

Makale tarihçesi: Alındı: 10 Mart 2020; Kabul edildi: 18 Nisan 2020

DOI: <https://doi.org/10.33182/gd.v7i1.676>

Birleşik Krallık'ta Mülteci Entegrasyon Politikaları ve Temel Yaklaşımlar

Zahide Erdoğan¹

Öz

Mülteci entegrasyonu konusu, Suriye'de başlayan olaylar sonrası çoğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi Birleşik Krallık'ta da yeni gelenlerin entegrasyonu kapsamında sıkça tartışılır hale gelmiştir. Araştırmalar, I. ve II. Dünya Savaşları sırasındaki mülteci hareketlerinin Birleşik Krallık'ta temel mülteci politikalarının gelişimini etkilediğini göstermektedir. II. Dünya Savaşından sonra politika yaklaşımı asimilasyondan çok kültürlülüğe kayarken, 1990'lı yıllardaki politikalarda sığınmacı sayısının azaltılması amacıyla göçün sınırlandırılması yaklaşımı hakim olmuştur. Birleşik Krallık 2000-2008 yılları arasında AB'den gelen fonlarla mülteci hedefli politikalar uygulamış ve 2012 yılından itibaren mülteciler de artık diğer göçmenlerle birlikte topluluk uyumu politikaları kapsamında ele alınmaya başlamıştır. Birleşik Krallık, ana akım politika yaklaşımı, oldukça sınırlı yeniden yerleştirme programları ve güçlü bir şekilde yerleşmeye dayalı entegrasyon stratejisi uygulamaktadır. Politikalarda zaman içinde değişim olmakla birlikte, ana politikalar temelde yapısal entegrasyonun kolaylaştırılması ile topluluk uyumunun sağlanmasına dayanmaktadır. Bu makale, Birleşik Krallık'ta uygulanan mülteci entegrasyon politikalarını ve temel yaklaşımları, tarihsel çerçeve ve mülteci entegrasyonuna ilişkin belgelerden hareketle kavramsallaştırmayı amaçlamaktadır.

Anahtar kelimeler: Mülteci; entegrasyon politikaları; Birleşik Krallık; göç yönetimi.

ABSTRACT IN ENGLISH

Refugee Integration in the UK: Main Policies and Approaches

As most European countries, refugee integration has again become a highly debated issue within the scope of newcomers' integration in the UK following the conflict in Syria. Researches show that the refugee movements during the First and Second World Wars influenced the development of the key refugee policies in the UK. Policy approaches after World War II have shifted from assimilation to multiculturalism. The UK adopted a restrictive approach to migration with the aim of reducing the number of asylum seekers and it became a dominant approach in regard to refugees during the 1990s. Accordingly, the UK implemented refugee targeted policies between 2000 and 2008 with the funding from the EU; and since 2012, refugees are considered part of the community cohesion policies along with other migrants. Although the policies have transformed over time, the key policies are primarily based on facilitating structural integration and implementing community cohesion. This article aims to conceptualize the UK's refugee integration policies and key approaches through the historical framework based on the analysis of refugee integration documents.

Keywords: Refugee; integration policies; UK; migration management.

¹ Dr. Zahide Erdoğan, Uzman, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Balgat, Ankara, Türkiye. E-mail: zahide.rdg@gmail.com.

Bilgilendirme: Bu makale, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nde 2020 yılında tamamlanan "Birleşik Krallık'ta Mülteci Entegrasyon Politikaları ve Ulusaşırı Bağların Rolü: Yükseköğretimde Suriyeliler" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.



Giriş

Uluslararası Göç Örgütü uluslararası göçü, kişilerin ülke sınırını geçerek başka bir ülkeye gitmeleri (IOM, 2004) olarak tanımlamakta ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç raporuna göre 2019 yılı itibarıyla yaklaşık 272 milyon uluslararası göçmen bulunmaktadır (United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2019, s. 3). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (UNHCR) yayınladığı rapora göre dünyada; zorla yerinden edilmiş kişi sayısı 70.8 milyon, mülteci sayısı 25.9 milyon, ülke içinde yerinden edilen kişi sayısı 41.3 milyon, sığınmacı sayısı 3.5 milyondur (UNHCR, 2019, s. 2)

2011 yılında Suriye'de başlayan olaylar sonrası 6.654.000 kişi ülkelerini terk ederek mülteci-sığınmacı olmuş ve 6.184.000 kişi ise ülke içinde yerinden edilmiştir (UNHCR, 2019, s. 6). Suriyeli mülteciler başlangıçta sınıra yakın Lübnan, Türkiye ve Ürdün gibi bölge ülkelerine yerleşirken özellikle 2015 sonrası AB ülkelerine doğru yoğun bir mülteci-sığınmacı² akışı başlamış ve bunun sonucunda mültecilerin entegrasyonu veya uyumu konuları tüm Avrupa'da tartışılır hale gelmiştir. Diğer taraftan, Suriye'deki olayların hala çözüme kavuşmaması uzun süreli mülteci durumu nedeniyle yeniden yerleştirme gibi kalıcı çözümlerin önemini artırmıştır.

Ekonomik olarak gelişmiş ülkelere doğru göç her zaman görülmele birlikte, Avrupa ülkeleri özellikle II. Dünya Savaşı sonrası ihtiyaç duyulan işgücü ihtiyacını karşılamak için işgücü anlaşmaları çerçevesinde göçmen alırken özellikle 1990 ve sonrası yaşanan olaylarla birlikte sığınmacı ve mülteci hareketliliğinde ciddi artışlar görülmeye başlamıştır. Ülkeler göçün sınırlanması, sınır güvenliği, entegrasyon başta olmak üzere kendilerine yönelen gerek ekonomik göç gerekse zorunlu göçü yönetmeye yönelik politikalar geliştirmeye çalışmaktadır.

Birleşik Krallık, 15-16. Yüzyıldan başlayarak mülteci hareketlerinin yöneldiği ülkelerden biri olarak mülteciler için "güvenli cennet" olarak görülmüştür. Ülke, aynı zamanda nitelikli işgücünün ve uluslararası öğrenci göçünün yöneldiği bir ülke olması sebebiyle göç yönetimi alanında geniş bir tecrübeye sahiptir. 2000-2008 yılları arasında mültecilerin entegrasyonu için ayrı politikalar uygulayan ve fon ayıran Birleşik Krallık 2012 yılından itibaren açıklanan politika dokümanlarında mültecilere diğer göçmenlerle birlikte yer vermiş ve topluluk uyumuna odaklanmıştır.

² Bu makalede, mülteci ve sığınmacı kavramları, hukuki statü dikkate alınarak kullanılmıştır. Makalenin ana konusu olan Birleşik Krallık'ta, mülteci ve sığınmacı statülerine tanınan haklar birbirinden farklıdır ve yalnızca mülteciler entegrasyon politikaları kapsamındadır. Makalenin bazı kısımlarında ise mülteci-sığınmacı ifadesi birlikte kullanılmıştır. Bunun nedeni, ülkelerini zorunlu olarak terk eden ve uluslararası koruma arayan kişilerin insan hakları bakımından mülteci olarak görülmesine rağmen, hukuki olarak sığındıkları ülke tarafından başvuruları değerlendirilip karar verilene kadar sığınmacı statüsünde olmalarıdır. Bu kapsamda, AB ülkelerine yeniden yerleştirme programları ile UNHCR tarafından doğrudan mülteci statüsü ile yerleştirilen Suriyeliler dışında, ülkelere sığınanlar başvuruları sonuçlanana kadar sığınmacı statüsündedir.

Birleşik Krallık'ta yalnızca mülteciler için entegrasyon politikası ilan edilmiş olup, entegrasyonun mülteci statüsünün kazanılması ile başladığı, dolayısıyla sığınmacıların kapsam dışında olduğu kabul edilmektedir. Mülteciler “ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu” (UNHCR, 2010, s. 14) için ülke sınırlarını geçerek komşu ülkelerde veya diğer ülkelerde güvenli bir ortam arayan kişiler olarak uluslararası hukukun da konusudur ve hakları 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme (1951 Mülteci Sözleşmesi) ile korunmuştur. Sığınmacılar ise benzer şekilde ülkelerinden çıkarak başka bir ülke sınırlarını geçen ve mülteci olma başvurusu henüz karara bağlanmamış, başvurusunun reddi halinde ülkeyi terk etmesi gereken kişilerdir (IOM, 2004). Dolayısıyla, Birleşik Krallık'ta yetki devredilmiş idarelerin (özellikle İskoçya ve Galler) sığınmacıları da kapsayan bazı politikaları hariç, sadece “mülteci statüsü” tanınmış kişiler entegrasyon politikalarının kapsamı içinde yer almaktadır.

Mülteci ve sığınmacılar dışında da Birleşik Krallık net göç alan bir ülkedir. Birleşik Krallık İstatistik Enstitüsü verilerine göre Eylül 2018 itibariyle ülkeye göç eden sayısı 627.000, ülkeden göç eden sayısı 345.000, net göç 283.000 olup, ülkeye çalışmak için gelenlerin sayısı azalırken eğitim için gelenlerin sayısı artmıştır (Office for National Statistic, 2019). UNHCR verilerine göre ise 2017 yılsonu itibariyle Birleşik Krallık'ta toplam mülteci sayısı 121.837 ve başvurusu değerlendirilmek üzere bekleyen sığınmacı sayısı 40.365'dir (UNHCR, 2018).

Asimilasyon kavramı, Robert E. Park ve W. I. Thomas'ın çalışmaları sonucu gelişmiş olup, kavram aslında kişi ve grupların, diğer kişi ve grupların tecrübelerini, tarihlerini paylaşması ve ortak bir yaşamda kaynaşması olarak tanımlanmıştır (Alba & Nee, 2003, s. 19). 1945 yılında Warner ve Srole göçmenlerin davranışlarının zaman içinde yerel toplumla aynı olacağına ilişkin “düz çizgi asimilasyon”, 1960'lı yıllarda Glazer ve Moynihan ise göçmenlerin Amerikan ortak modeli içinde asimile olma eğiliminde olmalarına rağmen kendi etnik geleneklerini de korumak istediklerini belirterek “eritme potası” kavramını ortaya atmıştır (De Palo vd., 2006). Zaman içinde kavrama ilişkin yeni modeller geliştirilmiş ve asimilasyon kavramı göçmenin etnik köken ve kültürünün yok olmasının kaçınılmaz olarak görüldüğü olumsuz bir anlam kazanmıştır (Alba & Nee, 2003, s. 2). Göçmenlerin yerleştikleri ülkelerde kültürlerini korumaya devam etmeleri 1960'lı yıllardan sonra asimilasyon kavramının sorgulanmasına (Entzinger & Biezeveld, 2003) ve entegrasyon kavramının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Entegrasyonun herkes için geçerli tek bir tanımı bulunmamakla beraber, entegrasyon göçmen veya mültecinin alıcı ülkenin bir parçası olmasına ilişkin tek yönlü bir süreç veya hem yeni gelende hem de mevcut toplumda değişimi gerektiren çift yönlü bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Castles vd., 2002, s. 113). Avrupa Mülteciler ve Sürgünler

Konseyi (European Council on Refugees and Exiles-ECRE) (2002, s. 4) entegrasyonu dinamik, çift yönlü, çok boyutlu ve uzun dönemli süreç olarak tanımlamakta olup, entegrasyon, mülteci açısından kültürünü koruyarak yeni geldiği toplumun yaşamına uyumu, ev sahibi toplum açısından mültecileri toplumun bir parçası olarak kabul etme ve kaynaklara ulaşımını sağlama yükümlüğünü gerektirmektedir. Dolayısıyla entegrasyon, mültecinin yeni geldiği ülkeye yerleşim sürecini de içermekte, mülteciye topluma uyma yükümlülüğünü yüklerken ev sahibi toplumdan onları kabul etmesini ve devletten de kaynaklara erişimi kolaylaştırmasını beklemektedir.

Bu çerçevede, makalenin araştırma sorusunu, Birleşik Krallık'ta mültecilerin entegrasyonuna ilişkin hangi politika ve temel yaklaşımların uygulandığının belirlenmesi ve kavramsallaştırılması oluşturmaktadır. Araştırmada doküman analizi yöntemi kullanılmış olup, konuya ilişkin olarak hükümet tarafından açıklanan strateji belgeleri ile göç, vatandaşlık ve sığınmacılara yönelik temel yasal düzenlemeler incelenmiştir. Entegrasyon politikaları hem göçün sınırlandırılmasına ilişkin politikaları hem de göçmenin ekonomik ve sosyokültürel entegrasyonunu da içeren politikaları içerecek şekilde ele alınmıştır. Entegrasyon tanımlaması zor bir kavram olup, entegrasyonu etkileyen bileşenleri açıklamak üzere geliştirilen çeşitli modeller bulunmaktadır (Ager & Strang, 2004; S. Spencer & Charsley, 2016). Ayrıca, entegrasyona ilişkin sosyoekonomik entegrasyon, kültürel entegrasyon, politik entegrasyon, eğitimsel entegrasyon gibi çeşitli alt gruplandırmalar ve tanımlar bulunmakla birlikte (Entzinger & Biezeveld, 2003; Kovacs, 2015) bu makalede yapısal entegrasyon ve sosyokültürel entegrasyon kavramları kullanılmıştır. Ager ve Strang tarafından Birleşik Krallık için hazırlanan mülteci entegrasyon modelinde, *imkan ve araçlar* ile iş piyasası, barınma, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim anlamında entegrasyonun yapısal-kamusal tarafı; *sosyal bağlar* ile mültecinin kendi toplumu, diğer topluluklarla ve kurumlarla ilişkileri anlamında sosyokültürel tarafı ele alınmış, dili ve kültürü bilme *kolaylaştırıcı faktörler*, vatandaşlık ve haklar ise *temel dayanak* olarak belirlenmiştir (Ager & Strang, 2004, s. 3-4). Söz konusu yaklaşımdan hareketle, Birleşik Krallık'ta mülteci entegrasyonuna ilişkin politikaların haklara erişimi esas alması nedeniyle eğitim, sağlık, barınma, çalışma gibi hizmetlere erişim kapsamında yapısal entegrasyon kavramı ve mültecilerin ev sahibi topluma uyumu, topluluk uyumu politikaları çerçevesinde ele alındığından sosyokültürel entegrasyon kavramı kullanılmıştır.

Birleşik Krallık'ta Mülteci Politikalarının Tarihi Arkaplanı

Birleşik Krallık'ta entegrasyon politikası yalnızca mülteciler için uygulanmaktadır. Birleşik Krallık'ta mülteci entegrasyonuna ilişkin temel yaklaşımların belirlenmesi için ülkedeki göç yönetiminin gelişimine, temel

mülteci hareketliliğinin dolayısıyla tarihsel arka planın incelenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Birleşik Krallık'a yönelik mülteci hareketlerinin tarihi 15-16. Yüzyıla kadar gitmektedir. 1685 yılında Nant Fermanının kabulünden sonra Fransa'dan sürülen Protestanlar (Huguenot) Britanya ile birlikte bazı Avrupa ülkeleri tarafından da kabul edilirken gittikleri ülkeye yanlarında finansal varlıklar ile ticari, sınai ve askeri tecrübeyi de getirmişlerdir (Loescher vd., 2008, s. 6-7). Diğer göçmenlerle birlikte Doğu Avrupa'dan gelen Yahudi göçünü engellemeye yönelik olarak hazırlanan 1905 Yabancılar Yasası göçmenin istenip istenmediğine karar verilmesine dayanan ve "istenmeyen göçmen" (I. R. G. Spencer, 1997, s. 10) kriterlerini belirleyen bir düzenlemedir. Söz konusu Yasa ile kendini ve ailesinin geçimini sağlayacak kadar varlığı olmayanlar, akıl hastaları ya da bu tür hastalığı olanlar, hastalığı kamuya zarar verecek olanlar, bazı suçlardan ceza almış olanlar ve sınır dışı edilme kararı alınmış olanlar "istenmeyen göçmen" olarak kabul edilmiştir (Wray, 2006, s. 311). Birleşik Krallık'ta mültecilere karşı yaklaşım daha ılımlı olduğundan tarihsel olarak siyah ve Asyalı göçmenlerin sayısı mültecilere kıyasla daha az kalmıştır. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sırasında yaşanan mülteci hareketleri Birleşik Krallık'ta daha sonra da etkili olacak basında olumlu imaj, akademisyenlerin ve çocukların korunması, mülteci kotaları, dağıtma politikası gibi politikaların temelini oluşturmuştur.

Basında mültecilere ilişkin olumlu imaj oluşturmak ve dağıtma politikasının kökenleri I. Dünya Savaşına dayanmaktadır. 1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın başlaması ile Hollanda, Fransa ve Britanya'ya savaştan kaçan çok sayıda Belçikalı mülteci gelmiştir. Bu dönemde İçişleri Bakanı mültecileri "dost yabancılar" olarak adlandırmış (Myers, 2001, s. 155) ve Britanya tarihindeki en büyük mülteci grubu olan yaklaşık 250.000 Belçikalı mülteci ülkeye gelmiştir (Jenkinson, 2016, s. 101). Yabancılarla İlişkin Sınırlama Düzenlemeleri çerçevesinde Belçikalı mültecilere polis kaydı zorunluluğu getirilmiş, kabul merkezleri oluşturulmuş, dağıtma politikası uygulanmaya başlamış; Belçikalı mültecilerle ilgili olumlu bir imaj oluşturmak amacıyla basının mültecilerin askeriyeye girişi, savaş malzemeleri ile ilgili işleri almaları, çalışmaları, ücretler, mültecilerle ilgili davalar ve mültecileri "yabancı" olarak nitelendiren haberleri yayınlaması yasaklanmıştır (Jenkinson, 2016, s. 105-106).

Birleşik Krallık'ta mülteci akademisyenlerin desteklenmesi ve refakatsiz çocukların korunmasına yönelik politikalar ise II. Dünya Savaşı döneminde oluşmaya başlamıştır. Mülteci akademisyenlere yardım amaçlı olarak kurulan *Risk Altındaki Akademisyenlere Yardım Kurulu (The Council for At Risk Academics-CARA)* adlı kuruluşun kökenleri, 1930'lu yıllarda Almanya'da Yahudilere karşı sürdürülen Nazi saldırıları sonrasında Almanya'dan kaçan Yahudi akademisyenlerin ülkeye gelmesini sağlamasına dayanmaktadır (Kohn, 2011). 1938 yılında Nazi Almanyası'ndan kaçan Yahudi çocukların

kurtarılması amacıyla başlatılan 'Kindertransport' projesi kapsamında Almanya, Çekoslovakya, Avusturya ve Polonya'dan trenlerle yaklaşık 10.000 çocuk toplanarak Birleşik Krallık'a getirilmiştir (Burgess, 2018). Bu çocuklardan biri olan Lord Dubs tarafından, Suriye krizi ile birlikte Müslüman çocuklara yardım koridorunun açılmasına ilişkin olarak, "Safe Passage" adlı kuruluş yoluyla 3.000 kimsesiz Suriyeli çocuğun ülkeye kabulü için kampanya yürütülmüştür (Moos, 2017).

II. Dünya Savaşı'ndan 1990'lı yıllara kadar olan dönem, asimilasyondan çok kültürlü politikalara geçişin gerçekleştiği bir dönem olup, aynı dönemde Avrupa ülkeleri de işgücü ihtiyaçları çerçevesinde göç politikalarında değişiklikler yapmıştır. Bu dönemde yalnızca mülteciler değil, eski sömürgelerden Birleşik Krallık'a gelmek isteyenlerin sayısında da artış olmuştur. 1948 Vatandaşlık Yasası ile sömürgelerde yaşayanların "Birleşik Krallık Koloni vatandaşı" olarak tanımlanmaları Birleşik Krallık'a göçü hızlandırmıştır (Ansari, 2013, s. 294). 1948 yasa "çok ırklı" toplumu doğururken, 1958 yılında Notting Hill ve Nottingham'da meydana gelen ayaklanmalar ile Hindistan ve Pakistan'dan 500.000 yeni göçmenin ülkeye girişi 1962 yılında Muhafazakar Parti hükümetinin yeni önlemler almasına yol açmıştır (Hansen, 1999a, s. 94-95). 1962 Yasası ile İngiliz Milletler Topluluğu ülkeleri vatandaşlarından Birleşik Krallık'a girebilecek olanlar; Birleşik Krallık'ta ikamet edenler, Çalışma Bakanlığından çalışma izni belgesi verilenler, bunlara eşlik eden eş ve 16 yaşından küçük çocuklar ile ziyaretçiler olarak belirlenmiştir (Gish, 1968, s. 25). 1968 İngiliz Milletler Topluluğu Göç Yasası ise Kenya'nın bağımsızlığını kazanmasının ardından Asyalıların ülkeye göçünü engellemek amacıyla kabul edilmiş ve yasa ile kota kısıtlaması getirerek her yıl yalnızca 1.500 Kenyalı Asyalı'nın³ ülkeye girişine izin verilmiştir (Hansen, 1999b).

1962 ve 1968 yasaları siyah ve Asyalı göçmenlerin istenmediği ve "beyaz Britanya'nın korunması" amaçlı göçü engelleyici kısıtlamalar arasında yer almaktadır (The National Archives, 2018). Britanya, 1950 yılından itibaren İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinden gelenler için özel uygulama içermeyen "bırakınız yapsınlar asimilasyonu" olarak adlandırılan modeli uygulamaya başlamış, ancak 1960'lardan itibaren Asya ve Afro-Karayip'lerin en kötü işlerde çalışması iş piyasasında parçalanmaya sebep olmuş, siyahilere karşı ayrımcılık göç kısıtlamaları ile sonuçlanmıştır (Castles, 1995, s. 300). 1966 yılında İçişleri Bakanı Roy Jenkins tarafından yapılan konuşma bırakınız yapsınlar asimilasyonundan çoğulcu-çok kültürlü politikalara geçişin bir göstergesidir:

³ Kenyalı Asyalılar: Kenya'nın kolonileştirilmesi sırasında Britanya tarafından Hindistan ve Pakistan'dan getirilerek Kenya'ya yerleştirilen işçiler için kullanılmakta olup, söz konusu Asyalı topluluk, 1948 Vatandaşlık Yasası çerçevesinde "Koloni vatandaşı" olarak Birleşik Krallık pasaportuna sahiptir. Söz konusu topluluk, Kenya'nın bağımsızlığını kazanmasının ardından Afrikalaştırma politikaları çerçevesinde Kenya'dan çıkarılmıştır (Hansen, 1992b).

Entegrasyonu, göçmenlerin kendi ulusal karakterlerini ve kültürlerini kaybetmeleri olarak görmüyorum. Bu ülkede, birilerinin İngiliz stereotipine ilişkin yanlış fikrinin birebir kopyalarından biri olarak, herkesin ortak bir kalıba dönüşeceği bir “eritme potasına” ihtiyacımız olduğunu düşünmüyorum...Bu nedenle entegrasyonu, asimilasyon sürecinin düzleşmesi olarak değil, karşılıklı tolerans atmosferi içinde kültürel çeşitliliğin eşlik ettiği, eşit fırsat olarak tanımlıyorum (Favell, 1998; akt. Muchowiecka, 2013).

Asimilasyondan çok kültürlü politikalara geçişle birlikte 1970’lerden itibaren göçmen çocukların bulunduğu okullara destek ve göçmenlerin yoğun olduğu yerel yönetimlere özel fonlar verilmeye başlanmış, etnik grupların eğitim ihtiyaçlarının tanınması, etnik grupların organizasyonlarının desteklenmesi gibi asimilasyondan çoğulculuğa kayan ırkçılık karşıtı sosyal politikalar uygulamaya konulmuştur (Castles, 1995, s. 300). 1970’li yıllardaki politikalarda AB üyeliği amacı da etkili olmuştur.

1972 yılında Uganda’nın, Birleşik Krallık Kolonileri vatandaşı olan Asya kökenlileri ülkeyi terk etmeye zorlaması sonucu Birleşik Krallık 27.000 mülteciyi kabul etmiştir (Wheatstone, 2015). Ugandalı Asyalıların⁴ ev ve sosyal hizmet sıkıntısının olduğu Asyalı toplulukların yoğun yaşadığı bölgelere gitmek istemeleri nedeniyle bazı bölgelere yerleşmeleri engellenmiş, konut imkanı olan yerlerde iş bulma sorunu ile karşı karşıya kalınmıştır (Kuepper vd., 1976, s. 202). 1973 yılında Şili’de yaşanan olaylar sonrası 3.000 mülteci Dünya Üniversite Hizmeti (WUS) adlı kuruluşça oluşturulan akademik programlar ya da işgücü anlaşmaları yoluyla ülkeye gelmiştir (Refugee Week, 2015). WUS tarafından geliştirilen burs programının başarılı olması üzerine aynı program daha sonra Uganda, Etiyopya ve Vietnamlı mülteciler için de uygulanmıştır (Phillips, 2010, s. 1). Mülteci ve sığınmacı öğrencilere ilişkin olarak burs programları “mülteci-sığınmacı bursları” gibi çeşitli adlarla bugün de pek çok Birleşik Krallık üniversitesinde sürmektedir. Halen Birleşik Krallık’ta 71 üniversite mülteci, sığınmacı, insani yardım bursları vermektedir (STAR, 2019). 1975 yılında Vietnam Savaşının bitmesinden sonra 1995 yılına kadar Vietnamlı mülteci krizi ile karşı karşıya kalınmıştır. Yaklaşık 2 milyon Vietnamlı mülteci öncelikle Güney Asya ülkelerindeki kamplara sığınmış ve daha sonra ABD, Kanada, Birleşik Krallık gibi ülkelere yeniden yerleştirilmiştir (Popovic, 2016).

1965, 1968 ve 1976 yıllarında çıkarılan Irk İlişkileri Yasaları çerçevesinde çalışma, kamu hizmeti ve barınma imkanlarına erişimin kişinin ırk, etnik köken sebebiyle reddedilmesinin yasadışı olduğu ve hakim görüşün

⁴ Ugandalı Asyalılar: Uganda’nın kolonileşmesi döneminde çalıştırılmak üzere Hindistan ve Pakistan’dan getirilerek Uganda’ya yerleştirilen işçiler için kullanılmakta olup, söz konusu Asyalı topluluk, 1948 Vatandaşlık Yasası çerçevesinde “Koloni vatandaşı” olarak Birleşik Krallık pasaportuna sahiptir. Söz konusu Asyalı grup 1972 yılında Uganda Başkanı Idi Amin tarafından Uganda’yı terk etmeye zorlanmıştır (Kuepper vd., 1976).

ayrımcılığın ortadan kaldırılması yoluyla entegrasyonun sağlanması olduğu bir dönem olmuştur (Rutter, 2015, s. 39). 1970-80'lerde Asya ve Afrika-Karayip kökenlilere karşı artan saldırıları, 1980-81 ve 1985-86 yıllarında siyahi gençlerin ayaklanmaları izlemiş, bunun sonucunda hükümet genç işsizliğinin önlenmesi, azınlıklar için eğitimin erişilebilir hale getirilmesi gibi entegrasyon politikalarını uygularken söz konusu politikalar ırkçı ortamda etnik azınlıkların sosyoekonomik marjinalleşmesine yol açmış ve bu yüzden sosyal entegrasyon ve gruplar arası ilişkileri geliştirmeye yönelik politikalar uygulanmaya başlamıştır (Castles, 1995, s. 301).

1990'lı yıllara kadar ırkçı ayaklanmaların engellenmesi, ırk ilişkileri ve çok kültürlülüğün sağlanmasına yönelik politikalar hakimken, Balkanlardaki savaşlardan sonra Birleşik Krallık yoğun bir şekilde sığınmacı sorunu ile karşılaşmış ve göçün sınırlanması kapsamında diğer AB üyeleri ile birlikte sığınmacı sayısının azaltılmasına ilişkin politikalar gündeme oturmuştur. 1990'lı yıllar artan sığınmacı girişini azaltmaya ve başvuruların değerlendirilmesinde kriterler getirilmesine yönelik politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur. Yugoslavya'nın dağılması ile 1992 yılında başlayan Bosna Savaşı sırasında soykırımdan kaçan Boşnak mülteciler çeşitli ülkelere sığınırken, Birleşik Krallık yalnızca 4.000 mülteciyi kabul etmiş ve UNHCR ile Avrupalı diğer ülkelerin baskısı üzerine 1992 yılında 1.000 (1995 yılında 500 kişilik kota belirlenmiş) mülteciyi daha yerleştirme kararı almıştır. (Robinson & Coleman, 2000, s. 1222). Bu dönemde iki farklı yeniden yerleştirme programı uygulanmıştır. Bosnalı Mültecileri Yerleştirme Programı kapsamında mülteciler altı kümeye bölünerek dağıtılmış ve eğitim, sağlık, iş ve barınma imkanlarından yararlanmaları dikkate alınarak topluluk desteği sağlayacak şekilde dağıtma politikası uygulanmıştır (Robinson & Coleman, 2000).

1993 Yasası ile barınma imkanı tanınmasına ilişkin kurallar ve sığınmacı ile göçmenlerin itirazlarının değerlendirilme usulleri belirlenmiştir (Asylum and Immigration Appeals Act, 1993). 1996 Sığınmacı ve Göç Yasası ile itirazlara ilişkin süreler kısaltılmış, barınma ve diğer sosyal yardımlara ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir (Stevens, 1998). 1997 yılından itibaren Kosovalı mülteciler Birleşik Krallık'a sığınma talebinde bulunmaya başlamıştır. Kosovalı mültecilerin önemli bir kısmı ülke içinde bulunduğu için nakit yardım yapılması imkanı olmadığından yerel idarelerce gıda, elektrik ve otobüs kartı yardımı yapılmış, önemli bir kısmı Makedonya'dan aile birleşimi kapsamında geldiğinden ötürü bir yıllık "İnsani Sebeplerle İstisnai Kalma İzni" verilmiş, böylece nakit yardımı yanında çalışma hakkına da sahip olmuşlardır ve mülteciler Londra dışına dağıtılmaya çalışılmıştır (Bloch, 1999, s. 24-25).

1999 Sığınmacı ve Göç Yasası, sığınmacı sayısının arttığı ve başvuruların değerlendirilmesinde sorunlar yaşandığı bir dönemde kabul edilmiştir. 1999 yasası sığınmacılar için dağıtma politikasını benimsemiş ve söz konusu politikayı uygulamak üzere kurulan Ulusal Sığınmacı Destek Hizmeti

(NASS) Nisan 2000 itibariyle çalışmaya başlamıştır. Bu dönemden itibaren mülteci statüsü verilenler dağıtma politikası kapsamında çıkmıştır. Bosna ve Kosovalı mülteciler yerleştirme programı dışında İçişleri Bakanlığı 1990-1999 yılları arasında entegrasyon politikası uygulamamış, Bosna ve Kosovalı mülteciler için sağlanan kamuoyu desteği devletin entegrasyon için daha müdahaleci politikalar uygulamasına imkan tanımış, Avrupa’da sistemli entegrasyon politikaları uygulanırken Birleşik Krallık’ta uygulanmaması tartışma konusu olmuş ve bu dönemdeki tartışmalar ırk ayrımcılığı ve topluluk ilişkilerine odaklanmıştır (Rutter, 2015, s. 43). Bu dönemden sonra Birleşik Krallık AB’den gelen fonların da etkisi ile mülteci entegrasyonuna ilişkin olarak ayrı strateji belgeleri hazırlamaya başlamıştır.

Mülteci Hedefli Entegrasyon ve Sınır Güvenliği Dönemi

1999 yılında Tampere Zirvesi ile birlikte Avrupa Mülteci Fonu kurulmuş ve Birleşik Krallık’ta 2000 yılında Yeni İşçi Parti Hükümetinin “Tam ve Eşit Vatandaşlar: Birleşik Krallık’ta Mültecilerin Entegrasyonu Strateji Belgesi” ilan etmesi ile birlikte mülteci entegrasyonu odaklı politikaların uygulandığı bir dönem başlamıştır. 2002 yılında sığınmacılar Birleşik Krallık’a gelme amacı olarak kabul edilen çalışma hakkını kaybetmiştir (Rutter, 2015, s. 44). 2012 yılına kadar ise sığınmacı sayısını azaltmaya ve sınır kontrollerini sıkılaştırmaya yönelik politikalar devam etmiştir. 2012 yılından itibaren ise mülteci hedefli entegrasyondan vazgeçilerek, mülteciler diğer göçmenler gibi topluluk uyumu politikaları kapsamında ele alınmaya başlamıştır.

Söz konusu Belgenin amaçları; “mültecileri toplumun eşit üyeleri olarak dahil etmek, mültecilere potansiyellerini geliştirmek ve ülkenin ekonomik ve kültürel hayatına katkı sunmak için yardım etmek, Birleşik Krallık’ta entegrasyon sürecini desteklemek için açık bir çerçeve oluşturmak, bölgesel ve ulusal olarak mülteci entegrasyonu için gerekli desteğe ulaşmayı kolaylaştırmak” olarak belirlenmiştir (Home Office, 2000, s. 2). Belgede yerel toplulukları teşvik etmek, danışmanların ve profesyonellerin farkındalığını artırmak, iş piyasasına erişimi teşvik etmek, İngilizce ve diğer eğitim ücretlerini karşılamak, spesifik sağlık ihtiyaçlarını karşılamak ve mültecilerin barınma imkanlarına erişebilmesi için yardım etmek temel strateji alanları olarak belirlenmiştir (Home Office, 2000, s. 3).

İngiliz Hükümeti, 2002 yılında sığınmacı sayısını azaltma ve sınır güvenliğine ilişkin olarak “Güvenli Sınırlar, Güvenli Cennet: Modern Britanya’da Çeşitlilikle Birlikte Entegrasyon” adlı Beyaz Kitap’ı yayınlamıştır. Belge, mülteci entegrasyonunu hedefleyen bir belge olmayıp, göçmenler, sığınmacılar, mültecilerle ilgili düzenlemeler içermektedir. 2000 yılında alınan sığınma başvurusu sayısınının 80.315’e ulaşması üzerine sığınmacı sistemini kullanarak ülkeye giriş yapanları önlemek amacıyla bu belge hazırlanmıştır (Home Office, 2001, s. 50).

İkinci strateji belgesi olan “Entegrasyon Konuları: Mülteci Entegrasyonu İçin Ulusal Strateji” 2005 yılında, hükümetin AB’ye yeni üye olan ülkelerden

gelen göç dalgası ve Londra'daki terörist saldırı ile sarsıldığı, yeni bir sosyal uyum stratejisinin tartışıldığı bir dönemde yayımlanmıştır (Rutter, 2015, s. 47-48). Söz konusu belgede entegrasyon ihtiyacının hem mülteciler hem de sığınmacılar için olduğu ancak sığınmacıların çalışma hakkı olmaması sebebiyle entegrasyonun mülteci statüsü elde edildiğinde başlayacağı, mültecilerin ana akım politikalarda yer alan ve herkese sunulan sağlık ve eğitim hizmetlerinden faydalanacağı, ayrı hizmet sunulmayacağı belirtilmektedir (Home Office, 2005, s. 13-15). Belgede entegrasyon, "mültecilerin İngiliz toplumunun üyeleri olarak tam potansiyellerini başarmak, topluluğa katkı sunmak ve ülkede ikamet eden diğerleri ile paylaştıkları hak ve sorumluluklarını tümüyle yerine getirebilmesi için yetkiye sahip olduklarında gerçekleşecek süreç" olarak tanımlanmaktadır (Home Office, 2005, s. 5). Söz konusu belge ile birlikte sığınmacıların açıkça çalışma hakkı ile ilişkilendirilerek kapsam dışında tutulması, çoğunlukla entegrasyonun açıkça iş piyasasına erişimle de ilişkilendirildiğinin bir göstergesidir.

2008 yılında hazırlanan "Birlikte Hareket Etmek: Hükümetin Mültecileri Destekleme Taahhüdü" adlı üçüncü strateji belgesi, benzer şekilde sadece mülteci statüsü veya insani koruma sağlanan kişileri kapsamakta olup, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın kabul ettiği entegrasyon ilk günden başlar fikri İngiltere tarafından kabul edilmediğinden sığınmacılar kapsam dışında tutulmuş ve yalnızca İngiltere için hazırlanmıştır (Home Office, UK Border Agency, 2009, s. 8).

Her üç belgenin ortak özelliği yalnızca mültecileri ve insani koruma sağlanan kişileri kapsamaması, sığınmacıların çalışma hakkı olmaması nedeniyle kapsam dışında tutulmasıdır. Diğer taraftan, Tam ve Eşit Vatandaşlar belgesi Birleşik Krallık'ın tümü için hazırlanırken, diğer iki belge sadece İngiltere için hazırlanmış ve diğer yetki devredilmiş idarelere istemeleri halinde belgenin uygulama parçası olma imkanı verilmiştir. Halihazırda Birleşik Krallık tümünü kapsayan bir mülteci entegrasyon belgesi bulunmamaktadır. Entegrasyon tanımı son iki belgede aynıdır. Belgelerde entegrasyon mültecilerin topluma dahil olması, tam potansiyellerini gerçekleştirmeleri ve ülkede yaşayan diğer gruplar ile paylaştıkları hak ile sorumluluklara sahip olmaları ile ilişkilendirilmiştir. Dolayısıyla, entegrasyon yapısal entegrasyon olarak adlandırabileceğimiz barınma, sağlık, eğitim gibi hizmetlere erişim ile mültecinin topluma katkı sunmasına ilişkin tam potansiyellerini gerçekleştirme olarak tanımlanan iş piyasasına erişim ve yeterli dile sahip olmayı ve üçüncü olarak da topluluk uyumunu kapsamaktadır. Söz konusu entegrasyon belgelerinde yer alan projeler AB'den gelen fonlarla finanse edilmiş olup, mültecilerin vatandaşlara tanınan haklardan yararlanması öngörülmektedir.

Scholten vd. (2017, s. 50) Birleşik Krallık'ın mülteci entegrasyon politikalarının ana akım politika ve evrensel paradigma çerçevesinde değerlendirilebileceğini, Sağlık, Eğitim, Çalışma ve Emeklilik

Bakanlıklarının hiçbirinin sığınmacı ve mülteci hedefli politika izlemediğini, 2010 yılından itibaren STK ve yerel hükümetler düzeyinde aşırılıkla mücadele, sosyal hareketlilik ve katılımın artırılmasına yönelik minimum şekilde finanse edilen çalışmalar dışında merkezi bir çaba bulunmadığını vurgulamaktadır. 2011 yılında Koalisyon Hükümeti mülteci entegrasyonuna yönelik fonları azaltarak sadece AB fonlarını kullanmaya başlamış (Phillimore, 2012, s. 7) olup, mülteci entegrasyonu ana akım politikalar içinde desteklenmektedir.

Mülteci Entegrasyonu: Temel Politikalar ve Yaklaşımlar

Hizmetlere erişimin dışında Birleşik Krallık'ta entegrasyon tanımı net değildir ve Castles'a (1995, s. 301) göre, "Halihazırda Britanya modeli açık genel bir hedef olmadan asimilasyonist ve çoğulcu politikaların bir karışımıdır". Çalışma Bakanı Davif Blunkett "İngilizce bilmenin" entegrasyonu sağlayacağını; Norman Tebbit "azınlıkların kriket maçında İngiltere kazandığında destekliyorlarsa" entegre olmuş olacaklarını, Tony Blair "demokrasiye inanç, yasalara uyma, tolerans, eşit muamele, barış içinde birlikte var olma ve dayanışma" gibi hususların entegre olmayı gösterdiğini ve Gordon Brown ise "açıklık ve uluslararasılık" ile "gurur ve ulusal miras" kavramlarının entegre olmayı gösterdiğini ifade etmiştir (Muchowiecka, 2013, s. 9).

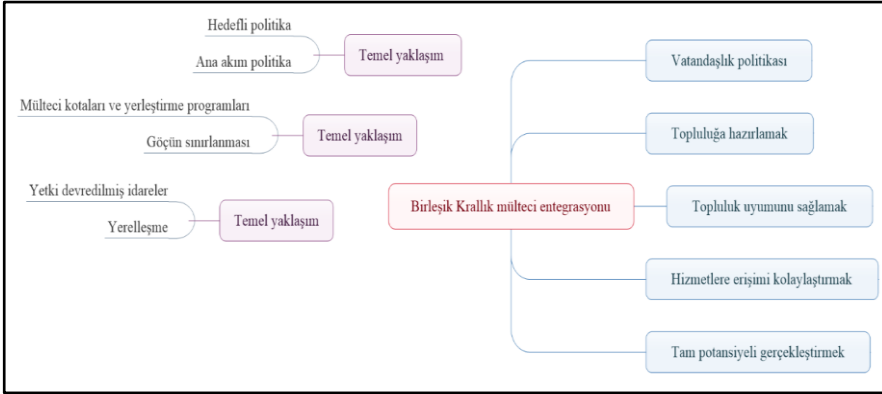
Entegrasyonu, göçmenlerin ulusal aidiyetleri, kendilerine katkıları ile yerel toplumla ilişkileri (topluluk uyumu veya sosyal uyum) olarak üç ana grupta değerlendirdiğimizde İngiliz modeli entegrasyon tanımlanmamıştır ve az veya çok bu üç bileşeni de kapsamaktadır (Saggar & Somerville, 2012, s. 1). Birleşik Krallık'ta mülteci entegrasyonuna ilişkin strateji belgelerinden hareketle vatandaşlık politikası, topluluğu hazırlamak, topluluk uyumunu sağlamak, hizmetlere erişimi kolaylaştırmak ve tam potansiyeli gerçekleştirmek üzere beş temel politika ve hedefli politika⁵-ana akım politika, göçün sınırlanması-kotalar ve yerelleşme-yetki devredilmiş idareler olmak üzere üç grup ana yaklaşım belirlenmiştir.

Birleşik Krallık mülteci entegrasyonu hak temelli olup yapısal entegrasyonu esas almakta, ana akım politikalarla desteklenmekte ve yerelde yönetilen politikalarla oluşmaktadır. Birleşik Krallık'ta İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda eğitim, sağlık, kültür, çevre ve ulaştırma konularında yetki devredilmiş hükümetlerdir. Yetki devredilmiş idareler bazı alanlarda yasa yapma yetkisine sahip olmakla birlikte göç ve vatandaşlıkla ilgili konular İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir

⁵ Hedefli politika: Bu ifade belirli bir dezavantajlı gruba yönelik uygulanan sosyal politikalar için kullanılmakta olup, makalede doğrudan mültecilere yönelik yardım programları, projeler ve politikalar için kullanılmıştır. Birleşik Krallık, 2002-2008 yılları arasında mültecilerin entegrasyonuna yönelik hazırlanmış olduğu strateji belgelerinde mülteciler için ayrı fon ayırmış, özellikle iş piyasasında projeler başlatmış olup, bunlar hedefli politika örneğidir. Mültecilerin vatandaşlarla aynı şekilde yararlandığı sosyal yardım, barınma desteği, iş arama desteği benzeri uygulamalar ise ana akım politika kapsamındadır.

(Civil Service, 2019). Sığınma konusu Birleşik Krallık tarafından muhafaza edilen bir yetki olup, yetki devredilmiş idareler sığınmacı ve mültecilerin sağlık, eğitim gibi hizmetlere erişimini sağlamaktan sorumludur. Bu idarelerin sığınmacı ve mültecilere ilişkin entegrasyon politikaları Birleşik Krallık tarafından devredilen yetkiler çerçevesinde kendi idarelerinin ekonomik, sosyal ve demografik ihtiyaçları çerçevesinde şekillenmektedir.

Şekil 1. Birleşik Krallık mülteci entegrasyonu yaklaşım ve politikalar



Birleşik Krallık'ın tümüne yönelik mülteci entegrasyon stratejisi bulunmamakta, İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda kendi belgelerini hazırlamaktadır. İngiltere 2008 yılından sonra mülteci entegrasyon belgesi hazırlamamış, Kuzey İrlanda'nın ise henüz bir mülteci entegrasyon stratejisi bulunmamaktadır. İskoçya ve Galler bu konuda belge hazırlamayı sürmekte, mülteci entegrasyon politikaları sığınmacıları da içermekte, sağlık ve eğitim alanında daha kapsamlı politikalar uygulamaktadırlar. İskoçya'nın bu alandaki politikaları, Mulvey'e göre (2018) yetki devredilmiş alanlarla sınırlı, evrensel sosyal politika uygulamasına daha yakındır.

Entegrasyon politikalarının başarılı olmasının koşullarından biri de yeterli topluluk desteğini sağlamaktır. Topluluğu hazırlamak, yerel toplulukla mülteciler arasında çıkabilecek gerginlikleri azaltmak ve topluluğun entegrasyon sürecine destek sunmak üzere hazırlanmasını ifade etmektedir. Birleşik Krallık'ta topluluğa hazırlamak amacıyla iyi uygulamalar paylaşılmakta, basında olumlu mülteci imaj oluşturulmakta, kapasite geliştirme çalışmaları yürütülmekte ve paydaşlarla birlikte çalışılarak sürece katılımları sağlanmaktadır.

İyi uygulama örneklerinin paylaşılması bilgilendirme yoluyla yapılacak başarılı çalışmaların sayısının artırılmasını sağlarken aynı zamanda toplulukta farkındalığın artmasına ve topluluk desteği verilmesine katkı sağlayacaktır. Mültecilerin güvende hissetmesi ve ırkçı saldırılardan uzak tutulmasında medya yoluyla toplumun doğru bilgilendirilmesi önemlidir. Medyada mültecilerle ilgili olumlu imaj içeren yayınlar desteklenmektedir

(Home Office, 2005, s. 31). Halkın gözünde “mülteci imajının” oluşmasında ve Suriye krizi ile birlikte Suriyeli çocuklara yardım koridorunun açılmasında basında yürütülen kampanyalar ve II. Dünya Savaşı sırasındaki Yahudi çocukların kurtarılmasına ilişkin projenin izleri etkili olmuştur (Moos, 2017). Topluluğu hazırlamanın diğer bir yolu ise sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesi ve onlarla birlikte çalışılmasıdır. Mülteci organizasyonları ve mülteci gruplarının projelerine destek sunulması ve kapasitelerinin geliştirilmesi (Home Office, 2000, s. 12), paydaşların birlikte çalışması (Home Office, 2001, s. 52), kamu kuruluşları ile gönüllü kuruluşları politika ve stratejileri tartışmak üzere bir araya getiren paydaş forumlarının kurulması (Home Office, UK Border Agency, 2009, s. 22) topluluğu hazırlamanın yöntemleridir.

Birleşik Krallık 1951 Mülteci Sözleşmesi, AB koruma düzenlemeleri ve uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde mültecilere uluslararası koruma sunmaktadır. 2004/83/EC sayılı Nitelik Direktifinde yer alan düzenlemeler, “Mülteci veya Uluslararası Koruma İhtiyacı Olan Kişi Düzenlemesi 2006” ve Göç Kanunları, 2005/85/EC sayılı Prosedür Direktifi, “Sığınmacı Kuralları 2007” ve Göç Kanunları içine taşınmıştır (Home Office, 2017, s. 6). Sığınmacılar ise Birleşik Krallık’a girdikleri yerde veya ülke içinde mülteci statüsü için başvurabilmekte, başvurusu olumlu olanlar mülteci statüsü almakta, başvurusu reddedilenler ise ya gönüllü olarak ülkeyi terk etmekte ya da gönderilmektedir. Birleşik Krallık’ta mültecilere ve sığınmacılara sağlanan haklar genel olarak şu şekilde gruplanabilir.

Birleşik Krallık’ta entegrasyonun nihai aşaması vatandaşlıktır. Mülteciler, mülteci statüsünün alınmasından itibaren 5 yıllık sürenin sonunda (suç işlememek şartı ile) bazı sınavlardan geçerek vatandaş olabilmektedir. 2002 yılında yayımlanan *Güvenli Sınırlar, Güvenli Cennet* adlı belgede İngiliz vatandaşlığının göçmenlerin topluluğunun tam parçası olmaları (Home Office, 2001, s. 29) açısından önemi vurgulanmıştır. 2002 Yasasına göre vatandaş olmak için İngilizce veya Galce dil ve Birleşik Krallık’ta yaşam hakkında bir sınava girilmesi gerekmekte olup, 2004 yılından itibaren ise mültecilerin vatandaş olabilmeleri için gerekli dil seviyesi ESOL 3. olarak belirlenmiştir (Home Office, 2005, s. 68). Dolayısıyla, Birleşik Krallık’ta vatandaşlık mülteci entegrasyonunun bir parçası olup, topluma dahil olmanın göstergesidir.

Hizmetlere erişimin kolaylaştırılması kapsamında barınma imkanı sunulması, yapısal entegrasyonun da parçası olup, entegrasyonun ilk ve belki de en acil unsurudur. 1951 Mülteci Sözleşmesinin “Barınma” başlıklı 21’inci maddesinde imzacı devletlere mültecilere yabancılara tanınandan daha az elverişli olmamak üzere barınma imkanı sağlama ve “Kamu Yardımları” başlıklı 23’üncü maddesinde mültecilere vatandaşla aynı şekilde sosyal destek ve yardım sunma yükümlülüğü getirilmektedir (UNHCR, 2010). Kazancı belli bir gelirin altında, statüsü kabul edilmiş mülteciler vatandaşlar gibi barınma desteğinden yararlanmaktadır.

Barınma desteği sunulması için işsiz olmak veya düşük gelirli olmak (16.000 pounddan fazla tasarruf bulunması halinde barınma desteği alınamaz), ciddi düzeyde engellilik hali ve emeklilik yaşına gelmiş olmak gibi şartlar aranmakta ve kiranın tümü ya da bir kısmı desteklenebilmektedir (Home Office, 2019a).

Şekil 2. Mülteci ve sığınmacıların hakları

MÜLTECİLER	SIGINMACILAR
<ul style="list-style-type: none">• 5 yıla sınırlı kalma izni, kırılğan kişi statüsünde olanlar için 5 yıldan daha uzun kalma izni• Ücretsiz genel sağlık hizmetinden faydalanma• Çalışma hakkı• Devlet fonlarından faydalanabilme, barınma ve iş arama desteği ve mülteci entegrasyon fonuna başvurabilme hakkı• 18 yaşından küçük çocuk ve eş için aile birleşimi talep hakkı• 5-16 yaş arası çocuklar için ücretsiz eğitim, 16-19 yaş arası daha ileri eğitim ve yükseköğretim için kredi alma hakkı• 5 yılı tamamlayanlara vatandaşlığa başvurma hakkı ya da daimi yerleşme izni alma (koşulların değişmesi nedeniyle geri dönmeleri güvenli olanlara daimi yerleşme izni verilmemekte, 5 yıllık süre bittikten sonra yerleşme izni için başvurmayan mülteciler yasal imkanlardan yararlanamamaktadır)	<ul style="list-style-type: none">• Sığınmacı başvurusu değerlendirilmesi için belirli bir süre yok ve reddedilenlerin ülkeyi terk etmesi gerekmektedir• Ücretsiz genel sağlık hizmetinden faydalanma hakkı (ancak başvurusu reddedilenler için kısıtlama bulunmakta)• Çalışma hakları bulunmamakta (ancak başvurusu 1 yıl veya daha uzun süredir sonuçlanmayan sığınmacının belli şartlarda çalışma hakkı bulunmakta)• Evsiz ve muhtaçlara ilişkin düzenleme kapsamında olanlara barınma desteği sağlanmakta, gelir desteğinin %70'i oranında sığınmacı desteği alabilme hakkı• Aile birleşimi talep etme hakkı bulunmamakta• 5-16 yaş arası çocuklar için eğitim ücretsiz (ancak fiilen eğitim alabilen sınırlı)• 16-19 yaş arası daha ileri eğitim ve yükseköğretime devam etmek isteyenlerin yabancı öğrenciler gibi katkı payı ödemeleri gerekmekte ve öğrenci destek fonundan yararlanamamaktalar (İskoçya hariç).• Vatandaşlık veya daimi yerleşme hakkı bulunmamakta

Kaynak: Yazar tarafından (Home Office, 2017) ve (Lomba, 2010) yer alan bilgilere göre oluşturulmuştur.

Birleşik Krallık'ta sığınmacılar dağıtma politikası kapsamındadır. Bu politika, 1999 yılında çıkan Göç Yasası ile sığınmacıların Güney Doğu (özellikle Londra) bölgesinde uzun süreli yerleşimlerini engellemek ve yükü dağıtmak amacıyla başlatılmıştır (House of Commons Home Affairs Committee, 2017, s. 16). Sığınmacılar öncelikle birincil merkezlerde konaklamakta, anlaşmalı şirketler tarafından bulunan evlere aktarılmakta (ECRE, 2017, s. 70), Bakanlık sığınmacılara ya barınma imkanı ya da haftalık 36,95 İngiliz Sterlini barınma yardımı sunmaktadır (House of Commons Home Affairs Committee, 2017, s. 3).

Mülteciler genel sağlık sistemine kayıt olma ve sağlık hizmetinden yararlanma hakkına sahip bulunmakla birlikte genellikle hakları ve prosedürler hakkında bilgi sahibi olmadıklarından, sormaktan

çekindiklerinden, dil ve kültür farklılığı nedeniyle ya da sağlık çalışanlarının mültecilerin sağlık ihtiyaçları konusundaki farkındalığının yetersizliği nedeniyle hizmetlerden tam olarak yararlanamamaktadırlar (Home Office, 2000, s. 10). Sağlık hizmeti evrensel sosyal politika örneği olarak hem sığınmacılara hem de mültecilere sunulmaktadır. Başvurusu reddedilen sığınmacılar için doktorların acil tedavi ihtiyacı olan sığınmacıları reddetmemesi gerekirken birlikte, İngiltere’de hastanelerin bu tedaviler için ücret alması gerekmekte, ancak İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda başvurusu reddedilen sığınmacılara da ücretsiz sağlık hizmeti sunulmasını kabul etmektedir (ECRE, 2017, s. 74).

1951 Mülteci Sözleşmesinin 22’nci maddesi taraf devletlerin mültecilere temel eğitim konusunda vatandaşla aynı hakları sunmasını öngörmekle birlikte temel eğitim dışındaki eğitime erişim, önceki eğitimlerin tanınmasına, diplomaların kabulüne ilişkin olarak devletlere serbestlik tanımaktadır (UNHCR, 2010). Dolayısıyla, madde taraf devletlere yalnızca temel eğitim konusunda sorumluluk yüklemekte, devletlerin temel eğitim dışındaki eğitim sağlama yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Birleşik Krallık’ta 5-16 yaş arası mülteci ve sığınmacı çocuklar temel eğitimden faydalanabilmektedir. Ayrıca, okullarda “İkinci Dil Olarak İngilizce (EAL)” programları uygulanmakta, eğitim müfredatına mülteci olma, bunun sonuçları nedenleri, herkese saygı, çeşitlilik, tolerans gibi konular eklenmektedir (Home Office, UK Border Agency, 2009, s. 26-27). Eğitim merkezlerinin kapasitelerinin olmaması, yerel idarelerin sığınmacıların başka bölgelere dağıtılacağını beklemesi, eğitim maliyetine katlanmak istememeleri, sığınmacı çocukların okul bekleme listelerine eklenememesi, kuruluşların bu çocukların sorumluluğunu kabul etmemesi nedeniyle sığınmacı çocukların eğitim alması güçtür (Scholten, Baggerman, vd., 2017, s. 53). Dolayısıyla, teknik olarak sığınmacı çocukların temel eğitime erişmeleri mümkün olmakla birlikte uygulamada eğitime erişmemektedirler.

16-18 yaş arası ileri eğitime erişmek ve üniversiteye devam etmek isteyen mültecilerin vatandaşlar gibi Yükseköğretim Fonundan (HEFCE) katkı payı ödemesi ve yaşam masrafları için kredi alması mümkün olmakla birlikte sığınmacılar bu imkana sahip bulunmamaktadır (Scholten, Baggerman, vd., 2017, s. 53). Sığınmacıların katkı payı desteği alamaması nedeniyle okul masraflarını karşılamaları ve eğitime devam edebilmeleri ancak burslar yolu ile mümkün olabilmektedir.

Çalışmak mülteciler için hayatlarını yeniden kurma, sosyal dışlamanın önlenmesi, topluma katkı sunabilmeleri için gereklidir. Birleşik Krallık’ta mülteci entegrasyonuna ilişkin ana politikalardan biri de mültecilerin tam potansiyellerinin gerçekleşmesidir. Mülteciler çeşitli yetenek ve becerilere sahip olmalarına rağmen İngilizceyi yeteri kadar bilmemeleri, eğitim ve becerilerine uygun iş bulamamaları nedeniyle yeteneklerinden yeteri kadar yararlanılamamakta, bu iki güçlük tam potansiyeli gerçekleştirmelerini

engellemektedir (Home Office, 2005, s. 20). Dolayısıyla, tam potansiyeli gerçekleştirmek toplumun parçası olarak katkı sunmayı bu çerçevede iş bulma ve dili yeterli derecede bilmeyi gerektirmekte olup, politikalar bu iki alanı desteklemeye yönelik tasarlanmaktadır. 1951 Mülteci Sözleşmesine göre; imzacı devletler ücretli çalışan mültecilere yabancılara tanıldığından daha elverişli çalışma hakkı tanımalı, ulusal iş piyasasını korumak amacıyla yabancılara uygulanan kurallar mültecilere uygulanmamalı ve kendi adına tarım, sanayi, elişleri, ticaret yapan ve ticari ve sınai şirket kurmak isteyenlere de aynı şekilde yabancılara uygulanandan daha az elverişli imkan sunmamalıdır ve diploması olan ve mesleğini yapmak isteyen mültecilere benzer durumdaki yabancılara tanınandan daha az elverişli olmayacak şekilde imkan sağlamalıdır (UNHCR, 2010).

Birleşik Krallık'ta mülteciler çalışma hakkına sahiptir ancak 12 aydan daha fazla bir süredir başvurusunun sonucunu bekleyenler hariç sığınmacıların çalışma izni bulunmamaktadır (Bloch, 2008, s. 22). Ancak, mülteciler meslekleri ile ilgili işlerde çalışmamakta; akademik, mesleki, deneyimlere ilişkin belgelerin tanınmaması, İngilizce dil yetersizliği, Birleşik Krallık'ta çalışma tecrübesi olmaması ve ülkedeki iş piyasası hakkında bilgi yetersizliği gibi engeller nedeniyle iş piyasasına erişememektedir (Home Office, 2000, s. 7). Mültecilere iş piyasası hakkında bilgilenmeleri, yeniden eğitim alarak nitelik kazanmalarını sağlamak amacıyla İş Bulma Merkezlerinde destek verilmekte ve iş bulma yardımından faydalanma imkânı sunulmaktadır (Home Office, 2000, s. 7). Mülteciler iş bulma sürecinde aktif olarak iş aradığını göstermeleri halinde vatandaşlarla aynı şekilde iş arama yardımı almaktadır. İş bulma yardımı 24 yaşına kadar kişiler için haftalık 57,90 İngiliz Sterlinine kadar, 25 yaş üstü için haftalık 73,10 İngiliz Sterlinine kadar ve 18 yaş üstü çiftler için 114.85 İngiliz Sterlinine kadardır (gov.uk, 2019).

Mültecilere yalnızca çalışma hakkının tanınması iş piyasasına erişim için yeterli olmamakta, mültecilerin başta dil yeterliliği olmak üzere niteliklerinin de artırılması gerekmektedir. Bu kapsamda, mültecilerin dil eğitimlerini desteklemek amacıyla ücretsiz ESOL kursu sunulmakla birlikte sığınmacılara ilk 6 ay ücretsiz kurs sunulmamakta, ancak gönüllü kuruluşların kurslarından faydalanmalarına izin verilmektedir (City of Sanctuary, 2019a). Dil eğitimlerinin desteklenmesi entegrasyonu kolaylaştırmakla birlikte kursların süresinin yeterliliği ile özellikle çalışan mülteciler için kurs saatlerinin esnek ayarlanması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Göçün Rakamlarla Yönetimi ve Kotalar

Birleşik Krallık'ta temel yaklaşımlardan biri de göçün yönetimi ve mültecilerin belirlenen yeniden yerleştirme programları kapsamında kabulüdür. Göçün rakamlarla yönetiminin arkasında yatan ana sebepler arasında ulusal kültürün korunması, vatandaşların ekonomik ve sosyal

haklarının korunması yer almaktadır (Taylor, 2006). Bu kapsamda refah devleti üzerinde yük oluşturmama fikri göçün sınırlanmaya çalışılmasında önemli bir etkidir. Birleşik Krallık daha önce kolonilerden gelenler için “açık kapı” politikası uygulamıştır (Samuels, 1973, s. 54). 1962 tarihli Göç Yasası ile getirilen göçü sınırlandırmaya yönelik yaklaşımın devamı olarak, mülteciler göç politikası içinde ve sığınmacılar ise göç kontrol politikası içinde yer almaya başlamıştır (Bloch, 2000, s. 33).

Mültecilerle ilgili olarak 1970-1980’li yıllar arasında sürekli merkezi bir yerleştirme programı uygulamak istenmemiş, bunun yerine geçici programlar geliştirilmiştir (Bloch & Levy, 1999, s. 116). 1980’li yıllarda çok kültürlü politikaların eleştirildiği, çok kültürlülüğün yerini ırkçılık karşıtı politikalara bıraktığı bir dönem olurken (Rutter, 2015, s. 40), 1990’lı yıllardaki sığınmacı artışı göçün sınırlanmasına ilişkin yasal süreci hızlandırmıştır. 2002 yılında Beyaz Kitabın yayınlamasıyla Sales’e (2005, s. 459) göre, sığınmacılarla ilgili düzenlemeler, sınırların korunması ile “güvenli cennet” olma arasında çakışmaya ve İngiltere’ye erişememeye yol açmıştır.

Hükümet, 2010-2015 dönemi için net göçü azaltmayı hedeflemiştir. David Cameron bu amacı “kitlesel değil iyi göç” olarak tanımlarken, “en parlak ve en iyi” göçmenlerin seçilmesi hedefi açıkça belirtilmiş, sığınmacı başvurularının kontrolünün hızlandırılması, yeni başvuruların 6 ay içinde sonuçlandırılması hedefi konulmuş, gönüllü olarak ülkeyi terk etmeyenlerin 72 saat içinde çıkarılması uygulaması başlatılmıştır (Gower, 2015, s. 1-11). 2014 yılında çıkarılan Göç Yasası ile sadece başvurusu reddedilen göçmenlerin itiraz hakları değil, sığınmacı, mülteci ve insani koruma isteyenlerin itiraz hakları da sınırlandırılmış ve İçişleri Bakanlığı, Mülteci Entegrasyonu ve İşçi Hizmetlerine fon sağlamayı durdurmuş, mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanmasının gönüllü sektörün çalışmaları ile olması gerektiğini açıklamıştır (Gower, 2015, s. 15). Birleşik Krallık’ın göç politikası net göçün azaltılması ve nitelikli göçmenin seçilmesi hedefine açıkça yönelmiştir. Mültecilere ilişkin programların finanse edilmesinin durdurulması ile sorumluluğun daha fazla gönüllü kuruluşlara verildiği bir döneme geçilmiştir.

Mültecilerin Birleşik Krallık’a yeniden yerleştirilmesi sistemli olarak 2004’te başlatılan ve yıllık 750 kişinin yerleştirildiği “Giriş Kapısı Koruma Programı” ile başlamıştır (Home Office, UK Border Agency, 2009, s. 20). Birleşik Krallık hükümetinin Suriyelilerle ilgili politikası 2014 yılına kadar sadece *daha fazla mali yardım yapma yönünde ilerlemiş*, ülkeye yeniden yerleştirme kabul edilmemiş ve sadece sığınma talep etme hakkı verilmiştir (Gower & Cromarthy, 2016, s. 6). 2014 yılında ise Suriyelilerin yeniden yerleştirilmesine ilişkin “Suriyeli Kırılgan Kişi Yeniden Yerleştirme Programı” (SVPRP) 2020 yılına kadar 10.000 kişilik kota ile başlatılmış olup, mülteci sayısının artırılmasına ilişkin çağrılar ve eleştiriler üzerine kota 20.000’e çıkarılmıştır (McGuinness, 2017, s. 10).

2016 tarihli Göç Yasasında kabul edilen değişiklik ("Dubs Değişikliği"⁶) kapsamında Fransa, Yunanistan ve İtalya'dan refakatsiz Suriyeli çocuklar, UNHCR risk altındaki çocuk kriterleri ile kırılabilirlik durumuna göre Birleşik Krallık'a yerleştirilmiştir (Home Office, 2018b). Ayrıca, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'daki en kırılabilir çocukları ve ailelerini korumaya yönelik "Kırılabilir Çocuklar Yeniden Yerleştirme Programı" kapsamında 3.000 çocuğun yeniden yerleştirilmesi planlanmıştır (Goodwill, 2017). Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı yeni Kırılabilir Kişiler Yeniden Yerleştirme Programı kapsamında 2020 yılından itibaren Ortadoğu ve Afrika dışındaki 5.000 mülteciyi daha kabul edeceğini açıklamıştır (Home Office, 2019c).

Dolayısıyla, Birleşik Krallık'ta göç ve mülteci politikasında temelde göçün sınırlanması ve belirlenen kotalar çerçevesinde mülteci kabulünün hakim olduğu görülmektedir. Ayrıca, göçün rakamlarla sınırlandırılmasının dışında refakatsiz mülteci çocuklar örneğinde olduğu gibi göç edecek mülteciler de kendi içinde alt gruplara ayrılarak kotalar belirlenmektedir. Yeniden yerleştirme programları uygulanarak, yeni gelecek mültecilerin entegrasyonu için hazırlık yapılması, konut, eğitim ve iş imkanlarına göre yerleştirilmeleri sağlanmaktadır.

Mülteci Hedefli Politikaların Terki ve Topluluk Uyumuna Geçiş

2000-2008 yılları arasında mülteci entegrasyonu hedefli politikalar uygulayan Birleşik Krallık 2012 yılından itibaren mültecilere topluluk uyumu politikaları içinde yer vermeye başlamıştır. 1960'lı yıllarda başlayan çok kültürlü politikalar, kültürlerin ayrı ayrı durmasına yol açması nedeniyle yerini kültürlerin birbirine yaklaşmasına yönelik topluluk uyumuna bırakmıştır. Birleşik Krallık, II. Dünya Savaşı'ndan sonra politikalarını, etnik azınlıkların kendi kültürlerini korumaları ve eşit haklar sağlanması üzerine kurmuş, 2000 yılı sonrası ise çok kültürlü politikaların toplulukların ayrı ayrı durmalarına yol açtığı eleştirisi, "çeşitlilik" kavramının yerini ortak değerlerin öne çıkarıldığı "uyum" kavramına bırakmasına yol açmıştır (Muchowiecka, 2013, s. 9). Topluluk uyumu Kuzey kasabalarında 2001 yılındaki sosyal huzursuzluklar sonrası ortaya çıkan ve 2005 yılında yayımlanan ırk ilişkileri ile topluluk uyumu stratejisine kadar gündemde yer almayan bir husustur (Daley, 2007, s. 159). Topluluk uyumu toplulukların uyum içinde büyümesini ifade eder, uyumlu topluluklarda ortak bakış ve aidiyet hissi bulunur, kişilerin geçmişlerine değer verilir, farklı kökenlerden gelenlerle çalışma mekanları, okullar ve mahallelerde güçlü ve pozitif ilişkiler geliştirilir (Browne vd., 2005, s. 3). Dolayısıyla bu politikalar sosyokültürel entegrasyonu desteklemeyi hedeflemektedir.

⁶ Dubs değişikliği: 2016 Göç Yasası'nın kabulü sırasında, Fransa, Yunanistan ve İtalya'dan refakatsiz mülteci çocukların Birleşik Krallık'a getirilmesine ilişkin, Lord Dubs önderliğinde yapılan değişiklik talebi için kullanılmakta olup, söz konusu değişiklik kabul edilerek Yasanın 67. Bölümüne eklenmiştir (McKinney, 2017).

Topluluk uyumu ortak kimlik ve değerler oluşturmaya yönelik bir çabadır. 2011 yılında yaşanan ırk kaynaklı ayaklanmalardan sonra topluluklar arasında köprü kurulmasını ve insanların birlikte yaşamasını sağlayacak olan değerler öne çıkarılmıştır. 2012 yılında yayımlanan Entegrasyon Koşullarını Yaratmak adlı belgede entegrasyon “herkesin ulusal ve yerel yaşamda toplumun bir parçası olarak rol oynaması için koşulları yaratmak” olarak tanımlanmıştır (Communities and Local Government, 2012, s. 2). Söz konusu belge ile birlikte mülteciler dahil tüm göçmenlerin toplumla entegrasyonunu kapsayan genel bir yaklaşıma doğru geçiş olmuştur. Birleşik Krallık topluluk uyumu politikası, çeşitliliğe dayalı bir komşuluk politikası olup, yönetim her zaman çok merkezli ve yerel olarak yöneliktir (Scholten, Collett, vd., 2017, s. 298). Belgede yer alan temel hususlar entegrasyonda yerel çalışmaların önemli olması, ulusal hükümetin çalışmalarının istisnai olması, entegrasyonun sağlanmasının yasaları değiştirmekle mümkün olmayacağı, paydaşların birlikte çalışması gerektiği ve bakanlıkların ana akım politikalar içinde sunduğu hizmetlerin entegrasyonda özel bir aktiviteden daha etkili olacaktır (Communities and Local Government, 2012).

Entegrasyonun yerel düzeyde gerçekleşmesi hedefi çerçevesinde Blackburn-Darwen, Bradford, Peterborough, Walsall ve Waltham “entegrasyon alanı” şehirler olarak belirlenmiştir (Home Office, 2019b, s. 7). 2019 yılında yayımlanan Entegre Topluluklar Eylem Planı “entegrasyon alanlarındaki” uygulamayı düzenlemek üzere hazırlanmıştır. Söz konusu planda liderliği güçlendirmek, yeni göçmenler ve yerleşikleri desteklemek, eğitim ve gençlik çalışmalarını artırmak, İngilizce öğrenimini desteklemek, mekanlar ve toplulukları bir araya getirmek, ekonomik fırsatları artırmak, hak ve özgürlükleri korumak, başarıyı ölçmek ana stratejiler olarak belirlenmiştir (Home Office, 2019b).

Bu kapsamda diğer çalışmalar ise sığınmacı şehirler, sığınmacı üniversiteler, sığınmacı kütüphaneler ve 2016 yılında başlatılan “topluluk sponsorluğu” uygulamasıdır. Topluluk sponsorluğu mülteci ailelerin geldikleri günden itibaren karşılanmaları, kültürel oryantasyon, barınma sağlanması, sağlık ve sosyal hizmetlere erişim, dil eğitimi, yerel İş Bulma Merkezlerindeki görüşmelere katılıma destek, iş ve kendine yeterliliğin desteklenmesi gibi hususların sponsorun sorumluluğunda olmasını ifade etmektedir (Home Office, 2018a, s. 5). Sığınmacı şehirler uygulaması, sığınmacı ve mültecilerin şehre katkısını öne çıkaran, İngiliz toplumunun yeni gelenleri karşılaması, mülteci ve sığınmacıların deneyimlerini paylaşacakları radyo yayınları, müzik ve dans gibi etkinlikler ile şehrin misafirperverliğini gösterecek çalışmalar yapılmasına ilişkin bir uygulamadır (Darling vd., 2010). Sığınmacı üniversiteler uygulaması kapsamında mültecilerle ilgili çalışan organizasyonlar bir araya gelerek üniversitelerin öğrenci ve akademisyenler için sığınmacı olabilmesi amacıyla eğitimler vermektedir (City of Sanctuary, 2019b). Bu yaklaşımın

devamı ise sığınmacı kütüphaneler çalışmasıdır. Kütüphaneler, mülteci ve göçmenler için gönüllüler aracılığıyla yardım toplanan, eğitim verilen, sembolik günlerde ve aylık olarak sığınma arayanlarla yerel toplumun bir araya geldiği yerler olarak kullanılmaktadır (Home Office, 2019b, s. 15).

Entegrasyon alanı, sığınmacı şehirler, sığınmacı üniversiteler ve sığınmacı kütüphaneler gibi yaklaşımlar entegrasyonun yerelde yürütülmesi yaklaşımı çerçevesinde, topluluklar arası ilişkilerin geliştirilmesi dolayısıyla sosyokültürel entegrasyonu destekleyen çalışmalardır. Bu çalışmaların farklı kültürlerin birbirleri ile iletişimini sağlamaya yönelik ve bir anlamda kültürlerin ayrı ayrı kendini muhafaza ettiği çok kültürlülük yerine yeni bir yaklaşımı desteklediği düşünülmektedir. Söz konusu yaklaşım, etnik gruplar arası ilişki ve ortak aidiyet hissini öne çıkarttığı, belirli bir hedef grubu değil çeşitliliği ve onların ihtiyaçlarını esas alan, eşit fırsatlara ve gruplar arası karşılıklı anlayışa dayanan kültürler arası politikaları (Scholten, Collett, vd., 2017, s. 287) anımsatmaktadır.

Sonuç

Mülteciler, zorunlu göç sırasında çoğunlukla ekonomik kaynaklarını ve sosyal sermayelerinin önemli bir kısmını kaybetmeleri nedeniyle göçmenlerle karşılaştırıldığında bir ülkeye yeniden yerleşme süreci anlamında yapısal ve sosyokültürel entegrasyonları daha güç olmaktadır. Bu çalışmada, Birleşik Krallık'ta mülteci entegrasyonuna ilişkin uygulanan politikalar ve temel yaklaşımlar, 1905 Yasasından başlayarak göçle ilgili temel yasal metinler ve mülteci entegrasyonuna ilişkin belgeler çerçevesinde belirlenmeye ve kavramsallaştırılmaya çalışılmıştır. I. Dünya Savaşında ortaya çıkan "basında olumlu mülteci imajı" oluşturma ile dağıtma politikası, II. Dünya Savaşında uygulanan "akademisyenlerin ve çocukların korunması" ve savaş sonrası kotalarla ülkeye mülteci kabulü, 1990'larda uygulanan sığınmacı girişini azaltma ve yeniden yerleştirme programları mülteci entegrasyonuna ilişkin politikaları da şekillendirmiştir. 2000 sonrası AB müktesebatına uyum ve gelen fonların kullanımı ile mülteci hedefli entegrasyon uygulanırken, ana akım politikalarla sunulan hizmetler yeterli görülme ve mülteciler için ayrı politika uygulanmamaya başlamıştır. 2012 sonrası ise ülkede yaşanan ırkçılık ve kültürlerarası olma yaklaşımı geliştirilen politikaları etkilemiş, artık mülteciler de diğer göçmenlerle birlikte topluluk uyumu politikasının bir parçası olarak ele alınmaya başlamıştır.

Bu çerçevede, Birleşik Krallık'ta temel politikalar, vatandaşlık politikası, topluluk uyumu, topluluğu hazırlamak, hizmetlere erişimi kolaylaştırmak ve tam potansiyeli gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir. Temel yaklaşımlar ise ana akım politika, yerleşme ve yeniden yerleştirme programları ile sınırlama yaklaşımlarından oluşmaktadır. Ancak, hakim yaklaşım ana akım politika olmakla birlikte, mültecilerin özgün ihtiyaçlarının karşılanmasında

ana akım politikaların yeterli olmayacağı ve bazı alanlarda hedefli politikalarla desteklenmeleri gerektiği düşünülmektedir. Birleşik Krallık'ta mülteciler siyasal katılım hariç vatandaşlarla aynı haklardan yararlanmaktadır. Mültecilerin yapısal entegrasyonunun kolaylaştırılması yoluyla toplumla bütünleşecekleri ve uyumlu topluluklar oluşacağı, dolayısıyla, sosyokültürel entegrasyonunda sağlanacağı hedefi üzerine politikalar kurgulanmış olup, entegrasyonun nihai halkasını vatandaşlık oluşturmaktadır. Bu çerçevede özellikle kültürel etkinliklerle şehirlerde mülteciler, göçmenler ve yerel toplumun bir araya gelmesini hedefleyen projelerle sosyokültürel entegrasyon desteklenmektedir. İzlenen politikalar, Birleşik Krallık'ın liberal refah devleti çerçevesinde politika yürüttüğünü, ancak yetki devredilmiş bazı idarelerin politikalarının evrensel politikaya daha yakın olduğunu göstermektedir.

Birleşik Krallık politikalarında her dönemde göçün sınırlanması ve refah devleti üzerinde yük oluşturmama fikri hakim olurken, bu politika kendini mültecilere ilişkin kotalarla sınırlı yeniden yerleştirme programları uygulanmasında göstermektedir. Hükümetin resmi açıklamaları da kitlesel göç istemedikleri yönündedir. Ülkede sığınmacılara çalışma hakkı verilmemesi ve mülteci entegrasyon politikalarında iş piyasasına erişimin önemi entegrasyon politikalarının ve mülteci kabulünün de aslında iş piyasası üzerindeki yük oluşturmamaya dayandığının bir göstergesidir.

Sonuç olarak, Birleşik Krallık'ta mülteci entegrasyonu ana akım politikalarla yerelde yürütülmekte olup, topluluk uyumunu ve hizmetlere erişim sağlamayı hedefleyen hak temelli politikaları esas almaktadır. Birleşik Krallık, hem göçmenler hem de mülteciler için belirlenen kotalar çerçevesinde kitlesel değil iyi göçü yönetmeye ve liberal refah devleti politikaları uygulamaya devam etmektedir.

Kaynakça

- Ager, A., & Strang, A. (2004). *Indicators of integration final report* [Development and Practice Report 28]. Home Office Development and Practice Report. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218141321/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr28.pdf>
- Alba, R., & Nee, V. (2003). *Remaking the American mainstream assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press.
- Ansari, S. (2013). Subjects or Citizens? India, Pakistan and the 1948 British Nationality Act. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 41(2), 285-312. <https://doi.org/10.1080/03086534.2013.768094>
- Asylum and Immigration Appeals Act, 1993 Asylum and Immigration Appeals Act § 23 (1993). https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/23/pdfs/ukpga_19930023_en.pdf
- Bloch, A. (1999). Kosovan refugees in the UK: The Rolls Royce or rickshaw. *Forced Migration Review*, 5, 24-26.
- Bloch, A. (2000). A New Era or More of the Same – Asylum Policy in the UK Changing Asylum Policies in Europe. *Journal of Refugee Studies*, 13, 29-42.

- Bloch, A. (2008). Refugees in the UK Labour Market: The Conflict between economic integration and policy-led labour market restriction. *Journal of Social Policy*, 37(01), 21-36. <https://doi.org/10.1017/S004727940700147X>
- Bloch, A., & Levy, C. (1999). *Refugees, citizenship and social policy in Europe*.
- Browne, C., Codling, C., Musyoki, L., Page, R., & Russell, C. (2005). *Community cohesion: Seven steps a practitioner's toolkit*. Cohesion and Faith Unit.
- Burgess, K. (2018, Aralık 1). Jewish refugees call for new Kindertransport. *The Times*. <https://www.thetimes.co.uk/article/jewish-refugees-call-for-new-kindertransport-7zchh9p37>
- Castles, S. (1995). How nation-states respond to immigration and ethnic diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21(3), 293-308. <https://doi.org/10.1080/1369183X.1995.9976493>
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E., & Vertovec, S. (2002). *Integration: Mapping the field* (Home Office Online Report 29/3). Home Office.
- City of Sanctuary. (2019a). *ESOL*. <https://cityofsanctuary.org/by-theme/esol/>
- City of Sanctuary. (2019b). *Universities of Sanctuary | Building a culture of hospitality for people seeking sanctuary in Higher Education*. <https://universities.cityofsanctuary.org/>
- Civil Service. (2019). *Devolution: Factsheet*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/770709/DevolutionFactsheet.pdf
- Communities and Local Government. (2012). *Creating the conditions for integration*. Department for Communities and Local government.
- Daley, C. (2007). Exploring community connections: Community cohesion and refugee integration at a local level. *Community Development Journal*, 44(2), 158-171. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsm026>
- Darling, J., Barnett, C., & Eldridge, S. (2010). City of Sanctuary – a UK initiative for hospitality. *Forced Migration Review*, 34, 46-47.
- De Palo, D., Faini, R., & Venturini, A. (2006). *The social assimilation of immigrants* (Discussion Paper Sy 2439). The Institute for the Study of Labor (IZA).
- ECRE. (2002). *Position on the integration of refugees in Europe*. ECRE. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Position-on-the-Integration-of-Refugees-in-Europe_December-2002.pdf
- ECRE. (2017). *AIDA asylum information data base: Country report UK*. ECRE and Refugee Council. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_uk_2017update.pdf
- Entzinger, H., & Biezeveld, R. (2003). *Benchmarking in immigrant integration*. ERCOMER.
- Gish, O. (1968). Color and Skill: British Immigration, 1955-1968. *International Migration Review*, 3(1), 19-37. <https://doi.org/10.2307/3002179>
- Goodwill, R. (2017, Şubat 8). *Immigration: Written statement – HCWS467*. UK Parliament. <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2017-02-08/HCWS467/>
- gov.uk. (2019). *Jobseeker's Allowance (JSA)*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>
- Gower, M. (2015). *Immigration and asylum: Changes made by the Coalition Government 2010 - 2015*. House of Commons Library. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05829>
- Gower, M., & Cromarthy, H. (2016). *Syrian refugees and the UK* (Sy 6805). Parliament UK.
- Hansen, R. (1999a). The politics of citizenship in 1940s Britain: The British Nationality Act. *Twentieth Century History*, 10(1), 67-95. <https://doi.org/10.1093/tcbh/10.1.67>
- Hansen, R. (1999b). The Kenyan Asians, British Politics, and the Commonwealth Immigrants Act, 1968. *The Historical Journal*, 42(3), 809-834. <https://doi.org/10.1017/S0018246X9900864X>

- Home Office. (2000). *Full and equal citizens: A strategy for the integration of refugees into the United Kingdom*. IND Communications Team and Home Office Communication Directorate.
- Home Office. (2001). *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain*. Home Office.
- Home Office. (2005). *Integration Matters – A National Strategy for Refugee Integration*. <http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=1478-8551&volume=23&issue=3&spage=36>
- Home Office. (2017). *Refugee leave* (Version 4.0). Home Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/597990/Refugee-Leave-v4.pdf
- Home Office. (2018a). *Community sponsorship: Guidance for prospective sponsors*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/764990/2018-12-04_Community_Sponsorship_Guidance.pdf
- Home Office. (2018b). *Policy statement: Section 67 of the Immigration Act 2016*. Home Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/767057/Dubs_policy_statement_-_UPDATED_December_2018_SG_004_002_.pdf
- Home Office. (2019a). *Housing Benefit*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/housing-benefit>
- Home Office. (2019b). *Integrated communities action plan*. Home Office.
- Home Office. (2019c, Temmuz 17). *New global resettlement scheme for the most vulnerable refugees announced*. Gov.Uk. <https://www.gov.uk/government/news/new-global-resettlement-scheme-for-the-most-vulnerable-refugees-announced>
- Home Office, UK Border Agency. (2009). *Moving on together: Government's commitment to supporting refugees*. UK Border Agency. <http://lastradainternational.org/lisidocs/refugeeintegrationstrat.pdf>
- House of Commons Home Affairs Committee. (2017). *Asylum accommodation* (Twelfth Report of Session 2016-2017). House of Commons.
- IOM. (2004). *International Migration Law: Glossary on Migration*. IOM International Organization for Migration.
- Jenkinson, J. (2016). Soon gone, long forgotten: Uncovering British responses to Belgian refugees during the First World War. *Immigrants & Minorities*, 34(2), 101-112. <https://doi.org/10.1080/02619288.2016.1172308>
- Kohn, R. (2011). Nazi Persecution: Britain's Rescue of Academic Refugees. *European Review*, 19(02), 255-283. <https://doi.org/10.1017/S1062798710000542>
- Kovacs, C. (2015). *A critical approach to the production of academic knowledge on refugee integration in the global north* (Working Paper Series Sy 109). Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford.
- Kuepper, W. G., Lackey, G. L., & Swinerton, E. N. (1976). Ugandan Asian refugees: Resettlement centre to community. *Community Development Journal*, 11(3), 199-208.
- Loescher, G., Betts, A., & James, M. (2008). *The United Nations High Commissioner for Refugees the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*. Routledge.
- Lomba, S. d. (2010). Legal Status and Refugee Integration: A UK Perspective. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 415-436. <https://doi.org/10.1093/jrs/feq039>
- McGuinness, T. (2017). *The UK response to the Syrian refugee crisis* (Briefing Paper Sy 06805). House of Commons Library.
- McKinney, C. J. (2017). *Ask Full Fact: "Dubs" and "Dublin"*. Full Fact. <https://fullfact.org/immigration/ask-full-fact-dubs-and-dublin/>
- Moos, M. (2017, Mart 16). *The UK government's attitude to refugees, then and now*. <https://www.opendemocracy.net/uk/merilyn-moos/uk-government-s-attitude-to-refugees-then-and-now>

- Muchowiecka, L. (2013). The End of Multiculturalism? Immigration and Integration in Germany and the United Kingdom. *Inquiries Journal Student Pulse*, 5(06), 1-12. <http://www.inquiriesjournal.com/articles/735/the-end-of-multiculturalism-immigration-and-integration-in-germany-and-the-united-kingdom>
- Mulvey, G. (2018). Social Citizenship, Social Policy and Refugee Integration: A Case of Policy Divergence in Scotland? *Journal of Social Policy*, 47(1), 161-178. <https://doi.org/10.1017/S0047279417000253>
- Myers, K. (2001). The hidden history of refugee schooling in Britain: The case of the Belgians, 1914-18. *History of Education*, 30(2), 153-162. <https://doi.org/10.1080/00467600010012445>
- Office for National Statistic. (2019). *Migration statistics quarterly report* [Statistical Bulletin]. ONS. www.ons.gov.uk
- Phillimore, J. (2012). Implementing integration in the UK: Lessons for integration theory, policy and practice. *Policy & Politics*, 40(4), 525-545. <https://doi.org/10.1332/030557312X643795>
- Phillips, A. (2010). *Memories of exiles and return*. International Symposium 'Memories of Exile and Return', UK. https://warwick.ac.uk/fac/arts/history/research/projects/chileanexileinuk/testimonies/documents/alan_phillips.pdf
- Popovic, P. L. (2016). *The Impact of Hong Kong on Margaret Thatcher's Racist Vietnamese Refugee Policy* [MA in Migration and Global Interdependence]. Universiteit Leiden.
- Refugee Week. (2015). *The heritage and contributions of Refugees to the UK-a credit to the Nation*. refugeeweek.org.uk/wp-content/uploads/2015/10/HistoryofContributions.pdf
- Robinson, V., & Coleman, C. (2000). Lessons learned? A critical review of the government program to resettle Bosnian Quota Refugees in the United Kingdom. *International Migration Review*, 34(4), 1217-1244.
- Rutter, J. (2015). *Moving up and getting on: Migration, integration and social cohesion in the UK*. Policy Press.
- Saggar, S., & Somerville, W. (2012). *Building a British model of integration in an era of immigration: Policy lessons for government*. MPI.
- Sales, R. (2005). Secure borders, safe haven: A contradiction in terms? *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 445-462. <https://doi.org/10.1080/0141987042000337830>
- Samuels, A. (1973). United Kingdom Immigration Act 1971. *U.W. Austl. L. Rev.*, 54(11), 54-67.
- Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J., & Ypma, R. (2017). *Policy innovation in refugee integration*. Dutch Department of Social Affairs and Employment.
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302. <https://doi.org/10.1177/0020852315612902>
- Spencer, I. R. G. (1997). *British immigration policy since 1939: The making of multi-racial Britain*. Routledge.
- Spencer, S., & Charsley, K. (2016). Conceptualising integration: A framework for empirical research, taking marriage migration as a case study. *Comparative Migration Studies*, 4(18), 1-19. <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0035-x>
- STAR. (2019). *Resources and events | Equal Access University Scholarships for Refugees and Asylum Seekers in the UK*. http://www.star-network.org.uk/index.php/resources/access_to_university
- Stevens, D. (1998). The Asylum and Immigration Act 1996: Erosion of the Right to Seek Asylum. *The Modern Law Review*, 61(2), 207-222. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00138>
- Taylor, S. (2006). From border control to migration management. İçinde C. Jones Finer (Ed.), *Migration, immigration and social policy*. Blackwell.

- The National Archives. (2018). *Postwar immigration*. National Archives. http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/brave_new_world/immigration.htm
- UNHCR. (2010). *Convention and protokol relating to the status of refugees*. UNHCR.
- UNHCR. (2018). *Global trends forced displacement in 2017*. <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>
- UNHCR. (2019). *Global trends: Forced displacement in 2018*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division. (2019). *International Migration 2019: Report ((ST/ESA/SER.A/438).)*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division.
- Wheatstone, R. (2015, Eylül 6). *Poignant pictures of the time Britain took in 27,000 refugees fleeing from an evil dictator – Mirror Online*. <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/poignant-pictures-time-britain-took-6392767>
- Wray, H. (2006). The Aliens Act 1905 and the Immigration Dilemma. *Journal of Law and Society*, 33(2), 302-323. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2006.00359.x>.

EXTENDED ABSTRACT IN ENGLISH

Refugee Integration in the UK: Main Policies and Approaches

Discussions on integration of refugees have long history in the UK. As most European countries, refugee integration has again become a highly debated issue within the scope of newcomers' integration in the UK following the conflict in Syria. Researches show that the refugee movements during the First and Second World Wars influenced the development of the key refugee policies in the UK.

Policy approaches after World War II have shifted from assimilation to multiculturalism. The UK gained a reputation for welcoming refugees. Contrary to the previous decades, the UK adopted a restrictive approach to migration with the aim of reducing the number of asylum seekers and it became a dominant approach in regard to refugees during the 1990s. Accordingly, the UK implemented refugee targeted policies between 2000 and 2008 with the funding from the EU; and since 2012, refugees are considered part of the community cohesion policies along with other migrants.

Under the current application, three main approaches appear as a framework for dealing with refugee issues and these are mainstreamed policy, very limited resettlement programs and strongly decentralized integration strategy. Refugee integration is a devolved matter and it is found that there is no UK-wide policy framework on integration. In addition to above mentioned approaches, there are also five different key integration policies identified through the documents and can be classified as citizenship, community development, community cohesion, access to services and achieving full potential. It became essential to distinguish between refugees and asylum-seekers in the UK as different statuses are entitled different rights. Refugee status and humanitarian protection provide the individual with permission to stay in the UK with right to work and access welfare benefits. Formal integration policy has been applied in the UK to only recognized refugees and other groups are approached as part of community cohesion or race relation. Although the policies have transformed over time, the UK takes "good immigration, not mass immigration" policy approach to migration management and the key policies are primarily based on facilitating structural integration and implementing community cohesion. Above mentioned mainstreamed approach and community cohesion policies such as community sponsorship, integration area and sanctuary cities indicate the emergence of intercultural policy paradigm.

This article aims to conceptualize the UK's refugee integration policies and key approaches through the historical framework based on the analysis of refugee integration documents. In this context, this paper explores core domains of refugee integration policies including structural aspects of integration which refers to access to housing, health services, education as well as labour market and socio-cultural aspects of integration refers to social contacts with natives and other migrants.