

Bir Kamu Hukuku Meselesi Olarak Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi: Düzensiz Göç, Katılım ve Hukuki Statü Arasında İspanyol Arraigo Sistemi^(*)

**Migrant Social Integration as a Matter of Public Law:
The Spanish Arraigo System at the Intersection of
Irregular Migration, Participation, and Legal Status**

Anıl Güven YÜKSEL^()**

Öz:

Göçmenlerin toplumsal bütünleşmesi, sosyal politika ve göç yönetiminin yaygın bir konusu olmanın yanında, insan hakları, demokratik katılım ve hukuk devleti ilkeleriyle kesişen bir kamu hukuku meselesidir. Bu çalışma, özellikle düzensiz göç bağlamında toplumsal gerçeklik ile hukuki statü arasındaki ilişkiyi incelemekte ve bütünleşmenin hukuki mekanizmalarda nasıl dikkate alındığını araştırmaktadır. Öncelikle bütünleşme kavramının asimilasyon, uyum, kapsayıcılık ve benzeri yakın kavramlarla ilişkisi ele alınmakta; ardından insan hakları, katılım ve hukuki statü ekseninde kamu hukuku bakımından taşıdığı anlam değerlendirilmektedir. Bu çerçevede bütünleşmenin, yalnızca göçmenin çoğunluk toplumuna tek taraflı uyumunu ifade eden bir süreç olmadığı; bireyler, toplum ve kamusal kurumlar arasındaki karşılıklı ilişkilerle şekillenen çok boyutlu bir olgu olduğu vurgulanmaktadır. Çalışmada ayrıca düzensiz statüden düzenli hukuki statüye geçişi sağlayan farklı düzenleme ve statü mekanizmaları çeşitli düzenleme ve uygulama örnekleri üzerinden incelenmektedir. Bu teorik ve örneklemeye dayalı çerçeve, İspanyol hukukundaki *arraigo* sistemi üzerinden somutlaştırılmaktadır. Bu teorik ve örneklemeye dayalı çerçeve, İspanyol hukukundaki *arraigo* sistemi üzerinden somutlaştırılmaktadır. Çalışma, *arraigonun* sosyal, ailevi, ekonomik, eğitimsel ve önceki hukuki

^(*) Araştırma Makalesi / Research Article

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 05.09.2026 - Yayınlanmasının Kabul Edildiği Tarih: 29.09.2026

DOI: 10.58733/imhfd.2033763

Bu makaleye atf için: Anıl Güven Yüksel, 'Bir Kamu Hukuku Meselesi Olarak Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi: Düzensiz Göç, Katılım ve Hukuki Statü Arasında İspanyol Arraigo Sistemi' 2026 (11)2 *İMİHFD* 1133-1184

Bu çalışma, TÜBİTAK 2219 Doktora Sonrası Araştırma Burs Programı kapsamında 1059B192301129 numarasıyla desteklenen ve Barselona Üniversitesi'nde gerçekleştirilen araştırma çerçevesinde hazırlanmıştır.

^(**) Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara - Türkiye

E-posta: agyuksel@aybu.edu.tr

Orcid: 0000-0002-0408-8199

bağları farklı biçimlerde dikkate alan sürekli bir statü mekanizması olarak, toplumsal bütünleşme ile hukuki statü arasındaki ilişkinin özgün bir örneğini oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bütünleşme, hukuki statünün yerine geçen veya kendiliğinden statü doğuran bir kavram değil; toplumsal gerçekliğin hangi koşullar altında hukuken anlam kazanabileceğini görünür kılan önemli bir kamu hukuku kavramı olarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi, Düzensiz Göç, Hukuki Statü, Arraigo, Hukuk Devleti, Demokratik Katılım.

Abstract:

Migrant social integration is a well-established concern of social policy and migration management, but it is also a matter of public law intersecting with human rights, democratic participation, and the rule of law. This article examines the relationship between social reality and legal status, particularly in the context of irregular migration, and explores how integration is taken into account within legal mechanisms. It first analyses the concept of integration in relation to assimilation, adaptation, inclusion, and other related notions, and then assesses its significance for public law through the interrelationship between human rights, participation, and legal status. In this context, integration is understood not merely as a unilateral process of migrants adapting to the majority society, but as a multidimensional phenomenon shaped by reciprocal relations among individuals, society, and public institutions. The article also examines different regularisation and status-transition mechanisms by focusing on the salient features of various regulatory and practical examples through which migrants may move from irregular to regular legal status. This theoretical and practice-oriented framework is further explored through the Spanish arraigo system.. The study shows that *arraigo*, as a permanent status mechanism that gives varying legal relevance to social, family, economic, educational, and prior legal ties, constitutes a distinctive example of the relationship between social integration and legal status. It concludes that integration should not be understood as a substitute for legal status or as automatically generating such status, but as an important public law concept that illuminates the conditions under which social realities may acquire legal significance.

Keywords:

Migrant Social Integration, Irregular Migration, Legal Status, Arraigo, Rule of Law, Democratic Participation.

Extended Summary:

Migration has become an increasingly significant field of transformation for contemporary public law. While states continue to exercise sovereign authority over admission, residence, and removal of non-nationals, increasing human mobility has made it necessary to reconsider how this authority interacts with human rights, democratic participation, and the rule of law. This tension becomes particularly visible in the context of irregular migration. A person may remain in a country for years without secure legal status while simultaneously working, establishing a family, participating in social life, receiving education, and developing economic and social ties. The resulting distance between legal status and social reality raises a central question for public law: to what extent, and under what conditions, should the law take account of social ties that have developed despite an irregular migration status?

This article addresses that question through the concept of migrant social integration. Integration has traditionally been associated primarily with sociology, migration studies, and social policy rather than with the core concepts of public law. Moreover, its fluid and context-dependent character has often made lawyers cautious about treating it as an autonomous legal concept. The meaning attributed to integration may range from expectations of unilateral adaptation to broader understandings based on participation, equality, social interaction, and mutual accommodation

between migrants, public institutions, and the receiving society. Contemporary international and national approaches increasingly depart from assimilationist and exclusively one-sided models and instead conceptualise integration as a multidimensional and reciprocal process.

The article argues that precisely this conceptual openness makes integration relevant to public law. When public authorities attach legal consequences to a person's family relationships, employment, education, length of residence, social participation, or other connections with society, questions arise concerning equality, legal certainty, administrative discretion, fundamental rights, and democratic inclusion. Integration therefore acquires a specifically public-law dimension at the intersection of human rights, democracy, and the rule of law. This does not mean that successful integration should become a prerequisite for enjoying fundamental rights or that integration automatically generates a right to legal residence. Rather, the relevant question is how existing social realities may legitimately acquire legal significance in decisions concerning migration status.

Methodologically, the study combines conceptual and normative analysis with an examination of selected regulatory and practical examples and a case-study approach. It first examines the boundaries between integration and related concepts such as assimilation, adaptation, inclusion, and incorporation. It then considers the relationship between integration, participation, human rights, and legal status through the normative framework of democracy, human rights, and the rule of law. The second part turns to irregular migration and the mechanisms through which irregular migrants may obtain regular legal status. An overview of selected regulatory and practical examples from European legal systems highlights different models, ranging from temporary toleration and suspension of removal to individual regularisation mechanisms and occasional collective regularisation programmes. These mechanisms reveal different understandings of the relationship between factual presence, social ties, and legal recognition.

The Spanish legal system provides a particularly instructive example through the institution of *arraigo*. Literally associated with "taking root", *arraigo* refers in legal terms to connections developed by a foreign national with the place in which that person resides. Although references to social and economic rootedness appeared in earlier Spanish regularisation policies, *arraigo* gradually developed into a permanent legal mechanism within Spanish immigration law rather than remaining a one-off regularisation programme. This distinction is crucial. Unlike exceptional mass regularisations adopted at particular political moments, *arraigo* forms part of the ordinary legal architecture governing temporary residence on exceptional grounds.

The current system was substantially reorganised by Royal Decree 1155/2024, which yürürlük tarihi in May 2025. It establishes five principal forms of *arraigo*: *arraigo social*, *arraigo sociolaboral*, *arraigo socioformativo*, *arraigo familiar*, and *arraigo de segunda oportunidad*. These categories do not operate through a single, homogeneous integration test. Instead, they attach different legal significance to different forms of connection with Spanish society. Social and family ties are particularly relevant to *arraigo social*; access to employment structures *arraigo sociolaboral*; education and subsequent labour-market participation characterise *arraigo socioformativo*; specific family and care relationships underpin *arraigo familiar*; and *arraigo de segunda oportunidad* focuses on persons who previously held a regular residence status but subsequently fell into irregularity.

From a human-rights and democratic perspective, *arraigo* is significant because secure legal status may strengthen the practical conditions under which individuals exercise rights and participate in social and public life. Spanish constitutional jurisprudence already demonstrates that fundamental rights such as assembly, association, trade-union freedom, and the right to strike cannot simply be denied because of irregular residence. Nevertheless, formal recognition of rights does not eliminate the practical disadvantages associated with an insecure status. Regularisation can therefore reduce the distance between formal rights and their effective exercise. The involvement of autonomous communities and, in certain circumstances, local authorities in

assessing social integration also illustrates the multilevel character of Spanish integration policy and links migration governance to local participation and institutional pluralism.

The system is equally relevant from the perspective of the rule of law. Transforming regularisation from an occasional political response into a permanent and normatively structured mechanism may enhance foreseeability, legal certainty, transparency, and the reviewability of administrative decisions. Predetermined statutory and regulatory conditions can constrain arbitrary decision-making and allow individuals to understand the circumstances under which they may obtain regular status.

The Spanish example also reveals the limits of linking integration and legal status. Integration should not be transformed into a requirement that migrants must prove that they are sufficiently adapted, economically useful, or socially desirable before fundamental protections can be enjoyed. Its legitimate public-law function lies instead in enabling the law to recognise, under sufficiently clear and reviewable conditions, social relationships that already exist. Accordingly, the article concludes that migrant social integration should neither be equated with legal status nor treated merely as a political aspiration. It is an important public-law concept that illuminates how democracy, human rights, and the rule of law respond when legally defined migration status and lived social reality no longer coincide. The Spanish *arraigo* system provides a valuable comparative example for reconsidering this relationship in other legal systems, including Turkish public-law scholarship.

GİRİŞ

Göç hukukunun en dikkat çekici gerilimlerinden biri, kişinin hukuki statüsü ile içinde yaşadığı toplumdaki fiilî konumunun birbirinden giderek uzaklaşabilmesidir. Bir yabancı, hukuken düzensiz bir statüde bulunmasına rağmen yıllarca aynı ülkede yaşayabilir; çalışabilir, aile kurabilir, eğitim görebilir, sosyal ilişkiler geliştirebilir ve gündelik yaşamın parçası hâline gelebilir. Buna karşılık hukuk düzeni, ülkeye giriş ve ikamet koşullarını belirleme yetkisini devlet egemenliğinin temel görünümünden biri olarak korumaya devam etmektedir. Artan insan hareketliliği, bu iki gerçeklik arasındaki ilişkinin yalnızca göç yönetimi veya sınır kontrolü bakımından değil, insan hakları, demokratik katılım ve hukuk devleti bakımından da yeniden düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Düzensiz göç ise bu soruyu en görünür hâle getiren alanlardan biridir: Hukuk, kendi tanıdığı statü ile toplum içerisinde zamanla oluşan bağlar arasındaki mesafeye ne ölçüde kayıtsız kalabilir?

Göçmenlerin toplumsal bütünleşmesi bu sorunun merkezinde yer almakla birlikte, kamu hukukunun yerleşik kavramlarından biri olarak görülmemiştir. Kavram uzun süre sosyoloji, sosyal politika ve göç yönetimi literatürünün dili içerisinde gelişmiş; hukukta ise daha çok göçmenlere ilişkin belirli politika ve düzenlemelerin amacı olarak kullanılmıştır. Bunun nedenlerinden biri, bütünleşmenin üzerinde uzlaşılmış ve değişmez bir içeriğe sahip olmamasıdır. Bütünleşme kimi dönemlerde asimilasyona yaklaşan tek taraflı bir uyum beklentisini ifade edebilmiş, kimi bağlamlarda ise ekonomik ve sosyal katılımdan siyasal katılıma, kültürel aidiyetten haklara erişime kadar oldukça farklı unsurları kapsayabilmiştir. Bununla birlikte uluslararası hukukta ve çağdaş göç politikalarında giderek güçlenen yaklaşım, bütünleşmeyi göçmenin çoğunluk toplumuna tek taraflı olarak uyum sağlamasından ziyade, göçmenler, toplum ve kamusal kurumlar arasında karşılıklı bir süreç olarak ele almaktadır. Kavramın bu akışkanlığı hukuki incelemeyi güçleştirmektedir; fakat aynı özellik, hangi toplumsal bağlara hangi koşullarda hukuki anlam verileceği sorusunu da kaçınılmaz biçimde kamu hukukunun alanına taşımaktadır.

Bu bakımdan toplumsal bütünleşmenin kamu hukuku açısından önemi, kavrama bağımsız ve yeknesak bir hukuki statü atfetmekten çok, onun devlet ile birey arasındaki hukuki ilişkinin farklı boyutlarıyla kesişmesinde ortaya çıkmaktadır. Bireyin haklara fiilen erişebilmesi ve kamusal yaşama katılabilmesi insan hakları ve demokrasiyle; hukuki konumunun açık, öngörülebilir ve keyfilikten uzak kurallarla belirlenmesi ise hukuk devletiyle doğrudan bağlantılıdır. Hukuki statü de bu ilişkilerin önemli bir unsurdur. Düzenli statü bütün

temel hakların önkoşulu olmadığı gibi, bütünleşme de tek başına hukuki statü doğuran bir olgu değildir. Bununla birlikte statünün belirsizliği veya düzensizliği kişinin çalışma yaşamından aile hayatına, sosyal güvenlikle örgütlü ve kamusal yaşama katılımına kadar çok sayıda alanda hukuk düzeniyle kurduğu ilişkinin niteliğini etkileyebilmektedir. Dolayısıyla asıl mesele, bütünleşmenin statünün yerine geçip geçmediği değil; toplumsal olarak oluşmuş bağların hukuk tarafından hangi durumda, hangi amaçla ve hangi sınırlar içerisinde dikkate alınabileceğidir.

Bu soru, düzensiz göçten düzenli hukuki statüye geçişi sağlayan mekanizmalar bakımından somut bir karşılık bulmaktadır. Avrupa ülkelerinde farklı dönemlerde uygulanan toplu düzenlenileştirme programları, insani veya ailevi nedenlere dayanan bireysel izinler, sınır dışı etmenin ertelenmesine ilişkin tolerans mekanizmaları ve daha kalıcı statü yolları, hukuk düzenlerinin düzensizliği yalnızca yaptırım ve sınır dışı etme araçlarıyla yönetmediğini göstermektedir. Bununla birlikte bu mekanizmaların hukuki niteliği ve kişilerin içinde yaşadıkları toplumla geliştirdikleri bağlara atfettikleri önem önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu çeşitlilik içerisinde İspanyol hukukundaki *arraigo* sistemi özel bir yere sahiptir. Kavramın doğrudan “kök salma” ve belirli bir yerde kişilerle ve toplumsal çevreyle bağ kurma fikrine dayanması ve *arraigonun* dönemsel bir düzenlenileştirme programından farklı olarak yabancılar hukukunun sürekli işleyen statü mekanizmalarından biri hâline gelmiş olması, İspanyol örneğini bütünleşme ile hukuki statü arasındaki ilişkinin incelenmesi bakımından özellikle elverişli kılmaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın temel sorusu, göçmenlerin toplumsal bütünleşmesinin modern kamu hukukunda nasıl bir anlam kazandığı ve düzensiz göç bağlamında hukuki statünün belirlenmesine ilişkin mekanizmalarda nasıl bir işlev gördüğüdür. Çalışma öncelikle kavramsal analiz yoluyla bütünleşmenin asimilasyon, uyum, kapsayıcılık ve benzeri yakın kavramlarla ilişkisini ve uluslararası hukuk ile göç literatüründe kazandığı anlamı incelemektedir. Ardından insan hakları, demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde kavramın kamu hukuku bakımından taşıdığı normatif anlam ele alınmaktadır. Düzensiz göçmenlerin hukuki statüye erişimine ilişkin farklı mekanizmaların ortaya konması ise bütünleşmenin hukuki değerlendirmede üstlenebildiği farklı işlevlerin görünür kılınmasını sağlamaktadır. Son aşamada İspanyol *arraigo* sistemi, bu ilişkinin belirli bir hukuk düzeninde nasıl kurulduğunu incelemek amacıyla önemli bir hukuki uygulama örneği olarak ele alınmaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde toplumsal bütünleşmenin kavramsal sınırları ile insan hakları, katılım ve hukuki statüyle ilişkisi ortaya konulmakta ve kavramın kamu hukuku bakımından anlamı tartışılmaktadır. İkinci bölüm, düzensiz göç ile hukuki statü arasındaki ilişkiye ve farklı hukuk sistemlerinde bu mesafeyi gidermeye yönelik geliştirilen mekanizmalara yönelmektedir. Üçüncü bölümde ise İspanyol hukukunda bütünleşmenin gelişimi ile *arraigon*un tarihsel ve güncel hukuki yapısı incelenmekte; sistemin kamu hukuku bakımından taşıdığı anlam ayrıca değerlendirilmektedir. Böylece çalışma, göçmenlerin toplumsal bütünleşmesini yalnızca göç politikasının hedeflerinden biri olarak ele almak yerine, toplumsal gerçeklik ile hukuki statünün karşılaştığı noktada kamu hukukunun hangi sorularla yüzleştiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu karşılaşmanın hukuken ne ölçüde ve hangi sınırlar içinde anlamlandırılabilceği ise çalışmanın esas tartışmasını oluşturmaktadır.

I. GÖÇMENLERİN TOPLUMSAL BÜTÜNLEŞMESİNİN KAMU HUKUKU BAKIMINDAN ANLAMI

A. Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi: Kavramsal Gelişim, Kapsam ve Sınırlar

Bütünleşme ya da entegrasyon, farklı bağlamlarda birden çok sistemin, toplumun, topluluğun veya diğer oluşumların bir araya gelmesi, uyumlulaştırılması ya da daha geniş bir bütün içerisinde ilişkilendirilmesi süreçlerini ifade etmek üzere sosyal bilimlerde yaygın biçimde kullanılan kavramlardan biridir. Hukuk disiplini de kavram farklı anlam katmanlarıyla karşımıza çıkmaktadır. Anayasa hukukunda siyasal birlik¹ ve ulusal bütünlük² gibi kavramlar üzerinden, siyasal topluluğun kurulması ve sürdürülmesi ile demokratik düzenin toplumsal zemini bağlamında bir bütünleşmeden söz edilebilmektedir. Nitekim Gözler, ulusal bütünlüğü (*integration nationale*) demokrasinin ön koşullarından biri olarak ele almakta ve bütünleşmeyi siyasal birliğin oluşumu ve devamlılığıyla ilişkilendirmektedir³. Öte yandan bütünleşme, uluslararası ve ulusüstü hukuk

¹ Türk anayasa hukukunda “devletin bütünlüğü” kavramının çeşitli görünüşleri ve bunun yasal düzenlemelere yansımaları için bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (7. Bs., Beta 2005) 96-99; genel anlamda devletin insan unsuru bakımından “vatandaşlık bağı ile bütünleşmiş olma”, “millet kavramının bütünleştirdiği (...) vatandaşlık” gibi kullanım ve değerlendirmeler için bkz. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (23. Bs., Beta 2019) 133,136.

² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın (1982) özellikle 3. ve 5. maddeler olmak üzere muhtelif kısımlarında “...devletin bütünlüğü” ve “...Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğü” gibi kavramlar kullanılmaktadır.

³ Kemal Gözler, ‘Cumhuriyet ve Monarşi’ (1998) 53 *Türkiye Günlüğü* 27, 31-32 <<https://www.anayasa.gen.tr/cumhuriyet.htm>> Erişim Tarihi 3 Eylül 2026.

literatüründe özellikle Avrupa bütünleşmesi üzerinden daha farklı bir hukuki ve siyasal içerik kazanmıştır⁴. Avrupa bütünleşmesi, Avrupa devletlerinin ekonomik, siyasal, sosyal ve hukuki alanlarda klasik uluslararası iş birliği biçimlerini aşan ilişkiler geliştirmeleri; bu süreçte yeni kurumsal ve hukuki yapıların ortaya çıkması ve siyasal aktörlerin yönelim ve aidiyetlerinin giderek yeni bir ortak düzleme taşınması olarak açıklanabilir⁵. Bu yönüyle bütünleşme, yalnızca devam eden kurumsal ve hukuki bir süreci değil, aynı zamanda belirli bir siyasal amacı da ifade etmektedir⁶. Bu süreç aynı zamanda siyasal topluluğa aidiyetin sınırlarını ve buna bağlı içerme-dışlama ilişkisini de etkilemiştir. Göztepe'nin işaret ettiği üzere, ulus-devlet tarihinde bu ayrımın başlıca hukuki araçlarından biri olan yurttaşlık, Avrupa bütünleşmesinin Avrupa yurttaşlığını ortaya çıkarılmasıyla birlikte, sınırlı da olsa ulusüstü bir boyut kazanmıştır⁷. Bununla birlikte burada söz konusu olan, yeni bir siyasal topluluğun ve aidiyet biçiminin oluşumuna ilişkin bir bütünleşme sürecidir. Nitekim Göztepe de Avrupa bütünleşmesini, ulus-devletin geleneksel siyasal toplum modelinden farklı bir siyasal birlik-teliğin ortaya çıkabilme imkânı üzerinden değerlendirmektedir⁸. Gerek ulus-devletin siyasal bütünlüğüne ilişkin anayasa hukuku yaklaşımlarında gerek Avrupa bütünleşmesinde toplumsal ve siyasal bir birliktelik düşüncesiyle temas edilmekle birlikte, göç bağlamında bütünleşme kendine özgü tarihsel gelişimi, aktörleri ve kavramsal tartışmaları içerisinde ayrı bir anlam kazanmış ve hukuk literatüründeki yolculuğu da bu çerçevede ilerlemiştir. Bu nedenle çalışmada bütünleşmenin diğer hukuki kullanımlarıyla ortaya çıkabilecek kesişimler göz ardı edilmeksizin, kavram spesifik olarak “göçmen bütünleşmesi” veya daha açıklayıcı biçimiyle “göçmenlerin toplumsal bütünleşmesi” anlamında kullanılacaktır.

Göç bağlamında bütünleşmenin neyi ifade ettiği ise, kavramın entegrasyon, uyum, asimilasyon, çokkültürlülük, içerme (*inclusion*) ve bünyeye katılma/dâhil olma (*incorporation*) gibi yakın kavramlarla ilişkisi nedeniyle daha karmaşık bir tartışmayı beraberinde getirmektedir. Göç literatüründe asimilasyon genel olarak göçmenin hâkim toplumsal ve kültürel yapıya benzeşmesini öne çıkaran

⁴ Bkz. Zehra Odyakmaz, ‘Hukukun Uluslararası Bütünleşmesi ve İç Hukuka Yansıması’ (2008) 16(2) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, 11-44.

⁵ Jo Shaw, ‘European Integration’ iç Sacha Garben ve Laurence Gormley (edr), *The Oxford Encyclopedia of EU Law* (Oxford University Press 2022) para 1 <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeu/law-oeu-e102>> Erişim Tarihi 3 Eylül 2026.

⁶ *ibid* para 1.

⁷ Ece Göztepe, ‘Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve “Göçmen Forumu” Örnekleri’ (2003) 52(4) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 229, 235-36.

⁸ *ibid* 244.

bir yaklaşımı ifade ederken, entegrasyon göçmenin toplumsal yapıya katılımını kendi farklılıklarını tümüyle ortadan kaldırmasını zorunlu kılmadan açıklayan daha geniş bir süreçle ilişkilendirilmektedir⁹. Çokkültürlülük ise kültürel farklılıkların tanınması ve korunmasına daha belirgin bir ağırlık vermekte; Kymlicka'nın yaklaşımında olduğu gibi, farklılıkların tanınmasını insan haklarına dayalı daha kapsayıcı demokratik yurttaşlık biçimlerinin geliştirilmesiyle birlikte ele alabilmektedir¹⁰. İçerme kavramı, göçmenlerin mevcut toplumsal, ekonomik ve siyasal alanlara erişim ve katılım imkânlarına vurgu yaparken¹¹; *incorporation* özellikle entegrasyon ve asimilasyon gibi kavramların normatif çağrışımlarından kaçınmak isteyen literatürde, yeni gelenlerin toplumun bir parçası hâline gelmesini anlatan daha nötr bir üst kavram olarak da kullanılmaktadır¹². Bu kavramsal çeşitlilik içerisinde Türkiye'nin tercihi ise ayrıca dikkat çekicidir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, “entegrasyon” yerine “uyum” kavramını kullanmakta ve 96. maddesinde yabancılar ile toplum arasındaki “karşılıklı uyum”dan söz etmektedir; Türkiye'deki politika söyleminde de uyum, entegrasyon ve asimilasyondan ayrıştırılan kendine özgü bir tercih olarak sunulmuştur¹³. Bununla birlikte kavramın adlandırılması, ilişkinin niteliğine dair tartışmayı tek başına çözememektedir. Entegrasyonun özünde yalnızca yeni gelenin mevcut bütüne eklenmesini değil, yeni gelenlerle toplum arasındaki etkileşimin her iki taraf üzerinde de değişim yaratabileceği çift yönlü bir süreci barındırdığı ileri sürülmektedir¹⁴. Buna karşılık Türkiye'de “uyum” biçiminde yerelleştirilen entegrasyon anlayışının, yerliler ile göçmenleri birbirinden ayrılmış ve kendi içinde homojen iki kategori olarak ele almaya devam ettiği ve bu nedenle asimilasyoncu unsurlardan bütünüyle uzaklaşmadığı yönünde eleş-

⁹ Saniye Dedeoğlu ve Çisel Ekiz Gökmen, ‘Göç Teorileri, Göçmen Emeği ve Entegrasyon: Kadınların Yeri’ iç Kristen Biehl ve Didem Daniş (edr), *Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Türkiye’de Göç Araştırmaları* (SU Gender ve Göç Araştırmaları Derneği 2020) 18, 29.

¹⁰ Will Kymlicka, ‘Çokkültürlülük: Başarı, Başarısızlık ve Gelecek’ (Fatih Öztürk çev, 2012) 70(2) *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 297, 305.

¹¹ Céline Bauloz, Zana Vathi ve Diego Acosta, ‘Migration, Inclusion and Social Cohesion: Challenges, Recent Developments and Opportunities’ in International Organization for Migration, *World Migration Report 2020* (IOM 2020) 185, özellikle 186-91 ve siyasal katılım bakımından 199-200.

¹² Sarah Spencer ve Anna Triandafyllidou, ‘The Contested Concept of “Integration”’ içinde Peter Scholten (ed), *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity* (Springer 2022) 191, 193-95.

¹³ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kanun No 6458 (11.04.2023 Tarih ve 28615 Sayılı R.G.) m 96; Songül Alkan Aykaç ve Mehmet Karakaş, ‘Entegrasyon, Asimilasyon ve Uyum Kavramları Arasından Türkiye’nin Seçimi’ (2022) 6 (Göç ve Mültecilik Özel Sayısı) *İçtimaiyat* 419, 424-27.

¹⁴ Ayhan Kaya, ‘Türkiye’de Entegrasyon Tartışmaları: Aktörler ve Roller’ (2022) 21 (Türkiye’nin Göç Siyaseti Özel Sayısı) *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 335, 339.

tiriler de bulunmaktadır¹⁵. Dolayısıyla entegrasyon, uyum, içirme veya benzeri bir kavramın tercih edilmesi kadar, bu kavramın göçmene, çoğunluk toplumuna ve kamusal kurumlara hangi rolleri yüklediği de önem taşımaktadır. Zira özellikle kitlesel göç söz konusu olduğunda bu kavramları ve onlardan beklenen anlamı görmezden gelmek, meseleyi bütünüyle belirsiz bir siyasi tartışmaya bırakarak, bütünleşme kavramının muhtelif anlamları hilafına sonuçlar doğurma potansiyeline sahip olacaktır.

Bu ayrımlar, bütünleşmenin içeriğinin belirlenmesi bakımından daha temel bir soruna işaret etmektedir. Uygulamada “uyum” veya entegrasyonun özellikle dil öğrenme ve hâkim kültürel kodların benimsenmesi gibi göçmene yönelen beklentilere indirgenebildiği görülmekle birlikte, kavramın sosyal, ekonomik, siyasal ve yapısal boyutlarının bundan çok daha geniş olduğu uzun süredir vurgulanmaktadır¹⁶. Nitekim klasik göç sosyolojisinde Esser’in modeli, süreci bilişsel boyuttan -özellikle dil ve gerekli bilgi ve becerilerin edinilmesinden- yapısal konumlanmaya, sosyal ilişkilere ve nihayet özdeşleşmeye uzanan farklı boyutlar üzerinden açıklamış ve bunlar arasında belirli bir sıralılık öngörmüştür¹⁷. Daha sonraki yaklaşımlar ise göçmenlerin izledikleri yolların ve ulaştıkları sonuçların tek biçimli ve doğrusal olmadığını göstererek bu tür katı aşamalı açıklamaları önemli ölçüde tartışmaya açmıştır¹⁸. Benzer biçimde Ager ve Strang’ın geliştirdiği kavramsal çerçeve de bütünleşmeyi yalnızca kültürel adaptasyon üzerinden değil; istihdam, barınma, eğitim ve sağlık gibi alanlara erişim, haklar ve yurttaşlık, toplumsal bağlantılar ile dil, kültür ve yerel çevreden kaynaklanan engelleri birlikte dikkate alan çok boyutlu bir süreç olarak ele almaktadır¹⁹. Bütünleşmenin farklı toplumlarda, farklı göçmen grupları ve farklı politika modelleri içerisinde değişen anlamlar kazanması, bu nedenle üzerinde uzlaşılmış tek ve değişmez bir tanıma ulaşmayı güçleştirmektedir. Bununla birlikte bu güçlük, kavramın asgari ortak unsurlarının belirlenmesine engel değildir. Uluslararası Göç Örgütü (IOM), bütünleşmeyi göçmenler ile yaşadıkları toplumlar arasındaki karşılıklı uyum süreci olarak tanımlamakta; bu süreçte göçmenlerin kabul eden

¹⁵ Deniz Yüksek ve Zafer Celer, ‘Migrant Integration in Turkey: Travels of a Concept across Borders and Domains of Knowledge Production’ (2024) 12(2) *Migration Studies* mnae009.

¹⁶ Ayhan Kaya, ‘Türkiye’de Göç ve Uyum Tartışmaları: Geçmişe Dönük Bir Bakış’ (2018) 5(14) *İDEAL-KENT* 11, 14.

¹⁷ Hartmut Esser, *Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten: Eine handlungstheoretische Analyse* (Luchterhand 1980) 221, 231

¹⁸ Alejandro Portes ve Min Zhou, ‘The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants’ (1993) 530(1) *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 74, 74-96.

¹⁹ Alastair Ager ve Alison Strang, ‘Understanding Integration: A Conceptual Framework’ (2008) 21(2) *Journal of Refugee Studies* 166, 170-75.

toplumun sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamına dâhil edilmesini, göçmenler ile toplumun ortak sorumluluklarını ve sosyal içermeye ile sosyal uyum gibi bağlantılı unsurları birlikte değerlendirmektedir²⁰. Tanım ayrıca bütünleşmenin zorunlu olarak kalıcı ikamet anlamına gelmediğini; buna karşılık göçmenlerin ve ilgili toplumların hak ve yükümlülükleri, hizmetlere ve iş piyasasına erişim ile ortak yaşamı mümkün kılan temel değerlerin belirlenmesi ve bunlara saygı gösterilmesi gibi meseleleri içerdiğini ortaya koymaktadır²¹. Böyle bir asgari çerçeve, bütünleşmeyi salt kültürel veya sosyal bir uyum sürecinin ötesine taşımakta ve kavramın kamusal kurumlar, haklar, katılım ve hukuki statüyle kurduğu ilişkinin ayrıca incelenmesini gerekli kılmaktadır.

B. Bütünleşmenin İnsan Hakları, Katılım ve Hukuki Statü ile İlişkisi

Göçmenlerin bulundukları ülkede kimi hak ve özgürlüklere sahip olduğu düşüncesi, bütünleşme kavramının bugünkü anlamıyla uluslararası göç politikalarına yerleşmesinden çok daha eskiye uzanmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kuruluşundan itibaren yabancı ülkelerde çalışan işçilerin korunmasını faaliyet alanlarından biri olarak belirlemesi ve daha sonra göçmen işçilere çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve sendikal haklar bakımından eşit muamele sağlamaya yönelik standartların geliştirilmesi, göçün erken dönemlerden itibaren bir haklar meselesi olarak da ele alındığını göstermektedir²². Bütünleşmeye daha doğrudan bir gönderme ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 34. maddesinde, taraf devletlerden mültecilerin “özümlemesini” (*assimilation*) ve vatandaşlığa alınmasını mümkün olduğu ölçüde kolaylaştırmalarının istenmesiyle ortaya çıkmıştır²³. Bu terminoloji sonraki gelişmeler bakımından eskimiş görünse de, bireyin içinde yaşadığı toplumla kurduğu ilişkinin hukuki statü ve haklara erişimle birlikte düşünülmesinin erken örneklerinden birini oluşturmaktadır. Nitekim ILO'nun 1975 tarihli 143 sayılı Sözleşmesi, eşit fırsat ve muamele ilkesini çalışma ve sosyal güvenliğin ötesinde sendikal ve kültürel haklar ile bireysel ve kolektif özgürlüklere taşıdığı gibi, göçmen işçilerin özel ihtiyaçları-

²⁰ Alice Sironi, Céline Bauoz ve Milen Emmanuel (eds), *Glossary on Migration* (International Migration Law No 34, International Organization for Migration 2019) 106.

²¹ *ibid* 106.

²² Constitution of the International Labour Organisation (1919) Başlangıç (*Preamble*); Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No 97) (kabul tarihi 1 Temmuz 1949, yürürlük tarihi 22 Ocak 1952) 120 UNTS 71, m. 6.

²³ Convention relating to the Status of Refugees (kabul tarihi 28 Temmuz 1951, yürürlük tarihi 22 Nisan 1954) 189 UNTS 137, m. 34; bu Sözleşme özelindeki *assimilation* tercihine ilişkin değerlendirme ve “entegrasyon hakkı” biçiminde bir kullanım örneği için bkz. Mesut Aygün ve Cansu Kaya, ‘Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon’ (2016) 7(1) *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 87, 104.

nın dikkate alınmasını ve aynı zamanda ulusal ve etnik kimlikleri ile menşeh ülkeleriyle kültürel bağlarını koruyabilmelerini öngörmektedir²⁴. 1990 tarihli Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme de eğitim, konut, sağlık ve sosyal hizmetlere erişimden örgütlenme ve belirli katılım biçimlerine kadar uzanan hükümleriyle bu çok boyutlu yaklaşımı sürdürmektedir²⁵. Böylece insan hakları ile bütünleşme arasında tek yönlü olmayan bir ilişki ortaya çıkmaktadır: hakların etkili biçimde kullanılabilmesi toplumsal bütünleşmenin koşullarını güçlendirebilirken, kapsayıcı bütünleşme politikaları da haklara fiili erişimin önündeki engellerin azaltılmasına hizmet edebilir. Bununla birlikte bu ilişki, hak sahipliğinin kişinin ne ölçüde “bütünleştiğine” bağlı hâle getirilmesini gerektirmez. Nitekim hukuk literatüründe, özellikle vatandaşlık ve göç hukukunda gelişen “yurttaşlık entegrasyonu” (*civic integration*) uygulamalarının bütünleşmeyi göçmene yüklenen bireysel bir yükümlülüğe dönüştürebildiği ve kabul eden toplumun bu süreçteki rolünü geri plana itebildiği yönünde önemli eleştiriler bulunmaktadır²⁶. Dolayısıyla insan hakları bütünleşmenin hem koşulları hem de sonuçları üzerinde etkili olmakla birlikte, iki kavram arasındaki ilişkinin nasıl kurulduğu doğrudan hukuki düzenlemelerin ve kamu politikalarının niteliğine bağlıdır. Bu durum ise bütünleşme tartışmasını kaçınılmaz biçimde kişinin hukuk düzeni içindeki statüsü sorununa taşımaktadır.

Bu noktada çalışmada kullanılan “göçmen” kavramının kapsamını açıklığa kavuşturmak da önem taşımaktadır. İnsan hareketliliği; gönüllü veya zorunlu oluşu, ülke içinde ya da uluslararası sınırlar arasında gerçekleşmesi, bireysel veya kitlesel nitelik taşıması ve hareket eden kişilere varış devletinde tanınan hukuki statü bakımından çok farklı kategorilere ayrılabilir²⁷. Bu ayrımların her biri belirli hukuki sonuçlar doğurmakla birlikte, göç ve yerinden edilme arasındaki sınırlar her zaman aynı açıklıkta değildir. Bakewell’in de gösterdiği üzere,

²⁴ Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No 143) (kabul tarihi 24 Haziran 1975, yürürlük tarihi 9 Aralık 1978) 1120 UNTS 323, m. 10 ve m. 12(c), (e)-(f).

²⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (kabul tarihi 18 Aralık 1990, yürürlük tarihi 1 Temmuz 2003) 2220 UNTS 3, m. 26, m. 40, m. 42-43.

²⁶ Clíodhna Murphy, Mary Gilmartin ve Leanne Caulfield, ‘Building and Applying a Human Rights-Based Model for Migrant Integration Policy’ (2019) 11(3) *Journal of Human Rights Practice* 445; Ruth Rubio-Marín, ‘Integration in Immigrant Europe: Human Rights at a Crossroads’ içinde Ruth Rubio-Marín (ed), *Human Rights and Immigration* (OUP 2014) 73.

²⁷ Göç ve mülteci statüsü ile diğer uluslararası ve ikincil koruma temelli ayrımlar ve kavramlar için bkz. Kutluhan Bozkurt, *Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku: Mülteci Statüsü ve Sığınma* (1. Bs., Legal Yayıncılık 2018) 35-78; hukuki anlamda terimler için bkz. Işıl Özkan, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku* (Güncellenmiş 3. Bs., Seçkin Yayıncılık 2018) 74-136.

göç ve yerinden edilme kavramları hareketin kendisini ifade eden bir süreç, kişinin içinde bulunduğu bir durum ve belirli hukuki veya idari sonuçların bağlandığı bir kategori olarak farklı anlamlarda kullanılabilmekte; bunların birbirine karıştırılması kavramsal ayrımları olduğundan daha katı hâle getirebilmektedir²⁸. Benzer şekilde çağdaş insan hakları hukukunda yabancıların mülteci, sığınmacı, göçmen işçi, uzun dönem ikamet eden kişi veya düzensiz göçmen gibi farklı statülere sahip olmaları önemini korumakta, fakat bu statüler insan haklarının öznesi olma bakımından bütünüyle birbirinden ayrılmış alanlar yaratmamaktadır; statünün etkisi daha ziyade belirli hakların kapsamı, kullanım koşulları ve devletle kurulan hukuki ilişkinin yoğunluğu üzerinde ortaya çıkmaktadır²⁹. Bu nedenle çalışmada “göçmen”, farklı göç deneyimlerini ve bunlara bağlanan hukuki statüleri ortadan kaldıran homojen bir kategori olarak değil, toplumsal bütünleşme tartışmasını ortak bir zeminde yürütebilmek amacıyla kullanılan analitik bir üst kavram niteliğindedir.

Bununla birlikte çalışmanın ilerleyen bölümlerinde düzenli ve düzensiz statü arasındaki ayrım, diğer sınıflandırmalara göre daha belirgin bir ağırlık kazanacaktır. Bunun nedeni, düzensizliğin bireyin fiilen içinde yaşadığı toplumla kurduğu ekonomik, sosyal, ailevi ve diğer bağlar ile hukuk düzeni tarafından tanınan konumu arasında özel bir asimetri yaratmasıdır. Uluslararası hukuk dahi düzensiz statünün hak sahipliğini bütünüyle ortadan kaldırmadığını kabul etmekte; örneğin ILO’nun 143 sayılı Sözleşmesi, statüsü düzenlileştirilemeyen göçmen işçilerin geçmiş çalışmalarından doğan ücret ve sosyal güvenlik hakları bakımından eşit muameleden yararlanmalarını öngörmekte ve devletlerin düzensiz durumda bulunan kişilere kalma ve yasal çalışma hakkı tanımlarına engel olmadığını açıkça belirtmektedir³⁰. Bu nedenle hukuki statü, bütünleşmenin varlığını veya yokluğunu tek başına belirleyen bir kategori olmaktan ziyade, bireyin haklara fiilî erişimini, hukuki güvenliğini ve içinde yaşadığı toplumla kurduğu ilişkinin hukuk tarafından ne ölçüde tanındığını etkileyen temel değişkenlerden biri olarak ele alınmalıdır.

Haklar ve hukuki statü arasındaki bu ilişki, bütünleşmenin katılım boyutuyla birlikte değerlendirildiğinde daha belirgin hâle gelmektedir. Sosyal dışlanma-

²⁸ Oliver Bakewell, ‘Conceptualising Displacement and Migration: Processes, Conditions, and Categories’ içinde Khalid Koser ve Susan Martin (edr), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies* (Berghahn Books 2011) 14, 18-20.

²⁹ Ruth Rubio-Marín, ‘Introduction: Human Rights and the Citizen/Non-citizen Distinction Revisited’ iç Ruth Rubio-Marín (ed), *Human Rights and Immigration* (OUP 2014) 1, 8-13.

³⁰ *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No 143)* (n 24) m. 9(1) ve m. 9(4).

nın ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda birbirini besleyen engeller üreten çok boyutlu niteliği, bütünleşme ve sosyal içermeye yaklaşımlarının da yalnızca kültürel uyum üzerinden açıklanmasını güçleştirmiştir³¹. Bu açıdan Ager ve Strang'ın yaygın biçimde başvurulmuş kavramsal çerçevesi, bütünleşmenin istihdam, konut, eğitim ve sağlık alanlarındaki kazanım ve erişim koşullarını; toplumsal bağ ve bağlantıları; dil, kültürel bilgi ve güvenlik gibi kolaylaştırıcı unsurları; haklar ve vatandaşlığı aynı yapı içerisinde değerlendirmesi bakımından önemlidir³². Dolayısıyla bütünleşme bakımından katılım, yalnızca göçmenin kültürel olarak bulunduğu topluma yaklaşmasıyla sınırlı olmayıp çalışma yaşamına, eğitime, sosyal hizmetlere, örgütlü yaşama ve kamusal karar alma süreçlerine erişebilmesini de kapsamaktadır. İnsan hakları sözleşmelerini denetleyen organların uygulaması da göçmenlerin ekonomik ve sosyal haklara etkili erişimini, ayrımcılık ve yoksulluk gibi yapısal engellerle birlikte ele almaktadır; örneğin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, ülke özelinde hazırlanan periyodik raporlarının birinde göçmenlerin de aralarında bulunduğu kırılgan grupları etkileyen yoksulluk bakımından hak temelli politikaların ve bu grupların özel ihtiyaçlarına cevap veren somut önlemlerin eksikliğini bir insan hakları sorunu olarak değerlendirmiştir³³. Katılımın siyasal ve kamusal boyutu da bu çerçevenin dışında değildir. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme, ev sahibi devlette genel bir siyasal hak eşitliği tesis etmeksizin, göçmen işçilerin ve ailelerinin yerel toplulukların yaşamı ve yönetimine ilişkin kararlarda danışma veya katılım imkânlarının kolaylaştırılmasını öngörmekte ve böylece seçim haklarından daha geniş bir kamusal katılım alanına işaret etmektedir³⁴. Benzer biçimde 2018 tarihli Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat, tam içermeye ve sosyal uyum hedefine göçmenlerin toplumun aktif üyeleri hâline gelmesi ve kabul eden toplumlarla göçmenler arasında karşılıklı bir etkileşimin geliştirilmesi üzerinden yaklaşmaktadır³⁵. Bu çerçevede sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal katılım, bütünleşmenin birbirinden yalıtılmış sonuçları olarak değil, göçmenin içinde yaşadığı toplumun farklı alanlarıyla kurduğu ilişkinin kesişen boyutları olarak ortaya çık-

³¹ Hilary Silver, 'Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms' (1994) 133(5-6) *International Labour Review* 531, 531-35.

³² Ager ve Strang (n 19) 170-84.

³³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 'Concluding Observations on the Third Periodic Report of Ireland' (8 Temmuz 2015) UN Doc E/C.12/IRL/CO/3, para 24.

³⁴ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (n 25) m 42(1)-(3); ayrıca bkz. m 43.

³⁵ UNGA Res 73/195, 'Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration' (19 Aralık 2018) UN Doc A/RES/73/195, Ek (annex), 16. Amaç (objective 16), para 32.

maktadır. Bu ilişkilerin haklar, hukuki statü ve kamu kurumlarının tercihleri aracılığıyla şekillenmesi ise göçmenlerin toplumsal bütünleşmesinin neden yalnızca sosyal veya kültürel bir süreç olarak değerlendirilemeyeceğini ve kamu hukuku bakımından ayrıca incelenmesi gerektiğini göstermektedir.

C. Bütünleşmenin Kamu Hukuku Temelleri: Demokrasi, İnsan Hakları ve Hukuk Devleti

Önceki başlıkta ortaya konulan insan hakları ile bütünleşme arasındaki ilişki, göçmenlerin toplumsal bütünleşmesinin neden kamu hukuku bakımından ayrıca ele alınması gerektiğini de görünür kılmaktadır. Modern devletin kurucu unsurlarından biri olan egemenlik, belirli bir ülke ve insan topluluğu üzerinde merkezî ve üstün kamu gücünün kullanılmasını ifade eder³⁶; bu doğrultuda yabancıların ülkeye giriş, ülkede kalış ve ülkeden çıkarılma koşullarının belirlenmesi de geleneksel olarak bu egemenlik yetkisinin başlıca görünümünden biri olmuştur. Bununla birlikte, insan haklarının vatandaşlıktan bağımsız ve herkese yönelen koruma iddiasının uluslararası belgelerdeki yansımalarının güçlenmesi³⁷, göç yönetiminin yalnızca devletin tek taraflı egemenlik tasarrufları üzerinden kavranmasını önemli ölçüde dönüştürmüştür. Vatandaşlık birey ile devlet arasındaki hukuki ve siyasal üyelik bağının temel biçimi olmayı sürdürse de³⁸, çağdaş vatandaşlık çalışmalarında üyelik, hak sahipliği ve kamusal aidiyetin ulusal sınırlar ve klasik vatandaşlık statüsüyle bütünüyle örtüşmediği giderek daha belirgin biçimde ortaya konulmaktadır³⁹. Bu dönüşüm bütünleşme politikaları bakımından özellikle önemlidir. İnsan hakları temelli bir yaklaşım, kamu makamlarının yalnızca haklara müdahale etmekten kaçınmasını değil, maddi eşitliğin gerçekleşmesini engelleyen yapısal koşulları belirleyerek bunları gidermeye yönelik pozitif bir sorumluluk üstlenmesini de gerektirebilir⁴⁰; Murphy, Gilmar-tin ve Caulfield’in bütünleşme politikalarına ilişkin modeli de uluslararası insan hakları hukukunu kamu politikalarının oluşturulması ve değerlendirilmesinde

³⁶ Christopher Pierson, *The Modern State* (3. Bs., Routledge 2011) 38.

³⁷ Bu iddiayı egemenlik ve insan haklarının evrenselliği gerilimi üzerinden izlemek için bkz. David Beetham, *Demokrasi ve İnsan Hakları* (Bilal Canatan çev, 2. Baskı, Liberte Yayınları 2014) 152-60.

³⁸ Ayelet Shachar, ‘Citizenship’ içinde Michel Rosenfeld ve András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (OUP 2012) 1002, 1016 - 18.

³⁹ Engin F Isin ve Peter Nyers (eds), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies* (Routledge 2014) 1-11.

⁴⁰ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Birliği Adalet Divanı çerçevesinde hak temelli bir bütünleşme yaklaşımı ile özellikle özel hayata saygı bağlamında pozitif yükümlülüklerle örnekler için bkz. Marco Bottero, ‘Integration (of Immigrants) in the European Courts’ Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm?’ (2023) 24 *Journal of International Migration and Integration* 1719, özellikle 1724-44.

bu doğrultuda işlevsel hâle getirmektedir⁴¹. Böylece bütünleşme, kamu gücünün kimlerin hangi hizmetlere erişebileceğini, hangi haklardan fiilen yararlanabileceğini ve içinde yaşadığı toplumla hangi koşullarda ilişki kurabileceğini etkileyen karar ve politikalarıyla doğrudan temas etmektedir. Çağdaş kamu hukuku teorisinde kamu hukukunun işlevinin kamu otoritesinin kullanımını mümkün kılmakla birlikte onu yönlendirmek ve çerçevelemek biçiminde açıklanması da bu ilişkiyi desteklemektedir⁴². Göçmenin toplumsal yaşamını doğrudan etkileyen bütünleşme politikalarının hangi amaçlarla ve araçlarla oluşturulduğu, bunların muhataplarının karar süreçlerinde ne ölçüde söz sahibi olabildiği ve kamu makamlarının bu alandaki işlemlerinin hangi hukuki güvencelere tabi olduğu soruları, bu nedenle insan haklarından demokrasiye ve hukuk devletine uzanan daha geniş bir kamu hukuku tartışmasının parçası hâline gelmektedir.

Bu ilişkinin demokrasi boyutunda ise katılım, bütünleşme ile siyasal ve toplumsal aidiyet arasındaki temel bağlantı noktalarından birini oluşturmaktadır. Arendt'in vatansızlar ve mültecilerin deneyimlerinden hareketle geliştirdiği "haklara sahip olma hakkı" düşüncesi, hakların etkili biçimde kullanılabilmesini yalnızca soyut insan olma niteliğine değil, bireyin eylem ve görüşlerinin anlam taşıdığı örgütlü bir siyasal topluluğa mensubiyetine ilişkin daha temel bir sorunla bağlantılandırmıştır⁴³. Demokratik meşruiyet bakımından benzer bir bağlantı Habermas'ın söylemsel demokrasi yaklaşımında farklı bir düzlemde görülür. Habermas'ın teorisi göçmenlerin siyasal statüsüne özgülenmiş olmamakla birlikte, hukukun demokratik meşruiyetini bireysel haklarla halk egemenliğinin karşılıklı ilişkisi ve hukuk normlarının muhataplarının kamusal irade oluşumuna katılımı üzerinden açıklaması, bir toplumun sürekli biçimde içinde yaşayan ancak geleneksel siyasal üyelik kanallarına bütünüyle dâhil edilmeyen kişilerin konumuna ilişkin önemli bir soru ortaya çıkarmaktadır⁴⁴. Yabancılar bakımından bu sorun özellikle belirgindir; zira seçme ve seçilme başta olmak üzere siyasal katılımın geleneksel biçimleri çoğu hukuk düzeninde vatandaşlıkla bağlantılı kalmaya devam ederken, uluslararası insan hakları hukukunda örgütlenme, ifade, kültürel yaşama katılma, çalışma yaşamında temsil ve seçim dışı kamusal katılım kanallarının giderek daha fazla önem kazandığı görülmekte-

⁴¹ Murphy, Gilmartin ve Caulfield (n 26) 461-62.

⁴² Armin von Bogdandy, 'Das Öffentliche im Völkerrecht im Lichte von Schmitts "Begriff des Politischen": Zugleich ein Beitrag zur Theoriebildung im Öffentlichen Recht' (2017) 77(4) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 877, 903-05.

⁴³ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Yeni Baskı, Harcourt Brace Jovanovich 1973) 296-98.

⁴⁴ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (William Rehg çev, MIT Press 1996) 118-31.

dir⁴⁵. Bu yolların bütünleşmeyle ilişkisi de tek yönlü değildir. OSCE bölgesindeki uygulamaları değerlendiren Huddleston, göçmenlerin siyasal katılım düzeyinin bütünleşme koşullarından etkilenebildiğini ve siyasal katılımın da sivil ve siyasal bütünleşmenin önemli bir boyutunu oluşturduğunu ortaya koyarken; göç, içme ve sosyal uyum literatürü göçmenlerin kamusal ve siyasal yaşama katılımını marjinalleşmenin azaltılması ve toplumsal aidiyetin güçlendirilmesiyle ilişkilendirmektedir⁴⁶. Bu gelişmeler, vatandaşlığın içme ve dışlamanın temel hukuki aracı olma özelliğini ortadan kaldırmamakta⁴⁷, ancak ikamet, toplumsal bağlar, fiilî katılım ve ulusötesi ilişkiler gibi ölçütlerin siyasal topluluğa üyeliğin klasik sınırlarını giderek daha fazla zorlamasına yol açmaktadır⁴⁸. Bu bakımdan bütünleşmenin katılım boyutu, göçmenin çoğunluk toplumuna ne ölçüde benzeştiğinin ölçülmesinden ziyade, içinde yaşadığı toplumsal ve kamusal alanın oluşumuna hangi imkânlarla katılabildiği sorusunu da gündeme getirmekte; bu soru ise demokratik meşruiyet ile toplumsal aidiyet arasındaki ilişkinin göç bağlamındaki özgün görünümünü oluşturmaktadır.

Bütünleşmenin kamu hukuku bakımından üçüncü boyutu hukuk devleti ilkesi çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Hukuk devleti, çağdaş anayasal demokrasinin yalnızca devlet iktidarının sınırlandırılmasına ilişkin bir ilkesi değil, kamu gücünün önceden belirlenmiş, ulaşılabilir ve denetlenebilir hukuk kuralları içerisinde kullanılmasının da temel güvencesidir⁴⁹. Rosenfeld'in işaret ettiği üzere, modern anayasacılığın devlet iktidarının sınırlandırılması, temel hakların korunması ve hukuk devletine bağlılık biçimindeki unsurları birbirinden ayrılabilir de anayasal demokrasinin meşruiyetinde birbirine sıkı biçimde bağlıdır⁵⁰. Bununla birlikte,

⁴⁵ Anıl Güven Yüksel, *Toplumsal Yaşama Katılma Hakkı* (1. Bs., On İki Levha Yayıncılık 2022) 173.

⁴⁶ Thomas Huddleston, *Migrant Political Participation: A Review of Policies and Integration Results in the OSCE Region* (OSCE/ODIHR 2017) 9; Bauloz, Vathi ve Acosta (n 11) 198-200.

⁴⁷ Demokrasi bağlamında kapsayıcılık ve dışlama tartışması için bkz. Robin Cohen, 'Introduction' içinde Robin Cohen ve Zig Layton-Henry (edr), *The Politics of Migration* (Edward Elgar 1997) ix-xvi.

⁴⁸ William Safran, 'Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community' (1997) 18(3) *International Political Science Review* 313, 313-16.

⁴⁹ Bugün ulusal ve uluslararası belgelerde hukuk devletinden beklentiler üzerinden şekillenen ve yaygınlaşan bu tanımın unsurlarının, kapitalist üretim biçiminin gelişimi ve liberal hukuk düzenindeki tarihsel kökleriyle ilişkisini ayrıntılı biçimde inceleyen bir çalışma için bkz. Berke Özenç, *Hukuk Devleti: Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi* (İletişim Yayınları 2020) 177-78, 201-06. Bütünleşme, bu anlamda Özenç'in eserinin ilerleyen sayfalarında ele aldığı sosyal hukuk devleti anlayışıyla (206 - 12) ve dolayısıyla hukuk devletinin maddi içeriğine ilişkin güvencelerle de bağlantılı olmakla birlikte, burada esas itibarıyla liberal hukuk devletinin doğuşu, gelişimi ve özellikle şekli bir kavram olarak yeniden tanımlanması bakımından bir bağlantı noktası oluşturabilir. (Hukuk devletinin *dinamik bir kavram* olarak geçtiği bu süreçler için ayrıca bkz. ibid 213-46.

⁵⁰ Michel Rosenfeld, 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy' (2001) 74 *Southwestern California Law Review* 1307, 1307-09.

hukuk devletinin temel haklara ilişkin maddi boyutu farklı dönemlerde daha güçlü biçimde öne çıkmış da olsa, *hukuki belirlilik* kavramının çoğu tanım ve yaklaşımın merkezinde yer alması usuli güvencelerin hukuk devletinin çekirdeğindeki önemini koruduğunu göstermektedir⁵¹. Bu durum, elbette, hukuk devletinin maddi içeriğinin göz ardı edilmesini gerektirmez. Bununla birlikte kavramı usuli güvenceleri ön plana alarak incelemek, hukuk devletinin güncel işlevini açıklamaya elverişli bir zemin sunabilir ve bu zemin üzerinden demokrasi ve insan haklarıyla kurduğu ilişkinin yeniden değerlendirilmesine imkân verebilir.

Venedik Komisyonu hukukun erişilebilir ve sonuçları bakımından öngörülebilir olmasını, düzenlemelerin yeterli açıklık ve kesinlik taşımasını, hukuki istikrarı ve meşru beklentilerin korunmasını hukuk devleti ilkesinin temel ölçütleri arasında değerlendirmektedir⁵². Hukuk düzeninin bu öngörme ve çerçeveleme işlevi, doğaları gereği beklenmedik krizlere cevap vermek üzere oluşturulan olağanüstü yönetim usullerinde dahi açık biçimde görülebilmektedir. Olağanüstü hâllerin koşullarının, yetkilerinin, sürelerinin ve haklara müdahale sınırlarının önceden hukuk tarafından belirlenmesi, istisnai kamu gücünün hukuk dışına taşmasını önleme ve normal anayasal düzene dönüşü güvence altına alma amacı taşımaktadır⁵³. Düzensiz göç elbette olağanüstü hâl rejimleriyle özdeşleştirilemez; bununla birlikte bu örnek, hukuk düzeninin olağan işleyişten sapma veya belirsizlik üreten durumları bütünüyle kendi dışında bırakmak yerine onları önceden tanımlanmış hukuki araçlarla yönetme eğilimini göstermesi bakımından açıklayıcıdır. Göç alanında bu ihtiyaç, bireyin ülkeye girişinden ikametne, çalışma hakkından idari statüsüne ve sınır dışı edilme riskine kadar yaşamının çok geniş bir bölümünün kamu otoritesinin kararlarına bağlı olabilmesi nedeniyle daha da önem kazanmaktadır. Üstelik bütünleşmenin kendisi de doğrusal ve değişmez bir süreç değildir; ulusal aidiyet ve vatandaşlık anlayışları bütünleşmenin gerçekleştiği toplumsal alanı biçimlendirmekte, birey ile toplum arasındaki bağlar ise karşılıklılık, güven ve değişen kimlik ilişkileri içerisinde sürekli yeniden kurulmaktadır⁵⁴. Bu anlamda, *açıklık* ve *öngörülebilirlik* gibi

⁵¹ Maddi hukuk devletinin yükselişi, liberalizmin sınırları içerisinde genişleme eğilimi ve hukuk sisteminin bu anlamdaki potansiyeli üzerine detaylı bir tartışma için bkz. Mehmet Tevfik Özcan, *Modern Toplum ve Hukuk Devleti* (On İki Levha Yayıncılık 2008) 222-249.

⁵² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist* CDL-AD(2016)007 (18 March 2016) para 44-60.

⁵³ Bkz. Anıl Güven Yüksel, 'İspanya'da Olağanüstü Hal Dönemlerinin İnsan Haklarının Kısıtlanması Bakımından Güncel Gelişmeler Doğrultusunda Değerlendirilmesi' (2022) 7(2) *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 667, 671-74.

⁵⁴ Alison Strang ve Alastair Ager, 'Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas' (2010) 23(4) *Journal of Refugee Studies* 589, 589-94.

hukuki güvenliğe ilişkin özellikler üzerinden yapılan bir hukuk devleti tanımı, hukuk devleti olarak tanımlanan *devletlerin yükümlülüklerini* tespit etmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur⁵⁵. Dolayısıyla hukuk devletinin buradaki işlevi bütünleşmenin sonucunu önceden tayin etmekten çok, kamu makamlarının bu değişken alanda kullandıkları yetkilerin sınırlarını, kişilerin statülerini etkileyen ölçütleri ve farklı hukuki ihtimaller karşısında başvurulabilecek mekanizmaları mümkün olduğu ölçüde belirli ve öngörülebilir hâle getirmektir. Nitekim çağdaş kamu hukukunun bazı dönüştürücü yaklaşımlarında insan hakları ve demokratik kurumlarla birlikte dışlanmanın aşılması ve hukuki içermenin güçlendirilmesi de kamu hukukunun dönüşüm hedeflerinden biri olarak öne çıkarılmaktadır⁵⁶. Bu açıdan düzensiz göç, toplumsal gerçekliğin ürettiği belirsizlik ile hukuk düzeninin belirlilik ve düzen sağlama işlevi arasındaki gerilimin en belirgin hâle geldiği alanlardan birini oluşturmakta ve tartışmayı doğrudan hukuki statü sorununa taşımaktadır.

II. DÜZENSİZ GÖÇTEN HUKUKİ STATÜYE: BÜTÜNLEŞME VE STATÜNÜN DÜZENLİLEŞTİRİLMESİ

A. Düzensiz Göç ve Hukuki Statü Sorunu: Hukuki Tartışmalar ve Cevap Arayışları

Düzensiz göç, en genel anlamıyla, kişinin bir devlete girişi, o devlette kalışı veya çalışması ile bu faaliyetleri düzenleyen hukuk kuralları arasında ortaya çıkan uyumsuzluğu ifade etmektedir⁵⁷. Bu nedenle düzensizlik, göçmenin değişmez veya kişisel bir niteliği olmayıp, hukuki statüsüne ve bu statünün zaman içerisinde geçirdiği değişikliklere bağlıdır. Bir kişi ülkeye gerekli izin olmaksızın girmesi nedeniyle başlangıçtan itibaren düzensiz durumda bulunabileceği gibi, hukuka uygun biçimde girdikten sonra vize veya ikamet süresini aşması, çalışma koşullarını ihlal etmesi ya da daha önce sahip olduğu hukuki statüyü kaybetmesi sonucunda da düzensiz duruma geçebilir⁵⁸. Türkiye örneğinde de

⁵⁵ Özenç (n 49) 239.

⁵⁶ Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi, Flávia Piovesan ve Ximena Soley, 'A manera de prefacio: Ius Constitutionale Commune en América Latina: Un enfoque regional del constitucionalismo transformador' içinde Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi ve Eduardo Ferrer Mac-Gregor (edr), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión* (Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro ve Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law 2017) 17, 24-27.

⁵⁷ Bkz. James C Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (2. Baskı, Cambridge University Press 2021) 16.

⁵⁸ Cathryn Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (Oxford University Press 2016) 63-64.

düzensiz göçün transit hareketlerden döngüsel ve çalışma amaçlı göçe, ikamet koşullarının ihlalden uluslararası koruma süreci sonunda ülkede kalmaya devam edilmesine kadar farklı biçimlerde ortaya çıktığı gösterilmektedir⁵⁹. Bu değişkenlik, “yasal göçmen-yasadışı göçmen” biçimindeki katı ikili ayrımın neden sorunlu olduğunu da açıklamaktadır. Nitekim Avrupa Birliği hukukunun daha eski tarihli temel enstrümanlarının kullandığı “legal/illegal” ayrımının, göçmenin statüsünü oluşturan hukuki ve siyasal süreçleri perdeleyebildiği; “il-legal” niteliğinin ise kişiyi hukuka aykırı bir davranış veya statüden hareketle bütünüyle suçlulaştıran ve damgalayan bir etki yaratabildiği eleştirilmiştir⁶⁰. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi de bu nedenle “illegal migrant” yerine daha nötr ve damgalayıcı çağrışımları daha sınırlı olan “irregular migrant” kavramını tercih ettiğini açıkça belirtmektedir⁶¹. Bu terminolojik tercih, hukuken daha temel bir ayrımı da görünür kılmaktadır: düzensiz olan kişinin kendisi değil, belirli bir andaki giriş, ikamet, çalışma veya benzeri hukuki konumudur. Düzensiz statü temel hakların öznesi olma niteliğini ortadan kaldırmamakla birlikte, kişinin bu haklardan fiilen yararlanma imkânlarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Özel ve aile hayatının korunmasından barınmaya, sağlık ve sosyal güvenliğe erişimden adil çalışma koşullarına kadar uzanan alanlarda düzensiz göçmenlerin korunması gerektiğinin uluslararası insan hakları mekanizmalarınca ayrıca vurgulanması da bu gerilimin bir sonucudur⁶². Böylece uzun süre bir toplum içerisinde yaşayan, çalışan, aile kuran ve toplumsal ilişkiler geliştiren kişinin fiili yaşamı ile hukuk düzeninin ona tanıdığı statü birbirinden uzaklaşabilmekte; düzensiz göç meselesi sınır kontrolünün ötesinde, bu toplumsal gerçekliğin hukuk tarafından nasıl karşılanacağı sorusunu da ortaya çıkar-maktadır.

Bu noktada düzenli hukuki statüye geçiş veya literatürde yaygın kullanılan ifadesiyle *regularisation*, bu gerilime verilen hukuki cevaplardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Hukuki statünün bütünleşme üzerindeki etkisi, özellikle uluslararası koruma bağlamında uzun süredir vurgulanmaktadır. UNHCR bütünleşmenin hukuki, ekonomik ve sosyokültürel olmak üzere birbiriyle bağlantılı boyutlardan oluştuğunu kabul etmekte; hukuki bütünleşmenin merkezine güvenli bir statü ile medeni, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara etkili

⁵⁹ Ahmet İçduygu ve Damla B Aksel, *Türkiye’de Düzensiz Göç* (Uluslararası Göç Örgütü Türkiye 2012).

⁶⁰ Costello (n 58) 63-64; Harald Bauder, ‘Why We Should Use the Term “Illegalized” Refugee or Immigrant: A Commentary’ (2014) 26(3) *International Journal of Refugee Law* 327, 327-32.

⁶¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1509 (2006), ‘Human Rights of Irregular Migrants’ para 7.

⁶² ibid paras 5, 12.12, 12.14 ve 13.1-13.6.

erişimi yerleştirmektedir⁶³. Bununla birlikte hukuki statü ile toplumsal bütünleşme arasında mutlak bir örtüşme bulunduğu da söylenemez. İspanya'daki göçmen nüfus üzerine yapılan bir araştırma, vatandaşlığa kabulün dahi bütünleşme sürecinin zorunlu son noktası olmadığını; vatandaşlığın kazanılmasının sosyal kabul, sosyoekonomik konum veya aidiyet duygusuyla kendiliğinden ve tam bir simetri içerisinde ilerlemediğini ortaya koymaktadır⁶⁴. Düzenleştirme de bu nedenle bütünleşmeyle özdeşleşen bir sonuçtan ziyade, kişinin hukuk düzeni içindeki konumunu değiştiren belirli bir hukuki mekanizma olarak ele alınmalıdır. Hinterberger'in karşılaştırmalı hukuk analizinde *regularisation*, esas itibarıyla düzensiz biçimde kalan kişinin hukuka uygun ikamet eden bir statüye geçirilmesini sağlayan işlem veya tedbirleri ifade etmekte; ancak kavramın üye devletlerin ulusal hukuklarında yeknesak biçimde kullanılan bağımsız bir teknik hukuk terimi olmadığına dikkat çekilmektedir⁶⁵. Benzer şekilde Avrupa özelinde bir incelemeye dayanan REGINE adlı çalışma, düzenleştirmeyi ulusal göç kurallarını ihlal ederek ülkede bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına içinde yaşadıkları ülkede hukuki statü kazandıran devlet prosedürleri şeklinde geniş biçimde tanımlamaktadır⁶⁶. Daha erken tarihli bir tanım ise kavramı, hükümetin giriş, ikamet ve ekonomik faaliyet bakımından düzensiz konumda bulunan yabancılara hukuka uygun statü sağlamasının aracı olarak açıklamıştır⁶⁷. Tanımlar arasındaki farklılıklara rağmen ortak nokta, kişinin mevcut düzensiz konumundan hukuk tarafından tanınan bir statüye geçirilmesidir. Bununla birlikte devletlerin düzensiz göçe verdiği cevaplar bununla sınırlı değildir; güncel karşılaştırmalı araştırmalar geri gönderme ve düzenleştirme arasında kabul, tolerans ve dışlama dereceleri bakımından farklılaşan çok daha geniş bir politika repertuarının bulunduğunu göstermektedir⁶⁸. Dolayısıyla düzenleştirme, düzensiz göçün hukuki sonuçlarına verilen cevaplardan biri olarak değerlendirilirken, onu gerekli kılan nedenlerin ve diğer araçlardan ayıran işlevlerin ayrıca ortaya konulması gerekir.

⁶³ United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR Note on Refugee Integration in Central Europe* (Nisan 2009) 10-11.

⁶⁴ Juan Iglesias, Antonio Rua ve Alberto Ares, *Un arraigo sobre el alambre: La integración social de la población de origen inmigrante en España* (Fundación FOESSA 2020) 75-76.

⁶⁵ Kevin Fredy Hinterberger, *Regularisations of Irregularly Staying Migrants in the EU: A Comparative Legal Analysis of Austria, Germany and Spain* (Nomos/Hart 2023) 55-58.

⁶⁶ Martin Baldwin-Edwards ve Albert Kraler (eds), *REGINE: Regularisations in Europe* (International Centre for Migration Policy Development 2009) 9.

⁶⁷ Intergovernmental Committee for Migration, 'Undocumented Migrants and the Regularization of their Status' (1983) 21(2) *International Migration* 109, 109; ayrıca bkz Hinterberger (n 65) 57.

⁶⁸ Maegan Hendow, Veronika Bilger, Martin Hofmann ve Albert Kraler, 'Migration Policies Addressing Irregularity: A Typology of Responses' (2026) 14 *Comparative Migration Studies* 44.

Düzenli statüye geçiş mekanizmalarının gerekçeleri de bu nedenle tek bir amaca indirgenememektedir. Hinterberger, uluslararası hukuk, Avrupa Birliği hukuku ve ulusal hukuk düzeylerinde yaptığı incelemede düzenlileştirme gerekçelerini geri göndermenin mümkün olmaması, toplumsal bağlar, aile birliğinin korunması, kırılganlık, istihdam ve eğitim ile diğer ulusal menfaatler olmak üzere altı temel grupta toplamaktadır⁶⁹. Avrupa uygulaması da bu çeşitliliği doğrulamaktadır. Düzenlileştirme, kimi zaman kayıt dışı ekonomi ve düzensiz istihdamın yönetilmesi, kimi zaman uzun süren sığınma veya geri gönderme süreçlerinin yarattığı sorunların giderilmesi, kimi zaman ise insani gerekçeler doğrultusunda başvurulmuş bir politika aracı olmuştur⁷⁰. Finotelli'nin işaret ettiği üzere bu mekanizmaların işlevlerinden biri, devletin ve kayıtlı ekonominin dışında "görünmez" biçimde sürdürülen hayatları belirli aralıklarla yeniden hukuk ve idare açısından görünür hâle getirmektir⁷¹. Bu yön, düzenlileştirmeyi yalnızca bireye ikamet izni sağlayan bir işlem olmaktan çıkararak kamu idaresinin ülke- de fiilen yaşayan nüfusu ve işgücü piyasasını tanıması, çalışma ilişkilerini kayıt altına alması ve kamu politikalarını toplumsal gerçekliğe daha uygun biçimde oluşturabilmesi bakımından da önemli kılmaktadır. Düzenli statünün kişiler açısından sonuçları ise daha doğrudandır: hukuki belirsizliğin azalması, kayıtlı istihdama ve sosyal haklara erişimin kolaylaşması, sömürü karşısında hukuki korumanın güçlenmesi ve toplumsal yaşama daha güvenli biçimde katılabilme bunlar arasında sayılabilir. PICUM tarafından derlenen uygulamalar da düzenli- leştirmenin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşama katılımı kolaylaştırabildiğini, sosyal dışlanmayı azaltabildiğini ve kamu makamları ile göçmen toplulukları arasındaki güven ilişkisine katkı sağlayabildiğini göstermektedir⁷². Bununla birlikte bu sonuçların varlığı, her düzenlileştirme mekanizmasının aynı etkiyi doğurduğu veya düzenli statünün tek başına bütünleşmeyi sağlayacağı anlamına gelmez; verilen statünün süresi, haklara erişim koşulları, çalışma izninin niteliği ve yeniden düzensiz statüye düşme ihtimali gibi unsurlar elde edilen hukuki

⁶⁹ Hinterberger (n 65) 76. Hinterberger altı amacı *non-returnability, social ties, family unity, vulnerability, employment and training ve other national interests* biçiminde sınıflandırmaktadır.

⁷⁰ Kate Brick, *Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool* (Migration Policy Institute 2011) <<https://www.migrationpolicy.org/publication/regularizations-european-union-contentious-policy-tool>> Erişim Tarihi 4 Eylül 2026.

⁷¹ Claudia Finotelli, 'Regularisation of Immigrants in Southern Europe: What Can Be Learned from Spain?' içinde Michael Bommes ve Giuseppe Sciortino (edr), *Foggy Social Structures: Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State* (Amsterdam University Press 2011) 189, 189-91.

⁷² Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Regularisation Mechanisms and Programmes: Why They Matter and How to Design Them* (PICUM 2022) 18-20 <https://picum.org/wp-content/uploads/2023/01/Regularisation-mechanisms-and-programmes_Why-they-matter-and-how-to-design-them_EN.pdf> Erişim Tarihi 4 Eylül 2026.

statünün fiilî sonuçlarını doğrudan etkilemektedir. Devletlerin düzensizliğe yönelik tercihlerini hukuki yükümlülükler kadar işgücü piyasasının ihtiyaçları, idari kapasite, toplumsal beklentiler ve siyasal gerekçeler de şekillendirmektedir.⁷³ Bu çeşitlilik, düzenlileştirmenin tek biçimli bir kurum olarak değil, farklı amaçlar ve hukuki tekniklerle ortaya çıkan mekanizmalar bütünü olarak ele alınmasını gerektirmekte ve bunların öne çıkan noktalarıyla ortaya konup sınıflandırılmasını gerekli kılmaktadır.

B. Hukuki Statüye Geçiş Mekanizmaları: Çeşitli Düzenleme ve Uygulama Örneklerinde Bütünleşmenin Rolü

Düzensiz göçe karşı geliştirilen hukuki ve idari cevapların çeşitliliği, düzenlileştirme mekanizmalarının da tek bir modele indirgenmesini güçleştirmektedir. Hendow ve diğerlerinin yirmi ülke uygulamasından hareketle geliştirdiği güncel tipoloji, devletlerin düzensiz statüye yönelik tepkilerini içermek ve dışlama düzeylerine göre kabul, tolerans ve ret eksenlerinde sınıflandırmaktadır.⁷⁴ Kabul kategorisi vatandaşlık veya güvenli bir statünün tanınmasından çeşitli koşullara bağlı statülere kadar uzanırken; tolerans, kişinin varlığının fiilen kabul edildiği ancak kendisine düzenli bir hukuki statü kazandırılmadığı durumları da kapsamaktadır.⁷⁵ Bu genel sınıflandırma içerisinde düzenlileştirme mekanizmaları ayrıca bireysel veya toplu, belirli bir süreyle sınırlı veya sürekli işleyen, hukuken belirlenmiş koşulların gerçekleşmesine ya da idarenin daha geniş takdirine bağlı modeller biçiminde farklılaşabilir. Geçici koruma gibi kitlesel hareketlere cevap veren statüler ise doğrudan bir düzenlileştirme biçimi olmamakla birlikte, hukuki statünün geçiciliği ve kalıcılığa geçiş sorununu görünür kılan şartlı statü örnekleri sunmaktadır; nitekim geçici korumanın uzun yıllara yayıldığı durumlarda başlangıçtaki geçicilik varsayımının hukuki ve toplumsal belirsizliği derinleştirebildiği özellikle vurgulanmaktadır.⁷⁶ Bu doğrultuda, geçici korumaya ilişkin özel enstrümanlar üretmiş olan Avrupa Birliği hukukunda ise

⁷³ Hendow ve diğerleri (n 68).

⁷⁴ ibid 6. Tipolojide kabul kategorisi üç farklı düzeyde hukuki içermektedir: vatandaşlığın tanınması, güvenli ve kalıcı nitelikte bir statünün verilmesi veya belirli koşullara bağlı bir statünün sağlanması. Tolerans kategorisi, kişinin fiili varlığının idari takdir yoluyla kabul edilmesi ya da herhangi bir işlem yapılmayarak düzensizliğin sürdürülmesini; ret kategorisi ise kişinin hak ve hizmetlere erişiminin sınırlandırılması suretiyle dışlanmasını veya ülkeden geri gönderilmesini kapsamaktadır.

⁷⁵ ibid 6-14

⁷⁶ Bu doğrultuda Türkiye'deki geçici koruma rejimiyle ilgili olarak bkz. İrem Şengül, 'Unpacking Temporary Protection of Refugees: Failure of Durable Solutions and Uncertainties' (2022) 13(1) *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16, 16-28; kitlesel hareketler bakımından geçici korumanın temel haklar çerçevesinde anlamı ve asgari koşulları için ayrıca bkz. Sibel Yılmaz, *Kitlesel Akan (Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016)

üye devletlerin düzenleme alanındaki yetkisini ortadan kaldıran yeknesak bir sistem bulunmamaktadır. Aksine 2008/115 sayılı Geri Dönüş Direktifi'nin 6(4). maddesi, üye devletlerin düzensiz biçimde ülkede bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına herhangi bir zamanda insani, merhamete dayalı veya diğer nedenlerle bağımsız bir ikamet izni ya da kalma hakkı sağlayan başka bir izin verebilmelerini açıkça öngörmektedir⁷⁷. Bu durum, geri dönüşü düzensiz göçe verilecek tek hukuki cevap olmaktan çıkarmakta ve ulusal hukuk düzenlerine farklı statü mekanizmaları geliştirebilecekleri bir alan bırakmaktadır.

Bununla birlikte, göçün sürekli “kriz” ve istisna dili içerisinde yönetilmesi-nin, geçici ve olağanüstü görünen politika araçlarını zamanla olağan göç yönetiminin parçasına dönüştürebildiği de gözden kaçırılmamalıdır. Moreno-Lax'ın Avrupa Birliği dış sınırları üzerinden ortaya koyduğu “krizleştirme” (*crisification*) eleştirisi, göçün olağan dışı bir durum olarak çerçevelenmesinin istisnai önlemleri meşrulaştırarak bunları kalıcı yönetsel pratiklere dönüştürebilme riskine dikkat çekmektedir⁷⁸. Bu nedenle düzenleme, tolerans ve geçici statü gibi mekanizmaların yalnızca kapsayıcı veya dışlayıcı oldukları varsayımıyla değil, hangi koşullarda, hangi sürelerle ve hangi hukuki sonuçlarla uygulandıkları dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekir.

Bu ayrım özellikle sınır dışı etmenin ertelenmesi ile düzenli bir ikamet statüsünün kazanılması arasındaki farkta belirginleşmektedir. Bauböck ve Permoser'in de gösterdiği üzere, düzensiz göçmenlerin varlığına yönelik içerici politikalar dahi farklı hukuki sonuçlar üretmektedir: sınır dışı edilmeye karşı koruma sağlayan “sanctuary” uygulamaları veya belirli kamu hizmetlerinden yararlanırken göçmenlik makamlarına bilgi aktarılmasını engelleyen “firewall” düzenlemeleri kişinin düzensiz statüsünü ortadan kaldırmazken, düzenleme doğru-dan düzensiz statünün hukuken tanınmış bir statüye dönüştürülmesini amaçlamaktadır⁷⁹. Almanya'daki *Duldung* bu ayrımın en açıklayıcı örneklerinden biridir. Alman İkamet Kanunu'nun 60a maddesinde *Duldung*, sınır dışı etmenin hukuki veya fiilî nedenlerle mümkün olmadığı hâllerde sınır dışı işleminin geçici olarak askıya alınması şeklinde düzenlenmekte; dolayısıyla kişiye başlı-

⁷⁷ 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] OJ L348/98, m. 6(4).

⁷⁸ Violeta Moreno-Lax, ‘The “Crisification” of Migration Law: Insights from the EU External Border’ (Queen Mary Law Research Paper No 403/2023, 15 Eylül 2023) 1-5, 28-31

⁷⁹ Rainer Bauböck ve Julia Mourão Permoser, ‘Sanctuary, Firewalls, Regularisation: Three Inclusive Responses to the Presence of Irregular Migrants’ (2023) 49(14) *Journal of Ethnic and Migration Studies* 3671, 3673-81.

na bir ikamet hakkı tanımamaktadır⁸⁰. Bunun yanında mesleki eğitim ve istihdam nedeniyle, zamanla, özel *Duldung* biçimleri öngörülmüş, uzun süre tolere edilen bazı kişilerin belirli koşullarla daha düzenli ikamet statülerine geçebilmesine imkân veren yollar da geliştirilmiştir⁸¹. Bu gelişmeler *Duldungun* bir düzenleme olmamasını, fakat bazı kişiler bakımından düzenli statüye uzanan hukuki sürecin bir aşamasını oluşturabildiğini göstermektedir. Bunun karşısında statünün sürekli yenilenen geçici izinlerle sürdürülmesi, yıllarca devam eden bir hukuki bekleme ve belirsizlik hâli de yaratabilmektedir. Schütze bu nedenle *Duldungu* ekonomik ve diğer politika ihtiyaçlarını karşılayabilecek esnek bir araç olmakla birlikte, geçici kalış varsayımını sürekli yeniden üreten dışlayıcı bir yapıya da sahip olması bakımından eleştirmektedir⁸². Peitz’in reddedilmiş sığınmacılara ilişkin güncel ampirik çalışması da Almanya’da *Duldung* altında kalmanın geri dönüş ve düzenleme arasındaki üçüncü bir ihtimal olarak uzun süre devam edebildiğini ve hukuki *liminalite* (*esikte kalma*) yarattığını göstermektedir⁸³. Benzer ara biçimler başka hukuk düzenlerinde de farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. İtalya’da belirli sektörlerde düzensiz emeğin uzun süre fiilen tolere edilmesi, hukuki dışlama ile ekonomik katılımın aynı anda var olabileceğini gösterirken; İsviçre’nin Cenevre kantonunda uzun süreli fiilî tolerans ve sivil toplum desteğinin ardından 2017-2018 dönemindeki *Operation Papyrus* ile belirli düzensiz göçmen grupları için formal bir düzenleme yolunun açılması, toleransın bazı koşullarda daha ileri bir hukuki tanınmanın öncesinde yer alabildiğini göstermektedir⁸⁴. Bu örneklerin ortak noktası, tolerans ile hukuki statü kazanımının birbirine dönüşebilen fakat birbirinden hukukten ayrılması gereken farklı yönetim tepkileri olmasıdır.

Düzenleme içerisinde de bir kerelik programlar ile hukuk sisteminin sürekli işleyen düzenleme mekanizmaları arasında ayrıca ayırım yapılması gerekir. Birincisi, belirli bir tarih aralığında başvuruya açılan ve çoğu zaman ülkede belli süredir bulunma, çalışma, belirli sektörlerde faaliyet gösterme veya kırılganlık gibi ölçütlere dayanan toplu nitelikli düzenlemeleri ifade ederken; ikincisi, koşulları

⁸⁰ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz, 25.02.2008 Tarih ve 162 Sayılı Bundesgesetzblatt), § 60a.

⁸¹ Aufenthaltsgesetz, §§ 60c, 60d ve 25b. Özellikle § 60d güncel hâliyle belirli koşulları sağlayan kişiler için 30 aylık *Beschäftigungsduldung* öngörürken, § 25b sürdürülebilir biçimde bütünleşmiş uzun dönemli tolere edilen kişiler bakımından ikamet iznine geçiş imkânı tanımaktadır.

⁸² Theresa Schütze, ‘The (Non-)Status of “Duldung”: Non-Deportability in Germany and the Politics of Limitless Temporariness’ (2023) 36(3) *Journal of Refugee Studies* 409, 409-29.

⁸³ Laura Peitz, ‘Return or Regularization? A Temporal Analysis of Rejected Asylum Seekers in Germany’ (2026) 32(1) *Population, Space and Place* e70170.

⁸⁴ Maurizio Ambrosini ve Gül Ince-Beqo, ‘Alternatives to Return: An Ideal-Typical Categorization of State Responses to Non-Repatriated Irregular Migrants’ (2026) *Journal of International Migration and Integration* 1, özellikle 11-17.

gerçekleştğinde bireylerin olağan hukuk düzeni içerisinde başvurabileceği sürekli statü yollarını kapsamaktadır⁸⁵. Hendow ve diğerlerinin karşılaştırmalı incelemesinde İrlanda'nın 2022 programı⁸⁶, İtalya'nın 2020'de tarım, bakım ve ev içi hizmetler sektörlerine yönelik düzenlemesi⁸⁷ ve Yunanistan'ın 2023 programı⁸⁸ ilk gruba; Portekiz'de 2007-2024 yılları arasında istihdam ve sosyal güvenlik katkılarına dayanan mekanizma⁸⁹, Fransa'daki 2012-2025 *Circulaire Valls* uygulaması⁹⁰ ve İspanya'daki *arraigo* ise ikinci gruba örnek gösterilmektedir⁹¹. Avrupa'daki tarihsel seyir de bu ayrımın önemini göstermektedir. Düzenleştirme, 1960'lar ve

⁸⁵ Brick (n 70) 3-6.

⁸⁶ Bkz. İrlanda Göçmenlik Hizmetleri, 'Uzun Süreli Düzensiz Göçmenlerin Statülerinin Düzenleştirilmesi Programı' (*Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme*) <<https://www.irishimmigration.ie/regularisation-of-long-term-undocumented-migrant-scheme/>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026. Program, uzun süredir İrlanda'da düzensiz statüde yaşayan kişilerin belirli ikamet koşulları altında düzenli statüye geçişini sağlayan, 2022 yılına özgü süreli bir idari düzenleştirme mekanizmasıdır.

⁸⁷ Bkz. COVID-19 salgını bağlamında sağlık, çalışma, ekonomi ve sosyal politika alanlarında acil tedbirlerle ilişkin 34 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (*Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), Gazzetta Ufficiale n 128, 19 Mayıs 2020, 103. madde düzeniş iş ilişkilerinin kayıt altına alınması ve düzenleştirilmesinden bahsetmektedir; söz konusu Kanun Hükmünde Kararname, değişikliklerle birlikte 34 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin kanuna dönüştürülmesine ilişkin 77 sayılı Kanun (*Legge 17 luglio 2020, n. 77, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, Gazzetta Ufficiale n 180, 18 Temmuz 2020*) ile kanuna dönüştürülmüştür.

⁸⁸ Bkz. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM), 'Göçmenlerin ve Sığınmacıların İşgücü Piyasasına Erişimini Kolaylaştıran Yeni Değişiklik Memnuniyetle Karşılandı' (*UNHCR and IOM Welcome New Amendment Facilitating Access to Labour for Migrants and Asylum-Seekers*) (19 Aralık 2023) <<https://www.unhcr.org/gr/en/news/unhcr-and-iom-welcome-new-amendment-facilitating-access-labour-migrants-and>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026. 5078/2023 sayılı Kanun'un 193. maddesiyle getirilen düzenleme, 30 Kasım 2023 itibarıyla Yunanistan'da en az üç yıl kesintisiz olarak bulunmuş ve bir iş teklifi sunabilen düzensiz statüdeki üçüncü ülke vatandaşlarına üç yıllık ikamet ve çalışma iznine başvurma imkânı tanımıştır.

⁸⁹ Bkz. Yabancıların Portekiz'e Girişi, Kalışı, Çıkışı ve Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Kanun (*Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, arts 88-89; Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, art 2; Lei n.º 28/2019, de 29 de março, art 2; Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho*) m. 1-3. 2017 reformuyla niyet beyanı (*manifestação de interesse*) yoluyla, geçerli ikamet vizesi bulunmaksızın çalışma veya serbest meslek faaliyetine dayalı ikamet iznine erişim imkânı genişletilmiş; 2019 reformuyla belirli koşullarda en az on iki aylık sosyal güvenlik kaydı ve prim ödemesine bağlı yasal giriş karanesi getirilmiş; söz konusu mekanizma 2024 tarihli *Decreto-Lei n.º 37-A/2024* ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁹⁰ Bkz. Fransa'da düzensiz statüdeki yabancıların istisnai olarak ikamete kabulüne ilişkin 28 Kasım 2012 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi (*Circulaire Valls*) (*Circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière*). Genelge, düzensiz statüdeki yabancıların özellikle ailevi ve özel bağları ile çalışma yaşamındaki durumlarının ikamet izni başvurularında değerlendirilmesine ilişkin ölçütler belirlemiş ve 23 Ocak 2025'e kadar uygulamada kalmıştır. 23 Ocak 2025 tarihli İstisnai İkamete Kabule İlişkin Genel Yönelimler Genelgesi (*Orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L.435-1 et suivants du CESEDA, NOR INTK2435521J, 23 Ocak 2025*) ile 2012 Genelgesinin artık uygulanmayacağı açıkça belirtilmiştir.

⁹¹ Hendow ve diğerleri (n 68) dn. 4-5.

1970’lerde Kuzey Avrupa’nın işgücü ihtiyaçlarıyla bağlantılı uygulamalarda görülmüş; göç kanallarının daralmasının ardından özellikle 1990’lar ve 2000’lerde İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz’de büyük ölçekli ve çoğunlukla istihdama dayalı programlarla Güney Avrupa göç yönetiminin belirgin araçlarından biri hâline gelmiştir⁹². Bununla birlikte işgücü piyasasına katılım, bütünleşme veya statü kazanımının tek ölçütü olarak kalmamıştır. Bir önceki bölümde vurgulandığı üzere, uzun süreli ikamet, aile ve özel hayat bağları, çocukların durumu, kırılganlık, eğitim ve mesleki faaliyet gibi unsurların da düzenleme kararlarına dâhil edilmesi, kişinin ülkedeki fiilî toplumsal varlığının giderek daha farklı hukuki biçimlerde dikkate alınabildiğini göstermektedir⁹³. Öte yandan, Bauböck ve Permoser’in bireysel düzenlemeler bakımından işaret ettiği gibi, belirli bir ülkede uzun süreli fiilî ikamet ve toplumsal üyelik, zaman içerisinde hukuk düzeninin tamamen görmezden gelmekte zorlandığı bir aidiyet ilişkisi yaratabilmektedir⁹⁴. Ancak bundan bütünleşmenin düzenli statüyü kendiliğinden doğurduğu veya bütünleşme ile hukuki statü arasında zorunlu bir ilişki bulunduğu sonucu çıkmaz. Bu çeşitli örneklerin gösterdiği daha sınırlı ve önemli husus, kimi hukuk düzenlerinin çalışma, aile, ikamet süresi ve diğer toplumsal bağları kişinin statüsünü belirlerken hukuken dikkate alınabilir unsurlar hâline getirmiş olmasıdır. Bu eğilimin en sistematik örneklerinden birini, düzensiz durumda bulunan kişinin ülkedeki sosyal, çalışma, ailevi ve diğer “köklerini” farklı hukuki kategoriler içerisinde değerlendiren İspanyol *arraigo* sistemi oluşturmaktadır⁹⁵. Bu nedenle bir sonraki bölümde *arraigo*, bütünleşmenin hukuki statü üzerindeki rolünü incelemeye imkân veren özgün bir ülke uygulaması olarak daha ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

III. BÜTÜNLEŞMENİN HUKUKİ STATÜYE YANSIMASI: İSPANYOL ARRAIGO SİSTEMİ

A. İspanyol Göç Hukukunda Bütünleşmenin Anayasal ve Yasal Çerçevesi

İspanyol göç hukukunda bütünleşmenin bugünkü konumunu, ülkenin göç deneyimindeki hızlı dönüşüm ile 1978 Anayasası’nın yabancıların hukuki statü-

⁹² Sébastien Chauvin, Blanca Garcés-Mascareñas ve Albert Kraler, ‘Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe’ (2013) 52(6) *International Migration* 118; ayrıca bkz Baldwin-Edwards ve Kraler (n 66). İstihdama dayalı programların 1990’lar ve 2000’lerde özellikle Güney Avrupa’da yoğunlaştığına ilişkin karşılaştırmalı veriler için ayrıca bkz. Claudia Finotelli ve Joaquín Arango, ‘Regularisation of Unauthorised Immigrants in Italy and Spain: Determinants and Effects’ (2011) 57(3) *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 495.

⁹³ Hinterberger (n 65) 76

⁹⁴ Bauböck ve Permoser (n 79) 3680-83.

⁹⁵ Bkz. Hendow ve diğerleri (n 68) dn 5.

süne ilişkin tercihlerini birlikte dikkate almadan açıklamak güçtür. İspanya, uzun bir dönem boyunca başta Latin Amerika olmak üzere ülke dışına yoğun göç veren; İç Savaş ve *Franco* rejimi sırasında siyasal sürgüne, yirminci yüzyılın ortalarından itibaren ise özellikle Kuzey Avrupa'ya yönelen işgücü göçüne kaynaklık eden bir ülke olmuştur⁹⁶. Buna karşılık yirminci yüzyılın sonlarından itibaren ve özellikle 1990'lardan sonra yaşanan hızlı değişim, ülkeyi kısa bir zaman dilimi içerisinde göç veren bir toplumdaki Avrupa'nın önemli göç alan ülkelerinden birine dönüştürmüştü; bu demografik değişim yabancıların hukuki konumu, haklara erişimi ve siyasal-toplumsal temsilinin yeniden ele alınmasını gerekli kılmıştır⁹⁷. Bu dönüşümün hukuki zemini, demokratik rejime geçişin temel metni olan 1978 Anayasası tarafından çizilmiştir. Anayasa'nın 13. maddesi, yabancıların Birinci Başlıkta güvence altına alınan kamusal özgürlüklerden antlaşmaların ve kanunun belirlediği koşullarda yararlanacağını kabul ederken, 23. maddede düzenlenen siyasal katılım haklarını kural olarak İspanyol vatandaşlarına özgülemekte; yalnızca yerel seçimlerde, karşılıklılık esasına bağlı olarak oy verme ve seçimlerde aday olma haklarının yabancılar tarafından tanınabilmesine izin vermektedir. Anayasal hakların öznesini gösteren terminoloji de yeknesak değildir: örneğin 14. madde kanun önünde eşitliği "İspanyollar" bakımından ifade ederken, yaşam ve fiziksel ve manevi bütünlük hakkını düzenleyen 15. madde "herkes"e yönelmektedir⁹⁸. Bununla birlikte İspanyol Anayasa Mahkemesinin erken bir dönemde altını çizdiği üzere (1984), 13. maddenin kanuni düzenlemelere yaptığı gönderme, yasama organına yabancıların anayasal konumunu sınırsız biçimde belirleme yetkisi vermemekte; kanun koyucunun doğrudan Anayasa tarafından yabancılar da tanınan hakların özünü ortadan kaldırmasına izin vermemektedir⁹⁹. Böylece göç politikasının şekillendirilmesinde devletin sahip olduğu geniş yetki, daha başlangıçta yabancıların statüsünden bağımsız olarak etkisini sürdüren anayasal hak ve güvencelerle birlikte tanımlanmıştır.

⁹⁶ Salvador Palazón Ferrando, 'La emigración española a América Latina durante el primer franquismo (1939-1959): Interrupción y reanudación de una corriente tradicional' (1991-1992) 8-9 *Anales de la Universidad de Alicante: Historia Contemporánea* 215, 215-18; Colectivo Ioé, 'La sociedad española y la inmigración extranjera' (2003) 98 *Papeles de Economía Española* 16, 17-22.

⁹⁷ Blanca Sánchez Alonso, 'La política migratoria en España: Un análisis de largo plazo' (2011) 69(M1) *Revista Internacional de Sociología* 243, 248-50; Daniela Vintila ve Laura Morales, 'La representación política de las personas de origen inmigrante en España e Italia' (2018) 103(4) *Papers: Revista de Sociologia* 521, 522-24. İspanya'nın kısa sürede yoğun göç alan bir ülkeye dönüşmesinin siyasal temsil bakımından yarattığı sorunlar için özellikle bkz Vintila ve Morales 523 vd.

⁹⁸ *Constitución Española* (1978), m. 13-15 ve m. 23. Anayasa'nın 13.2 maddesi 1992'de değiştirilerek karşılıklılık koşuluyla yerel seçimlerde yabancılar bakımından halihazırda geçerli olan oy verme hakkının yanına seçimlerde aday olma hakkı da eklenmiştir.

⁹⁹ İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı (*Sentencia de Tribunal Constitucional - STC 107/1984*), de 23 de noviembre, 3. Hukuki Gerekçe (*Fundamento Jurídico - FJ 3*); İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı (*STC 115/1987*), de 7 de julio, 3. Hukuki Gerekçe (*FJ 3*).

Bu anayasal çerçevenin somutlaştırılması bakımından ilk kapsamlı düzenleme olan 1 Temmuz 1985 tarihli Ley Orgánica 7/1985, İspanyol hukukunda yabancıların durumunu genel bir yasama metni altında toplamakla birlikte, pek çok hakkın kullanımını kişinin hukuka uygun biçimde ülkede bulunmasına veya ikamet etmesine bağlayan bir yapı kurmuştur¹⁰⁰. İspanya'nın göç alan bir ülkeye dönüşmesinin hızlanması ise bu ilk çerçevenin kısa sürede yetersiz kalmasına yol açmış ve 11 Ocak 2000 tarihli Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX)¹⁰¹ ile yabancıların statüsü, hakları ve toplumsal bütünleşmesi daha kapsamlı bir düzenlemeye kavuşturulmuştur¹⁰². Kanunun bu hak temelli yönü sonraki reformlarla doğrusal biçimde ilerlememiştir. Aynı yıl kabul edilen Ley Orgánica 8/2000, toplantı ve gösteri, örgütlenme ve sendikalaşma gibi bazı hakların kullanımını yabancıların izinli ikamet veya kalış statüsüne bağlayan sınırlamalar getirmiş; bu hükümler daha sonra Anayasa Mahkemesi'nin kapsamlı denetimine konu olmuştur. 2007 tarihli ilk kararında Mahkeme, 13. maddenin kanun koyucuya yabancıların haklarının kullanım koşullarını düzenleme imkânı verdiğini kabul etmekle birlikte, Anayasa'nın kişilere doğrudan tanıdığı temel hakların düzensiz statüdeki yabancılar bakımından bütünüyle ortadan kaldırılamayacağını belirterek toplantı, örgütlenme ve sendikalaşma haklarının yalnızca ikamet veya kalış iznine sahip kişilere tanınmasını anayasaya aykırı bulmuştur¹⁰³. Aynı yıl yayınlanan ikinci kararda aynı yaklaşım çalışma izni bulunmayan yabancı işçilerin grev hakkı bakımından da sürdürülmüş; Mahkeme, fiilen çalışan kişinin hukuki

¹⁰⁰ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE núm 158, 3 Temmuz 1985. Kanunun gerekçesi, 1852 tarihli düzenlemeden sonra yabancıların statüsünü genel nitelikte ele alan bir norm bulunmadığını ve bu nedenle anayasal çerçevenin kapsamlı bir kanunla somutlaştırılması gerektiğini açıkça belirtmektedir.

¹⁰¹ İspanyol hukukunda kanunlar bakımından *ley orgánica* (organik kanun) ile *ley ordinaria* (olağan kanun) arasında bir ayrım bulunmaktadır. İspanya Anayasası m. 81 uyarınca temel hak ve kamusal özgürlüklere ilişkin kanunlar, özerklik statülerini ve genel seçim rejimini düzenleyen kanunlar ile Anayasa'nın ayrıca öngördüğü diğer kanunlar *ley orgánica* niteliğindedir; bunların kabulü, değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması için özel çoğunluk kuralları mevcuttur. Bu çalışmada özellikle temel haklar ve yabancılar hukukuna ilişkin düzenlemelere yapılan atıflarda, işlem türünün İspanyol hukukundaki özgül anlamını korumak amacıyla *Ley Orgánica* ibaresi özgün biçimiyle kullanılacak ve kanun adları ayrıca Türkçeye çevrilmeyecektir. Benzer biçimde, Hükümetin düzenleyici işlemleri arasında yer alan ve Bakanlar Kurulunca kabul edilerek Kral tarafından yayımlanan *Real Decretolar* da özgün adlarıyla anılacaktır. Bkz. İspanya Anayasası (*Constitución Española*) (1978) m. 62(f), m. 81; Hükümet Kanunu (*Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*) m. 24; organik yasaların anlamına ilişkin ayrıca bkz. Yüksel (n 53) 685.

¹⁰² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm 10, 12 Ocak 2000 (LOEX); Joaquín Arango ve Philip L Martin, 'Best Practices to Manage Migration: Morocco-Spain' (2005) 39(1) *International Migration Review* 258, 262-66.

¹⁰³ İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı (STC 236/2007), de 7 de noviembre, 6, 9 ve 17. Hukuki Gerekçeler (*Fundamentos Jurídicos - FFJJ*); ayrıntılı değerlendirme için ayrıca bkz. Carlos Arce Jiménez, *Los derechos políticos de los residentes extranjeros: La ciudadanía inclusiva* (Defensor del Pueblo Andaluz 2012) özellikle 91-105.

statüsü nedeniyle grev hakkından tamamen mahrum bırakılmasını Anayasa'nın 28.2. maddesiyle bağdaşmaz kabul etmiştir¹⁰⁴. Bu içtihatlar, daha sonra 2009 reformuyla LOEX'in ilgili hükümlerinin yeniden düzenlenmesine de yansımış ve mevcut metinde toplantı, örgütlenme, sendikalaşma ve grev hakları yabancılar bakımından düzenli ikamet koşuluna bağlanmaksızın tanınmıştır¹⁰⁵. Böylece İspanyol yabancılar hukukunun gelişiminde hukuki statü, haklara erişim bakımından önemini korumakla birlikte, yabancıların sahip olduğu hakların kapsamını tek başına belirleyen bir unsur olmaktan çıkarılmıştır. Bu gelişme çalışmanın konusu bakımından ayrıca önemlidir; zira toplumsal bütünleşmenin temel unsurlarından olan örgütlenme, çalışma yaşamında kolektif hareket ve kamusal alana katılımın tümüyle düzenli statü şartına bağlanamayacağı anayasa yargısı aracılığıyla da açık biçimde ortaya konulmuştur.

Bütünleşmenin İspanyol hukukundaki gelişimi ise temel hakların kapsamına ilişkin bu içtihadi dönüşümün yanı sıra, göç yönetiminin amaç ve araçlarında meydana gelen daha geniş bir değişim içerisinde şekillenmiştir. Nitekim *integración social* kavramı LOEX'in başlığına girmeden önce de kamu politikalarının konusu olmuş; Bakanlar Kurulunun 1994 tarihli *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* kararıyla göçmenlerin sosyal ve çalışma yaşamına katılımına yönelik bütüncül bir politika geliştirilmeye başlanmış ve 1995'te kurulan *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, göçmenler ile kamu idareleri ve kabul eden toplum arasında katılım ve diyalog kanalı olarak tasarlanmıştır¹⁰⁶. Bu yönelim LOEX'in 2000 yılında sosyal bütünleşmeyi doğrudan kanunun adına taşımasıyla yasama düzeyinde görünür hâle gelmiş; 2001-2004 dönemi için kabul edilen *Plan GRECO* ise göç politikasını, göçün AB çerçevesinde bütüncül biçimde yönetilmesi, yabancıların ve ailelerinin bütünleşmesi, göç akımlarının düzenlenmesi ve mülteci ve yerinden edilmiş kişilere yönelik korumanın sürdürülmesi olmak üzere dört temel alan etrafında yapılandırmıştır¹⁰⁷. İspanyol bütünleşme politikalarının uygulaması aynı zamanda özerk

¹⁰⁴ İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı (STC 259/2007), de 19 de diciembre, 9. Hukuki Gerekçe (FJ 9).

¹⁰⁵ *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000*, BOE núm 299, 12 Aralık 2009; LOEX (n 102) m. 7, m. 8 ve m. 11.

¹⁰⁶ 2 Aralık 1994 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı (*Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994*), Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi Planı (*Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*); Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi Forumunun kurulmasına ilişkin 7 Nisan 1995 tarihli Kararname (*Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), BOE núm 87, 12 Nisan 1995.

¹⁰⁷ Yabancılar ve Göçten Sorumlu Hükümet Delegasyonunun 17 Nisan 2001 tarihli Kararı (*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 de 30 de marzo de 2001 por el que se ap-*

toplulukların eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, konut ve istihdam gibi alanlardaki yetkileri nedeniyle çok düzeyli bir nitelik kazanmış; bu durum literatürde, ortak bir refah devleti zemini üzerinde farklı bölgesel uygulamaların yan yana geliştiği bir bütünleşme modeli olarak değerlendirilmiştir¹⁰⁸. Kavramın pozitif hukuk bakımından en açık ifadesi ise Ley Orgánica 2/2009 ile LOEX'e eklenen 2 ter maddesinde ortaya çıkmıştır. Hüküm, kamu makamlarına yabancıların İspanyol toplumuyla farklı kimlik ve kültürlerin bir arada yaşaması esasına dayalı tam bütünleşmesini teşvik etme görevi vermekte; bütünleşmeyi tüm kamu politika ve hizmetlerinde yatay bir hedef olarak tanımlamakta ve göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal katılımının eşit muamele koşulları altında geliştirilmesini öngörmektedir. Aynı madde eğitim, resmî dillerin öğrenilmesi ve istihdama erişim yanında insan hakları, kamusal özgürlükler, demokrasi, hoşgörü ve kadın-erkek eşitliği gibi değerleri de bütünleşme politikasının içeriğine dâhil etmektedir¹⁰⁹. Dolayısıyla İspanyol hukukunda *integración*, yalnızca göçmenin topluma uyumunu ifade eden sosyal bir politika kavramı olarak kalmamış; kamu makamlarının görevleri, kamu hizmetleri, eşit muamele ve farklı katılım biçimleriyle ilişkilendirilen açık bir hukuki ve kamusal çerçeveye kavuşmuştur. Bununla birlikte İspanya'da bu yaklaşım, yüksek düzensiz göç oranları ve farklı dönemlerde başvuru toplu veya bireysel düzenleme mekanizmalarıyla eş zamanlı olarak gelişmiştir¹¹⁰. Bu kesişim, bütünleşme ile hukuki statü arasındaki ilişkinin İspanyol hukukundaki en özgün görünümünden biri olan *arraigo* sisteminin hangi tarihsel ve hukuki koşullar içerisinde ortaya çıktığını ayrıca incelemeyi gerekli kılmaktadır.

B. Arraigo Kavramının Gelişimi, Hukuki Niteliği ve Güncel Arraigo Sistemi

1. İspanyol Hukukunda İstisnai Bir İkamet Mekanizması Olarak Arraigo

Arraigo kavramının İspanyol yabancılar hukukunda kazandığı anlam, kavramın gündelik dildeki karşılığıyla hukuki işlevi arasındaki yakın ilişkiden hareketle açıklanabilir. İspanyolcada *arraigar* fiili en temel anlamıyla “kök salmayı”; *arraigo* ise belirli bir yerde yerleşiklik kazanmayı ve kişilerle, çevreyle

rueda el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración), BOE núm 101, 27 Nisan 2001, 15323, 15324-25.

¹⁰⁸ Eliseo Aja, José Antonio Montilla ve Eduard Roig (eds), *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración* (Tirant lo Blanch 2006); Antidio Mínez de Lizarondo Artola, ‘La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork’ (2009) 26 *Migraciones* 115, 131-35.

¹⁰⁹ *Ley Orgánica 2/2009* (n 105), m. único, tres-cuatro; LOEX (n 102) m. 2 bis ve m. 2 ter.

¹¹⁰ Joaquín Arango, *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration* (Migration Policy Institute 2013) 7-13.

veya toplumsal ilişkilerle kalıcı bağlar kurmayı ifade etmektedir¹¹¹. Bu nedenle kavram, yabancının yalnızca belirli bir süre İspanya’da fiziksel olarak bulunmasını değil, bu süre içerisinde ülkeyle geliştirdiği ailevi, sosyal, ekonomik, mesleki veya başka nitelikteki ilişkileri de çağrıştırmaktadır. Triguero Martínez’in de vurguladığı üzere *arraigonun* iki temel bileşeni, belirli bir süreye yayılan yerleşiklik ile kişi ve toplumsal çevreyle kurulan bağlardır; ancak bunların hukuken değerlendirilmesi, genel bir toplumsal bütünleşme tespitinden daha sınırlı ve somut bir işleve sahiptir¹¹². Nitekim İspanyol yargısında da *arraigo*, özellikle yabancının sınır dışı edilmesinin sonuçları değerlendirilirken ailevi, sosyal ve ekonomik bağlarının göz önünde bulundurulmasını gerektiren bir durum olarak uzun süredir dikkate alınmıştır¹¹³. Kavramın göç politikasındaki daha erken ve dikkat çekici kullanımlarından biri ise 1991 tarihli olağanüstü düzenleme programında görülebilir. Program, düzensiz çalışan yabancıların çalışma ve ikamet izinlerine erişimini, diğer koşulların yanında ülkedeki *yerleşim (inserción)* ve *köklenmelerini (arraigo)* ortaya koyan unsurlara bağlamış; İspanya’da belirli tarihlerden önce bulunma ve sürekli kalmanın yanı sıra geçmişte izin sahibi olma, devamlı ekonomik faaliyette bulunma veya istikrarlı bir iş teklifine sahip olma gibi göstergeleri bu kapsamda değerlendirmiştir¹¹⁴. Bununla birlikte 1991 düzenlemesi, belirli bir başvuru dönemiyle sınırlı olağanüstü ve toplu bir düzenleme programı olarak görülmelidir; bugünkü anlamıyla sürekli başvurulabilir bir *arraigo* kurumunu henüz kurmamaktadır. Dolayısıyla bu dönem, kavramın toplumsal ve ekonomik bağları düzensiz statünün giderilmesinde dikkate alan bir gerekçe olarak görünür hâle gelmesi bakımından önemli olmakla birlikte, *arraigonun* bağımsız ve kurumsallaşmış bir hukuki mekanizmaya dönüşmesinden ayrılmalıdır.

¹¹¹ Julia Dormido Abril, ‘El arraigo: Tipología y cuestiones controvertidas’ (2024) 20 *Revista Derecho Social y Empresa* 125, 127; Luis Ángel Triguero Martínez, ‘El arraigo y los modelos actuales jurídico-políticos de inmigración y extranjería’ (2015) 36 *Migraciones* 433, 436.

¹¹² Triguero Martínez (n 111) 436-38.

¹¹³ İspanya Yüksek Mahkemesi Kararı (*Sentencia de Tribunal Supremo - STS*), Üçüncü Daire (*Sala Tercera*), 16 Temmuz 2002, rec 7922/1999. *Yüksek Mahkeme (Tribunal Supremo)*, sınır dışı etme işlemlerinin ihtiyati olarak durdurulması bağlamında kişinin İspanya’daki ailevi, sosyal ve ekonomik *arraigosunun* telafisi güç sonuçların değerlendirilmesinde önem taşıdığını belirtmektedir; kararla ilgili değerlendirme için bkz. Triguero Martínez (n 111) 437-38.

¹¹⁴ Müsteşarlık tarafından yayınlanan Yabancı İşçilerin Düzenleştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı (*Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros*), BOE núm 137, 8 Haziran 1991, 18860, birinci kısım (*primero*). Düzenleme açıkça “inserción y arraigo”nın kanıtlanmasına ilişkin ölçütler belirlemiş ve programı 10 Haziran-10 Aralık 1991 tarihleri arasında başvuruya açık olağanüstü bir düzenleme süreci olarak kurmuştur.

Bu dönüşüm, *arraigon*un 2000 reformuyla doğrudan yabancılar mevzuatının sürekli işleyen statü araçlarından biri hâline getirilmesiyle belirginleşmiştir. Ley Orgánica 8/2000 ile değiştirilen LOEX'in 31. maddesi, insani nedenler ve diğer istisnai durumlarla birlikte *arraigon*un varlığı hâlinde geçici ikamet izni verilebilmesini açıkça öngörmüş ve böylece daha önce politika ve uygulama içerisinde karşılaşılan kavrama doğrudan yasal bir dayanak kazandırmıştır¹¹⁵. Daha sonraki reformlarda hükmün sistematik konumu ve numaralandırılması değişmiş olsa da, *arraigon*un istisnai nitelikte geçici ikamet iznine dayanak oluşturması korunmuş; bugün LOEX'in 31.3 maddesi idarenin *arraigo*, insani nedenler, adaletle iş birliği veya yönetmelikle belirlenecek diğer istisnai durumlarda geçici ikamet izni verebilmesine imkân tanımaktadır¹¹⁶. Hükümet tarafından 2024 yılında kabul edilen bir kararname (*real decreto*) ile düzenlenip 2025'te yürürlüğe giren güncel *Yabancılar Yönetmeliği (Reglamento de Extranjería)* de bu yasal temeli, "residencia temporal por circunstancias excepcionales" başlığı altında düzenlemekte ve *arraigo*yu insani nedenler, kamu makamlarıyla iş birliği, ulusal güvenlik ve kamu yararı gibi diğer istisnai ikamet sebeplerinden ayrı bir hukuki kategori olarak yapılandırmaktadır¹¹⁷. Bu sistematik tercih nedeniyle *arraigo* hukuken "istisnai" bir ikamet mekanizmasıdır; ancak buradaki istisnailik, onu bir kerelik toplu düzenleme programıyla özdeşleştirmez. Aksine, kanun ve yönetmelikte önceden belirlenen koşulların gerçekleşmesi hâlinde bireysel olarak başvurulabilen ve yabancılar hukukunun kalıcı araçları arasına yerleşmiş bir statü yoludur. Bu özellik, *arraigo*yu önceki bölümde incelenen dönemsel regularisation programlarından ayırdığı gibi, toplumsal gerçeklik ile hukuki statü arasındaki ilişkinin İspanyol hukukunda aldığı özgün biçimi de ortaya koymaktadır. Zira kişinin İspanya'da geçirdiği zaman, aile ilişkileri, çalışma yaşamına katılımı, eğitim ve diğer toplumsal bağları farklı *arraigo* türlerinde aynı ağırlıkta veya aynı hukuki işlevle dikkate alınmamakla birlikte, artık bütünüyle hukuk dışı olgular değildir; belirli koşullar altında hukuki statüye erişim kararının unsurları hâline gelebilmektedir. *Arraigonun* güncel biçimlerinin birbirinden ayrıldığı nokta da esasen bu bağların hangilerinin, hangi koşullarla ve ne tür hukuki sonuçlarla dikkate alındığıdır.

¹¹⁵ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, BOE núm 307, 23 Aralık 2000, m. primero 24, o tarihteki LOEX m. 31.4.

¹¹⁶ LOEX (n 102) m. 31.3. Güncel hüküm *arraigo*yu insani nedenler, adaletle iş birliği ve diğer istisnai durumlarla birlikte geçici ikamet iznine dayanak olarak düzenlemektedir.

¹¹⁷ Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, BOE núm 280, 20 Kasım 2024, título VII, capítulo I, m. 124. 1155/2024 numaralı kararname kısaca *Reglamento de Extranjería* olarak anılmakta olup, bu çalışmanın ilerleyen kısımlarında da bu isimle kullanılacaktır.

2. Güncel *Arraigo* Sisteminin Yapısı ve Statüye Erişim Koşulları

İspanyol *arraigo* sisteminin güncel yapısı, 19 Kasım 2024 tarihli *Real Decreto 1155/2024* ile kabul edilen ve 20 Mayıs 2025'te yürürlüğe giren yeni *Reglamento de Extranjería* tarafından önemli ölçüde yeniden düzenlenmiştir. Yönetmelik, *arraigo*yu yabancıya yaşadığı yerle ekonomik, sosyal, ailevi, çalışma veya eğitim alanlarında geliştirdiği bağların varlığı üzerinden tanımlamakta ve sistemi *arraigo de segunda oportunidad*, *sociolaboral*, *social*, *socioformativo* ve *familiar* olmak üzere beş kategori altında toplamaktadır¹¹⁸. İzinlerin süresi kural olarak bir yıl, *arraigo familiar* bakımından ise beş yıldır. Önceki rejimde birçok *arraigo* türü bakımından üç yıl olan İspanya'da sürekli bulunma koşulunun iki yıla indirilmesi, yeni düzenlemenin en dikkat çekici ortak değişikliklerinden biridir; *arraigo familiar* ise herhangi bir asgari ikamet süresine tabi değildir¹¹⁹. 2025 tarihli *Uygunlama Esasları* (SEM 1/2025), iki yıllık sürekli kalış döneminde İspanya dışındaki toplam sürenin doksan günü aşmaması gerektiğini belirtmiş ve uluslararası koruma başvurusunda bulunulan sürenin hesaplanmasına ilişkin kuralları ayrıca açıklığa kavuşturmuştur¹²⁰. Bununla birlikte sistem, yürürlüğe girdikten sonra da değişmeye devam etmiştir. *Real Decreto 316/2026*, standart beş *arraigo* türünü ortadan kaldırmaksızın, 1 Ocak 2026'dan önce uluslararası koruma sürecine girmiş belirli kişiler ile aynı tarihten önce İspanya'da bulunan ve yönetmelikteki özel koşulları sağlayan diğer düzensiz göçmenler için iki süreli olağanüstü yol oluşturmuş; ikincisini açıkça *arraigo extraordinario* olarak adlandırmıştır. Her iki mekanizma için de başvuru süresi 30 Haziran 2026'da sona ermiştir¹²¹. Bu nedenle aşağıdaki inceleme, dönemsel nitelikteki bu ek düzenlemelerden ziyade, 2024 Yönetmeliğiyle kurulan ve yabancılar hukukunun sürekli işleyen yapısı içerisinde yer alan beş temel *arraigo* türüne odaklanmaktadır.

¹¹⁸ Reglamento de Extranjería'de öngörülen beş türün Türkçedeki yaklaşık karşılıkları sırasıyla "ikinci fırsata dayalı *arraigo*" (*arraigo de segunda oportunidad*), "sosyal ve çalışma bağlarına dayalı *arraigo*" (*arraigo sociolaboral*), "toplumsal bağlara dayalı *arraigo*" (*arraigo social*), "eğitim ve toplumsal bağlara dayalı *arraigo*" (*arraigo socioformativo*) ve "ailevi bağlara dayalı *arraigo*" (*arraigo familiar*) şeklinde ifade edilebilir. Bununla birlikte *arraigo* kavramının ve alt türlerinin İspanyol yabancılar hukukunda özgül hukuki anlamlar taşıması ve Türkçe karşılıkların bu anlamı bütünüyle yansıtmaması nedeniyle, çalışmada söz konusu türler özgün İspanyolca adlarıyla kullanılacaktır.

¹¹⁹ *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 125-127 ve m. 131.

¹²⁰ Göçten Sorumlu Devlet Sekreterliği (*Secretaría de Estado de Migraciones - SEM*), *Instrucciones SEM 1/2025 sobre las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo previstas en el Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre* (13 Mayıs 2025), Birinci Talimat (*Instrucción Primera*), paras 1-3.

¹²¹ *Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024*, BOE núm 92, 15 Nisan 2026, tek madde (*artículo único*), on birinci-on ikinci bentler ve yirminci-yirmi birinci ek hükümler (*disposiciones adicionales vigésima y vigesimoprimeras*).

Arraigo social, bütünleşmenin hukuki statüyle ilişkisinin en açık biçimde gözlemlenebildiği türdür. Güncel düzenlemede başvuru iki alternatif temele dayandırılabilir. İlk olarak kişinin, İspanya’da ikamet iznine sahip bir yabancıyla eş veya kayıtlı partner ya da doğrudan birinci derece hısımlık ilişkisi bulunması ve yeterli ekonomik kaynakların gösterilmesi gereklidir. Bu nitelikte ailevi bağların bulunmadığı durumda ise kişinin bütünleşme çabası (*esfuerzo de integración*) değerlendirilmekte ve bunun kural olarak ikamet edilen özerk topluluk tarafından, belirli koşullarda ise yerel yönetim tarafından düzenlenen olumlu sosyal bütünleşme raporuyla ortaya konulması öngörülmektedir¹²². Yeni rejimin önceki *arraigo social* düzenlemesine göre önemli özelliklerinden biri, çalışma sözleşmesini bu kategorinin zorunlu unsuru olmaktan çıkarması ve sosyal bağlar ile çalışma yaşamına erişimi daha belirgin biçimde farklı *arraigo* türleri içerisinde düzenlemesidir. 2026 değişikliği sonrasında sosyal bütünleşme raporunda kişinin mutlak ikamet yerindeki kalış süresi, sahip olduğu ekonomik kaynaklar ve sosyoekonomik ve kültürel katılım programlarına ilişkin bütünleşme çabaları gibi unsurların dikkate alınması öngörülmektedir¹²³. Raporun normal şartlarda sunulması gerekli olan bir aylık sürede düzenlenmemesi hâlinde ise bu koşulun hukuken kabul edilebilir diğer delillerle ortaya konulabilmesine imkân tanınmıştır¹²⁴. Böylece *arraigo social*, bütünleşmenin soyut bir aidiyet değerlendirmesine bırakılmamasından ziyade ailevi bağ, ekonomik yeterlilik ve kurumsal olarak belgelendirilen sosyal bağlar üzerinden somutlaştırıldığı bir statü yolu oluşturmaktadır.

Arraigo sociolaboral, ekonomik yaşama ve çalışma yaşamına bağlanmayı doğrudan statüye erişim koşulları arasına yerleştirmektedir. Bu tür bakımından kişi, toplam çalışma süresi haftada en az yirmi saat olacak ve çalışılan süreyle orantılı olarak en az asgari ücret veya uygulanabilir toplu iş sözleşmesindeki ücreti sağlayacak bir veya birden fazla iş sözleşmesi sunulmalıdır. Mevsimlik veya birbirini takip eden işler ile farklı işverenlerle eşzamanlı kısmi çalışmalar bakımından birden fazla sözleşmenin sunulmasına da izin verilmektedir¹²⁵. *Uygulama*

¹²² *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 127(c), *Real Decreto 316/2026* (n 121) tek madde üçüncü bent (*art único tres*).

¹²³ *Real Decreto 316/2026* (n 121) tek madde üçüncü bent (*art único tres*). 2026 değişikliği raporun güncel içeriğini mutlak ikamet süresi, ekonomik imkânlar ve sosyoekonomik ve kültürel bütünleşme faaliyetleri gibi unsurlar üzerinden yeniden formüle etmiş ve raporun süresinde düzenlenmemesi hâlinde diğer delillere başvurulmasına imkân tanımıştır.

¹²⁴ Göçten Sorumlu Devlet Sekreterliği (*Secretaría de Estado de Migraciones - SEM*), *Instrucciones SEM 4/2025 sobre el informe de integración social en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo* (10 Temmuz 2025), özellikle İkinci Talimat (*Instrucción Segunda*) para 2 ve Üçüncü Talimat (*Instrucción Tercera*) para 5.

¹²⁵ *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 127(b).

Esasları bu yapıyı daha esnek biçimde yorumlayarak iş hukukunun izin verdiği farklı sözleşme türlerinin kullanılabilceğini, süreli sözleşme veya sözleşmelerin ise toplamda doksan günden uzun bir çalışma ilişkisi sağlaması gerektiğini açıklamış; buna karşılık kendi hesabına yürütülen şirket kurma vb. yollarla başlatılan çalışma faaliyetinin bu *arraigo* türü için yeterli olmadığını belirtmiştir¹²⁶. 2026 reformuyla sisteme eklenen bir başka önemli unsur, *arraigo sociolaboral* başvurusunun işleme alınmasından karar verilmesine kadar başvurusunun geçici olarak ikamet etmesine ve bağımlı çalışmasına izin verilmesidir¹²⁷. Böylece bu türde belirleyici bağlantı, geçmişte gerçekleştirilen soyut bir bütünleşme değerlendirmesinden ziyade kişinin hukuka uygun ve belirli bir süreklilik taşıyan çalışma ilişkisine girebilme imkânıdır; bu ekonomik bağın bütünleşme bakımından taşıdığı anlam ise kamu hukuku bakımından ayrıca dikkate değerdir.

Arraigo socioformativo, 2022’de oluşturulan *egitime dayalı arraigo (arraigo para la formación)* kurumunun 2024 reformuyla yeniden yapılandırılmış biçimidir. Yeni düzenleme, yabancının belirlenen eğitim programlarından birine kayıtlı olması veya eğitimi sürdürmesi üzerinden statüye erişmesine imkân vermekte; bu kapsamda ortaöğretim sonrası belirli eğitimler, mesleki yeterlilik programları, yetişkin eğitimleri ve kamu istihdam hizmetleri tarafından işgücü açığı bulunan mesleklere yönelik düzenlenen eğitimler önem kazanmaktadır. Buna ek olarak *arraigo socioformativo* bakımından sosyal bütünleşme raporu da aranmakta, böylece eğitim unsurunun kişinin diğer toplumsal bağlarından tamamen bağımsız biçimde değerlendirilmesi önlenmektedir¹²⁸. Yeni sistemin önceki *arraigo para la formación* modelinden önemli bir farkı, eğitim ve çalışma arasındaki bağı güçlendirmesidir: bu statünün sahibi, izin süresince haftada toplam otuz saate kadar bağımlı olarak çalışabilmektedir. Torró i Calabuig’in de belirttiği üzere 2024 reformu, eğitimi yalnızca ileride çalışma iznine ulaşmanın ön aşaması olarak değil, düzenli statüye erişim ve işgücü piyasasına katılımın birbirini tamamlayan araçlarından biri olarak yeniden konumlandırmıştır¹²⁹. Bu özellik, eğitimsel bağların *arraigo* sistemi içerisinde bağımsız bir hukuki önem kazanmasını sağlamaktadır.

¹²⁶ *Instrucciones SEM 1/2025* (n 120), Üçüncü Talimat (*Instrucción Tercera*), para 1-5.

¹²⁷ *Real Decreto 316/2026* (n 121) tek madde dördüncü bent (*art único cuatro*); Reglamento de Extranjería, m. 130.5.

¹²⁸ *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 127(d) ve m. 131(b); *Instrucciones SEM 1/2025* (n 120), Beşinci Talimat (*Instrucción Quinta*).

¹²⁹ Aitana Torró i Calabuig, ‘La formación como llave para la integración laboral de las personas extranjeras. Avances y retos pendientes del RD 1155/2024’ (2025) 29 *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* 217, 220 vd.

Arraigo familiar, güncel düzenlemede diğer dört türden hem süre hem de kişisel kapsam bakımından ayrılmaktadır. Bu iznin verilmesi için iki yıllık önceden kalış şartı aranmamakta ve izin beş yıl süreyle düzenlenmektedir. Ancak 2024 reformu, önceki sistemden farklı olarak İspanyol vatandaşlarıyla aile bağını büyük ölçüde *arraigo familiar* kapsamından çıkarmış ve bu kişiler için ayrı bir *İspanyol vatandaşı aile fertlerinin geçici ikameti* rejimi oluşturmuştur. Güncel *arraigo familiar*, esas olarak başka bir Avrupa Birliği üyesi devlet, Avrupa Ekonomik Alanı devleti veya İsviçre vatandaşı olan bir küçüğün ebeveyni ya da vasisi olan kişiler ile bu devletlerin vatandaşlarından engelli bir kişiye hukuki ehliyetini kullanabilmesi için destek sağlayan ve onunla birlikte yaşayan belirli aile üyelerine yönelmektedir¹³⁰. *Uygulama Esasları* ayrıca engelli kişiye destek sağlanmasına dayanan ikinci durumda iznin yalnızca koşulları sağlayan tek bir aile üyesi bakımından kullanılabileceğini açıklamıştır¹³¹. Dolayısıyla bu *arraigo* türünde statüye erişimi belirleyen esas unsur, genel bir sosyal bütünleşme değerlendirmesinden ziyade hukuk tarafından özel olarak korunan ailevi bakım ve bağımlılık ilişkisidir.

Son olarak *arraigo de segunda oportunidad*, 2024 reformunun bütünüyle yeni oluşturduğu bir kategoridir ve düzensizliğin farklı bir görünümüne cevap vermektedir. Bu mekanizma, başvurudan önceki iki yıl içerisinde istisnai koşullara dayanmayan bir ikamet iznine sahip olmuş, ancak yenilenebilir veya uzatılabilir nitelikteki bu iznini süresinde yenileyememiş ya da gerekli koşulların karşılanmaması nedeniyle yenileme talebi reddedilmiş kişilerin yeniden düzenli statüye erişebilmesini amaçlamaktadır¹³². Kamu düzeni, kamu güvenliği veya halk sağlığına ilişkin nedenlerle yenilenmeyen izinler kural olarak bu yola temel oluşturmazken, daha sonra kovuşturmayla yer olmadığı veya beraat gibi durumlar söz konusu olduysa yönetmelik istisna tanımaktadır. *Uygulama Esasları* da *segunda oportunidad*ın, sona eren her ikamet statüsü için genel bir yeniden başlama yolu olmadığını; önceki iznin yenilenmeye veya uzatılmaya elverişli olması gerektiğini açıklamaktadır¹³³. Bu yönüyle *segunda oportunidad*, diğer türlerde görülen aile, çalışma, eğitim veya sosyal bütünleşme göstergelerinden

¹³⁰ *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 126(b) ve m. 127(e); ayrıca aynı düzenlemenin gerekçesi. Yeni Yönetmelik, İspanyol vatandaşlarının aile üyelerini *arraigo familiar* dışında ayrı bir rejime taşımış; *arraigo familiar*ı esasen diğer AB/AEA üyesi devletler veya İsviçre vatandaşlarıyla belirtilen ailevi ilişkilerle özgülemiştir.

¹³¹ *Instrucciones SEM 1/2025* (n 120), Altıncı Talimat (*Instrucción Séptima*).

¹³² *Real Decreto 1155/2024* (n 117) m. 127(a).

¹³³ *Instrucciones SEM 1/2025* (n 120), İkinci Talimat (*Instrucción Segunda*), para 1-2; José Joaquín Fernández Alles, 'El Reglamento de Extranjería de 2024 y su reforma de 2026 desde una perspectiva constitucional' (2025) 13 *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* 1, 17.

farklı olarak kişinin daha önce hukuk düzeni içerisinde sahip olduğu düzenli statüyü ve bunun sonradan kaybedilmesini esas almaktadır. Beşli sistemin birlikte değerlendirilmesi böylece *arraigonun* tek bir bütünleşme testine dayanmadığını; hukukun sosyal, ekonomik, ailevi, eğitimsel ve önceki hukuki bağları farklı biçimlerde statü kararına dâhil ettiğini göstermektedir. Bu farklılıkların insan hakları, katılım ve hukuk devleti bakımından ne ifade ettiği ise bir sonraki başlıkta ayrıca değerlendirilecektir.

C. Arraigo Sisteminin Kamu Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi

Arraigo sisteminin kamu hukuku bakımından ilk önemli sonucu, hukuki statü ile hakların fiilen kullanılabilirliği arasındaki mesafeyi azaltabilecek bir mekanizma oluşturmada görülmektedir. Daha önce belirtildiği üzere İspanyol hukukunda toplantı, örgütlenme, sendikalaşma ve grev gibi bazı temel haklar düzensiz statüde bulunan yabancılara da anayasal olarak tanınmaktadır; dolayısıyla düzenli ikamet, bu hakların varlığının önkoşulu değildir. Bununla birlikte hukuki statünün belirsizliği, kişinin çalışma yaşamına düzenli biçimde katılmasından kamu hizmetlerine ve örgütlü toplumsal yaşama erişimine kadar pek çok alanda hakların fiilî kullanımını güçleştirebilmekte ve bireyin içinde yaşadığı toplumla kurduğu ilişkinin hukuken tanınması ile toplumsal gerçeklik arasında bir mesafe yaratabilmektedir. Bu nedenle *arraigonun* önemi, yabancıya yalnızca yeni haklar “vermesinden” ziyade, ülkede zaten oluşmuş sosyal, ailevi, ekonomik, eğitimsel veya çalışma yaşamına ilişkin bağların belirli koşullarda düzenli bir statü içinde sürdürülmesine imkân sağlamasında aranmalıdır. Bu yaklaşım, LOEX m 2 ter’de bütünleşmenin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal katılımı ile ilişkilendirilmesiyle de uyumludur¹³⁴. Nitekim göçün demokratik toplum bakımından taşıdığı sorun, Javier de Lucas’ın işaret ettiği gibi yalnızca sınırların ve göç akımlarının yönetimi değil, bir toplumda uzun süre yaşayan kişilerin kamusal alanla kurdukları ilişkinin hangi ölçüde siyasal topluluğun yapısına yansıtılacağı sorunudur¹³⁵. *Arraigo* düzenli statüye erişim sağlayarak seçme ve seçilme haklarına ilişkin anayasal sınırlamaları ortadan kaldırmamakta ve tek başına siyasal üyelik yaratmamaktadır; buna karşılık çalışma, örgütlenme, sosyal ilişkiler kurma ve danışma mekanizmalarında görünür olma imkânlarını güçlendirerek kamusal katılımın maddi koşullarını geliştirebilir. Bu bakımdan İspanyol

¹³⁴ LOEX (n 102) m. 2 ter; *Constitución Española* (1978), m. 9.2 ve m. 10.1.

¹³⁵ Javier de Lucas, ‘La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes’ (2006) 13 *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, özellikle 13 vd; Dana Schmalz, *Refugees, Democracy and the Law: Political Rights at the Margins of the State* (Routledge 2020) 91-95.

modelinin çok düzeyli yapısı da önem taşımaktadır. Güncel *arraigo social* düzenlemesinde bütünleşme raporunun özerk topluluklar tarafından, belirli koşullarda ise yerel yönetimlerce hazırlanması; daha geniş bütünleşme politikasında Göçmenlerin Toplumsal Bütünleşmesi Forumu'nun (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) göçmen örgütlerini kamu idareleri ve sosyal aktörlerle bir araya getiren danışma organı olarak çalışması ve Barcelona gibi kentlerde göçmenlerin yerel politikalara katılımına yönelik kurumsallaşmış danışma mekanizmalarının bulunması, bütünleşmenin yalnızca merkezi idarenin yabancı üzerinde gerçekleştirdiği tek yönlü bir işlem olarak kavranmadığını göstermektedir¹³⁶. Bu yaklaşım, uluslararası insan hakları organlarının bütünleşme politikalarının ilgili grupların katılımıyla ve ulusal olduğu kadar yerel düzeyde de oluşturulmasına yönelik çağrılıyla örtüşmektedir¹³⁷. Dolayısıyla *arraigonun* demokrasi bakımından taşıdığı değer, göçmenlerin doğrudan siyasal temsilini sağlamasından çok, hukuki statü ile toplumsal aidiyet arasındaki kopukluğu azaltması ve farklı yönetim düzeylerinin katıldığı daha kapsayıcı bir kamusal alanın oluşmasına katkıda bulunabilme potansiyelindedir.

Arraigonun ikinci boyutu hukuk devleti bakımından ortaya çıkmaktadır. Düzensiz göçün uzun süre yalnızca idari tolerans, dönemsel düzenleştirmeler veya geniş takdir yetkileri üzerinden yönetilmesi, kişinin ülkede kalıp kalamayacağına ve hangi koşullarda düzenli statü kazanabileceğine ilişkin öngörülebilirliği zayıflatmaktadır. Oysa hukuki güvenlik yalnızca sınır dışı edilme riskine karşı korunmayı değil, bireyin geleceğini hangi hukuki koşullar altında kurabileceğini öngörebilmesini de gerektirir. İspanyol Anayasası'nın 9.3 maddesinde güvence altına alınan hukukilik, hukuki güvenlik ve kamu makamlarının keyfilüğünün yasaklanması ilkeleri bu bakımdan göç hukuku için de yönlendirici niteliktedir¹³⁸. *Arraigonun* kanunda açık bir dayanağa sahip olması ve güncel Yönetmelikte beş ayrı kategori altında başvuru koşullarının, sürelerin ve temel ispat araçlarının önceden belirlenmesi, düzensiz statüden çıkışı yalnızca dönemsel siyasal tercihlere bağlı bir uygulama olmaktan çıkarak daha öngörülebilir

¹³⁶ LOEX (n 102) m. 69-70; *Real Decreto 316/2026* (n 121), tek madde üçüncü bent (*art único tres*); European Commission, *The Participation of Migrants in the Design and Implementation of Integration-Relevant Policies* (2025) 32-33. FISI, kamu idareleri, göçmen dernekleri ile sendikal ve işveren örgütlerinin temsil edildiği danışma, bilgi ve görüş organı olarak LOEX m 70'te düzenlenmektedir. Barcelona Municipal Immigration Council ise yerel düzeyde göçmenlerin siyasal, sosyal ve ekonomik yaşama katılımını teşvik etmeyi açık amaçları arasında sayan katılımcı bir danışma organıdır.

¹³⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations: Namibia*, UN Doc CERD/C/NAM/CO/12 (22 September 2008) para 24.

¹³⁸ *Constitución Española* (1978), m. 9.3; İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı (*STC 76/1990*), de 26 de abril, 8. Hukuki Gerekçe (*FJ 8*).

bir hukuki yola dönüştürmektedir. Fernández Alles'in de belirttiği üzere 2024 düzenlemesinin önemi, *arraigonun* uygulanmasında idari takdir alanını azaltması ve koşulların gerçekleştiği durumlarda ikamet iznine erişimi önemli ölçüde kurala bağlı hâle getirmesidir¹³⁹. Bununla birlikte bu gelişme idari takdirin tamamen ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Özellikle *arraigo social* bakımından bütünleşme çabasının raporlanması, ekonomik kaynakların değerlendirilmesi ve farklı idari makamların sürece katılması belirli bir teknik değerlendirme alanını sürdürmektedir. Bu nedenle 2026 reformunun raporun bir ay içinde verilmesini öngörmesi ve süresinde düzenlenmediği takdirde bütünleşmenin başka delillerle kanıtlanabilmesine izin vermesi, yalnızca usule ilişkin bir kolaylık değil, kişinin statüsünü idarenin hareketsizliğine bütünüyle bağımlı bırakmaması bakımından hukuk devleti açısından anlamlı bir güvencedir¹⁴⁰. Aynı çok düzeyli yapı bir yandan yerel koşulların ve bireysel gerçekliğin değerlendirmeye katılmasına olanak verirken, diğer yandan özerk topluluklar veya yerel makamlar arasında farklı uygulama standartları ortaya çıkması hâlinde eşitlik ve hukuki öngörülebilirlik sorunlarına da yol açabilir. Bu nedenle sistemin kamu hukuku bakımından başarısı yalnızca daha fazla kişinin düzenli statüye geçirilmesiyle değil; benzer durumların benzer biçimde değerlendirilmesi, kararların gerekçelendirilmesi, idari uygulamanın şeffaflığı ve etkili başvuru yollarının işlerliğiyle ölçülmelidir. *Arraigo*, bu koşullar altında, düzensizliği fiilen tolere eden bir yönetim anlayışından hukuki statüye geçişin koşullarını önceden belirleyen ve idareyi de hukukla bağlayan bir modele doğru önemli bir hareket olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte bütünleşmenin hukuki statüyle ilişkilendirilmesi, *arraigo* sisteminin aynı zamanda en dikkatle ele alınması gereken yönüdür. Güncel beşli yapı, gerçekte tek ve homojen bir “bütünleşme testi” öngörmemektedir: *arraigo social* sosyal ve ailevi bağlara, *sociolaboral* çalışma ilişkisine, *socioformativo* eğitim ile istihdama geçiş kapasitesine, *familiar* özel nitelikteki ailevi bakım ilişkilerine ve *segunda oportunidad* ise daha önce sahip olunan düzenli hukuki statüye farklı ağırlıklar vermektedir. Bu çeşitlilik, bütünleşmenin önceki bölümlerde ortaya konulan çok boyutlu niteliğiyle uyumludur ve hukukun ülkede geçirilen zamanı yalnız başına değil, kişinin toplumsal yaşam içerisinde geliştirdiği farklı ilişkilerle birlikte değerlendirmesine olanak tanımaktadır. Eğitim ve çalışma arasındaki bağlantının özellikle *arraigo socioformativo* ile güçlendiril-

¹³⁹ Fernández Alles (n 133) 13-15, 27-28.

¹⁴⁰ *Real Decreto* 316/2026 (n 121), tek madde üçüncü bent (*art único tres*); Reglamento de Extranjería, m. 127(c).

mesi de, Torró i Calabuig'in belirttiği üzere, formel işgücü piyasasını dışlayıcı bir sınır olmaktan çıkarıp düzenli statüye ve toplumsal katılıma geçişin araçlarından biri hâline getirme potansiyeli taşımaktadır¹⁴¹. Ancak aynı mantık tersine çevrildiğinde önemli bir normatif risk ortaya çıkar: toplumsal bağların hukuken tanınması, kişinin haklara ve güvenli bir statüye erişebilmek için “yeterince bütünleştiğini” devlete kanıtlamak zorunda olduğu bir koşulluluk rejimine dönüşebilir. Bu nedenle *arraigonun* kamu hukuku bakımından meşruiyeti, temel insan haklarını başarılı bütünleşmenin ödüllü hâline getirmesinde değil; düzensiz statüye rağmen fiilen oluşmuş ve hukuk tarafından göz ardı edilmesi giderek güçleşen toplumsal gerçekliği, belirli ve denetlenebilir koşullar altında hukuki statüye tercüme edebilmesinde aranmalıdır¹⁴². Bu nokta aynı zamanda sistemin sınırlarını da göstermektedir. *Arraigo*, düzensizliği ortaya çıkaran göç politikalarının yapısal nedenlerini ortadan kaldırmamakta; nitekim 2026 yılında standart beş türün yanında geçici bir *arraigo extraordinario* mekanizmasına yeniden ihtiyaç duyulması ve bunun güncel literatürde doğrudan bir “amnesty” olarak da nitelendirilmesi, sürekli işleyen bireysel mekanizmaların dahi biriken düzensizliği tümüyle çözemeyebildiğini göstermektedir¹⁴³. Buna rağmen İspanyol örneğinin kamu hukuku bakımından ayırt edici yönü, hukuki statüyü toplumsal gerçeklikten tamamen kopuk bir idari kategori olarak ele almaması; ikamet, aile, çalışma, eğitim ve sosyal ilişkilerin belirli koşullarda hukuki sonuç doğurabileceğini kabul etmesidir. Bu kabul, demokrasi bakımından toplumsal üyelik ile kamusal katılım arasındaki bağı, insan hakları bakımından statünün hakların fiilen kullanılmasındaki önemini ve hukuk devleti bakımından bireyin hukuki konumunun öngörülebilir kurallarla belirlenmesi gereğini aynı noktada buluşturmaktadır. Dolayısıyla *arraigo*, bütünleşmenin hukuki statüye eşitlendiği bir modelden ziyade, toplumsal bütünleşmenin bazı göstergelerinin hukuki statünün belirlenmesinde hangi ölçüde ve hangi güvenceler altında dikkate alınabileceğini gösteren özgün bir kamu hukuku mekanizması olarak anlaşılmalıdır.

¹⁴¹ Torró i Calabuig (n 129) 229-31.

¹⁴² Ager ve Strang (n 19) 170-84; Murphy, Gilmartin ve Caulfield (n 26) 445 vd; Triguero Martínez (n 111) 446-47.

¹⁴³ Ambrosini ve Ince-Beqo (n 84) 18; *Real Decreto 316/2026* (n 121), on birinci-on ikinci bentler ve yirinci-yirmi birinci ek hükümler (*disposiciones adicionales vigésima y vigesimoprimeras*). Ambrosini ve Ince-Beqo, Nisan 2026'da kabul edilen olağanüstü düzenlemeyi “amnesty” olarak nitelendirmektedir. Bununla birlikte pozitif hukuk bakımından düzenlemenin standart beş *arraigo* türüne eklenen altıncı kalıcı kategori değil, belirli gruplar ve süre bakımından sınırlandırılmış olağanüstü bir mekanizma olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

SONUÇ

Göçmenlerin toplumsal bütünleşmesine ilişkin uluslararası ve ulusal yaklaşımların geçirdiği dönüşüm, bütünleşmenin artık yalnızca göç politikalarının sosyal veya yönetsel bir hedefi olarak ele alınamayacağını göstermektedir. Asimilasyona veya göçmenin tek taraflı biçimde kabul eden topluma uyumuna dayanan modellerin yerini giderek karşılıklılığı, eşitliği, haklara erişimi ve ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal katılımı birlikte dikkate alan yaklaşımların alması, bütünleşmenin hukuki anlamını da değiştirmiştir. Uluslararası insan hakları belgelerinde ve göç politikalarında ortaya çıkan bu gelişime paralel olarak hukuk düzenleri de göçmenin toplumla kurduğu ilişkilerin hukuki anlamını giderek daha fazla dikkate almakta; bütünleşme, özellikle göç hukukunda belirli hakların, idari kararların ve hukuki statüye ilişkin mekanizmaların değerlendirilmesinde etkili olan bir unsur hâline gelmektedir. Bu bakımdan çalışmanın ulaştığı ilk sonuç, toplumsal bütünleşmenin modern kamu hukukunda yalnızca bir politika hedefi değil, insan hakları, demokratik katılım ve hukuk devleti ilkeleriyle ilişkili hukuki sonuçlar doğurabilen bir kavram olduğudur.

Buna karşılık bütünleşmenin kamu hukuku içerisindeki konumu, kavramın açık ve değişmez bir hukuki tanımından değil, tam tersine çok boyutlu ve bağlama göre değişebilen niteliğinden kaynaklanmaktadır. Sosyal bilimlerde ve göç hukuku literatüründe yaygın biçimde kullanılan kavramın içeriğinin sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal göstergeler arasında değişebilmesi; ayrıca ulusal kimlik, aidiyet ve göç politikalarına ilişkin siyasal tercihlerle kolaylıkla ilişkilendirilebilmesi, göç hukuku dışındaki kamu hukuku çalışmalarının bütünleşmeye daha mesafeli yaklaşmasını anlaşılır kılmaktadır. Ancak bu belirsizlik, bütünleşmenin kamu hukuku bakımından önemsizliğinin değil, aksine hukuki sınırlarının belirlenmesi gereğinin göstergesidir. Devletin kimleri hangi koşullarda siyasal ve toplumsal topluluğun parçası olarak tanıdığı, hangi hakların statüye bağlı tutulabileceği ve toplumsal aidiyetin idari kararlar bakımından ne ölçüde dikkate alınabileceği; egemenlik, eşitlik, temel haklar ve kamu gücünün sınırlarıyla doğrudan bağlantılı sorunlardır. Bu nedenle bütünleşmenin kamu hukuku bakımından anlamı, demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti eksenlerinin birlikte değerlendirilmesiyle daha belirgin hâle gelmektedir.

Bu ilişki, özellikle düzensiz göç söz konusu olduğunda daha görünürdür. Düzensiz statü, kişinin toplumla fiilen kurduğu ilişkileri ortadan kaldırmadığı gibi, sosyal ve ekonomik yaşama katılımını da bütünüyle engellememektedir. Böylece kişinin ülkede geçirdiği süre, aile ilişkileri, çalışma yaşamı, eğitim ve sosyal çevre aracılığıyla oluşan toplumsal gerçeklik ile hukuk düzeninin kendi-

sine tanıdığı statü arasında giderek büyüeyebilen bir mesafe ortaya çıkmaktadır. Avrupa ülkelerinde farklı dönemlerde başvurulmuş düzenleme mekanizmaları, hukukun bu mesafeye bütünüyle kayıtsız kalamadığını göstermektedir. Ancak dönemsel toplu düzenlemeler, tolerans uygulamaları ve bireysel statü mekanizmaları arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle bütünleşmenin hukuki işlevi, düzensiz statünün kendiliğinden sona ermesini sağlayan bir unsur olarak değil; fiilen oluşmuş toplumsal bağların hukuki statünün belirlenmesinde hangi koşullarda anlam taşıyabileceğini gösteren bir bağlantı noktası olarak değerlendirilmelidir.

İspanyol *arraigo* sistemi bu bağlantının özellikle dikkat çekici bir örneğini oluşturmaktadır. *Arraigo*, dönemsel bir düzenleme programından farklı olarak yabancılar hukukunun sürekli işleyen yapısı içinde yer almakta ve kişinin İspanya ile geliştirdiği sosyal, ailevi, çalışma, eğitim veya önceki hukuki statüye ilişkin bağları farklı mekanizmalar aracılığıyla hukukten görünür kılmaktadır. Güncel sistemin beş ayrı *arraigo* türüne dayanması da bütünleşmenin tek biçimli veya soyut bir “uyum testi” olarak ele alınmadığını göstermektedir. Bu yapının demokratik açıdan önemi, düzenli statünün kamusal ve toplumsal katılımın fiili koşullarını güçlendirebilmesi ve bütünleşme süreçlerinde özerk topluluklar ile yerel yönetimlere rol tanınmasıdır. Hukuk devleti bakımından ise sürekli ve önceden düzenlenmiş bir mekanizmanın varlığı, düzensiz statüden çıkışı yalnızca dönemsel siyasal kararlara veya idari toleransa bırakmamakta; hukuki güvenlik, öngörülebilirlik, gerekçelendirme ve idarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması açısından önemli güvenceler sağlamaktadır. İnsan hakları bakımından da sistem, kişinin toplum içerisinde fiilen geliştirdiği ilişkilerin hukuki statü tarafından tamamen görünmez kılınmasının önüne geçme potansiyeli taşımaktadır.

Bununla birlikte *arraigo* örneği, bütünleşmenin hukuki statüyle ilişkilendirilmesinin sınırlarını da ortaya koymaktadır. Bütünleşmenin hukuk tarafından dikkate alınması, temel hakların her koşulda ancak “başarılı biçimde bütünleşmiş” kişilere tanınabileceği anlamına gelmemelidir. Böyle bir yaklaşım, bütünleşmeyi haklara erişimin koşuluna dönüştürerek yeni bir belirsizlik ve keyfi uygulama alanı oluşturma tehlikesini taşır. Kamu hukukunun görevi bu nedenle bütünleşmenin siyasal olarak arzu edilen içeriğini belirlemekten ziyade, bu kavrama hukuki sonuç bağlandığında kamu gücünün hangi sınırlar içerisinde kullanılacağını ortaya koymaktır. Bütünleşmenin demokrasiyle ilişkisi katılım ve kapsayıcılığa; hukuk devletiyle ilişkisi hukuki güvenlik, belirlilik ve keyfiliğin önlenmesinde; insan haklarıyla ilişkisi ise statü farklılıklarına rağmen insan onuruna ve temel haklara saygının korunmasında somutlaşmaktadır. Böylece

toplumsal bütünleşme, egemenlik ve göç kontrolü ile bireyin hakları arasında yalnızca siyasal tercihlere bırakılabilecek bir alan değil, kamu hukukunun kendi ilkeleriyle ele alması gereken bir mesele hâline gelmektedir.

İspanya örneğinin önemi de tam olarak burada ortaya çıkmaktadır. *Arraigo* sisteminin her unsurunun başka hukuk düzenlerine aktarılabilir veya normatif olarak tercih edilmesi gereken bir model oluşturduğu ileri sürülemez. Bununla birlikte toplumsal gerçeklikle hukuki statü arasındaki mesafeyi kalıcı ve kurala bağlı bir mekanizma aracılığıyla ele alması; sosyal, ekonomik, ailevi ve eğitimsel bağlara hukuki sonuç tanınması ve bunu çok düzeyli bir idari yapı içerisinde gerçekleştirmesi, sistemin karşılaştırmalı kamu hukuku bakımından dikkate değer yönlerini oluşturmaktadır. İspanyol deneyiminin demokrasi, hukuk devleti ve insan hakları ekseninde incelenmesi, Türk hukuku bakımından da, ilerideki çalışmalarda göç, hukuki statü ve toplumsal bütünleşme arasındaki ilişkinin göç politikasının veya yönetim faaliyetinin konusu olmasının yanında, anayasal tercihlerin ve kamu hukukunun temel ilkelerinin kesiştiği bir sorun alanı olarak yeniden düşünülmesine de katkı sağlaması umulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ager A ve Strang A, 'Understanding Integration: A Conceptual Framework' (2008) 21(2) *Journal of Refugee Studies* 166
- Aja E, Montilla JA ve Roig E (eds), *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración* (Tirant lo Blanch 2006)
- Alkan Aykaç S ve Karakaş M, 'Entegrasyon, Asimilasyon ve Uyum Kavramları Arasından Türkiye'nin Seçimi' (2022) 6 (Göç ve Mültecilik Özel Sayısı) *İçtimaiyat* 419
- Ambrosini M ve Ince-Bego G, 'Alternatives to Return: An Ideal-Typical Categorization of State Responses to Non-Repatriated Irregular Migrants' (2026) *Journal of International Migration and Integration*
- Arango J, *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration* (Migration Policy Institute 2013)
- Arango J ve Martin PL, 'Best Practices to Manage Migration: Morocco-Spain' (2005) 39(1) *International Migration Review* 258
- Arce Jiménez C, *Los derechos políticos de los residentes extranjeros: La ciudadanía inclusiva* (Defensor del Pueblo Andaluz 2012)
- Arendt H, *The Origins of Totalitarianism* (Yeni Baskı, Harcourt Brace Jovanovich 1973)
- Aygün M ve Kaya C, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon' (2016) 7(1) *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 87
- Bakewell O, 'Conceptualising Displacement and Migration: Processes, Conditions, and Categories' içinde K Koser ve S Martin (eds), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies* (Berghahn Books 2011)
- Baldwin-Edwards M ve Kraler A (eds), *REGINE: Regularisations in Europe* (International Centre for Migration Policy Development 2009)
- Bauböck R ve Permoser JM, 'Sanctuary, Firewalls, Regularisation: Three Inclusive Responses to the Presence of Irregular Migrants' (2023) 49(14) *Journal of Ethnic and Migration Studies* 3671
- Bauder H, 'Why We Should Use the Term "Illegalized" Refugee or Immigrant: A Commentary' (2014) 26(3) *International Journal of Refugee Law* 327
- Bauloz C, Vathi Z ve Acosta D, 'Migration, Inclusion and Social Cohesion: Challenges, Recent Developments and Opportunities' içinde International Organization for Migration, *World Migration Report 2020* (IOM 2020)
- Beetham D, *Demokrasi ve İnsan Hakları* (Bilal Canatan çev, 2. Baskı, Liberte Yayınları 2014)
- Bottero M, 'Integration (of Immigrants) in the European Courts' Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm?' (2023) 24 *Journal of International Migration and Integration* 1719

- Brick K, *Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool* (Migration Policy Institute 2011) <<https://www.migrationpolicy.org/publication/regularizations-european-union-contentious-policy-tool>> Erişim Tarihi 4 Eylül 2026
- Chauvin S, Garcés-Masareñas B ve Kraler A, ‘Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe’ (2013) 52(6) *International Migration* 118
- Colectivo Ioé, ‘La sociedad española y la inmigración extranjera’ (2003) 98 *Papeles de Economía Española* 16
- Costello C, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (Oxford University Press 2016)
- Cohen R, ‘Introduction’ içinde R Cohen ve Z Layton-Henry (eds), *The Politics of Migration* (Edward Elgar 1997)
- Dedeoğlu S ve Ekiz Gökmen Ç, ‘Göç Teorileri, Göçmen Emeği ve Entegrasyon: Kadınların Yeri’ içinde Kristen Biehl ve Didem Danış (eds), *Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Türkiye’de Göç Araştırmaları* (SU Gender ve Göç Araştırmaları Derneği 2020)
- de Lucas J, ‘La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes’ (2006) 13 *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*
- Dormido Abril J, ‘El arraigo: Tipología y cuestiones controvertidas’ (2024) 20 *Revista Derecho Social y Empresa* 125
- Esser H, *Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten: Eine handlungstheoretische Analyse* (Luchterhand 1980)
- Fernández Alles JJ, ‘El Reglamento de Extranjería de 2024 y su reforma de 2026 desde una perspectiva constitucional’ (2025) 13 *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* 1
- Finotelli C, ‘Regularisation of Immigrants in Southern Europe: What Can Be Learned from Spain?’ içinde M Bommers ve G Sciortino (eds), *Foggy Social Structures: Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State* (Amsterdam University Press 2011)
- Finotelli C ve Arango J, ‘Regularisation of Unauthorised Immigrants in Italy and Spain: Determinants and Effects’ (2011) 57(3) *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 495
- Gözler K, ‘Cumhuriyet ve Monarşi’ (1998) 53 *Türkiye Günlüğü* 27 <<https://www.anayasa.gen.tr/cumhuriyet.htm>> Erişim Tarihi 3 Eylül 2026.
- Göztepe E, ‘Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve “Göçmen Forumu” Örnekleri’ (2003) 52(4) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 229
- Habermas J, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (W Rehg çev, MIT Press 1996)
- Hathaway JC, *The Rights of Refugees under International Law* (2. Baskı, Cambridge University Press 2021)

- Hendow M, Bilger V, Hofmann M ve Kraler A, 'Migration Policies Addressing Irregularity: A Typology of Responses' (2026) 14 *Comparative Migration Studies* 44
- Hinterberger KF, *Regularisations of Irregularly Staying Migrants in the EU: A Comparative Legal Analysis of Austria, Germany and Spain* (Nomos/Hart 2023)
- Huddleston T, *Migrant Political Participation: A Review of Policies and Integration Results in the OSCE Region* (OSCE/ODIHR 2017)
- Isin EF ve Nyers P (eds), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies* (Routledge 2014)
- Iglesias J, Rua A ve Ares A, *Un arraigo sobre el alambre: La integración social de la población de origen inmigrante en España* (Fundación FOESSA 2020)
- İçduygu A ve Aksel DB, *Türkiye'de Düzensiz Göç* (Uluslararası Göç Örgütü Türkiye 2012)
- Kaya A, 'Türkiye'de Entegrasyon Tartışmaları: Aktörler ve Roller' (2022) 21 (Türkiye'nin Göç Siyaseti Özel Sayısı) *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 335
- Kaya A, 'Türkiye'de Göç ve Uyum Tartışmaları: Geçmişe Dönük Bir Bakış' (2018) 5(14) *İDEALKENT* 11
- Kymlicka W, 'Çokkültürlülük: Başarı, Başarısızlık ve Gelecek' (Fatih Öztürk çev, 2012) 70(2) *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 297
- Martínez de Lizarrondo Artola A, 'La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork' (2009) 26 *Migraciones* 115
- Moreno-Lax V, 'The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border' (Queen Mary Law Research Paper No 403/2023, 2023) <<https://ssrn.com/abstract=4577364>> Erişim Tarihi 4 Eylül 2026
- Murphy C, Gilmartin M ve Caulfield L, 'Building and Applying a Human Rights-Based Model for Migrant Integration Policy' (2019) 11(3) *Journal of Human Rights Practice* 445
- Odyakmaz Z, 'Hukukun Uluslararası Bütünleşmesi ve İç Hukuka Yansıması' (2008) 16(2) *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11.
- Özcan MT, *Modern Toplum ve Hukuk Devleti* (On İki Levha Yayıncılık 2008)
- Özenç B, *Hukuk Devleti: Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi* (3. Baskı, İletişim Yayınları 2020)
- Palazón Ferrando S, 'La emigración española a América Latina durante el primer franquismo (1939-1959): Interrupción y reanudación de una corriente tradicional' (1991-1992) 8-9 *Anales de la Universidad de Alicante: Historia Contemporánea* 215
- Peitz L, 'Return or Regularization? A Temporal Analysis of Rejected Asylum Seekers in Germany' (2026) 32(1) *Population, Space and Place* e70170
- Pierson C, *The Modern State* (3. Baskı, Routledge 2011)

- Portes A ve Zhou M, 'The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants' (1993) 530(1) *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 74
- Rosenfeld M, 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy' (2001) 74 *Southern California Law Review* 1307
- Rubio-Marín R, 'Integration in Immigrant Europe: Human Rights at a Crossroads' içinde R Rubio-Marín (ed), *Human Rights and Immigration* (OUP 2014)
- Rubio-Marín R, 'Introduction: Human Rights and the Citizen/Non-citizen Distinction Revisited' içinde R Rubio-Marín (ed), *Human Rights and Immigration* (OUP 2014)
- Shachar A, 'Citizenship' içinde Michel Rosenfeld ve András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (OUP 2012) 1002
- Safran W, 'Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community' (1997) 18(3) *International Political Science Review* 313
- Sánchez Alonso B, 'La política migratoria en España: Un análisis de largo plazo' (2011) 69(M1) *Revista Internacional de Sociología* 243
- Schütze T, 'The (Non-)Status of "Duldung": Non-Deportability in Germany and the Politics of Limitless Temporariness' (2023) 36(3) *Journal of Refugee Studies* 409
- Schmalz D, *Refugees, Democracy and the Law: Political Rights at the Margins of the State* (Routledge 2020)
- Shaw J, 'European Integration' içinde S Garben ve L Gormley (eds), *The Oxford Encyclopedia of EU Law* (Oxford University Press 2022) <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeul/law-oeul-e102>> Erişim Tarihi 3 Eylül 2026
- Silver H, 'Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms' (1994) 133(5-6) *International Labour Review* 531
- Sironi A, Bauloz C ve Emmanuel M (eds), *Glossary on Migration* (International Migration Law No 34, International Organization for Migration 2019)
- Spencer S ve Triandafyllidou A, 'The Contested Concept of "Integration"' içinde P Scholten (ed), *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity* (Springer 2022)
- Strang A ve Ager A, 'Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas' (2010) 23(4) *Journal of Refugee Studies* 589
- Şengül İ, 'Unpacking Temporary Protection of Refugees: Failure of Durable Solutions and Uncertainties' (2022) 13(1) *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16
- Tanör B ve Yüzbaşıoğlu N, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (7. Bs., Beta 2005)
- Teziç E, *Anayasa Hukuku* (23. Bs., Beta 2019)
- Torró i Calabuig A, 'La formación como llave para la integración laboral de las personas extranjeras. Avances y retos pendientes del RD 1155/2024' (2025) 29 *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 217

- Triguero Martínez LÁ, ‘El arraigo y los modelos actuales jurídico-políticos de inmigración y extranjería’ (2015) 36 *Migraciones* 433
- Vintila D ve Morales L, ‘La representación política de las personas de origen inmigrante en España e Italia’ (2018) 103(4) *Papers: Revista de Sociologia* 521
- von Bogdandy A, ‘Das Öffentliche im Völkerrecht im Lichte von Schmitts “Begriff des Politischen”: Zugleich ein Beitrag zur Theoriebildung im Öffentlichen Recht’ (2017) 77(4) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 877
- von Bogdandy A, Ferrer Mac-Gregor E, Morales Antoniazzi M, Piovesan F ve Soley X, ‘A manera de prefacio: Ius Constitutionale Commune en América Latina: Un enfoque regional del constitucionalismo transformador’ içinde A von Bogdandy, M Morales Antoniazzi ve E Ferrer Mac-Gregor (eds), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión* (Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro ve Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law 2017)
- Yılmaz S, *Kitlesel Akın (Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2016)
- Yükseker D ve Çeler Z, ‘Migrant Integration in Turkey: Travels of a Concept across Borders and Domains of Knowledge Production’ (2024) 12(2) *Migration Studies* mnae009
- Yüksel AG, *Toplumsal Yaşama Katılma Hakkı* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2022)
- Yüksel AG, ‘İspanya’da Olağanüstü Hal Dönemlerinin İnsan Haklarının Kısıtlanması Bakımından Güncel Gelişmeler Doğrultusunda Değerlendirilmesi’ (2022) 7(2) *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 667

Uluslararası Belgeler, Mevzuat ve Kararlar

- Constitución Española* (İspanya Anayasası) (1978) <[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- Convention relating to the Status of Refugees* (kabul tarihi 28 Temmuz 1951, yürürlük tarihi 22 Nisan 1954) 189 UNTS 137 <<https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028003002e>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho, Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse* (Niyet Beyanına Dayalı İkamet İzni Usulünü Kaldıran Kanun Hükmünde Kararname - Portekiz) Diário da República n 106/2024, Suplemento, Série I, 3 Haziran 2024 <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-a-2024-867842979>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemologica da COVID-19* (COVID-19 salgını bağlamında sağlık, çalışma, ekonomi ve sosyal politika alanlarında acil tedbirlere ilişkin 34 sayılı Kanun Hükmünde Kararname), Gazzetta Ufficiale n 128, 19 Mayıs 2020, Supplemento Ordinario n 21 <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

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] OJ L348/98 <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

European Commission, *The Participation of Migrants in the Design and Implementation of Integration-Relevant Policies* (European Commission 2025) <https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/participation-migrants-design-and-implementation-integration-relevant-policies_en> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007* (18 Mart 2016) <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29007-e>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (kabul tarihi 18 Aralık 1990, yürürlük tarihi 1 Temmuz 2003) 2220 UNTS 3 <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&mtdsg_no=IV-13&src=TREATY> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Legge 17 luglio 2020, n. 77, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (19 Mayıs 2020 tarihli 34 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin değişikliklerle birlikte kanuna dönüştürülmesine ilişkin 77 sayılı Kanun - İtalya), *Gazzetta Ufficiale* n 180, 18 Temmuz 2020 <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/18/20G00095/sg>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Yabancıların Giriş, Kalış, Çıkış ve Sınır Dışı Edilmesine İlişkin Kanun - Portekiz) *Diário da República* n 127/2007, Série I, 4 Temmuz 2007 <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026. *Diário da República*

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjerios en España <<https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/7>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjerios en España y su integración social <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/12/22/8>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2009/12/11/2>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No 97) (kabul tarihi 1 Temmuz 1949, yürürlük tarihi 22 Ocak 1952) 120 UNTS 71 <https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C097> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No 143) (kabul tarihi 24 Haziran 1975, yürürlük tarihi 9 Aralık 1978) 1120 UNTS 323 <https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Ministère de l'Intérieur (İçişler Bakanlığı Genelgesi - Fransa), *Circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière* (28 Kasım 2012) <<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Bulletin-officiel-du-ministere-de-l-Interieur/Circulaire-sur-les-conditions-d-examen-des-demandes-d-admission-au-sejour-28-novembre-2012>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Ministère de l'Intérieur (İçişleri Bakanlığı Genelgesi - Fransa), *Orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L.435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, NOR INTK2435521J (23 Ocak 2025) <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45584>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1509 (2006), 'Human Rights of Irregular Migrants' <<https://pace.coe.int/en/files/17456/html>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre <<https://www.boe.es/eli/es/rd/2026/04/14/316>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes <<https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/04/07/490>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, 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 <<https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme (Uzun Süreli Düzensiz Göçmenlerin Statülerinin Düzenleştirilmesi Programı - İrlanda) <<https://www.irishimmigration.ie/regularisation-of-long-term-undocumented-migrant-scheme/>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026

Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros <[https://www.boe.es/eli/es/res/1991/06/07/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/1991/06/07/(1))> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Resolución de 17 de abril de 2001, Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan GRECO) <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-8154> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

Secretaría de Estado de Migraciones (Göçten Sorumlu Devlet Sekreterliği), *Instrucciones SEM 1/2025 sobre las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo previstas en el Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024*, de 19 de noviembre (13 Mayıs 2025) <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/instrucciones-sem-1_2025-sobre-las-autorizaciones-de-residencia-temporal-por-circunstancias-excepcionales-por-razon-de-arraigo-aprobado-por-el-real-decreto-1155_2024> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.

- Secretaría de Estado de Migraciones, *Instrucciones SEM 4/2025 sobre el informe de integración social en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo en el Reglamento de Extranjería* (10 Temmuz 2025) <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/report_250709-instrucciones-informe-arraigo-v-10-tras-clti.pdf> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- STC (*İspanya Anayasa Mahkemesi Kararı*) 107/1984, de 23 de noviembre <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1984-27948>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- STC 115/1987, de 7 de julio <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1987-17724>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- STC 236/2007, de 7 de noviembre <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2007-21162>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- STC 259/2007, de 19 de diciembre <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-1083>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- STS (*İspanya Yüksek Mahkemesi Kararı*), Sala Tercera, 16 Temmuz 2002, rec 7922/1999 <<https://vlex.es/vid/estudiante-conculcacion-122-conllevaria-15085605>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, ‘*Concluding Observations on the Third Periodic Report of Ireland*’ (8 Temmuz 2015) UN Doc E/C.12/IRL/CO/3 <<https://digitallibrary.un.org/record/798126>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations: Namibia*, UN Doc CERD/C/NAM/CO/12 (22 Eylül 2008) <<https://digitallibrary.un.org/record/638705>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Note on Refugee Integration in Central Europe* (Nisan 2009) <<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/73301>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.
- UNGA Res 73/195, ‘*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*’ (19 Aralık 2018) UN Doc A/RES/73/195 <<https://digitallibrary.un.org/record/1660537>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2026.