

Katalonya'nın Göçmen Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık Kavramı Üzerine Bir Alan Araştırması

Ebru KAYA*

Öz

Son 20 yılda Katalonya'da, çeşitli kökenlerden yaklaşık bir buçuk milyonluk bir nüfus artışıyla büyük bir demografik dönüşüm yaşanmıştır. Çalışmanın amacı, Katalonya'nın uluslararası göçmen entegrasyon politikalarında vatandaşlık anlayışını analiz etmektir. Bu kapsamda, Katalonya'da uluslararası göç olgusunu yönetmeye yönelik ilk planın onaylandığı yıl olan 1993'ten 2020 yılına kadar göçmenlerin entegrasyonuna yönelik geliştirilen kamu politikalarında hangi vatandaşlık anlayışının yer aldığı ve bu anlayışın hangi amaçla kullanılmakta olduğu analiz edilmektedir. Çalışmanın bulgularına göre, temel anlamlar arasında vatandaşlık, ilişkisel ve topluluk anlayışının desteklenmesi, bir topluluğun üyeleri olarak ve çift yönlü entegrasyon politikalarına örtük bir referansta bir bütün olarak nüfusa yönelik bir yönelim olarak tanımlanmaktadır. Esasen, Katalonya'nın göçmenlerin vatandaşlık statüsünü genişletme iradesi, entegrasyon açısından kilit yetkinliklerin devlet önünde bir talep olduğunu da göstermektedir. Çalışmanın verileri, göç ve entegrasyon politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının analizi ve İspanya'nın Katalonya Özerk Topluluğunda, bu politikaların Topluluk düzeyinde planlamasında sosyal ve siyasi kilit konumundaki aktörlerle yüz yüze İspanyolca dilinde yapılan yarı yapılandırılmış görüşmelere dayanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Vatandaşlık, Göç, Entegrasyon, Siyasi Katılım, Çok Düzeyli Yönetişim.*

* Dr., ebrukaya2611@gmail.com ORCID: 0000-0002-4814-5669

Research Article

A Field Research on the Concept of Citizenship in Immigrant Integration Policies of Catalonia

Ebru KAYA*

Abstract

Over the last 20 years, Catalonia has experienced a large-scale demographic transformation, with a population growth of roughly one and a half million people of various origins. This study aims to analyze the conception of citizenship in Catalonia's international immigrant integration policies. In this regard, this study investigates the concepts of citizenship that were included in the public policies developed for the integration of immigrants from 1993, -the year in which the first plan to regulate the phenomenon of international migration in Catalonia was established-to 2020. According to the results of this study, the concept of citizenship is defined as the orientation towards the population as a whole and with an implicit reference to bilateral integration policies. Catalonia's inclination to extend the citizenship status of immigrants indicates that key competencies in terms of integration are in fact demands posed to the state. The data of this research is based on the analysis of literature on immigration and integration policy, also semi-structured interviews conducted in Spanish with key social and political figures in the community-level planning, and such policies in the Autonomous Community of Catalonia, Spain.

Keywords: *Citizenship, Immigration, Integration, Political Participation, Multilevel governance.*

* Dr., ebrukaya2611@gmail.com ORCID: 0000-0002-4814-5669

Giriş

Bu çalışmada, uluslararası göçmen entegrasyonu politikasında kendi politikasını şekillendirmeye en fazla çaba gösteren ve yasal konularda en gelişmiş özerk topluluk olarak nitelendirilen Katalonya Özerk Yönetiminin (*Generalitat de Catalunya*) kamu politikalarına dahil edilen vatandaşlık kavramı analiz edilmektedir. Bakanlıklar Arası Göç Planı'nın (*Interdepartamental de Inmigración*) onaylandığı 1993 yılından bu yana, Katalonya Özerk Yönetimi altı plan hayata geçirmiştir.¹ Bu planlar aynı zamanda, vatandaşların katılımı ve Yönetimin halka karşı hesap verebilirliğinin bir aracı niteliğindedir. Buna ek olarak, 2006 yılında Katalonya'nın yetkinliklerini daha da genişleten özerklik statüsü (EAC - *Estatuto de Autonomía de Catalunya*), Katalonya'daki göç yönetişimine ilişkin yasal çerçevede daha da önem kazanan değişiklikleri temsil etmektedir. "7 Mayıs tarihli ve 10/2010 sayılı Göçmenler ve Katalonya'ya Geri Dönenlerin Kabulü Kanunu"² ile Katalonya'da entegrasyon süreçleriyle ilgili önemli konular, bir Kanun çerçevesinde düzenlenmiştir. Son olarak, göçmenlerin entegrasyonunu taahhüt etmek için siyasi, ekonomik, sosyal ve sivil toplum aktörleri arasında bir fikir birliği anlaşması olarak bilinen Ulusal Göç Paketi'nin (PNI - *Pacto Nacional para la Inmigración*) onaylanması özellikle önemlidir. Bu politika üretiminden yola çıkarak, Katalonya'nın kamu entegrasyon politikalarında vatandaşlık kavramını nasıl geliştirdiği mercek altına alınmaktadır.

Katalonya'da onaylanan altı plandan dördünün başlığı 2007-2010 ve 2011-2014 dönemleri için merkezi yönetim tarafından ortaya konan "Vatandaşlık ve Entegrasyon Stratejik Planı"³ formülüne benzer biçimde vatandaşlık kavramını içermektedir. Katalonya'nın planları genellikle sosyal bilimler açısından sorunlu iki kavram olan entegrasyon ve vatandaşlık referansları arasında dönmektedir. Bu söylemsel çerçeve, siyaset felsefesini oluşturduğundan farklı siyasi belgelerin içeriğini ortaya koymak önemlidir. Planlarda belirlenen hedeflere ulaşılması için uygulanacak siyasi

1 Halihazırda, 2022 yılında onaylanması beklenen kültürlerarasılık odaklı yeni bir plan geliştirilmesi için çalışmalar yapılmaktadır.

2 Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas.

3 Düzenleyici çerçeve içinde ve sosyal uyumun güçlendirilmesi temel amacı ile Vatandaşlık ve Entegrasyon için yeni bir Stratejik Planın geliştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

önlemlerin yanı sıra entegrasyon ve göç olgusunun toplumsal inşasında belirleyici bir rol oynamaktadır.

İspanya’da yabancılar ve göç politikalarını düzenleyen yasal ve yetki çerçevesi dikkate alındığında, vatandaşlık kavramının analiz edilmesi gerekmektedir. 1978 tarihli İspanya Anayasası’nda (CE – *Consitución Española*) İspanyol hükûmeti, siyasi hakların düzenlenmesinin yanı sıra göç konularında da yetkili iradedir. İspanyol Anayasası’nın 149. maddesi aynen şu hükmü içermektedir: Devlet “vatandaşlık, göçmenlik, yabancıların statüsü ve sığınma hakkı konularında münhasıran yetkilidir” (CE, 1978, madde 149/1, ii).

Bununla beraber, geleneksel olarak göç ve kendi topraklarında yaşayan nüfusun siyasi haklarının düzenlenmesi ile ilgili konularda münhasır yetkisi olmasa da Katalonya Özerk Yönetimi söz konusu olduğunda, 2006 yılında EAC ile kabul edildiği üzere bir yetkinlik olarak uluslararası göçmenlerin kabulü ve entegrasyonu ve entegrasyon açısından son derece önemli olan hizmet ve kaynaklarla müdahale alanlarını yönetme açısından yetkinliğe sahiptir (Lladonosa ve Öztürk, 2020, s. 20). İspanya’da göç politikalarının yönetişimi, devletten özerk topluluklara ve yerel yönetimlere kadar farklı idari seviyelerin farklı organizasyonlarıyla birlikte olduğu çok düzeyli yönetişimin açık bir örneğidir ve bu düzeyler eş zamanlı olarak entegrasyon politikalarının yönetimine katılmaktadırlar. Bu katılım, İspanyol hükûmeti, Katalan yönetimi, yerel yönetim ve Avrupa Birliğinin (AB) ilgili organlarının rolünü içermektedir. Hepburn ve siyaset bilimci Zapata-Barbero (2014) gibi yazarların işaret ettiği gibi, bu ilişkiler gerek aktörlerin her birinin yetkinlikleri gerekse kamu politikalarının finansmanı ile ilgili ihtiyaçlar açısından çelişkili olma eğilimindedir.

Bu çalışmanın inceleme konusu olmamakla birlikte, iki ana nedenden dolayı bu konunun dikkate alınması önemlidir. İlk olarak, özerk topluluklar, diğerleri arasında eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi entegrasyon süreçlerinde kilit rol oynayan yetkinliklere sahiptirler. Ve çoğu durumda özerk topluluklar, İspanyol vatandaşları veya oturma ve/veya çalışma izinleri olan yabancıların bu hizmetlere eşit koşullar altında erişimlerini sınırlandırabilen göç politikalarına yönelik tutarsızlıkları dile getirmektedirler. İkinci olarak, farklı yönetim seviyeleri arasındaki gerilimler, özellikle

tüm sakinlerin bir arada yaşadığı, çalıştığı, toplumda sosyal uyumun ve bir arada yaşamanın teşvik edilmesi için entegrasyon politikalarının en gerekli olduğu yerel yönetimlerde görülebilmektedir. Aynı şekilde yıllar içinde göçmen nüfusun özellikleri, işgücü piyasasının ihtiyaç ve talepleri, göç politikalarındaki değişiklikler, göçmen nüfusun çıkarları, yerli nüfusun algıları, göçmenlerin önemli bir bölümünün İspanyol vatandaşlığına erişiminde söz konusu olan farklılaşmalar gibi sorunlar, kamusal entegrasyon politikalarının her dönemin gerçeğine uygun olarak güncellenmesini gerektirmiştir. Katalonya'da göç olgusunun dönüşümü ve buna paralel olarak göçmen entegrasyon politikalarının vatandaşlık politikalarına kavramsal dönüşümünü açıklamaya yardımcı olmaktadır.

Bu bağlamda çalışma, Katalonya'nın kamu politikalarında hangi vatandaşlık anlayışının yer aldığını ve bu anlayışın hangi amaçla kullanılmakta olduğunu mercek altına alarak, kamu politikalarında vatandaşlık kavramının kullanılmasını açıklayan sebeplerin neler olduğunu ortaya koymaktadır. Çalışmada, teorik çerçeve kapsamında ilk olarak vatandaşlık kavramı referans alınarak analiz edilmektedir. Kullanılan metodoloji takip eden satırlarda detaylandırılmaktadır.

Metot

Bu çalışmada, nitel çözümleme yaklaşımlarından biri olan içerik analizi yöntemi kapsamında hem Katalonya yönetimi hem de Parlamento tarafından onaylanan kamu politikalarının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizi yapılmakta ve bu analizin sonuçları, araştırmanın amaçlarına dayalı olarak sunulmaktadır. Öncelikle, vatandaşlığın nasıl tanımlandığını belirlemek için göçmen entegrasyon politikalarının temel siyasi metinleri dönemsel olarak mercek altına alınmaktadır. Bunlar; i) Bakanlıklar Arası Göç Planı 1993-2000, ii) Bakanlıklar Arası Göç Planı 2000-2004, iii) Vatandaşlık ve Göç Planı 2005-2008, iv) Vatandaşlık ve Göç Planı 2009-2012, v) Vatandaşlık ve Göç Planı. Ufuk 2016, vi) Vatandaşlık ve Göç Planı 2017-2020'dir. Bu planlar, göçmen kavramı, entegrasyon politikalarının gerekçeleri, müdahale ilkeleri ve işlevsel olanlar gibi normatif nitelikteki yönlerin yanı sıra göçmenlerin entegrasyonu açısından ana siyasi önceliklerin belirlenmesi, planların stratejik çizgileri, müdahalenin ön-

celikli alanları ve operasyonel hedefler gibi önemli boyutları içermektedir. Bunlara ilaveten, kabul hizmetinin temelini oluşturan “7 Mayıs tarihli ve 10/2010 sayılı Göçmenler ve Katalonya’ya Geri Dönerlerin Kabulü Kanunu” ve 2008’de onaylanan Ulusal Göç Paktı gibi iki kamu politikası daha analize dahil edilmektedir.

Göçmenlerin belediyelerden kabul hizmeti almalarına yönelik hak ve görevleri açıkça tanımlayan Kabul Kanunu, göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin Katalonya Parlamentosu tarafından onaylanan ilk kanundur. Bahse konu Kanun, Katalan toplumunun tanınmasının geliştirilmesi ve aynı zamanda Katalanca bilinmesinin entegrasyon için yararlı bir araç olarak, temelde işgücü piyasasına erişim ve sosyal ilişkilerin genişletilmesi ayrıca, Katalan toplumuna aidiyet açısından belli amaçlara sahip bir dizi hizmet sunmaktadır. Ulusal Göç Paktı ise, Katalan siyasi güçleri ve ana sosyal aktörler (belediye kuruluşları, sendikalar, ticari kuruluşlar, üçüncü sektör kuruluşları, spor kulüpleri, mahalle dernekleri) tarafından 2008 yılında imzalanan bir anlaşmadır. Bu belge özellikle önemlidir. Pakt, Katalan toplumunun göç olgusu ile yaşadığı demografik dönüşüme ve çeşitliliği yönetmenin ortaya çıkardığı sosyal ihtiyaçlara yanıt verme hedefi ile hayata geçirilmiştir (Generalitat de Catalunya, 2009). Bu Pakt, göç politikalarında sürekliliğin desteklenmesi ve göç olgusuna ilişkin siyasi ve sosyal fikir birliği açısından içerdiği anlam nedeniyle AB bağlamında alışılmadık bir anlaşma olarak bilinmektedir.

Bunlara ek olarak bu çalışmanın verileri, Katalonya Özerk Yönetiminin bu alanda sorumlulukları olan siyasi ve yerel yönetim birimlerinin üyeleri ile yarı yapılandırılmış yüz yüze ve video-konferans yöntemi ile İspanyolca dilinde yapılan görüşmeler sonucu elde edilmiştir.

Alan çalışmasına ilişkin öncelikle, göçmen entegrasyon politikalarının analizi için bu alana yönelik politikaların yerel düzeyde planlanması ve bu kişilere hizmet sağlayan kurumların sosyal ve siyasi kilit konumundaki aktörlerinin belirlenmesi için bir araştırma yapılmıştır. Akabinde, görüşmecilere yöneltilen sorular saptanmıştır. Sorular, araştırma teması sabit olmak üzere esnek yanıtlar verilebilecek biçimde tasarlanmıştır. Akabinde, “İspanya’da Göç Politikalarının Dönüşümü” başlıklı çalışma kapsamında 23 Temmuz 2020 tarihinde İstanbul Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilim-

ler Araştırmaları Etik Kurulu Başkanlığından (Tarih ve Sayı: 23/07/2020-83420) onay alınmıştır. Alan çalışması, eylül 2020 ile ağustos 2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Yapılan bire bir görüşmeler ortalama bir saat sürmüştür. Görüşmenin başlangıcında görüşmeciye bu çalışmanın amacına ilişkin açıklama yapılmış ve onam formuna imzası alınmıştır. Alandan ulaşılan bilgiler görüşme esnasında tarafımdan word dosyasına yazılı kaydedilmiş ve akabinde tercüme yapılmıştır. Her bir katılımcı ile gerçekleştirilen derinlemesine görüşmeler, anlatılar için bir temel oluşturmuştur. Aktarmalar ile ilgili olarak, etik kurallar gereği görüşmecilerin adlarının sadece baş harfleri ve unvanları paylaşılmakta olup kişisel bilgileri gizli tutulmaktadır. Son olarak, bu çalışmada, makale yazarının 11 yıl Katalan topraklarında seneler içinde oluşmuş olan bazı tecrübeye dayalı bilgilerinden yararlanılarak katılımcı gözlem yönteminden de faydalanılmaktadır.

Alan çalışmasında Katalonya Özerk Topluluğunun tercih edilmesinin nedenlerinden ilki, Katalonya Özerk Topluluğunun göç alanında yasal konularda en gelişmiş topluluklardan biri olmasıdır. İkinci neden ise, Katalonya Özerk Yönetiminin, göçmen entegrasyon politikalarının uygulanmasında ve özerk güçlerinin kapsamlı bir şekilde geliştirilmesinde en uzun deneyime sahip olan topluluk olarak bilinmesidir.

Araştırmanın ana sınırları, araştırmaya temel rehberlik eden mevzuata, belgelere ve göç politikasının aktörlerine bağlı tercihler ile ilişkilidir. Göçmenlerin görüşlerinin alan çalışmasına dahil edilme olasılığı zenginleştirici bir faktör olarak görünse de yanıtlardan elde edilebilecek yüksek öznellik derecesi ve ayrıca örneklem olarak seçilmesi gereken yüksek sayıda göçmene erişim zorluğu nedeniyle belirleyici görülmemiştir.

Teorik çerçeve

Vatandaşlık, siyaset biliminin ve siyaset felsefesinin en önemli kavramlarından biri olarak bilinmektedir. Vatandaş, “devletin sağladığı bütün imtiyazlardan yararlanma hakkı olan devlet mensubu” (IOM, 2019, s. 93) olarak tanımlanmaktadır. Bununla beraber kavramın, sosyal bilimlerdeki diğer pek çok kavramda olduğu gibi, tarihsel doğası ve çok anlamlı özelliğinin bir sonucu olarak tamamen çelişkili bir şekilde, kavramsal bir es-

netme olarak kullanılması riski bulunmaktadır (Sartori, 1970). Bu nedenle vatandaşlığın, evrensel, kozmopolit, kentsel, cinsel, kültürel vb. biçimde birden fazla yorumunu bulmaktayız (Hampshire, 2013).

Vatandaşlık, siyasi bir topluluğa üyeliğin adıdır. Marshall'ın (1949) vatandaşı medeni, siyasi ve sosyal hakların sahibi olarak gören tanımının ötesinde, kavramın katı bir hukuki anlayıştan uzak, ikircikli bir kullanımı önerilmektedir. De Lucas'a göre (2008) vatandaşlık, tek bir anlamla sınırlandırılmayan çok boyutlu bir kavramdır. Genellikle uyruk ile eşanlamlı olarak kullanılsa da, kavramın en az üç anlamı dikkate alınmalıdır: i) Resmi vatandaşlık, haklara sahip olma nedeniyle ayrıcalık sağlayan yasal statü ve siyasi bir topluluğun üyesi olarak anlaşılmaktadır. ii) Bir iktidar statüsü olarak vatandaşlık, onu elinde bulunduran kişi ortak egemendir ve toplumu etkileyen siyasi süreçlere ve kararlara katılır. iii) Yabancı kimliklere karşı dışlama unsurlarını da ima eden ulusal kimlikle bağlantılı bir kavramdır. Joppke (2007; 2010), De Lucas (2008) ile aynı çizgide, vatandaşlık analizinde üç boyut ortaya koymaktadır: Statü (vatandaşlık kazanma biçimlerine dayalı); haklar (vatandaşlık haklarının tipolojisinin belirlenmesi) ve kimlik (ulus - kimlikle ilgili, göç olgusunun getirdiği çeşitlilikteki artışla ilintili sorunlu bir ilişki). Gerçekten de, vatandaşlık tanımlarının birçoğuna bakıldığında, siyasi bir topluluğun parçası olmaya dayalı bir statü (Bosniak, 2006), ev sahibi devletin uyruğunu taşıyan ve taşımayanlar (yabancılar) arasında ayırım olarak görünmektedir (Bauböck, 2006).

Günümüzde T.H. Marshall'ın (1949) modeli, yabancı kökenli göçmen nüfusa atıfta bulunulduğunda bir dizi zorluğu beraberinde getirmektedir. Marshall'ın haklar üçlemesi (medeni, siyasi ve sosyal) vatandaşlığın bir toplumsal bütünleşme aracı olduğunu göstermek için geçerli bir öneri olmaya devam etse de (Hampshire, 2013), uluslararası göç olgusunun en dikkat çekici hususlarından biri olan post-endüstriyel toplumlara uygunluklarını sorgulayan yeni gerçekler ortaya çıkmıştır. Bu da göç olgusu bağlamında vatandaşlık kavramının yeniden gözden geçirilmesi demektir. Bu anlamda (Anderson, 2013), göç ve vatandaşlık arasında ilginç bir bağlantı önermektedir. Vatandaşlık sadece yasal bir boyuta indirgenemez, insanların belirli ideallere ve davranış kalıplarına (*community of value*) bağlılığı temelinde yorumlanmalıdır. Bir toplum vatandaşlardan oluşmakla beraber,

aynı zamanda yasalara saygı duyan ve çok çalışan kişiler olarak anlaşılan iyi vatandaşlardan oluşmaktadır. Bu şekilde vatandaşlık şartlarına erişmek isteyen göçmen, tüm vatandaşların sözde paylaştığı değerlere uygunluğunu sürekli olarak ortaya koyan bir dizi yasal ve ahlâkî gerekliliklere uymak zorundadır. Elbette, başarısız vatandaş gibi başka figürler de ortaya çıkmaktadır. Bir suçtan hüküm giyenler, vatandaşlığa sahip olmalarına rağmen uygar olmayan veya istenmeyen olarak damgalananlar örnek olarak verilebilir.

1990'larda ulusal vatandaşlığın bir ulus ötesi üyelik aleyhine düştüğüne doğrulayan çeşitli ulus ötesi yazarların görüşünün aksine (Soysal, 1994) vatandaşlık statüsü, özellikle ev sahibi toplumda siyasi ve sosyal haklara ilişkin olarak belirli hakların kullanılmasıyla ilgili olmaya devam etmektedir. Bu sınırlamalar, özellikle ev sahibi devletin uyruğunu taşımayan kişileri belli başlı haklara erişimden mahrum bırakan katı engellerin bulunduğu işgücü piyasasından pek çok farklı alana kadar uzanmaktadır. Benzer şekilde vatandaşlık, haklar ve fırsatlar açısından, zengin veya yoksul bir devletin uyruğunu taşımanın sonuçlarına göre sıralanan bir güç ve eşitsizlik aracıdır. Bir diğer husus ise vatandaşlığın piyasa arzusunun bir nesnesi haline gelmiş olmasıdır. Bilindiği üzere bazı hükümetler, belirli gereksinimlerin karşılanması ve büyük meblağlarda para karşılığında vatandaşlığa erişimi kolaylaştıran önlemleri onaylamaktadırlar. Bazı durumlarda, kaynakları olan kişiler, söz gelimi AB üye devletlerinin birinden, sadece serbest dolaşım açısından sunduğu yasal fırsatlar nedeniyle vatandaşlık edinebilmektedirler.

Ayrıca, basitçe uyruk veya yabancılara idari durumuna dayalı olarak tercüme edilen, yasal olan vatandaşlık kavramı, demokratik bir perspektiften şüphe uyandırmaktadır. Dolayısıyla, bir toplumda yaşayan, çalışan ve vergilerini ödeyen kişilerin aktif ve pasif siyasi hak sahibi olmayacakları, bununla beraber ikâmet etmeseler dahi menşe ülkelerinde siyasi katılım sağlayabilecekleri paradoksal durumlar söz konusudur. Nitekim bu yersiz yurtsuz siyasi katılım, demokrasilerin meşruiyetini ve kalitesini açıkça etkilemekte ve özellikle göçmen kökenli sakinlerin ev sahibi ülkeyle bütünleşmelerini ve özdeşleşmelerini zorlaştıran bir faktör olmaya devam etmektedir.

Bu noktada şunu belirtmekte yarar bulunmaktadır: Siyasi haklar seçime katılımı sınırlı değildir, kurumsal boyutun ötesine geçen başkaca katılım biçimleri de bulunmaktadır. Bu şekilde, hareketlere ve sosyal oluşumlara, dernek ve/veya vakıflara, mahalle derneklerine, sosyal ve/veya kültürel oluşumlara katılmak da siyasal katılımın kurumsal siyasetin dışında kalan boyutudur. Aynı zamanda göçmenler, bir topluluğun parçası ve ikâmet eden sakinleri olmaları nedeniyle, yetkililer tarafından katılım için getirilen sınırlamalara bağlı olarak, vatandaş istişareleri gibi yerel düzeyde katılım süreçlerine dahil edilebilirler. Geniş katılım hakları edinilmesi yönünde ilerleme sağlanması (De Lucas, 2008) 21. yüzyılın liberal demokrasilerinde göç olgusunun ortaya çıkardığı zorluklardan biridir.

Özetlemek gerekirse, vatandaşlık yasal bir kavramdır. Vatandaş, “doğum veya vatandaşlığa alınma yoluyla siyasi bir topluluğun mensubu ve topluluğa bağlılık borcu olan, bütün medeni ve siyasi haklar ile korumadan yararlanabilen kişi”dir (IOM, 2019, s. 93). Bu bakımdan vatandaş, bireysel özgürlükleri ve siyasi hakları olan, aynı zamanda topluma karşı yükümlülükleri ve ortak yaşamı yöneten yasalarla birlikte hukukun bir öznesidir. Vatandaşlık, siyasal egemenliğe sahip olunması ve bu sayede toplumu yönetenleri seçip kontrol etmesi nedeniyle siyasal meşruiyet ilkesidir (Schnapper, 2003). Bu nedenle vatandaşlık, yasal ve hukuki bir koşuldur, aynı zamanda siyasi topluluğa aktif bir katılım pratiğidir (Martiniello, 2005).

Katalan Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık

Çalışmanın analizi, Katalonya’daki kamu entegrasyon politikalarının belirli bir süreklilik ve dönüşüm geçirdiği perspektifine dayanmaktadır. Politikalarda süreklilik, entegrasyon politikaları üzerinde uzun bir siyasi ve sosyal uzlaşma arayışı geleneği ile açıklanmaktadır. Politikaların analizi, planların onaylandığı sosyo-politik bağlamın ve temel özelliklerinin kısaca ortaya konulması ve planlarda vatandaşlık kavramı merkeze alınarak incelenen farklı siyasi belgelere dayalı olarak yapılmaktadır.

a) Bakanlıklar Arası Göç Planı 1993-2000

Bakanlıklar Arası Göç Planı 1993-2000, uluslararası göçün özellikle Topluluğun belirli bölgelerinde belirli bir boyut kazanmaya başladığı dönemde,

Yönelim ve Birlik Partisinin (CiU - *Convergencia i Unió*) yetkisi altında Katalonya'da onaylanan ilk entegrasyon planıdır. Plandan önce, uluslararası göçmenlerin gelişinin organize edilmesi ve uygun şekilde yönetilmesi için özellikle farklı meslek alanlarından farklı eylemler gerçekleştirilmiştir. Esasen bu planın hataya geçirilmesi, sivil toplumdaki gelen baskının bir sonucudur. Göç akınlarıyla başa çıkmak için önerilerde bulunan ve kamu politikaları tasarlama ihtiyacına ilişkin tavsiye niteliğinde olan Girona Raporu (1992) verilebilecek en önemli örnektir (Garreta Bochaca, 2009, s. 21).

Bakanlıklar Arası Göç Komisyonunun önerisi üzerine bu ilk siyasi projenin onaylanması, temelde Katalonya Özerk Yönetiminin farklı bakanlıklarının eylemlerinin koordine edilmesi ve bu konuda siyasi bir söylem oluşturulmaya başlanmasını amaçlayan Bakanlıklar Arası bir planın hazırlanmasına yol açmıştır. Plan, farklı bakanlıkların eylemlerini kaydetmenin yanı sıra, birbirini izleyen planlarda geliştirilecek bir Katalan entegrasyon modelinin temellerini önermekle birlikte, AB'nin farklı entegrasyon politikalarını teşhis eden teknik bir rapor özelliğine de sahiptir. Bu nedenle planda, vatandaşlığa yapılan atıf bulunmamaktadır. Plan, temelde entegrasyona ve entegrasyonun gelişimi için stratejik ve operasyonel ilkelere yapılan atıflar içermektedir. Dikkate değer tek atıf, AB'nin inşası sürecinin, gelecekteki Avrupa vatandaşlığı sayesinde İspanyol uyruğunu taşıyanlarla aynı haklara sahip olma olasılığının görüldüğü AB devletlerinin ulusal vatandaşları için sunduğu fırsatlara işaret etmesidir.

b) Bakanlıklar Arası Göç Planı 2001-2004

2001-2004 Bakanlıklar Arası Göç Planı'nın onaylanması, önceki plana göre belirli bir dönüşüm ve ilerleme anlamına gelse de, Bakanlıklar Arası plan formatını korumuştur. Katalonya, bu dönemde göç olgusunun yönetimine dair 1990'ların başına kıyasla daha büyük bir deneyime sahiptir. Katalan toplumunda göç, konjonktürel değil, yapısal bir gerçeklik olarak algılanmaktadır. Planda temel yeniliklerden biri, entegrasyonla ilgili kamu politikaları ve ilkeler bağlamında bazı temellerin atılmasını amaçlayan Katalan entegrasyon biçiminin (*via catalana de integración*) tanıtılmasıdır.

Planda, vatandaşlık kavramına ilişkin ilk referanslar ortaya konmak-

tadır. Ancak bu referanslar, özellikle Şu maddelere atıfta bulunulduğunda, temelde kavramın farklı anlamlarına yanıt veren belirsiz referanslardır: i) Bir bütün olarak nüfus, ii) nüfusun tamamına hitap edecek entegrasyon politikalarına duyulan ihtiyaç. Diğer bir deyişle, entegrasyon politikalarına çift yönlü perspektiften bakıldığında, sadece göçmenleri değil, tüm vatandaşları dahil etme ihtiyacı olarak anlaşılmaktadır. Bu nedenle, planın alıcıları sadece göçmenler değil, aynı zamanda sorumlular, kamu kaynaklarına yön veren uzmanlar ve ülkenin geri kalan ekonomik ve sosyal aktörleridir (Generalitat de Catalunya, 2001, s. 127). Son olarak, planın hedeflerinde bulunan üçüncü bir bahis, Katalonya’da ikâmet eden tüm sakinlerin vatandaşlık haklarını kullanabilmeleri için fırsat eşitliğinin teşvik edilmesidir (Generalitat de Catalunya, 2001, s. 129).

Atıfta bulunulan hakların türü açıklığa kavuŐturulmamıŐ olmasına rağmen, vatandaşlık haklarına yapılan ilk atıf olması bakımından önem arz etmektedir. Dahası, uluslararası göçmenlerin Katalonya’nın ulusal inŐasına katılımlarını teşvik etmenin, kimlik ve kolektif mirasa katkılarını hesaba katarak, planın amaçlarına dahil edilmesi (Generalitat de Catalunya, 2001, s.11) dikkate değerdir. Esasen, katılım haklarının oy verme ile ilgili kurumsal boyutun ötesine genişletilmesi önerilmekte ve bunun amacı, göçmen sakinleri dernekler veya diğer siyasi diyalog alanları gibi diğer katılım alanlarına dahil etmektir.

Katalonya’da, 2005 senesinden itibaren dört yıllık dönemler olarak formüle edilen Vatandaşlık ve Göç Planları hazırlanmaktadır.

c) Vatandaşlık ve Göç Planı 2005-2008

2005-2008 Vatandaşlık ve Göç Planı’nın onaylanması, Katalonya’daki kamu entegrasyon politikalarında bir dönüm noktasını temsil etmektedir. İlk olarak, göç ve vatandaşlık arasında doğrudan bir ilişki kurularak entegrasyonla birlikte vatandaşlık kavramının politikaların temel bir unsuru olarak kullanılmaya baŐlanması, planları tanımlamak için kullanılan terminolojide ciddi bir deĐiŐikliklerdir.

Vatandaşlık perspektifinin tanıtılması sadece göç politikalarıyla sınırlı olsa da, sosyal politikaların özünde ve yönetiminde önemli bir dönüŐ sağlayarak, geleneksel bir mantıktan yenilikçi bir mantığa geçilerek bu

alan sosyal politikalar dizisine dahil edilmiştir. Benzer şekilde, PCI 2005-2008'de, önceki iki planın bakanlıklararası perspektifi terk edilerek, farklı bakanlıkların amaçlarının basit toplamının ötesine geçen kapsamlı bir yaklaşım getirilmiştir. Bakanlıklara, prosedürlere ve yönetsel bakış açısına dayalı bir mantıktan vazgeçilerek, koordinasyon, kesişimsellik ve ağ oluşturma ön planda tutulacağı politikalarda küresel bakış açısıyla yeni bir aşamaya geçilmiş ve takip eden satırlarda ele alınacak mukim vatandaşlık (*ciudadanía residente*) gibi anahtar bir kavram ortaya konulmuştur.

Mukim vatandaşlık, bir bölgede yaşayan ve kalma isteklerini de ifade eden kişilerin etkin ikâmetine dayanan bir vatandaşlık yaklaşımıdır. Etkin ikâmet, “uyruğu ve yasal statüsü ne olursa olsun herkesi Katalonya vatandaşı yapar” (Generalitat de Catalunya, 2005, s. 136). Bu formül, İspanya devletinde idari durumu ister düzenli ister düzensiz durumda olsun, Katalan topraklarında yaşayan tüm sakinlerin haklara sahip olma konusunda sınırların ve zorlukların üstesinden gelme girişimi olarak tanımlanmakta ve özellikle hak sahipliği konusunda göçmen grupların maruz kaldıkları eşitsizliklerin üstesinden gelme girişimi olarak açıklanmaktadır.⁴

Mukim vatandaşlık, 1999'daki Tampere Anlaşmalarında Avrupa Komisyonu tarafından teşvik edilen, temel hak ve yükümlülükler ve çoğulculuk, eşitlik ve medeniyet değerlerine dayanan vatandaşlık kavramından esinlenerek hazırlanmıştır. Tampere çerçevesinde, Komisyon kasım 2000'de daimi ikâmet eden göçmen figürünün kavramsallaştırılması için vatandaşlık kategorisini veya akademik tartışmalarda genellikle Avrupa vatandaşlığı (*denizenship europeo*) olarak anılan kategoriye tanıtmıştır. Bu öneriyle, özellikle Selanik'teki Avrupa Konseyi başkanlığının sonuçlarından (19-20 Haziran 2003) bu yana, bu kavram AB entegrasyon politikalarının ana eksenine haline geldiğinden niteliksel bir değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda, AB devletlerinden birinde yasal olarak ikâmet eden üçüncü ülke vatandaşları için kapsamlı ve çok boyutlu bir entegrasyon politikası geliştirme ihtiyacı ilk kez 2004 senesinin haziran ayında Tampere Zirvesi sonuçlarında kabul edilmiştir (A.Solanes, 2004. Atk. Zapata-Barrero, 2005, s. 108).

4 Ayrıntılı bilgiye Generalitat de Catalunya, “Pla de ciutadania i immigració 2005-2008” http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/gencat01/42.dir/gencat0142.pdf adresinden erişim sağlanabilir.

Bu değişiklik önemlidir, çünkü (Bakanlıklar Arası) idari bir göç vizyonundan, açıkça sosyal ve politik bir yaklaşıma doğru bir yönelim değişikliğidir (Zapata-Barrero, 2005). Teşvik edilmesi amaçlanan çoğul ve sivil vatandaşlık modeli üç temele dayanmaktadır: Çoğulculuğun değeri, tarafsızlığa dayalı eşitlik ilkesi ve bir arada yaşamayı garanti eden bir davranış standardı olarak kurumları ve Katalan toplumunu destekleyen omurgalardır (Generalitat de Catalunya, 2006, s. 35). Plan, göçmen bir sakinin gönüllü olarak bir topluluğun parçası olduğunu hissedebileceğini doğrularak liberal bir bahis yapmaktadır.

Katalonya, 1999'daki Tampere Anlaşmalarında Avrupa Komisyonu tarafından teşvik edilen vatandaşlık kavramından esinlenerek hazırlanan bu model ile 2000'lerin ortalarından itibaren mukim vatandaşlık modelini geliştirme sürecine girmiştir. Politikalara yaklaşımdaki bu değişimi açıklayan başkaca unsurlar da bulunmaktadır. Bu çalışmanın araştırma konusu olmasa da diğerlerinin yanı sıra göç olgusunu yönetmede belirli bir yol haritasına ve deneyime kısaca değinmek yerinde olacaktır.

Bu girişim, göç sonucunda toplumsal kırılmalar oluşmasının önlenmesini ve aynı zamanda yeni bir toplum inşasında ilerlemeyi amaçlayan yapısal dönüşümün teyididir. Göç hareketlerinin yapısal ve kalıcı doğasından yola çıkılarak, inovasyona ve bu olgunun nasıl yönetileceğine ilişkin tanımına açıkça daha iyi hazırlanmış kurumsal bir bağlamda yer almıştır (Lladonosa ve Özgür, 2020, s. 22). Katalonya Özerk Yönetimi, çoğulluğun tanınması prensibinden hareketle, tüm vatandaşlar tarafından paylaşılan sosyal, politik, dilsel ve kültürel bir proje geliştirme hedefindedir (Generalitat de Catalunya, 2006, s. 6). Katalonya'da, temel insan hakları ve fırsat eşitliğinin sağlanması amacı ile göçmenlerin bir bütün olarak vatandaşlığa kazandırılması amaçlanmaktadır. Plan, göç yönetişiminden çoğul ve sivil vatandaşlık diline açık bir liberal çizgidedir. Solé ve Parella'ya göre (2008, s. 95) temel fikir, göçmen statüsünden vatandaş statüsüne geçişi yönetmektir. Çünkü, özellikle İspanya devletinde göçmenlerin demokratik süreçlerin tüm yönlerine ve politikaların oluşturulmasına katılabilmeleri ihtiyacı açıktır, bu da oy kullanma ve siyasi partilere katılma hakkını önermek anlamına gelmektedir. Bu nedenle, uyuğa dayalı sınırlı bir

vatandaşlık kavramı aşularak, etkin ikâmete dayalı yeni bir konsept yaratılmaktadır.⁵

Bu planın genel amacı, yeni sakinleri topluluk vatandaşlığına dahil etmektir. Bunun için yurttaşların onları her zaman eşit olarak kabul etmesi gerekmektedir. Bunun için göçmenin vatandaş olarak tanınması gereken temel kriter, kayıt yoluyla tanınan etkin ikâmettir. Kayıt, göçmenin Katalonya'ya yerleşme ve tüm mevcut kamusal alanları ayırım gözetmeksizin sakinleri ile paylaşma iradesini ifade etmektedir. Böylece, devlet vatandaşlığından kopuk, kent ve yerel dünyayla yakından bağlantılı bir vatandaşlık kavramı yeniden ele alınmaktadır (Generalitat de Catalunya, 2006). Vatandaşlık kavramı, bu önerinin temel terminolojik yeniliği olup, vatandaşlığı devletin uyruğunun taşınması kriterinden ayırarak yerel bağlantıya dahil etmektedir (Zapata Barrero, 2004, s. 116).

Bu vatandaşlık anlayışı, vatandaşlığı uyruktan bağımsız bir sosyal bağ kaynağı olarak ifade eden (Schnapper, 2003) tanıma denk gelmektedir. Aynı şekilde, bir belediyede yaşayan bir kişi olarak vatandaşın durumuna ve bölgeye yerleşmesine isteklilik gösterilmesi için bir mekanizma olarak ikâmet kaydının önemine özel atıfta bulunmaktadır. Planda vurgulandığı üzere, "Kayıt yoluyla tanınan etkin ikâmet, bir kişiyi Katalonya vatandaşı yapar ve bu, herkes için haklar ve görevler anlamına gelir: Halihazırda burada olan bizler ve daha iyi bir gelecek inşa etmek için gelenler için (...)" (Generalitat de Catalunya, 2006, s. 24). Bu şekilde, bir bölgenin sakinleri arasında daha eşitlikçi bir anlayışın geliştirilmesine, özellikle merkezi kanun koyucuya münasır iki alan olan vatandaş ve yabancı rejiminin ima ettiği farklılıkların üstesinden gelinmesi amaçlanmaktadır.

Böylece mukim vatandaşlığın bütünleştirici, kapsayıcı ve sosyalleştirici bir işlevin geliştirilmesine olanak sağladığı vurgulanmaktadır. Ne var ki özerk toplulukların, mukim vatandaşlığı etkileyen alanların çoğunu düzenleme yetkileri olmadığı için bu vatandaşlık nosyonunu gerçeğe yansıtmak zor görünmektedir.

⁵ İspanya'nın tarihi ve sömürge geçmişi, Medeni Kanun'daki çoğu reformun tarihsel değerlendirmelerle haklı çıkarılması anlamında vatandaşlık mevzuatını tanımlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla bu mevzuat alanı, göçmen grupların entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlayan normatif çerçeveye yalnızca kısmen dahil edilmiştir (Rubio Marín, Sobrino, Martín Pérez, Moreno Fuentes, 2015, s. 1).

Öte yandan plan bu sınırlamaları, vatandaşlık edinme, ülkede yasal olarak ikâmet etme ve çalışma koşulları ile özellikle siyasi haklara ilişkin olarak yabancılara sağlanan hak ve özgürlükler gibi düzenlemelere yönelik yasal ve yetkin mekanizmalara sahip olmadan mukim vatandaşlığın tam gelişiminin içerdiği zorlukları kabul etmektedir. Dolayısı ile daha ziyade uluslararası göçmen nüfusa yönelik açık ve eşitlikçi bir siyasi söylem, tanımlamayı amaçlayan sembolik bir taahhüt olarak anlaşılmaktadır.

PCI 2005-2008 ve aşağıda yer verilecek olan PCI 2009-2012'nin yazarlarından olan akademisyen bir katılımcının ifadelerine göre;

M.S.A.: Vatandaşlık ve Göç Planı, Katalonya'da yürütülen tüm politikaların bel kemiği olma taahhüdü ile Katalonya'da yaşayan tüm vatandaşlara eşit fırsatlar sunmaya odaklandığından entegrasyon hedefine ulaşılması açısından çok önemlidir. Bununla beraber, bu planların amacı, göçmen grupların olağanüstü desteğe ihtiyaç duymalarına gerek olmaksızın, toplumda tam eşitlik koşulları altında yaşayabilmelerinin sağlanmasıdır.

Özetle mukim vatandaşlık perspektifi, planda tüm siyasi eylemlerin odak noktası halindedir. Bu nedenle, Katalan toplumunun göçmenlerin yerleşmesiyle birlikte geçirdiği değişimin yanı sıra hizmetlerin ayrımcı olmayan bir toplum inşa etmedeki kilit rolü önemli görülmektedir ve bu bakımdan plan niteliksel bir sıçrama olarak okunabilir. Ayrıca, bu planın akabinde imzalanan ve Katalonya'daki entegrasyon politikaları yolunda belirleyici bir adım olan Ulusal Göç Paketi (PNI - *Pacto Nacional Para la Inmigración 2008*) için stratejik bir çerçeve oluşturmuştur.

Pakt'a ilişkin en tartışmalı maddeler ve önlemler ise, daimi oturma iznine sahip yabancılar için belediye seçimlerinde aktif ve pasif oy hakkı talebi, Medeni Kanun'da öngörülen İspanyol vatandaşlığına genel erişim süresinin 10 yıldan yasal ve kesintisiz olmak suretiyle 5 yıla indirilme önerisi olmuştur. Gerçekten de İspanya'da vatandaşlığa genel erişim süresi, çoğu AB devletine ve OECD ülkesine kıyasla daha kısıtlayıcıdır (MIPEX, 2020). Göçmenlerin Entegrasyonu Forumu ve Katalonya Parlamentosu tarafından İspanya'da göçmen grupların muazzam artışının dikkate alınması ve Medeni Kanun'da reform yapılarak genel ikâmet gerekliliğinin 10 yıl-

dan 5 yıla indirilmesi gerektiği öne sürülmesine rağmen, bu öneri merkezi yönetim ve dönemin ana muhalefet partileri tarafından bir öncelik olarak görülmemiştir.

d) Ulusal Göç Paktı (2008)

2008'de onaylanan Ulusal Göç Paktı (PNI), Katalonya'daki entegrasyon politikalarının genişletilmesinde belirleyici bir adımdır. Bu adım, sadece parlamenter temsile sahip siyasi güçlerle sınırlı olmayan, aynı zamanda ekonomik ve sosyal alanları da kapsayan bir konsensüs anlaşması arayışında yatmaktadır. Görüleceği üzere, yukarıda atıfta bulunulan yönelim, 21. yüzyılın ilk on yılında, Pakt aracılığıyla geliştirilen ve "Katalan entegrasyon biçimi" olarak adlandırılan politika ile çerçevelenmiştir (Lladonosa ve Özgür, 2020, s. 22).

Katalan göçmen mutabakatında, diğer bir ifadeyle, siyasi güçlerin hegemonik söyleminde asimilasyon modellerinin reddi öne çıkmaktadır. Göçmen entegrasyonu açısından klasik entegrasyon teorileri⁶ içerisinde, kültürlerarasılık gibi kavramsal bir yaklaşımın daha uygun olduğu vurgulanmaktadır.⁷ Katalan entegrasyon biçimi ne Fransa tipi asimilasyoncu bir model ne de tam olarak İngiltere tipi çokkültürcü bir modeldir.⁸ Belli başlı yönleriyle Quebec modeli Katalan entegrasyon politikası için bir ölçüt kabul edilmektedir. Model, bölge ile entegrasyon ve kimlik unsurları olarak dil öğrenimine dayanan nispeten Quebec modeline benzerdir.

6 Göç literatüründe bulunan asimilasyoncu, ayrılcı/dışlayıcı (*exclusive*) ve çokkültürcü (*multiculturalism*) politikalar üzerine olan tartışmalar için ayrıntılı bkz. (Kukathas, 1992), (Kymlicka, 1998), (Barry, 2001), (Zapata-Barrero, 2004), (Modood, 2005), (Parekh, 2006), (Joppke, 2007).

7 Kültürlerarasılık kavramı, kültürler dinamik bir bakış açısı getirmektedir. Kültür dinamik, sabit değildir, kalıcıdır veya sonsuzdur. "Saf" bir kültürel model olarak kültür kavramı bulunmamaktadır. Temelde etkileşime, çeşitli faktörlerin, geleneklerin, dillerin ve sembolik dünyaların tarihsel sonuçlarına bağlıdır. Kültürlerarasılık, empati ve karşılıklı anlayışa dayalı bir tutum ve davranıştır (Generalitat de Catalunya, 2005, s. 159).

8 Çokkültürcülük tezleri bugün hem akademik hem de siyasi alanda güçlü tartışmalara yol açmaktadır. Çokkültürcü göçmen entegrasyon modelinin en çok karşı karşıya kaldığı iki ciddi eleştirisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ulusal kimliği, toplumsal bağlılıkları ve dayanışmayı zedelemesine ilişkindir. Bir diğer eleştiri ise, eşitlik ve adaletin sağlanması için geliştirilmiş olan çokkültürcü politikaların, esasında farklı gruplar üzerinde eşitsizliğe ve adaletsizliğe yol açabilmesine yöneliktir. Günümüzde çokkültürcülük, ciddi eleştirilere hedef olsa da Kymlicka'nın (2012, s. 8) ifade ettiği üzere, geniş bir perspektiften bakıldığında "çokkültürcülüğün yalnızca veya esasen sembolik kültürel politikalarla ilgili olduğu iddiası, mevcut politikaların yanlış okunmasına bağlıdır."

Göçmen entegrasyonu açısından Katalan entegrasyon biçiminin (*via catalana de integraci3n*) Quebec ile ilişkisi arasındaki benzerlik konusuna ilişkin bir siyasi üye şu açıklamaları yapmıştır:

O.A.M.: İlk aşama olduğu için ortak kamu kültürü olan Kanada ve Quebec konseptini ithal ettik (...). İstediğimiz şey, çeşitlilik içeren bir toplum inşa etmek, ortak bir kamu kültürünün olduğu, yani bir arada yaşama kuralları, yasalar, ortak dil ve kültür, pozitif çeşitlilik deneyimi ile aynı anda bir arada var olan ortak kültür (...). Zapata Barrero'ya konsept düzeyinde katılıyorum. Entegrasyon, bir bireyin bir topluma eşit olarak katılmaya başladığı ve bu nedenle kişiliği ve olaylara bakış açısıyla bu toplumun inşasına katkıda bulunduğu çift yönlü bir süreçtir. Tarihi, dili, kültürü olan ve bunların korunduğu bir toplum bizim küresel çeşitliliğe eşitiz katkımızdır. Bu nedenle, ortak siyasi kültürün ortak bir dile sahip olması gerektiğine inanıyorum. Herkes için aynı yasalar, herkes için aynı haklar, ortak bir kamu kültürü ve dil ile bir uyum alanı olmalıdır, çeşitliliğe sayęı ve kıymet verilmelidir.

Bahse konu modeli anlaşılır hale getirme girişimine ilişkin siyasi üye şu şekilde devam etmiştir:

O.A.M.: Biz, fırsat eşitliği, çeşitliliği tanıma, etkileşim ve içirme/ kapsama (*inclusi3n*) kavramları hakkında konuşamazsak için yarısını bırakmış oluruz. Bu nedenle, öncelikle dürüst ve çeşitlilik içeren bir diyalog gereklidir (...). Ve temelde, en önemli olduğunu düşündüğüm başka bir unsurdan dolayı (...) farklılıklara sayęıya dayalı sosyal uyumu garanti etmek gerekmektedir. Fırsat eşitliği olmadan bir arada yaşamak mümkün olmayacaktır (...).

Katalonya Parlamentosundan bir milletvekiliyle yapılan görüşmeden bir alıntı şu şekildedir:

N.D.B.M.: Kamu idareleri tarafından ortaya konan kabul planları, okullarda hazırlık sınıfları, mahallelerde sosyal ve kentsel müdahaleler yoluyla yapılan çalışmalar (...) Katalonya'nın çeşitli ve çoğul bir toplum haline gelmesine yardımcı olmuştur. İşte bu irade, farklı akt3rler tarafından Aralık 2008'de imzalanan ilk Katalonya Ulusal Göç Pakti'na yansımıştır.

Vatandaşlık konusuyla ilgili olarak, Pakt, PCI 2005-2008'de belirlenen bazı özellikleri takip etmektedir. Mukim vatandaşlık, kamu hizmetlerine eşit erişimi garanti eden mekanizma olmaya devam etmektedir. Bu ilke öz-yönetimi pekiştirmek ve sosyal uyumu sürdürmek için vazgeçilemez bir yaklaşım (Generalitat de Catalunya, 2009) olarak tanımlanmaktadır.

Pakt'ın en önemli yeniliklerinden biri ise, demokratik değerlere ve insan haklarına saygı, eşitlik ve çoğulculuğa, saygıya dayanan ortak kamu kültürü kavramının tanıtılmasıdır. "Çeşitli ve farklılaşmış toplumumuzun iletişim, bir arada yaşama, tanıma ve katılımı için ortak bir alan, böylece Katalan ulusu, içinde yaşayan ve çalışan tüm nüfus için bir referans noktası olmaya devam etmektedir" (Generalitat de Catalunya, 2009, s. 63). Aynı mekânda bir arada yaşayan toplumun ayrıştırılmasından kaçınmak için çalışma isteği olmakla beraber, uygulamada, özellikle yasal ve siyasi eşitsizlikler aynı zamanda sosyal, ekonomik, kentsel planlama vb. nedenlerle izole edilmiş durumdardır. Bu olumsuzluğu gidermek için katılım, ortak bir kamu dili olarak Katalanca, inançların çoğulluğu, cinsiyet perspektifi ve çocuklara, gençlere, yaşlılara ve ailelere yönelik itina politikaları gibi beş ana öncelik belirlenmiştir. Bu konuda, ortak kamu kültürü kavramının önemi oldukça belirgindir. Katalancanın bir araç dili olarak göçmen gruplar tarafından öğrenilmesinin önceliği lehine girişimler ve bazı stratejiler vurgulanmaktadır.

Ulusal Göç Paketi, göçmen nüfusun, İspanyol uyruklu sakinlerle aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olabilmesi anlamında, vatandaşlar olarak kabul edilmeleri girişiminde önemli bir taahhüt anlamına gelmektedir. Aynı şekilde, Katalonya'da uzun yıllardır yaşayan ve oy haklarını kullanma olanağından yoksun bırakılanların sayısının giderek arttığına işaret edilmektedir. Çünkü, CE'nin 13. maddesinin ikinci fıkrası bu noktada yabancıların haklarına ilişkin zorluklar çıkarmaktadır (Aja ve Moya, 2008, s. 73). Anayasa hükmü oldukça açıktır: CE'nin mütakabiliyet kriterlerine⁹ dayalı olarak yerel seçimler için olası istisnalar dışında, yalnızca İspanyolların oy kullanma hakkına sahip olduklarını belirtmektedir (Aja ve Moya, 2008, s.

⁹ Mütakabiliyet, iki devletin, kendi topraklarında ikâmet eden diğerinin vatandaşlarına büyük ölçüde benzer koşullarda hak veya imtiyazlar tanımayı üstlendiği fikrine yanıt veren bir ilkedir. Bu, genellikle hukuksal bir statüye sahip bir metinde veya bir uluslararası antlaşmalarda yer alan bir taahhüttür (Aja ve Moya, 2008, s. 73).

79). İspanya’da, yabancıların belediye seçimlerinde oy kullanma hakları, mütakabiliyet esasına dayalı olarak antlaşma veya kanunla belirlenmesi kaydıyla mümkündür. Buna karşılık, demokratik ilke açısından, oy hakkının tanınması gerekliliği, Ulusal Göç Paktı’nın 17. maddesinde açıkça ifade edilmiştir:

Demokrasimizde ilk kez, ülkemizde yaşayanların çok önemli bir yüzdesi, siyasi katılım hakları gibi tüm vatandaşlık haklarından yararlanamamaktadır. Bu gerçek, özellikle beş yıldan fazla bir süredir ülkemizde düzenli olarak ikâmet edenlerin yabancı uyruklu nüfus içindeki yüzdesini ve İspanyol vatandaşlığına erişmek için hem yasal hem de yönetim zorluklarını dikkate aldığımızda önemlidir (Generalitat de Catalunya, 2009, s. 23).

Aynı şekilde göçmenlerin vatandaşlık haklarının tanınmasının gerekliliği lehinde açık ve net bir atıflar bulunmaktadır.

e) Vatandaşlık ve Göç Planı 2009-2012

2009-2012 Vatandaşlık ve Göç Planı (PCI), Ulusal Göç Paktı’nın kısa bir süre sonra onaylanmış olmasından ve Pakt’ta oluşturulan felsefi ve kavramsal temelleri büyük ölçüde yeniden teyit ettiğinden, önceki politikalara göre birkaç yenilik sunmaktadır. Ancak ekonomik kriz bağlamında önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. Bu gerçek aynı zamanda göç olgusunu Katalan siyasi gündeminin merkezinden kaydırmıştır (Lladonosa ve Özgür, 2020, s. 25).

Böylece, mukim vatandaşlık ilkesinin geliştirilmesindeki zorlukların tanınması ve bu vatandaşlık anlayışına uygun politikaların düzenlenip uygulanabilmesi için temel alanlarda yetkinliğe sahip olmamanın üzüntüsü gibi yukarıda tartışılan bazı hususlar yeniden ortaya çıkmaktadır. Bu siyasi taahhüt, vatandaşlık ilkesinin bu planın ilkelerine dahil edilmesiyle yeniden teyit edilmektedir.

“Katalan yönetimlerinin, Katalonya’da yaşayan herkese tam hak ve görevlerin genişletilmesini teşvik etme taahhüdünü ifade etmektedir. Aynı zamanda mukim vatandaşlık, kişilerin uyruklarına bakılmaksızın, nihai ve günlük ikâmetgâh ve toplumun bir parçası olma isteği temelinde vatandaş olarak kabul edildiğini varsaymaktadır” (Generalitat de Catalunya, 2009, s. 75).

Tüm entegrasyon politikalarının nihai alıcısı olarak vatandaşlara açık bir göndermede bulunarak, küresellik planının ilkeleri arasında yer almaktadır. Katalan yönetimine göre, yurttaşlara yapılan çağrı, tüm nüfusu dahil etme arzusunun tekabül edecektir. Özellikle göç olgusunun bir bütün olarak toplum üzerinde etkisi olduğu düşünüldüğünde, göç politikaları sadece göçmen nüfusa değil, tüm vatandaşlara yönelik olmalıdır (Generalitat de Catalunya, 2009, s. 75). Bu anlamda planın, Katalan yönetimi ile entegrasyon politikalarında yer alan aktörler grubu arasındaki katılım ve diyalogun ana organlarından biri olarak Vatandaşlık ve Göç Kurulunun oluşturulması öngörülmüştür. Kurul, 15 Nisan tarihli 86/2008 sayılı Kararname ile oluşturulmuş ve Göç Sekreterliğine eklenmiştir.

f) Göçmenlerin ve Katalonya'ya Dönenlerin Kabulüne Dair Kanun

10/2010 sayılı Kanun, uluslararası göçün etkisine binaen özel olarak tasarlanan ilk Katalan Kanunu'dur. Katalonya, halihazırda çeşitli yetkinliklerini 2006 tarihli EAC'de belirlemektedir (Başlık IV, madde 110-173). Bu Kanun, 2006 tarihli EAC'de yer alan ve kabul konularında Katalonya Özerk Yönetimine tahsis edilen yetkinliklerin geliştirilmesi anlamına gelmektedir (madde 138.1). Kanun'un (10/2010) anlam ve önemini vurgulandığı kısımda (*Preambül*'ünde), özerklik statüsünün 15/3. maddesi, aynı statünün Katalonya vatandaşları için tanıdığı hakların, yani Katalonya vatandaşlığından yararlanan Katalanlar için, bu koşulun idari yetkileri olan İspanya vatandaşlarınınki olarak anlaşılması olasılığını ortaya koymakta ve Katalan topraklarında idari ikâmetgâhı olan diğer insanlara da uzanacak biçimde genişletmektedir. Katalonya'nın göçmenlerin vatandaşlık statüsünü genişletme iradesi, entegrasyon açısından kilit yetkinliklerin devlet önünde bir talep olduğunu varsaymaktadır.

Vatandaşlık statüsünün diğer üyelere genişletilmesine yönelik bu istek, PCI 2005-2008'de zaten yapıldığı gibi, Katalonya'da yaşayan tüm sakinler için hak ve yükümlülüklerin tam olarak tanınması siyasi bir arzu olarak ifade edilmektedir. Bu isteğin kısa vadede gerçekleşmesinin zor olduğu kabul edilmekle beraber, yasa Katalan yönetimlerinin "eşitlik ve sosyal uyumu teşvik etmeye çalışan politikaları, hizmetleri ve faydaları herkese yayma" taahhüdünü içermektedir (Preambule, 10/2010). Bu açık-

lamada, politikalara, hizmetlere ve faydalara özel atıfta bulunmaktadır. Öte yandan, haklar bağlamında, söz gelimi, siyasi haklara atıfta bulunulmamakta, bu da bu taahhüdün kapsamı hakkında şüpheler doğurmaktadır.

Kanun, kabul hizmetinin genel ilkelerine vatandaşlık ilkesini de dahil etmektedir: “Kabul hizmetleri, vatandaşların toplumun bir parçası olmaları nedeniyle sahip oldukları hak ve görevler hakkındaki bilgileri yaymalı ve teşvik etmeli, ayrıca topluma katılımı ve bağlılığı teşvik etmelidir” (madde 4/7). Yönetişim ilkeleri arasında sivil katılım yer almaktadır. “Kabul hizmetlerinin işleyişi, programlama, izleme ve değerlendirme, vatandaşların ve özellikle göçmenlerin ve geri dönenlerin katılımını içermelidir. Özellikle kadınların katılımı teşvik edilmelidir (madde 5/9). Genel ilkeler ve yönetim ilkeleri arasındaki ayrım, önemli bir derecelendirmeyi varsaymaktadır. Her halükârda, vatandaşlık haklarının kabul hizmetlerinin programlanmasına dahil edilmesi, sosyal katılımın sosyal ağları ve ev sahibi toplumun tanınmasını geliştirmeye yönelik bir strateji olarak öneminin yanı sıra, güçlendirme, ev sahibi toplumla özdeşleşme ve sosyal entegrasyon açısından da önem arz etmektedir.

Göçmenler için kabul hizmetinin oluşturulmasının gerekliliklerinden biri olarak 2008’de imzalanan Pakt’a dahil edilmesi ve 2010’da Kabul Kanunu’nun neden yapıldığına ilişkin mevzuat düzenlemelerinde sorumlulukları olan bir siyasi üye şu bilgileri paylaşmıştır:

O.A.M: Vatandaşlık ve göç politikalarıyla hedeflediğimiz şey, ülkeye gelen veya dönen tüm insanları Katalan toplumuna hoş karşılama ve topluma entegre etmektir. Bu yüzden, 10/2010 sayılı Kanun’u düzenleyen göçmenlerin ve Katalonya’ya geri dönenlerin kabulüne ve tüm insanlar tarafından eşit vatandaşlık haklarının gerçek kullanımı olarak anlaşılan entegrasyona ilişkin kabul süreci etrafındaki politikaları dile getirmekteyiz.

Kabul Kanunu’nu neden yaptık?: Nedenlerinden ilki, kabul süreci ve temelde Kabul Kanunu, objektif bir çerçeve belirleme amacı taşımaktaydı. İkincisi, on altı yaşın üzerindeki bireyler için bu evrensel bir eğitim hizmetidir. Katalonya’nın belediyelerinden birinde kayıtlı iseniz eğitim için değil, gönüllü olarak doksan saat dil eğitimi (Katalanca), asgari on beş saat Katalonya toplumunu ve Katalonya’nın yasal çerçevesini tanıma-

ya ilişkin eğitim (temel haklar ve görevler, Katalonya ve belediyelerinin temel özellikleri, kamu hizmetleri, Katalonya'nın birlik yapısına katılım, siyasi ve idari sistemin işleyişi vb.) ve asgari on beş saat işgücü piyasasının tanınmasına ilişkin eğitim (işçi hakları ve görevleri, iş hukuku, sendikaların rolü, maaş bordrosu, iş arama vb. ile ilgili temel unsurları sunmayı amaçlamaktadır). Bunlara ilaveten, uygulamaya on beş saat toplumsal cinsiyet eşitliği dersi ekledik. Araçlar: Özel bir soru testi yapmayacağız. Sizin için objektif bir şey yapacağız. Bu eğitimi aldın mı? Aldım. Mükemmel. Aldın mı? Almadım. Öyleyse al, çünkü objektif. Zorunlu değil ama tabii ki bunu yaparsanız ve size idari statünüzü düzenli hale getirmek için *arraigo*¹⁰ raporu gerekiyorsa *arraigo* belgesini vereceğiz. Bu, elbette yeterli değildir, ancak entegrasyon için kalkış noktamızdır. Ulusa gönüllü olarak dahil olma fikridir.

Yönetişim ilkeleri söz konusu olduğunda, hizmet sunumunun farklı aşamalarına yabancı ve yerli nüfusun hizmet alıcıları olarak dahil edilmeleri arzusu açıktır. Bu yaklaşım, tanım, uygulama ve değerlendirmeye hizmet alıcılarını dahil etmeyi amaçladığı ölçüde, kalite açısından bir kamu hizmetinin sunumunda daha ilişkisel bir yönetişimin teşvik edilmesi açısından faydalıdır.

Özetlemek gerekirse, Kabul Kanunu, kabul süreçlerinin eşitlik politikalarına dayalı entegrasyon süreçlerinin desteklenmesine ve sosyal uyumun teşvik edilmesine katkıda bulunacağı temelinden başlayarak, Katalan toplumunun geniş anlamda tanınmasının kolaylaştırılması söz konusu olduğunda önem arz etmektedir. Çünkü bunlar, eşitsizlikleri telafi etmeyi ve topluma yeni gelenler arasında daha fazla özerkliği teşvik etmeyi amaçlayan politikalarlardır. Bu, kuşkusuz demokratik bir toplum için temel bir konudur. Katalonya'nın politikalarını büyük ölçüde yasal bir meşruiyetle desteklemeye çalıştığı açıkça görülebilmektedir.

10 *Arraigo*: İspanya'da göçmenlerin idari durumlarını düzenli (yasal) hale getirmek için sıklıkla kullanılan bir mekanizmadır. *Arraigo*, istisnai durumlar için verilen, bir sene boyunca geçerli olan ve süresi uzatılabilen bir tür geçici ikâmet iznidir. Entegrasyon göstergesi niteliğinde kabul edilen *arraigo* raporu özerk yönetim tarafından verilmektedir. Başvuru yaparak idari statüsünü *arraigo* kapsamında düzenli hale getirmek isteyen göçmen özerk topluluklarda bu eğitimlerden geçer. Bu rapor, göçmenin geçici ikâmet izni ve/veya ikâmet ve çalışma izni yenileme sürecinde entegrasyon çabasını belgelemeye hizmet etmektedir.

g) Vatandaşlık ve Göç Planı. Ufuk 2016

CiU'nun 2010 seçimlerindeki seçim zaferinden sonra yeni bir siyasi bağlamda tanıtılan ve önceki planın geçerliliği 2012'de sona erdiği için 2014'te biraz gecikmeli olarak onaylanan bir plandır. Ayrıca, 2008 yılı ortalarında ortaya çıkan ve göç akımları üzerinde önemli etkisi olan, yeni akımların giriş oranını nispeten azaltan ve yeni bir aşamayı başlatan ekonomik krizin tam konsolidasyonunda onaylanmıştır. Bu plan, merkezi yönetim ile Katalonya Özerk Yönetimi arasındaki özellikle çelişkili bir siyasi bağlamda, planda da atıfta bulunulan Katalonya'nın bağımsızlığı konusunda referandum yapılması talebiyle onaylandığı belirtilmelidir.

Plana bakıldığında, siyasi öncelikler açısından kayda değer yenilikler sunmayan, önceki planlarla nispeten süreklilik arz eden bir nitelikte olduğunu söylemek mümkündür. Plan'da çoğulculuk, eşitlik ve medeniyet değerlerine dayalı vatandaşlık ilkeleri vurgulanmaya devam edilmektedir. Bu şekilde, nüfusu uyruk veya diğer özelliklere göre ayıran paralel hizmet sağlama ağlarının oluşturulmasından kaçınarak, kamu hizmetlerine standart bir şekilde erişimin garanti edilmesi ihtiyacına vurgu yapılmaya devam edilmektedir. Aynı şekilde, bir arada yaşama ve sosyal kaynaşmanın ortak kamu kültürü temeli haline gelen ortak değerlerin paylaşılması ihtiyacına işaret edilmektedir. Ancak, “yerli/otokton vatandaş ve yeni gelen” (Generalitat de Catalunya, 2014, s. 46) arasında bir ayırım yapılmaktadır. Benzer şekilde, geniş bir siyasi katılım anlayışı korunmaktadır, ancak oy kullanma hakkı sadece mevzuatın izin verdiği çerçevede talep edilebildiğinden AB devletleri dışından uluslararası göçmen sakinleri de içerecek şekilde belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının genişletilmesi değerlendirilmesi gereken bir konu olarak durmaktadır: “Kamu katılımı geniş anlamda anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, göçmenlerin günlük yaşamlarının en yakın alanlarında, çalışma faaliyetlerinde veya grubun derneklerinde yer almalarını aramakla kalmayıp, belediye ve mahallenin karar alma süreçlerine katılmalarını sağlamak da gereklidir” (Generalitat de Catalunya, 2014, s. 46).

Aynı şekilde plan, vatandaşların Katalonya'nın bağımsız bir devlet olup olmayacağına karar verebilmeleri için göçmen nüfusu katılım sü-

recine dahil etme olasılığını da değerlendirmektedir. Bunu yapmak için, geleneksel olarak nüfusun bir kısmı göçmenlerin siyasi seferberliğine katılmıştır. Diktatörlük sırasında ve sonrasında özyönetim ve siyasi kurumların geri alınması taleplerinde veya yerli nüfustan daha küçük bir oranda da olsa sosyal hakların iyileştirilmesi taleplerinde sağlanan katılım örnek olarak verilebilir. Her ne kadar yaş, ikâmet süresi vb. herhangi bir kriterin uygulanıp uygulanmayacağı gibi ayrıntılılar olmasa da göçmen sakinler, varsayımsal bir referanduma katılma olasılığına sahip olmaları gereken siyasi aktörler olarak ifade edilmektedir.

h) Vatandaşlık ve Göç Planı 2017-2020

2017-2020 Vatandaşlık ve Göç Planı, Katalonya'da onaylanan planların sonuncusudur. Plan, insan hakları ideallerine dayalı bir perspektife odaklanılarak yazılmıştır. Kültürlerarası bakış açısı altında, farklılıklara saygının bir biçimi ve eşitlik ilkesinin savunulması bağlamında ortaya konmuştur. Bu yaklaşım, planın ana metninde belirtildiği üzere, ortak bir kamu kültürü geliştirmeyi amaçlamaktadır ve planda şu şekilde açıklanmaktadır:

Bu yaklaşım, kültürel çeşitliliğe saygı çerçevesinde demokrasi, özgürlük ve insan hakları değerlerine dayalı ortak bir kamu kültürü geliştirmeyi, dolayısıyla bu nedenle ayrımcılık yapılmamasını amaçlamaktadır. Herkes tarafından paylaşılan temel hak ve görevler ile kişinin kendi kültürel grubuyla olan bağı arasındaki bu denge, kültürlerarasılığın ayırt edici özelliği haline gelir. Bu bakış açısına göre, aynı toplumda bir arada var olan çeşitli kültürel gruplar arasında kalıcı diyalog ve eşitlik yoluyla karşılıklı uzlaşma temel alınır (Generalitat de Catalunya, 2017, s. 15).

Planın sunumunda, tam vatandaşlık olarak adlandırılan göçmenlik sürecinin yeni bir aşaması kabul edilmektedir. Bu, birçok farklı kökene sahip vatandaşlar arasında “ortak bir aidiyetin inşası” olarak ifade edilmektedir. Planda ortaya konan temel soruların ilki, bir ülke olarak: “Nasıl olmak istiyoruz?” sorusudur:

Olmak istediğimiz Katalonya'yı, bu özelliklerini korumak isteyen, farklı ve uyumlu bir toplum olarak kimliğinin ve toplum olarak gücünün önemli bir parçası olarak görmekteyiz. Bu çeşitlilik, 20. yüzyıl boyunca, Katalan kimliğinin zaman içinde ifade edilme biçimini şekillendiren top-

lumumuzun içsel bir özelliğidir. Bu ifade, bizi eşit kılan Katalan kamu kültürü ile bizi ayıran kültürel çeşitlilik arasında bir denge sağlar. Katalan topluluğunun bu kamu kültürünü oluşturan unsurlar, demokratik değerler, insan hakları, eşitlik ve çoğulculuk değeri, tanınma ve tanınma konularında bir dizi temel toplumsal uzlaşma, çok dillilik ve Katalancanın ortak bir dil olarak tanınması ve herkes için temel bir refah düzeyini garanti eden kamu hizmetlerine erişilebilirliği üzerine kurulmuştur. Katalan toplumunun çeşitliliğini, belirli kültürel kimliklere sahip herhangi bir kişi veya grubun fikir ve eylemlerini bir eşitlik planına koymayı amaçlayan bir bakış açısı olan kültürlerarasılık perspektifinden ele alınmasını istemekteyiz. Bu açıdan bakıldığında, bu farklı kültürler arasında diyalog, fikir birliği, entegrasyon ve ideal bir arada yaşama tercih edilmektedir (Generalitat de Catalunya, 2017, s. 20) şeklinde detaylandırılmaktadır.

2017-2020 Vatandaşlık ve Göç Planı, dört eksenle düzenlenmiştir. Planının stratejik eksenleri dört temel kavrama (çeşitlilik, eşitlik, kabul ve kapsamlı yönetim) karşılık gelmektedir: Eksen i) kültürel ve dilbilimsel olarak farklı ve uyumlu bir toplumda etkileşim. ii) Kökenlerine bakılmaksızın tüm insanların sosyal içermesi. iii) Katalonya'ya gelen mültecilerin kabulü ve dahil edilmeleri. iv) Vatandaşlık ve göç politikalarının kapsamlı yönetimi'dir (Generalitat de Catalunya, 2017, s. 22).

Planın unsurlarından biri, program 1.4.2 kapsamında, vatandaşlık haklarının kullanımının teşvik edilmesidir. Amaç, vatandaşların haklarını kullanmaları, ayrımcılığa karşı olunması ve sosyal çeşitliliğin lehine proaktif eylemde bulunulması için güçlendirilmesidir.

Yerel yönetim birimi üyelerinden bir katılımcı ile yapılan görüşmeden bir alıntı bu yaklaşımı kısmen açıklayabilir:

J.M.: Plan, imkânsız (ve arzu edilmeyen) homojen toplum hayaline karşı, çeşitliliği bir varlık olarak tanıyarak ve kabul ederek, herkese ulaşma duygusunu uyandırmaktadır. Planda, ayrışma, cehalet ve önyargıya karşı, menşe ülkesi, ten rengi veya inancının ne olduğuna bakılmaksızın tüm vatandaşlar arasında pozitif etkileşim savunulmaktadır.

Bir diğer katılımcı ise şu eklemeleri yapmıştır:

J.V.V.: Katalonya'da demokratik bir vizyona sahibiz. Sakinlerimize vatandaş olarak muamele etmek temel ilkemizdir. Sosyal uyumu teşvik ettiğimiz için hem göçmen sakinlerimizin hem de Katalonya'nın yararı vurgulanmaktadır. Gerek göçmenlerin gerekse Katalonya'da bu olguya ilişkin daha deneyimli kuruluşların katılımı ve ayrıca temsilciler arasında daha iş birlikçi bir tasarım sayesinde entegrasyon projelerinde ilerleme kaydedildiği açıktır. Bununla birlikte, daha gidilecek uzun bir yol olduğu da doğrudur.

Devletlerin oluşturduğu ikâmet ve vatandaşlığa erişim politikaları, vatandaşlık statüsüne sahip olmayan veya düzensiz idari durumda olan kişilerin insan haklarını kullanmalarının etkin durumu da sonuçlar doğurmaktadır. İspanya'da mevcut hukuk sistemi, oy hakkı gibi siyasi hakların kullanılmasına ilişkin hususlar dışında, İspanyol uyruklu kişiler ile ikâmetgâhı tanınan kişiler arasında yüksek düzeyde hak eşitliği tanınmaktadır (Generalitat de Catalunya, 2017, s. 17). Planda bahsi geçen bir diğer önemli amaç ise, vatandaşlığın yasal çerçevesini, uluslararası hareketliliği ve uluslararası koruma politikalarını yeni sosyal ihtiyaçlara uyarlamaktır. Bunlar arasında dikkati çeken, mevcut yasal çerçeve içinde yabancıların oy kullanma hakkının dahil edilmesinin teşvik edilmesidir (Generalitat de Catalunya, 2017, s. 84).

Son olarak, göçmenlerin özgün kimliklerini korumalarını mümkün kılacak koşullar arasında, din ve kültür hakları, göçmen kültür derneklerinin sübvansiyonlarla desteklenmesi, müfredat dışında kalan kaynak ülke dillerinin eğitimlerinin verilmesi gibi hizmetlere değinmek gerekirse, Katalonya'da kültürel özelliklerden kaynaklanan ihtiyaçların karşılanmasının önemi kabul edilmektedir. EAC'nin 4. maddesi, kamu makamlarının kültürel yaşama katılımı kolaylaştırma yükümlülüğünü açıkça ortaya koymakta ve halkların kimliklerini koruma ve geliştirme hakkını tanımaktadır. Aynı şekilde, 2/1993 Popüler ve Geleneksel Kültür ve Kültür Derneklerinin Teşviki ve Korunmasına Dair Kanun¹¹, popüler ve geleneksel kültürün korunmasını ve yaygınlaştırılmasını amaçlamaktadır. Azınlık gruplarının kolektif haklarından türetilen kültürel hakların tanınması konusunda politika

11 Llei 2/1993, de 5 de març, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural (DOGC núm. 1719, 12/03/1993).

ve eylemlerin geliştirilmesinde öncü rol oynayan kurum Katalonya Kültür Bakanlığıdır.

Bazı göçmen dernekleri Katalonya Özerk Yönetimi tarafından finanse edilmektedir, bununla beraber uygulamanın hedeflenen kadar yaygın olmadığını belirtmek gerekmektedir. Ayrıca, dernek kapsamında sübvansiyon alınabilmesi için dil veya kültürel projeler/aktivite planlarının sunulması ve onaylanması gerekmektedir. Camilere sübvansiyon sağlanmamaktadır.

2000 yılından bu yana, Katalonya Özerk Yönetimi, önce dini mezheplerle ilişkilere yönelik ve daha sonra daha geniş anlamda din ve vicdan meselelerine dair özel bir organa da sahiptir. 2018-2021 yönetim planının din işlerine ilişkin temel amacı, din ve vicdan özgürlüğünü teşvik etmektir.

Dil haklarının kolektif haklar olarak tanınması alanındaki en önemli eylemlerden biri eğitim alanındadır. Müfredat dışı diller, özellikle yabancı öğrencilerin ve ailelerin dili söz konusu olduğunda, farkındalık, saygı, tanınma ve tüm dilleri öğrenmeye açıklık yoluyla bütünleştirici ve eşitlikçi bir role sahiptir. Katalonya Eğitim Bakanlığı, örgün eğitimi müfredatta seçmeli ders olarak ya da ders dışı bir etkinlik olarak öğrencilerin öğrenebilecekleri ve akredite edilebilecek yabancı dil sayısının artmasına katkı sağlamakta, toplumun kültürel zenginliğini ve rekabet gücünü arttırmaktadır. Örneğin, 2004-2005 öğretim yılından itibaren dil öğretim programı tüm öğrencilere Portekizce, Rumence, Standart Arapça, Mandarin Çincesi, Berberice, Bengalce, Ukraynaca ve Rusça gibi dilleri öğrenme fırsatı sunulmaktadır. Bu eğitim çoğunlukla okul saatleri dışında ve akredite öğretmenleri olan kurum veya kuruluşlar aracılığıyla verilmektedir. Portekizce, Romence, Çince ve Arapça dillerinde, bazı kurumlarda imzalanan hükümetler arası anlaşmalar ve her ülkenin dil kurumlarının akreditasyon düzeyinde dil onayı yoluyla okul saatlerinde de öğretilir (Lladonosa ve Öztürk, 2020, ss. 57-58).

Sonuç

Katalonya çeşitliliğe sahip bir bölgedir. Tarihi boyunca olduğu gibi şimdi de öyledir. Katalonya'da son on beş yılda, çok çeşitli kökenlerden yaklaşık bir buçuk milyonluk bir nüfus artışıyla büyük bir demografik dönüşüm yaşanmıştır. Katalonya, İspanya'daki toplulukların ve tarihî ulusların varlığını ve özerklik yetkilerini düzenleyen kuralların ötesinde, 2010 yılında hayata geçirilen Kabul Kanunu ile yabancıların kabulünü düzenlemiştir.

Bu çalışmada, Katalonya'nın göçmen entegrasyon politikalarında vatandaşlık anlayışı analiz edilmiştir. Katalonya Özerk Yönetimi vatandaşlık, göç, medeni ve siyasi haklar ile ilgili olarak vatandaşlık haklarını etkileyen genel yetkinliklere sahip olmamasına rağmen, analiz edilen siyasi belgeler, Katalan entegrasyon politikalarının geliştirilmesine yönelik siyasi iradeyi yansıtmaktadır.

Bilimsel literatürden toplanan temel verilere uygun olarak, analiz edilen politikalarda, özellikle Vatandaşlık ve Göç Planı 2005-2008'de dikkati çeken, farklı siyasi belgelere yansıyan mukim vatandaşlık kavramının ortaya konulması ile birlikte, akabinde onaylanan planlarda ve özellikle Kabul Kanunu ve Ulusal Göç Pakti'nda vatandaşlık anlayışı bir gelişim göstermektedir. Katalonya, çok yıllık planlarla, entegrasyon, sosyal katılım ve vatandaşlığı birbirine bağlama ihtiyacını öne çıkarmaya başlamıştır. Bu bağlamda özellikle Katalonya Özerk Yönetiminin mukim vatandaşlık modelini merkeze alan planı "*Pla de ciutadania i immigració 2005/2008*", niteliksel olarak yenilikçi bir yaklaşımı temsil etmiştir. Bu formülle, göçmenlerin maruz kaldıkları zorlukların ve eşitsizliklerin, idari statülerinden bağımsız olarak, özellikle hak mülkiyetinde, Katalan topraklarında yaşayan herkes için fırsat eşitliğini önemli ölçüde sınırlayan hususların üstesinden gelinmesi hedeflendiğinden mukim vatandaşlığın eşit olanaklar tesis edecek bir zemin olarak tanıtılması dikkate değerdir.

Bu geçiş özellikle Katalonya'yı göç olgusunun yapısal bir karakter kazandığı ve yıllar içinde göçmen nüfusun giderek önemli bir kısmının uzun süreler daimi ikâmet ettiği ve hayati projelerini geliştirmeye karar verdiği bir bölge haline getirmektedir. Bu geçişte de aynı şekilde, göç politikalarından çeşitliliğin yönetişimi ile ilgili politikalara belirli bir geçiş

belirlenmekte olup, burada sadece göç kaynaklı mevcut kültürel çeşitliliğin değil, aynı zamanda toplumsal cinsiyet eşitliği, dini, kuşaksal ve işlevsel diğer çeşitlilik ifadelerinin de yönetişimi amaçlanmaktadır (Schiller, 2016).

Vatandaşlık kavramının entegrasyon politikalarında kullanılması, otokton vatandaşları göç yönetişimi politikalarına dahil etme arzusu olarak da tanımlanmaktadır. Bu algı, özellikle göç olgusunun siyasi olarak bir seçim silahı olabildiği ve özellikle yerel düzeyde sonuçları olabilen Katalonya’da göçün zirve yaptığı dönemde geliştirilen planlarda açıkça görülmektedir. Bu endişeye rağmen, analiz edilen politikalar aynı zamanda vatandaşlık statüsünün genişletilmesinde ilerleme ve uluslararası göçmen nüfus için haklar bağlamında, özellikle siyasi hakların genişletilmesi yönünde siyasi bir inancı ifade etmektedir. Bu iradenin daha net bir şekilde ortaya konulamamasına ve planlarda bu yönde ilerlemeye izin veren ayrıntılı eylemler bulunmamasına rağmen, bu taahhüdün Ulusal Göç Paktı gibi bir mutabakat belgesine dahil edilmesi özellikle önemlidir.

İlgili saptamalardan bir diğeri de, idari bölge ve tüm vatandaşlık haklarına sahip aktörlerin genişleme taleplerinin bazı durumlarda sadece devlet yönetimi nezdinde bir baskı ve haklı çıkarma aracı olarak sunulmuş olmasıdır. Göç ve entegrasyonla ilgili konularda devlet yönetimini ve Katalonya Özerk Yönetimini etkileyen anlaşmazlıklarda vatandaşlık, çok düzeyli yönetişimin zorluklarını yansıtan yönlerden biri olmuştur.

Son olarak, iki unsurun daha altının çizilmesi gerekmektedir: İlk olarak, kamu politikaları, göçmen nüfusun ortak kamu kültürüne dahil edilmesini öneren kimlik açısından bir vatandaşlık anlayışını da teşvik etmektedir. Bir örnek vererek bitirmek gerekirse, göçmen nüfusun ortak kamusal kültüre katılımını arttıracak bir yol olarak görünen vatandaşlık pratikleri ve özellikle Katalanca dil öğrenimi, farklılıkların eşitsizliğe dönüşmemesi, diğer bir ifadeyle eşit fırsatlar ve sosyal uyumu sağlamak için temeller olarak yer almaktadır. Dil, belirli ulusların ve etnik grupların kültürel haklarının teslim edilmesiyle bağlantılı bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, Katalanca dilinin bilinmesi tüm planların özünde yer almaktadır. İkinci olarak, politikalar, göçmenlerin siyasi katılımını teşvik etmektedir. Bu teşvik sadece oy hakkının genişletilmesi yönündeki taleplere dayalı

olarak değil, aynı zamanda dernekler ve sosyal hareketler gibi siyasi katılımın diğer alanlarına ve bir bütün olarak nüfusun bütünü arasındaki temas ve etkileşimini destekleyen katılım alanlarına dahil olmalarının teşvik edilmesi şeklindedir.

Alan çalışması esnasında toplanan verilerin desteklediği üzere Katalonya, münhasır bir göç politikasına sahip olma arzusu göstermektedir. Eşitlik ve entegrasyon hedeflerine ulaşılması bakımından bu politikalar kararlı bir niyetle yürütülmektedir. Katalonya yönetimi, entegrasyon konusunda irade ve bir çalışma tarzına cevap vermektedir.

Kaynakça

Aja, E., & Moya, D. (2008). *El Derecho de Sufragio de los Extranjeros Residentes*. Barcelona: CIDOB.

Anderson, B. (2013). *Us and Them?: The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.

Bauböck, R. (2006). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bosniak, L. (2006). *The Citizen and the Alien: Dilemmas of contemporary membership*. JoppOxford: Princeton University Press.

Bottomore, T., & Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza.

De Lucas, J. (2008). *Sociedad multicultural e integración de los inmigrantes en Cataluña: discursos y prácticas*. Bilbao: Fundación BBVA.

Garreta Bochaca, J. (2009). *Sociedad multicultural e integración de los inmigrantes en Cataluña: Discursos y prácticas*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.

Generalitat de Catalunya. (2001). Obtenido de Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004. Barcelona: Departament de Presidència.

Generalitat de Catalunya. (2005). *Pla de Ciutadania i Immigració (2005-2008)*. Barcelona: Departament de Benestar i Família. Recuperado el 01 de 04 de 2022, de http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/gencat01/42.dir/gencat0142.pdf

Generalitat de Catalunya. (2006). Obtenido de Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008. Barcelona.

Generalitat de Catalunya. (2009). Obtenido de Pacte Nacional per a la Immigració. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família.

Generalitat de Catalunya. (2014). Obtenido de Pla de ciutadania i de les migracions: Horitzó 2016.

Generalitat de Catalunya. (2017). Obtenido de Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania: Pla de Ciutadania i de Les Migracions 2017-2020.

Hampshire, J. (2013). *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State.* Cambridge.

Hepburn, E., & Zapata-Barrero, R. (2014). *The Politics of Immigration in Multi-Level States.* Basingstoke: Palgrave MacMillan.

IOM. (2019). *International Migration Law, Glossary on Migration.* Recuperado el 15 de 04 de 2022, de International Organization for Migration: www.iom.int

Joppke, C. (11(1)). Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. *Citizenship Studies*, 37-48.

Joppke, C. (2010). *Citizenship and Immigration.* Cambridge: Polity.

Kymlicka, W. (2012). *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future.* Washington: Migration Policy Institute. Recuperado el 05 de 06 de 2022, de <https://www.migrationpolicy.org/research/tcm-multiculturalism-success-failure>

Lladonosa, M., & Öztürk, Ö. (2020: 20). *Pobles minoritzats, drets col·lectius i justícia global a Catalunya.* Barcelona: CIEMEN-Barcelona: Col·lecció Drets Col·lectius, num. 6.

Martiniello, M. (31 de December de 2005). *European Commission.* Obtenido de European Website on Integration: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/political-participation-mobilisation-and-representation-immigrants-and-their_en

MIPEX. (2020). Obtenido de Migrant Integration Policy Index: <https://www.mipex.eu/spain>

Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.

Rubio Marín, R., Sobrino, I., Martín Pérez, A., & Moreno Fuentes, F. J. (2015: 1). *Country Report on Citizenship Law: Spain*. Florence: European University Institute.

Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review* 64 (4), 1033-1053.

Schiller, M. (2016). *European Cities, Municipal Organizations and Diversity: The New Politics of Difference (Global Diversities)*. London: Palgrave MacMillan.

Schnapper, D. (2003). *Què és la Ciutadania?* Barcelona: La Campana.

Solé, C., & Parella, S. (2008). El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración? *Política y Sociedad* 45(1), 85-101.

Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Zapata Barrero, R. (2004). *Inmigración, innovación política y cultura de la acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB y Editorial Bal-leterra .

Zapata Barrero, R. (2005). Construyendo una filosofía pública de la inmigración es Catalunya: los términos del debate. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 10, 9-38.

Zapata-Barrero, R. (2005). Interpretando el proceso de multiculturalidad en España y la propuesta de ciudadanía cívica de la UE. *Arbor*, 101-114.

