

GÖÇ

ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:3 • Sayı/No:1 • Ocak - Haziran / January-June 2017



Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers **AHMET İÇDUYGU - ELENİ DİKER** / Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık
AYSELİN YILDIZ / Pioneering New Immigration Policy in the Contemporary Japan
KRZYSZTOF MĘDRZYCKI / The Consideration of Refugee Rights in Australia
in its Role in Reaching the Policy Aims of Integration **SHERENE OZYUREK,**
MAURICE GERKENS / A Story of Compliance with International Standards:
The United Kingdom and Immigration Detention of Children **PINAR ÇANGA** /
Avusturya'daki Türk Göçmenlerin Entegrasyon Algıları **ESRA SAĞLAM** / Fransız
Kamusal Alanında Bütünleşme Stratejisi **ÖMER ERÇİN - YUSUF ADIGÜZEL**



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
GÖÇ İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

GÖÇ

ARAŞTIRMALAR

DERGİSİ

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

GÖÇ

ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:3 • Sayı/No:1 • Ocak-Haziran/January-June 2017

ULUSLARARASI GÖÇ, ENTEGRASYON VE UYUM – I

GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ/THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume: 3 • Sayı/No: 1 • Ocak-Haziran/January-June 2017
ISSN 2149-5548

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Adına Sahibi/Owner: Aydın Keskin KADIOĞLU

Yazı İşleri Müdürü/Managing Editor: Zeliha TOYDEMİR

Tasarım/Design: Yeter BAYSAL

Kapak Tasarım/Cover Designer: Meltem YILMAZ

Editör/Editor: Yrd. Doç. Dr. Ali Zafer SAĞIROĞLU

Yayın Kurulu/Editorial Board

Yayın Kurulu Başkanı

Salih BIÇAK (Genel Müdür Yardımcısı)

Yayın Kurulu Üyeleri:

Aydın Keskin KADIOĞLU (Eğitim Dairesi Başkanı)

Harun BAŞİBÜYÜK (Uyum ve İletişim Dairesi Başkanı)

Mehmet Sinan YILDIZ (Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı)

Selami POLAT (I. Hukuk Müşaviri Vekili)

Danışma Kurulu/Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)

Prof. Dr. Helga RITTERSBERGER TILIÇ (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

Prof. Dr. İbrahim KAYA (İstanbul Üniversitesi)

Prof. Dr. Nuray EKŞİ (Yeditepe Üniversitesi)

Doç. Dr. Ali Murat BERKER (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü)

Doç. Dr. Başak KALE (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

Doç. Dr. Emel TOPÇU (Ankara Üniversitesi)

Doç. Dr. Mahmut H. AKIN (Selçuk Üniversitesi)

Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN (Gazi Üniversitesi)

Doç. Dr. Murat ERDOĞAN (Hacettepe Üniversitesi)

Doç. Dr. Saime ÖZÇÜRÜMEZ (Bilkent Üniversitesi)

Doç. Dr. Şaban KARDAŞ (TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi)

Doç. Dr. Yusuf ADIGÜZEL (İstanbul Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Ali Zafer SAĞIROĞLU (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Doğa ELÇİN (Atılım Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Özlen ÇELEBİ (Hacettepe Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Yasemin ÇAKIRER ÖZSERVET (Marmara Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Yasemin ABAYHAN (Hacettepe Üniversitesi)

YÖNETİM YERİ/CONTACT

Çamlıca Mahallesi 122. Sokak No:4 Yenimahalle/ANKARA

Telefon/Phone: (0312) 422 07 90

E-posta/E-mail: gam@goc.gov.tr

Genel Ağ/Web: www.goc.gov.tr • www.gam.gov.tr

ABONELİK/SUBSCRIPTION

Telefon/Phone: (0312) 422 07 90

YAYIN TÜRÜ/PUBLICATION TYPE

Yerel Süreli

BASKI/PRINT

Baskı Tarihi/Print Date: Haziran 2017

Baskı Hazırlık/Print Application: Uluslararası Piri Reis Kültür Ajansı (0312) 446 21 56

Baskı Yeri/Print Address: İMAK Ofset Basım Yayın

© Genel Müdürlük yayınlarının her hakkı saklıdır. Bu yayınlar izin alınmaksızın, ticari amaçlarla kısmen veya tamamen çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayımlanamaz. Ancak ticari amaçlar dışında, kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Göç Araştırmaları Dergisi'nde yayınlanan makalelerde görüş ve fikirler yazana aittir. Resmî görüşü yansıtmaz

Göç Araştırmaları Dergisi altı (6) ayda bir yayımlanır.

Hakemli bir dergidir.

İÇİNDEKİLER

Editörden.....	7
Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers.....	12
Ahmet İçduygu, Eleni Diker	
Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık.....	36
Ayselin Yıldız	
Pioneering New Immigration Policy in the Contemporary Japan..	68
Krzysztof Mędrzycki	
The Consideration of Refugee Rights in Australia in its Role in Reaching the Policy Aims of Integration.....	94
Sherene Ozyurek, Maurice Gerken	
A Story of Compliance with International Standards: The United Kingdom and Immigration Detention of Children....	112
Pınar Çanga	
Avusturya'daki Türk Göçmenlerin Entegrasyon Algıları.....	140
Esra Sağlam	
Fransız Kamusal Alanında Bütünleşme Stratejisi.....	170
Ömer Erçin, Yusuf Adıgüzel	
Makale Gönderme Koşulları.....	189

EDİTÖRDEN

Klasik olarak insan hareketlilikleri bağlamında Türkiye'nin konumu tartışılmaya başlandığında ilk dillendirilen, Türkiye'nin göç veren ve transit olma karakteridir. Ancak son yıllarda artan insan hareketliliklerine bağlı olarak Türkiye bir “net göç ülkesi” haline gelmiş bulunuyor. Diğer bir tabirle, Türkiye'nin son yıllarda dışarıdan aldığı insan sayısı, dışarıya gönderdiklerinden daha fazla görünüyor. Dolayısıyla Türkiye dışarıya göç veren ve transit olma özelliklerini korurken, bir yandan da uluslararası insan hareketliliklerinin “hedef” ülkesi haline dönüşüyor.

Türkiye'nin edindiği hedef olma özelliğinin tek sebebi uluslararası koruma arayışındaki sığınmacılar değil. Türkiye, kendi bölgesinde yaşanan siyasi, toplumsal ve ekonomik karışıklıklardan kaçanlar için - göreceli olarak - düşünülebilecek önemli “çekici” lokasyonlardan birine dönüşmekte. Şüphesiz bu durumun ortaya çıkmasında Avrupa kıtası ülkelerinin her geçen gün artan biçimde “güvenlikleştirici” politikalara yönelmeleri kadar, Türkiye'nin son yıllarda görece artan ekonomik gelişiminin de etkisi olduğu göz ardı edilemez.

Bununla birlikte 2011 yılından başlayarak bölgede büyük bir trajediye ve insan hareketliliğine neden olan Suriye krizinin etkilerini en fazla hisseden ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Yaşanan büyük göç dalgaları 2014 yılından beri Türkiye'yi dünyadaki en büyük “mülteci barındıran” ülke haline getirmiş bulunuyor. Her ne kadar altı yıldır Türkiye'de “geçici “koruma altında” “misafir” olarak ağırlandıkları değerlendirilse de, altıncı yılın sonunda sayıları 3 milyonu geçen

Suriyelilerin geleceğinin ne olacağı ve bunun Türkiye'yi ne şekilde etkileyeceği tartışılmayı bekleyen konuların başında geliyor.

Kısaca ekonomik veya zorunlu göçmenler için her geçen gün Türkiye; batısına geçilmesi, doğusunda ise yaşanması iyiden iyiye zorlaşan bir bölgeye dönüşüyor.

Şüphesiz göç olgusu bir takım istatistiklerden ibaret değil. Sayıların büyüklüğü kadar göçmenlerin ev sahibi toplum ile olan etkileşimi de önemli. Yeni gelenlerin yerli toplum ile olan ilişkilerinin göç olgusunun en önemli ve hayati konusu olduğu düşünülürse, Türkiye'nin artan insan hareketliliklerine bağlı olarak iki topluluk arasında nasıl bir ilişki kuracağı son derece kritik bir konu haline geliyor.

Türkiye son yıllarda göç yönetimi konusunda önemli adımlar attı. 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bir yıl sonra operasyonel olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü alan ile ilgili yasama ve yönetim altyapısında önemli bir boşluğu doldurdu. Ancak bu gelişmelerin gidilecek yolun henüz başlangıcı olduğu düşünüldüğünde atılması gereken birçok adımın olduğu söylenebilir.

Yasa ile birlikte, Türkiye ilk defa kendine özgü bir kavramı, "uyum" kavramını ortaya koydu. Yeni gelen göçmenler ile yerli toplum arasında, tek taraflı değil, iki taraflı bir etkileşime vurgu yapan bu kavramın içinin nasıl doldurulacağı ve ikincil mevzuatın, politikaların nasıl şekilleneceği gelecekte ortaya çıkacak uygulamalar ile açıklığa kavuşacak.

Göç Araştırmaları Dergisinin bu sayısı, Türkiye'nin gelecekteki politika ve uygulamalarına da ışık tutacak şekilde, Türkiye ile birlikte dünyanın farklı ülkelerindeki entegrasyon ve uyum konularına odaklanmayı tercih etti. Diğer ülkelerin uygulamalarının hem Türkiye'nin göç yönetimi ve politikalarına hem de göç yazınına bir katkısı olacağını umuyoruz. "Uluslararası Göç, Entegrasyon ve Uyum" başlığı altında birbirinden değerli yedi makale bu sayıda yer alıyor.

Ahmet İçduygu ve Eleni Diker, "Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers" başlıklı makalede

Türkiye'deki Suriyelilerin işgücü piyasasındaki durumlarını tartışıyor. Makale, Suriyeliler özelinde geçici koruma statüsü ile ilgili yapılmış yasal düzenlemelere, Suriyelilerin fiili olarak çalışma hayatındaki durumlarına ve sorunlarının giderilmesine yönelik çözüm önerilerine odaklanıyor.

Ayselin Yıldız'ın "Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık" başlıklı makalesi çeşitli ülkelerin vatandaşlık politikalarını karşılaştırmalı olarak ele alıyor. Ayrıca vatandaşlık edinme süreçleri ile ilgili temel kavramsal ve kuramsal tartışmalara dair kapsayıcı bir çerçeve çiziyor.

Krzysztof Mędrzycki'un "Pioneering New Immigration Policy in the Contemporary Japan" başlıklı makalesi, güncel verilere dayalı olarak Japonya'da bugün uygulanan güncel göç politikalarına dair bir çerçeve çiziyor. Mędrzycki'un makalesi, homojen bir toplumsal yapının özellikle uluslararası öğrenciler ve mülteciler ekseninde insan hareketliliklerine nasıl tepki verdiğini ve politika ürettiğini öğrenmek açısından ilginç ve önemli bir çalışma.

Sherene Ozyurek ve Maurice Gerkens'in "The Consideration of Refugee Rights in Australia in Its Role in Reaching the Policy Aims of Integration" isimli makalesi Avusturalya'da düzensiz göç hareketlerine karşı 2014 yılından itibaren uygulamaya konulan "Safe Haven Enterprise Visa (SHEV)" isimli uygulaması etrafında, sığınmacıların çeşitli alanlardaki haklarına dair yapılan uygulamaları ele alıyor. Türkiye'nin geçici koruma uygulamasına benzer bu uygulamanın nasıl işlediğini görmek açısından ilgi çekici bir makale.

Pınar Çanga'nın "A Story of Compliance with International Standards: The United Kingdom and Immigration Detention of Children" başlıklı makalesi literatürde çok fazla üzerinde durulmayan bir konuya işaret ediyor. Makale, Birleşik Krallık örneği üzerinden çocuk sığınmacıların gözetli süreçlerinin iyileştirilmesinde hükümet dışı organizasyonların nasıl ve ne şekilde belirleyici ve olumlu bir rol üstlendiklerini gösteriyor. Göç yönetiminin sadece devlet organlarının inisiyatifi ile değil aynı zamanda hükümet dışı aktörlerin de etkisi ve

karşılıklı etkileşimi ile daha sağlıklı bir zemine nasıl oturtulabileceğini göstermesi açısından önemli bir çalışma. Ayrıca Canga'nın makalesi, kamuoyu baskısının hükümetlerin göç politikalarını nasıl biçimlendirdiğini anlamak açısından da ilgi çekici bir makale olarak değerlendirilebilir.

Esra Sağlam, "Avusturya'daki Türkiyeli Göçmenlerin Entegrasyon Algıları" hakkında doyurucu bir çalışma ile Avusturya örneğinde entegrasyon uygulamalarının Türk diasporası üzerindeki etkilerini gözler önüne seriyor. Viyana'da yürütülen ampirik bir saha araştırmasının sonuçlarına dayalı çalışma Avusturya'daki Türk toplumunun entegrasyon sorunlarına işaret ediyor.

Ömer Erçin ve Yusuf Adıgüzel "Fransız Kamusal Alanında Bütünleşme Stratejisi" isimli makalelerinde, ülkelerin entegrasyon politikalarının genel olarak kültür ve medeniyet anlayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıktığını Fransa'da uygulanan entegrasyon politikaları örneği üzerinden gözler önüne sunuyor. Cumhuriyet değerleri ve merkezi devlet yapılanması etrafında entegrasyon politikalarının nasıl şekillendiğini öğrenmek açısından Fransa dikkat çekici bir örnek teşkil ediyor.

Son ancak hepsi kadar önemli; elinizdeki eserin ortaya çıkmasında çok emek sarf eden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Eğitim Daire Başkanlığı'nın güzide personeli, başta Sayın Daire Başkanı Aydın Keskin Kadioğlu'na, Göç Araştırma Merkezi uzman yardımcıları Veysel Yeşilmen ve Zeliha Toydemir'e şükranlarımızı iletiyoruz.

Hazırlıkları devam eden "Uluslararası Göç, Entegrasyon ve Uyum-II" sayısında buluşmak üzere...

Yrd. Doç. Dr. Ali Zafer SAĞIROĞLU

Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers

Ahmet İçduygu*, Eleni Diker**

Abstract

The mass influx of Syrian refugees in Turkey has accelerated the ongoing legislative initiatives on the issue of migration. Adoption of the work permit regulation for temporary protection status holders in early 2016 is indicative of a shift towards long-term planning concerning 3 million Syrians. Yet, many remain informally employed in poor conditions. This report examines the challenges faced by Syrians in the Turkish labor market in light of the legislative developments and suggests that policymakers should focus on the regulations that prevent refugees' engagement in the informal market without harming them and encourage employers to hire Syrians by providing incentives. Designing skills building programs that recognize refugees' skills and matching them with the needs of the market will both improve refugees' quality of life and contribute to the economy.

Keywords: *Syrian Refugees, Labor Market Integration, Economic Impact of Refugees*

* Prof. Dr., Koç University, Dean of the College of Social Sciences and Humanities, Director of Migration Research Center at Koç University (MiReKoc). e-mail: aicduygu@ku.edu.tr

** Koç University, Vehbi Koç Foundation Migration Fellow and Project Manager at Migration Research Center at Koç University (MiReKoc). e-mail: ediker@ku.edu.tr

Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin İşgücü Piyasası Entegrasyonu: Mültecilikten Göçmenliğe

Ahmet İçduygu*, Eleni Diker**

Öz

Suriyeli mültecilerin Türkiye'ye kitlesel akını, göç konusunda halihazırda devam etmekte olan yasal değişimlere hız kazandırdı. 2016 yılının başında geçici koruma statüsü sahibi kişiler için çalışma izni düzenlemesinin kabul edilmesi, 3 milyon Suriyeliyle ilgili uzun vadeli planlamaya geçişin bir göstergesi oldu. Buna rağmen, çoğu Suriyeli olumsuz koşullarda kayıt dışı olarak çalışmaya devam etmekte. Bu rapor, Türkiye'deki iş piyasasında Suriyelilerin karşılaştığı zorlukları yasal gelişmeler ışığında incelemekte ve politika yapıcılara mültecilerin kendilerine zarar vermeden kayıtdışı piyasaya katılımlarını engelleyen ve işverenleri Suriyelilerin işe alımına teşvik eden düzenlemelere odaklanmasını önermektedir. Mültecilerin becerilerini dikkate alan ve bunları emek piyasasının ihtiyaçlarıyla eşleştiren mesleki eğitim programların tasarlanması hem mültecilerin yaşam kalitesini iyileştirecektir hem de ekonomiye katkıda bulunacaktır.

Keywords: *Suriyeli Mülteciler, İş Piyasası Entegrasyonu, Mültecilerin Ekonomik Etkisi*

* Prof. Dr., Koç Üniversitesi, İnsani Bilimler ve Edebiyat Fakültesi Dekanı, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (MiReKoc) Direktörü. e-posta: aicduygu@ku.edu.tr

** Koç Üniversitesi, Göç Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (MiReKoc) Vehbi Koç Vakfı Göç Araştırma Bursiyeri ve Proje Yöneticisi. e-posta: ediker@ku.edu.tr

INTRODUCTION

Traditionally known as an emigration country from the 1960s and onwards, Turkey has also been a country of destination for refugees of Turkish descent since the early 20th century. The nature of refugee flows started to change in the 1980s when Turkey began to receive large numbers of individual asylum seekers fleeing from major conflict-ridden countries including Afghanistan, Iraq, Iran, and Somalia (İçduygu, 2016: 8). Since 2011, Turkey has experienced a period of unanticipated mass inflows when more than 3 million Syrians¹ crossed the border to Turkey as a consequence of the civil war in Syria. When Turkey became the top refugee-hosting country by the end of 2014, the total refugee population was around 1.5 million. The numbers have roughly doubled since then, reaching over 3.3 million people in the beginning of 2017 (See Table 1).

Table 1: Refugees and asylum seekers in Turkey, 2017

Syrian refugees under Temporary Protection*	3,020,654
Non-Syrian asylum seekers**	260,502
Non-Syrian refugees**	46,289
Total Population	3,327,445

Sources: *Turkish Directorate General of Migration Management (DG-MM). Migration Statistics, updated on 25.05.2017. ** UNHCR Turkey Statistics, updated on 31.03.2017.

According to the Directorate General of Migration Management (DGMM), there are more than 3 million Syrian refugees in Turkey as of May 2017. The encampment policy of the Turkish government in the early years of the refugee influx failed to serve as a sustainable solution for hosting refugees. As a result, 92% of the Syrian refugees

1 Throughout this article, “Syrian refugees” refers to Syrian nationals and stateless persons and refugees from Syria.

are living in urban areas among host communities while only 8% reside in 23 camps established in 10 cities across Southern and South-eastern parts of Turkey (goc.gov.tr, 2017). Syrian refugees are mostly concentrated in provinces of Istanbul, Şanlıurfa, Hatay, and Gaziantep (goc.gov.tr, 2017). While Turkey has been generous in providing emergency care for Syrians with its open door policy and extension of the temporary protection regime, it is now faced with the challenge of developing a long-term integration policy approach that takes into account the multidimensional and dynamic nature of integration. The immigrant integration strategy of Turkey - referred to as “harmonization” in Turkish asylum law - should initially target economic, social, and cultural domains. Given the centrality of employment in immigrant integration, this report focuses on the economic integration of Syrian refugees under temporary protection in Turkey. Although labor market integration does not ensure social and cultural integration which are the integral components of overall integration, it serves as a major determinant of refugees’ ability to become active members of their new society (İçduygu, 2016:8). The first section of this paper will focus on legislative developments concerning the status of migrants and refugees in terms of their access to the job market in Turkey. The second part will summarize the conditions that enable Syrians’ access to formal employment, while the third section will outline the existing challenges for employed Syrians. The fourth section will present an overview of the available studies on the impact of Syrians on the Turkish labor market and the fifth section will provide a summary of the activities of different stakeholders including international organizations and civil society organizations working towards providing livelihood opportunities for Syrian refugees.

LEGISLATIVE FRAMEWORK AND EMPLOYMENT OF FOREIGNERS IN TURKEY

In an effort to progress with the EU accession negotiations, Turkey has taken major steps towards reshaping its asylum and reception system

since the early 2000s. The requirements of this “EU-ization” process coupled with the practical implications of becoming a country of immigration have resulted in a number of changes in the Turkish asylum system (İçduygu, 2007: 201). The legislation passed in support of the process includes; Law on Work Permits of Foreigners (LWPF) (Law No. 4817) in 2003, Law on Foreigners and International Protection (LFIP) (Law No. 6458) adopted in April 2013, and the establishment of Directorate General of Migration Management (DGMM) in 2014 as stipulated by Article 103 of LFIP.²

Although LWPF of 2003 made a drastic legislative change by the provision that grants work permits based on labor market demands instead of nationality, the law did not mention the right to work for refugees that are not of Turkish descent (İçduygu, 2016:19).

A decade later, the introduction of LFIP in 2013 and the establishment of DGMM in 2014 represented revolutionary changes by promising better protection of migrants and abandonment of the nation-state approach of treating migrants as a security threat by transferring the authority from the Security General Directorate to a civilian entity. LFIP was recognized by UNHCR “as a reflection of Turkey’s strong commitment to humanitarian values and principles”.³ For the first time in Turkish legal history, the law introduced provisions directly addressing the issue of integration (Aıkgöz & Arıner, 2014: 22). Despite growing recognition of the need to facilitate migrant integration, many problems remained unsolved on the ground. With respect to access to the labor market, the law allows international protection applicants, conditional refugees, and those under sub-

2 Article 103 – (1) The Directorate General for Migration Management has been established under the Ministry of Interior with a view to implement policies and strategies related to migration; ensure coordination between the related agencies and organizations in these matters; carry out the tasks and procedures related to foreigners’ entry into, stay in, exit and removal from Turkey, international protection, temporary protection and protection of victims of human trafficking.

3 To read the full statement, please visit: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2013/4/5167e7d09/unhcr-welcomes-turkeys-new-law-asylum.html>

subsidiary protection – in other words, mainly non-Syrian asylum seekers and refugees - to apply for a work permit six months after lodging their international protection application. However, it doesn't guarantee access to the labor market as the government may restrict access depending on certain circumstances in the labor market and related developments (İçduygu, 2016: 20). While the law doesn't provide any provisions on the employment of Syrians who belong to neither of these groups, it clarifies their status; Syrians officially became "persons under temporary protection" based on Article 91 of the new law. Yet, clear definition of the set of rules, rights, and obligations of Syrian refugees remained absent until the adoption of Temporary Protection Regulation in October 2014.

A closer look at the Turkish asylum system and the global trends of refugee resettlement could provide answers as to why a new legal status was long-awaited for Syrian refugees in Turkey. The geographical limitation that Turkey maintains on the 1951 Refugee Convention simply denies non-European asylum seekers full refugee status, hence, the right to permanent residence, which leaves resettlement or repatriation as the only durable solutions. According to Settlement Law of November 2006, Turkey only promotes full settlement of those coming from "Turkish descent and culture" (İçduygu, 2015: 4). Because of these two restrictions, non-European and non-Turkish refugees are considered as conditional refugees or persons under subsidiary protection in Turkey and they need to either go through the Refugee Status Determination (RSD) process handled by UNHCR in Turkey in order to qualify for full refugee status and resettle in a third country or repatriate on a voluntary basis. The RSD process is an individualized international protection system that obliges UNHCR to find resettlement countries willing to host refugees if their asylum claim is found legitimate. By the time Syrian influx began in 2011, an overwhelming number of individual applications from non-Syrian asylum-seekers and limited prospects of resettlement coupled with the fear of attract-

ing thousands of Syrian individual applicants to Ankara for the RSD process, caused UNHCR to refrain from registering individual Syrian asylum applications (Corabatir, 2016: 8). This strategic decision became legitimate with Article 91 of the new law that inaugurated an alternative and collective system of protection for those arriving at the borders of Turkey in a mass influx situation.⁴ The uncertainty regarding the rights and obligations of Syrians came to an end with the adoption of Temporary Protection Regulation (TPR) in October 2014 elucidating the details of this parallel system of protection designed for Syrian refugees in Turkey.

Temporary Protection Regulation (TPR) outlines the legal framework and administrative procedures such as registration and documentation and facilitates access of Syrians to social services including health, education, and labor market. With respect to employment, Article 29 (2) says “Persons, who hold a Temporary Protection Identification Document, may apply to the Ministry of Labor and Social Security for receiving work permits to work in the sectors, professions and geographical areas (provinces, districts or villages) to be determined by the Council of Ministers”. The shift of state approach from humanitarian aid to livelihoods support has become evident with the “Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection” issued by the Ministry of Labor and Social Security in January 2016 to further clarify and facilitate the access of Syrians to the job market under certain conditions. According to UNHCR Turkey, this is the first time a refugee group of this size has been granted the right to access the labor market.⁵

4 Article 91 - (1) Temporary protection may be provided for foreigners who have been forced to leave their country, cannot return to the country that they have left, and have arrived at or crossed the borders of Turkey in a mass influx situation seeking immediate and temporary protection.

5 Presentation by Damla Taşkın from UNHCR at ‘Integration of the Syrian Refugees Under Temporary Protection into Turkish Labor Market: Challenges and Opportunities’ Meeting on December 2, 2016.

In April 2016, a further work permit regulation was passed specifically for international protection applicants and conditional refugee status holders.⁶ The new legislation is geared to facilitate access to formal employment for the traditional refugee groups of Turkey - a total population of 306,791 persons - that are composed of mainly non-Syrian refugees undergoing the long-lasting Refugee Status Determination (RSD) and resettlement process of UNHCR Turkey (See Table 2).

Table 2: Non-Syrian Asylum-seekers (international protection applicants) and refugee status holders in Turkey, 2017

Country of Origin	Asylum-seekers	Refugees (Conditional)	Total number
Afghanistan	125,414	3,517	128,931
Iran	25,437	6,643	32,080
Iraq	102,245	31,387	133,632
Somalia	1,423	2,175	3,598
Other	5,983	2,567	8,550
Total	260,502	46,289	306,791

Source: UNHCR Turkey Statistics, updated on 31.03.2017.

While these legal initiatives are recognized as major developments heralding the acknowledgment of refugees' long-term stay or permanence, large-scale improvements are needed for the actual transition of Syrians from informal to formal employment.

In July 2016, a new law, the International Labor Force Law (No: 6735), was passed which concerns all foreigners in Turkey. According to the law, foreigners holding a long-term residence permit or 8 years of work permit are eligible for indefinite work permits. Most criti-

⁶ See http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/unhcr_turkey_operational_update_jan-june_2016.pdf UNHCR Turkey Operational Update January – June 2016.

cally, the law introduces “Turquoise Card”, which is an attempt to attract and keep high-skilled labor in the country. Foreigners under temporary protection, namely Syrians, are not eligible to apply for Turquoise Card. However, there is plenty of evidence demonstrating government efforts to keep high-skilled Syrians in the country since 2016 by opening pathways to citizenship.⁷ This trend began in mid-2016 when several Syrian families who were to be resettled in third countries were denied exit from the airport by DGMM authorities based on their education levels.⁸ Only recently it was announced by government authorities that 2000 cases have been referred to Ankara to begin the citizenship process.⁹ It is rumored that priority is given to those with high education levels and proficiency in Turkish. The absence of transparency over the citizenship issue has created ground for politically charged speculations that mainly accuse the government of expanding its electoral base by giving citizenship to Syrians (International Crisis Group, 2016: 11). While indicative of growing state-level awareness on the benefits of migration, these arbitrary and uneven practices resulted in vulnerabilities and misconceptions in the absence of official policies and regulations about access to citizenship.

EMPLOYMENT OF FOREIGNERS UNDER TEMPORARY PROTECTION

According to the Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection issued in January 2016, the conditions that enable access of Syrians to the job market are listed as follows: (1) the applicant should have a temporary protection ID card and a valid identification number starting with “99”; (2) the applicant should have been under temporary protection for at least 6 months prior to

7 Second author’s participant observation during her work at International Organization for Migration (IOM) office from January to August in 2016.

8 See <https://www.rt.com/news/343893-turkey-europe-qualified-refugees/>

9 See <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201702231027351908-istanbul-valisi-vasip-sahin-suriyeli-vatandaslik/>

the date when the application is submitted; (3) the number of foreigners under temporary protection to be employed in businesses cannot surpass 10% of the number of Turkish citizen employees (in exception of civil society organizations); (4) foreigners under temporary protection can only work in their province of Temporary Protection registration. DGMM should authorize relocation of persons under temporary protection in case of employment in another city; (5) applications are to be made online through “*e-devlet*”¹⁰ by employers on behalf of employees. If the applicant will start a business and work independently, then the application should be made by the foreigner under temporary protection him/herself; (6) if the applicant wants to work in agriculture or stockbreeding sector, he/she should apply for work permit exemption at Provincial Directorate of Labor in the province where he/she is registered; and (7) foreigners who would like to work in health or education sectors should approach the relevant ministry before applying for work permit.

The application procedure is simple and quick, which requires employers to upload the work agreement and a photo of the employee along with basic information about the company and the position offered to the foreigner. According to Ministry of Labor, the results of online applications are announced within 30 days despite contrary arguments by civil society organizations.¹¹ The ministry justifies longer waiting periods by asserting that in some cases, a detailed screening process for hiring institutions is needed in order to prevent fraud and abuse.¹²

10 E-devlet is the e-government system in Turkey, accessed through www.turkiye.gov.tr

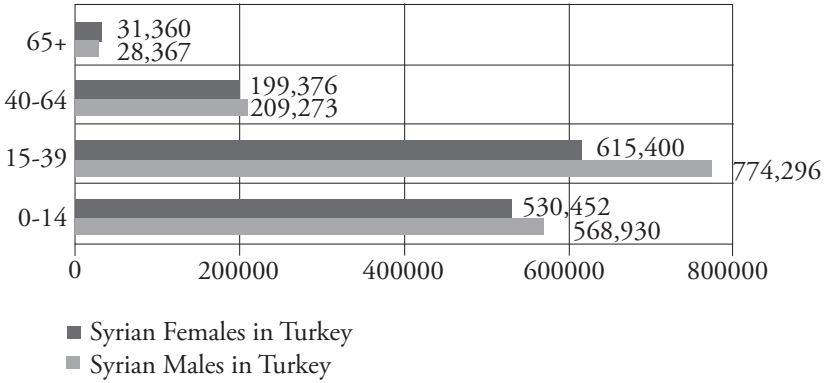
11 Query by Mavi Kalem Association as their work permit application evaluation period lasted for 6 months for a Syrian woman. At the presentation by Ministry of Labor and Social Security at BETAM Turkey Labour Market Network Meeting on 26.01.2017 at Bahçeşehir University

12 The representative of Ministry of Labor and Social Security mentioned that a number of fake NGOs has been detected during these screenings upon work

THE SITUATION OF SYRIANS IN THE LABOR MARKET

Despite the legislative changes that facilitate access to formal job opportunities, the informal market still remains more attractive both for Syrians and employers. The number of work permits granted to Syrians is unexpectedly low due to major weaknesses and lack of incentives. According to the latest DGMM figures, there are more than 1.7 million (61% of the total) Syrians of working age (between 15 and 65) in Turkey (See Figure 1). Yet, a total of 20,981 Syrian refugees have been granted work permits since 2011, accounting only for 1% of the total working age population according to the Ministry of Labor and Social Security (See Table 3).

Figure 1: Age distribution of Syrians under temporary protection in Turkey



Source: Turkish Directorate General of Migration Management (DGMM) Migration Statistics, updated on 9.02.2017

permit requests. At BETAM Turkey Labour Market Network Meeting on 26.01.2017 at Bahçeşehir University

Table 3: Number of work permits granted to Syrians since 2011

Year	Number of work permits
2011	105
2012	231
2013	794
2014	2,538
2015	4,015
2016	13,298
TOTAL	20,981

Source: Presentation by the Ministry of Labor and Social Security at BE-TAM Turkey Labour Market Network Meeting on 26.01.2017 at Bahçeşehir University

There are several reasons why the number of granted work permits is drastically low compared to expectations. First, the relatively higher cost of formally hiring Syrians discourages employers. In addition to a fee¹³ that is paid upon granting of the work permit, employers must pay the monthly minimum wage plus social security contributions and taxes. Second, formal employment also causes Syrian employees to lose their competitive advantage over Turkish citizens since they could get jobs more easily by accepting lower pay without social security (International Crisis Group, 2016: 8). Particularly in low-skilled sectors, this situation is creating downward pressure on wages in the informal sector, which eventually leads to growing social tension between refugees and Turkish citizens. Another common concern is the possibility that Syrians may be fired by their employers if they demand formalization of their informal positions.¹⁴ Therefore, with the

13 See <http://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni/harc-ve-banka-bilgileri/>. In 2017, yearly work permit fee costs 600.50 TL in total.

14 International Crisis Group (ICG) Meeting: Launch of the report “Turkey’s Refugee Crisis: The Politics of Permanence” at the Consulate General of Sweden in Istanbul. 25 January 2017

fear of losing their only source of income, Syrians continue to accept precarious working conditions and retain their positions.

According to UNHCR Turkey, the Syrians in Turkey could be categorized into 5 different groups; entrepreneurs, micro-entrepreneurs, professionals, farmers, and unemployed (UNHCR, 2016). Due to the delay in the work permit arrangement, the majority of professionals are estimated to have left the country irregularly by 2015. Besides, it is argued that the number of Syrian farmers is relatively high in Turkey compared to other host countries in the region due to the close proximity to the agricultural regions of Syria that were neglected during the Assad regime.¹⁵ Consequently, the illiteracy rate is also quite high among Syrians in Turkey. As argued by Ela (2013: 911) a labor force migrating from rural to urban areas is more likely to seek opportunities in the underground economy as they lack the necessary skills to find formal employment. Therefore, the geographic composition of Syrian refugees could also explain their high levels of engagement in the informal sector.

Estimates on the number of informally employed Syrians in Turkey range between 500,000 and 1,000,000 (Kadkoy, 2017). The majority of the Syrian population is working in low-skilled jobs in seasonal agriculture, textile, construction, and manufacture (International Labour Organization, 2016). Long working hours and unhealthy and unsafe conditions are the most common challenges Syrians face in the informal sector.

Being stranded in the informal market reinforces the cycle of poverty for Syrians in different forms. For example, major problems are observed in seasonal agricultural work both for Syrians and natives. Seasonal agricultural laborers usually work in unhealthy and inhumane conditions with little access to education, health, and other social services due to the physical isolation of settlements in proximity

15 Presentation by Murat Erdoğan at UCLG-MEWA & WALD Workshop. Increasing the Coordination at the Local Level In Migration Management. 8 November 2016.

to the fields (Development Workshop, 2016: 118). Syrian refugees predominantly work in eastern and southeastern Turkey. Given the desperation of Syrians that forces them to accept work for lower pay, wages show a declining trend with increased competition among Syrians and their native counterparts. For example, in the Adana plain, it is stated that Syrians work at a daily rate of 38-40 Turkish Lira despite the guidelines set by the Çukurova Association of Agricultural Intermediaries that oversees a net payment of 50 TL per day (Development Workshop, 2016: 97). It is stated that in some cases, wages drop as low as 20 TL per day (Uyan Semerci vd., 2015: 76). At the same time, in some cases, the same job is compensated at different rates, creating a hierarchy in the sector (Development Workshop, 2016: 88). Syrian workers are often exploited by labor brokers for cheap labor and they are substituted for locals. Thus, local workers' resentment is growing against them using the argument that their jobs are "stolen". This is also mounting ethnic hostility between Syrians and Kurds in Turkey as the latter were typically the mainstays of the seasonal agricultural production prior to the arrival of Syrians. Similar problems are observed among Roma groups and Syrian refugee workers according to a survey conducted by Support to Life in 2015 (Uyan Semerci vd., 2015: 69).

Another issue of vital importance is the rising risk of child labor that is driven by poverty (Support to Life, 2016). Low wages in the informal market leave many Syrian families dependent on their children's income. There is no official data on the number of Syrian child laborers but it is argued that having their children work has become the most common way to combat financial difficulties for Syrian families living in Turkey (Support to Life, 2016). According to the vulnerability assessment survey conducted by Support to Life in five districts of Istanbul, the majority of working children are engaged in the textile sector (50%) followed by the service sector (29%) and industrial production (18%) (Kaya, 2016: 28). The same survey finds that 28% of children cannot go to school because of their contribution to the family income. Another report by UNICEF suggests that 10% of all

Syrian refugee children in Jordan, Lebanon, Iraq, Egypt, and Turkey are working (UNICEF, 2014).

In order to prevent the use of child labor as a negative coping mechanism, the Ministry of Family and Social Policies is offering cash assistance to families on the condition that they send their children to school, a system that is monitored closely by officials to prevent misuse (İçduygu, 2016: 25). Introduced in November 2016 as the largest humanitarian cash-transfer program up to date, “Emergency Social Safety Net” is another cash assistance scheme that will be offered to more than 1 million Syrian refugees.¹⁶ Through this program, a monthly cash transfer of 100 TL per person (regardless of age) will be made via an electronic card. This program is also expected to contribute to schooling of Syrian child workers.

While such cash assistance programs focusing on the supply side have a positive impact, stronger incentives are needed on the demand side. In order to decrease the engagement of refugees in the informal market without harming them, careful analysis of the situation is necessary. Fines and inspections of employers could deprive Syrians of their only income if they are not accompanied by incentives such as tax exemptions, waivers for social security contributions, or reduction of work permit fees (International Crisis Group, 2016: 8). Additionally, integrating language courses into vocational training programs, increasing the efficacy of these programs accessible to Syrians, expanding the capacity of major service providers such as İŞKUR (Turkish Employment Agency), creating funding opportunities for the civil society working in the field, and encouraging entrepreneurship through low interest loans could also have a positive impact on the transition to formal employment. Critically, lack of data on the occupational backgrounds of refugees misguides the planning for vo-

16 See European Commission - Fact Sheet. Questions and answers: Support for refugees in Turkey through the Emergency Social Safety Net (ESSN). Brussels, 8 September 2016. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2989_en.htm

cational training programs and leads to failure in terms of matching the labor force supply with the demands of Turkish labor market (International Labour Organization, 2016). The ongoing verification exercise of all registered Syrians under temporary protection carried out by DGMM and UNHCR is expected to provide a detailed picture of the occupational skills and experience of refugees.¹⁷ Although it is not yet clear if this data will be shared with third parties, it is apparent that the findings will be used as a major resource to develop targeted assistance programs in all dimensions of integration. Another project jointly carried out by World Bank, Ministry of Labour and Social Security, and İŞKUR aims to profile the demands of the labor market nation-wide.¹⁸ These two new initiatives will help service providers design effective vocational and skills building trainings that take Syrians' skills and labor market demands into account.

Moreover, Syrians became the largest group of foreign entrepreneurs in Turkey. According to the figures from the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey, the number of businesses established by Syrian partners shows an increasing trend with a total of 81 businesses in 2011 to 165 in 2012, 489 in 2013, 1,257 in 2014, and 1,599 in 2015. In 2016, out of 4,523 companies established with foreign partners, 1,764 of them had Syrian partners (tobb.org.tr, 2017). It should be noted that the number of informal enterprises can multiply these figures. Restaurants, construction, trade, textile, real estate, travel, transportation, and foodstuffs industries are the primary sectors that Syrian businessmen invest in (Karasapan, 2016). While Istanbul is the leading city with the largest number of established businesses, the positive economic impact is higher in southern provinces such as Gaziantep and Mersin (Karasapan, 2016). The number

17 Informal discussion with a DGMM official at UNHCR Meeting on "Integration of Syrian Refugees under TP into the Turkish Labor Market: Challenges and Opportunities" on 2.12.2016

18 Presentation by Ministry of Labor and Social Security at BETAM Turkey Labour Market Network Meeting on 26.01.2017 at Bahçeşehir University

of Syrian-owned firms in Gaziantep has reached over 700, accounting for 17% of the total number of businesses, upon the introduction of a Syria desk at the Gaziantep Chamber of Commerce in July 2016 to ensure full utilization of services available to these businesses. Yet, in Şanlıurfa, a major border city hosting the second largest refugee population in Turkey, the local authorities reproach the lower contribution of refugees in economic terms and refer to the city as “the capital of Syrians in poverty”.¹⁹

THE IMPACT OF SYRIAN REFUGEES ON TURKISH LABOR MARKET

It is important to understand the dynamics of the Turkish economy in order to develop more reasonable integration policies for the incorporation of refugees and migrants in Turkish labor market. According to the figures from Turkish Statistical Institute, the economic activity of employment as of November 2016 is distributed among sectors as follows: 18.7% in agriculture, 19.6% in industry, 7.4% in construction, and 54.2% in service sectors (turkstat.gov.tr, 2017). Except for the agricultural sector, labor force participation of females is lower than that of males. The overall unemployment rate in the country stands at 12.1%, which does not seem to be significantly affected by the inflow of refugees. But a closer look at the local level reveals that provincial unemployment rates are more likely to increase in provinces with large refugee populations such as Gaziantep, Adıyaman, Kilis, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman, Şırnak, Siirt, Hatay, Maras, Osmaniye, Adana, and Mersin (İçduygu, 2016: 9). Yet, available studies show that the refugee inflow doesn't have any significant impact on the formal employment figures and wages in the formal sector since refugees are intensively working in the informal sector (Del Carpio & Wagner, 2015: 4; Balkan & Tumen, 2016: 661; Ceritoğlu vd., 2017:

19 Presentation by Mahmut Kaya at UCLG-MEWA & WALD Workshop. Increasing the Coordination at the Local Level In Migration Management. 8 November 2016.

5). Indeed, the supply shock in the informal labor market renders low skilled formal employment opportunities more available to Turkish workers who could also be content with an informal job. Hence, the impact of the refugee influx on the formal employment of Turkish workers is positive for low-skilled jobs while it doesn't apply to high-skilled employees as well as women, who have limited options to work in the informal sector (Del Carpio & Wagner, 2015: 19; Ceritoğlu vd., 2017: 20). On the other hand, the refugee supply shock has a negative impact on the wages and employment of natives in the informal sector (Balkan & Tumen, 2016: 660). Del Carpio & Wagner (2015:4) suggest that the Syrian influx led to large-scale displacement of local workers in the informal market, pushing away around 6 natives for every 10 refugees. Therefore, the findings support the general opinion that Syrians have a negative impact in the low-skilled informal market due to employers' tendency to substitute Syrians for locals. However, it is important to note that if the wages continue to fall in the informal market, employers may substitute their formal labor force for informal labor to reduce the cost of labor, which could, in turn, decrease formal job opportunities for all.

The decrease in the cost of labor also reflects on the consumer prices. A study by Balkan and Tumen (2016: 660) finds that consumer prices for goods created in the informal market have dropped by 4% while the prices of goods in the formal market remained unchanged, indicating an overall decrease of 2.5%. It is important to bear in mind that the decreasing cost of labor is directly linked to more unacceptable conditions for workers who are exploited by the employers.

ENGAGEMENT OF THE IOs AND CSOs

On the state level, there has been a shift towards an approach that reflects good governance characteristics with the engagement of international organizations and civil society organizations in the management of refugee issues (İçduygu, 2015: 9).

ILO and UNHCR are the main organizations working towards providing decent work opportunities for refugees. Along with the Government of Turkey, UNHCR Turkey has also shifted its approach from emergency response to long-term planning in the last couple of years. UNHCR is the leading UN agency working on livelihood opportunities for Syrians in Turkey. The agency works closely with government authorities including Directorate General of Migration Management (DGMM), Ministry of Labor and Social Security, and Turkish Employment Agency (İŞKUR) and regularly/occasionally hosts events to promote employment of Syrians with the participation of all stakeholders.

Through its implementing partners in civil society, UNHCR is providing employment counseling services, awareness raising sessions, entrepreneurship support and skills building trainings in different cities across Turkey. The partners of UNHCR in the area of livelihood are Support to Life²⁰, Danish Refugee Council²¹, Yuva Association²² and International Blue Crescent²³.

International Labor Organization (ILO) has also introduced a comprehensive strategy that involves increasing institutional capacities at national and local levels, conducting research to improve understanding of the context, awareness raising activities, vocational, technical, skills development, and entrepreneurship courses. By the end of 2016, the organization reached out to 1487 Syrians and Turkish citizens through courses on “welding, Turkish language training, CNC (Computer Numerical Control) programming, plastic pipe installation, hairdressing and skin care, patient admission services, woodwork, and CISCO Network Systems with certificates approved by the Ministry of National Education (MoNE)” (Özcan, 2016).

20 Further information available at: <http://www.hayatadestek.org/en/>

21 Further information available at: <https://drc.dk/where-we-work/middle-east-and-north-africa/turkey>

22 Further information available at: <http://www.yuva.org.tr/>

23 Further information available at: <https://ibc.org.tr/en/index.php>

In addition to UN agencies and their implementing partners, there are also Syrian civil society organizations working in the livelihood sector. Rızık Association in Şanlıurfa and İstanbul and Maharet Capacity Building in Mersin are two of them. Rızık Association recently founded an employment center in Fatih district of İstanbul with an aim to improve Syrians' professional competencies and facilitate their integration in the job market.²⁴

There are many other local organizations offering vocational training opportunities for refugees. But a common concern is that some of these trainings only produce certificates taking into account neither the occupational background of refugees nor the needs of the labor market. In this regard, sustained and coordinated efforts of all stakeholders are crucial. UNHCR is currently conducting a much needed country-wide service mapping exercise that includes local governmental institutions as well as civil society organizations, community-based organizations, and national and international NGOs offering services to refugees.²⁵ The output of this study will partially satisfy the need for coordination by clarifying who is doing what and where so that loss of time, labor, and funds could be prevented.

CONCLUSION

Owing to its growing economy, proximity to troubled regions, and its often-mentioned geopolitical location, Turkey has become a country of immigration in the last decades. The mass influx of Syrian refugees to the country accelerated the ongoing legislative initiatives on the issue of migration. Adoption of the Law on Foreigners and International Protection in 2013, Temporary Protection Regulation in 2014, and the work permit regulation for temporary protection status

24 See <http://www.cnnturk.com/turkiye/istanbulda-suriyeliler-icin-rizik-istihdam-ofisi-acildi?page=2>

25 See UNHCR Turkey Operational Update January – June 2016 http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/unhcr_turkey_operational_update_jan-june_2016.pdf

holders in early 2016 are indicative of a shift towards long-term planning concerning the lives of 2.9 million Syrians in Turkey. Syrians are granted the right to receive work permit under certain conditions, yet, an overwhelming majority remains informally employed in poor conditions due to a lack of incentives for formal employment on both supply and demand sides.

The arrival of refugees is perceived as a supply shock to the informal market. On average, wages and consumer prices show a declining trend in the informal market, owing to the diminishing cost of labor. Inexpensive labor provided by refugees induces employers to replace natives with Syrians. The unfair competition is leading to the displacement of natives in the informal market, which in turn results in growing social tension. Poor and insecure conditions and child labor are major problems in the informal market. Policies encouraging the transition to formal market should be devised with careful consideration of the circumstances of both refugees and natives. In order to decrease the engagement of refugees within the informal market without harming them, inspections of employers should be accompanied by incentives such as tax exemptions, waivers for social security contributions, or reduction of the additional costs associated with the formal work arrangements of Syrians. In addition, a proper understanding of the local economic dynamics and of the needs of local populations is needed to design effective policies that will improve formal employability of the refugees.

Entrepreneurial skills of Syrian refugees are noteworthy and should be facilitated by further support mechanisms such as establishing centers that provide one-to-one consultancy on how to start a business at the offices of Chamber of Commerce and encouraging entrepreneurship through low-interest loans.

The civil society is highly engaged in providing livelihood opportunities for refugees through various activities and programs, usually implemented with the support of UN agencies. It is important to reach beyond cities like Istanbul, Gaziantep, and Şanlıurfa and make

these activities accessible to Syrians and potential employers throughout the country. Increasing funding opportunities for local NGOs in less targeted cities could facilitate access to less visible populations of refugees.

In the last couple of years, UN agencies, government institutions, and civil society organizations have provided numerous vocational training opportunities. The effectiveness of these programs is dependent on the extent to which they take into account the acquired qualifications of Syrians and the labor market demands. In this regard, two recent initiatives are crucial: (1) data verification exercise of all registered Syrians conducted by UNHCR and DGMM, which is expected to meet the growing need for information regarding the occupational backgrounds of Syrians, and (2) the market assessment carried out by the Ministry of Labor and Social Security, World Bank, and İŞKUR which aims to analyze the needs of the labor market. Designing skills building programs based on the outcomes of these initiatives will both improve refugees' quality of life and contribute to the economy. It is also important to integrate language courses into vocational and skills building training programs to help refugees understand the terminology at the workplace. The involvement of private sector in livelihoods projects is very crucial in enabling Syrians' access to decent job opportunities.

It is recommended that Turkish policymakers remain open to collaborative and cooperative efforts by involving all stakeholders in the programming of activities by adopting a multi-level governance approach. Likewise, policies shaping the integration of refugees should be considerate of the multi-dimensional nature of integration so that the diverse circumstances of Syrians and locals are equally addressed.

BIBLIOGRAPHY

- Açıköz, M., & Arner, H. (2014). "Turkey's new law on foreigners and international protection: An Introduction", Turkish Migration Studies Group (TurkMiS), University of Oxford .
- Balkan, B., & Tumen, S. (2016). "Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey", TCMB Working Paper No: 16/01.
- Ceritoglu, E., Gurcihan-Yüncüler, B., Torun, H., and Tumen, S. (2017) "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design." TCMB Working Paper No: 17/05. Central Bank of the Republic of Turkey, February 2017.
- Corabattir, M. (2016), "The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs", Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Del Carpio, X. V., & Wagner, M. C. (2015), "The impact of Syrians refugees on the Turkish labor market", *World Bank Policy Research Working Paper* (7402).
- Development Workshop (2016), Fertile Lands Bitter Lives: The Situation Analysis Report on Syrian Seasonal Agricultural Workers in the Adana Plain, Ankara.
- Ela, M. (2013), "An Assessment on the Relationship Between Informal Economy and Educational Level in Turkey", *International Journal of Economics and Financial Issues*. Volume 3, Number 4 , pp. 910-922.
- İçduygu, A. (2007), "EU-ization matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey", In T. Faist, & A. Ette, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 201-222.
- İçduygu, A. (2009). "International Migration and Human Development in Turkey", UNDP Human Development Research Paper, 2009/52.
- İçduygu, A. (2015), "Syrian refugees in Turkey: The long road ahead", Washington, DC : Migration Policy Institute.
- İçduygu, A. (2016), "Turkey: Labour Market Integration and Social Inclusion of Refugees", *European Parliament. Policy Department A: Economic*

- and Scientific Policy*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595328/IPOL_STU\(2016\)595328_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595328/IPOL_STU(2016)595328_EN.pdf) (15.03.2017)
- International Crisis Group (2016), Turkey's Refugee Crisis: The Politics of Permanence. *Europe Report* No 241.
- International Labour Organization (2016), "Workshop on problems faced by Syrian workers, employers and entrepreneurs in labour market and suggestions for solution – Overall Evaluation", Ankara, Turkey, http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_533054/lang-en/index.htm (13.06.2016)
- Kadkoy, O. (2017), "Syrians and Labor Market Integration: Dynamics in Turkey and Germany", The German Marshall Fund of the United States.
- Karasapan, Ö. (2016), "The Impact of Syrian businesses in Turkey", Brookings Institute. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/03/16/the-impact-of-syrian-businesses-in-turkey/> (02.06.2017)
- Kaya, A. (2016), "Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul", Istanbul: Support to Life .
- Özcan, N. (2016), "Promoting Decent Work for Syrians: The ILO Experience", Turkish Policy Quarterly. Vol. 15 No. 3 – Fall 2016. <http://turkish-policy.com/article/826/promoting-decent-work-for-syrians-the-ilo-experience> (02.06.2017)
- Support to Life (2016), "Child Labour in Turkey: Situation of Syrian Refugees and the Search for Solutions", İstanbul: Conference Report.
- UNICEF (2014), "Under Siege: The Devastating Impact on Children of Three Years of Conflict in Syria", UNICEF Report .
- Uyan Semerci, P., Erdoğan, E. & Kavak, S. (2015) "Seasonal Agricultural Work In Turkey Survey Report", Support to Life Survey Report.

Websites

- (http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, Access date: 30.05.2017)
- (<http://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Documents/ResmiDonya/2016/e-2016-12.doc>, Access date: 22.05.2017)
- (<http://www.turkstat.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Access date: 30.04.2017)

Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık

Ayselin Yıldız*

Öz

Vatandaşlık konusu, yabancılar, göç ve entegrasyon politikalarının en önemli unsurlarından birini oluşturmakla beraber, göçmen ve mülteciler için “geçici” veya “misafir” olma durumundan “kalıcılığa” dönüşme aşamasını da temsil eder. “Toplumsal kabul” ve “uyumun” iki yönlü, karşılıklı gelişimini gerekli kılan vatandaşlık konusu, göç yönetiminin uzun-dönemli ve kapsamlı bir çerçevede gelişmesini öngörmektedir. Bu bağlamda, bir geçiş ülkesi olmanın yanı sıra, ayrıca hedef ülke konumunda olan Türkiye’nin, çeşitlenen yeni göç hareketlerine bağlı olarak göç ve vatandaşlık konularını bütüncül bir bakış açısıyla, uzun dönemli politikalar kapsamında ele alması beklenmektedir. Bu çalışma, yabancılar ve mülteciler sınıflandırması üzerinden vatandaşlığa geçiş konusunu, Türkiye, Almanya ve Fransa örnekleri üzerinden incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: *Vatandaşlık, göç, entegrasyon, sosyo-ekonomik uyum*

* Yard. Doç. Dr., Yaşar Üniversitesi, İnsan ve Toplum Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: ayselin.yildiz@yasar.edu.tr

Citizenship, Migration and Integration Policies

Ayselin Yıldız*

Abstract

Citizenship/naturalization is not only one of the most important issues concerning the policies on foreigners, migration and integration, but it also represents the transformation process of migrants and refugees from being “temporary” or “guest” into becoming permanent and a part of the host society. Naturalization requires the mutual “social acceptance” and “adaptation” of both the host and migrant societies and it should propose the evolution of migration policies in a comprehensive, inclusive and long-term perspective. In this regard, Turkey, as a country of transit and destination, is expected to formulate its policies on migration and naturalization in a comprehensive and long-term context by taking into account the fact that it is exposed to a mixed flow of migration movements. Accordingly, this study, examines the naturalization policies in Turkey, Germany and France in a comparative manner over the categorization of foreigners and refugees.

Keywords: *Citizenship, naturalization, migration, integration, socio-economic adaptation*

* Assist. Prof. Dr., Yaşar University, Faculty of Human and Social Sciences, Department of International Relations, e-mail: ayselin.yildiz@yasar.edu.tr

GİRİŞ

“Vatandaş” ve “yabancı” kavramları gerek uluslararası hukuk gerekse iç hukukta devletlerin öngördükleri haklar ve yükümlülükler açısından farklı uygulamalarla düzenlenen hukuki statülerdir. “Göçmen”, “mülteci”, ve “ikincil koruma” gibi hukuki statüler ise her ne kadar bulunduğu ülkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan yabancı kişi hukuki statüsünde geniş bir kapsamda değerlendirilebilirse de, hak ve yükümlükler açısından her ülkenin farklı yaklaşımlarla kendi yasal mevzuatında düzenlediği kavramlardır. Göçmenlik veya mültecilikten vatandaşlığa geçiş süreci ise, göçmen ve mülteciler için buldukları ülkede “geçici”, “yabancı” veya “misafir” olma durumundan o toplumun tüm hak ve yükümlülüklerine erişimi sağlayacak şekilde “kalıcılığa” dönüşebilme aşamasını temsil eder. Bu süreç kapsayıcı ve sürdürülebilir bir entegrasyon süreci ile sağlanabileceği gibi, vatandaşlık konusunun asimilasyon politikalarının bir parçası olarak veya ayrımcı, ırkçı yaklaşımlara sebebiyet veren uygulamalar kapsamında da kullanıldığı görülmektedir.

Mültecilerin vatandaşlığa geçişini düzenleyen süreçler ise yerleşik yabancıların vatandaşlığa geçiş süreçlerinden çok da bağımsız olmakla birlikte kimi ülkelerde ayrı bir yasal düzenleme kapsamında ele alınmaktadır. Kimi ülkeler ise bu duruma ilişkin ayrı bir düzenleme yapma gereği duymadan mültecilerin olası vatandaşlık süreçlerini yabancıların tabii olduğu hukuk kapsamında değerlendirmektedir. Türkiye’de özellikle mültecilerin Türk vatandaşlığına geçişini düzenleyen özel bir yasa ve bu süreci tanımlayan özel şartlar yoktur ancak göçmenlerin istisnai yolla Türk vatandaşlığını kazanabilmelerine ilişkin yasal zemin mevcuttur. Almanya ve Fransa’da ise vatandaşlık için mültecilerin yerine getirmesi gereken şartlar yerleşik yabancılar göre özellikle yasal oturma süresi kapsamında daha kolaylaştırılmıştır. Ancak vatandaşlık için entegrasyon şartlarının yerine getirilmesi gerek mülteciler gerek yerleşik göçmenler ve diğer tüm yabancılar için aynıdır. Dolayısı ile yabancıların vatandaşlığa geçişi salt bir hukuksal süreç

olmanın ötesinde, sosyal, siyasi ve kültürel boyutları olan karmaşık bir süreçtir.

Yabancılara vatandaşlık yolunun açılması temelde ülkelerin göç ile olan tecrübeleri, tarihsel ve kültürel deneyimleri, ekonomik ve siyasi ortamları ile olduğu kadar, o toplumun yabancılara karşı gösterdiği sosyal kabul ve demokratik süreçlere onları dahil etme açıklığı ile de yakından ilgilidir. Yabancı ve vatandaş ayrımının dışlayıcı bir unsur olarak değil, çok kültürlü bir toplum anlayışı çerçevesinde uygulandığı toplumlarda vatandaşlık, sadece hukuki anlamda değil sosyal kabul ve uyum süreçleri bağlamında değerler üzerinden de o toplumun bir parçası olmak anlamına gelir.

Bu bağlamda, çalışma öncelikle genel çerçevede yerleşik yabancıların vatandaşlığa geçiş süreçlerini, sonrasında mülteciler özelinde vatandaşlık konusunu Türkiye, Almanya ve Fransa örnekleri üzerinden incelemektedir. Almanya ve Fransa'nın uzun yıllardır göç ülkesi olmalarından hareketle, yabancı ve mülteciler için entegrasyon politikalarını vatandaşlık konusunda nasıl uyguladıkları güncel gelişmeler ışığında irdelenecektir. Yabancıların yaşadıkları ülkenin vatandaşlığını sonradan kazanmaları evlilik, evlat edinilme ve istisnai yollar gibi farklı birçok yöntemle mümkündür ancak bu çalışma temelde yasal oturma süresi ve uyum süreci kapsamındaki vatandaşlık uygulamalarına odaklanmaktadır.

YABANCI VE VATANDAŞ KAVRAMI

Yabancı kavramı, Devletler Hukuku Enstitüsü'nün 1892 yılında Cenevre Toplantısı'nda "Bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse" şeklinde tanımlanmıştır. Avrupa Konseyi'nin 1992 tarihli "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Yaşamına Katılma" Sözleşmesi yerleşik yabancıları yasal olarak ikamet ettiği ülkenin vatandaşı olmayan kişiler olarak tanımlamaktadır. AB istatistik kuruluşu Eurostat ise benzer şekilde yabancıları "vatandaşlığı belli olmayan ve vatansız kişiler de dahil olmak üzere, yerleşik oldukları ülkenin vatandaşı olmayan kişiler" olarak belirtmektedir.

AB mevzuatında yabancılar “üçüncü ülke vatandaşları (*third country nationals*)” kavramı ile “vatansız kişiler dahil olmak üzere, AB Antlaşması’nın 17(1) maddesi uyarınca Birliğin üyesi olan bir ülkenin vatandaşı olmayan kişiler” olarak tanımlanmaktadır (AT Tüzüğü, 2007). AB üyesi ülke vatandaşları bir diğer AB üyesinde yabancı kabul edilmezler. Uluslararası Göç Örgütü’nün göç terimleri sözlüğünde ise yabancı “belirli bir devlet açısından o devletin uyruğunda olmayan kişi” olarak tanımlanmaktadır (Çiçekli, 2009: 64). Dolayısı ile bir kişinin yabancı sayılabilmesi, bulunduğu ülke ile vatandaşlık bağının bulunmaması anlamına gelmektedir. Yabancı kavramı sadece yabancı devlet vatandaşlarını kapsayan dar bir tanımlama da değildir (Ekşi, 2010:7). Farklı kategorilerin yabancı kavramı kapsamında sınıflandırılmasına bağlı olarak, vatansız kişiler, birden çok vatandaşlığı olanlar, mülteci veya sığınmacılar da yabancı kapsamında değerlendirilebilir (Tekinalp, 2002; Ergül, 2012). Türk hukukunda ise hem 2009 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK), hem de 2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) madde 3’e göre yabancı “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi” olarak tanımlanmaktadır. Dolayısı ile Türk vatandaşı olmayan herkes Türkiye’de yabancıdır.

Tarihsel olarak çağdaş ulus-devletin gelişimiyle ortaya çıkan vatandaşlık kavramı ise, Antik Yunan’da şehir devletine mensubiyeti belirtilirken (citizen, citoyen), Eski Roma’da bir topluluğun üyesi olma anlamında (civis, civitas) kullanılmıştır. Fransız Devrimi öncesine kadar siyasi bir kimlik olarak tanımlanmayan vatandaşlık kavramı, devletin artan egemenlik alanı ve gücüne karşılık ulusun tüm bireylerinin eşit sayıldığı ve kişilerin devletten talep ettiği haklar kapsamında gelişmiştir. 20. yüzyılda ise vatandaşlık, yasal ve siyasi hakların ötesinde ekonomik refah ve sosyal güvenlik gibi sosyal hakları da kapsayacak şekilde tanımlanmaya başlanmıştır (Marshall, 1950). Baylis and Smith (2001), vatandaşlık kavramını “siyasete katılma ve temsil edilebilme hakkına sahip olunan statü” olarak tanımlarken, Brubaker (1992) çağ-

daş ulus-devletin meşruluğunun kendisine bağlı vatandaşlarına sağladığı çıkar ve faydalara dayandığını belirtmektedir.

Daha çok teorik yaklaşımlarla açıklanmaya çalışılan vatandaşlık kavramının, literatürde yaygın olarak yasal, siyasi ve kimlik olmak üzere üç temel unsur kapsamında tartışıldığı görülmektedir (Cohen 1999; Kymlicka and Norman 2000; Carens 2000). İlk unsur, vatandaşlık kavramının sivil, siyasi ve sosyal haklarla ifade edilen hukuki bir statü olması durumudur. İkinci temel boyut, vatandaşlık kavramının toplumun kendi kendini yönetmesine ve siyasi kurumlarına bireyin siyasi bir özne, aktör olarak katılımını sağlaması ile ilgilidir. Son unsur ise, bireyin siyasi bir topluluğa aidiyetini belirten ayrı bir üyelik anlamına gelen vatandaşlığın kimlik boyutudur. Vatandaşlığın temel unsurları, ulus devlet sınırları içerisinde geçerli olmak üzere haklar, siyasi katılım ve kimlik olarak özetlenebilir. Dolayısı ile vatandaşlık kavramının bir taraftan kişiler tarafından talep edilen haklar diğer taraftan da devletler tarafından verilen bir statü ve kimlik olarak geliştiği söylenebilir (Polat, 2011:129). Bu kapsamda, vatandaşlık kavramı en basit ifadesiyle bireyin belirli bir devletle arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen hukuksal bir bağ olarak tanımlanabilir (Aybar, 2008: 4). Göçmen bakış açısından değerlendirildiğinde ise vatandaşlık o toplumdaki tüm haklara erişimin, siyasi temsil ve katılımın, kamu dahil geniş bir kapsamda iş imkanlarına erişimin, serbest dolaşımın ve aile birleşimi veya aile üyelerinin de vatandaşlığa erişiminin en temel yoludur.

Yabancı ve vatandaş kavramlarının ulus-devlet düzeyinde siyasi ve hukuki bir aidiyetlik biçimi olarak nasıl tanımlandığı, o ülkenin yabancılara yönelik uyguladığı politikalar ekseninde toplumdaki yasal, siyasi, ekonomik ve kültürel çerçevenin de tanımlanması anlamına gelir. Bir başka ifade ile, ulus devlet içerisinde sınırlandırılan vatandaşların eşitliği, vatandaş olmayanlar olarak tanımlanan ve o ülkenin sınırları içinde yaşayan diğerlerinin kısmen dışlanması ve eşitsizliği üzerinden tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda, ülkelerin göç ve en-

tegrasyon politikaları da, o ülkede yabancılar ve vatandaşlara sunulan farklı kamusal hak ve yükümlülükler temelinde şekillenir.

MÜLTECİLERİN VATANDAŞ VE YABANCILARA GÖRE HUKUKİ DURUMU

Yabancılar daha çok bir başka ülkede yasal olarak ikamet etmekte olan yabancı devlet vatandaşları olarak nitelendirilse de, mülteci, sığınmacı, düzensiz göçmen sınıflandırmalarındaki kişiler de buldukları ülke ile vatandaşlık bağları bulunmadığından yabancı kişi kategorisinde değerlendirilebilir. Ancak bu sınıflandırmalar ulusal ve uluslararası alanda ülkelerin uyguladıkları özel düzenlemelere göre farklılaşmaktadır. Dolayısı ile vatandaş, yabancı, mülteci ve göçmen işçi üzerinden oluşan kavramsal, yasal ve ideolojik farklılıklar bir taraftan haklar bağlamında farklı uygulamaları getirirken, diğer taraftan ekonomik, siyasi, sosyal ve hukuki dışlama veya içermenin de önemli araçları olarak görülmektedir.

Küresel göç, günümüzde sadece düzenli göçmenleri, göçmen işçileri değil, aynı zamanda düzensiz göçmenleri, ve milyonlarca sığınmacı ve mülteciyi de içerecek şekilde karışık bir olgu haline gelmiştir. Ancak, kendileri veya aileleri için daha iyi şartlarda yaşayabilmek için kendi iradeleri ile buldukları yeri terk etmeyi seçen göçmenlerle, hayatlarını kurtarmak ve özgürlerini korumak amacıyla buldukları ülkeyi terk etmek zorunda kalan sığınmacı ve mülteciler temelde birbirlerinden oldukça farklıdır. Dolayısı ile bu farklı gruplar yabancı kategorisinde olmakla beraber kanunlar çerçevesinde farklı düzenlemelere tabii tutulurlar.

Sığınmacı ve mültecilere ilişkin evrensel nitelikli tek anlaşma olan ve Birleşmiş Milletler nezdinde imzalanan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin 1.Maddesi (Cenevre Sözleşmesi) mülteciyi "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku

nedeniyle yararlanmak istemeyen her şahıs” olarak tanımlar. Sığınmacı ise mülteci olarak uluslararası koruma arayan ancak bu statüyü resmi olarak henüz elde etmemiş olan kişilerdir. Resmi statüleri değerlendirme aşamasında olan sığınmacılar, bu süreç içerisinde menşei ülkelerine zorla geri gönderilemezler ve temel haklarının korunması gerekir. Ergül'e (2012) göre mülteci belli bir hukuksal statüyü belirlerken, sığınmacı hukuksal statüden çok, fiili bir durumu belirtir ve kişiye daha sınırlı hak ve olanaklar sağlar.

Genel anlamda kişiler, yabancı-vatandaşlık farklı gözetilmeksizin yaşam, özgürlük, kişi güvenliği, hukuki kişiliğin tanınması, yasalar önünde eşitlik, düşünce ve dolaşım özgürlüğü, işkenceye ve onur kırıcı muameleye tabi olmama gibi bir takım evrensel temel hak ve özgürlüklere sahiptir. Mülteci statüsünü elde eden kişilerin buldukları ülkenin vatandaşlarına kimi alanlarda eşit, kimi alanlarda ise yakın hak ve yükümlülükler sahip olması beklenir. Bazı alanlarda ise, mültecilerin buldukları ülkede yasal olarak ikamet eden yabancılar gibi eşit veya yakın hak ve sorumluluklara sahip olması öngörülür. Öyle ki, mülteciler buldukları ülkede yabancı statüsüne sahip olan kişilerin sahip olduğu hakların fazlasına da sahip olabilmektedirler. Örneğin çalışma izni, serbest seyahat hakkı gibi konular mülteciler için yabancılar göre daha kolay şartlar da içerebilir. Cenevre Sözleşmesi'nin 12-29 maddeleri mültecilerin buldukları ülke vatandaşları ile aynı şekilde muamele görmeleri gereken ve o ülkenin kendi vatandaşlarına sağladığı korumanın aynısını sunması gereken durumları şu şekilde sıralamaktadır:

- Adli yardım talebi dahil hukuk mahkemelerine serbest erişim
- Temel eğitime erişim
- Kamu desteğine ve sosyal yardımlara erişim
- Sosyal güvenlik kapsamında sağlanan koruma
- Buluşlar, ticari markalar, ticari ünvanlar gibi sinai mülkiyet haklarının korunması
- Edebi, sanatsal ve bilimsel çalışmalarla ilgili hakların korunması

- Vergilendirme konularında eşit muamele

Sözleşme, taraf devletlerin ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, aynı koşullar içindeki yabancılara uyguladıkları en müsait muamelenin sağlanacağı alanları ise şu şekilde sıralamaktadır:

- Siyasi amaç ve kar amacı taşımayan dernekler ile meslek sendikalarına üyelik
- Ücretli bir meslekte çalışma (Ulusal iş gücü piyasasını korumak amacıyla yabancılara çalıştırılmasına ve yabancılara sınırlama tedbirleri konulabilir)
- İkamet edeceği yeri seçebilme ve özgürce seyahat etme

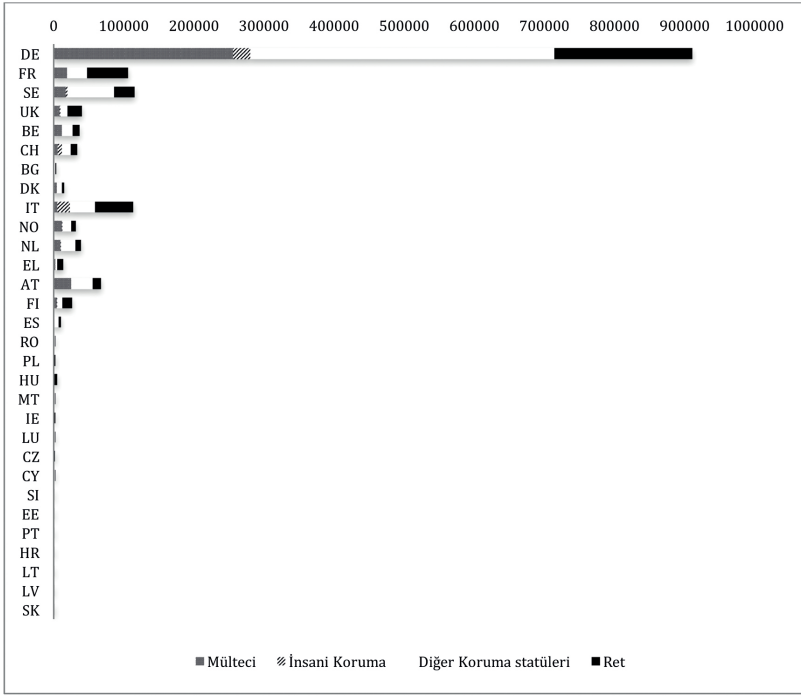
Mültecilere mümkün olduğu kadar müsait ve genel olarak aynı koşullardaki yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan bir şekilde muamele edilecek alanlar ise şu şekilde belirtilmektedir:

- Menkul ve gayrimenkul mülkiyet edinme
- Tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi iş yerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak
- Devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleğini icra etme
- Yasalar ve yönetmeliklerin düzenlendiği ya da kamu makamlarının kontrolüne tabi olduğu oranda konut edinme
- Yabancı ülke okullarından alınmış eğitim sertifikalarının, üniversite diplomalarının ve derecelerinin tanınması, harç ve resimlerden muafiyet ve eğitim bursları

Mültecilere tanınması beklenen hakların genel anlamda vatandaş ve yabancılara uygulanan mevzuat ve sınıflandırmalar kapsamında belirlendiği görülmektedir. Dolayısı ile göç ve iltica politikalarının gelişmesinde, o ülkenin vatandaşları ve yabancılara sunduğu haklar, yasal mevzuat, ülkelerin göç ile olan tecrübeleri, siyasi, ekonomik ve sosyal alt yapıları önemli rol oynamaktadır. Bu kısıtlar doğrultusunda, ülkeler her ne kadar uluslararası hukuktan doğan insani sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olsalar da, mültecilik kavramının

yerine uluslararası korumanın farklı hukuki statülerini tercih ederek, sunulacak hak ve sorumlulukları kendi imkan ve özel şartları doğrultusunda belirleyebilmeyi de tercih etmektedirler. Tablo 1, Suriye insani krizi karşısında, 2015'te AB ülkelerinin verdiği mülteci statüsü ve farklı koruma statülerini göstermektedir.

Tablo 1. Sığınma başvurularına AB ülkeleri tarafından verilen ilk mercii kararları (2016)



Kaynak: Eurostat (2017a)

Kitlesele mülteci akınlarında ise devletler çalışma ve dolaşım özgürlüğü gibi bir takım hakları kısıtlamak zorunda kalabilirler. Bu gibi durumlarda Türkiye'nin Suriyelilere tanıdığı gibi geçici koruma statüsünü uygulamaya koymak en tercih edilir durumlardan biridir. Maalesef AB ülkeleri, 2015'te göçmen ve mülteci akını sayılarının en yüksek olduğu dönemde bile bu insani krizin karşısında 2001 tarihli

AB Geçici Koruma Yönetmeliği'ni ortak bir kararla insani sorumluluk alamadıkları için uygulamaya koymamıştır.

Türkiye'de mültecilerin durumu ise, Türkiye'nin 1961'den beri taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesi ve uluslararası hukukun getirdiği yükümlüklere bağlı olarak iç hukukumuzdaki 6458 sayılı YUKK ile düzenlenmektedir. Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlama ile uygulayan Türkiye, YUKK'un 61. maddesine göre, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için ülkesini terk ederek Türkiye'ye gelen yabancıya veya vatansız kişiye mülteci statüsü verilebilir. Bu şartları sağlamakla beraber Avrupa dışından gelenlere de "şartlı mülteci" statüsü verilebilir. Şartlı mülteci statüsü verilenlere, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmaları için geçici ikamet izni verilmektedir.

YABANCILARA YASAL OTURUM DURUMLARINA BAĞLI OLARAK VATANDAŞLIK VERİLMESİ

Asli vatandaşlığın kazanılması iki temel ilke kapsamında gerçekleşir; kan esası (*jus-sanguinis*) ve toprak esası (*jus soli*). ABD, Kanada gibi vatandaşlığın toprak esasına dayandığı ülkelerde kişi doğduğu devletin vatandaşlığını alırken, Almanya gibi kan esasına dayalı ülkelerde köken unsuru asli vatandaşlık için belirleyicidir. Kan bağı esası ile vatandaşlığın belirlendiği ülkelerde, yabancıların ve aile bireylerinin buldukları ülkenin vatandaşlığını sonradan kazanabilmeleri genelde oldukça zordur.

Yabancıların yaşadıkları ülkenin vatandaşlığını sonradan kazanması, genel anlamda siyasi bir ulus topluluğun "dışında olma" durumundan o toplumun tüm hak ve yükümlülükleri ile tamamen bir parçası olabilmeye geçiş sürecidir (Goodman, 2010). Dolayısı ile vatandaşlığa geçiş yabancılar olarak tanımlanan grubun sadece yasal

haklara tam erişimi ve faydalanması değil, ayrıca elde ettiği statü ile o siyasi topluluğun, kimliğin de bir üyesi olabilmesi anlamına da gelir. Bu sürecin ülkeler tarafından belirlenen gereklilikleri ve değerlendirme aşamaları o ülkelerin göç tecrübeleri, tarihi, kültürel bağları, işgücü piyasası şartları, işsizlik oranları, göçmenlere karşı toplumun algı ve yaklaşımı gibi birçok unsur bağlamında farklılık gösterir.

Yabancıların vatandaşlığa geçiş süreçlerini Brubaker (1992) iki farklı yaklaşım kapsamında açıklamaktadır. İlk yaklaşım toprak esası üzerinden vatandaşlığı tanımlayan ve kısa süreli oturma koşulunu yabancıların vatandaşlığa geçmesinde yeterli kılan “yurttaşlık” anlayışını benimseyen ülkeleri içerir. Diğer yaklaşım ise, doğumla kan bağı esası üzerinden vatandaşlığı tanımlayan ve yabancılar için zor ve karmaşık süreçlerle “etnik” anlayışı uygulayan ülkelerdir. Howard (2009) ise vatandaşlık politikaları endeksini (*citizenship policy index*) geliştirirken bu sınıflandırmayı Fransa, Belçika ve İsveç gibi daha kolay ve yabancıların vatandaşlığa geçişini destekleyici süreçler öngören “liberal” yaklaşımlar ile daha uzun oturma ve entegrasyon süreçleri ile zor şartlar sunan “kısıtlayıcı” yaklaşımlar üzerinden yapmaktadır. Avusturya, Yunanistan, İspanya ve Danimarka gibi kısıtlayıcı yaklaşımlar uygulayan ülkelerde yabancılar vatandaşlığı kazanabilmek için kendilerinden istenen tüm şartları yerine getirmiş olsalar bile, bu ülkelerdeki yetkili mercilerin olumsuz kararı sonucunda vatandaşlığa kabul edilmeyebilirler.

Ülkelerin bu süreçlerde öngördüğü şartlar genel kapsamda değerlendirildiğinde, birçok ülkenin oturma izni süresi ve şekli, ülkenin dilini kültür ve tarihini yeterli seviyede biliyor olmak, ekonomik bağımsızlığa sahip olmak, adli sicil kaydının olmaması, iyi ahlak sahibi olmak, toplumsal ve kamu düzenine uyum gibi bir takım koşullar kapsamında yabancıların sosyo-ekonomik entegrasyon sürecini tamamladıklarını göstermelerini talep ettiği görülmektedir. Bunun yanı sıra vatandaşlık süreci kişinin bireysel talep ve başvurusunu gerektirir.

*Tablo 2. Yasal oturma süresine bağlı vatandaşlığın kazanılması
(Yabancılar ve mülteciler için)*

Ülkeler	Yabancılar için yasal oturma izni	Mülteciler için yasal oturma izni	Vatandaşlık için aranan temel şartlardan bazıları
Türkiye	5 yıl	Ayrı bir uygulama yok	Yeterli düzeyde Türkçe bilmek, yeterli gelir ve meslek sahibi olmak
İsviçre	12 yıl (2018'den itibaren 10 yıl)	Ayrı bir uygulama yok	Ülkede konuşulan resmi dillerden birinde yeterlilik, son üç senede sosyal yardım almıyor olmak, İsviçre toplumsal yaşamına entegre olmuş olmak (kantonların farklı uygulamaları bulunmaktadır)
İspanya	10 yıl	5 yıl	Yeterli düzeyde İspanyolca bilmek İspanya toplumuna entegre olmak, İspanyol kültürü ve yasaları sınavını geçmek
İtalya	10 yıl (AB vatandaşları için 4 yıl)	5 yıl yasal oturma (geçici korumadakilere 10 yıl)	Son 3 senedeki gelir bilgisi, sabıka kaydı olmaması (dil yeterlilik, ülke bilgisi ve entegrasyon şartları yoktur)
Danimarka	9 yıl	8 yıl	Yeterli düzeyde Danca bilmek, yeterli ve sabit bir gelire sahip olmak (son beş yılda en az iki yıl dört aydır), son bir yıldır sosyal yardım almamış olmak, vatandaşlık ve tarih sınavını geçmek, Danimarka toplumu ve tarihi hakkında bilgi sahibi olmak
Yunanistan	7 yıl	3 yıl (geçici korumadakilere 7 yıl)	Yeterli düzeyde Yunanca bilmek, ekonomik ve sosyal hayata entegre olmak, siyasete aktif katılım sağlayabilecek olmak, son 10 yıl boyunca herhangi bir suçla karışmamış olmak,

Almanya	8 yıl	6 yıl (Yeni yasaya göre entegrasyon şartına bağlı kalıcı oturum izni ise 5 yıl)	Yeterli düzeyde Almanca bilmek, yeterli bir konut ve gelire sahip olmak, sosyal yardım almıyor olmak, vatandaşlık testini geçebilmek, entegrasyon kursu sertifikasını alabilmek
Fransa	5 yıl	Muaf	Yeterli düzeyde Fransızca bilmek, Fransız kültürüne ve toplumuna entegre olmak, sabit ve düzenli gelire sahip olmak, vergilerini düzenli ödüyor olmak
İsveç	5 yıl	4 yıl (vatansızlar için de aynı)	Sabıka kaydının olmaması (dil yeterlilik, ülke bilgisi ve entegrasyon şartları yoktur)
İngiltere	5 yıl	6 yıl	Yeterli düzeyde İngilizce, "İngiltere'de yaşam" (vatandaşlık) testini geçmek, yasa dışı giriş yapıldıysa 10 yıl süresince vatandaşlığa başvuru yasağı
Belçika	5 yıl	5 yıl	Ülkede konuşulan resmi dillerden birinde yeterlilik, sosyal ve ekonomik uyumu sağlamış olmak, 400 saat mesleki eğitim, son 5 yılda 468 gün çalışmış olmak
Avusturya	5 yılı oturum izni ile olmak üzere 10 yıl kesintisiz yasal oturum	6 sene yasal ve aralıksız ikamet	Yeterli düzeyde Almanca bilmek, yeterli ve sabit bir gelire sahip olmak, Avusturya'nın demokratik düzeni ve tarihi ile ikamet edilen eyalet hakkında temel bilgilere sahip olunduğunun ispatı (sınav ile)

Türkiye örneği

Türk vatandaşlığının kazanılması ile ilgili usul ve esaslar 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK) ve ilgili mevzuat kapsamında düzenlenmiştir. Bu kanuna göre Türk vatandaşlığı doğumla veya sonradan kazanılır. Sonradan kazanılan vatandaşlık yetkili makam kararı ile, evlenme yolu ile, evlat edinilme veya seçme hakkı ile kazanılabilir.

Türk vatandaşlığının asli yoldan kazanılmasında kan esası (*jure sanguinis*) kabul edilmiştir. Kanununun 7.maddesine göre, Türkiye içinde veya dışında Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk Türk vatandaşıdır. Dolayısı ile Türk topraklarında doğmuş olmak, Türk vatandaşlığını kazanma sonucunu doğurmaz. Ancak TVK'nın 8. maddesine göre, Türkiye'de doğan ve yabancı ana ve babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocuk, doğumundan itibaren Türk vatandaşıdır.

Türk vatandaşlığının sonradan kazanılmasına ilişkin ilgili kanununun 11.maddesi yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan şartları şu şekilde sıralamaktadır:

- Kendi millî kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak,
- Başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmek,
- Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek,
- Genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak,
- İyi ahlak sahibi olmak,
- Yeteri kadar Türkçe konuşabilmek,
- Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselelerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak,
- Millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak

Göçmen, geçici koruma veya mülteci sınıflandırmalarında yabancı kişilerin vatandaşlığı kazanması, madde 12'de belirtilen Türk vatandaşlığının kazanılmasındaki "istisnai haller" kapsamında da değerlendirilebilir. İlgili maddenin c bendi bu grup içerisinde "göçmen olarak kabul edilen kişiler"i ayrıca belirtmiştir. Buna göre, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak

şartıyla, vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler, göçmen olarak kabul edilen kişiler Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilirler. Bu madde uyarınca göçmenlerin Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla iktisabı için aranan temel şart, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halin olmaması durumudur. Burada önemli bir husus vatandaşlığın kişiye zorla yükletilmemesi ilkesi uyarınca, bu kişilerin mutlaka yetkili makama şahsen başvurularını sunmuş olmaları gerekliliğidir.

12.01.2017 tarihli ve 29946 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2016/9601 Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile yabancıların Bakanlar Kurulu kararı ile istisnai olarak Türk vatandaşlığı kazanabileceği durumlara önemli yenilikler getirilmiştir. Buna göre:

- En az 2.000.000 Amerikan Doları tutarında sabit sermaye yatırımı gerçekleştirdiği Ekonomi Bakanlığınca tespit edilen,
- En az 1.000.000 Amerikan Doları tutarında taşınmazı tapu kayıtlarına üç yıl satılmaması şerhi koyulmak şartıyla satın aldığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilen,
- En az 100 kişilik istihdam oluşturduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespit edilen,
- En az 3.000.000 Amerikan Doları tutarında mevduatı üç yıl tutma şartıyla Türkiye’de faaliyet gösteren bankalara yatırdığı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca tespit edilen,
- En az 3.000.000 Amerikan Doları tutarında Devlet borçlanma araçlarını üç yıl tutmak şartıyla satın aldığı Hazine Müsteşarlığınca tespit edilen

yabancılar Türk vatandaşlığını kazanabilirler.

Evlenme yoluyla Türk vatandaşlığını kazanılmasında ise, bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden yabancılar yetkili makama başvuruda bulunarak TVK’nın 16.maddesinde

belirtilen diğer şartları yerine getirmeleri şartıyla Türk vatandaşlığını kazanabilir. Bir Türk vatandaşı ile evlenme, doğrudan Türk vatandaşlığını kazandırmaz. Başvuru sahiplerinde, evliliğinin sürekliliği, aile birliği içinde yaşama; evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyette bulunmama; millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama şartları aranmaktadır.

Almanya örneği

Almanya'da asli vatandaşlık, soy bağı (*jus sanguinis*) esasına göre "Alman olmak" temelinde belirlenir. Anne ve babasından biri Alman vatandaşı olan çocuk doğuştan Alman vatandaşı sayılır. 1 Ocak 2000 tarihli Vatandaşlık Reform Yasası yürürlüğe girene kadar, 1913 tarihli Alman İmparatorluk Vatandaşlık Yasası uyarınca Alman modelinde ırka mensup olmak vatandaşlığın temel unsuru olduğu için, başka ırklardan gelen yabancıların Alman vatandaşlığını kazanabilmesi oldukça zordu. 2000 tarihli yeni düzenleme ile vatandaşlık için doğum yerinin de esas alınabilmesine ilişkin önemli bir adım atılmıştır. Bu yeni düzenlemeyle, ebeveynlerden birinin en az sekiz yıldan beri yasal şekilde Almanya'da ikamet ediyor ve en az son iki yıldır süresiz oturma iznine sahip olması koşuluyla, yabancı anne ve babaların Almanya'da doğan çocuklarının Alman vatandaşı olacağı kabul edilmiştir. Bu koşullarda, doğum ilkesine göre Alman vatandaşı olarak dünyaya gelmiş çocuk, yabancı ülke vatandaşı olan anne veya babasından birinin vatandaşlığına da sahipse, 18 yaşından 23 yaşına kadar olan süre içerisinde Almanya vatandaşlık ilkeleri çerçevesince bu vatandaşlıklarından birini tercih etmesi gerekmektedir. Diğer ülke vatandaşlığında kalmak istediğini bildirenler veya 23 yaşını doldurdukları tarihe kadar herhangi bir tercih bildirmeyenler Almanya vatandaşlığını kaybederler. Bu uygulama ile göçmenler için oldukça zor olan Alman vatandaşlığı hakkını elde etme durumu doğum yeri ve yerleşik olma koşullarına göre nispeten olanaklar sağlanarak kolaylaştırılmıştır.

Yabancıların Alman vatandaşlığını sonradan kazanabilmesi gerekli koşulları sağlamak ve en az 8 yıl Almanya'da yasal olarak ikamet etmiş

olmayı gerektirir. Oturum izni süresi bir Alman ile evli olma durumunda 5 yıl, mülteci başvurusu kabul edilenler veya Alman devletinin koruması altında olanlar için 6 yıl, 60 yaşından büyük yabancılar içinse 12 yıldır. Ancak sadece yasal oturum şartını karşılıyor olmak vatandaşlık hakkı için yeterli bir koşul değildir. Alman vatandaşlığı için yeterli derecede Almanca bilmek ve dil bilgisini kanıtlamak, yabancıların kendisi ve ailesi için yeterli bir konuta ve yeterli bir gelire sahip olması, herhangi bir nedenle sosyal yardım veya işsizlik yardımı almamak, anayasal düzene bağlılık belgesinin imzalanması, Alman yasaları ve sosyal sistemine ilişkin soruların yer aldığı vatandaşlık testini geçebilmek ve daha da önemlisi entegrasyon kursu sertifikasını (*Zertifikat Integrationskurs*) alabilmiş olmak gibi birçok diğer şartın da sağlanmasını gerektirir (BAMF, 2017). Toplam 33 sorudan oluşan vatandaşlık testi temelde “demokratik bir toplumda yaşam”, “tarih”, ve “insan ve toplum” üzerine sorular içermekteyken, yaklaşık iki yıllık bir süreye yayılan entegrasyon kursları ise, 600 saatlik Almanca derslerinin yanı sıra 60 saatlik Almanya tarihi, kültürü, sosyal yaşam, çalışma hayatı ve yasaları hakkında dersler içerir. Vatandaşlık başvurusunda bulunan kişinin karısı/kocasısı ve reşit olmayan çocukları, Almanya’da düzenli olarak 8 yılı doldurma şartı aranmaksızın Alman vatandaşı olma hakkına sahip olabilmektedirler.

Fransa örneği

Fransa’da vatandaşlık anlayışı Almanya’daki gibi etnik bağlara ve ırka değil, devletin sınırları içerisinde belirlenen, devlete ilişkin özelliklere ve değerlere vurgu yapar. Fransız vatandaşlık modelinde ırkın bir önemi yoktur ancak teorik olarak “Fransızlaştırma” yoluyla siyasi birliğin bir parçası olmak koşulu bulunmaktadır.

Fransız modelinde Fransa sınırları içinde yaşayan ve Fransız kültürünü, değerlerini edinmiş kişilerin vatandaşlık haklarını kazanmaları mümkündür. 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile ortaya konmuş ve bugün Fransa Cumhuriyeti’nin temelini teşkil eden özgürlük, eşitlik ve kardeşlik gibi değerlere Fransız yurttaşlarının oldu-

ğu kadar Fransa'da yerleşik veya geçici olarak bulunan her bir kişinin uyması beklenir. Bu bağlamda, her ne kadar Fransa'nın cumhuriyetçi entegrasyon ideali etnik köken, din, ırk farkı gözetmeksizin eşit politik vatandaşlar yaratma amacı ile ortaya çıkmış olsa da bu model Türk, Cezayirli, Faslı ve Tunuslu göçmenlerin karşılaştığı ciddi sorunlar kapsamında değerlendirildiğinde özellikle göçmenler tarafından son dönemlerde "asimilasyon yanlısı" ve "dışlayıcı" olarak tanımlanmaktadır (Kaya, 2016:3). Dolayısıyla, Fransızlaştırma politikalarının, değerler üzerinden tanımlanan hak ve yükümlülükler kapsamında, söylemde entegrasyon ancak uygulamada asimilasyona kayan sınırlayıcı bir rolü olduğu da söylenebilir.

Yabancıların Fransız vatandaşlığına başvurulabilmeleri için, sabıka kaydının olmaması, iyi ahlaklı olması, Fransa'da beş yıl aralıksız sürekli oturumunun olması, yeterli düzeyde Fransızca biliyor olması, sabit ve düzenli bir gelire sahip olması, vergilerini düzenli ödüyor olması ve Fransız toplumuna entegrasyonunu tamamlamış olması gibi genel şartları sağlamaları gerekir. Evlilik yoluyla vatandaşlığın kazanılmasında ise, bir Fransız vatandaşı ile dört yıl evli olma ve Fransa'da kesintisiz olarak üç yıl yasal oturum şartı bulunmaktadır. Fransız toplumuna entegrasyon, Cumhuriyetin temel ilke ve değerlerine bağlı olmak, Fransız kültürü, toplumu ve tarihi ile ilgili yeterli düzeyde bilgi sahibi olmak anlamına gelmektedir. Dolayısı ile bireysel haklar ve bireylerin eşit muamele görmesi üzerine kurulan Fransız liberal vatandaşlık anlayışı yabancıların entegrasyonunu vatandaşlık için ön koşullardan biri olarak saymaktadır. Tüm bu şartlar yerine getirilse bile, Fransız vatandaşlığını kazanabilmek Fransız hukuku tarafından bir hak olarak görülmediği ve takdir yetkisi devlete ait olduğu için, vatandaşlık kararı Fransız makamlar tarafından reddedilebilir.

MÜLTECİLERE VATANDAŞLIK HAKKININ TANINMASI

Uluslararası hukukta devletlerin mültecilere vatandaşlık hakkı sağlaması bir yükümlülük olmamakla beraber, 1951 Cenevre Sözleşme-

si 34. maddesi bu konuda taraf devletlerin mültecileri vatandaşlığa almada her türlü imkan ölçüsünde mümkün olan olumlu adımların atılmasını ve vatandaşlığa geçişi kolaylaştırıcı uygulamaları tavsiye etmektedir. Konuyu mülteci özelinde değerlendirilirken, daha geniş kapsamda yabancılara uygulanan mevzuatı gözeterek vatandaşlık politikalarının uzun dönemli, kapsayıcı ve daha eşitlikçi bir zeminde düzenlenmesi önemlidir. Dolayısı ile, vatandaşlık hakkının belli kriterlerin yerine getirilmesine bağlı ve entegrasyon politikalarının son aşaması olarak, mülteci ve göçmen gibi belirli gruplara veya sadece bir milliyete ait gruba yönelik büyük ayrıcalıklar içerecek şekilde değil, tüm yabancılara sunulan haklar çerçevesinde değerlendirilerek eşitlikçi bir anlayışla düzenlenmesi daha sağlıklı olacaktır.

Her ne kadar mültecilere vatandaşlık verilmesi liberal bir yaklaşım kapsamında takdirle karşılanacak uygulamalardan biri olsa da, ülkeler genellikle mültecilerin ülkelerine dönecekleri zamanı beklemeyi, üçüncü bir ülkeye yerleştirilmelerini veya yerel entegrasyonu vatandaşlığa tercih etmektedirler. Bu genel yaklaşımı kıran bir örnek Tanzanya'nın 2008 yılında ülkesinde 1972'den itibaren kalan yaklaşık 200,000 Burundili mülteciye vatandaşlık vermesidir. Yerel entegrasyon kapsamında adım atan ülkeler genelde, vatandaşlık yerine uzun süreli oturma ve vatandaşlığa çok yakın haklar (istihdam piyasasında, sosyal güvenlik ve kamu hizmetlerinden faydalanmada eşitlik vb.) sunmak gibi düzenlemeler yapmayı tercih etmektedirler. Dolayısı ile entegrasyon ve vatandaşlık, göçmenler için geçici olma durumundan o toplumda kalıcı olma aşamasına geçmeye hizmet ettiği gibi, devletlerin de bu sürece ilişkin tutumlarını yansıtır.

Mültecilerin buldukları ülkenin vatandaşlığı kazanmaları, o ülkede yaşayan yabancılara izlemeleri gereken süreçlerden çok da büyük farklılıklar içermemekle birlikte, mültecilerin vatandaşlık için yerine getirmesi beklenen şartlarda bir takım kolaylıklar sunulması beklenir. Tüm bu sürecin özünde mültecilerin entegrasyon sürecini tamamlamaları en temel şartlardan biri olarak öngörülmektedir. Gerçek Almanya gerekse Fransa bu durumu destekler nitelikte iki ülke

örneğidir. Bunlara ek olarak Avusturya, Bulgaristan, Danimarka, Macaristan, İtalya, İspanya ve İsveç hem yabancılar hem de mültecilerde dil yeterliliği ve ülke hakkında bilgi sahibi olma şartını aramaktadır.

Buna ek olarak, mültecilerin pozitif ayrımcılık kapsamında vatandaşlık hakları ile desteklenmesi ülkedeki yerleşik diğer yabancılara karşı ayrımcı ve dışlamaya sebebiyet verebilecek bir ortamın oluşmasına neden olmamalıdır. Dolayısı ile vatandaşlık hakkının daha geniş bir çerçevede kapsayıcı ve uzun-dönemli etkileri düşünülerek sunulması oldukça önemlidir.

Almanya'da mültecilerin vatandaşlığa geçişleri

Siyasi iltica başvurusu kabul edilen ve mülteci statüsünde olan yabancılar, Almanya'da altı yıl oturma sonrası ve gerekli şartları sağladıklarında Alman vatandaşlığı başvurusunda bulunabilirler. Bu şartlar incelendiğinde, başvuran kişilerin Alman toplumuna ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda uyum sağlamış olmalarının gerekliliği görülür. Mülteci ve yerleşik yabancılar ayrımı üzerinden incelendiğinde entegrasyona yönelik tüm şartların her iki gruptan da eşit derecede beklendiği, sadece oturma şartının mülteciler için nispeten daha kısa bir süreyi içerdiği görülmektedir.

Almanya, Ağustos 2016'da sığınmacı ve mültecilere yönelik olarak Uyum Yasası'nı (*Integration Act*) onaylayarak tarihinde ilk kez mülteciler özelinde olsa da yabancılara yönelik uyum yaklaşımının yasa düzeyinde resmi somut adımını atmıştır. Toplam nüfusunun %21 göçmen geçmişli kişilerden oluşan Almanya (Alman Federal İstatistik Bürosu, 2016), 2005'te çıkardığı Göç Yasası'na kadar bir göç ülkesi olduğunu kabul etmemekle birlikte göçmenlere karşı bir gün ülkelerine dönecek misafir yaklaşımını benimsemekteydi. Dolayısıyla, uyum yasasının çıkarılması Almanya'daki göç tarihi için oldukça önemli bir adımdır. Uyum yasasının arkasındaki önemli gelişmelerden biri Almanya'nın 2015'te karşı karşıya kaldığı göçmen ve mülteci akınıdır. Alman Federal İstatistik Bürosu'na göre 2015'te Almanya nüfusu %1,2 oranında 978,000 kişi artarak toplamda 82,2 milyon kişiye ulaşmıştır. Bu artış

Almanya'nın 1992'den bu yana gördüğü en büyük nüfus artışı olmakla beraber artışın en temel nedeni yeni gelen göçmen nüfustur.

Yeni düzenlemeye göre, Almanya'ya ulaşan sığınmacıların, ülkeye giriş yaptıkları andan itibaren entegrasyon sürecine dahil edilmeleri önemli bir gelişmedir. Bu süreç sığınmacı ve mültecilerin Almanca öğrenmesi, meslek eğitimi alması, iş sahibi olması gibi konuları içermektedir. Sığınmacıların başvurularının değerlendirilmeye alınmış olması şartı aranmaksızın ilk üç ay içerisinde eğitim kurslarına başlamaları öngörülmektedir. Almanya'da 15 ay kaldıktan sonra ise meslek eğitim kurslarına başvuru hakkı ve bu kurslara katılımları için de ayrıca mali yardım imkanı sağlanmıştır. Herhangi bir meslek eğitim programına kabul edilenlere otomatik olarak program süresince oturma izni sağlanırken, eğitimi tamamlayanların bir işe yerleşmesi durumunda yasal oturma izni süresi iki yıla çıkarılmaktadır. Yeni düzenleme ile kalıcı oturma izni alabilmek için bir mültecinin beş yıl Almanya'da yaşamış olması, "yeterli Almanca bilgisine" sahip olması ve geçimini büyük ölçüde kendisinin sağlayabilmesi şartları getirilmiştir. Eskiden süresiz oturma için bekleme süresi üç yıl iken yeni düzenleme süresiz oturma iznini entegrasyon şartına bağlamıştır.

Yasa kapsamında Almanya devlet imkanları ile sığınmacı ve mülteciler için yeni 100,000 iş yaratacaktır. İşsizlik oranlarının ortalamasının altında olduğu bölgelerde uygulanmak üzere, aynı işe başvuru yapılması durumunda önceliğin bir Alman ya da AB ülkesi vatandaşına verilmesi (*Vorrangprüfung*) gerekliliğinden mültecilerin üç yıllığına muaf olması kararlaştırılmıştır. Entegrasyon kurslarına katılım ise mülteciler için zorunlu kılınmıştır ve kurslara katılmayan ayrıca kendilerine önerilen işlerde çalışmayı reddeden mültecilere yönelik sosyal yardımlarının kesilmesi söz konusudur. Alman toplum değerlerinin öğretildiği 60 saatlik entegrasyon kurslarının süresinin arttırılması ve kursa katılım öncesindeki bekleme süresinin de üç aydan altı haftaya indirilmesi öngörülmüştür. Yasayla gelen bir diğer yenilik de önümüzdeki üç yıl için yerel hükümetler mültecilerin hangi bölgelerde ikamet edebileceklerine hangi bölgelerde ise bulunamayacakları konusunda

yetkilendirilmiştir. Bir işe veya eğitim programına yerleşen mülteciler bu kuraldan muaf tutulmuştur.

Yasa özünde Almanya'nın 2005 Göç Yasası'ndaki "havuç ve sopa" yaklaşımının devamı niteliğindedir (Gesley, 2017). Entegre olma potansiyeli olan ve Almanya'da kalma şansı yüksek görülen mültecilere oturma izni ve iş imkanları konularında kolaylık gösterirken, entegrasyon eğilimi göstermeyen mültecilerin aldıkları sosyal yardım ve faydaların düşürülmesi söz konusudur. Yasa, mültecilerin sosyal yardımlarının kesilmesi ile tehdit edilmesinin yanı sıra yaşamak istedikleri yeri seçme ve seyahat özgürlüklerinin kısıtlanması kapsamında anayasal hakların ihlal edildiği gerekçesiyle muhalefet ve bazı sivil toplum örgütleri tarafından eleştirilmektedir.

Almanya örneğinde, entegrasyon her ne kadar vatandaşlığa ve kalıcı olmaya giden süreçte gerek yerleşik yabancılar gerekse mülteciler için olmazsa olmaz ve belirleyici bir unsur olarak sunulsa da entegrasyonun sadece o toplumun dilini konuşmak veya tarihini, kültürünü biliyor olmaya indirgenmesi tehlikesi bulunmaktadır. Entegrasyonun tek taraflı bir süreç olmadığı, Alman toplumunun kabullenme ve zihinsel sahiplenmesini gerektiren bir süreç olduğu unutulmamalıdır. Entegrasyonun katılımcı bir süreçle çok kültürlü vatandaşlığa doğru bir süreci başlatması beklenmelidir. Bu da göçmen ve mülteci toplumların vatandaşlığa giden süreçte siyasete ve demokratik yaşama daha fazla katılım imkanlarının sağlanması ile mümkündür. Aksi halde entegrasyon farklı kültürel kimliklerin asimilasyonunu hızlandıran, toplumsal kabulün ve kamusal alanda temsiliyetin olmadığı bir süreç de hizmet edebilir.

Fransa'da mültecilerin vatandaşlığa geçişleri

Fransa'da kişilerin korunmasına ilişkin temelde iki statü bulunmaktadır: bunlardan biri mülteci statüsü, diğeri ise ikincil koruma statüsüdür. Bu statüler temelde uluslararası hukuk ve AB hukuku ile uyumlu

olmakla birlikte, Fransa'nın kendi yasal mevzuatı "Yabancıların Ülkeye Giriş, Oturum ve Sığınma Hakkı Yasası"nda (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*) düzenlenmektedir.

Sığınma başvurusu Fransa'da anayasal bir haktır ve sığınma talebinde bulunan kişilerin başvuruları sonuçlanana kadar Fransa'da kalma hakları vardır. Bu kişiler ağırlama merkezlerinde barınma, mali yardım ve sağlık yardımına erişim gibi bazı haklardan faydalanabilir. Mülteci ve ikincil koruma statüsü verilen kişilerin ise Fransa'da yasal oturma, çalışma ve üçüncü ülke vatandaşı olan aile üyelerini yanlarına alabilme hakları bulunmaktadır. Fransa'da mülteci statüsü verilen bir kişiye Fransa'da serbest dolaşım hakkı sağlayan ve otomatik olarak yenilenebilmek üzere on yıl yasal oturma hakkı verilirken, bu süre ikincil korumadakiler için her iki yılda bir yenilenebilmek üzere ilk etapta bir senedir. Sığınma talebinde bulunan kişinin dosyası bir seneden uzun süredir değerlendirilmekteyse kişinin çalışma hakkı doğar.

Mültecilerin Fransız vatandaşlığını kazanabilmesi diğer yabancılara göre daha kolaydır. Normal şartlarda, Fransız vatandaşlığı için yabancıların beş yıl oturma şartını sağlamaları gerekirken, mülteciler kararname yoluyla Fransız vatandaşlığına geçebilir. Adli sicilinin temiz olması, Fransız toplumuna entegre olmuş olmak, yeterli düzeyde Fransızca bilmek, Fransa tarihi, kültürü değerlerini biliyor olmak, iyi ahlaklı olmak gibi genel kurallar mülteciler için geçerli olmakla beraber, 70 yaşın üzerindeki ve son 15 yıldır Fransa'da yaşayan siyasi mülteciler ve vatansızlar bu şartlardan da muaf tutulabilir. İkincil koruma statüsünde olanların ise vatandaşlık başvurularında beş yıl oturma izni muafiyetleri bulunmamaktadır.

Tüm diğer yabancılar gibi mülteci ve ikincil korumadaki kişiler Fransa'ya ilk vardıklarında "karşılama ve entegrasyon" sözleşmesini imzalarlar. Bu kapsamda, zorunlu yurttaşlık eğitim programı ve dil kurslarına katılmayı, Fransız toplumunun ve Cumhuriyetin temel değerlerini öğrenip benimsemeyi taahhüt ederler.

ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA VATANDAŞLIK UNSURU

Vatandaşlık her ne kadar entegrasyon politikalarının bir aracı olarak düşünülse de uygulamada asimilasyon politikalarının bir parçası olarak da kullanıldığı görülmektedir. Fransa'da entegrasyon süreci ve buna bağlı kazanılan vatandaşlık, uygarlık temelli bir model teması üzerinden "Fransız kültürüne uyum ya da tikel bir kültürel forma asimile olma" anlamına gelmektedir (Kaya, 2016:3). Oysa ki entegrasyon, o ülkenin kendi vatandaşlarına sunduğu fırsatlara, göçmenlerin de eşit imkanlarla erişim sağlayabildiği bir süreçtir (Aleksiyanka ve Algan, 2010). Dolayısı ile vatandaşlık aslında bir statü veya hak temelli bir unsur olmaktan öte göçmenlerin sosyal, ekonomik ve siyasi entegrasyonlarını güçlendiren bir araç olarak da görülebilir.

Göçmen entegrasyonunun bir kamu politikası olarak geliştirilmesi vatandaşlık ve yabancılar konuları ile yakından ilişkili olarak ele alınmalıdır. Kamu politikası düzeyinde geliştirilen entegrasyon uygulamaları ülkelerin göçle ilgili tarihsel tecrübeleri, ekonomik ve siyasi yapısal durumları, kamuoyu algıları gibi farklı unsurların etkisiyle şekillenmektedir. Ancak daha da önemlisi gönüllü göç veya zorunlu göç kapsamında değerlendirildiğinde bu iki farklı durumun hem toplumsal kabul hem de ülkelerin sunabilecekleri imkanları çerçevesinde çok farklı entegrasyon süreçlerini gerektirebileceğidir. Hem gönüllü göç ile yabancıların hem de zorunlu göç ile gelen mültecilerin karma olarak bir arada bulunduğu toplumlarda ise vatandaşlar, yabancılar ve mülteciler arasında ayrımcılığa neden olmayacak, dengeli yaklaşımlarla, eşitlikçi ve değerler üzerinden bir entegrasyon ve sosyal kabul sürecini yürütebilmek gerekir.

Yabancılar vatandaşlığa geçiş imkanları sunulacaksa bunun her ülkenin kendi imkan ve şartlarına göre kurgulayacağı sağlıklı bir entegrasyon süreci sonunda verilmesi uygun olacaktır. Aynı durum nispeten daha kolaylaştırılmış süreçlerde mülteciler için de geçerli olabilir. Aksi halde vatandaşlık konusu asimilasyona hizmet edeceği gibi, toplum

içerisinde vatandaşlar, yabancılar ve mülteciler arasında da ayrımcılığa ve adil olmayan yaklaşımlara sebebiyet verebilir. Bu da toplumsal huzur ve refah için sıkıntılar oluşturabilecek bir durumdur.

Göçmenlerin entegrasyonuna yönelik tek bir model bulunmamasıyla birlikte ülkelerin kendi şartlarına uygun olarak farklı yöntem ve düzenlemeleri kapsamında iyi örnekler üzerinden bir takım asgari unsurlar öngörülebilir. Unutmamak gerekir ki entegrasyon politikalarının başarılı sonuçlar doğurması bir takım etkenlere bağlıdır (Hunddleston vd., 2013):

1. Göçmen nüfusun özelliklerine ilişkin bireysel etkenler (tarihsel, coğrafi demografik unsurlar, oturma süresi, nesil sayısı, eğitim ve iş gibi sosyo-ekonomik durum, dil bilgisi gibi sosyo-kültürel özellikler)
2. Göç alan topluma ilişkin etkenler ve makro düzey politikalar (işgücü piyasası, ücretler, çalışma koşulları, eğitim sistemi, sosyal imkanlar, siyasi ortam, kamuoyu algısı vb.)
3. Göç ve uyum politikaları

Bir diğer önemli unsur, entegrasyon tek taraflı bir süreç değildir. Sadece gelen toplum değil, gelenen toplum uyum politikalarının önemli bir muhatabıdır. Göçmenlerin geldikleri topluma uyum sağlayabilmesi, gelenen toplumun göçmenlere sosyal kabul gösterip gösteremeyeceği ve bu durumun sürdürülebilir olması ile yakından ilişkilidir. Dolayısı ile entegrasyonun, o ülkenin dilini bilmek, iş sahibi olmak, ülkenin kültür ve tarihini öğrenmek gibi yaklaşımlara indirgmeden, daha geniş kapsamda bireyin ve toplumun beklenti ve gereksinimlerinin karşılıklı olarak uyuşması anlamında düşünülmesi gerekir. Bir diğer ifadeyle, sosyal bütünleşme ve entegrasyon düzeyine yönelik politikaların göç eden kişi ve grupların göç ettikleri toplumun istikrarını bozmayacak biçimde düzenlenebilmesi önem arz etmektedir (Akıncı vd., 2015: 60). Kaya (2016: 257) bu süreci güçlendirmek amacıyla uluslararası örgütlerin de katılımıyla entegrasyonu uluslararasılaştırılmayı önermektedir. Kısaca, toplumsal kabul olduğunda vatandaşlık

politikaları entegrasyonun tamamlayıcı unsuru olarak kurgulanabilir. Aksi halde benimsenen kültürleşme stratejisine de bağlı olarak sosyal uyum ve vatandaşlık politikaları asimilasyon veya marjinalleşmenin de bir aracı olarak kullanılabilir.

Toplumsal kabulün sürekliliği, ülkenin yaşayabileceği yapısal sorunlar veya sosyal kırılmalarda toplumsal kabulün nasıl sürdürülebilir kılınacağı sonraki nesil göçmenler için de çok önemlidir. Bu noktada entegrasyonun kimi kapsadığı sorusu gündeme gelmektedir. Entegrasyon politikaları sadece yerleşik yabancıları başka bir ifade ile düzenli göçmenleri mi yoksa mülteciler, sığınmacılar veya geçici koruma altında olanlar da mı yöneliktir? Bu sorunun yanıtı ise bu grupların misafirlik veya geçicilik kapsamında mı yoksa kalıcılığa ve vatandaşlığa doğru evrilecek bir anlayışta mı değerlendirildikleriyle yakından ilişkilidir.

SONUÇ

Yabancılar ve vatandaşlık kavramlarının bir toplumda nasıl düzenlendiği hukuksal statü ve haklar bağlamındaki farklılıklardan öte o toplumdaki sosyal içerme ve dışlamanın en önemli göstergelerinden biridir. Kimi ülkeler daha liberal yaklaşımlarla yabancılarla vatandaşlık verilmesini kolaylaştırıp teşvik ederken, özellikle kan bağı esaslı köken ve etnik bağlar üzerinden vatandaşlığı tanımlayan ülkeler yabancıların vatandaşlığa geçişlerini muhafazakar yaklaşımlarla kısıtlamaktadır. Bu durum ülkelerin izledikleri göç, entegrasyon ve asimilasyon politikaları ile yakından ilgilidir.

Buldukları ülkenin vatandaşı olmadıkları için yabancılar genel kapsamında değerlendirilen mültecilerin vatandaşlığa erişimi ise her ne kadar uluslararası hukukta teşvik edilse de, mültecilere sunulan haklar ülkelerin yabancılar, vatandaşlık ve göç politikalarından bağımsız düşünülemez. Ülkelerin sosyo-ekonomik düzeyi, iş gücü piyasasının durumu, ücret farklılıkları, piyasa ekonomisinin küreselleşmesi gibi iktisadi etkenlerin yanında siyasi yaklaşımlar, tarihsel bağlar ve daha da önemlisi toplumun yabancılarla ve mültecilere karşı gösterdiği

sosyal ve kültürel kabul vatandaşlık politikalarının en temel belirleyicilerindedir. Dolayısı ile uzun dönemli etkileri düşünülerek kurgulanması gereken vatandaşlık politikaları entegrasyon sürecinin en önemli aşamalarından birini oluşturur.

Yakın bir zamana kadar Almanya'nın bir göç ülkesine dönüştüğünü kabul etmeye yanaşmayan Alman siyasi liderler, göçmen nesillerin artmasıyla son 55 yıldır yaşadıkları toplumsal dönüşüm ve özellikle 2015'te karşılaştıkları mülteci akını sonrası vatandaşlığa erişimi olmazsa olmaz bir entegrasyon sürecinin ödülü olarak sunmaya başlamıştır. 2016'daki Uyum Yasası ile, zorunlu göç kapsamında gelen mültecilerin vatandaşlığa erişimi ise ülkedeki yerleşik diğer yabancılara göre oturma süresi kapsamında nispeten daha kısa süre ve süreçlerde ancak entegrasyon göstergeleri anlamında daha zor ve koşulluluk temeline dayanan süreçlerde kurgulanmaktadır.

Vatandaşlığı etno-kültürel unsurlar üzerinden değil ancak eşitlik, özgürlük, kardeşlik ve laiklik gibi değerler sisteminin bir parçası olmak kapsamında tanımlayan Fransa'nın cumhuriyetçi anlayışının ise özellikle son dönemlerde ülkede yaşanan kimlik politikası, işsizlik, ırkçılık ve göçmenlere karşı ayrımcılığın artması ile sıkıntılı bir süreç yaşadığı görülmektedir. Fransa din, dil, ırk, etnik kökene bakılmaksızın eşit vatandaşlar yaratmak temelinde kendini entegrasyoncu bir ulus olarak nitelendirse de, Fransada yabancıların vatandaşlık hakkına sahip olabilmesi ancak Fransız toplumuna asimile olmaları ile mümkündür.

Türkiye örneğinde ise yabancılar ve mülteciler arasında vatandaşlığa erişim konusunda herhangi ayrı bir düzenleme bulunmazken, entegrasyonun kamu politikası düzeyinde kurgulanmaya başlanması ülkenin göçe ilişkin yaşadığı tarihsel tecrübeleri, bölgedeki sosyo-ekonomik ve siyasi konumu ile yakından ilişkilidir. Entegrasyonun vatandaşlık politikalarının bir parçası olarak tüm yabancılara yönelik kapsayıcı, sürdürülebilir ve uzun dönemli etkileri düşünülerek, daha da önemlisi Türk toplumunun bu politikaların etkin ve destekleyici bir parçası olarak düzenlenmesi, Türkiye'nin barış ve istikrar içinde

tarih boyu sergilediği çok kültürlü toplum geleneğine çok önemli bir katkı ve zenginlik sağlayacaktır.

Tüm bu unsurlar kapsamında değerlendirildiğinde, yabancılara veya mültecilere vatandaşlık verilmesi liberal bir yaklaşım kapsamında sağlıklı bir entegrasyon sürecinin son aşamasındaki en beklenen ve somut bir gereklilik olarak değerlendirilebilir. Vatandaşlığı bir ülkeye aidiyet duymanın veya sürdürülebilir bir toplumsal kabul ile o toplumun bir parçası olabilmekten öte, değerler sistemini sahiplenmek ve siyasal süreçlere katılarak toplumu dönüştürmeye de ortak olabilmek anlamında düşünmek gerekir. Aksi halde, vatandaşlığa erişimin mümkün kılınmadığı süreçlerde siyasete katılımın sınırlandırılması toplumsal dışlanmanın ve asimilasyonun bir adımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak bu noktada unutulmaması gereken nokta, vatandaşlık politikalarının kapsayıcı ve eşitlikçi bir temelde diğer tüm yabancıların hakları ve yükümlülükleri kapsamında dönemsel değil, uzun vadedeki etkileri de düşünülerek kurgulanmasıdır. Dolayısı ile ülkelerin geçmiş göç deneyimleri, coğrafi konumu, demografik, sosyo-ekonomik şartları, siyasi istikrarı, göç yönetimi politikaları gibi bir çok unsurdan dolayı yeni göç dalgalarına açık olmasını entegrasyon ve vatandaşlık politikalarından bağımsız düşünmemek gerekir. Dönemsel ve belirli şartlarda, belirli gruplara değil ancak genel kapsamda tüm yabancılar için başarılı bir entegrasyonun sürecinin ödülü olarak vatandaşlığı tanımlamanın toplumların sağlıklı inşasına vereceği katkının yanında gelecekteki yeni göç yönelimleri için de çekici bir etken olacağı da unutulmamalıdır.

Kaynakça

Akıncı, Buket, Nergiz, Ahmet, Gedik, E. (2015), *Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul*, Göç Araştırmaları Dergisi, No: 1 (2), s. 58-83.

- Aleksyńska, Maria-Algan, Yann. (2010), "Assimilation and Integration of Immigrants in Europe" [*Avrupa'da göçmenlerin asimilasyonu ve entegrasyonu*]. *Discussion Paper*, 5185, The Institute for the Study of Labor: Bonn. <http://ftp.iza.org/dp5185.pdf>
- Avrupa Konseyi (1992), "Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level" [*Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme*], <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144> (12.7.2017)
- Avrupa Topluluğu (2007), "Göç ve Uluslararası Koruma üzerine Topluluk İstatistikleri Tüzüğü", No: 862/2007, 11 Temmuz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007R0862> (12.7.2017)
- Aybay, Rona (2008), *Vatandaşlık Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) [*Federal Göçmen ve Mülteciler Dairesi*] (2017), "Naturalisation in Germany" [*Almanya'da vatandaşlığa kabul edilmek*], <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Einbuergierung/InDeutschland/indeutschland-node.html> (12.7.2017)
- Baylis, John-Smith, Steve. (2001), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* [*Dünya siyasetinin küreselleşmesi: Uluslararası ilişkilere giriş*], Oxford University Press, İngiltere
- Brubaker, William R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany* [*Almanya ve Fransa'da vatandaşlık ve milliyet*], Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Çiçekli, Bülent (2009), *Göç Terimleri Sözlüğü*, 18, Uluslararası Göç Örgütü
- Carens, Joseph H. (2000), *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness* [*Kültür, vatandaşlık ve toplum: Adaletin tarafsız olarak çevresel bir incelemesi*]. Oxford: Oxford University Press
- Cohen, Jean L. (1999), "Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos", *International Sociology*, No:14 (3), s. 245–268.
- Ekşi, Nuray (2010), *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia Türkiye Davası, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme*, Beta Yayınları, İstanbul

- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (Cenevre Sözleşmesi). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği, <http://www.goc.gov.tr/files/files/multecilerin hukuk i status une ilisk in soz les me.pdf> (12.7.2017)
- Polat, Ezgi G. (2011). “Osmanlı’dan Günümüze Vatandaşlık Anlayışı”, *Ankara Barosu Dergisi*, No: 3, s. 127-157
- Statistisches Bundesamt (*Alman Federal İstatistik Bürosu*) (2016a), “Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf Rekordniveau” [*Göçmen geçmişli nüfusta rekor*], *Basın bülteni*, No: 327/16, 16 Eylül https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/09/PD16_327_122.html (12.7.2017)
- Statistisches Bundesamt (*Alman Federal İstatistik Bürosu*) (2016b), “82,2 Millionen Einwohner am Jahresende 2015 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung” [*2015’in sonunda nüfus 82.2 milyon-Yüksek göç nedeniyle nüfus artışı*], *Basın bülteni*, No: 295/16, 26 Ağustos https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/08/PD16_295_12411.html
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458 sayılı ve 2013 tarihli) http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf (12.7.2017)
- Tekinalp, Gülören (2002), *Türk Yabancılar Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul
- Türk Vatandaşlığı Kanunu (5901 sayılı ve 2009 tarihli) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf> (12.7.2017)
- T.C. Resmi Gazete (2017, 12 Ocak). “Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”. Sayı no: 29946 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170112-24.pdf> (12.7.2017)

Pioneering New Immigration Policy in the Contemporary Japan

Krzysztof Mędrzycki*

Abstract

Although Japan from an outside context may exhibit a monolithic cultural society, once immersed it exposes a variety of diverse groups and communities displaying a far disparate vision from entirely homogenous society and state that is commonly perceived. This vision of diverse Japan will be extended by developing new ways of accommodation for the contemporary immigrants, especially increasing wave of international students and refugees. In fact, this process had been strongly pushed by the government since 2014, through policy changes within Japan Revitalization Project (JRP). This paper will discuss and analyses current effects of those migration policies focusing on international students, migrants and refugees. The strategy made by the Japanese authorities is giving major advantages to “newcomers” wanting to work or study. However, at the same time, people seeking refuge within borders of Japan still are facing many obstacles due to bureaucracy barriers.

Keywords: *Japan, Students, Immigration, Policy*

* Ph.D. Candidate. Japan – Graduate School for International Development and Cooperation, e-mail: krzysztof.medrzycki@gmail.com

Çağdaş Japonya'da Yeni Göçmenlik Politikasına Öncülük Etme

Krzysztof Medrzycki*

Öz

Dış bağlamdan bakıldığında Japonya'nın tek parçalı kültürel bir toplum gibi görünmesine rağmen, derinlemesine incelendiğinde yaygın bir şekilde algılanan tamamen homojen bir toplum ve devletten bambaşka bir görüntü sergileyen farklı gruplar ve topluluklar çeşitliliği ortaya çıkmaktadır. Bu farklı Japonya görüntüsü özellikle uluslararası öğrenciler ve mülteciler dalgasını artırarak çağdaş göçmenler için yeni konaklama yolları geliştirilmesiyle genişletilecektir. Aslında bu süreç 2014 yılından bu yana hükümet tarafından Japonya Yeniden Canlandırma Projesi (JRP) kapsamında politika değişiklikleri aracılığıyla kuvvetli bir şekilde desteklenmektedir. Bu makale uluslararası öğrenciler, göçmenler ve mültecilere odaklanan göçmen politikalarının mevcut etkilerini ele alır ve analiz eder. Japon yetkililer tarafından oluşturulan strateji çalışmak ya da okumak isteyen "yeni gelenlere" büyük avantajlar sağlamaktadır. Ancak aynı zamanda Japonya sınırlarında sığınma talep eden insanlar bürokrasi bariyerleri nedeniyle birçok engelle karşılaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Japonya, Öğrenciler, Göçmenlik, Politika

* Japonya – Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Üniversitesi, Doktora Adayı, e-posta: krzysztof.medrzycki@gmail.com

INTRODUCTION

In 2017, the Japanese Ministry of Justice began revising its law regarding permanent resident status, and reducing the amount of time required for foreigners to obtain it (Rodionova, 2017). As of March this year, a foreign resident will be able to apply for permanent residency after five years of working as a high-skilled worker; the new legislation considers additional merits – the qualities that foreign professionals possess, and, under special circumstances, it is even possible to receive permanent residency after three years, or even one year of work under special circumstances (Carrigan, 2017).

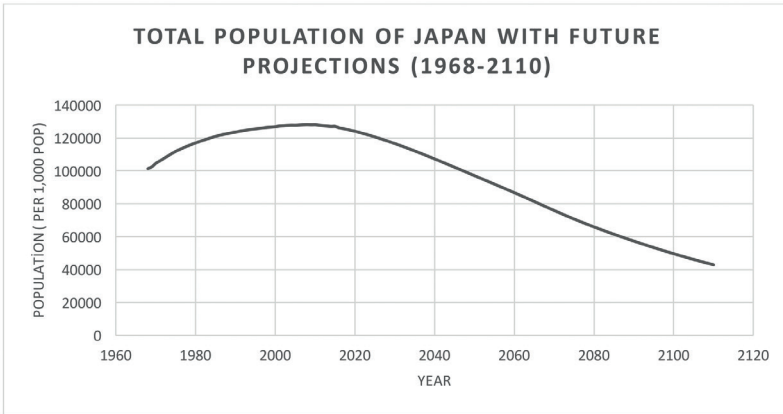
This small change by the Japanese government is a breath of fresh air wafting through the tight and inaccessible window known as the Japanese immigration policy. Nevertheless, it is not the only gust discernible among the government's policies in recent years.

The major question remains: why was there such a sudden move to loosen the intricate and exclusive system and create a more embracing migration policy? (Peng, 2016). To help answer this question, the primary objective of this paper is to describe the reasons that forced the Japanese authorities to adapt a new immigration policy that would be more accessible, particularly for international students and professional workers (Murai, 2016). The additional objective is to examine the changes in the policy regarding all migrants and refugees already living in the country, and the issues they face due to marginalisation and the lack of an efficient assimilation process. The most notable group were Korean (called Zainichi) descendants, who were especially ostracised; after the end of World War II, they were not allowed to become full-fledged citizens, but remain only as permanent residents.

Migration has occurred since the dawn of humankind; however, today, it is reaching its highest peaks – and the phenomenon is not isolated to one region, but is happening around the world. The likelihood of an imminent and greater population movement will be one of the most important rationales for Japan to implement a new

migration policy and strengthen its national borders. The reason for strengthening borders is connected to the region in which Japan is placed. According to population projections by the World Bank, Asia will reach its demographic peak between 2050 and 2060. The tremendous amount of human capital looking for jobs, stability, and security, will increase the income disparities, political disturbances, and environmental devastation that are inevitable with the diminishing roles of the European Union and the USA in the fields of economics and the military (Hawksworth & Chan, 2015, p. 3). Thus, there will be an incentive for Japan to reorganise and re-evaluate its role in the future of the Asian continent. These times will be extremely turbulent, and the movement of labour at the international level will be the most significant element of Japan's migration policy development.

Japan's migration policy shift is being pushed forward by the current Prime Minister, Shinzo Abe, who is aware of the projected massive depopulation of his country in the coming years and is already implementing new types of visas for foreign workers (Reynolds & Roman, 2016).



Source: (Statistics Bureau of Japan, 2015)

The population of Japan peaked in 2010 at 128,057,000 people, and since then, it has dropped significantly, to 127,083,000 in 2014. Still, this slight trend was halted a year later with a rebound, to 127,110,000. Nevertheless, from the perspective of overall natural population change (deaths and births) since 2007, it has been decreasing steadily; in 2010, Japan lost 105,000 people, and in 2015, it lost 251,000 people. Additionally, net migration in the last 20 years was not fruitful and marked a significant shrinkage of more than 264,000 (The Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016). Both, net migration and natural population changes, are not favourable.

MIGRATION TENDENCIES IN JAPAN

According to Castles, Miller, and Haas (Castles, Haas, & Miller, 2013, pp. 16-17) migration can be presented as a multi-layered process, characterised by six general tendencies. By accounting for these tendencies, the re-evaluation of the Japanese stance toward migration could become transparent.

The globalisation of migration is an opportunity for new countries entering the global market phase to participate and be affected by international migration on economic, social, and cultural levels.

The changing direction of dominant migration flows. The classical “Europe-centred” migrations before World War II, and post-War destinations like the US, Canada, Australia, or New Zealand, are slowly being replaced by the emerging migration hubs of India, China, Japan, and Brazil.

The differentiation of migration. Each country is affected by different types of migrants (economic migrants, family reunions, refugees, asylum seekers, illegal immigrants), which are all happening at the same time but are inconsistent in nature. After one type of migration begins, another follows quickly, and it all becomes an interconnected system, regardless of the government’s attitude. Nevertheless, a positive approach by the government can boost the effects of migration (as was seen, for example, in post-2015 Germany).

The proliferation of migration transition is a shift, in which the state changes from a land of emigration to one of immigration. In the last decade, countries like Poland, Mexico, Spain, Turkey, or South Korea transferred to this model. The rising number of transit migrants is the most important sign of the change, and of a country becoming a major immigration centre. Additionally, there is a reverse process of immigration-to-emigration countries; currently, the Latin America region is regarded as such.

The feminisation of labour migration. Historically, migration was predominantly a male-oriented movement. However, since the late 1960s, the number of women participating in immigration has increased steadily. In the Japanese case, women from the Philippines and Thailand exceed the number of men from those countries coming to Japan to work and immigrate.

The politicisation of migration. International relations at the bilateral and multilateral level, regional partnerships, domestic and external policies – especially security-based issues – are a growing concern for the new policies implemented by the government (regarding migration and refugee law).

The proliferation of migration occurred on a major scale only during the Westernisation process after the Meiji Revolution in 1868, when the Japanese government sent thousands of students, researchers, and military personnel abroad, to acquire the knowledge and technology necessary to transform Japan from a poor feudal state into a modern country that could compete with the European colonial powers. Additionally, the policy changes made by the Japanese government to accelerate the industrialisation process forced traditional agriculture and industrial workers to become jobless. The haste in which the industrial revolution occurred, affected not just the people, but in a major way, also hurt the economic stability of the country. In the 1860s and 1870s, the U.S. economy thrived, and thus began the U.S. economic prosperity which was perceived by many Japanese former farmers and workers as their only opportunity to obtain a job overseas. Moreover,

the Meiji Revolution caused a social shift in Japan due to the collapse of the Edo Class system (1615–1868), which divided the Japanese society into four classes (Samurai, Farmers, Craftsmen, and others (merchants, entertainers, and “the untouchables”), and kept them under strict feudal rules, especially the restriction of free movement. The collapse of the Edo Class system was a process that took several years and was successfully replaced with more Westernised ideas of modern society. However, the few years were enough for the Japanese people who sought to leave the mainland, as the authorities were preoccupied with the economic transformation of the whole state and fighting the last rebellious groups opposing the reforms.

The feminisation of labour migration is an element that will be hardly touched upon in this paper, due to the slim possibility of employment for foreign women. In the past, female employment was usually in the “entertainment” sector. However, today it has shifted more to health services, a sector which is in desperate need of nurses (Philipne Oversea Employment Administration, 2016), doctors, and social-service assistants, mostly from the Philippines and Indonesia (The Japan Foundation, 2015).

The globalisation of migration and its consequences swiftly affected the Japanese economy after World War 2. During the Economic Miracle (1950s-’70s), the Japanese economy required a larger workforce to sustain its growth. Thus, the changes in the legal framework since the beginning of the 1950’s can help explain the current position of the Japanese authorities – with respect to the government’s reaction then – to sustain the migration to a desirable level.

The Legal Framework of Immigration

The basic framework for immigration in post-war Japan was the Immigration Control Law of 1952 (The United Nations, 1951). However, this law, based on a U.S. model, was not designed to boost migration to Japan or allow resident foreigners to obtain Japanese nationality. Japan had created an alien registration system, which lasted until

2012, to observe and control immigrants, whether they were newly arrived or had resided in the country for years. The support for foreign nationals to become potential members of Japanese society was quite weak (Japan, 2012, p. 7).

The next phase occurred in 1989, when the Japanese government started revising the Immigration Control Law (The Ministry of Justice, 2006) in response to the growing migration movements and a significant rise in visa overstayers. The government reorganised its permit system to regulate the immigration of professional and high-skilled personnel while confirming its basic principle of limiting low-skilled foreign labour. The government introduced financial sanctions for employers to discourage and minimise “illegal” employment (The Immigration Control and Refugee Recognition Law, 2014).

This penalisation led to a double-track system for low-skilled worker migration. The first track was a trainee system, which started with the Technical Internship Trainee Program launched in 1993 (Japanese International Training Cooperation Organization, 2016) and was officially recognised by the government. The second track involved the recruitment of migrants with Japanese descendants (Brazil, Philippines, USA, Canada). Both tracks were given access to permanent resident status, with no restraints regarding employment. Of these, the largest visible migration group that benefited from this policy were Japanese Brazilians (Higuchi, 2005, pp. 16-17).

Historical Context of Migration

The historical context of migration in Japan can be divided into two main aspects: internal island migration and human resources distribution, and the “imperial or colonial era”, in which Japan had to rely on human resources from outside Japan. This paper will primarily focus on the impacts of Korean and Chinese migration, with brief mentions of other nationalities that might gain significance in the coming decades.

First, contemporary increase of the migrant movement in Japan after the Meiji Restoration and Economic Revolution in 1868 was crucial in the background of the internal migration process. During the creation of the modern Japanese industry and the country's cultural transformation, the transfer of human resources on the islands was critical to the maintenance of its economic growth and military prowess. This was dictated by the unique traditional approach employed by the Japanese officials to keep the country unified under the banner of nationalism. However, economic growth could not be maintained by the domestic populace moving to where it was most needed at any given moment.

Second, we can clearly see the change after Japan's rise to power as a regional colonial empire. With the annexation of Taiwan (1895), and Korea (1915), the citizens of those colonies had an opportunity to migrate and work on Japan's mainland, where there was a need for hands to support Japan's economic and military expansion. Both, the Koreans and the Chinese were the primary sources of human labour used by the Japanese Empire. Japan had experienced a substantial influx of people from abroad in the previous two centuries. At the beginning of the twentieth century, Chinese immigrants began creating working communities in Japan's major cities, usually at ports (Chikako & Tsuneo, 2006). However, they were quickly overtaken by Korean migrants. The impact of the Koreans was more significant at the time. Nevertheless, the Chinese community exercised more influence on the contemporary (after 1990s) side of the migration process.

In today's Japan, most foreign residents are colonial immigrants and their descendants. Koreans and Taiwanese were officially branded as foreigners in April 1952, when Japan was regaining its independence after the end of the post-war U.S. presence (Potter, 2009, p. 6).

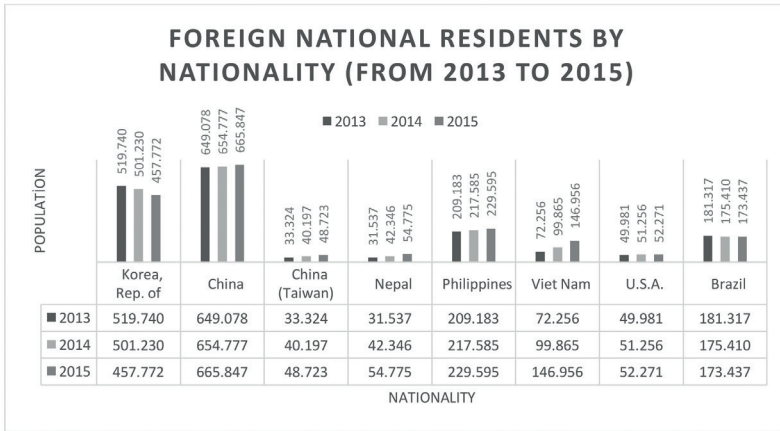
Workers who entered Japan were sent to engage in physical labour in factories and mines. The government of Japan had propagated the

idea of movement of people from the colonies, providing them with the benefits of assimilation into Japan's superior culture and way of thinking.

The Japanese Empire annexed Korea in 1915; thereafter, the migration flows between Japan and the Korean peninsula grew swiftly (Freeman Spogli Institute for International Studies, 2010). The Korean population in Japan increased further, as enlisted labourers were brought over during the last years of Japan's colonial empire; the Korean migrant population peaked at approximately two million in 1945.

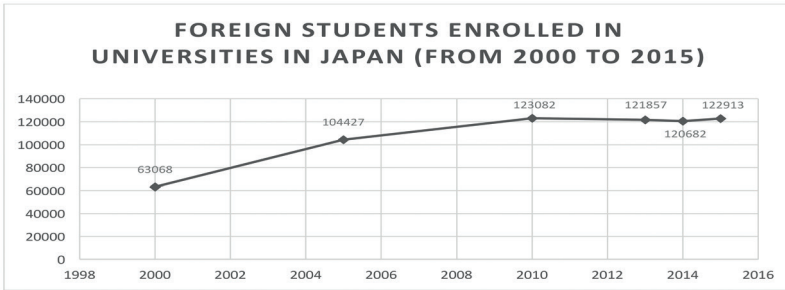
The massive migration during Japan's resurgence in the first four decades of the twentieth century was most significant for the Koreans. Many of them decided to stay in Japan after the war; thus, they became the biggest foreign community on Japanese soil for the next 60 years.

Today, Korean descendants are a part of Japanese society; however, they were not granted full privileges of naturalisation after the war. The issue arose with the new Constitution that came into effect in 1947, dictated by the United States of America's occupation forces. The Constitution included a clear statement in Article 10: "The conditions necessary for being a Japanese national shall be determined by law", in which the Japanese word national/citizen "kokumin" (国民) was understood as meaning a Japanese-born person with a Japanese parent. In this case, all the privileges and rights granted by the Constitution, and the laws that clarified and regulated the life of ordinary people, only applied to the "kokumin". This issue had been raised by many foreigners (Jones, 2015), who objected to the disadvantages created by this term and policy, which persists to this day. However, in the case of the Korean Zainichi, their population had been rapidly decreasing due to low birth rates, international marriages with Japanese, and deaths, mostly in the generation of people from the post-war period (1945-1955) that decided to stay in Japan.



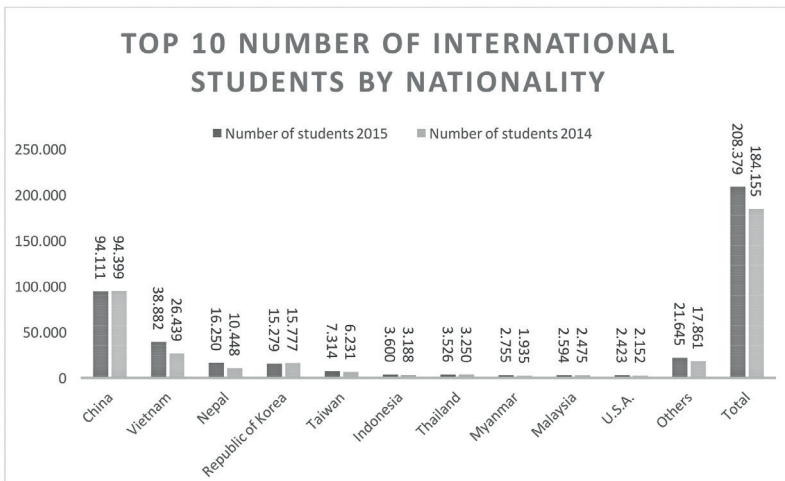
Source: (Statistical Bureau of Minister of Internal Affairs and Communications, 2016)

On the opposite side, there was Chinese migration to Japan. The recent Chinese surge was similar to the historical exchange of the workforce mentioned above, resembling Korean migration. Additionally, it was intensified; thanks to low-skill job programmes, descendants (Shinkakyō - 新華僑) of Chinese who decided to stay in Japan after the war, and the fast-growing Chinese student community that decided to study at Japanese universities. The data regarding Chinese students and overall foreign students depends on the institutions that did the research. According to the Statistical Bureau of the Ministry of Internal Affairs and Communications, in 2015, there were 122,913 foreign students in Japan (Statistical Bureau of Minister of Internal Affairs and Communications, 2016).



Source: (Statistical Bureau of Minister of Internal Affairs and Communications, 2016)

The Bureau did not segregate the international students' groups according to their country of origin. Nevertheless, research by the Japan Student Services Organization (JASSO) indicates that the number of international students on May 1, 2015 was 208,379 persons, representing an increase of 24,224 students (13.2%) compared to 2014, when there were 184,155 students.



Source: (JASSO, 2016)

This highlights a clear disparity in the data collected by these governmental institutions. Additionally, both conducted the basic survey of schools on May 1, 2015, which is 30 days after the beginning of the university year in Japan.

In the annual JASSO report 2015 (JASSO, 2015), students are divided into two groups:

- Higher education students: 152,062 persons (an increase of 12,877 persons (9.3%) compared with the result of last year)
- Japanese language students: 56,317 persons (an increase of 11,347 persons (25.2%).

It is evident that the cooperation between Chinese citizens and the Japanese government is fruitful. The working Chinese population is increasing, and Chinese students comprise almost half of all international students studying at Japanese universities.

This new exchange of students in Japan did not start without any previous consideration; the most significant was the awareness of the Japanese government regarding the importance of international exchanges, and their future role in the country as an engine to reinvigorate the economy and restore the social security system. Thus, the surge in student migration is currently becoming one of the deciding factors of the migration acceleration process, which is reflected in the policy ideas revealed by the government. The migration policy discussion was incorporated and viewed through a bigger scope, which culminated in a unified strategy that included the issues and possibilities of an accelerated migration process.

MIGRANTS' ROLE IN THE JAPANESE REVITALIZATION PROJECT

The acceleration process is mentioned in The Japanese Revitalization Project (JRP), revised in 2014. This is Prime Minister Shinzo Abe and his cabinet's grand strategy to resurrect Japan's role as a vital player in the international arena. Abe believes that only through economic

development, technological breakthroughs, reassessing the value of young and older generations, and the impact of women as well as foreign workers on the government and private sector can Japan be invigorated, and continue to be one of the world's dominant market players.

The JRP is divided into three sections, namely: a. The Industry Revitalization Plan; b. The Strategic Market Creation Plan, and c. Global Outreach.

The Industry Revitalization Plan includes structural reform programme (revitalising Japanese industries); reforming the employment system and reinforcing human resources capabilities; promoting innovation in science and technology (University Reforms); transforming Japan into the world's leading IT society; boosting Japanese competitiveness as a business hub, and revitalising middle- and micro-sized companies.

The Strategic Market Creation Plan mostly emphasises upon extending life expectancy; providing a clean and economical energy supply; creating next-generation social infrastructure; rebuilding regional communities, and enhancing tourism.

Additionally, the JRP also includes strategies for Global Outreach, which includes international trade negotiations with Australia and the EU, and doubling Foreign Direct Investments.

In this paper, discussion of The Japanese Revitalization Project will be limited to information regarding changes that directly involve migrants already living in Japan and incoming migrants to Japan. The Industry Revitalization Plan emphasises the importance of migrants, future foreign workers, and international students in employment, as well as lays stress upon innovation in science and technology, which is directly connected to university reforms.

As mentioned in the Globalisation section, there is a double-track system for low-skilled worker migration. In the case of high-skilled

workers, the Japanese Immigration Bureau advertises the need for these employees and methods that can be used to acquire them.

To assist high-skilled workers, Japan introduced a Points-based System for Highly Skilled Foreign Professionals, in which foreigners are classified in three categories: academicians, specialised/technical professionals, and business management professionals.

Each of those three groups has relevant sections – academic background, research achievements, and professional career or annual salary – in the point-based Evaluation Mechanism, which can help them receive job permission. If a foreign professional exceeds 70 points in the Evaluation Mechanism, his or her application is eligible to begin the Immigration Bureau's assessment process (The Immigration Bureau of Japan, 2017). If he or she is accepted, the highly skilled professional has a better chance of obtaining permanent residency.

The Japanese people and their government are constantly discussing the social and cultural unity of their state. The discussion also includes the internationalisation of universities by employing more foreign academicians as one of the principles of the section of JRP concerning Promoting Innovation in Science and Technology. In 2014, the Ministry of Education (or MEXT) began a multilayered scheme based on the JRP section, Promoting Innovation in Science and Technology, which heavily emphasises upon international academic cooperation and exchange programmes. The project was named the “Top Global University Project” and was launched in 2014 (The Ministry of Education, 2014).

The programme includes five goals: to elevate at least ten of the best Japanese universities to the top of 100 World University Ranking; provide full-time faculty positions for 1,500 young and international faculty members; double the number of Japanese students who wish to go abroad (from 60,000 students in 2010 to 120,000 in 2020); to achieve a population of International Students of 300,000 by 2020, and to obtain accreditation to offer the International Baccalaureate in

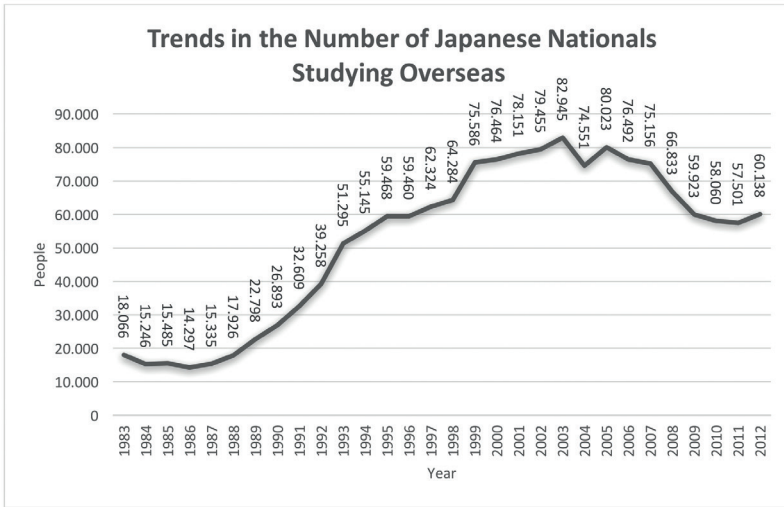
at least 200 schools in Japan (only 19 institutions in 2014 were eligible for the International Baccalaureate accreditation).

The origin of the word “internationalisation” in the context of Japanese education and language, somewhat reflects the importance of this process. The Japanese word “internationalisation” appeared in common use in 1981, and was added to the dictionary. However, today, the term internationalisation, or rather the lack of internationalisation, can be associated with the drop in the quality of university education in all fields. International students are rejecting the possibility of studying in Japan (The Japan Times, 2015). At the same time, Japanese universities are plummeting in international rankings: only four universities (Tokyo - 20, Kyoto - 32, Nagoya - 72, Osaka - 96) were on the Shanghai Academic Ranking of World Universities (Shanghai Ranking Consultancy, 2016). By 2020, according to Ministry of Education projections, an additional six universities should be in the top 100 ranking.

To assist with employment after higher education, Japan are trying to provide opportunities for international students. The Ministry of Education is seeking to convince graduate students to stay in Japan and begin their career as salaried employees or continue their education by becoming researchers. In the past, Japanese scholarship programmes focused only on providing education and did not encourage international students to stay and work in Japan. Nevertheless, since the mid-2000s, the approach has shifted and the country is encouraging foreign students to stay and work as high-skilled foreign professionals (Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2014, pp. 62-63). Retaining the best students and potential workers is key to keeping the Japanese economic revitalisation project going, as is the collaboration among selected agencies and ministries to create a system that will boost: the acquisition of foreign employees; information sharing and intellectual exchanges, especially between young and rising researchers; and the creation of internationalised research centers in, and outside, Japan.

The process of encouraging young Japanese students to participate in international exchange programmes is part of improving their English skills, which is identified as a fundamental issue by the government. The importance of communicating in English is a necessity in Japan, which is why, from primary school to the university level, all education institutions seek out possibilities for students to actively partake in homestay programmes and short-term exchanges between schools. Nevertheless, the most important ones are at the university level. Exchanges between universities for at least six months are the most valuable ones, and can help students improve their oral English, which is regarded as the most troublesome for cultural reasons, and the way the classes are conducted (Hollingworth, 2017). The speaking difficulty creates communication problems that are evident during the whole English education process in Japan.

Hence, although there is a need for Japanese students to participate in exchange programmes, the number of students wishing to go abroad is declining each year. According to data collected by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology (The Ministry of Education, 2015), in 2004, 82,945 Japanese students studied abroad. This was the highest number since the post-war period. However, the upward trend that began in the latter half of 1980s did not continue, and in 2011, the number hit 57,501 students, which is comparable with the numbers from 1995-96. Nevertheless, after increasing pressure from the government, and in light of preparations to launch the JRP, the numbers began to change. According to the most recent surveys analysed by MEXT for 2013, the number was 69,869 students (The Ministry of Education, 2015). Governmental intervention was, therefore, necessary to halt the downward trend.



Source: (UNESCO, 2016)

One of the JRP's goals is to obtain and maintain at least 120,000 Japanese Nationals studying overseas each year, by the year 2020. There are still six years left to improve the data analysed and presented by MEXT. However, given Japan's declining population and smaller families, achieving this goal by the deadline set by the Japanese government might be hard – but for natural demographic reasons, not because of over-ambitious policy plans.

The international student community, as mentioned above, is one of the most crucial aspects of the Japanese plan to make Japan more “open” and diverse. In 2015, there were approximately 210,000 international students in Japan, and by 2020 this number should reach 300,000 according to JRP's goals. Due to the growing population of students from China, Vietnam, and Nepal, it will be possible for the government to attain those figures. An issue around multinationals has also arisen; the international student group is now almost half Chinese, and the current model is designed to promote diversity or to help Japanese universities survive in a time of population decline. The Japanese government does not mention anything about an approach

to assist universities by filling the gaps with international students. However, it is evident that the decision to open Japan to international students could also have an additional positive effect on universities, as they will be in a better position to maintain their operations as educational institutions and delay, or even reverse the possibility of closing, due to an insufficient number of incoming students each year. This scenario will happen in the next decade, and the first to face such problems will be the private universities.

Refugees

Japan is one of the developed countries that does not provide direct aid to refugees, asylum seekers, and stateless and internally displaced people, by accepting them into their country. However, as a donor to the UN Refugee Agency, it is fourth-largest after the U.S., the European Union (without Germany), and Germany, providing aid to the tune of more than \$164 million in 2016 (The UN Refugee Agency, 2016).

This dichotomy is one of the critical issues that Japan is criticised for in the international community. In 2016, Japan switched gears and accepted 28 people with refugee status (Miyazaki & Funakoshi, 2017). This is a small number compared to any other developed country and the amount of rejected applications is also high. However, the origin of people coming to Japan and applying for the refugee status is suspicious (Ministry of Justice, 2015, p. 66). In other words, none of these people came from countries in a state of conflict, or ones where the state does not function adequately enough to provide basic social services.

The Japanese Immigration Bureau is assessing this situation through the (JRP) policies implemented by the Japanese government that clarify the country's current position regarding refugees. In the Formulation of the Basic Plan for Immigration (the integrated part of JRP) will be more accurate in giving permission for refugees or asylum seekers, with an application process based on the Refugee Conven-

tion, and will continue to build and expand the framework of all institutions directly connected with refugee cases. The government wishes to suppress any applications made by asylum-seekers who might misuse or abuse the rules of the system.

Japan will exchange information with other countries and cooperate with the UNHCR and other relevant international bodies that could help improve the already existing qualification process and examinations to determine whether an asylum-seeker is truthful and really in need of asylum.

Conclusion

The Japanese authorities realised that, through appropriate and prearranged policies regarding migrants, it is possible to create a sustainable flow of international human capital, which is genuinely needed for the future of the Japanese economy – and, in particular, for elderly people, who will need to be taken care of by migrants who will work and contribute to the pension system. Thus, the government had to begin the process of “loosening the chains” of the permanent residency requirements and citizenship.

Japan will not suddenly announce an open-door policy and allow anybody who is willing to work to come to Japan. However, the government, through its new immigration policy is giving an opportunity to selected groups (international students, and high-skilled workers). By increasing the number of international students, the Japanese authorities and companies are selecting from among a growing pool of potential workers and absorbing the most valuable ones. Additionally, international students who finish higher education and obtain a degree in Japan are aware of the Japanese culture and customs; hence, it is possible to say that the university not only prepares them to work, but also to co-exist and understand the importance of the Japanese culture. The universities provide a range of activities for students to integrate better with their peers, faculty members, and local communities; for example: engaging in free Japanese classes, cultural festi-

vals, or other group activities (Japanese group affiliation is the most crucial aspect of their life, and is opposed to “western” individualistic approach).

In this sense, it is worth mentioning that the refugee issue is also being treated using similar means. Japanese migration authorities are extremely reluctant to provide refugee status to anyone who asks for it. Nevertheless, if the younger generation of people leave because of conflict or another calamity, the chance of a refugee getting financial support from the Japanese government exists in the form of scholarships. The government of Japan’s generosity is limited and requires many documents (mostly regarding the applicant’s educational background and knowledge of English), which, in some cases, cannot be fulfilled (since refugees are forced in many cases to hand in their identification documents, including the ones indicating their level of education, when they decide to travel and risk by using smugglers services). Thus, it is almost impossible to persuade the Japanese immigration officers to even begin to review a case.

Moreover, the assimilation process for foreigners will become a pressing problem in the upcoming years as increasing numbers of foreign residents begin to mingle with the Japanese population. From the societal perspective, it is hard for the Japanese to accept foreigners as equals. The lack of equality was recently reflected in the survey on discrimination conducted by the Ministry of Justice. The Ministry asked 18,500 expats about their occupation, salary level, apartment, living standards, and overall racism, religion, and country-based insults they encountered. From the responses of 4,252 men and women answering to the survey two issues were most noteworthy: renting an apartment (in Japan, many real estate companies require a “Japanese guarantor” as a form of additional insurance in case of devastation of the apartment), and securing a full-time position in a Japanese company at the same level of salary as their Japanese co-workers in the same position (Osaki, 2017). Even though a naturalisation process might be successful, in the eyes of the society, local community, or neighbours,

an immigrant will remain an external element in the healthy country's body. This kind of ostracisation will mostly likely continue, and become a rather unwelcome reality in Japan for the next several decades.

Perhaps not surprisingly, the question of voting rights is highly controversial in the Japanese public and political sphere. It has been vocalised that migrants who possess permanent residency should be able to vote in elections, since they pay taxes and contribute to society each year. This will probably remain more of a wish rather than a probability in the next few decades. The Japanese are afraid of the influence of foreign workers on their political system and will likely prolong the debate for even longer than it took to change the rules regarding permanent residency restrictions. Moreover, Japanese people's pride and sense of nationalism, even though it was constrained by the American occupation, still forms a crucial part of their identity. In that sense, it is far more conservative than Europe when it comes to country, state, society, and national unity.

Overall, the prospects for Japan to transform itself into a more open country and society still exists, but only if the government's ideas and principles are influenced and supported by a majority of Japanese people. International contributions to help war-torn countries – especially in the form of accepting asylum-seekers and refugees – will still be sporadic and infrequent, due to the minor benefits that Japan accrues from those actions. It will be more possible to migrate to Japan as a student and begin a professional career after graduating from a university, or be invited by a company or educational institution as a highly-skilled professional.

Bibliography

- Carrigan, Liam. *Japan's New Permanent Residency Rules Explained*. February 21, 2017. <https://blog.gaijinpot.com/japans-new-permanent-residency-rules-explained/> (accessed March 28, 2017).
- Castles, Stephen, Hein De Haas, and Mark J. Miller. *The Age of Migration*. 5th Edition. Palgrave, 2013.
- Chikako, Kashiwazaki, and Akaha Tsuneo. "Japanese Immigration Policy: Responding to Conflicting Pressures." *Migration Policy Institute*. 2006. <http://www.migrationpolicy.org/article/japanese-immigration-policy-responding-conflicting-pressures> (accessed March 2, 2017).
- Freeman Spogli Institute for International Studies. "Koreans in Japan." *The SPICE Digest*. 2010. https://spice.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Koreans_inJapan.pdf (accessed March 10, 2017).
- Hawksworth, John, and Danny Chan. *The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?* Pricewaterhouse LLP, 2015.
- Higuchi, Naoto. "Brazilian Migration to Japan: Trends, Modalities and Impact." December 2, 2005. http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P11_Higuchi.pdf (accessed February 20, 2017).
- Hollingworth, William. *Study explores deafening silence in Japan's English-language classes*. January 2, 2017. http://www.japantimes.co.jp/news/2017/01/02/national/study-explores-deafening-silence-japans-english-language-classes/#.WLQL_fmLTD4 (accessed March 20, 2017).
- Japan, The Immigration Bureau of. "Start of a new residency management system." 2012. [http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/pdf/NewResidencyManagementSystem-\(EN\).pdf](http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/pdf/NewResidencyManagementSystem-(EN).pdf) (accessed February 12, 2017).
- Japanese International Training Cooperation Organization. *Outline of Technical Intern Training Program*. 2016. <http://www.jitco.or.jp/english/overview/itp/index.html> (accessed February 19, 2017).
- JASSO. "International Students in Japan." 2015. http://www.jasso.go.jp/en/about/statistics/intl_student/__icsFiles/afiedfile/2016/04/20/data15_brief_e.pdf (accessed March 8, 2017).
- Jones, Colin. *Japan's Constitution won't protect revolting foreigners*. October 11, 2015. <http://www.japantimes.co.jp/community/2015/10/11/issues/>

- japans-constitution-wont-protect-revolting-foreigners/#.WJXfmGhx-qUk (accessed March 25, 2017).
- Miyazaki, Ami, and Minami Funakoshi. *Japan took in just 28 refugees in 2016, despite record applications*. February 9, 2017. <http://www.reuters.com/article/us-japan-asylum-idUSKBN15O0UV> (accessed March 12, 2017).
- Murai, Shusuke. *Japan recognizes only 27 refugees, despite rising numbers of applications*. January 23, 2016. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/23/national/social-issues/japan-recognizes-27-refugees-despite-rising-numbers-applications/#.WliHiWVxqUk> (accessed January 28, 2017).
- Osaki, Tomohiro. *Japan's foreign residents offer up insights in unprecedented survey on discrimination*. March 31, 2017. <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/03/31/national/japans-foreign-residents-sound-off-in-unprecedented-survey-on-discrimination/#.WSe2Am6kKUk> (accessed May 25, 2017).
- Peng, Ito. *Japan and its immigration policies are growing old*. East Asia Forum. June 7, 2016. <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/07/japan-and-its-immigration-policies-are-growing-old/> (accessed January 12, 2017).
- Philippines Overseas Employment Administration. "Japan needs nurses, caregivers." *Philippines Overseas Employment Administration*. June 21, 2016. <http://www.poea.gov.ph/news/2016/06-2.pdf> (accessed May 25, 2017).
- Potter, David M. "Evolution of Japan's Postwar Foreign Policy." 2009. https://office.nanzan-u.ac.jp/cie/gaiyo/kiyo/pdf_09/kenkyu_03.pdf (accessed February 18, 2017).
- Prime Minister of Japan and His Cabinet. "Japan Revitalization Strategy - Japan's challenge for the Future." June 24, 2014. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (accessed March 12, 2017).
- Reynolds, Isabel, and David Roman. *Japan grows more open to foreign workers as population declines*. September 23, 2016. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/09/23/national/politics-diplomacy/japan-grows-open-for-foreign-workers-population-declines/#.WIhqO2VxqUk> (accessed January 6, 2017).
- Rodionova, Zlata. *Japan loosens permanent residency rules to keep highly skilled foreign workers and lure global talent*. March 21, 2017. <http://>

- www.independent.co.uk/news/business/news/japan-permanent-residency-rules-skilled-foreign-workers-lure-global-talent-ministry-justice-a7616426.html (accessed March 28, 2017).
- Shanghai Ranking Consultancy. "Academic Ranking of World Universities 2016 - Japan." 2016. <http://www.shanghairanking.com/World-University-Rankings-2016/Japan.html> (accessed March 20, 2017).
- Statistical Bureau of the Ministry of Internal Affairs and Communications. "Japan Statistical Yearbook 2017." 2016. <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/66nenkan/zuhyou/y662529000.xls> (accessed March 26, 2017).
- The Immigration Bureau of Japan. *Points-based System for Highly Skilled Foreign Professionals*. 2017. http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/en/system/index.html (accessed February 18, 2017).
- The Immigration Control and Refugee Recognition Law. *Foreign nationals who are permitted to work in Japan and those who are not*. 2014. http://tokyo-foreigner.j-site.mhlw.go.jp/english/seekers_1/spec/spec_1a.html (accessed February 16, 2017).
- The Japan Foundation. *Japanese-Language Pre-training Program for Indonesian and Filipino Candidates for Nurses and Care Workers under Economic Partnership Agreements (EPA)*. 2015. <https://www.jpf.go.jp/e/project/japanese/education/training/epal/> (accessed May 25, 2017).
- The Japan Times. *70% of foreign students shun offers from University of Tokyo degree programs in English*. March 29, 2015. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/29/national/70-of-foreign-students-shun-offers-from-university-of-tokyo-degree-programs-in-english/#.WKamKWxqUl> (accessed March 20, 2017).
- The Ministry of Education. "Overseas Study by Japanese Nationals." 2015.
- The Ministry of Education. *The Number of Japanese Nationals Studying Overseas and the Annual Survey of International Students in Japan*. February 27, 2015. <http://www.mext.go.jp/en/news/topics/detail/1372624.htm> (accessed March 23, 2017).
- The Ministry of Education. "Top Global University Project." September 2014. http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/09/___icsFiles/afied-file/2014/10/07/1352218_02.pdf (accessed May 26, 2017).

- The Ministry of Internal Affairs and Communication. *Japan Statistical Yearbook 2017*. 2016. <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/66nenkan/index.htm> (accessed February 8, 2017).
- The Ministry of Justice. "Immigration Control." *Part I. Immigration Control in Recent Years*. Tokyo, 2015.
- The Ministry of Justice. "Japanese Immigration Control and Refugee Recognition Act." 2006. <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b5754.pdf> (accessed February 12, 2017).
- The UN Refugee Agency. *Donors*. September 30, 2016. <http://www.unhcr.org/donors.html> (accessed March 26, 2017).
- The United Nations. "Immigration Control and Refugee Recognition Act." 1951. <http://www.immi-moj.go.jp/english/newimmiact/pdf/RefugeeRecognitionAct01.pdf> (accessed February 8, 2017).

The Consideration of Refugee Rights in Australia in its Role in Reaching the Policy Aims of Integration

Sherene Ozyurek*, Maurice Gerkens**

Abstract

This paper examines Australia's adoption of a Safe Haven Enterprise Visa (SHEV) in 2014 for unauthorised maritime arrivals, or asylum seekers who arrived by boat. This new model allows the asylum seeker, if found to be a genuine refugee, temporary protection with the potential of permanency through the pathway of other existing visa streams in Australia's Migration framework. This visa provides the asylum seeker the right to study or work in regional Australia. Subsequently, if the applicant holds this visa for three and a half years, the applicant is then eligible to apply for any other available visas within the Australian Migration framework for which they satisfy the relevant criteria. This, in practice, resolves a number of issues; protection obligations and skilled labour shortages in certain areas of the country and is argued to assist, consequently, in the issues of integration. The paper will examine the development and progress of this new model, which adds another criterion for asylum seekers for their pathway for permanency through their skill base to be used in the receiving country, namely Australia. The use of their skills can assist in the perception of contribution to Australia whilst also assisting the asylum seeker in integrating within Australia.

Keywords: *Australia's Safe Haven Enterprise Visa, Pathway for permanency for asylum seekers, Integration.*

* Senior Lawyer, FCG legal Pty Ltd, Melbourne, Australia; Accredited Immigration Law Specialist, Law Institute of Victoria, Australia; Lecturer, Postgraduate Immigration Law Program, Victoria University, Australia; PhD Candidate, Victoria University, Australia, e-mail: sherene@fcglegal.com

** Adjunct Professor Maurice Gerkens, Postgraduate Immigration Law Program, Victoria University, Australia; General Counsel at FCG Legal Pty Ltd, Melbourne, Australia; Former Principal Member (Ag) and Member Administrator of the Refugee Review Tribunal, e-mail: murray@fcglegal.com

Entegrasyonun Politika Amaçlarına Ulaşmada Avustralya'daki Mülteci Krizinin Ele Alınması

Sherene Ozyurek*, Maurice Gerken**

Öz

Bu makale deniz üzerinden yetkisiz bir şekilde gelenler ya da botla gelen sığınmacılar için 2014 yılında Güvenli Sığınma Girişimi Vizesinin (SHEV) kabul edilmesini inceler. Bu yeni model sığınmacıya, eğer gerçek bir mülteci ise, Avustralya'nın Göç çerçevesindeki mevcut diğer vize akımlarını izleyerek kalıcılık ihtimali olan geçici koruma imkânı verir. Söz konusu vize sığınmacıya Avustralya'da okuma ve çalışma hakkı verir. Ardından başvuru sahibinin bu vizeye üç buçuk yıl sahip olması durumunda, başvuru sahibi Avustralya Göç çerçevesi bünyesinde ilgili kriterlerini karşıladığı mevcut diğer vize türlerine de başvurma hakkı kazanır. Uygulamada bu, koruma yükümlülükleri ve ülkenin belirli alanlarındaki vasıflı işgücü eksikliği gibi birçok sorunu çözmektedir ve sonuç olarak entegrasyon konusunda karşılaşılan sorunları desteklediği ileri sürülmektedir. Bu makale kabul eden ülkede, yani Avustralya'da kullanılmak üzere yeteneklerine dayanılarak kalıcılığa giden yolda sığınmacıların karşısına yeni bir kriter çıkaran bu yeni modelin gelişimini ve ilerleyişini inceleyecektir. Yeteneklerinin kullanımı sığınmacıyı Avustralya'ya entegrasyonu hususunda desteklerken Avustralya'ya katkıda bulunma algısını destekleyebilir.

Anahtar Kelimeler: Avustralya'nın Güvenli Sığınma Girişimi Vizesi, Sığınmacılar için kalıcılığa giden yol, Entegrasyon.

* Kıdemli Avukat, FCG Hukuk Sınırlı Sorumlu Özel İşletme, Avustralya; Akredite Göçmenlik Hukuku Uzmanı, Victoria Hukuk Enstitüsü, Avustralya; Eğitimci, Göçmenlik Hukuku Lisansüstü Programı, Victoria Üniversitesi, Avustralya, e-posta: sherene@fcglegal.com

** Misafir Profesör Maurice Gerken, Göçmenlik Hukuku Lisansüstü Programı, Victoria Üniversitesi, Avustralya; FCG Hukuk Sınırlı Sorumlu Özel İşletme Baş Hukuk Müşaviri, Melbourne, Avustralya; Mülteciler İnceleme Mahkemesi'nde Eski Asli Üye ve Üye Yönetici, e-posta: murray@fcglegal.com

BACKGROUND AND METHODOLOGY

In 2014 Australia introduced significant reforms in their Refugee program, with the focus of this paper examining one of those changes, the introduction of the Safe Haven Enterprise Visas (Australian Government-Federal Register of Legislation- Migration and Maritime Powers Legislation Amendment, (Resolving the Asylum Legacy Case-load) Act, 2014). This visa provides a pathway to permanent residency for unauthorised maritime arrivals based on principles that encourage integration in a community, namely work or study.

In examining the introduction of the Safe Haven Enterprise Visa (“SHEV”), it is important to consider the historical background of Australia’s refugee framework to provide context of the changes in 2014. This paper will therefore provide a quantitative analysis of the changes in the refugee framework over the past 15 years, within a discussion on major refugee holding countries.

A specific quantitative analysis of the role of Australia’s history of accepting and resettling refugees will then be explored. Based on that analysis, the paper will raise the notion that three modulating factors, namely, the historical background of the host country, its proximity to troubled regions and its political environment, may have contributed to the changing role of a hosting country in resettlement of refugees over the past 15 years.

Subsequently, both qualitative and quantitative analysis will be used to examine the new framework adopted by Australia in their adoption of a new SHEV in 2014. Australia’s introduction of this law, whilst only initially provides temporary protection, if Australia owes protection obligations to the applicant, does provide a pathway to permanent residency through any of the non-protection streams available in Australia’s Migration framework.

The pathway to permanent residency is based on the requirement that the refugee studies and/or works in regional areas for a minimum of three and a half years out of the temporary 5 year validity period the

visa is granted for. Once they satisfy this criterion, they are then eligible to apply for other non-protection visas if they satisfy the additional criteria for the particular visa they wish to apply for. This, in practice, aims to resolve a number of issues; protection obligations for boat arrivals, skilled labour shortages in certain areas of the country whilst also facilitating integration of the refugee in Australia. The framework addresses the issues of integration through employment and study which has been argued is an important key indicator for integration (OECD/ European Union, 2015; Refugee Council of Australia, 2017).

The paper will examine the development and progress of this new SHEV model, where asylum seekers' skills can assist in the perception of contribution to Australia whilst also assisting the refugee in integrating within Australia via the platform of their skill base.

GENERAL BACKGROUND

Since 2000, the number of refugees worldwide has remained relatively stable at around 15.7 million and were mostly hosted by developing countries (see Figures 1 & 2) – (*Data Source: UNHCR, 'UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014'*).

Fig 1. Major Refugees-hosting countries in 2012

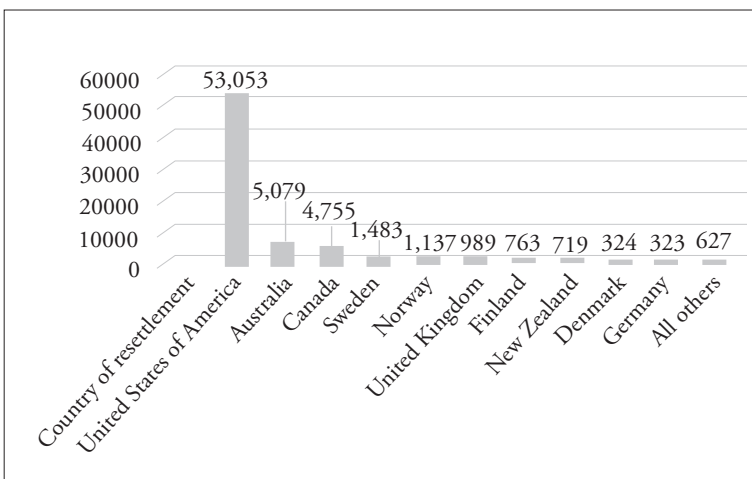
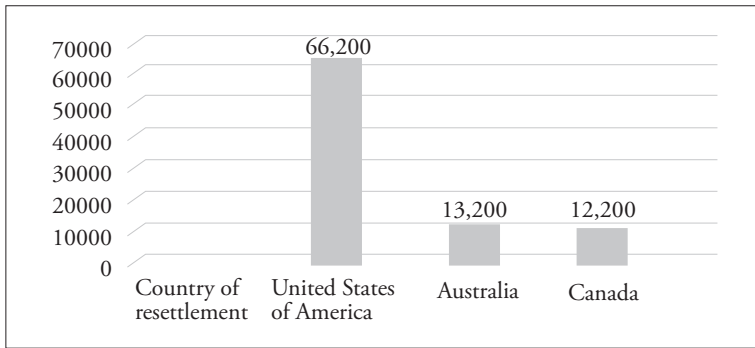


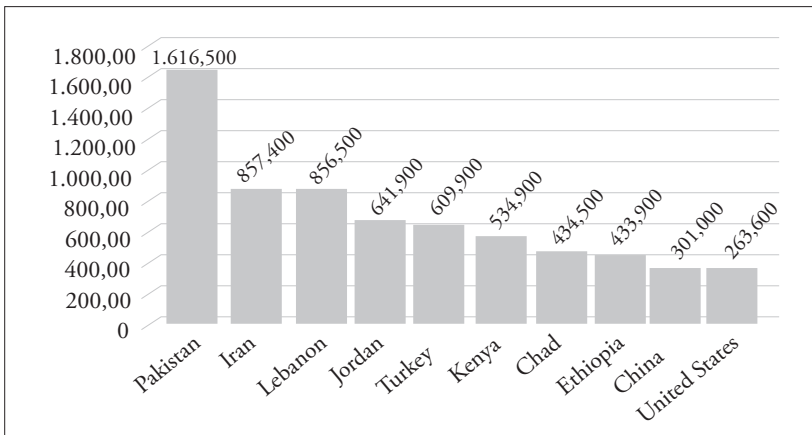
Fig 2. Top three resettlement countries in 2013



Due to recent world conflicts and the fact that most asylum seekers and refugees do remain in their region of origin in the hope that they will be able to return to their home country as soon as possible, the share of refugees hosted by neighbouring developing countries rose to more than 87% in 2013 (UNHCR, *Global trends 2013*).

Consequently, the burden of assisting the world's asylum seekers and refugees actually falls to some of the world's poorest countries (see Figure 3) – (Data Source: UNHCR, *Global trends 2013*).

Fig 3. Major refugees-hosting countries-End 2013

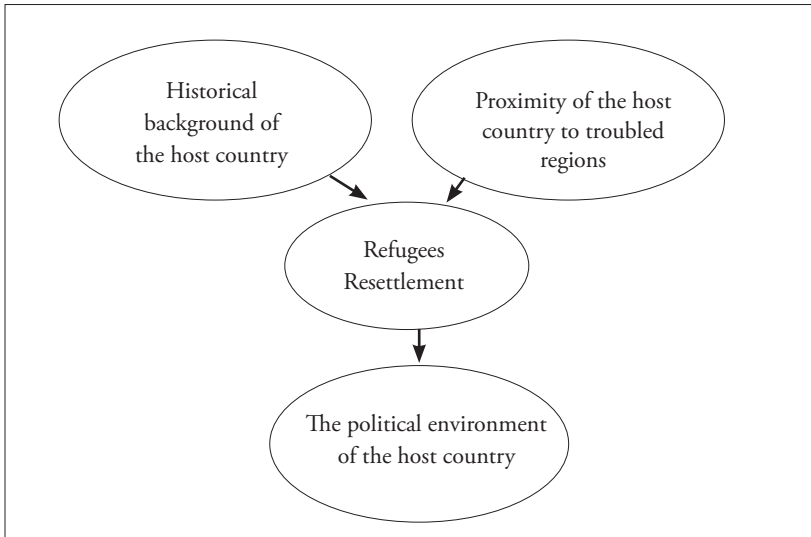


As shown in Figure 3, in 2013, Pakistan was host to the largest number of refugees worldwide, followed by Iran, Lebanon, Jordan and Turkey (UNHCR, *Global trends 2013*). The data in Figure 3 was analysed prior to the escalation of the conflict in the Syrian Arab Republic that gave rise to millions of refugees and due to the proximity factor, Turkey is currently hosting the highest number of asylum seekers and refugees (Skribeland, 2016).

MODULATING FACTORS THAT IMPACT ON THE HOST COUNTRIES TO HOST REFUGEES

It is possible to raise the notion that the *quantitative differences* in the role of each country in hosting refugees over the years was shaped by certain modulating factors proposed in Figure 4.

Fig 4. Factors that influence the ability of host countries to resettle Refugees



Firstly, the historical background of a host country could impact on its role in hosting refugees. Australia is one of the classical countries of immigration, meaning a new nation which has been built through colonization and immigration over the last two centuries. Such histor-

ical background could partly explain why Australia's intake of refugees was initially greater.

Secondly, the proximity to a troubled region is an important factor considering that most asylum seekers and refugees actually remain in their region of origin in the hope that they will be able to return to their home country as soon as possible. Based on this notion, and in view of the remoteness of Australia from the recently troubled regions like Syria, it would be understandable that Australia's intake of refugees over the recent years has not increased.

Thirdly, the political environment and the current state of affairs in politics in the host country and whether or not the main political parties are in agreement on decisions pertaining to refugees is a complex modulating factor that would impact not only on Government's decisions to host refugees but also on its willingness to embrace and integrate those refugees within its own population.

The possible impact of these factors on the role of Australia as a host country and the introduction of new frameworks governing rights and pathways of refugees will be explored below.

SPECIFIC BACKGROUND - AUSTRALIA AS A HOST COUNTRY

Australia has a long history of accepting refugees for resettlement and over 800,000 refugees and displaced persons, including thousands during and immediately after World War II, have settled in Australia since 1945. Australia is also one of only about 20 nations worldwide that participate formally in the UNHCR's resettlement program and accepts quotas of refugees on an annual basis (Phillips & Spinks, 2013a&b). In 2013, under this program, Australia accepted the second largest number of refugees (including refugees and other humanitarian entrants) for resettlement in the world (13,200) after the USA (66,200) and Canada ranked third after Australia (12,200) (UNHCR, 2013), see Figure 2.

It is important to take into account the total population and refugees' population in Australia as this information could impact on intake of refugees by the host country. UNHCR, 2015, demonstrates that as in May 2015, the number of refugees in Australia were 35,582 with a total population of 24,415,000. Therefore, the percentage Refugees per total population is 0.15%. This is important as it impacts on "additional benefits available to refugees" in view of the host country share of refugees and its obligations towards its own citizens.

In 2013 and in a dramatic step, the then Liberal Government began its campaign to "Stop the Boats" through its Operation Sovereign Borders policy (Parliament of Australia, 2013). This policy reinforced the controversial offshore processing regime by providing that an asylum seeker who arrived in Australia after the 1 January 2014 by boat, would not be settled in Australia but instead would be resettled in a third country if they were found to require protection (Parliament of Australia, 2013). Since the introduction of this policy, it has been reported Australia has not received any boat arrivals from 1 January 2014 (Phillips, 2014).

However, Australia was then in a position where they were required to manage the existing boat arrivals which are termed in Australia as 'Unauthorised Maritime Arrivals ("UMA")' who had already entered Australia and were subject to processing for their Refugee claims (s5AA of the Migration Act (Cth) 1958). It should be noted that any temporary protection provided to UMA's were repealed on 9 August 2008, re-introduced by the *Migration Amendment (Temporary Protection Visas) Regulation 2013* on 18 October 2013 and then disallowed and removed on 2 December 2013.

This led to the introduction of the *Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Act 2014*, which brought in many reforms including introducing the definition of a Refugee within Australia's domestic law under the Migration Act 1958, rather than relying on the definition found under Article 1A of the UN Convention relating to the status of Refugees (UNHCR-Convention and protocol relating to the Status of Refugees, 1951).

In addition, it *reintroduced* the concept of Temporary Protection, through the adoption of a Temporary Protection Visa (“TPV”) and *introduced* a new temporary visa framework under the SHEV. The TPV and SHEV were only available to boat arrivals who were seeking protection and entered Australia between 13 August 2012 and before 1 January 2014, with these dates reflecting the majority of the case load of boat arrivals who were still to be processed and were in Australia. This group is referred to as the ‘legacy caseload’ (Australian Government-Federal Register of Legislation- Migration and Maritime Powers Legislation Amendment, (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Act, 2014). In managing the legacy caseload, UMA’s who fell within this group could apply for either a TPV or a SHEV visa only once they were invited to apply by the Minister of Immigration and Border Protection (S46A of the Migration Act (Cth) 1958).

Given the extensive changes, this paper will focus the discussion on the introduction of the SHEV visa only, including the rights it provides to refugees as demonstrated in the table below (Migration Regulations (Cth) 1994, Schedule 2, Subclass 790 & AGDIBP, 2015a & b).

Safe Haven Enterprise visas
Eligibility: A refugee could be eligible for a SHEV if they arrived in Australia illegally by boat between the 31 August 2012 and 1 January 2014, and invited to apply for a SHEV and lodge a valid application with at least one family member declares an intention to work and/or study in regional Australia, and are assessed as engaging Australia’s protection obligations, and meet other requirements, such as health, security and character checks.
How long will the regulation allow the refugee to stay? A SHEV will allow a refugee to stay in Australia for five years.
What will the regulation allow the refugee to do? A SHEV will allow a refugee to work or study and have access to Medicare, social security benefits job matching and short-term counselling for torture or trauma where required. Adult SHEV holders will have access to the Adult Migrant English Programme and children will be able to go to school.

Obligations for work or study:

Work must be: lawful, paid, in a regional area that is included in the SHEV programme, and full-time, part-time, temporary, casual, seasonal or a combination of these.

Study must be: physically attending a course of study accredited by the Australian Qualifications Framework and full time.

The SHEV pathway:

One benefit of the SHEV is that a refugee might be eligible to apply for other substantive visas later on if they meet these requirements if, for at least three and a half years (or 42 months) while on a SHEV, a refugee has been: employed in regional Australia and not receiving certain social security benefits or enrolled in full-time study in regional Australia, or a combination of the above.

From the qualitative assessment above, it is apparent that if the refugee was granted a SHEV, they could only work in specified regions (Australian Government-Federal Register of Legislation-.Migration Regulations (Specification of Regional Areas for Safe Haven Enterprise Visas) Instrument 2017/014 - IMMI 17/014). These are restricted to regional Australia, which attracts predominantly jobs in the agricultural sector. Therefore it could be argued that Australia is using this model to reach policy objectives in both the humanitarian and labour schemes whilst also facilitating integration of the refugee in Australia. It is also apparent that the Australian model provides additional benefits to refugees through this visa as it provides a pathway to permanent residency not available through for TPV holders. This could be due to the low intake of refugees and the low percentage to the total population. Furthermore, some of the concepts involved in providing additional benefits to refugees could be partly attributed to strategically implemented views embraced by a remote country like Australia, thus basing its policies on the possible view that the refugees could remain in Australia and not returning to their homeland.

SHEV Processing status: In March 2016, the Refugee Council of Australia estimated some 2000 people have applied for SHEVs and

only around 20 visas have been granted (0.2% of those lodged). This slow start for SHEV was claimed by the Government to be due to a delay in Australian states in joining the process combined with the lengthy processing times (Hasham, 2016). However, recently another Territory confirmed its participation in the program and two other states expanded the areas the SHEV holder could be located. (Australian Government-Federal Register of Legislation-Migration Regulations (Specification of Regional Areas for Safe Haven Enterprise Visas) Instrument 2017/014 - IMMI 17/014).

In February 2017, statistics produced by the Refugee Council of Australia (RCA) (2017) showed the current SHEV processing status and the data showed that the number of applications reached 6277 (see Figure 5-Data Source: RCA, Fast Tracking Statistics, 2017). More importantly, of all finalised applications, approximately 70% of the applications resulted in the grant of a visa (see Figure 6 - Data Source: RCA, Fast Tracking Statistics, 2017).

Fig 5. SHEV Processing Status (January 2017)

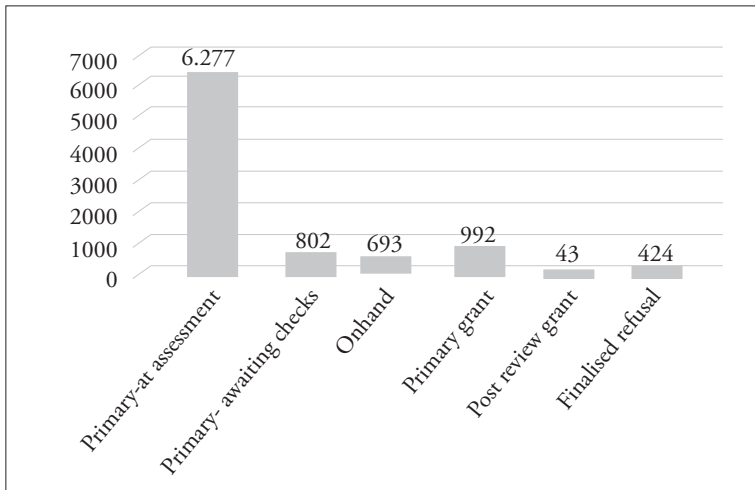
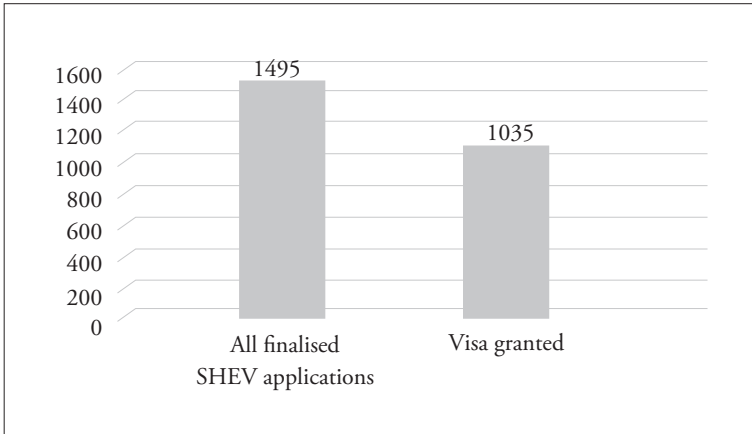


Fig 6. SHEV visa granted of all finalised applications (January 2017)



While SHEV processing status is improving with over 1000 refugees being granted the visa, the questions that need to be asked are; would those refugees be able to secure employment and what are the obstacles facing those refugees that were granted a visa to start studying or to find employment.

It is very early to predict whether the SHEV initiative will achieve its goals or not. In saying that, there are legitimate concerns that could be raised to question the long term outcomes of this initiative. A recent report by the Centre for Policy Development (CPD) (2017) identified five principal barriers to newly arrived refugees finding jobs: limited English, a lack of work experience, poor health, a lack of opportunities for women and having only been in Australia for a short amount time.

The authors based their view on the fact that only 17 per cent of humanitarian migrants are employed after 18 months in Australia due to the fact that the jobs available require higher-level skills and since only 17 per cent of humanitarian migrants arrive in Australia with post school qualifications, migrants are under-represented in occupations that are expected to grow strongly, such as professionals

and managers and are largely over-represented in occupations where growth is negative (CPD, 2017).

The abovementioned report could raise concerns that barriers do exist that could hamper the success of SHEV model. The concerns raised by the CPD (2017) are in agreement with the earlier findings from a survey of the literature by the RCA (2010) that identified barriers to employment of refugees to include, English language, cultural understanding and the lack of targeted services. Furthermore, such concerns are in agreement with a prior report by Australian Government, Department of Employment (2016) that raised the notion that it will become increasingly difficult for humanitarian migrants to secure work as the demand for low skill labour falls.

On the other hand, it is important to note here that the SHEV initiative has two main components, namely work or study in regional areas that are in need of such resources to fulfil work and student vacancies in these regions. A previous study by McDonald-Wilmsen et al., (2009), investigated a prior initiative aiming at resettling refugees in regional Australia that raised the notion that such initiatives “have the potential to provide benefits to refugees and host communities if care is taken to ensure a well-planned, well-integrated and well-resourced approach”. The authors also emphasised on the importance that “policies and strategies need to be based on a holistic approach that recognises and supports both humanitarian and regional development objectives.” It is therefore possible to predict that the SHEV initiative could succeed if both the refugees and the host regional communities are supportive to each other and are working together to achieve the long term goals of the SHEV initiative to the benefits of the host communities and the refugee. This may be achievable as Australian states opt into this program at their choice and are not forced to participate.

If adequate resources and well planned and integrated processes were undertaken, the SHEV initiative will not only provide protection but also opportunities for work and study and it is a superior policy decision over and above the TPV as it leads to important outcomes

apart from simply covering Australia's protection obligations. Outcomes like resolving skilled labour shortages and better integration of refugees and their children to the benefit of both the Australian society and the refugees themselves and the certainty, if they are eligible, of permanency in Australia.

Conclusion

Australia's introduction of SHEV offers an innovative practical solution to its protection obligations and skilled labour shortages in certain areas of the country. The motivations to reach its aims using a working model to reach humanitarian, labour skills shortages and integration policy objectives, aims to provide improved working conditions and allow social integration, which will benefit not only the refugees themselves but also labour markets and the economy. In summary, the introduction of the SHEV aims to resolve a number of issues including protection obligations and skilled labour shortages in certain areas of the country and is argued to assist, consequently, in the issues of integration.

References

- AMES Australia. (2016). In Transition: employment outcomes of migrants in English language programs at AMES Australia. Retrieved from, https://www.ames.net.au/files/file/Research/Transitions_SLPET%20Short%20Report_%20Final_Dec%202016.pdf
- Australian Government, Department of Employment, 'Australian Jobs 2016; Personal Income of Migrants, Australia, 2011-12, ATO Data
- Australian Government, Department of Immigration and Border Protection (AGDIBP). (2015a). Safe Haven Enterprise Visas. Retrieved from <http://www.refugeecouncil.org.au/wp-content/uploads/2015/08/Fact-Sheet-Safe-Haven-Enterprise-visas.pdf>
- Australian Government, Department of Immigration and Border Protection (AGDIBP). (2015b). Illegal maritime arrivals. Retrieved from <http://>

www.ima.border.gov.au/en/Applying-for-a-protection-visa/Safe-Haven-Enterprise-visas

Australian Government, Department of Immigration and Border Protection - Annual Report 2015-16 (AGDIBP - AR). (2016). Retrieved from <https://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/annual-reports/annual-report-full-2015-16.pdf>

McDonald-Wilmsen, B., Gifford, S., Webster, K., Wiseman, J., & Casey, S. (2009). Resettling Refugees in Rural and Regional Australia: Learning from Recent Policy and Program Initiatives. *Australian Journal of public Administration*. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2008.00611.x/full>

Australian Government- Federal Register of Legislation. *Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Act 2014*. Retrieved from <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014A00135>

Australian Government-Federal Register of Legislation-.*Migration Regulations (Specification of Regional Areas for Safe Haven Enterprise Visas) Instrument 2017/014 IMMI 17/014*. Retrieved from <https://www.legislation.gov.au/Details/F2017L00388>

Centre for Policy Development (CPD) – Settling Better Report- (2017). *Reforming refugee employment and settlement services*. Retrieved from <https://cpd.org.au/wp-content/uploads/2017/02/Settling-Better-Report-20-February-2017.compressed.pdf>

Hasham, N. (2016). Turnbull government accused of ineptitude as refugee visa scheme stumbles. *The Sydney Morning Herald*, March 28, 2016. <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/turnbull-government-accused-of-ineptitude-as-refugee-visa-scheme-stumbles-20160328-gns6z8.html>---Migration Regulations (Cth) 1994, Schedule 2, Subclass 790. Retrieved from http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/mr1994227/sch2.html

OECD/European Union. (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>

Parliament of Australia (2013). The Coalition's Operation Sovereign Borders Policy, July 2013. Retrieved from <http://parlinfo.aph.gov.au/parlIn->

fo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fparty-pol%2F2616180%22

- Phillips, J. and Spinks, H. (2013a). Boat arrivals in Australia since 1976. *Parliament of Australia, Department of parliamentary Services, Social Policy Section, Parliamentary Library*, Updated 23 July 2013. Retrieved from http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5P1X6/upload_binary/5P1X6.pdf;fileType=application/pdf#search=%22boat%20arrivals%20in%20Australia%20since%22
- Phillips, J. and Spinks, H. (2013b). Immigration detention in Australia. *Parliament of Australia, Department of parliamentary Services, Social Policy Section, Parliamentary Library*, Updated 20 March 2013. Retrieved from http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1311498/upload_binary/1311498.pdf;fileType=application/pdf#search=%22library/prspub/1311498%22
- Phillips, J. (2014). Boat arrivals in Australia: a quick guide to the statistics. *Parliament of Australia, 23 January 2014*. Retrieved from http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/QG/BoatArrivals
- Phillips, J. (2015). Asylum seekers and refugees: what are the facts? *Parliament of Australia, Department of parliamentary Services, Social Policy Section, RESEARCH PAPER SERIES, 2014–15*, Updated 2 March 2015. Retrieved from http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/HGNW6/upload_binary/HGNW6.pdf;fileType=application/pdf#search=%22library/prspub/HGNW6%22
- Refugee Council of Australia (RCA). (2010). What Works: Employment Strategies for refugee and humanitarian entrants. Retrieved from <http://www.refugeecouncil.org.au/r/rpt/2010-Employment.pdf>
- Refugee Council of Australia (RCA). (2016). Refugee Needs and Trends: A Statistical Snapshot. Retrieved from <http://www.refugeecouncil.org.au/get-facts/australian-statistics/>
- Refugee Council of Australia (RCA). (2017). Fast tracking statistics. Retrieved from <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/statistics/aust/fast-tracking/>
- UNHCR (1951). Retrieved from <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

- UNHCR. (2013). Global trends (2013). War's human cost. *UNHCR, the UN Refugee Agency*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>
- UNHCR. (2014). UNHCR Projected Global Resettlement Needs (2014). *UNHCR, the UN Refugee Agency*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/51e3eabf9.html>
- UNHCR. (2015). Mid-Year Trends, 2015. *UNHCR, the UN Refugee Agency*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=56701b969&query=mid-2015>
- UNHCR. (2016). Resettlement. *UNHCR, the UN Refugee Agency*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/resettlement.html-s5AA> of the Migration Act (Cth) 1958- Retrieved from http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118/s5aa.html
- Skribeland, O.Z. (2016). Seeking Asylum in Turkey, A critical review of Turkey's asylum laws and practices. *Norwegian Organisation for Asylum Seeker (NOAS)*. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf

A Story of Compliance with International Standards: The United Kingdom and Immigration Detention of Children

Pınar Çanga*

Abstract

In 2010, the UK banned detention of minors for immigration purposes. However, till this point immigration detention has been a significant part of the UK's immigration law since 1971. Using this practice towards families and children led a wide scale of criticism by international and national monitoring bodies and civil society. While applying the acculturation approach to find out what type of relationship played an important role in the compliance decision, it was clear that national monitoring bodies and civil society managed to activate a socialisation mechanism and pushed the government to act towards compliance with international human rights standards.

Keywords: *Immigration detention of children, Immigration Law, International Human Rights Standards, Acculturation Theory.*

* PhD Researcher, City Law School, City, University of London, email: pinarcanga@gmail.com

Uluslararası Standartlara Uyum: Birleşik Krallık ve Çocukların İdari Gözetimi

Pınar Çanga*

Öz

2010 yılı itibarıyla İngiltere hükümeti çocukların göç hukuku düzenlemesi altında idari gözetim altına alınmasına yasak getirdi. Ancak, bu uygulama, 1971 yılından beri İngiltere göç sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak yer almaktaydı. 1990'lardan itibaren uluslararası ve ulusal izleme kuruluşları ve sivil toplum örgütleri tarafından idari gözetime yönelik getirilen eleştiriler özellikle çocukların ve ailelerin de bu uygulama adı altında idari gözetim altına alınmasına odaklanmaktadır. Akkültürasyon teorisini bu vaka çalışmasına uygularken alınan sonuçlar göstermektedir ki ulusal izleme kuruluşları ve sivil toplum örgütleri karar vericiler ile sosyalleşmeyi sağlamış ve hükümeti çocukların idari gözetime alınması konusunda uluslararası insan hakları standartları ile uyumlu hareket etmeye itmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çocuk idari gözetimi, Göç Hukuku, Uluslararası İnsan Hakları Standartları, Akkültürasyon Teorisi.

* Araştırma Görevlisi, Londra Şehir Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, email: pinarcanga@gmail.com

INTRODUCTION

The approach towards immigration detention of children by the UK government presents an opportunity to pose questions within human rights doctrine in relation to immigration law. Immigration detention has been a practice used by the immigration authorities in the UK since 1971. This article traces the historical record of the UK's immigration law in relation to detention of minors. It follows this historical record till the decision to comply with international human rights standards with the introduction of new legislation in 2014 following new policy in 2010. It touches upon to what extent international and domestic actors got involved in this issue since the 1990s. By this, it also looks into what kind of impact these actors could create on the UK government's decisions through the lenses of a selected compliance theory.

There are specific standards introduced in 1989 by the Convention on the Rights of the Child (CRC) regarding detention of minors for immigration purposes. Although CRC does not ban detention of minors, it points out three important principles to follow during detention of minors. The first principle is that the best interests of the child that should be applied by decision makers in the policies and legislation regarding children. The second one is, particularly on detention practice, that detention should be used only as a measure of last resort. The last one is that detention shall be only used for the shortest appropriate of time. Hence, the member states of this Convention are expected to respect these principles in order to secure children's rights.

Compliance decisions to these international standards can be explained in many different ways as there are several different compliance theories. Yet, this article applies the socialisation mechanism recognised and described by Derek Jinks and Ryan Goodman: acculturation. Acculturation relies on the relationship of target actor to a reference group or a wider cultural environment (Goodman & Jinks, 2013: 27). Reference group's views play a very important role in the

way the target actor would act. Through social and cognitive pressures, reference group can push target actor towards compliance. By applying this theory, this article argues that the UK followed a unique path of being influenced by different actors at the same time.

This article will follow a timeline of the evolution of immigration detention since 1971 with reference to detention centres and detention statistics. This timeline will also include criticisms from international and domestic actors towards detention of minors in the UK. Applying the acculturation approach, this article reveals whether there has been any socialisation mechanism between the UK and the sources of these criticisms that led the government to comply with international human rights standards in relation to detention of minors.

METHODOLOGY

This article is an important analytical case study of the UK's approach to detention of minors since 1971.¹ Case study research has been defined by many different theorists in distinct ways (Gerring, 2004: 342). A case study can be used for qualitative studies or if it is an ethnographic, clinical or participant-observation field research. Furthermore, it might refer to a work that analyses the features of a single case. Last but not least, case study can be a type of research that explores a single phenomenon or sample. For our purposes here, a case study can be defined as a study that investigates the research questions while bringing different kinds of evidence (Gilham, 2000: 1). It is an empirical study that investigates a phenomenon in its real setting (Yin, 2014: 16). Here, this article will seek to explain why compliance to international human rights standards on detention of minors for immigration purposes has happened in the UK.

A case study can have three different implications in terms of theories (George & Bennett, 2005: 109). Theory testing in a case study

1 The background research for this article was conducted as part of the author's PhD studies at City Law School in London between 2013 and 2017.

usually aims to reinforce or weaken a theory; limit or broaden the range of a theory; or decide whether this theory can explain a case or general phenomenon. Here, case study on the UK by using Ryan Goodman and Derek Jinks' acculturation theory seek to find out whether this theory can explain the reasons behind the UK's compliance with international human rights standards on detention of minors for immigration purposes. This should not be confused with refuting this theory as this theory might be capable of explaining different phenomenon thoroughly. On the other hand, this research is not aiming to claim this theory's success over all similar cases or phenomenon since overgeneralisation will be risky. Having a claim like this can cause problems as it is a claim on cases that are not studied yet. Therefore, this research focuses its aim on deciding whether this theory can explain this phenomenon in the particular case study.

There are different types of evidence for a case study: documents, records, interviews, detached observation, participant observation and physical artefacts (Gilham, 2000: 20). Documents, as stated above, will be policy papers, legislation, international and domestic monitoring reports and archival records such as parliamentary or committee discussions. This will provide very detailed background information for what happened in the context of policy and law making for detention of minors in the UK. This can be defined as a silent witness to show concerns and priorities of this process in the UK. In particular, archival records will be seen as a sort of purposeful communication. The meaning and the evidential value of a speech or a discussion will be assessed through archival record (George & Bennett, 2005: 99). Secondly, records that will be used in the research will be statistics of asylum, new detention centres and minors detained for immigration purposes. This data will be the quantitative side of the case study. This will show the scale of this practice in terms level of migration and detention in these countries. This contribution will be an important source to prove the importance of this issue in terms of human rights.

I. EVOLUTION OF IMMIGRATION DETENTION IN THE UK

A. Beginning of Detention for Immigration Purposes

The UK has always been a country that receives significant number of migrants from different countries due to its colonialist history. To summarise the immigration flows to Britain, it can be stated that 600,000 people were added to the UK's population through immigration between 1961 and 1971 (focus-migration.hwwi.de, 2017). Another largest influx happened between 1991 and 2001 by 1.1 million people. Overall, the non-UK born residents in England and Wales has quadrupled between 1951 and 2011 (ons.gov.uk, 2017). Being a reception country resulted in having very detailed immigration management system that includes thorough legislation and policies.

Immigration detention found its place in this thorough immigration management system in 1971. The 1971 Immigration Act (Schedule 2 para. 9 & 16 (2)) can be characterised as the start of modern detention in the UK immigration history (Bevan, 1986: 83). In terms of the Act's content, immigration officers in the Home Office have the authority to detain or grant temporary admission to migrants subject to immigration control (Schedule 2 & 3). This Act made detention legal during deportation procedures and completion of legal examination (Silverman, 2012: 1138). These circumstances can be grouped under two main forms: people who are detained on entry and after entry (Cohen, 1994: 106). On entry detention occurs when there is a pending decision to admit, to change the conditions of admission, to allow 'exceptional leave to remain', to remove or to deport. Detention happens after entry when there is a violation of permitted entry or overstay.

B. The 1990s: Immigration Detention and the International Reaction to this Practice

The UK's position as a reception country did not show that much change in time. The asylum applications and the immigration num-

bers were still in rise in the 1990s. During the 1990s, the UK has faced high and constant levels of immigration to the country (Somerville & Cooper, 2009: 125). The sharp increase in asylum applications has started in the very end of the 1980s. Between 1988 and 1991, the number of asylum applications rose to 44,840 from 3,998 in 1988 (Home Office, 1996). While the number of detained people under 1971 Act powers were just 1,086 in 1985, this number reached to 5,778 in 1993 and 10,240 in 1995 (Malmberg, 2004: 8).

Till the 1990s, the UK did not have many permanent detention centres (Welch & Schuster, 2005: 337). Increase in the numbers of detained people resulted in expansion of detention facilities throughout the country. The Home Office announced that another 300 immigration detention places were under way especially for detention of asylum seekers in November 1991 (Shutter, 1992: 197). In November 1993, Campsfield, Oxford detention centre was opened as the first purpose built camp for immigration detainees with the capacity of 186 places (Welch & Schuster, 2005: 338).

Whilst there was this clear intention to expand the use of this practice with rising capacity of detention centres, the international community started becoming critical of this practice in the UK. As previously mentioned, the reactions from international or national actors can push target states to compliance according to Goodman and Jinks' compliance. Acculturation suggests that states change their behaviour in order to achieve cognitive/social comfort or terminate cognitive/social discomfort caused by the reference group. Target actors can use mimicry to comply with international standards and have a closer relationship with the reference group at the same time. For this reason, international institutions' critiques along with domestic actors such as non-governmental organisations can be meaningful to understand the factors affected the historical developments regarding compliance.

Hereby, the UK, as a member of the international community through ratification of international conventions, is in a position to

receive reports from monitoring bodies regarding its implementation of the Convention rights. During this period, the UK received concluding observations from Human Rights Committee (HRC) under the mandate of International Covenant on Civil and Political Rights.² For instance, in 1995, the HRC submitted its concluding observations on the UK (Human Rights Committee, 1995). In this report, the HRC stated its concerns over the treatment of irregular migrants, asylum seekers and people with a view to deportation. The Committee held that the duration of the detention might not be necessary in every case.

During the 1990s, domestic law did not show any changes in relation to immigration detention on the way to compliance with international human rights standards despite the criticism. The low, if any, impact of the criticism can be seen in the lack of references to the monitoring bodies' criticism in the parliamentary debate. The extensive search in the parliamentary debate archives showed that there was a lack of interest towards this criticism while discussing immigration issues (Hansard Archives, 1990-1999). The lack of attention to these reports demonstrated that these monitoring bodies did not form a meaningful reference group for the UK government in order for acculturation to exist during this period.

C. The 2000s: Detention of Minors and International and National Criticism to this Practice

This period can be defined as managed migration period. The general element was to link the economy to migration policy due to the labour shortages in the UK, but also combat irregular migration at

2 ICCPR signed in 1968, ratified in 1976. Through this ratification, the UK has to submit reports to the Human Rights Committee on a regular basis and receive concluding observations or reports in return. 'The Human Rights Committee is the body of independent experts that monitors implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by its State parties.' last accessed 10 April 2014, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx>.

the same time (Samuels, 1997: 628). With the introduction of the 1999 Immigration and Asylum Act, the number of places of detention had immensely increased (Welch & Shuster, 2005: 338). Right after the 1999 Act, three detention centres were opened at Oakington, Harmondsworth and Yar's Wood. Oakington and Harmondsworth detention centres had a large capacity for families. In addition to this, Lindholme RAF base was redesigned as a removal centre, Dungavel prison was turned into a detention centre and a closed induction centre was established at Dover. Thereby, the government followed its plans to expand its immigration detention estate in order to meet its commitment of 30,000 removals in a year (Schuster, 2003: 166). While there were 10,240 people detained under immigration act powers in 1995, there were estimated 23,940 people detained in the UK for immigration purposes in 2003 (Malmberg, 2004: 8). The approach to newcomers was becoming less and less welcoming.

This expansion of detention centres led into wide usage of detention of minors as an immigration practice. Children became part of this system as they were detained or deported with or without their parents (Burnett et al, 2010: 11). The legal foundation that allowed detention of minors was based on the right to detain under Immigration Act 1971. This primary legislation provides unrestricted immigration powers to the authorities. Yet, these powers have been guided by administrative policy papers. These enforcement instructions for the immigration authorities provided guidance in relation to duration and conditions of detaining children. There was no particular time limit for detention of families with children even though unaccompanied minors could only be detained for overnight (UK Border Agency, 2000). With the opening of new detention centres to hold families, these enforcement instructions reflected the conditions of these detention centres such as having family units and play areas (UK Border Agency, 2000). In terms of appeal rights, as decision to detain families with children is based on pending their removal, there was a right to

appeal to this removal decision same as adult detainees' right to appeal (UK Border Agency, 2000).

Detention of minors became a routine part of the UK's immigration law system with the start of the 21st century. In the 2000s, new detention centres (Yarl's Wood, Dungavel and Tinsley removal centres) were built with the allocated spaces for families and children. Instead of detaining families only before removal, families were detained indefinitely and for administrative purposes (Burnett et al, 2010: 11).

Limited but available statistics revealed that detention of minors became a more frequent practice in time. While there were only 819 children detained in Harmondsworth between 1978 and 1982 (d'Orey, 1984: 1), there were 585 minors kept at Oakington only between September 2003 and September 2004 (Crawley & Lester, 2005: 7). In 2007, the Children's Champion's Office within the UK-BA stated that 874 children were detained between May 2007 and May 2008, and 991 children for the calendar year in 2008 (The Children's Commissioner, 2009).

This wide practice of detention had received criticism from international and national monitoring bodies. The UK, as a party of the CRC³, received reports from the Committee of the Rights of the Child's reports during the 2000s. In 2002, the Committee raised its concerns over the increasing numbers of child detainees for immigration law enforcement in the UK. It was noted that their detention for a lengthy period of time might breach children's basic rights such as access to health and education. In the 2008's concluding observations, the Committee was still concerned about the numbers of minor detainees in the UK and recommended the UK to use the detention of minors as a measure of last resort and for a shortest appropriate amount of time as suggested by the Convention.

3 CRC, signed in 1990, ratified in 1991.

The Commissioner for Human Rights is under the mandate of Council of Europe⁴ that could visit member countries and submit reports upon her observations. In 2004, after a visit to the UK, the Commissioner expressed his concerns over the extent of use of detention in the UK (Gil-Robles, 2005: 20). He urged the government to consider the alternatives to detention in the cases of children and families. He was also concerned over the conditions of the detention centres that could increase the level of stress for detainees. The Commissioner for Human Rights submitted another report in 2008 following a visit to the UK's immigration removal centre. He was concerned over the use of detention for accompanied children for a period over three months (Hammarberg, 2008: 13). He urged the authorities to follow the standards of the CRC and European Convention on Human Rights and take a decision to detain children at only exceptional circumstances.

National monitoring bodies also pointed out the wrongdoings regarding detention of minors. Firstly, the HM Chief Inspector of Prisons⁵ reported on the conditions at the immigration removal centres. Dungavel Immigration Removal Centre, for instance, has been inspected several times. The first report voiced the concerns regarding the time limit of detention and the facilities provided to children detainees such as access to education. In 2004, as a result of an unannounced inspection of the centre, since the problems persisted, the

4 Council of Europe (COE) is one of the institutions that the UK is a member of since 1949. Commissioner for Human Rights, as a non-judicial institution under COE's mandate, does regular visits to member countries and submits country reports on human rights issues such as protection of vulnerable groups or cultural rights. The Commissioner for Human Rights is an independent institution within the Council of Europe. Its mandate is to raise the awareness of and respect for human rights in the member states, < <http://www.coe.int/tr/web/commissioner/mandate>>.

5 Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales (HM Inspectorate of Prisons) is an independent inspectorate that gives reports on treatment of people in prison, young offender institutions, secure training centres, immigration detention facilities, police and court custody suites, customs custody facilities and military detention. Last accessed 17 October 2016, <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprison/about-hmi-prison/#.VFogtVOsUWc>.

Inspectorate recommended that detention of children should only be exceptional and for the shortest possible time. In 2006, another inspection led a report that voiced concerns over the child's best interest principle as mentioned by international human rights standards. The HM Chief Inspector repeated the same criticisms and recommendations for other detention centres as well such as Harmondsworth, Oakington, Tinsley House, and Yarl's Wood since 2002.

The Joint Committee on Human Rights⁶ as another national monitoring body opened an inquiry on the treatment of asylum seekers in 2006 where there was an investigation in detention of children. The Committee expressed that detention procedures in the UK does not take the welfare of the child into consideration. Hence, detention of minors are against the UK's international human right's obligations.

Non-governmental organisations (NGOs) and civil society were also part of the picture in a sense that they also produced reports and initiated advocacy campaigns against this steadily increasing practice across the UK followed by the increase in the number of detention centres. There had been different campaigns by different civil society organisations and NGOs such as Bail for Immigration Detainees (BID), Save the Children, the Children's Society and Citizens UK. The common theme in these campaigns and reports, will be explained below, was providing counter argument and evidence to the Government's justifications to decision to detain families with children. To start with, the Government claimed that detention with families was only for removals and so only for a short period of time. Hence, the Government suggested that the practice followed the compliance norm of detention for a shortest period of time. Research by BID in 2003 has suggested that this was not the case. A small sample research with detained families revealed that families were detained for lengthy

6 The Joint Committee on Human Rights is appointed by the House of Lords and the House of Commons to consider human rights issues in the United Kingdom. Last accessed 15 October 2014, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>.

periods of times like 161 days or 111 days (Cole, 2003: 4). Another finding of the research demonstrated that detention occurred where removal was not immediate.

In 2005, Save the Children published a report based on case studies of 32 children who were detained with or without their families (Crawley & Lester, 2005). Some case studies in the research also showed that children with families were detained for more than 100 days (Crawley and Lester, 2005: 27). This study also demonstrated that some families were taken into detention while their asylum application still had outstanding aspects. In 2008, same problem of lengthy period of detention still showed itself in BID's briefing (Bail for Immigration Detainees, 2009: 3). This briefing stated that families that received support by BID were detained for six and a half weeks on average between October 2008 and January 2009 and criticised this practice.

As a second justification, the Government stated that detention of children with families was only used as a last resort and at a minimum scale. This is the other principle established within international standards that the Government, again, claimed to be following. Civil society reports, however, have demonstrated that large numbers of children were detained each year. For instance, in 2005 it was stated that about 2000 children were detained for immigration purposes (Bail for Immigration Detainees, 2008: viii). This number dropped to 1000 in 2009 (Silverman & Hajela, 2013: 2), yet it showed that there was still significant number of detention cases. Another BID and the Children's Society's joint report under the campaign called OutCry! End Immigration Detention of Children, which was funded by Princess of Wales Memorial Fund, demonstrated that detention was not used as a last resort (Campbell et al, 2011). The findings revealed that families were under detention when there was little risk of absconding, no imminent removal or no meaningful chance given for voluntary return (Campbell et al, 2011: 1).

Meanwhile, the Independent Asylum Commission (IAC) under Citizens UK⁷ also launched a nationwide citizens' review of the UK asylum system in 2008. This Commission produced three reports on more general aspects of the asylum system and this was evolved to Sanctuary Pledge Campaign. However, the reports also referred to detention of children. Their second report stated the findings regarding detention of children (Independent Asylum Commission, 2008: 35). The reports included the UKBA's responses to these findings and the IAC's assessment based on the UKBA's responses. Regarding detention practice, the UKBA responded that only two very limited circumstances where children were detained: as a family for a few days for removal or as unaccompanied minors while care arrangements were made. However, the IAC assessed this response and expressed their concerns on the non-including of the best interests of the child principle by the UKBA in their policies (Independent Asylum Commission, 2008: 36). The IAC also referred to a public opinion poll conducted by Citizens UK on an online system stating that 53% of participants said that children should never be detained.

In addition to the issue of when to detain, civil society also published reports regarding facilities and services provided at detention centres. For instance, BID's report in 2003 stated that children detainees received inadequate healthcare advice and treatment in detention centres (Cole, 2003: 38). The case studies in the research showed that children detainees' health problems were not taken seriously. These findings were also echoed in case studies of the Save the Children's report that was published in 2005 (Crawley & Lester, 2005: 15).

In addition to this, the end of 2009 also saw the open letter written by a famous poet, Carol Ann Duffy and seventy other writers addressing the prime minister. The letter called upon the prime minister and the Government to stop this practice as it was too harmful to be

7 Citizens UK works on building an alliance of civil society organisations in the UK.

accepted in a civilised society (Silverman, 2012: 1145). Furthermore, several groups such as Medical Justice⁸ started similar campaigns in order to raise public awareness to this detention policy in 2010. The Church of Scotland was also concerned over the conditions of the immigration removal centres in terms of children's wellbeing (McClellan, 2010: 159). Different from the monitoring bodies' reports, these campaigns used a moral and ethical argument instead of focusing on the government's international obligations. The campaigns managed to depict detention of children as an immoral practice instead of an illegal one. All of these efforts and campaigns helped to create a public disapproval in the UK (Silverman, 2012: 1145).

Hence, it is apparent that during the 2000s, there was a constant and growing pressure on the government to change the policy of detention of minors. This criticism was from international and monitoring bodies through monitoring reports and civil society organisations through campaigns and reports as cited in this subchapter. These aforementioned reports, in general, showed that the norm of detaining children as a last resort for shortest appropriate of time and not detaining them at detention centres was not fully followed by the immigration authorities in the UK.

D. The End of the Compliance Story

Previously mentioned the Sanctuary Pledge campaign run by Citizens UK and several partner organisations brought Nick Clegg, Gordon Brown and David Cameron as leaders of the UK's main political parties together at Citizens UK General Election Assembly on May 3rd 2010, only three days before the general election, where all party lead-

8 Medical Justice is a charity that seeks basic rights for detainees, it is the only UK organisation that arranges for independent volunteer doctors to visit men, women and children in immigration detention.

For more information, see <http://www.medicaljustice.org.uk/index.php>.

ers expressed their commitment to end child detention for immigration purposes if they won the election.⁹

The 2010's election's result was the Conservative Party's victory, ending up as coalition government with the Liberal Democrats. The Coalition Government's perspective on immigration was shaped around the Conservative's terms such as an introduction of an immigration cap due to their majority in the Government (Flynn et al, 2010: 110). The Conservative Party's election manifesto briefly mentioned their potential policies on immigration, mostly suggesting reducing numbers of immigrants (Conservative Party, 2010: 21). With regard to immigration detention, the only reference was made by suggesting improvement on immigration controls. However, the 2010 election manifesto of Liberal Democrats had a specific promise to ban the child immigration detention (Liberal Democrat Party, 2010: 76). Liberal Democrats, in their manifesto, stated that they were committed to provide a safe haven for fleeing persecution and incorporate CRC into UK law. In this line, they were devoted to end detention of minors for immigration purposes. The room provided for the Liberal Democrats in this coalition perspective was the promise of the Government to commit to end detention of minors for immigration purposes (Flynn et al, 2010: 100). Given the wide support for ending the practice by human rights activists, the Coalition parties might justify their commitment to their voters that the ban on detention of minors was very important as it would end this practice, but it would not damage immigration authorities' capacity to deal with immigration offenders (Flynn et al, 2010: 110).

9 Citizens UK, last accessed 2 January 2015, <http://www.citizensuk.org/2010/12/citizens-uk-response-to-nick-cleggs-announcement-ending-the-detention-of-children-for-immigration-purposes/>. The partner organisations were as listed: The Church of England, the Catholic Bishops' Conference of England and Wales, Churches Together in Britain and Ireland, the Methodist, Baptist and United Reformed Churches. The Muslim Council of Britain, the Jewish Council on Racial Equality, the Board of Deputies of British Jews and the Chief Rabbi. Church Action on Poverty, the Vincentian Millennium Partnership, the Salvation Army, the Evangelical Alliance and the Mothers' Union.

As a follow up of the commitment of the Liberal Democrats in their election manifesto and previously mentioned public disapproval, Nick Clegg announced their commitment as a coalition government to this issue on July 21st 2010 in Parliament. He promised the closure of family unit at Yarl's Wood Immigration Removal Centre (IRC), which was the main place for detaining children (Silverman, 2012: 1146). He also stated that the new system will be a fair and a more compassionate one in a way that focusing on the welfare of children and families (UK Border Agency, 2010).

After 2010, this approach to detention of minors was hastily reflected on the policy as well. UKBA detention policy guidance has made several changes regarding family with children under 18 detention policy (UK Border Agency, 2010). The policy guidance used to note that detention of families with children was not subject to a particular time limit. However, the policy recently stated that for the planned returns, the family should be kept at pre-departure accommodation centres for a maximum of 72 hours, yet in exceptional cases this time could be extended to a total of seven days with Ministerial authority. Furthermore, the policy guidance demonstrated that there are rare circumstances that family could be kept at Tinsley House rather than pre-departure accommodation.¹⁰ As a general policy, the guidance establishes that families with children under the age of 18 may be held in short-term holding facilities (holding rooms), pre-departure accommodation and the family unit at Tinsley House immigration removal centre for the planned returns.

Following this new policy, a new immigration Act was also passed by Parliament in 2014. The changes brought by the 2014 Act with regard to detention of minors for immigration purposes are as follows:

10 Where a family presents risks which make the use of pre-departure accommodation inappropriate (see 45.5.6). Such a proposal would need to be referred to the Family Returns Panel for advice and would, in addition, require Ministerial authorisation. The same time limits as for pre-departure accommodation apply.

- A ‘reflection period’, which is 28 days, must take place during which a child and one parent are protected from removal from the UK following the exhaustion of their appeal rights (Immigration Act, 2014: Section 2). The removal, previously, was arranged immediately after the exhaustion of the appeal rights.
- The Independent Family Returns Panel was created as a statutory body in order to provide advice to UKBA on the method of removal and ensure that UKBA safeguard and promote the welfare of children in its arrangements (Immigration Act, 2014: Section 3). Prior to new legislation, there was not such a body like the Independent Family Returns Panel.
- Unaccompanied children cannot be detained for more than a 24-hour period and they can only be detained at short-term holding facilities during transfer to or from a short-term facility and or a place where their presence is needed for immigration purposes (Immigration Act, 2014: Section 5). Previously, the legislation lacked any reference to unaccompanied minors. Instead, there were enforcement instructions for the border authorities regarding treatment of unaccompanied minors. These instructions stated that only in exceptional situations, an unaccompanied minor can be detained normally overnight, with appropriate care, whilst alternative arrangements for their care and safety are made (UK Border Agency, 2009).
- Pre-departure accommodation is the only place where families with children will be held for a maximum of 72 hours (Immigration Act, 2014: Section 6). The duration of detention can be extended to seven days only with an authorisation by the Minister. Despite previous rules and regulations stated that detention of families with children should only be for the shortest possible time, this type of detention was previously not subject to a particular time limit (UK Border Agency, 2008).

After 2010, the UK showed a significant level of commitment to end detention of minors for immigration purposes. The developments

were meaningful in terms of the UK's compliance to human rights standards. The Government basically limit detention of minors to detention at pre-departure accommodation centres for 72 hours with a repeated emphasis on the welfare of children.

II. ACCULTURATION - THE UNDERLYING FORCE?

The UK's compliance journey has ended with this new legislation in 2014. During the 2000s, there was a lot of pressure on the government to change this policy. One major characteristics of the acculturation approach in Goodman and Jinks' compliance theory predicts that this type of pressure can change the behaviour of a target state if the pressure is coming from a reference group that target actor wants to be associated with. When we look at the pressure and criticism on the UK so far, we can identify three different main bodies: international and national monitoring bodies and civil society organisations. To be able to identify which or any of these bodies can be seen as a reference group by the UK, parliamentary debates' references on these bodies can be a valuable sign as the approach from Parliament, especially government officials, to these bodies will show whether these criticisms are important to the decision makers.

To start with, it is very hard to see this type of desire on the UK government side to be associated with the international monitoring bodies. The UK is almost reluctant to be seen as a follower of the international treaty bodies. The lack of attention and reference to the reports by these international monitoring bodies by members of Parliament and the defensive approach by the Government officials in the case of a reference to these reports can be seen as the signs of this reluctance to be associated with these treaty bodies (Hansard Archives, 1990-2010). One Member of Parliament stated that adopting an UN-led approach on immigration legislation can be seen as weakness instead of a powerful stance in the UK's case (Browne, 2007). Hence, cognitive or social pressures as suggested by the acculturation approach, did not show any parallel ties with the UK's case in relation

to international monitoring bodies as there was no desired relationship that led to mimicry by the UK.

Secondly, as suggested by Ryan Goodman and Derek Jinks, acculturation suggests that the desired relationship to a group or an environment will pressure state actors towards compliance. This pressure aims to create psychological discomfort on the target state. If these social sanctions stay abstract such as reputational damage instead of being translated into material costs, it can be claimed that acculturation occurs. If we see national monitoring bodies as a group that the UK government body wants to be associated with or is reluctant to receive any criticisms from them, we can find parallel ties between this mechanism and this case study. In this regard, national monitoring bodies were always mentioned with high respect during the parliamentary debates. Especially the chief Inspector of prisons was always described as 'a reputable and independent institution' (Abbott, Woolas and Lord Avebury, 2007-2010).

In addition to this, since social and cognitive pressures play an important role under acculturation, the way the monitoring reports were written and quoted within the parliamentary debate could cause shaming and social approval as solely social sanctions for the Government. For instance, we have seen the reference to the Inspector's reports in positive and negative ways in the parliamentary debate. While opposition party members quoted the Inspector's reports to point out the wrongdoings of the system, the Government officials quoted same reports by only mentioning the Inspector's positive feedback (Abbott & Lord Bassam of Brighton, 2007). There is a definite difference between international and national monitoring bodies in terms of Parliament's approach. International monitoring bodies' criticisms were not taken into consideration as much as national monitoring bodies' did. While the approach towards international monitoring bodies was distant in a way that the Government was reluctant to be associated with this reference group, national monitoring bodies' output regarding the UK's detention policy became part of the discussion to

establish a strong argument. Hence, even though these international and national monitoring bodies exactly pointed out same issues regarding detention of children in their reports and recommendations, national monitoring bodies' reports weighed more than international ones within the parliamentary debate by legislative and executive branches. Furthermore, the presence of acculturation depends on how close the relationship between target actor and reference group. It can be claimed that national monitoring bodies have a close relationship with Parliament in general. For instance, while the Joint Committee is itself composed of members of Parliament, Justice Secretary appoints the Chief Inspector of Prisons. However, on the other hand international monitoring bodies do not have direct bonds with Parliament.

However, it would be too ambitious to say that national monitoring bodies were the only ones that influenced the Government's decision to act towards compliance with international human rights standards. These national monitoring bodies produced reports for many years. However, the Government decided to end detention of minors only in 2010. Hence, there was no instant impact on the Government. Yet, it would be safe to say that the constant pressure and criticism could have caused a certain level of social pressure that the UK government desired to end by complying with international human rights standards. Hence, it is clear that national monitoring bodies' critique was one of the necessary measures for the change in the UK's detention policy.

Lastly, civil society reports played an active role while criticising the Government's practice of detaining minors. Different from the other monitoring bodies, civil society organisations and NGOs followed a path that has not been attempted before by other monitoring bodies that tried to influence the Government's decision. NGOs and civil society organisations used public campaigns in order to raise public awareness of this practice and its impact on children. There is a high likelihood that public can be the UK government's reference group. The government would like to have a good relationship with public as

its reference group since public opinion would decide the following election. Since the main aim of a political party would be to stay in power or gain power in the following election, what the public thinks about that party is fairly critical. These can be seen as social costs or rewards that the target actor need to face depending on the results of elections. Hence, these campaigns successfully mobilised this reference group to have leverage over the government.

Furthermore, the techniques suggested by the acculturation approach are shaming in order to impose social-psychological costs or social approval for providing social-psychological benefits. Since public can be seen as one of the reference groups to the government, social disapproval by the reference group is something that should be avoided. For that reason, NGOs and civil society organisations played a key role by mobilising a section of this reference group and creating discomfort on the Government side. Therefore, these organisations informed the public about the UK government's practice of detaining minors for immigration purposes with the help of public campaigns.

Goodman and Jinks' theory also suggests that the impact of acculturation would be stronger if the reference group is large and the relationship between the target actor and the reference group is closer. In this case, public can be seen as a large group to the government. It is also suggested by the theory that in the cases of acculturation happening through external pressures, it is more likely to end with public compliance but not necessarily private acceptance of the induced norm. While the Government showed its compliance at a public level, the parliamentary debates after 2010 still showed that acceptance of the norm did not actually occur (search-material.parliament.uk, 2017). The members of the ruling party still showed a certain level of resistance to a total ban on detention of minors. Instead, we have seen a public compliance with the norm with the help from the civil society organisations to draft a new system. However, it is apparent that civil society reports and campaigns were other necessary measures for this change to happen in the UK.

CONCLUSION

This article has traced the development of immigration detention of minors as a policy and legislation in the UK since 1971. Throughout the years, while domestic law on detention of minors did not differ much in time, the numbers of detention centres and detained people have gradually risen. However, there were criticisms and recommendations in relation to the UK's detention policy from international monitoring bodies such as Committee on Rights of the Child since 1990s. International monitoring bodies were not the only ones that criticised this policy and practice. Additionally, national monitoring bodies such as the Chief Inspector of Prisons and Joint Committee on Human Rights also published reports that denounced detention of children for immigration purposes. These reports were part of the parliamentary debates in the discussions regarding detention policy.

Last not but least, the UK was under scrutiny by civil society and non-governmental organisations. There had been wide criticism by organisations such as BID, Save the Children and the Children's Society. These organisations submitted reports and case studies in order to show that the justifications of the Government to use this measure were wrong. They also initiated public campaigns to raise awareness regarding detention of children. Involvement of the public made their position stronger against the Government officials. Their strategy differed from the international and national monitoring bodies in a way that they used a moral and ethical argument instead of a legal one. This was significantly powerful while mobilising and raising awareness within public.

When the compliance theory was applied to this case study, it was unfortunate that there were not many parallel themes between theory and the case study. Criticisms from national monitoring bodies were taken more seriously and somehow created further discussion in Parliament. The difference in attitude towards national and international monitoring bodies by the Government officials was obvious in the

parliamentary debates. Whereas national monitoring bodies' critiques were taken into consideration, there was not much reference to international monitoring bodies' recommendations and critiques. Furthermore, there was a negative approach to a certain extent towards international monitoring bodies in parliamentary debates. Their critique was almost avoided and not taken into account. On the other hand, national monitoring bodies were mostly referred as respectable institutions. Their outputs were part of the parliamentary debates by the opposition and the government officials. Hence, it can be claimed that national monitoring bodies can be seen as an important reference group by the government. Their reports were one of the necessary measures for the compliance decision. This perception of the Government towards these bodies can bring the parallels between acculturation and this case study as seeing this group as a reference group.

Civil society reports and public campaigns somehow raised public awareness on this topic. There were some parallel themes between the case study and the theory. As public is seen as an important reference group by the government officials under the acculturation approach, raising public awareness made these campaigns successful at the end. The leaders of the political parties' timely (only three days before the 2010 election) announcement for a commitment to end detention of minors at a civil society meeting made the compliance process possible after the election.

Revealing the dynamics that led the decision of compliance in the UK is very important in a sense that it provides an insight how to push the governments to make a compliance decision. This demonstrates us that there are different sensitivities in every other country whilst making legislation regarding newcomers. Yet, if relevant actors to that particular country know how they can push the decision makers to change their policies and legislation in relation to different topics, change can happen at a larger scale.

BIBLIOGRAPHY

- (<http://focus-migration.hwwi.de/United-Kingdom.2708.0.html?&L=1>, 01.02.2017).
- (<http://search-material.parliament.uk/>, 15.01.2017).
- (<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census-analysis/immigration-patterns-and-characteristics-of-non-uk-born-population-groups-in-england-and-wales/summary.html>, 22.01.2017).
- Abbott, D. (2007), House of Commons, 467 c41-3WH.
- Abbott, D. (2010), House of Commons, 511 c222-3WH.
- Bail for Immigration Detainees (2009), Briefing paper on children and immigration detention, London.
- Bevan, V. (1986), *The Development of British Immigration Law*, Croom Helm, Kent.
- Browne, J. (2007), House of Commons, 20 November, 467 c53-4WH.
- Burnett, J., Carter, J., Evershed, J., Kohli, M. B., Powell, C. & Wilde, G. (2010), "State Sponsored Cruelty: Children in Immigration Detention", *Medical Justice*, London.
- Cohen, R. (1994), *Frontiers of Identity*, Longman Publishing, New York.
- Cole, E. K. H. (2003), "A few families too many: The detention of asylum-seeking families in the UK", *Bail for Immigration Detainees*, London.
- Committee on the Rights of the Child (2002), Concluding Observations of the United Kingdom, CRC/C/15/Add.
- Committee on the Rights of the Child (2008), Concluding Observations of the United Kingdom, CRC/C/GBR/CO/4.
- Crawley, H. & Lester, T. (2005), "No Place for a Child: Children in immigration detention: Impacts, alternatives and safeguards", *Save the Children*, London.
- d'Orey, S. (1984), *Immigration Prisoners: a Forgotten Minority*, Runnymede Trust, London.
- Flynn, D., Ford, R. & Somerville, W. (2010), "Immigration and the Election", *Renewal*, Volume 18 Number ¾, p. 102-114.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT, Cambridge.

- Gerring, J. (2004), "What Is a Case Study and What Is It Good for?", *American Political Science Review*, Volume 98 Number 2, p. 341-354.
- Gilham, B. (2000), *Case Study and Research Methods*, Biddles, Norfolk.
- Gil-Robles, A. (2005), Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the UK, CommDH(2005)6.
- Goodman, R. & Jinks, D. (2013), *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*, Oxford University Press, New York.
- Hammarberg, T. (2008), Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the UK, CommDH(2008)23.
- Hansard Archives, HC Deb 16 March 2000 vol 346 cc262-4W.
- Hansard Archives.
- Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales (2002), An Inspection of Dungavel Immigration Removal Centre.
- Home Office (1996), Asylum Statistics, Table 1.1.
- Home Office (2006), Asylum Statistics.
- Human Rights Committee (1995), CCPR/C/79/Add. 55.
- Human Rights Watch (2010), Fast-Tracked Unfairness: Detention and Denial of Women Asylum Seekers in the UK.
- Independent Asylum Commission (2008), *Deserving Dignity*, London.
- Lord Avebury (2007), House of Lords, 12 July, 694 c166-8GC.
- Lord Avebury (2007), House of Lords, 23 July, 694 c154-5GC.
- Malmberg, M. (2004), "Control and Deterrence Discourses of detention of asylum-seekers", *Sussex Migration Working Paper no. 20*, Sussex Centre for Migration Research.
- McClellan, D. (2010), "Immigration and Asylum in the United Kingdom", *Ecclesiastical Law Society*, Volume 12, Number 2, p. 152-161.
- Meyers, E. (2004), *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan, New York.
- Samuels, H. (1997), "Administrative detention in immigration cases: the Hardial Singh principles revisited", *Public Law*, 1997, Winter, p. 623-629.
- Schuster, L. (2003), *The use and abuse of political asylum in Britain and Germany*, Cass series: British politics and society, Frank Cass, London.

- Shutter, S. (1992), "Immigration and Nationality Law Handbook", Joint Council for the Welfare of Immigrants, London.
- Silverman, S. J. & Hajela, R. (2013), Briefing: Immigration Detention in the UK, The Migration Observatory, University of Oxford.
- Silverman, S. J. (2012), "“Regrettable but Necessary?” A Historical and Theoretical Study of the Rise of the U.K. Immigration Detention Estate and Its Opposition", *Politics & Policy*, Volume 40 Number 6, p. 1131-1157.
- Somerville, W. & Cooper, B. (2009), "Immigration to the United Kingdom", Segal, U. A., Elliot, D. & Mayadas, N. S. (Ed.), *Immigration Worldwide: Policies, Practices and Trends*, Oxford Scholarship Online, Chapter 9.
- The Children’s Commissioner (2009), The Arrest and Detention of Children Subject to Immigration Control: A Report Following the Children’s Commissioner for England’s visit to Yar’s Wood Immigration, 11 Million, London.
- The Joint Committee on Human Rights (2007), The Treatment of Asylum Seekers, 10th Report of Session 2006-07.
- UK Border Agency (2000), Operational Enforcement Manual.
- UK Border Agency (2008), Enforcement Instructions and Guidance, Chapter 55.9.4 Families.
- UK Border Agency (2009), Immigration Directorates’ Instructions, Chapter 31 Section 1 - Detention and Detention Policy in Port Cases, para. 10.A.2. Young Persons.
- UK Border Agency (2010), Enforcement Instructions and Guidance, Chapter 55.9.4. Families with children under the age of 18.
- UK Border Agency (2010), Review into Ending the Detention of Children for Immigration Purposes.
- Welch, M. & Schuster, L. (2005), "Detention of asylum seekers in the US, UK, France, Germany, and Italy: A critical view of the globalizing culture of control", *Criminal Justice*, Volume 5 Number 4, p. 331-355.
- Woolas, P. (2010), House of Commons, 18 January, 504 c33W, 310109.
- Yin, Robert K. (2014), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, California, 5th. Edition.

Avusturya'daki Türk Göçmenlerin Entegrasyon Algıları

Esra Sağlam*

Öz

Avrupa'da gerçekleşen genel göç trendleri çerçevesinde okunabilecek olan Avusturya'ya Türk göçünün, 1964 yılında misafir işçi programları kapsamında başladığı gözlemlenmektedir. Günümüzde Avrupa ülkeleri içerisinde en yoğun Türk nüfusuna sahip dördüncü ülke Avusturya'dır. Ülkede üç kuşak süren bir Türk varlığından bahsedilmekte olup, bu göçmenlerin öncelikli probleminin eğitim ve ayrımcılık sorunlarının da etkisiyle katılım ve entegrasyon sorunları olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Elinizdeki çalışmada, Avusturya'daki Türk göçmenlerin entegrasyon algıları ve bu toplulukta bir entegrasyon sorunu yaşanıp yaşanmadığına ilişkin yaklaşımları, Avusturya'daki Türk nüfusunun en yoğun yerleştiği bölge olan Viyana'da Ocak 2017'de yürütülen bir saha araştırması yoluyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Avusturya'daki Türkler, asimilasyon, entegrasyon, çokkültürcülük.*

* Bilimsel Programlar Uzman Yardımcısı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TÜBİTAK, e-posta: esrasaglam1@yandex.com.tr

The Integration Perception of Turkish Immigrants in Austria

Esra Sağlam*

Abstract

The Turkish migration to Austria which could be witnessed within the framework of general migration trends experienced in Europe has begun with the guest-worker program in 1964. In today's World, Austria has ranked the fourth among the European countries hosting the most crowded Turkish population. In Austria, Turkish population has been for three generations and it is often mentioned that these immigrants have primarily social participation and integration issues with the impact of education and discrimination problems. In this study, the integration perception and the opinion about whether Turkish immigrants have an integration problem in the host community of Turkish immigrants in Austria have been discussed through a field study carried out in Vien having most crowded Turkish population across Austria in January, 2017.

Keywords: *Turks in Austria, assimilation, integration, multiculturalism.*

* Scientific Programs Assistant Expert, Ministry of Science, Industry and Technology, TUBITAK, e-mail: esrasaglam1@yandex.com.tr

Batı Avrupa ülkelerinin 2.Dünya Savaşı sonrası yabancı devletlerden işgücü ithal etme amacıyla imzaladığı işçi alım anlaşmaları kapsamında, Avusturya'ya Türk göçü 1964 yılında başlamıştır. (Gürses vd., 2004: 36) Bu yıllarda bir an önce para biriktirip Türkiye'ye dönmek niyetiyle gelen Türk göçmenler, ev sahibi ve göç veren ülkelere ekonomi politikalarının bir konusu olarak görülmüş, bu grupların buldukları topluma uyum ve katılımı noktasında neredeyse hiçbir politika geliştirilmemiştir. Ancak misafir işçilerin önemli bir kısmının kalmaya devam edeceğinin anlaşıldığı 90'lı yıllardan sonra bu işçilerin topluma entegrasyonları Avusturya toplumu ve siyasetinde öncelikli bir mesele haline gelmiştir. Günümüzde de, 50 yılı aşkın geçmişleri ve üç kuşağa varan varlıklarıyla Avusturya toplumunun bir parçası haline gelen Türk göçmenlerin öncelikli probleminin -dil, eğitim ve ayrımcılık sorunlarının da etkisiyle- katılım ve uyum sorunları olduğu sıklıkla dile getirilmektedir (Pachner vd., 2016; Statistik Austria, 2015; Potkanski, 2010).

Avrupa'daki genel trende uygun şekilde, Avusturya'da da kalıcı hale geldiği kabul edilen göçmenlerin sorunlarına ilişkin bir takım strateji ve politikalar benimsenmiştir. Zamanla *eritme potası* (*melting pot*) çağrışımlı asimilasyondan (Şan & Haşlak, 2012: 41-43), bir arada yaşama, bütünleşme ve karşılıklı uyumu imleyen çokkültürlülük ve entegrasyon yaklaşımlarına evrilen bu politikalar, 2000'li yıllarda değişen uluslararası konjonktürün de etkisiyle yerini kısıtlayıcı ve göçmenleri güvenlik politikalarının konusu haline getiren bir yaklaşıma bırakmıştır. Özellikle Müslüman azınlıklar üzerinde artan bu baskıcı ve dışlayıcı politikalardan Avusturya'daki en büyük Müslüman göçmen grup olan Türk göçmenler de nasibini almaktadır. Son dönemde Avusturya ve Türkiye arasındaki siyasi ilişkilerde yaşanan gerilim ve Avusturya'nın Türkiye karşıtlığı üzerinden sivrilme ve AB ülkelerine bu hususta yön vermeye yönelik çabaları da buna eklendiğinde Avusturya siyaseti ve kamuoyunda Türk göçmenlere yönelik eleştiri ve baskıların yüksek düzeylere ulaştığı ve diğer etnik gruplarla kıyaslandığında Türk

göçmenlerin entegrasyon konusunda beklentilerin oldukça altında kaldığına ilişkin vurgunun giderek arttığı gözlemlenmektedir.

Bu bağlamda elinizdeki çalışmada, Avusturya'da yaşayan Türk göçmenlerin entegrasyon hususundaki algıları gerçekleştirilen mülakatlar yoluyla anlaşılmaya çalışılmakta olup, söz konusu araştırmanın Avusturya'da gelişen refleks ve problemleri anlamakta doğrudan bir okumaya imkân sağlayacağı düşünülmektedir.

ARKA PLAN: AVUSTURYA'DAKİ TÜRKLER VE AVUSTURYA ENTEGRASYON POLİTİKALARI

Avusturya'daki Türkler

Avusturya; Almanya, Fransa ve Hollanda'dan sonra, Türk göçmen barındıran dördüncü büyük Avrupa ülkesidir. Türkiye'den Avusturya'ya göç hareketini, Türkiye ve Avusturya arasında 1964'de imzalanan işgücü anlaşması başlatmıştır. Bu dönemde Türkiye, ülkedeki işsizliği azaltmak ve yurtdışındaki işçilerden döviz geliri sağlamak amacıyla bu işçi göçünü desteklemiş, Avusturya da ekonomi politikaları açısından ele aldığı bu göç sayesinde işgücü arayışını büyük oranda karşılamıştır. Türkiye'de büyük oranda tarım ve çiftçilikle uğraşan köylü nüfustan oluşan bu ilk göçmenler, çoğunlukla tekstil ve maden endüstrisinde istihdam edilmiştir. Avusturya devletinin öngördüğü düşük ücretler ve yerleştirilen vasıfsız işler nedeniyle bu dönem, eğitim seviyesi daha yüksek olan Türk işçiler büyük oranda Almanya'ya göç etmiştir. (Waldrauch & Sohler, 2004: 30)

1970 küresel ekonomik krizi sonrası, işçi alımı durdurulmuş olsa da, aile birleşimleri ve Türkiye'deki 1971 ve 80 darbeleri sonrası Avrupa'ya yönelen siyasi motivasyonlu göçlerle Avusturya'daki Türk nüfusu katlanarak artmaya devam etmiş (Hecker, 2006: 3) ve 1990'larla artık yerleşikleşmeye başlamıştır (Soytürk, 2012: 2320).

Bir an önce para biriktirip Türkiye'ye dönmek niyetiyle gelen Türk göçmenlerin, Avusturya'daki varlıkları dördüncü kuşağa dayanmış bu-

lunmaktadır. Artık Avusturya'daki Türkler sadece işçi konumunda değildirler. Hizmet sektöründe çalışan, işveren konumunda olan, sanat ve edebiyatta yükselen isimleriyle Avusturya toplumunun bir parçası haline gelmişlerdir. (Soytürk, 2012: 2322)

Avusturya İstatistik Kurumu verilerine göre; 9 eyalete sahip ve federal sistemle yönetilen Avusturya 8,7 milyon kişinin yaşadığı Avrupa'nın küçük ülkelerinden biri konumundadır. Bu rakamın 1,8 milyonunu göçmen kökenli insanlar oluşturmaktadır¹. Bu da nüfusun % 21'inin göçmenlerden oluştuğu anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri ve Eski Yugoslavya'dan sonra en büyük göçmen grup 273 bin gibi bir sayıyla Türkiye kökenli göçmenlerdir. Alman ve Sırp'lardan sonra en büyük 3. ulusal grup ve Almanlardan sonra ülkedeki ikinci büyük yabancı vatandaşlık grubu olan Türk göçmenlerin büyük çoğunluğu sırasıyla Viyana (%40), Aşağı (%13) ve Yukarı Avusturya (%12) eyaletlerinde yaşamaktadırlar. 273 bin kişilik Türkiye kökenli nüfusun %60'ı Avusturya vatandaşı iken, 116 bini halen Türk vatandaşdır. Bu göçmenlerin 155 bini birinci nesil oluştururken, 118 bin kadarı ikinci nesil göçmenler olarak kabul edilmektedir. (Statistik Austria, 2015)

Eğitim problemleri, işsizlik ve yabancı düşmanlığı gibi sorunların tetiklediği uyum ve katılım sorunları, Avusturya makamlarınca da sıklıkla dillendirilen ve Türk göçmenlere yönlendirilen en büyük eleştiridir. Getto benzeri yaşam tarzının getirdiği paralel toplum oluşumlarının, toplumsal ve kültürel hayattan kopukluğa sebep olduğu ve Avusturya'daki hâkim kültürle bütünleşmeyi engelleyerek göçmenlerin uyumunu yavaşlattığı büyük oranda dile getirilmektedir. Bunun yanında siyasi temsiliyet ve seçimlerde oy kullanma oranlarındaki düşüklük, Türk göçmenlerin Avusturya'daki politik meselelere ilgisizliği olarak değerlendirilmektedir.

1 İstatistiki belgelerde "Bevölkerung mit migrationshintergrund" (göçmen kökenli nüfus) olarak tanımlanan bu rakama ebeveyni Türkiye'de doğmuş olanlar (1. ve 2. nesil Türkler) dâhil edilmiş olup, kendisi ve ebeveyni Avusturya'da doğan 3. nesil Türkiyeliler Avusturyalı olarak kabul edilmiştir.

Avusturya'daki Türk göçmenlerin yaşadıkları bu sorunları entegrasyon bağlamında ele alan bu çalışma açısından, Avusturya devleti tarafından yürütülen entegrasyon politikaları da bahsedilmesi gereken bir konudur. Aşağıda Avusturya'da uyum bağlamında yürütülen tartışmalar ve entegrasyon politikaları Türk göçmenler odağında ele alınmaktadır.

Avusturya Entegrasyon Politikaları

Daha evvel de dile getirildiği gibi Avusturya, nüfusunun % 21'ini göçmen kökenli insanların oluşturduğu bir ülkedir. Açıkça görülen bu istatistiğe rağmen, Avusturya uzun yıllar kendisini bir göçmen ülkesi olarak isimlendirmekten kaçınmıştır. (Wohlfarth & Kolb, 2016: 3) Bu nedenle, devletin bir ilgi alanı olarak göçmenlerin entegrasyonu, Avusturya için nispeten yeni bir konudur. Uzun dönem geçici kabul edilen ve ekonomi politikalarının bir konusu olarak görülen göç olgusu (Bekaroğlu vd., 2015: 19), kalıcı hale geldiğinin anlaşıldığı 90'lı yıllarda farklı boyutlarıyla ele alınmaya başlanmış ve göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonu tartışılmaya başlanan bir mesele haline almıştır.

Siyasi düzlemde önemli değişimlerin yaşandığı bu yıllarda, merkez partiler olan Avusturya Sosyal Demokrat Partisi (SPÖ) ve Halk Partisi (ÖVP)'nin siyasi güçleri sarsılmış ve göçmenler meselesini seçmenler üzerinde bir mobilizasyon yaratmak için kullanan Özgürlük Partisi (FPÖ) ve Yeşiller (Die Grünen)'in siyasetteki etkisi artmaya başlamıştır. Bu dönem, göçmenlerin siyasi tartışmaların odak noktası haline geldiği yıllardır. "Yabancılar"ın (*Ausländer*) neden olduğu sosyal sorunlar ve devletin müdahale etme gerekliliğinin tartışılmaya başlandığı bu ortamda, ilk yasa değişikliği (Oturum Yasası) 1992 yılında yapılmış ve göçü sınırlandırmak ve oturum izni şartlarını zorlaştırmak hedeflenmiştir. 1998 Vatandaşlık yasasında ise vatandaşlık anlayışının öncesine kıyasla daha dışa kapalı hale getirildiği göze çarpmaktadır. Bunun yanında, 1995 yılında AB'ye katılan Avusturya, göçmen ve vatandaşlık konularında Maastricht sürecinin gereklerini yerine getir-

mek durumunda kalmış ve 1997 yılında yeni bir göç yasası düzenleyerek, bu yasa ile entegrasyona olan vurguyu artırmıştır. Bu yasa ile 1992 yasasının sebep olduğu bazı mağduriyetler de giderilmiş; sınır dışı etme zorlaştırılmış, oturma süreleri uzatılmış ve Avusturya'da doğan çocukların ülkede kalma hakları garanti altına alınmıştır. (Kraler & Sohler, 2007: 20)

2000'li yıllar ile beraber göçmenler konusu aşırı sağ partilerin etkisiyle giderek daha fazla güvenlikçi bir karakter kazanmıştır. Bunda 11 Eylül 2001-ABD, 2014-Madrid ve Amsterdam ile 2005-Londra saldırıları göçmenler konusunu sorgulayan ve “*çokkültürcülüğün sonu*” gibi yargılara sebep olan tartışmalar doğurmuştur. (Kaya, 2015: 48–51) Bu yıllarda, aşırı sağ FPÖ ile ÖVP'nin koalisyon ortağı olduğu hükümetin göç ve entegrasyon politikalarındaki etkisi de büyüktür. Irkçı ve islamofobik yaklaşımlar temelinde, göçmenlerden sadece ekonomik ve hukuki değil, kültürel bir uyum da beklenmeye başlanmıştır. 2000-2006 yılları arasında göç konusuyla ilgili üç kapsamlı yasa değişikliği yapılmış olup, bunlarla ülkeye giren göçmenlerin entegrasyon sözleşmesini imzalamaları ve zorunlu dil dersi almaları şart koşulmuş ve devletin göçmenler üzerindeki otoritesi sertleştirilmiştir. 2005 Vatandaşlık Yasası ile vatandaşlık temiz adli sicil, Almanca bilgisi ve entegrasyon testinde başarı gibi şartlara bağlanmıştır. Avusturya, vatandaşlığa geçiş yasaları anlamında Avrupa'da en sıkı uygulamalara sahip ülkedir. (Bekaroğlu vd, 2015: 24)

2000'li yılların sonlarına kadar, göçmenlerin entegrasyonu federal düzeyden çok eyalet ve şehir yönetimleri düzeyinde ele alınmış bir konudur (Herold, 2017: 5). Entegrasyon konusu ilk kez 2008 yılında hükümet programına girebilmiştir. Ayrıca 2010'da, belediyeler, eyaletler ve federal yönetim uygulamaları “Entegrasyon için Ulusal Eylem Planı” (Nationaler Aktionsplan für Integration) adı altında birleştirilmiştir. (Wohlfarth & Kolb, 2016: 4) 2014 yılı ise Avusturya entegrasyon politikaları açısından bir dönüm noktası kabul edilmektedir. Bu yılda “*göçmenleri kendi kaderlerine ve entegrasyonu tesadüfe bırakma yanlısının artık tekrarlanmaması*” (Expertenrat für Integration, 2014:

40) gerektiğinden bahisle hükümet entegrasyon politikalarında planlı bir gidişe imkan sağlayacak bir adım atmıştır. 2011 yılında İçişleri Bakanlığı'nın altında bir Başkanlık olarak kurulan Entegrasyon Sekreterliği (*Staatssekreteriat für Integration*), 2014 yılında Dışişleri Bakanlığı ile birleştirilerek "Avrupa, Entegrasyon ve Dışişleri Bakanlığı" ismi altında Bakanlık düzeyine yükseltilmiştir (Herold, 2017: 5). Ülke içerisindeki entegrasyon çalışmaları ile dış ilişkiler arasında sinerjiyi temin etmesi hedeflenen bakanlığın temel hedefi entegrasyonun mümkün olduğu kadar erken başlaması olarak açıklanmaktadır (Expertenrat für Integration, 2015: 3). Bu amaçla belirlenen '50 maddelik Plan' (50 Punkte-Plan) kapsamında, göçmenlere yönelik oryantasyon seminerleri, dil kursları ve iş piyasasına giriş için bir takım destekler sunulmaktadır (Herold, 2017: 8-9). Bunun yanında, Bakanlığın bazı icraatları bir takım eleştirileri beraberinde getirmiştir. Avusturya'da 1912 yılından beri yürürlükte olan ve Müslümanların ibadet hak ve özgürlüklerini düzenleyen "İslam Yasası" (*Islam-Gesetz*), Entegrasyon Bakanı Sebastian Kurz'un girişimleriyle 2015 yılında güncellenmiş ve bu süreç hararetli tartışmalara neden olmuştur. Bu tartışmalar esnasında, aşırı sağcı FPÖ milletvekilleri, "İslam'ın Avusturya'nın bir parçası olmadığı" ve Avrupalı değerlerle uyummadığını dile getirerek bu yasa ile radikalleşmenin önüne geçilmesinin hedeflendiğini ifade etmişlerdir (kurier.at, 2015). Yasa; Müslümanlara yönelik genel şüphe, yurt dışından gelen imamların engellenmesi, imamların sadece Avusturya üniversitelerinde yetiştirilmesi, Bakanlar Kurulu'nun cemaatlerin tanınması ve lağvedilmesinde yetkili olması, camilerin tüzel kişiliğe zorlanması ve dini etkinliklerin güvenlik gerekçesiyle iptal edilebilmesi gibi düzenlemelerden ötürü Avusturya Müslümanları tarafından yoğun eleştiri almaktadır (Bekaroğlu vd., 2015: 63-66). Başka hiçbir inanç grubu için getirilmeyen bu kısıtlamalar, Avusturya'daki Türk Müslüman nüfus için çok kültürlülük ve inanç özgürlüğü adına bir hayal kırıklığını simgelemektedir.

İlk kez bu yılın başlarında, Entegrasyon Bakanlığı yetkililerince dillendirilmeye başlanan, kamusal alanda başörtüsü yasağı söylemleri

(krone.at, 2017) ise Avusturya'da entegrasyon politikalarının geldiği noktayı göstermesi açısından önemlidir. Uygulanmak istenen bu baskıcı ve dışlayıcı politikalarla, özellikle Müslüman göçmenlerin "Avusturya değerleri" ve hâkim kültüre sadakat bağlamında kimliklerinden feragat etmeye zorlandıkları görülmektedir.

Bunun yanında, Avusturya-Türkiye arasında son dönemde siyasi ilişkilerde yaşanan gerginlikler ve Avrupa genelinde yayılan Erdoğan ve Türkiye düşmanlığı, Avusturya'daki Türklerin entegrasyonu sorunlarına olan vurgunun artmasına sebep olmakta ve Türk göçmenlerin entegrasyonu konusu Avrupa siyaseti, medyası ve kamuoyunda git-tikçe daha çok tartışmalarının odağına yerleşmektedir. Örneğin, 15 Temmuz darbe girişimi sonrası Viyana'da düzenlenen darbe karşıtı gösteriler Avusturya hükümeti ve muhalefeti tarafından, Türkiye'nin "iç meselelerinin Avusturya'ya taşınması" gerekçesiyle yoğun şekilde eleştirilmiş ve bu tip toplantıların "Avusturya'ya sadakat" ve entegrasyon çabalarına büyük zarar verdiği dile getirilmiştir (diepresse.at, 2016). Ancak resmi olarak bir terör örgütü kabul edilmesine rağmen, PKK mitinglerine göz yumulması ve hatta yapılan propaganda faaliyetlerine milletvekilleri düzeyinde destek verilmesi durumunda, bunun Türkiye'nin iç işlerinin Avusturya'ya taşınması ve entegrasyon bağlamında değerlendirilmediği görülmekte ve bu konuda eleştiriler dile getirilmektedir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Göç sonrası gelinen yeni sosyo-kültürel çevre ve sahip olunan kültür ve değerler arasında er ya da geç gerçekleşecek bir etkileşimin varlığı aşîkârdır. Ancak akademik ve siyasi yaklaşımlarda ayrışılan nokta, bu etkileşimin derecesi ve nasîllîğidir. Aynı yaşam alanı içerisinde farklılıkların hangi sınıra kadar kabul edilebileceğı, farklı kültürler arası etkileşimin yönü ve düzeyi ve bu yapıların üniter ulus-devlet yapılarının istikrarı üzerindeki etkileri gibi konular uzun yıllardır göç araştırmalarının odak noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın temasını oluşturan, göçmenlerin entegrasyona ilişkin algılarını açıklayabilmek için bir takım yaklaşım ve kavramlardan bahsetmek kaçınılmazdır. Entegrasyon kavramı ve bu tanıma etkileri noktasında devletlerin izlediği göçmen yönetimi yaklaşımları bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Siyasi yaklaşımlar ve akademik çalışmalar arasında gelişen yakın ilişki nedeniyle kavramsal çerçevenin pratikteki siyasi uygulama ve yaklaşımlarla ayırılması zorlaştığından (Favell, 2005) kavramlar ve pratik göçmen politikası yaklaşımlarının beraber ele alınması, durumun içiçe geçmiş doğasını göstermek açısından faydalı olacaktır.

Asimilasyon ve Çokkültürcülük arasında Entegrasyon

Çalışmanın temelini teşkil eden entegrasyon kavramının tanımında, kavramsal bir zafiyet oluşturacak şekilde bir karmaşanın hakim olduğu gözlenmektedir. Bu karmaşanın en önemli sebebi, göçmenlerin geldikleri topluma uyumu hususundaki temel yaklaşımlar ve pratik göçmen politikaları (asimilasyon, çokkültürlülük ve entegrasyon) arasındaki benzerlik ve geçişkenliklerdir. Bu nedenle entegrasyonu, kavramın ortaya çıkışındaki bağlam ve bu geçişkenlikler dikkate alınmadan anlayabilmek mümkün görünmemektedir. Bu noktadan hareketle, göçmen politikalarının ve buna paralel olarak gelişen akademik yaklaşımların seyrini hatırlamak ve bunların entegrasyonun günümüzdeki tanımını üzerindeki etkilerini görmek yerinde olacaktır.

Bu yaklaşımlardan ilki, kökenleri 18.yy. Alman romantik ulusçuluğuna² kadar uzanan ve ancak klasik formülasyonunu, ABD'ye büyük göç dalgasının yaşandığı 1880'li yıllarda Robert Park ve Şikago ekolündeki meslektaşlarına borçlu olan **asimilasyonist** yaklaşımdır (Kivisto ve Faist, 2009:94). Park ve Burgess asimilasyonu "*kişilerin ve grupların, diğer kişi ve grupların deneyim ve tarihlerini paylaşarak hatıra, duygu ve düşünceleri ile davranışlarını edinerek ortak kültürel*

2 Herder ve Fichte'nin başını çektiği ve milletlerin zorla birbirlerine karıştırılmasının doğa yasalarına aykırı olduğunu savunan bu ulusçuluk yaklaşımı için bakınız: (Özkırımlı, 2009, ss. 38–39)

hayatta birleştikleri nüfuz etme ve yayılma süreci” olarak tanımlamıştır (Alba ve Nee, 2003:19). 1920’li yıllarda ağırlık kazanan bu ekole göre, orijinal kimlikler yeni düzen için tehlikelidir ve göçmenlerin göç ettikleri ülkelerdeki türdeşlik ve sosyal bütünlüğe kendi kimliklerinden feragat ederek ulaşmaları beklenmektedir. (Castels, 2007: 356)

Bu manada asimilasyon, azınlık konumunda bulunan etnik ve ırksal grupların, hâkim olan sosyo-kültürel sistem içinde emilmesi, böylece kendilerine özgü kültürel ve fiziksel kimliklerini kaybetmesi ile sonuçlanan bir süreçtir (Soroka & Bryjak, 1995: 203). Brochman’ın deyişiyle asimilasyon sürecinin sonunda azınlık grupları toplumun içine öylesine karışır ki, ortadan kaybolurlar (Brochman, 1996: 112). Asimilasyonun bu “*arogant*” versiyonu (Brubaker, 2001) 1960’lara değin sadece ABD’de değil tüm Batı Avrupa ülkelerinde baskın paradigma olarak işlev görmüştür.

1960’lı yıllardan itibaren asimilasyonist politikaların eleştirilmeye başlanması ile birlikte yeni etkileşim yaklaşımları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönüşümde en büyük pay şüphesiz İkinci Dünya Savaşı deneyiminindir. Irkçı ideolojiler ve uyguladıkları asimilasyonist politikaların büyük toplumsal çatışmalara yol açtığını gösteren bu deneyim sonrası, yabancılar ve birlikte yaşam sorunlarına yeni çözümler aranmıştır. Bu çözüm önerilerinden biri de “*etnik, ırksal, dinsel ve cinsiyet farklılıklarına dayalı grupların tanınması ve eşit haklara sahip olması*” anlamına gelen **çokkültürcülük**’tür (Joppke, 1996: 449). Bu yaklaşımda, devletler farklı kültürlerin sadece var olmasını değil, tanınıp onaylanmasını sağlamalı, kültürel farklılıkları ve azınlık kuruluşlarını desteklemeli ve yasa ve politikalar bu farklılıklara göre dizayn edilmelidir. Böylelikle katılımcı ve demokratik bir birlikte yaşama formülü ortaya konulmaktadır. (Brown, 2013: 74–75)

70’li yıllardan itibaren Batı demokrasilerinde, ana akım politika haline gelen çokkültürcülük, 90’lı yıllar ile birlikte ortak değerler geliştirme konusunda başarılı olamadığı ve etnik grupları gettolaşmaya sevk edip, paralel toplumlar yarattığı yönünde eleştiriler almış ve sarsılmaya başlamıştır. (Kymlicka, 2012: 3) Dini ve kültürel farklılıkların

bir tehdit unsuru olarak görülmeye başlandığı 11 Eylül sonrası uluslararası konjonktürün de etkisiyle askıya alınan çokkültürcü politikalar, yerini entegrasyon politikalarına bırakmıştır.

Tarihi temelleri Fransız devrimine dayandırılan entegrasyon kavramına güncel şeklini veren en önemli isimlerden biri Alman düşünür Hartmut Esser'dir. Esser, entegrasyonu “*sistemik bir bütün içerisinde parçaların birlikteliği*” olarak tanımlamakta ve kavramı sosyal ve sistem entegrasyonu olmak üzere iki kısımda incelemektedir³. Aktörlerin süreci etkilemediği sistem entegrasyonunda, uyum yasal sistem, piyasalar, şirketler ve devlet gibi temel mekanizmalar yoluyla sağlanmaktadır. Yani göçmenler geldikleri yeni ülkede, yasal kurallara uyarak, çalışıp ekonomik sisteme eklenerek, oturma hakkı elde ederek ve vergilerini ödeyerek sistem entegrasyonunu gerçekleştirmiş olurlar. Bu entegrasyon çeşidinde, yerel kültürün benimsenmiş olması, ev sahibi toplumla iletişim kurulması ve hatta o toplumun dilinin öğrenilmesi bile şart değildir. (Esser, 2001)

Sosyal entegrasyon ise, bireylerin sistem içine girmesi, kişilerarası ilişkileri ve bireylerin topluma karşı tutumlarıyla ilişkilidir. Esser'e göre, sosyal entegrasyonu oluşturan dört boyut vardır. Bunlar; göçmenlerin aidiyet duyguları bağlamında ele alınan *kimlik*, ev sahibi toplumun kültürü ile orijinal kültürün etkileşimini ifade eden *kültürleşme*, bireyler arası ilişkileri imleyen *etkileşim* ve göçmenlerin *sosyal-ekonomik-politik konumlarıdır*. Sosyal entegrasyon bu dört boyutta gerçekleşecek bir uyumu öngörür. (Esser, 2001)

Başlangıçta da belirtildiği gibi, entegrasyon kavramı içerisinde muğlaklıklar ve diğer etkileşim çeşitleriyle büyük benzerlikler barındıran bir terimdir. Entegrasyonu çokkültürcülüğe yakın şekilde “*değişik etnik ve sosyal grupların o ülkede mevcut tüm olanaklara eşit erişimi ve aralarında sürtüşme olmadan uyumlu yaşam süreci*” olarak tanımlayanlar (Toksöz, 2006: 36) yanında, onu aşamalı da olsa hâkim olmayan unsurun hâkim

3 Bu ayrım Esser(2001)'in yanında, Lockwood (1964) ve Habermas (1987) gibi konunun önde gelen teorisyenlerince büyük oranda paylaşılan bir ayrımdır.

kültür içerisine katılmasını hedefleyen, nazik ve yavaş bir asimilasyon süreci olarak gören yazarlar da mevcuttur (Castles & Miller, 2009: 46).

Bu benzerliğe vurgu yapan bir başka yazar da Brubaker'dır. O, özellikle Avrupa konseptinde entegrasyon kavramının asimilasyonla aynı şeye gönderme yaptığını ve bu nedenle aralarında bir fark olmadığını dile getirmektedir. (Brubaker, 2001: 540) Çokkültürcülüğün çöküşü sonrası entegrasyona değil asimilasyona geri dönüldüğünü (“*return to assimilation*”) söyleyen Brubaker, şekil değiştirmiş olsa da asimilasyonist yaklaşımın dünyada yaygınlıkla kabul gördüğünü söylemektedir. Almanya, Fransa ve ABD örneklerini incelediği makalesinde Brubaker, Amerikan yazınında sıkça kullanılsa da, Batı Avrupa ülkelerinde asimilasyon kavramının kullanımından kaçınılmakta olduğunu, bunun yerine entegrasyon ve adaptasyon benzeri terimler tercih edildiğini söylemektedir. (Brubaker, 2001)

Bu durum, konumuz olan Avusturya'daki Türk göçmenlerinin uyum süreci bağlamında da oldukça sık dile getirilen ve tartışılan bir konudur. Araştırmanın bulgular bölümünde de değinileceği gibi, terimler arasındaki bu benzeşme, uyum sorunsalının kavramsal zeminini kaydırmaktadır. Buna rağmen, Brubaker (2001)'in asimilasyon kavramı için söylediği gibi, entegrasyon da, göçmen toplulukların araştırılmasında ve birlikte yaşama ve uyuma ilişkin sorular sormamızda hala vazgeçilmez bir kavramsal araçtır.

2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEM

2.1. Araştırmanın Amacı

Son yıllarda hem Türkiye ile yaşanan siyasi gerilimler hem de Türkiye karşılığı üzerinden sivrilen sert söylemleri ile dikkat çeken Avusturya'da Türk göçmenlere yönelik eleştiri ve baskıların yüksek düzeylere ulaştığı görülmektedir. Özellikle topluma katılım ve uyum bağlamında, Türk göçmen nüfusun diğer etnik gruplara kıyasla oldukça gerilerde kaldığı, üç kuşak geçmiş olmasına rağmen entegrasyon konusundaki

beklentileri karşılayamadığı siyasi elitler ve kamuoyu tartışmalarında sıklıkla dillendirilmektedir.

Elinizdeki çalışmanın temel amacı, bu eleştiriler bağlamında Avusturya'da yaşayan Türk göçmenlerin topluma uyum/entegrasyon hususundaki algılarını ve bu topluluk içerisinde bir entegrasyon problemi yaşanıp yaşanmadığına ilişkin yaklaşımlarını anlamaya çalışmaktadır.

2.2. Araştırmanın Yöntemi

Elinizdeki araştırmada, nitel araştırma yöntemi kullanılmış olup ve çalışma kapsamında yüzyüze görüşmeler yolu ile derinlikli mülakat tekniklerinden faydalanılmıştır. Bunun yanında çeşitli uzman görüşleri ve belge analiz tekniklerinden de yararlanılmıştır.

Yüzyüze görüşmeler, Avusturya'da Türkiyeli nüfusun en yoğun yaşadığı il (%40) olan Viyana'da 2017 yılının Ocak ayı içerisinde yürütülmüştür. Hem Türkiyeli nüfus yoğunluğu hem de başkent olarak siyasi ve toplumsal tartışma ve olayların merkezinde yer alması nedeniyle, araştırma alanı olarak bu şehir tercih edilmiştir. Bu yönüyle elinizdeki çalışma, araştırma deseni olarak, bir olguyu kendi şartları içerisinde çalışan, “nasıl” ve “neden” sorularına odaklanan ve durumlar birbirinden farklı olduğundan sonuçların genellenmesi gibi bir kaygı taşımayan “örnek olay” desenini kullanmaktadır.

Yüzyüze görüşmelerde veri toplama aracı olarak yarı yapılandırılmış görüşme formları kullanılmıştır. Mülakatlar yapılırken, Avusturya'da göçmenlere ilişkin şüpheli yaklaşım ve gergin siyasi ortam dikkate alınarak, görüşme yapılan kişilere isimlerinin araştırmada yer almayacağı bilgisi verilmiş, izinleri alınarak ses kayıt cihazı kullanılmıştır. Bu kayıtlar daha sonra deşifre edilip belirli temalar altında analiz edilerek, bulgular bölümünde aktarılmıştır.

2.3. Araştırmanın Örnekleme

Çalışmanın örneklemini, Türkiye kökenli göçmenler içerisinde göçmen toplumunu ve Avusturya'nın göçmenlere ilişkin tutum ve politi-

kalarını anlamlandırma noktasında zengin bilgiye sahip olduğu değerlendirilen, hem Türkiye hem de Avusturya'daki sosyo-politik süreçleri takip ettiği düşünülen ve toplumun belirli kesimlerinde kanaat önderi yahut uzman olarak kabul gören göçmenler oluşturmaktadır.

Bu çerçeve içerisinde, Viyana'da yürütülen saha araştırmasında, 6 kadın ve 27 erkek olmak üzere, 33 kişi ile yüzyüze görüşme gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın yapıldığı alanda, nüfusun sosyo-politik kamplaşmalar nedeniyle heterojen özelliklere sahip olması, örnekleme "maksimum çeşitlilik" bağlamında oluşturmayı gerekli kılmıştır. Viyana'daki Türk toplumunun sosyo-politik açıdan farklı kesimlerinin uyuma ilişkin görüşlerinin önemli ipuçları verebileceği düşünüldüğünden, örneklemin de bunu yansıtması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, çoğunluğu oluşturan sünni Müslüman kesim yanında, alevi toplumu, sol, sosyalist ve Kemalist gruplar ve Kürt kökenli Türkiyeliler gibi kesimlerden kişilere de araştırmada yer verilmiştir.

3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

3.1. Entegrasyonun Tanımına İlişkin Bulgular

Araştırmanın kavramsal çerçeve bölümünde, entegrasyon kavramının tanımında bir karmaşanın hakim olduğu dile getirilmiştir. Kullanıcının niyet ve vurgusuna göre çokkültürcülük ve asimilasyon arasında salınan bu kavramın, Avusturya'da yaşayan Türk göçmenler için nasıl bir anlam ifade ettiğine ilişkin bulgular bu bölümde ele alınacaktır. Katılımcıların entegrasyon algısı, kavrama dair kendi görüşleri ve Avusturya tarafından entegrasyondan kastedilen anlam ve beklentilere ilişkin sorular yoluyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

Avusturya'nın Entegrasyondan Beklentileri

Farklı sosyo-politik çevrelerden olsalar da, katılımcıların tamamına yakını Avusturya tarafından dillendirilen entegrasyon kavramının, aslında tek taraflı bir uyumu ifade eden asimilasyonu imlediğini dile getirmektedir. Bu bulgu, Brubaker'ın (2001), asimilasyonist politika-

lar izlemelerine rağmen Batı Avrupa ülkelerinin bu kavramı kullanmaktan kaçındığına ilişkin tezini destekler niteliktedir. Bir katılımcı bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

“Entegre olmak derken onların istediği çerçeveye uymaktan söz ediyoruz. (...) onların istedikleri o çerçevede konuşmak ve yapmak. Bütün yapılan işler entegrasyon kelimesinin arkasında yapılıyor. İyi de ben entegrasyona karşıyım, entegrasyonun bu şekilde anlaşılmasına karşıyım. Çünkü entegrasyonu kılıf olarak kullanıyor, asimilasyon yaşatmak istiyor.” (E22)

Diğer katılımcılardan ikisi de, Avusturya'nın popülist bir yaklaşımla göçmenlerden hâkim kültüre tek taraflı bir uyum, yani asimilasyon beklentisi içerisinde olduğunu belirterek şöyle söylemektedirler:

“Avusturya'nın bu kutuplaşma esnasında entegrasyondan anladığı kesinlikle asimilasyon. (...) Bence entegrasyon iki taraflı olur. Bunu Avusturyalılar tek taraflı görüyorlar. Bu da popülizmin bir gereği, onlar da biliyorlar tek taraflı olmayacağını. Ama “leitkultur”(öncü kültür) diye bir şey çıkardılar: öncü/lider kültür. Bir “leitkultur” olmalı, diğerleri de büyük paydada ona uyup müsaade edildiği kadar da kendi farklılıklarını yaşayabilir.” (E10)

“Avusturya'nın talep ettiği entegrasyon ötekinin yok olması, erimesidir. Bir zenginlik anlamında algılamıyorlar. Kendine benzeyen; hayat tarzıyla, görüşüyle. Ona bir şey hissettirmeyecek bir dönüşüm istiyorlar.” (E20)

Bir karikatür örneğinden yola çıkan bir başka katılımcı da, Avusturya'nın son yıllarda entegrasyondan kastettiği şeyin özellikle Müslümanlar üzerinden yürütülmek istenen ve kültürel-dini boyutlar içeren bir asimilasyon olduğunu dile getirmektedir:

“Bundan 3 yıl önce aşırı sağcı parti FPÖ'nün bir karikatür dergisi vardı. Orada Osmanlı'nın Ortaçağda buralara yaptığı fetih hareketlerinden bazı kareler yayınlamışlardı. Orada da bir şey çizmişlerdi: Osmanlı askerleri bir domuzun üzerinde gidiyor, elinde bir kadeh var. Karşıdan da bir Avusturyalı ‘İşte şimdi entegre oldunuz’ diyor.” (E13)



(derstandard.at, 2013)

Diğer yandan Türk asıllı parlamenter bir katılımcı, Avusturya'nın asimilasyon istediği yönündeki yargının yanlış olduğunu söylemekte ve bu konuda asimilasyon isteyen sağ partilerin, böyle bir beklentileri olmayan sosyal demokratlardan ayrılması gerektiğini dile getirmektedir (K6). Benzer şekilde, toptancı bir bakışla Avusturya'nın yaklaşımını asimilasyonist olarak yaftalamanın yanlış olduğunu dile getiren bir başka katılımcı da, çokkültürcülük yaklaşımına uygun şekilde farklılıkları destekleyen, göçmenlere yönelik ılımlı bir kesimin de var olduğuna vurgu yapmaktadır:

“Tabi tek türlü bir entegrasyon yok. Sebastian Kurz'un beklediği entegrasyon var, bir SPÖ'nün var, bir de ben Avusturya'da vicdanlı bir sol topluluğun olduğunu düşünüyorum (...) Yani FPÖ'nün entegrasyonunu çözemezsin, ya ülkeden gideceksin ya da silik olacaksın bu toplumda. Ama diğerleriyle yaşamak isteyen bir toplum var Avusturya'da bence. O yüzden bu toplumla yaşamayı, ortak yönlerini bulmak lazım.” (E24)

Bir Baskı unsuru olarak Muğlaklık

Görüşmelerde öne çıkan bir başka husus, Avusturya'nın entegrasyon tanımında ortaya çıkan muğlaklıktır. Avusturya yetkililerinin enteg-

rasyonu tanımlama biçimleri kavram üzerindeki belirsizliği daha da artırmaktadır. Avusturya Ulusal Entegrasyon Planı'nda başarılı bir entegrasyonun şartları arasında, dil ve toplumsal katılım yanında “*Avrupa ve Avusturya değerlerine riayet*” de sayılmaktadır (NAP-1). Bu söylem siyasi demeçler ve kamuoyu tartışmalarında en çok karşılaşılan kalıp halini almıştır. Ancak söz konusu değerlerin muğlaklığı ve yoruma açık oluşu birçok katılımcı tarafından rahatsızlıkla dile getirilmektedir. Hukuk ve demokrasi bağlamında genel bir çerçeveyi ifade ettiği ileri sürülse de, bu değerlerin çoğu kez okullarda havuza girmek istemeyen öğrenciler yahut kadına yönelik ayrımcılığı simgelediği gerekçesiyle başörtüsü bağlamında ele alınıp değerlendirilebildiğine dikkat çeken bir katılımcı şöyle söylemektedir:

“Şimdi onlar diyor ki ‘Ben başörtüsünü yasaklamak istiyorum. Yüzme Avusturya kültürünün bir değeridir, Avusturyalı olmanın bir gereğidir. Buna katılmak zorundasınız.’ diyor sizi dinlemiyor bile.” (E8)

Subjektif yorumlara kapı aralayan bu tür bir yaklaşım, entegrasyon kavramının sınırlarını daha da belirsizleştirmekte, bu kavramı kişisel yorumlarla istenilen tüm kapıları açabilecek bir maymuncuğa dönüştürmektedir. Katılımcılardan bir kısmı bu konuya dikkat çekmekte ve entegrasyon kavramının bilerek muğlak bırakıldığını, bu yolla göçmenler üzerinde sürekli bir baskı unsuru olarak kullanıldığını düşünmektedir. Avusturya medyasındaki göçmenler ve entegrasyon konulu tartışmalarda sıklıkla yer almış bir katılımcı, tecrübelerinden yola çıkarak şunu dile getirmektedir:

“Bir defa entegrasyon diye bir şeyin varlığına ben inanmıyorum. Bu hep bir *Kampfbegriff* (mücadele kavramı). Kasıtlı olarak entegrasyonun ne olup olmadığı hep muğlak bırakılıyor. Ne yaparsan yap, karşıdaki entegrasyon kriterlerini değiştirebiliyor. Ben mesela Almanca’yı anadilimden daha iyi biliyorum, eğitimim var, topluma katkıda bulunuyorum. Her şey mükemmel aslında. Ama bu sefer hala yetmiyor, işte “başörtülüsün, o yüzden entegre değilsin” diyor. Yani entegrenin ne olup olmadığını kendisi belirliyor ve belirlediği şeyi

de istediği zaman değiştirebiliyor. Nasıl gerekiyorsa öyle değiştirebiliyor ki hep bir suçlama olsun karşı tarafa, o suçlama üzerinden bir baskı kurabilsin.(...) Demek ki onların aradığı istediği entegrasyon değil, ama bunu hep canlı tutmak, hep bir baskı unsuru olarak kullanmak.” (K2)

Entegrasyon kavramı üzerinden göçmenlere sürekli bir suçluluk duygusu yaşatılmak istendiğini söyleyen bir başka katılımcı da benzer bir yorumda bulunmaktadır:

“Aslında ‘Ben seni istemiyorum’u net söyleseler, entegrasyon sorunlarının hepsinin saçma olduğu ortaya çıkacak. Ama normatif olarak ‘Sen ırkçı mısın?’ la karşılaşmamak için (söylemiyorlar). Kavramlar ve diskurlar üzerinden ötekini suçluluk duygusuna itmek: ‘Bak aslında ben seni seviyorum ama sen olmadığın için olmuyor bu işler.’” (E20)

Bir başka katılımcı Avusturya’nın entegrasyon beklentisini anlatırken, Aile ve Gençlik Bakanlığı tarafından da desteklenen Avusturya Müslüman Gençliği (Muslimische Jugend Österreich-MJÖ) isimli oluşumdan örnek vermektedir. “Avusturyalı Müslüman” kimliğini ön plana çıkaran bu oluşum, bu kimliği Avusturya devletinin eksiksiz bir vatandaşı olmak ve kültürel, toplumsal ve siyasi tüm alanlara katılım sağlamak olarak tanımlamaktadır (mjoe.at, 2017). Anadil ve etnik kültürlerden feragat edilebileceğini savunan ve birçok etnisiteyi içerisinde barındıran bu oluşum, asimile oldukları noktasında bazı Türk göçmenler tarafından eleştirilmiştir. Entegrasyon bağlamında, Avusturya devleti tarafından dile getirilen Almanca yeterlilik, eğitim, Avusturya toplumunu ve kültürünü tanıma ve topluma katkı sağlama gibi formel şartlar açısından entegrasyon örneği olarak görülen MJÖ için bile son dönemdeki tartışmaların bir hayal kırıklığı yaşattığı gözlemlenmektedir. Söz konusu oluşumun içerisinde uzun yıllar yer almış bir katılımcı bu durumu şöyle özetlemektedir:

“MJÖ’yü bilirsiniz. Avusturyalı ve Müslümanız kimliğini savunuyorlar, oturtmaya çalışıyorlar. Anadili bile savunmuyorlar. Evet gençleri sokaklarda yürüyor, *Schnitzel* yiyor, onların halk oyunlarını da oynuyor, ama sonuçta nereye varıyor: Başörtüsü... Bir yerde ayrılıyor-

sun. Her şeyi yaptım artık diyorsun. Verdim, verdim, veremeyeceğim yere geldim. MJÖ'lü başkanlar ben Avusturyalıyım, Avusturya benim vatanım der. Dilim Almanca. Böyle yapsalar da işe yaramıyor. Bir sınır var. Uğraşsan da olmuyor.” (K3)

Türkiye kökenli ikinci nesil göçmenlerin entegrasyonu üzerinde karşılaştırmalı bir bilimsel çalışma yürüten bir başka katılımcı ise, sürekli değişen entegrasyon kriterlerine vurgu yaparak, söz konusu durumun yeni nesil tarafından bir ayrımcılık olarak algılandığını ifade etmektedir:

“Bundan önceki jenerasyona şunu dediler: ‘Uyum olarak eğitim alın, dil öğrenin ve buradaki hayata karışın.’ Ama ikinci jenerasyon aslında bunun böyle olmadığını gördü; belirli bir noktadan sonra hala ayrımcılıklara muhatap olduklarını düşünüyorlar.” (E20)

Katılımcıların Entegrasyon Tanımı

Avusturya'nın entegrasyondan asimilasyonu anladığını ifade eden katılımcıların büyük çoğunluğunun, Esser (2001)'in sınıflandırmasından ilhamla sistem entegrasyonunu anladığı ve bunun yanında siyasal temellere dayanan bir üst kimliği kabul ettikten sonra kültürel olarak asimile olmanın gerekli olmadığına vurgu yapan çokkültürcülüğe daha yakın durdukları gözlemlenmektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğuna göre, göçmenler geldikleri yeni ülkede, yasal kurallara uyarak, çalışıp ekonomik sisteme eklemlenerek, oturma hakkı elde ederek ve vergilerini ödeyerek ülkeye uyum sağlamış olmaktadır. Bunun yanında, yaşanan toplumun dilini ve kültürünü öğrenmek gerektiği birçok katılımcı tarafından uyumun bir gereği olarak kabul edilmektedir. Kültürel bir asimilasyon beklentisini eleştiren katılımcılar, uyumun yasal sistem, piyasalar ve devlet gibi temel mekanizmalar yoluyla sağlanması gerektiğini düşünmekte ve bunu aşağıdaki şekilde ifade etmektedirler:

“Entegrasyon denilince ne anlaşıldığını bir türlü anlayamıyorum. Ya ben de vergimi ödüyorum, çalışıyorum, sisteme katılıyorum. Vergi ödüyorsam, gerekli hizmetleri de alıyor muyum? Doğru. İşte otobü-

se paranızı ödüyorsunuz biniyorsunuz. Uyumdan başka ne bekleniyor.(...) Uyum denilen şey benim Hans gibi olmamsa olmayacağım. Hans'ın benim gibi olması ise o da olmayacak.” (E6)

“Tanımı doğru olan entegrasyon, içinde yaşanılan toplumun dilini, geleneğini kültürünü öğrenmek, onların yasalarına uymak. Ama kendi değerlerini kültürünü, kimliğini ve dinini de kaybetmemek. Bana göre entegrasyon tanımı bu olsa gerek. Yoksa tamamen asimilasyon olmuş olur. Bu da entegrasyonla bağdaşmaz.” (E13)

Katılımcılar tarafından sistem entegrasyonu yanında, sosyal entegrasyonun boyutlarından kültürler ve bireyler arası etkileşimle yaşanacak bir uyumun da genel kabul gördüğü göze çarpmaktadır. Ancak bu uyumun tek taraflı olmaması ve köken kültürün de tanınıp kabul edilmesini öngören bir yaklaşımın gerekli olduğunun altı kalınca çizilerek:

“Bence entegrasyon iki taraflı olur. Entegrasyon bir vücudun içine ikinci bir vücudu entegre etmek, onun kabulünü sağlamaktır.” (E10)

“Onlar tabii tek taraflı algılıyor. Bence, eğer illaki entegrasyon lafı kullanılacaksa, karşılıklı entegrasyondan, yani karşılıklı alışverişten, birbirine uyum sağlamayı anlıyorum. Ama entegrasyon kelimesinden nefret ediyorum. Kusacağım geliyor. Bunun yerine insanlar gerçekten birlikte bir şeyler yapmak istiyorlarsa, aynı yerlerde yaşıyorlarsa farklı kültürlerden olmak üzere birlikte yaşama kavramını öğrenmeleri lazım. Birlikte yaşama; birbirine karşı tolerans değil. Birbirlerinin yaşamlarına saygı duymayı öğrenmeleri gerekiyor. Bunun için odaklanmalılar.” (E22)

Bir göçmen ülkesi olan Avusturya'da ev sahibi toplumun da göçmen kültürlerle karşılıklı bir etkileşime girmesinin gerekliliğinden bahseden bir katılımcı da, Türklerin yoğun olarak yaşadığı Viyana'daki iş yerinde yaşanan bazı diyalogları esprili bir dille şu şekilde aktarmaktadır:

“Bu iki taraflı olabilir, tek taraflı olmaz. Tamam, biz gayret göstermeliyiz, kendi özümüzü benliğimizi kaybetmeden, asimile olmadan

buranın hayatının bir parçası olmalıyız. Ama Avrupa'daki toplumun bu değişim sürecini kabul etmesi lazım. Onların da bir değişim yaşamaması lazım. Mesela '50 yıldır buradayız hala bir Türkçe konuşmuyorsun!' Esprili bir şey ama doğruluk payı da var. Ben bunu iş yerinde söylüyorum. Bazen mutfağa gidiyoruz kahve içmeye, 3-4 Türk oluyoruz, bir tane Avusturyalı oluyor. Avusturyalı'ya genelde bunu söylüyorum. 'Yirminci Viyana da çalışıyoruz. Artık Türkçe öğrenmen lazım, biraz entegre ol' diyorum.' (E18)

3.2. Uyum Sorunu Yaşanıp Yaşanmadığına Dair Bulgular

Diğer etnik gruplara kıyasla, Türkiye kökenli göçmenlerin Avusturya toplumuna entegrasyonda başarısız oldukları, hem siyasi tartışmalarda hem de kamuoyunda yaygınlık kazanmış bir eleştiridir (Pachner vd., 2016). Bu değerlendirmelerde, çoğunlukla kültürel uyum ve aidiyet duygusu noktasında türdeşlik beklentilerin ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Avusturya Entegrasyon Bakanlığı ve Entegrasyon Fonu tarafından her yıl yayınlanan "Göç ve Entegrasyon" isimli raporun 2015 yılı verilerine göre, Avusturya halkının yarısından fazlası (%53), göçmenlerin entegrasyonun yeterli seviyede olduğuna inanmamaktadır (Statistik Austria, 2015: 93). Aynı araştırma, Avusturya ile özdeşleşebilme sürecinin en uzun sürdüğü topluluk olarak Türk göçmenleri işaret etmekte ve Türk göçmenlerin %51'inin kendisini Türkiye'ye ait hissettiğini belirtmektedir. Bu oran Eski Yugoslavya göçmenlerinde sadece %28'dir. (Statistik Austria, 2015: 95)

Katılımcıların uyum sorunu yaşanıp yaşanmadığına yönelik görüşleri, yapılan entegrasyon tanımlarına paralel olarak farklılık arz etmektedir. Türk göçmenler arasında, ev sahibi topluma uyum ve değişime açık olmak noktasında ciddi sıkıntılar yaşandığını dillendiren parlamenter bir katılımcı, yukarıdaki istatistikleri sonuçlara da gönderme yaparak şöyle söylemektedir:

"Buraya göçtükten sonra 'Konservierung' (muhafaza) yapıyorlar. Çünkü (kendilerini) bırakırlarsa değişecekler sanıyorlar. Artık Türk olmayacaklar zannediyorlar. (...) Şimdi istatistikler var. Buraya 50 yıl

evvel sadece Türkler gelmedi. Eski Yugoslavya'dan göçmenler, komünizm döneminde Polonya'dan kaçıp gelenler, 90'lı yıllarda Balkan Savaşlarından dolayı Hırvatistan'dan, Bosna'dan göçmenler çok. Onların entegrasyonu çok daha çabuk ilerliyor. Bu büyük bir sorun.” (K6)

Türk göçmenler arasında entegrasyon sorununun yaygın olduğu noktasındaki birkaç yorum dışında, katılımcıların büyük kısmı iş piyasasına katılım, yasalara riayet ve temel yaşam yeterliliklerini barındıran sistem entegrasyonu konusunda bir problem olmadığını dillendirmektedir. Diğer göçmen gruplara kıyasla sahip oldukları derin farklılıklara dikkat çeken bir katılımcı, Türk göçmenlerin bu yönüyle yaşadıkları topluma entegrasyonda en başarılı örnek olduğunu ifade etmektedir:

“Bence buradaki Türk toplumu entegrede en başarılı olmuş toplumdur. Gerçek manada entegre ise eğer. Çünkü değişik bir kültürden gelmişiz, değişik bir kültürün içerisinde yaşıyoruz. Mesela Sırpların entegre diye bir şeyi yok. Onlar zaten gelirken % 50 entegreler. Bir tek dilde farklılık var, onu da öğrendiği zaman tamam. Ama biz tamamen, kültürüydü, diliydi, şusuydu, busuydu hepsi var. Biz bütün bunları aşmışız, kabul etmişiz ve bu toplumun kanunlarına isyan etmemişiz.” (E7)

Esser'in ikili entegrasyon ayırımına gönderme yapan ve asıl problemin sosyal entegrasyondan ne beklediği noktasındaki belirsizlikte olduğunu dillendiren bir başka katılımcı da bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Yapısal entegrasyon Türklerde de herkeste var. Buraya gelen ev bulmuş olan, dili üç aşağı beş yukarı bilen ve burada legal duran birisi yapısal olarak entegredir bu ülkede. Onun dışında sosyal entegrasyondan ne kadar çok şey bekliyorsun? İşte burada problem çıkıyor. Mesela dili burada yaşayabilecek kadar bilmek yeterli midir? Yoksa sen bunu nereye kadar götüreceksin? Örf adet giyiniş tarzı... Yani bu sosyal entegrasyonu nereye kadar zorlayacaksın? Kültürel entegrasyon konusunda çok fazla beklenti var.” (E16)

Türkiye kökenli ilk nesil göçmenlerin aidiyet, katılım ve yeterlilikler noktasında bir takım sosyal entegrasyon problemleri yaşadıklarını ifade eden bir kısım katılımcılar ise, ilk kuşaktan yeni kuşaklara doğru gidildikçe, ev sahibi topluma uyumun baskın çıkacağını iddia eden Esser (2001)'in tespitine uygun şekilde, bu problemlerin ikinci ve özellikle de üçüncü nesil ile büyük oranda aşıldığını dile getirmektedirler:

“Toplumsal iletişimimiz yok bizim Avusturyalılarla. Onlar uzak duruyor ama bizde bir adım atmıyoruz.(...) Mesela benim tanıdığım bir sürü arkadaş var, burada doğmuş büyümüş. Bazen telefonunda kaç tane Avusturyalı var, bak diyorum. İki üç tane çıkıyor. Belki süper Almanca var belki burada doğmuş büyümüş, doktorasını yapmış. Gayrimüslimlerle bir türlü iletişime giremiyor. (...) Bunu belki benim çocuklarımda ben yapabileceğim. Mesela benim oğlumun hiç Türk arkadaşı yoktur. Biz de bundan mustaribiz. Dengeyi bulmak lazım. Eminim üçüncü jenerasyon bu konuda bayağı yol kat edecek.” (E26)

Tüm bunların yanında, göçmenlerin toplumsal katılım ve dil, eğitim ve iş becerileri gibi yeterlilikler noktasında bir takım sorunlar yaşadığı katılımcılar tarafından genel kabul gören bir durumdur. Ancak katılımcıların bir kısmı, söz konusu eksikliklerin bir göçmen uyum problemi değil, ülkede yaşanan sınıfsal problemlerin bir parçası olarak görülmesi gerektiğini dillendirmektedir. Yerleşik halk arasındaki farklı toplum kesimlerinin yaşadıkları sorunların bir kısmı, zaten dezavantajlı bir grup olan azınlıklar için daha derin problemlere kapı aralayabilmekte ve sorunları daha görünür hale getirebilmektedir. Türklerin bir türlü entegre olamadıkları noktasındaki eleştirilere cevaben bir katılımcı bu hususa şöyle dikkat çekmektedir:

“Göçmenlerin eğitimsizliği deniyor ya; işçi sınıfının alt sınıflarının yoğun olduğu bir Avusturyalı ortamda benzer sorunları yaşıyorlar. Sınıf düzleminde bakarsan benzer sınıflarda olanlar benzer şeyler yaşıyorlar. Entegrasyon problemi, kendi halkının; otokton Alman ve Avusturyalının alt sınıflarında da var. Onlarla birlikte de değerlendirilirsin, orada da bir sorun yaşıyorsun. Onlarda da bir mobilite yok,

onların da çocukları alt sınıflarda kalıyor yükselemiyor. Yani bu sınıfsal bir problem bir yandan. Bu alt sınıf problemi, göçmenlerde aynı şekilde değerlendirilip çözülmüş olsaydı ve siyasetçiler yükselen yanlış değerlendirmeleri engellemiş olsalardı, bugün bir sınıf problemi yaşamış olurduk.” (E16)

Entegrasyonun, göçmenlerin sosyo-ekonomik düzeyleri paralelinde gelişen bir süreç olduğuna dikkat çeken bir başka katılımcı da, bu noktadaki Türk göçmenlerin uyumunda bir sıkıntı görmemektedir:

“Okumuş akademik kesim zaten diğerleriyle içiçe yaşıyor, zaten uyum sağlamış, entegre olmuş. İşçi kesimi zaten *Baustelle*'de (inşaatta) onlarla beraber yapıyorlar. O da zaten uyum sağlamış. Ya da Türklere işsiz olan, esrarkeş olanlar da, Avusturyalıların o kesimleriyle zaten uyum sağlamışlar. Yani aslında bu açıdan uyum var.” (E6)

Kamuoyu tartışmalarında sıklıkla eleştiri konusu olan Türklerin opera ve tiyatro gibi sanatsal faaliyetlere katılmamaları hususuna değinen bir katılımcı, ev sahibi toplumun da küçük bir kesiminin ilgi gösterdiği Avusturya tiyatrolarının tamamının sübvansiyonla ayakta durduğunu söylemektedir (E21). Bir diğer katılımcı ise, bu durumun ülkedeki birçok toplumsal kesim için de söz konusu olduğunu şöyle ifade etmektedir:

“Evet bir operaya, tiyatroya gitmiyor belki insanımız. Ama burada da her Avusturyalı gitmiyor ki zaten. Başka bir Avusturyalı'nın da sosyal hayatı sadece *Gasthaus*'a (Konukevine) gidip birasını içip akşam evine gelmektir. Toplumda kültür seviyesine göre herkesin sosyal hayatı kültür yaşamı farklı. Okumuş Türkiyeli insan da tiyatroya gidiyor.”(E25)

Özetlemek gerekirse, katılımcıların büyük çoğunluğu, sistem entegrasyonu sağlayan Türk göçmenlerin, -tanımında bir uzlaşma olmasa da- sosyal entegrasyon noktasında yaşadıkları bir takım problemler olabileceğini kabul etmekte ve ancak bunun bir sonuç olduğunu, bu ait hissedememe halinin sebeplerine eğilmek gerektiğini dillendirmektedirler.

4. SONUÇ

60'lı yıllarda misafir işçi programları kapsamında göç eden ve aile birleşimleri ile 80'li yıllarda kalıcı hale gelen Türk göçmenlerin Avusturya'daki varlıkları dördüncü kuşağa dayanmış bulunmaktadır. Avusturya'daki en büyük Müslüman grup ve Almanlardan sonra ülkedeki ikinci büyük yabancı vatandaşlık grubu olan bu göçmenlerin topluma uyumu, son dönemde iki ülke arasındaki gergin siyasi ilişkilerin de etkisiyle gittikçe daha fazla dillendirilen bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Elinizdeki çalışmada, Avusturya'ya göç etmiş Türklerin en yoğun şekilde yaşadıkları yer olan Viyana şehri inceleme alanı olarak seçilmiş ve burada yaşayan Türk göçmenlerin topluma entegrasyon hususundaki algıları ve bir entegrasyon sorunu yaşanıp yaşanmadığına ilişkin yaklaşımları gerçekleştirilen yüzyüze mülakatlar yoluyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

Araştırmada, katılımcıların entegrasyon kavramına yaklaşımlarına ilişkin öne çıkan ilk bulgu, söz konusu kavramın Avusturya tarafından algılanış biçimiyle, Türk göçmenlerin bu kavramdan anladıkları arasında büyük farklılıklar olduğu yönündedir. Avusturya'da kültürel farklılıkların yaşatılması ve desteklenmesi anlamında çokkültürcü denebilecek yaklaşım sergileyen kesimin çoğunluğu oluşturduğunu düşünenler olmasına karşın, katılımcıların çok büyük bir kısmı, Avusturya tarafından dillendirilen entegrasyon kavramının, aslında göçmenlerin hakim kültüre tek taraflı uyumunu ifade eden asimilasyonu imlediğini dile getirmektedir. Bu katılımcılara göre, Avusturya göçmenlerin ülkedeki toplumsal bütünlüğe kendi kimliklerinden feragat ederek ulaşmalarını beklemekte ve sistem entegrasyonunun ötesinde göçmenlerin yeni sosyo-kültürel sistem içinde emilmesi ve böylece kendilerine özgü kültürel kimliklerini kaybetmesini hedeflemektedir. Bunun yanında, öne çıkan bir başka bulgu, entegrasyon kavramının belirsiz sınırlarından faydalanan Avusturya'nın, entegrasyon kriterlerini zamanla değiştirip, yenileyebildiği ve entegrasyonu göçmenler

üzerinde sürekli bir suçlama ve baskı unsuru olarak kullandığı yönündedir.

Katılımcıların kendi entegrasyon tanımları ise, göçmenlerin geldikleri yeni ülkede, yasal kurallara uyması, çalışıp ekonomik sisteme katılması, oturum hakkı elde edip vergilerini ödemelerini ifade eden sistem entegrasyonu ve kültürel bir türdeşliği ve asimilasyonu reddeden çokkültürcülüğe yakındır. Bunun yanında, yaşanan toplumun dilini ve kültürünü öğrenmenin ve sosyal entegrasyonun boyutlarından kültürler ve bireyler arası etkileşimle yaşanacak bir uyumun da genel kabul gördüğü göze çarpmaktadır. Ancak bunun bir “etkilenme”den ziyade çift taraflı bir “etkileşim” olması gerektiği ve köken kültürünün de tanınıp kabul edilmesini öngören bir yaklaşımın gerekli olduğu sıklıkla dile getirilmektedir.

Türk göçmenlerin topluma entegrasyon noktasında problem yaşadıklarını ifade eden birkaç katılımcı haricinde, katılımcıların büyük çoğunluğu iş piyasasına katılım, yasalara riayet ve temel yaşam yeterliliklerini barındıran sistem entegrasyonu konusunda bir problem olmadığını düşünmektedir. Bununla beraber, görüşmelerde göçmenler arasında toplumsal katılım ve dil, eğitim ve iş becerileri gibi yeterlilikler noktasında bir takım sorunlar yaşandığı genel kabul gören bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bunun göçmenlerin kendilerinden bağımsız, ayrımcılık ve yabancı düşmanlığı gibi bir takım sebepleri de olabileceği ve bunlara eğilmek gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir.

Kaynakça

- Alba, R. & Nee, V. (2003), *Remaking The American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*, Harvard University Press, Harvard.
- Bekaroğlu, E. A., Batur, M., Doğan, N., Kalkan, M. & Kucur, F. (2015), *Avrupa'da Göç, Azınlıklar ve Siyaset. Avusturya Örneği*, Vadi Yayınları, İstanbul.

- Brown, G. W. (2013), "Diaspora, Transnationalism and Issues in Contemporary Politics", Daswani, G. & Quaysan, A. (Ed.), *A Companion to Diaspora and Transnationalism*, Willey Blackwell, s. 68–87.
- Brochman, G. (1996), *European Integration and Immigration from Third Countries*, Skandinavien University Press, Oslo.
- Brubaker, R. (2001), "The return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration And Its Sequels in France, Germany and the United States", *Ethnic and Racial Studies*, Volume 24, Number 4, s. 531–548.
- Castels, S. (2007), "Twenty-First-Century Migration as a Challenge to Sociology", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 33, Number 3, s. 351–371.
- Castles S. & Miller, M. J. (2009), *The Age of Migration. International Population Movement in The Modern World, (4th ed.)*, Guilford, London.
- Esser, H. (2001), "Integration und Ethnische Schichtung", <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf> (26.02.2017)
- Expertenrat für Integration (2014), Integrationsbericht 2014, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2014/Integrationsbericht_2014.pdf (19.04.2017).
- Expertenrat für Integration (2015), Integrationsbericht 2015. Bisher Erreichtes und Leitgedanken für die Zukunft, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/IB15_DE_150623_web.pdf (23.03.2017).
- Favell, A. (2005), "Integration Nations: The Nation-state and Research on Immigrants in Western Europe", Bommers, M. & Morawska, E. (Ed.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate. s. 41-67.
- Habermas, J. (1987), *The Theory of Communicative Action*, Polity Press, London.
- Herold, N. (2017), *Integrationspolitik in Österreich, Analysen und Argumente*, <http://www.kas.de/wf/de/33.47677/> (18.02.2017)
- (<http://www.mjoe.at>, 25.03.2017)
- (<http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5052729/Van-der-Bellen-attackiert-ErdoganAnhaenger>, 18.03.2017)

- (<http://derstandard.at/1379291627919/FPOe-Zwangstaufe-als-gelungene-Integration>, 23.03.2017)
- (<http://www.krone.at/oesterreich/kurz-fuer-kopftuchverbot-im-oeffentlichen-dienst-besonders-in-schulen-story-547426>, 25.03.2017)
- (<https://kurier.at/politik/inland/heinz-strache-strache-islam-ist-nicht-teil-oesterreichs/125.974.199>, 28.02.2017)
- Joppke, C. (1996), "Multiculturalism and Immigration: A comparison of the United States, Germany, and Great Britain", *Theory and Society*, Volume 25, Number 4, s. 449–500.
- Kaya, A. (2015), "Euro-Türkler, Kuşaklararası Farklılıklar, İslam ve Entegrasyon tartışmaları", *Göç Araştırmaları Dergisi*, Volume 1, Number 1, s. 44–79.
- Kivisto, P. & Faist, T. (2009), *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, SAGE Publications, Inc., Los Angeles.
- Kraler, A. & Sohler, K. (2007), "Austria", Triandafyllidou, A.& Gropas, R. (Ed.), *European Immigration: A Sourcebook*, Hampshire, Ashgate, s. 19–31.
- Kurubaş, E. (2006), *Asimilyondan Tanınmaya : Uluslararası Alanda Azınlık Sorunları ve Avrupa Yaklaşımı* (2. baskı), Asil Yayınları, Ankara.
- Kymlicka, W. (2012), *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, Migration Policy Institute, Washington, DC.
- Lockwood, D. (1964), "Social Integration and System Integration", Zolleshan, G. K. & Hirsch, W. (Ed.), *Explorations in Social Change*, Routledge, London, s. 244–256.
- Özkırımlı, U. (2009), *Milliyetçilik Kuramları: Eleştirel Bir Bakış*, Doğu-Batı Yayınları, Ankara.
- Pachner, J., Kreid, J. & Seiser, B. (2016), "Integration von Türken: Aufstieg bleibt schwierig", <https://kurier.at/chronik/oesterreich/integration-von-tuerken-aufstieg-bleibt-schwierig/189.866.566> (22.03.2016)
- Soytürk, M. (2012), "Türkiye'den Avusturya'ya İşgücü Göçü", *E-Turkish Studies*, Volume 7, Number 3, s.2313–2328.
- Soroka M. P. & Bryjak, G. J. (1995), *Social Problem: A World at Risk*, Allyn Bacon, USA.

- Statistik Austria, (2015), Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2016, Statistik Austria, Wien.
- Toksöz, G. (2006), *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Waldrauch, H. & Sohler, K. (2004), *Migrantenorganisationen in der Großstadt: Entstehung, Strukturen und Aktivitäten am Beispiel Wien*, Campus-Verlag, Frankfurt/Main, New York.
- Wohlfarth, C. & Kolb, H. (2016), *Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. Expertise für den Österreichischen Integrationsfonds*, SVR-Forschungsbereich, Wien, Berlin.

Fransız Kamusal Alanında Bütünleşme Stratejisi

Ömer ERÇİN*, Yusuf ADIGÜZEL**

Öz

Göç olgusu, nedenleri ve ortaya çıkardığı sonuçlar itibariyle büyük nüfus hareketliliklerini açıklayan genel bir kavram olarak kullanılsa da her göç serüveni kendine has bir süreç içermekte ve toplumların kendilerine özgü bir bütünleşme modeli ile karşılaşmaktadır. Göçü kabul eden toplumların ortaya koydukları bütünleşme (entegrasyon) modelleri söz konusu milletlerin kurucu değerlerinden ve tarihsel süreçlerinden bağımsız düşünülmemelidir. Bu nedenle bütünleşme modellerini ele almak aynı zamanda ülkelerin yönetim sistemleri ile birlikte tarihini, kültürünü ve toplumsal yapısını içeren bir süreci değerlendirmeyi gerektirir. Bu düşünceden hareketle Fransız Bütünleşme Modeli'nin ele alındığı bu makalede, entegrasyon politikasının temelini oluşturan Fransa'nın cumhuriyetçi değerleri, merkezîyetçi idare yapısı üzerinden tarihsel arka planı göz önünde bulundurularak irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Fransa, entegrasyon, göç, bütünleşme*

* İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi. Lisans Eğitimini Galatasaray Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünde tamamlamıştır. e-posta: omerercin1@gmail.com

** Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi, Yüksek Lisans ve Doktora çalışmalarını Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji Bölümünde tamamlamıştır. Doktora tezinde "Kimliğin Korunmasında ve Üretilmesinde Türk Derneklerinin Rolü, Almanya / Köln Örneği" konusunu çalışmıştır. Adıgüzel göç, kent, entegrasyon, sivil toplum ve gönüllülük konuları üzerine çalışmalar yapmaktadır. e-posta: yusufadiguzel@yahoo.com

Integration Strategy In French Public Sphere

Ömer ERÇİN*, Yusuf ADIGÜZEL**

Abstract

The phenomenon of migration is used as a general concept explaining large population movements in terms of causes and outcomes, the fact reminds that each immigration adventure contain its own process and is met by a specific integration model of the societies. The integration models of the societies which accept the immigration should be considered in terms of the founding values and historical processes of the nations. For this reason, discussing on integration models also requires an assesment of process that includes countries' administrative systems and sociology of their community. With this in mind, the French Integration Model have been considered in view of the France's republican values and France's historical background over the centralized administrative structure.

Keywords: *France, integration, migration, adaptation*

* Master's student at Istanbul University, Department of Sociology. He graduated from Galatasaray University, Depratment of Political Science e-mail: omerercin1@gmail.com

** Asst. Prof. Yusuf ADIGÜZEL is a lecturer at Istanbul University, Department of Sociology. He finished his master's degree and Ph.D. at Sakarya University, Institute of Social Sciens Department of Sociology. On his doctorate thesis he worked on 'Role of Turkish foundations regarding Protection and Creation of Identity, Germany/ Koln sample' Mr. Adıgüzel works on 'migration, urbanization, integration, civil society and volunteering' e-mail: yusufadiguzel@yahoo.com

Göç Süreçleri Üzerine Genel Değerlendirme

Göç üzerine yapılan araştırmalarda ortaya çıkan en önemli özelliklerden biri göç süreçlerinin pek çok farklı alanda önemli sonuçlar ortaya çıkarması ve belirli bir kavramsal çerçeveye oturtulamamış olmasıdır (Beaud & Noiriel, 2003: 15). Göç edenler ve göç alan toplumlar açısından göç süreçlerinin hukuki, ekonomik, sosyal birçok farklı boyutu ortaya çıkmaktadır. Göç süreçleri neticesinde farklı toplumsal grupların karşılaşması ile ortaya çıkan etkileşim, hem göç eden hem göç alan toplum için farklı tepkilerle karşılanmaktadır. Göç süreçlerinin böylesine yoğun yaşandığı bir dönemde göçmen gruplar ile göç alan toplumlar arasında uyumu sağlamak ve barış ortamını tesis etmek modern dünyanın önemli konularından birini oluşturmaktadır.

Göç süreçleri basit ve tek yönlü süreçler olmadığından entegrasyon süreçleri de bir hayli karmaşık süreçlerdir. Zira göçmenler yalnızca maddi vücutları ile değil tüm manevi ve kültürel değerleri ile birlikte göç ettikleri topluma dahil olurlar. Sahip oldukları tüm bu birikim gittikleri toplumda hayata katılmak için gerekli bilgileri yeniden tecrübe etme süreciyle birleştiğinde sosyal zorluklar kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır (Adıgüzel, 2016: 183). Nitekim sosyal hayata katılımında karşılaşılan engeller ve güçlükler, değer yargıları arasında güçlü bir çarpışmaya sebep olabilmektedir. Üstelik bu durum yalnızca göç edenler açısından değil iş yaşamının ve çalışma dinamiklerinin zamanla değişime uğradığı (Castles, 2008: 1) göç alan toplumlar açısından da koşulları sürekli değişim içerisinde olan bir süreç olduğundan tek bir teori ile açıklanamayacak kadar çok boyutlu ve farklı (Safi, 2006: 3) bileşenlere sahip bir süreçtir.

Göç hareketlerinin bugün için ne denli önemli bir konu olduğunu anlamak için uluslararası göçmenler ile ilgili istatistiklere bakmak yerinde olacaktır. 2015 yılında Birleşmiş Milletlerin göç raporunda açıkladığı verilere göre göçmen sayısı 244 milyona ulaşmıştır (Adıgüzel, 2016: 171). Söz konusu raporda vurgulanması gereken bir diğer husus dünyada zorla yerinden edilen kişi sayısının İkinci Dünya Savaşından

bu yana en yüksek seviyeye ulaşmış olmasıdır. Söz konusu göçlerin yaşanması bugün dünya ülkelerinin içinde bulunduğu sosyal ve siyasal durum, uluslararası düzen, ekonomik gelir düzeyi farkının çok yüksek olması gibi somut sebeplere dayanmaktadır. Söz konusu alanlardaki düzen göz önünde bulundurulduğunda kitlesel göç süreçlerinin sona ermesi bir yana, artarak devam etmesi söz konusudur.

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, hem göç alan, hem de göç veren toplumsal yapılarda derin etkiler bırakan küresel göç hareketleri politika yapıcılar kadar, sosyal bilimcilerin de ilgi odağı olmaya başlamıştır. Küresel göçlerin yönünü, sebeplerini ve etkilerini açıklamak isteyen göç kuramcıları, göçün akış yönünün çevreden merkeze, sömürülen ülkelere, sömüren ülkelere, küçük ülkelere, büyük ülkelere, fakir ülkelere zengin ülkelere doğru olduğunu dile getirmektedirler (Adıgüzel, 2016: 21) Fransa'ya yönelen göçlerin öncelikle eski sömürge ülkelerden, daha sonra ise ikili işgücü anlaşmaları ile aralarında Türkiye'nin de bulunduğu çevre ülkelerden olması göç sistemleri ile açıklanabilir. Göç sistemleri, genel anlamda göç veren ve alan iki ülke arasında, göç ilişkisinden önce de bir ilişki olduğunu savunur. Bu ilişkinin temeli "kolonyal döneme ve kolonyal ilişkilere, ticari ve mali ilişkilere, politik nüfuz ve kültürel bağlara" dayanabilir. Ülkeler arasındaki ilişkiler tarih boyunca aralarında gerçekleşen ticari münasebetlere, sömürgecilik deneyimine ve kültürel etkileşime göre şekillenebilmektedir (Çağlayan, 2006:82). Göçler, etkileşim içinde olan ülkelerde makro ve mikro yapılarda değişiklikler meydana getirmekte, özellikle göç alan ülkeler, göçmenlerin kendi toplumlarında belli bir yoğunluğa ulaşması ve kalıcı olmaya başlamalarıyla uyum ve bütünleşmeye yönelik politika arayışlarına girmektedirler.

Göç ile ilgili yakın tarihsel süreç göz önünde bulundurulduğunda göç alan devletlerin yaklaşımında farklılığa gittikleri dönemin Avrupa'da işçilerin misafir değil kalıcı olduğunun anlaşıldığı 1980'li yıllar olduğu anlaşılabilir. 80'li yılların başından itibaren Avrupa ülkelerinde göçmenlerin toplum içindeki uyumu, etnik kökenleri, yaşama biçimleri ve sosyal ihtiyaçları göz önünde bulundurulmaya başlanmış

ve göçmenler Avrupa toplumunun bir parçası olarak ele alınmaya başlanmıştır (Kaya, 2008: 150). Göç alan ülkelerde gündeme gelen bu kabullenme süreci ülkelerin göçmenlere karşı bütünleşme politikaları üretmelerine zemin hazırlamıştır. Bir tür kültürleşme süreci olarak adlandırılabilir bu dönemde Avrupa ülkeleri asimilasyon ya da entegrasyon gibi farklı bütünleşme usulleri takip etmişlerdir. Her ülkenin kendi vatandaşlık tanımlamasından hareketle oluşturdukları bütünleşme politikaları daha sonra birbirinden ayrı vatandaşlık yaklaşımlarına dayanan bütünleşme modellerine dönüşmüştür.

İki farklı toplumun birbiriyle karşılaşmasında ortaya konan refleksler, karşılaşma biçimleri, savunma stratejileri ve ilişki kurma biçimleri çok farklı davranış biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İki kültür arasındaki farklılık yeni bir kültürleşme sürecini ortaya çıkarmaktadır. Kültürleşme birbirinden kültürel olarak farklı toplumların, toplumsal mekan ve ortamlarda karşılaşmaları sonucunda, her iki tarafın da yaşamış olduğu kültürel değişimleri ifade eder. Bu karşılaşma sömürgeleştirme, askeri işgal, göç ve geçici ikamet (turizm ve eğitim) gibi farklı biçimlerde olabilir (Berry, 2013, s.276). Bu kültürleşme süreçleri göçmenlerin yeni hayatlarını nasıl kurguladıklarına ilişkin bir süreçtir. Hemşehrilik ve akrabalık bağlarına yönelim bu kültürleşme süreçlerinden birini oluşturmaktadır. Zira karşılaşılan kültür ile kurulacak ilişkilerde göçmenler en başta birikim, hafıza ve kültür konularında kendilerine en çok benzer olanlarla organik bağlar kurarak temel ihtiyaçlarını karşılamak ve bu birliklilik duygusuyla yeniden toplumsallaşma süreçlerinin sancılarını azaltmak ihtiyacı duymaktadırlar.

Fransa'da Göç Süreçlerinin Tarihsel Arka Planı

Göçmenlere olan yaklaşım ülkelerin kendi siyasal tarihlerinden ve kuruluş felsefelerinden bağımsız değerlendirilmemelidir. Kendine has uzun bir geçmişe dayanan yönetim sistemine sahip olması, iktidarın tek bir merkezde yoğunlaşması gibi sebeplerden dolayı diğer toplumsal süreçlerde olduğu gibi göç olgusu da Fransa'da ulusal bütünlüğü

ilgilendiren siyasi bir mesele olarak ele alınmaya başlanmıştır (Beaud & Noiriel, 2003: 17).

Fransa'da Cumhuriyetçi değerlerden yola çıkarak düzenlenmiş hukuk sistemi, etnik ayrımcılıktan yola çıkan her türlü çatışmayı engellemek istemiş ve etnisite üzerinden geliştirilen her yaklaşım ikinci plana atılmaya çalışılmıştır. Bu durum etnik kökene ilişkin ortaya konan her türlü istatistikte de kendini göstermektedir. Nitekim Fransa'da uzun yıllardan beridir etnik köken, dil, din gibi istatistikler "özel" kabul edilmekte ve nüfus sayımlarının ya da Fransız İstatistik Kurumu çalışmalarının dışında tutulmaktadır (Safi, 2006: 3).

Fransa'da, sosyolojinin kurucu isimlerinden biri olan Emile Durkheim, göç olgusunu ele alırken cumhuriyetçi geleneğin çizgisini izleyerek göçmenlere ait sorunların aslında çağdaş toplumdaki değişimlerden kaynaklanan daha derin sorunların bir türevi olarak değerlendirilebileceğini ifade etmiştir. Buna göre göre ulus devletin organları vasıtasıyla bireyleri tamamıyla değiştirmeye çalışması bu sorunların kaynağını teşkil etmektedir (Beaud & Noiriel, 2003: 18). Böylelikle köksüzleştirilmiş olan kişinin içinde bulunduğu ortamda hakim bireylerle özdeşleşerek bütünleşmenin ilk aşaması başlamış olur. Kişi bu sayede yalıtılmış olma halinden çıkıp kolektif yaşama geçer. İkinci aşama ise kişinin ait olduğu kimlikten yerleştiği ülkenin kimliğine doğru evrilmesidir (Beauchemin vd., 2015: 535). Bu durum giyinme, konuşma, jestler gibi olgularda kendini gösterir. Bu süreçte bireyler arası etkileşim son derece önemli bir yer tutar. Bu bağ toplumsal düzenin oluşmasına katkıda bulunur.

Tüm Avrupa'da olduğu gibi Fransa'da da geniş göç süreçleri İkinci Dünya Savaşı'nın ardından diğer ülkelerle imzalanan işgücü anlaşmalarıyla başlamaktadır. Ancak Fransa'nın 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya koyduğu göç politikaları söz konusu işgücü anlaşmalarının imzalandığı dönemin öncesinde iki tarihsel arka plana dayandırılabilir. Bunlardan birincisi 1789 İhtilali sonrasında ortaya konmuş olan "vatandeşlik" tanımı ve ikincisi ise Fransa'nın kolonyal tarihinden kalan toplumsal hafıza ve sömürge geçmişidir (Danış & İrtiş, 2008: 87).

Vatandaşlık tanımı Fransız İhtilali ve sonrasında yaşanan süreçte olgunlaşmış, bireyin devletle bağının yeniden tanımlandığı bir süreçtir. Bu süreç aydınlanma döneminin temel önermelerini de içinde barındırır. Böylelikle Fransız ihtilalinin taşıdığı milliyetçilik ile Aydınlanma döneminin ilkeleri arasında yer alan temel insan hakları ilkelerine sıkı sıkıya bağlı bir vatandaşlık kavramı ortaya çıkmış ve bu vatandaşlık anlayışı Fransa'nın ulus devlet pratiklerine de hakim olmuştur. Fransa, vatandaşlık için birinci planda 1789 ihtilalinin temel değerlerine bağlı kalmayı önemsemiştir. Böylelikle Fransa vatandaşlık tanımı kan bağına (*jus sanguis*) ek olarak Cumhuriyet'in ilkeleri ve toprağa bağlılığı (*jus soli*) da esas almıştır (*vie-publique.fr*, 2017). Fransa'nın vatandaşlık konusu hakkındaki bu yaklaşımı ulus devlet politikalarını etkilemiş ve göçmen politikalarının da bu tanımdan hareketle oluşmasını sağlamıştır. Böylelikle Fransa, Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinden farklı bir yaklaşımla göçmen politikaları ortaya koymuştur.

Fransa'nın göçmen politikalarını etkilemiş diğer tarihsel arka planda ise sömürge geçmişi bulunmaktadır ve bu husus Fransa'nın diğer ülkelerin göç tarihleri ile farkını gösteren ikinci önemli mesele olarak ele alınabilir. Fransa'nın sömürge tarihi diğer kıta Avrupası ülkelerinden farklı olarak Birinci Dünya Savaşı'ndan önce başlamıştır. Böylece Fransa'da sanayileşme alt yapısının ihtiyaç duyduğu insan kaynağı, sömürge yönetiminin hakim olduğu bölgelerden karşılanma yoluna gidilmiş, bu da 19. yüzyılın sonlarında çok sayıda insanın Fransa topraklarına gelmesini sağlamıştır. Bu durum sanayileşme alt yapısının yanı sıra düşük doğum oranları ve azalan nüfusla da ilgilidir. Fransa Ortaçağ döneminde Avrupa nüfusunun dörtte birini oluştururken bu oran 17. Yüzyıl itibarıyla düşmeye başlamış ve 19. yüzyılda bazı Avrupa Devletleri nüfus olarak Fransa'yı geride bırakmışlardır. Sanayileşme sürecine giren Fransa bu dönemde ve sonrasındaki savaş yıllarında iş gücü ihtiyacını sömürgelerindeki işçiler ile karşılama yoluna gitmiştir. Nitekim 1920'li yıllara gelindiğinde Fransa, Amerika Birleşik Devletleri'nden sonra ikinci sanayileşmiş göçmen toplumu olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca Fransa savaş döneminde asker ihtiyacını

karşılama için de sömürgelerine yönelmiştir. Fransız ordusunda görev yapan sömürgelerden gelen bu askerler savaş sonrasında iş gücü ihtiyacını karşılamak üzere Fransa'da kalmışlardır (Kaya, 2009: 63).

Fransız Düşüncesinde Birlikte Yaşama ve Kamusal Alan

Bir birey nasıl ortak bir geçmiş ve kültüre sahip olmadan hakim toplumla bütünleşebilir? Bu soru bütünleşme süreçlerinde hem göçü kabul eden toplum, hem de göç eden toplum nezdinde yanıtı aranan en temel sorulardan bir tanesidir (Safi, 2006: 5). Fransız sosyolog Durkheim bu soruya yanıt ararken etnik gruplar arasında etkileşimden yola çıkarak mekanik dayanışmayı, yerli geleneğin kuvveti ve kültürel aktarımı (aile, çocuk) ön plana çıkarır (Haut Conseil à l'intégration / Fransa Yüksek Göç Konseyi Raporu, 2012: 29). Modern toplumun sunduğu yaşama biçimi hayatın her alanında bir iş bölümü gerektirmektedir. İnsanlar kendilerini devlete bağlayan sosyal işbölümü içerisindeki işlevlerine göre birbirleri ile dayanışma halinde olmak durumundadırlar (sendikaların kurulması gibi). Bu durum mekanik dayanışma denilen olgu ile bireylerin toplumla bütünleşmesini sağlamaktadır. Kültürel mirasın aktarımı konusunda ise Durkheim'a göre ulusal gelenekler ve toplum gelenekleri eğitim sayesinde herkese aktarılabilir. Bu düşünceden hareketle okullar bir sosyal bütünleşme etmeni olarak ele alınır (İnal, 1991: 513). Göçmenlere ait çocuklar eğitim sistemine dahil olduklarında söz konusu kültürel mirası ve ulusal değerleri eğitim vasıtasıyla edinerek egemen toplumla bütünleşirler. Bu düşünceden hareketle "asimilasyon süreci ilk kuşakta tamamlanamayacak bir süreçtir" denilebilir. Yabancıların topluma katılması mümkündür ancak toplumla bütünleşmeleri bazı özel koşullara bağlı kalmaktadır. Nihayetinde toplumsal bütünleşmede kilit nokta ikinci kuşağa odaklanmaktadır (Beauchemin vd., 2015: 514). Böylece göçmen topluluklar her kuşakta kendilerini yeniden kurma süreciyle karşılaşmaktadırlar. İkinci kuşak olarak tabir edilen göçmen çocuklar ise bir taraftan kendi aileleri tarafından aktarılan öz (orijin) kültürle bir taraftan da hakim kültür tarafından aktarılan kültürle karşılaşır

(Akıncı, 2014: 37). Bu durum parçalı ve kimi zaman da çelişkili bir sosyalleşme sürecine neden olur.

Fransa'nın uygulamış olduğu bütünleşme politikaları ülkenin cumhuriyetçi reflekslerinden yola çıkarak üretilmiştir (Haut Conseil à l'intégration / Fransa Yüksek Göç Konseyi Raporu, 2012: 23). Bu itibarla Fransa'da göçmenlerin bütünleşmesinin üç temel öge üzerinden ele alınması mümkündür. Birincisi Fransa etnik köken yerine hukuki vatandaşlık temelinde bir ayırım üzerinden bütünleşme politikaları ortaya koymuştur. İkincisi Fransa doğan ikinci kuşağın kendiliğinden Fransız sayılabilmeleri, üçüncüsü ise etnisite temelinde örgütlenmiş tüm dernek ve benzeri cemaat yapılanmalarının kamusal alanın dışına itilmesidir (Beaud & Noiriel, 2003: 22). 1901 yılında Fransa'da hazırlanmış olan dernekler kanunu bu sonuncu uygulamanın somut bir örneğini teşkil etmektedir.

Günümüzde Fransa'da göçmenler konusunda karşılaşılan en büyük yeniliklerden birisi ikinci ve üçüncü kuşak göçmenlerin toplumsal alandaki görünürlüğüdür (Beauchemin vd., 2015: 611). Bu görünürlüğe yeni kuşağın eğitim alanındaki etkin varlığı, yeni iletişim araçlarının ve ilişki modellerinin ortaya çıkması ve Fransa'da göçmenlere ilişkin kurumların sayılarının artması katkı sağlamaktadır.

Hakim kültürün egemenliği içinde yaşayan kişiler kendilerini hakim topluluğun onları tanımladığı gibi görmektedirler. Dolayısıyla sorunlu olarak görülen bir topluluğun bütünleşme niyetiyle dahi olsa sürekli ön plana çıkarılıp işaret edilmesi ayrımcılığın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kötü bir niyetle olmasa dahi özel bir grubun toplum içinde farklılıklarıyla ele alınarak değerlendirilmesi söz konusu grubun kendi pratiklerini ve grup kimliğini geliştirmesine yol açan süreci hazırlar. Böylece göç edilen toplumun sosyal normları üzerinden göçmenlerin sürekli eksiklikleriyle gündeme gelmesi bir ayrışma zemini yaratır (Safi, 2006: 5).

Fransa bütünleşme politikalarını oluştururken kamusal alan ve özel alan ayırımına gitmek suretiyle kültürel farklılıkların bir arada yaşatılabileceği fikri üzerine bir düzen oluşturmaya çalışmıştır (Haut

Conseil à l'intégration / Fransa Yüksek Göç Konseyi Raporu, 2012: 29). Buna göre kamusal alanda yurttaşların medeni haklarının seküler ve eşit bir düzlemde korunması öngörülürken farklı grupların kendilerine ait dilleri, dinsel bağlılıkları ve kültür pratikleri özel alanda yaşaması düşünülmekteydi. Fikri anlamda kamusal alanın kesin bir biçimde özel alandan ayrılması toplumsal düzenin temel ögesi olarak kabul edilmekteydi.

Kamusal alanda farklı grupların yer alması ve meşru görülmesi topluluk içindeki bireylerin bağlı buldukları göçmen toplulukların yanı sıra diğerleriyle de ilişkiye girmelerine olanak sağlayabileceği bir ortak zemin sağlayabilmektedir (Safi, 2006: 33). Böylelikle farklı gruplar arasında sabitlenme tehlikesi ortadan kalkmakta ve yenilenmeleri mümkün olabilmektedir. Bu düşünceden hareketle, grupların kamusal alanda yer almaları mevcudiyetlerini kaybetmeleri anlamına gelmez bilakis varlıklarını sürdürmelerini sağlar (Schnapper, 2003: 34). Farklı gruplar kamusal alan içerisinde tanınmadıkları sürece aralarında bir tabakalaşmanın oluşması ve eşitsizliklerin ön plana çıkması da engellenememiş olacaktır. Kamusal alandaki görünürlüğün artırılması göçmenlerle göç edilen toplum arasındaki ilişkilerin tek bir boyut üzerinden değil bütünleşmeyi kolaylaştıracak şekilde çoklu ilişkiler bütünü içinde yaşanmasını sağlayabilmektedir (Safi, 2006: 13).

Bireylerin kültürel hakları söz konusu olduğunda dile getirilen en temel meselelerden biri dil konusudur. Özellikle göçmenlerin göç ettikleri toplumla uyumları söz konusu olduğunda anadil ile içinde bulunulan toplumun diline hakimiyet konusunda iki yönlü olanakların sunulması bütünleşme stratejilerinde önem arz etmektedir (Akıncı, 2014: 31). Aynı konu kamusal alan tartışmalarının da temel meselelerinden bir tanesidir. Aynı dilde iletişimin sağlanmadığı bir toplumda göçmenlerin çoğunluk toplumuyla iletişimi ve kamusal alan üzerine yapılacak tartışmalar da işlevsiz kalabilecektir (Beauchemin vd., 2015: 120). Ancak hemen vurgulanması gerekir ki yargı birimlerinde, hastanelerde ya da okulda ortak bir dilin kullanılması azınlıklara ait hakların tanınmasına, azınlıklar ve göçmenlerin kamusal alana olan

katkılarına ve göçmenlerin köken dillerinin gerekli tüm imkanlar sağlanarak özgürce öğretilmesine engel olmamalıdır. Eşitlik olgusunun bu anlamıyla ele alınması farklılıkların silinmesi anlamındaki olumsuz anlamından sıyrılıp milliyetçi sınıflandırmaların ötesinde toplumsal birlikteliğe işaret edebilmektedir. Alman felsefeci Habermas'a göre 2010 yılı ve sonrasında kamusal alan vurgusunun Avrupa kamuoyunda çokça gündeme gelmesinin bir sebebi de Avrupa'da yabancı düşmanlığının endişe verici belirtiler göstermesidir (Göle, 2015: 39).

Yurttaşlık olgusu sürekli yeniden tanımlanan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ülkeden diğerine çok farklılıklar arz eden bu kavram her ne kadar sürekli değişen ve dönüşen bir niteliğe sahip olsa da ulusların oluşması ve toplumsal geleneğin meşruluğundan bağımsız değerlendirilemez. Bununla birlikte söz konusu gelenek farklı kültürlerle açık olmadığı vakit toplumu oluşturan tüm unsurları içine alan derin tartışmaların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Kültürel farklılıkların politik olarak ele alınması Fransa'da göçmenlere ilişkin tutumun ele alınma biçimine bağlıdır (Wieviorika, 2003: 42). Fransa'da 70'li yıllara kadar göçmenlere ilişkin yaklaşımın dağınıklık göstermesi sonradan politikanın konuya müdahil olup kendi dünya görüşüne uygun olarak düzenleme sonucunu çıkarmış ve bir diğer taraftan 90'lı yıllarda dile getirilmeye başlanan 'Fransa İslami' tartışmaları konuya politikacıların ilgi duyacağı toplumsal bir mesele hüviyeti kazandırmıştır. Konunun bu seviyede tartışılmasında Fransız devletinin oluşumunda baskın olarak yer alan düşünce her türlü evrensel değerlerin Cumhuriyet'le özdeşleştirilmesi görüşüdür.

II. Dünya Savaşı Sonrası Göç Süreci ve Vatandaşlık Söyleminin Evrimi

Kıta Avrupa'sında bulunan Hollanda ve Almanya gibi Fransa da İkinci Dünya Savaşından sonra dışarıdan temin edilecek işgücüne ihtiyaç duymuştur. Böylelikle 1950'li yıllardan 1970'li yıllara kadar işgücü ihtiyacının dış göçler ile karşılanması yoluna gidilmiştir. Bu dönemde-

ki göçlerin artışında dekolonizasyon süreci ve 1958 yılında imzalanan Roma Anlaşması serbest dolaşım prensibinin gelmesi de etki etmiştir.

Vatandaşlık tanımı ve kolonyal geçmişinden hareketle Fransa'nın göçmen politikalarını anlamaya çalışırken her dönemin kendine özgü koşullarını göz önünde bulundurmak gerekecektir (Akıncı, 2014: 35). Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ile ikisi arasındaki dönem kendi koşulları ile değerlendirilebilecek hassasiyetlere sahip olduğundan oluşmaya başlayan göçmen politikalarını söz konusu tarihsel arka planları gözeterek ikinci dünya savaşı sonrası dönemden başlayarak irdelemek yerinde olacaktır. Bununla birlikte yalnızca Fransa'nın dönemsel koşulları değil, göç eden toplumların kendi aralarında farklılık gösteren göç tecrübeleri de Fransa'da göç konusu ele alınırken göz önünde bulundurulması gerekli bir konudur (Castles, 2008: 7). Öyle ki göç eden toplulukların sosyo ekonomik durumları ve göç etme motivasyonlarının farklılık göstermesi onların topluma katılımlarının da farklı seviyelerde gerçekleşmesini sağlamaktadır (Beauchemin vd., 2015: 57).

Fransa'ya gelen göçmenlerin ilk etapta geçici kalacakları değerlendirilmiş ve gelen göçmenlerin ailelerini yanlarına almalarına müsaade eden düzenlemeler yapılmıştır. Fransa bu durumu çalışma izni ile oturma izni ayırımına giderek çözmüştür (vie-publique.fr, 2017). Fransa dışarıdan göçmen alırken etnik bir kota koymamış ancak öncelikli olarak eski sömürge ülkeleri ve Güney Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlere öncelik vermiştir. Fransa dışarıdan gelen işçi alımı süreçlerini yönetmek üzere Ulusal Göçmen Ofisi'ni (Office Nationale d'Immigration – ONI) kurmuştur. Bu ofis Fransa dışından gelen iş gücünün yönlendirilmesi sürecini tek başına takip etmekteydi (Kaya, 2008: 151). Ancak bu ofisin işçi taleplerini yeterince hızlı karşılamaması ve işverenlerin bu ofise verdikleri işveren payları nedeniyle işverenler de iş gücü alım sürecine müdahil olmuşlar ve resmi prosedürleri göz ardı ederek işçi alımına başlamışlardır (Silverman, 1992: 39).

Fransa'da göçmen alımlarında referans sistemi kullanılmış ve bu sebeple birbiriyle organik bağları daha güçlü göçmen toplumların Fransa'da yer edinmeleri sağlanmıştır. Buna göre memnun kalınan iş-

çilerin referans oldukları işçilere başvurularda öncelik tanımaktaydı. Bu sebeple göçmenlerin hemşehri ve akrabalarını çağırma kolaylaşmıştır. Bu süreçlerde Fransız Devleti, daha çok diplomatik bir rol üstlenmiş, göç süreçleri esas olarak işverenlerin kontrolünde ilerlemiştir. Bunun dışında devlet kontrolü dışında gelişen göç süreci göçmen işçilerin çalıştıkları şehirlerin ucuz mahallelerine yerleşmelerine ve burada yoğunlaşmalarına yol açmıştır. Bu durum ilk etapta sorunları göçmenler arasında dayanışma ile çözülmesine vesile olsa da sonraları daha başka sorunların doğmasına neden olmuş, gettolaşma ve işçi kapanıklılık sorunlarını ortaya çıkarmıştır (Kaya, 2009: 66).

Devletin göçmenlerle ilgili süreçlere bu şekilde temkinli yaklaşması ve kesin bir kontrol mekanizması oluşturmamasının nedeni; geliştirilecek politikaların toplum nezdinde yabancılara yönelik bir ön yargı oluşturabileceği, yabancının yaftalanacağı düşüncesi ve Fransa'nın geçmiş tecrübelerinde bu tür politikalar üretmeden de yabancılara entegre etme konusundaki başarısına dayandırılmaktadır. Ancak 60'lı yılların ikinci yarısından itibaren yapılan ikili anlaşmalarla birlikte göçmenlerin geldikleri ülkelerin çeşitlenmesi ile bu alandaki idari boşluk resmi kurumlar bünyesinde oluşturulan departmanlarla giderilmeye başlanmıştır. Bu sürecin ilk örneklerinden biri Çalışma, Sağlık ve Toplum Bakanlığı bünyesinde 1966 yılında oluşturulan Toplum ve Göç Başkanlığıdır (DPM- Direction de la Population et des Migrations). Bu kurumsal atılımların bir ürünü olarak 1968 yılında yayınlanan bir genelge ile vasıfsız işçilere oturma izni verilmesi engellenmiştir. Bu genelgenin kapsamından aile birleşimi ile Fransa'ya gelen göçmen yakınları, Portekizli göçmenler ve bazı iş kolları hariç tutulmuştur.

1968 yılına gelindiğinde Fransa'da gündeme gelen "öğrenci olayları" ve sonrasında toplumda yaşanan hareketlilik göçmenleri de etkilemiş göçmenler de 68 olayları sürecinde sosyal sorunlarını gündeme taşımaya çalışmışlardır. 68 olaylarının başlangıcı daha farklı dinamiklerden beslense ve başta bir öğrenci hareketi olarak ortaya çıksa da daha sonra işçi kesiminin de desteğini kazanması ile bu geniş işçi grubunun içinde yer alan göçmenlerin kendi taleplerini gündeme taşımaları için

bir uygun zemin oluşturmuştur. 1974 yılı Fransa'da İkinci Dünya Savaşı'nın ardından OECD ülkeleri ve Fransız ekonomisinde hızlı gelişimin yaşandığı “trente glorieuses” (wirtschaftswunder / muhteşem otuz yıl) döneminin sonu olarak kabul edilir. “Trente glorieuses” yıllarını sona erdiren olayın petrol ihraç eden OPEC ülkelerinin petrol ambargosu sonucu ortaya çıkan kriz olduğu söylenmektedir. Bu duruma ek olarak daha önce Fransızlar tarafından işletilen Cezayir petrollerinin millileştirilmesi Fransa'da ekonomik alanda bir daralmanın meydana gelmesine ve bu ekonomik krizden Arap toplumların mesul tutulmasına neden olmuştur. Bu dönem aynı zamanda aşırı sağcı parti Ulusal Cephe'nin (Front Nationale – FN) Jean Marie Le Pen tarafından kurulduğu dönem olmuştur. Aşırı sağcı partinin kurulduğu ilk dönemde büyük bir destek görmemiş olsa da (FN oy oranları- 1974: %0,74) yaşanan göçler ve krizden sonraki yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar nedeniyle 1980'li yıllarda daha çok destekçi bulmaya başlamıştır (Kaya, 2008: 153). Fransa'da göçmenlere ilişkin sosyal sorunların çeşitli vasıtalarla gündeme taşınması ve petrol krizi sonrası ekonomik daralma, göç politikalarının en üst düzeyde cumhurbaşkanları tarafından ele alınması neticesini doğurmuştur.

Mayıs 1981 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde sol - sosyalist parti adayı François Mitterand'ın seçilmesi ile göçmen politikalarında daha “özgürlükçü” politikaların yaşandığı bir döneme girilmiştir. Bu dönemde göçmenlere uygulanan ülkelere “geri dönüş yardımı” uygulaması kaldırılmıştır. Uygulamanın kaldırılmasında talebin az olmasının ve Fransa için mali külfetinin çok olmasının etkisi bulunmakla beraber, göçmenlerin artık Fransa'da kalıcı olduklarının kabullenilmesinin ilk işaretlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Yine bu dönemde eğitim ve aile konularındaki sıkıntılar ile banliyölerde yaşanan olaylar nedeniyle yerel yönetimlerin önleyici tedbirler almak konusunda yetersiz kaldığı düşünülerek merkezi politikalarla yönlendirilme yapılması yoluna gidilmiştir.

1980'li yıllar Fransa'nın göçmen politikalarında sosyal ve ekonomik alanda yoğun şekilde bütünleşme politikalarını uyguladığı ancak

yeni gelen göç akımına karşı da sıkı bir kontrol mekanizması ortaya koyduğu bir süreç olmuştur. Siyasal alanda ise Fransa'da göçmenlerin hakları konusunun diğer Avrupa ülkelerindeki göçmenlere sağlanan imkanlardan daha geride olduğunu söylemek gerekir (Göle, 2015: 62). Fransa'da göçmenler Fransız vatandaşı olmadıkça yerel seçimlerde dahi seçme ve seçilme hakkına sahip olamamaktadırlar (Danış & İrtiş, 2008: 77). Göçmenler için siyasal hayata katılım danışma konseyleriyle sağlanmış, uygulama anlamında pratik bir gücü bulunmayan bu konseylerdeki faaliyetlerin de göçmenlerin sorunlarının gündeme taşınması ve çözümü konusunda pratik bir katkısı olmamıştır.

Göç ve göçmen süreçlerine ilişkin konular bu dönemde üç ana başlık altında değerlendirilmiştir. İlk konu yasadışı göçmen akınlarını kontrol altında tutmak ve ülkeye yasa dışı göçmenlerin girişini önlemektir. İkinci üzerinde durulan konu göçmenlerin Fransız toplumu ile entegrasyonunu sağlamak ve üçüncü konu ise Fransa'da bulunan ve yasal statüsü olan göçmenlere vatandaşlık vererek söz konusu göçmenlerin Fransa'ya aidiyetlerini sağlamak ve entegre etmektir (Danış & İrtiş, 2008: 73). İslam ile ilgili meseleler söz konusu olduğunda ise Fransız devleti laiklik ilkesini öne çıkararak tartışmaların dışında kalmayı tercih etmiştir. Esasında laiklik, birlikte yaşama düzenini sağlama kapasitesi öne çıkarılarak ele alınmış ve kamusal alanın tarafsızlığı olarak işlenmiştir (Göle, 2015: 39). Fransız kamuoyunda ise İslam çokça işlenmeye ve ele alınmaya başlanmış ve dışarıdan gelen bu İslam anlayışının Fransız değerleri ile ilişkisi tartışılmıştır. Fransa'da İslam konusunun müstakil bir başlık olarak gündeme gelmesi laiklik konusunun yeniden güçlü bir vurguyla ele alınmasına neden olmuştur (Göle, 2015: 44). Nitekim 1994 yılında Fransız İçişleri Bakanı Pasqua Lyon'da bir cami açılışında yaptığı konuşmada 'İslam tartışmalarının Fransa'nın bir kendine ait bir konu olmadığını' dile getirmiş ve Fransa'da İslam yerine 'Fransa İslamı'ndan söz etmek gerektiğini belirtmiştir. 1990'lı yıllarda dile getirilmeye başlanan Fransa İslamı konusu ancak 2000'li yıllarda somut bir karşılık bulmaya başlamıştır. Bu tartışmalardan hareketle, göçmenlere ilişkin konuların ülke siyaset gün-

demine taşınması ve kamuoyu önünde ele alınmasının farklı grupların siyasi yönelimlerinin bir parçası olduğunu göz önünde bulundurmak, göçmenlerin sorun ve taleplerine yönelik sonuç odaklı bir yaklaşım geliştirilmesi önündeki zorlukların anlaşılmasına katkı sağlayacaktır (Castles, 2008: 4).

Günümüzde Fransa'da vatandaşlığa geçme prosedürü kan bağı dışında iki farklı prosedüre dayanmaktadır. Bunlardan ilki evlilik yoluyla ikincisi ise uyum yoluyla vatandaşlığın elde edilmesi sürecidir ve her iki süreç üzerinden vatandaşlık hakkının edinimi bir takım şartlar içermektedir (service-public.fr, 2017). Eşin Fransız olması durumunda en az 4 yıl evli kalınması ve Fransa'da yasal olarak ikamet ediliyor olması halinde Fransız vatandaşlığına başvurulabilir. Ancak bu şartlara ek olarak Fransızca bilgisine B1 seviyesinde hakim olmak ve belgelemek şartı aranmaktadır. Uyum süreci yoluyla vatandaş olma prosedürü için Fransa'da yasal olarak 5 yıl ikamet etmek, Fransız toplumuna asimile olmak ve adli sicilini temiz olması şartları aranmaktadır. Fransız vatandaşlığına geçişte kişilerin eğitim düzeyi ve gelirlerine göre yeterli derece Fransızca bilgileri ölçülmekte ve kişilerin dil bilgisi seviyeleri mülakatlarda değerlendirilmektedir. Burada üzerinde durulması gereken husus vatandaşlık için başvuru yapanların 'asimile' olduklarını kanıtlamakla yükümlü olmaları durumudur. Asimile olma durumu için vatandaş adaylarının Cumhuriyetçi değerlere uyumu, Fransız tarihi, kültürü ve toplumu hakkındaki bilgisi bir mülakat ile ölçülmektedir. Belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus da yabancıların Fransız vatandaşlığına geçmesi durumunun Fransız idare hukuku tarafından bir hak olarak değerlendirilmiyor oluşudur. Dolayısıyla tüm şartlar sağlanmış olsa dahi vatandaşlık başvurusu olumlu neticelenmeyebilmektedir. Fransa'da 2013 yılında oturum izni bulunan 100 kişiden Fransız vatandaşlığını Uyum yoluyla edinmiş olanların oranı %2,4'tür (Avrupa Birliği ortalaması 2,9). Ayrıca Fransa'da etnik ve dini kökene dayalı istatistik tutmak yasak olduğundan uzun yıllardır göç alan bir ülke olan Fransa'da etnik kökene veya dini gruplara ilişkin değerlendirmelerin yapılması da zorlaşmaktadır (service-public.fr, 2017).

Sonuç

Göç süreci tek başına bir grubun üzerine bırakılamayacak kadar çok yönlü ve karışık ilişkiler barındıran bir süreçtir. Dolayısıyla uyumun yakalanması için göç alan toplum, göç edenler ve göç edilen ülkenin kendilerine düşen sorumlulukları yerine getirerek özgün kültürün muhafaza edilmesi ve içinde yaşanılan toplumun sosyal yaşamına (kamusal alana) aktif bir şekilde katılmaları elzemdir. Fransa'nın, Anglo-sakson dünyasının çok kültürlü modelin zıddı olan bütünleşme modelinin Fransız tarihinin ve ulusal örgütlenme modelinin bir sonucu olduğunu göz önünde bulundurmak ve bu gerçeklerden hareketle kamusal alana Fransız sosyolojisinin verdiği ehemmiyeti dikkate almak uyum konusunun anlaşılmasında önemli ipuçları verecektir.

Bütünleşme süreçlerinde göz önünde bulundurulması gereken bir diğer unsur göç edilen ülkenin diline hâkim, güçlü iletişim becerileri olan, toplumsal kalıplara uymaya daha eğilimli yeni kuşakların temsilcileridir. Göç sonrası döneme çok daha uyumlu olan bu yeni kuşağın Fransa kamusal alanı içerisindeki görünürlüğü ve çeşitli sosyal katmanlarda elde ettikleri başarılar bütünleşme süreçlerini yeni bir boyuta taşımaktadır. Böylece ev sahibi toplum ile çatışmak yerine yeni ilişki biçimlerinin ortaya çıktığı melez bir kültürü doğuran bir Fransız bütünleşme süreci ortaya çıkmaktadır. (Beauchemin vd., 2015: 612).

Bütünleşme konusunda yaşanan tüm tecrübe ve gelişmelere rağmen güvenlik konusu tüm kazanımları tekrar sorgulamaya neden olabilmektedir. Nitekim güvenlik söz konusu olduğunda öteki ve yabancı kavramları ilk evirilen değerler olmaktadır. Böylece göç süreçleri ve uluslararası hareketlilikler güvenlik politikalarının odağına yerleşmektedir. Bu nedenle sınırlar ve sınır güvenliği yeniden ülke politikalarında tartışma konusu haline gelmekte suç kaynaklık ettiği düşünülen tüm değerler hedef alınmaya başlanmaktadır. Böylelikle göç ve suç ilişkisi aşırı sağcı politikacıların "göçmen karşıtı" söylemlerini güçlendirmek üzere kullandıkları bir argümana dönüşebilmektedir. Sonuç olarak güvenlikle ilgili bu gelişmeler, çok kültürlülük veya entegras-

yon yerine asimilasyonist politikaların benimsenmesine evrilen süreci tetiklemektedir.

Kaynakça

- Adıgüzel Y. (2016), *Göçmenlerin Kültürel Entegrasyonu, Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler*, WALD, İstanbul
- Akıncı M. A. (2014), *Fransa’daki Türk Göçmenlerin Etnik ve Dini Kimlik Algıları*, Bilig, sayı 70
- Beaud S. & Noiriel G.(2003), *Göçmenlerin Bütünleşmesini Düşünmek*, Toplum bilim dergisi, sayı 17
- Beauchemin C. & Hamel C. & Simon P. (2015), *Trajectoires et Origines*, Ined Editions, Paris
- Berry, J.W. (2013) Kültürel Açından Çoğulcu Topumlarda Bir Arada Yaşamak- Kültürlenme ve Çok Kültürlülüğü Anlamak ve Yönetmek, İçinde, İnsan Gelişimi, Aile ve Kültür, Der- Berkman Aksu-Koç, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, S.275-286
- Çağlayan S. (2006), Göç Kuramları, *Göç ve Göçmen İlişkisi*, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 17
- Fransa Yüksek Göç Konseyi (Castles S. (2008), *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*, Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne’s College, Oxford
- Danış D. & İrtiş V. (2008), *Entegrasyonun Ötesinde Türkiye’den Fransa’ya Göç ve Göçmenlik Halleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Yayınları, İstanbul
- Göle, N. (2015), *Gündelik Yaşamda Avrupalı Müslümanlar*, Metis Yayınları, İstanbul
- Haut Conseil à l’intégration (2012), *Une culture ouverte dans une République indivisible*, Version 10
- İnal K. (1991), *Durkheim’in Eğitim Anlayışı*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt 24, sayı 2
- Kaya A. (2009), *Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization*, Palgrave Macmillan, 2009

- Kaya İ. (2008), *Avrupalı Türkler: Misafir İşçilikten Avrupa Vatandaşlığına*, Doğu Coğrafya Dergisi, 19. Sayı
- Safi, M. (2006), *Le processus d'integration des immigrants en France: inégalité et segmentation*, Revue Française de Sociologie, Vol 47, Paris
- Schnapper D. (2003), *Kültürel Hakları Nasıl Tanırız*, Toplumbilim dergisi, sayı 17
- Silverman M. (1992), *Deconstructing the Nation: Immigration, Racism and Citizenship in Modern France*, Routledge
- Wieviorika M. (2003), *Çok Kültürlülük: Bir Sorunun Çözümü mü Yoksa Dile Getirilmesi mi*, Toplumbilim dergisi, sayı 17
- <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/>, 02.05.2017
- <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N111>, 18.05.2017
- <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2213>, 18.05.2017

MAKALE GÖNDERME KOŞULLARI

Makalenin incelemeye alınması için aşağıdaki yazım ve atıf kurallarına göre düzenlenmesi gerekir.

A) Yazım Kuralları

1. Türkçe ve İngilizce başlıklar, öz (en fazla 100 kelime), anahtar kelimeler (en az 3, en çok 5 kelime), abstract ve keywords tam olmalıdır. Öz ve anahtar kelimeler başlıktan hemen sonra yer almalıdır.
2. Makale, e-posta veya posta ile gönderilebilir. Posta ile gönderildiğinde elektronik kopyası da eklenmelidir.
3. Bilgisayar ortamında (Microsoft Ofis Word formatında) yazılmış makalelerin; yazar ismi ve unvanı belirtilmeksizin bir nüshası, kopyalanmış ve dosya adı belirtilmiş e-posta veya CD ile birlikte gönderilmelidir.

Metinde;

- Yazı karakteri Times New Roman,
- Makale başlığı 18 punto, koyu, küçük harf,
- Öz, anahtar kelimeler, abstract, keywords ve özet metinleri italik, 10 punto; makale başlığının İngilizcesi koyu, italik, 11 punto ve sola yaslı,
- Ana başlıklar 11 punto, koyu ve büyük harf,
- İkinci başlıklar 11 punto, koyu ve küçük harf,
- Üçüncü başlıklar 11 punto, koyu, italik ve küçük harf,
- Metinde satır aralığı tek, 11 punto, paragraftan sonra boşluk 2nk ve kaynakça 10 punto ve sola yaslı kullanılmalıdır.

Makaleler, basım aşamasında düzelti için yazara gönderilmeyecektir.

4. Yazar(lar), akademik ve/veya yönetsel unvanını, çalışma alanlarını, başlıca eserlerini içeren kısa mesleki özgeçmişlerini (en çok 50 sözcük), iletişim bilgilerini (kurum adresleri, yazışma adresleri telefon ve e-posta adresleri) bildirmelidirler.
5. İlgilenenlerin doğrudan yazarlarla iletişim kurmasını sağlamak amacıyla, yazarın bu izni vermediğine ilişkin bir açıklama yapılmadığı sürece e-posta adresi dergide yayınlanacaktır.

B) Atıf Kuralları

- Metin içindeki gönderme kaynakçada mutlaka yer almalıdır.
- Metin içindeki yollamalar, ayrıca içinde(yazarın/yazarların soyadı, kaynağın basım yılı: ilgili sayfa numarası sırasını izleyerek verilmeli ve yararlanılan kaynakları eksiksiz ve tam künyesiyle içeren kaynakça listesi, metin sonunda, yollama sistemine uygun olarak gösterilmelidir. Niteliğine göre kaynağın metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri aşağıda örneklenmiştir:

Tek yazarlı kitaplar ve makaleler

Metin içinde: (Ekşi, 1999: 3)

Kaynakçada: Ekşi, N. (1999), *Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat*, Beta Yayınları, İstanbul.

Metin içinde: (Kirişçi, 2009: 32)

Kaynakçada: Kirişçi, K. (2009), “The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State”, *New Perspectives on Turkey*, No:40,s.29-57.

İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içinde: (Castles & Miller, 2008: 42)

Kaynakçada: Castles, S. & Miller, M. J. (2008), *Göçler Çağı. Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri* (Çev. B. Uğur Bal ve İbrahim Akbulut), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Metin içinde: (İçduygu & Aksel, 2013:107)

İçduygu, A. & Aksel, D. B. (2013), “Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective”, *Perceptions*, Volume 18, Number 3, Autumn, s. 105-130.

İkiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içinde: (Simon vd., 1973:131)

Kaynakçada: Simon, H. A., Smirhburg, D. W. & Thompson, V. A. (1973), *Kamu Yönetimi*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), AÜ SBF, Ankara.

Makaleler için de aynı sistematik izlenecektir.

Metin içinde: (Çitci, 1998:xii)

Kaynakçada: Çitci, O. (Ed.) (1998), *20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek*, TODAİE, Ankara.

Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler

Metin içinde: (Ostrom, 1982:43)

Kaynakçada: Ostrom, V. (1982), “The Theory and Practice of Public Administration as a Science of the Artifactual”, A.Uveges, Joseph (Ed.), *Public Administration: History and theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker, Inc., New York, s.39-53.

Yazarsız/Kolektif yayınlar:

Metin içinde: (AFAD, 2013: 25)

Kaynakçada: AFAD (2013), *Türkiye’de Suriyeli Sığınmacılar*, AFAD, Ankara.

İkincil kaynaktan yapılan alıntılar:

Metin içinde: (Erer, 1963:219)

Kaynakçada: Erer, T. (1963), *On Yılın Mücadelesi*, Ticaret Postası Matbaası, İstanbul’dan aktaran Cem Eroğul, Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi), AÜ SBF Yayın No:294, Ankara 1970, s.102.

Elektronik ortamdan yapılan yollamalar:

Alıntı bir yazarın eserinden yapılmış ise, metin içindeki yollamalar yazılı kaynaklardaki yöntemle yapılmalı; kaynakçada ise, yazar/yazarların soyadı, adı, yayın ya da gözden geçirilme tarihi, belgenin tam adı, parantez içinde eksiksiz http ya da ftp adresi ile belgeye ulaşma tarihi, aşağıdaki örneğine uygun olarak verilmelidir.

Metin içinde: (Nielsen, 1999)

Kaynakçada: Nielsen, J. (1998), “Content Integration”, <http://www.use-it.com/alertbox/990627.html> (18.10.1999)

Alıntı doğrudan bir siteden yapılmışsa, metin içindeki yollamalarda sitenin genel adresi ve siteye ulaşma tarihi ayrıca içinde verilmelidir. Kaynakçada ise alt adresleri de kapsayan site adresi yine siteye ulaşma tarihi ile birlikte ayrıca içinde verilmelidir.

Metin içinde: (goc.gov.tr, 2014)

Kaynakçada: (http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiyeye-giris_409_410_411_icerik, 15.03.2014).

Yollamalar dışındaki açıklamalar, dipnot biçiminde ilgili sayfa altında belirtilmelidir.

Ayrıntılı bilgi için irtibat: Eğitim Dairesi Başkanlığı /Göç Araştırmaları Merkezi Çalışma Grup Başkanlığı

Telefon: (312) 422 07 90/ 0781 /e-posta: gam@goc.gov.tr / makale@goc.gov.tr

ÖNEMLİ NOT: Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, kör hakem ve kör Yayın Kurulu yöntemiyle değerlendirilecektir. Makaleler, Yayın Kurulu tarafından ön incelemeden geçirilecek ve uygun bulunanlar iki ayrı hakeme gönderilecektir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulacaktır. Hakemlerden gelen raporlar doğrultusunda, makalenin basılmasına, yazardan rapor çerçevesinde düzeltme istenmesine ya da geri çevrilmesine karar verilecek ve bu karar yazara bildirilecektir. Basımı uygun bulunan makalelerin, yayımlanıp

yayımlanmayacağına ve derginin hangi sayısında yayımlanacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazar, e-posta yoluyla süreçten haber edilecektir. Yayımlanan makalenin yazarına beş adet dergi ücretsiz gönderilecektir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü(GİGM), Göç Araştırmaları Dergisi'nde yayımlanmak üzere kabul edilen yazıların fiziki ve elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dâhil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahiptir. Makalenin yazar(lar)ı tarafından aşağıdaki taahhütnamenin imzalanarak e-posta ya da posta yoluyla tarafımıza ulaştırılması gerekmektedir:

*“Derginize göndermiş olduğum
başlıklı makalemin daha önce herhangi bir yerde yayınlanmadığını, yayınlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayınlanmak üzere değerlendirme aşamasında olmadığını açıkça bildiririm. Yayına kabul edilen makalemin bütün yayın haklarına Göç Araştırmaları Dergisi'nin sahip olduğunu kabul ederim.”*

GÖÇ

ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:3 • Sayı/No:1 • Ocak - Haziran / January-June 2017



www.goc.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
GÖÇ İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Adres: Çamlica Mahallesi 122. Sokak No:4 Yenimahalle/ANKARA
Tel : 0 312 422 07 90
Faks : 0 312 422 09 00
E-Posta : gam@goc.gov.tr



www.gam.gov.tr