı dört tür sosyal etkileşimi birbirinden ayırmıştır: Temas, rekabet, entegrasyon (uyum) ve nihai asimilasyon. İlerici ve geri döndürülemez bu süreçte asimilasyon, içinde doğup büyüdüğü toplumun dışında yaşayan yabancı etnik kökenlerin ve ırkların, egemen/hâkim toplumla geliştirdiği ilişkilerle egemen/hâkim olan topluma benzemesi, özgün kültürel birikimin eriyip gitmesi ve özgün kültürel kimliğin kaybedilmesi olarak sürecin son aşaması olarak kabul edilmektedir.

M. Gordon, Park W. Burgess ve Brewton gibi diğer yazarlar tarafından ortaya konan tanımları yeniden değerlendirmiştir. Gordon Milton (1964) “Amerikan Yaşamında Asimilasyon” (*Assimilation in American life*) eseri ile, sürece dahil olan değişkenlerin çokluğunu göz önünde bulundurarak, aşamalar halinde ortaya çıkabilen bölümlenmiş/parçalı asimilasyonu ortaya koymuştur (Alba ve Nee, 2003). Gordon, asimilasyon sürecindeki çeşitli aşamaları, boyutları ve dereceleri ayırt etmek için düşünce akımları arasında bir ilişki kurmaya çalışmıştır. Sosyolog bahsi geçen çalışmasında, etnik veya grup sınırlarının, gruplar arasında etkileşimin olmaması ve mekansal izolasyon gibi nedenlerle, yani temas eksikliğinden dolayı ortaya çıktığını,

ancak etkileşim yeniden kurulduğunda tam asimilasyonun bir gerçeklik olduğunu belirtmektedir.

Gordon (1964: 71) üç tür asimilasyon tasnifi yapmaktadır: (i) Ev sahibi toplumun kurallarını uyarlayarak kişinin kendi kültürel çizgisini değiştirmesinden oluşan kültür veya kültürleşme. (ii) Ev sahibi toplumun kurumlarına katılımı ifade eden yapısal asimilasyon, yani vatandaşlar grubunun eğitim ve mesleki seviyesiyle eşitleme. (iii) Evlilikle asimilasyon, yani karma evlilikler genel bir kalıp haline gelmektedir. Bu teoriye göre, asimilasyon süreci sadece tek aşamada değil, birçok aşamada olabilir ve her aşama veya alt süreç birkaç aşamada gerçekleşebilir. Çeşitli boyutlardan oluşan ve birbirinden bağımsız olan süreç farklı asimilasyon türlerine yol açabilir.

Asimilasyoncu model, iki veya daha fazla kültürel grup arasındaki temasın (göçmen grupları ve ev sahibi grup), değerlerin içeriğinin sınırlarını ve ev sahibi toplumun temel yapısının karakteristik modellerini değiştirmeyi gerekli kılmadığı öncülünden yola çıkmaktadır. Farklı kamusal alanlar, azınlık ve etnik gruplara yönelik özellikle, göçmenler için son derece monokültürel veya en azından egemen/hâkim kültür (otokton) tarafından güçlü bir şekilde nüfuz edilmiştir ve entegrasyon tek yönlü bir yol olarak düşünülmüştür (Lucas-Martín vd., 2008: 27). Entegrasyon, ev sahibi toplumun bir parçası olma iradesinde göçmenlerin göstermesi gereken bir sorumluluk olarak görülmektedir.

Nihai amacı kademeli olarak kültürel bir standartlaştırma olan asimilasyon sürecinin (Baubock, 1996), bir devletin homojenliğinin istikrarı ve güvenliği için optimal olduğu düşünülen (Aguilera-Portales, 2012: 929) bu modelde, göçmenlerin sosyal ve siyasi entegrasyonu teşvik edilmekle beraber, göçmenlerin ev sahibi topluma dahil edilmeleri, egemen kültürün dayattığı koşullara uygunluğuna tabidir (Lucas-Martín vd., 2008: 27-28). Azınlıkların var olan değerlere uyması ve kendi azınlık grup kimliğinden vazgeçmesi beklenmektedir. Hakların tanınması, göçmenin çoğunluğa benzemesine bağlıdır, bu da belirli farklılıkların feda edilmesine ve göçmen topluluklarını oluşturan kimlik özelliklerinin kaybına yol açabilir (Lucas-Martín vd., 2008: 28).

Asimilasyoncu modeller toplumda var olan ırksal çeşitliliği tanımasına rağmen, bu çeşitliliğin korunması değil, egemen ulusal kültürün içinde asimile edilmesi amaçlanmaktadır. Asimilasyoncu modellerde hedeflenen devlet merkezli uyumdur. Asimilasyonda odak nokta bireysel entegrasyondur. Bireyin, kültürel ve sosyo-ekonomik alana zorunlu gerçekleşen uyumu asimilasyon yöntemi ile gerçekleşen uyumdur (Ark-Yıldırım ve Özer-Yürür, 2019: 22).

Asimilasyon modelinin entegrasyon sürecine getirdiği koşullar, göçmenlerin siyasi kararlara katılımını da sınırlama eğilimindedir. Kamusal alandaki karar verme kapasitesinin egemen/hâkim grup üyelerinin (vatandaşların) elinde olması gerektiği varsayılmaktadır. Bu anlamda, kamusal karar alanına erişim yani siyasi hakların tanınması, ancak göçmenin asimilasyon sürecini tamamlaması ve kimliğin yerli kültür için bir risk faktörü oluşturmaması durumunda meşru olarak düşünülmektedir. Kamusal karar alanına erişmek isteyen göçmen, egemen/hâkim kültürün oluşturduğu kalıpların hegemonyasını tehlikeye atabilecek uygulamaları, kodları, davranış kalıplarını ve değerleri özel alana bırakmalıdır. Bütün bunlar, göçmenlerin özerkliklerini ancak özel alanda rahatça ifade edebilecekleri ve toplumsal bütünleşmelerinin kamusal alandaki farklılıklarını görünmez hale getirme pahasına gerçekleştirilmesi gerektiği anlamına gelmektedir (Lucas-Martín vd., 2008: 28; Castles, 2007: 356-357; Entzinger, 2000: 102).

İrksal ve kültürel çeşitliliğin bölünmelere neden olarak bir ayrımcılık kaynağı olduğu, toplumda sosyal parçalanmalara yol açtığı ve ulusal bütünlük ve sosyal uyum için bir tehdit olduğu varsayımından başlayan asimilasyoncu modellerde, göçmenlerin orijinal kültürleri ve eski kimliklerinin yeni düzen için tehlike oluşturabilecekleri düşünülmektedir. Bu nedenle, siyasi bir seçenek olarak ve programlı bir perspektifle ele alındığında asimilasyon, egemen/hâkim grubun kültürünü dayatan, nispeten homojen olduğu düşünülen bir toplumda çeşitli etnik grupların absorbe olmalarını/emilimlerini hedeflemektedir (Verkuyten, 2010: 269).

Castels ve arkadaşlarının entegrasyon modellerini tasnifinde, Fransa, İngiltere ve Hollanda asimilasyon modelini uygulayan ülkeler olarak yer almışlardır (Castels vd., 2014: 249-252). Ayhan Kaya (2014: 15) ise Fransa ve Valon Bölgesini, (Wallonia)

asimilasyon modeli içinde ayrıca, “asimilasyoncu cumhuriyetçi model” olarak ve bu modelin ideolojisini “liberal çoğulcu ve cumhuriyetçi farklılık – üstünde – bütünlük” (*Unity-over-diversity*) olarak tanımlamıştır. Kaya, bu ülkelerde takip edilen modelin belirgin özelliklerini, göçmenin daimi/kalıcı olarak algılanması ve birey olarak tanımlanması olarak vurgulamaktadır. Göçmenler, bu model kapsamında birey olarak görüldüklerinden diğer vatandaşlar gibi bireysel haklara sahip olabilirler. Yukarıda değinildiği üzere asimilasyoncu yaklaşım, farklılıkların devlet tarafından tanınmasını olanaklı kılmamaktadır. Göçmenlerin taleplerine bireysel haklar prensibi çerçevesinde çözüm aranmaktadır. Göçmenlere yasal statü çoğunluk toplumunun yaşam biçimine asimile olmaları koşuluyla verilmektedir.

Günümüzde Avrupa kentlerinde, toplumlarının çoğu çok çeşitli hale geldikçe asimilasyoncu politikaların başarılması daha zor hale gelmiştir (Scholten vd., 2017: 285). Çokkültürcülük yazınında önemli siyaset sosyologlarından biri olan Christian Joppke (1996: 453-454), asimilasyonun birkaç sebepten ötürü artık tercih edilen bir uyum modeli olmadığını düşünmektedir. Gerçekten de pek çok Batılı demokratik devlet, reddetme tutumlarını ve kamu asimilasyon politikalarını tarihsel olarak terk etmiştir (Aguilera-Portales, 2012: 928). Sosyo-kültürel ilişkileri/temasları asimilasyoncu yaklaşımdan ele alan teorilerin pek işe yaramadıkları ve tam asimilasyonun mümkün olmadığı sosyal bilimciler arasında genel kabul gören bir durum olduğunu söylemek mümkündür.

1.2. Ayrılkçı / Ayrımcı Uyum Modeli

Kültürel çeşitliliğin entegrasyon modellerine ilişkin literatürde bulunan bir diğer model ise ayrılkçı/ayrımcı uyum modelidir. Bu model, değerlerin sınırlarını ve içeriğini ve ev sahibi toplumun temel yapısının karakteristik örüntülerini, göçmenler arasında bir arada yaşama algısını değiştirme ihtiyacına ilişkin asimilasyonla aynı öncüllerden başlayan önceki modelin bir başka versiyonudur. Göçmenler ve yerliler arasında bir arada yaşamının rekabetçi bir ilişki olarak algılanması ve kamusal alanlarda tek kültürlülüğün kurumsal olarak geliştirilmesidir. Asimilasyoncu model ile bu model arasındaki temel fark, entegrasyon koşulları ile değil entegrasyon ihtiyacının kendisiyle ilgilidir (Lucas-Martín vd., 2008: 28).

Yukarıda açıklandığı üzere asimilasyoncu model, ev sahibi toplum tarafından empoze edilen koşullanmaya tabi olarak (kimlik özelliklerinin fedakarlığı ve egemen/hâkim kültüre boyun eğme) göçmenlerin entegrasyonunu teşvik etmektedir. Buna karşılık ayrılıkçı/ayırıcı modelde, varlıklarının egemen/hâkim kültüre yol açabileceği rahatsızlıktan kaçınmak için allojenik grupların ayrılması normatif olarak varsayılmaktadır (Lucas-Martín vd., 2008: 28).

Literatürde bazı akademisyenlerin Almanya'nın misafir işçi (*Gastarbeiter*) göçü olarak sıklıkla atıf verdikleri bu modelde, göç olgusu işgücü piyasasının ihtiyaçlarına bağlı bir işgücü piyasası kaynağı olarak görülmektedir. Bu bakış açısına göre, göç hareketleri işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre gerçekleştiğinden, göçmenler sonunda ülkelerine dönecek geçici işçiler olarak kabul edilmektedir.¹⁹ Kaya'ya göre (2014: 15) bu modelde, göç olgusunun ekonominin gereksinimler doğrultusunda şekillenen geçici bir pratik olduğu yaklaşımı hâkimdir. Castles ve arkadaşlarının tasnifine bakıldığında (2014), Almanya, Avusturya ve İsviçre bu kategoride tanımlanmışlardır.²⁰ Ayrılıkçı/ayırıcı model uzunca seneler bu ülke örneklerinde izlenen bir model olmuştur.

Almanya örneğine daha yakından bakıldığında, Alman hükûmetinin göçmenlere ekonomik ve sosyal haklar tanınmasına karşılık herhangi bir siyasi hak

¹⁹ İlk işçi göç dalgası 1950'lerde ekonomik yeniden yapılanma için Güney Avrupa ülkelerinden göçmen alımıyla başlamıştır. İşçi alımının durdurulduğu 1970'lerin ortalarında, Batı Avrupa ülkelerinde işe alınan işçiler ailelerine katılmaya başlamıştır. Aileler ikinci göç dalgasını oluşturmuşlardır. Üçüncü dalga ise, 1990'lı yıllarda Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla başlamıştır (Geddes, 2003: 17).

²⁰ Castels, Haas ve Miller, entegrasyon modellerini bir yandan ayrılıkçı ve diğer yandan kapsayıcı uyum modeli olarak tasnif ederek, bu temellerde kültürel çeşitliliği yönetmeye ilişkin üç tür veya model ortaya koymuşlardır. Bunlar; Ayrılıkçı/dışlama modeli (Almanya, Avusturya ve İsviçre), asimilasyon modeli (Fransa, İngiltere ve Hollanda) ve çokkültürcülük modeli (ABD, Kanada ve İsveç) (Castels ve Miller, 2014: 249-252). Kaya'nın kültürel çeşitliliği yönetmeye ilişkin ortaya koyduğu tasnifte ise, Almanya 1990'lara kadar ayırıcı model içinde yer almış, İngiltere, ABD, Hollanda ve Flaman Bölgesi (Flanders) etnik azınlık modeli içinde tanımlanmıştır. Etnik azınlık modelinin belirgin özellikleri; göçmenlerin daimi/kalıcı olarak algılanmaları ve etnik ve/veya ulusal kökenleri çerçevesinde grup olarak tanımlanmalarıdır. Bu tür göçmen gruplar, çoğunluk durumundaki ev sahibi toplumundan dinsel, kültürel ve etnik açılardan farklı bir konumda tanımlanmaktadır. Devletin temel çabası, bu grupların ev sahibi toplumla beraber uyum içinde yaşamalarını olanaklı kılmaktır. Göçmenlerin talepleri grup hakları prensibi çerçevesinde ele alınmaktadır (2014b: 16). Hanz Entzinger de (2000) aynı şekilde, İngiltere'yi etnik azınlık modeli içinde tasnif etmektedir.

vermediği görülmektedir.²¹ Bu, göçmenler ve çocukları ile diğer azınlıkların çoğunluğunun yerli nüfus arasında farklılaştırılmış (Entzinger, 2000: 101-102), belli haklardan yoksun bırakıldıkları anlamına gelmektedir.²²

Ayrılkçı/ayırıcı uyum modeli, vatandaşlığa erişim konusunda da kısıtlayıcı bir yasal çerçeve ile karakterize edilmektedir. Ayrışma, açıkça belirlenmiş bölümlere eklenen bireyleri veya grupları sınırlandırarak mevcut sosyal yapıyı korumaktadır. Ayrım tam da bu nedenle farkın dışsallaştırılmasını sağlamaktadır (Baubock, 1996: 114). Rogers Brubaker (1992), vatandaşlık ve milliyet geleneklerine dayanan entegrasyon modelleri tipolojisini, etno-kültürel model alt başlığı altında Almanya tarihsel deneyimlerini tümevarım yaklaşımından inceleyerek, alıntılıdığım diğer yazarlarda olduğu gibi Almanya'yı bu modele örnek olarak vermiştir.

Brubaker'a göre bu model, etnik ulus anlayışına dayanmaktadır. Ulus, devletten önce gelen etnik bir topluluktur.²³ Bu sadece etnik grubun örgütlenmesini ve refahını sağlamak için politik bir araçtır. Alman milliyetçiliğinin temeli kan bağı (*jus sanguinis*)²⁴ asli vatandaşlık için belirleyici unsur olmuştur (Geddes ve Scholten,

²¹ Bununla birlikte, güncellenen politikalar ve uygulamalar bu yaklaşımın artık kullanılmadığını göstermektedir. Bilindiği gibi, 2005'e kadar göç yönetimi için sistematik bir politika çerçevesi olmayan Almanya, 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni Göç Yasası ilk kez ile resmen bir göç ülkesi olduğunu kabul ederek, göçmenlere karşı birgün ülkelerine dönecek misafir yaklaşımına son vermiş, kendi ülkesine yerleşen göçmen nüfusun entegrasyonu için önlemler ve araçlar benimsemiştir (Geddes ve Scholten, 2016: 99). Keza Almanya, 2006'da sığınmacı ve mültecilere yönelik olarak Uyum Yasası'nı (*Integration Act*) onaylayarak tarihinde ilk kez mülteciler özelinde olsa da yabancılara yönelik uyum yaklaşımının yasa düzeyinde resmî somut adım atmıştır. 2006'da bir adım daha öteye giderek, Ulusal Entegrasyon Planına, Gelişmiş Ulusal Eylem Planı üzerinde dört yüzden fazla somut tedbir ve taahhüt içeren bir plan hazırlanmıştır. Bu planların federal hükûmet, yerel yönetimler ve STK'lar ile uygulanması yoluna gidilmiştir. Bu kapsamda, entegrasyon kursları ve kursların önemli bir bileşeni dil olmuştur (Geddes ve Scholten, 2016: 92).

²² Ancak, günümüz gerçeğinde devletler Fransa örneğinde olduğu gibi hibrit modeller kullanmaktadırlar (Entzinger, 2000: 102).

²³ Smith'in (2017: 42) ulus kavramı tanımı, tarihi bir toprağı/ülkeyi, müşterek mitleri ve tarihi belleği, kitlevi bir kamu kültürünü, müşterek bir ekonomiyi, müşterek yasal hak ve görevleri paylaşan bir insan topluluğu şeklindedir. Avrupa, ulus devletlerin en iyi örneğidir. Hiçbiri etnik açıdan homojen olmayan Avrupa devletleri, ulusal olarak homojen topluma ulaşmaya çalışmışlardır. Avrupa haritasını kanlı savaşlarla birkaç kez değiştirmelerine rağmen (Mazover, 2008), Almanya örneğinde ulus devletten daha genişti ya da devlet, İtalya'da olduğu gibi yalnızca icat edilmiş bir ulus için çok büyüktü. Aslında bir ulus ile bir etnik grup arasında ince bir çizgi söz konusudur. Etnik grubun siyasi bir özlemi yoktur (Heywood, 1997: 404).

²⁴ Devletler itibarıyla vatandaşlık rejiminde iki farklı model söz konusudur. Bunlar; kan bağı esasına dayalı model (*jus sanguinis*) ve toprak esasına dayalı (*jus soli*) modeldir. *Jus soli* modeline göre, bir toprakta devletin belirlediği bir süre yaşayan herkese, biyolojik kökenlerine bakılmaksızın aynı haklar verilmektedir. Bu modelde, yeni gelenler için bu hakların aşamalı olarak kazanılacağı bir geçiş süresi

2016: 61).²⁵ Yukarıda değinildiği gibi, vatandaşlık milliyetçiliğin temeli kan bağı (*jus-sanguinis*) tarafından aktarılır ve yabancılar için çok kısıtlayıcıdır.

Bu nedenle etno-kültürel model, yabancıların istihdama katılımını sınırladığı ve göçmenleri vatandaşlık ve siyasi katılımın dışında tuttuğu için ayrımcıdır. Asimilasyon modelinde olduğu gibi, kamusal alandaki karar verme kapasitesinin hakim grup üyelerinin (vatandaşların) elinde olması gerektiği varsayılmaktadır. Bununla birlikte, göçmenlerin kamu kararlarına ve farklılıkların siyasi yönetimine katılımının sınırlandırılması daha katıdır. Çünkü asimilasyon modelinde, kamusal karar alanına erişim, yani siyasi hakların tanınması, ancak göçmen toplulukların asimilasyon sürecini tamamlaması ve ev sahibi toplumun kültürel kimliği için bir risk faktörü oluşturmaması durumunda meşru olarak düşünülmektedir. Ayrımlıkçı/ayrımcı model, asimilasyon sürecinden sonra karar alma sürecine halkın katılımı olasılığını dahi tanımadığı için göçmenleri kamusal alana erişimden dışlamaktadır. Bu modelde de, göçmen kültürünün özgün uygulamaları, kodları, davranış kalıpları ve değerleri özel alanda kalmalıdır. Bu özel uygulamalara karşı tolerans eşiği asimilasyon durumundan daha dardır (Lucas-Martín vd., 2008: 28).

Geddes ve Scholten'in modelleri, kademeli ayrımcılık (*differential exclusion*) modeli, "ulusal topluma" ait olmayan tüm kişilerin ırk ayrımı (*segregation*), ayrımcılık (*discrimination*) ve marjinalleştirilmesine dayanmaktadır. Geleneksel olarak diğer

vardır. Entzinger (2000), İngiliz modelini örnek olarak vermektedir. (Kişinin toprağa bağlanması iki yönlü olabilir: (i) Doğumla kazanılan vatandaşlık yönü. (ii) Ülkede ikamet zorunluluğu şeklindedir. Kişinin tâbiyet bağına ortaya koyabilmek için ikamet kurumu gerekli görülür). Buna karşılık *jus sanguinis* modelinde, biyolojik kökenleri/kan bağı prensibi kural olmaktadır. Yani tam vatandaşlık ve siyasi haklar kan bağıyla elde edilmektedir. Brubaker'a (1992) göre bu modelin formülasyonları, siyasi ulus anlayışına işaret etmektedir. Bu, aynı cumhuriyet değerlerini ve ideallerini paylaşan bir vatandaş topluluğudur. Kamusal alanda eşitlikçi bir temelde hareket edilir. Vatandaşlık, doğuştan edinilen bir hak olarak da tanımlanan *jus soli* olarak aktarılır (devletin sınırları içinde doğan her bireye otomatik vatandaşlığın verilebildiği bir hak) ve vatandaşlık haklarında tamamen kısıtlayıcı değildir. Fransa'nın bu modele örnek olarak verilebileceği gibi ABD, Kanada, İngiltere veya Hollanda olarak genişletilebilir.

²⁵ Almanya'da ilk adım, 1999'da Vatandaşlık Yasası ile vatandaşlık için doğum yerinin de esas alınabilmesine ilişkindir. Bahsekonu düzenleme ile, ebeveynlerden birinin en az sekiz seneden beri yasal şekilde Almanya'da ikameti ve en az son iki senedir daimi oturma iznine sahip olması koşuluyla, yabancı anne ve babaların Almanya'da doğan çocuklarının Alman vatandaşı olabileceği kabul edilmiştir. Yabancıların, Anayasa'ya sadık olmak, yeterli seviyede Almanca dil bilgisi, bir konut ve yeterli gelire sahip olmak, sosyal yardım desteği almıyor olmak, entegrasyon kursu sertifikasını edinmek, vatandaşlık sınavını geçmek gibi gerekli ek koşulları sağlamaları suretiyle Alman vatandaşlığını sonradan kazanabilmeleri mümkün hale getirilmiştir (Yıldız, 2017: 52).

açılardan ayrılıkçı olarak adlandırılan dışlama modelleri, ev sahibi toplum ile yerleşik yabancı nüfus arasında tam bir ayırım kurmuş ve etnik ve kültürel bölünmeler etrafında bölünmüş bir toplum oluşturmuştur. Göçmenler farklarını koruyabilseler dahi kurumsal dışlanma ve ayrımcılığa maruz kalmışlardır. Bu bağlamda, Almanya’da ulusun hâkim tanımının doğum ve soy bağına dayandığını ve bunun da kademeli ayrımcılığın (*differential exclusion*)²⁶ söz konusu olduğu bir göçmen rejimine yol açtığı görüşü yaygındır (Geddes ve Scholten, 2016: 92).

Castles (1995), ayrımcı dışlamanın göçmenlerin belirli sosyal alanlara (esas olarak işgücü piyasasına) dahil edildiği, ancak vatandaşlık ve siyasi katılım gibi diğer alanlara erişiminin engellendiği bir durum olduğuna dikkati çekmektedir. Bu dışlama, yasal mekanizmalar (vatandaşlığın reddedilmesi, vatandaş olanlarla vatandaş olmayanların hakları arasında olan keskin farklılıklar) veya ırkçılık yahut devlet ve kurumsal ayrımcılık gibi gayri resmî uygulamalar yoluyla yapılabilir. López’e göre (2005: 78) bu siyasi formül sadece kültürel heterojenliğinin sömürge mirasın neden olduğu toplumlarda uygulanmamıştır. İki sosyal kesim arasındaki temas belirli bir düzeyde etkileşimin gerekli olduğu ekonomik alan haricinde azaltılmalıdır. Kültürel çeşitliliği bu model kapsamında yöneten ülkelerde, göçmen grupların olabildiğince kendi grup yapılarıyla özgürleşeceği, özgün kültür ve kurumlarını korumalarına politikalarla destek verileceği varsayılmaktadır (Ark-Yıldırım ve Özer-Yürür, 2019: 21).

Sonuç olarak bu politikalar, göçmen toplulukların kültürel farklılıklardan doğabilecek sorunların çözümünü ve yasal statülerinin geliştirilmesi gibi konuların önemsenmesini engellemiştir. Göçmen sakinlerin topluma entegrasyonu, devletin öncelikleri arasında olmamıştır. Göçmen toplulukların gereksinimleri ve talepleri daha

²⁶ Almanya’da yurttaşlar hiyerarşisi sistemini şu şekilde tasnif etmek mümkündür: Ayrıcalıklı yurttaşlar hiyerarşik olarak Alman, Etnik Alman (*Aussiedler*, *Vertriebene*, *Fluchtlings*) ve AB vatandaşı. Etnik Alman kategorisinde, Almanya’da sürekli ikamet edecekler gözüyle bakılan eski Alman topraklarından, Sovyetlerden ve Doğu Avrupa’dan sürülen, kovulan yahut eskiden orada esir kalanlar tanımlanmıştır (Geddes ve Scholten, 2016: 79). Öte yandan, günümüzde pratik uygulamalar bu tasnifin bu kadar keskin biçimde kullanılmadığını göstermektedir.

çok ayrımcı modelin ortaya koyduğu imkanlar çerçevesinde çözüme kavuşturulacak şekilde tasarlanmış (Kaya, 2014: 15) ve yakın tarihlere kadar bu şekilde yürütülmüştür.

Bu modeller yerine kültürel çoğulculuk gerçeği tartışılmaktadır. Kültürel çoğulculuk söylemi çokkültürcülük kuramlarına geçiş sağlayan bir nevi köprü işlevi görmüştür.

1.3. Çokkültürcülük

Öncelikle, çokkültürlülük ve çokkültürcülük kavramlarına açıklık getirmek gerekmektedir.²⁷ Çokkültürlülük, bireylerin ve farklı etnik kökenlere, kültürlere ve uyruklara mensup bireylerden oluşan grupların aynı sosyo-teritoryal alanda bir arada yaşamaları olarak tanımlamaktadır (Cortina, 2005; Arango, 2002. Akt. Calderón-Vázquez, 2009: 2). Çokkültürlülük, kültürel çoğulculuğun sosyal ve tarihsel gerçeğinin, demokratik toplumlarımızda farklı kültürel kodların varlığının açık ve net bir ifadesidir (Aguilera-Portales, 2012: 924).

Bilindiği üzere çokkültürlülük, çağdaş toplumlar gibi daha karmaşık toplumlarda da son göçlere rağmen aslında yeni bir durum değildir.²⁸ Bir toplumda farklı kültürel grupların varlığı, sadece çağdaş toplumların değil, her toplumun neredeyse genel bir özelliğidir (Rodríguez-García, 2011: 194) ve her toplum potansiyel olarak çokkültürlüdür.

Tarihsel bağlamda bakıldığında, çokkültürcülük bir anlamda, insanlık kadar eskidir. Farklı kültürler her zaman bir arada yaşamının yollarını bulmuşlardır ve çeşitliliğe saygı, Osmanlı İmparatorluğu gibi birçok tarihi imparatorluğun bilindik

²⁷ Bu kavram çeşitlilikler barındırdığı için tek bir tanımdan söz etmeyi mümkün kılmamaktadır. Literatürdeki kavram karmaşasına ilişkin, Carlos G. Romero (2003) bu kavramın, “olgusal” veya “gerçekler” ve politika olarak ayırt edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu yazara göre, olgusal olarak çokkültürlülük; kültürel çeşitlilik, dilsel, dinî vb. çeşitliliğin bir ifadesidir. “Normatif” veya sosyo-politik ve etik öneriler olarak, çokkültürcülük kavramının kullanılması karmaşayı önleyebilir.

²⁸ Avrupa’nın göç olgusu ile ilgili uzun bir geçmişi bulunmaktadır. II. Dünya Savaşı’nın sonunda ve Avrupa imparatorluklarının sömürgeleştirilmelerinin ardından göç önemli ölçüde artış göstermiştir. Büyük sömürge imparatorluklarının çöküşünden bu yana göçün kültürel çeşitliliği harekete geçirmekte en hızlı ve en etkili sosyal değişim faktörlerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Bütün bunlara, AB’nin kuruluşu da eklenmelidir. AB, gerçekten çokkültürlü bir toplumun hayal edilebileceği en güncel siyasi Birliktir (Vallescar, 2000: 125).

özelliklerinden biri olmuştur. Lakin literatürde “yükseliş ve düşüş” yaşadığı iddia edilen çokkültürcülük türü, ilk olarak 1960’ların sonlarında Batı demokrasilerinde ortaya çıkan, daha özgül tarihsel bir olgudur. Bu tarihsel süreç çokkültürcülüğü savaş sonrası dönemin önemli sosyal dönüşümleriyle ilişkili olarak konumlandırılmasına yardımcı olduğundan özellikle önemlidir (Kymlicka, 2012: 5).

Daha spesifik olarak çokkültürcülük, etnik ve ırksal çeşitliliği içeren insan hakları devriminin bir parçasıdır. II. Dünya Savaşı’ndan önce, Batı’daki dinî ve etno-kültürel çeşitlilik, bazı halkların ve kültürlerin üstünlüğünü ve başkaları üzerinde hükmetme haklarını açıkça ortaya koyan ırkçı ideolojiler tarafından meşrulaştırılmıştır. Bunlar, bir dizi liberal olmayan ve antidemokratik hiyerarşi ile karakterize edilmiştir. II. Dünya Savaşı’nın akabinde, Hitler’in bu tür ideolojileri canice kullanmasına karşı çıkmış ve BM, ırkların ve halkların eşitliğine ilişkin yeni bir ideoloji lehine onları reddetmiştir. Ve bu yeni eşitlik varsayımı, eski hiyerarşilerin kalıcı varlığına veya devam eden etkilerine karşı koymaya yönelik tasarlanmış bir dizi siyasi hareket üretmiştir (Kymlicka, 2012: 5-6).

Bu siyasi hareketler üç farklı tür “dalga” olarak tasnif edilmektedir: (i) 1948’den 1965 dönemine kadar yoğunlaşan dekolonizasyon (koloni karşıtlığı) mücadelesi. (ii) 1955’ten 1965’e kadar “Afro-Amerikan sivil haklar hareketi” tarafından başlatılan ve örneklenen farklı ırkların farklı yerlerde yaşamalarına ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele. (iii) 1960’ların sonlarında ortaya çıkan çokkültürcülük ve azınlık hakları mücadelesidir (Kymlicka, 2012: 6).

Normatif düzlemde ilke olarak çokkültürcülük; evrensel eşitlik, ayrımcılık yapmama (ırk, kültür, dil, din/mezhep, milliyet, cinsiyet vd. gibi özellikler) ve aynı zamanda ötekine saygı, farklı olanın kabulü ve eşit haklara sahip olma idealine dayanmaktadır (Santos, 2007: 834; Joppke, 1996: 449). O halde bu model, tüm çoklu ve/veya hemen göze çarpmayan (örtük) dışlama biçimlerinin, yasal, sosyal, mekânsal ve kurumsal ayrımcılık, kültürel ve fiziksel ayrıştırma da dahil, asimilasyon ve kültür

füzyonu (*melting pot*)²⁹ gibi ev sahibi ülkenin içine bütünleştirme (*incorporation*) modellerinin üstesinden gelme olarak anlaşılabilir (Santos, 2007: 834).

Rodríguez-García'ya (2011: 196) göre siyasi bir program olarak çokkültürcülük, asimilasyon tehdidi altında kalmadan kişilerin özgün kültürlerini yaşatabilmeleri ve marjinalleştirilmemeleri, yani asimilasyon girişimlerinin reddedilmesinin bir dışı vurumudur. Çokkültürlülük, kültürel çoğulculuk kapsamında pozitif ayrımcılık önlemleri gibi siyasi yönetim modellerine elverişli bir konumu ifade etmektedir. Entegrasyon, göçmenin özgün kimliğinin ve kendi özelliklerinin yahut kendi dilinin veya kültürünün yok olup gitmesi anlamına gelmediğinden, göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin izlenen politikaların sosyal uyum için kilit öneme sahip oldukları açıktır (Öztürk, 2016: 116). John Berry'nin (1997) belirttiği üzere, insan düşünen ve duyarlı bir varlıktır. Onu köklerinden ayırmak, kişiliğinin bir yönünü yok edebilir ve getirebileceği bazı değerlerden toplumu yoksun bırakır (Akt. Olabuénaga ve Blanco, 1994: 85).

Oysa geçmişe bakıldığında, bu vatandaşlaştırma sürecine girmenin tek yolunun, tüm bireylere farklılıktan uzak tek bir vatandaşlık modelinin empoze edilmesinden ibaret olduğunun varsayıldığı görülür. 1960'lerden itibaren ortaya çıkan çokkültürcülük fikirleri ve politikaları, bu karmaşık tarihin kaçınılmaz ve gruplara göre farklılık içeren etno-siyasi hak iddialarını meydana çıkarma varsayımından yola çıkmaktadır. Çokkültürcülük hareketlerinin hedefi, bu farklı iddiaları bastırmadan, onları insan hakları ideali ve demokratik hesap verebilirlik yolu ile filtrelemek ve çerçevelendirmektir. Bu kalıcı eşitsizliklerin üstesinden gelebilmek için çeşitli çokkültürcülük biçimleri geliştirilmiştir (Kymlicka, 2012: 6). Geliştirilen bu

²⁹ Zangwill tarafından 1908 senesinde hazırlanan "The Melting-pot" (Eritme Potası) oyunu farklı bir tartışmayı alevlendirerek yeni bir dönem başlatmıştır. Bu oyunda Ellis Adası aracılığı ile Amerika'yı ilk kez gören Avrupalı göçmenlere seslenilmiş ve Tanrı'nın bu büyük potasında onları erimeye davet etmiştir. Oyunun içeriği unutulsa da, oyunun adı ABD'yi tanımlamak için kullanılan en ünlü sıfatlardan biri haline gelmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Israel Zangwill: **The Melting-pot: Drama in Four Acts**, Macmillan Company, 1909.

yaklaşımlar, göçmenler de dahil kültürel azınlıkların tanınması ve toplumda entegrasyon sağlanması çağrısında bulunmaktadır.

Göçmen çokkültürcülüğü durumunda ise, Batılı demokrasilerinde daha geniş çapta olan “etnik canlanmanın” yalnızca bir yönüdür (Smith, 1981. Akt. Kmylicka, 2012: 7). Bu ülkeler farklı azınlık türleri, hem ayrımcılık karşıtı önlemleri hem de pozitif tanıma ve uzlaşma biçimlerini birleştiren yeni çokkültürcü vatandaşlık biçimleri için mücadele etmişlerdir. Bu bağlamda çokkültürcülük politikasının önerisi, göçmenin bir topluluğun parçası olma hakkıdır. Göçmenin, hem kaynak/menşe ülkesinde hem de çokkültürlülüğün yaşandığı ülkede siyasi haklara sahip olma olasılığı ile birlikte, dış etnik azınlıkların diğer haklarıdır. Kısaca çokkültürcü modelin iddiası, kalıcı olarak kendi devletlerinden başka bir devlete yerleşmiş olan göçmen grupların, kültürel kimliklerine, dinî ve/veya geleneksel uygulamalarına saygı duyulmasıdır.

Göçmenlerin eşit muamele görmeleri için sorunların çözümünü hedefleyen, devlet destekli çokkültürcü politikaların genel hedefleri, göçmenlerin topluma tam katılımlarını ve toplumu özümsemelerini teşvik etmek, ancak aynı zamanda bu bireylerin ve grupların özgün kimliklerine saygı duyulması ve onların tanınmasıdır. Modern demokratik toplumlar, kimliklerinin ve kültürel farklılıklarının tanınmasını talep eden azınlık gruplarıyla giderek daha fazla karşılaşmaktadırlar (Aguilera-Portales, 2012: 924).

Bu perspektiften hareketle çokkültürcü modellerin entegrasyon hedefi yine devlet merkezli olsa da, göçmenlerden kültürel özelliklerinin terk edilmesi talep edilmeksizin, toplumun her alanında eşit haklara sahip olmaları savunulmaktadır (López, 2005: 85). Bu politikalar, göçmenlerin ve etnik azınlıkların ev sahibi toplumla entegrasyonunu destekleyen, kültürel çeşitliliği tanıyan ve teşvik eden belirli göç politikalarıdır. Keza bu politikalar, bazı özel aidiyetlerin var olmasını ve değerini sadece kabul etmekle kalmaz, bunları siyasi normlara ve kurumlara kaydetmeyi de öneren belirli bir siyasi programı ifade etmektedir. Böylelikle, toplumsal yahut ideolojik bir çoğulculuk ötesinde normatif ve yapısal bir çoğulculuğa dönüşüm olur (Özgün, 2013: 29).

Göçmenlere yönelik normatif çokkültürcülük projesi, 1970’lerin ilk senelerinde göç alan iki ülke, Avusturalya ve Kanada hükûmetlerinin³⁰ yerli halk ile göçmenlerin farklılıklarını teşvik etmek amacıyla çokkültürcülük politikaları olarak adlandırılan politikaları benimsemesiyle doğmuştur (Kymlicka, 2012: 13). Özellikle 1980’lerde, etik olarak arzu edilen, diğer modellerin ortaya koyduğu homojenleşme girişimlerine (asimilasyon ve eritme/kaynaşma potası) bir yanıt olarak ortaya konmuştur. 1980’lerin başlarında bir dünya trendi olarak çokkültürcülük neredeyse tüm devletleri kuşatmıştır.

Çokkültürcü politikalar, Avustralya, Kanada, İsveç ve aynı çizgide, ancak farklı spesifiklikte Hollanda, ABD, Büyük Britanya ve ardından Latin Amerika’ya yayılmıştır (Garreta-Bochaca, 2009: 16). Bu politikalar ABD, Kanada ve Avustralya’daki yerli grupları hedeflerken, Avrupa’da muhatapları göçmenler haline gelmiştir. Esasen Avrupa’da, özellikle Büyük Britanya, Hollanda ve İsveç, 1960’lardan beri çokkültürlü çoğulculuğa saygı çervesinde çeşitli azınlık entegrasyon politikaları başlatmışlardır (Vallescar, 2000: 125). Avrupa’daki çokkültürcülük, sosyal gerçekliğine, siyasi aktörlerine, yönetim biçimlerine ve ideolojik eklemelenmesine bağlı olarak diğer çokkültürcü politika modellerinden nüanslar almaktadır.

Doksanların ortalarına kadar Batılı demokrasilerde bir dizi çokkültürlülük politikaları ve azınlık hakları yoluyla çeşitliliğin artan tanınması ve uyumlaştırılmasına doğru açıkça fakat farklı varyasyonlarda eğilimler devam etmiştir. Çokkültürcülüğe bu eğilim 1993’te AB’nin azınlıklara saygı gösterilmesinin Birliğe üyelik kriterlerinden biri olarak getirilmesi ve 1994’te “BM İnsan Hakları Komitesi”nin, yeniden yorumladığı “Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi”nin 27’inci maddesinin pozitif azınlık haklarını kapsadığını açıklaması ile daha belirgin hale gelmiştir. Yine doksanlarda takip eden satırlarda yer verilecek olan çokkültürlülüğün politik bir teorisi ortaya konmuştur.

³⁰ Kanada hükûmetinin 1991 senesinde yayınladığı bir bildiriye göre, “Kanada deneyimi yalnızca insan haklarının yeterli olmadığını göstermiştir. Bu ülkede Anayasa ve yasalar belli cemaatlerin üyeleri olarak bireylere tanınan öteki hakları da güvence altına alır. Hem evrensel hem de cemaat haklarının düzenlenmesi bizim Anayasamızı eşsiz kılar ve Kanadalıların farklılığı tanımada eşitliğe verdiği değeri yansıtır. Cemaat haklarının bireysel haklarla birlikte mevcut olması tam da Kanada’ya özgü olan şeydir” (Vatandaş, 2002: 30).

Olu Michael'in (1997: 137) bakış açısından çokkültürcülük, bir felsefe, süreç ve program haline gelir ve felsefe olarak gerçeği görmemize ve yorumlamamıza izin veren teorik bir çerçeve sunar. Bir süreç olarak fikir ve çabaları organize etmek için rasyonel bir model sağlar ve nihayetinde bir program olarak çokkültürlü bir ortam yaratmaya yönelik faaliyetleri organize etmenin sistematik bir yolunu önermektedir.

1.3.1.Çokkültürcülük Yaklaşımları

Çokkültürcülük tezleri bugün hem akademik hem de siyasi alanda güçlü tartışmalara yol açmaktadır. Akademik alanda, çokkültürcülüğün bazen çelişkili ve ideolojik değerlendirmeleri de içeren çeşitli anlamlarını ve içeriklerini görmekteyiz.³¹ Farklı çokkültürcülük yaklaşımlarının ayrışma göstermelerinin esas nedenleri, pratik hukuki durumlar, kültürel farklılık, eşitlik, birey hakları, grup hakları, gruplar-arası uzlaşa gibi konulara ilişkin farklı vurgularından kaynaklanmaktadır.

Bu farklı bakış açılarının pratik uygulamada yansımaları da farklı olmaktadır. Söz gelimi, bireysel hakları kabul ederek grup haklarının siyasi değerleri tehdit ettiğini düşünenler ile farklı grupların grup haklarıyla var olmalarının gerektiğini savunan düşünürler arasında görüş farklılıkları bulunmaktadır. Esasında, çokkültürcülük tartışmalarında en temel hususun, farklılıkların bir arada var olabilmelerinin koşullarını ortaya koyma çabası olduğunu söylemek olasıdır.

Bu yaklaşımlar ekseninde, çokkültürcülük yaklaşımları literatürde temel olarak üç grup altında tasnif edilmektedir. Bunlar; komüniteryan (toplulukçu) çokkültürcülük

³¹ Çeşitli yazarların ve araştırma çizgilerinin analizi, sosyo-politik yaşamda var olan farklı seçenekleri yansıtır. Yer yer benzer kriterleri paylaşan çeşitli yöntemler veya politikalar bulunmaktadır. Çokkültürcülük tartışmaları için ayrıntılı bkz. (Vallescar, 2000: 126).

- a) Cumhuriyetçi çokkültürcülük: A. Touraine.
- b) Evrenselci demokratik çokkültürcülük: J. Habermas.
- c) Toplulukçu çokkültürcülük: C. Taylor.
- d) Ulusal ve etnik farklılıkların çokkültürcülüğü: W. Kymlicka.
- e) Hristiyan çokkültürcülüğü: J. E. Metz.
- f) Feminist çokkültürcülük: A. Gutmann.
- g) Kültürlerarası bir arada yaşamının çokkültürcülüğü: J. de Lucas.
- h) Modern politik dilin çokkültürcülüğü: F. Colom.
- i) Çokkültürcülük ve küreselleşme: N. G. Canclini.
- j) Çokkültürcü evrenselcilik: T. McCarthy.

yaklaşımları, liberal çokkültürcülük yaklaşımları ve post-kolonyal³² çokkültürcülük yaklaşımlarıdır.

1980’li yılların sonunda Kymlicka, Parekh, Young, Taylor, Honneth gibi çokkültürcülüğün önemli düşünürleri çokkültürcülüğü tartışmaya açmışlardır.³³ Söz konusu yaklaşımlar arasındaki benzer ve farklı noktalar takip eden satırlarda özetlenmektedir.

1.3.1.1. Komüniteryan (Toplulukçu) Yaklaşımlar

Çokkültürcülük, siyaset kuramcıları için merkezî bir ilgi ve tartışma konusu olmaktadır. Bu yaklaşımı savunan düşünürlerin genellikle müşterek noktası, bireysel özgürlüklerden ziyade, bir toplum içerisindeki farklı grupların tanınmalarına, kültürlerin değeri ve önemine farklı vurgu yapan yaklaşımlar sergilemeleridir.

Kanadalı filozof Charles Taylor, liberal komüniteryan (toplulukçu) düşünürlerden biridir. Çokkültürcülük konusunda en yüksek akademik referanslarından birine sahip teorisyen (1992), “Çokkültürcülük – Tanınma Politikası” adlı çalışmasında, günümüz toplumunda “tanınma” talebinin önemini ve bunun siyasi arenada artan ağırlığını vurgulamaktadır. Kimliğimiz tanınma ya da tanınmama yoluyla biçimlendirilmekte, yanlış tanınma ise zarar verici sonuçlar doğurabilmektedir. Aşağıda açıklanacağı üzere Taylor, liberal çokkültürcü düşünürlerden farklı olarak kültürel grupların varlıklarını sürdürmelerinin sağlanması ve korunmasına ilişkin gösterdiği çaba nedeniyle ayrılmaktadır. Komüniteryancı (toplulukçu) düşünürlerin önceliği, farklı grupların varlıklarının sürdürülmesi ve bu hakların tanınmasıdır.

Bu noktada Taylor (1992), tanınma politikalarının iki farklı anlamı olduğuna işaret etmektedir. Bu anlamlardan biri, tüm vatandaşların eşit saygınlığa sahip olduğu prensibine dayalı “evrensellik” politikalarını kapsamaktadır. Buna karşılık, modern kimlik kavramının gelişimi, bir fark politikasına yol açmıştır. Elbette bu ikisi arasında

³² Post-kolonyal, sömürge sonrası anlamına gelmektedir (Rumelili, 2014: 212).

³³ 1989’dan önceki dönemde çokkültürcülük daha komüniteryan (toplulukçu) yaklaşımlar tarafından ileri sürülmekte idi. 1989 sonrası, esasen Sovyetler Birliği’nin yıkılmasından sonra çokkültürcülük tartışmaları daha çok liberaller arasında görülmektedir (Kymlicka, 2002: 337).

bir örtüşme ve karışıklık yaratan evrenselci bir temel de bulunmaktadır. Herkes kendine özgü kimliği ile tanınmalıdır. Bu tanımlama, insan haysiyeti idealinin canlandığı tanınma talebi, hem bireylerin insan olarak temel haklarının korunmasına hem de belirli kültürel grupların üyeleri olarak bireylerin özel ihtiyaçlarının kabul edilmesi olarak en az iki yöne işaret etmektedir (Gutmann, 1992: 8).

Her kültürün eşit değere sahip olması için her kültür tanınmayı gerektirmektedir. “Tanınma toplumsal bir davranıştır” ve bu olgu sadece demokratik toplumlarda gerçekleşebilir. İşte bu sayede hiyerarşik toplum yapısı çözülebilir (Taylor, 1992: 57). Taylor’ın (1992) dediği gibi tüm kültürler bir “değer” olarak tanınmalıdır, bu da ufukumuzu açmak için karşılaştırmalı çalışmalara bir yaklaşım anlamına gelmektedir. Tanınmayan veya başkalarının özgüllüğünün yetersiz tanınması, bir baskı biçimidir. Bu nedenle Taylor, çokkültürcü vatandaşlık modelini günümüz dünyasının artan çeşitliliğine en iyi yanıt verebilecek model olarak savunmaktadır. Honneth’e göre tanınma³⁴, en genel ifadeyle “bireylerin kişiliklerinin belirli yönlerinin çabalamaksızın hâkim sosyal etkileşim yöntemi aracılığı ile karşılıklı kabulüdür” (Akt. Göksel, 2019: 61).

Gerçekten de AB ülkelerinde ikamet eden Müslüman kökenli göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin çeşitli ülkeleri kapsayan katılımcılarla gerçekleştirilen görüşmelerde saptanan öncelikli taleplerden biri, göçmenlerin sahip oldukları etnisite-dinsel ve kültürel farklılıkların resmî politikalar kapsamında tanınması olmuştur. Katılımcılar tarafından, bu tanınmanın kişiler arasında kendi kültürlerine saygı duyulduğu hissini verdiği ifade edilmiştir (Kaya, 2014a: 557).

Bir toplum, gerek kendi içerisindeki gerekse farklı toplumlar arasındaki “çeşitliliğe ve temel hak ve özgürlüklere karşı saygılı” olmalıdır. Lakin müşterek amaçlar ve ayrıca eşit muamele birbirinden açıkça ayrılmalıdır. Bazı durum ve hususlarda öncelik müşterek amaçlara verilebilir. Toplumlar daha fazla müşterek bir amacı olan kültürleri barındırma anlamında çokkültürlü hale gelmektedirler. Bu

³⁴ Honneth’in çok katmanlı tanınma teorisi ve içeriklerine ilişkin ayrıntılı bkz. **The Struggles for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts**, Cambridge, MA, MIT Press, 1996.

nedenle, farklı muamelelere yakın durmayan liberal yaklaşımlar uygulanabilirliklerini yitirebilirler (Taylor, 1992: 63).

Bireyin özerkliğinin sağlanması ile bir topluluğun müşterek kültürünün korunması arasındaki dengelerin iyi kurulması gerekmektedir. Bunu temin edecek olan ise, grup haklarıdır. Charles Taylor ve Michael Sandel gibi liberal-komüniteryanların (toplulukçular) bireyin özerkliği ve bireycilik gibi ilkelerin liberal toplumlar için geçerli bir olgu olduğunu kabul etmelerine rağmen, bunun alt-kültürel gruplar için geçerli olamayabileceğini ileri sürmektedirler. Esas olarak Taylor tarafından desteklenen bu teori, kolektif hakların, bireysel hakları mutlak hale getiren liberal argümanlara karşı kabul edilebileceğine ilişkin bir yaklaşımdır. Hakların ve önceliklerin ne olduğuna karar veren her zaman devlettir. Yerli toplumların siyasi temsili iddiası ve hatta bağımsızlık ve siyasi özerklik hakları, toplulukçu teoriye göre meşrudur (Taylor, 1992).

Birey yahut grup kimliğinin diğer bireylerden ya da gruplardan farklı olmaları açısından da tanınması esastır. İnsanlar arasındaki ayrım onları benzersiz kılar ve bu farklılıklar üzerinde göze çarpan çoğunluk kültürünü ve kimliğini yüceltir (Taylor, 1992: 38). Kùltürlerin kimlikler üzerindeki etkisi yadsınamaz. Kimlik ve kùltür birbiriyle ilişkili olgulardır. Bu olgular seçimlerimizi ve davranışlarımızı etkiler. Davranışlarımız ve kararlarımız, kùltürlerimizin önerdiği seçim gruplarından kaynaklanır. Keza sosyal yaşamımızı ve başkalarıyla etkileşimi de etkilemektedir. Bu nedenle, siyasi alanda da kimliklerimiz gelecekteki kararlarımızın göstergesi haline gelir. Bu bakımdan özgün kùltürel kimliklerine devlet ve egemen/hâkim toplum tarafından saygı duyulmadığı görüşüne sahip olan azınlık gruplarının ulusal kimliğe de yabancılaşmalarının söz konusu olabileceğini söylemek mümkündür. Ulusal kimliğe yabancılaşan bu tür azınlık grupları, siyasal alana da yabancılaşabilirler (Kaya, 2014a: 557).

Bu bağlamda Habermas (1999: 95-96) ise, çokkùltürlü toplumların yalnızca özgürlük ve siyasi katılım haklarının liberal bir biçimi ile değil, aynı zamanda sosyal ve kùltürel hakların saygılı bir şekilde kullanılması yoluyla da bağlı kalılabileceğine inanmaktadır. Vatandaşlar, haklarını sosyal güvenlik ve farklı kùltürel yaşam

biçimlerinin karşılıklı tanınması şeklinde de kullanmanın değerini deneyimleyebilmelidirler. Tanınmayı kimliğimizin önemli bir bileşeni olarak tanımlayan Taylor (1992: 25), buna bağlı olarak yanlış tanınma veya tanınmamanın öz saygı ve haysiyeti azaltarak insanlara zarar verebileceğini, bir baskı biçimi olabileceğini, birini yanlış, çarpıtılmış ve indirgenmiş bir varoluş moduna hapsedebileceğini söylemektedir. Bu anlamda “tanınma prensibinin karşılıklılık içermesi” hayati bir insan gereksinimidir. Tanınma insanca bir talep ise göçmenin kimlik, nitelik ve kalifikasyonunu tanımanın, gerek kendini gerçekleştirme gerekse göçmen entegrasyonunu sağlamak için temel olduğuna bizi ikna eder (Göksel, 2019: 56 ve 63). Bu bakımdan ve haklı olarak çokkültürcü düşünürler, sivil haklar gibi önceden belirlenmiş haklara rağmen, eşit tanınma için hâlâ iyileştirme yapılabileceğini iddia etmektedirler.

Rainer Bauböck, “tanınma prensibinin karşılıklılık içerdiğini” savunmaktadır. Bauböck’a (1996: 119) göre, tanınmada esas olan toplumsal kurumlarda ve yapılarda değişiminin gerekli olduğunun kabul edilmesidir, çünkü bir toplumda uyumun karşılıklılığı, yalnızca kültürel tanınmayla sınırlı kalındığında başarılması mümkün olan bir mesele değildir. Uyum konusunda karşılıklılık için ise, etnik azınlıklara yapısal bir eşitlik sağlanmalı ve bunun gereği olarak yapısal değişiklikler yoluna gidilmelidir.

Habermas (1995: 849-850), liberalizmin ten rengi gibi farklılıklara kör bir durum oluşturduğunu ve yaşam beklentileri için eşit hak ve şans tanıdığını savunmaktadır. Dahası, liberalizmin tüm kültürler ve gruplar için eşit oranda özgürlük sunduğu sonucuna varmaktadır. Liberal devlet tarafsızlık adına etnik ve kültürel farklılıklara duyarsızdır. Her ne kadar liberal devlet, kültürlerin ve kimliklerin korunmasından sorumlu olduğunu addetmese de, tahsis edilen/tanınan özgürlük ve hakların oranı eşittir. Kısaca liberalizm, asimilasyon niyeti olmadan, ancak liberal değerlerle ilgili olarak sosyalleşme yoluyla sosyal bağı, yeniliği ve etkileşimi teşvik etmektedir.

Siyasi bir teori olarak liberalizm, demokratik bir devletteki tüm yurttaşların temel haklarının geniş bir şekilde tanınmasını ve siyasi ve yasal bir saygı çerçevesini

mümkün kılmaktadır. Liberalizmin temel değerleri, ideolojik, siyasi, dinî ve kültürel çoğulculuktur. Bu bağlamda, siyasi liberalizm, kültürlerarası ve çokkültürlü bir toplum geliştirmenin temellerini atacak oldukça etkili, ahlâki, siyasi ve hukuki bir kod oluşturur (Aguilera-Portales, 2012: 946).

Kymlicka'ya (1995) göre liberal gelenek, etno-kültürel gruplara karşı devlet tarafsızlığını sürdürmüştür, öyle ki herhangi bir farklılaşmış vatandaşlık biçimi, belirli bir grubun birey üzerindeki üstünlüğü nedeniyle tehlikeli olabilir. Siyasi liberalizm, bireysel refah ve özsaygı için belirleyici bir faktör olarak bir kültürel gruba ait olmayı önemsememekle hata yapmıştır.

Liberal değerlerle kısıtlanan liberal çeşitlilik, çokkültürcü talepleri yerine getirmek için tam olarak yeterli değildir. J. Levy'nin ayrıntılı olarak sınıflandırdığı gibi, çokkültürcüler çeşitliliğe uygun olarak bu talepleri sekiz başlık altında tasnif etmektedirler. Bu başlıklar:

“Kültürel hak talepleri ve etnik ve dilsel çoğulculuğu barındırmaya yönelik özel politikalar arasında muafiyetler, yardım ve teşvikler, özerk yönetim, dış korumalar, iç korumalar, iç kısıtlamalar, geleneksel hukukun ve kültürün tanınması, temsil hakları ve sembolik hakların kabul edilmesi” dir (Levy, 1997: 24).³⁵

Yukarıda vurgulandığı üzere, tüm bu kültürel hak iddiaları tanınma meselesiyle başlar. Kültür gruplarının tanınması olmadan, hakların azınlık gruplarına verilmesi mümkün olamaz. Toplumda sosyal dayanışma ancak farklı grup kimliklerinin tanınması ile gerçekleştirilebilir (Parekh, 2008).

Çokkültürcüler, grubun kültürün temel özelliği olduğunu belirtmektedirler ve genellikle yaptıkları vurgu kültürel haklar ile grup hakları arasındaki ilişkidir. Göç olgusu, toplumun çokkültürlü doğasının bir güçlendirmesi olarak kabul edilmektedir. O halde devlet, kültürel kimliklerini korumak için farklı etnik toplulukları desteklemelidir. Farklı etnik topluluklar arasında karşılıklı anlayış, barış içinde bir

³⁵ Bu maddelerin içeriklerinin detaylı açıklamaları için bkz. Yasemin Özgün: “Küresel Çeşitlilik ve Çok kültürlü Toplum”, **Küreselleşme ve Kültürlerarası İletişim**, (Eds.: Nezih Orhon; Ayhan Yılmaz), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013.

arada yaşama için bir koşuldur (Entzinger, 2000: 101). Tam da bu anlamda çokkültürcü yaklaşımlar, liberal adaletin bireysel haklara müdahale edilmediği sürece yasal grup haklarını kapsayabileceğini savunmaktadırlar (Özgün, 2019: 152).

Margalit ve Halbertal (2004: 537), kültürel hakları grup hakları olarak tanımlamaktadır. Zira, kültür hakkı bireylere değil, bir gruba ayrılan bir yaşam biçimini seçme özgürlüğüne bağlıdır. Bir yanıt olarak, liberaller tanım gereği liberalizmin bireyselliği desteklediğini lakin fiziksel zarar içermeyen herhangi bir grup projesini kısıtlamadığını iddia etmektedirler. Buna göre, her bireyin inanç ve kültürünün dikkate alınmasını talep etme ve itiraz etme hakkı olduğu anlaşılmaktadır. Bireyler yalnızca liberal toplumlarda katılımcı olarak kabul edildiğinden, doğru iddialar yalnızca bireyler tarafından uygulanabilecek eylemlerdir. Bu bağlamda liberaller, neden eşit hak talep etmek için bir gruba ihtiyaç duyulur sorusunu sormaktadırlar. Barry'e (2001: 68) göre yasa önünde liberal eşitlik kavramı, farklılıkların mevcut olmadığı varsayımına dayandığından, onları barındırmanın en adil yolu olarak önerilmektedir.

Raz'ın yaklaşımına bakıldığında (1992: 174-175), grupların tanınması üç şekilde çelişkilidir. İlk olarak, kültüre yoğun vurgu yapılması nedeniyle bireysel özgürlükleri kısıtlayabilir ve toplulukların gücü nedeniyle kendi iradelerine karşı hareket edebilirler. İkincisi, geleneksel kültürel değerlere karşı liberal değerler üstün ve değerli görünebilir. Üçüncüsü, azınlık kültürlerinin toplumun uyumunu bozacağından kuşku duyulmasındandır.

Bir diğer mesele de liberal değerlerin yaşam, özgürlük ve mülklerin korunmasının önemine ilişkindir. Bu nokta da Habermas'ın düşüncesi (1995: 852), komüniteryancı (toplulukçu) düşünürlere yakın olarak, insan hakları halk egemenliğine karşı korunmalı ve ayrıcalıklı olmalıdır. İnsan hakları, halk egemenliğinin önemini redderek dışsal bir kısıt olarak uygulanmamalıdır. Liberal görüşün insan haklarını kültürel değerlere kıyasla önceliklendirdiği doğrudur. Lakin liberal görüş, halk egemenliğini küçümsemek yerine, liberal değerlerle çeliştiklerinde azınlık iddialarını hafife almaktadır.

Sandel de (1984: 82), hakların iyi yaşam anlayışını geçersiz kıldığını; bundan dolayı, liberal görüşte bireysel hakların korunmasının kültürel taleplere göre öncelikli olduğunu belirtmektedir. Sandel, bu görüşünü detaylandırmaya şu şekilde devam etmektedir: “Hakların önceliği, öncelikle bireysel hakların genel iyiliği uğruna kurban edildi (bunda faydacılığa karşı çıkmaktadır). İkincisi de, bu hakları belirleyen adalet ilkelerinin, iyi yaşamın belirli bir vizyonuna dayandırılmayacağıdır.”

Tartışma meselelerine ilişkin son örnek, devlet sürdürülebilirliğinin ana unsurlarını oluşturan bütünlük, sosyal alan ve birlikte yaşama ile ilgilidir. Bütünlük ve birlikte yaşama için eşit vatandaşlık ve dolayısıyla eşit haklar önkoşuldur. Eşitlik ilkesine ilişkin olarak çokkültürcüler, kültürel grupların eşitlik adına tanınmaları gerektiğini varsaymaktadırlar. Jones’un (1998: 45) belirttiği gibi, tanınma taleplerinin esas tartışmalı kısmı, bireylerin kendi kültürlerine öncelik verilmesi yerine tüm kültürlere eşit değer verilmesinin gerekliliğidir ve Jones, “insanların nasıl bu saçmalığı benimsemesini bekleyebiliriz?” şeklinde bir soru yöneltmektedir. Jones’un bir diğer sorusu da şudur: Devletler bu politikayı uygulamaya çalışsalar bile vatandaşlar bunu onaylıyor mu?

Çokkültürcülüğe cumhuriyetçi perspektiften yaklaşan Sandel (1996: 332), “prosedür cumhuriyetçiliği”nin³⁶ tersine, ahlâki ya da vatandaşlığa ilişkin değerlerin kamusal politikalardan uzak tutulmaları neticesinde farklı sınıflar yahut gruplar arasındaki ayrımların derinleşebileceğini savunmaktadır. Farklı kimlikleri olan bireyleri biraraya getiren kurumlar (“sınıf karıştırma kurumları”) olmaz ise, farklı sınıflardan yahut kültürlerden olan bireylerin birbirlerinden uzaklaşarak sadece kendi yaşam mecralarına sıkışarak birbirlerine karşı düşmanlıklar beslemeleri mümkün hale gelir. Toplumsal dayanışma sağlamak için kamu okulları, toplum merkezleri,

³⁶ İçinde yaşadığımız siyasi felsefe liberal politik teorisinin bir versiyonudur. Bu felsefenin ana fikri, hükümetin vatandaşlarının benimsediği ahlâki ve dinî görüşlere karşı tarafsız olması gerektiğidir. İnsanlar yaşamak için en iyi yolun ne olduğu konusunda hemfikir olmadığından, hükümet iyi yaşamla ilgili belirli bir vizyonu hukuken doğrulamamalıdır. Bunun yerine, kişilere kendi değerlerini ve amaçlarını seçebilen, özgür ve bağımsız benlik saygısı veren bir haklar çerçevesi sağlamalıdır. Bu liberalizm, adil prosedürlerin belirli amaçlar üzerindeki önceliğini ileri sürdüğü için, bilgilendirdiği kamusal hayata “prosedür cumhuriyeti” denilebilir (Sandel, 1996: 4). Sandel’e (1996: 353), “prosedür cumhuriyeti” terimi fikrini Judith N. Shklar vermiştir.

kütüphaneler, parklar, toplu taşıma araçları vb. gibi farklı sınıflardan, farklı kültürlerden bireylerin bir araya gelebilecekleri ortamlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Tüm toplumun onur ve güven içerisinde yaşayabilmesi için farklılıkları korumak yerine, onların bir kimlik politikasıyla eşit düzeyde tanınabilmeleri çağdaş çokkültürcülerin bir isteğidir. Walzer’a (1998: 97) göre, çokkültürcülüğün somut bir başarıya ulaşabilmesi “çıkar siyaseti” ile mümkün olabilir. Walzer, kültürel grupların başarılı olabilmesi için devlet desteği ve demokratik koalisyonları gerekli görmektedir. Demokratik bir toplumda yaşayan sakinler sınır dışı edilme tehditlerine sahipse, o toplumda demokrasi hasar görmüş demektir. “Bir toplumda vatandaşlar arasındaki ilişkiler eşitlik temelinde olmalıdır.” Oysaki, göçmenler vatandaşlık hakkını elde edemeseler de bir ülkede ikamet ediyorlar ve çalışıyorlar diye aslında tanınmış durumda değildirler (Walzer, 1983: 59-60). Demokrasi, çoğunluğun azınlıklara karşı kazandığı basit bir zafer oyunu değildir. Bu şekilde tanınan her demokratik devlette, bireysel yurttaşlık haklarına ve azınlıkların haklarına saygı gösterilmelidir (Aguilera-Portales, 2012: 947-948).

Tüm bu yaklaşımlarla birlikte son olarak, Young ve diğer çokkültürcü düşünürlerle (1990) göre, modern toplumlar çokkültürlü toplumlar olduklarından, bu toplumlarda homojen bir yapı varsayılarak politikalar yapılması yerine farklılıklardan oluşan heterojen bir kamu gerçeği üzerinden politikalar yapılması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım demokrasiyi geliştirerek, bu anlayış grup temsiliyle hayat bulacaktır. Grup farklılıkları arzu edilir bir şeydir ve kaçınılmazdır. Dolayısıyla Young (1990: 158), liberal adalet yaklaşımının “tüm bireyler için eşit toplumsal statü, herkese aynı ilkeler, kurallar ve standartlarla davranılması gerekir” şeklinde olan görüşü “asimilasyoncu ideal” olarak tanımlamaktadır. Parekh de (2008: 85) entegrasyon idealinin, egemen/baskın yaklaşımla nasıl asimilasyon yanlısı bir araca dönüştürülebileceği hususunda bizi uyarmaktadır.

1.3.1.2. Liberal Yaklaşımlar

Çokkültürcü liberal model, kültürel azınlıkların asimile edilmelerini ve kendi kültürel kimliklerini ifade ettikleri alanları özel alanla sınırlamaları reddeden bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır. Devletin tanımlamış olduğu, egemen ulusal,

kültürel kimliğin dönüşümünü hedefleyerek, “tek ulus ve tek kültürle tanımlanan resmî bir kimlik yerine, mevcut kültürel ve etnik çeşitliliği ifade eden resmî bir kimlik, çoğulcu bir vatandaşlık” tanımlamasının benimsenmesini savunmaktadır (Öztürk, 2016: 100).

Kendisini liberal çokkültürcülerden biri olarak tanımlayan ve Kanada gibi karmaşık çokkültürlü toplumlardaki azınlıkların sorunları üzerine çalışan Kymlicka (2002), liberalizm ve çokkültürcülüğün müşterek bir zeminde buluşup iş birliği yapabileceğini düşünmektedir. Bu perspektiften hareketle liberal çokkültürcü yaklaşım, liberal ve çokkültürcü görüşler arasında uzlaşma yolu olarak inşa edilmiştir. Çokkültürcülüğü liberalizm için bir tehdit olarak görmeyen Kymlicka’ya göre, çokkültürcülük temelde liberal bir ideolojidir ve yalnızca liberal kurumlarda evrensel hakların kabulüyle işler. Bu düşünceden hareketle Kymlicka (2012: 1), “insan hakları ideallerinden esinlenen ve yine o haklarla kısıtlanan yeni demokratik vatandaşlık ilişkileri arayışı olarak” libreal çokkültürcülük politikaları önermektedir.

Azınlıklara özel haklar verilmesinin demokrasilerin temel liberal değerlerini bozmayacağını iddia eden Kymlicka, “liberal çokkültürcü hipotez”i ile, azınlıklara kültürlerini korumak için özel haklar vermenin adaletin sağlanmasına yardımcı olacağını savunmaktadır. Kymlicka’nın bu önermeler kapsamında geliştirdiği, “Azınlık Haklarının Liberal Teorisi”ne göre, azınlıkların talepleri doğası gereği liberal ilkelere aykırı olmayacağı gibi, eşitsizlik koşullarının üstesinden gelinebilmesi için bazı azınlık gruplarına özel haklar vermek gereklidir. Bu azınlıklar bağımsız devletlerin anayasasını değil, kültürel kimliklerini ve geleneklerini korumak için sadece asgari önlemler talep etmektedirler. Esasen Kymlicka, çokkültürcü hipotezlerin onları tehlikeye atmak yerine “özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerlerinin” korunmasına yardımcı olduğunu iddia etmektedir. Kymlicka (2010: 258 ve 264) için çokkültürcü politikalar liberal değerlere aykırı olmadığından, bu politikaların liberal değerlerin bütünlüğünü artıracığı açıktır.

Kymlicka (2002), çokkültürlü Batılı demokrasilerin gruplara yönelik sorumluluklarını belirlemek için ilk olarak beş farklı grup altında tasnif yapmış ve bu grupları çokkültürcülüğün beş modeli olarak sıralamıştır. Bunlar; ulusal azınlıklar

(yerli halklar, devlet/ulus-altı veya azınlık milliyetçilikleri), Afro-Amerikalılar, etno-dinî azınlıklar, metikler³⁷ ve göçmenlerdir. Ve bu kapsamda düşünür, her bir gruba ilişkin liberal bir devletin yapması gerekenlere yönelik çözüm niteliğinde öngörülerde bulunmuştur.

Kymlicka'nın çokkültürcülük teorisinde iki önemli konu öne çıkmaktadır. Birinci konu, en temel ilkelerinden biri "eşit ve özgür yurttaşlık" olan liberal demokrasi yaklaşımı içinde belli gruplara farklı hak ve statüler tanınmasının sebebi ve bunun nasıl gerçekleşebileceğidir. İkinci konu ise, grup farklılıklarına dayalı hak ve statülerin neler olabileceğinin belirlenmesidir. Bunlar önemlidir, çünkü dünyanın çoğu yerinde göçmenler, "yerli halklar gibi farklı kültürel azınlıklar, yasal ayrımcılık, toplumsal önyargılar, ilgisizlik" gibi muamelelere maruz kalmışlardır ve/veya kalmaktadırlar (Kymlicka, 1995: 17).

Liberal çokkültürcülük teorisini ulus-devlet ile çokkültürcülüğün uzlaşabilmesi³⁸ amacıyla geliştirilen bu model her yönüyle çoğul toplumlar olan günümüz toplumları gerçeğinin bir parçasıdır. Göç alanına uygulanan bu yaklaşım, uluslararası göçmenlerin kültürlerinin tanınmasını, tanıtılmasını ve onlara saygı duyulmasını öngörmektedir. Bu politikaların adalet ilkesi bakımından göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonunu kolaylaştırması beklenmektedir.

Bu perspektiften Kymlicka (2001: 152), "çokkültürcülük" başlığını taşıyan onbir reform listesini ele almaktadır.³⁹

³⁷ Kymlicka, metik kavramını genellikle yasadışı yollardan ülkelere giren yahut vize süreleri bitmesine rağmen geri dönmeyen grupları ifade etmek için kullanmaktadır. Düşünür, göçmenler ve metikler olarak ayırım yaparak çokkültürcülük literatüründe yaşanan karmaşanın önüne geçmek istemiştir.

³⁸ Ulus-devlet tipik olarak, bir bölge, insanlar ve normatif bir sistem (hukuk) ve dolaylı olarak bir din ya da müşterek bir dinî miras anlamına geldiği için (Modood, Triandafyllidou ve Zapata-Barrero, 2006: 2) birçok devletin bu grupların devletten tanınma ya da ayrıcalık talepleri nedeniyle varlıklarının özünün saldırı altında olduğunu hissetmelerine neden olmuştur.

³⁹ Kymlicka bu reform listesinden yola çıkarak, 2006'da Keith Banting ile birlikte "Çokkültürcü Politika Endeksi"ni (MPI - *Multiculturalism Policy Index*) geliştirmiştir. "MPI'nin evrensel çapta kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. MPI'leri, vatandaşlık ve entegrasyon politikaları, ayrımcılık karşıtlığı politikalarında olduğu gibi onlarla yakından bağlantılı siyasalarda keskin çizgilerle ayıran bir hat bulunmamaktadır. Farklı devletlerin ve/veya aynı devlet içinde yer alan farklı yetkililerin bu çizgiyi başkaca yerlere çekmesi muhtemeldir. Tam da bu yüzden tartışmalı olması da kuvvetle muhtemeldir" (Kymlicka, 2012: 7).

Bunlar;

- a- “Göçmen grupların (veya kadınların ve engellilerin) temsil edilmesini artırmaya çalışan olumlu eylem programlarının eğitim ve büyük ekonomi kurumlarında benimsenmesi.
- b- Mecliste veya hükûmet danışma organlarında göçmen gruplar (veya kadınlar ve engelliler) için belirli sayıda sandalye ayrılması.
- c- Göçmen gruplara tarihsel ve kültürel katkılar sağlanması ve daha iyi tanınmaları için devlet okullarında tarih ve edebiyat müfredatlarının gözden geçirilmesi.
- d- Göçmen grupların dinî bayramları için çalışma programlarının gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi.
- e- Göçmen grupların dinî inançlarına uyabilmeleri için kıyafet yönetmeliğinin gözden geçirilmesi.
- f- Irkçılık karşıtı eğitim programlarının benimsenmesi.
- g- Okul ve işyerinde öğrencilerin, meslektaşların ırksal ve/veya homofobik ifadeler üretmelerini önleyecek kuralların benimsenmesi.
- h- Kamu profesyonellerine (söz gelimi, polis, sağlık görevlileri vd.) göçmen ailelerin bireysel ihtiyaçlarının kavranmasına yönelik kültürel çeşitlilik eğitiminin zorunlu kılınması.
- i- Etnik kültürel festivaller ve etnik eğitim programları için hükûmetin finansman sağlaması.
- j- Yetişkinlere yönelik göçmenlere kamu hizmetlerine erişim için bir ön koşul olarak İngilizce öğrenmelerinin zorunlu olmasından ziyade belirli hizmetlerin ana dillerinde sağlanması.
- k- Göçmen çocuklara iki dilli eğitim programları sunarak, eğitim yıllarının en erken dönemlerinde eğitimin kısmen anadillerinde verilmesi.”

Bu tasnife göre göçmenler için bu çokkültürcülük politikalarının hiçbiri azınlık milliyetçiliğini yahut marjinalleşmeyi teşvik etmemektedir. Liberal çokkültürcülük,

tüm etno-kültürel grupların bazı genel haklarını garanti etmekle birlikte, aynı zamanda belirli azınlıklar için bir takım özel hakların ifade edilmesi anlamına gelmektedir.

Kymlicka'nın (2001: 152) görüşüne göre ilk on politika açıkça entegrasyoncu ve son iki politika kurumsal ayrımcılığın kısa vadeli biçimlerini içeriyor olsa da, bunlar uzun vadeli kurumsal entegrasyonun teşvik edilmesi olarak okunmalıdır. Çokkültürcülük mevcut sorunları çözmeye yönelik kesin bir formül sunmasa da, azınlık haklarına yönelik ilke ve kavramları ortaya koyan bir rehber niteliğinde olabilir.

Ayrıca göçmenler için çokkültürcülük, özünde yerli halklar veya ulusal azınlıklar için olandan belirgin bir şekilde farklıdır. Göçmen grupları için çokkültürcük, yerli halklar veya ulusal azınlıklarla aynı türden talepleri içermemektedir. Göçmen gruplar tipik olarak toprak hakları, bölgesel özerklik veya resmî dil statüsü beklentisinde olmazlar (Kymlicka, 2012: 7).

Yukarıda sıralanan her bir politika, daha önceki hiyerarşik mirasının üstesinden gelme, daha adil ve daha kapsayıcı demokratik toplumlar inşa etmeye yardımcı olmak için bir araç olarak savunulmaktadır. Tam da bu sebeple çokkültürcülük, hiyerarşi ve dışlama gibi antidemokratik ve eski gayri medeni sivil ilişkilerin yerini alacak, insan hakları ideallerine dayalı yeni demokratik vatandaşlık modelleri geliştirmekle ilgili bir politikadır (Kymlicka, 2012: 8).

Olumlu eylem politikalarını açmak gerekirse, bu politikalar çeşitli akademik, ekonomik veya siyasi kurumlarda pozisyonlarının bir kısmını garanti altına alarak ülkenin kurumlarına katılan göçmenlerin sayısını artırmayı amaçlamaktadır. Bu tür bir vatandaşlığın tanınmasında ilerlemek için bir başka ilginç politika ise, ortaya çıkan bu olgunun okul müfredatına dahil edilmesidir. Benzer şekilde, merkezi ve yerel yönetimler, daha fazla etnik duyarlılığı ve çokkültürlü hoşgörüyü teşvik etmeye yardımcı olan sosyal medyanın ortaya çıkışını desteklemeli ve teşvik etmelidir. Çifte vatandaşlığın tanınması, göçmenlerin yeni bir topluma dahil edilmelerine yardımcı olacak bir faktördür. Bu vatandaşların taleplerinde sözcü olarak medyanın rolü belirleyici ve esastır. Bu sosyal grupların tarihsel katkıları genellikle kayda değerdir ve kaynak/menşe ülkeye faydalıdır (Aguilera-Portales, 2012: 930-931).

Kültürel çeşitliliğin yönetimi için kamu politikaları perspektifinden bakıldığında, dünyada yasal olarak tanımlanmış az sayıda çokkültürcülük politikası izleyen ülke olmasına rağmen, birçok ülke çokkültürcülüğü hayata geçirmek ve teşvik etmek için siyasi programlar, projeler seçmiş ve formüle etmiştir. Kanada ise, resmî çokkültürcülüğü ilan ederek toplumun çokkültürlü yapısını hükûmet politikalarıyla eklemlendirmiştir.

Kanada, göçmen kökenli etnik gruplara karşı resmî bir çokkültürcülük politikası benimseyen ilk Batı ülkesidir ve çokkültürlülüğün anayasada yer aldığı tek ülke olmaya devam etmektedir (Kymlicka, 2012: 19). Çokkültürcülük politikalarını uygulayan Kanada modeli, bugün göçmen entegrasyonu paradigması olarak sunulsa da örnek ve başarılı bir modeldir. Kanada entegrasyon süreci genellikle ilk seçim, yerleşim ve ülkeye uyumdan vatandaşlık kazanımının ötesine uzanan bir süreklilik olarak anlaşılmaktadır (Elósegui, 1997). Kanada, Avustralya ve ABD'deki çokkültürcülük politikası, yalnızca federal düzeyde değil, aynı zamanda eyalet ve belediye düzeylerinde, hatta okul kurulları ve özel şirketleri de kapsayan entegrasyonun daha adil şartlarını teşvik edici politika olarak savunulabilir (Kymlicka, 2001: 15).

Bazı ülkeler ise bu politikaları uygulamakta direnç göstermişlerdir.⁴⁰ MPI 2011 değerlendirmelerine bakıldığında, bu politikaları uygulamakta direnç gösteren AB Üye Devletlerinden, Almanya, Avusturya, Danimarka, Fransa, İtalya ve Portekiz'dir.⁴¹ Bahsekonu ülkelerden bazılarının (Almanya, Avusturya ve Danimarka gibi), çokkültürcülük karşıtı olan sivil (toplumla) entegrasyon modelinin baskıcı ve asimilasyoncu tarzını benimsedikleri görülmektedir.⁴² Buna karşılık, uzun süredir çokkültürcülük politikaları olan diğer ülkeler (söz gelimi, İsveç), sivil entegrasyon

⁴⁰ Kymlicka (1995: 1), bu zorlukların ciddiyetini şöyle anlatmaktadır: Bu konulara manevi olarak savunulabilir ve politik olarak uygulanabilir yanıtlar bulmak bugün demokrasilerin karşılaştığı en büyük zorluktur. Gerçekten de, birçok AB Üye Devleti bu engellere çözüm bulmakta zorlanmaktadır.

⁴¹ AB, çokkültürlü bir Birliktir. Lakin AB Üye Devletleri bu durumu resmî bir politikadan ziyade sosyolojik bir gerçek olarak yorumlama eğilimindedirler.

Ayrıntılı bilgi için bkz. "Multiculturalism Policy Index: Immigrant Minority Policies." <https://www.queensu.ca/mcp/sites/webpublish.queensu.ca.mcpwww/files/files/immigrantminorities/evidence/ImmigrantMinoritiesApr12.pdf> (Erişim: 31.01.2020).

⁴² Bu ülkeler çokkültürcülüğü asla kucaklamadıklarından, yeni politikalarının da çokkültürcülüğten geri çekilme olarak düşünülmesi güçtür (Kymlicka, 2012).

modelinin daha çok gönüllülük esasına dayalı ve çoğulcu biçimini benimsemişlerdir. Ve bu tarz da çokkültürcü entegrasyon modeli Finlandiya gibi ülkelerin yöneldiği model gibi görünmektedir. Kymlicka şunu da eklemektedir: Pek çok önemli göstergede, sivil entegrasyonu mümkün kılma ve çokkültürcülük politikalarının birleşimini uygulayan ülkelerin, siyasi katılım seviyeleri, önyargı ve aşırı sağ yabancı düşmanlığı gibi sosyal entegrasyon göstergelerine bakarak bir kıyaslama yapıldığında, bu ülkelerin başarı sağladıkları görülmektedir (Kymlicka, 2012: 19-21).

Aynı perspektiften, sivil entegrasyon programlarının başarılı bir entegrasyonu garanti etmek için tek başına yeterli olmadığı unutulmamalıdır. Göç süreçlerini yöneten kamu idarelerinin entegrasyon konusuna bütünsel bir yaklaşımı olmalıdır. Entegrasyon programlarını, her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması, kamu ve özel güçlerin göçmenlerin talepleri, istihdam, eğitim ve konut politikaları konusunda duyarlılaştırılmasından oluşan diğer stratejilerle tamamlamak gerekmektedir. Sonuçta başarılı entegrasyon sadece göçmen nüfusun entegrasyon sağlama isteğine bağlı değildir. Ev sahibi toplumun tutumu da bu süreçte önemlidir. Siyasi düzeyler ve toplumun tüm kesimleri entegrasyona elverişli bir iklimi teşvik etmelidir.

Kymlicka, çokkültürcülük politikalarının belirli sivil entegrasyon politikaları biçimleriyle tamamen uyumlu olduklarını ve gerçekten de çokkültürcülüğün sivil entegrasyonun “yetki veren” biçimiyle kombinasyonunun hem normatif olarak arzu edilir hem de en azından bazı durumlarda ampirik olarak etkili olduğunu öne sürmektedir.

Çokkültürcü entegrasyon modelinin başarılı bir şekilde uygulanmasını kolaylaştıran veya engelleyen birkaç faktör bulunmaktadır (Kymlicka, 2012: 2):

Etnik ilişkilerin güvensiz duruma getirilmesi: Devlet ile azınlıklar arasındaki ilişkiler bir devlet güvenliği sorunsalı olarak değil de, bir sosyal politika sorunsalı olarak görüldüğünde çokkültürcülük en iyi neticeyi verir. Şayet devletler göçmenleri bir güvenlik tehdidi olarak algıladıkları ise (örnek olarak, 11 Eylül’den sonra Müslüman Arap gruplarında deneyimlendiği gibi), gerek çokkültürcülüğe verilen destek gerekse azınlıkların çokkültürcü iddialarını dile getirme olanakları azalacaktır.

İnsan hakları: Çokkültürcülüğe verilen destek, insan haklarına etnik ve dinî sınırlar arasında müşterek bir bağlılık olduğu varsayımına dayanmaktadır. Şayet devletlerde belirli grupların insan hakları normlarına saygı göstermede yetersiz veya isteksiz oldukları algısı oluşur ise, onlara çokkültürcü haklar veya kaynaklar vermeleri olası değildir. Çokkültürlülüğe karşı itirazların/tepkilerin bir çoğu, temelde özellikle Müslümanlar hakkındaki endişelerden ve onların liberal-demokratik normları benimseme konusundaki isteksizliklerinden kaynaklanmaktadır.

Sınır kontrolü: Çokkültürcülük, vatandaşların sınırları üzerindeki kontrol mekanizmasının yitireleceğine ilişkin kaygı duyduklarında, (örnek olarak, ülkeler çok sayıda yasadışı göçmen veya sığınmacı ile karşı karşıya kaldıklarında veya beklenmedik göç dalgalanmalarıyla karşılaştıklarında) tartışmalı duruma gelmektedir.

Göçmen gruplarının çeşitliliği: Çokkültürcülük, gerçekten ülkeler çokkültürlü olduklarında, diğer bir ifadeyle, göçmenler ezici bir çoğunlukla tek bir kaynak ülkeden değil de çeşitli kaynak ülkeden geldiklerinde en iyi sonucu verir. Nitekim, aksi durumda bu çoğunluğun kutuplaşmış/polarize ilişkiler kurulmasına yol açma olasılığı daha yüksektir.

Ekonomik katkılar: Çokkültürlülüğün destek görmesi, göçmenlerin kendi üzerlerine düşeni yerine getirdikleri ve ev sahibi topluma özellikle ekonomik bağlamda katkıda bulunmak için iyi niyetle çaba sarf ettikleri algısına bağlıdır.

Bu kolaylaştırıcı koşullar mevcut olduğunda, çokkültürcülük düşük riskli bir seçenek olarak görülebilir ve bu tür durumlarda çokkültürcülük gerçekten işleyen bir model olarak görülmüştür. Çokkültürcülük, göçmenlerin ağırlıklı olarak yasadışı, liberal olmayan uygulamaların ve/veya hareketlerin potansiyel taşıyıcıları veya refah devleti üzerinde net yükler olarak görüldükleri yüksek riskli durumlarda desteğini kaybetme eğilimindedir. Bununla birlikte, göçmen çokkültürcülüğünü bu koşullar altında reddetmenin aslında daha yüksek riskli hareket olduğu iddia edilebilir. Çokkültürcülüğe en çok ihtiyaç duyulan zaman tam da göçmenler gayrimeşru, liberal olmayan ve külfetli olarak algılandıklarındadır (Kymlicka, 2012: 2).

Öte yandan, tüm modern liberal çokkültürcü düşünürler, azınlıklara grup haklarının verilmesini ya da çokkültürcü politikaları desteklememektedirler. Örnek olarak, Barry çokkültürcü politikalara karşı çıkan bir yaklaşım sergilemektedir. Kymlicka'nın, "grupların kendi ihtiyaçlarını devam ettirmeleri için liberal bir devletin aktif girişimlerde bulunmasının gerekli olduğu" biçiminde bir çokkültürcülük iddiasına eleştirel bir yaklaşım getiren başkaca liberal düşünürler de bulunmaktadır (Kukathas, 1997: 407-410).

Loobuyck (2005: 110), liberalizmin genişletilmiş anlamını destekleyerek, liberalizme modern dünyanın ahlâki, dinî ve kültürel çeşitlilik gerçeğine cevabı olarak yaklaşmaktadır. Liberalizm'in bazı sınırlar içinde farklılıkların hoş görülmesi ve uyum sağlaması gerektiğine işaret etmektedir.⁴³ Lakin Loobuyck'un önerisi, azınlık hakları vermek yerine, eşit fırsat yaratmayı ve eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan geçici ve istisnai önlemler olan "çokkültürcü önlemler"in uygulanmasıdır. Loobuyck'un yaklaşımını Kymlicka ile karşılaştırdığımızda, azınlık haklarını tam olarak kabul etme bakımından daha muhafazakâr kaldığını söylemek mümkündür.

Liberal çokkültürcülük üzerine Joseph Raz da bir teori sunmaktadır. Kymlicka'ya ters biçimde Raz tarafından sunulan liberal çokkültürcülük, bölgesel ayrımı önermemektedir. Raz'ın (1992: 174 ve 190) liberal çokkültürcülük yaklaşımında, tüm kültürel grupların eğitimi, kültürel gelenek ve alışkanlıklarına hoşgörü, fırsat eşitliği, eşit yeniden dağıtım ve kültürel kurumların kurulmasına kamuoyu desteği, tüm kültürel gruplar için müşterek bir kamusal alan temel bileşenlerdir.

Bu düşünür (1992: 172), azınlık kültürlerini tolere etme ihtiyacını iki argüman ile desteklemektedir. İlk argüman, azınlık kültürünün eylemleri başkalarına zarar vermediği sürece, insanların kültürlerini uygulamakta özgür olduklarını iddia eden S. Mill'in "Zarar İlkesi"ne (*The Harm Principle*)⁴⁴ dayanmaktadır. İkinci argüman,

⁴³ Bununla birlikte Loobuyck, liberalizmin farklı yorumları olduğunu ve bunların bazılarının çokkültürcülük için geçerli olmadığını da eklemektedir. Bu nedenle (Loobuyck 2005: 110), çokkültürcülük ve liberalizm arasındaki tartışmayı uzlaştırmak için "mümkünse çoğulculuk ve gerektiğinde tarafsızlık" sloganıyla çokkültürcü bir liberalizm önermektedir.

⁴⁴ "Zarar İlkesi (*The Harm Principle*): Kişilerin eylemlerinin diğerlerine zarar vermediği müddetçe meşru kabul edildiği kuramdır. John Stuart Mill, özgürlük üstüne de, bir kişinin eylemlerine müdahalede

toplumsal uyumu ve barışı ifade etmektedir. Bu bağlamda, dinî ve kültürel faaliyetlerin toplumda eşitliği sürdürmesine izin verilmektedir. Keza Raz, farklı gruplar arasında müşterek bir kamusal alan ve müşterek bir kültür oluşturma, çokkültürcülerin farklı kültürel gruplar arasındaki değişimi ve etkileşimi teşvik ettiğini belirtmektedir.

Klasik liberal düşünürlerden Kukathas (1992: 8), farklılıkların sadece hoş görülmeyle bir de terfi ettirildiği ve desteklendiği, diğer bir deyişle, pozitif önlemlerin alındığı çokkültürcülüğü desteklememektedir. Bu düşünür, grupların sadece bireylerin hayatlarını etkilediği ölçüde önemli olduğunu öne sürmektedir. Grup haklarını liberalizmin bireyselci çerçevesinin içinde tanımlamaya çalışan Kymlicka gibi düşünürlerin tersine, çokkültürlülüğün bireysel haklar dahilinde ele alınmasını savunmaktadır (Kukathas, 2003: 15; 1992: 111).

Bu noktada esas sorun, grup hakkının liberallerin liberalizmin bireyselliğine verdiği önemle değil, aynı zamanda toplumun birliği ve devletin tarafsızlığıyla da çelişmesidir. Bu nedenle, özerk yönetim veya dış kurallar gibi liberal değerlere aykırı kültürel taleplere izin verilmez. Örnek olarak, Quebec kültürünü korumak amacıyla Quebec'te İngilizce ticari işaretlere izin verilmemektedir (Levy, 1997: 34). Sih uygulamasının riskli olması nedeniyle, liberal değerler tarafsız liberal devlet sayesinde öncelikli olarak korunmaktadır. Çünkü kültürü korumak adına bir kültürü diğerine yüceltmek liberal tarafsızlık ile uzlaşan bir durum değildir.

Klasik liberallerden John Rawls'a (2005: 175) göre, siyasal erdemlerle bireysel ahlâki erdemler arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Kamusal yaşamda müşterek idealler, değerler, gelenekler ve kurumlar vardır ve politik kültür tektipli bir görünüme sahiptir. Toplumda etnisite ve kültürel dinsel farklılıklar çok önemli olduklarından, politikanın belirlenme sürecinde bilinçli bir şekilde göz ardı

bulunulmasının yegâne meşru nedenin onun diğer kişilere zarar vermesini önlemek" olduğunu belirtmektedir. Bkz. https://tr.wikipedia.org/wiki/Zarar_ilkesi (Erişim: 31.03.2020).

edilmelidir. Rawls bu durumu “örtüşen uzlaş” (*overlapping consensus*)⁴⁵ şeklinde tanımlamaktadır (Rawls, 1999. Akt. Kaya, 2014a: 552).

1.3.1.3. Post-kolonyal Yaklaşımlar

Literatürde, post-kolonyal yaklaşımın ortaya çıkmasını genellikle 1978’de yayımlanan Edward Said’in “Orientalism” (*Oryantalizm*) isimli eserinin tetiklediği ileri sürülmektedir. Post-kolonyal yaklaşım, kimlik gruplarını oluşturan ve bir arada tutan değer ve sembollerle bunların etkileşimine dikkat çekmektedir.

Çokkültürcülüğe liberalizmin ötesinde bir bakış açısı ve komüniteryan (toplulukçu) yaklaşımı biraz daha genişletme amacıyla bazı düşünürler, post-kolonyal olarak ifadelendirilen, post-liberal bir gruba oluşturmaktadırlar (Kelly, 2002: 7). Post-kolonyal görüşü oluşturan düşünürlerin müşterek noktası, evrensel olarak korunan lakin gerçekte Batı kültürünü yansıtan normları reddetmeleridir. Bu düşünürler, Batı dışı kültürlerin de haklarının verilmesi kapsamında değerlendirdikleri çokkültürcülüğü bir çözüm yolu olarak görmektedirler. Çokkültürcü post-kolonyal yazarlar, sömürge olmaktan resmî olarak kurtulmuş olan toplumlardaki sorunları ele almanın yanında Batı’nın kendi içinde ve dünyanın geri kalan kısmında hâlâ süregelen kültürel hegemonyalarına teorik bir itiraz ortaya koymaktadırlar. Bu teorik itirazın temelini liberal felsefenin sorunları oluşturmaktadır.

Geniş bir perspektiften bakıldığında çokkültürcülüğün farklı kültürlerle saygı ve/veya hoşgörü gibi sadece yüzeysel istekleri olan bir yaklaşım olduğu söylenemez. Keza topluluklara yalnızca varlıklarını sürdürme hakkının verilmesi yeterli olmayacaktır. Parekh’e (2006: 213) göre bu hakkın kullanımını kolaylaştıracak gerekli önlemlerin, gerek zihinsel gerekse kurumsal düzeyde hayata geçirilmesi önemlidir. Yine bu düşünüre (2006: 233 ve 235) göre bir ulus-devlet olarak modern devletin çokkültürcülük açısından önemli kısıtlamalarından biri, siyasal ve ideolojik homojenliği varsaymasında yatmaktadır. Modern devletin vatandaşlık anlayışı birey

⁴⁵ Heidegerci yaklaşıma göre, “din, etnisite ve inanç gibi tözsel olgu ve değerlerin” ussallaştırılabilmesi mümkün olamayacağından, bu konulara ilişkin gruplar arası bir anlaşmaya ulaşılması da pek düşünülmemektedir. Bu sebeple, bu konuların kamusal alana taşınmaması yerinde olacaktır (Kaya, 2014a: 552).

temellidir.⁴⁶ Dolayısıyla bu temel, devletin yapısı ve kendine bakış açısında liberalizmi kurumsallaştırdığını göstermektedir.

Parekh (2006: 182-185), modern devletlerin özelliklerini “Tek otorite kaynağı”, “tek anayasal ilkeler kümesi”, “eşit haklar”, “birey ve devlet arasındaki homojen ilişki”, “birleşik/birleşmiş insanlar” şeklinde özetlemektedir. Bununla birlikte, modern devletin sorunlu gözüken sınırlamalarından biri, tüm vatandaşlarının vatandaşlık kimliklerini kültürel kimlikleri üzerinde ayrıcalıklı kılmasıdır. Vatandaşlar arasında müşterek siyasi anlayış oluşturulmalıdır.

Bu bakımdan Parekh (2006: 427), çokkültürcülük yaklaşımının “planlı ve programlı bir içeriğe sahip politik öğreti olarak değil, birey yaşamına bir tür bakış açısı şeklinde” değerlendirilmesinin isabetli olacağına işaret etmektedir. Çokkültürlü bir topluma ancak kurumsallaşmış bir diyalog sayesinde ulaşmak mümkün olacaktır. Kültürlerarası çatışmaları çözebilmek için toplumun birbirleriyle diyalog içinde olmaları ve bir arada yaşadıkları hayatın merkezine diyalogu koymaları gereklidir. Keza Habermas’a (1993) göre entisite ve kültürel farklılıklar, kamusal alana taşınarak dile getirilebilir ve bu gibi tözsel farklılıklardan dolayı oluşabilecek uyuşmazlıklar kültürlerarası bir diyalog yoluyla çözümlenebilecektir (Akt. Kaya, 2014a: 552).

Parekh (2006: 248), çağdaş devletlerin, geleneksel devletlerin tersine, yasal olarak etnik, dinî ve diğer grupları tanımadığını ileri sürmektedir. Yine Parekh liberal, milliyetçi, muhafazakâr, yahut komünist bakış açılarıyla savunulabilen asimilasyoncu siyasal bütünleşme fikrine tamamen karşı bir düşünürdür ve teorisini bu karşıt görüş üzerinden şekillendirmektedir. Bu düşünür (2006: 265), “Üzerinde toplu bir anlaşmaya varılmış bir otorite yapısına; dolayısıyla böyle bir otoriteyi kurma biçimini, bunun kullanılma şeklini ve etki alanını ortaya koyan bir anayasaya” ihtiyaç olduğunu öne sürmektedir. Eşitliğin sağlanabilmesi için bazı ayrıcalıklar gereklidir. Kültürel haklar, bir yandan kültürel toplulukların gereksinimlerini yerine getirirken, diğer yandan egemen/hâkim toplumun birliğini de kuvvetlendirmiş olur.

⁴⁶ Bireysellik liberal teorinin merkezinde yer almaktadır, çünkü bireyler sosyal sözleşmelerin ve devlet teorilerinin kökenidir.

Tariq Modood'un (1998: 382) belirttiği üzere, "kültür değişim yoluyla gerçekleşir." Aynı kültür çatısı altında toplanan insanlar arasında uygulamalar, değer sistemleri, ağların anlamı, normlar, kimlik, yaş ve cinsiyet farklılıkları nedeniyle farklılık göstermektedirler. Dahası, sosyal ortam, farklı tarihsel geçmişler ve zaman aynı kültür içinde farklılıklara yol açar. Bu varyasyon ve çeşitlilik alt gruplara yol açma eğilimindedir. Farklı okullar ve dinlerdeki farklı uygulamalar bu değişimin örnekleridir (Modood, 1998: 379).

Bu alanda çalışmış sosyologların tespiti ise, bir çocuğun hem ebeveynlerinin hem de ev sahibi toplumun kültürlerini paylaşarak büyümesi, bir zenginlik potansiyelidir. Ve tek kültürlü toplumda büyüyen gençlere kıyasla bir avantaj temsil eden çokkültürlü ortamlara uyum sağlama yeteneği anlamına gelmektedir. Aynı zamanda, bazen kültürleri paylaşmak çelişkiler, çatışmalar ve belirli bir uyumsuzluk duygusu, iki kültürden hiçbirine tam olarak ait olmama hissi yaratabilir. Bu yönler, gençlerin kimliklerini oluşturma sürecinde, yaşam projeleri geliştirme ve topluma dahil olmanın anahtarı olacak kararlar almaya başladıklarında özellikle ergenlik döneminde kritiktir (Aparicio ve Portes, 2014).

Bu nedenle, hangi nesilden olursa olsun, göçmen kökenli çocukların özellikle eğitim ve kültürel ihtiyaçlarının dikkate alınması elzemdir. Zira okul, kendisinde bulunması gereken birçok işlev arasında çokkültürlü toplumların inşasında önemli bir işleve sahiptir, çünkü çocukların başkalarıyla sosyal ilişkiler geliştirdiği yer okullardır. Eğitim, pek çok unsurun yanında diğer kültürlere saygı gibi ahlâki unsurlar da sağlamaktadır. Okullar, tarih, coğrafya ya da din kültürü gibi dersler sayesinde, hoşgörü ve insanlara saygı gibi değerleri pekiştirilebilirler (Rodriquez, 2002: 135).

Pedagojik olarak okulda çokkültürlülük, diğer özelliklerin yanı sıra, tüm ailelerin tüm öğrencileri zenginleştirmek için katkıda bulunduğu bilgi ve deneyimleri birleştirmek anlamına gelmektedir (Tovías-Wertheimer, 2012: 18). Bu görüşlere paralel olarak Parekh (2002: 287), çokkültürlü bir toplumda müşterek kültürü yaşatacak en önemli unsurun, çokkültürcü bir eğitim sistemi olduğuna işaret etmektedir. Bu düşünür (2006: 331), okullarda din eğitiminin sınırlamanın, din, sanat ve edebiyat gibi sosyal hayatın bir parçası olduğu için çocukları olumsuz etkilediğini

eklemektedir. Bunu değiştirebilmek için okul müfredatında etnik azınlıkların ve göçmenlerin kültürü, tarihi, dili ve dini hakkındaki bilgileri vermek gerekmektedir. Müfredat ve programların daha geniş bir çokkültürcü yaklaşımı yansıtacak şekilde gözden geçirilmesi önemlidir (Rodrıquez, 2002: 135). okkltrllę dikkate almak, onu bir eğitim zenginliği olarak kabul etmek, çoklu kltrlrarası ilişkiler, yeni kahramanlarla yeni diyaloglar üretir (Tovías-Wertheimer, 2012: 9).

Eğitim müfredatı, alternatif görüşleri içerecek şekilde de uyarlanabilir ve azınlık dillerinin kullanımı, azınlık derneklerini⁴⁷ de finanse edebilecek devlet tarafından desteklenebilir. Okullar, çeşitli etnik köken ve kltrlrden öğrenciler arasında kültürel alışveriş yerleri olduğundan, okulların geliştirdiği stratejiler, bir topluluğun başarılı ve adil bir şekilde entegrasyonunun sağlanması için hayati öneme sahiptir (Llyod-Good, 2013). Zira azınlığa mensup kişilerin bulunduğu alanlarda geliştirilen bazı önlemler, bu bireylerin kendi dillerine olan güveni kaybetmelerine sebep olabilmektedir (Rodrıquez, 2002: 135). Avrupa Konseyinde, tüm bu hedeflere yönelik kaynaklar sağlanması, yeterli bir kltrlrarası eğitim uygulanması, kaynak/menşe ülke kültürüyle bağlantılar kurulması ve eğitim personelinin, göçmen nüfusun ana dillerini ve orijinal kltrlrini öğrenebilecekleri şekilde eğitilmeleri tavsiye edilmiştir.⁴⁸

Paul Kelly'ye bakıldığında, çokkültürcülüğün iki temel konusu eşitlik ve kültürdür. Parekh'in yaklaşımına benzer şekilde Kelly de (2002: 12), devletin yasal olarak tarafsızlığını ilan etmiş olsa dahi pratik uygulamalarında genellikle eşitsizliklere neden olabileceğini düşünmektedir. Kültürel farklılıklar ile tarafsız kalmak arasında bir denge oluşturmak bir devletin görevidir. Buna göre devletin, kültürel ve dinî grup farklılıklarını tanınması ve değer verme sağduyusuna sahip olmasıyla birlikte, bu grup tanınmanın hukuk çerçevesinde grup ayrımcılığı haline

⁴⁷ Dernekler genellikle iki tür olarak sınıflandırılmaktadır. İlk olarak, müşterek temelleri ve amaçları kaynak/menşe ülkenin vatandaşı olmak ve bazen bu ülkenin bir bölgesinden olmaktır. Göçmenlerin çıkarlarını savunmakla ilgili olan yabancı göçmenlerin oluşturduğu dernekler de bulunmaktadır. İkincisine İşpanya'dan örnek verecek olursak, ana dernek tabanı İşpanyol, Katalan, Bask, vd. olan ve uluslararası göçmen, iştirakçi, yabancı uyruklu veya vatansızlara haleb getirmeksizin destek veren gönüllü derneklerdir.

⁴⁸ Ayrıntılı bkz. Committee of Ministers Recommendation No. R (84) 18 to Member States on the Training of Teachers in Education for Intercultural Understanding, Notably in a context of Migration (1984).

gelmediğini vurgulamak, işlevsel çokkültürcülüğün kilit unsurlarıdır (Tseung-Wong ve Verkuyten, 2015: 695).

Post-kolonyal çokkültürcü düşünürlerden biri olan Margaret Moore (2005), toplumu homojen bir oluşum şeklinde görmeyi yanı sıra, azınlık grubunu da homojen olarak varsaymanın sorunlu bir yaklaşım olduğuna işaret etmiştir. Moore’a (2005: 272-278) göre, kültürel toplulukların tümü eşit saygı ve eşit statü temelinde kendi orijinal kültürlerini ve farklılıklarını rahatlıkla ifade edebilmelidir.

Özetlemek gerekirse, çokkültürlülüğe post-kolonyal yaklaşan düşünürler, önceden yaşanmış eşitsizliklerin, inkâr edilen/teslim edilmeyen hakların ve egemenliklerin, özgün dil ve kültürel ritüellerin yok olmasının telafi edilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bu düşünülere göre, Batı dışı kültürlerle de haklarının verilmesi, tüm gruplar arasında diyalog yoluyla kurulan çokkültürcü politikalarla gerçekleşecektir.

Günümüzde çokkültürcülük, birçok eleştiriye hedef olsa da Kymlicka’nın (2012: 8) ifade ettiği gibi, geniş bir perspektiften bakıldığında çokkültürcülüğün yalnızca veya esasen sembolik kültürel politikalarla ilgili olduğu iddiası, mevcut politikaların yanlış okunmasına bağlıdır.⁴⁹ Yerel halklar, ulusal azınlıklar veya göçmen gruplar bağlamında da bakıldığında çokkültürcülük politikalarının politik, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutları birleştirdiği anlaşılmaktadır.

Tüm çokkültürcü taleplerin ekonomik yeniden dağıtım mekanizmalarıyla ilgisi bulunmamaktadır. Esasen, tercih/seçim, milliyet ve çokkültürlülükte değil, ulusal inşanın isteklerini ve fonksiyonel ihtiyaçlarını çeşitliliği karşılama talepleriyle birleştiren farklı politikalar arasındadır. Kymlicka’ya (2002: 477) göre liberalizm, sivil bir ulus içinde ırksal ve dinî etnik farklılıkları aşan eşit vatandaşlık hakkını savunmalıdır.

⁴⁹ Kymlicka (2012: 15), Şansölye Angela Merkel’in çokkültürcülüğün “tamamen başarısız olduğunu” açıklamasına gönderme yaparak, çokkültürcülük yaklaşımının Almanya’da kayda değer bir şekilde denenmediği halde bu açıklamasının şaşırtıcı olduğunu ifade etmektedir. Endeks, bu söylemlerin çokkültürcülük politikalarında karşılaştırılabilir herhangi bir geri çekilme ile eşleşmediğini ortaya koyduğundan “tamamen geri çekilme” söylemlerinin yanıltıcı olduğunu eklemektedir.

Bu bakımdan liberal-demokratik ülkelerin değişimlere açık olacaklarını ve göçmen sakinlerini adalet ve eşitlik ilkelerini merkeze alarak barındıracak biçimde dönüşüme uğramalarını beklemek anlamlı ve makuldür (Özgün, 2019: 110). Bununla beraber, mevcut politikalar veya normatif çerçeveler, egemen/hâkim toplum ve göçmenleri eşitleyen çeşitliliğin yönetimi için entegrasyon ve vatandaşlık modelleri önermekle birlikte, bu arenada etkileşime giren diğer aktörler ve süreçler olduğu için bu kendi başına hedeflenen entegrasyonu sağlamayacaktır (Gualda, 2011: 25). Entegrasyon fikrinin sadece iyi niyet beyanı anlamına gelmemesi için her ülkenin kendi gerçeği doğrultusunda politik ve yasal bir perspektiften mevzuatta ve idari düzeylerde düzenlemeler yapması gerekmektedir.

Gerçekleşmekte olan durumlara ve göçmenlerin maruz kaldıkları gizli yaralara çözümün sadece kontrol ve yaptırıma dayalı göç politikaları geliştirilmesi ile değil, entegrasyon idealine ancak tüm bireylerin eşit ve adaletli toplum üyeleri olacak şekilde somut ve dönüştürücü politikalarla ulaşılabileceği açıktır. Bu nedenle, çokkültürcülükten bahsediyorsak, bunun nedeni aslında toplumlarımızda daha fazla sosyal entegrasyonu kolaylaştırmak için ciddi ve bilinçli bir meydan okuma oluşturmasıdır (Aguilera-Portales, 2012: 945).

Yukarıda değinildiği üzere, Avrupa toplumlarında çeşitliliğin yönetimine ilişkin farklı kavramsal ve teorik modeller izlenmiştir. Bazılarının ırkçı sistemler ve yabancı düşmanlığı derecelerinin kurumsal pratiğinde olduğu gibi insan haklarına saygıyı görmezden gelmiş, kimileri ayrımcılık gibi sınıfsal yahut kültürel kökene dayalı sosyal ayrımcılıklar uygulamışlardır. İnsan haklarının geliştirilmesine dayanan husus, çokkültürcülük gibi çeşitli teorik modelleri ve son zamanlarda kültürlerarasılık gibi kavramsal yaklaşımları kapsamaktadır (TSF - Departament de Treball, Afer Social i Famílies, 2017: 13).

Günümüzde göçmen entegrasyon politikası, oldukça fazla sayıda AB Üye Devletinin siyasi gündeminde üst sıralarda yer alan boyuta ulaşmıştır. Politika yapıcılar, göçmen entegrasyonu politikalarının etkili olup olmadığını bilmek istemektedirler ve Avrupa bağlamında politika tercihlerinin neticelerini diğer ulusal

modellerle (söz gelimi, asimilasyonculuğa karşı çokkültürcülük) karşılaştırmak için giderek daha fazla çaba sarf etmektedirler (Jacobs, 2018: 140).

İspanya, muazzam sayıda etnik köken, kültür ve dil çeşitliliği bulunan bir ülkedir. İspanya’da çokkültürlülüğe ilişkin birçok gösterge bulunmaktadır. İspanyol Devleti, Katalan, Bask, Galiçya ve Valensiya olmak üzere kendi dilleri ve kültürleri olan tarihsel Özerk Topluluklar, Roman etnik azınlıklar, bunlara ilaveten eski ve yeni göçlerle oluşan çokkültürlülüğün geniş bir ülke örneğini temsil etmektedir. Bu bakımdan Avrupa’nın en çoğulcu ülkelerinden biri olan İspanya, bir çeşitlilik laboratuvarı olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan, Pumares (2011: 186), İspanya’nın sadece yirmi sene önce bir göç ülkesi olmaktan çıkarak gelecek yıllarda göçün kazanacağı boyutları hayal etmenin güç olduğunu söylemektedir. Esasında doksanların sonlarında dahi bilim insanları olarak 2000’lerde gelecek olağanüstü göçmen hacmini öngöremediklerini de eklemektedir. İspanya’da bu değişimin aniden ortaya çıkması, ülkede kısa sürede derin değişikliklere ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu anlamda İspanya, özellikle Birliğe üyeliğinden itibaren yasal ve siyasi çerçevede uluslararası göçmenlere ilişkin mevzuat ve politikalarında önem arz eden değişikliklere gitmiştir. Bir sonraki bölümde bu değişikliklerin tarihsel gelişimi ele alınarak bu politikalarla erişilmesi hedeflenen amaçlar mercek altına alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

İSPANYA GÖÇ POLİTİKASI

Bu yüzyılın başında İspanya’da göç, en büyük sosyal, ekonomik ve siyasi etkiye sahip olgulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bir önceki yüzyılın farklı dönemlerinde göç gönderen bir ülke olan, 21. yüzyılda göç alan ülke deneyimi olmayan konumuyla 6 milyona yakın uluslararası göçmen sakine ulaşan derin bir sosyal olgu deneyimlemektedir.⁵⁰

Esasen, İspanya seksenlerin başında Franco rejimi sonrasında örülen demokratikleşmenin konsolidasyon sürecindedir.⁵¹ Ülke aynı zamanda 1973 büyük ekonomik krizinden kaynaklanan ve 1985’e kadar sürecek olan bir ekonomik çalkantı döneminden geçmektedir. Daha gelişmiş Avrupa ülkelerinde demokratik umutlar ve azalan iş fırsatları göç akışlarını tersine çevirmiş ve artık göç vermekten ziyade ülkeye geri dönüşler olmaya başlamıştır (Pumares, 2011: 186). İspanya nispeten kısa bir

⁵⁰ 2000’de AB ülkelerine gelen göçmen sayısı 816.000’dir (Eurostat, 2002). Göçmen nüfusunun Avrupa’daki toplam nüfus üzerindeki ortalama payı % 4,9’dur. Bu ortalamanın üzerinde Belçika, Almanya, Avusturya, Fransa, İsveç ve Hollanda yer alırken, göçmen nüfusu toplamın % 2’sinden az olan sadece altı ülke vardı. Bunların arasında 923.879 göçmenle İspanya bulunmakta idi. Sonraki senelerde İspanya’daki göçmen nüfusu artışı, ülkedeki en fazla sayıda göçmenin kaydedildiği 2011 senesine kadar hızla artarak 5.751.487 kişiye ulaşmıştır (Martín-Plaza, 2012). İspanya, 5.7 milyonun üzerinde yerleşik göçmen sakini ile (ülke nüfusunun % 12.17’si nispetinde), göçmen sakinlerin sayısına göre Almanya’nın arkasında yer almış, böylece AB’nin en fazla göçmen sakini bulunan ikinci Üye Devleti olmuştur (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 13). Öte yandan 2012’de, Latin Amerika ülkelerinden bazı göçmenlerin kaynak/menşe ülkelerine geri dönmeleri nedeni ile İspanya’daki kayıtlı yabancı nüfusa ilişkin sistematik veri toplama başlangıcından bu yana azaldığı ilk sene olmuştur. Göç döngüsü şu anda tekrar yükselme belirtileri göstermektedir. “Uluslararası Göç Görünümü 2015” Raporu’na göre, göçmenlerin İspanya’ya gelişi yeniden artarak, İspanya, İngiltere ve Almanya’nın arkasında üçüncü sırada yer almıştır (OECD, 2015). Bu etki göstergelere de yansımıştır. Göç, 2,6 milyon kadının işgücü piyasasına dahil edilmesine yol açmış, göçmen istihdamı ve tüketimi GSYİH’nın % 10’unu temsil etmiş ve karma evlilikler % 15 nispetine ulaşmıştır. Bu veriler 21. yüzyılın ilk on senesinde İspanya’da göç olgusunun önemli göstergeleridir.

⁵¹ “İspanya’da demokratikleşme sürecine 1975’te geçilmiştir. Franco’nun ölümünün ardından Juan-Carlos’un İspanya tahtına çıkmasıyla siyasi partilerin tümünün katıldığı bir serbest seçim yapılmış ve halkın büyük bölümü ve Kralın onayı ile yeni siyasi düzen Anayasa ile teminat altına alınmıştır. Günümüzde yönetim şekli Parlamenter demokrasiye dayalı monarşi olan İspanya Krallığı Anayasası Ekim 1978 senesinde yapılan Kongre ve Senato Genel Kurul toplantılarında Parlamento (*Cortes Generales*) tarafından kabul edilmiştir” (Casanova, 2015). Franco diktatörlüğü sırasında, çalışma veya oturma izinlerinin verilmesi ya da reddedilmesi polis teşkilatından yetkililerin takdir yetkisine bırakılmıştır. 1980’de, çalışma ve oturma izni verme prosedürleri aynı zamanda birleştirilmiştir.

tarihsel aralıkta, özellikle 2007 senesinde⁵² ABD’den sonra dünyanın en çok göçmen alan ikinci ülkesi olmuştur (Calderón, 2007).

Göç politikalarının gelişiminden söz etmeden önce, ilk olarak göç olgusunun ülkedeki mevcut durumunu gözden geçirmek faydalı olacaktır. İspanya Kapsayıcılık, Sosyal Güvenlik ve Göç Bakanlığı (*Ministerio de Inclusión, Seguridad Social de España Y Migraciones*)⁵³ 2020 senesinin haziran ayı verilerine göre, geçerli oturum kartı ya da yürürlükte olan resmî kayıt belgesi bulunan göçmenlerin (vatandaş olmayanların) sayısı 5.801.946’dır.⁵⁴

2000 senesinden bu yana göçmen nüfusun beş kattan fazla artması ve toplam nüfusun % 12 nispetini çeşitli milliyetlerden göçmen nüfusun oluşturması nedeniyle bir bütün olarak İspanya toplumu çokkültürlü bir toplum haline gelmiştir (Rodríguez-García, 2011: 194; Arango ve Finotelli, 2011: 495-515). 2 milyon İspanyol vatandaşlığı edinmiş yeni sakine ilaveten (Soto, 2019), Ulusal İstatistik Enstitüsü Göç İstatistikleri (INE - *Instituto Nacional de Estadística*) “Sürekli Hane Halkı Araştırması, 2008” bulgularına göre, İspanya nüfusunun yaklaşık % 17 nispetinde göçmen kökenli ebeveynlerin çocukları olduğu gözükmemekte ve araştırma, İspanya’nın

⁵² AB’nin beşinci genişlemesi ile 2007 senesinin ocak ayında Romanya ve Bulgaristan’ın AB’ye katılmaları, özellikle Romanya’nın İspanya’ya çok sayıda göç vermesini tetiklemiştir. İspanya’da günümüzde geçerli oturum kartı yahut yürürlükte olan resmî kayıt belgesi bulunan 1.070.090 Romanya vatandaşı AB’den İspanya’ya göç eden milletlerden ilk sırayı oluşturmaktadır. 13 Özerk Toplulukta, AB’den en büyük grubu Romen vatandaşlarının oluşturduğu istatistiklerde verilmektedir (MISSM, OPI, 2020).

⁵³ *Inclusión*, İspanya göç politikasının önemli bir bileşenidir (OECD, 2020). *Inclusión* kavramının tam olarak Türkçe karşılığı yoktur. Bu kavram, “entegrasyon ve kapsayıcılık”, “içerme”, “dahil etme”, “uyum”, “bütünleştirme” olarak okunabilir.

⁵⁴ Ülkenin yasal rejimine bakıldığında, yabancıların % 60,7’si (3.435,034 kişi) AB Serbest Dolaşım Rejimine (*AB Free Movement* ve *EFTA*) tabidir. Genel Rejime tabi göçmenler ise % 39,3 (2.228,314 kişi) olarak verilmiştir. Senelik bazda yerleşik göçmenlerde 238.567 kişi artış gözlenmiştir. Bu oran % 4,4’e denk gelmektedir. Bu değişiklik, AB Serbest Dolaşım Rejimine tabi 160.180 kişi (% 4,9) ve Genel Rejime tabi 78.387 kişi (% 3,6) artıştan kaynaklanmaktadır. 2019’un sonunda göçmenlerde 2014 senesinin aralık ayına göre % 15,0 nispetinde net bir artış kaydedilmiştir. Bu beş sene içinde yerleşik göçmenlerde 738.259 kişi net artış olmuştur. Genel Rejime tabi olarak ikamet eden 400.000’den fazla göçmen 16 yaşın altındadır ve bunların % 60,0’ı Fas yahut Çin vatandaşıdır. Bu yaş grubundaki çocuklar grubunun % 68,7’si 10 yaşın altındadır. Bu da, çoğu İspanya’da doğan, 0-10 yaş arası 285.000’den fazla çocuk anlamına gelmektedir. Bu veriler, AB dışındaki ülkelere gelen göçmenlerin İspanya’da yerleşik nüfusun gençleşmesine ve büyümesine önemli ölçüde katkıda bulunduğu anlamına gelir. Genel Rejimde göçmenlerin yaş ortalaması 34,9’dur (MISSM, 2020). Göç, İspanya’da demografik yaşlanmanın etkisini azaltmaktadır. Yerli nüfustan daha genç olan göçmen nüfus şu anda İspanya’daki nüfusun belirgin yaşlanma sürecinin etkisini hafifletmeye katkıda bulunmaktadır (CES, 2019: 86).

çokkültürlü bir ülke olduğuna dikkati çekmektedir.⁵⁵ İspanya, şimdiden gelişmiş dünyadaki en uzun göç alıcı geleneğe sahip olan ana alıcı ülkelerle karşılaştırılabilir bir çokkültürlülük düzeyine sahiptir (CES, 2019: 11).

Ne var ki İspanya, diğer Avrupa Devletleri ile karşılaştırıldığında uluslararası göç ile aşamalı bir biçimde yüz yüze gelmemiştir. İspanya’da kitlesel göçler yeni bir olgudur ve ülkenin çağdaş tarihinde benzeri görülmemiş bir olaydır. Bu kültürel çoğulluk (çokkültürlülük), yasal çerçevede ve kamu politikalarında yanıtlar gerektiren yeni bir toplumsal gerçekliğe yol açmıştır. Yeni kültürel kimliklerin ve taleplerin taşıyıcısı olan göçmenlerin mevcudiyetine yasal sistemden tüm kültürel kimliklere saygı gösterilmesinin yanıtları, bu ve başkaca yeni durumlardan kaynaklanan hukuki sorunlar yahut çatışmaların nasıl çözülebilebileceği gibi meseleler zamanla devlet ve kamu yönetiminin ana konularından biri haline gelmiştir.

Gerek ülkenin Franco rejimi sonrasında ilk aşamada geliştirilen kamu politikaların uluslararası göç olgusunu hesaba katmamış olmasından ve gerekse bu sürecin Avrupa Devletlerine doğru göç akışlarında hareketliliğinin yoğunlaştığı bir döneme denk gelmesinden, İspanya göç/göçmen politikalarını yürürlüğe koymak ve bu politikaların yürütücüsü olacak kamu kurumlarını da kurumsallaştırmak durumunda kalmıştır (Öztürk, 2016: 113).

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak, yasal ve siyasi bir perspektiften İspanya göç politikasının gelişimine genel bir bakıştan sonra entegrasyon politikasının kilit aracı olarak devlet düzeyinde stratejik entegrasyon planları açıklanacaktır. Bu bölüm, göçle ilgili çeşitliliğin yönetimine yönelik dönemsel olarak yasal çerçeve ve politika yaklaşımlarının ana hatlarını verecektir.

⁵⁵ İspanya Devletinin belirli bölgelerinde, dilsel azınlıkların varlığının atalardan kaynaklandığı açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca, XV. yüzyıldan beri, İspanya’da Roman etnik azınlığın varlığı dikkat çekicidir.

2.1. İspanya'daki Göçmen Haklarını Düzenleyen Yasal ve Politik Gelişmeler

İspanya'nın, farklı ulusal azınlıkların birlikte yaşadığı ve yüksek oranda göç alan bir AB Üye Devleti olmasından dolayı, gerek göç gerekse göçmenlere yönelik entegrasyon politikaları İspanya hükûmetleri için önemli sorunsallar olmuşlardır. İspanya refah devletinin adem-i merkezîyetçi modelinin önünde yeni bir zorluk bulunmaktadır. Bu zorluk göç olgusunun artan önemine ilişkindir. Ülkede deneyimlenen demografik değişimin bir sonucu olarak hızla artan göçmen nüfusun entegrasyonu gerekmekte ve genellikle entegrasyona katkıda bulunması hedeflenen politikalarının yönetimi ile ilgili zorluklar peşisıra gelmektedir (Gualda, 2011: 17).

İspanya'da göç/göçmen politikalarının gelişimi "bir göç ulusu olma yolunda yavaş ilerleyen bir olgunlaşma süreci" olarak tanımlanmaktadır (Kreienbrink, 2008: 3). Göç olgusunu kontrol etmek ön plandadır. Entegrasyon gibi yeni konular tartışmaya ancak kademeli olarak açılacaktır. Bu bakımdan İspanya'da göç politikasının gelişimi açısından birkaç dönem arasında ayırım yapmak mümkündür.

Takip eden satırlarda, İspanya'da birbirini izleyen yasal düzenlemeler ve göç politikaları oluşturma sürecinin gelişimi üç dönem olarak ele alınacaktır:

2.1.1. 1978 – 1985 Arası Dönem

İlk olarak İspanya'da diktatörlükten sonra kabul edilen ilk Anayasa olan 1978 İspanya Anayasası'ndan (CE - *Constitución Española*) ve bu Anayasa'da yer alan yabancılar hakkındaki maddelerden bahsetmek gerekir.

Çoğulculuk ilkesinin (kültürel çoğulluk veya çokkültürlülük) yasal olarak tanınması, özgürlüğün kullanılmasının etkili bir şekilde garanti altına alınması için zorunludur. Çoğulculuk, Anayasa'nın birinci maddesinin ilk fıkrasında yasal sistemin en yüksek değerlerinden biri olarak görünmektedir (CE, 1978: 3). Rodríguez-García'ya (2011: 195) göre bu madde, yalnızca siyasi çoğulculuğa atıfta bulunmasına rağmen, daha geniş çapta yorumlanmıştır. Bu değer yalnızca siyasi alanı değil, aynı

zamanda sosyal, dinî ve kültürel alanları da içerecek ve sonuç olarak çoğulculuk tüm sistemin en üstün değeri olarak kabul edilecektir.

Rodríguez-García'dan alıntıladığım görüşüne kısmen karşıt olarak, Anayasa'nın III. Bölüm, "Ekonomi ve Sosyal Politika Düzenleme İlkeleri" başlığı altında yer alan 42'nci madde hükmünde (Göçmenler) şu hususa yer verilmiştir: "Devlet, yurtdışındaki İspanyol işçilerin ekonomik ve sosyal haklarının teminat altına alınması hususunda özel bir çaba gösterir ve geri dönüşlerini sağlamaya yönelik politikalar güder" (CE, 1978: 17). Bu madde hükmünde, devlet yurtdışındaki İspanyol işçilerin haklarını ve geri dönüşlerini teminat altına alırken, Anayasa yabancılar (uluslararası göçmenler) için genel bir çerçeve oluşturmaktadır.

Anayasa, göç olgusunun zamanla kazanacağı boyutları öngörememiş ve bu maddenin birinci fıkrasında yabancıların haklarının yasal düzenlemesine özlü bir atıfta bulunmuştur (Lucas-Martín, Añón-Roig, Saura-Galiana vd., 2008: 61). Bahsekonu madde etraflıca incelendiğinde, çoğulculuk bağlamında yabancılarla ilişkin belli haklar tam kapsayıcı bir nitelikte değildir. Nitekim hükümlerin yeteri kadar açık olmaması, yukarıda bahsi geçen Anayasa'nın 13'üncü maddesinin reformuna da konu olacaktır (Callejón, 2004: 448-449).⁵⁶ Önemli olmaları nedeniyle bu maddelere aynen atıf vermekte yarar bulunmaktadır:

(1) *"Yabancılar, antlaşmalar⁵⁷ ve yasanın belirlediği koşullarda, mevcut sıfatlarıyla güvence altındaki kamu hürriyetlerinden yararlanır.*

(2) *Karşılıklılık ilkesiyle uyumlu olarak, yerel seçimlerde oy verme ve seçilme hakkıyla ilgili yapılan bir anlaşma ya da yasa ile düzenlenmiş durumlar hariç, 23'üncü maddede tanınan haklara yalnızca İspanya vatandaşları⁵⁸ hak kazanır.*

⁵⁶ Bunlar; yabancıların düzenlenmesi, anayasa hukukunun yabancılarla ilişkin gelişimi ve bazı durumlarda tabi oldukları doktrinel tartışmaları etkileyen farklı anayasal hükümlerdir.

⁵⁷ "Antlaşma ve Sözleşmelerin İptali ve Feshi", madde 96/1'e göre, geçerli biçimde sonuçlandırılan uluslararası antlaşmalar yasal sistemin bir parçasıdır. Bu, 13'üncü maddenin hükümsel sınırlamalarını aşmak anlamına gelmektedir. Bu madde hükmünde şu hususlara yer verilmiştir: "İspanya'da resmî olarak yayımlandıktan sonra geçerli olarak kabul edilen uluslararası antlaşmalar, iç hukukun bir parçasını oluşturacaktır. Hükümleri yalnızca antlaşmalarda belirtilen şekilde ya da uluslararası hukukun genel kurallarına uygun olarak yürürlükten kaldırılabilir, değiştirilebilir veya askıya alınabilir" (CE, 1978: 30).

⁵⁸ İspanyolca'da, bir birey ve devlet arasındaki yasal bağ olarak anılan "milliyet/uyruk" kavramına atıfta bulunmak için "nacionalidad" kavramı kullanılmaktadır. Siyasi hakların erişimine atıfta bulunan

(3) *Suçluların iadesi, karşılıklılık ilkesi temelinde, sadece bir antlaşma ya da yasa çerçevesinde mümkündür. Siyasi suçlar, suçluların iadesi kapsamında değildir, ancak terörist eylemler bu şekilde değerlendirilmez.*

(4) *Yasa, başka ülkelerden vatandaşların ve vatansız kişilerin İspanya’da sığınma hakkından yararlanma koşullarını belirler” (CE, 1978: 10).*

İspanya’daki göç rejiminin başlangıç noktası olarak nitelenen, Anayasa’nın birinci bölümünde yer verilen “İspanyollar ve Yabancılar” ve ikinci bölümünde yer verilen “Haklar ve Özgürlükler” hükümler kaçınılmaz olarak farklı yorumlara yol açan bir durum ortaya çıkarmaktadır. En önemli hususlardan biri de, İspanya’da yabancılara ilişkin düzenlemelerin yasalar tarafından belirlenmesidir. Lakin göç yasalarının karmaşıklığından kaynaklı, İspanya’daki yabancıların hakları da son derece karmaşıktır (Pérez-Serrano vd., 2012: 259). ABA’nın 8’inci madde hükmü ile Birliğin pozitif hukuk düzenine giren “Avrupa vatandaşlığı”nın yeni statüsü dikkate alınırsa durum daha da kafa karıştırıcıdır. Çünkü çok taraflı ve ikili anlaşmalar ve iç mevzuat gibi uluslararası kaynaklar da İspanya’daki yabancılara ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. Yabancıların, Anayasa’nın birinci kısmında tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanmalarının, uluslararası anlaşmalar ve İspanya iç hukukunda belirlenen içerik bakımından düzenlenebileceği anlamına gelmektedir. Bu düzenlemelerin henüz tüm haklarla ilgili olarak mümkün olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Bu husus göz önüne alındığında, Anayasa’yı yorumlayan en üst merci kabul edilen Anayasa Mahkemesi de (AYM) Anayasa’nın 13’üncü maddesinin kısıtlayıcı çerçevesini reddetmiştir. AYM tarafından zaman içinde yasa yapıcının yetkilerini tanımlayan ve yabancılar ile İspanyol vatandaşların anayasal hakları arasında çok benzer bir yasal statü belirleme eğiliminde olan doktrinin yabancıların durumuna

İspanyolca vatandaşlık kavramı ise “*ciudadanía*”dır. Yasal açıdan, vatandaşlık kavramı milliyet/uyruk kavramından daha kısıtlıdır. Bununla birlikte, bazı durumlarda “vatandaşlık” yasal metinlerde daha geniş bir “milliyet/uyruk” kavramsal alanına atıfta bulunduğu kesinliği daha az bir şekilde kullanılmaktadır (Söz gelimi, CE’nin 11/3, 13/4 ve 41’inci maddeleri ile İspanya Medeni Kanunu’nun 22/2’nci maddesi). Siyasi veya sosyolojik bir bakış açısıyla, “*nacionalidad*” kavramı, İspanya ulusal topluluğuna entegre edilmiş farklı tarihsel-kültürel gerçeklik olarak da anlaşılabilir. Esasen, Anayasa’nın 2’nci maddesinde “*nacionalidades*” kavramının kullanılması ülkenin çoğul karakterinin tanınması anlamındadır (Rubio-Marín vd., 2015: 1).

eğildiği ölçüden daha açık ve geniş bir anlamla yorumlanmıştır (Callejón, 2004: 449).⁵⁹

Açık bir şekilde ifade edildiği üzere, herhangi bir kişinin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin, özellikle Uluslararası Hukuk kapsamında zorunlu hukuk normlarının bir parçası olarak uluslararası ilkelere uygunluğunun İspanya tarafından tanınmasını içermektedir. Bunlar “10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”nde yer alan anlaşmalar ve genel ilkelerdir.⁶⁰ Bu Beyanname başlangıçta yasal değeri olmayan, daha ziyade ahlâki varsayımı, temel hakların ve kamu özgürlüklerinin tanınmasının düzenlenmesine ilişkin yorumlayıcı bir kılavuz görevi görmektedir ve İspanya Mahkemeleri’nin yorumlaması için açık bir yönelim göstermektedir.

Anayasa’nın 24’üncü maddesinin ilk fıkrası, yabancıların haklarının korunmasını güvence altına alan temel bir hükümdür. Buna göre, “Herkes, meşru haklarını kullanmak için hâkim ve mahkemeler tarafından etkin korunma elde etme hakkına sahiptir ve hiçbir şekilde savunmasız bırakılamaz.” Bu madde de, “Herkes” e yapılan atıf, Anayasa’nın vatandaşlar ve yabancılar arasında ayrım yapmadığına şüphe

⁵⁹ İlk yargı yetkisi duyurularında AYM, yabancıların haklarının Anayasa’ya uygun hale getirilmesine yer olmadığı anlaşılsa da, yasal düzenleme hakları oldukları anlaşılarak yasa yapıcıya yönlendirilmiştir. Bununla birlikte, bu bildirimlerde mahkeme, bazı yabancıların haklarını, kendilerini sahipleriyle tamamen uyuşturan kişiler olarak saygınlık ilkesi ile birleştirmektedir. AYM’nin, “Mülkiyet ve hakların kullanılması sorunu ve daha özel olarak, uygulamada eşitlik sorunu” burada ortaya konan özne nedeniyle etkilenen hakka bağlıdır. İspanyollara ve yabancılara eşit olarak karşılık gelen ve her ikisi için de düzenlemenin aynı olmasını gerektiren haklar vardır. Yabancılara hiçbir şekilde ait olmayan haklar da bulunmaktadır (Anayasa’nın 13’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında ve içerdikleri şartla ve Anayasa’nın 23’üncü maddesinde tanınanlar gibi). Antlaşmalar ve yasalar tarafından öngörülen yabancılara ait olan veya olmayan başkaca haklar da bulunmaktadır (AYM’nin 23 Kasım tarihli 107/1984 sayılı kararı, 4’üncü yasal dayanak). (BOE, No. 305, de 21 de diciembre de 1984).

⁶⁰ AYM, Anayasa, temel haklar ve kamu özgürlüklerine ilişkin uluslararası bir bağlamda yer almaktadır. Bu nedenle, bu konudaki kuralları “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile hükümde belirtilen uluslararası antlaşma ve anlaşmalara uygun olarak yorumlanmalıdır. Keza sadece Anayasa’da yer alan hükümleri değil, mevzuata temel normlar tarafından tanınan temel haklara ve kamu özgürlüklerine göre tüm normları da eklenmektedir (20 Aralık tarihli AYM 78/1982 sayılı, 4’üncü yasal dayanak, 8 Aralık tarihli AYM 38/1985, 16 Aralık tarihli AYM 245/1991 sayılı, 3’üncü yasal dayanak, AYM 254/1993 sayılı, 20 Temmuz tarihli 6. yasal dayanak ve 292/2000 sayılı, 3’üncü yasal dayanak). Bu etkilerle özel olarak ilgili olan, 4 Kasım 1950’de imzalanan ve 24 Kasım 1977’de İspanya tarafından onaylanan “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, 19 Aralık 1966 tarihli “Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Anlaşması”na ek olarak, İspanya tarafından onaylanan “Uluslararası Çalışma Örgütü”nün Anlaşmaları da dahildir (Bueso, 2004: 478).

bırakmamaktadır. Yasanın kapsamı ile ilgili olarak, AYM'nin⁶¹ hâkimlerin ve mahkemelerin etkili bir şekilde korunma hakkının İspanya'daki yabancıları da kapsadığını güvence altına almıştır. Anayasa'nın 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası aynen aşağıdaki hükmü içermektedir:

“Aynı şekilde, herkesin, kanunun belirlediği adli hâkime erişme, bir avukatın savunma ve yardım desteğine, kendisine yöneltilen suçlamaları öğrenme; gecikmeden ve tam güvenceli açık yargılanma, savunma için uygun delilleri kullanma, kendi aleyhine tanıklık etmeme, kendini suçlu ilan etmeme ve masum olduğuna inanma hakkı bulunmaktadır” (CE, 1978: 13-14).

Bahsekonu maddelerin içeriğinden, bir dizi yabancı ve/veya sığınma haklarını düzenleyen yasaları dolaylı olarak etkileyen haklar ya da Anayasa'yı doğrudan uygulayarak ulusal topraklarda, statüsü düzenli yahut düzensiz ve bazı durumlarda ülkede geçici ya da kalıcı olarak ikamet etmeyi düşünen tüm yabancılara yarar sağlayacağı ve onları etkileceği anlaşılmaktadır.

Bir diğer önemli husus ise, yabancıların sadece İspanyol vatandaşlarına hak olarak tanınan haklardan yararlanamamalarıdır. Bu haklar öncelikle, seçme ve seçilme hakkı gibi katılma hakları, kamu hizmetlerinde çalışma hakkı, İspanya'ya serbestçe giriş ve çıkış özgürlüğü gibi haklardır. Seçme ve seçilme hakkına ilişkin olarak Anayasa'nın “Karşılıklılık kriterlerine göre, belediye seçimlerinde aktif ve pasif oy kullanma hakkı için antlaşma veya yasa ile belirlenebilecek durumlar dışında, yalnızca İspanyollar 23'üncü madde hükmünde tanınan haklara sahip olacaktır” (CE, 1978: 11). Kısaca Anayasa, “Yabancılara mütekabiliyet esâsıyla yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının tanınmasına” cevaz vermektedir, yani yalnızca antlaşma imzalanan bazı ülkelerden, oy hakkını karşılıklı olarak vermeyi taahhüt edenlere tanınmaktadır.

Tam bu noktada, İspanya'da vatandaşlık edinme hakkına da kısaca değinmek yerinde olacaktır. İspanya'nın anayasal geleneğinden kopan 1978 Anayasası, kapsamlı bir vatandaşlık düzenlemesi sunmayı amaçlamamıştır. Anayasa, uyulması gereken bir dizi temel ilkeyi tanımlamaktadır. Vatandaşlık edinme hakkı, Anayasa'nın 11'inci maddesinin birinci fıkrasında saklıdır. Buna göre, “İspanyol uyruğu yasa hükümlerine

⁶¹ AYM'nin 30 Eylül tarihli, 99/1985 sayılı kararı, 2. yasal dayanak (BOE, No. 265, de 05 de noviembre de 1985).

göre edinilir, korunur ve kaybedilir” (CE, 1978: 10-11). Genel anlamda, İspanyol uyruğu *jus sanguinis* ilkesine dayanmaktadır, ancak yasal düzenlemelere göre *jus soli* ilkesine dayanan İspanyol uyruğunun kazanılması için sınırlı hükümler de bulunmaktadır. Bu hususa Anayasa’nın 11’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında şu şekilde yer verilmiştir:

“Devlet Latin Amerika ülkeleriyle veya İspanya ile tarihte ya da günümüzde özel bağları olan ülkelerle çifte vatandaşlık anlaşmaları yapabilir. Söz konusu ülkeler, kendi vatandaşlarına karşılıklı bir hak tanımasalar dahi, bu ülkelerde, İspanyollar kendi vatandaşlıklarını kaybetmeden vatandaşlığa kabul edilebilirler” (madde, 11/3).

İspanya giderek bir göç ülkesi haline geldiği için tartışmalı hale gelen İspanya vatandaşlığına uygun olabilme kriterleri ve belli etnik kökenlere öncelik verilmesi geleneği çalışmanın üçüncü bölümünde daha ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

Son olarak, burada şunu belirtmekte yarar bulunmaktadır: CE ile öngörülen ve Özerk Topluluklar ile merkezî hükûmet arasındaki siyasi iktidar dağılımına karşın, Anayasa’nın 149’uncu maddesinin ilk fıkrasının (ii) bendi kapsamında “vatandaşlık, göçmenlik, yabancıların statüsü ve sığınma hakkı” sadece devletin münhasır yetkileri olarak tanımlanmıştır (CE, 1978: 43). İspanyol Devleti, göç yönetmeliklerinin düzenlenmesinden sorumludur. Bununla beraber devletin bu münhasır yetkinliği, anayasal ve yasal yetkiyle entegrasyon politikalarının tasarlanması ve yürütülmesinde Özerk Topluluklara ve yerel kurumlara sorumluluk alma yetkinliklerini şart koşmaktadır. Topluluklar, değişen oranda özerkliğe sahip olmakla birlikte, kendilerine aktarılan sosyal politikaların temel tanımlayıcı ve uygulayıcı örneklerini teşkil etmektedirler.

Bu nedenle geleneksel olarak İspanya, kültürel azınlık çeşitliliği olan bir ülke yerine bölgesel kültürel çeşitlilik ülkesi olarak kabul edilmektedir. “Entegrasyon” kavramı ise ne yabancılara ne de vatandaşlara ilişkin olarak Anayasa’da yer almamıştır. Entegrasyon, Parlamento tarafından onaylanan noktalara rağmen, bu zihinsel olarak en zor taraf gibi görünen ve başlangıçta çok yavaş ilerleyen bir konudur. Entegrasyon politikası ancak seneler ilerledikten sonra daha belirgin hale gelecektir (Pumares, 2011: 197).

Tolley'e (2011: 86) göre, İspanya'da çokkültürcülüğün ulusal düzeyde anayasal bir teyidi bulunmamaktadır. Bu teyit olmasa da hükûmet en azından 2000'lerin başlarından bu yana kültürel çeşitlilik gerçeğini tanımaya başlamış ve göçmenlerin ve azınlıkların sosyal entegrasyonuna odaklanmıştır.

Keith Banting ve Will Kymlicka'nın birlikte geliştirdiği 1980/2010 dönemini kapsayan MPI indikatörleri ışığında, en son 2011'de güncellenen çalışmanın verilerine göre, çokkültürcülük politikalarına ilişkin İspanya'da ortalama skor 1980 ile 2000 dönemi arasında 1'de seyretmiş ve 2010'da 3.5'a yükselerek güçlenmiştir. "Çokkültürcü Politika Endeksi" Avrupa'daki gücünü ölçmeye yönelik başkaca araştırmalar da aynı sonuca varmışlardır (Kymlicka, 2012: 26). İspanya örneğinin 1980/2010 yılları arasında performansı aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilmektedir.

Tablo 2.1: İspanya'da Göçmen Gruplara Yönelik Çokkültürcü Politikalarına İlişkin Değerlendirmeler (1980-2010)⁶²

	Doğrulama			Okul müfredatı			Medya			Muafiyetler			Çifte Vatandaşlık			Etnik Gruplara Sübvansiyon			Çifte Dilli Eğitim			Olumlu Eylemler			TOPLAM PUAN		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010
İspanya	0	0	0.5	0	0	0.5	0	0	0.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5	0	1	1	0	0	0.5	0	1	3.5

Kaynak: Tolley, 2011: 86.

⁶² Göçmen gruplar ile ilgili çokkültürlülük politikalarını değerlendirirken MPI sekiz indikatör kullanılmaktadır. Her indikatör, politika belgeleri, program yönergeleri, mevzuat, bir ülkenin göstergede belirtilen standardı ne ölçüde karşıladığını ya da standardın üzerinde çıktığını değerlendirmek için hükûmet haber bültenleri ve ikincil kaynaklar incelenerek ortaya konmuştur. MPI indikatörleri ise şu şekildedir (Bu Endeks'e göre ülke her bir politik uygulamadan 1 puan edinerek toplamda 8 puana erişebilir).

- 1- "Merkezî veya bölgesel düzeyde çokkültürcülüğün anayasal, yasal ve parlamenter kabulü.
- 2- Çokkültürcülüğün okul müfredatında benimsenmesi.
- 3- Kamu medyası veya özel medya için lisans alınırken etnik temsiliyete ilişkin duyarlılığın varlığı.
- 4- Kıyafete yönetmeliklerde veya mevzuatta ya da davalarda muafiyet tanınması.
- 5- Çifte vatandaşlığa izin verilmesi.
- 6- Etnik grup örgütlerine kültürel aktiviteleri için ekonomik destek sağlanması.
- 7- Çift dilli eğitimin veya ana dilde eğitimin finanse edilmesi.
- 8- Dezavantajlı/zor durumda olan göçmenlere yönelik pozitif ayrımcılık/olumlu eylemler" (Tolley, 2011: 5-6).

Nitekim İspanyol hukuk sistemi kültürel asimilasyon modelini reddetmiştir. Ev sahibi toplum, entegrasyona katkıda bulunma sorumluluğunu göçmen sakiniyle paylaşır. Entegrasyon asimilasyon anlamına gelmemektedir. Demokratik ve çoğul bir ülkede entegrasyonun amacı asimilasyon değil, çeşitliliğin hukuk sisteminde ve insan haklarına saygı çerçevesinde birleştirilmesi olduğundan, göçmen, iradesi dışında kültürel, dinî veya gelenek mirasını kaybetmemelidir (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2016: 57). Göçmenlerin etnik kimliklerine saygı duyulması halinde, yeni bir ulusal kimlikle özdeşleşme olasılıkları daha yüksek olacaktır. Birçok çalışma, göçmenlerin özgün kimliklerini kaybetmeden bunu yeni bir ulusal kimlikle birleştirebildiklerinde gerek psikolojik sağlık gerekse sosyo-kültürel sonuçlar açısından en iyi durumda olduklarını göstermiştir (Kymlicka, 2012: 12).

İspanya Anayasası'nın 44'üncü maddesine bakıldığında, kamu makamlarının herkesin hakkı olan kültüre erişimi teşvik edeceğini ve gözeteceğini kabul ettiği (CE, 1978: 10) görülmektedir. Keza İspanya Anayasası'nın 16'ncı maddesi, kişilerin ve toplulukların fikir, din ve ibadet özgürlüklerini teminat altına almaktadır (CE, 1978: 5). Bunların ifade edilmesinde, yasa ile korunan kamu düzeninin devamı için gerekli olanların dışında hiçbir sınır bulunmamaktadır.

İspanya'nın çokkültürlü yapılanması ve kendi siyasi tarihi, Fransız asimilasyoncu modelinden uzaktır. İspanya'da asimilasyon fikrine yönelik yapılan en güçlü eleştirilerden biri, entegrasyon politikaları ve modelleri düzeyinde, entegrasyon kavramının tek taraflı olarak sınırlandırılmış olması ve entegrasyon süreçlerinde iki yönlü anlamı yansıtmamasıdır (Gualda, 2011: 22). Entegrasyon, hem ev sahibi toplum hem de yeni gelenlerle karşılıklı olarak inşa edilebilen bir olgu olduğundan, entegrasyon kültürlerarası diyalog yoluyla inşa edilmelidir (Rodríguez-Garcia, 2011: 197). Bu konsept tüm kurumsallaşmış formları barındırmakta ve göçmen nüfusla etkileşimde ev sahibi toplumun kurumlarının bu sürece dahil olmalarının teşvik edilmesini sağlayan organizasyon biçimi olarak işlev görmektedir.

Fernández-Suárez'in (2015: 82-83) bakış açısına göre, liberal tarafsızlık teorisine sıkı sıkıya bağlı bir temelde herkesin kendi özgün kimliği ile tanınmasını

talep eden bir tür farklılık politikasını savunan Kymlicka'nın teorisi, çokuluslu yapısı nedeniyle yabancıların İspanyol toplumuna entegrasyon sürecine en iyi şekilde uyarlanabilecek teorik gelişmedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, İspanyol Devleti, kendi kültürel ve sosyal modelleri bulunan Özerk Topluluklara herhangi bir model dayatma konusunda etkili yetkilere sahip değildir (Vansteenberghe, 2012: 232).

2.1.2. 1985 – 2000 Arası Dönem

Bu dönem büyük bir toplumsal dönüşümün başlama zamanıdır. Dönemin ilk senelerinde ülkede bir şeyler değişmeye başlamış gibidir. Lakin dönemin başında sistemde resmî ve açıkça tanımlanmış bir göç politikası bulmak zordur (Santos, 1992: 63). Bununla beraber, İspanya'yı yönetmekte olan farklı siyasi partilerin, göç akışlarına (düzenli/düzensiz) ilişkin kontroller ve göçmen kökenli kişilerin İspanya toplumuna entegrasyonlarını da içeren bu olguyu yönetmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir. İspanya hızla bir göç ülkesi haline geldiğinden, bu olguya ilişkin yalnızca yeni yasalar değil, kapsamlı ve tutarlı bir göç politikası⁶³ gerekmekte idi (Pérez-Serrano vd., 2012: 258).

Bu noktadan hareketle, giden ve gelen göçle ilgili ilk özel yasanın hazırlıklarına başlanmıştır. Bunlar profillere değinen ve göç olgusunun yönetilmesini zorlaştıran farklı düzenlemelere yayılan konulardır. Anahtar, Avrupa'da (Aja, 2006; López-Sala, 2007), özellikle İspanya'nın AB'ye (o zamanki adıyla AET) bağlılığında yatmakta idi. İspanya'nın göçmenler için muazzam çekiciliği olan bir ülke olarak görülmemesi muhtemeldir gelgelelim serbest dolaşım alanının yaratılmasının dikkate alındığı bir bağlamda, bir geçiş ülkesi olma olasılığından ötürü sıkıca bağlanması gerekmiştir.⁶⁴ Buna binaen, koşullar arasında Birliğin sıkı yönergelerine uygun olarak,

⁶³ Yabancılar politikası ve göç/göçmen politikası arasındaki yaklaşımda farklılıklar bulunmaktadır. Birincisi, göçü bir kamu güvenliği yaklaşımından, bakanlıklardan birinin öncü rol oynadığı idari sınır dışı edilmeye dayalı yaptırım ve kontrol mekanizmalarına kadar geçici bir olgu olarak algılanmakta, ikincisi ise düzenli/yasal göçmen, tamamlayıcı bir işçi karakterine sahip olarak ele alınmasıdır. Buna karşılık göç/göçmen politikası, göç olgusunu kalıcı bir karaktere sahip yapısal olgu olarak ele almaktadır. Bu olguyu, çeşitli sivil aktörlerin katılımına dayalı olarak, göçmenin bir vatandaş olduğu, standart medeni ve cezai konulara tabi olan bütüncül bir arada yaşama arayışında ele almaktadır (Rabanal, 2004: 68-77).

⁶⁴ 1975'te, kişilerin serbest dolaşım alanında, dış sınırlarda kontrolün iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi anlamına gelen iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını içeren eylemler önerilmiştir. Daha sonra, 1985'te

yeni göçmen girişlerinin kısıtlanması ile karakterize edilen, özel göç mevzuatının hazırlanması da bunlar arasında idi (Pumares, 2011: 187-188).

Göç politikasına ilişkin, İspanya'daki yabancıların hak ve özgürlüklerine ilişkin ilk genel düzenleme olarak nitelendirilen yasa, İspanya'da AB'ye katılma anlaşmasının imzalanması ile paralel olan 1 Temmuz tarihli ve 7/1985 sayılı "Yabancılar Yasası"dır (LOE – *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*).⁶⁵ O zamandan şimdiye dek "Yabancılar Yasası" olarak bilinen bu yasa gelecek senelerin göç politikasını belirleyen bir referans noktasıdır.

II. demokratik Felipe G. Márquez⁶⁶ hükûmetinin yürürlüğe koyduğu ilk göç yasasının, AB'nin sıkı sınır kontrolüne bir temel sağlayan yasalardan bağımsız düşünülmemesi gerekmektedir. Bu yasanın temel amaçlarından biri, 1973 petrol krizinden bu yana Avrupa'da neredeyse kapalı olan göç için etkili bir sınır işlevi görmesi idi. Aja'ya (2000: 249) göre LOE, AB'ye girmeden önce Birlik mevzuatına uyum sağlama baskısı ile Avrupa otoritelerinin yetkilileri tarafından dayatılmıştır.⁶⁷

Schengen anlaşması imzalamıştır. 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması (AmsA), ABA ve ABİA'ya eklenen bir protokol yoluyla yürürlüğe girdikten sonra AB yasalarına dahil edilmiştir.

⁶⁵ İspanyol hukuk sisteminde, Kurucu Hukuk ile Umumi Hukuk kavramları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bunlar; "(i) CE'nin 81'inci madde hükmünde Kurucu Hukuk, Özerlik Kanunları ve Genel Seçim Rejimi ve bunlara ilaveten CE'de öngörülen diğerlerince geçirilen temel haklar ve kamusal özgürlükleri" düzenler ve geliştirir. Bunlara örnek olarak, "AYM'nin Ombudsman'ın ve Hakimler Heyetinin düzenlenmesi ve uluslararası anlaşmalara öncelik tanınması" gösterilebilir. Bu konular önemli olduklarından Kurucu Hukuk'un alanına atanmışlardır. "Umumi Hukuk tarafından düzenlenmeleri ya da geliştirilmeleri yasaklanmıştır. (ii) Kurucu yasaların çıkarılması, değiştirilmesi veya feshedilmesi için nihai oyunu almak üzere Kongre'nin mutlak/salt çoğunluğunun kararını gerektirmektedir." Umumi Yasa'da ise, bunlar için basit çoğunluk yeterlidir. Bunun sonucu olarak, CE'nin oluşumundan itibaren var olan Göç Yasası, yabancıların temel hakları ve kamusal özgürlüklerini doğrudan etkileyen bir Kurucu Yasa halindedir. Çünkü bunların Umumi Hukuk tarafından düzenlenmelerine olanak verilmemektedir (Pérez-Serrano vd., 2012: 257-258). Tezde 7/1985 sayılı Yasa'ya yönelik atıflar, 7/1985 sayılı kurucu Yasa'ya yönelik olarak anlaşılmalıdır.

⁶⁶ 15 Haziran 1977'de 41 sene sonra gerçekleştirilen ilk genel seçimler yapılarak, Sourez'in Başkanı olduğu Demokratik Merkez Birliği (UCD - *Unión del Centro Democrático*) çoğunluğu elde etmiştir. 23 Şubat 1981 darbe girişiminin üstesinden gelinmiş ve Aralık 1982'de merkez sol çizgide olan İspanya Sosyalist İşçi Partisi (PSOE - *Partido Socialista Obrero Español*) sandıktan çıkan zafer ile (% 48,11) meclis çoğunluğuna erişmiştir. Böylece, 46 sene sonra İspanya'da yeniden sol çizgide bir iktidar doğmuştur. Bu Yasa, Sosyalist hükûmet tarafından teşvik edilen ve göçmenlerin sorunlarının daha fazla ilgi uyandıran diğerlerine kıyasla ihmal edildiği bir dönemde, 1981'de UCD'nin ilk hükûmetinin tasarısına dayanıyordu. Yasa, Parlamento'da tam oybirliğiyle kabul edilmiştir (sadece üç kişi red oyu kullanmıştır). Gobierno de España. La Moncloa (2020b). <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/index.aspx> (Erişim: 15.04.2020).

⁶⁷ İspanya'nın 1991'de Schengen'e dahil olmasıyla bu baskı daha da artmıştır.

Profesör Aja, bu Yasa için ironik ve eleştirel bir dil kullanmıştır. Yasa'nın resmî adı "İspanya'daki Yabancıların Hak ve Özgürlükleri ile İlgili" olsa da, Aja'nın deyişiyle (2000: 74), buna alaycılık (*sarcasmo*) demektir, çünkü aslında bu bir polis yasası idi (Pumares, 2011: 188) ve nitekim göç olgusunun getirdiği zorluklarla yetersiz biçimde uğraşacaktı. LOE, resmî adına rağmen, yabancıların İspanya topraklarına giriş, kalış, çıkış ve sınır dışı edilme koşullarını belirlemeye odaklanmıştır (Santos, 1992: 63; Valderrama-Fernández, 2002).

Gerçekten de LOE'ye etraflıca bakıldığında, İspanya'da yaşayan yabancıların hak ve özgürlükleri noktasında eksiklikleri olduğu fark edilmektedir. Bu yasanın birlik oluşturma, toplanma erkinliği, ifade hürriyeti, adaletli yargısal süreçlere erişim hakkı, ayrımcılığın yasaklanmasına ve başkaca haklara ilişkin içeriği kısıtlı, kapsamı dardır (Moreno-Fuentes, 2014: 263; Pérez-Serrano vd., 2012: 259). Bu ilk Yasa ile tesis edilen yasal çerçeve, geçici işgücü ihtiyaçlarının hakim olduğu, göçmenin yasal statüsünün kırılganlığı, hakların tanınmasında sınırlama ve entegrasyon hedefinde zayıflığı gösterilen yaklaşımı ortaya koymaktadır (López-Sala, 2007: 7). Bu kapsam kısıtlamalarına binaen yabancılar için kısıtlayıcı bir yasa olarak nitelendirilmiştir.

Öte yandan LOE çıkarıldığında İspanya'ya istikrarlı bir göç beklenmemiştir. Keza LOE, göç olgusunun Parlamento'da neredeyse hiç gündeme gelmediği bir dönemde tasarlanmıştır. Bu nedenle, ülkenin kendi gerçekliği ve durumuna göre açıkça ve etraflıca tasarlanmış gerçek bir göç politikası da bulunmamaktadır. Bundan kaynaklı, LOE'de ne aile birleşimi ne de toplumsal hizmetlerin göçmenlere verilmesi öngörülmemiştir (Aja, 2000: 74). Birçok maddesinin sendikalar, kilise, STK'lar ve insan hakları aktivistlerinin tepki göstermelerine sebep olan bu göç yasası, göçmenlerin eğitimi, sağlık ve aile birleşmesi gibi İspanya'da ikamet eden yabancıların sosyal gerçekliğine yönelmemiştir (Öztürk, 2016: 113; Moreno-Fuentes, 2014: 262-263; Ortega-Pérez, 2011: 258; Santos, 1992: 63).⁶⁸ Bu konuyu düzenlenmemiş bir şekilde Özerk Topluluk yönetimlerinin eline bırakmıştır (Moreno-Fuentes, 2014: 263).

⁶⁸ LOE'de yer alan sınır kontrol felsefesi ile bireyin temel haklarına saygı arasındaki gerilimler aslında birçok kez İspanya yargı organı tarafından da ele alınmıştır. Ve birkaç yoldan da müdahale edilmiştir. AYM kararı, yabancıların toplantı yapma ve dernek kurma gibi haklarını kısıtlayan bu Yasa'nın bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğunu açıklamıştır (Moreno-Fuentes, 2014: 267). İspanya Devleti,

Özerk Toplulukların ve hepsinden önemlisi, belediyelerin bu konuda gittikçe daha fazla sorumluluk almaya başlaması doksanların ortalarından itibaren. Bu sorumluluk, büyük ölçüde “Avrupa Sosyal Fonu” tarafından sosyal dışlanma riski altındaki grupların entegrasyonu için finanse edilen programların teşvik edilmesi sayesinde (Pumares, 2011: 198). Gerçek şudur: Niceliksel açıdan bakıldığında, İspanya’ya yönelen o zamanki göç, kamu güçlerinin özel dikkatini gerektirmemiştir.⁶⁹

Doksanlara gelindiğinde, göç konusunun daha kapsamlı bir perspektiften ele alınması gerektiği belirginlik kazanmaya başlamış ve aktif bir göç politikası için kılavuz ilkeler belirlenmiştir (Santos, 1992: 64). Literatürde İspanya’da doksanların ilk yarısının göç politikasını norm haline getirme/kurala bağlama (*normalización*)⁷⁰ sürecinde çok yoğun bir dönem olarak geçmesi bundan kaynaklıdır. Bu dönemde, göçmenlerin İspanya’nın sadece diğer Avrupa ülkelerine geçiş için bir geçiş ülkesi olarak kullanılmadığı giderek daha açık bir hale gelmiştir. Göç, artık geçici bir olgu değildir ve göçmenleri ilk etapta İspanya’ya getirmeye katkıda bulunan niteliksiz emek talebi de azalmamıştır. 1991’de yapılan bir araştırmanın verilerine bakıldığında, göçmenlerin çoğunluğu (% 80 gibi hatırı sayılır bir oranda), İspanya’yı varış noktası olarak hedef almış ve % 61 oranında göçmen süresiz olarak uzun bir süre kalmayı planlamıştır (Pumares, 2011: 198).

Tasarlanan entegrasyon eylemleri ilk etapta mevzuata değil, göçmenlerin entegrasyonunu etkileyen hizmetlerden sorumlu kuruluşlar tarafından hazırlanan kurumsal planlara yansıtılmıştır. Diğer hükûmet düzeyleri tarafından yürütülen eylemlerin ne ekonomik ne de resmî kapsamı olmadığından ana önlemler devlet

göçe ilişkin bu Yasa’yı, kanun hükmünde çeşitli kararnamele düzenlemek suretiyle değiştirme yoluna gitmiş ve tepkileri sonlandırmayı hedeflemiştir (Öztürk, 2016: 113).

⁶⁹ Bu senelerde İspanya’da yaşayan göçmen nüfus hâlâ çok azdır. Örnek vermek gerekirse, 1981 nüfus sayımının sonuçlarına göre 234.018 ve 1986 sonuçlarına göre 267.818’dir. Göçmenlerde çoğunlukla AB ülkelerindendir. Ayrıca 1970’lerde Latin Amerika’da hüküm süren diktatörlüklerden kaçan bazı Latin Amerikalılar, bağımsızlıktan sonra İspanya’ya gelen bazı Gine’liler, León madenlerinde bazı Cape Verdeler ve Katalan Bölgesinin bazı kentlerinde tarımda çalışan kimi Faslılar, Madrid’de yahut Malaga’da ev hizmetinde bulunanlar olsa da genel olarak oldukça düşüktür (Pumares, 2011: 186).

⁷⁰ Norm haline getirme prensibi: Ulusal ve Topluluk planlarında vurgulanan tüm eylemlerin ilkelerinden biridir. Göçmen sakinlerin kamu hizmetlerine (söz gelimi; sağlık, eğitim, sosyal hizmetler vd.) herhangi bir özel mekanizma oluşturulmaksızın uyum sağlamalarına işaret etmektedir. İyileştirmeyi, göçmen sakinler ve ev sahibi toplum arasında entegrasyonun temin edilmesi için temel bir metod olarak görmektedir (Pérez-Serrano vd., 2012: 281).

düzeyinde alınmıştır. Bu dönemde ülke izlenecek entegrasyon politikalarının genel çerçevesi ortaya konmaya başlanmıştır.

Bu bağlamda devletin normatif olmayan kamu eylemlerine değinmek önemlidir. İdari düzeyde önemli gelişmeler görülmektedir. İlk olarak göç alanında devlet yetkileri; İçişleri, Dışişleri, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlıkları arasında dağıtılmıştır. İspanya Göç Enstitüsünün yerini almak üzere 1991 senesinin ekim ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı “Göç Genel İdaresi” (*Dirección General de Migraciones*) kurularak bir göç ülkesi olmaya başlayan İspanya’daki yeni gerçekliğe yanıtlar aranmaya başlanmıştır.⁷¹ Öncelikle, istihdam konusu entegrasyonun kilit bir unsuru kabul edilmektedir. Bu unsura yanıtlardan biri, Göç Genel İdaresinin Çalışma Bakanlığı bünyesinde oluşturulması ile bahsekonu kurum göç olgusuna ilişkin görevlerin büyük bir bölümünü üstlenerek, sosyal entegrasyonla bağlantılı olarak göçmenlerin istihdama erişimleri ile ilgili konulara daha fazla yer verilmesini sağlamıştır.

1992 senesinde ilk Bakanlıklararası bir Göç Komisyonu oluşturulmuştur. Daha sonra, 1993’te izinlerin idari yönetimini merkezileştirmek için İçişleri Bakanlığına bağlı Yabancılar ve İltica Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. 1994’ün sonunda, ayrımcılık ve sömürünün ortadan kaldırılması, ırkçılığa karşı mücadele edilmesi, göçmenlerin toplumla bir arada yaşamaları, entegrasyonun desteklenmesi ve istikrarlı bir yasal durumun garanti altına alınması için öncelikli hedefleri belirleyen Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı (PISI - *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*) ilk kez yürürlüğe konmuştur.⁷²

Eşgüdümlü bir göç politikasının genel yönlerini oluşturmanın yanı sıra politikaların uygulanması için iş birliği yapacak, toplumla bağlantı görevi görecek ve

⁷¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına entegre edilmiş olan bu kurum devletin göç eylemlerini yürütmekten sorumludur (Santos, 1992: 65). Bu yeni yapı, 1990’ların ortalarında entegrasyonun politik söylemlere dahil edildiği “küresel yaklaşım”a dayanıyordu. Göç Genel İdaresi, farklı faaliyetlerin veya eylem programlarının yürütülmesi veya koordinasyonu işlevleri eklenen merkez ya da temel kılavuzların formülasyonunu ve entegrasyon sürecinin temel amaçlarını ve gerekli eylem programlarını tanımlamak için yapılandırılmıştır. Bu işlevlerinin yanında, AB içinde ve diğer uluslararası kuruluşlarda benimsenen anlaşmaları ve yapılan eylemlerin gelişimi ve İspanya’daki vaka ve uygulamalarının değerlendirilmesi de bulunmaktadır. Bu kurum 2000 senesinin temmuz ayında İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

⁷² Bu plan çalışmanın ilerleyen kısmında açıklanacaktır.

göçmenlerin taleplerini iletecek iki ana araç oluşturulmuştur. Toplumsal entegrasyonun sağlanmasına yönelik bu ilk kurumsal araçlar biri Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu İçin Koordinatörlük/Forum (FORO - *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*)⁷³ ve akabinde 1995 senesinde göç olgusunu gözlemleyen bir diğer birim olan Göçü Daimi İzleme Komitesinin (OPI - *Observatorio Permanente de la Inmigración*)⁷⁴ kurulmasıdır. Bu iki önemli araç, entegrasyon planları bulunan Toplulukların çoğu benzer danışma ve katılım organları oluşturduğundan Topluluk düzeyinde çoğalmıştır (G5, 2020). FORO'lar, göçmenlerin hak taleplerini dile getirme olanakları buldukları önemli platformlardır. Bu, ulusal topraklara yayılmış bir modeldir, belki de belirli politikaların nasıl birleştiğinin ve farklı Topluluklardaki özellikleriyle benzer mekanizmaların benimsendiğinin bir örneğidir (Fernández-Suárez, 2015: 439).

Bu kurumların oluşturulması ile bu alana daha fazla beşeri ve ekonomik kaynak yatırımı yapıldığından göç/göçmenlik meselesinin gerek kurumsallaşmasında gerekse kamu politikaları düzeyinde bir ilerleme olduğunu söylemek olasıdır. Bu konuda kaydedilen ilerleme, 1996'da hükûmetin değişmesine rağmen bu politikanın sürekliliğine dönüşmektedir.⁷⁵ Bazı yasal önlemler ve idari planların ortaya çıkması da bu süreç üzerinde belirli bir etkiye sahiptir.

Hedeflenen entegrasyon için geliştirilen önceliklerden biri, 3 Mayıs tarihli 631/1993 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile oluşturulan Ulusal Mesleki Eğitim ve Profesyonel Katılma Planı (*Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional*) ile

⁷³ FORO, farklı idarelerin ve sosyal temsilcilerin temsil edildiği bir danışma ve katılım işlevine sahip bir danışma organıdır. FORO'lar, pek çok Özerk Toplulukta olduğu gibi, hem göçmenler hem de STK grupları arasında, idare/yönetim ve insan hakları aktivistleri arasındaki arabuluculuk unsuru olacaktır. Ayrıca sendikalar, işverenler, mahalle dernekleri ve İspanya Belediye ve İller Federasyonu da dahildir (Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados, Núm. 399, 1994: 12323). FORO'nun, idare, STK'lar ve göçmenler arasında bir toplantı ve diyalog alanı olarak tanımlanması sayesinde ideal bir sosyal bir arada yaşamayı kolaylaştıran öneri ve teklifler iletilecektir (PISI, 1994: 26-27).

⁷⁴ OPI: Hem niceliksel hem de niteliksel açıdan göç gerçekliğinin teshiş ve değerlendirme organı olarak oluşturulmuştur. Bu organ, her şeyden önce, göçle ilgili mevcut bilgileri sistemleştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, toplumsal gerginlikleri ve çatışmaları önlemek amacıyla, gelişiminin ve sonuçlarının muhtemel işlevlerini yerine getirecektir. Son olarak, göçmen nüfusun yerleşim alanında mevcut hizmetlerin ve sosyal kaynakların daha fazla veya daha az gelişme ve hizmetlerin sağlanması gibi ev sahibi toplum üzerindeki etkiyi değerlendirecektir. 2001 senesinin nisan ayından bu yana İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

⁷⁵ 5 Mayıs 1996'da PSOE'nin Felipe González hükûmetinin dört dönem süren iktidarı PP'den J. Ma. A. Aznar-López'e geçmiştir.

işgücü piyasasına ilk kez veya yeniden girmekte zorluk çeken işsizlere iş pazarına entegrasyonda öncelikler verilmeye başlanmasıdır. Bunlar arasında göçmen işçiler, kadınlar ve engelli kişiler bulunmaktadır (Tolley, 2011: 90). Bu plan, göçmen işçilerin ilk kez ya da yeniden bir işe girmelerine (iş pazarına entegrasyona) yardım için eğitim ve destek verilmesini hedeflemiştir. Plan Özerk Topluluklar tarafından uygulanmaktadır. Ayrıca, ayrımcılıkla mücadele tedbirlerine ilişkin yakın tarihli bir rapor, “Mahkeme, kamu makamlarının belirli sosyal olarak marjinalleştirilmiş grupların istihdam dezavantajını gidermeye yönelik eylemlerinin, aslında doğru bir şekilde anlaşılmış bir eşitlik taahhüdü için gerekli olduğunu” yorumlamıştır. Rordiquez’e (2008) göre bu, pozitif ayrımcılık (olumlu eylemler) önlemlerini eşitliğe aykırı olarak değil, onu teşvik etmenin meşru bir yolu olarak gören Anayasa’nın 14’üncü maddesinden kaynaklanmaktadır (Akt. Tolley, 2011: 90).

1996 senesinde, LOE’de göç politikasının hemen hemen tüm alanlarına yansıyan bir düzenlemeye gidilmiştir.⁷⁶ Bu nedenle, 2 Şubat tarihli ve 155/1996 sayılı Kraliyet Kararnamesi diğer yeniliklerin yanı sıra oturma ve daimi çalışma izinleri ve yenileme sürecinde göçmenlerin entegrasyonu için önemli unsurlar ortaya koymuştur. LOE’de yapılan bu değişiklikte İspanya’da göç yapısal bir olgu olarak tanınmaya başlanmış, bu kapsamda uluslararası göçmenlerin bir dizi öznel hakları olduğunun kabul edilmesi yönünde adım atılmıştır. Göçmenlerin haklarının kapsam bakımından genişletilmesine ilişkin ilk kez daimi ikamet izni getirilmiş ve aile birleşimi hakkı yasal çerçeveye dahil edilmiştir. Eşitlik, eğitime erişim, vize muafiyetinin daha geniş kapsamda ele alınması, işsizlik parası hakkı gibi konularda İspanyollara tanınan bazı emek ve sosyal hakların göçmenlere de tanınması en çarpıcı örneklerdir. Keza yasal

⁷⁶ LOE’nin uygulama yönetmeliklerinde reform yapılması ihtiyacı, göç yönetmeliklerinde halen gözlemlenen yasal ayrıma bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır. AYM’nin bazı kararları yabancıların haklarının kapsamını zamanla genişletmiştir. Diğer mahkemeler, Yasa’yı açıkça belirleyen yazılı kuralların bulunmamasından kaynaklanan rahatsızlıktan dolayı, bu kolay olmasa da, tüm bu yargı yetkisini benimsemişlerdir. Keza uluslararası sözleşmeler ve uluslararası mahkemeler, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” aile birleşimi hakkı gibi İspanya hukuk sisteminin bir parçası olmayan bazı hakları tanımıştır. Bu, 1 Temmuz 1993 tarihli Kopenhag Bakanlar Konseyinin beyanı yoluyla kurallarını bu hakla uyumlu hale getirmeye çalıştığı Birlik çerçevesinin etkisiyle 15 Şubat 1994 tarihli Karar ile tanınmıştır (Aparicio vd., 2002: 26).

danışma hakkı, yetkilerle görüşme sırasında bir tercümanın aracılık etmesi de bu haklar arasında sıralanabilir (Aparicio vd., 2002: 26).

Yeni düzenleme, ihlallerin derecelendirilmesi ve hafif, ciddi ve çok ciddi yaptırımlar (herhangi bir ihlal için sınır dışı edilmenin uygulanmasının önlenmesi), daimi çalışma ve oturma izinlerine dayalı istikrarlı göçün teşvik edilmesi gibi çeşitli önemli avantajlar da sunmuştur (Ortega-Peréz, 2011: 297).

Bu dönemi toparlamak gerekirse, İspanya’da ilk kez göç akışlarının düzenli bir şekilde yönetilmesi için temeller atılmış ve bunun mümkün kılınması için mekanizmalar kurulmuştur. Dönemin önemli bir kısmı, önümüzdeki senelerde beş temel ilke ile özetlenebilecek siyasi eylem önlemlerine dönüştürülmüştür. Bunlar; göç akışlarının kontrolü ve kanalize edilmesi, düzensiz göçle mücadele, yasal (düzenli) göçmenlerin entegrasyonu, göç sorununa uluslararası yaklaşım ve göç yönetiminden sorumlu idari araçların reformudur. İspanya, özellikle uluslararası anlaşmalardan polis kuvvetlerine kadar farklı kademelerde normatif metinlerde dağıtılan göçle ilgili hükümleri sistemleştirmeye ve kurumsallaştırmaya çalışmıştır. Ülkeye girişlere ilişkin düzenlemeler, sınır güvenliğinin artırılması, vize rejimi, daimi ikamet ve çalışma izinleri ve yabancı işçi talebine yönelik kotalar/kontenjanlar gibi politikalar yine bu düzenlemelere verilebilecek bazı örnekler arasındadır. Entegrasyon sosyal politika meselesi olarak ele alınmaya başlamıştır. Bu süreçte göç, kamu yönetimini derinden etkileyen sosyal bir olgu olarak hükûmetin her kademesinde kurumsal bir dönüşüm kaynağı ve çok yönlü bir olgu halinde gelişmektedir.

2.1.3. 2000 Sonrası ve Gelinek Nokta

Bu yüzyılın ilk senelerinin öne çıkan karakteristik özelliğı, hem etnik köken çeşitliliğinin vurgulanması hem de sayılarda giderek artan göç eğilimlerindeki değişimdir (Solé i Aubia, 2006: 167). Yüzyılın dönüşü göç meselelerindeki önemli mevzuat iniş çıkışlarına denk gelmiş ve kısa sürede 7/1985 sayılı Yasa’nın birçok bölümünde önemli bir reform yaşanmıştır. Bu nedenle, 2000 senesi İspanya’da göç konusunda dönüm noktalarından biri olarak hatırlanmaktadır.

Çeşitliliğe dikkati çeken esaslı değişim, “İspanya’daki Yabancıların Hakları ve Özgürlükleri ve Entegrasyonları Hakkında” 12 Ocak’ta yürürlüğe giren 11 Ocak tarihli ve 4/2000 sayılı Yasa (LOEX - *Ley 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración*) ile gerçekleşmiştir. İspanya’daki göç olgusunu kapsamlı bir şekilde ele alan ve göçmenlerin sosyal entegrasyonu ile ilgili hükümler getiren yasal düzenlemeyle birlikte İspanya’da göç politikası değişiminin ikinci aşamasına adım atılmıştır.⁷⁷

LOEX’in ilk versiyonu⁷⁸ LOE ile ilgili olarak önemli bir liberalleşme anlamına gelmektedir (Sánchez-Alonso, 2011: 249). LOEX çerçevesinde entegrasyon konusuna net bir şekilde odaklanması, AB dışı ülkelerden gelen göçmenlere sağlanan gerek siyasi gerekse sosyal haklar, göç olgusunun kalıcı boyutunun tanınması ve geniş siyasi konsensusun bir çıktısı olması nedeniyle dikkate değerdir (Ortega-Pérez, 2003).⁷⁹

İspanya’daki yabancıların hakları ve özgürlüklerine ilişkin ilk genel düzenleme, LOE ile yapılsa da, göç politikasının bir hedefi olarak göçmenlerin sosyal entegrasyonu 15 sene sonra, bu Yasa oluşturularak ilk defa açık bir biçimde belirtilmiş ve göç politikasının belkemiği olarak tanımlanmıştır (madde 2 bis 2/c). Yasa’da göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili maddeler aynen aşağıdaki hükümleri içermektedir:

Madde 2/2: Göçmenlerin Entegrasyonu (*Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Artículo 2 ter. Integración de los Inmigrantes*):

“(i) Kamu güçleri, yabancıların İspanya toplumuyla entegrasyonlarını, farklı kimlik ve kültürlerden insanların bir arada yaşamalarını

⁷⁷ 1990’dan bu yana, AB-15 ülkelerinde ulusal göç politikalarında 92 reform yapılmıştır. Bu nedenle, Birliğin üyelerinin geri kalanı için bu eğilim müsterekidir. İspanya 2000’den itibaren göçmenlere yönelik geniş bir sosyal hak imtiyazını korumuştur (Sánchez-Alonso, 2011: 250).

⁷⁸ Bu Yasa kısa bir süre sonra 8/2000, 11/2003, 14/2003 ve daha sonra 2/2009 ve 10/2011 sayılı Yasalar ile tekrar değiştirilecektir.

⁷⁹ LOEX, Ocak 1998’de, entegrasyon sorununu çözmek için bir girişim olarak kendisine destek veren üç siyasi partinin (Izquierda Unida, Convergencia i Unió ve Grupo Mixto) konsensusu ile ortaya çıkmıştır. Lakin 5 Mayıs 1996 tarihinde iktidara gelerek, 14 Nisan 2004 tarihine kadar iki dönem iktidarda kalan PP’nin bu Yasa’ya desteği olmadığı gibi, PP Yasa’yı fazlaca serbest bulmuş ve Birlik mevzuatının gittikçe artan kısıtlayıcı çizgisiyle uyumsuz ve Yasa’nın bazı yönlerinin Tampere Zirvesi’nin ruhuna açıkça aykırı olduğunu iddia etmiştir (Moreno-Fuentes, 2014: 270; Pérez-Serrano vd., 2012: 263; Pumares, 2011: 199).

(*convivencia*)⁸⁰ ve Anayasa ve yasalara saygıdan daha fazla bir sınırlama olmaksızın tam olarak destekleyecektir.

(ii) Kamu idareleri, göçmenleri ve kabul eden toplum arasındaki entegrasyonun amacını, Anayasa’da öngörülen şartlarda, göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal katılımlarını teşvik ederek, Özerklik Tüzüğü’nde ve diğer yasalarda eşit muamele koşulları altında tüm kamu politika ve hizmetleri çok yönlü olarak dahil edecektir. Özellikle, eğitim eylemleri yoluyla İspanya’nın Anayasal ve yasal değerlerine, AB’nin değerlerine, insan haklarına, kamu özgürlüklerine, demokrasiye, hoşgörüye ve kadın ve erkek arasındaki eşitliğe yönelik eylemlerin tanınması ve saygısı ile, eğitim sistemine dahil olmanın desteklenmesi, zorunlu yaşta okula gidilmesi,⁸¹ resmî dil grubunun öğrenilmesi ve istihdama entegrasyonun temel unsurları olarak istihdama erişim sağlanmasına yönelik özel araçlar geliştirecektir.

(iii) Devlet Genel İdaresi, bu maddede belirtilen amaçlara ulaşmak için Özerk Topluluklar, Ceuta ve Melilla kentleri ve kentlerin belediyeleri ile iş birliği yaparak, hedefler arasında yer alan ve bu çerçevede, reşit olmayan yaştaki refakatsiz çocukların (MENAS - *menores no acompañados*) entegrasyonu çok yıllık bir stratejik plan çerçevesinde iş birliği hedefleri arasında yer alacaktır. Her halükârda, Devlet Genel İdaresi, Özerk Topluluklar ve belediyeler, ilgili entegrasyon planlarını referans alarak bu alandaki eylemlerini koordine edeceklerdir.

(iv) Stratejik Göç Planı’nın kriterlerine⁸² ve önceliklerine uygun olarak, hükûmet ve Özerk Topluluklar, göçmenlerin sosyal entegrasyonunu

⁸⁰ Bu kavramın birebir Türkçe karşılığı olmamakla beraber, *convivencia* literatürde birlikte yaşama olumlu olarak bakan ve zaman zaman ideal/barış içinde bir arada yaşama olarak tercüme edildiğinden, bu kavram doğrudan tanımlayıcı bir birlikte yaşama değil, aynı zamanda normatif bir boyuta sahip bir arada yaşama olarak okunabilir.

⁸¹ Temel eğitim; ilköğretim (6-12 yaş arası), ilkökulu takip eden zorunlu ortaöğretim 1. kademe (12-14 yaş arası), zorunlu ortaöğretim 2. kademe (14-16 yaş arası) olarak verilmektedir. 1990’dan itibaren zorunlu eğitim yaş sınırı 16’dır.

⁸² Bu plan çalışmanın ilerleyen kısmında açıklanacaktır.

güçlendirmek için Sektörel Göç Konferansı'ndaki iki senelik eylem programları üzerinde anlaşacaklardır. Bu tür programlar, her sene sağlanacak olan ve sübvansiyon kalemlerinin kabul edilen idareleri tarafından müşterek finansman formülleri içerebilen göçmenlerin entegrasyonu için bir devlet sübvansiyonu şeklinde finanse edilecektir.”⁸³

LOEX, göç yönetimi için yasal-siyasi perspektiften politika oluşturmada ve yabancıların haklarının tanınmasında ileriye doğru bir adımdır. Bu ilerleme normların, kuralların ve kurumların çoğalmasıyla tanımlanan LOEX'deki yasal reformlarda görülebilir. Bu reformlar kapsamında değinilmesi gereken en önemli alanlardan biri kuşkusuz eğitimidir. Esasen, eğitim hakkı temel bir hak olarak İspanya Anayasası'nın 27'inci maddesinde tanınmış ve Anayasa bu hakkı gerçek kılmak için azami yasal koruma araçlarıyla donatmış (CE, 1978: 14) olsa da, göçmenlerin eğitim hakkı başlangıçta yasal ikamet edenlerle sınırlı kalmıştır. Ailelerinin yasal statüsüne bakılmaksızın, okul çağındaki tüm çocukları ve gençleri kapsar biçimde, bu hakkın gerçek anayasal boyutta kabul edilmesi 11 Ocak 2000 tarihli LOEX'in 9'uncu maddesinde şüpheyi yer bırakmayacak şekilde, açıkça yer verilmesi ile olmuştur. Bu nedenle yasal düzeyde, Anayasa'nın “herkes” için tesis ettiği ücretsiz temel eğitim hakkı temel bir hak olarak kabul edilmektedir (Aja, 2000: 70; Moya, 2009: 7). İspanya, okul çağındaki düzensiz yasal statüde olan göçmen çocukların temel örgün eğitim hakkını açıkça tanıyan AB'nin 7 Üye Devletinden (Belçika, Bulgaristan, Finlandiya, Hollanda, İtalya ve İsveç) biridir (UNHCR, UNICEF ve IOM, 2019: 4).

LOE'nin kısıtlı yaklaşımının aşılması ve bir bütün olarak İspanya'daki yabancıların hukuki durumuna ilişkin kayda değer bir iyileşme anlamına gelmiş, bu iyileşme işgücü piyasasına entegrasyon bağlamında da önem arz etmiştir. Çünkü istihdam için ilk verilen izinlerin çeşitli yönlerini de etkilemiştir. Mevzuata göre istihdama etkin erişim, giriş yollarına bakılmaksızın İspanya'daki göçmenlerin entegrasyonu ve sosyal katılımının temel anahtarı olmaya devam etmektedir. İşgücü göç akışlarının ulusal istihdam durumunun ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlenmesi

⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>

ilkesi,⁸⁴ İspanya göç politikasının temellerinden birini oluşturmaktadır (LOEX 4/2000, madde 2 bis). LOEX'in 10'uncu maddesine göre, İspanya'da yasal olarak ikamet eden yabancılar, mevcut mevzuata uygun olarak kendi hesabına veya bir başkası adına ücretli bir faaliyet yürütme ve sosyal güvenlik sistemine erişim hakkına sahip olmuşlardır (CES, 2019: 92). Bu madde çerçevesinde, AB dışı devletlerden göçmenlerin istihdama, serbest mesleğe ve genel istihdam desteğine eşit erişimleri bulunmaktadır (MIPEX, 2020).

AB bağlamında geliştirilmiş olan bu Yasa ve düzenlemeler, İspanya vatandaşları ile uluslararası göçmenlere eşit haklar tanıyan gelişmiş düzenlemeler içermektedir (Pérez-Serrano vd., 2012: 259).⁸⁵ Yapılan görüşmelerde farklı aktörlere İspanya'nın göç politikasının şekillendirilmesinde AB'nin etkisinin olup olmadığı, var ise uygulamayı zorlayıcı ya da kolaylaştırıcı etkisinin ne olduğuna ilişkin değerlendirmeleri sorulmuştur. Derinlemesine görüşmesine yaptığım Katalonya'nın Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreterliğinde⁸⁶ bu alanda sorumlulukları olan siyasi üye şu cevabı vermiştir (G9, 2020):

“Öncelikle, İspanya'ya uluslararası göçmen nüfusun yerleşmesi küresel dinamikler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu ve Avrupa bağlamındaki durumumuz nedeniyle, AB ve uluslararası boyutun etkileri kaçınılmazdır. İspanya'da göç politikaları, Birliğin politikaları bağlamına uymalı ve uluslararası kuruluşların normlarını, kriterlerini ve tavsiyelerini dikkate almalıdır. Politikalar, tüm Avrupa'nın politikalarına bağlıdır. Ne İspanya'nın ne de Katalonya'nın çevresinden izole edilmiş bir politikası olamaz.”

Yerel yönetimden bir delege şu görüşleri eklemiştir (G5, 2020):

“AB hakkında ne düşünersek düşünelim kararları 27 Üye Devlet beraber almaktadır. İspanya, Birliğin bir üyesidir ve Birliğin kurallarına uymak bizim yükümlülüğümüzdür (...). Ve sonra AB'nin izlediğimiz ilginç bir yol

⁸⁴ Ulusal istihdam durumunun değerlendirilmesi ilkesi, yalnızca ilk çalışma izni alınırken geçerlidir. Bu nedenle, yenilemeler veya daimi ikamet izni sahiplerinin istihdama erişim durumları, aile birleşimi için ikamet izni sahipleri veya İspanyol vatandaşlığı almış kişilerin aileleri için geçerli değildir (CES, 2019: 92-93).

⁸⁵ Bu maddelerin ABA (1992) ile birlikte Birliğin bütünleşmesi ve sosyal politikası açısından, keza AmsA da (1997) olduğu gibi Birliğin sosyal politikasına yönelik yapılan önemli yasal düzenlemelerden bağımsız düşünülmemesi gerekmektedir.

⁸⁶ Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreterliği, Katalonya Özerk Yönetimi'nin Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı bünyesindedir.

haritası var ve açıkçası biz de uygulamak zorundayız. Bu da bir entegrasyon göstergeleri sistemine ulaşmaya çalışmaktır. Bu, mikro alanda en iyi şekilde geliştirdiğiniz bu politikaların bir miktar etkinlik gösterip göstermediğini gerçekten bilmenizi sağlar (...). AB'nin, İspanya'nın göç politikasının şekillenmesinde hem etkisi bulunmakta hem de etkisinin kolaylaştırıcı yönde olduğunu söylemek mümkündür. Keza, AB finansmanı yoluyla entegrasyon ve kapsayıcılık eylemlerinin desteklenmesi ciddi bir öneme sahiptir.⁸⁷ Nihayetinde temel hedef göçmenlerin sosyal entegrasyonudur.”

Alan araştırması sırasında görüşmecilerin çoğunluğu, AB'nin göçmenlerin entegrasyonunda hayati bir rol oynadığı konusunda hemfikir gözükmektedir. Birliğin rolü, ilgili aktörler arasında daha iyi iş birliğini teşvik etme, Üye Devletler arasında en iyi uygulamaları paylaşma, entegrasyon konusunda müşterek tedbirler oluşturma ve özellikle mali destek sağlama açısından önemli görülmektedir.

Aşağıdaki görüşme özeti bu konuda yapılan açıklamaları destekleyebilir:

“AB, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde entegrasyon üzerinde çalışan farklı aktörler arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi için araçlar sunmaktadır. Bu araçlar arasında, Üye Devletler arasında karşılıklı öğrenmeyi teşvik eden Avrupa Entegrasyon Ağı yolu ve entegrasyon için AB finansmanı konusunda stratejik bir yaklaşım merkeze alınmaktadır.”

AB'nin göçmen entegrasyonu konularında çok belirgin bir politikası (modeli) bulunmamakla beraber, “açık koordinasyon yöntemi”nden (*open method of coordination*) söz edilebilir. AB'nin entegrasyon politikası, bu spesifik alandaki söylemler ve politikalar konusunda fikir birliğine varmaya çalışarak her Üye Devletin egemenliğine saygı duyan “açık koordinasyon yöntemi”nin işleyiş şeklini takip

⁸⁷ Zikredilen fonlardan biri, “İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu” (*Fondo de Asilo, Migración e Integración*) tarafından müşterek finanse edilen projeler (bilgi, rehberlik ve ev sahibi toplum hakkında tavsiye, özellikle İspanyolca öğrenme projeleri ve uygun olduğu durumlarda, müşterek resmî diller), farklı alanlarda eşitliği teşvik eden projeler (eğitim, sağlık, kadın), toplumda eşit muameleyi ve ayrımcılığı önlemeyi teşvik eden projeler, deneyimlerin ve iyi uygulamaların belirlenmesi için araştırma projeleri, ırkçılığa, yabancı düşmanlığına ve buna bağlı hoşgörüsüzlüğe karşı farkındalığı teşvik eden projelerden oluşmaktadır. Diğeri ise, “Avrupa Sosyal Fonu” (*Fondo Social Europeo*) tarafından “Sosyal Kapsayıcılık ve Sosyal Ekonomi” operasyonel programı çerçevesinde müşterek finanse edilen projeler, istihdam açısından kalite sistemlerinin birleştirilmesinin yanı sıra profesyonellerin ve gönüllülerin eğitim ve gelişimlerinin teşvik edilmesi, keza işyerinde eşit muamele ve ayrımcılık yapılmaması konusunda farkındalık ve bunun teşvik edilmesidir.

etmektedir.⁸⁸ Bu politikaların etkisinin değerlendirilmesi zor olsa da, AB göç/göçmen meselelerinde büyüyen bir rol oynamaktadır ve İspanya'nın göç politikasının şekillendirilmesinde elbette etkilidir ancak etkisi henüz merkezi değildir. Çünkü AB, entegrasyon açısından Üye Devletleri zorlayamaz, ancak ulusal yaklaşımlara dahil edilen bir doktrine işaret ettiğini söylemek olasıdır.⁸⁹

Göç ve Çeşitlilik Araştırma Merkezinde sorumlulukları olan ve aynı zamanda – kıdemli Araştırma Görevlisi bir katılımcının açıklamaları şu şekildedir (G28, 2021):

“Göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili olarak Birliğin yetkisi sınırlıdır. Lakin AB’de yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları için adil muameleyi garanti eden yasal çerçeveyi tanımlamakta, Üye Devletlerin vatandaşları ile eşit hak ve yükümlülükleri ve ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadeleyi teşvik etmektedir. Esasen, göç politikasının bu hedefi uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının statüsüne ilişkin Direktifle oluşturulmuştur. Aile birleşimi Direktifi ve istihdamda eşit muameleyi teşvik eden ve diğerlerinin yanı sıra istihdamda ve hizmetlere erişimde etnik gerekçelerle ayrımcılığı yasaklayan farklı Direktifler hayata geçirilmiştir. Üye Devletler arasındaki farklılıklara rağmen, bugüne kadar kaydedilen ilerleme, söz gelimi 15 & 16 Nisan 2010 tarihli Zaragoza Deklarasyonu’ndan sonra asgari entegrasyon göstergelerinin onaylanması, AB Temel Haklar Şartı’na dayanan bir Avrupa entegrasyon (inclusión) modelinin inşasında ilerlemenin mümkün olduğuna inanmamızı sağlamaktadır.”

AB Direktifleri ulusal göç düzenlemelerine zorunlu aktarımdır ve takip eden satırlarda görüleceği üzere İspanya’da zamanla artmıştır. İspanya örneğinde sürekli yasal ve düzenleyici değişiklikler, göç politikasının temel kavramında tutarlı bir yaklaşım

⁸⁸ Commission of the European Communities, COM(2001)387, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, On An Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy, Brussels, 11.07.2001.

⁸⁹ AB Yakınsaması: AB’deki göçmen nüfusun entegrasyon politikaları iki farklı senaryodan geliştirilip birleştirildiği fikrinden yola çıkmıştır: AB örnekleri ve Üye Devletlerin çerçevesi olarak farklı yaklaşımlara sahip iki süreçtir. Bu önerme, farklı unsurların ve değerlerin yeniden birleştirilmesine dayanan devlet farklılaşmalarının üstesinden gelmeyi ve Avrupa’da yakınsak bir modelin ortaya çıkması anlamına geldiği hipotezini desteklemektedir. AB organları tarafından teşvik edilen yakınsak çerçeve, yani yukarıdan aşağıya yaklaşım (*top-down approach*), AB tarafından tasarlanan belirli tüzük, yönerge, karar ve tavsiyelerin aşamalı olarak uygulanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Esas olarak, bu yakınsak süreçte katılan ve bunu kolaylaştıran dört mekanizma vurgulanmaktadır. Bu mekanizmalar; normatif/düzenleyici bir çerçeve, gerçek bir temeli olan çerçevenin geliştirilmesi, devletler arasında Ulusal Temas Noktaları (*National Contact Points*) aracılığıyla koordinasyon ve bilgi alışverişi ve “Avrupa Entegrasyon Fonu” aracılığıyla ekonomik destektir. Şunu da belirtmek gerekmektedir: AB çerçevesinde göç uygulamalarında resmî olarak bir yakınsama eğilimi olmasına rağmen, bunun henüz gerçekleştirilmediği birçok alan bulunmaktadır.

arayışı yanında, Birliğin göç ve uluslararası koruma hususuna ilişkin mevzuatı ve AB Komisyonu'nun tavsiyeleri göz önünde bulundurulduğunda, göç politikasının temel direklerinden biri olarak göçmen nüfusun entegrasyonunu güçlendirme, farklı kimlik ve kültürlerle barış içinde bir arada yaşama, sosyo-kültürel çoğulculuk çerçevesinin gerçekleştirilmesini güvence altına alma çabasına işaret etmektedir. Bu amaç, LOEX'in ikinci maddesinde şüpheye yer bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir.

Yine bu kapsamda, oturum izinlerini yenileme ve aile birleşimi prosedürlerinin düzenlenmesi ve nispeten işlem sürelerinin kısaltılması ve aynı zamanda göçmen sakinlerin talep edebileceği oturum izinlerini yenileme süresine düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre, başvuru yapacak kişilere oturum izni süresi sona ermeden iki ay önce başvurabilme hakkı getirilmiş, belirsizlik veya usulsüzlükten (düzensiz statüye düşme riski) kaçınmanın mümkün olduğunca azaltılması hedeflenmiştir. Düzenlenme, ikamet ve çalışma izninin yenilenmesi için gereken iş ve sosyal güvenlik katkıları ile ilgili gereklilikleri açıkça belirleyerek yasal kesinliği artırmaktadır.

LOEX kapsamında aynı amaç için oluşturulan en önemli araçlardan diğeri de göçmenin İspanya'da kök salmış olmasıdır (*arraigo*).⁹⁰ LOEX'in “kalıcı bir düzenleme prosedürü” olarak oluşturduğu *arraigo* mekanizmasının amacı, ortaya çıkan usulsüzlük süreçlerinden kaçınmak ve doğma büyüme İspanyol vatandaşlar ve yerleşik göçmenler arasındaki hakların tanınmasına ilişkin mevzuatı eşitlemektir (López-Sala, 2007: 10). Belgesiz yabancılara sınır dışı edilme cezası da yoktur. Yasa,

⁹⁰ *Arraigo*: İspanya'da göçmen sakinlerin idari durumlarını düzenli (yasal) hale getirmek için sıklıkla kullanılan bir mekanizmadır. *Arraigo*, istisnai durumlar için verilen, bir sene boyunca geçerli olan ve süresi uzatılabilen bir tür geçici ikamet iznidir. Bu izin, İspanya'da bulunan aile (*arraigo familiar*) veya iş bağı olan (*arraigo laboral*) yahut kendi adlarına sosyal olarak entegrasyon sağlamış uluslararası göçmenlere (*arraigo social*) verilmektedir (LOEX, madde 31/3 ve 68/3). Yasa'nın uygulanmasına ilişkin 30 Nisan 2011 tarihindeki en son yönetmelik değişikliğine göre, düzensiz statüde olan göçmen başkaca işlemlerle beraber, İspanya'da ve kaynak/menşe ülkesinde veya son beş senedir ikamet ettiği ülke veya ülkelerde sabıka kaydı olmaması koşuluyla, İspanya'da en az iki sene boyunca kesintisiz olarak yaşadığını (belediyenin ikamet kaydı esas alınır) ve düzensiz statüde en az altı ay süreyle iş ilişkisini (kayıt dışı) belgelerle ispat edebilir ise *arraigo laboral* sistemi ile çalışma izni ve/ya da oturum izni talebinde bulunma hakkı edinebilir. Her bir *arraigo* tipi için başvuru koşulları farklıdır. Koşullar, Göç Yönetmeliği'nin 124'üncü maddesinde düzenlenmiştir (BOE, No. 103, 2011).

beş sene boyunca düzenli ve kalıcı olarak ikamet etmek zorunda kalmadan aile birleşimini ve daimi ikamet izni edinmeyi kolaylaştırmıştır.

Onaylanmasından kısa bir süre sonra PP'nin Mart 2000 seçimlerinde tekrar elde ettiği Parlamento çoğunluğu,⁹¹ LOEX'i değiştirerek 8/2000 sayılı Yasa'nın (LOEiX - *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre*) kabul edilmesine fırsat yaratmıştır (Arango, 2013: 4; Moreno-Fuentes, 2014: 270).⁹² Bu, sadece yeni hükûmetin bu konudaki perspektif değişikliğinin sonucu değil, aynı zamanda AmsA'nın⁹³ getirdiği hükümlerin bir sonucudur. Akabinde gerek Tampere (1999) gerekse Sevilla (2002) Zirvesi, akışların kontrolü ve yerleşik göçmenlerin haklarının tahsisine ilişkin müşterek bir politikanın oluşturulmasına yöneliktir (López-Sala, 2007: 10; Pich, 2007: 229; Özer, 2007: 61).⁹⁴ Tampere Zirve'sinde entegrasyon, eşitlik koşullarını ve göçmenlerin temsiliyetini ifade eden çift taraflı bir süreç olarak tanımlanmıştır.

Belirlenen müşterek politikalar çerçevesinde, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muameleye atfedilen önem doğrultusunda, adil muamele ile neyin kastedildiği sonuç bölümünde açıklığa kavuşturmaya ayrılmıştır. Bu kapsamda;

Üçüncü ülke vatandaşlarının yasal statüsü, Üye Devletlerin vatandaşlarının haklarına yakın olmalıdır. Bir Üye Devlette yasal olarak belirlenecek bir süre boyunca ikamet etmiş olan ve uzun dönem ikamet izni olan bir kişiye, o Üye Devletin vatandaşlarına mümkün olduğunca yakın, aynı nitelikte bir dizi haklar verilmelidir. Bu

⁹¹ Nisan 2000/2004 aralığı PP'den J. Ma. A. Aznar-López hükûmetinin ikinci dönemidir.

⁹² Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹³ AmsA, ABA'nın bir anlamda yeniden düzenlenmesi anlamına gelmiş ve bu antlaşma kapsamında dört temel başlık altında sıralanan bir revizyon yapılmıştır. Bunlar arasında “özgürlük, güvenlik ve adalet, Birlik ve vatandaşlık, daha etkin bir dış politika, kurumsal yapı” başlıklarını sayabiliriz. AmsA “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” yaratarak ABA'nın “Adalet ve İçişlerinde İş Birliği” sütununu şekillendirmiştir (Günoğur, 2014: 60-61). Serbest dolaşım, dış sınırların kontrolü, göç ve sığınma, Birliğe üye olmayan ülke vatandaşların haklarının korunması ve sivil konularda adli iş birliği konularının *Avrupa Toplulukları* olarak nitelendirilen birinci sütunun içine yerleştirilmesi AmsA'nın getirdiği temel değişikliktir (Şirin-Öner, 2016: 549).

⁹⁴ Daha güçlü bir entegrasyon politikası için açıkça çağrıda bulunan Tampere Zirvesi'nin (1999) ardından, 2000 ve 2001'de Birliğe göç ve sığınma alanlarında yetki veren AmsA'nın yardımıyla, en geç 2004 senesine kadar bir “Ortak Göç ve Sığınma Politikası”nın geliştirilmesi için birkaç tüzük teklif edilmiş veya kabul edilmiştir (Özer, 2007: 61).

haklar, söz gelimi, ikamet edilen devletin vatandaşları açısından ayrımcılık yapmama ilkesini unutmadan, ikamet etme, eğitim alma ve başkası veya kendi hesabına çalışma haklarını içermektedir. Avrupa Konseyi, uzun bir süre yasal olarak ikamet etmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarına ikamet ettikleri Üye Devletin vatandaşlığını alma imkanı sunma hedefini onaylamaktadır (Pich, 2007: 229-230).

Göç Politikası Grubu Direktörü Jan Niessen'in, 2000 senesinde Avrupa Konseyi için hazırladığı "Çeşitlilik ve Uyum - Göçmenlerin ve Azınlıkların Entegrasyonu için Yeni Zorluklar" (*Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*) başlıklı Rapor'unda dile getirilenler özetle şu şekildedir: Neredeyse tüm AB ülkeleri entegrasyonu kolaylaştırmak için aynı önlemleri almaktadır. Yasal ikamet hakkı için daha fazla yasal güvenlik sağlama, işgücü piyasasına entegrasyon, eğitim, siyasi katılım ve refah devletin hizmetlerine eşit erişimi kolaylaştırmaya eğilimlidirler. Aynı şekilde, siyasi katılım ve yabancıların vatandaşlığa alınma politikaları da benzer olma eğilimindedir.

İspanya, LOEiX'i 29 Eylül 2003 tarihli ve 11/2003 sayılı Vatandaşların Güvenliği, Aile İçi Şiddet ve Yabancıların Sosyal Entegrasyonu konularında özel önlemler hakkında Yasa (*Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre*) ve akabinde 20 Kasım 2003 tarihli ve 14/2003 sayılı Yasa (*Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre*) ile reform adı altında yeniden düzenlenmelere gitmiştir. Bu düzenlemeler arasında, aile birleşimi ve taşıyıcıların yükümlülüklerinin yanında, AB mevzuatına göre vize rejimi (İspanya'ya giriş ve çıkışlar) ve ikamet rejimleri gibi düzenlenmeler bulunmaktadır (Pérez-Serrano vd., 2012: 259).

Genel olarak 2000/2004 dönemleri arasında PP'nin göç olgusuna kamu düzeni ve güvenliği perspektifinden yaklaşılan süreçten sonra, 2004/2008 arası dönemi,⁹⁵ İspanya göç politikasında bir değişiklik anlamına gelecektir. Sosyalist hükûmet, konuyu liberal ve daha uzlaşmacı bir perspektiften ele alarak başlamıştır. İçerik ve yönetişimde kapsamlı bir göç politikasını üç sütun etrafında yapılandırmıştır. Bunlar; (i) Entegrasyon. (ii) Çok düzeyli idari yönetim. (iii) Girişlerin yasal düzenlemesidir.

⁹⁵ Nisan 2004 / Nisan 2008 dönemi ve ayrıca Nisan 2008 / Aralık 2011 arası dönemlerde PSOE'den (8. ve 9. hükûmetler) José Luis Rodríguez-Zapatero hükûmeti iktidarda kalmıştır.

Göç olgusuna ilişkin sorumlulukların, sosyal politikaları yürüten ve dezavantajlı sakinlerin sosyal entegrasyonu için hizmet vermeye daha hazırlıklı olan birime aktarılabilmesi için hükûmete bağlı göç, göçmenlerin entegrasyonu ve yurtdışında İspanyol vatandaşlığı alanında tanımlanan göç politikasının geliştirilmesinden sorumlu Göçle İlgili Devlet Müsteşarlığı (SEM - *Secretaría de Estado de Migraciones*)⁹⁶ kurulmuştur (OECD, 2019: 276). SEM tarafından, İçerme ve İnsani Yardım Genel İdaresi aracılığıyla yürütülen göçmenlerin entegrasyon politikası, yabancı kimliklerin ve kültürlerin Anayasa ve hukuka saygıdan başka bir sınır olmaksızın bir arada yaşamaları çerçevesinde İspanya toplumuna tam entegrasyonunu teşvik etmeyi amaçlamaktadır (MISSM, 2020a).

2004 senesinden itibaren İspanya’da sosyal tarafların göç politikalarının tasarımına ve yönetimine katılımlarının artması işgücü yönlerini dikkate değer hale getirmiştir. Hükûmet ve sosyal ortaklar tarafından 2004 senesinin temmuz ayında imzalanan rekabet gücü, istikrarlı istihdam ve sosyal uyum için “Sosyal Diyalog Bildirisi”ne dayanarak göç, karşılaştırmalı Avrupa bağlamında öncü bir deneyim olan sosyal diyalog konuları menüsünde ilk kez tanıtılmıştır. Sosyal ortaklar, göç akışlarının düzenlenmesinin yönetimi etrafında bir toplantı alanı inşa edilmesi ve özellikle işgücü yönlerinin gerçekleştirilmesinde göç mevzuatı taslağı sürecine katkıda bulunmaları bakımından önem arz etmişlerdir (CES, 2019: 95-96).

Bu döneme ilişkin konumuz bağlamında öneme haiz olan reformlar arasında, göçmenlerin sosyal entegrasyonlarına yönelik başkaca kapsamlı bir reformların olmasıdır. Bu bağlamda, belediyelerin entegrasyon süreçlerindeki rollerinin güçlendirilmesi ciddi bir adımdır. Göç politikasının bu yeni yönelimini ve tanımını teyit eden yasal önlemlerin birçoğunun devam etmesine rağmen, 2005’te o zamana kadar tahsis edilenlerin çok üstünde, Özerk Topluluklar ve belediyeler tarafından entegrasyon açısından eylemlerin güçlendirilmesine yönelik bir sübvansiyonla “Göçmenlerin Kabulü, Entegrasyonu ve Eğitimlerinin Güçlendirilmesine İlişkin

⁹⁶ 2020 senesinin ocak ayından itibaren hiyerarşik bağlamda Kapsayıcılık, Sosyal Güvenlik ve Göç Bakanlığına tabi bir organdır (MISSM, 2020a).

Destek Fonu” (FAAIIRE - *Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos*) kurulmuştur.

FAAIIRE, Özerk Topluluklarda ve belediyelerde göçmenlere yönelik çok sayıda yardım programının başlatılmasını sağlamakla beraber esas olarak iki belirli alana tahsis edilmiştir. Bunlardan biri, göçmenlerin kabulü ve entegrasyonu, diğeri de eğitim takviyesidir. Tahsis edilen eylemler şunlardır: Göçmenlerin kabulü, eğitim, istihdam, barınma, sosyal hizmetler, sağlık, çocukluk ve gençlik, eşit muamele, toplumsal cinsiyet perspektifi, katılım, farkındalık ve birlikte gelişmedir (G9, 2020).⁹⁷

Derinlemesine görüşme yaptığım Katalonya Özerk Yönetiminin Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı bünyesinde sorumlulukları olan bir katılımcı şunları dile getirmiştir (G22, 2021).

“FAAIIRE, ERC’nin önerisiyle doğmuş ve 2005’te Sosyalist hükûmet tarafından başlatılmıştır. Devlet tarihinde ilk defa, göçmen sakinlerin statüsü, entegrasyonu ve eğitim takviyesi için belirli bir öge birleştirilmektedir. Devlet genel bütçesinde ilk defa, göçmenlerin kabulü, entegrasyonu ve eğitimin güçlendirilmesi için özel bir fon yaratılmıştır. Bu fonun Özerk Toplulukları hükûmetleri ve yerel yönetimlerin entegrasyon politikaları yaratılabilmeleri ve olumlu eylemlerin geliştirilmesindeki sonuçları, şimdi ve gelecekte, toplumumuzda farklı kültürel kökenlerden gelen insanların kabulünün ve entegrasyonun etkin bir şekilde teşvik edilmesi için temel olmuştur. Bu fon, tüm profesyonellere ve idarelere bu dönemde entegrasyon anlamında muazzam bir fırsat vermiştir.”

2005’ten 2011’e kadar yedi sene yürürlükte kalan FAAIIRE kapsamında devlet, göçmen entegrasyonuna yönelik 877 milyon euro bütçe ayırmıştır.⁹⁸ Bu fonlarla özerk yönetimler, belediye altyapılarının kurulması ve tüm belediyelerde kabul yapısı (*estructura de acogida*) oluşturulması için yardım etmişlerdir. FAAIIRE’nin siyasi değerlendirmesi, saha çalışmasındaki katılımcılara göre (G5, 2020; G9, 2020; G22, 2021) merkezî hükûmetten Özerk Topluluklara ve belediyelere

⁹⁷ Her bir Topluluğun göçmen oranına göre dağıtılan ödenekten toplam yardımın % 22’sini Katalonya, % 21’ini Madrid Topluluğu, % 12’sini Valensiya Topluluğu ve % 11’ini Endülüs Topluluğu almıştır.

⁹⁸ FAAIIRE, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Özerk Topluluklar, Ceuta ve Melilla arasındaki iş birliği anlaşmaları yoluyla Özerk Topluluklar arasında dağıtılmış ve belirli durumlara göre her Topluluk için müşterek bir katkı sağlamıştır. Her bir Topluluk, fonların % 40’ını belediye birimlerine ayırma sözü vermiştir. Özerk Topluluklardaki göçmenlere yönelik belediye entegrasyon politikalarının geliştirilmesi için belediyelerin doğrudan yönettiği oran senelik olarak değişim göstermiştir (G9, 2020).

kaynak ve yardım aktarımı nedeniyle çok önemli bir değişiklik yaratmıştır. FAIIIRE, belediyeler ve STK'larla iş birliği ile eğitimi güçlendirme, dil eğitimi yahut yeni gelenlere itina (yardım) önlemlerinin uygulanması bakımından göçmenlerin entegrasyonu için çok yararlı bir araç olmuştur.

Ortega-Pérez'e (2011: 351) göre entegrasyon açısından kaynakların bu şekilde konuşlandırılmasının bu politikada emsali yoktu. Sosyalist hükûmetin, senelik sübvansiyonlarla sürdürülen özerk ve yerel yönetimler aracılığıyla göç politikasının ve uygulanmasının bütünleştirici boyutu için yaptığı bahis, politik uygulamasında açıktır. Zapatero'nun ilk yasama döneminde kamu harcamaları inkar edilemez bir şekilde bu özel politikanın geliştirilmesine ve devlet ile farklı Özerk Topluluklar arasında iş birliğine büyük katkı sağlamıştır (Fernández-Suárez, 2015: 488).

Bu bölümün sonraki başlıklarından biri olacak "2007-2010 Vatandaşlık ve Entegrasyon Stratejik Planı" (PECI I - *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*) yine bu dönemde "eşitlik, vatandaşlık ve kültürlerarasılık" olarak üç temel ilke üzerinden tasarlanmış ve entegrasyon bileşenlerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

Zapatero'nun ikinci yasama dönemine gelindiğinde, kurumsal yaklaşım olarak Çalışma ve Göç Bakanlığının oluşturulmasıyla hükûmetin organizasyon şemasında göç olgusu ve sosyal entegrasyon daha da ön plana çıkarılmıştır. Göç olgusu, bu şema içinde yer verilen, Entegrasyon Genel İdaresi ve Özerk Toplulukların katılımı Göç Politikaları Yüksek Konseyi aracılığıyla yönetilmeye çalışılmaktadır (Pumares, 2011: 208). Daha önce göç yönetimi, PP hükûmetinin ikinci döneminde (2000/2004), İçişleri Bakanlığının görev alanında idi.⁹⁹ Buna karşılık Zapatero, akış yönetimi ve entegrasyon politikaları arasında bir ayrıma giderek, göç olgusunu güven(siz)lik sorunlarıyla ilişkilendirmek istememiştir (Pinyol, 2008: 58). Devlet ve göçmenler arasındaki ilişki devlet güvenliği değil de bir sosyal politika meselesi olarak görülmüştür. Sosyalist hükûmet nispeten açık ve diğer AB komşularına kıyasla destekleyici ve daha liberal bir politika oluşturmuştur. Bu bağlamda PSOE, göç

⁹⁹ PP hükûmeti dönemlerinde, göç olgusuna kamu düzeni ve güvenliği perspektifinden yaklaşıldığından, konunun yönetimi İçişleri Bakanlığının görev alanındadır (Pérez-Serrano vd., 2012: 263).

konusunda bir önceki hükûmete göre daha büyük bir hassasiyet ve yakınlık göstermiştir (Ortega-Pérez, 2011: 341). Göç politikası, kontrol ve bölgeye giriş ile ilgili olarak anlaşıldığı için, sol ve sağ kanat partilerin aynı koşullarda, önemli farklılıkları yok gibi görünmekle beraber, en büyük fikir ayrılığı, sol kanat partilerin muhafazakar ideolojiye sahip partilerden hakları daha fazla genişletme ve entegrasyonu tercih ettikleri göçmen entegrasyon politikalarında ortaya çıkmaktadır (Money, 1999; Givens, Luedtke, 2005. Akt. Fernández-Suárez, 2015: 229).

2008 senesinin mart ayında PSOE'nin seçimlerden yeniden bir zaferle çıkmasının akabinde, yürütmekte olduğu ikinci yasama döneminde mevzuatta ciddi değişikliklere gidileceğini duyurmuştur (Pérez-Serrano vd., 2012: 264). 2009'da ise söylem etkinliği, Kongrenin hükûmetin emrinde geçirdiği göç tasarısı ile LOEX bir kez daha reform edilerek, yukarıda belirtilen boyutları içeren göç politikasını tanımlar duruma gelmiştir (*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*).¹⁰⁰ Arango'ya (2013: 7) göre göç politikasının yöneliminde ana amaç, göç mevzuatını AYM'nin bazı kararlarına uygun hale getirmek ve AB'nin yeni direktiflerini yürürlüğe koymaya başlamaktır. Spesifik olarak İspanya, aşağıda belirtilen direktifleri¹⁰¹ bu Yasa'ya aktarmıştır.

4/2000 sayılı LOEX'in bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğunu tespit eden Anayasa Mahkemesi kararıyla birlikte, Yasa İspanya'daki yeni göç gerçeğine uyarlanmıştır. Yapılan değişiklikler tüm başlıkları etkilemiş ve Yasa'nın 50'nci ve 71'inci maddeleri revize edilmiştir. Ayrıca metne birkaç yeni ilke eklenmiştir. Bu nedenle, 2000 senesinde yürürlükteki göç yasasının onaylanmasından sonra gerçekleştirilen en önemli reformdur.

¹⁰⁰ BOE, No. 299 de 12 de diciembre de 2009, art.2 bis.

¹⁰¹ Ülkesine geri dönüş veya hava yoluyla geri gönderme amacıyla transit durumlarında yardıma ilişkin Direktif, çalışma amaçlı Direktif, insan ticareti mağduru olan üçüncü ülke vatandaşlarına oturma izni verilmesine ilişkin Direktif, taşıyıcılara seyahat eden yolcuların verilerini iletmelerini zorunlu kılan Direktif, bilimsel araştırma nedenleriyle ilgili kabul Direktifi, aile birleşimi Direktifi, uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hukuki statüsüne ilişkin Direktifi, geri dönüş Direktifi, üçüncü ülke vatandaşlarının yüksek vasıflı istihdam amaçları için giriş ve ikamet koşullarına ilişkin Direktif, düzensiz bir statüde olan üçüncü ülke vatandaşlarını istihdam etme yasağını ihlal eden işverenlere karşı Üye Devletlerin uygulamaları gereken yaptırım ve önlemlere ilişkin asgari standartları belirleyen Direktif (Fernández-Suárez, 2015: 153-154).

Bu yeni reform üç ana nedenden kaynaklanmaktadır:

- 1- AYM içtihadını, Anayasa'ya uygun olarak yeni bir ifadeyle Anayasa'ya aykırı ilan edilen maddelere dahil edilmesi gereği.
- 2- Yukarıda bahsi geçen Yasa ile, iç hukuka aktarılmayı bekleyen veya tam olarak iç hukuka aktarılmamış AB Göç Direktifleri aracılığıyla İspanya yasal sistemine dahil olma ihtiyacı.
- 3- İspanya'daki yeni göç gerçekliğine uyarlama ihtiyacı (Moya, 2009: 3).

Göçmen entegrasyonu için mevcut kurumsal çerçeve, merkezi idare kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum arasında iş birliğine dayalı çok seviyeli bir yönetim çerçevesi 2/2009 sayılı Yasa ile getirilmiştir. Proje metnini FORO, Mali Konsey, Üçlü Çalışma Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal İşler Konseyi ve Genel Yargı Konseyi ve başkaca kurumların önerilerinin oluşturduğu bu Yasa'da getirilen yeni değişiklikler şunlardır:

- Aile birleşimi: *Fiilen* çift olan kişilerin aile birleşimlerinin kabul edilmesi reformun olumlu tarafıdır. Lakin birleşme yalnızca eş ve bakmakla sorumlu olunan bireyler ya da reşit olmayan çocuklarla sınırlandırılmıştır. Ebeveynlerin 65 yaşın üzerinde olduklarının tespit edilmesi (65 yaşına gelinceye kadar beklenmesi).
- Uluslararası süre: Kaynak/menşe ülkelerine iade sürecinde olan belgesiz göçmenlerin idari alıkoyma (*período de internamiento*) dönemlerinin 40 günden 60 güne artırılması. STK'ların Alıkoyma/Gözetim Merkezlerine girişlerine müsaade edilmesi.
- MENAS'ların sınır dışı edilmesi: Kaynak/menşe ülkelerine geri gönderilmeden önce bir avukat ile görüşmeleri ve dinlenmeleri,¹⁰² bu çocuklardan ancak on altı yaşından büyük olanların ülkelerine iade edilme süreçlerine dahil olabilmeleri.
- Konukseverlik: Yabancıların ülkede idari olarak düzensiz bir statüde kalmasına göz yumulması ciddi bir suç olarak ifade edilmiştir.

¹⁰² Hem Genel Adalet Konseyi hem de Mali Konsey, Yüksek Mahkeme ve AYM içtihatlarının defaatle bu ihtiyaca işaret ettiği hatırlatılmıştır (Bárbulo, 2009).

- Ücretsiz yasal yardım: STK'ların düzensiz göçmenlere insani yardım sağlama faaliyetlerinin cezai kapsam dışında bırakılması.

- Kadına şiddet (Cinsiyet şiddeti): Bu konuda kadın bir yabancının geçici ikamet izni için bir istisna getirilmiştir. Aile içi şiddet mağdurları olan düzensiz statüde olan kadın göçmenlerin, bu mağduriyet çözülünceye kadar yaptırımlardan muaf tutulmaları ve bu süreçte bu mağdurlara oturma ve çalışma izinlerinin sağlanması suretiyle istisna tutulmaları (Bárbulo, 2009).

2/2009 sayılı Yasa, entegrasyon için genel bir düzenleyici çerçeve sağlamaktadır. Entegrasyonda temel kabul edilen hakların dahil edilmesi gibi çeşitli yönlerin geliştirilmesi kayda değerdir. İfade edilmeyi bekleyen düzensiz statüdeki göçmenlere ilişkin 2008 AT Direktifinde (Directive 2008/115/EC) öngörülen azami gözaltı süreleri ile ilgili maddelerden halen uzak olmasına rağmen, düzensiz statüde olan göçmenlerin gözaltı merkezlerinde tutulabilecekleri gün sayısının artırılması da öneme haizdir. Farklı bölgesel ölçeklerde yönetimin ilerletilmesi konusundaki önceki yasama perspektifinde, Özerk Toplulukların uluslararası göçmenlerin yönetime katılımlarının, kısmen çeşitli Topluluklarda onaylanan yeni mevzuata uymaları öngörülmektedir (Pumares, 2011: 232).

Bir sonraki reforma ilişkin değinilmesi gereken husus, dezavantajlı/zor durumda olan göçmen gruplar için pozitif ayrımcılık/olumlu eylemler kapsamında, 27 Temmuz tarihli ve 10/2011 sayılı Yasa ile LOEX'in 31 bis ve 59 bis maddelerinin revize edilmesidir. Bahsekonu maddeler; özellikle "toplumsal cinsiyete dayalı şiddet mağdurları kadınların geçici ikametgâh ve istihdamı" ve "insan ticareti mağdurları"na ilişkindir. Bu reformla birlikte, göçmen kadınların saldırganlarını veya sömürücülerini ihbar etmeye cesaret etmeleri için daha elverişli yasal koşullar, mağdurların anayasal haklarını etkili yargı korumasına kullanma olanaklarını geliştirmek için oluşturulmuştur (PECI-II, 2011: 72). Bunun nedeni, göçmen kadınların erkeklerden daha fazla entegrasyon zorluğu yaşamalarıdır. Göçmen kadınlar çift ayrımcılığa maruz kalabilirler. Birincisi, kadın oldukları için, ikincisi ise göçmen oldukları içindir (Fidalgo, 2010). Bu reform önemlidir, çünkü insan kaçakçılığı ve esas olarak göçmenleri etkileyen sözde "modern köleliğin" diğer biçimleriyle ilgili olanlar gibi

diğer özel savunmasızlık durumları da dikkati hak etmektedir (CES, 2019: 65). Nitekim, cinsiyet, etnik aidiyet ve AB dışından olma kombinasyonu dışlanma faktörü oluşturarak özellikle sorunlu olmaya devam etmektedir (Kaya, 2021: 164).

Bunlara ilaveten son senelerde 27 Eylül tarih ve 14/2013 sayılı “Girişimcileri ve Uluslararasılaşmayı Destekleyen” Yasa’nın hükümleri ile göçmenlerin oturma ve çalışma izinleri edinmelerine ilişkin yeni ek bir formül getirilmiştir. Diğer olguların yanı sıra İspanya’da ekonomik bir faaliyet geliştirecek AB dışından genç göçmen girişimcileri çekmeyi hedefleyen bu adım işgücü piyasası hareketliliğini hedefleyen bir tür işe alım formülü olarak sınıflandırılabilir.¹⁰³

2.2. Göçmenlerin Entegrasyonunu Kolaylaştırmak İçin Temel Stratejiler

Göçmenlerin vatandaş olarak entegrasyonu ve kültürlerarası bir arada yaşama konusu, İspanya göç politikasında merkezi bir yer işgal etmeye devam ederek, bu süreçte göçmen nüfusun entegrasyon sürecinin başarıyla ilerlemesini sağlamak kilit bir mesele haline gelmiştir. Bu bağlamda, hem entegrasyon araçlarının ve politikalarının yanı sıra kamu ve katılım hizmetlerinin tüm vatandaşlara eşit şartlarda erişime izin verecek şekilde güçlendirilmesi, hem de göçmen sakinlerin ülkeye entegrasyonunu kolaylaştırmak için çeşitli düzenleme/yasallaştırma süreçleri şeklinde temel bir strateji geliştirilmiştir.

İspanya’da, ilk mevzuattan bu yana göç politikası, çalışma ve oturma izinlerinin kalıcı olarak birbirine bağlandığı ölçüde ilişkilendirilmiştir. Bu bakımdan ikincisinin başarısı, göçmenin halihazırda çalışma iznini etkilediğinden, olağanüstü düzenleme/yasallaştırma süreçleri göçmenlere yönelik normatif çerçeveyi analiz ederken önemli faktörlerden biridir.

¹⁰³ Bu Yasa kapsamında 2018’in ortalarında 26.090 kişiye oturma izni verilmiştir. Ekonomik çıkar nedenleriyle ikamet izni edinen bu sakinlerin % 47,7’si yüksek nitelikli profesyoneller, % 26,8’si yatırımcılar, % 12,8’i şirket içi transferler, % 10,6’sı araştırmacılar veya eğitimle ilişkili olanlar, % 2,2’si ise girişimcilerden oluşmaktadır. En fazla sayıda ikamet izni Çin, Rusya, ABD ve Venezuela vatandaşlarına verilmiştir (CES, 2019: 61-62).

İspanya hükûmetlerinin oluşturduğu düzenleme/yasallaştırma stratejileri takip eden satırlarda açıklanacaktır.

2.2.1. Olağanüstü Düzenleme/Yasallaştırma Süreçleri

Göç, İspanya’da demografik yaşlanmanın etkisini azaltmaktadır. AB dışındaki ülkelerden gelen göçmenler İspanya’daki nüfusun gençleşmesine ve ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle, İspanya yasal göçmenlere ihtiyaç duymakta ve bunu sıklıkla kamuya açıklamaktadır. Bunun için AB’nin politikaları çerçevesinde yasal ve güvenli kanalların uygulanması gerekmektedir. Düzenleme/yasallaştırma süreçleri, İspanya’da göç politikalarının düzenlenmesi ile aynı zamanda, yani İspanya’nın AB’ye girişinden itibaren doğmuştur.

İspanya göç politikasının temel taşlarından biri, yasal göç yollarının inşası yoluyla düzenli ve güvenli göçün teşvik edilmesidir (OECD, 2019). Bu bağlamda, İspanya otoriteleri tarafından göçmenlerin İspanya toplumuna entegrasyonunu kolaylaştırmak için alınan en iddialı önlemlerden biri, geleneksel kayıtdışı göçmenlerin yasal ve idari durumlarının düzenli hale getirilmesi olmuştur.

Bahsedilen eylemin temel amacı, İspanya topraklarında yasal kalış ve bunun koşullarını, yabancı düşmanlığı veya ırkçı davranış ve tutumlara karşı zulmü düzenlemektir. Bazı normatif hükümlere ve bunların yorumlarının aşamalı olarak “çok etnili ve çokkültürlü bir toplumun” gerekliliklerine uyarlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır (PISI, 1994: 27).

Moreno-Fuentes’e (2014: 268) göre bu politika ile hedeflenen, göçmen sakinlerin geçerli oturum kartı kaynaklı temel haklara erişmelerini sağlamaktır. Bu haklara sahip olmak; iş gücü piyasasına erişim, konut, bankacılık ve sosyal güvenlik, eğitim, sağlık hizmetleri, kişisel sosyal hizmetler vb. gibi kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştırmaktadır. Düzenli göçmen statüsü, göçmenlere yeni iş segmentlerine katkıda bulunmalarını, sosyal meşruiyet kazanmalarını ve ağırlıklarının artmasını sağlamaktadır. Yasallaştırma aynı zamanda, işçilerin ve işverenlerin sosyal güvenlik

sistemine katkılarını artırmaya ve kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmeye yönelik bir önlemdir.

Bu perspektiften yola çıkarak, 1985'te göç konularını düzenleyen ilk yasadan bu yana yasal ikamet statüsü yahut çalışma izni olmaksızın İspanya'da yaşayan tüm düzensiz statüdeki göçmenlerin yasallaştırılması yönünde açık bir şekilde birkaç düzenleme süreci geliştirilmiştir.

1986'da başlayan olağanüstü düzenleme/yasallaştırma süreçlerini, 1991, 1996, 2001/2002, 2002 (*arraigo*) ve 2005 senesi izlemiştir.¹⁰⁴

Tablo 2.2: İspanya'da Uygulanan Düzenleme Süreçleri (1986/2005)

Yıl	Başvurular /kişi	Çalışma İzni Verilenler
1986	44,000	23,000
1991	133,000	116,000
1996	25,000	22,000
2001/2002	250,000	220,000
2002 (<i>arraigo</i>) ¹⁰⁵	350,000	240,000
2005	690,000	580,000

Kaynak: Francisco Javier Moreno Fuentes (2014: 268): "Dissonance Between Discourse and Practice in EU Border Control Enforcement: The Spanish Case", **Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective**, University of Pittsburgh Press, 2014.

Bu düzenlemelerin ilki 1986'da (LOE'nin kabul edilmesinden hemen sonra), önceki yasal boşluk tarafından oluşturulan belgesiz göçmenlerin yasallaştırılması amacıyla gerçekleştirilmiştir.¹⁰⁶ 1986 senesinin mart ayında yaklaşık 44.000 çalışma

¹⁰⁴ Bu düzenlemeler diğer AB ülkelerinden birkaç temsilci tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir (Arango, 2013: 4).

¹⁰⁵ 4/2000 sayılı Yasa'da, *arraigo* kavramına dayalı olarak düzenlenen yasallaştırma süreci, PP'nin çoğunluk hükûmeti tarafından gerçekleştirilen 4/2000 sayılı Yasa'nın ilk reformu olan 8/2000 sayılı Yasa'nın onaylanmasından sonra gerçekleşmiştir.

¹⁰⁶ Birliğin birçok Üye Devletinde özellikle İtalya, Fransa ve Belçika'da müşterek olan bu süreçlerin daha fazla yasadışı göçü teşvik ettiğine yönelik söylemler, AB Konseyi tarafından şiddetli eleştirilere uğramıştır. İspanyol otoriteleri bu eleştirilere rağmen bahsekonu prosedürlere, yasal bir statüye sahip olmamalarından kaynaklı yasa dışı ekonomiye itilen ve en temel haklardan faydalanamayan düzensiz statüdeki yabancıları yüzeye çıkarma felsefesiyle yaklaşmışlardır (Moreno-Fuentes, 2014: 267-268). Oysaki, tartışmanın konusu, aracın kendisinden ziyade, Birliğin her ülkesinde, tüm sakinlerinin vatandaş olabilmesini garanti altına alacak mekanizmalar uygulama ihtiyacını haklı çıkaran fırsatlar,

veya oturma izni başvurusundan 23.000 kişiye izin verilmiştir (Moreno-Fuentes, 2014: 268).¹⁰⁷

Doksanlı yıllara girerken, beş senelik büyümenin ardından, muhtemelen belirli mesleklerde göçmen işçilere gerçek bir ihtiyaç olduğu ve düzensiz göçmenlerin oran olarak pek sürdürülebilir bir şekilde büyümediği fikri siyasi sınıf arasında ağırlık kazanmakta idi. Aralık 1990'da hükûmet Parlamento'ya "İspanya'daki Yabancıların Durumu" başlıklı Rapor'u göndermiştir. Bu öneri Nisan 1991'de göç politikası ile ilgili yasa önergesinin onaylanmasına yol açmıştır. Bu politikanın temelleri 1990'lar boyunca sürececek olan genel bir siyasi uzlaşma çerçevesi oluşturmuştur (Pumares, 2011: 191).

Bu teklifin en büyük yeniliği, göçmenlerin ülke için gereklilik arz ettiklerinin açıkça kabul edilmesidir. Bu tanınma ve bu amaçla, gerekli görülen sayı ve özellikleri belirlemek için senelik yabancı işçi grubu oluşturulmuştur. Diğer yandan, eğer göçmenlere ihtiyaç duyuluyorsa, entegrasyonlarının kolaylaştırılması gerektiğini düşünmek mantıklı görünüyordu ki, bu da yeni politikanın yeni eksenlerinden biri haline gelmiştir. Bunun sonuçlarından biri olarak, gerek bir işi olan ancak önceki düzenlemelere göre yasal olarak bu hakkı kullanamayanların düzenli bir statüye erişebilmeleri gerekse hatırı sayılır oranda düzensiz göçmen nüfusuyla entegrasyondan bahsetmek makul olmayacağı için yeni bir düzenleme sürecinin gerçekleştirilmesine karar verilmeli idi (Pumares, 2011: 191).

1991'deki düzenleme/yasallaştırma süreci, yaklaşık 133.000'den fazla düzensiz göçmenin görünürlüğünü ve İspanya'daki yabancı nüfusun yapılandırmasını kararlı bir şekilde değiştiren Göç Genel İdaresine göre olumlu bir şekilde sonuçlanmış 116.000 göçmenin düzenli hale getirilmesini içermiştir. Yasallaştırılan her üç kişiden neredeyse ikisini Afrikalı vatandaşlar, en büyük grubu ise Faslılar oluşturmuştur (yaklaşık 50.000'i Faslılardır). Bunlardan, % 25 nispetinden fazlası Latin Amerika ve

özellikler ve nedenler olmalı ve bu sakinlere Avrupa demokratik toplumları ile bağlantılı haklar ve yükümlülükler veren bir yasallık kazandırılmasıdır (G28, 2021).

¹⁰⁷ Yerleşim bölgeleri olarak oldukça bölünmüş bir kompozisyon içinde 8.000 kadar Faslının, daha bu senelerde en çok temsil edilen milliyet olduğu belirtilmelidir. Bu sırada sayıları 5.000'i bulan düzensiz statüdeki göçmenin AB Devletlerinden olması dikkat çekicidir (Pumares, 2011: 188).

sadece % 8 nispetinde göçmen Avrupalı idi. En çok temsil edilen faaliyetler, özellikle dört sektörde muazzam bir yoğunluğu yansıtan ev hizmetleri (% 21), inşaat, tarım ve turizmdir (% 63). (Pumares, 2011: 191-192).

Daha sonra da devam edecek büyük çapta yasallaştırmalarda olduğu gibi, 1991'deki süreç, İspanya'da sürekli bir göç özelliği olan düzensiz göç meselesinin ele alınmaya çalışılması bakımından önemlidir. Keza, yasal hale getirme süreciyle meydana gelen uluslararası göçmenler dosyasının filtrelenmesi arasında, çoğunlukla Avrupalılar'dan oluşan lakin bu süreçle sayıların önemli ölçüde azalması ve AB dışından katılımcıların sürece dahil edilmesi ile İspanya'daki yabancı göçmen fotoğrafi kökten değişmiştir (Pumares, 2011: 192).¹⁰⁸

1992 senesinin ilk üç ayını aile üyelerinin düzenli hale getirilmesi süreci izlemiştir. Bir öncekinden farklı olarak bu süreç, Çalışma Bakanlığının himayesinde yürütülmüştür. Göçmenlerin haklarını önemseyen ve göçmenleri destekleyen STK'larla ve sendikalarla iş birliği yapmak için kayda değer bir çaba sarf edilmiş ve etkilenenlerin çoğunun katılmasına izin verilmiştir.

1994 senesinde uygulanan aile birleşimi olağanüstü sürecine de kısaca değinmek gerekir. Resmî amaç aile birleşimi olmasına rağmen, bu süreçle İspanya'da yasal olarak ikamet eden ailesi bulunan ancak kendisinin izni olmayan birçok göçmen statüsünü yasal bir duruma getirme fırsatı bulmuştur (Ortega-Pérez, 2003).

1996'da, LOE uyarınca getirilen yeni bir yönetmelik kapsamında, daha önce izin almış ve daha sonra yasaların kısıtlayıcı özelliği nedeniyle iznini yenileyemeden bu hakkı yitirerek düzensiz duruma düşmüş olanların bu durumdan kurtarılması

¹⁰⁸ Yine bu dönemde vize uygulamasına gidilmesi, göç politikasını yönlendiren bir araç haline gelmiştir. Esasen Mağrip, Peru ve Dominik Cumhuriyeti'nden göçmenlerin vize almaları talep edilmiştir. Ayrıca, Schengen bölgesi üyeleri için prosedürlerin uyumlaştırılması ve müşterek bir vize sistemi araştırılmıştır. Bakanlar Konseyi, 12 Kasım 1993 tarihinde, Birlik dışı göçmenlerin aile birleşmesi sağlayabilmeleri için vize düzenlenmesine karar vermiştir (Ortega-Pérez, 2003).

amacıyla yeni bir düzenleme süreci (af) geliştirilmiştir. Tanınan bu hakla yaklaşık 25.000 başvurudan 22.000'den fazla kişi daha çalışma iznine erişmiştir.

2000 senesinin mart ayında başlayan düzenleme süreci ile 2001 senesinin ekim ayına gelindiğinde toplam 250.000 başvurudan 164.000 göçmen daha yasallaştırılmıştır. Reddedilen yaklaşık 60.000 başvuru birkaç ay sonra yeniden değerlendirilerek bunların 36.000'i fiilen kabul edilmiştir. Ekvatorlu düzensiz göçmenler için de özel bir prosedür başlatılmış ve yaklaşık 25.000 kişiden neredeyse 20.000 kişiye olumlu cevap verilmiştir. Düzenleme sürecinin bir sonucu olarak, üçüncü ülke vatandaşları olan yabancı uyrukluların sayısı 2000 senesinde daha da artmıştır.

Daha da önemlisi 4/2000 sayılı LOEX, 1 Haziran 1999'dan önce İspanya'da ikamet izni belgesi taşıyan düzensiz göçmenleri ortaya çıkaracak yeni bir yasallaştırma süreci başlatmıştır.¹⁰⁹ Uluslararası göçmenleri kaynağında işe alma ilkesini koruyan ve ulusal istihdam durumunun düzenlenmesi kapsamında getirilen yenilikler, binlerce yabancı işçinin katıldığı bir yasallaştırma sürecinin açılması, atıfta bulunulan olağanüstü yasallaştırma mekanizması işçinin sosyal güvenlik kaydını gerektirmekte idi. Buna karşılık 4/2000 sayılı LOEX'in 4'üncü madde hükmünün, önceden var olan *arrigo social* mekanizmasına *arraigo laboral* mekanizmasını da eklemesiyle, *arraigo* hükümlerine dayanarak 350.000'den fazla başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan, aile sahibi olarak yahut iş teklifi alarak ülkede kök vermiş ve İspanya toplumuna entegre olduklarını ispatlayabilen 240.000 göçmene onay verilmiştir (Moreno-Fuentes, 2014: 270).

İspanya'da milliyetlerin çeşitliliği, Fas'ın ana düzenli milliyet olmaktan çıktığı 2000 ve 2001 olağanüstü düzenleme süreçlerinden sonra daha belirgindir. Bu değişiklik, kotaların ana reformlarından biriyle örtüşmekte ve milliyet seçiminde büyük etkiye sahip olmaktadır. Bu etki, Ekvador veya Kolombiya uyrukları gibi Latin Amerika uyruklarının ve AB'nin şu anki üyelerinden, Romanya veya Bulgaristan'dan

¹⁰⁹ 1981'de İspanya'da kayıtlı olarak ikamet eden uluslararası göçmenlerin sayısı 198.042 kişi iken 1999'a gelindiğinde 801.329 kişiye yükselmiştir. Yani bu grup son senelerde büyüyerek 1999'da artış oranı % 13.06 olarak kaydedilmiştir (Ortega-Pérez, 2011: 319).

olanların göç arenasında Faslıların güçlü rakipleri haline geldiği sonraki süreçlerde açıktır. Lakin bu yeni milliyet mozağinde, Mağrip’ten olanlar arasında, Faslılar halen uluslararası göçmenler grubunu domine etmeye devam etmektedir (Ortega-Pérez, 2011: 376).

PP’nin sekiz senelik iktidarının hemen akabinde, 2004’te PSOE’nin göreve başlamasından kısa bir süre sonra uygulanan 2004/2005 döneminin göç politikası reformu, düzensiz göçü azaltmanın yanı sıra işverenlerin yabancı işçi istihdam etmelerini kolaylaştırmayı amaçlamıştır. Öte taraftan, yabancı işçi istihdamının temel taşı, “Doldurulması Zor Olan İş Kataloğu” olarak bilinen bir eksiklik listesidir. 2005 senesinde neredeyse 700.000’e yakın başvuru olmuştur. Bu süreçte 580.000 civarında kayıt dışı göçmenin yasallaştırılması,¹¹⁰ entegrasyona daha fazla vurgu yapılmasını içermekte idi (Moreno-Fuentes, 2014: 270; Arango, 2013: 4).¹¹¹ “Doldurulması Zor Olan İş Kataloğu”nun oluşturulması, sosyal tarafların daha fazla esnekliği ve katılımıyla, planlanan sözleşmeler için düzenleyici araç olarak kotaların niteliklerinin güçlendirilmesi, Göç Üzerine Üçlü Çalışma Komisyonunun oluşturulması 14/2003 sayılı Yasa ile getirilen iş arama vizesi sayısının düzenlenmesi entegrasyon bağlamında bu önemli düzenlemelerden bazılarıdır (CES, 2019: 96).

Düzenleme süreçlerinin bir başka sonucu ise, aile birleşiminin sonraki senelerde tekrar elde edilmesi ve yine uzun vadeli göç projelerin baskınlığını yansıtmasıdır. Ülkede yasal statüde göçmenler, ekonomik krizin fark edilmeye başlandığı 2008 senesinin başlarında rahatlıkla 5 milyonu aşmıştır (Pumares, 2011: 210).

¹¹⁰ Daha sonra Birliğin diğer Üye Devletlerine geçebilecek göçmenlerin zincirleme bir etki yarattığı düşüncesiyle PSOE’yi açıkça eleştiren Avrupalı bazı ortaklar yasallaştırma politikalarına karşı idi. Bunlar, kısmen PP tarafından yapılan eleştirilere benzer düşüncelerdir (Pumares, 2011: 209). Pinyol (2008: 59), eleştirilere rağmen ya da belki de buna bağlı olarak, İspanya sürecinin Üye Devletler arasındaki koordinasyonu geliştirmek için itici bir güç haline geldiğini söylemektedir. Açık gerilimleri azaltmak için, Lüksemburg o zamanki Lüksemburg Başkanlığı, bir veya daha fazla Üye Devleti etkileyebilecek kararlar verirken, göç ve sığınma politikalarından sorumlu olanlar arasında karşılıklı bir bilgi ve erken uyarı mekanizması oluşturulmasını önermiştir.

¹¹¹ Fransa’da 2005 senesinin yaz aylarındaki olaylar, yetkilileri ve sivil toplumu, ikinci nesil göçmenlerin sosyal entegrasyonu, bu bakımdan istihdam olanakları ve sosyal hareketlilik, konut yoğunlaşmasından kaçınma yanında, yoksulluk bütçelerinin yaratılmasını tetiklemiştir (López-Sala, 2007: 12).

İşçilerin farklı işe alım formülleri yoluyla başlangıçta işe alınmaları, AB kurumları tarafından teşvik edilen, yüzyılın başından bu yana göç akışlarını düzenli bir şekilde kanalize etmenin ana ilkelerinden biri olmuştur. Göçlerin kaynak/menşe ülkelerinde özel devre yoluyla personel alımı için farklı formüllerin kullanılması, kamu yönetimi programları aracılığıyla bazı sektörlerde, şirketlerde ve yerel işgücü piyasalarında özellikle yaygın bir uygulama haline gelmiştir.

Özetlemek gerekirse, hem PSOE hem de PP hükûmetleri yasallaştırma tedbirini düzensiz göçmen sayısını sıfırlamak için sürekli bir girişimde kullanmışlardır (Ortega-Pérez, 2011: 363). Bu bakımdan İspanya göç politikası, en fazla yasallaştırma uygulayan ülkelerden biri olarak düzensiz göçmenlerin olağanüstü yasallaştırma ve tekrarlanan uygulamaları ile karakterize edilmektedir (Sánchez-Alonso, 2011: 249).¹¹² Aslına bakılırsa yasadışı veya düzensiz göçmenlerin yoğunluğu, entegrasyon açısından periyodik olağanüstü düzenleme süreçlerini (görüldüğü üzere, bazıları geniş kapsamlıdır) zorlamıştır. Ortega-Pérez'e (2011: 363) göre bu süreçlerin önemi, Güney Avrupa'da genel olarak düzensiz göçün yapısal doğası olarak değerlendirilmelidir. Bu süreçler, ülkede bulunan düzensiz göçmenler için af olarak tanımlanabilir.

Esas önemlisi, göçmenin düzenli bir statüde olmaması, kişinin entegrasyonu için ciddi bir engeldir. Dolayısıyla, yasallaştırmayı teşvik eden tedbirlerin benimsenmesi entegrasyon için kilit bir unsur olmaya devam etmektedir. Bu anlamda yasal statüyü güçlendirmek esastır, ancak sadece bu değil, hakların kullanılması için istikrarlı bir ikamet ve çalışma statüsüne sahip olmaları da gerekmektedir.

Katalonya Özerk Yönetiminin göç alanında sorumlulukları olan siyasi üyesi şunları dile getirmiştir (G9, 2020):

“Düzensiz statüde olan bir göçmenin yalnızca üç çıkışı vardır: Örtülü ekonomi (kara ekonomi), sosyal yardım bağımlılığı veya suç. İşgücü piyasasının yönetilmesi gerektiğini biliyorum. İşsizliğin % 20 olduğu senelerde, herkese düzensiz olarak giriş hakkı vermiş olsaydık, en savunmasız sektörler arasında işgücü piyasasında çok güçlü bir gerilime neden olabilirdi, eleştirileri anlıyorum. Lakin göçmenin idari olarak

¹¹² 1986/2006 seneleri arasında İspanya'da uygulanmış yasallaştırma kapsamında başvuru yapanlar ve çalışma izni alanlara ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. (Moreno-Fuentes, 2014: 267-268).

düzenli bir statüde olması sosyal entegrasyon için anahtar niteliğindedir.”¹¹³

Görüşme yaptığım bir başka katılımcı görüşünü şu şekilde ifade etmiştir (G2, 2020):

“İspanya’da yaşayan tüm göçmenlerin düzenli hale getirilmiş olması, bu kişilerin onurlu bir şekilde yaşayabilmeleri ve hiçbir yerleşik işçinin, ne kendisinin ne de sendikaların kabul edemeyeceği ücretlerle çalışmak zorunda kalmayacağı anlamına da gelmektedir (...). Hiçbir işveren, ülkede ikamet eden ancak düzensiz bir statüde olan işsiz birine söylenildiği gibi “kabul et ya da etme çünkü bu işi istemediğinde, bunu mutlulukla kabul edecek kişiler (göçmenler) bulacağım” diye muamele edemez. Bu uygulama (düzenleştirme), kişilerin statülerinin idari olarak yasal hale getirilmesi hükûmetlerin göç yasalarındaki ayrımcı etkileri sona erdirmeye anlamını da gelmektedir.”

Olağanüstü düzenleme süreçleri geçici cankurtaranlar haline gelmiş ve sorunlara neden olmaktan ziyade birçoğunu çözmüştür. Bu süreçler, İspanya’da halihazırda bulunan göçmenlerin çalışma ve oturma izinlerine erişimin ana mekanizması olması bakımından önem arz etmiştir ancak daha da önemlisi, halihazırda İspanyol toplumunun bir parçası olan, toplumda kök salmış ancak idari durumlarını çözemeyen kişiler için bu zorluk, tam olarak sosyal, emek, eğitim ve hatta siyasi olarak topluma dahil olmalarını imkansız kılmaktadır. Son olarak, bu istisnai düzenlemelerin etkisi ile ülkenin sosyal güvenlik kurumu ve hazine kasasına milyonlarca euro katkı sağladığı bilinen bir gerçektir.

Genel anlamda, göçmen kökenli nüfusun daha genç olması ve yaşları nedeniyle yerleşme sürecinin erken aşamalarında göçün sosyal koruma sistemlerinin finansmanı ve dolayısıyla iş piyasasına erişimleri üzerindeki olumlu etkilerine dair göç konusunu çalışan bilim insanları arasında açık bir fikir birliği bulunmaktadır (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 174).

Son senelerde ülkenin izlediği ekonomik kalkınma modelinin sürdürülebilirliği konusunda eleştirel değerlendirmeler yapmak kuşkusuz mümkün olsa da, göç olgusu son senelerde İspanya’da ekonomik faaliyetin ana dinamik unsurlarından biri

¹¹³ Burada kastedilen uzun zamandır ülkede olan kişilerdir ve kalıcı olan göç durumudur.

olmuştur. Hiçbir durumda göçmenleri bu kalkınma modelinin olumsuz etkilerinden sorumlu tutmak mümkün olmayacaktır, çünkü göçmen işgücü, yerli işçilerin daha iyi koşullara sahip işlere geçişini desteklemiş ve kadınların işgücüne katılımını kolaylaştırmıştır (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 173-174 ve 178).

İspanya'daki göç politikalarının yasal ve siyasi açılarına bu genel bakıştan sonra, aşağıdaki bölüm göçmen sakinlerin sosyal entegrasyonu ile ilgili siyasi-idari araçlar olarak ulusal entegrasyon plan ve programlarını ortaya koymaya odaklanmaktadır. Bu kapsamda, ulusal düzeyde onaylanan dört göçmen entegrasyon planı incelenecek ve karşılaştırılacaktır. Bu planlar; 1994'te onaylanan "Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı" (PISI), 2001'de onaylanan "İspanya'daki Yabancılar ve Göçün Düzenlenmesi ve Koordinasyonu için Bütüncül Program" (GRECO), 2007'de onaylanan "Vatandaşlık ve Entegrasyon için Stratejik Plan – I" (PECI 2007 - 2010) ve 2011'de onaylanan "Vatandaşlık ve Entegrasyon için Stratejik Plan – II"dir (PECI 2011 - 2014).

2.3. Göçmen Nüfusun Entegrasyonuna Yönelik Ulusal Çerçeve: Devlet Planları Kapsamında Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik İlk Adımlar: PISI ve GRECO Programı

1990'larda, uluslararası göçmenlere yönelik İspanya'da izlenen politikanın temel çizgilerine paralel ve kapsamlı bir politika tasarlanması ve uygulanması hedefiyle, ekonomik çıkarlar ve sosyal uyumu da dikkate alarak demokratik İspanyol toplumunda tam entegrasyona yönelik girişimler başlamıştır. 1990'lardan bu yana göç politikasının temel direklerinden biri olan yerleşik göçmenlerin entegrasyonu, seneler boyunca sadece İspanya'da değil, Avrupa'da da önemli dalgalanmalar yaşamıştır.

İspanya'da bu yönelim, toplumda göç hareketlerinin çokkültürlü içeriğinden kaynaklı zorluklar doğuran ve toplumun dönüşümü ve değişiminde temel bir faktör olarak kabul edilmesiyle başlamıştır. Toplumda bir arada yaşamanın uyumlu bir şekilde tesis edilmesi, yabancı düşmanı ve ırkçı eğilimleri reddetme önceliği ile göçmen nüfusun sosyal entegrasyonuna yönelik ulusal çerçeve bu planlarla vücut bulmaya başlamıştır.

2.3.1. Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı (PISI 1994)

Ülkeyi ideal bir yaşam ve çalışma yeri olarak seçen göçmenler için Mart 1991’de Parlamento’da, bir öneri kabul edilerek daha etkin bir göç politikası oluşturulmaya başlanmıştır. Göç ve entegrasyon planlarının etkinleştirilmesi için ilk büyük itici güç, 2 Aralık 1994 tarihinde Bakanlar Konseyi¹¹⁴ tarafından “Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı”nın (PISI) onaylanması olmuştur. Göçmenlerin entegrasyonu, 1994’te PISI ile hükûmetin göç politikası söylemine dahil edilmiştir, bu da planın hem Temsilciler Kongresinde¹¹⁵ sunumunda hem de onu destekleyen anlaşmada ana aktördür.

Bu değişimin nedenleri arasında, öncelikle AB’nin teşvik etmeye başladığı entegrasyon söylemine ve ikinci olarak da, İspanya’nın göç akımlarının değişikliğine uyum sağlamaya çalıştığını vurgulamak gerekmektedir. 1994’teki bu odağın kaynağı ise, AB’nin bu konudaki kararlarının onaylanmasıdır. Bu kararlar, “kontrol ve kabul tedbirlerini kaynak/menşe ülkeler ve bölgelerle uzun vadeli iş birliği ve Birliğin Üye Devletlerinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının durumunun iyileştirilmesi için aktif bir politika ile koordine etmeyi mümkün kılacaktır” (PISI, 1994: 6).

PISI, Devlet Genel İdaresi için bir referans çerçevesi, Özerk Topluluklar ve yerel idari birimler için bir eylem önerisi ve göçmen nüfusun entegrasyonuna ilişkin sivil toplumun aktif katılımı için bir kanal olarak hizmet etmeye yöneliktir (PISI, 1994).

Planda “Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu” başlıklı bölümde göçmenlerin entegrasyonuna ve gelen göç akışların yapısına dayalı bir yaklaşım önerilmekte, “Eylem Programı” hedefler, araçlar ve entegrasyon alanlarının geliştirmesi ve son olarak, “Eylem Teklifi”, geliştirilecek düzenleyici, sosyo-emek, eğitim, kültürel ve sosyal katılım önlemleri açıklanmaktadır.

¹¹⁴ Bakanlar Konseyi: İspanya hükûmetinin ana kolektif karar alma organıdır. Bu organ sadece başbakan, başbakan yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır.

¹¹⁵ Temsilciler Kongresi (*Congreso de los Diputados*): İspanya Parlamentosunun (*Cortes Generales*) alt kolunu oluşturmaktadır.

PISI’de, göç politikasının söylemine “entegrasyon” kavramının dahil etmesi ile siyasi, idari ve kurumsal bileşenlerinin daha da geliştirilmesini gerektiren bir durum haline gelmiştir.

- Entegrasyon, göçmenin yalnızca bir işçi olarak değil, bir vatandaş olarak da eğitim, kültür, sağlık, bölgesel birliktelik ve sosyal katılım alanlarında ihtiyaç ve gereksinimleri olan bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir.

- Entegrasyon süreci, farklı kamu idareleri ile sosyal ortaklar arasında sürekli bir diyalog ve yavaş bir olgunlaşma süreci gerektiren ve geniş kapsamlı önlemlerin benimsenmesini gerektirmektedir (PISI, 1994: 15).

Bu planın temel hedefleri ise şunlardır:

- Gerek hakların gerekse görevlerin yerine getirilmesinde ve mevcut hizmetlere erişimde her türlü haksız ayrımcılığın (etnik, kültürel ya da dinî) ortadan kaldırılması.

- Demokratik değerlere ve hoşgörölü tutumlara dayalı bir birlikteliğin teşvik edilmesi.

- Göçmenlere yasal ve sosyal olarak istikrarlı bir durumun garanti edilmesi (özellikle istihdam, eğitim, barınma, sağlık ve sosyal koruma açısından göçmenlerin teşvik edilmesi ve sosyal entegrasyonu için eylem programları).

- Entegrasyonu engelleyen güçlüklerle mücadele edilmesi.

- Yabancı işçilerin sömürölmesine karşı mücadele edilmesi.

- Toplumun ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı harekete geçirilmesi.

Planda, yine göçmenlerin yasal bir statüde istikrarı ve mevcut yasal çerçeveye yerleştirilmeleri, entegrasyon için temel unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır (PISI, 1994: 27). Yasal açıdan PISI, göçmenlerin belediye seçimlerine katılabileceklerini, kadınlara eşlerinden bağımsız yasal bir statü sağlayabileceklerini ve çalışma izni sürelerini beş seneye kadar uzatabileceklerini öngörmüştür.

Sosyo-emek kapsamında, dezavantajlı (zor durumda) olan göçmenler için çocuklar ve kadınlar gibi belirli göçmen nüfusa özellikle itina gösterilmesi, mesleki eğitim kursları ve kariyer rehberliği etkinliklerinin düzenlenmesi, yerleşik ikamet eden göçmenlerin iş pazarına entegrasyonunun sağlanması, göçmen nüfusun yoğun olduğu üretim sahalarında sendikal etkinliklere destek verilmesi planlanmıştır. Eğitim ve kültürel alanda yönelimler arasında, göçmenlerin ikamet ettikleri Toplulukta konuşulan dillerin öğretimine destek verilmesi, göçmenlerin kaynak/menşe kültür ve tarihlerinin yerel sakinlerce daha iyi tanınmasının sağlanması ve göçmen nüfusun toplumsal liderlerinin eğitimlerine odaklanması sayılabilir.

Sosyal katılım önlemleri kapsamında ise PISI, göçmenlerin İspanya'nın yaşama biçimleri ve toplumsal geleneklerine ilişkin tanıtım programları sunmaya, göçmenlerin niteliklerinin daha iyi tanınabilmesi ve anlaşılabilmesi için yasal sistemde ve devlet memurlarının eğitimlerinde çeşitli düzenlemeler yapılmasını sağlamak için gerek lobi çalışması yapılması gerekse göçmenlere ilişkin verilerin sunuluşunda bir "etik kod" düzenlemesine geçilmesi teklif edilerek medyada bu konuların farkındalığı artırmasına odaklanılmıştır (Pérez-Serrano vd., 2012: 267).

PISI'de bir diğer önemli husus ise, merkezî hükûmetin göçmen dernekçiliğinin (*asociacionismo*)¹¹⁶ farklı kanallar aracılığıyla teşvik edilmesinin gerekliliğinin ortaya konmasıdır. Bu şekilde yönetim, bu kuruluşların önemini, bu grupların hak ve çıkarlarını ifade ve talep etme kanalları olarak kabul etmiştir. Dernekleri kurumsal çerçeveye yaklaştırma kararı, yönetimin göç politikasının alıcıları ile istikrarlı bir diyalog kurma ihtiyacını yansıtmıştır. Bu doğrultuda derneklerin kamu fonlarından finanse edilmeleri ile birlikte Bakanlar Konseyi Anlaşması FORO'nun oluşturulmasını sağlamıştır ve yönetimin göçmenlere söz hakkı verdiği tek ulusal kurul olarak tasarlanmıştır. İşlevi ve içeriği 7 Nisan tarihli ve 490/1995 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile düzenlenmiş ve oluşturulduğu sırada Sosyal İşler Bakanlığına eklenmiştir.

PISI'nin temel amacı kısaca, haklara ve mevcut hizmetlere erişimde her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması, hoşgörü ve demokrasiye dayalı bir birlikte yaşamın

¹¹⁶ Bu kelimenin kullanım alanı, insanların hak ve özgürlüklerini korumak için dernek, vakıf ve kolektifler kurmalarını içermektedir.

teşvik edilmesi, istikrarlı yasal ikamet sağlanması, entegrasyonun teşvik edilmesi ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı savaştır.

Planın, İspanya’da göç olgusuna küresel olarak odaklanması için ilk büyük girişim ve AB’nin ilkelerinin benimsenmesi bağlamında da önemli bir adım olduğunu söylemek mümkündür. Her ne kadar planın gelişimi mütevazı olsa da ve “bütünleştirici eylemler veya deneyimler” hakkında daha fazla şey söylenmesi gerekse de, göçmenlerin kamu hizmetlerine erişiminin norm haline getirilmesine (*normalización*) ve entegrasyon felsefesinin siyasi sınıfa nüfuz etmesine katkıda bulunmuştur (Pumares, 2011: 199).

2.3.2. İspanya’daki Yabancılar ve Göçün Düzenlenmesi ve Koordinasyonu İçin Bütüncül Program (GRECO)

Yeni göç yaklaşımına uygun olarak, İçişleri Bakanlığı yetkilerinin çoğunun merkezileştirdiği ve FORO ve OPI’nın üstlendiği idari bir yeniden yapılanma gerçekleştirmektedir (Pumares, 2011: 206).¹¹⁷ “İspanya’daki Yabancıların ve Göçün Düzenlenmesi ve Koordinasyonu İçin Bütüncül Program” (GRECO - *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*) PISI’den sonra, Aralık 2000’de onaylanmıştır.¹¹⁸ 2004’e kadar geçerli olan ve küresel olarak göç olgusunu entegrasyon da dahil olmak üzere farklı yönlerinden ele alan bir program hedeflenmiştir. Bu program dört ana husus içermektedir. Bunlar;

1. “AB çerçevesinde göçün İspanya için arzu edilen bir olgu olarak küresel ve koordineli bir biçimde tasarımı.
2. İspanya’nın büyümesine aktif olarak katkıda bulunan yabancıların ve ailelerinin entegrasyonu.

¹¹⁷ PP hükûmeti 2000’de 11 Mayıs tarihli ve 683/2000 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile Yabancılar ve Göç için hükûmet delegasyonu oluşturmuştur. Delegasyonun yetkileri 28 Temmuz tarihli ve 1449/2000 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile belirlenmiştir. Burada önemli olan husus, yetkilerin İçişleri Bakanlığına ait olmasıdır.

¹¹⁸ GRECO, 30 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış ve Resmî Bültende yayımlanmıştır. Bkz. <https://www.boe.es/boe/dias/2001/04/27/pdfs/A15323-15343.pdf> (Erişim: 26.03.2020).

3. İspanyol toplumunda çeşitli grupların ideal kolektif yaşamını/bir arada yaşamasını garanti edebilmek için göç akışlarının düzenlenmesi.
4. Mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler için koruma sisteminin sürdürülmesi.”

Yukarıdaki maddelerden anlaşılacağı üzere, bu anlamda Tampere’nin tavsiyelerine oldukça paralel bir şekilde GRECO, yasal olarak ikamet eden, “bu ülkenin refahına katkıda bulundukları” açıkça kabul edilen yabancıların ve ailelerinin, düzensiz bir statüde olanların aksine belirli bir şekilde desteklenmelerini amaçlamaktadır. Program, göçmenlerin katıldığı tüm eylemleri kısmen bir araya getiren 72 özel tedbir ve 225 milyon euro civarında (BOE, No. 101, 2001: 15323) mütevazı bir bütçeye sahiptir.

GRECO, yukarıda yer verilen dört temel amaç ya da eylem çizgisinden hareketle, geleneksel olarak birlikte gelişme, sosyal entegrasyon, göç akışlarının kontrolü, sığınma ve mülteci düzenlemeleri olarak bilinen ilkelere ve önlemlere göre yapılandırılmıştır. Bu perspektiften tanımlanan çizgiyle, GRECO’nun hedef grubu yalnızca düzenli statüde olan göçmenlerle sınırlı olduğundan, entegrasyon kavramının açıkça kısıtlayıcı bir anlayışı gösterilmiştir. Keza eylemler de sadece onlar için hedeflenmiş görünmektedir. Bunlar, sahip olanların haklarının tam olarak kullanılmasının sağlanması, İspanyol vatandaşlığı edinme prosedürlerinin geliştirilmesi, göçmenlerin İspanyollarla eşit şartlarda işgücü piyasasına dahil edilmesi, hassas (zor) durumdaki yabancıların kabulü ve yardım, kamu idareleri ve STK’lar ile entegrasyon önlemleri alınması, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadele edilmesi için uyumlu eylemler olarak sıralanabilir (BOE, No. 101, 2001: 15323).

GRECO’ya yönelik bazı eleştiriler bulunmaktadır:

Programda bir yandan kabul edilen sosyal entegrasyon kavramı, bazı eleştirenlerin görüşlerine göre, tek yönlü ve asimilasyona daha yakın bir yaklaşım ortaya koymuştur. Bu bağlamda şaşırtıcı olmayan bir şekilde, entegrasyon sorumluluğunun çoğu ev sahibi toplumdan ziyade göçmen nüfusa düşmüştür

(Izquierdo, 2003). Çalışmanın ilerleyen bölümünde yer yer değinileceği üzere, hem PECI hem de farklı bölgesel entegrasyon planlarında entegrasyon sürecinin çift yönlü olması üzerine iddia ortaya konulmaktadır. Bu şekilde ev sahibi toplum ve göçmenler, ilgili eylemlerin tasarlanmasından ve uygulanmasından sorumlu idarelerin yanı sıra başarısından da sorumlu tutulurlar.

Öte yandan, GRECO’da birçok kişi tarafından uygunsuz görülen “kültürelleşme” kavramı kullanılmıştır. Kuşkusuz bu kavram, ABD gibi diğer bağlamlarda, özellikle göçmenlerle yapılan kültürleşme ve kültürelleşme sürecinde alışılmış olabilir. Lakin bu kavram, Avrupa sahnesinde ve özellikle İspanya’da, sömürge geçmişinin pejoratif/küçültücü nüanslarına sahiptir. Keza büyük ölçüde yabancının kültürünün değerinin küçültülmesi olarak okunan asimilasyoncu modelle de ilgilidir. Entegrasyon sorumluluğunun büyük bir kısmını göçmen nüfusa yükleyen ve ev sahibi toplumun göç olgusuna uyumunun önemini küçümseyen asimilasyoncu izleri taşımaktadır.

15 Aralık 2000’de GRECO’nun, “Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Forumu Geçici Komisyonu” (*Comisión ad hoc del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) tarafından değerlendirilmesinde genel bir bakış açısıyla, haklar listesinin kısıtlayıcı doğasına ilişkindir. GRECO, göçmenlerin sözde temel haklarından dördü olan sağlık hizmetleri, eğitim, aile birleşimi ve dinî özgürlük gibi alanları geliştirmenin herhangi bir yolunu göstermemiştir. Ayrıca, düzensiz göçmenlerden hak öznese olarak bahsedilmemesi “endişe verici” olarak belirtilmiştir. FORO’nun (2000: 2-3) belirttiği gibi, “Tüm insanlar sosyal entegrasyona elverişli tedbirlerin nesnesi olmalıdır. Bu mesele, kişinin yasal idari izinlere sahip olup olmadığına ilişkin bir konu olamaz.” GRECO’nun hedef grubu yasal göçmenlerdir.

GRECO, temel olarak eşitlik ve yabancı nüfusun entegrasyonundan daha çok sınır kontrolü ve iç güvenliğe odaklanan siyasi bir eğilimle ilişkilendirilebilir (Agrela, 2002: 101). Esasında bu noktada, düzensiz statüde olan göçmenlere sınırlayıcı yaklaşımın, 1999 Tampere Zirvesi’nde kabul edilen Birliğin girişimlerine cevap verir nitelikte olduğunu tekrar vurgulamak olasıdır. Buna göre, düzenli ve düzensiz statüde olan göçmenler arasında açık bir ayrım yapılması gerekli görülüyordu. Programda

belirtildiği gibi, İspanya mevzuatının göç ve sığınma hakkındaki Topluluk yönergelerine uyarlanmasının önemli olduğu kabul edilmiştir.

GRECO programı, göç olgusunun yönetimine yönelik yetersiz yaklaşımı, tasarım ve onay sürecinde bölgesel yönetimlerle sınırlı koordinasyon ve gelişimi için özel bütçe eksikliğinden ötürü eleştirilmiştir. Program ne ölçülebilir hedefler içermiş, ne de bu hedefleri gerçekleştirmek için beşeri ve mali kaynakları belirtmiştir. Eylemlerin geliştirilmesi ve hedeflere ulaşılacak nihai tarihleri de içermemektedir.

Son olarak, GRECO’da entegrasyona odaklanması ve yerel yönetimlerin bu yönde gelişimlerinin vaat edilmesine rağmen, entegrasyon politikasının büyük bir kısmını yürütmekten sorumlu olan Özerk Topluluklarla katılım ve koordinasyon sınırlıdır. Buna rağmen, göç olgusundan en çok etkilenen belediyelerin daha önce yaptıkları gibi, Özerk Toplulukların çoğu zaten kaçınılmaz bir gerçekliğe tepki vererek, göç ve çokkültürlülüğün gereklerine yönelik özel planlar uygulamaya başlamışlardır.¹¹⁹ Akışlara pek yetişilemese de, kurumsal adaptasyon gayreti meşhurdur (Pumares, 2011: 207).

Esas önemlisi bu politik program, bazı noktaları diğerlerinden daha fazla teşvik etmiş ve bu da dönemin hükûmeti olan PP’nin göç politikasına yönelimi hakkında ipuçları vermiştir. Bu eleştirilere rağmen, İspanya’nın ekonomisi açısından göçmenlere duyulan ihtiyacın GRECO’da vurgulandığı, göç politikası ile entegrasyon politikasının ilişkilendirilmesi ve bu kapsamda bir dizi Devlet Genel İdaresinin farklı yönetim merkezlerinin o zamana kadar dağınık bir şekilde yürüttüğü tedbirleri belirtmek gerekmektedir. Siyasi mücadele nedeniyle hedeflere ulaşmaktan oldukça uzak olmasına rağmen GRECO fikir olarak olumludur.

Özetleyecek olursak, dört çok yıllık geliştirme bloğu (göç politikasının küresel tasarımı, entegrasyon, göç akışlarının düzenlenmesi, mültecilerin ve yerlerinden edilmiş kişilerin korunması) heterojen eylemleri ve önlemleri merkezine alan, nispeten

¹¹⁹ Katalonya’nın öncü örneğini takiben Endülüs (*Plan Integral para la Inmigración, 2001/2005*), Madrid (*Plan de integración, 2001/2003*) ve Balear Adaları’nın (*Plan de Atención a las Personas Inmigradas, 2001/2004*) planları ortaya konmuştur. 2003’te, önemli oranda göçmen alan Valensiya dışında sekiz Topluluk bu özelliklere benzer bazı planlar ortaya koymuşlardır (Pumares, 2011: 207).

entegrasyonla bağlantılı ve bazı durumlarda genel, sosyal entegrasyondan ziyade kontrol mantığı ile daha yakından ilişkili bir program olmuştur.

2.4.Tutarlı Yaklaşım Arayışları

2004 seçimlerindeki zaferden sonra Sosyalist hükûmet, yukarıdaki vurgulanan göç politikası sütunlarından biri olarak belirlediği entegrasyon sütununa ilişkin tutarlı yaklaşım arayışlarına yönelmiştir. Bu anlamda, bazı tereddütlü başlangıçlardan sonra farklı yönetimlerin, özellikle bu yüzyılda İspanya'nın yeni sakinlerinin genel ve özel gereksinimlerine cevap vermek için gösterdiği entegrasyon çabası önemlidir.

Bu kapsayıcı politika dahilinde, 2004'te onaylanan "Göçmenlerin Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Politikalarına İlişkin Müşterek Temel İlkeler" uluslararası bir referans noktası alınarak, bahsekonu ilkeler "Vatandaşlık ve Göç Stratejik Planı"na yansıtılacaktır. Amaç, göçmen ve yerli nüfusun hak ve yükümlülüklerini temel anayasal değerler çerçevesinde eşitliğini sağlamaktır. "Eşitlik, vatandaşlık ve kültürlerarasılık" ilkeleri bağlamında, göçmenlerin tam katılımı istenmektedir. Kültürel çeşitliliğin takdir edilmesi ve saygının teşvik edilmesi temel ilkeler arasında benimsenmiştir. Ayrıca, bu dönemde entegrasyon politikalarına yapılan ekonomik yatırım önceki döneme göre yirmi kat daha fazladır (Pumares, 2011: 209).

2.4.1. Vatandaşlık ve Entegrasyon İçin Stratejik Plan - I (PECI 2007/2010)

Vatandaşlık ve Entegrasyon Stratejik Planı (PECI-I), İspanya'da hem devlet hem de Topluluk düzeyinde geliştirilen göç politikaları için küresel bir çerçevedir. Bu plan, sınırlı GRECO'nun kapsamadığı ulusal düzeyde yeni müdahale alanlarının ele alınmasını ve hem bu programda hem de 1994'ten itibaren üzerinde düşünülen diğerlerinin konsolidasyonunu içermektedir. Bu bakımdan PECI-I, GRECO'nun yerini almıştır.

Stratejik Plan, gerek devlet gerekse Özerk Topluluklar düzeyinde tüm göç politikalarının eklendiği ve koordine edildiği yeni bir çerçeve olarak düşünülmüştür.

Farklı ulusal entegrasyon planlarından geçtikleri PISI ve GRECO'dan sonra İspanya'da bu konuya ilişkin üçüncü büyük adımdır.

PECI-I'in temel amacı, toplumda eşit hak ve yükümlülükleri teşvik eden kamu politikaları yoluyla sosyal entegrasyonun sağlanmasıdır. Kabul, entegrasyon sürecinin ilk aşaması olarak yapılandırılmıştır. Bu nedenle hem ev sahibi hem de transit ülkelerde göç süreçlerinde kritik öneme sahiptir. Yeni göç akışlarının gelişini öngören ve göçmenlerin ihtiyaçlarına yanıt verecek iyi bir kabul hizmeti sağlanması hedeflenmiştir. İyi bir kabul sistemi yalnızca entegrasyon için iyi bir temel garanti etmekle kalmayacak, aynı zamanda bir arada yaşama ve ayrımcılık sorunlarını azaltacak ve alım sistemleri ve araçların olası yoğunluklarını da önleyecektir.

Eylem süresi dört sene olarak belirlenen PECI-I, 42 amaç, 113 program, 361 önlem içermektedir. Bu planın hesaplanan bütçesi 2 milyar euro'nun üzerindedir. Bütçenin % 34'ünü istihdam, % 30'unu eğitim finansmanı, % 18'ini göçmenlerin kabul programı oluşturduğundan bu alanlar öne çıkan müdahale alanlarıdır (PECI-II, 2011: 16-19).¹²⁰

PECI-I çerçevesinde genel olarak paylaşılan 6 başlangıç noktası bulunmaktadır. Bunun nedeni, son senelerde farklı kamu idarelerinden göçmenlerin entegrasyon politikaları yöntemlerinin gerek AB gerekse İspanya'da yoğunlaşmış olmasındandır.

PECI -I 'de öncül, ilke ve hedefler aşağıdaki gibidir:

1. Entegrasyon kavramının çift yönlü bir süreç olarak ele alınması.
2. Gerek göç politikalarında gerekse göçmen sakinlerin entegrasyonunda küresel bir yaklaşım benimsemesi ihtiyacına vurgu.
3. Entegrasyon süreci ve yönetiminin sorumluluğunun farklı idareler, sosyal aktörler (göçmenler dahil) ve bir bütün olarak toplum tarafından paylaşılması gerektiği inancı.

¹²⁰ "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración - I (2007-2010)." http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf (Erişim: 30.03.2020).

4. Bu planın politikaları canlandırabilen, girişimleri bir araya getirebilen ve gerek kamu sektörünün gerekse sivil toplumun eylemlerine tutarlılık kazandırabilecek işbirlikçi bir çerçeve olarak kavranması.
5. Entegrasyon politikalarının tüm İspanyol ve göçmen vatandaşlara yönelik olması ve kamu eylemlerinin, göçmenlerin genel kamu ve özel hizmetlere normal erişimlerini desteklemeyi ve güvence altına almayı amaç edinmeleri gerektiği fikri.
6. Göçmenlerin tüm ilgili kamu politikalarına entegrasyonu ile ilgili konuların paralel hale getirilmesi (PECI, 2007/2010: 127-135).

Stratejik Planın tüm eylem çizgilerine temel oluşturan ve tutarlılık gösteren siyasi çizgiler olarak tasarlanmış bu prensiplere 3 ilke daha eklenmiştir. Bu ilkeler şu şekildedir (PECI, 2007/2010: 180).

- Eşitlik ve ayrımcılık yapılmaması ilkesi: Göçmen ve yerli nüfusun hak ve yükümlülüklerinin temel anayasal değerler çerçevesinde eşitliği ifade etmektedir. Bu ilke, ayrımcılıkla mücadele edilmesini, göçmenler için eşit fırsatlar sağlanmasını, çeşitlilik yönetiminin teşvik edilmesini ve ırksal ya da etnik köken nedeniyle iş tacizinin önlenmesini taahhüt etmektedir.¹²¹

- Vatandaşlık ilkesi: Göçmen vatandaşların, sivil, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi katılımının tam tanınması anlamına gelmektedir.

- Kültürlerarasılık ilkesi: Farklı etnik köken ve kültürlere sahip insanlar arasında kültürel çeşitliliğin takdir ve saygısı içinde bir etkileşim mekanizmasıdır.

PECI-I'in hedefleri, gerçekleştirmesi amaçlanan ve eylem alanlarının her biri için daha spesifik hedefler olarak belirtilen on genel hedef olarak anlaşılmaktadır.

On genel hedef şu şekildedir:

- Göçmenlerin haklarının tam olarak kullanılmasının sağlanması.

¹²¹ Bu anlamda Stratejik Plan, ilk Sosyalist hükûmetin geri kalan hükûmet politikalarında olduğu gibi, sosyal ve sivil hakları vermekte ve aynı zamanda bahsi geçen eylemlerin ana fikri olarak eşitlik ilkesini savunarak sosyal refaha erişime odaklanmaktadır.

- Kamu politikalarını göç olgusunun getirdiği ihtiyaçlara göre uyarlanması.
- Kamu hizmetlerine erişimin sağlanması.
- Yeni gelenlere yönelik bir kabul sisteminin düzenlenmesi.
- Müşterek AB değerlerinin kazanılmasının teşvik edilmesi.
- Irkçılık ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve önlenmesi.
- Entegrasyon politikalarında cinsiyet perspektifinin tanıtılması.
- Birlikte gelişimin teşvik edilmesi.
- Göç olgusunun anlaşılmasının ve entegrasyon için kamu politikalarının geliştirilmesinin teşvik edilmesi.
- On iki müdahale alanında çalışılması (PECI, 2007/2010: 127-135).

PECI-I kapsamında yer verilen en önemli kavramların, çift yönlülük, küresel yaklaşım, müşterek sorumluluk, iş birliği çerçevesi, norm haline getirme ve çok yönlülük olduğunu belirtmek mümkündür. Bu hedeflerin her biri, kendi başına göç olgusunun nasıl evrildiğinin ve geliştiğinin ve aynı zamanda bu olgunun kamu idarelerinin yaklaşım ve müdahalelerinin değişimine iyi bir göstergedir.

PECI-I, İspanya'yı göç gönderen bir ülkeden ziyade bir göç ülkesi ve “çoğul bir toplum” olarak tanımış ve çeşitli köken, kültür ve farklı özelliklerden gelen göçmenleri İspanya'da kalmaya ve İspanya toplumu olarak çoğulluğa dayalı müşterek bir kimlik oluşturmaya yönelmiştir. Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığına (2007) göre, bu perspektif çok önemli bir toplumsal öneme sahiptir, çünkü ülkede göçmenlerin varlığı İspanya toplumunun demografik, ekonomik, kültürel ve siyasi olarak derin bir dönüşümüne yol açacaktır (Akt.Tolley, 2011: 86).

Stratejik Plan kapsamında değinilmesi gereken en önemli siyasi yönelimlerden biri, okul müfredatında çokkültürcülüğün varlığı ve benimsenmesine ilişkin atılan adımlardır. Bu bağlamda, ihtilafsız/tartışmasız olmasa da, kültürlerarası pedagojiye geçişe dair bazı yeni kanıtlar görülmeye başlanmıştır. Tolley'e göre (2011: 87) PECI-

I’de hükûmetin, göçmenlerin AB’nin temel değerleri, İspanyol yaşamının normları, alışkanlıkları ve ülkenin resmî dilleri hakkında bilgi edinmelerinin önemli olduğunun ve aynı zamanda planın bir hedefinin “İspanyol toplumunda bir bütün olarak göç anlayışı, çeşitliliğe değer verilmesi, hoşgörü ve saygıyı geliştirirken, kültürlerarası topluluk duygusunun geliştirilmesi ve göçmenlerin kaynak/menşe kültürlerinin korunması ve tanınmasının desteklenmesi” olduğuna açıkça dikkati çekmesi bakımından önemlidir. Çünkü bu yaklaşım, okul müfredatına çokkültürcü ilkelerin dahil edilmesine kapı açacaktır.

Esasen plana göre hükûmetin, kültürlerarası vatandaşlık eğitimini entegre etmeyi, kültürlerarası bilgi ve becerileri geliştirmeyi ve “kaynak/menşe dilleri ve kültürlerinin korunmasını” taahhüt ettiği anlamına gelmektedir. Ayrıca PECI-I, çocukluk ve gençlik programlarında “göç ve kültürlerarası bakış açısı” içereceğini de teyit etmektedir. PECI-I’de, eğitim ile ilgili bölümde, hükûmet “dil ve kaynak/menşe kültürlerinin korunmasını” taahhüt etmektedir (Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 2007: 25. Akt. Tolley, 2011: 89).

PECI-I’de dikkati çeken bir diğer konu ise ayrımcılıkla mücadele, göçmenler için eşit fırsatlar sağlanması, çeşitlilik yönetiminin teşvik edilmesi ve ırksal yahut etnik köken nedeniyle iş tacizinin önlenmesine ilişkin taahhütlerdir (Tolley, 2011: 90). PECI-I, çoğulcu bir detaylandırma sürecine sahiptir ve ayrımcılıkla mücadele mantığından da düşünülebilecek eşitlik, vatandaşlık ve kültürlerarasılık ilkelerini dile getirerek uyumlu bir toplumun yaratılmasını vurgulaması açısından önemlidir (Cachón, 2007. Akt. Lizarrondo-Artola, 2009: 126).

Keza plan kapsamında göçmen derneklerine destek sağlanması, bu kurumların kapasitelerinin artırılması ve göçmen dernekleri ile göçmen entegrasyonunu destekleyen kuruluşların ağlarının oluşturulmasına yardımcı olmayı taahhüt etmesi açısından önemlidir (Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 2007. Akt. Tolley, 2011: 89). Etnik grup kuruluşlarının ya da faaliyetlerinin sübvansiyonlarla desteklenmesi için taahhütlerin Topluluklar düzeyinde göstergeleri bulunmaktadır. Bu göstergelere Topluluklar düzeyinde yer verilmesi daha anlaşılır olacaktır.

Bütün bunların yanında, bu plan ile ilk defa, devletin özerk müdahalelere uyum sağlamayı amaçlayan bir model aracılığı ile entegrasyon politikalarına katılımı söz konusudur. Bu, her bir Topluluğun kendine has özellikleriyle, kaynaklarını çevreye farklı bir şekilde uyarlaması için bir eylem çerçevesi sağlamaktadır (Lizarrondo-Artola, 2009: 126).¹²²

PECI'nin iki versiyonunda ortaya konan konular ve farklı Topluluk entegrasyon planlarının oluşturduğu maddeler dikkate alınarak bir sonraki bölümde karşılaştırmalı bir şekilde değinilecektir.

2.4.2. Yeni Göç Senaryosuna Ulusal Yanıt: Vatandaşlık ve Entegrasyon İçin Stratejik Plan - II (PECI 2011/2014)

23 Eylül 2011 tarihinde, PDF belge olarak hazırlanan “Vatandaşlık ve Entegrasyon İçin Stratejik Plan - II (PECI 2011/2014)” önerisi kabul edilmiştir. Planın amacı, sosyal entegrasyonu güçlendirmektir. Planın genel çerçevesi ise, göçmenlerin entegrasyonu, yasa dışı göçle mücadele, istihdam piyasasının temel ihtiyaçları doğrultusunda büyük zorluklardan olan yasal göçün istihdam piyasasına entegrasyonunu sağlayacak kapsamlı göç politikasının temel taşlarından birinin oluşturulması ve göç gönderen kaynak/menşe ülkelerinin gelişimi için iş birliği çerçevesinde çalışılması ve yürütülmesidir.¹²³

Bu plan, PECI-I'in geliştirilmiş ve yerini almış şeklidir. Plan, çeşitliğin yönetimi, beşeri sermayenin güçlendirilmesi ve sosyal entegrasyonun sağlanması için eşit fırsatlar gibi zor konulara yanıt verecek önlemleri de içermektedir.

PECI-II'de ortaya çıkan siyasi projenin anlaşılması, LOEX'in reform edilmesiyle ortaya çıkan bağlamıyla ilişkilidir (PECI-II, 2011: 32). Hükûmet, 11 Ocak tarihli ve 4/2000 sayılı LOEX'ten reform edilen 11 Aralık tarihli ve 2/2009 sayılı Göç Yasası'nın dördüncü hedefi doğrultusunda, “Avrupa Birliği'nin göç ve uluslararası

¹²² 2007/2010 döneminde Çalışma ve Göç Bakanlığı fon kapsamındaki Özerk Topluluklara toplam 1 milyon euro'ya yakın kaynak aktarmış ve bu kaynakların en az % 40'ı yerel yönetimlere yönlendirilmiştir.

¹²³ Plan Estratégico de Cuidadania e Integración - II (2011/2014). Bkz. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf (Erişim: 30.03.2020).

koruma müktesebatını göz önünde bulundurarak, kimlik ve kültürlerin ideal bir arada yaşama çerçevesine ulaşmayı taahhüt eden göç politikasının merkezi eksenlerinden biri olarak entegrasyonun güçlendirilmesi” hedefine ulaşmaya karardır (PECI-II, 2011: 32-33).

PECI-II’de, milliyet çeşitliliğinin tüm alanlarda görülebildiği ve göç döngüsüne ilişkin takip eden satırlarda ortaya konacak olan olguların varlığı ile karakterize edilen bir değişimle karşı karşıya olduğu bir toplum olduğu belirtilmektedir.

- Artık göçmen olarak değil, daha ziyade toplumda yeni komşular olarak kabul edilebilecek birçok insanın kayda değer bir yerleşim düzeyi dikkat çekmektedir.

- Birçoğu çift uyruklu, ancak çoğunluğu halen göçmen olarak algılanan, İspanyollaştırılmış büyük bir nüfus.

- Geniş aile birleşimi sürecinden sonra aileleriyle, çekirdek ailenin tamamı ya da bir kısmı ile yaşayan göçmen kökenli kişilerin büyük bir temsili.

- Yeni göç gerçekliğinin bir sonucu olarak İspanyol toplumunda halihazırda mevcut olan bir sosyal çeşitlilik.

- INE’ye göre, gençlerin büyük bir bölümünü göçmen kökenli ebeveynlerin oluşturduğu bir toplum.

- Getto oluşumundan kaçınma ve hassas bölge nüfusu yüksek olan belirli bölge sakinlerinin yaşam kalitesini iyileştirme ihtiyacını artıran konut yoğunluğu.

- Bundan sonra entegrasyon politikası üzerinde önemli bir etkisi olacak, 2011 senesinin mayıs ayında İspanya yerel seçimlerinde gerçekleşen siyasi katılım süreci; bazı AB üyesi olmayan ülkelerden göçmenlerin ilk defa kendi belediyelerinde oy kullanma haklarını kullanabilmeleri.¹²⁴

¹²⁴ Bolivya, Cabo Verde, Şili, Kolombiya, Ekvador, İzlanda, Norveç, Yeni Zelanda, Paraguay ve Peru’dan İspanya’da ikamet eden vatandaşların 2011 senesinin Mayıs ayında yapılacak belediye seçimlerine katılmalarını sağlayacak anlaşmaların imzalanmasındaki gelişmeler, göç olgusunun merkezî yürütmenin siyasi gündeminde yer almaya devam eden önemi göstermektedir (Ortega-Pérez, 2011: 572).

Plana göre, yeni aşamada “vatandaşlık, kültürlerarasılık ve demokrasi fikirleri” kilit bir rol oynamaktadır. Daha spesifik olarak, Peci -I’de de ifade edilen “sivil, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal katılımın tam tanınması” anlamına gelen kültürel çeşitlilik bağlamında vatandaşlık kavramına odaklanılmasının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır (Peci-II, 2011: 32). Keza Yasa’da bu hüküm, göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin ikinci maddesinin üçüncü fıkrasında tartışmasız bir biçimde ortaya çıkmaktadır (BOE, No. 299, 2009: 104991).

“Vatandaşlık ve Entegrasyon Stratejik Planların” her ikisinin ilkelerinde süreklilik bulunmaktadır. Genel olarak müşterek olan altı başlangıç noktası vardır. İlk Stratejik Planın yapılandırıldığı omurganın katılımcı süreçte geçerli ve güncel olduğu düşünüldüğünden, Peci-II’nin hazırlanması için bunun sürdürülmesi tercih edilmiştir (Peci-II, 2011: 78).

Ancak Peci-II dört önemli gelişme sunmaktadır. Bunlardan en önemlisi “entegrasyon ve kapsayıcılık” (*inclusión*) ilkesidir. Peci-II prensiplerin, yasa ile yönetilen demokratik bir toplumun, Stratejik Plana ve bahse konu planın tüm eylem hatlarına yön veren ve tutarlılık göstererek, siyasi çizgiler sağlayan sosyal bir devletin idealleri ve değerleri olduğunu ortaya koymaya devam etmektedir. Bu ilkeler; “eşitlik, vatandaşlık, *inclusión* ve kültürlerarasılık”tır.

Inclusión ilkesinin kapsamı; sosyal, ekonomik, kişisel ve kültürel dezavantajların üstesinden gelmeye ve destek alan kişinin statüsünün ve yoksulluğun, marjinalleşmenin ve dışlamanın önüne geçme, sosyal haklardan yararlanma ve vatandaş katılımının kullanılmasına izin vermektir.¹²⁵

İlkelerin geri kalanı, hakların ve yükümlülüklerin tanınması, eşit muamele ve sosyal katılımın etkin bir şekilde uygulanması gereğine işaret etmektedir. *Inclusión* ilkesini hayata geçirmenin mümkün olması için sosyal yaşamın iki temel düzeyinde eylemler yürütülmesinin ve önlemlerin uygulanmasının gerektiğine işaret etmektedir. Bu eylemler ve önlemler, kişilerin sosyalleşme ve eğitim aşamalarında ve sosyal,

¹²⁵ Bu ilke kapsayıcılık ilkesi olarak da okunabilir.

ekonomik ve kültürel varlıkların yeniden dağıtım mekanizmalarında olmalıdır (PECI-II, 2011: 86).

İkinci yenilik ise, PECI-II'nin temellerinde yatmaktadır. Hedeflerin, eylem çizgilerinin ve önlemlerin formülasyonuna tutarlılık sağlamak için sekiz fikir gücü ve müşterek konu kümesi oluşturulmuştur.

Planın önceliklerini belirleyen ve kesişen eylem çizgileri olarak hizmet veren PECI-II'nin temel maddeleri şunlardır:

- Hak ve görevler.
- Çeşitliliğin olumlu yönetimi.
- Ayrımcılığa karşı mücadele.
- Kapsayıcılık (*inclusión*)
- Yerel kalkınma.
- İspanyol toplumunda çeşitli grupların kültürlerarası bir arada yaşamasının temin edilmesi.
- Entegrasyon için kilit alanlar olarak mahalleler.
- Sosyal katılım.
- Eğitim.
- Çok düzeyli yönetim.

Üçüncü yenilik ise, planın amaçlarına ilişkin formülasyonların oluşturulmasıdır (PECI-II, 2011: 113-114).

Hedeflerin, Stratejik Planın gerçekleştirmeyi amaçladığı genel hedefler olduğu ve buna karşılık olarak, farklı faaliyet alanlarının her biri için daha spesifik amaçlarla geliştirildiği unutulmamalıdır.

PECI-I’de yer alan beş hedefin tekrarlandığı ve yeni hedeflerin eklendiğini görmek mümkündür. Tekrarlanan hedefler şu şekilde tasnif edilebilir:

- **Stratejik hedef 1:** Eşit şartlar altında sivil, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi hakların tam olarak uygulanmasının garanti altına alınması.

- **Stratejik hedef 3:** Tüm nüfusun ve eşitlik koşullarının, özellikle eğitim, sağlık, istihdam, sosyal hizmetler ve bağımlılık gibi kamu hizmetlerine ve faydalarına erişim ve kullanım düzeylerinin iyileştirilmesi.

- **Stratejik hedef 4:** Sektörel kamu politikalarını ve kamu hizmetlerinin yapılarını çeşitli toplumların zorluk ve taleplerine uyarlanması.

- **Stratejik hedef 5:** Savunmasız durumlarda olanlar için kabul sistemlerini ve ulusal bölge genelinde özel kabulü, göç akışlarının evrilmesinden kaynaklanan mevcut ihtiyaçlara uyarlanarak, mallara erişim için yeterli derecede özerklik sağladıklarından emin olunması ve hizmet, hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi.

- **Stratejik hedef 6:** Her türlü ırkçılık ve yabancı düşmanlığının önlenmesi ve sosyal yaşamın her alanında mağdurlara yardım ve koruma.

PECI-II’de yer alan beş yeni hedef ise şunlardır:

- **Stratejik hedef 2:** Yaşam kalitesini garanti eden sosyal, ekonomik ve istihdam fırsatları yaratılması.

- **Stratejik hedef 7:** Üniversite, devamlılık ve akademik başarı dahil olmak üzere eğitim sisteminin tüm aşamalarında eşitliğin güçlendirilmesi.

- **Stratejik hedef 8:** Çocuk ve genç nüfusun üzerinde özellikle durularak sosyal dışlanma, marjinalleşme ve yoksulluk düzeylerinin azaltılması.

- **Stratejik hedef 9:** Kurumsal meşruiyetin yanı sıra demokratik ve katılımcı bir kültürün gelişmesine katkıda bulunulması.

- **Stratejik hedef 10:** Kültürlerarası bir arada yaşamının, sosyal, mahalle ve çalışma ilişkilerinin iyileştirilmesinin, farklılıklara saygı ve toplumun müşterek

projesinde çeşitliliğin yönetimini destekleyen inşa ve sosyo-toplum/topluluk ortakları gelişim süreçlerinin teşvik edilmesi (PECI-II, 2011: 147).

Bu programların iki işlevi bulunmaktadır. Bu işlev bir yandan, eylemlerde tutarlılık sağlamaya çalışılması ve bu nedenle, Stratejik Planın ana hedeflerini müdahale önceliklerine dönüştürmeleridir. Önceden tanımlanmış merkezi stratejik çizgileri ve vurguları geliştirmektedir. Diğer yandan kriterlerin, yöntem ve eylemlerin planın ilkeleri ve öncülleri ile tutarlılığını sağlayarak, kaynakların etkili kullanımının garanti edilmesi için ve Topluluklar arası bir şekilde hareket edebilmeyi mümkün kılmalarıdır. PECI-II, temel programların entegrasyon yönetiminde ve farklı aktörlerin müdahalesinde bir tutarlılık çerçevesi olarak tasarlanmıştır. Planda yer alan farklı aktörleri entegre eden koordineli ve çok seviyeli bir yönetim biçimini temsil etmektedir. Bu temsilciler arasında, AB, Devlet Genel İdaresi, Özerk Topluluklar, yerel tüzel kişiler, uzmanlaşmış STK'lar ve göçmen derneklerinin yanı sıra kendi yetki alanlarında faaliyet gösteren iş dünyası ve sendikalar yer almaktadır. Bu bakımdan PECI-II, “açık koordinasyon yöntemi”nden ve bu yöntemin temel çizgilerinden esinlenmiştir. Programlar şunlardır:

(1) Şirkette Çeşitlilik Yönetimi Programı. (2) Mahallelerde Kültürlerarası Vatandaşın Bir Arada Yaşamalarının Teşvik Edilmesi Programı (Mahalle Planı). (3) Dil öğretimi ile ilgili eylem programı. (4) Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına Karşı Kapsamlı Eylem Programı: Ayrımcılıkla Mücadele Ofislerinin Çoğaltılması. (5) Çeşitlilik Yönetiminde Kamu Çalışanlarına Yönelik Eğitim Programı. (6) Kültürlerarası Toplum Müdahalesinde Üçüncü Sektör Eğitim Programı. (7) Vatandaş Katılımının ve Örgütlenmenin Geliştirilmesi Programı. (8) Entegrasyon, Bir Arada Yaşama ve Vatandaşlık Göstergeleri Sisteminin Geliştirilmesi Programı. Devlet Genel İdaresi bütçesi 1 milyar 284 milyon euro civarındadır. AB fonlarından yapılan katkıları içeren Devlet Genel İdaresi bütçesi ile birlikte 1 milyar 400 milyon euro'ya ulaşmaktadır (PECI-II, 2011: 295).¹²⁶

¹²⁶ Toplam bütçenin % 82'si genel devlet bütçesinden karşılanacak ve kalan % 18'i çeşitli fonlardan ve AB bütçe kalemlerinden sağlanacaktır. Bu fonları, “Avrupa Sosyal Fonu”, “Avrupa Entegrasyon Fonu”, Avrupa Mülteci Fonu” ve “Avrupa Geri Dönüş Fonu” oluşturmaktadır.

Tablo 2.3:Devlet Düzeyinde Göçmen Entegrasyonu Planlarının Karşılaştırması

	PISI 1994	GRECO 2001	PECI I (2007 /2011)	PECI II (2011 / 2014)
Entegrasyon Tanımı	Karşılıklı saygı ve kabul ortamında, göçmenlerin ev sahibi ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamına kademeli olarak dahil edilmelerini ve katılımlarını sağlamayı amaçlayan uzun bir süreci temsil etmektedir.	Bir arada yaşamanın çerçevesi, değerlerin saygı, hoşgörü ve eşitlik olduğu demokratik bir toplumda kültürel köklerine bağlı olarak az ya da çok çaba sarf etmek zorunda kalacakları Anayasa ve İspanyol yasaları olacaktır.	Göçmenlerin ve ev sahibi toplumun karşılıklı haklarına ve karşılık gelen yükümlülüklerine dayanan çift yönlü bir süreci ifade etmektedir. “AB’de Göçmen Entegrasyonu Politikası İçin Müşterek Temel İlkeler”	Çift yönlü ve karşılıklı olarak anlaşılan ve hem İspanyol hem de göçmenleri etkileyen sosyal entegrasyon, karşı karşıya kalınması gereken siyasi ve pratik zorluklar ortaya çıkaran çok boyutlu bir süreçtir. Bu anlayış, “entegrasyon’un” yalnızca azınlıkların sorumluluğu olduğu fikrine ters düşmektedir. Göçmenlere eşit muamele ve fırsat eşitliği koşullarında tam ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi katılımını garanti eden kapsayıcı bir toplumun başarılmasını arzu etmektedir.
Planın Hazırlanmasına Katılım	Merkezi İdare (Devlet İdaresi)	Merkezi İdare (Devlet İdaresi)	Kamu İdareleri, Üçüncü Sektör, akademisyenler ve vatandaşlara açık bir danışma süreci	Kamu İdareleri, Üçüncü Sektör, akademisyenler ve vatandaşlara açık bir danışma süreci
Göçmen Entegrasyon Alanının Konumu	Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı	Yabancılar ve Göç için Hükûmet Delegasyonu, İçişleri Bakanlığı	Göçle İlgili Devlet Müsteşarlığı, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı	Göçle İlgili Devlet Müsteşarlığı, Çalışma ve Göç Bakanlığı
Süre		Çok yıllık (2000 / 2004)	Çok yıllık (2007 / 2010)	Çok yıllık (2011 / 2014)
Ayrılan Bütçe	Ø	Ø (Devlet Genel Bütçesine bağlıdır)	2 milyar €	1 milyar 284 milyon €
Farklı Hükûmetler Tarafından Oluşturulan Kurumlar	Sektörel Göç Konferansı (1992) Göçmenlerin Entegrasyonu Forumu (1995)	Daimi Göç Gözlemevi (1997) Yabancılar için Bakanlıklararası Komisyon (2000) Göç Politikası Yüksek Konseyi (2001)	Göçle İlgili Devlet Müsteşarlığı, Göçmenlerin Entegrasyonu Genel İdaresini kurmuştur (2004) İspanya’da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Kurumu (OBERAXE, 2005) Üçlü Çalışma Komisyonu (2005) Eşit Muameleyi ve Kişilere Irk veya Etnik Kökene Dayalı Ayrımcılığın Önlenmesini Destekleme Konseyi (2007) Sektörel Göç Konferansı (2007)	Ø

Kaynak: Fernández-Suárez, 2015: 208’den uyarlanmıştır.

2.4.3. Entegrasyon ve Kapsayıcılık İçin Ulusal Eylem Planı (2013/2016)

Hükûmetin 2003'ten bu yana çokkültürlülük gerçekliğini tanımaya başlaması, göçmenlerin ve azınlıkların sosyal entegrasyonu ve dahil edilmesine odaklanmasının bir başka şekli de büyük ölçüde 2001'den beri yayımlanan “Sosyal Entegrasyon ve Kapsayıcılık İçin Ulusal Eylem Planları” (PNAIN - *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social*) çerçevesinde olmuştur (Villarroya, 2009. Akt. Tolley, 2011: 86).

En son hazırlanan PNAIN (2013/2016), AB'nin “2020 Avrupa Stratejisi”nde belirlediği hedefler çerçevesinde güncellenmiştir (MSSSI, 2013: 4). Güncellenen planda, asgari gelir sisteminin öznel bir hak olarak konsolide edilmesinde ilerleme, yoksullukla mücadelede önemli bir başarıyı temsil edecek ve potansiyel yararlanıcıların milliyetine ya da etnik kökenine bakılmaksızın herkesin sosyal koruma araçlarına eşit erişimi öngörülmüştür (Akt. CES, 2019: 232).

Programlar şu başlıklardan oluşmaktadır:

- a. Temel ihtiyaçlarla ilgilenilmesi ve göçmenlerin yerleştirilmesinin desteklenmesi için kapsamlı kabul programları.
- b. Göçmenler için tanıtım kabul programları.
- c. Katılım, dernekçilik, iş birliği ve kültürlerarası arabuluculuğu teşvik eden programlar (MSSSI, 2013: 104).

Kamu idareleri için 2013/2016 dönemlerini kapsayan toplam tahmini bütçeye bakıldığında, göçmenlere yönelik temel bütçe 713 milyon euro olarak görülmektedir (MSSSI, 2013: 119). Bu noktada Yapısal Fonların önemi daha da belirgin hale gelmiştir. Yapısal Fonlar ve özellikle “Avrupa Sosyal Fonu” (FSE - *Fondo Social Europeo*), en savunmasız nüfusun sosyal yönünün iyileştirilmesi ve istihdam, eğitim-öğretime erişimde eşitliği ve ayrımcılık yapılmamasının teşvik edilmesi için temel araçlar olmuşlardır (MSSSI, 2013: 15-16). Bu kaynaklar, hem her bir Topluluk ve Özerk kent için bir tane olmak üzere 19 bölgesel operasyonel program hem de

Ayrımcılıkla Mücadele için Çok Bölgeli Operasyonel Program aracılığıyla programlanmıştır.

Onay verilen yardımlardan 325 milyon euro'dan fazla FSE yardımı, göçmenlerin çalışma hayatına katılımınlarını artırmak için somut önlemlere yatırılmış, böylece sosyal entegrasyon ve yeniden entegrasyon sürecini güçlendirmiştir (MSSSI, 2013: 16).

Söz konusu tematik hedeflerin yatırım öncelikleri şunlardır:

- aktif katılım;
- ötekileştirilmiş toplulukların entegrasyonu (Roman etnik grubundan olanlara açıkça atıfta bulunarak);
- cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı ayrımcılıkla mücadele;
- kamu yararına yönelik sağlık ve sosyal hizmetler dahil karşılanabilir, sürdürülebilir ve kaliteli hizmetlere erişim;
- sosyal ekonominin ve sosyal girişimlerin teşvik edilmesi;
- yerel topluluklar tarafından yürütülen yerel kalkınma stratejileri (MSSSI, 2013: 17).

Hükûmet, etnik grup kuruluşlarının ya da faaliyetlerinin sübvansiyonlarla desteklenmesi kapsamında PNAIN 2008'den itibaren göçmenlerin entegrasyonunu güçlendirme hedefiyle bunun göçmen entegrasyonu ve insani yardıma odaklanan kuruluşlara, keza Kızılhaç, Katolik Göç Komisyonu ve İspanya Mültecilere Yardım Komisyonuna (*Comisión Española de Ayuda al Refugiado*) sübvansiyon sağlanarak daha da geliştirileceğini taahhüt etmiştir. Göçmenlerin entegrasyonuna yardımcı olan yerel projelere ilaveten göçmenleri kaynak/menşe topluluklarına bağlayan programların finansal yardımına ve tanıtımına da katkıda bulunulması taahhüt

edilmektedir (Tolley, 2011: 89). Bu taahhüt PNAIN 2013/2016’da 201’inci eylem planı başlığı altında tekrarlanmıştır.¹²⁷



125. Ayrıntılı bkz. <https://www.eapn.es/publicaciones/173/plan-nacional-de-accion-para-la-inclusion-social-2013-2016> (Erişim: 05.05.2020).

Tablo 2.4: Devlet Bütçesinden Göçmenler için Genel Eylemlere Tahsis Edilen Miktarlar (2004 / 2021).¹²⁸ Milyon €.

Politikalar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Göç Genel Sekreterliği	34	285	382	452	262	463	334	300	159	142	140							
Göçmenler Lehine Eylemler (231H)	....	....	....	....	312	314	185	148	67	62	62	66	313	313	318	318	318	424
Göç Konularında Koordinasyon (231N)	7	12	11	8	8	8	8	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Kapsayıcılık, Sosyal Güvenlik ve Göç Yönetişimi ve İdaresi																		2.499

Kaynak: Gobierno de España. Ministerio de Hacienda. La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> (Erişim: 11.05.2021).

¹²⁸ Kurumların isimlerinde ve hiyerşik yapılarındaki değişiklikler ve programların genellikle “göçmenler” başlığı altında gruplandırılması tahsis edilen miktarların ayrıştırılmasını zorlaştırmaktadır.

Rajoy hükûmeti sırasında (2012/2014) ekonomik kriz gerekçe gösterilerek Göç Genel Sekreterliğinin kaynakları önemli ölçüde azaltılmıştır. 2018 senesinin haziran ayında İspanya’da meydana gelen hükûmet değişikliği¹²⁹ ve krizden sonra nispeten ekonomik iyileşme ile hükûmetin ilk öncelikli eylemi, 2019’da 70 milyon euro sübvansiyonun 8 Mart tarihli ve 8/2019 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile göçmenlerin entegrasyonu için devlet bütçesinde senelik sübvansiyon kaleminin tekrar oluşturulmasıdır (Arango, Mahía, Moya-Malapeira vd., 2019: 27). Bu sübvansiyonun geri kazanımı, devletin göçmen nüfusun İspanyol toplumuna entegrasyonunu garanti eden belediyeler ve Özerk Topluluklarla iş birliğine yönelik yeni bir çerçeve oluşturma amacına yöneliktir.

Bu bölümde değinildiği üzere, esaslı norm haline getirilmesi/iyileştirilmesi sürecinin kritik noktası, göçmenlerin sosyal entegrasyonunun ele alınma yoğunluğu ve kapsamıdır. Özerk ve yerel otoriteler, verimli, sürdürülebilir ve tekrarlanabilir entegrasyon programlarının tasarlanması ve uygulanmasında kilit rol oynamaktadırlar. 2000 senesinde normatif/düzenleyici çerçevede uygun bir göç politikasının oluşturulması, diğer faktörlerin yanı sıra entegrasyon boyutunun bu politikalara önemli bir unsur olarak dahil edilmesi, yeni hükûmet aktörlerinin de politikalara eklemlenmesine yol açmıştır. Bu aktörler Özerk Topluluklardır. Özerk Topluluklar, aktif ve öngörücü politikalar geliştirerek siyasi gündemde yer alan bu kapsayıcı göç sürecinde etkili aktörler olmuşlardır (Knoepfel, Larrue, Varone, 2008: 144-145). Göçmen entegrasyonu politikasında, tamamlayıcılık ve yetki ikamesi kriterlerine dayalı olarak farklı aktörlerin (devlet, Özerk Topluluklar, belediyeler ve sivil toplum) katılımına açık ilişkisel bir yönetim modeli oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde, Özerk Topluluk planlarına ilişkin bilgiler verilerek, Katalonya ve Madrid Özerk Topluluğu’nun planları daha ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

¹²⁹ Hükûmetin 169’a karşı 180 oy ile düşmesinden sonra gensoru önergesini veren PSOE lideri Pedro Sánchez ülkenin yeni Başbakanı olmuştur. Buna ilaveten, 2011’de iş başına gelmiş olan Rajoy gensoru önergesiyle düşürülen ilk İspanya Başbakanı ünvanını kazanmış lider olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZERK TOPLULUKLARIN ENTEGRASYON POLİTİKALARI

İspanya, uzun bir oluşum ve yatırım sürecinden sonra, merkezî yönetimden özerk yönetimlere, hem harcama hem de gelir açısından karmaşık bir transfer/yetki aktarımı sürecini içeren adem-i merkeziyetçi bir devlet konfigürasyonuna sahip bir ülke haline gelmiştir.¹³⁰

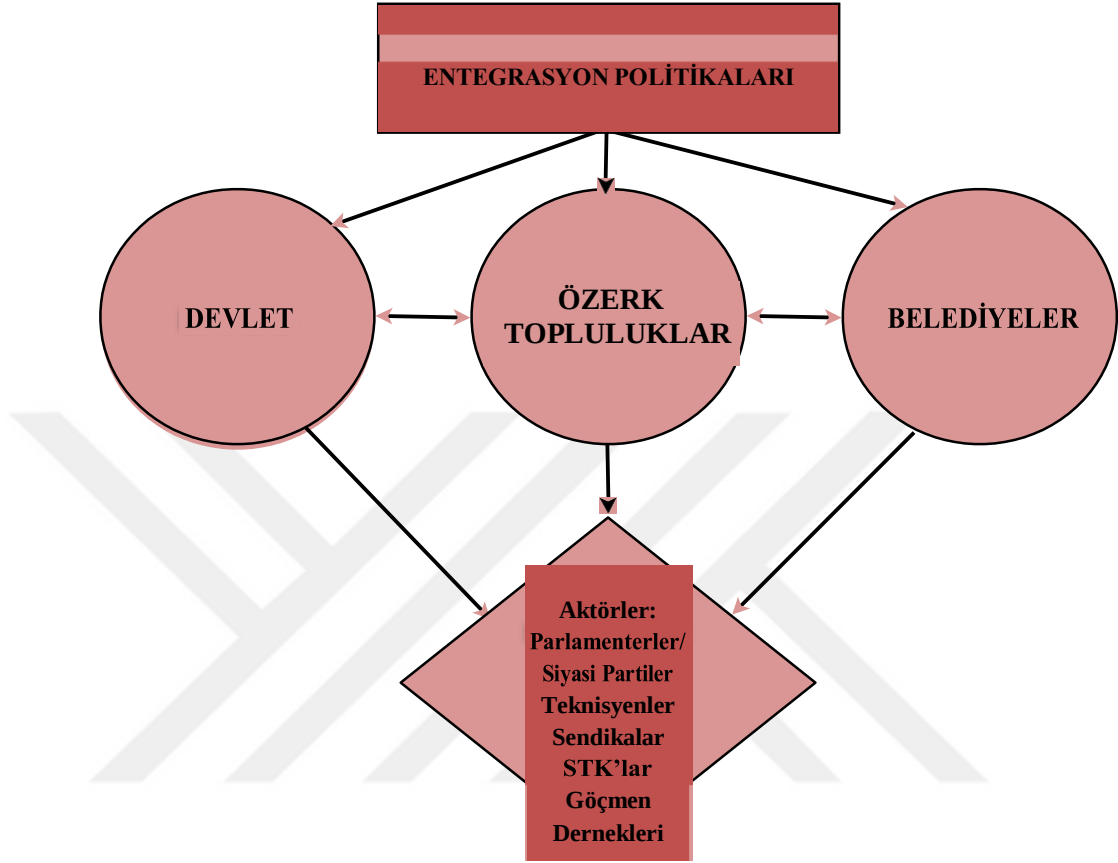
Göç olgusu giderek heterojen olarak tanımlanma eğilimindedir. Bu durum, göç olgusunun yönetimi ve entegrasyon politikalarında rolleri önem kazanan refah devletinin özerk topluluklarının temel zorluklarından birini oluşturmaktadır (Trinidad-Requena, Soriano-Miras, Alemán-Bracho vd., 2010). İspanya’da refah açısından adem-i merkeziyetçiliğin amacı, yetkileri bölgesel kararlara devretmek ve karar vermede daha doğrudan bir gücü olan vatandaşların kurum ve hizmetlere daha şeffaf, eşit ve hakkaniyetli bir şekilde ulaşabilmelerinin sağlanması ve bu hizmetleri kullanan nüfusa yakın bir şekilde yönetilmesidir.

Günümüzde Özerk Topluluklar ve belediyeler, Arango’nun (2013: 6) deyimiyle, sorumlulukta aslan payını alarak, sağlık, eğitim, barınma, sosyal hizmetler ve kültürel faaliyetlerin teşvik edilmesi de dahil olmak üzere göçmenlerin sosyal entegrasyonunda sorumluluğu üstlenmişlerdir. Bu kapsamda, ulus altı hükûmetler ve STK’lar arasındaki ortaklık İspanya’nın göçmen entegrasyonu politikasında çok değerli bir varlık oluşturmaktadır.

¹³⁰ 1978 Anayasası büyük dönüm noktası olarak bu dikey güç ve görev paylaşımını şu şekilde somutlaştırmıştır:

- Kurucunun tüm ulusal bölge için tekdüzelik oluşturmak istediği konularda, devlete merkezî bir örnek olarak kabul edilen, katı anlamda bir dizi özel yetkinlik, diğer bir deyişle, benzersiz ve münhasır yetkinlikler vermiştir.
- Kurucu gücün minimum düzeyde homojenliği gerekli gördüğü diğerlerinde, merkezî gücü, temel normları ve Özerk Toplulukları yasama, geliştirme ve uygulama güçlerini dikte etmiştir.
- Son olarak, heterojenliği tanımaya karar verildiğinde, Özerk Topluluklar bu ifadenin en kesin anlamıyla Anayasa’dan ayrıcalıklı yetkiler almışlardır (CE, 1978).

Şekil 3.1: İspanya Örgütsel Modeli



Kaynak: Fernández-Suárez, 2015: 13'ten uyarlanmıştır.

Entegrasyon sorumlulukları kamu idaresinin üç alanında gerçekleştirilmektedir: Göçmen kökenli kişilerin entegrasyonu kapsamında az ya da çok yetki devrini sağlayan devlet, Özerk Topluluklar ve belediyelerdir.

Bu spesifik kamu politikası, siyasi partiler (parlamentarler ve hükûmet yetkilileri), kamu yönetimi alanında teknik uzmanlar, sendikalar, STK'lar ve göçmen derneklerini kapsayan ilişkisel bir yönetim modeliyle yürütölmektedir.

3.1. Özerk Topluluklar Yoluyla Göçmen Nüfusun Entegrasyonu: Göç, Entegrasyon ve Özerklik

İspanya'da Özerk Toplulukların ortaya çıkışından itibaren bu örgütsel model, İspanya Devleti tarafından yetkilerin devri yoluyla kendini geliştirmeye ve

pekiştirmeye devam etmiştir.¹³¹ İspanya’da göç olgusu ilk başta Toplulukların idare veya yönetimini talep edebilecek kadar geniş ve derin bir alan değildir. İkinci bölümde yer verildiği üzere, başlangıçta göç ile ilgili devlet politikalarının ya da yasaların çoğu göç/göçmenlik, sığınma hakkı ve göçmenin idari-yasal durumuna özellikle vurgu yapmıştır. İzlenen politikalar ve yasalar çoğunlukla, sosyal entegrasyon politikalarıyla pek ilgisi olmayan devlet yasalarından ibarettir.

2000 senesinden şimdiye dek İspanya’da yasama üretimi, devlet ve Özerk Topluluklar arasındaki göç ve entegrasyon alanında iş birliği anlaşmaları ile önemli ölçüde büyümüştür (G5, 2020). İlk yasalar ve Kraliyet Kararnamelerinden sonra yasama üretimi iki açıdan değişmiştir. Gerek içerik açısından göçmen sakinlerin ihtiyaçlarına daha fazla yanıt vermeye yönelik, gerekse bağlam açısından Özerk Toplulukların yapısal-idari gerçekliğine daha iyi uyarlanmaktadır. İlk Özerk yasalar olmalarının yanı sıra, göçmen sakinlerin sosyal entegrasyonu lehine önlemler almaya çalışan yasalar olmaları açısından konumuz bağlamında özel bir anlam teşkil etmektedirler.

Bir sonraki yasama üretimi kaynağı, Parlamentoları konusu halkla ilgili olduğu ölçüde göçle ilgili düzenlemeler geliştiren Toplulukların kendisidir. Bu yasal üretim aşamalı olarak nitelendirilmelidir. İlk aşamada, sosyal hizmetlerde aktarılan yetkinlikleri düzenleyen yasalar gibi genel nitelikteki yasalar onaylanmıştır. 1980’lerin ortaları ile 1990’ların arasında, bu güçlerin Topluluklara aktarılması etkili olmuştur. Bu tarihlere kadar, düzenlemeler doğrudan göç konusuna değinmemişlerdir. Buna karşın, bazı önlemler göçmen gruplarını yüzeysel olarak etkileyen örtük eylemler olarak okunabilirler.

1990 senesinin sonları ve esas olarak son on beş senede, göçmenlerin sosyal entegrasyonuna açıkça müdahale eden yasalar, kararnameler ve yönetmelikler çıkarılmıştır. Bu ilk yasaların bir çoğu bir “Göçmenlerin Entegrasyonu İçin Koordinatörlük/Göçmen Entegrasyonu Forumları” (*Foro para la integración*)

¹³¹ Bu konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma, Trinidad-Requena, Antonio; Soriano-Miras, Rosa; Alemán-Bracho Carmen, vd. (2010): **Las Políticas de Integración Social de Los Inmigrantes en Las Comunidades Autónomas Españolas** isimli kitabında bulunabilir.

oluşturulmasını içermektedir. Göçmenlerin kurumsal katılımı, göç politikalarının tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde göçmenin söz hakkı, danışma organlarına katılımı ile ifade edilmektedir. Bu alanlar, göçmenlerin siyasi haklarındaki, daha spesifik olarak oy hakkına yönelik sınırlar dikkate alındığında özellikle anlamlı gelmektedir. Günümüzde ülkede yaygınca FORO olarak adlandırılan bu alanlarda göçmenlerin ekonomik, sosyal ve siyasi talepleri dile getirilmekte ve bu talepler hem göçmen gruplarını hem de kamu idarelerini kapsamaktadır (G2, 2020; G4, 2020; G5, 2020).

Bu kurumlar resmî olmayan çalışma gruplarından komisyonlara ve danışma kurullarına kadar çeşitli biçimlerde olabilirler. Göçmenlere, kendilerini doğrudan etkileyen kamu politikası sorunlarına girdi sağlarlar. FORO'lar, çok sayıda devlet dışı yönetim tarafından (bölgesel ve yerel) siyasi katılım hakkı eksikliğini gidermek için kullanılan kanallardan biridir (Zapata-Barrero, 2002).

İstişare Konseylerinin ortaya çıkması ve genişlemesi, Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan ve 1992'de kabul edilen “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme”nin (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*)¹³² yabancıların yerel kamusal yaşama katılımına olan itici gücünün bir meyvesidir. Bu Sözleşme'nin B Bölümünün 5/1 (a) maddesi uyarınca, taraf devletler çift taahhütte bulunmuşlardır. Bu taahhüt bir yandan “Yabancıları temsil eden danışma organlarının oluşturulmasını zorlaştıran engellerin kaldırılmasıdır” ve bunu yapmak için üç tür önlem alınması gerekmektedir. Bu önlemler:

- Yerel yönetimler ile yerleşik yabancılar arasındaki bağlantının sağlanması.
- İlgili yerel makamın faaliyetleri ve sorumlulukları dahil özellikle yerel siyasi yaşam ile ilgili olarak kendilerini etkileyen konularda yerleşik yabancıların görüş, istek ve endişelerinin müzakere edilmesi için bir forum sunulması.

¹³² Council of Europe, “Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level” (Details of Treaty No.144), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26> (Erişim: 17.04.2020).

- Toplum yaşamına genel entegrasyonlarının teşvik edilmesi.

Taraf devletler yerleşik yabancılar için her zaman yerel düzeyde danışma organlarının oluşturulmasını teşvik etmeyi ve kolaylaştırmayı taahhüt ederler. Devletler, yabancı temsilcilerin yerel toplumun yerleşik yabancı sakinleri tarafından seçilmesini ya da yerleşik yabancıların farklı örgütler tarafından atanmasını sağlamalıdır.

Topluluklar düzeyinde entegrasyonun içeriği, organizasyonu ve işleyişi düzenlenmektedir. Tüm bu örneklerin uygulandığı yasal ilkeler ile göçmenlerin entegrasyonu hakkında genel bir yönetmelik ve her konseyin kendi yetkisi dahilindeki konularda ve göç/göçmenlikten sorumlu departmanla koordineli olarak yürütmeye karar verdiği politikalar hakkında zamanla özel yönetmelikler ortaya çıkmıştır.

İlgili bir diğer husus ise, göçmenler için sosyal entegrasyon politikalarının koordinasyonu, geliştirilmesi, planlanması ve değerlendirilmesi için en etkili araç olarak sunulan Topluluk göç planlarının ortaya çıkmasıdır. Göçmenlerin sosyal entegrasyonu ile en çok ilişkili yetkinliklerin Özerk Topluluklara yetki transferi kapsamında özellikle Topluluklar, genel planlar veya bazı özel programlar aracılığı ile sağlık, eğitim, barınma, istihdam, sosyal hizmetler, eşitlik politikaları ve gençlik gibi alanlarda bu hedefle ilgili önlemler geliştirmektedirler (G5, 2020). Topluluklardan bazıları göçmenler için entegrasyon önlemlerinin bütünleştirilmesi, koordine edilmesi ve sistematikleştirilmesi amacı ve 1978 Anayasa'sı ile kendilerine atanan sorumluluk ve görevlerin adem-i merkeziyeti çerçevesinde, uygulamalarına yönelik farklı kurumsal tasarımların eşlik ettiği göç için Topluluk planları hazırlamış ve onaylamışlardır.

İspanya'da sosyal entegrasyona yönelik politikalar büyük bir çerçevede yer almaktadır. Bu planların varlığı, bu politikaların her toplumda sahip olduğu önem derecesini yansıtmaktadır. Yasama üretimi ile birlikte, her bir Toplulukta göçmenlerin sosyal entegrasyonunun nasıl ele alındığını gösteren iyi bir gösterge, bu alanın özerk yürütme yapısı içinde teknik-idari konumudur. Kuşkusuz, yasama üretiminin doğrudan göç eylemleriyle ilgili olması da gerekmemektedir. Göçmenlerin sosyal entegrasyonu için etkili ve kapsamlı planlar geliştiren Topluluklar söz konusu olabilir.

Bununla birlikte, göç olgusunun teknik-idari konumunun araştırılması daha anlamlı sonuçlar sunabilmektedir (Herrera-Gómez, Trinidad-Requena, Soriano-Miras, 2006: 105-140).

Bu tür bir planın ilk deneyimi 1990'ların başlarında Katalonya'daki plana dayanmaktadır. Hatta bu plan 1993'te başlayan ilk ulusal planının onaylanmasından daha öncedir. Bu anlamda Katalonya, çok yıllık bir göç planına (*Interdepartmental. d'Immigració – 1993/2000*) sahip ilk Topluluktur (G5, 2020; G6, 2020; G7, 2020). Topluluk düzeyinde göç eylem planları, Katalonya'nın öncülü ile 2001 itibarıyla güçlü bir gelişme göstermiştir (Moreno-López, 2009: 160). Daha sonra, diğer Özerk Topluluklardan bazıları bu tür bir plan geliştirmişlerdir. Bunlar; Endülüs, Aragon, Balear Adaları, Kanarya Adaları, Madrid, Murcia ve Navarra Özerk Topluluğu'dur. Bir bütün olarak bu planlar, AB'nin göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin mevzuatına paralel olarak geliştirilmiştir. Keza her bir Özerk Topluluk, özellikle AB'nin giderek pekiştirdiği genel politikalarda göç gerçeğinin dikkate alınmasını teşvik etmektedir.

Planların her birinde öngörülen önlemlerin sayısı dikkate alındığında en önemlisi, sosyal hizmetler ve sosyal kaynaklar, eğitim, ardından istihdam olmak üzere genellikle müşterek bir çerçeve izlenmektedir. Planlarda, konut alanı / barınma nispeten düşük bir ağırlığa sahiptir. Sağlık alanı biraz daha ağır basmaktadır, lakin güncel planlarda önceki planlara kıyasla ağırlığın azaldığı belirtilmelidir. Zira son senelerde İspanya'da acil ve temel sağlık hizmetinin verilmesi evrensel bir standart haline gelmiştir. Buna ilaveten farkındalık, kültür, vatandaş katılımı, hukuki destek (yardım) ve bazı durumlarda gelişme için iş birliği gibi diğerlerine göre nispeten daha az önemli tedbirler bulunmaktadır.

Topluluk planlarında, ilkeler ve belirli bölümlerde yer alan genel felsefeler yoluyla, hem göçmenleri hem de ev sahibi toplumu içeren sosyal entegrasyon sürecinin çift yönlü doğası tanınma eğilimindedir. Bu nedenle, her iki tarafa yönelik önlemler geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, her iki taraf bu planların alıcısıdır. Özerk düzeyde oluşturulan politika modelinde mevcut olan genel prensipler; eşitlik, kurala bağlama/iyileştirme, kapsamlı entegrasyon, şeffaflık,

evrensellik¹³³ ve kültürlerarası diyalogdur. Çalışma ilkeleri arasında diğer aktörlerin, sosyal ve sivil kuruluşların katılımı (aralarında göçmen gruplar tarafından oluşturulanlar bulunmaktadır), kamu sorumluluğu, kabul edilen politikalarda müşterek sosyal sorumluluk, adem-i merkeziyet, entegrasyon ve koordinasyon önlemlerinin uygulanmasında yerel yönetimin önemli rolü dikkate alınmaktadır.

Entegrasyon sağlayabilmek için seçili Özerk Topluluklarda mevzuatın genel çerçevesi ve ortaya konulan planlar bir alt bölümde açıklanacaktır.

3.1.1. Özerk Topluluklarda Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik Mevzuat ve Planlar

Öncelikle, planların her birinin Topluluğun bu kapsamda ne yaptığını incelemek için iyi bir araç olduğu belirtilmelidir. Bu bölümün amacı, farklı Özerk Toplulukların entegrasyon planlarında yer alan entegrasyon kavramının yanı sıra bunları destekleyen ilkeler ve temelleri ortaya koymaktır. Çalışma, entegrasyon planları güncel olan Özerk Topluluklarla sınırlandırılmaktadır.¹³⁴

Genel anlamda, Özerk Toplulukların göç olgusuna ilişkin yasal üretimin dört temel özelliği bulunmaktadır. İlk olarak, bu tür yasama üretimi çoğu Özerk Toplulukta nadirdir ve daha genel sosyal işler düzenlemelerine dahil edilmektedir. İkinci olarak, tedbirler bir göç yasasından değil, özel grupları dikkate alan sektörel yasalardan kaynaklanmaktadır. Üçüncü olarak, yasama üretimi her Toplulukta göç olgusunun gerçekliği ile orantılıdır. Ve son olarak, idari organın hiyerarşik önemi göç olgusundan sorumlu kişi tarafından yasama üretimini daha fazla veya daha az olarak belirlemektedir.

¹³³ Bir Toplulukta yaşayan herkesin etnik kökeninden bağımsız olarak kamu hizmetlerinin tamamına erişimi eşit koşullara tabi tutulmalıdır.

¹³⁴ Bu sebeplerden dolayı, göçmenlerin sosyal entegrasyon politikalarını ele alırken, çoğu Toplulukta var olan bir araçtan yararlanmak daha uygun görünmektedir. Göçmenlerin entegrasyonu için Özerk Topluluğun planı ve esas olarak Preambül'den faydalanılacaktır. Bunlar, planın temel eksenlerini, planı ifade eden ve plana anlam veren ideolojik ilkeleri ve Özerk hükûmetin bu araçla belirlediği büyük hedefleri içermektedir.

Göçmenlerin entegrasyonuna yönelik Özerk Topluluklar tarafından onaylanan güncel planlar aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir:

Tablo 3.1: Göçmenlerin Entegrasyonuna Yönelik Özerk Topluluk Planları

Özerk Topluluk	Plan	Yıl
Aragon	Kültürel Çeşitliliğinin Yönetimi İçin Bütüncü Plan	2018/2021
Asturias	Savunmasız grupların sosyal katılımını destekleyen plan, program bulunmamaktadır.	
Balear Adaları	Göçmenler İçin Bütüncü İtina (Yardım) Planı II	2005/2007
Bask Ülkesi	Vatandaşlık, Kültürlerarasılık ve Göç Planı V	2018/2020
Endülüs	Endülüs’deki Göç İçin Bütüncü Plan IV	2018/2022
Extremadura	Göçmenlerin Entegrasyonu	2008/2011
Galiçya	Vatandaşlık, Bir Arada Yaşama ve Entegrasyon Galiçya Planı	2008/2011
Kanarya	Kanarya Göç Planı	2006/2008
Kantabria	Kültürlerarasılık Planı	2005
Kastilya-La Mancha	Eğitim Desteğini’nin yanı sıra Göçmenlerin Kabulü ve Entegrasyonu İçin Eylemlerin Geliştirilmesi Planı	2009
Kastilya ve Leon	Göç ve Kültürlerarası Bir Arada Yaşama Stratejik Planı III	2014/2017
Katalonya	Vatandaşlık ve Göç Planı	2017/2020
La Rioja	La Rioja İçin Bütüncü Göç Planı II	2009/2012
Madrid	Madrid Topluluğu Göç Planı	2019/2021
Murcia	Murcia Bölgesinde Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı	2006/2009
Navarra Foral	Göçmen Nüfusun Sosyal Entegrasyonu İçin Plan	2002/2007
Valensiya	Göç ve Bir Arada Yaşama Temel Planı	2008/2011

Kaynak: Özerk hükümetlerin resmî web sitelerinden edinilen bilgilere dayanarak yazar tarafından güncellenmiştir (20 Mart 2020 tarihinde yapılan son güncelleme).

Aragon Özerk Topluluğu: Kapsayıcı nitelik ve nicelikte bir yasama üretimine sahip Topluluklardan biridir.

Kültürel Çeşitliliğinin Yönetimi İçin Bütüncü Plan 2018/2021 (*Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón 2018/2021*),¹³⁵ “AB’de ikamet eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu için Müşterek Temel İlkeleri” tanımakta ve bu ilkelere dayanmaktadır (2018: 76). Planda yer alan ilkeler şu şekildedir: Eşitlik, norm haline getirme, küresellik, kamu sorumluluğu ve müşterek

¹³⁵ Gobierno de Aragon, bkz. Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón 2018/2021. <https://www.aragon.es/-/plan-integral-para-la-gestion-de-la-diversidad-cultural-de-aragon-2018-2021> (Erişim: 20.04.2020).

sosyal sorumluluk, kültürlerarasılık, bütünlük ve erişilebilirlik. Aragon planı, kabul ve entegrasyon hedefinden kültürlerarası bir arada yaşama ve müşterek vatandaşlığa doğru ilerlemeyi amaçlamaktadır. Bu plan göçmenlerin kabulü, sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamdaki varlıklarını tanımayı amaçlayan 70 önlem içermektedir. Plan kapsamında “göçmenler vatandaş olarak kabul edildiklerinden hak ve görev” felsefesine dayanmaktadır. Planda kapsayıcılık ilkesi, göçmenleri yalnızca bir işgücü veya idari açıdan değil, aynı zamanda siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel ve vatandaş yönlerini içeren kapsayıcı bir perspektiften ele almaktadır.

Şimdiye kadar haklar ve görevler olarak vatandaşlık yalnızca devletle bağlantılı bir yetki olduğundan, bu ifade tartışmaya karmaşıklık getirmektedir. Vatandaşlık, ulusal statüyle ve İspanya’nın AB’ye katılımından itibaren AB üyesi bir devletin ulusal statüsü ile bağlantılıdır. Bu planda esas dikkati çeken husus ise “Dayanışma ve insan haklarına saygı gösterilmesi zorunlu kılındığından, göçmen nüfusun kabulü, hizmet edinimi idari nedenlerle durdurulamaz” yaklaşımına sahip olmasıdır.

Uluslararası göçmenlerin ve yerli nüfusun tam entegrasyonunu sağlamak ve Aragon’da kültürlerarası bir arada yaşamanın teşvik edilmesi için bu olguya çift yönlü, topluluk ve katılımcı bir perspektiften yaklaşılması gerektiğine işaret etmektedir. Bu nedenle üç stratejik eylem çizgisi seçilmiştir. Bunlar; *inclusión*, bir arada yaşama ve vatandaşlıktır. 2018/2021 arası dört seneyi kapsayacak şekilde entegrasyon alanına toplamda 12.728.500 euro bütçe tahsis edilmiştir (2018: 123).

Bask Ülkesi Özerk Topluluğu: Spesifik olarak, göç alanındaki faaliyetlerin yürütülmesi için yardımı düzenleyen 155/2002 sayılı Karar ve Bask Ülkesi’nde Vatandaşların ve Göçmenlerin Katılımı ve Sosyal Entegrasyonu Forumu oluşturan 200/2002 sayılı Kararname hayata geçirilmiştir.

Vatandaşlık, Kültürlerarasılık ve Göç alanına ilişkin eylem planını (*Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018/2020*),¹³⁶ Bask toplumunun

¹³⁶ Eusko Jaurlaritsa Gobierno Vasko, bkz. “Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018/2020” https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/vplaninterculturalidad.pdf (Erişim: 17.04.2020).

evrildiğinin, diğer bir ifadeyle topluluğun artan çeşitliliğine işaret eden yapısal bir sosyal olgunun yönetimine dair yanıt arayan, vatandaşlık, haklar, eşit muamele ve ayrımcılık yapmama, kültürel çeşitliliğe saygı, kültürlerarası bir arada yaşama, dahil etme, bütünleşme ve sosyal bütünlük temelinde toplumsal dönüşüm ilkeleri oluşturmaktadır.

Bask planında geliştirilen entegrasyon fikri üç ilkeye dayanmaktadır. Bunlardan biri çift yönlülüktür. İkinci ilke, göçmenin kendisi, genel olarak sivil toplum ve kamu güçlerinin aktif ve olumlu bir tutumunu ima eden eş sorumluluk ilkesidir. Entegrasyon süreci üçlü bir hareket içermektedir. Bunlar; göçmenlerin çabaları, bu sürecin uygulanmasının teşvik edilmesi, kolaylaştırılması ve doğrulanması gereken çaba ve kamu politikalarında yer alan toplum tarafından dahil edilme işidir. Üçüncü ilke ise, kapsayıcı vatandaşlıktır. Bask planı, vatandaşlıkla yakından bağlantılı olan geleneksel vatandaşlık konseptinden ayrılarak, tüm sakinlere ve komşulara uzanan bölgesel bir vatandaşlık anlayışını tercih etmiştir. Entegrasyon politikasının aradığı sonuç, inşasına katkıda bulunan herkesin aynı hak, görev ve fırsatlara erişimi ve eş-sorumlu olduklarını hissettikleri kapsayıcı bir toplumdur.

Endülüs Özerk Topluluğu: İçişleri Bakanlığına bağlı Göç Politikaları Genel İdaresi 2000 senesinde kurulmuştur. Endülüs, yasama üretimi en kapsamlı olan Topluluklardan biridir, çünkü doğrudan göçle ilgili çok sayıda normatif araca sahiptir. Endülüs özerklik statüsü 2007’de onaylanarak genişletilmiştir. 19 Mart tarihli ve 2/2007 sayılı Endülüs özerklik statüsünün 37’inci maddesinin 9’uncu fıkrası, kamu politikalarının yol gösterici ilkelerinden birinin “göçmenlerin işgücü, ekonomik, sosyal ve kültürel entegrasyonu” olacağını hükme bağlamıştır.¹³⁷

Yine bahse konu özerklik statüsünün göç alanına münahır 62’nci maddesinin ilk fıkrasının a bendinde, “yetkinlikleri çerçevesinde göçmenlerin entegrasyon, sosyal, ekonomik ve kültürel katılım politikaları” ve b bendinde, mesleğini Endülüs’te icra eden yabancılara merkezî hükûmetle gerekli koordinasyon içinde çalışma izni

¹³⁷ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, No. 68, de 20/03/2007).

konularında idari yetki tanınmaktadır. Bu kapsamda, bu Toplulukta herhangi bir istihdam ilişkisi geliştirildiğinde, yabancıların çalışma izinleri, giriş ve ikamet konularında merkezî hükûmetle koordinasyon sağlayarak, devlet mevzuatında belirlenenlere uygun olarak Endülüs hükûmetinin yürütme yetkisi bulunmaktadır (BOE, No. 68, de 20/03/2007). Endülüs'te bu politikanın kurumsallaşması da 20. yüzyılın ilk on senesinde büyümüştür.

Endülüs'ün ilk özerk planı (2001/2004) onaylanmıştır. Endülüs modeli ve entegrasyon planları, “Vatandaşlık ve Göç Stratejik Planları”ndan uyarlanmıştır. Vaka incelemeleri, Endülüs hükûmetinin, göç olgusunun belirli bir politika olarak siyasi gündeme girdiği 2001 senesinden bu yana en eksiksiz ve en iyi tasarlanmış göç politikalarından birini geliştirdiğini göstermektedir. Göç politikasına yönelik yeni çerçeve ile göçmen sakinlerin yeni özellikleri, tüm sektörel politikaların ve göçmen sakinlerin üzerindeki müdahalenin, ilkeleri, hedefleri ve eylem sınırlarını tanımlayan bir planlama aracı olarak, göçmen sakinlere yönelik tüm sektörel politikaları ve müdahaleyi birleşik bir düzende gruplandırma ihtiyacını göstermektedir (Ortega-Pérez, 2011: 612).

En son hayata geçirilen Endülüs'deki Göç İçin Bütüncü Plan IV 2018/2022'nin (*IV Plan Integral de la Inmigración en Andalucía 2018/2022: “Ciudadanía Migrada”*)¹³⁸ amacı, Endülüs'te ikamet eden göçmen sakinlerin tam sosyal, ekonomik, işgücü ve kültürel entegrasyonunu sağlamayı amaçlayan Endülüs hükûmeti idaresinin tüm politikalarının planlanması ve koordine edilmesi için bir araca sahip olmaktır.

Entegrasyon üç sütuna dayandırılmaktadır. Bu sütunlar şu şekildedir:

- Açıkça tanınan entegrasyon sürecinin çift yönlü olması.
- Belirli grupların dışlanma veya marjinalleştirilme tehlikesini ortadan kaldırmayı amaçlayan kurala bağlama/iyileştirme (*normalización*).

¹³⁸ La Junta de Andalucía, bkz. “Planes Integrales Para la Inmigración en Andalucía 2018/2022”, <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiayadministracionlocal/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion.html> (Erişim: 17.04.2020).

- Sürekli ve karşılıklı zenginleşme olasılığını vurgularken, ev sahibi toplum arasında olumlu bir göç vizyonu sunmayı amaçlayan farkındalık yaratma.

Endülüs entegrasyon planı, entegrasyon sürecinin hem ev sahibi toplumun hem de göçmen nüfusun sorumluluğu olduğunu varsaymaktadır. Endülüs hükûmeti bu bağlamda, ayrımcılığa yol açacak her türlü eylemi önlemenin bir yolu olarak *normalización* ilkesini taahhüt ederek, ev sahibi toplumda farkındalığı artırmanın gerekli olduğuna vurgu yapmaktadır.

Plandan alıntıladığım üç sütun (çift yönlülük, kurala bağlama/iyileştirme ve farkındalık), göçmen sakinlerin ev sahibi topluma tam olarak dahil edilmelerine yönelik nihai hedefe ulaşmak için göç olgusunun kapsamlı bir vizyonunu desteklemektedir.

Planın genel hedefleri şu şekildedir:

Genel Hedef 1: Her bölgenin farklı ihtiyaçlarını dikkate alarak; göçmen nüfusun sağlık, eğitim, istihdam, barınma, sosyal hizmetler, yasal bakım ve kaynaklar gibi temel hizmetlere eşit erişimin ve hakkaniyetin sağlanması.

Genel Hedef 2: Göç olgusunun gerçekliği hakkındaki bilginin desteklenmesi, kaliteli araştırmanın sağlanması.

Genel Hedef 3: Göçmen nüfusa faaliyet gösteren ve hizmet veren profesyonel kişilerin becerilerini geliştirmeye yönelik eğitim programları tasarlanması ve teşvik edilmesi.

Genel Hedef 4: Kültürlerarası bir arada yaşama ve sosyal uyumu destekleyen çeşitliliğin pozitif değerleri hakkında toplumda farkındalık yaratılması.

Genel Hedef 5: Bireysel ve örgütlü göçmen vatandaşların katılım ve Endülüs toplumuna entegrasyonun teşvik edilmesi.

Endülüs Özerk Topluluğu hükûmeti, demokratik rejimin başlangıcı 1978'den 2019 senesinin ocak ayına kadar kesintisiz olarak PSOE tarafından yönetilmiş ve

Topluluk ve yerel entegrasyon planları gibi belirli araçların yaratılması yoluyla benzer modeli sürdürmüştür.

3.2. Katalonya Özerk Topluluğu

Katalonya Özerk Topluluğu, büyük bir göçmen nüfusa açılan kapı olmuştur. Katalonya'nın nüfusu 1997 ve 2012 seneleri arasında büyük bir demografik dönüşüm geçirerek artmaya devam etmiş, 1 Ocak 2020 tarihli geçici rakamlara göre, toplam nüfus 7,7 milyona kadar ulaşmıştır. Katalonya'da yerleşik uluslararası göçmenler tüm nüfusun % 16,20'sini oluşturmaktadır (INE, 2020). Ülkenin düşük doğurganlığı dikkate alındığında bu muazzam nüfus artışı, büyük ölçüde göçten kaynaklanmaktadır.¹³⁹

XXI. yüzyılın başlarındaki Katalonya toplumu görünümünü değiştirmiş, Katalonya'nın kent ve kasabalarında yaşayan sakinlerin etnik kökenleri hiç olmadığı kadar geniş bir çeşitliliğe ulaşmıştır. Göç olgusundaki karmaşıklık, göçmen sayısındaki artışın yanında etnik çeşitlilik, cinsiyet ve yaş bakımından da önem arz eden faktörler haline gelmiştir. Günümüzde Katalonya'da 310'dan fazla dil konuşulmakta ve 184 farklı ülkeye karşılık gelen milletten insan yaşamaktadır (TSF, 2017: 17).¹⁴⁰ Son yapılan araştırmalarda Katalan okullarında, kabul/hazırlık sınıflarında (*aules d'acollida*) 10.000 öğrencinin içerisinde 162 çeşit millet ve yaklaşık 120 çeşit dil tespit edilmiştir (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 30).

¹³⁹ Valls'ın (2014: 28) analizine göre, 2000 ve 2012 arasını kapsayan dönemde Katalonya'ya 2 milyondan fazla göçmen gelmiştir. Göçmenlerin takriben 1,5 milyonu doğrudan İspanya dışından gelen yabancılar, 250 bin kadarı İspanya'nın geri kalanından göçen yabancılarıdır. Aslına bakılırsa Katalonya'nın demografik kaygısı göç değil, doğurganlıktaki olağanüstü düşüştür. 1984 senesinde doğum sayısı 1975 senesine kıyasla yarı yarıya azalmıştır. Yaşam beklentisinin uzamasına ilaveten, nüfusun durgunluğuna yol açan bir azalma görülmüştür.

¹⁴⁰ Katalonya'da, uluslararası göçmenlerin her zaman toplam nüfusa katılımlarına karşılık gelenden daha yüksek bir göçmen nüfus oranı olmuştur. Etnik köken olarak Fas uyruklu kişiler, yerleşik uluslararası göçmenlerin neredeyse % 20'sini ve Katalonya nüfusunun % 2,8'ini (211.019 kişi) temsil etmektedir. Bunları, ilk beş milliyet arasına arasına giren Romanyalıları (% 1,3), Çinliler ve İtalyanlar (% 0,7) ve Pakistanlılar (% 0,6) takip etmektedir. Sayı olarak ele alındığında, Latin Amerika'dan gelen 250.000'den fazla kişi toplam Katalonya nüfusunun % 3,3'ünü temsil etmektedir (TSF, 2017: 13). Afrika ve Asya nüfusunun ortalamaları önemli ölçüde yüksektir. Bu detay kültürel mesafenin artması nedeniyle kamu politikasının daha karmaşık olduğunu göstermektedir.

Katalonya Özerk Yönetimi (*Generalitat de Catalunya*)¹⁴¹ son yirmi senede, göçmen entegrasyonu politikasında kendi politikasını şekillendirmeye en fazla çaba gösteren ve yasal konularda en gelişmiş Özerk Topluluk olarak nitelendirilmektedir (G5, 2020; G8, 2020; G9, 2020). İlk olarak, Katalonya Parlamentosu 4/1994 sayılı Katalan Sosyal Hizmetler Sisteminin Kurumsal Yönetim, Adem-i Merkeziyetçilik, Yetkilerin Dağıtılması ve Koordinasyon Yasası öne çıkmaktadır. Keza Bakanlıklararası Göç Komisyonu ve Danışma Konseyi'nin 194/1998 sayılı Kararnamesi (125/2001 sayılı Karar) ile uluslararası göçmenlerin Katalonya'daki sosyal entegrasyonuna ilişkin 188/2001 sayılı Kararname (DOGC No. 3431, 2001) yasal-siyasi bir perspektiften önem taşıyan ciddi adımlardır. Kararname'nin *preámbulo*'na göre, kendi yetkinlikleri kapsamında, 4/2000 sayılı LOEX'in birinci başlığında hükmedilen haklar doğrultusunda çeşitli Bakanlıkların "Katalonya'da yerleşik yabancı göçmenlerin entegrasyonunu aktif ve olumlu bir şekilde destekleme" sorumluluklarını belirterek geliştirmesi amaçlanmıştır.

Sosyal Politika Komisyonu tarafından 28 Şubat 2001 tarihinde Parlamento oturumunda kabul edilen yabancı göçmenlerin sosyal entegrasyonuna ilişkin 423/VI sayılı Karar, Generalitat'ı yabancılara ilişkin devlet mevzuatını geliştirmeye çağırıştır. Generalitat'ın sorumluluğu olan, yerel yönetimlerle koordinasyon biçimleri oluşturmak, göçmenlere yönelik sosyal farkındalık kampanyaları başlatmak, merkezî hükûmetle çalışma ve ikamet izinleri verilmesini sağlayacak anlaşmalar yapmak, göç politikasının hedeflerini belirleyen bir ana plan ve Özerk Topluluğun göçmen sayısı ile orantılı bir devlet katılım fonunun hazırlanmasına katılmaktır (G5, 2020 ve G7, 2020).

Bir diğer olağanüstü Parlamento müdahalesi ise, göç olgusu ile bağlantılı uzmanların ve STK'ların müdahalesini de içeren, 27 Haziran 2001 tarihli Katalonya'daki Göç Politikası Çalışma Komisyonu Belgesini tamamen onaylayan

¹⁴¹ 1978'de kurulan *Generalitat de Catalunya*, "Katalonya Özerk Yönetiminin siyasi örgütlenmesidir." 1980'de Katalonya Özerk Topluluğu'nun ilk Parlamentosu açılmıştır. 18 Haziran 2006'da, Generalitat'ın yetkisini genişletmek için yasayı değiştiren bir referandum onaylanarak 9 Ağustos 2006'da yürürlüğe girmiştir (Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia, 2006). Esasında, Katalonya ilk olarak 1932'de özerklik statüsünü elde etse de, İspanya İç Savaşı'ndan sonra (1939) hem statüsü hem de Katalan dili ve kültürü Franco tarafından yasaklanmış ve şiddetle bastırılmıştır.

858/VI sayılı Karar'dır. Bu Komisyon, Generalitat'ın göç konusundaki sosyal ve politik eylemine rehberlik etmesi gereken genel eylem yollarını önermiştir (Larios, 2006: 289). En önemli konulardan biri, bu Karar'ın ikinci maddesinde belediye işlerine katılma hakkının tanınmasıdır. Katalonya'nın yerel varlıkları, Katalonya belediyelerinde kayıtlı ikamet eden yabancılara, mevcut yasal düzenlemeler tarafından tanınan tüm hakların kullanılmasını garanti etmelidir. Özellikle onları etkileyen tüm konularda dinlenmelidirler. Bu kural, göçmenlere yasal tanınma hakkı verilmesi, göçün temsil edilmesi ve yerel siyasi arenada kendilerini etkileyen konularda istişarelerde bulunmaya yönelik platformların oluşturulmasının teşvik edilmesi içindir (DOGC No. 3431, 2001).

Göçmenlerin, Özerk Topluluğun siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel hayatına katılımlarını kolaylaştırmak amacıyla, Katalonya'da faaliyet gösteren kurumlara ve derneklere katılımlarının da teşvik edilmesini açıkça içermesi bakımından önemlidir.

Göç yönetmeliklerine göre içerdiği diğer haklar, eğitim, sağlık hizmeti hakkı, çalışma hakları, konut yardımı hakkı, ücretsiz hukuki yardım alma hakkı, hizmet hakları, sosyal yardımlar ve kamu personeli için emek personeli olarak erişim hakkıdır (DOGC No. 3431, 2001).

Değinilmesi gereken diğer bir önemli nokta, 2006'da yürürlüğe giren Katalonya'nın yeni özerklik statüsüdür (EAC - *Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*).¹⁴² EAC Katalonya'yı, eşitlik ve sosyal adalet çerçevesinde çoğulculuk ve çeşitliliğe saygı değerlerini savunan ev sahibi bir devlet olarak tanımlamaktadır (Solé ve Parella, 2008: 99). EAC'nin 138'inci maddesine göre, Generalitat'ın faaliyetlerinde uluslararası göç olgusuna ilişkin yetki alanları şunlardır: Göçmenlerin ilk kabulünde yargı yetkisi, göçmenlere yönelik entegrasyon politikası geliştirme yetkisi, ekonomik ve sosyal entegrasyon için gerekli önlemlerin oluşturulması, yasa yapma ve göçmenlerin sosyal katılımlarının garanti altına alınması, göçmenlerin kabulü ve entegrasyonun norm haline getirilmesi yetkisidir. 138'inci maddenin ikinci fıkrası,

¹⁴² Estatut d'Autonomia de Catalunya: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48089.pdf>

“Generalitat’ın istihdam ilişkisine atıfla, Katalonya’da ikamet eden göçmenlerin çalışma izni konularında yürütme yetkinliğine sahip olduğunu belirtmektedir. Bu kapsamda Generalitat’a, mesleğini Katalonya’da icra eden yabancılara merkezî hükûmetle gerekli koordinasyon içinde çalışma izni konularında idari yetkinlik tanınmıştır. 138’inci maddenin üçüncü fıkrası ise, kota/kontenjanların belirlenmesine önceden zorunlu katılım ve Katalonya için özel bir önemi olan göç konusunda merkezî hükûmetin kararlarına katılımına tekabül etmektedir (EAC, 2006).

Bunlar özellikle sosyo-sağlık ve rehberlik eylemleri de dahil olmak üzere, göçmenlerin ilk kabulü, Katalonya’nın özerk yetkinliği çerçevesinde sosyal entegrasyon politikasının geliştirilmesi, entegrasyon için gerekli önlemlerin oluşturulması ve düzenlenmesi ile ilgilidir (G5, 2020).¹⁴³ EAC’de tanımlanan yetkinlikler çerçevesinde bir entegrasyon politikasının geliştirilmesi, göçmenlerin sosyal ve ekonomik entegrasyonu için gerekli önlemlerin alınması ve sosyal katılımlarının oluşturulması, düzenlenmesi, Katalonya hükûmetinin münhasır yetkinlikleri olarak ve birinci basamak bakım için kamu sosyal hizmetlerinin göçmenlere yönelik düzenlenmesi, hizmetlerin sağlanması ve göçmenlerin kabulüne yönelik politikaların yerel yönetimlerin spesifik yetkinliği olarak tanımlandığı anlamına gelmektedir (Solé ve Parella, 2008: 99-100).

Göç konularında yetkinliklerin özerklik statüsü aracılığıyla onaylanması oldukça belirleyicidir, çünkü yetkinlerin elde edilmesini mümkün kılmaktadır. Göçmenlerin kabulü ve entegrasyonuna yönelik politikaların uygulanmasına, ilk çalışma izinlerinin aktarılmasına veya iş teftişiyle ilgili konularda Toplulukların kendi yetkinliklerine meşruiyet kazandırmaktadır (Fernández-Suárez, 2015: 340).

7 Mayıs tarihli ve 10/2010 sayılı Göçmenler ve Katalonya’ya Geri Dönenlerin Kabulü Yasası (*Llei 10/2010, del 10 de maig, d’acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya*),¹⁴⁴ Katalonya Parlamentosu tarafından onaylanan göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin ilk Yasa’dır. D’acollida Yasası, Generalitat’ın,

¹⁴³ Katalonya ve Endülüs’ün özerklik statüleri, yabancılar ve göçmenlerin entegrasyonu konularında bu Topluluklara aynı yetkinlikleri vermektedir (G5, 2020).

¹⁴⁴ Llei d’Acollida: DOGC de 14 de mayo de 2010.

göçmenlerin ilk kabulü ve entegrasyonuna ilişkin konularda münhasır yetkinliklerin geliştirilmesi anlamına geldiğinden bu Yasa'ya kısaca değinmek önemlidir.

D'acollida Yasası, AB'ye Üye Devlet idarelerinin kabul programlarının genellikle üç ana bileşene sahip olduğuna dair El Kitabında yer verilen ifadeden esinlenmiştir. Bunlar; “Dil sınıfları, sivil entegrasyon/çevreye uyum ve işgücü piyasası eğitimi”dir. Keza, “Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi” tarafından 19 Kasım 2004 tarihinde onaylanan, “AB’de Göçmen Entegrasyonu Politikası İçin Müşterek Temel İlkeler”in dördüncü maddesine atıfta bulunmaktadır. Bu madde, ev sahibi toplumun dili, tarihi ve kurumları hakkında temel bir bilginin entegrasyon için vazgeçilmez olduğunu ve göçmenlerin bu temel bilgileri edinmelerinin sağlanmasının başarılı entegrasyon için şart olduğunu belirtmektedir.

Bu perspektif göz önüne alınarak D'acollida Yasası, Katalan toplumunun tanınmasının geliştirilmesi, Katalanca dilinin öğrenilmesinin entegrasyon için yararlı bir araç olarak teşvik edilmesi ve temel olarak işgücü piyasasına erişimin, sosyal ağların ve ilişkilerin genişletilmesine ilaveten Katalan toplumunu ve topluma üyelik bakış açısını da genişletmek hedefindedir.

Katalonya’da yaşayan herkes için hak ve yükümlülüklerin tam olarak tanınması siyasi bir istek olarak ifade edilmektedir. Bu hedefin kısa vadede gerçekleşmesi pek kolay olmasa da bahse konu Yasa, Katalan yönetimlerinin “herkese eşitliği ve sosyal uyumu teşvik etmeye yönelik politikaları, hizmetleri ve faydaları genişletme taahhüdü”nü yansıtmaktadır (*Preámbulo de la Ley 10/2010*). Bu açıklamada özellikle politikalara, hizmetlere ve faydalara atıfta bulunmaktadır. Buna ilaveten, kabul hizmetinin genel ilkelerinde vatandaşlık ilkesini de içermektedir. Bu ilke, D'acollida Yasası'nın dördüncü maddesinin yedinci fıkrasında şu şekilde hükme bağlanmıştır (DOGC No. 5629, 2010):

“Vatandaşlığın teşviki: Kabul hizmetleri, toplumun bir parçası olarak vatandaşların sahip oldukları haklar ve görevler hakkındaki bilgileri yaymalı ve teşvik etmeli, ayrıca onların topluma katılımını ve bağlılığını teşvik etmelidir.”

Yasa'nın 5'inci maddesinin 9'uncu fıkrasında ise, kabul hizmetlerinin yönetim ilkeleri arasında sivil katılım yer almaktadır: Kabul hizmetlerinin işleyişi, programlama, izleme ve değerlendirme süreçlerinde vatandaşların ve özellikle de göçmenlerin ve geri dönenlerin katılımını içermelidir. Kadınların katılımı özellikle teşvik edilmelidir (DOGC No. 5629, 2010). Vatandaşlık haklarının kabul hizmetlerinin programlanmasına dahil edilmesinin yanı sıra, sosyal ağları ve ev sahibi toplumun tanınmasını geliştirmek için bir strateji olarak sosyal katılımın önemini güçlendirme, ev sahibi toplumla özdeşleşme sosyal entegrasyon sağlamada önemlidir.

D'acollida Yasası özetle, kabul hizmetinin temelini oluşturmaktadır. Eşitlik politikalarına ve sosyal entegrasyon sürecinin güçlenmesine katkıda bulunacağı gerçeğine dayanarak toplum için fayda, göçmenlerin ve geri dönenlerin daha hazırlıklı ve daha özgür bireyler olmaları, dolayısıyla toplumun gelişimine katılmaları ve katkıda bulunmaları konusunda daha yetenekli olmalarının sağlanması hedeflenmiştir.

Generalitat'ın faaliyetleri, devletin ve yerel kuruluşların yetkileri, AB politikası ve düzenlemeleri ile müşterek bir alanda yürütülmektedir. Bu alanlara kısaca yer verecek olursak;

- Bileşiktir: Farklı sorumlu idarelerin faaliyetleri ve farklı yetkinlik başlıkları kesişmektedir.

- Dinamiktir: Generalitat ve devletin kamu politikası anlayışı, entegrasyondan göçe ve göçten entegrasyona karşılıklı yakınsamaya doğru evrilmektedir. Her iki güç de gittikçe daha fazla içerik barındıran ve kapsamlılığa yönelen bir politikaya yaklaşmaktadır. Generalitat'ın yaklaşımı, sosyal entegrasyon için tamamen yönlendirilmiş bir yaklaşımdan, devlet ile iş birliğine açıklığa doğru bir gelişim göstermektedir. Buna karşılık, devlet yabancılar konusunda belirli alanlarda münhasır yetkilere sahip olduğundan ve 1978 Anayasası'nın sosyal entegrasyona dair bir başlık ithaf etmediğini de tekrar vurgulayarak, 1991'den itibaren, en azından temel koşullarını belirleme yetkisine sahip olduğu göçmenlerin sosyal entegrasyonunu sağlamak gerekmektedir.

- Tartışmalıdır: AYM nezdinde, özellikle devlete karşı Katalonya Özerk Yönetiminden değil, aynı zamanda zıt yönde çeşitli itirazlarla evrilmiştir.
- Resmî olarak koordine edilmektedir: Göç politikası diğer yetkinlik alanlarına özgü bir ilişki araçlarına sahiptir. 2000'den itibaren devlet mevzuatı ile oluşturulan anlaşmalar ve çok düzeyli koordinasyon organları bulunmaktadır (Martos, 2011: 156, 164 ve 182).¹⁴⁵

3.2.1. Göç Planlarının Oluşturulması

Katalonya'da göç olgusuna ilişkin ilk girişimler dernek hareketlerinden başlamıştır. 1992 senesinde bir grup kuruluş; konut, eğitim, istihdam gibi göçmen nüfusun yapısal entegrasyon alanlarına odaklanan “Girona Önerileri”ni sunmuştur (Ribas-Mateos, 1997: 41).¹⁴⁶ 1973'te sınırlarının kapanmasından bu yana, Avrupa'ya doğru ilerlemeyi ümit eden uluslararası göçmenlerin önemli oranda yoğunlaştığı Katalonya'nın coğrafi durumu, 1990'larda göçmen entegrasyonu konusunun kamuda erken tanımını tetiklemiştir. Katalonya, göç yönetimini çok erken tarihlerde gündemine alarak 1993 senesine kadar aralıklı olarak sürdürmüş ve göç olgusu şimdiye dek Katalan siyasi gündeminde sürekli bir konu haline gelmiştir. Bu dönemde göç, esas olarak Başkanlıktan yönetilmektedir.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Bunu gerçekleştirmek için farklı alanlara örnek vermek gerekirse; Başkanlar Konferansı, Sektörel Göç Komisyonu, Katalonya Özerk Yönetimi - Devlet İş birliği İkili Komisyonu bünyesindeki Göç Alt Komitesi, AB ile ilgili konularda Özerk Toplulukların katılım sistemi, FORO'lar, OPI, Devlet Düzeyinde Giden ve Gelen Göç Ajansı (Martos, 2011) olarak sıralanabilir.

¹⁴⁶ “Girona Önerileri (1992) göç konusunda 50 öneri içermektedir. Öneride odak noktalar; dayanışmayı teşvik etmek, küresel bir göç politikasına duyulan ihtiyaç, eğitimde anadilin önemi, okul kitaplarından etnosentrik yaklaşımların arındırılması, kültürlerarası tanıtım ve eğitim, göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimi ve kültürel azınlık ortaklarının belirlenmesidir. Sosyal aktörlere yönelik tavsiyelerle ilgili olarak, baroların göçmenlerin hukuki durumunun farkına varmaları, konsoloslukların prosedürleri hızlandırması ve göç konusunda medyanın daha büyük bir sorumluluğudur. Siyasi partilerin göç olgusunu oy toplamak için siyasi bir silah olarak kullanmamaları, sendikaların göçmenlerin işgücü sorunlarına dikkatlerini artırmaları, göçmen derneklerinin ve STK'ların kamu idareleri ile diyalog kurmaları, Ombudsman (*Defensor del Poble*) ve Katalonya Özerk Yönetimi Ombudsmanının (*Síndic de Greuges*) uluslararası göçmenlerin haklarının savunulması konusundaki eylemlerini güçlendirmeleri talep edilmektedir. Girona İlçe Yönetimi Afrikalılar Derneği, Girona Faslılar Derneği, GRAMC (Samba Kubally Okulu), Cârıtás Diocesana, Kızıl Haç, SERGI, Yabancı İşçiler Ofisi UGT vd. tarafından 9 Temmuz 1992'de formüle edilen Girona Belgesi'nin hazırlanma komitesinin bir parçası olmuşlardır. “Göçle ilgili 50 öneri” (Sepa-Bonaba, 1993. Akt. Ribas-Mateos, 1997: 41).

¹⁴⁷ 1980 ve 2000 senesi arasındaki beş dönem boyunca Katalonya hükûmet Başkanı aynıdır. Beş dönemin üçünde hükûmet salt çoğunluk tarafından desteklenmiş; sadece ikincisi dönem boyunca ERC

1993'te Bakanlıklararası Komisyon ile birlikte politikanın operasyonel boyutunun başlangıcını; sendikaları, belediyeleri, STK'ları, dernekleri, profesyonel tarım örgütlerini, iş organizasyonlarını ve Öğrenci Anne Babaları Derneğini (AMPA - *Las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos*) bütünleştiren bir temsil platformu olarak belirlenen Göçmen Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Danışma Konseyi, göçmenlerin durumu ve sosyal entegrasyonuna ilişkin dış istişare ve katılım için bir organ olarak oluşturulmuştur. Belediye düzeyinde ise Barselona'da, hükûmet yetkililerinin yanı sıra etnik azınlıkları temsil edenler de dahil olmak üzere çeşitli STK'ların temsilcilerinden oluşan bir danışma organı olan Belediye Göç Konseyi (*Consell Municipal d'Immigració de Barcelona*) kurulmuştur.

Katalonya, 1994'te ulusal devlet planı PISI'de öngörülen ve merkezî hükûmete göre farklı bir maddi ve operasyonel model ortaya koyan ilk Topluluk olmuştur. Esasen, Generalitat'ın göç olgusuna adanmış ilk idari programları ve eylemleri, merkezî hükûmetin hayata geçirdiği 1985 tarihli LOE'den hemen sonra 1986'da, özellikle sağlık ve eğitim gibi iki önemli alanda ortaya çıkmıştır (Ortega-Pérez, 2011: 476; G5, 2020).

30 Aralık 1998 tarihinde, göçmenlere, mültecilere, sığınmacılara ve yerinden edilmiş kişilere itina (yardım) için müşterek eylemlerin geliştirilmesine yönelik Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ile Katalonya Özerk Topluluğu arasında İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır.¹⁴⁸ Bu anlaşma şu programları içermektedir: (1) Daimi Göç Gözlemevi. (2) Katılım ve danışma organları. (3) Göçmenler için bilgi, yönlendirme ve yasal destek ağı. (4) Bilgi ve tavsiye alışverişi. (5) Bölgesel kabul ve sosyal entegrasyon programları. (6) Toplumun sakinlerinin görüldüğü resmî kayıt (ikametgâh) programlarıdır. Bu anlaşma aracılığıyla, Generalitat'ın planında ve/veya ilçe (*comarcal*)¹⁴⁹ planlarında ortaya çıkan asgari içirme (*inserción*) geliri, kira

ile koalisyonla ve aritmetik olmadan yönetilmiştir; Parlamento gruplarının sayısı 4-5 arasında sabit kalmıştır. Katalonya'da bu dönemler hükûmette belirli bir istikrar dönemi olarak bilinmektedir.

¹⁴⁸ Endülüs, Kanarya Adaları, Valensiya, Balear Adaları ve Madrid ile benzer ancak özdeş olmayan anlaşmalar imzalanmıştır. İş birliği Anlaşması'nın genel amacı, devlet ile her bir Özerk Topluluk arasında bir "iş birliği çerçevesi" oluşturmaktır.

¹⁴⁹ *Comarca* Yönetimi: İspanyol sisteminde Topluluksal örgütlenme modellerinden biridir. *Comarcas* Topluluksal Yönetimler, belli başlı coğrafi alanlarda toplumun çıkarlarını gözetmek amacıyla çeşitli belediyeleri bir araya getirerek özerk bir yönetim biçimi oluşturabilirler. Bu tip oluşumlara İspanyolca *Comarcas* denilmektedir. *Comarcas* kurulabilmesi için demokratik yöntemler kullanılması zorunlu

yardımı, kayıt kampanyaları veya kültürlerarası arabulucuların işe alınması gibi faaliyetlerin finansmanı güçlendirilmiştir (MTAS. Akt. Lizarrondo-Artola, 2008: 282).

2000 senesinde Generalitat'ın çokkültürlülüğü tanımaya yönelik aldığı önlemler kapsamında, o zamanki adıyla Katalonya Sosyal Eylem ve Vatandaşlık Bakanlığına (*Departament d'Acció Social i Ciutadania*) bağlı olan ve göçle ilgili politikalardan sorumlu olan bir Göç Sekreterliği (*Secretaria per a la Immigració*)¹⁵⁰ oluşturması somut bir adımdır. Göç Sekreterliğinin oluşturulmasıyla entegre edilen küresel bir göç politikası başlatılmıştır.

Generalitat, birçoğu 1990'lardan itibaren geliştirilen bir dizi bakanlık programı (Eğitim, Sağlık ve Sosyal Refah) aracılığıyla çeşitliliği yönetmek için bir politika geliştirmektedir (G5, 2020; G9, 2020). 28 Eylül 1993 tarihinde, Bakanlıklararası Komisyonun yürüttüğü işlevler ve görevler uyarınca, sosyal inisiyatif kurumları ve sendika örgütleriyle istişareleri içeren ilk Bakanlıklararası Göç Planı onaylanmıştır. İlk planının onaylandığı 1993 senesinden şimdiye dek altı plan hayata geçirilmiştir. Bunlar;

- (1) Bakanlıklararası Göç Planı 1993/2000 (2) Bakanlıklararası Göç Planı 2001/2004 (3) Vatandaşlık ve Göç Planı 2005/2008 (4) Vatandaşlık ve Göç Planı 2009/2012 (5) Vatandaşlık ve Göç Planı. Ufuk 2016 (6) Vatandaşlık ve Göç Planı 2017/2020'dir.

Göçmen entegrasyon planları, göçmenlerin sosyal entegrasyonuna ilişkin belirli, çok yönlü ve kesişimsel (*transversal*)¹⁵¹ politikaları yönetecek ilke ve programları derlemeye ve ifade etmeye yönelik teknik araçlardır. Bu planlar, göçmen entegrasyonu

olup, ilçe sınırları içinde bulunan belediyelerin sunmak zorunda oldukları asgari hizmet ve servislerin o belediyelerce yerine getirilmesini önleyeceği anlamına gelmemektedir (Toksöz vd., 2009: 79).

¹⁵⁰ Sekreterlikler, hükümetle değişen politika yapıcı kurumsallaşmalar olarak tanımlanabilir. 228/2000 sayılı Kararname'nin hükümlerini etkili hale getirmek için 31 Ağustos tarihli ve 293/2000 sayılı mevcut bakanlıklararası organlar tarafından kararlaştırılacak eylemleri koordine etmek ve göç konularında Katalonya hükümetinin bakanlıklarını desteklemek amacıyla Başkanlık Dairesine bağlı Göç Sekreterliği oluşturulmuştur.

¹⁵¹ Transversal: Göç olgusunun karmaşıklığını ve farklı belediye alanları üzerindeki etkisini hesaba katarak, göç, çeşitlilik ve kültürlerarasılık dahil birçok çalışma alanının çok yönlü ve çok kimlikli olarak kesişimsel yaklaşımla ele alınmasının en verimli ve etkili yolu olacak şekilde tasarlanmasıdır (G10, 2020).

alanına ilişkin temel siyasi önceliklere ilaveten göç olgusunun kavranması, entegrasyon politikalarının gerekçelendirilmesi, müdahale ilkeleri ve diğerlerine ek olarak planların stratejik çizgileri, öncelikli müdahale alanları ve operasyonel hedefler gibi daha operasyonel boyutlardır.

Merkezi düzeyde göç politikası reformları ve kapsayıcılık/entegrasyon 2006'da değiştirilen EAC'de Generalitat'ın yetkisi olarak açık bir şekilde göç, söylemlerde kimlik yerine vatandaşlık konularına yönelmeye ve 2005'te zaten taahhüt edilmiş bir bütçe tahsisi ile belirli bir politika geliştirmeye teşvik etmiştir. Generalitat, özellikle 2000'lerin ortalarından itibaren ikamet kaydına dayalı vatandaşlık modeli (*modelo de ciudadanía residencial*)¹⁵² geliştirme sürecine girmiştir (Ortega-Pérez, 2011: 476-478).

Katalan entegrasyon planları aşağıdaki ayırt edici özelliklere sahip bir toplum modelini seçmiştir. Entegrasyon, göçmenlerin ev sahibi topluma eşit hak ve görevlerle katılım süreci olarak algılanmaktadır. Katalan modeli, eşitliğe dayalı, kültürel ve siyasal bir proje kapsamında, açık ve çoğul bir toplum oluşturmayı hedeflemektedir.

“Açık, çoğul bir kültürel ve siyasi projeye, mevcut göç süreçlerini Katalan toplumunu geleceğe yönelik bir projeksiyonla yapılandırmak için yeni bir fırsat olarak gören, göçmen kabul geleneğini teşvik eden iyimser bir yaklaşımdır” (G9, 2020).

Garreta-Bohaca'ya (2009: 21) göre Katalan toplumunda, karşılıklı olarak paylaşılan dilsel, kültürel ve sembolik unsurların şemsiyesi altında çeşitlilikte bir arada yaşam vardır. Görüleceği gibi, Katalonya'daki çokkültürlülük yönetiminin siyasi geleneğinde de çeşitli alanlarda kültürlerarası diyalog hakim olmuştur. Kamusal haklar felsefesi her zaman net bir liberal perspektiften geliştirilmektedir. Lleida Üniversitesi araştırmacıları, kolektif kimlikler konusunda uzmanlaşmış sosyologlar Lladonosa ve Öztürk'e göre (2020: 42) bu gerçeğe bağlantılı olarak, temelde dilsel ve dinî haklar gibi kolektif boyuttaki hakları ayırt etmenin bir yolu olarak bireysel hakların tanınması açısından kamu politikaları geliştirilmiştir. Bu anlamda tek istisna, Katalonya - İspanya

¹⁵² Bu model, Vatandaşlık ve Göç Planı (2005/2008) kapsamında açıklanacaktır.

ilişkisinde ulusal tanınma açısından toplu siyasi hakların savunulması olmuştur.

Göçmenlere ilişkin Katalonya Topluluğu'nun göç planları takip eden satırlarda iki dönem olarak açıklanacaktır.

2000 Öncesi Dönem: Dış göçün özellikle de Topluluğun belirli alanlarında ve bölgelerinde, belli boyutlar almaya başladığı bu dönemde, Yönelim ve Birlik Partisi'nin (CiU) yetkisi altında Katalonya'da ilk entegrasyon planı oluşturulmuştur. Bu dönemde Katalonya'da uygulanan göç politikasının yörüngesi, Katalan hükûmetinin farklı Bakanlıklarının koordinasyon ağı olan Bakanlıklararası Göç Planı (PI 1993/2000) çerçevesinde göç olgusunun yönetimine ilişkin ilk idari deneyimlerine dayanmaktadır.¹⁵³

Planın amacı, göçmenlerin tam entegrasyonu ve bu bağlamda, kişisel ve sosyal gelişimleri için farklı kamu hizmetlerine norm haline getirilmiş erişimin gerekli olduğu tüm hak ve görevlerde uygun koşulları sağlamaya yönelik eylem önerileridir. Tüm nüfusa yönelik faaliyetler olarak temel kamu hizmetlerine ilişkin kitlesel ve kalıcı bir faaliyete sahip programlara yer verilmiştir (DBS - Departament de Benestar Social, 1994: 209). Planda, temel kamu hizmetlerinin evrensel olma eğiliminde oldukları konusu vurgulanmaktadır. Bu hizmetler her şeyden önce zorunlu eğitim ve sağlık durumudur (DBS, 1994).

Planın daha detaylı eylem alanları arasında; göçmenlerin özel bir sağlık ilgi/alaka grubu kapsamında değerlendirilmesi, yabancı öğrencilerin okullaştırılması ve Katalanca dilinin öğretilmesi, öğretmenler için kültürlerarası eğitim, kaynak/menşe ülkelerin kültürleri üzerine materyallerin hazırlanması ve Avrupa dışı dil dersleri, yabancı yetişkinlere yönelik Katalanca dil kursları, temel bir Arapça-Katalanca kelime hazinesi oluşturulması, kültürel etkinliklerin teşvik edilmesi, 1988'de oluşturulan Dili Norm Haline Getirme Konsorsiyumunda (CPNL - *Consorti per a la Normalització Lingüística*) profesyonellere formasyon eğitimi, sosyal konut programları ve kamu yardımına erişim, yine bu kapsamda, barınma hakkında bilgi sağlanması ve asgari

¹⁵³ PI 1993/2000, Katalonya Sosyal Refah Bakanlığının sorumluluk alanındadır.

yaşam koşulları için bir kontrol programı oluşturulması, Katalonya’da ikamet eden göçmenlere yönelik işgücü eğitimi, MENAS’lara yardım programı oluşturulması, göçmenlerin asgari gelir yardımı programına erişimi, Katalonya’nın kamu idaresi uzmanlarına ve yerel/bölgesel polisine yönelik Katalonya’daki uluslararası göç konusunda formasyon eğitimi verilmesi (DBS, 1994: 208-210) sıralanmaktadır.

Katalonya tarafından uluslararası göçmenlere sağlanan refah devleti hizmetlerine evrensel ve eşit erişim, göçmenlerin entegrasyonunu sağlamak için kilit bir faktör olarak kabul edilmektedir (G9, 2020):

“Katalonya’daki en önemli entegrasyon motoru eğitim-okul olmuştur ve en önemli kimlik belirleme motoru sağlık kartıdır, böylece göçmenler şunu söyleyebilir: Sağlık kartım var ve evraklarım yok, Generalitat de Catalunya yazan bir belgem var ve bu belge sağlık hizmetine erişimimi garanti ediyor. Dikkat ederseniz, bunlar bölgesel hizmetlerdir ve bunun hiçbir şeyle karşılaştırması olmayan entegre edici bir gücü vardır. Söyleyebilecekleri: Eğer ölürsem beni alacaklarını söyleyen bir kartım var. Eğer hastalanırsam beni alıp tedavi ediyorlar ve bana iyi davranıyorlar ve bana herhangi bir Katalan ile aynı kalitede bir hizmet sağlıyorlar. Bu bir ilkeler beyanıdır ve diğer Kuzey Avrupa ülkelerinde veya Orta Avrupa’da olmadığı için burada da anketlerde nüfusun önemli bir desteğine sahiptir.”

Planda ilk yenilik, eşitlik ilkesidir. İkinci yenilik, ilk ilke olan eşitlik ilkesine bağlılıktır. Refah devletinin faaliyetlerinin uluslararası göç gerçeğine uyarlanması ve bunun yanı sıra göçün kaynak/menşe alanları ve ülkeleri veya İslam ve üçüncü dünya ile iş birliği konularında tüm eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri; göçmenlere kaynak ülke dillerinin öğretimi için programlar, profesyoneller için kültürlerarası eğitim programları vb. (DBS, 2000: 30-51) sayılabilir. Üçüncü yenilik, çift yönlülük ilkesidir. Politikanın dayandığı ilkelerden biri katılımdır. Entegrasyon kavramının psiko-sosyal anlamının, entegrasyon sürecinde gerek yerli nüfus gerekse göçmenin bu sürece karşılıklı olan katkılarıdır. Planda, yerli nüfus arasında farkındalık yaratma konusuna atıflar bulunmakta ve göçmenlerden karşılığında sadece dilsel ve kültürel açıdan değil, aynı zamanda demokratik değerlerde Katalonya’nın ulusal yapısına katılmaları istenmekte (Ribas-Mateos, 1997: 43) ve yabancılara yasal tedbirlere uyum çağrısında bulunmaktadır. Planda öngörülen eylemler, Katalonya’da yerleşik tüm

uluslararası göçmenlere ve genel nüfusa yöneliktir. Böylece iki tarafın tutumları Katalan toplumunda tam entegrasyonu kolaylaştıracak ve teşvik edecektir (DBS, 1994: 207).

Plan, yasama ve çalışma çerçevesini siyasi uygulama için son derece önemli ve entegrasyon için bir temel olarak almaktadır. Keza idare, STK'lar ve uluslararası organlar arasında diyalog kurmak isteyen, STK'ların ve uluslararası organların entegrasyon kılavuzları üzerinde bir “müzakere alanı” olarak tavsiyelerinin de dahil edilmesini amaçlamaktadır (Ribas-Mateos, 1997: 43).

PI 1993/2000, kapsamlı bir göç politikası yürütme hedefinden, bölgesel idarelerin göç olgusuna ilişkin meseleleri kolaylaştırmaları, belgeleme, bölgesel idarelerin finansmanı, Özerk Topluluklara gerekli yabancı işçi sayısını belirleme konusunda bağlayıcı bir şekilde katılma hakkı tanınmasına kadar, 1991’de uygulanan yasallaştırma politikasının uzatılması, aile birleşmelerinin kolaylaştırılması, üçüncü dünya ile iş birliğinin artırılması, polis kuvvetlerinin eğitimi, vatandaşlık ve mülteci statüsüne erişimde iyileştirmeler de dahil devlet ve Katalonya Özerk Yönetimi hükûmeti arasında iş birliği dinamiğinin başlangıcı kapsamında 17 “teklif ve öneri” formüle etmiştir. Buna devletin AB’den bir politika talep etmesi yönünde AB’ye yapması gereken öneriler de dahildir (DBS, 1994: 274; DBS, 2000). Bahsekonu planda tahsis edilen bütçe görünmemektedir.

Kısaca 1990’ları on senelik planlama dönemi olarak özetlemek mümkündür. Farklı kamu idarelerinin, en azından yazılı olarak izlenecek ana eylem hatları oluşturduğu, entegrasyon için sistematik bir politika çerçevesi önerdiği, bu hedef doğrultusunda eylemler başlattığı, idarelerin koordinasyon, katılım mekanizmaları ve bunların araçlarını oluşturduğu dönemdir.

2000 Sonrası Dönem: Katalonya’da aile birleşimi dinamiklerinin diğerlerinin yanı sıra artması nedeniyle ortaya çıkan göç kabulü ve yerleşimin istikrar kazanması Generalitat’ın politikalarında artan bir öncelik oluşturacaktır.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Katalonya, entegrasyon kapasitesini destekleyen uzun bir göç geçmişine sahip olmasına rağmen, 2000/2008 döneminde benzeri görülmemiş büyüklükte yoğun bir nüfus artışı yaşamıştır. 1 Ocak 2008 itibarıyla Katalonya’da 7,364,078 kayıtlı kişi bulunmakta idi. Bu sayı 2000 senesine göre 1,1 milyon

Bu dönemde, Generalitat göç konusunda 1990’ların başlarına göre daha büyük bir deneyime sahiptir ve Katalan toplumunda göç olgusu konjonktürel değil, yapısal bir gerçeklik olarak algılanmaktadır. Bu dönemle birlikte, yirmi seneden uzun bir süre önce başlayan bakanlık faaliyetleri olgunlaşacak ve uzmanlık gerektiren olağan idare, normlar, hizmetler, plan ve programlar şeklinde geniş bir dizi faaliyet geliştirilecektir.

Bunlardan ilki, Generalitat tarafından 18 Temmuz 2001 tarihinde 2005 Haziran dönemine kadar dört senelik bir dönem için Bakanlıklararası Göç Planı’nın (PII 2001/2004) onaylanmasıdır. Planda ana yeniliklerden biri, Katalan entegrasyon modelinin “*vía catalana de integración*” ortaya konmasıdır. Bu model sunumunda şu şekilde tanımlanmıştır: “Çeşitliliğe saygı ile tek bir topluluğa ait olma duygusu arasında azami seviyeye ulaşan bir modeldir.” Bu model, göçmenlerin yüzyıllar boyunca katkıları, saygı ve değerleriyle zenginleştirilmiş demokratik koşullarla bir arada yaşama, göçmenlerin Katalan diline ve kültürüne saygı göstermenin önemini üstlenmelerini sağlama, aynı zamanda göçmenin özgün kökeni ve kimliğine saygıya dayalı bir modeldir (Secretaria per a la Immigració, 2001: 7).

Generalitat, sosyal uyum ve çeşitlilik arasındaki dengenin korunmasına izin veren bir doktrin geliştirmeye çalışmaktadır ve çeşitliliğe saygı ile tek bir topluluğa ait olma bilinci arasında azami düzeyde dengeyi sağlayan bir entegrasyon modeline kendini adanmıştır (Ortega-Pérez, 2011: 483). Katalan göçmen mutabakatında, diğer bir deyişle, siyasi güçlerin hegemonik söyleminde asimilasyon modellerinin reddi öne çıkmaktadır. Bu model ne Fransa tipi asimilasyoncu bir model ne de tam olarak İngiltere tipi çokkültürcü bir modeldir. Daha ziyade bölge ile entegrasyon ve kimlik unsurları olarak dil öğrenimi ve eğitime dayanan kısmen Quebec modeline benzer bir modeldir (Rodríguez-García, 2004: 55; Fernández-Suárez, 2015: 329).¹⁵⁵

daha fazladır. Bu büyüme esas olarak toplam artışın neredeyse % 84’ünü oluşturan uluslararası göçün bir sonucudur (PNI, 2008: 32).

¹⁵⁵ Fernández-Suárez’e göre (2015: 329) karşılaştırmalı politika çalışmasında Quebec, Katalonya için her zaman iyi bir analitik eşleştirmedir. Ayrıca, bu bölgenin ve Kanada’nın akademisyenleri tarafından ulusal toplumların ve azınlıkların hakları üzerine yürütülen büyük teorik çalışmanın, göç

Modeli daha açık ve anlaşılır hale getirme girişimine ilişkin Katalonya Özerk Yönetiminin bu alanda sorumlulukları olan siyasi üyesi şunları açıklamıştır (G9, 2020):

“Katalonya’daki modelin faydacı konulardan uzaklaşması gerekmektedir. Aksi halde bunlar diğer Avrupa devletlerinde mevcut olan asimilasyona dayanacaktı. Ve bu görünüm bana göre, ev sahibi ülkenin, kentin kültürel öğelerinin, göçmen kökenli kişilerin getirdiklerine göre daha ilginç, yararlı ve üstün olması gerekiyor gibi okunan bir üstünlük çağrışımına sahiptir. Böylece bu çağrışım, toplumlarda eşitsizlik yaratır.”

Katılımcı, modeli üç temel ilke ile savunmaktadır ve çeşitliliğin yalnızca bir inanç meselesinden ibaret olmadığı yorumunu eklemektedir (G9, 2020):

“Taahhüt (compomiso), çeşitliliği tanıma (reconocimiento diversidad), etkileşim (interacción).” “Göç, geleceğin bir gerçeğidir. Biz, fırsat eşitliği, çeşitliliği tanıma, etkileşim ve içerme/kapsama (inclusión) kavramları hakkında konuşamazsak işin yarısını bırakmış oluruz. Bu nedenle, öncelikle dürüst ve çeşitlilik içeren bir diyalog gereklidir. Ve bu bazen bu alanlarda maliyete neden olur (...) Ve temelde, en önemli olduğunu düşündüğüm başka bir unsurdan dolayı (...) farklılıklara saygıya dayalı sosyal uyumu garanti etmek gerekmektedir. Fırsat eşitliği olmadan bir arada yaşamak mümkün olmayacaktır (...). Çeşitlilik bir varlıktır ve ona değer vermeliyiz.”

Katalonya Özerk Topluluğu’ndaki ERC hükûmetinin siyasi vizyonu üzerine saha çalışmasından bazı alıntılar aşağıda özetlenlenmektedir (G23, 2021):

“Burada Katalonya’da ve genel olarak diğer Avrupa ülkelerinde çok ciddi bir sorunuz var: Entegrasyon kavramını iyi anlamıyoruz. Örnek olarak, başörtüsü olan birini görüyoruz ve entegre olmadığını söylüyoruz (...). Topluma göre entegrasyon sağlamak, özgün olan her şeyinizin bırakılması ve çoğunluğun bir parçası olunmasıdır. Yani, işe gittiğimde başörtüsü çalışıyorum, entegre bir insanım ama sokakta giyiyorum, entegre değilim (...). Benim açımdan entegrasyon kavramı toplumda yanlış anlaşılıyor. Entegrasyon asimilasyonla karıştırılıyor. Toplumun istediği, toplumun değerlerini, iletişim ve davranış kodlarını alıp kendinizinkini bırakmanızdır. Ve bu entegrasyon değildir. Entegrasyon da asimilasyon değildir. İyi bir entegrasyonun olması için, bir birey olarak iyi bir temele sahip olmanız ve köklerinizi bilmekle gurur duymanız gerekir. Tıpkı

araştırmalarında hayati öneme sahip olduğu da açıktır. Bu konuda, “müşterek siyasi kültür” kavramının önemi belirgindir ve hatta Katalanca dilinin bir araç ve göçmen nüfus tarafından öğrenilmesinin önceliği lehine tartışmaya yönelik girişimlerde bazı stratejiler belirgindir.

parçası olduğunuz kültür ve toplumla gurur duymanız gerektiği gibi. Bu nedenle son senelerde biz “entegrasyon” kavramı yerine “inclusión” kavramını tercih etmekteyiz. Bir arada yaşama ve kapsayıcılık, uyumlu bir toplum olarak kalabilmenin tek alternatifidir.”

Bu kapsamda PII 2001/2004, hükûmetin normatif çerçevesi içinde teşvik edilen bir dizi eylemi toplamaya ve eklemlmeye çalışan bir araçtır. Bu bakımdan Generalitat birleşik bir sektörel göç politikası değil, Topluluğun kendi münhasır modeli ile göçe yönelik bir itina çerçevesi önermektedir. Plan, geçerlilik süresi boyunca uygulanacak bir dizi program ve somut tedbirlerden oluşmakta ve bunlara karar veren çeşitli bakanlıklar tarafından düzenlenmektedir. PII 2001/2004, sosyal entegrasyon hedeflerine ulaşmak için gereken tüm bu özel önlemlerin ve eylemlerin dahil edileceği uyarlanabilir bir araç olarak oluşturulmuştur (Ortega-Pérez, 2011: 484).

Yedi hedefle özetlenebilecek plan, hem söylem hem de yapı açısından bir süreklilik politikasında PI 1993/2000’de belirlenen amaçların sürdürüldüğünü açıkça kabul etmektedir.

1. Katalonya’ya yerleşmiş olan uluslararası göçmenlerin sosyal bütünlüğün inşası ve sürdürülmesi sürecinin genel çerçevesi dahilinde küresel bir entegrasyon politikasının teşvik edilmesi.
2. Uluslararası göçmenlerin kişisel ve sosyal gelişimlerini desteklemek için tutarlı ve eşgüdümlü programların hazırlanması ve uygulanması.
3. Uluslararası göçmenlerin kimlik ve kolektif mirasa katkılarına güvenerek Katalan toplumuna katılımlarının teşvik edilmesi.
4. Katalonya’daki uluslararası göçmen gerçekliğinin genel nüfusa ve bu nüfusla ilgilenen çeşitli alanlardaki profesyonellere bilgi verilmesi ve farkındalığın teşvik edilmesi.
5. Bir arada yaşama ve sosyal uyum için temel bir unsur olarak sosyal, politik ve ekonomik dışlanmaya karşı mücadele.
6. Planda önlemlerin tasarımı, hiçbir yabancı vatandaşın yabancı olduğu için farklı bir muamele görmemesi, aksine Katalonya vatandaşları ile aynı

haklara sahip olmaları için yönlendirilmiştir.

7. Düşünce ve ulusal tartışma, böylece uzlaşma yoluyla küresel bir göç paktı sağlanabilir (Secretaria per a la Immigració, 2001: 129-130).

Planın temel ilkeleri şu şekilde açıklanmaktadır: Birincisi, vatandaş olmayanların temel haklarının ve ev sahibi toplumun üyeleri olarak karşılık gelen görevlerinin mülkiyetini ve kullanımını tasarlarken dikkate alınacak haklar ve görevlerde eşitlik ilkesidir. İkincisi, hizmetlerin norm haline getirilmesi (*normalizació*) veya evrenselliği olarak bilinen ilkedir. Üçüncüsü, iş birliği ve sosyal katılım ilkesiyle, sadece yönetimin performansını değil, aynı zamanda göç olgusuyla ve genel olarak sivil toplumla bağlantılı kuruluşlardan, ev sahibi toplumdaki göçmenlerin entegrasyon sürecine katılanlar olarak performansın tanınmasıdır. Dördüncüsü, Anayasa’da (madde 103/1) genel olarak formüle edilmiş olan merkezî, özerk ve yerel yönetimlerin katılımı anlamına gelen kamu güçlerinin iş birliği ve koordinasyon ilkesidir. “Kamu yönetimi objektif bir anlayışla genel çıkara hizmet eder ve verimlilik, hiyerarşi, adem-i merkeziyet, adem-i temerküz ve koordinasyon ilkelerine uygun olarak ve hukuka tam bağlılık içinde hareket eder” (CE, 1978: 31).¹⁵⁶ Son olarak, yabancı ve ev sahibi nüfusun yararına göç politikasının kaynağı olarak yapılandırılan ana direk olan entegrasyon ilkesidir (Secretaria per a la Immigració, 2001: 131).

Plan, 15 tematik müdahale alanı ve 133 eylemden oluşmaktadır. Tematik müdahale alanları şunlardır: Eş gelişim, kurumsal iş birliği, göç olgusuna dair bilgi, MENAS’lara yönelik eğitim, spor ve boş zaman, yetişkin eğitimi, mesleki eğitim, cinsiyet perspektifinin tanıtımı, barınma, uluslararası göçmenlerin işgücü piyasasına dahil edilmesi, Katalanca dili ve kimliği, MENAS’lar, göçmen topluluğu ve göç konularında çalışan kuruluşlarla ilişkilerden geçen vatandaş katılımı, sağlık, yaşam

¹⁵⁶ Bu ilke Katalonya’nın 2006’da değiştirilen özerklik statüsü ile daha büyük bir önem kazanmaktadır. Katalonya’daki göç yönetimine ilişkin yasal çerçevede önemli değişiklikleri temsil etmesi de muhtemeldir.

kalitesi ve farkındalıktır (Secretaria per a la Immigració, 2001: 131-135). Bu planda da bütçeye yer verilmemiştir.

2005 senesi Katalonya’da göç gerçeğinin bir başka dönüm noktası olarak görülmektedir. Generalitat, 2005 senesinden itibaren Vatandaşlık ve Göç Planları hazırlamaktadır. Bu planlar genellikle dört senelik olarak formüle edilerek göç olgusu yönetilmeye çalışılmaktadır. Generalitat bu planlarla, farklılığı ve çeşitliliği tanımaya çalışan *transversal* ve müşterek ilgi alanı etkinlikleri şeklinde bir yaklaşım benimsemektedir. Bu yaklaşımın karşılıklı özdeşleşme için de mecralar sağlayacağı öngörülmektedir. Tarihsel eşitsizlikleri ve ayrımcılığı ortadan kaldırmayı amaçlayan planın, Stratejik Devlet Planları ile koordinasyon halinde hayata geçirilmesi hedeflenmektedir (TSF, 2017: 8). Bu planlar aynı zamanda, vatandaş katılımı ve hükûmetin halka karşı hesap verebilirliğinin de bir aracı niteliğindedir.

İlk “Vatandaşlık ve Göç Planı” (PCI - *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*), 28 Haziran 2005 tarihli “Katalonya Özerk Yönetimi Hükûmeti Anlaşması” ile onaylanmıştır. Bu planın onaylanması, Katalonya’daki kamu entegrasyon politikalarında bir dönüm noktasını temsil etmektedir.¹⁵⁷ Dahası bu, 20 seneden fazla CiU hükûmetinden sonra üçlü hükûmet oluşumunun ortaya çıktığı ideolojik dönüşe denk gelmektedir.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Bu planda önceki dönemin planlarının zayıf noktalarına şu şekilde işaret edilmiştir: (a) siyasi hedefleri değerlendirmek için sistemin iyileştirilmesi (b) planların eylem programları, tanımlanan siyasi hedeflerle korelasyon olmaksızın ayrı bir şekilde sunulmuştur. Bu nedenle, genel ilkelerin yürütülecek politikaları ve uygulanacak programları etkin bir şekilde bilgilendirmesi için tutarlılık aramak gereklidir (c) PI 1993/2000, her bir tematik eksenin veya programların önemini ve uzantısını tanımlamamaktadır, dolayısıyla eşitsiz bir uzantıya sahiptir ve kapsama sahip eylem programlarına öncelik vermemektedir. Genel önceliklerin belirlenmesi gereklidir, ancak aynı zamanda sektörel politikalar ve eylem programları düzeyinde kendi önceliklerinin de belirlenmesi gerekir. Plan, coğrafi veya zamansal eylem çerçevesini tanımlamamaktadır (d) eylem programlarının bölgesel ve zamansal alanlarında mümkün olan azami özgüllük ve gerçek koordinasyon üzerine bahse girmek gerekmektedir (e) gerçekleştirilen tüm eylemleri kapsamlı bir şekilde içeren kapsamlı ve bütünleştirici bir vizyon sağlamak gerekmektedir (f) PI 1993-2000’in en belirgin eksikliklerinden biri bütçe tahsisinin olmamasıdır. Programların geliştirilmesi için ayrılacak kaynakların ve bütçelerin belirlenmesi için çaba sarf etmek önemlidir (PCI, 2005-2008: 134. Akt. Fernández-Suárez, 2015: 359-360).

¹⁵⁸ Katalonya’daki entegrasyon, kamu politikalarında belirli bir süreklilik ve evrilerek gelişme olarak nitelendirilmektedir. Analiz edilen süreç içinde, özellikle CiU olmak üzere ve Katalonya Sosyalist Partisi (PSC - *Partit dels Socialistes de Catalunya*), Katalonya Cumhuriyetçi Solu (ERC - *Esquerra Republicana de Catalunya*) ve Katalonya Yeşiller Girişimi (ICV - *Iniciativa per Catalunya-Verds*) tarafından oluşturulan üçlü hükûmetin görev süresi boyunca (Kasım 2003/2010) farklı siyasi

PCI 2005/2008’de iki temel unsur vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki, kamu politikalarıdır. Bu kapsamda, göçmen nüfusun müşterek kamu kültürüne dahil edilmesini öneren kimlik açısından bir vatandaşlık anlayışı (*ciudadanía*) teşvik edilmektedir. Müşterek kamu kültürünün temeli, tarihsel gelenek, insan haklarına saygı, eşitlik ve çoğulculuğa verilen önemin arzulanacağı demokratik değerlerdir.

Göçmen nüfusun müşterek kamusal kültüre katılımını arttıran Katalanca dili, eşit fırsatlar ve sosyal entegrasyon sağlamak için temel unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir. İkincisi ise, dernekler ve toplumsal hareketler gibi diğer siyasi katılım alanlarına ve bir bütün olarak nüfus arasında temas ve etkileşimi destekleyen alanlara katılım teşvik edilerek entegrasyonun sağlanması hedeflenmiştir.

Planları tanımlamak için kullanılan isimlendirmede önemli bir değişiklik, Bakanlıklararası referansın kaybolmasıyla birlikte entegrasyonun yanı sıra politikaların merkezî bir unsuru olarak “vatandaşlık” kavramının kullanılmaya başlanmasıyla tanımlanmaktadır. PCI 2005/2008’de, göç ve vatandaşlık arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur. Bu planda, önceki planların bazı içerik ve eksenlerine uygunluğun sürdürülmesine rağmen, önemli yenilikler ve kayıt (ikamet) üzerine kurulu yeni bir vatandaşlık kavramı, politikaları tanımlamak için bir kriter olarak kimliğin dahil edilmesi veya öncelikli eylem alanlarının tanımı sunulmaktadır (Solé y Parella, 2008: 86).

Planın temel fikri, göçmen statüsünden vatandaş statüsüne (*ciudadano*), eşit haklar, toplumsal eşitlik ve ekonomik eşitlik gibi temel kavramlardan geçişi yönetmektir. Katalonya’nın önerdiği ikamete dayalı vatandaşlık (*ciudadanía residente*),¹⁵⁹ bir bölgede yaşayan ve aynı zamanda bu ülkede yaşamaya istekli

oluşumların liderliğinde hükûmetler olmuştur. Bu süreklilik büyük ölçüde entegrasyon politikaları üzerinde siyasi ve sosyal bir uzlaşma arayışı geleneğiyle açıklanmaktadır (Calderón-Alonso, 2016).

¹⁵⁹ *Ciudadanía residente*: 1999’daki Tampere Anlaşmalarında Avrupa Komisyonu tarafından teşvik edilen, temel hak ve yükümlülükler ve çoğulculuk, eşitlik ve medeniyet değerlerine dayanan “vatandaşlık” kavramından esinlenerek hazırlanmıştır. Tampere çerçevesinde, Komisyon Kasım 2000’de kalıcı ikamet eden göçmen figürünü kavramsallaştırmak için yurttaşlık kategorisini veya akademik tartışmalarda genellikle Avrupa vatandaşlığı (*denizenship europeo*) olarak anılan kategori tanıtılmıştır. Bu öneri ile, özellikle Selanik’teki Avrupa Konseyi başkanlığının sonuçlarından (19-20 Haziran 2003) bu yana, bu kavram AB entegrasyon politikalarının ana eksenine haline geldiğinden, önemli bir niteliksel değişiklik yapılmıştır. Birliğin Üye Devletlerinden birinde yasal olarak ikamet eden

olduklarını ifade eden insanların, etkili bir şekilde ikamet etmelerine dayanan bir vatandaşlık yaklaşımının getirilmesi anlamına gelmektedir. Model, vatandaşlık kavramının, eşit olanaklar tesis eden bir zemin olarak tanıtılması, göç edilen ülkede yerleşik ancak vatandaşlıkları olmayan göçmen kökenli kişileri de kapsayacak şekilde, göçmen kavramının yarattığı adaletsizlikleri ortadan kaldırmaya çalışan bir formül olarak getirilmiştir. Göçmenlerin ikamet durumları ne olursa olsun hakları açısından farklı bir durumda yaşadıkları gerçeğine dayanarak, temel insan haklarına ve eşit fırsatlara sahip olmaları hedeflenmektedir. Bu formül, göçmenlerin maruz kaldıkları zorlukların ve eşitsizliklerin, statüleri ister düzenli ister düzensiz olsun, özellikle hak mülkiyetinde, Katalan topraklarında yaşayan herkes için fırsat eşitliğini önemli ölçüde sınırlayan her şeyin üstesinden gelme girişimi anlamındadır (Pla de Ciutadania i Immigració, 2005-2008: 6).

Siyaset bilimci Zapata-Barrero'ya (2005) göre bu değişiklik önemlidir, çünkü idari bir göç vizyonundan (bakanlıklararası), açıkça sosyal ve siyasi bir yaklaşıma doğru bir yönelim değişikliğidir. Yine bahsedilen bu değişiklik, önceki programlarda görülmeyen bir kamu felsefesinin temellerini oluşturmaktadır. Bunlar entegrasyon, diğer bir deyişle, içirme/kapsama veya eşitlik sürecini yönetme politikalarıdır (Akt. Solé ve Parella, 2008: 95). Dolayısıyla bu girişim, bütünleşmeye yönelme olarak okunmalıdır.

PCI 2005/2008 ve takip eden satırlarda değinilecek olan PCI 2009/2012'nin yazarlarından olan akademisyen bir katılımcı entegrasyon politikalarına yönelimde iki boyutu öncelik olarak değerlendirmektedir (G22, 2021):

“Son 15 senede, teorik ve pratik çerçeve esas olarak göçmen kökenli kişilerin hizmet ve kaynak setine norm haline getirilmiş bir erişiminin desteklenmesine dayalı bir modelin kurulmasına, bu hizmetleri ve eğitim uzmanlarını uyarlamaya odaklanmıştır. Vatandaşlık ve Göç Planı ve Kapsamlı Kabul Programı'nın (Programa Integral d'Acollida) onaylanması ile kabulün ne olduğu ve nasıl yönetilmesi gerektiği tanımlanmıştır.

üçüncü ülke vatandaşları için kapsamlı ve çok boyutlu bir entegrasyon politikası geliştirme ihtiyacı ilk kez 2004 senesinin haziran ayında Tampere Zirvesi sonuçlarında kabul edilmiştir (A.Solanes, 2004. Atk. Zapata-Barrero, 2005: 108).

Bu plan, Katalonya’da yürütülen tüm politikaların bel kemiği olma taahhüdüyle ve Katalonya’da yaşayan tüm vatandaşlara eşit fırsatlar sunmaya/kapsayıcılığa odaklandığından entegrasyon hedefine ulaşılması açısından çok önemlidir. Bununla birlikte, bu planların amacı, göçmen kökenli kişilerin olağanüstü desteğe ihtiyaç duymalarına gerek kalmaksızın, toplumda tam eşitlik koşulları altında yaşayabilmelerini sağlamaktır.”

Katalonya eşitlik politikalarını - sosyal haklar ve çeşitlilik; dinî çoğulculuk, kültürel haklar ve dil vb. ancak öncelikle dil, sosyal katılım ve okul olmak üzere süregelen geleneksel soyut sosyal entegrasyon eksenlerini bir araya getirmiştir (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 25). Plan kapsamında, temel insan hakları ideallerinin ve fırsat eşitliğinin sağlanması için uluslararası göçmenlerin vatandaşlığın tüm alanlarına katılım sağlamaları amaçlanmaktadır.

“Bu planın genel amacı, yeni yerleşik sakinleri Topluluğun vatandaşlığına dahil etmektir. Bunun için, göçmenin vatandaş olarak tanınması gereken temel kriter, kayıt yoluyla tanınan etkin, geçerliliği olan bir ikametgâhtır. Kayıt/ikamet, göçmenin Katalonya’ya yerleşme ve ayrım gözetmeksizin mevcut tüm kamusal alanları yerleşik sakinleri ile paylaşma isteğini ifade etmektedir (...). Oturum ve ikamet bir kişiyi “Katalonya vatandaşı” yapar ve bu hak ve görevlerin tanınmasını gerektirmektedir” (Generalitat de Catalunya, 2005: 33-34).

PCI 2005/2008, göçle ilgili kesişimsel politikaların tasarımı, kabul, eşitlik ve entegrasyon politikalarını yapılandırdığı ve idari durumlarına bakılmaksızın tüm yerleşik sakinlerin hizmetlere erişmesine izin veren ikamete dayalı vatandaşlık ilkesini tanıdığı için niteliksel bir sıçrama anlamına gelmektedir.

Göçmenlerin entegrasyonu için şimdiye kadar onaylanan planlar arasında, PCI 2005/2008, göçmenlerin yerel ve kademeli vatandaşlık fikrinin açığa çıktığı terimlerle sivil olarak dahil edilmelerine en açık şekilde bahse girendir (Lucas-Martín vd., 2008: 91). Yine sivil toplumun katılımıyla ilgili olarak, 2008 senesinde göçmenleri ve azınlıkları temsil edenleri kapsamak üzere kısmen STK’lardan oluşan bir Vatandaşlık ve Göç Kurulu (*La Taula de Ciutadania i Immigració*) oluşturulması sağlanmıştır

(Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2010).¹⁶⁰ Esasen, Katalan yönetimi ile entegrasyon politikalarında yer alan aktörler arasındaki ana katılım ve diyalog organlarından biri olarak oluşturulan bu kurul, göçmenleri ve azınlıkları temsil etmesi bakımından önem arz etmektedir.

PCI 2005/2008'in stratejik çizgisi ve öncelikli politikaları; kabul, eşitlik ve entegrasyon politikalarıdır. Bu kapsamda 12 spesifik hedef belirlenmiş ve her hedef öncelikli eylem alanlarını içermiştir. Bunlar; eşgüdümlü bir ilk kabul sisteminin kurulması, sosyal politikaların güçlendirilmesi, sağlık hizmetine erişimin iyileştirilmesi, sosyal uyum için kültürlerarası eğitim, sosyal dışlanma ile mücadele, Katalanca dilinin kabulü ve sosyal kullanımı, işgücüne katılım ve entegrasyon, cinsiyet eksenine itina, göçmen kökenli gençlerin katılımı ve gençlik politikaları, mesleki eğitim, bilgiye erişim, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadele olarak sıralanmaktadır (Secretaria per a la Immigració, 2010: 66).

Hedeflere ilişkin program ve bütçe konusuna değinilmesi gerekirse, PCI 2005/2008, gelişimi için belirli bir bütçe tahsisi içerdiği ölçüde kendi içinde ikinci nesil bir plan ve bir kamu politikası olarak düşünülebilir. Programlara bütçe tahsis etmek için farklı bakanlıklar tarafından verilen açık bir taahhüt bulunmaktadır. 2005/2008 arasını kapsayan dört senelik sürede tahsis edilecek bütçe 661 milyon euro'ya ulaşmıştır.¹⁶¹ Planın başlangıç bütçesi toplamda 70 programı kapsamaktadır. Bunlardan 14'ü kabul politikalarına ilişkin, 32'si eşitlik politikalarına ve 24'ü ise entegrasyon politikalarına ilişkindir. 2008'e gelindiğinde, 111 programa erişen program sayısı ivme kazanan bir ilerleme olduğu anlamına gelmektedir.

Generalitat, 2008'den itibaren, orta vadede zamanın sosyal ve siyasi gündemine ve ilgili eylem programlarının geliştirilmesine uygun olarak öncelikler belirleyerek

¹⁶⁰ Vatandaşlık ve Göç Kurulu 15 Nisan tarihli ve 86/2008 sayılı Kararname ile oluşturulmuş ve Göç Sekreterliğine eklenmiştir.

¹⁶¹ 2005'te harcanan bütçe 104,6 milyon euro, 2006 senesinde 155,4 milyon euro'ya, 2007 senesinde 186,7 milyon euro'ya ve nihayet 2008'de 214,1 milyon euro'ya ulaşmıştır. Bu bütçe, kabul ve entegrasyon için devlet fonlarını ve Katalonya Eğitim Bakanlığının kabul/hazırlık sınıflarını ve eğitim ortamı planlarını finanse etmek için kullanılan eğitim takviyesini ve yerel kuruluşlar için bir yardım sisteminin oluşturulmasını içermektedir. Ek olarak, bu fonlarla Sekreterlik, farklı iş kollarını içeren idari görevler için daha fazla sayıda takviye personeli istihdam edilmiş ve Topluluğun farklı bölgelerinde koordinatörler işe alınabilmiş ve yetiştirebilmiştir (Fernández-Suárez, 2015: 365).

Ulusal Göç Paktı için stratejik bir çerçeve oluşturmuştur. Bu planın akabinde onaylanan Ulusal Göç Paktı (PNI - *Pacto Nacional Para la Inmigración* 2008) Katalonya'daki entegrasyon politikaları yolunda belirleyici bir adımdır. Pakt, sadece parlamenter temsili siyasi güçlerle sınırlı olmayıp aynı zamanda ekonomik ve sosyal araçlara da uzanan bir fikir birliğinin ürünüdür. PNI 2008, Katalan siyasi güçleri ve ana sosyal vekiller (belediye kuruluşları, Vatandaşlık ve Göç Kurulu üyeleri, mahalle dernekleri federasyonu, sendikalar, iş organizasyonları, etnik-kültürel derneklerin başkanları ve diğer üçüncü sektör kuruluşlarının temsilcileri) tarafından 2008 senesinde imzalanan bir anlaşmadır.

Katalan bir milletvekili Pakt'ı şu şekilde değerlendirmektedir (G23, 2021):

“Kamu idareleri tarafından kabul planları, okullarda kabul/hazırlık sınıfları, mahallelerde sosyal ve kentsel müdahaleler yoluyla yapılan çalışmalar, diğer eylemlerin yanı sıra bu sosyal değişimin daha fazla garantiyle başa çıkmasına ve Katalonya'nın çeşitli ve çoğul bir toplum haline gelmesine yardımcı olmuştur. İşte bu irade, farklı siyasi, sosyal ve ekonomik aktörler tarafından Aralık 2008'de imzalanan ilk Katalonya Ulusal Göç Paktı'na yansımıştır.”

Pakt, en özet ifadeyle şu şekilde tanımlanmaktadır: Katalan toplumunda göç hareketleri ile yaşanan demografik dönüşüm ve bu dönüşüm sonucu oluşan taleplere cevap verme hedefidir. Katalonya Ulusal Göç Paktı, Devlet Stratejik Planı Peci-I'in (2007/2010) çerçevesi doğrultusunda üç eksen etrafında yapılandırılmıştır: Göç akışlarının yönetimi ve işgücü piyasasına erişim, çoğul toplum ve müşterek bir kamu kültürüne entegrasyon.¹⁶²

Müşterek bir kamu kültürüne entegrasyon hedefi beş spesifik hedefle ortaya çıkmaktadır. Bu hedefler şu şekildedir:

- Kamusal yaşama katılımının teşvik edilmesi.
- Katalanca dilinin müşterek genel bir dil haline getirilmesi.
- Çok sayıda inançla bir arada yaşamak.

¹⁶² Pakt'ın bütçesi, Generalitat tarafından planlan eylemlere uygun olarak 2009/2012 seneleri için 3.880.000.000 €'dur (PNI, 2008: 80).

- Erkekler ve kadınlar arasında eşit fırsatlar sağlanması (cinsiyet eşitliği).
- Çocuklara, gençlere, yaşlılara ve ailelere yönelik politikaların güçlendirilmesi (Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2009: 7).

Esas olarak Pakt, demokratik değerlere ve insan hakları ideallerine, eşitlik ve çoğulculuğa saygı üzerine kurulu “müşterek kamu kültürü” perspektifini geliştirmeyi hedeflemektedir. “Paylaşılan bir iletişim alanı, bir arada yaşama, tanıma ve farklılaşmış toplumumuzun katılımı, böylece Katalan ulusu, içinde yaşayan ve çalışan tüm nüfus için bir ölçüt olmaya devam etmektedir” (Departament d'Acció Social i Ciutadania, 2009: 63). Göçmenler için kabul hizmetinin oluşturulması da, 19 Aralık 2008'de imzalanan Pakt'a da bir gereklilik olarak dahil edilmiştir.

Katalonya'nın Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreteri Oriol Amorós, Lladonosa ve Öztürk ile gerçekleştirdiği mülakatta Pakt'a ilişkin şunları dile getirmiştir (2020: 42):

“PNI 2008'de amaç, Katalonya'ya gelen göçmenlerin yerleştiğini (...), bunun yapısal bir değişiklik olduğunu ve kalıcı olduğunu ifade etmektir. PNI 2008, bu ülkenin değiştiğini söylemek için gerçek bir alıştırmaydı. Göç akışlarını yönetmek ve mevzuat ile gerçekliği biraz benzer hale getirmek ve getirilemiyorsa, hangi yatıştırıcı önlemlerin alındığının görülmesi (herkesin kayıtlı hale getirilmesi, arraigo prosedürleri, müteakip arraigo eğitim hizmeti); kamu hizmetlerinin yeni demografik gerçekliğe uyarlanması (bir çevre planı ile daha fazla okul, kabul/ hazırlık sınıfları), daha fazla birinci basamak sağlık merkezi (Centre d'atenció Primària), tüm kamu hizmetleri için uyarlamalar, paradigmatic bir durum, Dili Norm Haline Getirme Konsorsiyumu (...) düzenli bir idari statü edinmek isteyenler ve buna sahip olmayanlar (...); ve bir arada yaşayacağımız gibi (...).

Homojenleşen bütünleşmeye tüm ağırlığını koyan bir dizi ülkeden oluşan Avrupa'ya sahibiz diyen, herkes tarafından anlaşılabilir olmak isteyen, ancak aynı zamanda açıkça kültürlerarası bir söylemdi. “Hepimiz eşit olmalıyız”, eşitlik ve tekdüzelik kafa karıştırıcı bir şekilde, bir paradigma olarak Fransa asimilasyon politikaları ve 90'larda Hollanda veya Birleşik Krallık gibi tüm ağırlığını çeşitliliğe veren ve eşitliği unutan ülkelerimiz var. Katalonya şöyle diyor: “Hayır, dinleyin, hepimizin paylaşması gereken şeyler var ve farklıysak hiçbir şey olmayacak şeyler var” ve bu nedenle makul bir teklifte bulunmamıza hizmet eden müşterek bir kamu kültürü kavramına sahibiz. Ev sahibi toplumun endişeleri: Dilimize ne olacak? Dilimiz müşterek kamu kültürünün bir parçası, 300 dil konuşan herkesin bir arada yaşamak için Katalanca ve İspanyolca bilmesi

gerekıyor. Ev sahibi toplumun endişeleri: Ancak, eşitlik karşıtı kültürel uygulamalara sahip ülkelerden gelen insanlar var. Eh, eşitlik müşterek bir kamu kültürünün vazgeçilmez bir parçası olduğu için, kadın-erkek eşitliği (cinsiyet), dinî ve cinsel yönelim özgürlüğü, ister sekiz soyadlı Katalan kardinaline karşı olsun, ister dün gelen bir imama karşı olsun. Bütün bunlar müşterek bir kamu kültürüdür: buna saygı duyarak çeşitliliğe değer veriyoruz (...).”

Vatandaşlık ve Göç Planı 2009/2012’ye bakıldığında, göçmenlerin “çoğulculuğa dayalı müşterek bir kamu kültürüne” entegrasyonu teşvik etmeyi taahhüt ettiği anlaşılmaktadır. 2000 sonrası dönem, “AB’de Göçmen Entegrasyonu Politikası İçin Müşterek Temel İlkeler”in etkisi ile entegrasyon tanımında süreklilik haline gelen tanımı izlemektedir. İlk olarak, belirli bir bölgede ikamet eden sakinler arasında çift yönlü, dinamik ve kesintisiz bir süreç olarak entegrasyon ve ikinci olarak, müşterek kamu kültürü, Katalan toplumunda bir arada yaşama, iletişim, tanınma ve katılım için paylaşılan alan olarak tanımlanmaktadır (PCM, 2010).

Planın üç genel hedefi bulunmaktadır: (a) Katalonya’da göç politikalarının geliştirilmesi, ilerletilmesi ve koordine edilmesi. (b) Katalonya’nın kapsayıcı, kültürlerarası ve katılımcı bir ulus olduğunun tanıtılması. (c) Ulusal Göç Pakti’nin üç ekseninde uygulanması ve geliştirilmesi. Bu kapsamda; (i) Göç akışlarının yönetimi ve işgücü piyasasına erişim. (ii) Kamu hizmetlerinin çeşitlilik sorununa uyarlanması. (iii) Kamusal hayata katılımın teşvik edilmesi, Katalanca dilinin müşterek bir kamu diline dönüştürülmesi, çok sayıda inanç içinde bir arada yaşama, erkekler ve kadınlar arasında eşit fırsatlar sağlanması (PCM, 2010: 78). Programların her birinde değerlendirme göstergeleri görünmektedir.

Planda göçmenlerin entegrasyon politikalarına yönelik 2009 senesi için tahsis edilen bütçe 212,5 milyon euro’dur. Bütçede, her bir Katalan Bakanlığının konuya katkısına bağlı olarak sübvansiyonlar bölümlere ayrılmıştır: Toplam 212,5 milyon euro bütçeden % 44’ünün Eğitim Bakanlığına, % 22’sinin İstihdam Bakanlığına, % 16’sının Sosyal Eylem ve Vatandaşlık Bakanlığına (toplam 35 milyon euro’nun 22 milyon euro’su Göç Sekreterliği’ne), % 7’sinin konut alanına ve yaklaşık % 11’inin

Dilbilim Politikası Bakanlığına tahsis edileceği öngörülmüştür (PCM, 2010: 158). Bu dönemden itibaren, devlet tarafından göçmen entegrasyonu politikalarına katkıda bulunan sübvansiyonlarda, bu özel politika için devlet fonunun bütçe sınırındaki azalma nedeniyle Generalitat'ın bütçesinde de önemli bir azalma başlamıştır.

PCM 2009/2012, önceki planların geliştirilmesi için onaylanmasına rağmen, ekonomik kriz nedeniyle önemli bir ilerleme kaydedilememiştir ve göç meselesi Katalan siyasi gündeminin merkezinden kısmen kaymıştır. 2010 senesinde Göç Genel Sekreterliği, Göç Genel İdaresi olmuştur ve kamu kaynaklarında bir kesinti yürürlüğe girmiştir. Bu aynı zamanda, yine krizden ötürü PECI-II gibi devlet planlarının tam olarak uygulanamaması, entegrasyon için yerel organlara kanalize edilen yardımın kesintiye uğraması anlamına gelmektedir.

Bu planın akabinde, 22 Nisan 2014'te beşinci plan kapsamında Vatandaşlık ve Göç Planı: *Ufuk 2016 (Pla de ciutadania i de les migracions: horitzó 2016)* onaylanmıştır. Bir bütün olarak, bu plan önceki planın devamı niteliğindedir. Planın dayandığı ilkeler, mevcut sosyo-ekonomik değişikliklerin gerektirdiği uygun güncellemelerle, Katalonya Ulusal Göç Paktı ile üstlenilen hususların kurumsal devamlılığını sağlamaktadır. Katalonya'daki göçmenlerin entegrasyonunun durumuna ilişkin senelik bir rapor hazırlanması ve yeni gelenler için ilk kabul hizmeti gibi D'acollida Yasası'ndan üretilen yürütme eylemlerini içermektedir (DBSF - Departament de Benestar Social i Família, 2014: 35-36).

Planın 13 temel eylem ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler şunlardır: İnsan haklarına saygının ve genişlemesinin garanti altına alınması, Katalonya'da bir arada yaşama ve sosyal uyuma bağlılık, tüm toplum için eşit haklar ve görevler sağlanması, bir arada yaşamının normları olarak çoğulculuğa, eşitliğe ve nezakete dayalı bir vatandaşlığın savunulması, etkin eşitliği sağlamak için özerkliği ve fırsat eşitliğini teşvik ederek keyfi koşulların ortadan kaldırılması, hizmetlere, kaynaklara, ekipmana, projelere ve programlara erişim hakkının evrenselleştirilmesi, hizmetlerde, yaş, etnik köken, cinsiyet, beceri veya eğitim düzeyi kriterleri gibi heterojenlikten kaynaklanan

özelliklerin veya farklılıkların dikkate alınması, cinsiyet perspektifinin tüm süreç boyunca dahil edilmesi, Ulusal Göç Paketi'ni imzalayan aktörlerin tüm eylemlerine ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadelenin dahil edilmesi, önerilen önlemlerin Katalonya'nın bölgesel çeşitliliğine uyarlanması, kaynakların sağlanması yoluyla eylemlerin uygulanmasının garanti edilmesi, planın izlenmesi ve değerlendirilmesi. Ne var ki plan, göçmen entegrasyon politikalarına ayrılan 123,4 milyon euro olan 2013 verilerine dayalı olarak (DBSF, 2014: 52) bütçede aşağıya doğru gidişi göstermektedir.

Katalonya'da hayata geçirilen altıncı ve son plan ise, Vatandaşlık ve Göç Planı 2017/2020'dir (PCM - *Pla de ciutadania i de les migracions 2017-2020*). PCM 2017/2020, insan hakları ideallerine dayalı bir perspektiften yazılmıştır. Plan, farklılığa saygı ve eşitlik ilkesinin savunucusu olarak ortaya konulmakta ve müşterek bir kamu kültürünü daha da geliştirmeyi amaçlamaktadır (TSF, 2017: 19).

Yerel yönetim birimi üyelerinden bir katılımcı bu planı şu şekilde özetlemektedir (G15, 2020):

“PCM 2017/2020, temel haklar üzerindeki sınırlamalara karşı tüm vatandaşların eşit hak ve görevlerini garanti etme ihtiyacını vurgulamaktadır. Plan, imkânsız (ve arzu edilmeyen) homojen toplum hayaline karşı, çeşitliliği bir varlık olarak tanıyarak ve kabul ederek, herkese ulaşma duygusunu uyandırmaktadır. Planda, ayrışma, cehalet ve önyargıya karşı, kaynak/menşe ülkesi, ten rengi veya inancının ne olduğuna bakılmaksızın tüm vatandaşlar arasında pozitif etkileşim savunulmaktadır.”

Yerel parlamento bünyesindeki siyasetçilerden biri temel prensipleri şu şekilde sıralamıştır (G23, 2021):

“Demokratik değerlere ve paylaşılan bir etiğe dayanması gereken siyaset, toplumu dönüştürmeyi, kamusal yaşamı yönetmeyi ve uyumlu bir toplum inşa etmeye aktif olarak katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Prensiplerimiz; (i) Her şeyden önce, demokratik değerlerin savunulması, bir arada yaşamının teşvik edilmesi ve çeşitliliğe saygı. (ii) Birbirinden izole edilmiş bir toplum çeşitliliği değil, farklılıklardan oluşan tek bir toplum olmak istiyoruz.”

Bir diğerkatılımcı ise şu açıklamaları eklemiştir (G5, 2020):

“Katalonya’da demokratik bir vizyona sahibiz. Sakinlerimize vatandaş olarak muamele etmek temel ilkemizdir. Sosyal uyumu teşvik ettiğimiz için hem göçmen sakinlerimizin hem de Katalonya’nın yararları vurgulanmaktadır. Gerek göçmenlerin gerekse Toplulukta bu olguya ilişkin daha deneyimli kuruluşların katılımı ve ayrıca temsilciler arasında daha işbirlikçi bir tasarım sayesinde entegrasyon projelerinde ilerleme kaydedildiği açıktır. Bununla birlikte, daha yapılacak uzun bir yol olduğu da doğrudur.”

Bu plan, ihtiyaç duyulan temel faktörleri tanımlayan dört stratejik sütun etrafında düzenlenmiş, 44 programda gruplandırılmış 433 eylem içermektedir. Temel faktörleri tanımlayan dört sütun ise çeşitlilik, eşitlik, kabul ve entegre yönetimdir (TSF, 2017: 4). Bu sütunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- **Sütun 1.** Çeşitli ve uyumlu bir toplumda etkileşim.
- **Sütun 2.** Kökenlerine bakılmaksızın tüm insanların sosyal içermesi.
- **Sütun 3.** Katalonya’ya gelen mültecilerin kabulü ve dahil edilmeleri (*inclusió*).
- **Sütun 4.** Vatandaşlık ve göç politikalarının kapsamlı (entegre) yönetimi.

PCM 2017/2020’nin bütçesine bakıldığında, daha kapsayıcı bir toplum oluşturma hedefine ulaşmak için, 2016 senesinin bütçesinden 16 milyon euro daha fazla harcama yapılması planlanarak, 2017 senesinin bütçesi 246,5 milyon euro olarak açıklanmıştır (Observatorisocial, del Pla de l’Estany, 2017).

Programa dayalı ve teknik araçlar olarak bu planlar, özellikle yerel düzeyde her türden idare tarafından teşvik edilmiş ve genişletilmiştir. Generalitat ve DIBA’nın belediyelerin çeşitlilik yönetim planlarını hazırlamaları için sağladığı mali yardım, daha uzlaşmacı ve organize teknik eylemlere hizmet etmiştir. Planların gelişimi, boyutları ve kesinliği, bütçeler daha iyi olduğunda ve göç olgusu, ekonomi, nüfus artışıındaki hakimiyet ve hatta sosyal tartışmalarda kritik bir rol oynadığında daha da artmıştır (Fernández-Suárez, 2015: 375-376).

3.2.2. Çeşitliliğe Yönelik Siyasi ve Sektörel Faaliyetler

Tüm nüfusa yönelik faaliyetler, norm haline getirme (*normalización*) hedefi ile kamu hizmetlerinde göç olgusunun varlığına verilen yanıtlardır. Norm haline getirme ilkesi Generalitat'ın planlarında belirlenmiş ve D'acollida Yasası'nda kabul edilmiştir. Katalonya göç politikasının iyi uygulamaları, iki temel uygulama ile tanımlanabilir. İlk olarak, kişilerin eşitliğini güvence altına almak (sadece resmî değil aynı zamanda maddi, diğer bir deyişle, minimal sosyo-ekonomik eşitlik), ikincisi ise kültürel çeşitliliğe saygı göstermektir.

Generalitat'ın sosyalleşme, siyasi ve parlamenter müzakereler yoluyla, bazı haklara erişimin evrensellesmesinin yanı sıra, yasallaştırma süreçlerine katkıda bulunmayı amaçlayan faaliyetleri de göze çarpmaktadır. Bu faaliyetler Generalitat'ın Katalan ve İspanyol toplumundaki diğer aktörlerine ilaveten, çok sayıda kurumun etkileşime girdiği karmaşık bir organizasyon olarak tasavvur edilebilir. Parlamento ve Ombudsmanın (*Síndic de Greuges de Catalunya*) ilgili faaliyetlerinin göç politikasına kararlılıkla destek verdiği çeşitli durumlar görülmektedir.

Göç politikasına ilişkin, aşamalardan oluşan deneyim ışığında, uzman yönetimin işlevlerinin öncelikli olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar; kendi faaliyetlerini düzenleyen yasal normların yanı sıra, yerel kuruluşların belirli faaliyetlerinin çerçevesi; planlama; ulusal ve yerel kuruluşların koordinasyonu; tüm aktörlerin resmî ve gayri resmî katılımının kolaylaştırılması; yerel kuruluşların finansmanı; eğitimi, bilgilendirilmesi; fikir birliği süreçleri ve devletle kurumsal ilişkilerdir. Bunlara ilaveten Generalitat, devlet yasa yapıcısının kendisine yetki aktardığı göç işlevlerini yerine getirmekte ve göçmenlere benzer şekilde yasal göç yetkilerini kullanmaktadır.

Göç politikasını birleştiren kriter, göçün hem hareketliliği hem de Toplulukta ikamet etme veya göç olgusunun Toplulukta kalıcı olduğu gerçeğinin dikkate alınması gereken demografidir. Topluluğun göç politikası faaliyetlerinin rotası yavaş yavaş genişletilmiştir. Her şeyden önce Katalonya'da ikamet odaklı faaliyetler olmuştur,

bunlar aynı zamanda hareketlilik ile ilgili faaliyetlerdir. Bunlar arasında, kaynak/menşe ülkede sözleşme yaparak seçim, ilk çalışma izinleri, MENAS'ların aile birleşimi ile geri dönüşleri veya gönüllü geri dönüş programı sayılabilir.

Generalitat'ın uluslararası göçle ilgili olağan yönetiminin faaliyetleri esas olarak sektörel alanlarda geliştirilmektedir. Bu alanlar; zorunlu eğitim, yetişkin eğitimi, sosyal hizmetler, sağlık, kamu güvenliği, işgücü piyasası, diyanet işleri, ıslahevleri, kamu görsel-işitsel medya, istatistik vd. olarak sıralanabilir.

3.2.2.1.Eğitim:¹⁶³

Eğitim, sosyal entegrasyon sürecinde merkezi konumda bulunan ve oldukça geniş kapsamlı bir ögedir. Bu öge, kısa, orta ve uzun vadede işgücü, ekonomik ve kültürel entegrasyon ve toplumun göçmenleri kabulünde kilit bir unsurdur (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 40). Eğitim sisteminin amacı, göçmen kökenli öğrencilerin tam entegrasyonunun garanti altına alınmasıdır. Göçmenlere de eksiksiz bir eğitim yolu sağlaması, otokton akranlarıyla şartlarda eşitlik açısından önemlidir (Özer, Komsuoğlu ve Ateşok, 2016: 84).

Ayrıca eğitim, toplumsal işlevselliğin önemli bir bileşenidir ve eğitimin önemli toplumsal işlevlerinden biri de, sosyal adaleti sağlamaya çalışarak toplumsal istikrara olan katkısıdır. Bireylerin yaşam şansı açısından hayati olan her türlü kaynağı kapsadığı anlaşılmış olan bu konu, ülkelerin sosyal ve ekonomik geleceğinde birincil öneme sahiptir (Özer, Komsuoğlu ve Ateşok, 2016: 83).

Generalitat, göçmen öğrencilerin eğitiminde, ebeveynlerinin idari durumuna bakılmaksızın tüm çocukların eğitim hakkının tanınması konusunda her zaman net bir politika izlemiştir. AB dışından göçmen öğrenciler ve ülkede oturma izni olmayan göçmenlerin çocukları da buna dahildir. Okullaşma ana politikadır ve bu kapsamda çok sayıda türetilmiş program bulunmaktadır (DBS, 1994). Başlangıç noktası, zorunlu

¹⁶³ İspanya özerk sisteminde eğitimsel yetkinliklerin dağılımı, devlete yalnızca temel yasaların, genel hatların onayını saklı tutma yetkisini tanımaktadır. Bu temelleri geliştiren yasaları onaylama yetkisi, yasaları belirleyen düzenlemeler ve okul sisteminin tüm yönetimi Özerk Topluluklardadır (Aja, 2000: 71).

eğitimin her kademesindeki tüm çocukların kabulüdür. Katalonya Eğitim Bakanlığının (*Departamen d'Ensenyament*) bir numaralı faaliyeti “etnik kökenleri ve kültürleri ne olursa olsun bu öğrencilerin azami düzeyde eğitim olanaklarına sahip olmalarını sağlamaktır” (DBS, 1994: 181; G24, 2021).

Yabancı öğrencilerle ilgili, 1 Nisan 252/2004 sayılı Kararname, kamu ve kamu sübvansiyonundan faydalanan özel okul (*concertada*)¹⁶⁴ ağındaki göçmen öğrencilerin dağılımını düzeltmek ve geliştirmek için kayıt alma süresi sona erdikten sonra gelen öğrencilerin dağıtımı için belediye okullaşma bürolarına işlevler yükleyen bir önlem geliştirmiştir (DOGC No. 4105, 2004) ve bu önlem 2005 senesinden itibaren hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda belediye okullaşma büroları, kentlerin düzenlenmiş eğitim teklifleri hakkında ebeveynlerin yeterince yönlendirilmeleri ve bilgilendirilmeleri ve ayrıca zorunlu eğitim aşamasında öğrencilerin kabul sürecinde yasalara uyulmasını sağlamakla yükümlüdürler (G24, 2021).

Katalonya’da en son hayata geçirilen 30 Aralık tarihli ve 19/2020 sayılı Eşit Muamele ve Ayrımcılık Yasağı Yasası (*Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació*) eğitim alanına büyük ölçüde eğilmektedir. Yasa’nın 10’uncu madde hükmünde, okullarda eşit muamele garanti edilerek, eğitimden sorumlu idarelerinin, etnik kökene, kültüre, cinsiyete, cinsel yönelim gibi kişisel veya ekonomik koşullara bakılmaksızın okul ayrımını önleyerek, kaliteli ve kapsayıcı okul hakkını garanti etmelerini, yine aynı şekilde, kurumların mülkiyetine bakılmaksızın, eşitlik koşulları altında eğitim sistemine erişimi ve kalıcılığı güvence altına almalarını şart koşmaktadır (DOGC No. 8307, 2020).

Tablo 3.2’de görülebileceği üzere, gerek Katalonya gerekse diğer Özerk Topluluklar, göçmen öğrencilerin eğitim sistemine entegrasyonunu kolaylaştırmak ve eşitsizlikleri düzeltmeye yönelik çeşitli eğitim politikaları uygulamaktadırlar.

Bu kapsamda genel olarak okullar tarafından en sık gerçekleştirilen eylemler dört farklı bölüme ayrılabilir: (i) Kabul önlemleri. (ii) Dilsel ve kültürel çeşitliliğe

¹⁶⁴ *Concertada*: Devlet yardımından faydalanan ve “yarı özel bir karakter”e sahip olan (anlaşmalı) özel eğitim kurumlarıdır.

itina. (iii) Ailelere itina. (iv) Eğitim-öğretim kadrosunun eğitimi (CES, 2019: 176), kültürel çeşitliliğe katılma becerilerini ve kriterlerini kazandırmak için öğretmen yetiştirme kurslarının tasarlanmasıdır.

Moya-Malaperia'ya (2008: 164) göre İspanya'da devlet okulları, eğitim sistemindeki anlayış ve tasarım sayesinde basit bir akademik müfredat hazırlamanın ötesine geçen toplumsal işlevleri yerine getirmektedir (çocukların kabulü, çevreye uyum, psiko-pedagojik itina, çocukların korunması, tıbbi itina, beslenme, değerler eğitimi, çeşitliliğe itina, ailelere destek vb.).

Göç alanında faaliyet gösteren üçüncü sektör üyelerinden emekli akademisyen bir katılımcı şu örneği aktarmıştır (G1, 2020):

“Doğrudan işbirliği yaptığım senelerde (2007 ve 2009 seneleri arasında) Barselona Özerk Üniversitesi (UAB - Universidad Autónoma de Barcelona) Uygulamalı Antropoloji Bölümünden bir grup eğitimciyle birlikte, okullarda ve ayrıca Katalonya'daki diğer eğitim alanlarında dünyadaki göçmen ve sığınmacı olgusu gerçekliğini yaymaya ve öğrencileri konuya duyarlı hale getirmeye ve motive etmeye hizmet edecek dinamik bir materyal geliştirmekte idi. Bunlar arasında; Barınma, beslenme, toplumsal cinsiyet eğitimi, sağlık. Bu materyal bugüne kadar Pedagojik Kaynak Merkezleri aracılığıyla ilk ve orta okullarda, ayrıca organizasyonlarda ve boş zaman etkinliklerinde yaygın olarak dağıtılmıştır.”

Tablo. 3.2: Özerk Topluluklar Tarafından Hazırlanan Planlarda Eğitim Alanında Belirlenenler Önlemlerin Karşılaştırması (2020)

	AN	AR	AS	BA	CN	CT	CL	CM	CA	VA	EX	GA	MD	MU	NA	PV	RI
1. Öğrenci kabulü																	
Karşılıklı kabul planı	X	X			X	X	X		X	X			X	X		X	
Göçmen öğrenciler için kabul ve entegrasyon programları	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Öğrencilerin çeşitliliğine itina	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kültürlerarası arabulucular ve tercümanlar	X	X		X	X	X			X	X	X	X	X	X		X	
2. Dil ve kültür çeşitliliğine itina																	
Özerk dilbilimi itina planı					X	X	X		X		X					X	
Dil destek derslikleri	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X
Anadilini ve kültürünü öğretme ve geliştirme	X	X	X		X	X			X	X			X		X		
Maddi ve beşeri kaynaklar			X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
3. Ailelere itina																	
Entegrasyon ve katılım önlemleri	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X				
Eğitim sistemine kabul veya erişim	X		X		X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X
Kültür araçları. Tercümanlık hizmeti	X	X		X					X	X	X	X	X	X			
4. Öğretmen eğitimi																	
İlk ve daimi özel eğitim eylemi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Konferanslar ve toplantılar	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X				
İdari kadroya yönelik eğitim				X					X		X		X				

Kaynak: Payeres, 2015: 37'den uyarlanarak güncellenmiştir. AN: Endülüs; AR: Aragón; BA: Balear Adaları; CN: Kanarya Adaları; CT:Kantabria; CL: Kastilya ve León; CM: Kastilya-La Mancha; CA: Katalunya; VA: Valensiya Topluluğu; EX: Extremadura; GA: Galiçya; MD: Madrid Topluluğu; MU: Murcia; NA: Foral de Navarra Topluluğu; PV: Bask Bölgesi (País Vasco); RI: La Rioja.

- Öğrenci, öğretmen veya aileler gibi yeni gelenlere yardımcı olan bilgileri içeren kabul planları. Eğitim sistemi hakkında bilgilerin farklı dillerde sunulması.

- Eksiklik teorisinden yaklaşılarak, araç (referans) dili öğretmek için, iki dilliliğe odaklanan dil sınıflarının açılması. Eğitim portalı aracılığıyla İspanyolca dilinin öğretilmesine dayanan çok sayıda kaynak ve sonsuz bilgi bulunmaktadır. Bunu yapmak ve kültürlerarası eğitimi özgün bir şekilde ele almak için her Özerk Topluluğun akademik süreç boyunca detaylandığı ve geliştirdiği farklı materyaller derlenmektedir.

- Yeni gelenlerin müfredat eksikliğini gidermeyi amaçlayan önlemler.
- Kültürlerarası faaliyetler (Goenechea, 2016: 115).

Nitekim bahse konu hedefler, ulusal devlet planlarında kapsanan amaçlar arasındadır: Eşitsizlikleri telafi etmeye veya göçmen gençlerin özel eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunulması, riskli sosyal ortamlara müdahale edilerek okul devamsızlığının önlenmesi, ev sahibi ülkenin dili ve kültürünün öğretilmesi, kaynak/menşe ülke kültürünün yanı sıra diğer eğitim türleri ve kültürlerarası eylemler, göçmen ailelerin çocuklarının eğitim sürecine ve eğitim topluluğu tarafından geliştirilen faaliyetlere katılımlarının teşvik edilmesi ve kültürlerarası alanda öğretmenlerin eğitimidir (MSSSI, 2013: 81; G1, 2020). İspanya Eğitim Bakanlığı, okullarda kültürel çeşitlilik hakkında bilgi ve eğitim sağlamayı amaçlayan “Eğitimde Kültürel Çeşitliliğe İtina için bir Kaynak Merkezi” (*Centro de Recursos para la Atención a la Diversidad Cultural en Educación*) de geliştirmiştir.

3.2.2.1.1.Ev Sahibi Ülkenin ve Topluluğun Dili

Başarılı bir entegrasyon için eğitim alanında göçmenin durumuyla en ilişkili faktörlerden biri kuşkusuz ev sahibi ülkenin dilinin bilinmesidir. Göçmen çocukların, okul öncesi eğitim evresinden, mümkünse okula başladıklarında derslerin verildiği

dilde iletişim kurabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Dil dezavantajı olan çocukların okula ilk temas ettikleri andan itibaren bu dezavantaj mümkün olan en kısa sürede giderilmeye çalışılmalıdır (Rodriquez, 2002: 135).

İspanya Anayasası, dil rejiminin ilkelerini belirlemektedir. İspanya’da göçmen öğrencilerin, özellikle yeni gelenlerin okulla bütünleşmeleri ve akademik başarı için dile hâkim olmaları bir önceliktir. İspanyol Devletinin dilsel ve kültürel çoğulluğu, belirli gruplar, okullar veya coğrafi alanlar için farklılaştırılmış müdahalelerin gerekliliğini veya arzu edilebilirliğini artırmaktadır (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 108). Bu konuda tüm Özerk Topluluklar, dilsel ve kültürel entegrasyon için farklı kapsamaları içeren araçlara sahiptir. Kendi müşterek resmî dilleri olan Özerk Topluluklar (Katalonya, Bask Ülkesi, Galiçya, Balear Adaları, Valensiya Topluluğu ve kısmen Navarra), öğretimde olağan dilin oluşturulması ve her iki dilin öğretiminin yeşletirilmesinde dikkate değer bir etkiye sahiptirler (Aja, 2000: 77).

“Katalan Dilinin Normalleştirilmesi Yasası” 1998’de yürürlüğe girmiştir (BOE, No. 36, 1998)¹⁶⁵ ve Katalonya Özerklik Statüsü dil haklarının ve görevlerin somutlaştırılmasını 32-36 maddelerinde kapsamlı olarak ele almaktadır (EAC, 2016: 32-33).¹⁶⁶

Dil, belirli ulusların ve etnik grupların kültürel haklarının doğrulanmasıyla bağlantılı, geniş kapsamlı sosyal ve politik bir olgudur (Aguilera-Portales, 2012: 926). Bu nedenle Katalanca dilinin bilinmesi, tüm Katalan hükûmetler tarafından

¹⁶⁵ 1983 senesinde çıkarılan “Katalan Dilinin Normalleştirilmesi Yasası” ve Katalonya’nın “kendi dili” olarak görülmesinin ardındandır. 18 Nisan tarihli ve 7/1983 sayılı Yasa (La Llei 7/1983, de 18 de abril) “Katalan Dilinin Normalleştirilmesi” kapsamında tüm eğitim seviyelerinde Katalanca dilini eğitim dili olarak belirlemiştir. Bu Yasa’nın 14’üncü madde hükmüne göre (i) Katalanca, Katalonya’nın kendi dili olarak ve aynı zamanda tüm eğitim seviyelerinde öğretim ile ilgilidir. (ii) Çocuklar, Katalanca veya İspanyolca olsun, normal dillerinde ilk eğitimi alma hakkına sahiptirler. İdare bu hakkı güvence altına almalı ve etkili kılmak için gerekli araçları sunmalıdır. (iii) Katalanca ve İspanyolca, üniversite hariç eğitimin tüm düzeylerinde ve sınıflarda zorunlu olarak öğretilmelidir. (iv) Eğitimin başlangıcında her zamanki dilleri ne olursa olsun, Katalonya’daki tüm çocuklar, temel çalışmaların sonunda Katalanca ve İspanyolcayı normal ve doğru bir şekilde kullanabilmelidirler. (v) İdare aşağıdaki tedbirleri almak için uygun önlemleri almalıdır: (a) Öğrenciler dil gerekçeleri ile farklı okullarda ayrılamazlar. (b) Katalanca dili, tüm öğrenciler bu dilde ustalaştıkça aşamalı olarak kullanılmaktadır (DOGC de 22 de abril de 1983).

¹⁶⁶ Katalonya Özerklik Statüsünde reform yapan 19 Temmuz tarihli ve 6/2006 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girmesinin ardından, “Katalan Dilinin Normalleştirilmesi Yasası” tam olarak yürürlükte kalmaya devam etmektedir.

belirlenmiş bir önceliktir. Dil, XX. yüzyıl boyunca geliştirilen göç söyleminin üç temel unsurundan biridir (Valls, 2014: 115) ve sürekli tartışmalardan muaf olmayan belirli bir biçimsel toplumsal mutabakatla, sosyal ve ulusal entegrasyon için temel bir öge olmuştur (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 23). Katalan hükûmetler, kamu politikasının temelini oluşturan göç olgusundan dolayı, göçmenlerin Katalanca öğrenmeleri için aktif bir politika izlenmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Katalanca dilinin öğrenilmesi bütün planların özünde yer almaktadır.

“Diğer alanlarda olduğu gibi, farklı kökenlerden kişilerin Topluluğumuzda yerleşmiş olmalarından ve şu anda 200 dili aşkın farklı dil konuşulduğundan çok dilli olarak tanımlayabileceğimiz Katalonya Topluluğu, Katalonya'nın dil panoramasında da değişiklik anlamına gelmektedir. Bu çeşitliliği hesaba katarak, toplumun tüm üyeleri arasında iletişimi sağlayabilen müşterek bir dilin kullanılması esastır. Katalonya'nın çok dilli gerçekliği küçümsenemeyecek kültürel bir mirastır. Müşterek kamu kültürü, dil çeşitliliğinin takdir edilmesini teşvik etmelidir” (G23, 2021).

Katalonya Eğitim Bakanlığının amacı, eşit fırsatların garantisi olduğu düşüncesiyle Katalanca (referans dil) ve İspanyolca dillerinde yetkinlik elde edilmesini garanti etmektir. Toplulukta geliştirilen çalışma hatları, çok dilli ve çokkültürlü bir eğitim bağlamında dillerin öğrenilmesi ve kullanılması yolu ile Katalonya eğitim sisteminin dil modelinde çerçevelenmiştir. Bu model, Eğitim Bölümü Dil Destek ve Kaynaklar Servisi Başkanı ve Ortaöğretimde Katalan Dili ve Edebiyatı Profesörü Pere Mayans'a göre Avrupa yönetmeliklerinin tavsiyelerine uyma misyonu ile ortaya konan ve aşağıdaki kavramlarla açıklanan bir modeldir (Akt. Lladonosa ve Öztürk, 2020: 56-57):

“Müfredat ve öznel tüm dillerin, her öğrencinin iletişimsel yeterliliğini geliştirmeye katkıda bulunduğunu, böylece onları yeni bilgiler edinmek ve çeşitli dillerde ve farklı durumlarda etkili iletişim sağlamak için kullanabileceği anlamına gelen eden bir modeldir. (...) Bu çok dilli eğitim modeli, son 40 senede edinilen bilgi ve deneyimlerden geliştirilmiştir. Katalan Dilinin Normalleştirilmesi Yasası'nın 1983 senesinde onayından bu yana, Katalonya'da eğitim sisteminin referans dili Katalanca olmuştur ve bu dilde öğretim, bilgi ve tanınmanın çeşitli dillerde üretilip dağıtılması günümüze kadar yaygınlaşmıştır. İki yüzü aşkın farklı dilde okullarımızda bir arada yaşamak için temelde Katalanca veya İspanyolca konuşan bir nüfusu yansıtan bir toplumsal dilbilim gerçeklikliğinden yola çıktık (...). Bu nedenle, tüm öğrencilere farklı diller aracılığıyla geliştirilmiş sağlam

bir dil yeterliliğini garanti etmesi gereken bu dil modeli, Katalonya eğitim politikasının temel bir eksenini olarak yapılandırılmıştır.”¹⁶⁷

Ulusal mevzuat, İspanyol eğitim sistemi ile geç bütünleşen öğrencilere itinanın norm haline getirilmesi, *normalización* ve *inclusión* ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi gerektiğini belirtmektedir, lakin bu öğrenciler aynı zamanda normalden farklı eğitim itinası gerektiren özel bir eğitim desteğine ihtiyaç duyan gruplar arasında yer almaktadırlar (CES, 2019: 175; G26, 2021).

Norm haline getirilmiş eğitimin sağlanması için temel genel eğitim öğretmenlerine eğitim desteği, kabul/hazırlık sınıflarına (*aulas d'acollida*)¹⁶⁸ malzeme kaynakları ve mümkün olan durumlarda sosyal hizmet uzmanları aracılığı ile ailelere destek ve bazı yardımlar sağlanmaktadır. Bunlar arasında, okul kantini, eğitim-öğretim malzemeleri, okul gezileri ve okulda bir arada yaşama vb. örnekleri verilebilir (G24, 2021).

3.2.2.1.2. Çokkültürcü Okul Müfredatının Benimsenmesi ve İki Dilde Eğitim Programlarının Sunulması

Bu alanda çalışan uzmanların en önemli tespitlerinden ilki, dil engelinin gerek aradaki iletişimin inşasında gerekse göçmen öğrencilerin eğitimlerinde ve akademik başarı sağlamalarında en temel zorluklardan birini oluşturmasıdır (Özer, Komsuoğlu

¹⁶⁷ Eğitim dili politikası açısından referans bir belgedir. Katalonya'daki eğitim sisteminin amacı, referans dili Katalanca olan çok dilli konuşmacılara ulaşmaktır. Herkesin Katalonya'daki en az iki resmî dili bilmesinin sağlanmasıdır. Burada amaç, bunların entegre bir şekilde işlendiği dört dile (2 + 2) erişimdir. Bahsekonu belge ayrıca entegre içerik işleme fikrini de içermektedir. Belgenin tam metnine bkz: <http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/monografies/model-linguistic/model-linguistic-Catalunya-CAT.pdf> (Erişim: 01.08.2021).

¹⁶⁸ 2000'lerin başından şimdiye dek, değişken büyüklükteki okullarda (ortalama % 15 nispetinde göçmen öğrencisi olan) “Dil, Kültürlerarasılık ve Sosyal Uyum” (LIC - *Llengua, Interculturalidad y Cohesión Social*) danışmanlarından eğitim ve tavsiye alan, temel amacı resmî dillerden herhangi birini bilmeyen öğrencileri ana akım sınıflara dahil etmek olan bir sınıf öğretmeni atanmaktadır. Bu sınıflarda, 9-12 yaş arası öğrencilere haftalık bireysel oturumlarda bireysel destek verilmektedir. Bu destek öğrencilerin ilerlemesine göre tüm akademik dönem boyunca sürebilir. Ancak, öğrenciler her zaman bu sınıfta değildirler. Bu öğrenciler, fizik, müzik ve İngilizce eğitimi gibi resmî dillerin çok önemli olmadığı ve dil engeli nedeniyle zorlanmayacakları konularda ana akım sınıflarda eğitim almaktadırlar (Kaya, 2018: 509). LIC danışmanları; dil, duygusal ve entegrasyon desteği, okul ve sosyal bakımdan eğitim kurumlarını desteklemek için çalışmaktadır. Kabul/hazırlık sınıfları, ana akım sınıflar arasındaki yolları güçlendirir ve bu öğrencilerin müşterek derslere aşamalı olarak katılımlarını sağlar (CES, 2019: 175-176; G24, 2021; G26, 2021).

ve Ateşok, 2016: 98). Göçmen çocuklara ana dillerinin öğretilmesi, pedagoglar tarafından, sadece ileride getirebileceği mesleki avantajlar nedeniyle değil, özellikle aile çekirdeğinde getirdiği gelişmeler ve öğrenciye sağladığı öz saygı nedeniyle fikir birliğiyle önemli kabul edilen bir konudur. Dahası, bu dillerin okul sistemine dahil edilmesi belirli bir uluslararası yükümlülük anlamına gelmektedir (Aja, 2000: 91).¹⁶⁹ Entegrasyonu desteklemek için Avrupa Parlamentosu, ev sahibi ülkenin dilini ihmal etmeden, göçmenlerin ana dillerinin öğretilmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda, tüm göçmen grupların dillerinin öğretilmesinin imkansızlığı da kabul edilmekte ve Üye Devletlerden, ev sahibi ülkenin dil müfredatına entegre bir eğitim ve kaynak/menşe ülkenin dilinde, kendi ulusal koşullarına ve yasal sistemlerine uygun olacak şekilde ek eğitim sunmaları ve göçmenlerin ana dillerini öğrenmelerinin teşvik edilmesi istenmektedir (Rodriquez, 2002: 135).

Nitekim anadilde eğitim ve kültürlerin korunması, İspanyol Devletinin de uzun süredir devam eden hedeflerinden biri olmuştur. Çalışmanın birinci bölümünde yer verilen “Müşterek Temel İlkelerin” 2004 senesinde müzakere edilmesi vesilesiyle, İspanya, bu metne göçmenlerin kaynak/menşe dillerinin ve kültürlerinin korunmasının önemli olduğu fikrinin dahil edilmesini amaçlayan ek bir değişiklik önermiştir (Pich, 2007: 246). Buna rağmen, İspanya’da ana dilde eğitim henüz müfredatta yer almamaktadır.

İspanyol Devleti, ana dillerinde iletişimi geliştirmeye yönelik önlem olarak, göçmen aileler ve çocukları için Fas ve Portekiz ile ikili anlaşmalar imzalamıştır (Eurydice, 2009: 23).¹⁷⁰ 1990’lardan bu yana ulusal hükûmet, öğrencilere anadil

¹⁶⁹ 1989 tarihinde benimsenen Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde “çocuk haklarının korunması ve taraf devletlerden bu hakların yaşama geçirilmesi için yükümlülöklere uymaları gerektiği” hükme bağlanmıştır. Göçmen İşçinin Hukuki Statüsü (Avrupa Konseyi, 1997), mümkün olan yerlerde, göçmen işçilerin çocukları için, onlara ana dillerinin öğretilmesi ve diğer hususların yanı sıra kaynak/menşe devletlerine dönüşlerini kolaylaştırmak için özel kurslar düzenlenmesini taraf devletlerin görevi olarak görmektedir. Topluluk düzeyinde, Avrupa Parlamentosu’nun 77/486 sayılı Konsey Direktifi, Avrupa Topluluğu’ndan gelen göçmenlerin çocuklarının kültürel çeşitliliğine ilişkin kararı, Üye Devletlerden göçmen işçilerin çocuklarının okullaşmasıyla ilgili olarak, AB’de yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının çocukları için de geçerlidir (Akt. Aja, 2000: 93-94).

¹⁷⁰ Anadil eğitiminin sağlanması için ikili anlaşmaların mevcut olduğu durumlarda, tahsis edilecek kaynakların ve alınacak kararların sorumluluğu anlaşmaya taraf iki ülke arasında paylaşılır. Altyapılar ev sahibi ülke tarafından sağlanırken, öğretmenler genellikle kaynak/menşe ülkede istihdam edilirler ve bu nedenle eğitim, önemli ölçüde pedagojik özerkliğe sahiptir (Eurydice, 2009: 23).

eğitimi ve kültürel faaliyetler sağlayan Arap Dili ve Fas Kültürü Öğrenme Programı ile Portekiz Dili ve Kültürel Programı'nı desteklemektedir. Bu programlar, sıklıkla sosyal entegrasyonu artırmak amacıyla Arapça veya Portekizce konuşan çok sayıda göçmenin olduğu Topluluklarda sunulmaktadır (Villarroya, 2009. Akt. Tolley, 2011: 89; G26, 2021). Buna ek olarak, iki dilli ve üç dilli öğretim programları geliştirmek için Özerk Topluluklarla yapılan anlaşmaların teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Amaç, tam dilbilimsel yetkinliktir (Tolley, 2011: 89).

Katalonya'ya bakıldığında, çok dilli ve kültürlerarası eğitim modeli, çeşitli yetkinlik hedefleri açısından önerilmiş ve çeşitli kurucu unsurlara dayalı olarak geliştirilmiştir. Bu politikalara ilişkin derinlemesine görüşme yaptığım devlet okulunda görevli bir öğretmen şu cevabı vermiştir (G20, 2021).

“Generalitat, özellikle ana dilleri ve dolayısıyla çeşitliliğin dilsel olarak tanınmasıyla ilgilenmektedir: Müfredat dışı diller, özellikle yabancı öğrencilerin, farkındalık, saygı, tanınma ve tüm dilleri öğrenmeye açıklık yoluyla bütünleştirici ve eşitlikçi bir role sahiptir. Aynı şekilde, ana dilin müfredat içinde seçmeli bir konu veya ders dışı bir etkinlik olarak resmî öğretimde hedeflenmesi, öğrencilerin öğrenip akredite edebilecekleri yabancı dillerin sayısının artmasına katkıda bulunacak ve toplumun kültürel zenginliğini ve rekabet gücünü artıracaktır.”

Katalonya'da kaynak ülke/menşe dillerine ilişkin yenilikçi görünen deneyimlerden biri devlet okullarında okul saatlerinden sonra göçmenlerin kaynak/menşe ülke dillerinin öğretilmesidir. Katalonya Eğitim Bakanlığı, 2000'lerin başlarından itibaren kaynak/menşe ülke dillerinde eğitime ilişkin iş birliği anlaşmaları yapmaktadır. Bu kapsamda, okul saatlerinden sonra “Dil ve Kaynak Ülke Kültürünü Öğretim Programı”nı başlatmıştır. Portekizce, Romence, Standart Arapça, Mandarin Çincesi, Berberice,¹⁷¹ Bengalce, Ukraynaca ve Rusça gibi dillerin öğrenilmesi fırsatını sunmaktadır (Secretaria de Polítiques Educatives, 2015).

Bu eğitim çoğunlukla okul saatleri dışında ve öğretmenleri akredite eden kurum veya kuruluşlar aracılığıyla verilmektedir. Portekizce, Romence, Çince ve Arapça söz konusu olduğunda, bazı kurumlarda bu programlar, imzalanan hükûmetler arası

¹⁷¹ Berberi dili, Fas, Cezayir, Tunus, Libya, Mısır, Mali ile Nijer'deki ufak Berberi topluluklarınca konuşulan birbiriyle yakın akraba olan diller grubudur. Bu dil grubu, Sahara ve Sahel'in kuzeyine doğru da uzanmaktadır. Bkz. https://tr.wikipedia.org/wiki/Berberi_dilleri (Erişim: 22.04.2020).

anlaşmalar ve her ülkenin dil kurumlarının akreditasyonu doğrultusunda okul saatlerinde de öğretilir (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 57-58). Keza, okul saatlerinden sonra, kaynak ülke/menşe dil sınıflarının organizasyonu için STK'lar ve Afrikalılar tarafından üniversite çalışmaları ve materyallerle öğretilen aynı eğitim-öğretim kurumlarında didaktik kökeninde de yapılmıştır (Llevot-Calvet, 2011: 1588).

Dil çeşitliliği ile bağlantılı olarak son senelerin normatif düzenlemeleri çeşitli alanlarda gerçekleşmiştir ve özellikle eğitim alanı göçmen kabulünün yönetimi için önemlidir. Katalonya Dil Politikası Genel Başkanlığı, vatandaşların dil haklarıyla ilgili şikayetleriyle ilgilenen bir Dil Garanti Ofisine sahiptir. Göç olgusunun dil boyutuyla ilgili olarak, Katalonya Çalışma, Sosyal İşler ve Aile Bakanlığının ilk kabul hizmetinden de kısaca bahsedilmelidir.¹⁷² Bu hizmet, yeni gelenlerin ilk eğitim ihtiyaçlarına yanıt veren bir dizi eylem ve kaynak geliştirmeyi içermektedir. Katalanca dil ve çalışma modülü bilgisi aracılığıyla asgari düzeyde bilginin desteklenmesi, eğitim verilmesi ve belgelendirilmesidir. Bu, göçmenin ilk kabulü ve dahil edilmesi için genel anlamda tasarlanmış bir eylem çizgisidir. Katalonya Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Sekreterliği tarafından materyallerin yayını birkaç dilde yapılmaktadır. Berberice, bu konuda her zaman ağırlıkta olan bir dildir. Materyallerin bazı özel baskılarında başka azınlık dilleri de kullanılmıştır.

Yine Katalonya Eğitim Bakanlığı tarafından desteklenen çok dillilik için çerçeve projesi, dilsel ve kültürel çeşitliliğin yönetiminde öğretmenlerin kurslar yoluyla eğitimini ve bunun ana akım sınıflarda nasıl açık hale getirilebileceğini kolaylaştırmayı hedeflemektedir. Burada amaç, merkezlere didaktik veya kültürlerarası materyallerle sınıfta kendi dil merkezlerine ve yönetim projelerine dahil edilmesi fikriyle okulların dil çeşitliliği hakkında araçlar sağlamaktır. İkinci olarak, çok dillilik çerçevesinde, mümkün olduğunca çok dilli müfredat olarak okula dahil edilmesi fikrine dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ikinci bir dil, kaynak/menşe dili veya göç olgusundan türetilen bir dil anlamındadır. Eğitim Bakanlığının burada

¹⁷² Bu anlamda, Katalonya'da yoğun göç alan belediyelerin göçmenler için kabul ve destek ağı bulunmaktadır.

açıklanan iradesi, tüm öğrencilere açık bir eğitim olması ve teklifin giderek yaygınlaştırılmasıdır (G26, 2021).

Bununla beraber bu teklifin yaygınlaştırılması, ülkenin çok dilli tanınmasını ve çeşitli dillerin öğrenilmesini teşvik etmek için Katalonya Eğitim Bakanlığı ile göçmenlerin arasında aktif ve yapısal iş birliği kurulması ve göçmenlerin bu gerekliliğe olan istikrarlı talepleri ile de ilgilidir.

3.2.2.1.3. Yetişkinlere Yönelik Dil Eğitimi

Yetişkin okullarında Katalanca ve İspanyolca öğretilmesi vurgulanmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, Generalitat'ın bu tezde ele alınan göç planlarında İspanyolca diline ilişkin kursların halka arzı Katalanca kadar öne çıkmamaktadır. İspanyolca öğretilmesine daha ziyade yetişkin okullarında pratik uygulamada öncelik verilmektedir. Katalanca öğretilmesine gelince, başka bir ek teklif türü ortaya çıkmıştır: 1985'ten bu yana Katalanca öğretme faaliyetlerini düzenleyen kuruluşlar sübvansiyonlar için başvurabilmişlerdir. Ayrıca planlarda, bireysel ya da toplu olarak Katalanca öğrenmek isteyen göçmenlerin, CPNL'nin genel kurslarına kayıt yaptırabilecekleri (DBS, 1994: 190-191) hususuna açıkça yer verilmiştir.¹⁷³

Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Sekreterliği, kolektif haklar açısından bir müdahale politikasının olmadığını, diller dünyasını birbirine yaklaştırmakla görevlendirilmiş bir konsorsiyumun olduğunu belirtmektedir. Konsorsiyumun amacı, vatandaşları, dil zenginliğini toplumda olumlu bir şekilde hayata geçirmek, dil çeşitliliğinin sürdürülebilirliği için farkındalık yaratmak ve dillerin sunduğu büyük olasılıkları yaygınlaştırmaktır. Katalonya, aynı zamanda ilişkili kimliklerin tanınmasını da etkili kılmaktadır.

¹⁷³ Kurumlar tarafından teşvik edilen sosyal entegrasyon alanında Katalanca dilinin kullanımını teşvik eden projeler için CPNL desteği; dilin ilk öğrenimi için didaktik materyallerin hazırlanması, okuryazarlık için özel materyaller ve ilk öğrenim için yeterli sözlü ustalığa sahip olmayan göçmenlere yöneliktir. CPNL'lerde Katalanca kursları A2 seviyesine kadar ücretsiz olarak verilmektedir. Daha ileri seviye kursların ücretleri ise makul düzeydedir. Bu programı yürütmek için CPNL, Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Sekreterliği, Katalan İstihdam Servisi, Sağlık Bakanlığı ve diğer kuruluşlar ve departmanlarla iş birliği ortaklığı ve anlaşmalar yapmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.cpnl.cat/cursos-de-catala/cursos-generals/> (Erişim: 28.09.2020).

Katalonya'daki çokkültürlülüğün yönleri olan kültürel, dilsel ve dinî tanıma ve entegrasyon açısından en spesifik müdahalelerle ilgili olarak, bunlar, kolektif haklar ile bireysel haklar arasında kesişmenin daha net olduğu alanlardır. Katalonya'da kültürel çeşitliliğe yönelik kolektif hakların tanınması alanında geliştirilen eylemlerde, kolektif haklar kapsamında dil hakları, dinî haklar ve kültürel haklarla ilgili siyasi ve uluslararası çatışmalara yönelik siyasi ve kurumsal değerin kabul edildiği görülmektedir.

3.2.3.Dinî ve Kültürel Haklar

İspanya Anayasası'nın 16'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında belirtildiği üzere, devletin dini yoktur. Bu madde, teoride hiçbir inancın ayrıcalıklı bir konuma sahip olmaması gerektiği anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, Anayasa'nın aynı maddesi, kamu güçlerini dinlerle iş birliğine dayalı ilişkileri sürdürmeye teşvik etmekte ve Katolik Kilisesi'nden açıkça bahsetmektedir (CE, 1978: 5). Bahsekonu madde, siyasi olarak çalkantılı bir anda Katolik Kilisesi'nin onayını alma niyetiyle yapılan müzakere edilmiş bir anlaşmanın sonucudur. Bu madde hükmünden, din özgürlüğünü garanti etmekle beraber aynı zamanda Kilise'ye belirli bir "ayrıcalık" da atfettiği anlaşılmaktadır. Bu noktada, Katolik Kilisesi'ne diğer dinlere kıyasla ayrıcalıklı bir rol atfeden yasal bir çerçeveden başlandığının bilinmesi önemlidir.

Bununla beraber, İspanyol Devletinin Katolik Kilisesi dışındaki dinlerle olan ilişkilerinde, 1978 Anayasası'nda zorunlu kılınan tanıma ve iş birliği ilkelerini içeren temel bir yasal çerçevesi bulunmaktadır (Planet, 2012: 109). Ayrıca küreselleşme, çok fazla çeşitlilik içeren yeni bir gerçeklik yaratmıştır. Göç akımlarının toplumda yarattığı dönüşümün bir sonucu olarak, dinî-manevi çeşitlilik tüm Batı ülkelerinde olduğu gibi İspanyol toplumunda da bir dizi zenginlik ve yeni ihtiyaç oluşturmuştur. Özellikle devlet düzeyinde, azınlık dinlerine muamele halen eşit düzeye ulaşamamış olsa da, bu durumu dengelenmek için bazı girişimlerde bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, 1992'de devlet tarafından Evanjelik kiliselerin,¹⁷⁴ İslam¹⁷⁵ ve Yahudi dinlerinin

¹⁷⁴ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

¹⁷⁵ Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

temsilcileriyle iş birliği anlaşmaları imzalanmıştır.¹⁷⁶ Dinlerini okulda öğrenme, dinî inançlarına göre cenaze pratiğini yerine getirme ve cezaevlerinde dinî yardım gibi haklar tanınmıştır. Bu anlaşmaların hayata geçirilmesinden bu yana İspanyol toplumunu din açısından her geçen gün daha çoğul hale getiren sürecin hızlandığını söylemek mümkündür.

Kurumsal bilgilere göre Generalitat, kişilerin ideoloji, vicdan ve din özgürlüğüne azami saygı başta olmak üzere çokkültürlü bir topluluk içinde farklı kiliseler, mezhepler ve dinî toplulukların barış içinde bir arada yaşamalarını sağlamayı amaçlamaktadır. 2006 tarihli EAC'nin 161'inci maddesi, Katalonya Özerk Topluluğu'nda dinî çeşitliliğin yönetimini daha çoğulcu bir yaklaşımla düzenlemiş ve aynı zamanda din özgürlüğünü teşvik etmiştir. 2000 senesinden bu yana Generalitat, önce dinî mezheplerle ilişkiler ve daha sonra daha geniş anlamda din ve vicdan meseleleri için özel bir yapı oluşturmuştur. Bu yapı, seneler içinde çeşitli bakanlıklara bağlanmıştır.

Dinî çeşitlilik açısından, Katalonya Diyanet İşleri Genel Başkanlığı (DGAR - *Direcció General d'Afers Religiosos*), dinî topluluklara hizmet etmek ve yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmakla sorumludur. Kurumun işlevi tüm dinî gruplara itina göstermektir. Pratik uygulamada, devlette din özgürlüğü hakları ile ilgili yasal çerçevenin ne olduğu, tüzel kişiliğin nasıl yönetildiği, ilgili sicillere kayıtlar, belirlenen şartlar altında bir ibadet merkezi açılmasına ilişkin bilgiler vermektir. Kurum, zaman zaman yerel yönetim ve gruplar arasında özellikle bir yerde bir çatışma, yanlış anlama veya anlaşmazlık meydana geldiğinde de arabuluculuk önermektedir. DGAR, Dinî Çeşitlilik Danışma Konseyine sahiptir. Konsey, 326/2011 sayılı Kararname¹⁷⁷ ile dinî konulara ilişkin politikaların uygulanmasına eşlik etmektedir. Ortaya çıkan sorunlar hakkında tavsiyelerde bulunmak ve gerekirse eylem önerilerinde bulunmak Konseyin görevleri arasındadır. Belirtmek gerekir ki üye kompozisyonlarının çeşitliliği, Katalonya'da var olan çeşitli dinî mezheplerin temsili açısından sınırlıdır.

¹⁷⁶ Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

¹⁷⁷ Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Katalonya Adalet Bakanlığının yeniden yapılandırılmasına ilişkin 8 Ocak tarihli ve 6/2019 sayılı Kararname'nin 7'nci maddesi,¹⁷⁸ DGAR'nin diğerlerine ilaveten, şu işlevlere sahip olduğunu ortaya koymaktadır: (a) Katalonya'da kurulan farklı dinî kurumlara katılması. (b) Katalonya'daki farklı dinî mezheplerin temsili organlarıyla hükûmetin anlaşmalarının uygulanması ve uyumlarının sağlanması. (c) Katalonya'nın dinî varlıklar nezdinde olağan temsiline gerçekleştirilmesi. (c) Din işleri alanında araştırmalar ve raporlar hazırlanması ve sosyal yardım faaliyetlerinin teşvik edilmesi. (e) Dinî konularda sorunlar için kurumsal liderlerle ilişkiler kurulması ve sürdürülmesi. (f) Genel Devlet İdaresi ile iş birliği içinde kayıtlarının yönetimine katılmasıdır.

Hükûmet planının din işleri ile ilgili temel amacı, din özgürlüğü ve vicdan hakkını teşvik etmektir. Daha spesifik olarak, dinî hukukun etkili bir şekilde uygulanmasına ilişkin önemli konulardan biri ibadethaneler konusudur. 2009'da Katalonya Parlamentosu, ibadethane şartlarının homojenleştirilmesi için oluşturulan 22 Temmuz tarihli ve 16/2009 sayılı İbadet Merkezi Yasa'sını onaylamıştır.¹⁷⁹ İbadet merkezlerine ilişkin Yasa'nın onaylanması Katalonya'daki yasal çerçeveyi ilerletmiştir (Planet, 2012: 117). Yasa, ibadethanelerin açılmalarını garanti altına almak için gerekli asgari koşulları belirlemektedir.

Kamu idareleri, ülkede bulunan çeşitli kurum, itiraf ve ibadethaneler ile iş birliği yapmakta, bu alandaki çeşitli girişimleri desteklemektedir. İbadet merkezleri, ilgili kültür dernekleri ve dinler arası diyalog mekanizması, göçmenleri karşılıklı desteklemenin yanı sıra, sivil toplumunun kişi ve kuruluşlarıyla yakınlaşmayı kolaylaştırmada önemli bir rol oynamaktadır. Görüşme yaptığım katılımcılardan biri sürece ilişkin şu açıklamaları yapmıştır (G18, 2021):

“Ülkedeki etnik ve dinî çeşitliliği tanıma sürecinin inşa edilme şekli sadece bir yasa meselesi değil, süreçler, prosedürler ve her şeyden önce tavsiyeler meselesi idi. Dinsel çeşitlilik hakkında, dinler arası diyalog mekanizması yoluyla yapılan girişimler önem arz etmiştir. Yakın çevremizdeki kamu

¹⁷⁸ Decret 6/2019, de 8 de gener, de reestructuració del Departament de Justícia.

¹⁷⁹ Llei de Centre de Culte de la Generalitat de Catalunya (16/2009)

http://educacio.gencat.cat/documents/IPCNormativa/DOIGC/CUR_Religio.pdf (Erişim: 22.04.2021).

idareleri ile çok çalıştık. Dinler arası diyalog mekanizması ülkede var olan çeşitliliğin varlığının kanıtlanmasına, tanınmasına ve varlığının kabulüne hizmet etmiştir.”

Spesifik olarak, Katalonya’daki İslam ve Fas topluluklarına odaklanmanın daha uygun olduğu düşüncesiyle görüşme yaptığım Fas kökenli yetkililer şu bilgileri paylaşmıştır (G17, 2021; G19, 2021):

Yetkililer, kolay olmasa da İslam’ın kurumsal açıdan makul bir entegrasyon sağladığına dikkat çekmektedirler.

“Yerel yönetimlerin Müslüman topluma karşı tutumu, bir ibadet yerinin varlığını kabul etmeleriyle özetlenebilir. İspanya’da, Müslüman bir topluluğun üyeleri kentte cami inşa etmek istediklerinde, yerel yetkililer tarafından genellikle desteklenmiş lakin sübvansiyon verilmemiştir. En azından bastırılmamıştır. Camiler üyelik ücretleri ve bağışlarla finanse edilmektedir. Generalitat, çatışma bölgeleri haline gelmeden temas bölgeleri oluşturarak Müslüman nüfusu ve dinî çeşitliliği yönetmeye çalışmaktadır. Bizim tarafımızdan esas uğraş, Müslüman nüfus tarafından camiler ve imamlar, aynı zamanda dinî kimliklerin kamusal alana sahip olmalarının sağlanması için verilmiştir. 2000 sonrası gittikçe artan Müslüman nüfusu ve ısrarlı taleplerimiz ile bağlantılı olarak destek verilmeye başlanmış, ancak sadece dil ve kültürel projeler kapsamında sübvansiyonlarla desteklenmiştir.

Generalitat’dan dernek kapsamında sübvansiyon alabilmek için kültürel projeler/aktivite planı sunulması ve onaylanması gerekmektedir. Camilere sübvansiyon verilmemektedir.

Yetkililer, “İspanya’daki özellikle de Müslüman göçmenlerin gerek İspanya toplumuna uyum sağlama/ayak uydurma konusunda gerekse onların toplumsal kültürleri ve anayasal prensiplerine eklenme konusunda istekli olduklarını sadece idari kamu otoritelerinin ve ev sahibi toplumun Hristiyanlığa olduğu kadar kendi dinlerine de saygılı olmalarını istediklerini” ifade etmişlerdir.

Katalonya’da yerel düzeyde dinî çeşitliliğin yönetimi, özellikle Müslüman nüfus için hitabet yerleri ve camilerin açılması ile ilgili her belediyede, bunun hassas bir konu olduğunun bilincinde olarak farklı yollar izlenmiştir.

Din Kültürü dersi bağlamında İspanya’da eğitim-öğretimin günümüzdeki durumuna bakıldığında, laik eğitim veren okullarda, din dersi mevcut düzenlemelere uygun olarak öğrenciler için isteğe bağlı bir konudur ve çocuklarının din dersi

almalarını talep eden ebeveynlere bu dersin teklif edilmesi tüm okullar için zorunludur.¹⁸⁰ Çünkü “ebeveynlerin, çocuklarına, kendilerinin etnik ve dinî kanaatlerine uygun bir eğitim almaları hakkı” Anayasa’nın 17’nci maddesinin üçüncü fıkrasında saklıdır. Keza aynı hak, Katalonya’da EAC’nin 42’nci maddesi ile tanınmaktadır. EAC’nin 21’inci maddesinin ikinci fıkrası, laik eğitimin verildiği kamuya ait okullarda çocuklarının, kendilerinin etnik ve dinî kanaatlerine uygun olarak dinî ve ahlâki bir formasyon almaları için ailelerin hakkını tesis etmektedir (G26, 2021).¹⁸¹

Katalonya Eğitim Bakanlığı, herkes için bir din kültürü konusunun varlığına öncelik vermektedir ve okullarda din olgusunun varlığına ilişkin farklı bir siyasi duruşun kanıtları vardır. Özellikle öğretmenler, İspanya’da çokkültürlü inançlara karşı çoğu ülkeye kıyasla daha olumlu bir tutum gösteren OECD ülkeleri arasında yer almaktadır. Bununla beraber, dinî konuları kaliteli bir şekilde öğretmek için öğretmenlerin özel eğitim eksikliği bulunmaktadır (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 51-52).

İspanya’da kıyafete ilişkin mevzuata bakıldığında, yönetmeliklerde, mevzuatta ya da davalarda herhangi bir muafiyet bulunmamakla beraber, kamusal alanlarda kullanılması yasak değildir. İslami başörtüsü (yüzü tamamen kapatmadığı sürece) veya herhangi bir dinî sembol, herhangi bir faaliyeti engellemediği sürece kullanılabilir.¹⁸² Başörtüsünün, özellikle okullarda ve adliyelerde kendi politikalarını belirleyebilen Topluluklarda giyilmesine ilişkin de herhangi bir yasak

¹⁸⁰ Laik eğitim veren okullarda iki ders Etik veya Din Kültürü şeklinde seçmelidir. “Eğitim kurumlarının özerkliği” ve okulların özerk organizasyonu farklı düzenlemeleri olanaklı kılmaktadır. Din Kültürü dersine girmeyen öğrenciler için okullar tamamlayıcı branşlar, diğer bir ifadeyle, Din Kültürü dersinin haftalık ders saati kadar bir branş (haftada 1.5 saat kadar) organize etmek zorundadırlar. Katalan Özerk Yönetimi eğitim konusunda tam yetkinliğe sahip olduğundan, Katalonya’da her okul aynı ders başlığı altında benzer lakin farklı faaliyetler yürütebilmektedir (G22, 2021).

¹⁸¹ Din Kültürü dersi seçmeli olarak Katalolik branşta verilmektedir. Evanjelist, İslami, Yahudi, vd. alternatif branşlarda pilot çalışmalar başlatılmıştır (G24, 2021; G26, 2021). Bununla beraber, 2021/2022 eğitim-öğretim yılında uygulamaya konan yeni yasa ile din dersi öğrenci not ortalamasına dahil edilmemektedir. Keza, eğitim kurumlarında Din Kültürü dersi son senelerde öğrencilerin tercihi bakımından nicel (sayısal) olarak geriye gitmektedir.

¹⁸² Örnek olarak, dinî inancı gereği başörtüsü giyen ve resmî kurumlara başvuru yapan kişilerin başörtülü fotoğrafları kabul edilmektedir. Bunun tek sınırlaması, yüzün ovalinin saç çizgisinden çeneye kadar tamamen açık görünmesidir. Başörtüsünün kişinin kimliğini tespit etmeyi engelleyecek veya zorlaştıracak şekilde kullanılmaması gerekmektedir.

bulunmamaktadır. İslami başörtüsü ve/veya diğer dinî sembollerin giyilmesi kişisel bir seçimdir. Başörtüsü konusunun zaman zaman bazı tartışmaları ateşlemesine rağmen, önemli tartışmalara dair güvenilir nicel veri yok denecek kadar azdır.

Öte yandan, bazı belediyelerde (Katalonya’da sekiz, Endülüs’te ve Madrid’de bir belediye) burka ve peçe kullanımının resmî binalarda giyilmesinin yasaklanmasına dair belediye düzenlemelerinin onaylanmasının akabinde siyasi gruplar bu uygulamanın ülke genelinde onaylanıp onaylanmayacağı konusundaki tartışmaları yoğunlaştırmıştır (Fernández-Suárez, 2015: 324).¹⁸³

Kültürel haklar boyutuna gelindiğinde, kültürel hakların bireysel ve kolektif karakteri sorunu, uluslararası insan hakları hukuku ve çokkültürlülüğün siyaset felsefesi teorilerinde sürekli tartışılan bir konudur. Lakin, toplu haklar kataloğu içinde, “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”nin 27’inci maddesinde uluslararası kabul görmüş kültürel hakları bulunmaktadır. “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi” (1966), “Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi”, “Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme” (1965) kültürel yaşama katılma hakkını da tanımaktadır. Taraf Devletler bahsekonu Sözleşme’nin 5’inci maddesi çerçevesinde ayrım gözetmeksizin tüm kişilerin korunması ve kültürel faaliyetlere eşit şartlarda katılma haklarının güvence altına alınması yükümlülüğünü üstlenmektedirler (Lladonosa ve Öztürk, 2020: 59).

2009’da “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi” aracılığıyla, ayrıca kültürel haklar konusunda bazı özel gözlemlerde bulunan ve aynı zamanda çerçevelerinin ve sınırlarının geliştirilmesi konusunda “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyinin” uzman figürünün oluşturulmasıyla bu hakların yasal olarak uygulanmasında bir adım daha ileri gidilmiştir. Daha spesifik olarak, diğer insan haklarının ihlal edilmesi halinde, bunlar gelenek ve göreneklere atfedilseler dahi,

¹⁸³ Burka ve peçenin yasaklanması gerektiğine ilişkin Senatoda yapılan tartışmalara örnek cümlelerden biri şu şekildedir: “Burka ve peçenin dinî bir sembol olduğuna inanmıyoruz. Burka veya peçe kullanımı Kur’an veya İslam’ın herhangi bir reçetesine cevap vermediği gibi müstehcen, gerici ve ayrımcı tutumlara sebep verir, bu nedenle dinî sembol değildirler” (Fernández-Suárez, 2015: 324).

olumsuz kültürel uygulamalar üzerindeki sınırlamalar not edilmiştir. Devletler, kültürel varlıkların ve hizmetlerin kitapçılarda, müzelerde, tiyatrolarda, kamusal alanlarda hem somut hem de soyut formlarda (dil, gelenekler, düşünce biçimleri) varlığını sağlamalıdır. Pratik uygulanması bireysel veya toplu olabilir ve erişilebilirlik, eşitlik, ayrımcılık yapmama veya pozitif eylem ilkeleri altında tüm insanlara garanti edilmelidir (Carbó-Ribugent, 2019: 4).

EAC'nin 4'üncü maddesi, kamu makamlarının kültürel yaşama katılımı kolaylaştırma yükümlülüğünü açıkça ortaya koymakta ve kişilerin kimliklerini koruma ve geliştirme haklarını tanımaktadır. Benzer şekilde, Geleneksel ve Popüler Kültürün Teşvik Edilmesi ve Korunması Hakkında 2/1993 sayılı Yasa, geleneksel ve popüler kültürü korumayı ve yaygınlaştırmayı; eğitim sisteminde geleneksel ve popüler kültürün varlığını tesis etmeyi ve Katalonya'nın etnolojik mirasını, ulusal çıkarlara yönelik festivalleri, müzelerin ve bölgesel ve yerel tarihi arşivlerin rolünü tanımlamaktadır. Kültür Bakanlığı kültürel hakların tanınması açısından politika ve eylemlerin geliştirilmesinde öncü bir rol oynamaktadır.

3.2.4.Sağlık

DBS'ye (1994: 60) göre, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, gerek norm haline getirilmiş bir şekilde gerekse açık yetkilendirme ile göçmenlerin sağlık hizmetleri kamu ağına erişimlerini sağlamıştır. Doksanlarda, evrensel erişim tek seferde ve herkes için verilmemekte idi. İspanya ile sağlık sözleşmesi imzalamayan ülkelerden yerleşik olmayan kişiler ve katkı payı ödemeyen düzensiz statüdeki göçmenlerin sağlık hizmetlerinin kapsamı dışında tutulmalarına rağmen, tüm bu durumlarda, sağlık hizmetleri hastanelerin acil servislerinde farklı yardımsever yöntemlerde tanınmış ve uygulanmıştır. İlk basamak sağlık hizmeti, 30 Temmuz tarihli ve 178/1991 sayılı Kararname (DOGC 28 de agosto 19919 kapsamında) ile 1991'den beri evrensel bir standart olarak tanınmaktadır ve Generalitat, 1994 senesinden itibaren bu hizmeti vermektedir (Margalef, 1997: 553-570).

30 Aralık tarihli ve 19/2020 sayılı Eşit Muamele ve Ayrımcılık Yasağı Yasası (*Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació*), eşit muameleyi garanti ederek ayrımcılık yasağının kapsamını sağlık alanında da

genişletmiştir. Yasa'nın 11'inci maddesinin beşinci fıkrası, kamu idarelerinin, belediye kayıt koşullarının dzensiz idari durumdaki gmenler veya diğr hassas gruplar için ayrımcılık içermemesini sağlamalarını şart koşmaktadır.

Esas olarak sosyal entegrasyon ile ilgili yürütülen tüm süreç ve hizmetlerde, yerel faaliyet gösteren kurumlar içinde belediye ve hkmet dışı rgtler sorumluluk paylaşımının vazgeçilmez kilit aktörleri olarak sistem içinde yerlerini almaktadırlar.

3.2.5. Göçmenlerin Entegrasyonuna İlişkin Belediye Politikaları¹⁸⁴

Göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin belediye politikaları, sosyal entegrasyonda en etkili araçlardan biridir. Yerel yönetim, vatandaşa en yakın olan kamu hizmetlerinin ana sağlayıcısıdır, keza sosyal refah politikalarının geliştirilmesiyle ilgili konularda yetkilidir. Sıkça atıfta bulunulan belediyeler, yeni göçmen sakinleri kente kabul eden ilk kurumlar olduklarından ihtiyaç ve talepleri ilk alan birimlerdir (Kaya, 2018: 495).

Eğitim ve sağlık konuları, kamu hizmetleri idaresi, özerk idareler ve kent idarelerinin sorumlulukları arasındadır. G olgusuna yönelik girişimlerin tümü diğr idari gereksinimlere cevap vermektedir. Bunları biraz daha açacak olursak, müşterek geliştirme projeleri başlığı altında, öncelikle kabul ve sosyal refakat, eğitim, sağlık hizmetlerine erişim, formasyon - işgücünün sosyo-ekonomik yapısına eklenme ve sosyal eklenme, dayanışma ekonomisi ve konuta erişim programlarıdır. Bu alandaki faaliyetler, mevzuata göre sadece ikametgâh verilmesi değil, aynı zamanda iş bulmanın birçok göçmenin durumunu idari olarak düzenli hale getirme (*arraigo laboral*) ve belirli haklara erişime kapı olabileceğini de hesaba katarsak özellikle önemlidir (G5, 2020).¹⁸⁵

¹⁸⁴ Bu bölüm yerel yönetim birimlerinden yetkililer ile yapılan görüşme notlarını doğrultusunda özetlenerek çalışmaya aktarılmıştır. Eylül 2020 – Ağustos 2021.

¹⁸⁵ Katalonya'da 2015'ten 2017'ye kadar yaklaşık 20.000 kişi *arraigo* mekanizması ile çalışma izni almıştır (Bu rakam senede yaklaşık 7.000 kişi demektir).

Göç Yönetmeliği'nde, barınma ve aile birleşimi, yerel gücün rolünün yeniden teyit edildiği iki alandır. Göçmenin *arrigo* başvurusu yaparak yasal statüye geçme programlarına erişebilmesi için öncelikle belediyede kayıtlı olması şarttır ve belediyelerin sosyal entegrasyon raporunu düzenlemeleri gerekmektedir. Göç Yönetmeliği'nin 46'ıncı maddesinin ikinci fıkrasının c bendinde,¹⁸⁶ göçmenlerin kayıtlı oldukları bir belediye tarafından düzenlenen bir raporla akredite edilecek *arraigo* talep etmeleri durumunda, ilgili tarafın ikamet ettiği süre, sahip oldukları yaşam araçları, kullandıkları dillere ilişkin bilgi düzeyleri, çevre sosyal ağlarına katılımları, katıldıkları kamu veya özel kurumların sosyo-emek katılım programları ve *arrigo* derecesini belirlemeye hizmet edebileceği diğer hususlar belirtilmiştir.

2008'de imzalanan Pakt'a göçmenler için kabul hizmetinin oluşturulmasının gerekliliklerden biri olarak dahil edilmesi ve 2010'da D'acollida Yasası'nın neden yapıldığına ilişkin mevzuatın düzenlenmesinde sorumlulukları olan siyasi üye şu açıklamaları yapmıştır (G9, 2020):

*D'acollida Yasası'nı neden yaptık?: D'acollida Yasası'nın nedenlerinden ilki, kabul süreci ve temelde kabul yasası, objektif bir çerçeve belirleme amacı taşımakta idi. İkincisi, 16 yaşın üzerindeki bireyler için bu evrensel bir eğitim hizmetidir, yani Katalonya'nın belediyelerinden birinde kayıtlı iseniz eğitim için değil, gönüllü olarak 90 saat dil eğitimi (90 saat Katalanca), min. 15 saat Katalonya toplumu ve yasal çerçevesini tanımaya ilişkin eğitim (temel haklar ve görevler, Katalonya ve belediyelerinin temel özellikleri, kamu hizmetleri, Katalonya'nın birlik yapısına katılım, siyasi ve idari sistemin işleyişi vb.) ve min. 15 saat işgücü piyasasını tanımaya ilişkin eğitim (işçi hakları ve görevleri, iş hukuku, sendikaların rolü, maaş bordrosu, iş arama vb. ile ilgili temel unsurları sunmayı amaçlamaktadır). Bunlara ek olarak, şimdi uygulamaya 15 saat toplumsal cinsiyet eşitliği dersi ekledik. Araçlar: Öznel bir soru testi yapmayacağız. Sizin için objektif bir şey yapacağız. Bu eğitimi aldın mı? Aldım. Mükemmel. Aldın mı? Almadım. Öyleyse al, çünkü objektif. Zorunlu değil ama tabii ki bunu yaparsanız ve size statünüzü düzenli hale getirmek için *arrigo* raporu gerekiyorsa *arrigo* belgesini vereceğiz.¹⁸⁷ Bu, elbette yeterli değildir,*

¹⁸⁶ 11 Ocak tarihli 4/2000 sayılı LOEX ve Yasa'nın düzenlenmesini onaylayan 30 Aralık tarih ve 2393/2004 Kraliyet Kararnamesi (BOE, No. 6, 07/01/2005).

¹⁸⁷ Entegrasyon göstergesi niteliğinde kabul edilen bu belge özerk hükümet tarafından verilmektedir. "Entegrasyon çabasının" belgelenmesi *arraigo* sertifikasına erişilebilmesi için şarttır. Göçmen, *arraigo* mekanizması kapsamında başvuru yaparak statüsünü düzenli hale getirmek istiyorsa Özerk Topluluklarda bu eğitimlerden geçer. Mürakat, göçmenin daimi ikametgâhının bulunduğu yerel kuruluşlara danışıldıktan sonra değerlendirmeye alınmaktadır. Bu belge, yabancının geçici ikamet izni

ancak entegrasyon için kalkış noktamızdır. Ulusa gönüllü olarak dahil olma fikridir.

Fernández-Suárez'e (2015: 347) göre göçmen kabul hizmetlerinin uygulanması, 11 Aralık tarihli ve 2/2009 sayılı ulusal mevzuatta yer alan tavsiyelerin yansımasıdır. Yasa çerçevesinde, göçmenlerin kültürel programlara entegrasyonu ve sosyo-işgücüne katılmaları hakkındaki raporların hazırlanmasına Özerk Toplulukların katılımlarının güçlendirilmesi, yine bu kapsamda *arraigo* prosedürleri, izinlerin yenilenmesi veya vatandaşlık sürecini gerçekleştirme gibi yetkinliklere erişmenin mümkün kılınması anlamına gelmektedir.

İlgili belediye, göçmenin yeterli yaşam imkanına sahip olduğunu kanıtladığı sürece, göçmenin bir iş sözleşmesine sahip olma ihtiyacından muaf tutulmasını tavsiye edebilir. Benzer şekilde aile birleşiminde, belediyelere, aile birleşimi sağlayacak göçmenin barındığı konutun niteliğine ilişkin gerekliliklerin akreditasyonu ile ilgili yetkiler verilmiştir. Böylelikle belediyeler, yukarıda atıf verilen maddede düzenlenen istisnai durumlar prosedüründe ana katılımcılar haline gelmektedirler.

Alan çalışmasını yürüttüğümüz Manresa Belediyesinde göç ve entegrasyon politikası, diğer alanlarla bakanlıklarası koordinasyondan sorumlu teknik kabine ile kesişimsel (*transversal*) bir şekilde tasarlanmıştır. Belediyenin göç ve çeşitlilik politikalarına ilişkin ilk çalışma çizgisi ve programların yapıldığı 2000 senesinden bu yana farklı hizmetler üzerinde çalışmaktadır. Seneler içinde pek çok girişim değiştirilmiş, girişimler Generalitat tarafından onaylanan yasalara ve politikalara uyulanmıştır (G10, 2020).

Belediyelerin işlevlerine yönelik yönelttiğim sorulara derinlemesine görüşme yaptığım yetkililer şu bilgileri vermişlerdir:

Göçmen entegrasyonu bağlamında belediyede verilen en temel hizmet alanları;

ve/veya ikamet ve çalışma izni yenileme prosedüründe entegrasyon çabasını akredite etmeye de hizmet etmektedir ancak zorunlu değildir.

kabul ve yeni vatandaşlık (*Acollida i Nova Ciutadania*), iş birliği ve dayanışma (*Cooperació i Solidaritat*), eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal hizmetlerdir. Belediye, ortaya çıkan ihtiyaca kişiselleştirilmiş bir yanıt vermek için göçmen sakinlerin de temel sosyal hizmetlere ilk temasını sağlamaktadır (G7, 2020).

Belediyenin göç alanında ana iş kolları şunları kapsamaktadır: (a) Göç Belediye Konseyi, (b) nominal anlaşmalar/hibeler veya sözleşmeler, (b) göçmenlere yönelik bilgi malzemeleri, (c) kabul projesi ve hizmetleri/kabul temsilcisi, (d) sosyal hizmetlere bağlı sosyo-eğitim projesi *Espai Jove*, (e) Manresa'daki göç olgusunun yayılması ve altı aylık istatistiksel analizi,¹⁸⁸ (f) dinî çeşitlilik, (h) göç ve kültürlerarası bilgi ve sosyal farkındalık, (ı) çeşitlilik konusunda eğitim önerileri/farkındalık, (i) göçmen nüfusa kabul kurslarına ilişkin bilgi sağlamak, (j) belediye dışında ağ oluşturma, (k) çok yönlülük (*transversalidad*), (l) arabuluculuk ve toplum çalışması projesi *Enllaç* ve (m) finansman arayışları (G10, 2020).¹⁸⁹

Bu ana iş kolları kapsamında, belediyenin göç olgusuna ilişkin ortaya koyduğu kurum ve faaliyetler şu şekilde özetlenebilir:

Göç Belediye Konseyi: Konsey, vatandaş katılımı, hükûmetin görevlerinin yaygınlaştırılması, farklı temsilciler tarafından yürütülen çalışmaların havuzlanması ve analizi için bir organ, ağ kurma kolaylaştırıcısı ve kentin yönetiminin çalışmaları hakkında danışmanlık görevi görmektedir.

“Kentimizde kayıtlı 112 farklı milletten sakinimiz bulunmaktadır. Göç kurulumuz (mesa de la inmigración) var. Kurulda da görülebileceği gibi, bir başka güç ise, belediye projesini geliştirmeyi amaçlayan gerçekliğe ilişkin bilgidir. Bir projeyi yürütmek istediğiniz göçmenlerin ve yerli sakinlerin ihtiyaçları hakkında daha iyi ve daha fazla bilgi sahibi olma

¹⁸⁸ İstatistiksel konularda yetkili kurumlarla koordinasyon içinde, periyodik istatistik raporları hazırlanması, eşit muamele ve ayrımcılık yapılmaması konusundaki çalışmaların teşvik edilmesi, barınma, eğitim, istihdam ve sağlık hizmetine erişimde etnik ve dinî azınlıkların ve göçmenlerin durumu hakkında ayrıştırılmış veriler toplanması yasal bir zorunluluktur (G10, 2020).

¹⁸⁹ Belediyeye tahsis edilen sübvansiyonlar Generalitat (bazıları “Avrupa Sosyal Fonu”ndan) ve DIBA’dan sağlanmaktadır. Mümkün olduğunda lakin artan zorluklarla, projeler için finansman hatları veya kaynaklarından yararlanmak için girişimlerde bulunulmuştur (G10, 2020).

olasılığı, bu tür projenin bir başka yönü olarak kabul edilmektedir. Keza diğer kuruluşların iş birliği gerçeği zaten güçlü bir nokta. İhtiyaçları belirleme, gereklilikleri gerçekten bilen insanlar tarafından yapılır. Dolayısıyla, karşı tarafla olan ilişki tamamen ve sadece idari bir ilişki değil, çok daha gerçek bir ilişkidir. Böyle olduğunda, konu projeyi gerçekleştirmeye geldiğinde, çok daha kolay olduğunu düşünüyorum. Projelere katılan göçmenlerin, çalışmak istediğiniz çevrenin geniş bilgisi ve bunun dahil olanlarda yarattığı motivasyon, başarılarının anahtarıdır” (G5, 2020).

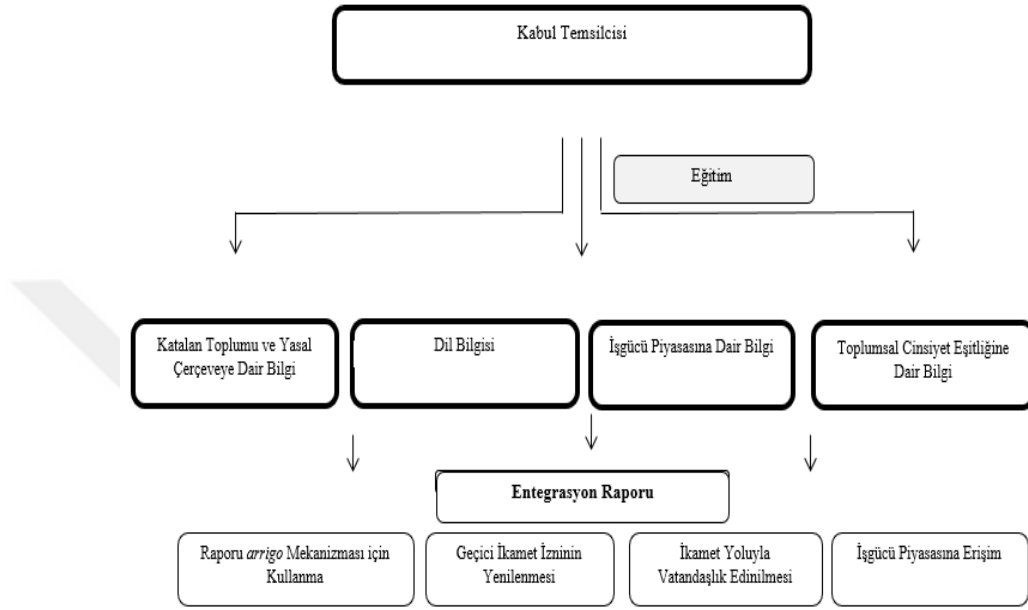
Kabul ve Yeni Vatandaşlık: Programın amacı, kente yeni gelen göçmenlerin topluma tam katılımlarını destekleme perspektifinden fırsat eşitliğini, kişisel ve aile gelişimini engelleyebilecek tüm eksikliklerin giderilmesini ve yeniden dengelenmesini sağlamaya çalışmaktır. Bu bağlamda ele alınan hususlar; bilgiye iyileştirilmiş erişim, sosyal refah sisteminin kaynakları ve hizmetleri seti; dil bilgisi ve dilde hakimiyet, sosyal, siyasi ve ekonomik yapıya katılım, eşitlik ve yasal güvenlik, etnik veya dinî bir gruba mensup olma gibi nedenlerle ayrımcılık yapılmaması olarak sıralanabilir.

Kabul Temsilcisi Hizmeti: Yeni gelen göçmenin kente ilk kabulünü gerçekleştiren profesyonel bir arabulucuk hizmetidir. Arabulucunun işlevleri D’acollida Yasası’ndan türetilmiştir. Bu hizmet, Generalitat ve “Avrupa Sosyal Fonu”ndan karşılanmaktadır.

D’acollida Yasası ve Kararname’den Türetilen Eğitim Kursları: Özellikle göçmenler ve Katalonya’ya geri dönenlerin kabul hizmetleri hakkında 2014’te onaylanan Kararname ile göçmenlerin ülkede “Kabul Belgesi/Entegrasyon Raporu”nu alabilmeleri için yapabilecekleri işlemler, içerik, kurs sertifikaları ve bu belgeyi Toplulukta yürütmekten kimin sorumlu olduğuna ilişkin hususlar belirtilmiştir.¹⁹⁰ Belediyelerin bu desteği yeni gelen vatandaşlarına sunmaları zorunludur. Göçmenlerin kurslara katılmaları zorunlu değildir, gönüllülük esasına dayanmaktadır.

¹⁹⁰ EAC’nin 138’inci maddesinin birinci fıkrasına uygun olarak, 18 Kasım tarihli ve 150/2014 sayılı “Göçmenler ve Katalonya’ya Geri Dönenlerin Kabul Hizmetlerine Dair Kararname” onaylanmıştır (DOGC No. 6754 – 20/11/2014).

Şekil 3.2: Katalonya Göçmen Kabul Hizmet Biriminin Organizasyon Şeması (2020)



Kaynak: Katalonya Çalışma, Sosyal İşler ve Aile Bakanlığında uyarlanmıştır.

Dış Kaynaklı Bilgi Hizmetleri: Yeni Vatandaşlık Programı kuruluşlarla anlaşmalı bazı özel hizmetlere sahiptir. Bu kapsamda, göçmenlere yardım etme ve işgücü piyasasına yerleştirme konusunda uzmanlaşmış Yabancı İşçiler için Bilgi Merkezi (CITE) ve destek noktası bulunmaktadır. CITE - CCOO (*Comisiones Obreras*) sendika ile bağlantılıdır ve hizmet ücretsiz olarak verilmektedir.¹⁹¹ Esas olarak, çalışma, oturma izinleri, aile birleşimi ve vatandaşlık konularında düzenli veya düzensiz durumdaki göçmenlere ücretsiz yardım sağlamaktadır. Ayrıca Katalanca kursları düzenlemekte ve eğitim merkezleri ile faaliyetler yürütmektedir. Bu hizmet aynı zamanda göçmenlerin sivil yaşama entegrasyonlarını ve katılımlarını da teşvik etmektedir. DIBA ile senelik anlaşmalar yapılarak yürütülmektedir.

Eğitim, Farkındalık ve Faaliyetler: Genel nüfus ve çeşitli sosyal temsilciler

¹⁹¹ CCOO, Madrid'deki Yabancı İşçiler için Bilgi Merkezlerini de yönetmektedir.

ile göç ve çokkültürlülük konularında profesyoneller ve teknisyenler arasında bilgi, eğitim ve farkındalık yaratmaya yönelik çeşitli girişimler gerçekleştirilmektedir. Bu girişimlerim temel amacı, toplumda ideal bir arada yaşama ortamının geliştirilmesi ve bu hedefi zorlaştırabilecek engellere, önyargılara, stereotiplere, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadele etmektir.

- Burada, özellikle D'acollida Yasası ve Kabul Kararnamesi'nden türetilen eğitim dahil edilmektedir. Bu eğitimler; gönüllü olarak 90 saat Katalanca, 15 saat Katalan toplumu ve yasal çerçevesi hakkında bilgi ve 15 saat işgücü piyasasını tanımaya ilişkin eğitim içeren kurslardır. Her iki kurs katılımcı listesine bağlı olarak sene boyunca belediyenin kabul hizmetinden planlanmaktadır. *Arrigo* başvurusu yapacak göçmenin belediyeden sosyal entegrasyon raporu (kabul sertifikası) alabilmesi ve özerk hükûmete sunabilmesi için bu eğitimlerden geçmesi zorunludur.
- Irkçı ve yabancı düşmanı tutumların önlenmesine ilişkin çalıştay 2012'de sunulmaya başlamıştır. Özellikle ortaokul öğrencilerine yöneliktir. Göç, etnik azınlıklar vb. nedenlerle ortaya çıkan çokkültürlülük karşısında ırkçı ve yabancı düşmanı tutum ve davranışların merkezindeki önyargıların ve stereotiplerin ağırlığına ilk yaklaşım getirilmesi amaçlanmıştır.
- Çocuklar, gençler ve/veya yetişkinler için Katalanca kursları ve dil pekiştirme: Katalanca veya okuma yazma öğrenmeye ilişkin çeşitli kurslar senelerdir sunulmaktadır. Kaynaklar, Generalitat ve bazıları da “Avrupa Sosyal Fonu”ndan sağlanmaktadır.
- Akademik dönem boyunca yeni gelen öğrencilere dil desteği verilmesi.
- Yaz aylarında yeni gelen öğrencilere dil takviyesi.
- Yetişkinlere yönelik okuryazarlık kursları: Manresa Mahalle Dernekleri Federasyonu ile senelerdir bu desteğe ihtiyaç duyan uluslararası göçmenlere yönelik kentin çeşitli mahallelerinde okuma yazma kursları verilmesi için sözleşmeler yapılmaktadır.
- Katalanca kursları: Genellikle CPNL'ler ile anlaşma yapılmaktadır. CPNL'ler dışında kurslar Generalitat, yerel yönetim birimleri (*diputaci3n*) ve üçüncü

sektör iş birliği ile yürütülmektedir.

Bu iş birliğinde Mahalle Dernekleri Federasyonunun sosyal entegrasyonda işlevini saptamaya yönelik yönelttiğim soruya görüşme yaptığım yetkililerden biri şu cevabı vermiştir (G6, 2020):

“Kent nüfusunun toplamı üzerinden 6624 kişi ile (% 8.44) Fas uyruklu sakinler ilk sıradadır. Bu sakinler, farklı bir alfabe kullandıklarından Katalanca ve İspanyolca öğrenmekte büyük zorluklar yaşamaktadırlar ve eğitimleri alfabe düzeyinden başlamak durumundadır. Yeni gelen grupların bazılarının karşılaştığı zorluklardan biri olmasından kaynaklı, Katalancanın anlaşılması nedeniyle çeşitli halk, sağlık, eğitim, belediye ve sosyo-kültürel alanlara erişimde yaşanan zorluklar büyüktür. Söz gelimi, tıbbi talimatları anlamada yaşanan zorluklar veya okul toplantılarında söylenenleri yahut kamu ve belediye organlarından gelen bildirimlerin anlaşılması ciddi bir zorluk oluşturmaktadır. Dil bilgisi eksikliği ve kaynakların yetersizliği, bu grupların kültürel olarak ayrışmasını şart koşmakta, bu grupların genellikle kendi etnik kökenleri ve kültürlerinden olan kişilerle ilişki kurmalarına ve sosyal hayata aktif olarak katılmalarına engel olmaktadır.

FAVM bu soruna cevap vermek, fırsat eşitliğini ve tam gelişimi garanti altına almak amacıyla, kentin yeni sakinlerine yönelik birkaç senedir Katalanca Okuma Yazma Kursunu (Curs d’Alfabetització en Català) yürütmektedir. Bu sakinlerin gerek kişisel olarak topluma dahil edilebilmelerini (akademik, sosyo-kültürel, siyasi, ekonomik ...) gerekse günlük yaşam için gerekli olan tüm kamusal alanlara erişebilmelerini hedeflemektedir. Göçmenlerle bağlantılı olarak kurumun ana faaliyetleri 2003’ten beri “Katalanca Okuma Yazma” kurslarıdır diyebiliriz.

Kentin farklı semtlerinde 22 tane “Mahalle Sakinleri Derneğimiz” bulunmaktadır. Mevcut okuma yazma öğretmeni her gün kentin çeşitli semtlerinde haftalık 3’er saat ücretsiz ders vermektedir ve 66 öğrenciye ek olarak bu sınıflar, Katalanca öğrenmenin yanı sıra buluşma, uyum ve bir arada yaşama alanı ve bir ışık sağlamaktadır. Bunlara ilaveten 6-13 yaş arası çocukların okulda zorlandıkları noktalarda ev ödevlerini yapmalarına yardımcı olunmaktadır. Bir gönüllümüz kütüphanede her gün yaklaşık 2 saat kadar onlara yardım etmektedir. Yararlananlar; Afrika, Latin Amerika, Akdeniz, Orta Doğu, Güneydoğu Asya’dandır. Generalitat ve belediyeden sübvansiyonlar almaktayız.”

İlişkisel Yapı için Destek: Yeni gelen grupları bir araya getiren oluşumların yaratılmasına yönelik çeşitli itina senelerdir desteklenmektedir. Destek, gerek yasal gerekse dokümantasyon süreci boyunca ve ayrıca faaliyetlerin planlanması ve

uygulanmasında, toplumun geri kalanıyla bir ağ içinde sunulmaktadır. Ulusal ve bölgesel kökenleri ve hedefleri veya çıkarları ile bağlantılı kuruluşlar bulunmaktadır. Belediyenin, genellikle tüm bu tüzel kişilikleri ve kentteki kayıtlı bir ofis veya delegasyonu kaydettikleri bir belediye dernek kaydı bulunmaktadır.

Belediyenin müşterek faaliyetlerin geliştirilmesi için diğer yönetimlerle ve göç olgusuyla bağlantılı üçüncü sektörle çeşitli anlaşmaları bulunmaktadır. Generalitat ve DIBA başta olmak üzere, Càritas, Kızıl Haç, Santa Clara Vakfı, Casa Flors Sirera, CPNL, sendikalar, İşçi Komisyonu – CITE - CCOO ve göçmen dernekleri ile koordinasyonlu bir şekilde iş birliği yapılmaktadır (G5, 2020; G10, 2020).

Entegrasyon politikalarının uygulanmasında belediye alanı bir deneyim laboratuvarı olmuştur. Göçmenlerin entegrasyonunun Katalan belediyeleri tarafından yönetilmesi, birinci derecede siyasi bir meydan okuma olmuştur (Fernández-Suarez, 2015: 402).

3.2.6. Yerel Arenada Hükûmet Dışı Örgütlerin Göçmenlere Yönelik Faaliyetleri

İspanyol göç modelinin bugüne kadarki en kalıcı özelliklerinden biri, kamu idarelerinin STK'lara ve özellikle göçmen derneklerine verdiği merkezi rol olmuştur. Göçmenlere yönelik hükûmet dışı örgütlerin faaliyetlerinin gelişimi, 1990'larda finansman programları ve sübvansiyon paketleri aracılığıyla ulusal hükûmetler tarafından dolaylı olarak teşvik edilmekte idi (Ortega-Pérez, 2011: 437). Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonuna yönelik PISI (1994) planından başlayarak, sosyal katılım alanında göçmen derneklerine destek verilmesine açıkça atıf yapılmış (PISI, 1994: 33) ve daha sonra Stratejik Planların müşterek unsurlarından biri haline gelen somut bir önlem olarak dahil edilmiştir. Akabinde de Özerk Topluluklar tarafından geliştirilmiştir.

Generalitat'ın göç politikasında kapsamlı tekliflerden biri dernekler ve belediyelerle müşterek çalışma çağrısında bulunmak olmuştur (DBS, 1990: 20-22).

Zapata-Barrero'ya (2008: 149-153) göre göçmen dernekçiliği, çoğulculuğun ve demokratik normallüğün bir göstergesidir. Katalonya'da göç ve sendika eylemi etrafında geliştirilen dernekçilik, bir yandan sosyal ihtiyaçlara ve idari işleme cevap vermeye çalışmakta, aynı zamanda göçmenlerin siyasi bir boyuta ulaşmaları için göçmenlerle dayanışmanın bir yolunu da oluşturmaktadır.

Göçmen derneklerini ve katılımcı faaliyetlerini desteklemek için siyasi uygulamanın resmileştirilmesi, yenilenen özerklik statülerine yansıtılmıştır. Generalitat, göçmenlerin entegrasyonunu kolaylaştıran, kültürlerarasılığı ve çokkültürlülüğü teşvik etmeye yönelik programlar yürüten yerel yönetimlere ve kuruluşlara sübvansiyon sağlamaktadır (Tolley, 2011: 89; G9, 2020; G21, 2021).

Bu derneklerin işlevleri arasında; ihtiyaç durumlarına karşı koruma görevi gören teorik olarak temsil edilen bir ilişki ağının oluşturulması ve güçlendirilmesi; idari ve sosyal değerlendirme (özellikle çalışma ve barınma koşulları ile ilgili), ayrımcılık ve ırkçılık durumları ile mücadele (mahalleye entegrasyonun yansıması, boş zaman alanları vb.) ve orijinal kültürün gelenek ve göreneklerinin korunması bulunmaktadır (Garreta-Bochaca, 2009: 27). Sosyalleşme ve kültürel kimliğin sürdürülmesi için bir çerçeve sağlanması, idarelerin önünde göçmen muhataplar bulunması, müşterek şikâyet ve talepleri dile getirirken iç destekçilerin teşvik edilmesi için hizmetler sunulması derneklerin önemli işlevleri arasındadır (Biosca, 1992: 88-91). Bu bakımdan, özellikle uluslararası göçmenler tarafından oluşturulan derneklere katılım üyelerinin entegrasyonuna yarar sağlamaktadır.

Üçüncü sektörde yürütülen tüm çalışmaların müşterek bir çerçevede analizinin yapılması kolay değildir. Katalonya'da göç olgusu üzerine çalışan kurumlar genellikle vakıflar, STK'lar, dernekler ve sendikalardır. Bu tez kapsamında, bu örgütlerin alan çalışması yapılan kent düzeyinde, özerk hükûmet ve belediye ile iş birliği üç temel sosyal aktör üzerinden kısaca şu şekilde özetlenebilir: (i) Tüm savunmasız gruplarla ilgilenen genel kuruluşlar veya kâr amacı gütmeyen büyük İspanyol kuruluşları (Càritas, Kızıl Haç, Santa Clara Vakfı, sendikalar). (ii) Neredeyse sadece bu grupla çalışan göçmenleri destekleyen kâr amacı gütmeyen kuruluşlar (Casa Flors Sirera, vd.). (iii) Göçmenlerin kurdukları kültürel dernekler. Bu kurumların her birinin göç

olgusuna ilişkin sosyal, siyasi ve çalışma alanıyla ilgili farklı yaklaşımları olmasına rağmen, göçmenlere sunulan hizmetler zamanla uzmanlaşmıştır lakin bu hizmetler nispeten sınırlıdır.

Yerel yönetimle iş birliği bağlamında yapılan görüşmelerden ilki ülkede uzun bir geçmişe sahip en önemli dinî örgütlerden biri olan Càritas ile gerçekleştirilmiştir. Càritas, hizmetlerine göçmenleri dahil etmiş kuruluşlardan biridir. Katılımcı şu bilgileri vermiştir (G4, 2000):

“Verdiğimiz temel hizmetleri 4 temel başlıkta tasnif edebiliriz: Kabul ve sosyal destek programı, sosyal katılım programı, işgücüne katılım ve dayanışma ekonomisi programı ve konuta erişim programı.

Càritas olarak 2019’da, 920 kişi ve 556 aileye farklı projelerde eşlik ettik. Bu kişilerin çoğu farklı ülkelerden gelen ve Manresa’da uzun senelerdir ikamet eden sakinlerdi. Hizmet alanların % 75’i Afrika’dan, % 54’ü idari olarak düzensiz bir statüde, % 37’si çalışmayan (işsiz) % 69’u güvenli olmayan barınma durumunda yani geçici konaklama halinde idi. Bu anlamda istihdam ve barınma Càritas’ın önceliklerindendir. Hizmet alanlarda dalgalanmalar oldu, en çok krizin yaşandığı senelerde artış gözlemledik.

Sosyal ve Dayanışma Ekonomisi çerçevesinde, Càritas Manresa’nın 3 projesi halen devam etmektedir. Şirketler ve kurumlarla iş birliği, Càritas’ın kalıcı bir eylemidir. Kalpli şirketler projesi (empreses amb cor), iki ana iş kolunun yapısal bir şekilde tamamlanmasına izin vermektedir: İşe yerleştirme yoluyla şirketlerle iletişim (iş, eğitim stajları vd.) ve kurumsal düzeyde şirketlerle iş birliği. ACOL hibesi düzenlenmiştir. ACOL programı, idari durumları düzensiz statüde olan göçmenlere yardım etme hedefiyle, bir seneliğine tam zamanlı (haftada 40 saat) bir kişinin işe alınması için fon desteğidir.¹⁹² Ayrıca Càritas, gıda hizmetinin tek bir Gıda Bankasında birleştirilmesi adına Manresa için çok çalıştı. “Roba Amiga i Solidança” projesi ile ikinci el giysi konusunu azami düzeyde şeffaflık ve izlenebilirlik garantisiyle ve istihdam fırsatları sunma amacıyla çalışmaktadır. Uygun olduğu durumlarda, sektördeki diğer kuruluşlarla koordinasyon içinde müşterek bir kamu çalışması yürütülmektedir.”

Càritasın gerek özerk gerekse yerel (belediye düzeyinde) kurumlara katılımı ve iş birliği bulunmaktadır. Generalitat, Manresa Belediyesi, AB Sosyal

¹⁹² Bu iş kontratı düzensiz göçmene *arraigo laboral* başvurusu yapabilme imkânı da vereceği için, göçmenin idari statüsünü düzenli hale getirebilmesi bakımından özellikle önemlidir.

Fonları, Katalonya Kamu İstihdam Teşkilatı, DIBA ve Caixa Bankası kurumun iş birliği partnerleridir.

“Şunu da eklemek gerekmektedir: Resmî kurumlar, vakıflar, dernekler, özel kurumlardan gönüllü bireylere kadar göçmen yanlısı derneklerin iddialı projeler yürütmedeki zayıflıkları sübvansiyonlara olan bağımlılık sorunundandır (...). Yetersiz sübvansiyon projelerle ilgili önemli bir sorundur. Kovid-19 salgını ile her şey daha da zorlaştı.”

Càritastan herhangi bir yardım alınabilmesi için belediyede ikamet kaydı zorunludur. Diğer bir ifadeyle, belediyede ikamet kaydı olmayan göçmenler Càritastan destek alamamaktadırlar.

Yerel yönetim - STK iş birliği bağlamında görüşme yaptığım bir diğer önemli kurumun¹⁹³ yetkililerinden biri şu bilgileri vermiştir (G16, 2021):

Vakfın önceliklerinden biri, belgeleri olmayan ve/veya istikrarsız bir durumda olan göçmenlere barınma, yardım ve formasyon sağlamaktır. Sosyal destek kapsamında bir diğer proje alanı olarak, gerek kamu idarelerinin sosyal hizmetlerinden yönlendirilen, gerekse bölgede faaliyet gösteren farklı STK’lardan gelen kullanıcılara kentin çeşitli komplekslerinde hizmet veren bir gıda platformu bulunmaktadır.

“Hizmet alan kişi sayısının azalması veya sabit kalması bir yana gün geçtikçe artmaktadır. Kurumdan son senelerde, % 55 nispetinden uluslararası göçmen, % 45 nispetinde İspanyol hizmet almaktadır. Daha nicel verilerle açıklamak gerekirse, R. O. konutunda, günlük zorluklarla başa çıkmak için barınma, duş, beslenme hizmetinin yanı sıra temel eğitim ve atölye olarak ortalama 12 ay süreli bedelsiz olarak toplam 32 daire 54 kişiye hizmet vermektedir. Manresa lokasyonunda sosyal hizmet (temel gıda) ve sağlık ağı olarak 2 ayda bir ortalama 2.500 kişiye yardımda bulunmaktadır. Avukat aracılığı ile yasal destek, psikoterapötik yardım, eğitim takviyesi, keza, bölgedeki profesyonellerin ve bir kurumun (EMI) iş birliği sayesinde göçmenlerin işgücü piyasasına dahil edilmelerine

¹⁹³ Vakıf, 2009’da kurulmuş, kişilerin insan onuruna yakışır şartlarda yaşayabilmeleri için kısa ve uzun vadeli kapsamlı müdahaleleri kolaylaştırmaya yönelik gerekli yasal, örgütsel ve insani şemsiyedir. Eşitliği ve sosyal uyumu geliştirme politikalarının teşvik edilmesi ve desteklenmesi amacıyla 220 gönüllüden oluşan (girişimciler, emekliler, işçiler ve öğrenciler) multidisipliner bir ekip, temel kaynakların eksikliğiyle başa çıkmak için tam kapasite çalışmaktadır (G15, 2021).

yönelik mesleki eğitim ve ülke hakkında kültürel bilgilerini artırmaya odaklanan çalışmalar da yapılmaktadır. Entegrasyon hizmeti kapsamında Katalanca, İspanyolca ve İngilizce dil dersleri verilmektedir.”

Bu hizmetler Generalitat, DIBA, Manresa Belediyesi iş birliği neticesinde ve AB’den dört ayda bir alınan sübvansiyon destekleri, birkaç banka ve şirket tarafından yapılan bağışlarla gerçekleştirilmektedir. Vakıfta kontratlı olarak çalışanlara ilaveten gönüllülerin çalışmaları da dikkat çekicidir.

Yerel yönetim - STK iş birliği bağlamında görüşme yaptığım bir diğer önemli örgütün teknisyenlerinden biri şu bilgileri vermiştir (G7, 2020):

“C. F. S.’nin Manresa’da dayanışma ve iş birliği konularında uzmanlaşmış yurttaşlık merkezleri bulunmaktadır. Kuruluşlardan farklı teklifler toplayan belediye, 2003’te bu konulara ekipman tahsis etmeye başlamıştır. O zamandan beri amaç, STK’ların çalışmalarını kolaylaştıran ve onları kentte daha görünür kılan bir alan sağlamaktır. Kurumumuzun “Toplantı Noktası” olarak verdiği hizmetlerden biri, etkinlikler için toplantı odaları ve alanları, Belediye Dayanışma Konseyinin merkezi ve kentteki bazı STK’lara ücretsiz çalışma alanı sunmaktadır. Bir diğer hizmet ise, okul iş birliği atölyeleri, çevre dünyadaki çatışma çözümü üzerine atölye çalışmalarını içeren gruplar, Arapça dersleri, Faslı çocuklar ve yetişkinlere yönelik “Hayat Ağacı” (Árbol de Vida) programı ve İspanyolca kurslarıdır. İspanyolca kursları, İspanyol vatandaşlığına geçiş için adayları zorunlu sınava hazırlamaya yöneliktir.

Bages per Tothom: 1994’ten şimdiye dek belediye tarafından sübvansiyon edilen “Bages per Tothom” projesi kapsamında, bir avukatla kişiye özel bir şekilde, ücretsiz hukuk danışmanlığı hizmeti verilmektedir. Avukat, günde iki saat hukuki konularda göçmenlerin sorularına yanıt vermekte ve onları güncel mevzuata uygun olarak yönlendirmektedir (ikamet, çalışma izni edinme prosedürleri, vatandaşlık başvurusunun nasıl ve nereye yapılacağı, gerekli koşullar vd.).

Esas olarak Generalitat, DIBA, Càritas ve Kızıl Haç ile koordinasyon içindeyiz. Sübvansiyonlar, DIBA aracılığıyla belediyeden sağlanmaktadır. Müşterek faaliyetlerin geliştirilmesi için diğer yönetimlerle ve göç olgusuyla bağlantılı üçüncü sektörle anlaşmalarımız bulunmaktadır. Üçüncü sektör kuruluşları için uluslararası görüşmelerimiz devam etmektedir.”

Càritas veya Kızıl Haç gibi dezavantajlı gruplara müdahale eden bu büyük örgütler, büyüklükleri ve topluma sağladıkları hizmetlerin hacmi nedeniyle büyük saygı görmektedirler. Bu nedenle, sübvansiyon almak için kamu ihalesine

başvurmadan, pek çok durumda kendileri ile doğrudan anlaşma imzalayan kamu idarelerinden farklı muamele görmektedirler. Bu örgütler, tüm siyasi partilerle bağlantılıdır ve yönetim kapasiteleri ve sosyal etkileri nedeniyle farklı sendikalarla anlaşmaları bulunmaktadır.

Göçmenler için özel bir önem taşıyan haklardan biri örgütlenme hakkıdır. Göç ve entegrasyon ile ilgili yürütülen süreçlerde hükûmet dışı aktörler olarak sorumluluk paylaşımına sendikalar da dahil edilmiştir. İspanya’da sendikalar üye sayısı en fazla olan kuruluşlardır ve sosyal temsilci statüleri Anayasa tarafından korunduğu için sendikaların önemi nicel verilerin de ötesine geçmektedir. Hükûmette en büyük etkiye sahip örgütlü gruplardır (G11, 2020; G14, 2021; G25, 2021).

İkinci bölümde değinildiği üzere, 1994’te ortaya konan ilk ulusal plandan itibaren göçmenlerin sosyal ve işgücü entegrasyon sürecine sendikal katılımları da düşünülmüştür. İş istikrarını ve sosyal korumayı teşvik etme konusunda sendikaların oynaması gereken temel rol belirtilmiştir (PISI, 1994: 30). Sendikalar, binlerce yabancı işçiyi yapılarına dahil eden kuruluşlardır. İspanya’daki endüstriyel ilişkiler sistemi için yapısal önemlerine rağmen, esasında sosyalleşme ve göçmenlerin işçi olarak dahil edilmelerindeki rolleri açısından hayati öneme sahiptirler (G25; 2021).

İspanya’da gerek İspanyolların gerekse göçmenlerin sendikalar gibi organizasyonlara katılımları kuzey Avrupa ülkelerine göre düşük oranda seyretmekle beraber (G14, 2021; G25, 2021),¹⁹⁴ Katalonya’daki göç ve işgücü piyasası arasındaki güçlü ilişki, yabancı işçilerin hakları lehine özel politikalar geliştirebilen sosyal aktörler olarak sendikaların ortaya çıkmasına işaret etmiştir. Katalonya’da bulunan sendikaların, göçmenlerin Katalan toplumu ile bütünleşme projeksiyonlarında işçi hakları, işgücü entegrasyonu, eşitlik, diğer bir ifadeyle, ayrımcılık yapmama ve refah devleti söylemi açıkça görülmektedir. Katalonya’nın bir göç ülkesi olarak değerlendirilmesi, Katalan sendikacılığı zemininde işçi sınıflarının kolektif deneyiminin bir parçasıdır. Sendikalarının çoğunluğunun vizyonu, eşit bireysel haklar ve farklılıkların tanınması için mücadele etmektedir (Fernández-Suárez, 2015: 485).

Genel İşçi Sendikası (UGT - *Unión General de Trabajadores*), İspanya’nın AB

¹⁹⁴ Detaylı nicel verilere, takip eden satırlarda siyasi katılım başlığı altında yer verilecektir.

yönergelerini izleyerek Schengen grubu dışındaki ülkelerden gelen vatandaşlara vize sistemini dayattığı doksanların başlarında bir dernek kurmaya yönelmiştir. Bu yönelimin sebebi, göç sorunuyla ilgili artan endişeden hareketle Katalonya'nın çeşitli çalışanlarına ve sendika örgütüyle iş birliği yapan yabancı vatandaşlara göç konularında sosyal ve yasal destek sağlamaktır (G25, 2021). Katalonya'daki Göçmenler İçin Karşılıklı Yardımlaşma Derneği (AMIC - *La Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya*),¹⁹⁵ göçmenlerin sosyal, işgücü ve siyasi entegrasyonunu sağlamak için UGT semsiyesi altında çalışmaktadır.

Göç ve iş dünyasında çeşitli milliyetlerin uzmanlarından oluşan kurumda sorumlulukları olan bir katılımcı AMIC'nin göçmen entegrasyonu sürecindeki rolüne ve sunulan hizmet alanlarına ilişkin şu bilgileri vermiştir (G11, 2020):

AMIC, yabancılara pek çok konunun yanı sıra, hukuki danışmanlık hizmeti (oturma izni ve/veya çalışma izinlerinin yenilenmesi, değişiklikler, aile birleşimi, arraigo mekanizmasına erişim, gönüllü geri dönüş, İspanyol vatandaşlığının kazanılması, yabancı bir kişinin statüsüyle ilgili sivil soruşturmalar), istihdama entegrasyonun teşvik edilmesi, sosyal ve istihdama entegrasyon süreçlerinde ilk kabulün desteklenmesi de dahil eğitimin tanınması, akademik çalışmaların denklik onayının alınabilmesi konusunda tavsiyeler, mesleki becerilerinin tanınması, iş arama kanalları ve kaynakları hakkında rehberlik hizmeti sağlamaktadır.

Bunlar, göçmen nüfusun toplumumuzdaki etkin ve pratik entegrasyonuna yardımcı olan hizmetlerdir. Özellikle yeni gelen göçmenin durumunda hizmetlerin amacı, kişinin belediyeye gelişini ve ikametini olabildiğince kolaylaştırmak ve yeni gelenlere yeni ikamet yerlerine dair temel bilgiler sağlamaktır. Genel olarak bilgi hizmetlerimiz, AMIC-UGT uzmanları tarafından sunulan bilgilerin titizliği ile (farklı idarelerin desteği ve iş birliği sayesinde) tamamen ücretsiz sunulan hizmetlerdir.

Çeşitli siyasal kampanyalar arasında, emek sömürüsüne karşı kampanya, oy kullanma hakkı talebi vd. sayılabilir.

İrk ayrımcılığı ve İslamofobiye karşı bilgilendirme noktası; Göçmenlerin Entegrasyonu için Fas Derneği (Malaga merkezli) ile iş birliği çerçevesinde, AMIC-UGT, "İslamofobiye Karşı Devlet Noktaları Ağı"nın bir parçasıdır. Amaç, İslamofobi vakalarını veya potansiyel mağdurları tespit etmek ve onlara Göçmenlerin Entegrasyonu için Fas Derneğinin avukatları aracılığıyla ücretsiz hukuki danışmanlık hizmeti sunmaktır.

¹⁹⁵ Katalonya'da 30'dan fazla hizmet noktasına sahip olan AMIC, 2020 senesinde 12.150 kişiye hizmet vermiştir. Geçen seneye kıyasla, hizmet verilen kişilerde Kovid-19 nedeniyle hafif bir azalma olsa da, ziyaret sayısında artış kaydedilmiştir (G11, 2020). AMIC ağı, doğası gereği halka açıktır ve bazı belediye yönetimlerinin kendi parçasıdır.

Yine bu kapsamda, şirketlerde ırk ayrımcılığı vakaları hakkında şikâyetle bulunmak için sendika ve kentteki mevcut kaynaklara ilişkin rehberlik ediyoruz.

Her şeyden önce, 2020’de 101 farklı ülkeden kullanıcılara hizmet sağlandığından, çokkültürlülüğün somut örneğini görüyoruz. Hizmet alanların % 91,11’i AB dışı ülkelerin vatandaşlarıdır (ilk olarak Fas, Kolombiya, Peru, Honduras vd. gelmektedir). % 8,89’u AB vatandaşıdır. Fas, önceki senelerde olduğu gibi %19,61 ile diğer ülkelere kıyasla öne çıkmaktadır.”

AMIC’nin Katalonya Çalışma ve Sosyal İşler ve Aile Bakanlığı ve DIBA başta olmak üzere, çeşitli belediyeler ve yerel kurumlara katılımı, iş birliği ve sübvansiyon anlaşmaları bulunmaktadır. Katalonya, Vatandaşlık ve Göç Kurulunda da söz sahibidir.

Katalonya kapsamında AMIC’nin eylemleri özetle, demokratik değerler çerçevesinde, göçmenlerin kökenlerine veya idari statülerine bakılmaksızın bireysel ve kültürel farklılıklara saygıyı temel alarak, bireylerin haklarına saygı gösterilmesi ve bu hakların kapsamının genişletilmesi için özel bir duyarlılıkla yürütülmektedir.

Göçmen destek kuruluşlarında, göçmen derneklerinde ve sendikalarda entegrasyon, göçmenler lehine eşit sosyal haklara eşdeğerdir. Bu nedenle, eşitliğin garanti edilmesi, engellerin kaldırılması ve göçmenlerin tam vatandaşlık kazanmalarına yönelik adımlar atmakla ilgilidir (G25, 2021).

Göçmenler için önem taşıyan haklardan bir diğeri de dernekleşme hakkıdır. İspanyol hükûmetleri, FORO’lara göçmenlerin kurdukları kültürel dernekleri dahil ederek göçmen etnik grupların tanınmasını sağlamaktadırlar. Böylelikle etnik toplulukların ülkede siyasi temsili, göçmen dernekleri aracılığıyla katılım ve temsil kanalları olarak mümkün kılınmaktadır. Bunlara ilaveten dernekler, üyelerine ilk kabul, dil öğrenimi, danışmanlık, kadınlar lehine öneriler, kültürlerarası sosyal aracılık, gıda yardımı ve birleştirici dokunun güçlendirilmesi gibi hizmet sağlayan kuruluşlardır (G12, 2020). İspanya’da sendikalara kıyasla daha az sosyal ilgiye sahip olan göçmen savunma örgütleri oldukça gelişmiştir ve göçmenlerin entegrasyonu konusunda hükûmetler üzerinde etkilidirler.

Manresa örneğinde, farklı ülkelerden ve kültürlerden gelen göçmen sakinlerin kurdukları çok sayıda göçmen derneği bulunmaktadır. Göçmenler, kentte geldikleri ülkelere göre sıralandığında Fas ve Romanya öne çıktığından görüşmeler bu derneklerin yöneticileri ile yapılmıştır.¹⁹⁶

Belediyede, Bages İslam Kültür Derneği (*Associació Cultural Islàmica del Bages*) ve Manresa İslam Kültür Derneği (*Associació Islàmica Cultura de Manresa*) olarak iki Müslüman derneği öne çıkmaktadır. Bunlar doksanların ortasında oluşturulmuş, biri özel diğeri ise kiralık kamu kuruluşunda bulunan iki dernektir. Aynı zamanda bu iki dernek, bileşimlerinde ve aracı liderlerinde (erkekler) göçmen sakinler ve yerel yönetim arasında en büyük süreklilik ve istikrar gösterenlerdir. Ve bu da derneklere göç olgusu ile bağlantılı yerel yönetim idari personelinin güvenini kazandırmıştır. Bu dernekler, yeni gelen göçmenlere birincil yardım sağlanmasının ötesine geçen, bütüncü kuruluşlardır.

Yirmi seneden fazla bir süredir faaliyette olan bu dernekler, Müslüman topluluğun kimlik ve kültürel ifade ihtiyaçlarını karşılayan ve dinî faktör olarak, göçmenin tanımlayıcı bir işlevini yerine getirmekte ve kurumun bir bileşeni olarak etnik grubu dengeleyici bir işlev görmektedir. Mağrip göçmen grubunun yabancı işçi ağırlıklı profilinden ve dolayısıyla ekonomik göç ve hakların savunulmasından ötürü kendilerini kamusal alandaki çağrışımsal temsil açısından tanımladığı alanlardır. Dernekler, bir yandan siyasi güven kazanmakta öte yandan da ev sahibi hükûmetler karşısında Mağrip göçmen topluluğunun muhatabı olmaktadır.

Göçmenlerin kurdukları kültürel derneklerden derinlemesine görüşme yaptığım katılımcı şu bilgileri paylaşmıştır (G8, 2020)

“Romanya Kültür Derneğinin ana faaliyetleri şu şekilde özetlenebilir: Romanya kültür ve geleneğinin Manresa toplumuna ve Comarca Bages’e aktarılması, yayılması, sürdürülmesi, entegrasyonu ve katılımı teşvik etme, kültürel bir arada yaşama ve çeşitlilik değerlerinin teşvik edilmesi, Romanya kökenli sakinler ile ev sahibi toplum arasında bir buluşma yeri yaratmak ve karşılıklı destek olmaktır. Derneğimiz, Manresa Belediyesinin

¹⁹⁶ Kentte, Senegal, Çin, Arjantin, Kolombiya, Ekvator, Gine gibi ülkelerden gelen göçmen sakinlerin kendi aralarında oluşturdukları çeşitli örgütler de bulunmaktadır.

Kültürlerarasılık ve Göç Konseyinin bir parçasıdır.

Belediye düzeyinde, Manresa dernek Başkanlarına destek ve bilgi sunmak için tüm dernek ve grupları bir araya getiren bir platform da bulunmaktadır. Kentte, göçmenlerin iyi bir şekilde kabülü ve dahil edilmeleri için her zaman çalışmalar yapılmıştır, ancak hem hizmetler hem de faaliyetler daha çok son senelerde artmıştır.

Derneğin çalışmalarının sonuçlarına ilişkin bilgi vermek gerekirse, derneğimiz tarafından belediye ile birlikte, farklı ailelerin ücretsiz gıdalardan yararlanmaları için Gıda Bankası'na kaydolmalarına, gerek ihtiyacı olan gerekse sosyal dışlanma riski altında olan ailelerin sosyal konutlardan yararlanmalarına yardımcı olduk. Noel, Paskalya gibi özel günlerde ihtiyaç sahiplerine sıhhi malzeme, yiyecek, giyecek vb. ihtiyaçların temini için faaliyetler düzenledik.

Derneğimiz, Manresa dokusundaki diğerleri gibi, belediye ile yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Keza INEM, Bages Bölgesel Konseyi (Consell Comarcal del Bages), Ateneu Cooperatiu Catalunya Central, Casa Flors Cirera ile iş birliği yapmaktadır. Bununla beraber, Romanya Kültür Derneğinin sübvansiyonları ve genel olarak mali kısmı her zaman zayıf bir nokta olmuştur. Dernek üyelerinin bazı bağışları dışında hiç sübvansiyon almadık.”

Bazı göçmen dernekleri kamu tarafından finanse edilmektedir, lakin uygulama hedeflenen kadar yaygın değildir. Verilen sübvansiyonlar, entegrasyon (dil veya kültür) projeleri bazında desteklenmekle sınırlı kalmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere Generalitat, bu kurumlara kabul edilen proje kapsamında sübvansiyon vermektedir.

Göçmen derneklerinin, hükûmetler üzerinde göçmenleri destekleyen sendika güçleri ve kuruluşlardan daha az etkiye sahip oldukları görülmektedir. Bu gruplar, kamu sübvansiyonlarına diğer üçüncü sektör kuruluşlarından daha fazla bağımlıdır. En fazla ayrımcılığa uğrayan grupları temsil eden göçmen örgütleri, daha fazla ırkçılık ve yabancı düşmanlığına maruz kaldıkları için pozisyonları olumlu eylemleri savunmaya daha yakındır (Fernández-Suárez, 2015: 486).

Manresa yerel hükûmetinin entegrasyon politikası, göçmen derneklerinin dahil edilmesi için birden fazla platforma olanak tanıdığından aktif olmuştur. Bunun, özellikle dil ve kültür atölyeleri gibi belirli, genel olarak kültürel

entegrasyon faaliyetlerini gerçekleştirmek isteyen derneklere özel yardımla birlikte göçmen derneklerine ilişkin doğrudan bir etkisi olmaktadır. Lakin vurgulanması gereken husus, Katalonya Topluluğu hükûmetleri, göçmen derneklerini desteklemekle beraber, takip eden satırlarda görüleceği üzere Madrid Topluluğu'na göre farklı bir yöntem izlemektedir.

Özetlemek gerekirse, Generalitat, 2000'den başlayarak LOEX çerçevesinde, Özerk Topluluklar ve yerel kuruluşlarla koordinasyon organları oluşturmuştur. Devlet ile Generalitat arasındaki iş birliği, bir kısmı LOEX'te ortaya konan işlevlerin paylaşıldığı birçok faaliyette günlük olarak yürütölmektedir. Finansman bir ilişki yaratmaktadır. Devlet ve Generalitat arasındaki ilişkiler, hem Katalonya hükûmeti hem de yerel kuruluşlar için tasarlanmış, Katalonya hükûmetinin bir kanal veya aracı olarak hareket ettiği finansman, kamu rekabeti yoluyla dağıtım kanallarına ilaveten ilgili kamu harcamalarını yürütmek için çalışma hatları veya kriterler belirlemede önem arz etmiştir.

Generalitat'ın göç politikası, *transversal* bir politika, diğer bir deyişle, idarenin kendisinin yanı sıra diğer idarelerin, özellikle de belediyelerin diğer politikalarına dahil edilmiş kesişimsel bir politikadır. Tüm bu alanlar arasında, göçmenlerin belediye kamusal alanına (yerel vatandaşlık) katılımı entegrasyon süreci için birincil öneme sahiptir.

Generalitat'ın göç politikası yerel kuruluşların faaliyetleri ile sürekli etkileşimi açısından da açıklanmaktadır. Generalitat ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki ve paylaşılan çalışma sistemi yavaş yavaş gelişmiştir. Bu ilişkide, Generalitat'ın yerel kuruluşlara finansman sağlayabildiği (1997'den itibaren belirli faaliyetlerin finanse edildiği) koordinasyon ve diyalog mekanizmaları olduğundan, Generalitat planlarla müşterek çalışma hatları kurduğu için çeşitli faktörler temel olmuştur. Generalitat, planlar, çağrılar ve program sözleşmeleri, talimatlar, kılavuzlar, protokoller vd. aracılığıyla müşterek çalışma hatları oluşturmuştur.

2005 senesinden bu yana Generalitat, Topluluğun teknisyenleri ile birlikte çeşitli belediye veya bölge-üstü yetkililer (göç politikası teknisyenleri, kabul görevlileri, arabulucular) ve diğer aktörlerle günlük ve verimli bir ilişkiye izin veren

kendi çevre idaresini kurmuştur. Özerk ve yerel müşterek çalışma sistemi, göçmen kökenli nüfusa ilişkin 2006 tarihli EAC’de ve daha sonraki gelişiminde 2010 tarihli D’acollida Yasası’nın II. ve III. başlıklarında belirli yetkinlik başlıklarının tanınmasıyla birleştirilmiştir.

Generalitat’ın göç politikası ortaklaşa tanımlanmış ve yürütülmüştür. Katılım ilk aşamadan itibaren sabit kalmıştır. Ve resmî ve gayri resmî mekanizmalar yoluyla kanalize edilmiştir. Göç politikasına, STK’lar, sosyal ortaklar, profesyonel dernekler, şirketler, üniversiteler, akademisyenler ve uzmanlara ek olarak, diğer kamu kurumları da katılmışlardır. Uluslararası göçmen nüfusunun da politikanın başlangıcından beri dahil edildiği görülmektedir.

Alan çalışması esnasında toplanan verilerin desteklediği üzere Katalonya, münhasır bir göç politikasına sahip olma arzusu göstermektedir. Analiz edilen dönemler boyunca korunan olguların belirli bir şekilde yapılması; eşitlik ve entegrasyon hedeflerine ulaşılması bakımından kararlı bir niyetle yürütülmektedir. Generalitat, entegrasyon konusunda irade ve bir çalışma tarzına cevap vermektedir.

“Sokak düzeyindeki bürokratlar” (*street-level bureaucrats*) olarak bilinen vatandaşlarla doğrudan teması olanlar başta olmak üzere, politika ve programların uygulanmasından sorumlu kişilerin rolü özellikle önemlidir. Bunlar, yerel uygulamada muazzam bir etkiye sahip, hükûmet politikalarını isteğe bağlı olarak yorumlayabilen ve oyun kuralları üzerinde güçlü etkileri bulunan kamu yönetimi çalışanlarıdır (Fernández-Suarez, 2015: 499; Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 85). Roller, radikal “göç yanlısı” olarak algılsa dahi, göç olgusunun anlaşılmasında temel teşkil etmektedirler. Kamu idaresinin çabası, eğitimi ve vasıflı personelin dahil edilmesi dikkate değerdir, lakin bu politikanın çok yönlü (*transversal*) olarak uygulanmasında ve yerel düzeyde entegrasyon yönetiminde daha yapılması gereken çok şey vardır (Fernández-Suarez, 2015: 499).

Yerel ve bölgesel yönetimler, entegrasyon sürecinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Bununla beraber, çoğunlukla entegrasyon önlemlerini uygulamaya

geçirecek kaynakları yetersizdir veya AB finansmanına erişimde zorluklar yaşanmaktadır. Entegrasyon alanın göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılayacak bütçe ve beşeri kaynaklarla güçlendirilmesi gerekmektedir. Derinlemesine görüşme yaptığım katılımcılarda sübvansiyonların yetersiz kaldığına ilişkin görüş birliği bulunmaktadır.

3.3.Madrid Özerk Topluluğu

Madrid Özerk Topluluğu, göçmen sayısı bakımından Katalonya'dan sonra ikinci sıradadır. 1 Ocak 2020 tarihli geçici rakamlara göre, Topluluğun nüfusunun % 12,55 nispetini (954.837 kişi) yerleşik yabancı göçmenler oluşturmaktadır (INE, 2020). Madrid'in göçmen hacmi nedeniyle göç deneyimi Toplulukların çoğundan daha fazla olmuştur.

Topluluğun önemli özelliklerinden biri, temel devlet kurumlarının Madrid'te merkezileşmesi Madrid Topluluğu'nun bundan büyük fayda sağlamasıdır. Topluluğun bu ayrıcalıklı durumu aynı zamanda ekonomik ve sosyal ilerlemesinde yardımcı olan bir faktördür. Öte yandan, adem-i merkeziyetçilik, Madrid Topluluğuna ekonomik, sosyal ve siyasi gücün yoğunlaşmasına neden olan devlet kurumlarının topraklarında bir dağılıma neden olmamıştır (Fernández-Suárez, 2015: 407). Topluluğun önemli bir diğer özelliği ise, Katalonya'dan sonra en fazla istihdam edilen nüfusa sahip ikinci ve Endülüs'ten sonra kamu istihdamı yoğunluğuna sahip ikinci özerk Topluluk olmasıdır.

Topluluk düzeyinde göçmenlere ilişkin düzenlemelerin gelişimine kısaca değinecek olursak; Madrid Topluluğu Özerklik Statüsüne dair 25 Şubat tarihli ve 3/1983 sayılı Yasa'dan bu yana göçmenlerin entegrasyonu alanında yetkiler alınarak uygulanmaktadır. Bahsekonu Yasa'nın 26'ncı maddesinin birinci fıkrasının 23'üncü bendi şöyledir:

“Madrid Topluluğu, bu Yasa'da yer alan kavramlarla, aşağıdaki konularda münhasır yetkinliğe sahiptir: [...] “Teşvik, yeniden entegrasyon ve rehabilitasyon merkezlerinin oluşturulması da dahil olmak üzere üçüncü yaş, göçmenler, engelliler ve itina gerektiren diğer sosyal

grupların geliştirilmesi ve desteklenmesi” (BOE, No. 51, de 01/03/1983).

Bu alandaki en ilgili düzenlemelerin, 11/2002 sayılı “Sosyal Eylem Merkezleri ve Hizmetlerinin Organizasyonu” ve Madrid’de “Sosyal Hizmetlerin Sunulmasında Kalitenin Geliştirilmesi Hakkında” Yasa ve bu konudaki en spesifik düzenlemeyi oluşturan bölgesel FORO’nun oluşturulduğu 64/1998 sayılı Kararname olduğunu söylemek mümkündür. FORO’nun üç ana işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler; göçmenlere danışmanlık, katılım ve arabulucuk ve iletişimidir. Toplulukta FORO’nun kurumsal gelişimi ile 12 Mayıs 43/2005 sayılı Kararname, içeriğinde örgütsel ve yapısal değişiklikler getirmiştir. Lakin işlevleri ile ilgili olarak, önceki Kararname’de atıfta bulunulan maddelerde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. FORO’nun işlevleri içinde Madrid Topluluğu’nun farklı entegrasyon planları kapsamında üstlenilenler ve onayları için bölgesel FORO üyelerinin oybirliği gereklidir. Açıkça belirtilmemesine rağmen, FORO üyelerinin mutabakatı, gelecekteki entegrasyon planlarının onaylanması için zorunlu bir gereklilik olarak çıkarılmıştır ve göçmenlerin sosyal entegrasyonunun başarısı için bu ana organı anahtar aktör haline getirmektedir.

Madrid Topluluğu, yirmi senedir göçmenlerin sosyal entegrasyonunu ve her alanda karşılıklı bilgi, saygı ve değişime dayalı bir arada yaşamayı kolaylaştırmayı amaçlayan yoğun bir faaliyet geliştirmektedir. Topluluğun göç olgusuna yönelik ilk özerk planı (2001/2003) 2001 senesinde onaylanmıştır. Bu süre zarfında göç planları geliştirilmeye devam etmiş (2006/2008, 2009/2012, 2019/2021), politikaları teşvik etmek ve güçlendirmek için idari yapılar oluşturulmuştur.

Öte yandan, Topluluktaki göç alanından sorumlu organın doğrudan yönetilen programları bulunmamaktadır. Sosyal hizmetler, hizmetin maliyetini düşürmek için dış kaynaklıdır. Madrid hükûmeti, entegrasyon politikalarını uygulamak için, göçmenleri veya göçmen derneklerini desteklemek üzere üçüncü sektör tarafından yönetilen programlar geliştirmeye yönelik özel sübvansiyon çağrıları yapmaktadır. En somut verilebilecek örneklerden biri olarak, Göçmenlerin Katılımı ve Entegrasyon Merkezleri (CEPI - *Centros de Participación e Integración de Inmigrantes*), nüfusa bir dizi hizmet sunmak için sübvansiyon alan üçüncü sektör kuruluşları tarafından yönetilmektedir. CEPI’lar Topluluğun kendi içinde, kamuya ait ancak özel olarak

yönetilmektedirler. Bu anlamda Madrid Topluluğu, göçmen nüfusun entegrasyonuna dahil olan belediyelerin bir dış ağına sahip olmasını seçmiştir (Fernández-Suárez, 2015: 495).

Topluluk, bu merkezler ile birlikte İspanya'daki göçmenleri ikamet ettikleri süre boyunca haklar ve yerine getirmeleri gereken görevler konusunda bilinçlendirmeyi ve entegrasyona yardımcı olmayı amaçlayan “Yasalarınızı Bilin” (*Conoce tus Leyes*) adlı bir program geliştirmiştir. Diğer girişimlerin yanı sıra CEPI'lar, göçmenlerin sosyal ve işgücüne yerleştirilme eylemleri ve işgücü piyasasına entegrasyon ve dışlanmayı önleme olanaklarını teşvik etmek için çalışmalarına devam etmektedir (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 90).¹⁹⁷

Tablo 3.3: Madrid Topluluğu'nda Göçmenlerin Katılımı ve Entegrasyon Merkezlerinin Faaliyetleri

Grup Faaliyetleri		Bireysel Faaliyetler	
Kurslar	Seminerler ve söyleşiler	İstihdam	Psiko-sosyal
Atölyeler	Kültürel faaliyetler	Yasal rehberlik	Genel
Sergiler	Sinema ve tiyatro	Entegrasyon raporları	Arabuluculuk

Kaynak: Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 62.

Göçmenlerin Katılımı ve Entegrasyon Merkezlerinin sunduğu hizmetlerin tümü ücretsizdir.

Madrid Topluluğu Göç Planı (*Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid*

¹⁹⁷ CEPI'lar Madrid Topluluğu'nda çeşitli belediyelerde bulunmaktadır. Kapasiteye göre Madrid nüfusunun tamamına açık olduğu gibi, geri dönen göçmenlere de açık merkezlerdir. Sosyo-işgücü yerleştirme faaliyetleri Madrid Topluluğu Operasyonel Programı (2014/2020) çerçevesinde “Avrupa Sosyal Fonu” tarafından % 50 müşterek finanse edilmektedir. Verilen hizmetler arasında; hukuki tavsiye, psiko-sosyal rehberlik ve gerektiğinde Madrid Topluluğu'ndaki diğer kaynaklara yönlendirme, dil ve bilgisayar kursları, akademik ve profesyonel rehberlik hizmetleri, iş danışmanlığı, özgeçmiş hazırlama teknikleri üzerine atölye çalışmaları ve aktif iş arama, iş kurmanın ilk adımları hakkında tavsiyeler, okuma yazma kurslarından DELE (A-2) sınava hazırlığa kadar destek ve bunlara ilaveten okul desteği, yaz kampları, oyun odası, kütüphane ve internet erişimi bulunmaktadır (Comunidad de Madrid, CEPI, 2020). CEPI'larda, 2015 senesinin ekim ayından bu yana, İspanyol vatandaşlığına erişim için hazırlık kursları da düzenlenmektedir. 2017'de, 144 atölye ve 178 kurs düzenlenmiştir ve toplam 2.938 katılımcı hizmet almıştır (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 61-62).

2019/2021) en son 2018’de hazırlanmıştır. Gerek bu plan gerekse bugüne kadar geliştirilen entegrasyon planları, Madrid Topluluğu’nda entegrasyon yönetimi için bir çerçeve olarak hizmet etmeyi amaçlayan sektörel girişimlerdir.

3.3.1. Madrid Topluluğu’nun Göç ve Entegrasyon Planı (2019/2021)

Madrid Topluluğu’ndaki göçmenler için entegrasyon politikalarının geliştirilmesinin, uzun süredir göçmen nüfusu kabul etme ve içirme geleneği olan ülkelerin deneyimlerinden öğrenilerek gerçekleştirildiğini vurgulamak gerekmektedir. Bu kapsamda, Madrid Topluluğu Göç Planı 2019/2021,¹⁹⁸ 78 özel önlem kapsamında uygulanacak sosyal içirme/entegrasyonu hedefleyen beş ilke aracılığı ile bir arada yaşama temel taahhüdünü ifade etmektedir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

- Yasallık ve entegrasyon (entegrasyon için bir ön koşul olarak herkes tarafından yasallığa uyum).
- Ayrımcılık yapmadan bir arada yaşama (alan ve projeleri paylaşma).
- Fırsat eşitliği (sosyal hareketliliğin artması olasılığı).
- Sosyal uyum (farklı gruplar ve eşit fırsatlar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi).
- Bakanlıklar, aktörler ve eylemler arasındaki koordinasyon (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 69).

Plan, 429.318.923,57 euro bir bütçeyle donatılmıştır ve beş temel müdahale alanını içermektedir. Planın uygulanmasına bağlı olarak Madrid Topluluğu’nun bütçesi ve müdahale alanların içeriği 2019, 2020 ve 2021 seneleri olmak üzere her sene için aşağıdaki gibi tahsis edileceği taahhüt edilmiştir:

¹⁹⁸ Comunidad de Madrid, bkz. “Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2019/2021” https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/plan_de_inmigracion_2019-2021.pdf (Erişim: 17.04.2020).

I. Eksen: Sosyal içirme/entegrasyon politikaları:

Sosyal içirme/entegrasyon politikaları, yaklaşık 104 milyon euro bütçe ile en geniş müdahale alanıdır. Bu müdahale alanının ilk alt başlığında, özellikle uluslararası koruma için başvuranlara yönelik sosyal hizmet ve kabul hizmetlerine ilaveten farklı kabul programlarına ilişkin hizmetler, yardım ve faydaların, diğer idarelerle iş birliği yapan Genel Devlet İdaresine karşılık geldiği dikkate alınarak aşağıdaki önlemler ele alınmaktadır. Bu kapsamda:

- (a) Madrid Topluluğu'na yerleşmiş ve aile birleşimi sağlayan göçmenler için hazırlık programlarını içeren projelerin teşvik edilmesi gibi CEPI'larda göçmenlerin kabulünü amaçlayan ve yeni göçmenlerin farklı göç hedeflerine katılmalarını içeren projelerin teşvik edilmesi (ekonomik, aile birleşimi, sığınma).
- (b) Göçmen nüfusun kabulüne yönelik projelerin hazırlanması, geliştirilmesi ve yürütülmesini içeren bir yardım hattı sürdürülmesi.
- (c) Ana göçmen gruplarının dillerinde, genel anlamda İspanya toplumunun işleyişini açıklayan ve ülkedeki yabancıların hak ve görevlerini içeren kılavuzlar hazırlanması (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 72).

Bu eksenin ikinci alt başlığı kapsamında, İspanyolca dilini öğrenme ve İspanya toplumunu daha iyi tanımaya yönelik önlemlere yer verilmiştir:

- (a) Ana dilleri farklı olan göçmenlerin sosyal ve işgücü entegrasyonu için, CEPI'larda ve yetişkin eğitim programlarında İspanyolca dil kurslarının teşvik edilmesi.
- (b) İspanyolca dilini öğrenmeye erişimi kolaylaştırmak için göçmen dernekleri, üniversiteler ve göçmenlerle çalışan farklı kurumlarla iş birliği hatları oluşturulması.
- (c) Göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonunun konsolidasyonunu kolaylaştırmak amacıyla, İspanyol vatandaşlığı elde etmek için, Madrid Topluluğu'nda ikamet eden göçmenler için temel kursların geliştirilmesi ve resmî

İspanyolca sınavlarının hazırlanmasının ulusal kurumlarla koordineli olarak ele alınması.

(d) CEPI'ların güçlendirilmesi ve göçmenlerin artışına ve ekonomik duruma göre belirlenen bütçe mevcudiyetine bağlı olarak yeni merkezlerin açılmasına yönelik çalışmalar.

(e) Göçmenlere yönelik hukuki, sosyal, çalışma yardımı ve tavsiye faaliyetlerinin sürdürülmesi ve güçlendirmesi.

(f) Yasaların bilinmesi programını, İspanyol hukuk sistemini ve İspanyol demokratik sistemini destekleyen ana kurumları bilindir kılan programların güçlendirilmesi, tüm vatandaşların yasalara saygı duyması ve bunlara uyulması gerektiğinin bilinmesi.

(g) İspanya vatandaşlığı edinme sürecine erişim için bir gereklilik olarak uygulanan CCSE sınavını geçmek için eğitim programlarının devam ettirilmesi ve güçlendirilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 72-73).

Bu eksenin üçüncü alt başlığı kapsamında, daha iyi tanıma ve kamu hizmetlerine erişime yönelik önlemler ele alınmıştır:

(a) Mevcut mevzuata uygun olarak kamu hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması, özellikle de esas olarak göçmenleri hedefleyen bazı eylemleri içeren programlar.

(b) Madrid Topluluğu'nun tüm sakinleri için kaliteli halk sağlığına erişimi garanti eden bir sağlık sistemi modelinin geliştirilmesine devam edilmesi.

(c) Özellikle göçmenleri hedefleyen halk sağlığı programlarını güçlendirmenin yanı sıra, söz konusu programların göçmen nüfus arasında en sık kullanılan dillerde bilgilendirici unsurlar veya cihazlar aracılığıyla iletişimlerinin kolaylaştırılması.

(d) Coğrafi bölgelerine bağlı olarak göçmenlerin belirli sağlık sorunlarını tespit eden programların uygulanmasının incelenmesi.

(e) Göçmen nüfusun sosyal katılmayı (*inserción*) amaçlayan ekonomik destek programlarına erişimlerinin kolaylaştırılması.

(f) Sosyal hizmetlere erişimleri ve farklı kaynaklar hakkında bilgi sahibi olmaları için göçmen vatandaşların, özellikle de savunmasız durumlarda olan sakinlerin hizmetlere erişimlerini homojen hale getirmek için belediyelerle koordinasyonun güçlendirilmesi.

(g) Madrid Topluluğu'nun farklı kaynakları aracılığıyla kiralık konutlara erişimi kolaylaştırmanın yanı sıra eylemlerin yerel kuruluşların kaynakları ile koordine edilmesi.

(h) Evsizlik olgusu: Özel ihtiyaç durumundaki, son senelerde ekonomik durumları İspanyollardan daha fazla zorlanan, aile açısından yoksun olan kişiler veya aileler için makul konutlara erişim modeli geliştirilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 73-74).

II. Eksen: İşgücüne dahil olma ve entegrasyon politikaları:

Bu eksen öncelikle, işgücü piyasasına erişimi iyileştirmeye yönelik önlemler içermektedir. Bu alana 34 milyon euro bütçe tasis edilmiştir.

(a) İşgücü piyasasının ihtiyaçlarını dikkate alarak istihdam için eğitim kursları teklifinin artırılması ve göçmenlerin erişimini kolaylaştırmak için uygulamalarının daha esnek hale getirilmesi.

(b) Göçmenlerin mesleki niteliklerinin tanınmasının yanı sıra kaynak/menşe ülkelerinde gerçekleştirdikleri çalışmaların denklik sürecinin teşvik edilmesine devam edilmesi ve aynı zamanda denkliklerden sorumlu devlet idaresinden bu sürecin kolaylaştırılması için bir plan talep edilmesi.

(c) Özellikle en çok talep gören sektörlere hizmet vermeyi amaçlayanlar olmak üzere, iş yerini değiştirmeyi kolaylaştıran iş eğitimi kurslarının teşvik edilmesi.

(d) Mesleki kariyerlerinde ilerlemek isteyen göçmenlerin istihdam durumunu iyileştirmek için sürekli eğitim programlarına erişimlerinin teşvik edilmesi.

(e) Göçmenlere işgücü piyasasında daha rekabetçi hale gelmelerini sağlayacak yeni kaynaklar sağlayan iş arama ve eğitim için internet ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımlarının teşvik edilmesi.

(f) Göçmenlerin özel şirketlerden ve kamu istihdamından gelen tekliflere erişebilmesi için Madrid Topluluğu'nun diğer portal veya web sayfalarında olduğu gibi, Kamu İstihdam Kurumu Genel Müdürlüğü'nün istihdam portalında yayınlanan iş tekliflerinin yaygınlaştırılmasını sağlayarak, göçmenlerin özel şirketler ve kamu hizmeti sektöründen gelen tekliflere erişebilmelerinin sağlanması.

(g) Geçmişte bir işi olan ve yeni bir girişimde kendilerine yardımcı olabilecek deneyime sahip girişimciler için ikinci fırsatları teşvik ederek, yeniden girişimcilik için danışmanlık, bilgi ve destek programları uygulanması.

(h) Çeşitlilik ve entegrasyon yönetimi ile ilgili olarak, iyi uygulamaların yaygınlaştırılması gibi iş merkezlerinde çeşitlilik yönetiminin teşvik edilmesi, ayrımcılık yapmayan işgücü yapılarının uygulanmasının önemi konusunda farkındalık yaratılması (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 75-76).

İkinci olarak, eğitim gidişatını iyileştirmeye yönelik önlemler belirlenmiştir:

(a) Göçmen ailelerin özel ihtiyaçlarına yardım ederek, burs ve yardım programlarına erişim yoluyla zorunlu eğitime erişime devam edilmesinin sağlanması ve genç göçmenlerin ailelerinde gelir bulunmamasının telâfisi olarak erişebilecekleri farklı eğitim yardımlarıyla desteklenmesi.

(b) Göçmenlerin artmasına bağlı olarak, göçmen çocukların dil ve müfredat boşluklarının üstesinden gelmelerine yardımcı olan entegrasyon programları ve tahsis edilmiş kaynaklarla eğitim kurumlarının korunması veya genişletilmesi.

(c) Göçmen öğrencilerin eğitim kurumlarına kabulleri için kalite ve bir arada yaşama kriterlerini içeren bir protokol yürütülmesi.

(d) Okullarda kültürel çeşitliliğin teşvik edilmesine yönelik faaliyetler, özellikle sınıfta çokkültürlülüğü yönetme ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele konusunda öğretmenlere yönelik eğitim atölyeleri ile teşvik edilmesi.

(e) Öğrencilerin eğitim süreçlerinde karşılaşılabilecekleri zorluklarla yüzleşmelerine yardımcı olmak ve çocuklarını eğitim sistemine entegre etmenin önemi konusunda farkındalık yaratmak için eğitim kurumlarına dahil olan göçmen öğrencilerin ebeveynleri için bilgilendirici atölyelerin teşvik edilmesi.

(f) Eğitim kurumlarının AMPA'larının göçmen öğrenciler ve ebeveynlere yönelik destek programları geliştirmeye dahil edilmesi. Böylece, onların sadece akademik açıdan değil, okulun tüm alanlarında eğitim sistemine entegrasyonlarına yardımcı olunması hedeflenmiştir.

(g) Genç göçmenler için devamsızlığı ve okulu erken terk etmelerini önleyecek programların teşvik edilmesi.

(h) Göçmen ve yerli öğrenciler arasındaki bir arada yaşama ile ilgili sorunlar nedeniyle okul ortamındaki çatışmaların çözümünü kolaylaştıracak eylemlerin teşvik edilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 76-77).

III. Eksen: Yakınsamayı teşvik eden politikalar:

Bu eksenin bütçesi 5 milyon euro'dur. Göçmen kökenli gençlere yönelik önlemler şunlardır:

- (a) Eğitim sisteminden ayrılmış olan genç göçmenlerin içermelerini destekleyen bir eğitim ve hızlı ve pratik bir ortamda pratik mesleki eğitimi içeren bir eğitim ve profesyonel program teklifi geliştirilmesi.
- (b) Eğitimlerini bıraktıktan sonra zorunlu eğitim sonrası veya tamamlayıcı eğitimlerine bıraktığı yerden devam eden gençlere yönelik eğitim rehberliği ve yardım programlarının teşvik edilmesi.
- (c) Genç göçmenlerin İspanyol toplumundaki gelişim, entegrasyon ve başarılarını gösteren kişisel, eğitimsel ve mesleki gelişimlerinde ilham ve destek olarak hizmet edebilecek ve ayrıca sosyal hareketliliği güçlendirebilecek rehberlik programlarının etkinleştirilmesi.
- (d) Eğitimlerini erken bırakan yirmi yaşın altındaki genç göçmenler için işe yerleştirmeler yoluyla bir rehberlik programı geliştirilmesi için şirketlerle anlaşmalar imzalanması.
- (e) Göç sürecinde ailelerinde, eğitim kurumlarında veya çevrelerinde çatışma durumlarıyla karşılaşan genç göçmenler için CEPI ve CEPA'larda (*Centro de Educación de Personas Adultas*) psikolojik danışmanlık atölye çalışmalarının teşvik edilmesi.
- (f) Kendi kimliklerinin uyumunda çatışma durumlarıyla karşılaşan genç göçmenler için, iki kültürün kaynaştığı, kaynak/menşe ve ev sahibi kültürler için destek grupları oluşturulmasının teşvik edilmesi.
- (h) Genç göçmenler için destek programları, ev sahibi toplumdaki entegrasyon ve gelişim süreçlerinde onlara rehberlik eden göçmen ve İspanyol gönüllülerle ağabeyler gibi kişiselleştirilmiş formatların keşfedilerek teşvik edilmesi.

- (i) Genç göçmenleri hedefleyen eylemleri, onların dinî radikalleşmelerini önlemeyi ve uygun olduğu durumlarda radikalleşmelerini ortadan kaldırmayı amaçlayan eylemlerin teşvik edilmesi.
- (i) Genç göçmenlerin spor, boş zaman, kültür ve katılım faaliyetlerine katılımlarının teşvik edilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 77-78).

Göçmen kadınlara yönelik önlemler takip eden satırlarda sıralanmıştır:

- (a) Madrid toplumuna çok az katılımı olan göçmen kadınlara yönelik itina konusuna özel bir vurgu yaparak yetişkinler için eğitim programının konsolidasyonu.
- (b) Göçmen kadınları hakları ve yükümlülükleri ile Madrid Topluluğu'nda erişimleri olan kaynaklar hakkında bilgilendirme, yönlendirme ve tavsiyelerde bulunulmasına yönelik eylemlerin teşvik edilmesi.
- (c) Çocuklarının ve eşlerinin aile birleşmesi talebinde bulunan kadınlara entegrasyon sürecinde karşılaşılabilecekleri sorunlar hakkında rehberlik etmek için CEPI'lar ve kadın ve göçmenlerle çalışan kuruluşlar aracılığıyla psikolojik yardım programlarının teşvik edilmesi.
- (d) Göçmen kadınlar için, göçmenlik deneyiminin ele alındığı, göçmen kadınlarla çalışan kuruluşlarda ve bunun yarattığı zorlukların üstesinden gelinmesine yönelik ihtiyaç duyulan duygusal desteğin oluşturulmasının teşvik edilmesi.
- (e) Göçmen kadınları hedefleyen programları, özellikle de insan ticareti mağdurlarına ilaveten cinsiyet şiddeti mağdurlarına da destek programlarının güçlendirilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 79-80).

Sivil entegrasyon ve katılıma yönelik politikalar:

- (a) Göçmenlerin tüm alanlarına katılımlarını teşvik ederek, İspanyol nüfusu ile kapsamlı bir bir arada yaşamı pekiştiren aktif bir ilişki anlamına gelen sivil entegrasyonun teşvik edilmesi.
- (b) Madrid Topluluğu'nun spor, kültür, gönüllülük gibi çeşitli alanlardaki aktif programları ve ayrıca CEPI'lar aracılığıyla göçmenlerin vatandaş katılımının teşvik edilmesi.

- (c) Göçmenlerin topluma katılımları için katkısı gerekli olan göçmen derneklerinin rollerinin güçlendirilmesi.
- (d) Göçmenler arasında, göç sürecini de gerçekleştirmiş olan diğer yabancıların tanıtılması, göç etmeye karar veren her bir kişinin zenginliğinin, değerinin, kültürel ve sosyal katkısının vurgulanması.
- (e) Tüm toplumun daha fazla farkındalığını teşvik eden, farklı akademik, sosyal ve kültürel kurumlarda göç gerçeği üzerine tartışma ve düşünme alanlarının teşvik edilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 80-81).

IV. Eksen: Koordineli, esnek ve entegrasyona adanmış bir yönetim/idare:

Bütçesi 56 milyon euro olarak planlanmış ikinci en geniş müdahale alanıdır.

- (a) Düzenli göçü kolaylaştıran ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre ayarlanan mevzuatın geliştirilmesini teşvik etmek için ulusal kurumlarla koordineli çalışılması, ayrıca İspanyol iş pazarında yetenekleri artıran nitelikli göç gelişinin desteklenmesi.
- (b) Diğer Avrupa ülkeleri gibi ulusal kurumlarla koordinasyon içinde, göçmenlerin ülkeye vardıklarında entegrasyon sürecini kolaylaştırmak için, aile birleşiminde asgari İspanyolca dil bilgisi yükümlülüğünün teşvik edilmesi.
- (c) Göçmenlere yönelik hizmetleri güçlendirmenin yanı sıra göç ve entegrasyonla ilgili idari işlemleri iyileştirmek için göç olgusuna dair çalışma konusunda yetkinliğe sahip farklı idareler ile koordinasyonun teşvik edilmesi (entegrasyon, barınma koşullarının uygunluğu, İspanyolca bilgisi vb. gibi farklı raporların hazırlanmasına yönelik kriterlerin standardizasyonu).
- (d) Ulusal kurumlarla koordineli olarak, entegrasyon ve bir arada yaşamayı teşvik eden faaliyetler gerçekleştirmek için farklı dinî inançların temsilcileri ile diyalogun teşvik edilmesi.
- (e) Göçmen entegrasyonu politikalarının ilerlemesini değerlendirmeye ulusal kurumlarla koordineli olarak, FORO'lar ve tartışma alanları aracılığıyla örgütlü sivil toplumun katılımının güçlendirilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 81).

V. Eksen: Bir arada yaşama, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı (karşıtlığı) ve diğer hoşgörüsüzlük biçimleriyle mücadele:

- (a) Geri kalan kamu idareleri ve üçüncü sektör kuruluşları ile iş birliği içinde, kişilerin haysiyetine ve eşit muameleye saygı duyulmasının teşvik edilmesi.
- (b) ırkçılık ve yabancı düşmanlığı da dahil olmak üzere, hassas durumdaki kişilerin bakımı ve ayrımcılık riski altında olan, hoşgörüsüzlük eylemlerine veya nefret suçlarına dair davranışlara yönelik aktif ve kapsamlı politikaların teşvik edilmesi.
- (c) Kişilerin içsel onuru, eşitlik, özgürlük, dayanışma, adalet, hoşgörü, şiddetsizlik, çoğulculuk, kültürlerarası bir arada yaşama ve insan haklarının tanınmasından esinlenen davranışları güçlendirmeyi amaçlayan eylemlerin teşvik edilmesi.
- (d) Madrid Topluluğu'nda kamu hizmetlerinin sağlanmasında ırkçılık, yabancı düşmanlığı, ayrımcılık veya hoşgörüsüzlük durumlarının meydana gelmesinin önlenmesi için bu konuda yeterli eğitimin teşvik edilmesine devam edilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 82). Bu eksene tahsis edilen bütçe 40 bin euro'dur.

Göçmenlerin entegrasyon sürecindeki yeni zorluklarla yüzleşmek için bu plan belirli politikalara dönüştürüldükten sonra kılavuz ilkelerin etkilerinin artırılmasına katkıda bulunacak yeni maddeler eklenmiştir: Bu maddeler şu şekilde sıralanmaktadır:

Yakınsama için çalışılması: Göç projesi ve İspanya'daki yaşamın pekiştirilmesine olanak tanıyan profesyonel beceriler; istihdam eğitimi veya eğitim denkliği gibi göçmenlerin işgücü piyasasına eşit erişimlerini teşvik eden tedbirler yoluyla, göçmen ve ev sahibi toplum arasında yakınlaşmaya yardımcı olan politikaları etkilemek gerekmektedir (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 69).

Esneklik ve uyarlanabilirlik: Göç, hızla değişen bir bağlamda gerçekleştiği için yeni sorular doğurmaktadır. Bunlar, küreselleşme çağında göç olgusunu kanalize etmek, göçmenlerin evrildiğini veya uluslaşırılığını ele alabilecek mevzuatı teşvik etmek gibi zorluklardır. Söz gelimi, farklı ülkelerde yaşayan ve ilişki ve iletişimi sürdüren bir ülkenin veya bölgenin göçmen toplulukları, dikkate alınması gereken

konular olarak ortaya çıkmaktadır. Madrid planı, bir arada yaşamayı hedefleyen mevcut politikaların bir özelliği olarak esneklik ve yeni zorluklara uyum sağlama becerisi getirmeyi amaçlamaktadır (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 69).

Sivil entegrasyon: AB entegrasyon politikaları, birkaç sene öncesinden bu yana, farklı Üye Devletlerdeki uluslararası göçmenlerin sosyo-emek entegrasyonunu teşvik etmektedir. Onlarca sene süren göçün ardından ve uygulanan politikaların sonuçları göz önüne alındığında, yalnızca göçmenlerin gelişi ile ev sahibi toplumlarda üretilen değişiklikleri tanıyan sivil entegrasyon teşvik edilmektedir. Bahsekonu politikalar sadece ekonomik ve demografik açıdan değil, aynı zamanda vatandaşlığın gelişme süreci ile de ilgilidir (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 69-70). Göç Planı ve Madrid Topluluğu Sosyal İçerme Stratejisi ilkelerine uygun olarak, aşağıdaki genel hedefler önerilmektedir:

- Madrid bölgesindeki göçmen nüfus için kabul tedbirlerinin farklı amaçlara göre teşvik edilmesi: entegrasyon sürecini desteklemek için ekonomik, sığınma, aile birleşimi vb.
- Madrid’de ikamet eden göçmenlerin sosyal entegrasyonlarının güçlendirilmesi, sosyo-emek entegrasyonu, işçi haklarına norm haline getirilmiş erişim, sosyal koruma sistemi ve kamu hizmetlerini gerektiren yasallığın teşvik edilmesi.
- Göçmenlerin, AB tarafından geliştirilen ilkelere uygun olarak, merkezî bir çekirdek olarak kamusal alana katılımları, kendi entegrasyon süreçlerinde aktif bir role sahip olmaları ve İspanya toplumunun entegre vatandaşları olarak üyeliklerinin eşit haklar ve yükümlülüklerle desteklenmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 70-71).

Genel hedeflere ulaşmaya yönelik idarenin eylem çizgilerine dair aşağıdaki özel hedefler önerilmiştir:

- Fırsat eşitliği ilkelerine saygı ile toplumsal yakınsamada ilerlemeye devam etmek için sağlık hizmetleri, eğitim, barınma, sosyal hizmet ve aile hizmetlerinden yabancı

nüfusa kapsamlı bir bakım için Madrid Topluluğu kamu hizmet ağlarının koordinasyonunun güçlendirilmesi.

- Dışlanma riski altındaki göçmen nüfus gruplarına hizmet etmek ve topluma dahil olmalarını ve gelişmelerini kolaylaştırmak için Madrid Topluluğu'nun mevcut kaynaklarının bölgenin belediyeleri ile koordineli olarak optimize edilmesi.
- İş eğitimi politikalarının yanı sıra yabancı nüfusun iş piyasasına erişimini destekleyen ve durumunu iyileştiren ve onların dinamizminden ve girişimcilik kapasitesinden faydalanan politikaların güçlendirilmesi.
- Göçmenlere ve eğitim bağlamlarına yönelik ilgi kaynak koordinasyonunun ve optimizasyonunun teşvik edilmesi: Özellikle ikinci kuşakların Madrid toplumuna tam entegrasyonlarını teşvik edecek şekilde yerli nüfusun çalışma düzeyleriyle yakınsamasının teşvik edilmesi.
- Göçmen kadınlara yönelik destek programlarının, bu konuda özerk hükûmetin özel planlarıyla koordineli olarak, kalkınmanın motoru olmaya devam etmeleri ve özellikle cinsiyet şiddetine maruz kalan veya insan kaçakçılığı ağlarının kurbanı olan mağdurlara yönelik olarak teşvik edilmesi.
- İspanyol nüfusu ile aktif bir ilişki anlamına gelen sivil entegrasyonu sağlamaya yardımcı olarak göçmen sakinlerin toplumun tüm alanlarına aktif katılımlarının teşvik edilmesi (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 70-71).

Madrid Topluluğu Göç Planı 2019/2021, Topluluğun tüm Konseyleri, özellikle dönemin Sosyal ve Aile Politikaları Bakanlığı ve diğer bakanlıklar tarafından geliştirilen kapsamlı bir plandır. Bu planda, önceki planlara paralel olarak, eşit fırsatlar bir kez daha vurgulanmakta ve göçmen kökenli kişiye toplumun bir diğer üyesi şeklinde muamele edilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Fırsat toplumu, marjinalleştiren ve dışlayan toplumlardan farklı olarak, göçmen sakinin toplumun bir diğer üyesi şeklinde muamele görmesi ve topluma uyum sağlamış hissetmesini

kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, Madrid Topluluğu'nun tüm planlarında fırsat eşitliğine vurgu yapılmaktadır.

Kurala bağlama/iyileştirme (*normalización*) ilkesi: İlk planlardan itibaren açıkça yer verilen bu ilke, son planda tam olarak kabul edilmektedir. İlk planda, göçmenlerin sosyal hizmetleri İspanyollarla aynı koşullarda alma hakkını düzenleyen yönetmeliklere atıfta bulunulmuştur. Etnik ve çeşitli kültürlerin sektörleri ve nüfus gruplarını ayırmaktan kaçınarak, paralel yapıların oluşturulmasını önlemeye yönelik planın metnine vurgu yapmaktadır. Bu ilkedен, “göçmen nüfusun kaynaklara, hizmetlere ve faydalara erişimlerinin iyileştirilmesi ile ilgili olarak alınan her türlü önlemin benzer bir muamele ve Madrid nüfusunun geri kalanına eşit koşullarda uygulanmasının hedeflenmesi gerektiği” anlaşılmaktadır.

Katılımcı Deneyim: Göçmenlerin “aktif vatandaşlık” çerçevesinde katılımına odaklanmaktadır. Vatandaşlık sadece bazı haklara sahip olmak değil, aynı zamanda bazı görevlerin yerine getirilmesi anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, aktif vatandaşlık kamusal alana yönelik bir yönelim olarak nitelendirilen ve toplumun tüm üyelerinin (göçmenler ve yerliler) siyasi, sosyal, kültürel, spor, dernek, mahalle ve gönüllü hayata etkin katılımını ifade etmektedir. Dolayısıyla katılım ve kültür alanında, sivil entegrasyon ve siyasi içerme boyutu vurgulanmaktadır. Göçmenlerin yalnız olmadıkları ya da yalnız olmamaları, işçi hakları ve sektörel sosyal politikaların alıcıları oldukları, ancak normatif profillerinin belirlenmesinde ve ana hatlarının tasarımında yer aldığı fikri giderek güç kazanmaktadır. Entegrasyon sürecinin sosyal ve siyasi düzeyleri arasındaki ilişkinin çelişkili değil, birbirini tamamlayıcı nitelikte olmasıdır.

Tablo. 3.4: Madrid Topluluğu 2009/2012 ve 2019/2021 Göçmen Entegrasyon Planlarının Karşılaştırması¹⁹⁹

Göstergeler	Entegrasyon Planı 2009/2012	Entegrasyon Planı 2019/2021
Entegrasyonun Tanımı	Üçüncü planda entegrasyon 4 düzeyde tanımlanmaktadır: (a) Birinci düzey, dil ve eğitim sorunlarının yanı sıra güvenlik ve yasalara saygının da eklenmesi gereken iş ve sosyal koruma sorunlarıyla ilgilidir. (b) İkinci düzey (...) ev sahibi topluma ait olma duygusudur. (...) Bu, toplumsal ilişkilerin sıklığı ve yoğunluğu ile ilgilidir. Bunun, köken topluluklardan köklü bir kopuş anlamına gelmediğini unutulmamalıdır. (c) Üçüncü düzey, daha derin düzey, değerlerdir (...) ev sahibi topluma entegrasyon (...) orijinal kültüründen feragat anlamına gelmemektedir; her iki kültürün programlarında bazılarının bir araya getirildiği ve değiştirildiği yer bulunmaktadır. (d) Göç ağları ile ilgili olarak, “her bireyin özgürlüğü, her entegrasyon sürecine müdahale eder. Göçmen, bir topluluğun veya etnik grubun üyesi değil, özgür bir kişidir. Birbirinden ayrılmış etnik gruplara veya kolektiflere bölünmüş bir toplum siyasi bir gerilemedir: Eski rejim anlayışına dönmektir (sosyal veya ulusal kökene göre farklı haklar ve farklı statüler).”	Temeli, sosyo-istihdama dahil edilmesini, işçi haklarına normalleştirilmiş erişimi, sosyal koruma sistemini ve kamu hizmetlerini gerektiren yasallığın teşvik edilmesi olan Madrid’de ikamet eden göçmenlerin elde ettiği sosyal entegrasyonun güçlendirilmesi süreci. Entegrasyon hedefine ulaşmak için, idarenin eylem hatlarına ilham verecek aşağıdaki temel başlıklar belirlenmiştir: Göç ve İstihdam Sosyal bir motor olarak göçmen kadın Eğitim ve ikinci kuşak Kamu hizmetlerine erişim Birlikte yaşama Irkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadele katılım
Rehber İlkeler	Plan 5 rehber ilkeden oluşmaktadır: (1) Yasalılık ve entegrasyon (hakkaniyetin garantörü olarak yasa önünde eşitlik). (2) Ayrımcılık olmaksızın bir arada yaşama (3) Ev sahibi toplumda herkes için eşit fırsatlar (fırsat toplumlari çaba, çalışma ve liyakat için ödüle dayanmaktadır ve bu nedenle sosyal hareketliliği sağlar) (4) Sosyal entegrasyon (5) Koordinasyon (farklı özerk bakanlıkların eylemlerinin uyumlu hale getirilmesi, belediyeler ve Üçüncü Sektör kuruluşları ile programlanmış eylemlere tutarlılık sağlanması ve tekrarları önlemek için kaynakların optimize edilmesi, önceliklerin belirlenmesi, kaynakların korunması ve etkinliklerini çoğaltmak için çabaların birleştirilmesi).	Plan 3 rehber ilkeden oluşmaktadır: (1) Ayrımcılık yapmadan bir arada yaşama. (2) Ev sahibi toplumda herkes için eşit fırsatlar. (3) Yasallığa saygı. (3) Sosyal entegrasyon için çalışma gibi önceki Göçmen Entegrasyon Planlarının yol gösterici ilkelerini sürdürmektedir. Rehber ilkelerin etkilerinin artırılmasına katkıda bulunacak yeni başlıklar eklenmiştir: (1) Esneklik ve uyarlanabilirlik. (2) Yakınsama için çalışılması (3) Sivil entegrasyon
Eylem Alanları	Karşılama ve Kabul, Sosyal Hizmetler, İstihdam ve İşgücü Eğitimi, Barınma, Eğitim, Sağlık, İletişim, Duyarlılık, Birlikte Yaşama İçin Çalışma, Katılım ve Kültür, Kadın, Aile ve Gençlik, Göç ve Kalkınma.	(1) Sosyal içirme politikaları. (2) İşgücüne dahil olma politikaları. (3) Yakınsamayı teşvik eden politikalar. (4) Entegrasyona kendini adanmış koordineli, esnek bir yönetim. (5) Birlikte yaşama için ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve diğer hoşgörüsüzlük biçimlerine karşı mücadele.
Sorumlu Kurum	Madrid Topluluğu Göç ve İşbirliği Bakanlığı Göç ve Kalkınma İşbirliği Ajansı	Madrid Topluluğu Sosyal Politikalar ve Aile Bakanlığı Sosyal Hizmetler ve Sosyal Entegrasyon Genel Müdürlüğü
Ayrılan Bütçe	7 milyon 397 bin euro (2009’da 1 milyon 764 bin euro, 2010 ve 2011’de 1 milyon 874 bin euro ve 2012’de 1 milyon 930 bin euro).	143.050.845,74 (2019), 143.105.984,94 (2020) ve 143.162.092,89 (2021).

Kaynak: Fernández-Suárez, 2015: 437’den uyarlanmış ve güncellenmiştir.

¹⁹⁹ Madrid Topluluğu’nun 2009/2012 döneminden 2019/2021 dönemine kadar göçmen entegrasyon planı bulunamamıştır.

Madrid Topluluğu'nun entegrasyon modeli olarak en önemli taahhüdü, göçmenlerin katılımı, evrensel yardım ve kamu hizmetlerine eşit erişim yolu ile gerçekleşmektedir. Bunun için Madrid FORO'suna ilaveten Topluluğun ilçelerinde vatandaş katılımının organları olarak hareket eden Diyalog ve Birlikte Yaşama Kurulları oluşturulmuştur.

Koordinasyon ilkesi: Göçmenlerin entegrasyonuna müdahale eden farklı durumlarda birlikte çalışmayı amaçlayan teknik ve yönetim ilkesidir. Bu ilkeye tüm planlarda yer verilmiştir.

Sosyal uyum ilkesi: Tüm planlarda yer almış bir ilkedir. Avrupa Konseyi bu ilkeyi "Bir toplumun tüm üyelerinin refahını sağlama, farklılıkları azaltma ve ötekileştirmeyi önleme yeteneği" olarak tanımlamaktadır. Bu ilke, çokkültürlülüğü dikkate alarak, nüfusun herhangi bir ayırım gözetmeksizin temel haklarını kullanması ve refahının sağlanabilmesi için eşit fırsatlar; aynı topluluğa ve aktif vatandaşlığa ait olma hissi ve bireyler, topluluklar, bölgeler ve nesiller arasında kamu politikaları ve dayanışma mekanizmalarının geliştirilmesini vurgulamaktadır. Esasen sosyal uyum ilkesi, eşit fırsatlar ilkesi ile yakından ilgilidir. Sosyal haklara erişimi ve bu haklardan yararlanmanın güçlendirilmesini ve en savunmasız sektörlerin ve sosyal dışlanma riski altında olanların dahil edilmesini garanti etmeyi amaçlamaktadır.

Madrid Topluluğu'nun entegrasyon modeli, entegrasyon çabasının daha ziyade bireylere düşmesi gereken bireysel bir süreç olduğu fikri etrafında tanımlamıştır. Entegrasyon, vatandaşlar ve yabancılar arasında bir arada yaşama ve temas yoluyla gerçekleşir. Kamu otoriteleri bu süreci mümkün olduğu kadar kolaylaştırmalıdır, ancak başarısının sorumluluğu halka aittir (Fernández-Suárez, 2015: 458).

3.3.1.1.Göç Alanında Faaliyet Gösteren Örgütler Modeli: Bölgesellik ve Çok Yönlülük

Hükûmet dışı örgütler, göçmenlerin entegrasyon sürecinde temel bir rol oynamaktadırlar. Bu örgütler, hem birleştirici potansiyelleri hem de entegrasyon süreçlerindeki referans rolleri bakımından siyasi ve sosyal yaşama katılımlarının anahtarlarından biridir. Göçmenlerin kendileri çıkarlarının temsilinde temel destekçiler olarak gösterilebilirler ve böylece entegrasyon içinde yer alan diğer kuruluşlarla koordineli çalışmayı engellemeden, ev sahibi toplumdaki ilk paternalizm durumunun üstesinden gelebilirler. Lakin, gruplar veya bu örgütler hiçbir koşulda göçmenlerin temsilini tekelleştirmemelidirler. Aksine, kendilerini savunmalarına, diğerleriyle aynı olanaklardan yararlanmalarına ve tam vatandaş olmalarına izin vermelidirler.

Bu önermeye dayanarak, Madrid Topluluğu 2019/2021 Planı, yeni bir hükûmet dışı örgüt modelinin gerekli olduğuna işaret etmektedir. Bu işaret planda yer verilen şu cümlelerden anlaşılmaktadır (2018: 72-80):

“Göçmenin en gerekli olan vatandaş yaşam alanı, komşusu olan belediyedir. Bu nedenle, göçmenin daha bir aktif olarak katılma seçeneği olmalıdır. Bir göçmenin yeni bir komşu olarak ele alınması, genel göçmen statüsünden ziyade, bölgede sosyal talepler doğurmaktadır. Göçün sürekli olarak devam ettiği mevcut durumda, sadece uyruk temelli geleneksel göçmen ilişkisel modeli yenik düşmüştür. (...). Göçün bölgeye geçişi, göçmen dernekçiliği hakkındaki yeni müzakereyi dile getirmelidir.”

Bu yaklaşım bizi aşağıdaki soruya cevap aramaya yönlendirmektedir: Göç olgusunun Madrid Topluluğu’na getirdiği yeni zorluklara hükûmet dışı örgütlerin rolü nasıl uyarlanabilir? Planda yer alan önlemlerinin sistematik bir analizi, yeni hükûmet dışı örgüt modelinin teşvik edilmesi, desteklenmesi ve kanalize edilmesi için önerilen politikaların üç gelişim örneğini ortaya koymaktadır.

İlk olarak, göç alanında faaliyet gösteren örgütlerin, göçmenlerin topluma dahil edilmesine katkıda bulunan, kamuoyunun şekillendirilmesinde öncü rol alan ve

bekleyen zorlukları çözme becerisine sahip araçlara dönüştürülecek eylem modelini gözden geçirmeyi önermektedir.

İkincisi, planın önlemleri hükûmet dışı örgütlerin sektörel modelin üstesinden gelmeye ve dolayısıyla göçmenlerin ihtiyaçlarını kapsamlı bir şekilde ele almaya yönelik çok yönlü stratejiler geliştirmesini önermektedir. Bu vizyon, uyruğun belirleyici bir faktör olmadığını ve bu örgütlerin eylemlerinin genel olarak topluma ve belirli projelere odaklanan bir yaklaşımla yönlendirildiğini göstermektedir.

Vurgulanması gereken son unsur, kurumlar, göçmenler ve ev sahibi toplum arasında, genellikle uyruk çevresinde olmak üzere örgütlerin kapalı daireler haline gelme tehlikesinden kaçınmak için etkileşim yeteneği taahhüt edilmektedir.

Madrid Topluluğu, göçmen dernekleri oluşumunu güçlendirmek için de güçlü bir taahhütte bulunmuştur (Fernández-Suárez, 2015: 429).

Madrid'in bütünselci merkeziliği aynı zamanda ana üçüncü sektör kuruluşlarının göçmenleri ve göçmen derneklerinin genel merkezlerinin bu bölgede olmalarını desteklemesine neden olmaktadır. Bu, yabancıların aldığı hizmetleri ve ilgiyi zenginleştirmektedir (Fernández-Suárez, 2015: 459).

3.3.1.2. Entegrasyon Planlarının Temel Araçları

Madrid Topluluğu, 2001'den beri farklı alanlarda gerçekleştirilecek eylemlerin stratejik bir şekilde planlanması yoluyla göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanması ve ideal bir arada yaşamanın teşvik edilmesi için araçlar geliştirmektedir.

- Madrid Topluluğu göçmenlerin entegrasyonu için finansal araçlar olarak, sübvansiyonlar ve anlaşmalar yapmıştır. Göçmen entegrasyon politikaları için yönetilen en önemli sübvansiyonlar, yerel kuruluşlara yönelik olanlar, yabancı nüfusa yönelik program ve projeleri finanse etmeye yönelik olanlar ve son olarak göçmen derneklerine yönelik olanlardır. Belediyelere sübvansiyon kayıtlı yabancı sayısına göre sağlanmaktadır. Bu kapsamda, yerel kuruluşlarla anlaşmaların imzalanması

gerekmektedir ve belediyeler için ayrılan miktar Devlet Entegrasyon Fonu'ndan dağıtılmaktadır.

Entegrasyon politikalarının yol gösterici ilkesi olarak eş sorumluluk ilkesinden başlayarak, “Entegrasyon süreci ve yönetişiminin sorumluluğu, göçmen örgütleri ve bir bütün olarak farklı idareler, örgütlü sivil toplum tarafından paylaşılmalıdır.” Bu çerçeveden Madrid Topluluğu, kamu ve özel sektördeki diğer temsilciler ve kuruluşlarla iş birliği içinde entegrasyon politikaları geliştirmekte ve yürütmektedir. Sadece iş ağlarının oluşturulması ve koordinasyonu açısından değil, aynı zamanda belirli projelerin geliştirilmesi için ekonomik ve finansal destek yoluyla da müdahale etmektedir.

Bu nedenle Madrid Topluluğu'nda, araçlar ve entegrasyon programlarına ilaveten kullanılan yasal-idari tekniğin yanı sıra sözleşme tarafının niteliğine bağlı olarak üç kategori olarak tasnif edebileceğimiz bir dizi finansal araç ve bazı sübvansiyon hatları bulunmaktadır. Bunlar; kamu rekabeti, yerel makamlarla yapılan anlaşmalar, nominal hibeler ve diğer anlaşmalar ve “Avrupa Sosyal Fonu” yoluyla sübvansiyon talebidir.

- Göç olgusunun kalıcı teşhisine yönelik programlar: Göç olgusunun kalıcı teşhis programları, kamu politikalarının geri bildirimi ve değerlendirilmesine hizmet eden araçlardır. Madrid Topluluğu'nun bu kapsamda, bölgedeki göç olgusunu izleme, sosyal bir arada yaşama, sürecin nasıl evrildiği ve geliştiği ve göçmen nüfusun entegrasyon derecesini ölçmeyi amaçlayan iki programı bulunmaktadır. Bunlar; Madrid Topluluğu'nun Göç Gözlem Merkezi-Araştırmalar ve Veriler Merkezi ile Barometre ve Bölgesel Göç Anketidir.

- Genel entegrasyon merkezlerine ve araçlarına ilaveten Madrid Topluluğu, güvenlik açığı veya sosyal dışlanma riski durumunda alıcıları göçmen olan üç muayyen sosyal program geliştirmektedir. Bu programlar spesifiktir. Çünkü belirli bölgelerden gelen ve güvenlik açığı özelliklerine sahip göçmen gruplarını hedef almaktadır. Bu gibi durumlar işsizlik, barınma yahut beslenme ve giyinme için ekonomik araçlar olabilir. Bu üç programın kapsamını ise, Sosyal Dışlanma Riski Olan

Göçmenlere Yönelik Bakım Programı, Doğu Avrupa'daki Etnik Azınlıklara Yönelik Bakım Programı ve Sahra Altı Afrikalılar için Acil Kabul Programı oluşturmaktadır.

Üçüncü sektör, ekonomik olarak büyük ölçüde kamu finansmanına bağlıdır. Bunlar, gelir kaynaklarını çeşitlendirmeyi ve geniş bir gönüllü sektörü sürdürmeyi başaran, belirli ihtiyaçlara veya belirli nüfuslara yönelik programları olan kamuya ait ancak özel olarak yönetilen kuruluşlardır.

Madrid planı nispeten iyi bir bütçeye sahiptir. Genel hedefler ve ilkelerle ilgili spesifik tedbirler başlangıçtan itibaren net bir şekilde tanımlandığından çok teknik ve bazı yönlerden yenilikçi bir plandır. Plan, az ya da çok iyi dağılmış bütçesi,²⁰⁰ genel hedeflerle ilgili özel önlemleri ve baştan itibaren açıkça tanımlanmış istikrarlı ilkeleri bakımından önemlidir.

Buna ek olarak, önceki planlar kadar olmasa da entegrasyon meselesine dair sınırlı refah vizyonunu reddeden kültürlerarasılık ilkesi üzerine iddiası devam etmektedir. Madrid Topluluğu hükûmeti, yakın bir gelecekte göçmen nüfus için medeni ve siyasi haklar üzerine belirli tartışmaların dayandırılacağı bir platform olarak hizmet edecek bir birlikte yaşama modeli önermektedir.

²⁰⁰ Madrid Topluluğunda, göç ve iş birliği bütçeleri birbirine bağlı olduğu için bunların dağılımını net ayırtmak ve ortaya koymak oldukça karmaşıktır.

Tablo. 3.5: Katalonya, Madrid ve Endülüs'te Göçmenlerin Entegrasyon Politikalarının Kurumsallaşma Göstergelerinin Karşılaştırması (2020)

Göstergeler	Katalonya	Madrid	Endülüs
Sorumlu Kurum	Katalonya Özerk Yönetiminin Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı bünyesine bağlı Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreterliği	Sosyal Politikalar, Aile, Eşitlik ve Doğum Bakanlığı	Endülüs hükûmeti Başkanlık, Kamu Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı bünyesine bağlı Göç Politikaları Koordinasyonu Genel İdaresi
Yasal Destek (yasa, kabul veya entegrasyon yasaları)	Katalonya Özerklik Statüsü tarafından tanınan yetkiler (19 Temmuz tarihli ve 6/2006 sayılı Yasa) Göçmenler ve Katalonya'ya Geri Dönenlerin Kabulü Yasası (7 Mayıs tarihli ve 10/2010 sayılı Yasa)	.....	Endülüs Özerklik Statüsü tarafından tanınan yetkiler (19 Mart tarihli ve 2/2007 sayılı Yasa)
Göç Sorunlarıyla İlgili Danışma, İstişare veya Katılım Amaçlı Forum	Vatandaşlık ve Göç Kurulu (15 Nisan tarihli ve 86/2008 sayılı Kararname)	Bölgesel Göç Forumu (23 Nisan tarihli ve 64/1998 sayılı Kararname)	Endülüs Göçmen Forumu (26 Şubat tarihli sayılı ve 55/2001 & 4 Ekim tarihli ve 283/2011 sayılı Kararname) Kente ait Göç Forumları (27 Eylül tarihli ve 202/2005 sayılı Kararname)
Diğer İdari Organlar	Katalonya Göç Bürosu (Katalonya'da Vatandaşlık ve Göç Gözlemevi kurulması taslak aşamasındadır)	Bölgesel Göç ve İş birliği Bürosu Göç Gözlem Merkezi-Araştırmalar ve Veri Merkezi. Barometre ve Bölgesel Göç Anketi (Topluluk düzeyinde Sosyal İşler Bakanlığı)	Endülüs Daimi Göç Gözlemevi (OPAM)
Göçmenlerin Entegrasyon Politikaları için Yönetim Mekanizmaları	Ulusal Göç Paketi (PNI) (19 Aralık 2008)	Katılım ve Entegrasyon Merkezleri (CEPI) Göçmenler için Sosyal Kabul Merkezleri (CASI) Göçmenler için Rehberlik Programları (POPI)	Yerel İdarelerle İş birliğini Güçlendirmek için Özerk Göçmen Fonu
Göçmenlerin Entegrasyonu için Topluluk Planı	Vatandaşlık ve Göç Planı (2017/2020)	Madrid Topluluğu Göç ve Entegrasyon Planı (2019/2021)	Endülüs'deki Göç İçin Bütüncü Plan - IV (2018/2022)

Kaynak: Fernández - Suárez'den (2015: 494) uyarlanmış ve güncellenmiştir.

Özetlemek gerekirse 2000 sonrası dönem İspanya’da göç gerçekliği, konjonktürel bir olgu olmaktan çıkmış, yapısal bir olgu haline gelmeye başlamıştır. Entegrasyon kavramı, istihdam piyasasına entegrasyon, ayrımcılık yapmama, yasal statü, çift yönlülük, müşterek sorumluluk ve kültürlerarası diyaloga doğru gelişme yönündedir. Özerk Topluluklar, bakanlıklar, genel müdürlükler, sekreteriyalar ve hatta konseyler oluşturarak, kamu kurumlarının örgütsel şema içindeki göç olgusunun yerini iyileştirmek istemişlerdir. Daha farklılaşmış siyasi kimliği olan ve daha yüksek düzeyde kendi kendini yönetmeyi arzulayan Topluluklar, göç politikasının yönetiminde daha fazla yetkinlikler talep eden Topluluklardır.

Göç politikası, devlet ve Topluluklar arasından zaman zaman zıt yönde çeşitli itirazlarla evrilmiş bir politika alanıdır. Şunu da eklemek gerekmektedir: Ulusal ve incelenen Özerk Toplulukların politikaları kapsamında, İspanya’da refah yönetimine farklı idarelerin (merkezî ve Özerk Topluluklar) katılımları ve iş birliği entegrasyon sürecinde olumlu bir denge sağlamaktadır. Özellikle de, karar alma sürecinin adem-i merkeziyetçi hale getirilmesi, karar verme merkezlerinin müdahale etmeyi hedeflediği somut sosyal gerçeklere daha yakın olmasını kolaylaştırmıştır.

İncelenen Topluluk planları birkaç önemli veri ortaya koymaktadır. Bir yandan, göç olgusunun önemli bir ağırlık taşımakta olduğu ve göçmen entegrasyonunun hem günümüzde hem de önceki dönemlerde gerçek bir zorluk olduğunu gösterdiğinden bu durum, yüksek derecede pragmatizm ve göç olgusuna verilen yanıtlarda kurumsallaşmanın bir yansımasıdır. İncelenen Özerk Topluluklarda, hedeflenen politikaların yönetiminde nüanslar olsa da, idari kurumsallaşma ve kaynak bağlamında benzerlikleri bulunmaktadır. Bu nedenle, politikalarda ve uygulamalarda ilk bakışta beklenenden ziyade, birbirine benzerlik bulunmaktadır. Güncel entegrasyon planları bulunan Toplulukların siyasi eğilimlerdeki çeşitliliğe ve farklılıklara rağmen, entegrasyon konusunda belirli bir görüş birliği olduğunu belirtmek mümkündür.

Farklı Özerk Toplulukların yakınsadığını gösteren bir başka gösterge ise, göçmenlerin entegrasyonu için planların geliştirilmesidir. Bunlar, çeşitli Topluluk hükûmetleri tarafından yakın gelecekte uygulanacak faaliyetleri özetleyen idari belgelerdir. Planlar arasındaki farklılıklar ve nüanslar, belirli bir politika alanına

atfedilen önceliklerle ilgilidir. Özellikle son planlar bütçeleme ve değerlendirme mekanizmalarını da içermektedirler.

Bütçe, göçmenlerin sosyal entegrasyonu için önlemleri destekleyen olağanüstü bir unsur olarak değerlendirilebilir. Mali kaynakları olmayan planlar işe yaramazlar. Her bir özerk planda bütçenin açık bir şekilde var olması ya da hiç olmaması, Toplukların teklif ettiklerini uygulamaya koymaya daha büyük bir isteklilik yansıttığının düşünülmesine yol açmaktadır. Yeni önlemlerin bütçe ile desteklenmesi, mevcut talep ve ihtiyaçları karşılamak için önemlidir. Bu nedenle tahsis edilen bütçe, göçmenlerin sosyal entegrasyonunu ilerletmek için gerçek bir çabadır.

Topluluk planlarının tümü, eğitim, sağlık, barınma, dil desteği gibi devletin kabul ettiği çoğulculuğa yanıt veren ve göç olgusunun olumlu değerlerini içeren kuralla bağlama/iyileştirme ilkesini (*normalización*) uygulamaya kararlıdır. Entegrasyon süreci ele alınırken sıklıkla değinildiği üzere, bu ilke, entegrasyon politikalarının hem göçmen hem de İspanyol, yani tüm vatandaşlara yönelik olduğu ve kamu faaliyetlerinin göçmen nüfusun genel nitelikteki kamu ve özel hizmetlerine normal erişimlerinin desteklemesi ve garanti edilmesi gerektiği anlamındadır.

Topluluk planlarının yapılandırılması nispeten farklı olmasına rağmen, genel müşterek özellikleri bulunmaktadır. Neredeyse Toplulukların tümünde müşterek felsefe, teorik olarak çok boyutlu entegrasyon politikaları uygulamaya kendilerini adanmış olmalarıdır. “Entegrasyon” kavramının tanımları arasında, bu süreçte müşterek sorumlu olan yerli nüfus da bulunmaktadır. Toplulukların entegrasyon planları ise farklı aşamalıdır. Bu farklı pozisyonu belirleyen değişkenler; Topluluktaki göç olgusunun özgün gerçekliği ve bu gerçekle yakından bağlantılı olarak, entegrasyon politikalarının tasarımı ve uygulanmasındaki deneyimlerdir.

Yukarıda kısaca analiz edilen entegrasyon planları çerçevesinde, hem PEGI-I ve PEGI-II de hem de Toplulukların planlarında mevcut olan entegrasyon kavramının, göç olgusu ile birlikte gelişmeye devam eden dinamik, çift yönlü ve açık bir kavram olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bu planlar, İspanya’da son yirmi senedir bu alanda meydana gelen ilerlemenin gerçek bir yansımasıdır. Bununla beraber, Özerk Topluluklar’da bu politikalarının yönetimi ve planlamasına ilişkin modellerin

Topluluktaki göç gerçeğine uygun olarak güncellenmesi için müdahaleler yapılmalıdır.

Göçmenlerin entegrasyon politikalarının uygulanması noktasında Madrid Topluluğu'nun, hükûmet dışı örgütler tarafından yönetilen yardım merkezlerinin kurulmasını desteklediği görülmektedir. Ve bu kapsamda, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi söz konusudur. Katalonya ise, Topluluğun teknisyenleri ile birlikte çeşitli belediye veya bölge-üstü yetkililer ve diğer aktörlerle kendi çevre idaresini kurmuş bir Topluluktur. Katalan hükûmetleri, belediye yapısına dahil olan politika yapıcılarını işe alınmasını teşvik etmiştir. Endülüs Topluluğu, yerel yönetimlere verilen sübvansiyonları özerklik derecelerine bağlı olarak ayırmıştır ve aynı zamanda Toplulukta güçlü kurumsal varlığa sahip göçmen yanlısı örgütleri de desteklemektedir.

İspanya'da sendikalara kıyasla daha düşük sosyal desteğe sahip olan göçmen savunma örgütleri oldukça gelişmiştir ve bu örgütler göçmenlerin entegrasyonu konusunda hükûmetler üzerinde etkilidirler. Elbette etki dereceleri, Kızıl Haç veya Cârıtas gibi daha genel olanlardan belirli bir alanda uzmanlaşmış daha küçük kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olan kaynaklarına ve yönelimlerine göre değişmektedir. Bu kuruluşlar, insan haklarının savunulması söyleminde baskındır. Aynı zamanda, kültürlerarası diyalogun mükemmel savunucularıdır ve uygulama programlarından kısmen sorumludurlar (Fernández-Suárez, 2015: 486).

Dernekler, sosyal katılım için bir kanal olarak önemli bir rol oynamaktadırlar. AB dışındaki ülkelerden gelen göçmenlerin karşılaştıkları kısıtlı vatandaşlık hakları çerçevesinde, dernekler sadece birinci dereceden sosyal katılım mekanizması olarak değil, aynı zamanda dayanışma ve karşılıklı yardımlaşma alanı olarak da ortaya çıkmaktadır (Lucas-Martín, 2008).

Farklı Topluluklarda dernekler, söylemlerinde ve faaliyetlerinde düşük müşterek paydayı korumaktadırlar, lakin belirli nüanslar göstermektedirler. Madrid dernekleri, göçmenlerin refah devletlerine erişimlerini ve nüfus artışını dengelemek için yeniden boyutlandırılmasını vurgulamaktadırlar. Endülüs örneğinde ise, emek ve sosyal entegrasyonu ve ayrıca bu kuruluşların kadrosuna göçmen çeşitliliğini

dahil etme taahhüdünde ön plandadır. Endülüs Topluluğu'ndaki göçmen dernekleri, göçmenlerin entegrasyonu, sosyal ve işgücü ayrımcılığına yönelik kamu politikalarında asimilasyonu kınayan söylemlerle Fas ve Sahra altı ülke grupları halinde kümelenmeye daha yatkın, zayıf bir yapıya sahiptirler (Fernández-Suárez, 2015: 487).

İspanya'daki yasal çerçeve, politika oluşturma süreçleri ve Özerk Topluluklar'da politikaların yönetimine bu genel bakıştan sonra, aşağıdaki bölüm göçmenlerin genel ve sektörel düzeyde entegrasyonu ile ilgili uygulanan temel plan ve programlarının çıktılarını değerlendirmeye odaklanmaktadır.

3.4.İspanya Göç Politikasındaki Değişikliklerin Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonuna Etkisi

Entegrasyon politikaları, bir göçmenin ev sahibi toplumda karşılaştığı normatif olasılıklar ve sınırlamalar çerçevesini oluştururken kilit önemdedir. Entegrasyon politikaları önemlidir, çünkü hükûmetlerin göçmenlere davranış şekli göçmenlerin ve halkın ne kadar iyi etkileşimde bulunduğunu da güçlü bir şekilde etkilemektedir. “Göç ve Entegrasyon Politikaları Endeksi (MIPEX - *Migration Integration Policy Index*)”, kullanılarak yürütülen 130 bağımsız araştırmaya göre entegrasyon politikaları, yalnızca halkın göçmenleri kabul etme ve onlarla etkileşim kurma istekliliğini değil, aynı zamanda göçmenlerin yeni memleketlerinde kendi tutumlarını, aidiyet duygularını, katılımlarını ve hatta sağlıklarını da şekillendirmektedir (MIPEX, 2020).

MIPEX, 2014 senesinden şimdiye dek entegrasyona ilişkin temel Avrupa ve uluslararası standartlarla ilgili olarak göç alan bir devletin normatif çerçevesini 0 ila 100 puan arasında bir ölçekte değerlendirmektedir.²⁰¹ Ülkelerin “Göç ve Entegrasyon

²⁰¹ MIPEX metodoloji sentezi: Veri tabanı sekiz temel politika alanı ve 167 göstergeden oluşmaktadır. En yüksek standartlar, Avrupa Konseyi Sözleşmelerinden ve/veya AB Direktiflerinden alınmıştır. Yalnızca minimum standartlar olduğunda, Avrupa düzeyindeki politika önerileri kullanılmaktadır. Her yanıt için, ilişkili değerlere sahip bir dizi seçenek bulunmaktadır (0-100 puan, örneğin, 0-50-100 puan). Politikalar göç alan ülkelerde ikamet eden yabancıların o ülkenin vatandaşları ile yasalar önünde (AB durumunda Birlik dışı) en yüksek eşit muamele standartlarını karşıladığında maksimum 100 puan

Karnesi” niteliğini taşıyan MIPEX, entegrasyon politikalarına ilişkin ülkelerin yönelimini üç boyutu öncelik olarak değerlendirmektedir: “(i) Göçmenler vatandaşlarla benzer temel haklara sahip mi? (ii) Göçmenlerle vatandaşlar arasında fırsat eşitliği var mı? (iii) Göçmenlerin ülkedeki gelecekleri güvende mi?” Politikaların bu şekilde değerlendirilmesi ve uygulanması, göçmenlerin ikamet ettikleri ülkelerde hangi yasal hak, sorumluluk ve fırsatlardan yararlandıklarını göstermektedir.

Kültürel çeşitliliğin yönetimine ilişkin, Avrupa Konseyi ve AB’nin birçok Üye Devletinde olduğu gibi, İspanyol Devleti de göçmenlerin sosyal entegrasyonu için temel bir felsefe benimsemiştir. Çeşitli göstergeler İspanya’da görece tatmin edici bir düzeyde sosyal entegrasyon lehine veriler sunmaktadır. Bunların arasında, göçmenlerin büyük çoğunluğunun düzenli ve istikrarlı idari statüleri, İspanyol ve göçmen nüfus arasındaki akışkan sosyal ilişkiler, göçmenler için ülke kurumlarından gelen önemli bir takdir ve bir dereceye kadar diğer Avrupa ülkelerinden daha üstün kültürlerarası bir arada yaşama sayılabilir (CES, 2019: 241). MIPEX 2020 değerlendirmelerine bakıldığında, İspanya’nın mevcut politikaları diğer AB, Batı Avrupa (EU15) ve OECD ülkelerinden nispeten daha kapsamlıdır. Bu Endeksin 2020 değerlendirmelerine göre MIPEX-52 genelinde İspanyol Devletinin sosyal entegrasyon ortalaması 100 puan üzerinden 60 puan olmuştur.

Literatürde geniş ölçüde tartışılan ve açıklanmaya çalışılan İspanyol istisnai durumu Martínez ve arkadaşları tarafından ortak kaleme alınan “*Un Arraigo sobre el Alambre: La Integración Social de la Población de Origen Inmigrante en España*” isimli eserde, ekonomide göçün araçsal ve tamamlayıcı doğası başta olmak üzere kamusal entegrasyon politikalarının rolü, üçüncü sektörün eylemi ve yerel temsilciler, yakın göç tarihi, işsizliğin ve yolsuzluğun toplumda en bağlantılı sosyal ve siyasi sorunlar olarak algılanması, Franco karşıtı fikir birliği, ülkenin göçmen geçmişi vb. nedenlere dayandırılmaktadır (Martínez, Vieites ve Mateos, 2020: 35).

verilmektedir. Endekste, yabancı, Birlik dışı ve göçmen kavramı birbirinin yerine kullanılmaktadır (MIPEX, 2020).

İspanya, her ikisi de genel olarak “geçici entegrasyon” yaklaşımını benimseyen İtalya ve Fransa’dan daha olumlu bir yaklaşıma sahiptir. Bununla beraber İspanya, tüm yeni Avrupa hedef ülkeleri gibi, henüz AB dışındaki hedef ülkeler kadar (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve ABD) kapsamlı ve işleyen entegrasyon politikalarına sahip değildir. İspanyol Devletinin, göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişim ve aile birleşimi konusunda çoğu Avrupa bağlamında garanti edilenlerden daha elverişli koşullar sağlamasına karşın, vatandaşlığa erişim, siyasi katılım veya eğitim gibi alanlarda reformlar gerçekleştirmesi gerekmektedir.

İspanya’nın göçmen entegrasyonu politikalarına ilişkin MIPEX’in 2007/2019 seneleri arasında sayısal bulguları (100 üzerinden) aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilecektir.

Tablo. 3.6: İspanya'nın Göçmen Entegrasyonu Karnesi (2007/2019)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Temel Düzenlemeler
İşgücü Piyasasına Entegrasyon	61	61	67	67	65	67	67	67	67	67	67	67	67	2009 Aralık: 2/2009 sayılı Göç Yasası ile, eşler ve yetişkin çocuklara çalışma haklarında eşitlik verilmesi.
Aile Birleşimi	66	66	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	2009 Aralık: 2/2009 sayılı Göç Yasası, toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için AB hukukunu kabul etmektedir. 2011 Ocak: 557/2011 sayılı düzenleme ile aile birleşimi için konut ve gelir gereksinimi koşullarının sağlanması nispeten kolaylaştırılmıştır.
Eğitim				50	50	50	43	43	43	43	43	43	43	2012 Ocak: Ekonomik kriz nedeni ile ulusal entegrasyon fonlarında kesintiye gidilmiştir.
Sağlık								71					81	20 Nisan: 16/2012 sayılı Kraliyet Kararnamesi - Yasa ile kayıt dışı göçmenlerin sağlık hizmetine erişimlerinin kısıtlanması ile insan hakları mücadelesi bağlamında geriye düşülmüş, ancak 7/2018 sayılı Kraliyet Kararnamesi ile sağlık hizmetlerine ilişkin yasal ve ekonomik engeller kaldırılmıştır.
Daimi İkamet İzni	75	75	63	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	2009 Aralık: Yasa'da daimi ikamet iznine ilişkin reform yapılarak uluslararası öğrenciler dahil edilmiştir.
Vatandaşlığa Erişim	21	21	21	21	21	21	21	30	30	30	30	30	30	Vatandaşlık Yasası son yıllarda birkaç kez değiştirilse de (1982, 1990, 1995, 2002 ve 2012) tüm milliyetleri kapsamamıştır.
Siyasi Katılım	55	55	55	55	65	55	55	55	55	55	55	55	55	2009 Aralık: Düzensiz statüde olan göçmenlere örgütlenme, toplanma, eğitim ve mesleki eğitim özgürlüğü garanti edilmiştir.
Ayrımcılıkla Mücadele	51	51	51	51	51	51	51	59	59	59	59	59	59	2007'de Eşitlik ve Ayrımcılık karşıtlığının artırılması Konseyi'nin resmi olarak kurulması.

Kaynak: MIPEx, 2015 ve 2020'den uyarlanmıştır.

3.4.1. İşgücü Piyasasına Entegrasyon

İstihdam, göçün motorudur ve entegrasyon için şarttır. Çünkü kişinin istihdam edilmesi düzenli gelir başta olmak üzere ekonomik bağımsızlık, güvenlik, sosyal statü ve egemen/hâkim toplumdaki sakinlerle etkileşim ve sosyal entegrasyon gibi fırsatlar sunar. Göçmen, temel ekonomik ihtiyaçlarını karşıladığında, ilerleme ve tanınma elde etmeye çalışacaktır. İyi bir iş, kişinin yaşam kalitesini belirler, benlik saygısını etkiler ve toplumun daha geniş alanlarında tanınırlık sağlar (Rodriquez, 2002: 132). İşgücü entegrasyon politikaları, göçmenlerin işgücü piyasasına erişimini kolaylaştırmak ve mesleki kariyerlerini eğitim ve uzmanlaşma açısından geliştirmek için gereklidir (Pasetti ve Montserrat, 2020: 4).

İspanya'nın gerek Stratejik Planlarında gerekse PNAIN (2013/2016)'da istihdam entegrasyon hedefine yönelik en önemli konulardan biri olarak ele alınmıştır. PNAIN (2013/2016)'nın on sekizinci eylem başlığı altında göçmenler, sığınmacılar, mülteciler ve uluslararası korumadan yararlanan kişilerin istihdam edilebilirliğini ve işgücüne entegrasyonunu artırmayı amaçlayan programlara yer verilmiştir. Diğerleri arasında özellikle de, (a) Entegre, kişiselleştirilmiş işe yerleştirme güzergahlarının geliştirilmesine yönelik programlar. (b) Göçmen kadınların, sosyal ve kültürel engel kurbanlarının sosyal ve işgücü katılımlarını, sosyal katılım ve istihdam için eğitimlerini artırmayı ve yaşam kalitelerini iyileştirmeyi amaçlayan programlar. (c) İşgücü veya cinsel sömürü amacıyla insan ticaretini ortadan kaldırmayı amaçlayan ve sosyo-iş gücü entegrasyonu ve istihdam eğitimi yoluyla mağdurların işgücü piyasasına katılımlarını teşvik eden programlar. (d) Göçmen ailelerin, kişiselleştirilmiş seçme, eğitim ve destek süreçleri aracılığıyla düşük nüfus yoğunluğuna sahip kırsal alanlara sosyal ve işgücü katılımını sağlayan programlar. (e) Kaynak/menşe ülkelerde yürütülen çalışmaların onaylanması ve akademik derecelerin denkliği için bilgi, tavsiye, refakat, belgelerin tercümesi ve diğer gerekli prosedürleri sunan hizmetlerin oluşturulması dahil, profesyonel çeşitlendirme faaliyetlerini desteklemeyi amaçlayan programları (MSSSI, 2013: 60) içermektedir.

Karşılaştırmalı bir politika perspektifinden, çalışma iznine sahip göçmenler için İspanyol işgücü piyasasına erişim, diğer OECD ülkelerine göre açıkça daha iyidir. Göçmenlerin İspanya'ya giriş ve uzun vadeli yerleşimlerinde işgücü faktörünün önemi, 2002/2018 dönemi boyunca gösterdikleri yüksek işgücü katılımı ile kanıtlanmaktadır. 2019 verilerine bakıldığında, İspanya'da işgücü piyasasına % 77,4 nispetinde yabancı doğumlu katılım oranı nispeten daha yüksektir. OECD ortalaması % 75,4 olarak saptanmıştır. Aynı şekilde, işgücü piyasası ile ilgili haklar ve geçici izne sahip kişiler için daimi ikamet iznine erişim koşulları açısından da İspanya'nın politikası olumlu değerlendirilmektedir (OECD, 2020).

Göç, son birkaç on yıllık zaman zarfında İspanyol ekonomisinde önemli bir dinamik faktör olarak hareket etmiş ve ülkenin sosyal koruma sisteminin konsolidasyonuna da katkıda bulunmuştur (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 142).

Krizin etkisine rağmen gerileme belirtileri göstermeyen İspanyol işgücü piyasasında göçmen nüfusun ulaştığı ağırlık gerçekten de dikkat çekicidir. 2002 ve 2007 seneleri arasında, yabancı ve çifte uyrukluların (çoğu son 15 senede vatandaşlık alan kişileri içeren) aktif nüfus içindeki ağırlığı, % 6,9 nispetinden % 14,6 nispetine yükselmiştir. 2018'e gelindiğinde, işgücünde çifte uyruklu vatandaşların artışından da kaynaklanarak bu oran % 15,6 nispetine yükselmiştir. Dolayısıyla, İspanya'daki toplam aktif nüfusun, istihdam içindeki göçmenlerin artan ağırlığına yansıdığı açıktır. Burada şunu belirtmekte yarar var: İspanyollar ve göçmenler arasında özellikle cinsiyet ve yaş gibi ayrıntılar dikkate alındığında, faaliyet alanı, istihdam ve işsizlik oranlarında ve kaynak/menşe ülkelerine göre farklı göçmen grupları arasında farklılıklar bulunmaktadır (CES, 2019: 91-99). Yine verilere göre, İspanya'da göçmenlerde işsizlik oranı (% 18,9), OECD ortalamasından (% 8) yüksektir (OECD, 2020).

İşsizliğin görülme sıklığını etkileyen faktörlerin kesin olarak belirlenmesi derinlemesine çalışmalar gerektirmektedir, lakin tüm literatürde mevcut olan bazı temel unsurlar en kısa şu şekilde özetlenebilir: İlk olarak, eğitim sisteminin fiilen sağladığı niteliklerin belirlenmesi ve uygun olduğu durumlarda iyileştirilmesine ilaveten, hayat boyu öğrenme ile ilgili eylemlerin gerçekleştirilme sıklığı istihdam

edilebilirlikte yüksek bir oran sağlamaktadır. İkincisi, her neslin geçmişi ile ilgili koşullarına ilişkin bir dizi faktör, aynı eğitim düzeyinde yaşa göre işsizlikteki farklılıkları açıklayan faktörler olabilmektedir. Üçüncüsü, her birey ve sosyal çevresi ile ilgili faktörlerdir (CES, 2019: 107).²⁰² Ayrıca, göçmenlerin gelişlerinden beş sene sonra, işgücüne katılım oranları yerlilerinki ile yakınsamaya başlamaktadır. İşsizlik oranları ve geçici istihdam oranları yaklaşık olarak sabit kalmasına rağmen, İspanyol işçilerden bile daha düşük seviyelere inmektedir (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 147).

İstihdam durumunu değerlendirmenin temel göstergesi olan göçmen kökenli nüfusun işsizlik oranlarına ilişkin resmî veriler mercek altına alındığında, 2018’de, yabancı uyruklu kişilerin (çifte vatandaşlığı olanlar dahil)²⁰³ işsizlik oranı % 21,5 nispetine denk gelirken, yalnızca İspanyol uyruklu olanlar da bu oran % 14,1 idi. Bu olumsuz tabloya rağmen, yabancıların işgücüne katılımı İspanyollara kıyasla daha yüksektir. 2018’deki faaliyet oranında 14,8 puan daha fazladır. Bu, özellikle 25 yaşın altındaki gençlerde ve 55 yaşın üzerindeki kişilerde belirgindir (CES, 2019: 99-101).

2018 senesinin ikinci çeyreğinde, 16-24 yaş grubunda yabancıların (çifte vatandaşlığı olanlar dahil) faaliyet oranı İspanyollara karşılık gelen oranın % 15,3 üzerinde saptanmıştır. Bu oran, İspanyollardan farklı olarak 2013’ten itibaren büyümüştür. Aynı şekilde, 55 yaş üstü olanların oranı 2018’de aynı yaştaki İspanyolların oranının % 13,7 üzerinde idi. Gençlerin ve 55 yaş üstü olanların istihdama daha fazla katılımı, krizden önce İspanyollar ve yabancılar arasındaki tüm farkı neredeyse açıklamaktadır. İspanyollar istihdamda (erkekler ve kadınlar), 25 ila 54 yaş arasında biraz daha yüksek bir katılım oranına sahipken, gerek potansiyel olarak

²⁰² Bunlara ilaveten göçmen grupların işsizliğinin, çalışma izninden eğitim seviyelerinin tanınmasına ve onaylanmasına kadar erişilebilirliği kısıtlayan idari koşullardan da etkileneceği gibi, belirli pozisyonlar için İspanyol vatandaşlığı şartı unutulmamalıdır (CES, 2019: 107).

²⁰³ Bu sonuçlarda, yabancı uyruklu kişilerin verileri çifte vatandaşlığı olanlarla birlikte alınmıştır. Bunun nedeni, bu grup için bağımsız olarak sağlıklı sonuçlar saptamanın zor olmasıdır, çünkü yaşa göre dağılım ancak 2013 senesinden itibaren önemli olmaya başlamıştır. Cinsiyete göre daha da ayrıştırılırlarsa, sonuçların yalnızca istatistiksel nedenlerle güçlü değişkenliğe tabi olabileceği gruplar bulunmaktadır. Her halükarda çifte vatandaşlığı olanların işgücüne katılımlarının yüksek olduğu söylenebilir. Bunun nedeni, bu kişilerin ileri yaşlara göre orta yaşlarda daha yoğun olmalarıdır. Esasen dikkatle gözlemlenmeleri gerekse de, 25 yaşın altındaki çifte vatandaşlığı olanların işgücüne katılım profili, yalnızca İspanyol uyruklu akranlarının profiline yakın olacak ve 55 yaşın üzerindekiilerin profili, yalnızca yabancı uyruklu akranlarının profiline benzer ya da daha da yüksek olacaktır (CES, 2019: 101).

çalışma çağının başında (16 ila 24 yaş arası) gerekse son yıllarında (55 yaşından itibaren) çok daha düşüktür (CES, 2019: 101). Göçmen kökenli nüfusun istihdam oranları, orta yaş grubu gençlerde, yaşlılarda ve reşit olmayanlarda İspanyollara göre daha yüksektir.

Göçmenlerin işgücü piyasasına gittikçe daha fazla katılımları entegrasyon açısından önem arz eden bir faktör olsa da göçmenlerin işsizlik oranları verilerinin gösterdiği üzere, istihdamla ilişkileri daha olumsuzdur. Bu durum hem erkeklerde hem de kadınlarda göçmenleri daha fazla etkilemektedir. Aradaki oran, en gençleri arasında göçmenler lehine daha makul olmasına rağmen, bu istisna dışında göçmenlerin işsizlik oranları arttıkça İspanyolları aşmaktadır. Böylece 25-24 yaş arası yuvarlak sayılarda görülen 6 puanlık fark, 55 yaş ve üzerinde neredeyse 11 puanı bulmaktadır (CES, 2019: 102).

Göçmen nüfusun işsizlik oranlarına milliyetlerine göre bakıldığında, Avrupa ülkelerinin vatandaşları ile İspanyollar arasındaki fark daha düşükken, Latin Amerika ve diğer kökenlerde (esas olarak Afrika vatandaşları tarafından ve daha spesifik olarak Fas kökenlilerde) göçmenlerin dezavantajı daha belirgindir. Tüm yabancı işçilerin % 63.85'i (1.324.056 kişi) AB dışındaki ülkelere ve geri kalan % 36.15'i (749.685) AB Devletlerindendir. En büyük kayıtlı göçmen işçi gruplarını Romanya (326.647), Fas (259.773), İtalya (122.662) ve Çin (98.027) oluşturmaktadır (MISSM, 2020d).

Avrupa kökenli göçmenlerin (Romanya her üç kişiden biri gibi yüksek ağırlıktadır), dörtte bir civarında vasıfsız meslek ağırlığında, daha çeşitli mesleki alanlarda istihdam edildikleri görülmektedir. Buna karşılık, Latin Amerika ve geri kalan milliyetler (çoğunlukla Fas), vasıfsızlardan çok daha fazla ağırlığa sahip mesleklere göre dağılım göstermektedirler. İkinci ilgili gerçek şudur: Kuşkusuz daha uzun süre ikamet etmenin bir sonucu olarak ve bu gruplarda çifte vatandaşlığın öneminin büyük olması gerçeği ile, Latin Amerikalıların mesleki yapıları artık daha çeşitli ve vasıfsız işlerin açık bir şekilde ağırlığı daha azdır (CES, 2019: 109).

Moreno-Fuentes ve Calloja'ya (2011: 147) göre, farklı göçmen grupları arasında karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Doğu Avrupa'dan gelen göçmenlerin işgücü göstergeleri yerli nüfusa daha hızlı yaklaşırken, Afrikalı göçmenlerin çalışma

koşulları, ülkeye gelişlerinden çok sonra İspanyol vatandaşlara kıyasla daha olumsuz olmaya devam etmektedir.

Avrupalılar ve diğer milliyet grupları arasında karşılaştırılan verilerde, en genç vakası çok dikkat çekicidir: 25 yaşın altındakilerde işsizlik oranı İspanyollar dahil her durumda % 30-35'in üzerindedir, lakin Avrupa ülkelerinden gelen yabancı uyruklularda bu oran % 23'tür (CES, 2019: 102-103).

Avrupalıların bu farklılıklarının ardında, muhtemelen sadece kişilerin ayırt edici özellikleri ile ilgili olmayan, söz gelimi, diğer kaynak ülkelerden biraz daha yüksek bir ortalama eğitim seviyesi gibi faktörler de etkilidir. Aynı zamanda, Avrupa ülkelerinin daha fazla hareketliliği, AB vatandaşlarının durumunu kolaylaştırdığını göstermektedir.

Eğitim seviyesi, işsizlik oranındaki farklılıkları açıklamak için önemli bir faktör olmaya devam etmektedir. Son veriler, İspanya'da göçmen işgücünün yerli nüfusa kıyasla daha düşük bir ortalama nitelik seviyesine sahip olduğunu göstermektedir (CES, 2019: 104).

İşgücü piyasasına entegrasyon ile ikamet süresi arasındaki ilişkiye gelindiğinde, işgücü anketinden elde edilen son veriler, çalışma çağındaki göçmenlerin çoğunun artık ikamet sürelerinin daha uzun olduğunu görmemizi sağlamaktadır. 2005 senesinde çalışma yaşındaki göçmenlerin toplamının (yuvarlak sayı olarak) % 57'si İspanya'da beş seneden daha kısa bir süre, % 27'si ise, beş ila dokuz sene arasında ikamet etmiştir. 2018'de, ikamet sürelerine göre dağılım yapılmıştır. Toplamın % 58'inin, İspanya'da on ila on dokuz sene arasında olmak üzere, çoğunluğun on sene veya daha uzun süre ikamet ettiği saptanmıştır (CES, 2019: 90). Bu görünüm, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu konusunda izlenen yolu anlamamızı mümkün kılmaktadır.

Çifte vatandaşlığı olanlar dahil 2018 senesinin ikinci çeyreğinde İspanyol ve yabancı nüfusun her bir milliyet ve cinsiyette toplam istihdam üzerindeki yüzdeleri aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilecektir.

Tablo 3.7: İspanya’da Farklı Meslek Kategorilerine Göre İspanyol ve Yabancı Nüfusun İstihdam Yüzdeleri (2018)

İspanyol erkekler			Göçmen erkekler		
15 faaliyet alanı	(CNO)	51,0	9 faaliyet alanı	(CNO)	50,9
Şehir içi veya karayolu taşımacılığında araç sürücüler	84	6,5	Tarım, ormancılık ve balıkçılık işçileri	95	11,7
İnşaat ve ilgili işlerde çalışanlar	71	4,5	İnşaat ve ilgili işlerde çalışanlar	71	10,4
Temsiciler, ticari acentalar, vb.	35	4,1	Restoran hizmetinde çalışanlar	51	8,6
Koruma ve güvenlik hizmetleri	59	4,1	Araç sürücüler	84	6,5
Profesyonel fizik bilimleri, kimya, matematik; mühendislik	24	4,0	İnşaat ve montaj bitirme işçileri boyacılar	72	3,2
Restoran hizmeti çalışanları	51	3,5	Tarımsal faaliyetlerde nitelikli çalışanlar	61	2,8
Elektrik ve elektroteknolojide uzman	75	3,3	Dükkan sahibi küçük işletmeciler	53	2,7
Mekanik ve makine ayarlayıcıları	74	3,1	Metal sektöründe çalışanlar	73	2,7
Makina operatörleri	81	3,1	Taşıma, doldurma, boşaltma çalışanları	98	2,5
Okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve ileri eğitiminde profesyoneller	22	2,6			
İnşaat ve montaj bitirme işçileri (elektrikçiler hariç), boyacılar	72	2,5			
Tarımsal faaliyetlerde nitelikli çalışanlar	61	2,5			
Bilim ve mühendislik teknisyenleri	31	2,5			
Metal sektöründe çalışanlar	73	2,5			
Üretim ve nakliye için muhasebe, finans ve hizmet destek hizmetlerinde çalışanlar	41	2,3			

İspanyol kadınlar			Göçmen kadınlar		
10 faaliyet alanı	(CNO)	52,0	5 faaliyet alanı	(CNO)	54,8
Mağaza ve depo asistanları	52	7,6	Ev işlerinde çalışanlar	91	21,7
Okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve ileri eğitiminde profesyoneller	22	7,1	Restoran hizmetinde çalışanlar	51	12,1
Diğer temizlik personeli	92	6,6	Diğer temizlik personeli	92	9,2
Sağlık uzmanları	21	6,0	Bakım hizmeti personeli	57	6,1
Diğer başlıklar altında sınıflandırılmamış müşteri hizmetleri görevleri olan idari çalışanlar	45	5,7	Mağaza ve depo asistanları	52	5,7
Restorasyon hizmetleri	51	4,4			
Müşteri hizmetleri görevleri olmayan diğer idari çalışanlar	43	4,3			
Sağlık çalışanları	56	4,2			
Bakım hizmeti personeli	57	3,1			
Kişisel hizmet alanları	58	3,1			

Kaynak: CES, 2019: 111’den uyarlanmıştır.

Güncel verilere göre kayıtlı olan uluslararası göçmenlerin çoğunluğu (1.705.806 kişi) Genel Rejime tabidir.²⁰⁴ Diğerleri sırasıyla Tarım İşlerinde Çalışanlar (2224.303 kişi), Deniz Çalışanları (4.453 kişi), Serbest Çalışanlar (363.448 kişi) ve Ev İşlerinde Çalışanlar Özel Rejimi'nde (162.606 kişi) kayıtlıdır. Bunu Kömür İşleri Özel Rejimi (34 kişi) izlemektedir (MISSM, 2020d).

Göçmenler, kamusal alanla yakından ilgili eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler ve kamu yönetimi, savunma ve zorunlu sosyal güvenlik gibi faaliyet dallarında ve sanayi sektöründe daha az çalışmaktadırlar. İnşaat ve konaklama sektörlerinin faaliyetleri, maaşlı göçmen istihdamında daha yoğundur (CES, 2019: 113). Genel olarak, çalışan ve sosyal güvenliğe bağlı göçmen nüfus, kendilerine kısa süreli işsizlik yardımı alma hakkı veren geçici sözleşmelere sahiptir. Göçmen nüfusun bir kısmı kayıt dışı ekonomide çalıştığı için sadece belediyeler ve sosyal kuruluşlar aracılığıyla sosyal yardımlara erişebilmektedir (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 176).

MIPEX 2020 değerlendirmelerine göre, işgücü piyasasına erişimle ilgili olarak İspanyol normatif çerçevesi 67 puanla AB ortalamasında (52 puan) garanti edilenlerden daha iyi koşullar sunmaktadır. İspanya'da mevzuata göre, yabancıların istihdama, serbest mesleğe ve genel istihdam desteğine eşit erişimleri bulunmaktadır. Benzer şekilde, kamu istihdam hizmetlerinin yanı sıra mesleki eğitim ve öğrenim ödeneklerinin ana kanallarına da benzer erişim tanınmaktadır.

Göçmenlerin düzenli işgücü katılımını teşvik eden, idari işe alma süreçlerini, bu işçilerin mesleki ve coğrafi hareketliliğini kolaylaştıran ve işçi sınıfını teşvik eden açık, düzenli ve güvenli bir insani göç politikası sürdürülmesi arzu edilmektedir. Benzer şekilde, yüksek nitelikli göçmenleri çekmeye yönelik politikaların ifade edilmesi, yüksek katma değerli sektörlerin ve üretken kesimlerin gelişimini teşvik etmek için çok gereklidir (CES, 2019: 239).

²⁰⁴ İspanya'da faaliyet alanına bağlı olarak sosyal güvenlik rejimi altı temel türden oluşmaktadır. Genel Rejim, Tarım İşlerinde Çalışanlar Özel Rejimi, Ev İşlerinde Çalışanlar Özel Rejimi, Serbest Çalışanlar İçin Özel Rejim, Deniz Çalışanları Özel Rejimi ve Kömür İşleri Özel Rejimi'dir.

Göçmenlerin istihdama erişimlerini kolaylaştırmak için alınması gereken pek çok önlem arasında, kamu görevlilerinin eğitime dikkat edilmesi de yer almalıdır. Kamu görevlilerinin eğitimi entegrasyon stratejisinde çok önemli bir unsurdur. Kamu görevlileri, etnik ve kültürel çeşitliliği anlamalı, ayrımcılığı önlemeye dair bilgi sahibi olmalıdırlar. Görevlilerin, çok etnili iletişim, kültürlerarası yönetim ve hizmet sunumunda yetkin olmaları gerekmektedir. Ayrımcı olmayan ve kültürlerarası yönetimden sorumlu olanların tutum ve davranışlarını değiştirmelerine yardımcı olmak için eğitimi vurgulamak önemlidir (Rodriquez, 2002: 133).

Bunlara ilaveten kaynak/menşe ülkelerde yürütülen çalışmaların onaylanması ve akademik derecelerin denkliği, göçmenlerin işe giriş sürecindeki kilit kurumsal bir süreçtir, zira kaynak/menşe ülkede kazanılan beceri ve alınan eğitimle paralel olarak ev sahibi toplumda istihdama erişimi kolaylaştırmaktadır (Martínez vd., 2020: 62). İspanyol Devletinin bu süreci hızlandırması gerekmektedir.

3.4.2. Aile Birleşmesi

Aile birleşmesi politikaları, uluslararası göç bağlamında aile birleşimi hakkını tanımlamakta ve düzenlemektedir (Pasetti ve Montserrat, 2020: 3). “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, üçüncü ülke vatandaşlarının haklarına ilişkin temel bir referans oluşturmuştur, çünkü hükümlerinin çoğu, kişinin uyruğu ne olursa olsun geçerlidir (CES, 2019: 29). AB’nin son derece önemli olan aile birleşimi hakkına ilişkin Eylül 2003 tarihli 2003/86/AT sayılı Konsey Direktifini çıkarmış olması yine bu alana dair olumlu ve ilerici bir adımdır.²⁰⁵ Nitekim, aile birleşimi sağlamış göçmenler güvenli statüye sahiptirler (MIPEX, 2020).

Bu ilkeden hareketle, İspanya’nın kapsayıcı politikası, katı ekonomik koşullar talep edilmesine rağmen, İspanya’da en az bir sene ikamet etmiş ve ülkede en az bir sene daha ikamet etme izni olan birçok göçmenin çocukları ve eşleriyle aile birleşimi

²⁰⁵ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

sağlamalarına izin vermektedir (MIPEX, 2020).²⁰⁶ Ekonomik kriz ve işgücü kargaşası döneminde dahi, İspanya'daki bazı göçmen toplulukların önemli ölçüde büyümesi, aile birleşiminin devamlılığından kaynaklıdır (Martínez vd., 2020: 52). Son senelerde bu yoğun artış, İspanya'ya gelenlerin büyük bir kısmının kalmasını ve ülkede kök vermeye başlamasını yansıtmıştır (CES, 2019: 57). Özellikle 2009 ve 2010'da yoğun olan aile birleşimi izinleri, daha sonra toplam yeni izinlerde yavaş yavaş ağırlık kaybetmiş, 2016 ve 2017 senelerinde o senelerin seviyesinin altında kalmasına rağmen tekrar artmıştır. 2020 senesinin haziran ayı verilerine göre, geçici ikamet izinlerinin ikamet nedenine göre sınıflandırılmasında % 26,4'e denk gelen oran aile birleşimine karşılık gelmektedir (MISSM-OPI, 2020: 14).²⁰⁷

MIPEX'e göre, bu alana ilişkin İspanyol yasal çerçevesi 69 puanla olumlu bir entegrasyon alanı olarak değerlendirilmektedir. İspanya bu alanda AB ortalamasının 19 puan üzerindedir. Daha uzun süreler gerektiren birçok AB Devletinin aksine (söz gelimi, Danimarka, Fransa, Yunanistan, Almanya, Polonya, Norveç ve Birleşik Krallık) İspanyol Devleti, çifte, ebeveynlere, reşit olmayan ve bakmakla yükümlü olunan reşit çocuklara ve aile birleşimi talebinde bulunan aile üyesine benzer durumda diğer aile üyelerine bir sene ikamet ettikten sonra aile birleşimi sağlama olasılığını değerlendirmektedir. Aile birleşmesi sağlamış kişinin ikamet izni, İspanya'da ikamet eden ve aile birleşmesi talebinde bulunan aile üyesi (sponsor) ile süre, yenileme ve ilgili haklar bakımından aynı yenileme koşulları geçerlidir. İspanyol Devletini diğer ülkelerden farklı kılan tarafı (söz gelimi, Danimarka ve Finlandiya), aile birleşmesi

²⁰⁶ Aile birleşmesi sağlanabilmesi için ikamet gerekliliğine ilaveten İspanya'da ikamet eden kişinin kriterlere uygun konut ve yeterli mali imkanlara sahip olması gerekmektedir. Çalışma Bakanlığınca, 2018'de Çoklu Etki Gelirinin Kamu Göstergesi, aylık 537,84€ veya 12 ödemede senelik toplamı 6.454,03€ (14 ödemede senelik 7.519,59 €) olarak belirlenmiştir. İspanya'da aile birleşmesi sağlanabilmesi için başkaca şartlar da bulunmaktadır. Ülkede düzensiz statüde olan, İspanya'ya girişi yasaklı olan veya geri dönüşü olmayan bir süre içinde olan kişi bu haktan yararlanamaz. İkincisi, adli sicil kaydı veya diğer ülkelerde İspanya Ceza Yasası'nda öngörülen suçlara ilişkin sicil kaydının olmaması gerekmektedir. Halk sağlığı üzerinde ciddi etkileri olduğu düşünülen bir hastalığa yakalanmamış olunması ve sosyal güvenlik sağlık sigortası bulunması veya özel sağlık sigortası yaptırılması zorunludur.

²⁰⁷ İspanya'da ikamet eden yabancıların yakınlarına aile birleşimi hakkı nedeniyle verilen geçici bir oturma izni olarak, Kapsayıcılık, Sosyal Güvenlik ve Göç Bakanlığının resmî web sitesinde listelenmiştir.

sağlanmasının dil veya entegrasyon sınavlarını geçmeye bağlı olmamasıdır (Pasetti ve Montserrat, 2020: 3).

İspanyol normatif çerçevesinin bu alana ilişkin temel sorunlarından biri ise, aile birleşmesi sağlamış kişinin sponsorundan bağımsız bir izin alması gereken aile bağının üç sene boyunca sürdürülmesi ile ilgilidir (Pasetti ve Montserrat, 2020: 3).

3.4.3. Eğitim

Çokkültürlülük gerçeği ülkede son senelerde şiddetle artmıştır. Tovías-Wertheimer’a (2012: 9) göre, okulun bu olguya kayıtsız kalması mümkün değildir. Giderek daha fazla okul, diğer ülkelerden gelen ailelerin artan sayıda çocukları ile akademik dönemi açmaktadır.²⁰⁸ Göç, İspanya’daki eğitim sisteminin panoramasını birçok açıdan değiştirmiş, eğitim alanı aynı zamanda entegrasyon ve ideal bir arada yaşama için en önemli kamu politikalarından biri haline gelmiştir (CES, 2019: 236-237). İspanya’nın eşit koşullar altında eğitim olanakları sağlamaya ilişkin çabaları farklı kapsamlarda olmuş ve girişimlerde yansıtılmıştır.

Aparicio ve Portes tarafından ortak kaleme alınan “*Crece en España: La Integración de los Hijos de Inmigrantes*” isimli eserde göç alan ülkeler için en büyük zorluk olan göçmen çocukların entegrasyonunun İspanya’da genellikle olumlu bir şekilde gerçekleştiği saptanmıştır. Sunulan sonuçların ışığında, “İkinci kuşak göçmenler, zorlu ekonomik durumun sonuçlarını yerli nüfustan daha sert yaşamak zorunda olsalar dahi İspanya’da kendilerini bütünleşmiş hissetmektedirler.” Bu çalışma kapsamında ankete katılan ikinci nesil göçmenlerin verileri, % 94,9’unun son

²⁰⁸ İspanya’daki toplam yabancı nüfusta yirmi senelik geniş hacimli göç akışlarının ardından, göçün büyük bir kısmının kayda değer görüntüsü, farklı eğitim seviyelerinde kayıtlı yabancı öğrencilerin sayılarıyla kanıtlanmıştır (Pérez-Serrano vd., 2012: 275). İspanya’da üniversite dışı eğitime kaydolan yabancı öğrenci sayısı, 2000/2012 akademik takviminde artan bir gelişim izlemiştir. 2000/2001 akademik takviminde 141.916 öğrenciden, 2011/2012 akademik takvimine gelindiğinde 781.236’ya yükselmiştir. İlerleyen senelerde 721.609 öğrencinin kayıtlı olduğu 2016/2017 akademik takviminde kesintiye uğrayan bir düşüş olsa da, 2017/2018 akademik döneminde 748.429 ve son olarak 2018/2019 akademik döneminde 797.618 yabancı öğrenci ile tekrar yükselme eğilimi göstermektedir (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019/2020: 8).

üç yılda ayrımcılığa maruz kalmadıklarını göstermektedir (Aparicio ve Portes, 2014: 112)²⁰⁹

Nicel boyutta PISA 2018 verileri, öğrencilerin okula karşı aidiyet hisleri bağlamında, İspanya’da yabancı uyruklu öğrencilerin % 71’inin okula aidiyet duygusuna sahip olduklarını göstermektedir. Bu sonuç OECD ortalamasından daha yüksektir (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

2018 PISA sonuçları doğrultusunda İspanya’nın matematik, fen bilimleri ve okuma performansları değerlendirilmiştir.²¹⁰ Bu sınavda tüm Özerk Topluluklar oldukça büyük örneklerle yer almışlardır.²¹¹ Göçmen öğrenciler²¹² matematikte yerli öğrencilere kıyasla OECD ortalamasından 39 puan daha düşük puan almışlardır. İspanya örneğinde (40 puan) bu fark benzerdir. Fen bilimlerinde ise, yerli öğrencilere göre 41 puan daha düşük almışlardır. İspanya’da bu fark, OECD ortalamasının önemli ölçüde altında (34 puan) kalmaktadır (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

Çoğu ülkede göçmen öğrenciler kendi sosyo-ekonomik ve kültürel geçmişleri ile ilgili olarak yerli akranlarından daha düşük bir performans göstermektedirler. PISA’da gösterilen performans merkeze alınarak bakıldığında, sosyo-ekonomik durum tüm ülkelerde matematik ve fen bilimlerindeki sonuçların güçlü bir öngörücüsüdür. İspanya’da matematik sonuçlarında % 12 ve fen bilimlerinde % 10

²⁰⁹ Bu çalışmada göçmen çocukların İspanyol toplumuna entegrasyon düzeyini değerlendirmek için, sadece İspanya dışında doğan ilk neslin durumunun değil, aynı zamanda sonraki nesillerin durumunun da araştırılması gerekliliğinden yola çıkılarak, ikinci neslin durumu ele alan boylamsal bir araştırma yapılmıştır. Çalışma, son senelerde İspanya’ya gelen uluslararası göçmen çocukların eğitim ve çalışma yörüngelerine ilaveten kültürel ve ulusal kimliklerini, ayrımcılık deneyimlerini ve gelecekteki arzu ve hedeflerini incelemeye odaklanmıştır. 5.000’den fazla göçmen çocuk ile görüşülen çalışmada sunulan sonuçların yeniliklerinden biri, aynı çocukların 13-15 yaşlarında ve dört sene sonra 17-19 yaşlarında tekrar mülakata alındıkları boylamsal bir tasarımdan elde edilmiş olmasıdır.

²¹⁰ İspanya’nın okuma kategorisindeki verileri OECD’nin kararının ardından yayımlanmamıştır (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

²¹¹ PISA’nın 2018 sınavında İspanya, 1.000’den fazla okul 35.000’den fazla öğrenciyle yer almıştır. Özerk Toplulukların her biri 15 yaşındaki öğrencilerin geniş bir temsili örneklemine sağlamıştır. Öğrencilerin çoğu zorunlu ortaöğretimin dördüncü sınıfındandır (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

²¹² PISA testine göre göçmen öğrenciler, annesi veya babası (veya her ikisi) öğrencinin PISA testine girdiği ülke dışındaki bir ülkede doğmuş olanlardır (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

nispetinde bir farkı açıklamaya devam etmektedir. Eğitimde cinsiyet eşitliği açısından, İspanya skoru OECD ortalamasına çok benzerdir, lakin Özerk Topluluklar arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Kantabriya, La Rioja, Aragon, Kastilya ve Leon ve Galiçya İskandinav ülkeleri ile uyumlu sonuçlar alırken, Madrid Bölgesi, Ceuta ve Melilla’da farklılıklar daha yüksektir (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

Öte yandan, göçmen öğrencilerin performans farklılıkları ikinci kuşakta önemli oranda azalmaktadır. İkinci neslin (İspanya doğumlu) performansının, ilk nesil (İspanya dışında doğmuş) göçmenlere kıyasla İspanyol öğrencilere biraz daha yakın olduğu saptanmıştır. Diğer Avrupa ülkelerine benzer olan bu durum, düşük sonuçlar elde eden öğrencilerin oranı ve derslerin tekrarı açısından dikkate alındığında da ortaya çıkmaktadır. Genel olarak birinci nesil göçmenler, sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı grubun bir parçasıdır. Gerek dilsel gerekse kültürel olarak entegrasyon sağlamada zorluklarla karşı karşıyadırlar (CES, 2019: 170).

Performansı etkileyen faktörlerle ilgili olarak araştırmaların çoğuna göre göçmen çocuklar, sosyal dezavantajlı İspanyol öğrencilere benzer bir sosyo-ekonomik dezavantaja sahiplerdir. İkinci olarak, göç statüsünün kendisiyle ilişkili dezavantajdan (söz gelimi, dil, okul geçmişi, eğitim beklentileri), eğitim sistemine katılma yaşı ve kaynak/menşe ülke en ilgili bireysel değişkenler öne çıkmaktadır. Üçüncüsü, okullarının ve geliştirilen eğitime entegrasyon politikaları ve uygulamalarının belirli özellikleridir. Söz gelimi, göçmen öğrencilerin daha düşük bir nispette okul öncesi eğitim aldıkları, daha yüksek nispette bir kısmının sınıf tekrarına düşmesi gerçeği gibi faktörler de söz konusudur (CES, 2019: 238; G26, 2021).

İspanya’da eğitim ve öğretimde okulu erken bırakma oranı (ELET),²¹³ son senelerde kademeli olarak azalarak 2017’de İtalya’dakine benzer şekilde (% 31,9) kendini göstermiştir (CES, 2019: 169). Söz gelimi, 2013 senesinde ELET oranı

²¹³ Daha önce okuldan erken ayrılan olarak adlandırılan eğitim ve öğretimden erken ayrılan, en çok alt orta eğitimini tamamlamış ve ileri eğitim veya öğretime dahil olmayan 18 ila 24 yaşındaki kişileri ifade etmektedir. “Eğitim ve öğretimden erken ayrılanlar” göstergesi, 18 ila 24 yaş arasındaki toplam nüfus içinde bu tür kriterlere sahip 18 ila 24 yaş arasındaki kişilerin yüzdesi olarak ifade edilmektedir (Eurostat, 2021).

İspanyol uyruklu öğrencilerde % 20,6 nispetinde iken, göçmen öğrencilerde % 42,8 nispetine kadar yükselmekte idi (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014: 10). Bu olumlu eğilime rağmen, İspanya ELET oranlarında AB’de ilk sıralardadır. Bu sorunun çözümüne ilişkin devlet yasal çerçevesi ve şu anda yürürlükte olan 8/2013 sayılı Yasa’nın (LOMCE - *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*) ana hedefleri, ELET oranının düşürülmesi, zorunlu ortaöğretim mezunlarının karşılaştırmalı oranında uluslararası kriterlere uygun olarak eğitim sonuçlarının iyileştirilmesi, istihdam edilebilirliğin artırılması ve öğrencilere girişimcilik ruhunun teşvik edilmesidir (BOE, No. 295, 2013: 7).

2008 senesinde, Eğitim Bakanlığı ve Özerk Toplulukların eğitim yöneticileri, “Okul Terkini Azaltma Planı”nı hazırlamıştır. Bu planı, “Eğitim ve Öğretimde Okul Terkini Azaltma Programı” izlemiştir. Bu plan çerçevesinde yürütülen önlemler ve şu anda yürürlükte olan LOMCE çerçevesinde bu önlemler nispeten etkili olmuş ve yaygınlaşmıştır. Yetkinlikleri kapsamında her bir Özerk Topluluk ELET oranlarını azaltmaya yönelik önlemleri vurgulamakta ve “Eğitim” başlığı altında özel itina gösterilmesi gereken konulardan biri olarak önemli ölçüde eğilmektedir. Güncel planları olan Topluluklarda, genç göçmenler için okul devamsızlığı ve ELET’i önleme programlarının teşvik edilmesi hedeflenmektedir.

Göçmen çocukların karşılaşılabilecekleri zorlukları telafi etmek için önlemler alınması gerektiğinin bilincinde, pratik olarak tüm Özerk Topluluklar *ad hoc* (geçici) eğitim politikaları geliştirmeye devam etmektedirler. ELET oranlarını düşürmek için, Toplulukların bazılarında okul başarısızlığı, devamsızlık ve sosyal dışlanma riski, ekonomik ve benzer sorunları olan 15 ila 16 yaş arasındaki zorunlu ortaöğretim öğrencilerine yönelik farklı isimler altında (Özerk Topluluğa göre değişen) eğitim telafi sınıfları senelerdir faaliyet göstermektedir.

Bu çerçevede İspanyol eğitim sisteminin zayıf yönleri bulunmaktadır. Eğitime erişim evrensel ve reşit olmayan tüm çocuklar için garanti edilmiş olsa da, MIPLEX (2020) ölçümlerine göre, İspanya’nın 2014’e kıyasla gerilediği tek alanın eğitim alanı olduğu gözükmemektedir. İspanyol Devletinin eğitim sisteminin, çocukların özel ihtiyaçlarına cevap verme etkinliğinin, hem sınıf içinde hem de dışında çocukların özel

ihtiyaçlarını karşılayacağı bütçe ve insan kaynakları ile desteklenmesi gerekmektedir (MIPEX, 2020). Ülkede 2012 senesinin ocak ayında kriz nedeni ile ulusal entegrasyon fonlarında kesintiye gidilmesi eğitim alanında istenilen hedeflere ulaşılamamasının sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir. 2017’de İşpanya’da eğitime yönelik kamu harcamaları GSYİH’nin % 4’üne eş değerdi (European Commission, 2020a: 98).²¹⁴ Bu oran AB ortalamasının nispeten altında (% 4,6) kalmaktadır. Lakin 2020’de, tasarruf dönemindeki kesintiler tersine dönmekte ve hükümetin okul öncesi eğitime evrensel erişim sağlama planları bulunmaktadır (SGI - Bertelsmann Sustainable Governance Indicators, 2020).

Esasen, göçmen öğrencilerin eğitim performanlarının iyileştirilmesi sadece eğitim alanındaki politikalara değil, göçmen hanelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesine de bağlıdır. Göçmenlerin potansiyelinden yararlanmak ve eğitim başarılarındaki farklılıkların sosyal çatışmalara yol açmasını önlemek için sosyal gerçekliğin farklı alanlarında eşitsizlikle yüzleşen politikaların etnik köken çeşitliliği perspektifinin güçlendirilmesi gerekmektedir (CES, 2019: 239).

3.4.4. Sağlık

Düzensiz statüde olan göçmenler de dahil olmak üzere yeni göçmenlerin, ev sahibi toplumla aynı kalitede sağlık hizmetlerine erişebilmeleri temel ilkedir. Bu ilke, vatandaşlık şartı gibi bazı resmî engellerin kaldırılması gerektiğini göstermektedir. Sağlık hizmetlerine erişimin yanında, dil yeterliliğine sahip olmayan göçmen hastalar veya ulusal azınlık üyeleri için yeterli düzeyde ücretsiz tercüme hizmetinin verilmesini de sağlamak gerekmektedir. Bu bağlamda, temel azınlık dillerinde sağlık, aile planlaması ve anne bakım hizmetleri hakkında bilgi sağlanmalıdır. Bunlara ilaveten sağlık profesyonellerinin, göçmen hastaların, etnik ve ulusal azınlık üyelerinin, özellikle de kadınları dikkate alarak, göçmen kadınların kültürel ve dinî

²¹⁴ İşpanya, 2019’da GSYİH’nin % 3,5’i olan OECD ortalamasına kıyasla, GSYİH’nin % 3,1’ini ilk ve ortaöğretime harcamıştır. 2019’da bu miktar resmî verilere göre, 52.215,8 milyon euro olarak açıklanmıştır (Ministerio de Educacion, Formación Profesional, 2019/2020: 10). Eğitime yönelik çoğu kamu harcaması, Özerk Topluluk hükümetleri tarafından alt ulusal düzeyde yönetilmekte olduğundan, harcama seviyeleri Topluluklar arasında farklılık göstermektedir (SGI, 2020: 12).

hassasiyetlerine yönelik daha fazla farkındalık için eğitilmeleri önemlidir. Hükûmetler ve kamu otoriteleri, sundukları hizmetlerin etnik olarak çeşitlilik gösteren bir nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uyarlamalı ve tüm gruplara bilgi erişiminde eşit fırsatlara sahip olabilmeleri için hizmetler sağlamalıdır (Rodríguez, 2002: 134).

İspanya’da göçmenlerin hizmetlere erişimi, halk sağlığı hizmetlerinin yasal yapılandırılması ile şartlandırılmaktadır. Son senelerde önemli değişikliklere uğrayan ve 4/2000 sayılı LOEX’ten bu yana birbirini izleyen kapsayıcılık ve/veya bazı kısıtlamalarla kişinin yasal statüsüne bakılmaksızın tüm yabancılara hizmet sunulması hakkı tanınmıştır (CES, 2019: 233). Lakin 20 Nisan tarihli ve 16/2012 sayılı Kraliyet Kararnamesi - Yasa ile ikamet izni olmayan/kayıt dışı göçmenlerin sağlık hizmetine erişimlerinin kısıtlanması konusunda önemli bir sınırlama getirilmesi ile İspanya insan hakları mücadelesi bağlamında geriye düşmüştür. Bu kabul edilemez hak kısıtlaması, birçok durumda farklı özerk hükûmetler tarafından alınan önlemlerle atlatılmış bir sınırlamadır.

İlerleyen senelerde 7/2018 sayılı Kraliyet Kararnamesi’nin onaylanması İspanya’da düzensiz statüde ikamet eden yabancılara sağlık hakkını geri kazandırmıştır. Hayata geçirilen bu yasal düzenleme ile birlikte, tüm yabancılar acil ve temel sağlık hizmetlerine ücretsiz erişebilmektedirler. Sağlık kartının alınabilmesi için belediyede kayıtlı olunması (ikamet) zorunludur.

MIPEX (2020) raporunda, İspanya’da en önemli ilerlemenin sağlık alanında gerçekleştiği gözükmemektedir. MIPEX’in analiz ettiği çoğu ülkenin aksine, İspanyol çerçevesi, hukukî olarak evrensel sağlık erişimini garanti etmektedir. Nitekim, yüksek kaliteli sağlık hizmetleri setine erişim, günümüzde nüfusun % 99’unu kapsayan bir kamu sigorta sistemiyle garanti edilmektedir (SGI, 2020: 13). İspanya, sağlık alanında MIPEX (2020) değerlendirmelerinde 100 üzerinden 81 puan alarak mükemmel durumda olduğu belirtilmiş, bahsekonu Endeks tarafından analiz edilen ülke sıralamasına göre bu alanda dördüncü olarak konumlandırılmıştır.

3.4.5. Daimi İkamet İzni

Ev sahibi ülkede daimi ikamet izni, kalıcı haklara sahip olma hakkını verdiği için entegrasyonda kilit unsurlardan bir diğeridir. Daimi ikamet izni, kalıcı istihdam, kişisel ve aile ilişkileri yaratmanın kapısını açan ve ev sahibi ülkede istikrarlı ve uzun vadeli entegrasyon için gerekli bir koşuldur.

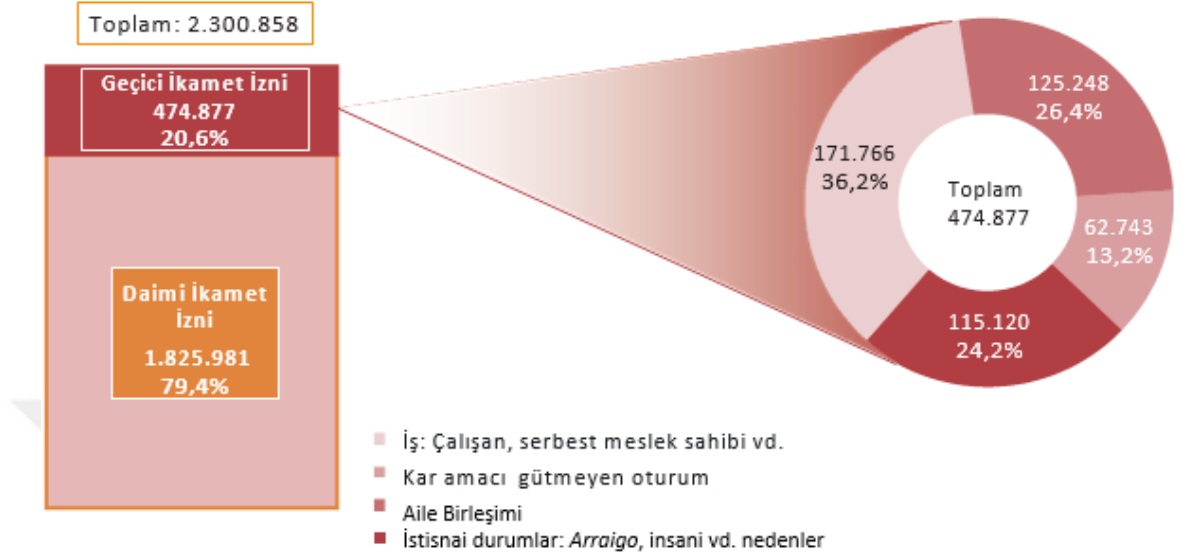
İspanya’da, AB dışından kişilerin daimi ikamet izni edinebilmeleri için uygun bir yasal çerçeve bulunmaktadır. Daimi ikamet izni talep eden göçmenler, ülkede beş sene kesintisiz ikametten sonra başvuru yapabilirler. Geçici ikamet izni için talep edilenlere ilaveten dil bilgisi (söz gelimi, Almanya ve Fransa) ve/veya belirli bir alım gücü gibi gerekli olan ek koşullar söz gelimi, Avusturya ve İrlanda gibi ülkelere kıyasla nispeten daha kolaydır. İspanya’da çoğu AB dışı ülkelere kıyasla, daimi ikamet iznine yönelik kapsamlı bir süreçten yararlanmaktadırlar. Daimi ikamet edenlerin sosyal güvenlik ve yardıma erişimleri bulunmaktadır (MIPEX, 2020).

İspanya’da göçmen nüfusun en temel özelliklerinden biri, vatandaşların haklarını eşitlemeyi amaçlayan çok istikrarlı ve korunan bir yasal statü olan daimi ikamet izinlerine erişimin artmasıdır.²¹⁵ Karşılaştırmak gerekirse, 2002 senesi sonunda İspanya’da yürürlükte olan Genel Rejime tabi (AB dışı) sadece % 25,5 oranında göçmen sakin daimi oturma iznine sahipti. 2020 senesine gelindiğinde ise bu artış % 79,4 (toplam 1.825.981 kişi) daha nettir (MISSM-OPI, 2020: 14).

İmtiyaz nedenine göre Genel Rejime tabi yabancıların ikamet izinlerinin şeması aşağıda gösterilmektedir:

²¹⁵ Bu izin türü birbirini takip eden kesintisiz yenilemelerden sonra beş senelik verilmektedir. Ülkede kalıcı olarak yaşamayı ve çalışmayı mümkün kılmaktadır.

Şekil 3.3: İspanya’da Genel Rejime Tabi Yabancıların İkamet İzinleri (2020)



Kaynak: MISSM-OPI, 2020: 14’ten uyarlanmıştır.

Eurostat (2021) verilerine göre 2018 senesinde, verileri mevcut olan AB-24 Üye Devleti arasında İspanya, AB vatandaşı olmayan kişilere açık ara en fazla sayıda (63.000 kişi) daimi ikamet izni veren ülkelerden biri olmuştur. Milliyete göre, Genel Rejim kapsamında daimi ikameti olan göçmenlerin % 55,4’ü Fas, Çin veya Ekvador’dandır.

Yasal çerçevedeki bazı zorluklara değinmek gerekirse, İspanya’da ikamet izni otomatik olarak yenilenmemektedir ve kişinin idari durumunu etkilemesine sebep olan gecikmeler olabilmektedir. Prensip olarak göçmen tarafından yapılan talebin yetkili makama kaydedildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde sonuçlandırılması için azami genel bir süre olsa da, bazı durumlarda bu üç aylık süre daha uzun sürebilmektedir.

İkinci olarak, İspanya’da ikametın kesintiye uğraması (birikmiş bir sene), daimi ikamet edinme olasılığını kaybetmek için yeterli bir sebep olabilmektedir. Bu normatif hükmün katılığı, genellikle göçmenlerin varış ülkesi ile kaynak/menşe ülke arasında yer değiştirme ve alternatif kalışları değiştirme talepleriyle çatışabilmektedir (Pasetti ve Montserrat, 2020: 3). Mevzuatta bu koşulların iyileştirilmesi için pozitif düzenlemelere yönelik adımlar atılması önemlidir.

3.4.6. Vatandaşlığa Erişim

Vatandaşlık edinme hakkı göçmen sakinleri entegrasyona teşvik eden ve inkâr edilemez önemde bir etkidir. Entegrasyon politikalarının işlevselliğinde yasal ve siyasi boyut kapsamında devlet ve ulusu birbirine bağlayan halka olan vatandaşlık edinme hakkı, göçmenlerin ve çocuklarının yasal statüsü ve siyasi konumu ile ilgilidir (Toksöz, 2006: 45). Göçmenlerin çoğunun ev sahibi ülkelerde kalıcı oldukları aşikârdır. Vatandaşlık rejimlerini daha kapsayıcı hale getirmenin, bu hakkın göçmenlere tanınması olduğuna inanılmaktadır (Rodriquez, 2002: 132).

Bu hakkın tanınması, seçilen entegrasyon sürecinin özünü yansıtır (Toksöz, 2006: 45). Bu bakımdan vatandaşlık perspektifi giderek entegrasyonu ele alan kilit bir unsur olarak görülmektedir (Pajares, 2005). Keza OECD'ye (2018: 121) göre göçmenlerin sivil katılımının iki temel unsurundan biri, ev sahibi ülke vatandaşlığının kazanılmasıdır. Burada şunu belirtmekte yarar var: Vatandaşlığa geçiş, teorik ve pratik açıdan entegrasyon sürecinde kilit bir adımdır, ancak son adım değildir. Vatandaşlık, uzun zamandır bu şekilde anlaşılrsa da entegrasyon sürecinin sonu anlamına gelmemektedir. Esasen, eşit haklar ve görevler sağladığı için önemli bir adımdır, ancak entegrasyon sürecinin nihai hedefi vatandaşlık değildir.

Vatandaşlık edinilmesi, her ne kadar entegrasyon sürecinin sona ermesine işaret etmese de, ev sahibi ülkenin vatandaşı olmak bu süreçte kesinlikle önemli bir adımdır. Parekh'in (2006: 204) de bahsettiği üzere, sadece vatandaşları eşit hale getirmek elbette entegrasyon için yeterli değildir, ancak ikinci ve üçüncü kuşak göçmenlerin kendilerini ev sahibi ülke ile özdeşleştirdiği nokta açısından çok iyi bir başlangıç olduğu düşünülmektedir.

Göçmenler ev sahibi ülkeye yerleştikten sonra kendilerini güvende hissederler. Toplumun bir parçası olan göçmenler, vatandaşlık edindikleri ülkelerde sosyal ve siyasi taahhütler alabilir ve yükümlülüklerini kabul edebilirler (Rodriquez, 2002: 132). CES'e (2020: 205) göre vatandaşlık, tüm göç projelerinin nihai hedefi olmamakla beraber, vatandaşlığa erişim olasılığı ve imtiyaz prosedürlerinin düzgün işleyişi genellikle sosyal entegrasyonu destekleyen unsurlar olarak kabul edilmektedir. Bu

hakkın edinimi, siyasi katılımı ile ilgili olarak vatandaşlık haklarının tam olarak geliştirilmesi olanaklarını da etkilediğinden, birçok ülke bu gerçeği kendi normatif çerçevesinde kabul etmektedir.

İkinci bölümde değinildiği üzere, İspanya vatandaşlığa erişim sistemi *ius sanguinis*'i temel bir ilke olarak kabul etmektedir. İspanya'nın tarihi ve sömürge geçmişi, Vatandaşlık Yasası reformlarının çoğunun tarihsel kaygılarla gerekçelendirildiği bağlamda vatandaşlık mevzuatını tanımlamakta önemli bir rol oynamıştır. Dolayısıyla bu mevzuat çerçevesi, göçmen nüfusun entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlayan normatif çerçeveye kısmen dahil edilmiştir (Rubio-Marín vd., 2015: 1). İspanyol Devletinde etnik öncelik geleneği üzerine inşa edilen İspanya vatandaşlık rejimi, hâlâ “kökene göre milliyet/uyruk” (*nacionalidad originaria*) ve “türev milliyet/uyruk” (*nacionalidad derivativa*) arasında ayırım yapmaktadır (Rubio-Marín vd., 2015: 22). İspanyol Devletinin, vatandaşlık rejiminin neredeyse her alanında tarihe bakması etnik önyargıları tetiklemektedir (Kreienbrink, 2008: 6-7).

Ayrıca, İspanya'da vatandaşlığa alma süreci, kaynak/menşe ülke bazında yasal farklılaşma ve yetkili makamların elindeki yüksek takdir yetkisi temelinde geliştirilmekte olup bir hak söz konusu değildir. Vatandaşlık başvurusunda İspanya'nın kamu menfaatinin olup olmadığı incelenmektedir. Bu sürecin sonucu, kaynak/menşe ülkesine, diline veya kültüre göre gruplar arası farklılıkların yanı sıra yaş, cinsiyet veya eğitim gibi konulara göre grup içi farklılıklara neden olabilmektedir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015: 1).

Çifte vatandaşlık konusuna gelindiğinde, İspanya'da çifte vatandaşlığa belirli durumlarda imtiyaz tanınmaktadır. Anayasa'da belirlenen hükümlere uygun olarak, 13 Temmuz 1982 tarihinde İspanyol Medeni Kanunu'nda yapılan bir değişiklik olan vatandaşlık ile ilgili ilk yasa onaylanmıştır. Ne var ki yeni demokratik rejimin vatandaşlık mevzuatına dair ilk reformu, İspanya'da yaşayan yabancı uyruklu sayısının hâlâ oldukça az ve İspanya'nın bir göç ülkesi olarak algılanmaktan uzak olduğu 1982 senesinde gerçekleşmiştir (Rubio-Marín vd., 2015: 13). Bu Yasa 2 Kasım 1995, 8 Ekim 2002, 14 Aralık 2006, 26 Aralık 2007, 24 Haziran 2015 (bu Yasa Sefarad kökenli kişilere yöneliktir) tarihlerinde yeniden düzenlenmiştir (Ministerio de Justicia,

2020). Bu çerçevede Anayasa ve İspanyol Medeni Kanunu, devletin esas olarak Latin (İbero) Amerikan ülkeleriyle birden fazla vatandaşlığın korunmasına izin verebilecek anlaşmalar müzakere etmesine izin vermektedir (Tolley, 2011: 88).²¹⁶ Bu tür anlaşması olmayan ülke vatandaşlarının vatandaşlıktan feragat etmeleri gerekliliği, ilk nesil göçmenler için özellikle sert bir engel gibi görünmektedir (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 80).

İkamet yoluyla vatandaşlık ise, mülteci statüsü edinmiş olanlara İspanyol uyruğu, İspanya’da ikamet izniyle beş sene ikamet etmiş, Latin (İbero) Amerikan ülkeleri, Andorra, Filipinler, Ekvator Ginesi, Portekiz veya Sefarad kökenli kişilere (esasen, İspanya’nın tarihsel bir borcu kabul ettiği veya özel bağları olduğu gruplar) iki senede, İspanya topraklarında kim doğarsa doğsun bir senede verilmesine rağmen, bu imtiyazlar dışında kalan yerleşik göçmenlerin, başvurudan önce on sene boyunca kesintisiz ve yasal olarak ülkede ikamet etmiş olmaları talep edilmektedir (Ministerio de Justicia, 2020).²¹⁷ Bu nedenle, ikamet yoluyla vatandaşlık edinme rejiminin özellikle Latin (İbero) Amerika vatandaşları için faydalı olduğunun düşünülmesine neden olmaktadır. AB ülkeleri arasında özel muamele ise İspanya’da sadece Portekiz vatandaşları için geçerlidir.

Tablo. 3.8: İspanya’da İkamet Yolu ile Vatandaşlığa Geçiş için Gereklilikler

Genel norm	10 sene
AB Vatandaşları (Portekiz hariç)	10 sene
Mülteciler	5 sene
Orta ve Güney Amerika ülkeleri vatandaşları, Andorra, Filipinler, Ekvator Ginesi ve Portekiz	2 sene
Yabancı ebeveynlerin İspanya’da doğan çocukları	1 sene
Evlilik	1 sene
Vatandaşlıklarını istemeden kaybetmiş olan İspanyol vatandaşlarının torunları	1 sene

Kaynak: Ministerio de Justicia, 2020’den uyarlanmıştır.

²¹⁶ Şu anda bu tür anlaşmalar Arjantin, Bolivya, Şili, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Paraguay ve Peru’nun yanı sıra Andora, Filipinler, Ekvator Ginesi ve Portekiz ile yürürlüktedir (Tolley, 2011: 88).

²¹⁷ Gobierno de España, Ministerio de Justicia, “Nacionalidad por Residencia”, <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ciudadanos/tramites-gestiones-personales/nacionalidad-residencia> (Erişim: 21.04.2020).

İspanya'nın bu kurallar dizisi, çoğu AB ve OECD ülkesinden nispeten daha kısıtlayıcıdır (MIPEX, 2020). FORO ve Katalonya Parlamentosu'nun 2007'de İspanya'da göçmen kökenli nüfusun muazzam artışının dikkate alınması için bir vatandaşlık yasası reformu yapılması ve genel ikamet gerekliliğinin on seneden beş seneye indirilmesi gerektiğini öne sürmelerine rağmen, bu öneri hükûmet ya da ana muhalefet partileri tarafından bir öncelik olarak görülmemiş ve tartışmaya yeniden dahil edilmemiştir (G9, 2020; G23, 2021).

Üstelik Rajoy döneminde, İspanya vatandaşlığına başvuru yapmaya uygun olma koşulu olarak 2015'ten itibaren bir sınav sistemi getirilmiştir.²¹⁸ Medeni Kanun'da vatandaşlığa ilişkin yapılan en son reform, İspanyol vatandaşlığı edinmek isteyen tüm göçmen adaylar için bir dil (ülkelerinin resmî dili İspanyolca olanlar hariç) ve entegrasyon testi içermektedir ki bu haksızdır, çünkü bu sınav çoğu kişinin vatandaşlığa erişimini engelleyecek niteliktedir. Başvuranların “saçma” olarak nitelendirdikleri bu sınav da dahil esasen bu düzenlemelerin hepsi çok kesin bir amaç içindir: Göçmenlerin İspanyol pasaportuna erişiminin mümkün olduğunca sınırlandırılması bu bireylerin kusursuz ve tam entegrasyonu için anahtar olarak görülmektedir (Vilaseró, 2018). Ve eklemek gerekir ki, bu prosedürlerin hiçbirisi ücretsiz değildir ve bu nedenle, yeterli mali kaynağa sahip olunması uygulamada bir başka gerekliliktir.

Başvuru sahibinin, kaynak/menşe ülkedeki doğum belgesi, pasaport ve sabıka kaydının onaylı²¹⁹ ve tercüme edilmiş kopyalarını sunması gerekmektedir. Yine bu koşullarda göçmenler için önemli bir bürokratik engel ve ek maliyet getirmektedir.

Katalan siyasetçinin bahse konu sınava ilişkin açıklamaları şöyledir (G9, 2020):

“Benim bakış açımdan, sözleşme pratik olmalıdır ve somut gerçeklere dönüştürülmelidir. Bir kişiye Paella’da kullanılan üç malzemeyi veya Rajoy’un eşinin adını (...) sorarak ülkenin sosyo-kültürel gerçekliği hakkında bilgisinin olup olmadığını ölçemezsiniz. Bu yaklaşım objektif değildir. Bir sözleşme objektif bir çerçevede belirlenmelidir. Göç edenle

²¹⁸ İspanya vatandaşlığına başvuru yapabilmek için anayasal ve İspanya'nın sosyo-kültürel gerçekliği hakkında bilgilerin sınavla (*Conocimientos constitucionales y socioculturales de España*) akredite edilmesi ve en az DELE/A2 dil sınavının geçilmesi zorunludur.

²¹⁹ Başvuru sahibinin kaynak/menşe ülkede veya ikamet ettikleri ülkede sabıka kaydının olmaması gerekmektedir.

göç etmeyen arasında nasıl farklar vardır?: Dil bilgisi (...), söz gelimi, Türkiye'ye göç edersem Türk vatandaşlarıyla eşit haklara sahip olmak için neye ihtiyacım olacak? Dil ve ülkede işe girebilmek için istihdam piyasasının nasıl işlediğinin bilgisi, Türkiye'nin nasıl bir ülke olduğunun bilgisi, çocuklarımı nerede okula kaydettireceğim, hangi vergileri ödeyeceğim, sağlık hizmetinin nasıl çalıştığı, Türkiye'de hangi kanunlar olduğunun bilgisi, hangi tarihte oy kullanabileceğim, (...). Türkiye tarihi hakkında biraz bilgi edinilmesi (...). Kanada Vatandaşlık Testine benzer, vatandaşlık hak ve sorumlulukları, ülkenin tarihi, coğrafyası, hükûmet geçmişi (...) gibi objektif sorulardan oluşan bir sınav uygulanabilirdi.”

Katılımcı, yabancı sakinlerin takriben % 56'sının 10 seneden fazla bir süredir İspanya'da yaşadığını ve “her alanda eşit muamele ilkesini merkeze alan ve fırsatları garanti altına almak için etkili kuralları ve önlemleri olan bir politikadan yana olduğunu ve bunu savunduğunu” söylemektedir. Esasen sadece İspanyol Devleti değil, günümüzde ülkelerin çoğu vatandaşlığa erişimi “başarılı” bir entegrasyonun sonunda kazanılabilecek ödül olarak nitelendirmektedir.

Katalan bir milletvekilinin vatandaşlığa erişime ilişkin görüşleri şöyledir (G23, 2020):

“İkamet yoluyla İspanyol vatandaşlığına erişim, İspanya'daki yabancıların entegrasyon sürecinin bir sonucu olarak görülmelidir. Vatandaşlığın kazanılması vatandaşlık haklarının tümü anlamına geldiğinden, ülkemizde ikamet eden yabancı kişilerin ikamet yoluyla vatandaşlığa erişimlerinin uyarlanması gerekmektedir.”

İspanya'da 2010/2019 dönemi arasında ikamet yoluyla vatandaşlığa geçiş verileri aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilecektir.

Tablo. 3.9: İspanya’da Vatandaşlığa Geçiş Başvuruları ve Sonuçları (2010/2019)

	Vatandaşlık Başvuruları	Kararlar	Onaylanan	Reddedilen
YIL				
2010	157.200	123.303	123.707	1.596
2011	156.244	116.601	114.597	2.004
2012	171.704	116.960	115.633	1.327
2013	180.214	296.610	261.030	35.580
2014	174.995	125.693	101.649	24.314
2015	168.097	102.369	88.633	13.736
2016	138.579	125.903	106.642	19.261
2017	100.405	26.928	22.582	4.346
2018	81.696	100.708	92.501	8.207
2019 (Mart’a kadar)	20.120	14.576	13.049	1.527
TOPLAM	1.349.254	1.151.921	1.040.23	111.898

Kaynak: Arango, Ramón, Moya-Malapeira vd., 2019: 328.

Tablo’da görüldüğü üzere, İspanya’da 2010/2019 dönemi arasında bir milyondan fazla uluslararası göçmen vatandaşlığa kabul edilmiştir. Vatandaşlığa geçiş senelik olarak ortalama 120.000 kişidir. Eurostat (2021) verilerine göre, İspanya’da 2018’de yabancı vatandaşların vatandaşlığa kabul oranı % 2’dir. Bu oran AB ortalaması ile aynıdır.²²⁰ Özellikle İspanya, mutlak anlamda Almanya, Fransa ve Birleşik Krallık ile birlikte Avrupa’nın başlıca vatandaşlığa kabul ülkelerinden biri haline gelmiştir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015: 1).

Vatandaşlığa erişim, işleri idari düzeyde çok daha kolay hale getirirse de farklı ulusal kökenlerden sakinlerin eşit katılımını engelleyebilecek tüm engelleri ortadan kaldırmamaktadır (CES, 2019: 205). Nitekim İspanya’da en önemli etkilenen gruplara sayısal olarak bakıldığında, Fas veya Çin vatandaşları için durum budur. Son düzenlemeler, bir zamanlar İspanyol yahut İspanyolların torunları olan kişilerle sınırlı olduğundan, bu kriterlere uygun olanların vatandaşlık için başvurmalarını ve böylece

²²⁰ Vatandaşlığa alma oranı, bir ülkede yaşayan toplam yabancı vatandaş sayısına göre vatandaşlık verilen toplam kişi sayısı olarak hesaplanmaktadır. Bu oran, diğer AB Üye Devletlerinin vatandaşlarını, AB vatandaşı olmayanları, vatansız ve bilinmeyen vatandaşlık kategorilerini içermektedir. AB-27 Üye Devletleri, 2018’de 672.000 kişiye vatandaşlık vermiştir ve bu oran AB’deki tüm yabancı vatandaşların % 2’sini temsil etmektedir (Eurostat, 2021).

(yeniden) bütünleşmelerini kolaylaştırmaya hizmet ettiği sonucuna varmak mümkündür.

İspanya'nın en zayıf tarafının vatandaşlığa erişim alanı olduğu belirtilen MIPEX (2015) raporundan şimdiye dek, bu alanda nispeten iyileşme kaydedilmesine rağmen, vatandaşlığa erişim İspanya'nın en zayıf entegrasyon alanı olmaya devam etmektedir.

Siyaset Bilimi, Anayasa Hukuku ve Hukuk Felsefesi Bölümünde Öğretim Üyesi ve aynı üniversitenin özel bir araştırma merkezi olan Kamu Hukuku Gözlemevinin yetkililerinden biri vatandaşlığa erişim indikatörüne ilişkin görüş ve önerilerini şöyle ifade etmiştir (G27, 2021):

“İspanya’da vatandaşlık almak için yasal süreç Avusturya, İtalya ve İsviçre gibi çok az istisna dışında, diğer AB ülkelerinin çoğundan daha uzundur. Nitekim, vatandaşlığa erişim için 10 ila 2 sene arasındaki fark, yoğun bir tartışma konusudur (...). Diğer ülkelerden gelen göçmenler, AB'deki en katı ikamet yoluyla vatandaşlığa erişim koşullarından biri olan 10 sene boyunca beklemek zorundadırlar. Başvuru koşulunu 10 seneden 5 seneye düşürmeye yönelik birçok parlamento girişimi başarısız olmuştur ve şu anda değişme ihtimali çok azdır.

İspanya’da Latin Amerika vatandaşları ile birkaç ülkenin vatandaşları (2 sene) ve geri kalanı (10 sene) arasındaki karışıklığın devam ettiği ikamet yoluyla vatandaşlığa erişim rejiminin ciddi bir reform ve dengeli bir müzakereden sonra yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, hem kaynak/menşe ülkede hem de ikamet edilen ülkede çoklu vatandaşlık kabul edilmelidir.

En önemlisi, ikamet edilen ülkedeki kapsayıcı vatandaşlık yasaları, göçmenlerin vatandaşlığa alınması için çok önemlidir. Bu yasalar, vatandaşlığa kabul edilen göçmenlerin sayısını büyük ölçüde belirler, çünkü göçmenlerin vatandaşlığı seçebilecekleri koşulları belirler. Tekrar tekrar söylendi, yasa önemlidir ve etkin yönetim kesinlikle gereklidir.”

Görüşme yaptığım bir başka katılımcı görüşünü şu şekilde ifade etmiştir (G28, 2021):

“Muamelede eşitlik perspektifinden, İspanya'nın AB üyesi olmayan göçmenlere kaynak/menşe ülkelerine bakılmaksızın eşit koşullarda muamele etmesi gerekmektedir. Medeni Kanun, Latin Amerika ve İspanya ile sömürge geçmişini paylaşan diğer azınlık grupları ile ilişkilerine

ayrıcalık tanıma takıntısıyla İspanyol vatandaşlığına erişimde haksız yere ayrımcılığı kutsallaştırmaktadır. Latin Amerikalılar iki sene içinde hatta AB'de uzun süreli ikamet etmeden önce dahi İspanyol vatandaşlığına erişebilirken, AB üyesi olmayanların geri kalanı vatandaşlığa kabul edilmeden önce on senelik yasal ikameti doldurmalıdır. Bugün bir ülkede göç ve entegrasyon politikasını bir ülkede hüküm sürmesi gerektiğine inandığımız eşitlik ilkesini baltalayan bir ayrımcılığı tarihsel zeminde haklı çıkarmak zordur. İspanyol vatandaşlığı kazanmak isteyen tüm AB üyesi olmayan göçmenler için çoğu Avrupa ülkesinde ortak beş senelik ikametgâh üzerinde anlaşılacak bu eşitsizliği düzeltmek kolay olacaktır.”

Bu politika kültürel çeşitliliği merkezine alan, etnik segregasyona mücadele etmeyen eşitlikçi bir politika olmalıdır. Bunu sağlayabilmek için, halihazırda belirlenmiş olan azami şartların önemli ölçüde azalmasını içeren ikamete dayalı bir vatandaşlık reformu, erişim koşullarının değerlendirilmesinde öncelikli bir unsur olarak yukarıda bahsi geçen sınavın ötesinde entegrasyon sürecinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, çifte vatandaşlık anlaşmalarının yaygınlaştırılması entegrasyonun bu indikatörüne ilişkin atılması gereken önemli adımlardandır.

Genel olarak, bir kişinin İspanya’da vatandaşlık alması için geçen süre, idari prosedürdeki gecikmeler nedeniyle, asgari ikamet şartlarını oldukça aşma eğilimindedir. Yasa’da, vatandaşlık başvurusunun bir sene içinde karara bağlanması gerektiği belirtilse de, genellikle uygulamada tecrübe edilen bunun tersi olduğundan, vatandaşlık talebi dosyalarının hacminin yoğunluğu hesaba katılarak, dosyaların işlenmesinin kolaylaştırılması için personel eksikliğinin giderilmesi ve idari prosedürlerde vatandaşların haklarının korunması için kalıcı çözümler benimsemesi gerekmektedir (CES, 2019: 220).

3.4.7. Siyasi Katılım

Siyasi katılım, vatandaşlığın aktif boyutu olarak anlaşılmaktadır (Martiniello, 2005: 3). Göçmenlerin ev sahibi toplumlara katılımının kapsamını ve açıklığını saptamanın en önemli yöntemlerinden biri siyasi katılım politikasını gözden geçirmektir. Göçmenlerin siyasi entegrasyonu, “göçmenlerin kamusal alanının bir öznesi olarak tanınmak” olarak anlaşılmakta olup, bu da siyasi katılım hakkının

gözden geçirilmesi ihtiyacını ve sakinler arasında eşitlik ilkesini garanti altına almak için vatandaşlık algısını ima etmektedir (Lucas-Martin, 2009: 14).

Örgütler veya seçimler yoluyla siyasi katılım, topluluk ve sosyal katılımın temel haklarını tanıdığı ve göçmenlerin bütününe yaşamını belirleyecek siyasi programlara desteklerini ifade etmelerine ve desteklemelerine izin verdiği ölçüde sosyal entegrasyonun anahtar ve doğrudan bir yolunu oluşturur. Daha fazla katılım aynı zamanda, göçmenlerin belediye, Topluluk ve devlet düzeyinde çoğunluktaki siyasi partilerin gündemindeki etkisini artırarak, onların özel çıkarlarını dikkate alan politika ve önlemlerin benimsenmesini teşvik edecektir (Martínez vd., 2020: 181). Bu bakımdan OECD'ye (2018: 121) göre, göçmenlerin sivil katılımının iki temel unsurundan biri siyasi (seçmen) katılımıdır ve vatandaşların temel haklarından biri oy hakkı olarak tanımlanmıştır. Hannah Arendt'in ifadesiyle (1990: 255):

“Hiç kimse kamusal mutluluktan pay almadan mutlu olarak adlandırılmaz, hiç kimse kamusal özgürlük deneyimi yaşamadan özgür olarak adlandırılmaz ve hiç kimse, kamusal iktidara dahil olmadan ve orada bir pay sahibi olmaksızın mutlu ya da özgür olarak adlandırılmaz.”

Klasik liberallerden siyaset filozofu Isaiah Berlin'e (1998: 194) göre, insanlar öz-egemenlik/kendi kararlarını verebilme sayesinde hedeflerine ulaşırlar. Arzu edilen hedeflere ulaşmak ve hayatı gerçekleştirmek pozitif özgürlüktür. Birçok düşünürce göre özgür olmak için, vatandaşların siyasi özgürlüklerini kullanmaları esastır. Bundan ötürü vatandaşlar, siyasi karar süreçlerine aktif ve doğrudan katılım sağlamalıdır (Göksel, 2019: 73). Bu bakımdan önemli bir adım göçmenlerin de siyasi katılımı olacaktır. Siyasi haklara sahip olmak önemlidir, zira bu hak, ulusal yaşama ait olma ve ona katılma duygusunu uyandırır. Bu nedenle, siyasi katılım hakkı için oturum hakkının, yasanın atıfta bulunmasında temel kriter olması gerekir. Nitekim devletin yükümlülükleri arasında siyasi sisteme katılım hakkı tanımak da bulunmaktadır (Rodriquez, 2002: 132). Sosyolog Martiniello'ya (2005: 3) göre, pek çok siyaset bilimi araştırmasının aksine siyasi katılım, sadece oy verme veya seçime aday olma gibi geleneksel biçimlerle sınırlandırılmaz. Siyasi katılım, protestolar, gösteriler, oturma eylemleri, açlık grevleri, boykotlar vb. gibi diğer ve daha az geleneksel siyasi faaliyet türlerini de kapsamaktadır.

Katılımcı'nın (G27, 2021) sözleriyle,

“Siyasi katılım politikaları sadece oy haklarını ele almakla kalmamalıdır. Kamusal ve siyasi hayata katılım, kamusal meselelerin müzakeresi, yönetimi ve değerlendirilmesine katılımı, vatandaşlığa ve çifte vatandaşlığa erişimle ilgili politikaları, farklı düzeylerde oy kullanma hakkının yanı sıra yurt dışından kaynak/menşe ülkede oy kullanma hakkını dikkate almalıdır.”

İspanya'ya bakıldığında, siyasi katılım alanında MIPEX (2020), İspanyol Devletini AB ve OECD ülkelerine kıyasla çoğundan önemli ölçüde daha iyi bir puanla (55) olumlu değerlendirmiştir. Birkaç ülkenin aksine (söz gelimi, Çin, Rusya veya Meksika; AB içinden ise, Polonya, Slovenya veya Bulgaristan), göçmenlerin siyasi partilere kaydolma imkanına sahip olduğu politika alanı olarak göze çarpmaktadır.

Öte yandan, Lucas-Martín'in değerlendirmelerine (2008: 214) göre bu alanda sorun, üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa vatandaşlığına dahil edilmesinin ve Üye Devletlerin belediye seçimlerinde oy hakkına erişimin, AB'nin normatif eşliğinin dışında bırakılmasıdır. Böylece Birlik dışı göçmenlerin siyasi katılıma dahil edilmeleri, Üye Devletlerin milliyet ve seçim alt sistemine erişimle ilgili heterojen ve asimetrik iç düzenlemelere emanet edilmiştir. Başlangıçta İspanya'da yabancılara oy verme hakkı, Maastricht Antlaşması'nda diğer AB Devletlerinden vatandaşların yerel seçimlerde oy verme ve seçilme hakkı tanınması AB üyelikleri ile bağlantılı kılınmıştır.²²¹ Diğer bir ifadeyle, sadece Birlik vatandaşlarına belediye seçimlerinde oy kullanma hakkı tanınmış ve bu da nihayetinde düzenlenmiştir.

Esasen, İspanya Anayasası'nın 13'üncü maddesinin ikinci fıkrası bu özel noktada yabancıların haklarına ilişkin zorluklar çıkarmaktadır (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 73). 1 Mayıs 1997'den itibaren yürürlükte olan “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme”nin (Avrupa Konseyi, Strasbourg 1992) imzalanması ve onaylanması sayesinde, İspanya'da yasal ve kesintisiz olarak beş sene süreyle ikamet şartı koşulsa da anayasal karşılıklılık şartı,²²²

²²¹ ABA'nın getirdiği yeniliklerden biri, Birliğe Üye Devletlerin diğer devletlerde mukim olan vatandaşlarının, hangi uyrukta olduklarına bakılmaksızın, yaşadıkları belediyede aktif ve pasif oy kullanma haklarını kullanarak bu seçimlere katılabilmeleridir (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 69).

²²² Karşılıklılık ilkesi, iki devletin kendi topraklarında ikamet eden diğerinin vatandaşlarına büyük ölçüde benzer koşullar altında hakları veya imtiyazları tanımayı taahhüt ettiği fikrine yanıt vermektedir.

Sözleşme'nin C Bölümünü²²³ onaylayan Avrupa Konseyi ülkelerinin vatandaşlarının haklarının tanınmasını kısıtlamaktadır (Lucas-Martín, 2008: 214).

Medeni haklara saygı çok eskidir ve son zamanlarda göçmenlerin sosyal haklarının düzenlenmesi gelişmiştir. Son senelerde bazı adımlar atılmasına rağmen, siyasi hakların tanınması konusunda paralel bir ilerleme olmamıştır. Avrupa devletlerinin çoğunda, toplanma, gösteri ve örgütlenme hakları gibi bunlarla bağlantılı diğer haklar geçen yüzyılın ikinci yarısında kabul edilmiştir ve AYM kararlarıyla zoraki olsa da bu haklar İspanya'da tanınmıştır. Lakin, AB Üye Devletlerinin yarısında neredeyse hiç olmayan ve var olduğunda neredeyse her zaman yerel seçimlerle sınırlı olan oy hakkını kabul etmek çok daha zor hale gelmektedir (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 65).

11 Ocak tarihli ve 4/2000 sayılı Yasa'yı yeniden düzenleyen 11 Aralık tarihli 2/2009 sayılı Yasa'nın birinci bölümünde halkın siyasi katılımına adanmış 6'ncı madde hükmünde "İspanya'da yasal ikamet eden yabancılar, belediye seçimlerinde, Anayasa'da, uygun olduğu hallerde uluslararası anlaşmalarda ve bahse konu Yasa'da belirtilen şartlar altında oy kullanma hakkına sahip olabilirler" (BOE, No. 299, 12 Aralık 2009). Bu hakkın kapsamı, bu olasılığı AB ülkelerinin vatandaşlarına ek olarak, İspanya'nın ikili oy hakkı antlaşması sürdürdüğü ülkelerin vatandaşlarıyla²²⁴ sınırlayan karşılıklılık ilkesi ile daha da sınırlandırılmıştır (Pasetti ve Montserrat, 2020: 3).

Bu, genellikle hukuk düzeyinde bir metinde veya uluslararası bir anlaşmada yer alan taahhüttür (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 73). Bu ilkeye göre, belediye seçimlerinde oy kullanma hakkı için bir antlaşma yahut yasa ile belirlenebilecek durumlar dışında, yalnızca İspanyol vatandaşlar CE'nin 23'üncü maddesinde tanınan haklara sahip olacaklardır (CE, 1978: 10).

²²³ Sözleşme'nin C Bölümü, seçimlerden en az beş sene önce devlette yasal ve mutad olarak ikamet etmiş olan ve vatandaşlarından aranan şartların aynısını sağlayan yabancılar devletlerin yerel seçimlerde aktif ve pasif oy hakkı tanıma taahhüdünü içermektedir (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 69).

²²⁴ İspanya'da Norveç ve İzlanda gibi AB üyesi olmayan Avrupa ülkelerinin vatandaşları için oy kullanma hakkı tanınmıştır. 2009'dan itibaren, Cabo Verde, Güney Kore, Yeni Zelanda ve Trinidad ve Tobago ve çoğu Latin Amerika olmak üzere, Bolivya, Şili, Kolombiya, Ekvador, Paraguay ve Peru gibi üçüncü ülkelerle oy hakkı konularında karşılıklılık anlaşmaları imzalamıştır (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2018: 63).

Çünkü söz konusu karşılıklılık kriteri, göçmenlerin, İspanya'nın kısa vadede sözleşmeler ve kalkınma anlaşmaları imzalayacağı öngörülemeyen yerel oy hakkına erişimini etkin bir şekilde imkânsız kılan bir engel haline gelmiştir. AB dışı ülkelerden uluslararası göçmen nüfusu da kapsayacak şekilde belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını genişletmek için Anayasa'da reform yapma ihtiyacı gerçekçi bir şekilde değerlendirilmesi gereken bir engel olarak durmaktadır. Bu nedenle, İspanya'da ikamet eden göçmenlerin yerel seçimlerde oy kullanma hakkının karşılıklılık ilkesinin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu gereklilik, İspanya Anayasası'nda yer alan demokrasi fikriyle tutarlı olması bakımından da önemlidir.

Bir başka açıdan bakıldığında, ikili anlaşma tekniğinin oy hakkı gibi önemli bir hakkı garanti altına almak için sunduğu görece istikrarsızlığı da hesaba katmak gerekmektedir. Öncelikle, devletler arasında bir irade anlaşması olarak, İspanyol Devletinin oy hakkını genişletmeye yönelik basit iradesi yeterli olmayıp, bu tür anlaşmaları imzalamak için yabancıların kaynak/menşe ülkelerinin iradesinin de aynı fikirde olması gerekmektedir. Öyle anlaşıyor ki hükûmetlerin bu anlaşmaları dış politika araçları olarak kullanma olasılığı yüksektir. Böylece bir veya başka bir ülke ile anlaşmaların imzalanmasına ilişkin karar, demokratik ilkedan uzak, hükûmetlerin iyi ilişkileri, diplomatik veya ticari ilişkiler gibi konulara bağlı olabilir. Kısacası, geleneksel temelde oy kullanma hakkı, büyük ölçüde devletler arasındaki ilişkilerin durumuna bağlıdır ve bu, seçim, idari ve siyasi örgütlenme üzerinde derin etkileri olan bütün bir oy hakkının tanınması sistemini örgütlemek için en sağlam temel değildir (Aja ve Moya-Malapeira, 2008: 77).

Bu eşitsizlik, en azından AB üyesi olmayan yabancıların yerel seçimlerde aktif ve pasif oy kullanma hakkını garanti altına almakla onarılabilir. Siyasi haklar olmadan, katılım olmadan, toplumsal bütünlük, istikrar, uzun vadeli tam entegrasyon mümkün değildir. Lucas-Martín'e (2011: 81-82) göre, bu hakların sosyal ve ekonomik katkılar üzerinde koşullandırılması, iyi ölçülerde, tam anlamıyla demokrasi olmayan "sayım demokrasisi" yaklaşımına geri dönmektir. Gerçek katılım (yalnızca sosyal katılım değil, aynı zamanda ve özellikle de siyasi katılım), sosyal entegrasyonun ve aidiyet duygusunun belkemiğidir. Bu nedenle, katılım hakkı bir entegrasyon faktörü ve

proaktif bir göç politikasının anahtarıdır. Ayrıca, yukarıda atıf verilen özel tedbirin ötesinde (İspanya’da en az beş sene daimi ikamet eden yasal yerleşik göçmenler için belediye düzeyinde aktif ve pasif oy hakkı), siyasi katılımın aktif ve pasif oy kullanma hakkının ötesinde (belediye düzeyinden başlamak suretiyle yavaş yavaş talep edilen), göçmenlerin kendilerini de etkileyen karar alma süreçlerine katılma hakkına müdahale etme hakkını gerektirmektedir. Ve elbette, ilişkilendirici dokuyu tanıtmak ve geliştirmek (özellikle belediye düzeyinde; mahalle, kültür ve okul dernekleri vb.) için önlemler ve katılım haklarının tüm tezahürleri için özellikle yüksek öncelikli garantiler gerektirmektedir.

Ancak belirtilmesinde yarar bulunan gerçek şudur: İspanya’da oy kullanma hakkına sahip göçmen kökenli nüfusun, çoğunlukla İspanyol siyasi sisteminde mevcut olan farklı seçim istişarelerinde siyasi katılımları çok düşüktür. Martínez ve arkadaşlarının yakın tarihli bir çalışmasına (2020: 181-183) göre veriler, İspanya’da göçmenlerin sosyo-politik yaşama katılım ve erişim düzeylerinin sınırlı olduğuna işaret etmektedir. Göçmenler, İspanyol vatandaşlarının ortalama standartlarına göre, zayıf bir sosyo-politik ve siyasi katılım eğilimindedirler. İspanya’da 2018 senesine gelindiğinde seçim türüne bağlı olarak oranlara bakıldığında, göçmenlerin % 45,8’i yerel seçimlerde, % 42,9’u Topluluk düzeyinde, % 41,4’ü genel (ulusal) seçimlerde ve % 40,6’sı Avrupa seçimlerinde oy kullanma hakkına sahiptir. Göçmenleri gönüllü olarak siyasi etki alanının dışına yerleştiren oy kullanmama tutumundan kaynaklı kamu işlerini etkileme yeteneklerini reddetmektedirler.

Tablo. 3.10: İspanya’da Seçim Türüne Göre Oy Kullanan, Kullanmayan ve Oy Hakkı Olmayan Göçmenlerin Yüzdeleri (2018)

	Yerel	Bölgesel	Ulusal	Avrupa
Oy Kullananlar	20	17	19	13
Sandığa Gitmeyenler	26	26	22	27
Oy Kullanma Hakkı Olmayanlar	54	57	59	59

Kaynak: Martínez, vd., 2020: 184.

Oy hakkı olmayanlar ve oy hakkı olmasına rağmen sandığa gitmeyenler göz ardı edilirse, sonuç, İspanya'daki siyasi sürece aktif olarak yalnızca küçük bir göçmen bloğunun katıldığıdır. Bu sonuca göre, göçmenlerin çoğunluğu ya katılımdan uzak durmakta yahut dışlanmaktadır (Martínez vd., 2020: 182).²²⁵ Oysaki, seçimlere katılım sağlamak bir entegrasyon işaretidir (OECD, 2018: 121).

İspanya'da göçmenlerin STK'lar, spor kulüpleri ve göçmen derneklerine katılımları da düşük seyretmektedir. Siyasi partiler ve sendikalar gibi daha siyasi organizasyona katılım, adeta anekdot niteliğindedir. Katılım oranları, İspanyol nüfusunda mevcut olandan daha düşüktür. Göçmenlerin % 14'ü bir tür organizasyona katılırken % 86'sı katılmamaktadır (Martínez vd., 2020: 181).

Sendika seçimlerinde en fazla temsile sahip sendikalar CCOO ve UGT'dir Ulusal düzeyde,²²⁶ CCOO'ya göçmen işçilerin üye yüzdesi toplamın % 5 ila 7'sini, UGT durumunda ise % 3'ünü oluşturmaktadır. Verilerin oransal dağılımına bakıldığında Katalonya, UGT'de % 10 ve CCOO'da % 7 ile en yüksek göçmen işçi katılım oranını kaydetmiş Topluluktur. Madrid Topluluğu'nda göçmen işçiler, % 8 nispetinde CCOO'ya ve % 5 ila % 6'ya ulaşan nispette UGT'ye üyedir. Endülüs, göçmen işçilerde en düşük sendika üyelik oranlarına sahip Topluluktur. Sadece % 2-3 nispetinde CCOO'da ve % 2 nispetinde UGT'de üyelik görülmektedir (Fernández-Suárez, 2015: 483).

²²⁵ Sosyolog Martiniello'ya (2005: 4-5) göre, göçmen işçilerin a-politik olarak kabul edilmeleri ve siyasi ilgisizlikle karakterize edilmeleri tezi hem Marksist hem de Marksist olmayan akademisyenler tarafından paylaşılmıştır. Marksist akademisyenler, göçmenlerin seçime katılım süreçlerinden dışlanmasını ilgisizliklerinin bir açıklaması olarak görmektedirler, buna kısa süreli ekonomik göçmenler olarak hedeflerine ulaşmaya odaklandıkları da eklenmelidir. Esas olarak Marksist olmayan akademisyenler tarafından öne sürülen açıklama, basit bir kültürel ve ataerkil yaklaşımı yansıtmaktadır. Bu yaklaşım, göçmenlerin ev sahibi toplumun işçilerine göre kültürel olarak daha az gelişmiş oldukları ve bu nedenle siyasi olarak daha az aktif oldukları şeklinde idi. Bu yorum açıkça sorunluydu ve nitekim deneyimlenen gerçekler de böyle olmadığını göstermiştir. Göçmenlerin siyasi katılımlarını ölçmek için sendika alanına odaklanan bu sosyoloğun, siyasi fırsatlar sınırlı olduğunda, siyasi katılım yolları kısıtlandığında ve kontrol edildiğinde, pasif bir tutuma sahip olmanın daha iyi katılım fırsatları elde etmenin bir yolu olabileceğine ilişkin görüşleri bulunmaktadır.

²²⁶ İspanya'da, toplam çalışan nüfusun % 16,4'ü sendikaya bağlıdır. Bu alanda yapılan son çalışmalar, Katalonya'da işçilerin % 12,6'sının, Madrid'de % 11,8'inin ve Endülüs'te % 13,5'nin sendikalara üye olduklarını ortaya koymaktadır (Fernández-Suárez, 2015: 483).

Göçmenlerin düşük katılım eğilimlerinin STK'larda da benzer oranlarda (%7) olduğu görülmektedir. Spor kulüplerine katılımları % 6,5, göçmen derneklerine katılımları % 6,3, mahalle derneklerine katılımları % 2 ve siyasi partilere katılımları % 1,2 nispetindedir (ECV, INE - 2015 Sosyal Katılım Modülü. Akt. Martínez vd., 2020: 182).

İspanya'daki siyasi entegrasyonun önemli sorunu, göçmen örgütleri için kamu finansmanı ve aktif bir bilgi politikasının eksiliği ile ilgilidir. İspanya'nın tutarsız siyasi katılım politikaları ve bilgi kampanyaları için sınırlı finansman göz önüne alındığında, göçmenlerin İspanya'daki resmî kanalları atlatarak politik olarak katılma olasılıkları daha yüksektir (MIPEX, 2020).

3.4.8. Ayrımcılıkla Mücadele

Göç alan toplumların karşılaştığı zorluklardan biri, toplumda hem hoşgörüsüzlüğün hem de yabancı düşmanlığı gibi duygu ve tutumların artmasıdır. Irkçılık ve yabancı düşmanlığı farklı kavramlar olsa da, bu kavramlar birbirleriyle yakından ilişkilidir ve farklı kabul edilen gruplara yönelik nefret grubuna eşit derecede aittir. Irkçılığın, yabancı düşmanlığının ve diğer nefret tezahürlerinin yayılması, kışkırttığı duygu ve davranışları hedef alan kişiler için açık bir risk oluşturmakla beraber, aynı zamanda demokratik sisteme ve onun dayandığı değerler kümesine doğrudan bir tehdit oluşturur. Ev sahibi ülke yönetimlerinin bu alandaki amaçlarından biri de, ırkçı ve yabancı düşmanı tutumların önlenmesine yönelik eylemler geliştirmek ve bu türden nefrete karşı halk arasında farkındalık yaratmaktır (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2016: 56-57).

Bu perspektiften yola çıkarak, ırk veya etnik kökenlerine bakılmaksızın kişiler arasında eşit muamele ilkesinin uygulanması 29 Haziran 2000 tarihli 2000/43/AT Konsey Direktifi gibi düzenlemelerle ifade edilmiştir. İspanyol Devleti, kanun önünde eşitlik ve ayrımcılık yapmama ilkesini tanımaktadır. İspanya'da doğum, ırk, cinsiyet, din, fikir veya diğer herhangi bir kişisel veya sosyal koşul veya duruma dayalı her tür ayrımcılık yasaktır (SGI, 2020: 39). Bu kapsamda, ırksal veya etnik ayrımcılığa karşı mücadeleye ilişkin birçok hüküm onaylanmıştır (MISSM, 2020c).

62/2003 sayılı Yasa'nın 35'inci maddesi "olumlu eylem önlemleri" ile ilgilidir.²²⁷ Bu madde, "ırksal veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelim temelinde tam eşitliğin sağlanması amacıyla eşitlik ilkesinin korunmasını engellemeyeceğini veya kişilerin karşılaşabilecekleri dezavantajların önlenmesi veya telafi edilmesi için belirli gruplar lehine özel tedbirler alınmasına" dair hükümler içermektedir (BOE, No. 313, de 31/12/2003: 54). Keza aynı Yasa'nın 30'uncu maddesi, "İrk veya etnik kökene ilişkin olumlu eylem önlemleri" hükmünde, ırk veya etnik kökene bakılmaksızın tam eşitliğin garanti edilmesi için eşit muamele ilkesi, kişilerin ırksal veya etnik kökenleri nedeniyle maruz kaldıkları dezavantajların önlenmesi ve dengelenmesi için düzenlenmiştir (BOE, No. 313, de 31/12/2003: 54).

Aynı sene, eşit muamelenin teşvik edilmesi ve yakından izlenmesi için "İspanya'da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Kurumu" (OBERAXE - *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*) kurulmuştur. OBERAXE üç ana işleve sahiptir: (i) Irkçılık ve yabancı düşmanlığı hakkında bilgi toplanması ve analiz edilmesi. (ii) Irkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadelenin yanı sıra eşit muamele ve ayrımcılık yapmama ilkelerinin teşvik edilmesi. (iii) Irkçılık ve yabancı düşmanlığının önlenmesiyle ilgili ulusal, AB ve uluslararası düzeyde kamu idareleri ve sivil toplum temsilcileri ile iş birliği yapılması (MISSM, 2020c).

"İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu"nun (ECRI - *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia*) tavsiyeleri, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele edilmesi için kapsamlı stratejiler geliştirilmesi, nefreti körükleyen davranışların önlenmesine yönelik düzenlemeleri güçlendirmek için fırsattır (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2016: 57).

PNAIN (2013/2016)'da bu başlık kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda, üçüncü sosyal eylem sektörünün katılımıyla, göçmen nüfusa, sığınmacılara, mültecilere ve uluslararası korumadan yararlananlara eşit muamele ve ayrımcılık yapılmamasının teşvik edilmesi ve kişilerin bilinçlendirilmesi için eylemler gerçekleştirilmesi, iş dünyasında önyargıların üstesinden gelinmesini ve şirketlerde

²²⁷ Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

çeşitlilik yönetiminin desteklenmesini hedefleyen önlemler benimsenmiştir. Keza, göçmen nüfusun istihdam durumuna ilişkin bilginin iyileştirilmesinin teşvik edilmesi hedeflenmiştir. Aynı şekilde bu eylemler, genel olarak ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile savaşmak için belirli ihtiyaçları olan gruplara (kadınlar, gençler ve çocuklar, yaşlılar, okuma yazma bilmeyenler veya engelliler) itina gösterilerek çeşitli sosyal ortamlarda (eğitim, sağlık, mahalle vb.) gerçekleştirilecektir (MSSSI, 2013: 104).

2014'e gelindiğinde nefret suçları için güvenlik güçleri ve organları için eylem protokolü onaylanmış ve son senelerde, ırkçı veya yabancı düşmanı davranışların suç sayılması ve cezaya konu olması için 1/2015 sayılı Yasa'nın onaylanması gibi farklı yasal değişikliklere gidilmiştir. İspanya'da, vatandaş olsun ya da olmasın, herhangi bir birey, mahkemelerde devletin kendisini her türlü ayrımcılığa karşı korumasını isteyen özel hızlandırılmış bir prosedürü başlatma (SGI, 2020: 20) ve mağdur olarak güçlü uygulama mekanizmalarından yararlanma hakkına sahiptir (MIPEX, 2020).

Katalonya'da onaylanan 30 Aralık tarihli ve 19/2020 sayılı Eşit Muamele ve Ayrımcılık Yasağı Yasası (*Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació*), eşit muameleyi garanti ederek ayrımcılık yasağının kapsamını genişletme bağlamında örnek bir Yasa'dır. Yasa'nın amacı, tüm insanların haysiyet, güvenlik ve özerklikle, sömürü, kötü muamele ve her türlü ayrımcılıktan uzak yaşama hakkının garanti altına alınması için genel bir düzenleyici çerçeve oluşturmaktır. Beş başlık halinde yapılandırılmış elli iki maddeden oluşan Yasa, her türlü ayrımcılık ve hoşgörüsüzlüğü kapsadığı için doğası gereği önceki düzenlemelere göre daha geniş kapsamlıdır. Aynı şekilde, tamamlayıcı olduğu daha spesifik sektör düzenlemelerine hâlel getirmeksizin, farklı yaşam alanlarında ideal bir arada yaşama hedeflemektedir (DOGC, No. 8307, 2020).

Bu Yasa çerçevesi, eşitlik ve ayrımcılık yapmama hakkına uygun olarak önleyici, cezalandırıcı ve iyileştirici önlemleri birleştirilerek, herhangi bir kişinin, herhangi bir alanda maruz kalabileceği her türlü ayrımcılığa karşı etkili bir düzenleyici araç oluşturmaktadır.

Güncel raporlara bakıldığında, “İspanya’daki nefret suçlarıyla ilgili olaylara ilişkin 2016 Raporu”nda, İspanya’daki Güvenlik Güçleri ve Organları tarafından kaydedilen “nefret suçları”na ilişkin toplam 1272 vakanın 416’sı ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile ilgilidir. İspanya’da yaşanan olaylar bini geçse de, bu rakam senede 50.000’den fazla vaka kaydeden Birleşik Krallık veya yaklaşık olarak 25.000 vakaya yükselen Almanya gibi diğer ülkelere kıyasla nispeten düşük seyretmektedir (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2016: 57-60).

Şimdiye kadar özellikle de popüler sektörlerden hem İspanyolları, hem de göçmenleri etkileyen genelleşmiş güvencesizlik bağlamına rağmen, İspanya’da ırkçılığın, yabancı düşmanlığının ve diğer hoşgörüsüzlük biçimlerinin evrildiğini bildiren göstergelerin çoğunun dönemler halinde incelenmesi, ülkeler, kültürler, etnik kökenler ve dinler açısından ülkede çokkültürlülüğün kabulü ve göçmen kökenli kişilerle etkileşim açısından çeşitliliğin geniş kabul görmesiyle olumlu olmuştur (CES, 2019: 242). Genel olarak, “Avrupa Sosyal Araştırması” tarafından üretilen görüntü, İspanya’da yürütülen diğer araştırmalarla da örtüşmektedir. Ülkede bu alanda yapılan araştırmalar, İspanyol halkının göç algısı ve göçmenlerin sosyal haklardan yararlanmalarına ilişkin görüşleri İspanya’da her zaman AB ortalamasından daha olumlu olmuştur (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 166). Kabul sürecinin başarısı, İspanya örneğinde şimdiye kadar ciddi çatışmalara veya birlikte yaşama kırılmalarına neden olmayan ev sahibi toplumda elde edilen entegrasyon derecesinden görülebilir (Aparicio ve Portes, 2014: 5).

Bu alandaki araştırmalardan elde edilen verilerin her zaman dikkatli kullanılması gerekmesine rağmen, göçmen nüfusun büyük çoğunluğu (% 62), son senelerde günlük yaşamlarında, söz gelimi işgücü piyasası, konut ve mahalle, sosyal hizmetler, boş zaman vb. ülkenin herhangi bir merkezi alanında ayrımcılığa maruz kalmadığını teyit etmektedir (Martínez vd., 2020: 194). Ülkede açık ayrımcılık vakaları son derece nadirdir, ancak bu, ara sıra kamu ayrımcılığının ve her şeyden önce dolaylı sosyal ayrımcılığın asla gözlenmediği anlamına gelmemektedir (SGI, 2020: 29). Önemli olmalarına rağmen, ayrımcılık güncel verilere göre orta düzeyde niceliksel seviyelerde kalmaktadır.

Tablo. 3.11: Son Senelerde Farklı Sosyal Alanlarda Ayrımcılığa Uğrayan Göçmenlerin Cinsiyet ve Kaynak Ülkelerine Göre Yüzdeleri²²⁸

	ORTALAMA	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9
Sahra Altı Afrika	47	24	3	10	10	35,5	8	11,3	5	6,5
Fas	45	16	6	7	12,2	20	5	8,8	12	6
Kolombiya	44	11,5	8	1	9	21	4,6	4,6	12,6	7
ERKEKLER	40	17	4	5	9	19	4	6	10	5
Romanya	39	10	4	3	10	17	1	1	7,6	6
KADINLAR	36	6	6	5	10,5	18	3	4	9	6
Ekvator	34	5	6	5	14	14,5	2,6	2,6	9,4	6
Çin	34	2	4	8,5	8,5	6,4	4	6,4	10,6	7
Güney Amerika	34	8,6	5,5	4	10	17	4	4	9,6	5,5
AB dışı Avrupa ülkeleri	32	7	1,4	1,4	8,5	24	3	4	10	3
Orta Amerika ve Karayipler	32	7	3	4	7	19,4	1	5	7	3

Kaynak: Martínez vd., 2020: 194'ten uyarlanmıştır.

Göçmenlerin en fazla ayrımcılığa maruz kaldığı alan, göçmen nüfusun % 19'unun tecrübe ettiği bir durum olan iş arayışı esnasında olmuştur. Bu sonuç, bir anlamda işgücü piyasası hareketliliği başlığı altında değinilen bazı sorunları doğrular niteliktedir. İkinci en büyük ayrımcılık alanı, devlet güvenlik güçleri ve organları ile ilişkiler olarak (% 11) görünmektedir. Aynı zamanda göçmen nüfusun % 10'unun işyerinde, % 9,5'inin ise konut arayışında ayrımcılığı deneyimlediği saptanmıştır. Eğlence ve boş zaman değerlendirme mekanlarında, hastanelerde, sağlık merkezlerinde ve genel olarak kamu idarelerinde ayrımcılığa uğradığını bildiren göçmenlerin oranı % 5 nispetinde oldukça düşük düzeydedir (Martínez vd., 2020: 193).

Enríquez'e (2016: 2-3) göre ülkede kabul görme hissi (reddedilmenin olmaması), İspanya'da önemli bir yabancı düşmanı partinin veya hareketinin var olmamasıyla ilgilidir. Başka hiçbir Avrupa ülkesinin veya genel olarak herhangi bir Batı ülkesinin, 1998 ile 2007 arasındaki en hacimli göç dönemlerinde ülke başına bu kadar çok göç almadığı bir faktör olarak hesaba katılırsa, bu, özellikle İspanya'nın başarısının bir işareti olarak vurgulanan bir gerçektir. Buna ek olarak, İspanya'da

²²⁸ S1. Devlet güvenlik güçleri ve organları. S2. Okul. S3. Hastaneler ve sağlık merkezleri. S4. İşyeri. S5. İş arayışı sırasında. S6. Eğlence ve boş zaman değerlendirme mekanları. S7. Kamu idareleri. S8. Konut arama esnasında. S9. Mahalle topluluğunda ayrımcılık.

gettolaşma olmamıştır. Göçmen nüfusu İspanyol kent veya kasabalarında eşit olarak dağılmamaktadır, bunun yerine belirli mahallelerde ve yerleşim yerlerinde yoğunlaştığı açıktır. Lakin şimdiye kadar hiçbir getto, göçmenlerin gelmesi nedeniyle yerli halkın terk ettiği mahallelerde oluşmamıştır. İspanya’da Arap ve Sahra altı göçü yoğunlaştıran Fransız banliyölerine veya Faslı nüfusun bulunduğu Brüksel’in Molenbeek bölgesine eşdeğer hiçbir bölge bulunmamaktadır.

İspanyol toplumu açısından bakıldığında göç olgusu, İspanyolların temel endişelerinden biri değildir (CES, 2019: 242). Genel anlamda İspanyollar, diğer Avrupalılardan azınlıklarla ilgili daha az korku ve göçle ilgili daha az olumsuz görüş ifade etmektedirler (SGI, 2020: 29). Ülkede sosyal ilişkiler, krizin zor koşullarında dahi makul derecede iyi işlemiştir. İspanya’nın halklar arasında sosyal çatışmaların veya yabancı düşmanı salgınların ortaya çıkmasıyla öne çıkan bir devlet olmadığı istihdam üzerindeki etkilerinin yoğun etkisine ve kriz döneminde AB’de kaydedilmiş en yüksek işsizlik oranlarına ulaşılmasına rağmen, popülasyonlar arasında sosyal çatışmaların veya yabancı düşmanı salgınların ortaya çıkması göze çarpmamıştır (CES, 2019: 241).

Enríquez’e (2016: 2) göre, belki de ulusal kimlik bir bütün olarak İspanya’da zayıf olduğu için, araştırmalar tutarlı bir şekilde göç olgusunun pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi kültürel nitelikte bir tehdit olarak algılanmadığını göstermektedir.²²⁹ İspanya toplumunun göçmenlere karşı toleransı dikkat çekicidir. Ülkenin resmî istatistik kurumu tarafından Eylül 2019’da yapılan bir ankette, İspanyolların yalnızca % 11,8’i göçü ana endişelerinden biri olarak işaretlemiştir. Çoğu benzer AB Üye Devletinin aksine, İspanya’da göçmen gruplarına yönelik şiddetli saldırılar çok nadirdir (SGI, 2020: 16).

İspanya’nın bu alana ilişkin değinilmesi gereken zayıf yönü ise, her alanda eşitliği kapsayan etkili korumaların, uygulama mekanizmalarının ve somut hükümlerin bulunmadığı genel bir yasal çerçeve olmasıdır. MIPEX tarafından analiz edilen ve bu Endeksten İspanya’ya kıyasla daha yüksek puan alan ülkelerin çoğu, ayrımcılıkla mücadeleyle dair daha spesifik ve gelişmiş yasal çerçevelere sahiptir. Söz

²²⁹ Enríquez’e (2016: 2) göre, sadece kendini tehlikede hisseden güçlü bir kültürel - ulusal kimliğin olduğu Katalonya’da bu husus önemli olmuştur.

gelimi, İsveç, Belçika, Kanada, Finlandiya, Portekiz, Bulgaristan ve Kuzey Makedonya gibi ülkeler özel bir organ dışında, tüm vakaları ve uygulama alanları dahil her tür ayrımcılığı kapsayan yasalara sahiptir. Keza nüfusun geri kalanına kıyasla göçmen nüfusun uğradığı dezavantajlı durumu önlemeye/telafi etmeye çalışan pozitif eylem önlemlerini de içermektedir (Pasetti ve Montserrat, 2020: 4). İspanya bu alanda MIPEX'ten 59 puan alarak, AB ortalamasının (78 puan) on dokuz puan altında kalmış, ayrımcılıkla mücadele politikalarında eksiklikleri bulunduğu rapor edilmiştir (MIPEX, 2020).

Görüşüğüm bir katılımcının konuya ilişkin görüşü şu şekildedir (G28,2021).

“Yabancı düşmanlığı artıyor olsa da, gerçek şu ki, göçle bağlantılı sosyal çatışma derecesi, özellikle diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında çok düşüktür. Lakin, İspanya'nın, entegrasyon politikalarının uluslararası karşılaştırmalarında ayrımcılıkla mücadele politikalarında eksiklikleri vurgulanmaktadır. Ve bu bağlamda ayrımcılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele için gerçek bir politika geliştirilmesi elzemdir. Bireyler tarafından paylaşılan sosyo-ekonomik dezavantaj, cinsiyet, cinsel yönelim, yaş, engellilik durumu vb. gibi birçok farklı özelliğe dayalı olarak bir sosyal uyum politikası geliştirmek gerekmektedir. Amaç, farklılıkların eşitsizliğe dönüşmemesi için genel olarak sosyal uyum politikaları geliştirmek olmalıdır.”

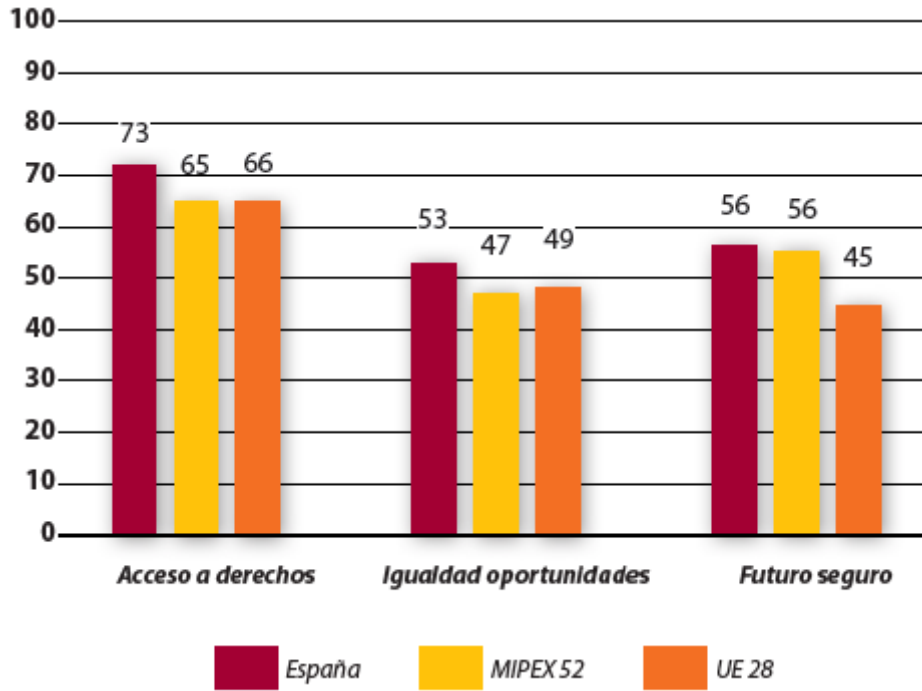
Göçmenlere yönelik ayrımcılığın, entegrasyon ve toplumun ideal bir arada yaşaması üzerinde olumsuz sonuçları olduğu muhakkaktır. Ne var ki bu, yalnızca göç alanından veya göçmenler için sosyal entegrasyon politikalarından çözülemeyen bir durumdur. Ayrımcılık, kent veya eğitim planlaması gibi diğer pek çok sektörel politikaları etkileyen bir politika alanı olduğundan, bunların amaçları arasında çeşitlilik yönetiminin ve ayrımcılığın önlenmesinin dahil edilmesi gerekmektedir (CES, 2019: 241). Kısaca ayrımcılıkla mücadele, tüm politikalarda teşvik edilerek önleneccek bir konu olarak ele alınmalıdır.

Kamu medyası veya medya için lisans alınırken etnik temsilin/hassasiyetin dahil edilmesi indikatörüne bakıldığında, İspanya'nın devlet yayıncısı RTVE, İspanya'nın siyasi, dinî, sosyal, kültürel ve dilsel çeşitliliğine saygı göstermekle yükümlüdür. Kurum, belli bir kalite çizgisinde, çoğulculuk ve kültürel çeşitliliği yansıtan program yapımları üretmeye çalışmaktadır.

Medya’da kültürel çeşitliliğin temsili Topluluklara göre değişmektedir. Villarroja (2009: 27), yeni sosyal gerçekliğin kamu medyasında daha görünür hale getirilmesi, yayıncıların programlarında kültürel çeşitliliği yansıtacak biçimde yayın yapmaları için yeni formüller aramaya yönlendirdiğini belirtmektedir. Katalonya’nın kamu yayıncısı, İspanya’da Çeşitlilik Komitesi oluşturan ilk kuruluştur ve çok dilli altyazıların artırılması, yayın dilinin daha erişilebilir hale getirilmesi, göçmenleri ve azınlıkları daha iyi yansıtan ve ilgilendiren program yapımını kapsamaması için girişimlerde bulunmuştur (Akt. Tolley, 2011: 88).

Tüm bu politikalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, entegrasyona yönelik İspanyol normatif çerçevesi AB ve incelenen tüm OECD ülkeleri dahil ortalamanın üzerindedir. İspanya, haklara resmî erişim açısından gelişmiş bir çerçeveye sahiptir. Bununla beraber, göçmen grubun özel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bazı eksiklikleri bulunmaktadır.

Grafik. 3.1: İspanya, MIPEX52 ve AB’nin Temel Haklara Erişim, Fırsat Eşitliği ve Güvenli Gelecek Görünümünün Yüzdeleri (2019)



Kaynak: MIPEX, 2020.

İspanya’da entegrasyon alanına yönelik politika harcamaları bağlamında son dönem aşağı bir seyir göstermekle beraber, 2011 senesine kadar iyi bir entegrasyon politikasına sahip ülke olmuştur. Nitekim MIPEX’in 2015 verilerine göre İspanya, Avrupa ve Kuzey Amerika dahil 31 ülkeden oluşan sıralamada sekizinci konumda, 38 Batı demokrasisi arasında ise on birinci sırada yer almıştır. İspanya özellikle, aile birleşmesi ve daimi ikamet alanında ilerleyen bir konumdadır. İspanya, MIPEX “İlk On” ülkelerine benzer şekilde kapsamlı bir entegrasyon yaklaşımı teşvik etmektedir. Göçmenlerin engellerden ziyade belli alanlarda daha fazla fırsattan yararlandıkları ortaya konmuştur. Belirtilen tüm unsurların ışığında, İspanya örneğinde entegrasyon hedefinin orta üstü (olumlu) düzeyde gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Göçün neredeyse sel gibi, bazen örtüşen birkaç dalga halinde geldiği doğru olsa da, bununla başa çıkmak için, nüanslarla, nispeten esnek ve hoşgörülü olan bir göç yönetim sisteminin uygulamaya konulduğu doğrudur. Esasen, yabancılar için kişisel istikrar ve haklardan yararlanma açısından son derece avantajlı olduğu kanıtlanmış, bu nedenle özellikle diğer ülkelerle karşılaştırıldığında insani ve toplumsal açıdan nispeten başarılı bir modeldir (Moya-Malapeira, 2012). Ülkede yerleşik olanların büyük bir kısmı yapısal olarak İspanyol nüfusunun ayrılmaz bir parçasıdır. İspanyol refah devleti, sosyal koruma programlarını göçmen kökenli nüfusa, kendi özelliklerini ve sınırlamalarını dikkate alarak, oldukça iyi bir şekilde açmıştır (Moreno-Fuentes ve Callejo, 2011: 176-177).

Katılımcılardan birinin İspanya’nın göç ve entegrasyon politikasına dair yorumları ve tavsiyeleri şu şekildedir (G28, 2021):

“Göç, İspanyol toplumu için bir meydan okuma olmuştur. İspanyol göç modelinin en büyük paradokslarından biri, entegrasyon konusunda baskın bir kamu söylemi dile getirmeden göçmenlerin bütünleşmesinin sonuçlarındaki başarısıdır. Bazı ülkeler, asimilasyon, Britanya modeli çokkültürlülük, göçmenlerin ve etnik azınlıkların sosyal ayrımı veya eritme potaları gibi elverişsiz entegrasyon modelleri geliştirmişlerdir(..).

İspanya, pragmatik bir entegrasyon modelini seçmiştir. Ekonomik kriz yeni tartışmalara açılana kadar, göçmenler ve aileleri, belki de çok derinlemesine teorik tartışma olmaksızın, ancak oldukça tatmin edici sonuçlarla, nüfusun bir bütün olarak halihazırda yararlandığı kamu hizmetlerine eşit erişime sahip olmuşlardır. Başka hiçbir ülke, genel

olarak göçmenlerin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimini norm haline getirme konusunda bu kadar cömert olmamıştır. Bütün bunların sonucunun bir bütün olarak toplum ve özellikle yerel Topluluklar için büyük bir başarı olduğu tartışılmaz. Entegrasyon politikalarının karşılaştırmalı endeksleri bunu doğrulamaktadır (...).

Bununla beraber, gelecekteki zorluk, çeşitliliğin yönetimidir. İspanya'da çeşitlilik sadece göçmenleri ilgilendiren bir konu değildir, dolayısıyla göçmenleri farklı konumlandıran vakalar azaltılmalıdır. İspanya, hatalarından ve önceki deneyimlerinin başarılarından ders çıkarmalıdır. Önümüzdeki dönemde ele alması gereken bazı hususlar; Ayrımcılıkla mücadelede kesin araçların geliştirilmesi, verimli ve etkili yeniden dağıtım, göçmenlere muamelede eşitlik, göç politikalarının AB çerçevesi içinde etkin bir şekilde birleştirilmesinin teşvik edilmesi ve sivil toplumun rolünü yeniden tasarlanması” olarak sıralanabilir.

İspanyol Devleti, Anayasa ile teminat altına alındığı üzere herkes için temel haklara erişim ve fırsat eşitliğini artırma çabası içerisinde. Lizbon Antlaşması da dahil bu hedefler, İspanyol Devletinin son senelerde AB Stratejisi kapsamında düzenli olarak hazırladığı 2019 Ulusal Reform Programı ve 2019/2022 İstikrar Programı Güncellemesi’nde yer almaktadır (Eurydice España, 2020).

Ekonomik kriz nedeniyle sekteye uğrayan entegrasyon politikaları, 2018 sonrası PSOE hükûmeti ile entegrasyon ve çokkültürlülük yönetimini yeniden siyasi gündemin merkezine getiren bir ivme tesis edilmeye çalışılmaktadır. “Göçmenlerin Kabulü ve Entegrasyonu için Destek Fonu”nun yeniden faaliyete geçirilmesi planlanmıştır. Bu fon, ulusal idare, Özerk Topluluklar ve belediyeler arasında bir iş birliği aracı olarak kullanılacaktır. Sosyal uyumu garanti altına almak ve yeni göçün getirdiği zorluklara yanıt vermek için fonlar tahsis edilecektir (OECD, 2020).

Düzenleyici çerçeve içinde ve temel sosyal uyumun güçlendirilmesi amacı ile yeni bir “Vatandaşlık ve Entegrasyon Stratejik Planı” hazırlanması için çalışmalar devam etmektedir. Hazırlanan yeni planın göçmenler ve uluslararası koruma yararlanıcılarının entegrasyonunu teşvik etmek için programlı bir çerçeve oluşturması hedeflenmektedir (MISSM, 2020a). Bu plan, Özerk Topluluklar ve yerel yönetimler ile göçmen dernekleri, sendikalar ve ticaret birlikleri ile istişareleri dikkate almaktadır (OECD, 2020).

SONUÇ

Bu çalışmanın ilk bölümü, göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonuna ilişkin göçmen entegrasyonu modellerini mercek altına almaya ayrılmıştır. Bu kapsamda, göç literatüründe bulunan asimilasyoncu, ayrılıkçı/dışlayıcı (exclusive) ve çokkültürcü (multiculturalism) yaklaşımlar ele alınan temel başlıklar olmuştur.

Göç hareketlerinin yarattığı entegrasyon zorlukları nedeniyle insan haklarının korunmasına ilişkin çabalar XX. yüzyıl boyunca büyük bir gelişme göstermiştir. Chicago Sosyoloji Okulu'nun teorik ve ampirik çalışmaları ile nitelendirilen ilk aşama, 1960'lara kadar süren klasik asimilasyon teorisinin tepe noktasını ortaya koymaktadır. İkinci aşama, 1960'lardan itibaren asimilasyon paradigmasının gerileme ve reddedilmesine denk gelen aşama olarak bilinmektedir. Entegrasyon süreçlerine müdahale eden ve bu nedenle çeşitli sonuçlara yol açan yapısal ve kültürel (bağlamsal) faktörleri dikkate alan çalışma ve modellerin ortaya çıkması ile nitelendirilmektedir.

Eleştirel sosyal düşüncenin, özellikle sömürgecilğe ve sonuçlarına karşı yükselişi ve kültürel hoşgörüsüzlük olarak tanımlanan Avrupa geçmişinin biyolojik izleri, Batı Avrupa toplumlarında asimilasyon kavramının entegrasyon kavramı lehine terk edilmesine yol açmıştır (Favell, 2010: 5). Göçmen çeşitliliğinin yönetimine ilişkin asimilasyoncu politikalardan çokkültürcü politikalara geçiş, medeni haklar mücadelesi nedeniyle atmışlarda ortaya çıkmış ve doksanlara gelindiğinde, çokkültürcülüğün politik bir teorisi ortaya konmuştur. Yetmişlerden doksanların ortalarına kadar Batı demokrasilerinde bir dizi çokkültürcülük politikaları ve azınlık hakları yoluyla çeşitliliğin tanınması ve uyumlaştırılmasına doğru açık bir eğilim olmuştur.

Esas olarak çokkültürcü politikalar, çokkültürlü vatandaşlığın (göçmenler, yerli halklar veya azınlık vatandaşları) tam olarak tanınmasıyla ilgili sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. Çokkültürcülük, farklı kültürlerin veya azınlık olarak kabul edilen sosyal grupların eşit hak ve fırsatlarla ev sahibi topluma dahil edilmelerini, geleneklerine karşı hoşgörü gösterilmesini ve kültürel çeşitliliğin korunması gereken bir varlık olduğu anlayışının benimsenmesini savunan politikalardır. Buna göre, göçmenlere sadece liberal eşitlik ilkelerinden değil, aynı zamanda belirli özellikler ve bu özelliklere verilen farklı politikalardan da yaklaşılması gerekmektedir. Bu

politikaların uygulanması, sosyal grupların gelişmesine ve özgün özelliklerinin ifade edilmesine yol açacaktır. Dolayısıyla sonuç, kültürel ve etnik anlamda çoğul bir toplum olacaktır.

İspanya, Amerika ya da Avrupa'ya göçmen kaynağı olan bir ülke olmaktan çıkarak, XX. yüzyılın son çeyreğinden itibaren muazzam sayıda göç alan bir ülke haline gelmiştir. Başlangıçta birçok göçmen tarafından daha sonra başka ülkelere gitmek için “bekleme rotası” olarak kabul edilen İspanyol Devleti, artık kendi topraklarında yaşayan yüksek oranda uluslararası göçmen nüfusa sahip çokkültürlü Avrupa ülkeleri arasında yer almaktadır. İspanyol toplumu bugün yakın tarihinde olduğundan daha yüksek düzeyde çokkültürlüdür.

İspanya'nın AB'ye üyeliği, İspanya göç politikasının gelişimine paralel olarak niteliksel dönüşümlere eşlik eden farklı aşamaları karşılaştırmamızı ve İspanya'da kalıcılığa ve göçmenlere yasal haklar sağlayan farklı prosedürlerin değişikliğindeki önemi gözlemlememizi sağlamaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü, devlet düzeyinde göç politikası ve entegrasyon sürecinin hayata geçirilmesi için öngörülen yasal ve siyasi araçların incelenmesi ile başlamıştır. İlk kez 1985 senesinde Yabancılar Yasası ile ulusal siyasi gündeme giren göç olgusu yalnızca normatif bir düzenlemeyi değil, aynı zamanda yerleşik yabancıların farklı bir yasal statüde sınıflandırılmasını da içeren ve İspanya'daki göç politikasını başlatan ilk adımdır. Bahsekonu Yasa, göçün siyasi gündeme girişini temsil etmiş ve o andan itibaren göç olgusu, tüm İspanyol hükûmetlerinin kurumsal gündeminin bir parçasını oluşturmuştur. İkinci olarak, bu dönemde ilk kez yürürlüğe alınan yasallaştırma ve peşisıra gelen süreçlerle İspanya'da göç olgusunun değişmez bir özelliği olan kayıt dışı göç sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Üçüncü olarak, 1994'te ilk göçmen entegrasyon programı olan ve dönemin Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından geliştirilen “Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu Planı” ile yabancılara ilişkin siyasi-idari yapının temelleri atılmıştır.

Bu bağlamda AB, İspanya göç politikasının şekillendirilmesinde etkili olmuştur ve olmaya devam etmektedir. AB'nin etkisi, kontrol ve kabul konularında kilit öneme sahiptir, çünkü kararları merkezi hükûmete bağlıdır ve bu kararlar yasal

çerçeveedeki reformlara da yansımaktadır. Göçmenlerin entegrasyonu konusundaki temel yetkinliklerin Üye Devletlerin elinde olan bir politika alanı olduğu esas göz önüne alındığında, bu politikaların İspanya örneğinde derinleşmesi ve geliştirilmesi için AB'nin kurucu ve tali antlaşmaları, zirve kararları, "Entegrasyona İlişkin Müşterek Temel İlkeler" ve özellikle AB'den sağlanan çeşitli fonlar bu politikaların hayata geçirilebilmesinde ve konsolidasyonunda önem arz etmiştir. Avrupa Komisyonu'nun yönelimi, 2007'de İspanya'nın ulusal entegrasyon planında ilk kez açıkça yansıtılmıştır.

2000 döneminin kendine has başkaca özellikleri de bulunmaktadır. Bir yandan AB'nin farklı genişleme süreçleri ile Birliğin üyelerinden İspanya'ya göç edenlerin sayısının AB dışı göçmenlerin sayısını aşmaya devam etmesinin deneyimlenmesi, diğer yandan dış kontrol araçları, kabul politikası ve sınır kontrolü, bunlara ilaveten kota politikası ve yasallaştırma süreçleri milliyet çeşitliliğini etkilemiştir.

Literatürde, 2000'de başlayan İspanyol normatif çerçevesi kapsayıcı bir göç politikası olarak görülmektedir. Bu çerçeve, politikanın aynı normatif çerçevesine üç boyutu dahil etmiştir: Göç akışlarının, sınırların ve kabul politikasının kontrolü, entegrasyon politikası ve son olarak İspanyol Devletinin başlıca göç veren kaynak ülkelerle iş birliğidir. İspanya'nın üçüncü ülkelerle yaptığı anlaşmalar, uluslararası göç yönetim araçlarının oluşturulmasında başarılı bir modeldir. Bu dönemin başından itibaren yerleşik göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin önlemler planlanmıştır ve siyasi kararların bir parçasını oluşturmuştur.

2000'lerden itibaren İspanyol çerçevesinde sürekli yasal ve düzenleyici değişiklikler, bunlara ilaveten ulusal stratejik entegrasyon planlarının hayata geçirilmesi göç politikasının temel kavram ve göçmenlerin entegrasyonu konusunda tutarlı bir yaklaşım arayışını ifade etmektedir. Geniş bir perspektiften bakıldığında İspanya'nın çokkültürlü yapılanması ve siyasi tarihi, Fransız modelinin asimilasyoncu modeline oldukça uzak olduğu gibi, Britanya örneğine benzer bir çokkültürcü modele de tam olarak yaklaşmamaktadır. Entegrasyon, tüm vatandaşların aktif katılımını gerektiren çift yönlülük anlamına gelen karşılıklı bir uyum süreci olarak benimsenmiş, tüm

vatandaşları hedefleyen kamu politikalarının tamamına çok yönlü olarak dahil edilmeleri hedeflenmiştir.

İspanyol Devletin siyasi ve idari adem-i merkeziyetçi özelliği, göç politikası üretiminin Topluluk ve yerel yönetim düzeylerini kapsadığı ve üç düzeyin de devreye girdiği bir süreç içinde tasarlandığı anlamına gelmektedir. Bu model kapsamında, entegrasyon sistemini oluşturan haklara erişim çevresinde Özerk Topluluklar önemli bir örnek teşkil etmektedirler. Hükûmetler ile yerel ve bölgesel yönetimler göç ve entegrasyon politikasının tanımlanması ve bu politikalara ilişkin kararların alınması sürecinde kilit aktörlerdir. Ele alınan göç politikasının belirli boyutuna bağlı olarak, ilgili hükûmet aktörleri, yöneticiler ve farklı hükûmet düzeylerinde görev yapanlardır. Göç politikasının entegrasyon boyutu, Topluluk planları veya programları aracılığıyla geliştirilmektedir. Halihazırda, çoğu Topluluk kendi topraklarında ikamet eden göçmenlerin sosyal entegrasyonu için kendi plan veya programlarıyla kendini donatmıştır.

Topluluk entegrasyon planları, göçmenlerin entegrasyonu için kamu politikalarının geliştirilmesinde Toplulukların ana aracı ve İspanya'daki göç politikasının sürekliliği ve norm haline getirmenin bir unsuru halindedir. Bu planlar, kendi başlarına ulusal göç politikasının operasyonel konsolidasyonu için araçlardır.

Üçüncü bölümde, Topluluk düzeyinde (seçili) ortaya konan planların, kurumların ve sektörel politikaların incelenmesi yoluyla göçmen entegrasyon politikalarının gelişimi ayrıntılı olarak analiz edilmiştir. Katalonya Özerk Topluluğu'nun siyasi bileşimi, tarihi ve göçmen kabul geleneğinin yanı sıra mevzuat ve politikaların gelişimi, bu çalışmada analiz edilen diğer Topluluklara göre daha kapsamlı olduğundan Katalonya Topluluğu'na odaklanılması tercih edilmiştir.

Özellikle 2000 sonrası dönemin göç politikasının tasarımı ile geliştirilen entegrasyon planları, esaslı içerikleri, operasyonel-kurumsal yapıları ve bunları geliştiren Özerk Topluluklara bağlı olarak iki ila dört sene arasında değişen dönemleri açısından farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte, karşılaştırmalı çalışmalar Toplulukların üç temel ilke üzerinde anlaştıklarını göstermektedir: Norm haline getirme, çok düzeylilik/kesişimsellik ve eşitlik. Özerk Topluluklar, göçmenlerin genel

hizmet sunumu sistemlerine entegrasyonunu amaçlayan norm haline getirme ilkesinden yola çıkmışlardır. Bu bağlamda entegrasyon politikaları, amaçları ve işleyiş ilkeleri bakımından benzerlik göstermektedir.

Göçmenlerin kabul alanları olarak Özerk Topluluklar arasındaki farklılıklar, Topluluk planlarının tasarımı belirleyici olmuştur. Sağlık, eğitim, dil, sosyal yardım, kültürel arabuluculuk ve barınma gibi kendi yetki alanlarına giren sektörel sosyal politikaların planlanması ve uygulanmasının organize edilmesi 2001'den itibaren Özerk Toplulukların yetkinlik alanları kapsamındadır. Göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili Topluluk planlarının teorik yaklaşımı ve belirli içerikleri son senelerde evrilerek bir dönüşüm geçirmiştir.

Planlar başlangıçta sosyal farkındalığa ve göçmenlerin mahalle/komşu ve belediye düzeyinde katılım mekanizmalarının teşvik edilmesine odaklanmıştır. Göçmen oranı yüksek olan Topluluklar, çok yıllık programlarla, entegrasyon, sosyal katılım ve vatandaşlığı birbirine bağlama ihtiyacını öne çıkarmaya başlamışlardır. Bu bağlamda özellikle Katalonya Özerk Yönetiminin “ikamete dayalı vatandaşlık” modelini merkeze alan planı “*Pla de ciutadania i immigració 2005/2008*”, niteliksel olarak yenilikçi bir yaklaşımı temsil etmiştir.

Özerk Toplulukların bu özel politikanın uygulanmasındaki eğilimler bağlamında müşterek yönleri ve farklılıkları şu şekilde özetlemek mümkündür: Dikkate alınması gereken ilk gösterge, her bir Özerk Topluluktaki entegrasyon politikalarından belirli bir organı sorumlu tutan hükûmet hiyerarşisindeki pozisyonudur. İkinci bir gösterge, göçmenlerin farklı Topluluklara entegrasyonuna ilişkin sorumlulukla ilgili, özerklik yasaları ve diğer yasama üretimiyle derlenen yasama kurumsallaşmasının derecesidir. Katalonya Özerk Topluluğu, özerklik statüsünü Temmuz 2006'da, Endülüs ise Mart 2007'de yenilemiştir. Her iki Topluluğa da Anayasal kurallarda açıkça ele alınan yeni siyasi alanlardan biri olan göçmenlerin entegrasyonu konusunda aynı yetkiler verilmiştir.

Katalonya, İspanya'daki Toplulukların ve tarihi ulusların varlığını ve özerklik yetkilerini düzenleyen kuralların ötesinde, 2010 senesinde kabul edilen D'acollida

Yasası ile yabancıların kabulünü düzenlemiştir. Bu anlamda, Katalonya'nın politikalarını Endülüs örneğinden daha büyük ölçüde yasal bir meşruiyetle desteklemeye çalıştığı Madrid Topluluğu ile karşılaştırıldığında da yine açık farkla görülebilmektedir. Madrid Topluluğu'nda, vatandaşlar ile kamusal alan arasındaki ilişkinin olabildiğince kural ve prosedür sayısının azaltılmasına çalışan ve devletin yalnızca yetkili bir özel tedarikçinin bulunmadığı alanlarda faaliyet göstermesi ilkesine göre hareket eden mantık hakimdir.

Göçmenlerin genel hizmetlere norm haline getirilmiş erişime verilen önceliğin yanı sıra, Topluluk planlarında, göç deneyiminden ve kültürel özelliklerden kaynaklanan ihtiyaçların karşılanmasının önemi kabul edilmektedir. Topluluk planların esasen farklılaştığı yer burasıdır, uygulanan çözümlerin türü bakımından farklılık göstermektedir.

Madrid ve Valensiya, sosyal hizmetlerin sağlanması ve diğer yardım ve kabul önlemlerine yönelik göçmen derneklerini sübvans ederek çoğunlukla özel yönetim modellerini uygulamaktadır. Endülüs, Katalonya ve Bask Ülkesinde ise, temel sosyal hizmetlerin yönetimi ve sunumunda kamu modeli hakimdir.

Bir bütün olarak ele alındığında, İspanya'nın entegrasyona ilişkin normatif düzenlemelerinin ve mevcut çerçevesinin AB ve OECD ülkelerine kıyasla ortalamanın üzerinde olduğu görülmektedir. 1985'ten sonra İspanya, düzenli statüde olan göçmenlerin haklara resmî erişimleri açısından gelişme göstermektedir. İspanyol Devleti, Almanya, Fransa, İngiltere ve hatta İsviçre gibi çok daha eski göç alma geleneğine sahip ülkelerden biraz daha kapsayıcı bir politika yürütmektedir. Sağlık hizmetlerine erişim başta olmak üzere, aile birleşimi ve daimi ikamet izni göstergelerinde AB Üye Devletleri tarafından garanti edilenlerden daha elverişli koşullar sağlamaktadır. İspanya'da kriz dönemi de dahil birçok politika sürdürülmüş ve zor zamanlarda göçmenlerin sosyal entegrasyonuna fayda sağlanmıştır. Aile birleşimi sağlayanlar, uzun süreli yerleşik göçmenler ve İspanya ile tarihi bağları olan ülke vatandaşları İspanyol toplumu ile hızla bütünleşmektedirler.

Ekonomik kriz döneminde sosyal politikalardaki büyük kesintiler bu spesifik politikayı yeniden boyutlandırmış, lakin kurumsallaşma sürecini kesintiye uğratmamıştır. Entegrasyon süreci, belirli kurumların sürdürülmesi, bu belirli politikaları destekleyen bütçeler, göçmenlerin kabulü ve entegrasyon sürecinde yetki dağılımını ve yasal gelişimini sağlayan mevzuat, yönetim ve danışmanlık mekanizmalarına ilaveten çeşitli yönetimler tarafından çok düzeyli ve kesişen (*transversal*) bir politika olarak gelişmeye devam etmektedir. Devlet düzeyinde operasyonel anlamda konsolide bir politika, önemli değişikliklere uğramamış kurumsal bir tasarım, yapısında devamlılık olan, ulusal ve bölgesel entegrasyon planları gibi temel araçların kullanılmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Buna karşılık, grup olarak göçmenlerin belirli ihtiyaçlarını karşılama ve istikrarlı bir uzun vadeli entegrasyon sürecini garanti etme bağlamında önemli kısıtlamalar kendini göstermektedir. Bunlar arasında, siyasi katılım ve vatandaşlığa erişim gibi haklarda önemli kısıtlamalar devam etmektedir. Milliyet ayrımcılığı yapılmaksızın herkese eşit olarak uyarlanacak normatif düzenlemelerin eksikliği entegrasyon sürecini zorlaştırmaktadır. Tüm göçmenler için vatandaşlığa eşit ve açık erişim yerine aşırı bürokratik prosedürler yoğunluk yaratmaktadır. Etkilenen göçmen grupları ve yerel topluluklarla diyalog kurmak için aktif ve pasif oy hakları ve daha güçlü danışma organları gerekmektedir. Vatandaşlığa erişimde söz konusu olan yüksek takdir yetkisi ve kaynak/menşe ülke farklılıkları, belli ülke vatandaşlarına reddedilme hissi yaratmaktadır. Daha kapsayıcı entegrasyon için adil, eşitlikçi ve tarafsız bir rejim üzerinde anlaşılması gerekmektedir. Keza eğitim alanı da acil önlemler alınması gereken konular arasında yer almaktadır. Bu alanın maddi ve beşeri kaynaklarla güçlendirilmesi gerekmektedir.

İlerlemenin gözlemlendiği alanlarda da iyileştirme yapılabilir. Gerek alandan uzmanlarla yapılan görüşmeler gerekse analiz edilen kaynak incelemeleri ışığında toplanan tüm veriler doğrultusunda şu iyileştirme önerilerini sunmak mümkündür:

Eşit hak ve görev arayışına dayalı kamu politikalarının teşvik edildiği göçmenlerin entegrasyon yönetiminin temel bir unsuru olarak farklı kamu idareleri

ve sivil toplum arasında bir iş birliği çerçevesini sağlamlaştırabilecek yeni bir devlet stratejik planının (PECI) hayata geçirilmesi gerekmektedir. Genel kuralları belirleyen bir strateji ortaya konulmalı ve her Topluluk bu planı kendi güncel gerçekliklerine göre uygulayabilmelidir. Belediyeler, göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili ilk basamak olduğundan, göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bu düzeyde hükûmet için bir strateji şarttır. Hükûmet düzeyleri arasındaki koordinasyon ve iş birliği, göçmenlerin entegrasyonu için daha etkili ve geniş kapsamlı bir politika gerektirmektedir. Bu anlamda sivil toplumun etkin katılımı da önem arz etmektedir. Sorumluluğu göçmen ve İspanyol vatandaşlarına eşit paylaştırılan ve yönlendirilen küresel bir yaklaşımın yanı sıra çok yönlü (*transversal*) bir göç yönetiminin sürdürölmesi esastır. İspanya'nın ihtiyaçları doğrultusunda bütçe artışı gereklidir.

KAYNAKÇA

- Agrela, Belén: “La Política de Inmigración en España: Reflexiones sobre la Emergencia del Discurso de la Diferencia Cultural”, **Migraciones Internacionales**, Vol.1, No.2, 2002, pp.95-121.
- Aguilera-Portales, Rafael: “Políticas del Multiculturalismo, Inmigración y Derechos Diferenciales en el Nuevo Contexto Global”, **Revista de Derecho UNED**, Núm.11, 2012.
- Aja, Fernández Eliseo: “**Inmigración y Democracia**, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- Aja, Fernández Eliseo: “La Regulación de la Educación de los Inmigrantes”, **La Inmigración Extranjera en España: Los Retos Educativos**, Colección Estudios Sociales, Barcelona, Fundación La Caixa, 2000.
- Aja, Eliseo;
Moya David: “El Derecho de Sufragio de los Extranjeros Residentes”, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, N°. 0, 2008.
- Aja, Enrique: “La Evolución de la Normativa sobre Inmigración”, (Edts.: E.Aja y J. Arango): **Veinte Años de Inmigración en España. Perspectiva Jurídica y Sociológica**, Barcelona, Fundación CIDOB, 2006.
- Alba, Richard;
Nee, Victor: **Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration**, Cambridge, Massachusss and London, England, Harvard University Press, 2003.

Arango, Joaquín vd.:

“Introducción, Inmigración, Elecciones y Comportamiento Político”, **Político, Inmigración y Compartamiento Político**, Barcelona, CIDOB, 2019.

Arango, Joaquín;

Finotelli, Claudia:

“Regularisation of Unauthorised Immigrants in Italy and Spain: Determinants and Effects”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 57/3, 2011, pp. 495-515.

Apararicio, Rosa;

Portes, Alejandro:

Crece en España. La Integración de los Hijos de Inmigrantes, Barcelona, Obra Social Obra Social “la Caixa”, 2014.

Aparicio - G., Rosa;

Tornos, Andrés:

El Estado de Bienestar y la Inmigración en España, Madrid, MTAS, 2002.

Aparicio, Marco vd.:

La Nueva Regulación de la Inmigración en España, (Coord.: Eliseo Aja Fernández), Barcelona, El Instituto de Derecho Público de Barcelona, 2002.

Arendt, Hannah:

On Revolution, London, Penguin Books, 1990.

Ark Yıldırım, Ceren;

Özer Yürür, Y. Yeşim: “Uluslararası Göçmenlerin Türkiye’ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor?”, **Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 2019, pp. 19-41.

Barry, Brian:

Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2001.

- Bauböck, Rainer: “Social and Cultural Integration in Civil Society”, (Ed.: Rainer Bauböck; Agnes Heller; Aristide R Zolberg), **The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration**, Aldershot, Avebury, 1996.
- Berlin, Isaiah: “Two Concepts of Liberty”, **The Proper Study Mankind: An Anthology of Essays** (Edts.: Henry Hardy and Roger Hausheer), London, Pimlico, 1998.
- Biosca, Lali: “Informe sobre Treball Social amb Immigrants Estrangers a la Província de Barcelona”, Diputació de Barcelona, Servei de Serveis Socials, **Col·lecció Serveis Socials**, (8), 1992.
- Bueso, Cano Juan: “Derecho de Extranjería: Una Reflexión Constitucional”, **Conocimiento y Realidad: Estudios en Homenaje a Jorge Riezu Martínez**, (Coord.: J. J. Portero Molina), 1ª ed., Salamanca, San Esteban, 2004.
- Brubaker, Rogers: **Citizenship and Nationhood in France and Germany**, Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- Cachón, Lorenzo: “La Integración de y con los Inmigrantes en España: Debates Teóricos, Políticas y Diversidad Territorial”, **Política y Sociedad**, Vol. 45(1), 2008, pp. 205-235.
- Calderón-A., Javier: **La Política de Inmigración de la Generalitat de Catalunya entre 1977 y 2010. Cómo Ha Sido y Por Qué**, Universidad Pontificia Comillas, Programa Interdisciplinar de Doctorado en Migraciones Internacionales Contemporáneas, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2016.

- Calderón, Ana: **Segundo Anuario de la Comunicación del Inmigrante en España 07/08**, Madrid, Etnia Comunicación, 2007.
- Calderón -Vázquez, F.José: “El Multiculturalismo Revisitado”, **Sociedad Global: Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**, Issue 3, June, 2009.
- Callejón, F. Balaguer: “Inmigración y Derecho Constitucional”, **Conocimiento y Realidad**, (Coord.: José Antonio Portero Molina), 1ª ed., Editorial San Esteban, 2004.
- Casanova, Julian: **İspanya İç Savaşı’nın Kısa Tarihi** (Çev.: Uygur Kocabaşoğlu), 2.Bs., İstanbul, İletişim Yayınları, 2015.
- Castles, Stephen: “Twenty-First-Century Migration as a Challenge to Sociology”, **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 33 (3), 2007, pp.351-371.
- Castles, Stephen: “How Nation-states Respond to Immigration and Ethnic Diversity”, **New Community**, 21(3), 1995, pp. 293-308.
- Castles, Stephan; Haas, de Hein; Miller, Mark: **The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World: International Movements in the Modern World**, 5th Edition, New York, The Palgrave MacMillan, 2014.
- Consejo Económico y Social de España: **La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades**, Madrid, Colección Informes, 2019.

- Dağdemir, Elif: “Avrupa Birliği’nin Genişleme ve Avrupa Komşuluk Politikası”, **Avrupa Birliği**, (Der.: Rıdvan Karluk ve Betül Yüce-Dural), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2014.
- Dehesa, de la Guillermo: **Comprender la Inmigración**, Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- Elósegui Itxaso, María: “La Inclusión del Otro: Habermas y Rawls ante las Sociedades Multiculturales”, **Revista de Estudios Políticos**, (98), 1997, pp.59-84.
- Entzinger, Hans: **The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model**. (Ed.: Ruud Koopmans and Paul Statham), Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, New York, Oxford University Press, 2000.
- Facorro, Buceta Luis: “Inmigración e Integración”, **Fundamentos psicosociales de la Información**, Estudios, Seminario de Pensamiento y Análisis de la Sociedad Social León, XIII, No.7, 2006, pp.149-188, Madrid, Editorial: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Favell, Favell: “Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe”, **Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation** (Eds.: Marco Martiniello; Jan Rath), Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.
- Fernández-Suárez, Belén: **La Institucionalización (débil) de las políticas de Integración de los Inmigrantes. Análisis Comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid**, Universidad de

Coruña, Departamento de Socioloxía e Ciencia Política da Administración, Doktora Tezi, 2015.

Garreta, Bochaca Jordi: **Sociedad Multicultural e Integración de los Inmigrantes en Cataluña: Discursos y Prácticas**, Edicions de la Universitat de Lleida, 2009.

Geddes, Andrew;
Scholten, Peter: **The Politics of Migration & Integration in Europe. “France: Still the One and Indivisible Republic?”**, London, Sage Publications, 2016.

Goenechea, Cristina: “La Escuela Pública de la España Multicultural: de Privilegios y Muros Invisibles”, **Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado**, 85 (30.1), 2016, pp.111-119.

Good L., Jason: **Integración de Alumnos Inmigrantes en Sistemas Escolares**, Universidad de Cádiz, Doktora Tezi, 2013.

Gordon, M. Milton: **Assimilation in American Life**, USA, Oxford University Press, 1964.

Göksel, U. Gülay: **Göçmen Entegrasyonu ve Tanınma Teorisi: “Adil Entegrasyon”**, (Çev.: Müge Kızıltuğ), İstanbul, Pinhan Yayıncılık, 2019.

Gualda, C. Estrella: **Integración, Ciudadanía y Gestión de la Diversidad**, (Edt.: Estrella Gualda Caballero), Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2011.

- Gutmann, Amy: “Introduction”, **Multiculturalism and “the Politics of Recognition”**, (Ed.: Amy Gutmann), Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Günuğur, S. Haluk: **Avrupa Birliği**, 3. Bs., Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Bilim Serisi-8., 2014.
- Habermas, Jürgen: **La Inclusión del Otro**, Estudios de Teoría Política, (Trad.: Juan C. V. Arroyo), Ediciones Paidós, 1999.
- Habermas, Jürgen: “Multiculturalism and the Liberal State,” **Stanford Law Review**, Vol. 47, No. 5, 1995, pp. 849-853.
- Herrera - G., Manuel;
Trinidad - R., Antonio;
Soriano - M., R. María: “Ciudadanía, Política Social e Inmigración: El Caso de las Comunidades Autónomas Españolas”, **Revista Sistema**, No. 190-191, 2006, pp. 105-140.
- Heywood, Andrew: **Politics**, London, Macmillan Foundations, 1997.
- Izquierdo, E. Antonio: **Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España**, Madrid, Consejo Economico y Social de Estudios, 2003.
- Jacobs, Dirk: “Categorising What We Study and What We Analyse, and the Exercise of Interpretation”, **Qualitative Research in European Migration Studies**, (Edt.: Ricard Zapata-Barrero ve Evren Yalaz), IMISCOE Research Series, Springer Open, 2018.
- Jones, Peter: “Political Theory and Cultural Diversity”, **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Volume 1, Issue 1, 1998, pp.28-62

- Joppke, Christian: “Multiculturalism and Immigration; A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain”, **Theory and Society**, Vol. 25, No:4, 1996, pp. 449-500.
- Kaya, Ayhan: “Türkiye’de Göç ve Uyum Tartışmaları: Geçmişe Dönük Bir Bakış”, **İdealkent Kent Dergisi Göç I**, Ankara, Sayı 14, 2014, pp. 11-28.
- Kaya, Ayhan: “Küreselleşme, Kozmopolitanizm ve Post-Vestfalya Düzeni”, **Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler**, 1. Baskı, (Ed.: Evren Balta), İstanbul, İletişim Yayınları, 2014a.
- Kaya, Ebru: “Avrupa Birliği’nde Toplumsal Cinsiyet ve Göç: İspanya Örneği”, (Der.: Berrin Oktay Yılmaz ve Advıye Damla Ünlü), **Avrupa Birliği’nin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikalarına Yönelik Güncel Tartışmalar**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2021.
- Kaya, Ebru: “Katalonya Eğitim Sisteminde Göçmen Öğrencilerin Okul Memnuniyetine İlişkin Bages İlçesinde Bir Alan Araştırması”, **Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi**, 2(6), 2019, pp. 427-451.
- Kaya, Ebru: “Göçmen Öğrencilerin İspanyol Eğitim Sistemine Entegrasyonu”, **Asos Journal, The Journal of Academic Social Science**, Yıl:6, Sayı: 79, 2018, pp. 491-519.
- Kelly, Paul: “Introduction: Between Culture and Equality”, **Multiculturalism Reconsidered: 'Culture and Equality' and Its Critics**, (Edt.: Paul Kelly),

Cambridge, U.K., Malden, Mass, Polity Press in association with Blackwell Publishers, 2002.

Kukathas, Chandran: **The Liberal Archipelago: A Theory of Freedom and Diversity**, New York, Oxford University Press, 2003.

Kukathas, Chandran: “Liberalism, Multiculturalism and Oppression”, **Political Theory: Tradition and Diversity**, (Ed.: Andrew Vincent), Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Knoepfel, Peter;
Larrue, Corinne;
Varone, Frederic: **Análisis y Gestión de Políticas Públicas**, Editorial Ariel, 2008.

Kymlicka, Will: “Multiculturalism: Success, Failure, and the Future”, Washington, Migration Policy Institute, 2012.

Kymlicka, Will: “Testing the Liberal Multicultural Hypothesis: Normative Theories and Social Science Evidence”, **Canadian Journal of Political Science**, Volume 43, No.2, 2010, pp. 257-271.

Kymlicka, Will: **Contemporary Political Philosophy: An Introduction**, 2nd. Ed., New York, Oxford University Press, 2002.

Kymlicka, Will: **Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship**, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Kymlicka, Will: **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**, Oxford, Oxford University Press, 1995.

- Larios, M.Jesús: “Cataluña”, **Las Comunidades Autónomas y La Inmigración**, (Edts.: Eliseo, Aja; Jose Antonio, Montilla; Eduard, Roig), Barcelona, Tirant Lo Blanch-Institut de Dret Públic, 2006.
- Levy, T. Jacob: “Classifying Cultural Rights,” **Ethnicity and Group Rights**, (Eds.: Ian Shapiro and Will Kymlicka), New York/London, New York University Press, 1997.
- Lizarrondo-A.M., Antidio: “La Integración de Inmigrantes en España: El Modelo Patchwork”, **Migraciones**, 26, 2009, pp.115-146.
- Lizarrondo-A.M., Antidio: **Perspectiva Comparada de las Políticas de Integración Social para Inmigrantes en las CCAA periodo 2000-2005**, Universidad Pública de Navarra, Trabajo Social, Doktora Tezi, 2008.
- Lladonosa, Mariona;
Öztürk, Özgür Güneş: **Pobles Minoritzats, Drets Col·lectius i Justícia Global a Catalunya**, Col·lecció Drets Col·lectius, Num. 6, Barcelona, CIEMEN, 2020.
- Loobuyck, Patrick: “Liberal Multiculturalism: A Defence of Liberal Multicultural Measures without Minority Rights”, **Ethnicities**, London, Sage Publications, 2005.
- López-Sala, Ana María: “La Política Española de Inmigración en las Dos Últimas Décadas. Del Asombro Migratorio a la Política en Frontera y la Integración”, **Inmigración en Canarias: Contexto, Tendencias y Retos**, La Laguna, Fundación Pedro García Cabrera, 2007.

- López-Sala, Ana María: **Inmigrantes y Estados: La Respuesta Política ante la Cuestión Migratoria**, Vol. 43, Madrid, Anthropos Editorial, 2005.
- Lucas-Martín : “Diversidad Cultural y Lógica Colonial sobre los Impedimentos para el Reconocimiento de Derechos Políticos a los Inmigrantes”, **Inmigración, Ciudadanía y Gestión de la Diversidad** (Edt.: Estrella Gualda Caballero), Universidad Internacional de Andalucía, 2011.
- Lucas-Martín vd.: **Los Derechos de Participación como Elemento de Integración de los Inmigrantes**, Economía y Sociedad, Bilbao, Fundación BBVA, 2008.
- Margalef M., Elisabeth: “La Sanidad: Una Asignatura Pendiente”, **II Informe sobre Inmigración y Trabajo Social**, Colección: Serveis Socials, 12, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1997.
- Martínez, I. Juan; Vieites, R. Antonio; Mateos, A. Alberto: **Un Arraigo sobre el Alambre: La Integración Social de la Población de Origen Inmigrante en España**, Madrid, Fundación Foessa, 2020.
- Martos, M. J. Antonio: “Las Competencias Autonómicas en Inmigración tras la STC 31/2010”, **Revista d’Estudis Autònoms i Federals**, Núm. 14, 2011, pp. 152-185.
- Mazover, Mark: **Dark Continent: Europe’s Twentieth Century**, England, Penguin Books, 2008.

Modood, Tariq: “Anti-Essentialism, Multiculturalism and The ‘Recognition’ of Religious Groups”, **The Journal of Political Philosophy**, Volume 6, Number 4, 1998, pp. 378-399.

Modood, Tariq;

Triandafyllidou, Anna;

Zapata-Barrero, Ricard: **Multiculturalism, Muslims, and Citizenship: A European Approach**, London, Routledge, 2006.

Morawska, Ewa:

“Qualitative Migration Research: Viable Goals, Open-Ended Questions, and Multidimensional Answers”, **Qualitative Research in European Migration Studies**, (Edt.: Ricard Zapata-Barrero ve Evren Yalaz), IMISCOE Research Series, Springer Open, 2018.

Moreno-Fuentes,

Francisco Javier:

“Dissonance Between Discourse and Practice in EU Border Control Enforcement: The Spanish Case”, **Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective**, (Edt.: Simon Reich), University of Pittsburgh Press, 2014.

Moreno-Fuentes,

F. Javier;

Callejo, M. Bruquetas:

Inmigración y Estado de bienestar en España, Colección Estudios Sociales, Núm.31, Barcelona, Colección de Estudios Sociales de la Fundación la Caixa, 2011.

Moya, David:

“La Reforma de la Ley de Extranjería”, Documentos de Trabajo, **Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos**, ISSN-e 1696-3504, N°. 20, 2009.

- Moya Malapeira, David: “Intervención Pública sobre las Pandillas Juveniles Latinoamericanas”, Barcelona, **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, 81, pp. 139-171, marzo-abril 2008.
- Olabuénaga, R. I. José;
Blanco, Cristina M.^a: **La Inmigración Vasca: Análisis Trigeneracional de 150 Años de Inmigración**, Serie Ciencias Sociales, Vol. 11, Bilbao, Universidad de Deusto, 1994.
- Olu Michael, Steve: “Modelos de Multiculturalismo: Implicaciones para los Líderes del Siglo XXI”, **Journal of Intercultural Studies**, 8:3, 1997, pp. 231-245.
- Ortega-Pérez, Nieves: **Las Políticas de Inmigración en España. Actores y Progreso en la Arena Migratoria**, Universidad de Granada, Ciencia de Política y de la Administración, Doktora Tezi, 2011.
- Park, Robert Ezra: **“Rekabet ve Çatışma: Sosyoloji Bilimine Giriş-III”** (Çev.: Gökçe İnan Yağlı), 1.Bs, İstanbul, Pinhan Yayıncılık, 2018.
- Park, Robert Ezra: “Human Migration and the Marginal Man”, **American Journal of Sociology**, 33(6), 1928, pp. 881–893.
- Park, Robert Ezra;
Burgess W. Ernest: **Asimilasyon ve Sosyal Kontrol: Sosyoloji Bilimine Giriş-II** (Çev.: Pınar Sayar Kızılçalı), 1.Bs, İstanbul, Pinhan Yayıncılık, 2017.
- Özer, Yeşer Yeşim: **Immigrants and Xenophobia in the European Union**, Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü, Avrupa Birliği Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, 2007.

- Özer, Yeşer Yeşim;
Komsuoğlu, Ayşegül;
Ateşok, Zeynep: “Türkiye’deki Suriyeli Çocukların Eğitimi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Asos Journal, The Journal of Academic Social Science**, 2016, pp.76-110.
- Öztürk, Güneş Özgür: “İspanya Göç Politikaları ve Göçmen Hayatlar: İspanya Örneği Türkiye İçin Bir Model Olabilir mi?”, **Turkish Journal of Population Studies**, 36, 2016, pp. 103–135.
- Pajares, Miguel: “Las Políticas Locales en el Ámbito de la Inmigración”, **Veinte Años de Inmigración en España: Perspectiva Jurídica y Sociológica, (1985-2004)**, (Coords.: Eliseo Aja; Joaquín Arango), Barcelona, Fundació CIDOB, 2006.
- Pajares, Miguel: **La Integración Ciudadana: Una Perspectiva para la Inmigración**, Barcelona, Icaria Editorial, 2005.
- Parekh, Bhikhu: **A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World**, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2008.
- Parekh, Bhikhu: **Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory**, New York, Palgrave Macmillan 2006.
- Pérez-S., Julio; Iglecias, Marcela; F.A., J. Joaquín: “İspanya Ülke Raporu: İspanya Göç Veren Bir Ülkeden Bir Göçmenler Ülkesine”, **Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya Örnekleri**, (Der.: Ahmet İçduygu), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.

- Pich, López Pablo: “La Política de Integración de la Unión Europea”, **Migraciones**, 22, 2007, pp. 221-256.
- Pinyol i Jiménez, Gemma: “La Política de Inmigración Española como un Nuevo Instrumento de Acción Exterior”, **España en Europa 2004-2008**, (Coord.: Esther Barbé), Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, Núm. 4, Bellaterra, Barcelona, Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2008.
- Pumares, Pablo: “España ante la Inmigración: Un Repaso por las Políticas Migratorias desde los Años Ochenta”, **Integración, Ciudadanía y Gestión de la Diversidad**, (Edt.: Estrella Gualda Caballero), Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2011.
- Planet, I. Ana: “Diversidad Religiosa y Migración en la España de Hoy: Análisis de Actitudes y del Marco Legal”, **La hora de la Integración**, (Dir.: Eliseo Aja; Joaquín Arango; Josep Oliver Alonso), Anuario de Inmigración en España 2011 (edición 2012), Coeditado por CIDOB, Diputació de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón, 2012.
- Rabanal, M^a. González: “El Control de las Migraciones ¿Uno de los Retos de la Globalización?”, **Migraciones y Exilios**, 4, 2004, pp. 67-78.
- Raz, Joseph: “Multiculturalism: A Liberal Perspective”, **Ethics in the Public Domain**, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Ribas-Mateos, Natalia: “Immigració a Catalunya als anys Noranta, Quelcom de Nou?”, **Revista Catalana de Sociologia**, Núm. 6/97. Barcelona, Institut d’Estudis Catalans, 1997.

- Rodríguez-García,
José Antonio: “La Integración Intercultural en España: El Mestizaje Constitucional Democrático”, **Migraciones Internacionales**, Vol.6, No.2, 2011, pp.193-222.
- Romero, C. Giménez: “Pluralismo, Multiculturalismo e Interculturalidad. Propuesto de Clarificación y Apuntes Educativos”, **Educación y Futuro**, No.8, 2003, pp. 9-26.
- Rumelili, Bahar: “Batı Merkezilik ve Postkolonyalizm”, **Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler**, 1. Bs., (Ed.: Evren Balta), İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.
- Sánchez-Alonso, Blanca: “La Inmigración en España: Perspectivas Innovadoras”, **Revista Internacional de Sociología**, 69, No. M1, 2011, pp.243-268.
- Sánchez-Lorenzo, Sixto: “Perfiles de la Integración del Extranjero”, **La Integración de los Extranjeros: Un análisis transversal desde Andalucía**, (Coord.: Sixto Sánchez Lorenzo), Barcelona, Atelier Libros, 2009.
- Sandel, J. Michael: **Democracy’s Discontent: America in Search of a Public Philosophy**, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- Sandel, J. Micheal: “The Procedural Republic and the Unencumbered Self,” **Political Theory**, Vol. 12, No. 1, 1984, pp. 81-96.
- Santos, Bajo Nicolás: “Conceptos y Teorías sobre la Inmigración”, **Anuario Jurídico y Económico Escurialense**, XL, 2007, pp.817-840.

- Santos, Lidia: “Política de inmigración en España”, **Anuario Internacional CIDOB 1991**, Barcelona, CIDOB, 1992.
- Solé i Aubia, Monserrat: “Les Polítiques d’immigració: Una Gran Oportunitat i Molts Eptes”, **L’estat de la Immigració a Catalunya. Anuari 2005-Volum I, Anàlisi Jurídica i Sociodemogràfica**, (Directores: Maria Jesús Larios ve Mònica Nadal), Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 2006.
- Sert, Deniz: “Küresel Hareketlilik ve Göç”, **Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler**, 1. Baskı, (Ed.: Evren Balta), İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.
- Şirin Öner, Aslı: “AB’nin Göç ve Sığınma Politikaları: Çabalar Sonuç Verecek mi? Avrupa Birliği’nin Ortak Bir Göç ve Sığınma Politikası Oluşturma Girişimleri”, **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar**, (Der.: Suna Gülfer İhlamur Öner ve N. Aslı Şirin Öner), 3.Bs., İstanbul, İletişim Yayınları.
- Solé, Carlota;
Parella, Sònia: El Modelo de Gestión de Las Migraciones en Cataluña: ¿Una “vía Catalana” de Integración?, **Politica y Sociedad**, Vol 45, Núm 1, 2008, pp.85-101.
- Soysal, Yasemin. N.: **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**, University of Chicago Press, 1994.

- Scholten, Peter; Collett, Elizabeth; Petrovic, Milica: “Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance”, **International Review of Administrative Sciences**, 83 (2), 2017, pp. 283-302.
- Scott, Sam;
Cartledge, Kim H.: “Migrant Assimilation in Europe: A Transnational Family Affairs”, **International Migration Review**, 43 (1), 2009, pp. 60-89.
- Smith, D. Anthony: **Milli Kimlik**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2017.
- Taylor, Charles: “Politics of Recognition”, **Multiculturalism and the politics of recognition**, (Ed.: Amy Gutmann), Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Toksöz, Fikret vd.: **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2009.
- Toksöz, Gülay: **Uluslararası Emek Göçü**, 1.Bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 129, Göç Çalışmaları, 2006.
- Tovías W., Susana: “Nuevas Familias, Nuevos Entornos, Nuevas Relaciones en la Escuela”, **Hablemos de Educación Infantil: Orientaciones y Recursos (0-6 años)**, (Coord.: Isabel Vizcaíno Timón; Ana Blasco Cruces), Vol. 1, España, Publisher: Wolters Kluwer, 2012.
- Tseung-W. C.;
Verkuyten, Maykel: “Multiculturalism, Mauritian Style: Cultural Diversity, Belonging and a Secular State.” **American Behavioral Scientist**, Vol. 59, Issue 6, 2015, pp. 679-701.

- Trinidad-R., Antonio;
Soriano-Miras, Rosa;
Aleján-B. Carmen vd.: **Las Políticas de Integración Social de Los Inmigrantes en Las Comunidades Autónomas Españolas**, (Edt.: Julio Iglesias de Ussel), Bilbao, Fundación BBVA, 2010.
- Valderrama-F., Cristina: “La Gestión de los Flujos Migratorios, Algunas Cuestiones Previas en Torno al Caso Español”, Colección **Mediterráneo Económico: Procesos Migratorios, Economía y Personas**, Núm. 1, 2002, pp. 225-246.
- Valderrama-F., Cristina: **La Integración de Los Inmigrantes en Las Sociedades Receptoras: Método de Análisis y Aplicación al País Vasco. Aspectos Teóricos y Metodológicos**, Universidad de Deusto, Ciencias Políticas y Sociología, Doktora Tezi, 1993.
- Vallescar Palanca, Diana: **Cultura, Multiculturalismo e Interculturalidad: Hacia una Racionalidad Intercultural**, 1ª ed., 1ª imp., Madrid, Editorial El Perpetuo Socorro, 2000.
- Valls, Domingo Andreu: **Catalunya al Mirall de la Immigració: Demografia Identitat Nacional**, Edición: 1, Barcelona, Editorial L’Avenç, 2014.
- Vansteenberghe W.,
G. Pablo: “Coexistencia de los tres Modelos de Integración en España”, Barataria, **Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales**, Nº 13, 2012, pp. 225-237.
- Vatandaş, Celalettin: **Çokkültürlülük**, İstanbul, Değişim Yayınları, 2002.

- Verkuyten, Maykel: “Assimilation Ideology and Situational well-being among Ethnic Minority Members”, **Journal of Experimental Social Psychology**, 46, 2010, pp. 269-275.
- Verkuyten, Maykel: “Everyday Ways of Thinking about Multiculturalism”, **Ethnicities**, 4 (March, 1), 2004, pp. 53-74.
- Yasemin, Özgün: “Küresel Çeşitlilik ve Çok kültürlü Toplum”, **Küreselleşme ve Kültürlerarası İletişim**, (Ed.: Nezih Orhon ve Ayhan Yılmaz), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2013.
- Yıldız, Ayselin: “Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak-Haziran 2017, pp. 36-67.
- Young, Iris Marion: **Justice and the Politics of Difference**, New Jersey, Princeton University Press, 1990.
- Zangwill, Israel: **The Melting-pot: Drama in Four Acts**, Macmillan Company, 1909.
- Zapatata-Barrero, Ricard: **La Inmigración en Naciones Minoritarias: Flandes, Quebec y Cataluña en Perspectiva**, Barcelona, Icaria Editorial, 2008.
- Zapata-Barrero, Ricard: “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE.”, **Arbor**, CLXXXI 713, 2005, pp. 101-114.
- Zapata-Barrero: **El Turno de los Inmigrantes. Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación**, Madrid, MTAS, 2002.

Walzer, Michael: "Multiculturalism and the Politics of Interest",
Insider/Outsider: American Jews and Multiculturalism, (Ed.: David Biale, vd.), California,
University of California Press, 1998.

Walzer, Michael: **Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality**, New York, Basic Books, 1983.



INTERNET KAYNAKLARI

Arango, Joaquín: “Exceptional in Europe?, Spain’s Experience with Immigration and Integration”, Migration Policy Institute, 2013, (Çevrimiçi), <https://www.migrationpolicy.org/research/exceptional-europe-spains-experience-immigration-and-integration> (Erişim: 27.04.2020).

Bárbulo, Tomás: “El Gobierno Acepta Cambios en su Reforma de la Ley de Extranjería”, El País, 2009, (Çevrimiçi), https://elpais.com/diario/2009/05/04/espana/1241388009_850215.html (Erişim: 01.01.2020).

Bertelsmann Sustainable Governance Indicators: “Spain Report”, 2020, (Çevrimiçi) <https://www.sgi-network.org/2020/Spain> (Erişim: 28.12.2020).

Cachón Rodríguez, Lorenzo: “En la ‘España Inmigrante’: Entre la Fragilidad de los Inmigrantes y las Políticas de Integración”, en Papeles del CEIC, Vol. 2009/1, No. 45, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/45.pdf>, (Erişim: 24.01.2020).

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia: “Fifth Report on Spain”, 2018, (Çevrimiçi), <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/spain> (Erişim: 29.12.2020).

Comisión Europea DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades: “Revisión por Pares en materia de Protección e Inclusión Sociales 2008”, 2008, (Çevrimiçi), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu> (Erişim: 06.07.2020).

Comisión Europea. El Portal de la Unión Europea: “Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, Relativa a la Escolarización de los Hijos de los Trabajadores Migrantes”, (Çevrimiçi), <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/b899a4e4-96f0-4370-bc4f-78fb93d42027/language-es>

(Erişim: 21.09.2020).

Commission of the European Communities: “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment” (COM (2003) 336); Brussels. (Çevrimiçi), http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/doc/com_2003_336_final.pdf (Erişim: 24.01.2020).

Comunidad de Madrid. Centros de Participación e Integración de Inmigrantes: “Actividades que realizan los centros”, 2020, (Çevrimiçi), <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/centros-participacion-e-integracion-inmigrantes> (Erişim: 28.08.2020).

Comunidad de Madrid. Consejería de Políticas Sociales y Familia. Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social: “Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2019-2021”, 2018, (Çevrimiçi), https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/plan_de_inmigracion_2019-2021.pdf (Erişim: 26.03.2020).

Consorci per a la Normalització Lingüística: “Taula dels Preus dels Cursos 2020-2021”, 2020, (Çevrimiçi), <https://www.cpnl.cat/cursos-de-catala/cursos-generals/> (Erişim: 28.09.2020).

Council Directive 2003/86/EC: “On the Right to Family Reunification”, Published in Official Journal of European Community on September 22, 2003, (Çevrimiçi), http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_251/l_25120031003en00120018.pdf (Erişim: 24.01.2020).

Council of Europe: “Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level” (Details of Treaty No.144), 1992, (Çevrimiçi), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26> (Erişim: 17.04.2020).

Enríquez, González Carmen: “Luces y Sombras en la Integración de los Migrantes en España”, Fundación Real Instituto Elcano, ARI 38/2016, (Çevrimiçi),

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari38-2016-gonzalez-enriquez-luces-sombras-integracion-migrantes-espana (Erişim: 16.04.2021).

European Commission: COM(2020) 758 final, “Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027”, 2020, (Çevrimiçi), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (Erişim: 06.04.2021).

European Commission: “Education and Training Monitor 2020”, 2020a, (Çevrimiçi), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/92c621ce-2494-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en> (Erişim: 28.12.2020).

European Commission: COM (2016) 377 final, “Action Plan on the Integration of Third Country Nationals”, Brüksel: EU., 2016.

European Commission: “European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations”, 2004, (Çevrimiçi), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/reconciling-europes-geography-its-history-commission-marks-15th-anniversary-2004_en (Erişim: 27.02.2020).

European Commission: “Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU”, 2004a, (Çevrimiçi), <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu> (Erişim: 22.03.2020).

Eurydice: “Integrating Immigrant Children into Schools in Europe” (Brussels, EACEA), 2009, (Çevrimiçi), https://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf (Erişim: 21.09.2020).

Eurydice España: “España y la Estrategia Europa”, 2020, (Çevrimiçi), <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/redie-eurydice/espacio-europeo->

<educacion/contexto-politico/antecedentes/e2020/espana-e2020.html> (Erişim: 22.03.2020).

Eurostat-Statistical Office of the European Communities: “Migrant integration statistics-active citizenship”, 2021, (Çevrimiçi), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_active_citizenship (Erişim: 18.03.2021).

Eurostat-Statistical Office of the European Communities: “Eurostat yearbook 2002” The statistical guide to Europe, Data 1990-2000, 2002, (Çevrimiçi), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-40-01-319> (Erişim: 06.04.2020).

Eur-Lex Access to European Union Law, Official Journal of the European Communities: “Avrupa Göç ve İltica Paktı”, 2020, (Çevrimiçi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038> (Erişim: 21.01.2020).

Eur-Lex Access to European Union Law, Official Journal of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the community immigration policy/ COM/2001/0387 final/ 2011, (Çevrimiçi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0387> (Erişim: 06.02.2020).

Eur-Lex Access to European Union Law, Official Journal of the European Communities: “Common Framework for the Integration of non-EU Nationals”, 2010, (Çevrimiçi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:l14502> (Erişim: 06.02.2020).

Eur-Lex Access to European Union Law, Official Journal of the European Communities: “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals”, 2008, (Çevrimiçi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0115>

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0115 (Erişim: 30.05.2020).

Eur-Lex Access to European Union Law, Official Journal of the European Communities: “Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin”, (Çevrimiçi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043&from=EN> (Erişim: 25.08.2020).

Eusko Jaurlaritsa Gobierno Vasco: “Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020”, (Çevrimiçi), https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/vplaninterculturalidad.pdf (Erişim: 06.02.2020).

Fidalgo, Fernández Paloma: “La Integración de los Inmigrantes en España: Los Conceptos de Inserción, Integración y Asimilación”, 2010, (Çevrimiçi), <https://www.webislam.com/articulos/38637-la-integracion-de-los-inmigrantes-en-espana.html> (Erişim: 28.04.2020).

Foro Para la Integración Social de los Inmigrantes: “Programa Greco. Valoración del Programa por parte de la Comisión ad hoc del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes”, 2000, (Çevrimiçi), <http://www.foroinmigracion.es/> (Erişim: 08.05.2020).

Generalitat de Catalunya. Institut d’Estadística de Catalunya: “Población a 1 de Enero. 1900-2020”, (Çevrimiçi), <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=es> (Erişim: 28.06.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament de Treball, Afer Social i Famílies. Secretaria d’Igualtat, Migracions i Ciutadania: “Pla de Ciutadania i de Les Migracions 2017-2020” (Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematics/immigracio/Plans_i_programes/06plainmigracio_cat_2017_2020/Pla_i_nmigracioue_CAT_OK.pdf (Erişim: 29.06.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família: “Pla de Ciutadania i de Les Migracions: Horitzó 2016”, (Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematics/immigracio/Plans_i_programes/01pcm2016/pcm_cat_final.pdf

(Erişim: 17.08.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració: “Plan de Ciutadania i Immigració 2009-2012”, (Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio_refugi/03politiquesplansactuacio/pla_ciutadania_immigracio/pla_ciutadania_immigracio_vcat_2010_06_03.pdf (Erişim: 30.07.2020).

Generalitat de Catalunya: “Pacto Nacional Para la Inmigración”, 2008, (Çevrimiçi), http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Documents_interes/RCDP_40/4B_Pacte_Nacional_Immigracio_es_doc_final_rcdp40.pdf (Erişim: 24.03.2020).

Generalitat de Catalunya, Barcelona, Departament: “Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008”, (Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio_refugi/03politiquesplansactuacio/antecedents/memoria_pla.pdf (Erişim: 14.06.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia: “Legislació Civil Catalana”, 2006, (Çevrimiçi), <http://civil.udg.es/normacivil/catalunya.htm> (Erişim: 09.05.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar i Família: “Per un Model D'acollida dels Immigrants: Necessitats i Propostes”, Barcelona, 2003, (Çevrimiçi), <https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/detalls/Article/Per-un-model-dacollida-dels-immigrants-necessitats-i-propostes> (Erişim: 17.07.2020).

Generalitat de Catalunya. Secretaria per a La Immigració: “Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004”, Barcelona, Departament de Presidència, 2001,(Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio_refugi/03politiquesplansactuacio/antecedents/IMMIGR1.pdf (Erişim: 14.06.2020).

Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social: “Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d’Immigració 1993-2000”, Barcelona. (Çevrimiçi),

http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/amb_its_tematics/immigracio/03publforacoleccio/anteriors_2009/12informeplainterdepartamentalimmi93-00/informe_pla_interdep_immigracio.pdf (Erişim: 14.06.2020).

Generalitat de Catalunya: “Pla Interdepartamental d’Immigració 1993-2000”, Barcelona, Departament de Benestar Social, (Çevrimiçi), https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/amb_its_tematics/immigracio/03publforacoleccio/anteriors_2009/12informeplainterdepartamentalimmi93-00/informe_pla_interdep_immigracio.pdf (Erişim: 14.06.2020).

Generalitat Valenciana: “Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 de la Comunidad Valenciana”, (Çevrimiçi), www.inclusio.gva.es/documents/610754/17349170/Plan%20Director%20de%20Inmigraci%C3%B3n%20y%20Convivencia%202008-2011/1354af9e-7b6d-4136-bc12-076d7c7b12ef (Erişim: 14.04.2020).

Gobierno de Aragón: “Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón 2018-2021”, (Çevrimiçi), <https://www.aragon.es/-/plan-integral-para-la-gestion-de-la-diversidad-cultural-de-aragon-2018-2021> (Erişim: 20.04.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Hacienda: “La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos”, 2021, (Çevrimiçi), <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> (Erişim: 11.05.2021).

Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social Y Migraciones: “El Gobierno lanza el Protocolo para combatir el discurso del odio en redes con el apoyo de la Fiscalía, la sociedad civil y las empresas del ámbito digital”, 2021, (Çevrimiçi), <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/inmigracionemigracion/detalle/4008> (Erişim: 18.03.2021).

Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social Y Migraciones: “Extranjeros Residentes en España”, 2020, (Çevrimiçi), <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/operaciones/concertificado/index.html> (Erişim: 06.04.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Portal de Inmigración: “Programas de Integración”, 2020a, (Çevrimiçi), [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Programas Integracion/index.html](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Programas_Integracion/index.html) (Erişim:04.07.2020).

Gobierno de España: La Moncloa, 2020b, (Çevrimiçi), <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/index.aspx> (Erişim: 15.04.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social: “El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia”, 2020c, (Çevrimiçi), <http://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/normativa/nacional/index.htm> (Erişim: 14.12.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social: “La Seguridad Social Registró 2.073.741 Trabajadores Extranjeros de Media en Noviembre”, 2020d, (Çevrimiçi), <https://revista.seg-social.es/2020/12/22/la-seguridad-social-registro-2-073-741-trabajadores-extranjeros-de-media-en-noviembre/> (Erişim: 05.01.2021).

Gobierno de España. Ministerio de Justicia: “Nacionalidad por Residencia”, 2020, (Çevrimiçi), <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ciudadanos/tramites-gestiones-personales/nacionalidad-residencia> (Erişim: 21.04.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Educación y Formación Profesional: “Datos y Cifras Curso escolar (2019/2020)”, (Çevrimiçi), <http://www.sede.educacion.gob.es/publiventa> (Erişim: 29.10.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Hacienda: “Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2019”, (Çevrimiçi), <http://www.hacienda.gob.es/> (Erişim: 28.09.2020).

Gobierno de España. Ministerio de Educación y Formación Profesional: “PISA 2018 Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, Informe español”, 2019, (Çevrimiçi), <http://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2018/pisa-2018-informes-es.html> (Erişim: 13.03.2021).

Gobierno de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: “Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2014”, Informe Español, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, España.

Gobierno de España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales E Igualdad: “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013–2016”, (Çevrimiçi), <https://www.eapn.es/publicaciones/173/plan-nacional-de-accion-para-la-inclusion-social-2013-2016> (Erişim: 05.05.2020).

Gobierno de España: Ministerio De Empleo Y Seguridad Social: “Plan Estratégico Cuiadanía e Integración 2011-2014,” (Çevrimiçi), http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf (Erişim: 30.03.2020).

Gobierno de España: Ministerio De Empleo Y Seguridad Social: “Plan Estratégico Cuiadanía e Integración 2007-2010”, (Çevrimiçi), http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECID EF180407.pdf (Erişim: 30.03.2020).

Gobierno de España. Ministerio del Interior: “Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)”, 2001, (Çevrimiçi), <https://www.boe.es/boe/dias/2001/04/27/pdfs/A15323-15343.pdf> (Erişim: 26.03.2020).

Instituto Nacional de Estadística: “Datos Provisionales de Población Extranjera del Padrón Municipal del INE a 1 de enero de 2020”, (Çevrimiçi), https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990 (Erişim: 06.04.2020).

International Organization for Migration. (IOM). UN MIGRATION: “Göç ve Entegrasyon”, 2020, (Çevrimiçi), <https://turkey.iom.int/tr/g%C3%B6%C3%A7-ve-entegrasyon> (Erişim: 18.01.2020).

International Organization for Migration. (IOM): “International Migration Law, Glossary on Migration”, 2019, (Çevrimiçi), www.iom.int (Erişim: 28.05.2020).

Kukathas, Chandran: “Theoretical Foundations of Multiculturalism”, 1992, (Çevrimiçi), <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Theoretical+Foundations+of+MulticulturalismChandran+Kukathas>

(Erişim: 02.02.2020).

Kreienbrink, Axel: “Focus Migration: Country Profile”, No.6, 2008, (Çevrimiçi), http://www.focus-migration.de/Spain_Update_08_200.5420.0 (Erişim: 22.04.2020).

La Junta de Andalucía, “Planes Integrales Para la Inmigración en Andalucía 2018-2022”, (Çevrimiçi), <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiayadministracionlocal/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion.html> (Erişim: 17.04.2020).

Lucas Martín, Francisco de Javier: “Inmigración, Diversidad Cultural, Reconocimiento Político”, Revistes Digitals de la Universitat Autònoma de Barcelona, Papers, 94, 2009, pp.11-27, (Çevrimiçi) <https://papers.uab.cat/article/view/v94-de-lucas> (Erişim: 18.06.2021).

Llevot-Calvet, Núria: “Políticas Educativas De Inmigración En Cataluña y Su Reflejo En Una Escuela”, Instituto de Migraciones, Andalucía, Granada, 2011, (Çevrimiçi), <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4051225.pdf> (Erişim: 21.09.2020)

Margalit, Avishai; Halbertal, Moshe: “Liberalism and the Right to Culture,” *Social Research*, 71, No.3, 2004, pp.491-510, (Çevrimiçi), <http://www.jstor.org/stable/40971045> (Erişim: 18.02.2020).

Martín-Plaza, Ana: “La Población Española Baja por Primera Vez desde 1996 por el Regreso de Inmigrantes a sus Países”, RTVE, 2012, (Çevrimiçi), [https://translate.google.com/#view=home&op=translate&sl=es&tl=tr&text=Mart%C3%ADn-Plaza%2C%20Ana.%20\(2012\).%20La%20Poblaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20Baja%20por%20Primera%20Vez%20desde%201996%20por%20el%20Regreso%20de%20Inmigrantes%20a%20sus%20Pa%C3%ADses](https://translate.google.com/#view=home&op=translate&sl=es&tl=tr&text=Mart%C3%ADn-Plaza%2C%20Ana.%20(2012).%20La%20Poblaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20Baja%20por%20Primera%20Vez%20desde%201996%20por%20el%20Regreso%20de%20Inmigrantes%20a%20sus%20Pa%C3%ADses). (Erişim: 06.04.2020).

Martiniello, Marco: “Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their offspring in Europe”, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 1/05, 2005, (Çevrimiçi), <http://dspace.mah.se/dspace/handle/2043/1495> (Erişim: 19.05.2021).

Moya-Malapeira, David: “La Gestión de la Inmigración ante la Crisis. ¿Introducir Reajustes al Modelo Actual o Pensar en un Cambio de Modelo Migratorio?”, Observatorio Derecho Publico, 2012, (Çevrimiçi), <http://idpbarcelona.net/david-moya-malapeira-la-gestion-de-la-inmigracion-ante-la-crisis-introducir-reajustes-al-modelo-actual-o-pensar-en-un-cambio-de-modelo-migratorio/> (Erişim: 07.08.2021).

MIPEX, Migrant Integration Policy Index: “Key Findings”, 2020, (Çevrimiçi), <https://www.mipex.eu/spain> (Erişim: 29.12.2020).

MIPEX, Migrant Integration Policy Index: “Key Findings”, 2015, (Çevrimiçi), <http://www.mipex.eu/spain> (Erişim: 29.04.2020).

Niessen, Jan: “Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities”, 2000, (Çevrimiçi), https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/documentation/Series_Community_Relations/Diversity_Cohesion_en.pdf (Erişim: 02.05.2020).

Observatorisocial, del Pla de l'Estany. Consell Comarcal del Pla de l'Estany: “Llum Verda al Pla de Ciutadania i Migracions 2017-2020 de Catalunya per Construir Una Societat Més Inclusiva”, 2017, (Çevrimiçi), <https://observatori.plaestany.cat/Noticies/ID/10/Llum-verda-al-Pla-de-Ciutadania-i-Migracions-2017-2020-de-Catalunya-per-construir-una-societat-mes-inclusiva> (Erişim: 01.07.2020).

OECD: “International Migration Outlook 2020”, OECD Publishing, (Çevrimiçi), <https://doi.org/10.1787/ec98f531-en>. (Erişim: 04.07.2020).

OECD: “International Migration Outlook 2019, 43rd edition - Country Notes: Recent Changes in Migration Movements and Policies-Spain”, 2019, (Çevrimiçi), https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2019_c3e35eec-en#page277 (Erişim: 06.04.2020).

OECD: “Settling in 2018 Indicators of Immigrant Integration”, 2018, (Çevrimiçi), <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm> (Erişim: 24.04.2020).

OECD: “International Migration Outlook 2015-Country Notes: Recent Changes in Migration Movements and Policies-Spain”, 2015, (Çevrimiçi), https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2015_migr_outlook-2015-en#page250 (Erişim: 06.04.2020).

Ortega-Pérez, Nieves: “España: Hacia una Nueva Política Migratoria”, February 1, 2003, Migration Policy Institute, (Çevrimiçi), <https://www.migrationpolicy.org/article/espa%C3%B1a-hacia-una-nueva-pol%C3%ADtica-migratoria> (Erişim: 06.08.2021).

Pasetti, Franceso; Montserrat, de Cumella Carlota: “Las Políticas de Integración en España según el Índice MIPEx, 2020”, 2020, CIDOB Notes Internacionales, Núm.244, (Çevrimiçi), https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/244/las_politicas_de_integracion_en_espana_segun_el_indice_mipex (Erişim: 12.01.2021).

Payares, Lily Johana Agámez: Políticas de Integración en el Àmbito Educativo: Propuestas Políticas y Expectativas de la Población Inmigrante, Universidad de la Rioja, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Grado en Trabajo Social, 2015, (Çevrimiçi), https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000977.pdf (Erişim: 29.04.2020).

Pinyol-Jiménez, Gemma; Sánchez-Montijano, Elena: “El Proceso de Naturalización por Residencia en España: ¿Diferencias que Discriminan?”, 2015, (Çevrimiçi), https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/documents_cidob/el_proceso_de_naturalizacion_por_residencia_en_espana_diferencias_que_discriminan (Erişim: 30.04.2020).

T.C. Türk Dil Kurumu, 2020, (Çevrimiçi), <http://www.tdk.gov.tr> (Erişim: 18.01.2020).

Rubio-Marín, Ruth; Sobrino, Irene; Martín-Pérez, Alberto, vd.: “Country Report on Citizenship Law: Spain”, Florence, European University Institute, 2015, (Çevrimiçi), <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/34480> (Erişim: 18.04.2020).

Soto, Álvaro: “La Inmigración: así ha cambiado (en) España”, 2019, (Çevrimiçi), <https://www.laverdad.es/elecciones/generales/inmigracion-cambiado-espana-20191107110801-ntrc.html> (Erişim: 18.04.2020).

Tolley, Erin: “Multiculturalism Policy Index: Immigrant Minority Policies”, 2011, (Çevrimiçi), <https://www.queensu.ca/mcp/sites/webpublish.queensu.ca.mcpwww/files/files/immigrantminorities/evidence/ImmigrantMinoritiesApr12.pdf>

(Erişim: 31.01.2020).

UNHCR; UNICEF; IOM: “Access to Education for Refugee and Migrant Children in Europe”, 2019, (Çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2019/09/Access-to-education-europe-19.pdf>

(Erişim: 19.08.2021).

Vilaseró, Manuel: “Cambio de Rumbo en Inmigración”, el Periódico, 2018, (Çevrimiçi), <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180616/cambio-rumbo-inmigracion-rajoy-sanchez-6880999> (Erişim: 06.06.2020).

İspanya’nın Mevzuat ve Resmî Belgeleri

Constitución Española. Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 (BOE, Núm.311, de 29/12/1978).

Decreto 252/2004, de 1 de abril por el cual se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos (DOGC núm. 4105, de 02/042004).

Diarios de Sesiones Congreso de los Diputados Núm. 399 de 21/12/1994, 12323.

Gobierno de España. Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados: Situación de los Extranjeros en España. Líneas Básicas de la Política Española de Extranjería, Madrid, 1990.

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal (BOE, núm. 11, de 12/01/1996).

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE, núm. 313, de 31/12/2003).

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE núm. 233, de 28/09/2013).

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE, núm. 158, de 03/06/1985).

Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, núm. 10, de 12/01/2000).

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su Integración Social (BOE, núm 307, de 23/12/2000).

Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE, núm. 234, de 30/09/2003).

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, núm. 299, de 12/12/2009).

Ley Orgánica 8/2013, 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa (BOE, núm. 295, de 10/12/2013).

Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, de traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional a la Generalidad de Cataluña.

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (Vigente hasta el 26 de abril de 2001).

Real Decreto 72/1996, de 5 de marzo, que establece el régimen de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración.

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, núm. 6, de 07/01/2005).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. (BOE, núm. 103, de 30/04/2011).

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE, núm. 98, de 24/04/2012).

Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (BOE, núm. 183, de 30/07/2018).

Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de

Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (BOE, No. 101, 17/04/2001).

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre. Fundamento Jurídico 4º (BOE, No. 305, de 21/12/1984).

Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1985, de 30 de septiembre. Fundamento Jurídico 2º (BOE, No. 265, de 05/11/1985).

Valoración del Programa por parte de la Comisión ad hoc del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 15 de diciembre de 2000, 2-3.

İspanya'da Uygulanan Düzenleme/Yasallaştırma Süreçlerine İlişkin Mevzuat

- 1985: Proceso extraordinario de regularización previsto en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

- 1991: Proceso excepcional vinculado a la Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 9 de abril de 1991.

- 1996: Proceso extraordinario de regularización previsto en la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 155/1996 por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la LO 7/1985.

- 2000: Proceso extraordinario de regularización contemplado también en el Real Decreto 239/2000 que desarrolla el proceso previsto en la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de 2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y de su Integración Social.

- 2001: Proceso de arraigo establecido en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre de reforma de la LO 4/2000.

- 2005: Proceso de normalización previsto en el Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.

Bask Ülkesi Özerk Topluluğu'nun Mevzuat ve Resmî Belgeleri

Decreto 155/2002 de 25 de Junio por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración.

Decreto 200/2002 de 30 de Agosto por el que se crea el Foro para la participación e integración social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco.

Endülüs Özerk Topluluğu'nun Mevzuat ve Resmî Belgeleri

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, No. 68, de 20/03/2007).

Madrid Özerk Topluluğu'nun Mevzuat ve Resmî Belgeleri

Decreto 64/1998, de 23 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (BOCM de 8 de Mayo de 1998).

Decreto 43/2005, de 12 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid. (BOCM de 16 de Mayo de 2005).

Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 304, de 23 de diciembre de 2002).

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE, No. 51, de 01/03/1983).

Katalonya Özerk Topluluğu'nun Mevzuat ve Resmî Belgeleri

Decret 6/2019, de 8 de gener, de reestructuració del Departament de Justícia.

Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Decreto 178/1991, de 30 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud (DOGC núm.1486, de 28 de agosto).

Decreto 194/1998, de 30 de julio, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo asesor (DOGC núm. 2697, de 6 de agosto Pàg. 10065).

Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña (DOGC No. 3431, de 16 de julio de 2001, artes. 2, 4, 7, 8, y 9).

Decreto 86/2008, de 15 de abril, de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración (DOGC núm. 5113, el 17 de Abril de 2008, pág. 29830).

Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (DOGC de 20 de noviembre de 2014).

Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social: “Dossier de la Trobada sobre la Situación dels Immigrants Marroquins a Catalunya”, Barcelona, (Documento Interno), 1990.

Generalitat de Catalunya. Secretaria de Polítiques Educatives: “Accions d'impuls a les Terceres Llengües. Les Llengües de la Nova Ciutadania”, Barcelona (Documento Interno), 2015.

Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Catalunya (DOGC de 22 de abril de 1983).

Ley del Parlamento de Cataluña 4/1994, de 20 de abril, de Administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (DOGC núm. 1890, de 29 de abril de 1994).

Llei 2/1993 de Foment i Protecció de la Cultura Popular i Tradicional i l'Associacionisme Cultural.

Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística. Publicada al DOGC núm. 2553, de 9 de gener de 1998, i al BOE núm. 36, d'11 de febrer de 1998.

Llei 16/2009, del 22 de juliol, dels Centre de Culte de la Generalitat de Catalunya.

Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (DOGC núm. 5629, de 14 de mayo de 2010).

Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació (DOGC núm. 8307, 2020).

Parlament de Catalunya: “Estatut d'Autonomia de Catalunya”, 2016, <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48089.pdf>

Resolució 423/VI sobre la integració social dels immigrants estranger, Barcelona, (BOPC de 12 de marzo de 2001).

Resolució 858/VI per la qual s'aprova el Document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya, Barcelona (BOPC núm. 206 de 11 de julio de 2001).

EKLER
EK 1:
KATILIMCILAR

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
1	08.09.2020	Kadın	Üçüncü Sektör	Koordinatör
1991/2015 seneleri arasında devlet üniversitesinde akademisyen olarak görev yapmış ve emekli olmuştur. Çokkültürlü toplum ve eğitim konularında pek çok makale ve kitap yayımlamıştır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
2	08.09.2020	Kadın	Üçüncü Sektör	Arxiprestal Konseyi Üyesi
Yoksulluktan, dışlanmadan veya marjinalleşmeden muzdarip insanların bu durumdan çıkıp düzgün bir hayata kavuşmasını sağlamak için gönüllü olarak çalışmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
3	08.09.2020	Kadın	Üçüncü Sektör	Gönüllü
Meslek hayatı boyunca kamu kurumlarında öğretmen olarak çalışmıştır. Uzmanlık alanı göçmen öğrencilere ikinci dilleri öğretmektir. Fas'tan gelen yetişkin göçmenlere dil eğitimini gönüllü olarak vermektedir. Katalanca dilinde okuma yazma öğretmeni ve kitap editörü olarak çalışmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
4	17.09.2020	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili

Göçmenlere yönelik iş birliği projeleri gerçekleştirmektedir. Belediye Dayanışma Konseyinin üyelerinden biridir. Programlar, kampanyalar, sergiler düzenlemekte, Kültürlerarası Belediye Kuruluna aktif katılmaktadır. 2013'ten beri örgütte göçmenlere kadınlara okuma yazma dersleri de vermektedir.

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
5	17.09.2020	Erkek	Yerel Yönetim	Delege

Göçmen kökenlidir. Hukuk Fakültesinden mezundur. Göç ve yabancılar konusunda eğitim almıştır. 2000'den beri kamu görevlisi olarak görev yapmaktadır ve 2000'lerin başından şimdiye dek delege olarak göç konusunda stratejik programlar yürütmekten sorumludur.

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
6	24.09.2020	Erkek	Mahalle Dernekleri Federasyonu	Yetkili

Kıdemli polis memurudur. Derneğin Başkanı olarak 3 senedir gönüllü olarak hizmet vermektedir. Göçmenlerle bağlantılı olarak 2003'ten beri kurumun ana faaliyetlerinden biri olan Katalanca okuryazarlık kurslarına öncülük etmektedir.

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
7	29.09.2020	Erkek	Yerel yönetim - STK	Teknisyen

Gazetecilik Bölümü mezundur. Uluslararası İlişkiler Bölümünde Yüksek Lisansını tamamlamıştır. Yerel yönetim - ONG ortak işbirliği esasları ile çalışan kurumda teknisyen olarak uzun süredir hizmet vermektedir.

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
8	12.10.2020 10.00	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Erken Çocukluk Eğitimi ve İlköğretim Bölümünden mezun olmuştur. Daha sonra, psikoloji eğitimi almıştır. Araştırma ve Eğitimsel Değişim üzerine Yüksek Lisans yapmıştır. Aynı üniversitede Doktora programına devam etmektedir. Buna ek olarak, yetişkin eğitimi ve okul takviyesi konularında da gönüllü eğitmen olarak çalışmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
9	19.10.2020 12.49 Video-konferans yöntemi	Erkek	Katalonya Özerk Yönetimi Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreterliği	Göç Alanında Sorumlulukları Olan Siyasi Üye
Barselona Politeknik Üniversitesinden mezun olmuştur. Devlet üniversitesinde lisansüstü dersler vermiş ve yanı sıra kamu kurumlarında direktör rolü almıştır. 1990'ların başında Katalonya Cumhuriyetçi Sol Parti'ye katılmıştır. 10 senenin üzerinde Katalonya Parlamentosunda milletvekilliği yapmıştır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
10	19.10.2020 13.00h	Erkek	Yerel Yönetim/Belediye	Yerel Yönetim Birimi Üyesi
Sosyal hizmet ve antropoloji alanında eğitim görmüştür. Göç ve yabancılar konusunda yurt içinde ve yurt dışında çeşitli eğitimler almıştır. 20 seneyi aşkın süredir aynı belediyede çalışmaktadır. 2012'den bu yana belediyede koordinatörlerden biri olarak görev yapmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
11	30.10.2020 12.30 Video-konferans yöntemi	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Göçmen kökenlidir. Klinik Psikoloji Bölümünden mezun olmuştur. Madrid Complutence Üniversitesi Eğitim Bağlamında Psikolojik Yatırım Programında Yüksek Lisans yapmıştır. Barcelona bölgesinin göç sorumlusu olarak çalışmıştır. AB projelerinde iş birliği kapsamında çok sayıda projeye dahil olmuştur.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
12	16.11.2020 11.30	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Göçmen kökenlidir. Doktora çalışmalarını Felsefe alanında yapmıştır. 21 senedir Katalonya’da ikamet etmektedir. Kurum, sadece Mağripli göçmenlere yardım eden bir alan olarak değil, entegrasyon sürecinde paylaşılan güçlüklerle yüzleşmek zorunda kalan kadınlar için bir soluklanma alanı da sağlamaktadır. Arapça verilen derslerin yanı sıra, kadınların daha fazla özerkliğe sahip olmaları ve kendilerini güvende hissetmeleri derneğin bir başka amacıdır. Reşit olmayan yaştaki refakatsiz çocukların 18 yaşından sonra bakıldıkları koruma merkezlerinden ayrıldıkları süreçte ihtiyaç duydukları destekleri vermektedir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
13	30.11.2020 11.50 Video-konferans yöntemi	Erkek	Katalonya Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü	Yetkili
Sanat tarihi mezunudur. Buna ek olarak, Halkla ilişkiler, Reklam ve Uygulamalı İletişim eğitimi almıştır. İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümünde Yüksek Lisansını tamamlamıştır. 10 senenin üzerinde kamu kurumunda stratejik bir pozisyonda çalışmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
14	07.01.2021 12.30 Video-konferans yöntemi	Erkek	Üçüncü Sektör	Yetkili
Üniversite mezunudur. İşçilerin çıkarlarını savunmakta ve taleplerini kamuoyuna duyurmaktadır. Gerek kişisel gerekse sendika olarak, hak taleplerinde kapsayıcı perspektiften, ayrımcılığa, yabancı düşmanlığına ve ırkçılığa karşı tüm genel faaliyetleri aktif olarak desteklemektedir.				

Görüşme Numarası	Tarih	İsim-Soyisim	Sektör/Kurum	Pozisyonu
15	15.03.2021 10.30	Erkek	Üçüncü Sektör	Yetkili
Devlet üniversitesinden mezun olmuştur. Emekli lise öğretmenidir. Tarih, Coğrafya, Sanat branşında farklı kentlerin göçmen öğrenci oranı yüksek olan devlet okullarında 40 sene öğretmenlik yapmıştır. Kurumun çeşitli program yöneticiliği yanında, göçmenlere dil eğitimi vermekte ve entegrasyona yönelik formasyon kursları düzenlemektedir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
16	15.03.2021 17.00	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Göçmen kökenlidir. Dinî bir okulda eğitim görmüştür. Barselona’da sosyal hizmet çalışmaları geliştirmektedir. İspanya’da göçmen ve sığınmacıların kabulü lehine çalışmalar yürütmektedir. Çok sayıda eseri bulunan bir yazar ve sunumcudur.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
17	16.03.2021 17.00	Erkek	Üçüncü Sektör	Yetkili
Göçmen kökenlidir. Sosyal Eğitim Bölümünden mezun olmuştur. Doktora eğitimini aynı üniversitede tamamlamıştır. Uzun seneler reşit olmayan yaştaki refakatsiz çocuklara hizmet veren koruma merkezinde sosyal eğitimci olarak çalışmıştır. Faaliyet gösterdiği kurumda 21 senedir çalışmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
18	17.03.2021 18.50	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Üniversite mezunudur. Kurum, dinler arası diyalog varlıkları ağı ile işbirliği prensibi ile dinî çoğulculuğun yönetimi, bu kapsamda, farklı sosyo kültürel gerçeklikler ve dinler hakkında tanınma ve diyalog geliştirme, çatışmaların çözümüne yönelik hizmetler sunmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
19	20.03.2021 11.00	Erkek	Üçüncü Sektör	Yetkili
Göçmen kökenlidir. 35 senedir Katalonya’da ikamet etmektedir. Kurumda 20 senenin üzerinde hizmet vermektedir. Kurumda, kadınlara ve çocuklara arapça dili ve kültür eğitimi verilmektedir. Arap-Müslüman kültürünü yaymaya, bütünleşme ve bir arada yaşamayı teşvik etmeye yönelik halka açık faaliyetler yürütülmektedir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
20	20.03.2021 17.00	Kadın	Mahalle Derneği	Öğretmen
Lisans eğitimini çift ana dal yaparak tamamlamıştır. 30 senelik lise öğretmenlik deneyimi bulunmaktadır. Buna ek olarak mahalle derneğinde, 4 senedir Katalanca dilinde okuma yazma öğretmeni olarak görev yapmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
21	13.04.2021 13.00 Video-konferans yöntemi	Kadın	Katalonya Özerk Yönetimi Eşitlik, Göç ve Vatandaşlık Genel Sekreterliği	Yetkili
Siyaset Bilimi ve Sosyoloji Fakültesinden mezundur. 1992'den bu yana Katalan hükûmetinin kamu idarelerinde yetkililerden biridir. Bakanlıklararası Göç Planları editörlüğünü yapmış, Yasa taslakları sürecinde önemli görevler almıştır. Katalonya Vatandaşlık ve Göç Planı yazarlarındandır. Devlet üniversitesinde Göç ve Sosyal Hizmet dersleri vermektedir. Göç ve entegrasyon üzerine çok sayıda makale, kitap ve bildiri yayınlamış, uluslararası konferanslar vermiştir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
22	14.04.2021 17.00	Kadın	Kamu Eğitim Kurumu	Psikopedagog Lise Öğretmeni
Devlet okulunda rehberlik, didaktif ve pedagojik yöntemler geliştiren, eğitim psikolojisi uzmanı olarak çalışmaktadır. 25 senelik Psikopedagog - öğretmenlik deneyimi bulunmaktadır. Eğitim sistemine yeni dahil olan göçmen kökenli öğrenciler ve öğrenme güçlüğü yaşayan öğrencilere pedagojik destek vermektedir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
23	26.04.2021 10.00 Video-konferans yöntemi	Kadın	Katalonya Özerk Yönetimi Parlamentosu	Milletvekili
Göçmen kökenlidir. Doktora çalışmasını devlet üniversitesinde tamamlamıştır. Gerek akademisyen gerekse uzun seneler yerel yönetim birimlerinde sosyal hizmet uzmanı olarak çalışmıştır. Katalonya Parlamentosuna milletvekili olarak seçilmiştir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
24	03.06.2021 10.30	Kadın	Yerel Yönetim Belediye	Delege
Coğrafya Bölümünden mezundur. Mekansal Planlama ve Şehircilik Yüksek Lisansı yapmıştır. Mezun olduğu üniversitede Doçent olarak görev yapmaktadır. Siyasal bir partinin ilçe oluşumundan sorumludur ve Ulusal Konsey Üyesidir. Belediye Başkan Yardımcılığı ve Bölgesel Bilgi Komisyonu Başkan Yardımcılığı da yapmıştır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
25	14.06.2021 09.00 Video-konferans yöntemi	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Hukuk Fakültesinden mezun olmuş ve Ekonomi Hukuku alanında uzmanlaşmıştır. 90'ların başında kurumun Bask Özerk Bölgesi göçmen yardım merkezinin başında göreve başlamıştır. O tarihten bu yana kurumda ana çalışma alanı olarak göç, mülteciler ve göçmen işçilerle ilgili konularda yetkilidir. İspanya'daki göç gerçeği hakkında en ilgili ve deneyimli kişilerden biridir.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
26	17.06.2021 10.30	Erkek	Katalonya Özerk Yönetimi Eğitim Bakanlığı	Eğitim Müfettişi
Klasik Filoloji Bölümünden mezundur. 2009’da Profesör olarak atanmıştır. Comarca ve belediye düzeyinde eğitim yönetiminde deneyimlidir. Okul yönetimi ve okul arabuluculuğu alanında Katalonya Eğitim Bakanlığının çeşitli programlarının eğitmenliğini üstlenmiştir. 2013/2014 akademik yılından bu yana Katalonya’da eğitim müfettişlerinden biri olarak görev yapmaktadır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
27	26.08.2021 16.30 Video-konferans yöntemi	Erkek	Üçüncü Sektör	Yetkili
Devlet üniversitesinde Siyaset Bilimi, Anayasa Hukuku ve Hukuk Felsefesi Bölümünde Doçent olarak görev yapmaktadır. Aynı üniversitenin özel bir araştırma merkezi olan Kamu Hukuku Gözlemevinin yetkilisidir. İspanya’daki farklı kamu idareleri için raporlar yazmış ve İspanya Çalışma Bakanlığına, Katalonya Göç Sekreterliğine ve Barselona Yerel Eğitim Konseyine danışmanlık yapan uzman gruplarında yer almıştır. Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu da dahil olmak üzere Avrupa Birliği için uzman ve raportör olarak görev almıştır. Hem mülteciler hem de zorunlu göçmenlerle çalışan bir STK’nın dış danışmanıdır. Göç ve Mülteci Hukuku ile ilgili çok sayıda kitap, makale ve kitap bölümlerinin yazarı ve ortak yazarıdır.				

Görüşme Numarası	Tarih	Cinsiyeti	Sektör/Kurum	Pozisyonu
28	31.08.2021 11.00 Video-konferans yöntemi	Kadın	Üçüncü Sektör	Yetkili
Siyaset Bilimi Bölümünden mezun kıdemli bir araştırma görevlisidir. 2012’den bu yana Göç Politikaları ve Çeşitlilik Başkanlığı ve İspanya Göç ve Göç Sekreterliği Kabine Başkanı ve önemli bir vakfın Göç Programı Koordinatörü olarak görev yapmıştır. Göç ile ilgili çok sayıda kitap, makale ve kitap bölümlerinin yazarı, ortak yazarı ve koordinatörüdür.				

EK 2: SORULAR

Göç Alanında Yetkili Özerk Yerel / Hükûmet Üyelerine Yöneltilen Sorular

Görüşülen kişinin verileri

- Hangi yönetimde çalışıyorsunuz? Katalan (*Generalitat de Catalunya*) hükûmeti, Bölgesel Konsey (*Diputaci3n Provincial*), Belediye, İlçe Yönetimi, Kent Konseyi, diğerk?

- Görüşülen kişinin pozisyonu:

- Eğitim:

- Kaç yıldır bu mesleğı sürdürüyorsunuz?

- Sürekli aynı şehirde mi çalıştınız?

- Eğer görüşülen kişi göçmen kökenli ise uyruğı ve İspanya'daki ikamet süresi:

.....

- Göç ve entegrasyon konusu siyaset gündemine ne zaman girmiştir? Göç/göçmenlik faaliyetlerini geliştirmeye ne zaman başladınız? Bu faaliyetler hangi alanları kapsamaktadır?

- Bölümünüzde kaç kişi göç sorunları ile ilgilenmektedir? Hedefleri nelerdir? Göç konularındaki yetkinlikleri nelerdir? Bölümün yapısı nedir? Ne zaman oluşturulmuştur?

- İspanya'nın göç politikasının şekillendirilmesinde Avrupa Birliğı'nin etkisi var mıdır? Var ise zorlayıcı ya da uygulamayı kolaylaştırıcı bir etkisi var mıdır?

- Göç ve entegrasyon konusunda hangi girişimleri gerçekleştirdiniz (faaliyetler, programlar, bilgi/deneyimlerin aktarılması vb.)? Hangi müdahale alanlarını geliştiriyor sunuz? (Bunların tanımı, amacı, içeriğı vb.)

- Göç olgusuyla bağlantılı sivil toplum aktörleri için katılım, işbirliğı veya temsil için platformlar (söz gelimi, Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu İçin Forum - FORO) oluşturuldu mu? Oluşturuldu ise, geliştirilen fonksiyonların ve faaliyetlerin bileşimi nedir?

- Yetkili idarenin ortak faaliyetlerin geliştirilmesi için göç olgusuyla ilgili diğer yönetimler ve / veya üçüncü sektör ile anlaşmaları var mıdır? Cevabınız evet ise, bunlar nelerdir? (söz gelimi, bu alana hibeler /sübvansiyonlar verilmesi, kaynak aktarılması vb.)
- Ulusal-merkezi / Topluluk düzeyinde FORO'da temsiliniz ne düzeydedir?
- Özerk Topluluğunuzdaki göçmenler için entegrasyon planlarının hazırlanmasına katılımınız ne düzeydedir?
- Siyasi temsilciler arasındaki ilişki, geliştirilen girişimlerin politika haline gelmesi ve liderliklerin belirlenmesi ile ilgili kişisel yorumlarınız nelerdir?

Göç Alanında Faaliyet Gösteren Üçüncü Sektör Üyelerine Yöneltilen Sorular
Görüşülen kişinin verileri

- Hangi kurumda çalışıyorsunuz?
- Görüşülen kişinin pozisyonu:
- Eğitim:
- Kaç yıldır bu kurumda çalışıyorsunuz?
- Kaç yıldır göç konusu üzerinde çalışıyorsunuz?
- Sürekli aynı kurumda mı çalıştınız?
- Sürekli aynı şehirde mi çalıştınız?
- Eğer görüşülen kişi göçmen kökenli ise uyruğu ve İspanya'daki ikamet süresi:
.....
- Kurumun (STK, dernek, sendika, vakıf, dini örgüt vd.) kuruluş yılı ve statüsüne göre ana faaliyetleri nelerdir?
- Kurum çalışmalarını ve faaliyetlerini göç ve entegrasyona ilişkin ne zaman ve nasıl odaklamaktadır? Hizmet ve /veya program verileri nelerdir?
- Ne kadar göçmen kullanıcınız bulunmaktadır ve kullanıcılar başlıca hangi milliyetlerdendir?
- Şimdiye kadar gerçekleştirilen faaliyetler nelerdir?
- Bu hizmeti sağladığınız yıllar boyunca hizmet alanlarda bir artış ya da düşüş yaşadınız mı?

- Çalışmanızın sonuçları nelerdir? (yardım alan kişilerin ve yürütülen programların sayısı nedir?)
- Bölgesel ve/veya yerel düzeyde, katılım ve danışma için hangi FORO'lara veya platformlara aitsiniz?
- Kurumunuzun göçmenlerin sosyal entegrasyonu için bir planı var mı? Özerk Topluluğunuzun entegrasyonu için planın hazırlanmasına katıldınız mı?
- Özerk ve/veya yerel idare (belediye) ile herhangi bir anlaşmaya katılıyor musunuz? Hangi kamu girişimlerinde işbirliği yapıyorsunuz?
- Ne tür sübvansiyonlar alıyorsunuz?
- Göç ve entegrasyon politikası hakkında kişisel yorumlar: ilişki, koordinasyon ve iletişim kanalları hakkında - resmî ve gayri resmî - göç olgusuyla bağlantılı diğer derneklerle/ağlarla ve kamu idaresi ile temaslar. Siyasi sınıfın ve iktidar partisinin konuya ilişkin tutumları hakkında bilgi, görüş ve tavsiyeler.

ÖZGEÇMİŞ

Ebru KAYA, lisans eğitimini Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünde yüksek onur öğrencisi olarak tamamlamıştır. Ardından Yüksek Lisans çalışmalarını İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Bölümünde ve aynı üniversitenin Avrupa Birliği Anabilim Dalında ikinci bir Yüksek Lisans yaparak “Avrupa Birliği’nde Göçmen Öğrencilerin Eğitime Entegrasyonu: Katalonya Örneği” isimli teziyle 2018 yılında tamamlamıştır. 2018 yılından itibaren, İstanbul Üniversitesi, Avrupa Birliği Anabilim Dalında doktora çalışmasını sürdürmekte olan KAYA’nın araştırma alanları göç politikaları, uluslararası göçmen grupların entegrasyonu ve kamu politikalarıdır. İyi düzeyde İspanyolca, İngilizce ve Fransızca, orta düzeyde Katalanca ve Rusça bilmektedir.